

ปัญหากฎหมายการพัฒนาพลังงานชีวมวลของกรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน ตามพระราชบัญญัติการพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน พ.ศ. 2535¹

เฉลิมรัตน์ รัตนวงศ์²

จากการศึกษาเกี่ยวกับปัญหากฎหมายการพัฒนาพลังงานชีวมวลของกรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงานตามพระราชบัญญัติการพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน พ.ศ. 2535 มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาเนื้อหา ความหมาย แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการพลังงานทดแทน โดยเฉพาะพลังงานชีวมวลของกรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน โดยผู้ค้นคว้ามุ่งศึกษาโดยเฉพาะพระราชบัญญัติการพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน พ.ศ. 2535 เนื่องจากประเทศไทยเป็นประเทศเกษตรกรรมที่สำคัญแห่งหนึ่งของโลก ประชาชนกว่าร้อยละ 50 ประกอบอาชีพเกษตรกรรม ผลพลอยได้ที่สำคัญนอกเหนือ จากผลผลิตการเกษตรก็คือ วัสดุเหลือทิ้งทางการเกษตร เช่น ฟางข้าว แกลบ กากอ้อย กาก ใบ และทะลายปาล์ม

สำหรับ ชีวมวล (Biomass) เป็นสารอินทรีย์ชนิดหนึ่งที่เป็นแหล่งกักเก็บพลังงานจากธรรมชาติและสามารถนำมาใช้ผลิตพลังงานได้ เช่น เศษวัสดุเหลือใช้ทางการเกษตร หรือกากจากกระบวนการผลิตในอุตสาหกรรมการเกษตร เช่น แกลบ ได้จากการสีข้าวเปลือกขานอ้อย ได้จากการผลิตน้ำตาลทรายเศษไม้ ได้จากการแปรรูปไม้ยางพาราหรือไม้ยูคาลิปตัสเป็นส่วนใหญ่ และบางส่วนได้จากสวนป่าที่ปลูกไว้ กากปาล์ม ได้จากการสกัดน้ำมันปาล์มดิบออกจากผลปาล์มสด กากมันสำปะหลัง ได้จากการผลิตแป้งมันสำปะหลัง ชังข้าวโพด ได้จากการสีข้าวโพดเพื่อนำเมล็ดออกกบและกะลามะพร้าว ได้จากการนำมะพร้าวมาปอกเปลือกออกเพื่อนำเนื้อมะพร้าวไปผลิตกะทิ และน้ำมันมะพร้าวสำเร็จรูป ได้จากการผลิตแอลกอฮอล์ เป็นต้นชีวมวล สามารถเปลี่ยนรูปเป็นพลังงานได้ เพราะในขั้นตอนของการเจริญเติบโตนั้น พืชใช้คาร์บอนไดออกไซด์และน้ำ ข้อดีของพลังงานชีวมวล ทำให้เศรษฐกิจท้องถิ่นจะเจริญเติบโต เกษตรกรจะมี

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการศึกษาอิสระ เรื่อง ปัญหากฎหมายการพัฒนาพลังงานชีวมวลของกรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงานตามพระราชบัญญัติการพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน พ.ศ. 2535 โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์จุฑา วงศ์ทองสรรค์ และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์ประเทือง ธนิยผล และรองศาสตราจารย์จรัส เล็งวิทยา

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต ภาคพิเศษ วิทยาเขตบางนา คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

รายได้เพิ่มขึ้น เนื่องจากสามารถขายได้ทั้งผลิตผลทางการเกษตรและเศษเหลือจากการเกษตรที่เคยทิ้ง และก่อให้เกิดรายได้กับชุมชนผ่านทางภาษีท้องถิ่นที่มีการพัฒนาอุตสาหกรรมอื่น ๆ ตามมา เนื่องจาก โครงการผลิตกระแสไฟฟ้าจากเชื้อเพลิงชีวมวล สามารถช่วยพัฒนาอุตสาหกรรม ต่อเนื่องในท้องถิ่นได้ ช่วยสร้างงานในท้องถิ่นนั้น เพราะจะมีการจ้างงานเพื่อทำงานในโรงไฟฟ้า เกิดระบบเศรษฐกิจรอบแหล่งผลิตเงินหมุนเวียนอยู่ในท้องถิ่น ประชาชนไม่ย้ายถิ่นฐานเพื่อหางานทำที่อื่น เป็นทางเลือกใหม่ในการผลิตกระแสไฟฟ้า ที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม และความมั่นคงในการผลิตกระแสไฟฟ้าของประเทศจะเพิ่มขึ้น เนื่องจากมีโรงไฟฟ้าพลังชีวมวลขนาดเล็กกระจายอยู่ทั่วประเทศ ปัญหาไฟดับในพื้นที่ห่างไกลจะลดลงหากมี โรงไฟฟ้าขนาดเล็กไปอยู่ใกล้ ๆ

