

# กลไกทางกฎหมายในการส่งเสริมและควบคุมการติดตั้ง โซลาร์รูฟท็อปและกิจการโซลาร์ฟาร์ม

## Legal Mechanisms to Promote and Control Installations, Solar Roof Top Solar Farms and Businesses

รัฐชฎา ฤาแรง

### บทคัดย่อ

ดุษฎีนิพนธ์นี้มีวัตถุประสงค์ที่จะศึกษาเกี่ยวกับกลไกทางกฎหมายในการส่งเสริมและควบคุมการติดตั้งโซลาร์รูฟท็อปและกิจการโซลาร์ฟาร์ม เพื่อศึกษาแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายพลังงานทดแทนในการส่งเสริมและควบคุมการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานแสงอาทิตย์ของประเทศไทยเปรียบเทียบกับของต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศญี่ปุ่น การวิจัยนี้ เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพที่ศึกษาเอกสารเกี่ยวกับนโยบายด้านพลังงานทดแทน แผนพัฒนาพลังงาน แผนอนุรักษ์พลังงาน แผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้า กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการก่อสร้าง หรือการตั้งโรงงาน ประกอบกิจการพลังงาน ตามมาตรา 48 พระราชบัญญัติประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ.2550 คือ กฎหมายว่าด้วยโรงงาน กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร กฎหมายว่าด้วยการผังเมืองหรือกฎหมายว่า

ด้วยการพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน มีการสัมภาษณ์เชิงลึก นักกฎหมาย ผู้ประกอบกิจการเกี่ยวกับโซลาร์รูฟท็อปและโซลาร์ฟาร์ม นักวิชาการด้านวิศวกรรมไฟฟ้า นักวิชาการด้านกิจการพลังงาน และมีการสรุปประเด็นเพื่อจัดทำสนทนากลุ่ม (Focus Group) แล้วนำข้อมูลที่ได้ทั้งหมดมาวิเคราะห์ปัญหา เพื่อจัดทำข้อเสนอแนะในการวิจัย จากการศึกษาพบว่าเนื่องจากประเทศไทยไม่มีกฎหมายพลังงานทดแทน มาบังคับใช้ในกิจการพลังงานเป็นการเฉพาะ ดังนั้นจึงมีปัญหาในการส่งเสริมและควบคุมการผลิตกระแสไฟฟ้าจากพลังงานแสงอาทิตย์ ทั้งโซลาร์รูฟท็อป และโซลาร์ฟาร์ม คือ ปัญหาความซับซ้อนของขั้นตอนการขออนุญาตจำหน่ายไฟฟ้า เพราะต้องปฏิบัติตามกฎหมายหลายฉบับ ปัญหาการจำกัดจำนวนการรับซื้อกระแสไฟฟ้า ซึ่งหากเปรียบเทียบกับต่างประเทศ เช่น ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี จะมีการออกกฎหมายว่าด้วยการให้สิทธิกับแหล่งพลังงานหมุนเวียนก่อน (Act on granting priority to renewable energy sources) คือ ใครก็ตามที่สามารถผลิตไฟฟ้าจากพลังงาน

หมุนเวียนได้ ให้สามารถป้อน (Feed-in) กระแสไฟฟ้าเข้าสู่ระบบสายส่งได้ก่อนและไม่จำกัดจำนวน ประเทศสหรัฐอเมริกาไม่จำกัดจำนวน Net Energy Metering ทั่วทั้งรัฐ ปัญหาด้านมาตรการอุดหนุนผู้ประกอบการเกี่ยวกับพลังงานแสงอาทิตย์ ปัญหาการจำกัดพื้นที่ในการก่อสร้างโซลาร์ฟาร์มที่ท็อปและโซลาร์ฟาร์ม ตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 ที่มีช่องว่างในช่วงระยะเวลาการจัดทำและประกาศผังเมืองรวมล่าช้า ทำให้ผู้ประกอบการอาศัยช่วงเวลานี้เร่งดำเนินการก่อสร้างโซลาร์ฟาร์มในพื้นที่ชนบทและเกษตรกรรม อีกทั้งแผนผังเมืองรวมบางจังหวัดยังอนุญาตให้ผลิตไฟฟ้าจากพลังงานแสงอาทิตย์ในพื้นที่ชนบทและเกษตรกรรมได้อีกด้วย ปัญหาประการสุดท้ายคือประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายควบคุมการกำจัดแผงเซลล์แสงอาทิตย์ซึ่งเป็นขยะอิเล็กทรอนิกส์ มีเพียงประมวลหลักการปฏิบัติ (Code of Practice : CoP) ที่ออกโดยคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน มาเป็นคู่มือในการปฏิบัติเท่านั้น ข้อเสนอแนะในการวิจัย คือ ในระยะสั้นควรมีการแก้ไข ปรับปรุงและพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการติดตั้งโซลาร์ฟาร์มที่ท็อปและกิจการโซลาร์ฟาร์มที่ใช้บังคับอยู่ให้มีบทบัญญัติที่เหมาะสมด้านการส่งเสริม และการควบคุมที่ชัดเจนขึ้น เช่น การแก้ไขประกาศคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน เรื่องการรับซื้อไฟฟ้าจากการผลิตไฟฟ้าพลังงานแสงอาทิตย์ โดยไม่ต้องบัญญัติจำกัดจำนวนการรับซื้อไฟฟ้า โดยเฉพาะโซลาร์ฟาร์มที่ท็อป ควรปล่อยเสรีเหมือนประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และประเทศสหรัฐอเมริกา การควบคุมควรแก้ไขพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 โดยการจัดผังเมืองรวมควรเพิ่มการกำหนดเขตพื้นที่ เป็นที่ดินประเภทกิจการพลังงานอีกเขตหนึ่ง เพื่อความชัดเจนในการตรวจสอบการใช้ที่ดินตามผังเมือง

รวม ในระยะยาวควรมีการบัญญัติกฎหมายพลังงานทดแทนออกมาใช้บังคับกับกิจการพลังงานเป็นการเฉพาะ โดยในกฎหมายฉบับดังกล่าว ต้องกำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้มีหน้าที่ในการดำเนินการเกี่ยวกับการขออนุญาตจำหน่ายไฟฟ้า (One Stop Services) ต้องกำหนดให้มีการรับซื้อกระแสไฟฟ้าจากผู้ผลิตเข้าสู่ระบบสายส่งได้ก่อนและไม่จำกัดจำนวน และต้องกำหนดให้ทุกคนมีสิทธิเท่าเทียมกันในการใช้และผลิตพลังงานหมุนเวียนเพื่อขายสู่ระบบสายส่งไฟฟ้า เป็นต้น

**คำสำคัญ:** กฎหมาย, เซลล์แสงอาทิตย์

## Abstract

The Objective of this dissertation were to study legal mechanisms in supporting and regulating generation of electricity from solar rooftops and affairs of solar farms in order to comprehend concepts that related to legal measures under renewable energy law. This sresearch focuses on comparison between encouragement and regulation of electricity generation from solar energy in Thailand and other countries where are Germany, USA and Japan.

This study was based on literature review of policies concerned with renewable energy, development plans on electricity generating power. It was moreover based on the relevant laws; indeed, the laws related to construction or establishment of energy operating plants, Section

48 under Plant Entrepreneurship Act B.E.2550, the laws on building regulation, town plans or energy development and encouragement.

The methodology of this research was in-depth interview of lawyers, entrepreneurs, electricity engineers, energy academics. The summary of all relevant points were to be brought for a Focus Group. Afterwards, the information collected is analysed in order to spot the problem and used as a basis for suggestions.

The Research result showed that Thailand without laws on renewable energy to be specifically applied. This therefore raised the problem of supporting and regulating the generation of electricity from solar energy for both solar rooftops and solar farms. Regarded as a problem were the complicated procedures in application for permission to be granted before generating electricity due to many applicable laws involved.

The problem restriction of electricity purchased number was another to be concerned. In Germany for instance, there exists an act on granting priority to renewable energy sources, meaning that whosoever was capable of producing electricity from renewable energy could feed electricity into the main system providing electricity with unlimited amount allowed. This similarity could be found in USA where there is no limitation on net energy metering.

Besides, there were problems related to support for solar energy entrepreneurs and restriction on the areas deployed for construction both with solar rooftops and solar farms under Town Plans Act B.E.2518 which had loopholes with respect to time periods of construction and delayed of announcement of town plans, resulting in that entrepreneurs take advantage during such time to construct solar farms in rural and agricultural areas.

There was permission under the principal town plans in certain provinces to produce electricity from solar energy in rural and agricultural areas. Mainly problem that Thailand without laws on regulating elimination of electronic waste in the form of solar cells in spite of Code of Practice issued by Energy Regulatory Commission—regarded as a manual not the law in force.

The recommendation of this study that should be re-enactment of revised laws on equipment of solar rooftops and solar farms with provisions that were very much improved, appropriate, regulatory and supportive. For example, the announcement of Energy Regulatory Commission on purchases of solar electricity, especially solar rooftops, revised in the manner that there should be freedom of purchase; precisely, the limitation on the purchase amount of electricity should be abolished as epitomized of this by Germany and USA.

It was highly advisable that Town Plans Act B.E. 2518 should be revised by designating an area specifically used for energy affairs in the principal town plan; this was to assist monitoring land use according to the principal town plan in the long run.

Furthermore, there should be enactment of renewable energy law in particular with the provision that authorizes a sub-district administrative organization to consider application for generating electricity by providing one-stop services. To make it more effective, the law should firstly legalize the purchase process of electricity from producers to be fed into the providing system with unlimited amount allowed, and last but not in the least, provide equal access for all to utilize and produce renewable to be sold to the providing system.