ในส่วนของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับพลังงานของประเทศไทยนั้นได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน พ.ศ. 2535 โดยได้ประกาศใช้จนถึงปัจจุบันมาแล้ว 28 ปี และจากการตรวจสอบทางเว็บไซต์ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา <https://www.krisdika.go.th> ไม่มีข้อมูลปรากฏว่าพระราชบัญญัตินี้ได้ถูกปรับปรุงแก้ไขเพื่อให้สอดคล้องต่อยุคสมัยในการพัฒนาพลังงานทดแทนของประเทศแต่อย่างใด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปัจจุบันประเทศไทยมียุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2561–2580 ซึ่งเป็นแผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ที่มีการกล่าวถึงการพัฒนาพลังงานและด้านกฎหมายภายในชาติ และสอดคล้องกับการพัฒนาพลังงานชีวมวลให้เทียบเท่าสากล ทำให้เกิดประเด็นปัญหาทางกฎหมายที่น่าสนใจเพื่อทำการวิจัย เช่น

ประเด็นปัญหาเนื่องมาจากประเทศไทยมีเชื้อเพลิงชีวมวลประเภทเศษวัสดุทางการเกษตรที่ยังไม่ได้นำไปใช้ประโยชน์กว่า 5,000 ตัน สามารถผลิตกระแสไฟฟ้าได้ถึง 700 เมกกะวัตต์ ในปัจจุบันชีวมวลเหล่านี้ถูกกำจัดทิ้งอย่างไม่ถูกต้องและทำให้เกิดปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อม การนำชีวมวลมาใช้ผลิตกระแสไฟฟ้าจึงได้ทั้งพลังงานและช่วยลดมลพิษในเวลาเดียวกัน แต่อย่างไรก็ตามการเผาชีวมวลเป็นจำนวนมากเพื่อผลิตไอน้ำสำหรับหมุนเครื่องกำเนิดไฟฟ้า จะทำให้เกิดมลพิษและสิ่งคุกคามสุขภาพที่อาจสร้างผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนได้ถ้าหากไม่มีการจัดการที่เหมาะสม ทำให้มลพิษและสิ่งคุกคามสุขภาพที่เกี่ยวข้องกับโรงไฟฟ้าชีวมวล มีตั้งแต่มลพิษทางอากาศ ที่สำคัญ คือ ฝุ่นละออง โรงไฟฟ้าชีวมวลจะทำให้เกิดฝุ่นขนาดเล็กที่เกี่ยวข้องกับการเจ็บป่วยด้วยโรคทางเดินหายใจ การลดลงของประสิทธิภาพการทำงานของปอด การเพิ่มอัตราการเข้ารับการรักษาดูแลในโรงพยาบาลด้วยโรคระบบทางเดินหายใจและโรคหัวใจ และการเพิ่มขึ้นของสถิติการเสียชีวิตด้วยโรคปอดและหัวใจ อีกทั้งยังทำให้เกิดก๊าซออกไซด์ของไนโตรเจน และก๊าซคาร์บอนมอนอกไซด์ รวมถึงก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ ซึ่งเป็นก๊าซเรือนกระจกที่ทำให้เกิดภาวะโลกร้อนด้วย นอกจากนี้ฝุ่นและก๊าซพิษที่กล่าวมาแล้ว คว้นจากการเผาชีวมวลยังมีสารอื่นอีกนับพันชนิด ในจำนวนนี้หลายชนิดเป็นสารที่อยู่ในกลุ่มสารอันตรายต่อสุขภาพ และบางชนิดเป็นสารก่อมะเร็ง และยังมีผลกระทบต่อมาคือโรงไฟฟ้าชีวมวลจำเป็นต้องใช้น้ำเป็นจำนวนมาก สำหรับปรับลดอุณหภูมิของระบบ