**Keywords:** Laws, Solar Cells

## ความนำ

ประเทศไทยในขณะนี้ ยังไม่มีการตรากฎหมายเกี่ยวกับพลังงานทดแทนมาใช้บังคับอย่างชัดเจน ทั้งที่ได้ลงนามในพิธีสารเกียวโตที่จัดตั้งขึ้นภายใต้อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (UNFCCC) และสมัครใจเข้าร่วมโครงการกลไกการพัฒนาที่สะอาด (Clean Development Mechanism: CDM) แล้ว จึงทำให้เกิดปัญหาในการส่งเสริมและควบคุมการติดตั้งโซลาร์รูฟท็อป และกิจการโซลาร์ฟาร์มหลายประการ คือ เริ่มตั้งแต่กระบวนการขอ

อนุญาตจำหน่ายกระแสไฟฟ้าเข้าสู่ระบบสายส่งที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายหลายฉบับ ทำให้มีหลายขั้นตอน ประชาชนผู้สนใจจะติดตั้งโซลาร์รูฟท็อปไม่รู้ว่าจะต้องไปติดต่อที่ใดบ้าง เพราะการยื่นเอกสารแต่ละเรื่องจะต้องไปติดต่อสถานที่ตามประกาศของคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน เช่น การยื่นขออนุญาตจำหน่ายไฟฟ้าถ้าอยู่ในเขตกรุงเทพมหานคร และปริมณฑลต้องไปยื่นที่สาขาของการไฟฟ้านครหลวงที่กำหนดไว้ 18 แห่ง ส่วนภูมิภาคต้องไปยื่นที่การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคเขตซึ่งกำหนดไว้เพียง 12 แห่งทั่วประเทศ การสงวนสิทธิ์การยกเลิกสัญญาของการไฟฟ้าก็เป็นปัญหาที่ผู้ประกอบการทั้งโซลาร์รูฟท็อปและโซลาร์ฟาร์มไม่ได้รับความไม่เป็นธรรม เพราะไม่มีกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาการก่อสร้างว่าอย่างไรถ้าปฏิบัติตามแผนได้ และอย่างไรถ้าไม่เป็นไปตามแผน และในกรณีที่เจ้าพนักงานทุจริตในการตรวจสอบระบบก็ไม่มีบทลงโทษที่ชัดเจน ปัญหาการตีความกฎหมายขัดกันระหว่างอำนาจหน้าที่อนุญาตติดตั้งโซลาร์รูฟท็อปของคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน ตามพระราชบัญญัติประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ.2550 กับการตีความการติดตั้งโซลาร์รูฟท็อปขนาดไม่เกิน 10 กิโลวัตต์เป็นโรงงานอุตสาหกรรมจำพวกที่ 3 ต้องขอใบอนุญาต รง.4 ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ปัญหาการติดตั้งแผงเซลล์แสงอาทิตย์บนหลังคา ถูกตีความว่าเป็นการดัดแปลงอาคารทำให้ต้องขออนุญาตดัดแปลงอาคาร อ. 1 ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 จากปัญหาการขอใบอนุญาตทั้งสองทำให้กระบวนการติดตั้งโซลาร์รูฟท็อปล่าช้าและไม่สามารถขายไฟฟ้าได้ตามกำหนด จึงเกิดความเสียหายแก่ผู้ประกอบการทั้งสองเป็นอย่างมาก การจำกัดจำนวนการรับซื้อกระแสไฟฟ้า ก็เป็นอุปสรรค

สำคัญในการส่งเสริมการผลิตกระแสไฟฟ้าจากการติดตั้งโซลาร์รูฟท็อป และกิจการโซลาร์ฟาร์ม และยังขัดกับหลักกฎหมายฟีดอินทาร์ฟ (Feed-in-Tariff Law) ที่ประเทศไทยนำมาเป็นหลักในการปฏิบัติ แต่ไม่นำหลักการสำคัญในข้อ 1 เรื่องของการรับซื้อกระแสไฟฟ้าที่ผลิตได้จากพลังงานแสงอาทิตย์ก่อน และไม่จำกัดจำนวนมาบัญญัติไว้ในกฎหมายฉบับใด จึงอาจทำให้การผลิตกระแสไฟฟ้าจากพลังงานทดแทนไม่เป็นไปตามแผนที่วางไว้ร้อยละ 25 ในปีพ.ศ.2564 ปัญหามาตรการอุดหนุนผู้ประกอบการเกี่ยวกับพลังงานแสงอาทิตย์ เนื่องจากแผงเซลล์แสงอาทิตย์จากประเทศจีนมีราคาถูก แผงเซลล์แสงอาทิตย์ที่ผลิตในประเทศไทยจึงไม่สามารถสู้ราคาได้ ดังนั้นรัฐจึงควรออกกฎหมายบังคับให้แผงเซลล์แสงอาทิตย์ที่นำเข้าจากต่างประเทศ ต้องผ่านการตรวจสอบตามมาตรฐานของสำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม (สมอ.) เพื่อป้องกันสินค้าด้อยคุณภาพเข้าสู่ประเทศหรือออกประกาศหรือคำสั่งลดภาษีให้กับผู้ติดตั้งโซลาร์รูฟท็อปหรือกิจการโซลาร์ฟาร์มที่ใช้แผงเซลล์แสงอาทิตย์ที่ผลิตในประเทศไทย เพื่อช่วยและส่งเสริมให้มีผู้ผลิตแผงเซลล์แสงอาทิตย์ที่เป็นคนไทยมากขึ้น เรื่องของการควบคุมพื้นที่การติดตั้งโซลาร์ฟาร์มเพื่อป้องกันปัญหาการบุกรุกพื้นที่สีเขียว ซึ่งเป็นเขตชนบทและเกษตรกรรม มีปัญหาคือ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 มีช่องว่างเรื่องระยะเวลาการประกาศพื้นที่ควบคุมตามผังเมืองรวม และแผนของแต่ละจังหวัดก็ไม่เป็นมาตรฐานเดียวกันคือ บางจังหวัดอนุญาตให้ประกอบกิจการไฟฟ้าจากพลังงานแสงอาทิตย์ในพื้นที่สีเขียวได้ แต่จังหวัดใกล้เคียงกลับไม่อนุญาตให้ประกอบกิจการไฟฟ้าจากพลังงานแสงอาทิตย์ จึงอาจทำให้เกิดความสับสนในการตรวจสอบการใช้ที่ดินตามผังเมืองรวมของเจ้า