ผลิตกระแสไฟฟ้า จึงอาจทำให้เกิดปัญหาการขาดแคลนน้ำของชุมชน และสร้างผลกระทบต่อการเกษตรในพื้นที่ น้ำทิ้งจากโรงไฟฟ้าอาจมีอุณหภูมิสูงจนสร้างผลกระทบต่อการดำรงชีวิตของสัตว์น้ำและระบบนิเวศน์ของแหล่งน้ำในพื้นที่ได้ จึงได้จากโรงไฟฟ้าอาจมีสารโลหะหนักปนเปื้อนอยู่ ถ้าจัดการไม่ดีอาจสร้างผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในพื้นที่ได้ นอกจากนี้ประชาชนที่อยู่รอบโรงไฟฟ้าอาจได้รับความเดือดร้อนรำคาญจากกลิ่นเหม็น ผุนละอองที่ทำให้บ้านเรือนและสิ่งของเครื่องใช้สกปรก รวมถึงความเครียดจากความรู้สึกไม่ปลอดภัย และวิตกกังวลต่อผลกระทบต่อสุขภาพของตนเองและครอบครัว ปัญหาดังกล่าวจะเห็นได้ว่า ไม่มีบทบัญญัติที่ครอบคลุมในอำนาจหน้าที่ของกรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน ส่วนราชการที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติการพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน พ.ศ. 2535 ในการดูแลความปลอดภัย ความเสี่ยง หรือการเยียวยา ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นในการผลิตพลังงานทดแทนโดยเฉพาะพลังงานชีวมวล กล่าวคือ มาตรา 6 ให้กรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน มีอำนาจหน้าที่สำรวจ รวบรวมข้อมูล วิเคราะห์ ทดลองและตรวจสอบเกี่ยวกับพลังงานในด้านพลังงานการผลิต การแปรรูป การส่ง และการใช้ศึกษา วางแผน และวางโครงการเกี่ยวกับพลังงานและกิจการที่เกี่ยวข้อง ค้นคว้าและพัฒนา สาธิต ก่อให้เกิดโครงการริเริ่มเกี่ยวกับการผลิต การแปรรูป การส่ง การใช้ และการอนุรักษ์แหล่งพลังงาน ออกแบบสร้าง และบำรุงรักษาแหล่งผลิตแหล่งแปรรูป ระบบส่ง และระบบใช้พลังงาน เช่น การผลิตไฟฟ้าจากพลังงานหมุนเวียนและพลังงานชนิดใหม่การผลิตเชื้อเพลิงจากชีวมวลและการสูบน้ำด้วยไฟฟ้า กำหนดระเบียบและมาตรฐานเกี่ยวกับการผลิต การแปรรูป การส่ง การใช้ และการอนุรักษ์แหล่งพลังงาน ตลอดจนควบคุมดูแลให้เป็นไปตามระเบียบและมาตรฐานนั้น กำหนดอัตราค่าตอบแทน สำหรับการใช้พลังงานที่ดำเนินการโดยกรมพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน จัดให้มี ควบคุม สร้าง ชื่อ ขาย เช่า โอน หรือรับโอนแหล่งผลิต แหล่งแปรรูป ระบบส่งและระบบจำหน่ายพลังงาน และออกใบอนุญาตผลิตหรือขายการผลิตพลังงาน ถ่ายทอดเทคโนโลยี ส่งเสริม ฝึกอบรมเผยแพร่เกี่ยวกับการผลิต การแปรรูป การส่ง การใช้และการอนุรักษ์แหล่งพลังงาน ตลอดจนเป็นศูนย์กลางการประสานความร่วมมือในกิจการที่เกี่ยวข้อง จากมาตราดังกล่าว จะมีปัญหาของกฎหมายคือ ไม่มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลความปลอดภัย ความเสี่ยง หรือการเยียวยา ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นในการผลิตพลังงานทดแทนโดยเฉพาะพลังงานชีวมวลที่อาจเกิดขึ้นได้กับเจ้าหน้าที่ หน่วยงานทั้งภาครัฐและภาคเอกชน บุคคลที่เกี่ยวข้อง บทบัญญัติดังกล่าวเป็นการบัญญัติไว้เพื่อให้เกิดการตีความแบบวงกว้างไม่เฉพาะเจาะจงแต่อย่างใด