พนักงานได้ ปัญหาประการสุดท้าย คือ ไม่มีกฎหมายควบคุมการกำจัดขยะแผงเซลล์แสงอาทิตย์ซึ่งเป็นขยะอิเล็กทรอนิกส์ ปัจจุบันมีเพียงคู่มือประมวลหลักการปฏิบัติ (Code of Practice: CoP) เท่านั้น ซึ่งตามคู่มือนี้การกำจัดขยะแผงเซลล์แสงอาทิตย์ ต้องปฏิบัติตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องหลายฉบับ ซึ่งอาจทำให้สับสนในการปฏิบัติได้ ดังนั้นควรมีกฎหมายเฉพาะออกมาเพื่อบังคับใช้กับการกำจัดขยะแผงเซลล์แสงอาทิตย์โดยตรง

## วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายพลังงานทดแทน ในการส่งเสริมและควบคุมการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานแสงอาทิตย์แบบติดตั้งบนหลังคาและการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานแสงอาทิตย์แบบติดตั้งบนพื้นดินของประเทศไทย ของต่างประเทศ และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
2. เพื่อศึกษาปัญหาที่เกิดจากการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานแสงอาทิตย์แบบติดตั้งบนหลังคา และการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานแสงอาทิตย์แบบติดตั้งบนพื้นดินของภาคเอกชน และปัญหากลไกทางกฎหมายในการควบคุมกิจการดังกล่าว
3. เพื่อศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมายพลังงานทดแทนของต่างประเทศประเทศกับมาตรการทางกฎหมายพลังงานทดแทนของประเทศไทยว่าเหมือนหรือแตกต่างกันประการใด
4. เพื่อสามารถนำมาตรการทางกฎหมายของต่างประเทศที่มีความเหมาะสม มาปรับใช้กับกฎหมายภายในประเทศไทยได้อย่างเหมาะสม
5. เพื่อเสนอแนะแนวทางในการปรับปรุง แก้ไขมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานแสงอาทิตย์แบบติดตั้งบนหลังคา และการ

ผลิตไฟฟ้าจากพลังงานแสงอาทิตย์แบบติดตั้งบนพื้นดินที่มีอยู่เดิมให้มีความทันสมัยและครอบคลุมปัญหามากขึ้น และเสนอแนะแนวทางการร่างกฎหมายพลังงานทดแทนมาควบคุมกิจการดังกล่าวโดยตรง

## สมมติฐานของการวิจัย

หากประเทศไทยมีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย ที่เกี่ยวกับการส่งเสริม และควบคุมการติดตั้งโซลาร์รูฟท็อปและกิจการโซลาร์ฟาร์มที่มีอยู่เดิมให้มีการบริการแบบเบ็ดเสร็จ ณ จุดเดียว (One Stop Services) ไม่จำกัดจำนวนการรับซื้อกระแสไฟฟ้า มีมาตรการอุดหนุนผู้ผลิตแผงเซลล์แสงอาทิตย์ จะทำให้มีการส่งเสริมให้ประชาชนมีความสนใจที่จะผลิตกระแสไฟฟ้าจากพลังงานแสงอาทิตย์มากขึ้น การควบคุมนั้น หากมีการแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการผังเมือง การก่อสร้างโซลาร์ฟาร์มในพื้นที่สีเขียว ที่เป็นพื้นที่ชนบทและเกษตรกรรมจะลดน้อยลง การกำหนดมาตรการในการกำจัดขยะแผงเซลล์แสงอาทิตย์จะป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาขยะอิเล็กทรอนิกส์เพิ่มขึ้นได้ และหากมีการตรากฎหมายพลังงานทดแทนโดยตรง ออกมาบังคับใช้ โดยกำหนดสิทธิพิเศษให้กับกิจการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานแสงอาทิตย์ จะทำให้ประเทศไทยสามารถผลิตกระแสไฟฟ้าจากพลังงานแสงอาทิตย์ได้ตามแผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้า 9,516 เมกกะวัตต์ ภายในปี พ.ศ.2573