ประเด็นปัญหาที่สอง ถ้อยคำในบทบัญญัติไม่เป็นมาตรการเชิงบังคับจึงทำให้การผลักดันในการพัฒนาพลังงานทดแทนของชาติไม่มีประสิทธิภาพเทียบเท่าสากล เนื่องจากมาตรา 10 ในการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่กรมพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน อาจขอให้กระทรวง ทบวง กรม ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หรือบุคคลใด ๆ เสนอรายละเอียดทางวิชาการ การเงิน สถิติ และเรื่องต่าง ๆ ที่จำเป็นได้ โดยนัยบทบัญญัตินี้ดังกล่าวคำว่า “อาจขอให้” ควรได้รับการแก้ไขปรับปรุงเนื่องจากในปัจจุบันรายละเอียดทางวิชาการ การเงิน

สถิติ และเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาพลังงานทดแทนเป็นส่วนสำคัญในการยกระดับความก้าวหน้าในด้านพลังงานทดแทนของชาติ ยกตัวอย่าง เช่น รายละเอียดทางวิชาการจากพลังงานชีวมวลในพื้นที่ต่าง ๆ การใช้วัสดุในการผลิตที่แตกต่างกันในแต่ละประเภท เช่น ข้าวและข้าวสาลี เศษเหลือจากข้าวและข้าวสาลี แกลบและฟาง แกลบนั้นมาจากข้าว เนื่องจากแกลบของข้าวสาลีไม่เคยหล่นในการเก็บเกี่ยวและสามารถนำไปผ่านกระบวนการโดยไม่ต้องกำจัดออก แกลบข้าวมีขนาดเท่ากันและรูปร่างเหมือนกันและเหมาะสมในการใช้ในกระบวนการขนส่ง แกลบข้าวมีโครงสร้างที่แข็งแรงและไม่เหมาะสมในการนำไปหมักเนื่องจากมีลิกนินและซลิกาอยู่เป็นจำนวนมาก แกลบข้าวนั้นถูกใช้เป็นเชื้อเพลิงสำหรับการเผาไหม้ ซลิกาที่อยู่ในแกลบข้าวที่มีจำนวนมากอาจสร้างความเสียหายให้แก่เตาเผาในระหว่างการเผา ในทางตรงกันข้ามฟางนั้นมีลิกนินและซลิกาเหมือนกันแต่เหมาะสมกับการหมักมากกว่าแกลบ ดังนั้นจึงถูกใช้ผลิตพลังงานโดยการเผาและการหมัก ข้าวโพด เศษข้าวโพดนั้นได้จากการเก็บเกี่ยวในไร่ เช่น ใบ ลำต้นและอื่น ๆ แต่ยังสามารถใช้ข้าวโพดหลังจากนำไปผ่านกระบวนการเนื้อของข้าวโพดนั้นเต็มไปด้วยแป้งและสามารถนำไปใช้ในการผลิตเอทานอลผ่านการหมักในสหรัฐอเมริกา อ้อย ทุกส่วนของอ้อยนอกจากลำต้น เช่น ยอดน้ำตาลอยู่น้อยใบและรากที่ถูกกำจัดออกเพื่อส่งลำต้นไปผลิตน้ำตาลถูกทิ้งเป็นเศษอ้อยในไร่ เศษไม้เหลือใช้จากอุตสาหกรรมผลิตไม้ ชนิดของไม้และปริมาณความชื้นที่สะสมในเศษไม้จากกระบวนการผลิตไม้ เช่น โรงเลื่อย โรงผลิตไม้อัดมีได้หลากหลาย ไม้เหลือใช้ขนาดใหญ่คือ เศษไม้และถูกใช้ในการผลิตเชื้อกระดาษและวัสดุที่มีส่วนผสมของไม้ เช่น ท่อนไม้จากโรงเลื่อยและแก่นไม้จากโรงทำไม้อัด ไม้เหลือใช้ขนาดเล็ก เช่น เปลือกไม้ ขี้เลื่อย เศษไม้ที่ได้จากการไสไม้ เศษไม้อัดถูกใช้เป็นคอกปศุสัตว์ เชื้อเพลิงในบอยเลอร์และปุ๋ยผสม เพียง 7% เท่านั้นจาก 12 ล้านลูกบาศก์เมตรของเศษไม้ที่ถูกผลิตในปี 2019 ที่ใช้เผาไม้ได้และใช้งานไม้ได้ ในโรงเลื่อยขนาดใหญ่แม้ว่าการปล่อยสารในอากาศเป็นศูนย์จะเป็นไปได้โดยการรีไซเคิลเศษเหลือใช้สำหรับผลิตเป็นกระแสไฟฟ้าหรือไอน้ำในการอบไม้ แต่สำหรับโรงเลื่อยไม้ขนาดเล็กต้องสร้างระบบการเก็บสะสม ในปัจจุบันการผลิตไม้เป็นก้อนกลม ๆ จากเปลือกไม้และขี้เลื่อยมีปริมาณมากขึ้นเพื่อการใช้งานที่ง่ายขึ้นและมีความหนาแน่นของพลังงานมาก การเก็บสถิติในการผลิตกระแสไฟฟ้าหรือปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นของโรงไฟฟ้าพลังงานชีวมวลจากหน่วยงานส่วนท้องถิ่นที่ดูแลรับผิดชอบ เพื่อให้ทราบข้อมูลว่าวัสดุชนิดใดให้พลังงานในการผลิตได้มากกว่ากัน อีกทั้งมาตรฐานหรือประสิทธิภาพของโรงไฟฟ้า เนื่องจากภาครัฐไม่ได้กำหนดค่าใดไว้เลย ขึ้นอยู่กับผู้ประกอบการจะดำเนินการเอง เมื่อประสิทธิภาพของเครื่องจักรผลิตไฟฟ้าและระบบไม่ดีทำให้ระบบเผาไหม้ไม่ดี ส่งผลต่อการปล่อยค่ามลพิษที่อาจจะสูงขึ้นได้ ชุมชนรอบโรงไฟฟ้าขาดความเชื่อมั่น และทำให้รัฐเสียโอกาสในการใช้สายส่งไฟฟ้าให้เต็มประสิทธิภาพ เป็นต้น รายละเอียดที่ได้กล่าวมาเป็นรายละเอียดเชิงวิชาการที่สำคัญในการผลิตพลังงานชีวมวล เป็นข้อมูลที่ต้องมีการเปิดเผยจากหน่วยงานทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องกับการผลิตพลังงานชีวมวล เนื่องจากในปัจจุบันยังไม่มีมาตรการบังคับให้รายงานข้อมูลต่าง ๆ อีกทั้งหากมองย้อนกลับไปถึงแต่พระราชบัญญัติการ

พัฒนาและส่งเสริมพลังงาน พ.ศ. 2535 ได้ถูกประกาศใช้จนถึงปัจจุบัน จะเห็นได้ว่า บทบัญญัติตามมาตรา 10 เป็นบทบัญญัติทางกฎหมายที่เปิดช่องให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาพลังงานชีวมวลจะเปิดเผยข้อมูลหรือไม่ก็ได้ ทำให้การพัฒนาพลังงานทดแทนโดยเฉพาะพลังงานชีวมวลในประเทศมีความก้าวหน้าไม่สามารถเทียบเท่าสากลได้ เนื่องจากการให้ข้อมูลรายละเอียดทางวิชาการต่าง ๆ หรือที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาพลังงานทดแทน ในหลายองค์กรที่เกี่ยวข้องไม่มีความต่อเนื่องเพื่อให้เกิดการพัฒนาต่อยอดขึ้นไป ดังนั้น หากบทบัญญัติดังกล่าวยังคงไว้ซึ่งคำว่า “อาจขอให้” อาจมีผลทำให้บางหน่วยงานหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาพลังงานทดแทนไม่ส่งข้อมูลที่มีประโยชน์ต่อการพัฒนาได้