## วิธีดำเนินการวิจัย

เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับเรื่องนี้ได้กำหนดวิธีการวิจัยเป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยวิจัยจากเอกสาร หรือ Documentary Research) โดย ศึกษาจากตัวบทกฎหมายของทั้งประเทศไทยและต่างประเทศที่

เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดเกี่ยวกับการฟอกเงิน และการยึดและอายัดทรัพย์สินที่ได้มาจากการฟอกเงิน นอกจากนี้ยังศึกษาค้นคว้าจากข้อมูลเอกสารต่าง ๆ อันได้แก่ วิทยานิพนธ์ งานวิจัย บทความ ระเบียบข้อบังคับ และ คำพิพากษาของศาล ข้อมูลจากอินเทอร์เน็ต และ นำวิเคราะห์หลักกฎหมายและหาแนวทางเพื่อเสนอแนะให้มีความเป็นธรรมต่อผู้ที่ถูกยึดและอายัดทรัพย์สินโดยมิได้เป็นผู้กระทำความผิดต่อไป

## ผลการวิจัย

งานวิจัยนี้ ใช้ระเบียบวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยวิเคราะห์ข้อมูลจากการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) จากหนังสือ ตำรา บทความและเอกสารวิชาการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับ กฎหมายพลังงานทดแทน การผลิตไฟฟ้าจากเซลล์แสงอาทิตย์ ทั้งของต่างประเทศ และของประเทศไทย ตลอดจนการสืบค้นข้อมูลจากสื่ออิเล็กทรอนิกส์ มีการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) กับกลุ่มผู้ให้สัมภาษณ์ที่เกี่ยวข้องเฉพาะเจาะจง หลังจากนั้นสรุปประเด็นเพื่อจัดทำสนทนากลุ่ม (Focus Group) เพื่อเก็บข้อมูลกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องกับปัญหา ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง แบ่งออกเป็น 5 กลุ่ม คือ นักวิชาการด้านกฎหมายพลังงาน สมาชิกคณะอนุกรรมการเพื่อศึกษาอัตรารับซื้อไฟฟ้าจากพลังงานแสงอาทิตย์ในรูปแบบฟีดอินทารีฟ ที่เหมาะสมและเป็นธรรม ใน คณะกรรมาธิการการพลังงาน สภาผู้แทนราษฎร วิศวกรไฟฟ้าผู้ชำนาญการด้านการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานแสงอาทิตย์ ตัวแทนจากเทศบาล และ กลุ่มผู้ติดตั้ง และผู้ขออนุญาตจำหน่ายไฟฟ้าจากโซลาร์รูฟท็อป และกิจการโซลาร์ฟาร์ม เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล คือ แบบสัมภาษณ์เชิงลึก เครื่อง

บันทึกเสียง และกล้องบันทึกภาพ การสนทนากลุ่ม การเก็บรวบรวมข้อมูล ผู้วิจัยติดต่อประสานงานกับประชากรและกลุ่มตัวอย่างที่จะทำการสัมภาษณ์เชิงและสนทนากลุ่ม เพื่อสร้างสัมพันธภาพที่ดี รวมทั้งสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับวัตถุประสงค์การวิจัยและกระบวนการวิจัย หลังจากทำการสัมภาษณ์ประชากรและกลุ่มตัวอย่างโดยเรียงลำดับประเด็นคำถามตามแบบฟอร์มสัมภาษณ์เชิงลึกครั้งละ 1 ท่าน เมื่อเสร็จสิ้นการสัมภาษณ์เชิงลึกแล้วรวบรวมประเด็นปัญหาเพื่อจัดทำกรสนทนากลุ่ม 1 ครั้ง ในเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2558 สถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล คือ การวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) และหาข้อสรุปเชิงเหตุผล และข้อเสนอแนะเชิงกฎหมาย

## อภิปรายผล

การวิจัยเรื่องกลไกทางกฎหมายในการส่งเสริมและควบคุมการติดตั้งโซลาร์รูฟท็อปและกิจการโซลาร์ฟาร์ม สอดคล้องกับสมมติฐานที่ตั้งไว้ ทั้งนี้เพราะจากการสัมภาษณ์เชิงลึกและการสนทนากลุ่ม (Focus Group) พบว่าหากมีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเพื่อลดขั้นตอนการขออนุญาตจำหน่ายกระแสไฟฟ้า ไม่จำกัดจำนวนการรับซื้อกระแสไฟฟ้า มีมาตรการอุดหนุนจากรัฐบาล หรือมีกฎหมายพลังงานทดแทนมาใช้บังคับ เพื่อให้สิทธิพิเศษกับกิจการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานแสงอาทิตย์ ก็จะมีผู้สนใจติดตั้งโซลาร์รูฟท็อปและกิจการโซลาร์ฟาร์มมากขึ้น เช่น หลังจากที่มีการแก้ไขบัญชีท้ายกฎกระทรวง ลำดับที่ 88 ที่ออกตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.2535 เมื่อปี พ.ศ.2557 ให้การผลิตกระแสไฟฟ้าจากโซลาร์รูฟท็อปที่ไม่เกิน 10 กิโลวัตต์ ไม่ต้องขอใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงาน หรือ ใบอนุญาต รง.4 แล้วและหลังจากที่คณะกรรมการ