ประเด็นปัญหาที่สาม พระราชบัญญัติการพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน พ.ศ. 2535 ไม่มีบทบัญญัติที่ชัดเจนเป็นหนึ่งเดียวในการพัฒนาและส่งเสริมพลังงานชีวมวล เนื่องจากแนวนโยบายการส่งเสริมพลังงานทางเลือก พลังงานทดแทน และพลังงานหมุนเวียนของไทยยังขาดเป้าหมายและแนวทางที่ชัดเจนและต่อเนื่อง ดังนั้นกฎหมายที่ออกมาบังคับใช้จึงเป็นไปในทิศทางที่ไม่ต่อเนื่องเช่นเดียวกัน ปัจจุบันมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องทั้ง พระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติการพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติการส่งเสริมอนุรักษ์พลังงาน พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 ระเบียบกรมป่าไม้ว่าด้วยการเบิกจ่ายเงินโครงการส่งเสริมปลูกไม้โตเร็วเพื่อเป็นพลังงานทดแทน พ.ศ. 2552 และประกาศอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง แต่ก็จะเป็นไปในทิศทางที่กระจัดกระจายตามแนวนโยบายของแต่ละหน่วยงานที่รับผิดชอบ ไม่มีการบูรณาการและเชื่อมโยงกัน เกิดปัญหายุ่งยากแก่การดำเนินการส่งเสริมพลังงานหมุนเวียนของไทย โดยเฉพาะพลังงานชีวมวล ยกตัวอย่าง เช่น การผลิตพลังงานชีวมวล หากทำการตัดไม้โตเร็วในพื้นที่แปลงปลูกป่าอาจผิดกฎหมายว่าด้วยการป่าไม้ในส่วนการตัดไม้การแปรรูปไม้ได้ หรือการเคลื่อนย้ายไม้ไปโรงไฟฟ้าพลังงานชีวมวลก็อาจเป็นการกระทำความผิดในการเคลื่อนย้ายไม้ได้ ไม่มีหน่วยงานกลาง องค์กร หรือคณะกรรมการ ที่จะเป็นตัวแทนในการอนุมัติหรือเห็นชอบในกระบวนการผลิตพลังงานชีวมวล เป็นต้น อีกทั้งยังไม่สอดคล้องให้เป็นไปตามแนวนโยบาย ต้องมีความสอดคล้องเหมาะสมกับบริบทต่าง ๆ และมีเท่าที่จำเป็นของยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2561–2580 อีกด้วย ซึ่งปัจจุบันกระบวนการทางกฎหมายในการพัฒนาพลังงานชีวมวลยังไม่มีความเป็นหนึ่งเดียวแบบเบ็ดเสร็จหรือการให้บริการแบบจุดเดียวเบ็ดเสร็จ (One-Stop Service) หมายถึง การนำงานที่ให้บริการทั้งหมดที่เกี่ยวข้อง มารวมให้บริการอยู่ในสถานที่เดียวกัน ในลักษณะที่ส่งต่องานระหว่างกันทันทีหรือเสร็จในขั้นตอนหรือเสร็จในจุดให้บริการเดียว โดยมีจุดประสงค์เพื่อให้การให้บริการมีความรวดเร็วขึ้น ในการนี้หมายถึง องค์กร หรือหน่วยงานท้องถิ่น ซึ่งปัญหาเหล่านี้ถือเป็นปัญหาทางกฎหมายที่น่าสนใจและสำคัญ

โดยผลการค้นคว้าพบว่า ปัญหาอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาพลังงานชีวมวลของกรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน ส่วนราชการที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติการพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน พ.ศ. 2535 ปัญหาบทบัญญัติไม่เป็นมาตรการเชิงบังคับจึงทำให้การผลักดันในการพัฒนาพลังงานทดแทนของ