กำกับกิจการพลังงาน ยื่นเรื่องต่อกรมโยธาธิการและผังเมืองเพื่อขอยกเว้นให้บ้านที่อยู่อาศัยที่ติดตั้งโซลาร์รูฟท็อปขนาดไม่เกิน 70 ตารางเมตร กรณีแผงเซลล์แสงอาทิตย์แบบผลึกและไม่เกิน 150 ตารางเมตร แผงเซลล์แสงอาทิตย์แบบฟิล์มบาง ไม่ต้องยื่นขอใบอนุญาต (อ.1) ปรากฏว่าตามที่คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ ประกาศให้มีการรับซื้อไฟฟ้าจากการติดตั้งโซลาร์รูฟท็อป 100 เมกะวัตต์ อาคารประเภทบ้านอยู่อาศัย ในปี พ.ศ.2558 มีผู้สนใจมายื่นขอจำหน่ายไฟฟ้าเกินกว่า 100 เมกะวัตต์ แล้ว และกรณีของโซลาร์ฟาร์มที่กำหนดรับซื้อไฟฟ้าไว้ 2,800 เมกะวัตต์ ก็มีผู้สนใจมายื่นขอจำหน่ายกระแสไฟฟ้าเกินกว่าที่กำหนดไว้เช่นกัน จากการแก้ไขกฎหมายทั้งสองกรณีนี้ ถือได้ว่าเป็นไปตามแนวคิดเกี่ยวกับหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน คือ จำเป็นต้องมีระบบการเมืองการปกครองที่ให้หลักประกันและคำนึงถึงบทบาทของท้องถิ่นและการมีส่วนร่วมของประชาชนในการติดตั้งโซลาร์รูฟท็อปและกิจการโซลาร์ฟาร์ม

## ข้อเสนอแนะ

ผู้วิจัยแบ่งข้อเสนอแนะออกเป็น 2 แนวทางคือ ข้อเสนอแนะด้านกฎหมาย และข้อเสนอแนะด้านการบริหารจัดการ ซึ่งมีสาระสำคัญ ดังนี้

1. ข้อเสนอแนะด้านกฎหมาย แบ่งออกเป็น 2 กรณี คือ

1.1 การพัฒนากฎหมายระยะสั้น ควรมีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย ดังต่อไปนี้

1.1.1 พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 ควรมีการกำหนดสีเขียวพื้นที่การใช้ประโยชน์ที่ดินด้านกิจการพลังงานทดแทนเพื่อผลิตกระแสไฟฟ้าเพิ่มขึ้นมาอีกหนึ่งเขต เพราะการผลิตกระแสไฟฟ้าจาก

พลังงานทดแทนบางประเภทต้องใช้พื้นที่มาก เช่น กิจการโซลาร์ฟาร์ม จึงไม่ควรจะอนุญาตให้ดำเนินการในพื้นที่สีเขียวได้ เพราะจะลดพื้นที่ในการทำการเกษตร และทำให้สินค้าเกษตรซึ่งเป็นหนึ่งในปัจจัยสี่มีราคาแพงขึ้น และก่อนที่จะมีการแก้ไขกฎหมายดังกล่าว รัฐควรเร่งดำเนินการจัดทำแผนผังเมืองรวม เพื่อประกาศเป็นกฎกระทรวงควบคุมพื้นที่การใช้ประโยชน์ที่ดินให้ครอบคลุมทุกจังหวัดโดยเร็ว เพราะปัจจุบันกิจการโซลาร์ฟาร์มมีการขยายตัวเป็นอย่างมาก ดังนั้นความต้องการใช้พื้นที่จึงมากตามไปด้วย หากรัฐไม่เร่งดำเนินการประกาศควบคุมพื้นที่ ก็อาจจะทำให้บางจังหวัดไม่เหลือพื้นที่ในการทำการเกษตรเลยก็เป็นได้

1.1.2 ระเบียบประกาศที่ออกตามพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ.2550 ประกาศคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (กกพ.) เรื่องการรับซื้อไฟฟ้าจากการผลิตไฟฟ้าพลังงานแสงอาทิตย์ที่ติดตั้งบนหลังคา พ.ศ.2556

เนื่องจาก ข้อที่ 1 ของพระราชบัญญัติฉบับนี้ ได้กำหนดปริมาณการรับซื้อกระแสไฟฟ้าไว้ 200 เมกะวัตต์ โดยแบ่งเป็นบ้านอยู่อาศัยไม่เกิน 10 กิโลวัตต์ อาคารธุรกิจขนาดเล็กไม่เกิน 250 กิโลวัตต์ อาคารธุรกิจขนาดกลาง ขนาดใหญ่หรือโรงงานไม่เกิน 1,000 กิโลวัตต์ กรณีโซลาร์ฟาร์ม มีประกาศของคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน กำหนดปริมาณการรับซื้อกระแสไฟฟ้าไว้ 1,000 เมกะวัตต์ และขออนุญาตติดตั้งได้ไม่เกิน 90 เมกะวัตต์ จึงทำให้เกิดปัญหามีผู้ต้องการยื่นใบขออนุญาตจำหน่ายกระแสไฟฟ้าเกินกว่าเป้าหมาย AEDP

ผู้วิจัยจึงขอเสนอแนะว่าคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน ควรแก้ไขประกาศ ข้อที่ 1 ไม่จำกัดจำนวนการรับซื้อกระแสไฟฟ้า ควรจะปล่อยให้เสรีให้

ประชาชนทุกคนได้มีโอกาสผลิตกระแสไฟฟ้าเพื่อใช้หรือขายให้กับกรไฟฟ้าได้ ซึ่งเป็นไปตามหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน ที่เป็นหลักการพื้นฐานของการพัฒนาที่ยั่งยืน

## 1.2 การพัฒนากฎหมายระยะยาว

ควรมีการจัดทำ พระราชบัญญัติพลังงานทดแทน เพื่อประกาศใช้บังคับกับกิจการพลังงานโดยเฉพาะ เนื่องจากการติดตั้งโซลาร์ฟาร์มที่อุปและกิจการโซลาร์ฟาร์มเพื่อขายไฟฟ้าให้กับกรไฟฟ้านั้น เป็นกิจการพลังงาน แต่ไม่มีกฎหมายพลังงานทดแทนมาเป็นหลักในการดำเนินการ จึงทำให้เกิดปัญหาหลายประการ และการจัดทำร่างพระราชบัญญัติพลังงานทดแทนควรมีหลักการสำคัญดังนี้

1.2.1 วัตถุประสงค์ของร่างพระราชบัญญัติพลังงานทดแทน ต้องให้ประชาชนทุกคนมีสิทธิเท่าเทียมกัน ในการใช้และผลิตพลังงานทดแทนเพื่อขายสู่ระบบสายส่งไฟฟ้า

1.2.2 แนวนโยบายพื้นฐานของรัฐต้องประกอบไปด้วยหลักการสำคัญ 3 ประการ คือ

1.2.2.1 รับซื้อกระแสไฟฟ้าที่ผลิตได้จากพลังงานทดแทนก่อน โดยไม่จำกัดจำนวน

1.2.2.2 ระยะเวลาในการรับซื้อไฟฟ้ามีสัญญา 25 ปี

1.2.2.3 การจ่ายเงินเพิ่มเติมให้กับผู้ผลิตตามประเภทของเชื้อเพลิง จำนวนเงินที่เพิ่มขึ้นมานี้ ผู้ใช้ไฟฟ้าทั่วประเทศเป็นผู้จ่าย

1.2.3 กำหนดสิทธิพิเศษต่างๆ ดังนี้

1.2.3.1 กำหนดประเภทของโรงผลิตไฟฟ้าพลังงานทดแทนที่ไม่ถือเป็นโรงงานตาม

กฎหมายว่าด้วยโรงงาน หรือให้เป็นโรงงานที่ได้รับการยกเว้นให้จัดตั้งได้ในบางพื้นที่

1.2.3.2 กำหนดให้การดำเนินการใดๆ เพื่อผลิตไฟฟ้าจากพลังงานทดแทนบางประเภท ไม่ถือเป็นการกระทำตามมาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2535

1.2.3.3 กำหนดประเภทของโรงผลิตไฟฟ้าพลังงานทดแทนที่ได้รับการยกเว้นจากกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง ทั้งนี้ การยกเว้นต้องไม่ไปกระทบการใช้ประโยชน์ที่ดินตามที่กำหนดไว้ในผังเมือง

1.2.3.3 กำหนดข้อยกเว้นสำหรับการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานทดแทนเพื่อใช้ในชุมชนชนิดติดตั้งอิสระ (กรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน. 2556 : มาตรา 29)

1.2.3.4 กำหนดให้เทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นผู้ที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการรับเรื่องขออนุญาตจำหน่ายไฟฟ้าจากประชาชนเพื่อประสานหน่วยงานที่เกี่ยวข้องตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร กฎหมายว่าด้วยการผังเมืองหรือกฎหมายว่าด้วยการพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน

1.2.3.5 กำหนดให้ผู้ติดตั้งการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานแสงอาทิตย์แบบติดตั้งบนหลังคา ไม่ต้องจ่ายภาษีเงินได้จากการจำหน่ายไฟฟ้าให้กับกรไฟฟ้า หากใช้แผงเซลล์แสงอาทิตย์และอุปกรณ์ติดตั้งแผงเซลล์แสงอาทิตย์ที่ผลิตในประเทศไทย โดยมิคนไทยเป็นผู้ถือหุ้นเกินกว่ากึ่งหนึ่ง

1.2.4 จัดตั้งระบบการวางแผนพลังงานหมุนเวียนแบบมีส่วนร่วมที่สอดคล้องกันนับแต่

ระดับชาติ ภาค จังหวัด และท้องถิ่น โดยตั้งกองทุนวิจัยและพัฒนาพลังงานหมุนเวียนในแต่ละจังหวัดเพื่อเป็นกลไกหลักในการวางแผน พร้อมกับพัฒนาระบบติดตามตรวจสอบผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมและสุขภาพที่เป็ดกว้างต่อการเข้ามตรวจสอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชน ตลอดจนมีกลไกกระบวนการป้องกันเยียวยาผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมและสุขภาพที่ชัดเจน เป็นธรรมและทันการณั้ มติสมัชชาปฏิรูปประเทศไทยระดับชาติ ครั้งที่ 3