ชาติไม่มีประสิทธิภาพเทียบเท่าสากล และปัญหาพระราชบัญญัติการพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน พ.ศ. 2535 ไม่มีบทบัญญัติที่ชัดเจนเป็นหนึ่งเดียวในการพัฒนาและส่งเสริมพลังงานชีวมวล เป็นปัญหาทางข้อกฎหมาย ซึ่งสามารถสรุปตามประเด็นได้ดังนี้

1. ปัญหาอำนาจหน้าที่ของกรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน ตามพระราชบัญญัติการพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน พ.ศ. 2535

ควรมีการแก้ไขปรับปรุงบทบัญญัติของพระราชบัญญัติการพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน พ.ศ. 2535 โดยเฉพาะมาตรา 6 การกำหนดอำนาจหน้าที่ของกรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน ส่วนราชการที่บังคับใช้กฎหมายดังกล่าวโดยตรง โดยเพิ่มเติมในเนื้อหาการดำเนินการในด้านความปลอดภัย มาตรการทางกฎหมายความเสี่ยงภัยของเจ้าหน้าที่หรือบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาพลังงานชีวมวล โดยปรับปรุงกฎระเบียบ โดยอาจเพิ่ม อนุมาตรา (9) เข้าไปให้มีเนื้อหาในการป้องกันเหตุฉุกเฉินหรือเหตุภัยอันตรายต่อสาธารณชนอันเนื่องมาจากภัยธรรมชาติหรือภาวะมลพิษที่เกิดจากการแพร่กระจายของมลพิษ โดยเทียบเคียงจากมาตรา ๘ ของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ก็ได้เพื่อสนับสนุนการพัฒนาพลังงานทดแทน และเพื่อความปลอดภัยในการผลิต การขนส่ง และการบริโภค และควรเพิ่มเติมบทบัญญัติในการเยียวยาผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นแก่เจ้าหน้าที่หรือประชาชนในพื้นที่ที่มีการพัฒนาพลังงานชีวมวลจัดตั้งอยู่ ให้มีความเป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น เพื่อให้เกิดความมั่นใจว่าการดำเนินชีวิตจะมีความปลอดภัย อีกทั้งยังอาจเกิดความร่วมมือจากประชาชนในพื้นที่ในการพัฒนาพลังงานชีวมวลมากยิ่งขึ้น

2. ปัญหาบทบัญญัติไม่เป็นมาตรการเชิงบังคับจึงทำให้การผลักดันในการพัฒนาพลังงานทดแทนของชาติไม่มีประสิทธิภาพเทียบเท่าสากล

เพื่อให้การพัฒนาพลังงานทดแทน โดยเฉพาะพลังงานชีวมวลเกิดประสิทธิภาพและมีประสิทธิผลในการเป็นพลังงานทดแทนที่เป็นพลังงานชั้นนำในอนาคตของประเทศ บทบัญญัติของพระราชบัญญัติการพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน พ.ศ. 2535 เดิม “มาตรา 10 ในการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 6 กรมพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน อาจขอให้กระทรวง ทบวง กรม ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจหรือบุคคลใด ๆ เสนอรายละเอียดทางวิชาการ การเงิน สถิติ และเรื่องต่าง ๆ ที่จำเป็นได้” ควรได้รับการแก้ไขปรับปรุง โดยให้แก้ไขจากคำว่า “อาจขอให้” โดยแก้ไขปรับปรุงเป็นคำว่า “มาตรการบังคับ” เปลี่ยนเป็น “มาตรา 10 ในการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 6 กรมพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน มาตรการบังคับกระทรวง ทบวง กรม ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจหรือบุคคลใด ๆ เสนอรายละเอียดทางวิชาการ การเงิน สถิติ และเรื่องต่าง ๆ ที่จำเป็นได้” อีกทั้งยังควรนำมาตรการทางกฎหมายของสหภาพยุโรป หรือที่เรียกว่า Renewable Energy Directive 2009 มาเป็นแนวทางในการพัฒนามาตรการทางกฎหมายของพระราชบัญญัติการพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน พ.ศ. 2535 โดยเฉพาะมาตรการบังคับในการให้ความร่วมมือ