1.2.5 เพื่อประโยชน์ในการควบคุมการใช้พื้นที่ตามผังเมืองรวม ควรห้ามมิให้มีการติดตั้งโซลาร์ฟาร์ม ที่มีขนาดเกินกว่า 10 กิโลวัตต์ ในที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นน้อย ที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นปานกลาง ที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นปานกลาง ที่ดินประเภทชนบทและเกษตรกรรม ที่ดินประเภทอนุรักษ์ชนบทและเกษตรกรรม ที่ดินประเภทอนุรักษ์เพื่อส่งเสริมศิลปวัฒนธรรมไทยและที่ดินประเภทสถาบันราชการ การสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ

## 2. ข้อเสนอแนะด้านการบริหารจัดการ

ด้านการบริหารจัดการมีปัญหาหลัก คือ เรื่องของขั้นตอนการขออนุญาตจำหน่ายไฟฟ้าที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายหลายฉบับ จึงมีความเกี่ยวพันกับหลายหน่วยงานดังได้อธิบายมาแล้วนั้น ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะ คือ ให้คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานปรึกษารัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงาน กรมโรงงานอุตสาหกรรม กรมโยธาธิการและผังเมือง การไฟฟ้าแห่งประเทศไทยและตัวแทนจากเทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบล เรื่องการมอบอำนาจหน้าที่ในการรับเรื่องใบขออนุญาตจำหน่ายไฟฟ้าจากประชาชนในพื้นที่ แล้วดำเนินการส่งต่อให้หน่วยงานที่

เกี่ยวข้องกับพิจารณาในส่วนของตนและส่งกลับมายังเทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อประกาศให้ผู้อยู่ในใบอนุญาตทราบถึงผลการพิจารณาภายในระยะเวลาที่กำหนด ซึ่งเป็นการลดขั้นตอนและกระบวนการที่ซับซ้อนของการยื่นใบขออนุญาตจำหน่ายกระแสไฟฟ้าและเป็นไปตามหลักการบริการแบบเบ็ดเสร็จในจุดเดียว (One Stop Services) อีกทั้งยังเป็นการตรวจสอบระบบการทำงานระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยตนเอง เช่น ถ้าการไฟฟ้าไม่อนุญาตให้ส่งกระแสไฟฟ้าเข้าสู่ระบบสายส่ง หรือยกเลิกสัญญาซื้อขายไฟฟ้าก็ต้องแจ้งเหตุผลให้เทศบาล

หรือองค์การบริหารส่วนตำบลทราบเพื่อแจ้งข้อมูลแก่ผู้อยู่ในใบอนุญาตอีกทอดหนึ่ง

เหตุผลในการเสนอแนะให้เทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการด้านเอกสารขอจำหน่ายไฟฟ้า เป็นเพราะว่าเทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นองค์กรที่ใกล้ชิดกับประชาชนและประชาชนสามารถเข้าถึงได้อย่างไม่เกรงกลัว อีกทั้งยังมีหน่วยงานช่างไฟฟ้าซึ่งสะดวกในการให้บริการด้านการให้คำปรึกษาหรือตรวจสอบระบบไฟฟ้าที่ติดตั้งของประชาชนในเบื้องต้นได้

## เอกสารอ้างอิง

- การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค. (2555). **คู่มือการขอจำหน่ายไฟฟ้ากับการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค**. กรุงเทพฯ: การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค.
- คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ. (2556). **เรื่องที่ 4 รายงานผลการดำเนินงานคณะกรรมการบริหารมาตรการส่งเสริมการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานหมุนเวียน**. มติคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ ครั้งที่ 2/2556 ครั้งที่ 145. กรุงเทพฯ: กระทรวงพลังงาน.
- ประสาธน์ มีแต่้ม. (2554). **ปาฐกถาถากาล ครั้งที่ 7 เรื่องความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมด้านพลังงาน**. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- \_\_\_\_\_. (2557). **รัฐธรรมนูญควรวัดบัญชีอะไรในเรื่องพลังงาน**. (ออนไลน์). จาก [www.manager.co.th/South/ViewNews.aspx?NewsID=9570000135689](http://www.manager.co.th/South/ViewNews.aspx?NewsID=9570000135689).
- เลาะรั้วนายช่าง. (2558). **ผังเมืองรวมไม่กำหนดอายุ**. (ออนไลน์). จาก [http://daily.khaosod.co.th/view\\_news.php?newsid](http://daily.khaosod.co.th/view_news.php?newsid).
- ASTV ผู้จัดการ. (2555). **มังกรสุดผีดหวังที่อียูตั้งกรรมการสอบเรื่องทุ้มตลาดโซลาร์ฯ**. (ออนไลน์). จาก <http://www.manager.co.th/Home/ViewNews.aspx?NewsID=9570000068504>.