จากทุกภาคส่วนในการให้ข้อมูล รายละเอียดทางวิชาการ และเรื่องต่าง ๆ ทั้งนี้การแก้ไขปรับปรุงบทบัญญัติดังกล่าวก็เพื่อการพัฒนาพลังงานทดแทนในอนาคตให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

3. ปัญหาพระราชบัญญัติการพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน พ.ศ. 2535 ไม่มีบทบัญญัติที่ชัดเจนเป็นหนึ่งเดียวในการพัฒนาและส่งเสริมพลังงานชีวมวล

เพื่อให้การดำเนินการมีความคล่องตัวมากขึ้น หน่วยงานหลักที่เกี่ยวข้องในขณะนี้ ได้แก่ กรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน กระทรวงพลังงาน ควรดำเนินการวางแผนการทำงานให้มีความสอดคล้องและเชื่อมโยงกับหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือเพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการทำงาน อาจมีการพัฒนากฎหมายตามพระราชบัญญัติการพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน พ.ศ. 2535 เพิ่มเติมขึ้นใหม่ โดยอาจกล่าวถึงการจัดตั้งหน่วยงานใหม่ในรูปแบบองค์กรเฉพาะ ที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ดำเนินการเกี่ยวกับการพัฒนาพลังงานทดแทนโดยตรง ทั้งในเชิงรุก และเพื่อรองรับการทำงานที่สอดคล้องประสานกันกับการพัฒนาพลังงานทดแทนระหว่างประเทศที่ประเทศไทยเป็นภาคีสมาชิก แนวทางความร่วมมือในกรอบอาเซียนด้านพลังงานทดแทน แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมรวมถึงการวิจัยและพัฒนาเทคโนโลยีการสร้างเสริมศักยภาพ ที่จะทำให้การส่งเสริมการใช้พลังงานหมุนเวียนเป็นไปได้อย่างบูรณาการต่อไป ดังนั้น จึงควรมีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการส่งเสริมพลังงานหมุนเวียนขึ้น เพื่อเป็นกฎหมายหลักในการกำหนดภารกิจให้ทั้งภาครัฐและภาคเอกชนที่จะดำเนินการส่งเสริมการใช้พลังงานหมุนเวียนเพื่อให้บรรลุเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนด้านพลังงาน อีกทั้งควรนำแนวทางแบบสาธารณรัฐแห่งสหภาพพม่า ที่จัดตั้งหน่วยงานหลักเพื่อเป็นศูนย์กลางในการขับเคลื่อนแนวทางการพัฒนา นโยบายพลังงานหมุนเวียนโดยมีคณะกรรมการจัดการพลังงานแห่งชาติ (National Energy Management Committee : NEMC) ที่เป็นหน่วยงานหลักที่จะดำเนินการและร่วมมือกับหน่วยงานอื่นในการดำเนินการตามแนวนโยบายด้านพลังงาน ซึ่งประเทศไทยเมื่อมองจากควมมีเสถียรภาพในประเทศมากกว่าก็สามารถดำเนินการในการพัฒนาพลังงานชีวมวลได้เช่นเดียวกันหรืออาจทำได้ดีกว่าด้วย เนื่องจากการกระจายอำนาจของประเทศไทยมีส่วนกลางและส่วนภูมิภาคในการปกครอง ดังนั้นหากประเทศไทยก่อตั้งคณะกรรมการเกี่ยวกับการพัฒนาพลังงานที่ในส่วนภูมิภาคของแต่ละจังหวัดโดยการแต่งตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานกรรมการและมีหน่วยงานอื่น ๆ ภายในจังหวัดเข้าร่วมเป็นกรรมการในการอนุมัติ ประสานงานร่วมกัน การวิจัย ค้นคว้าต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับพลังงานชีวมวลหรือพลังงานในด้านอื่น ๆ ได้แล้วก็จะทำให้กระบวนการที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาพลังงานชีวมวลเป็นไปได้ในทิศทางที่ดีขึ้นได้ และจะทำให้แนวความคิดการที่ประเทศอันดับหนึ่งของอาเซียนในการพัฒนาพลังงานทดแทนก็ยิ่งเด่นชัดมากยิ่งขึ้น

เอกสารอ้างอิง

กระทรวงพลังงาน, แผนปฏิบัติการพัฒนาพลังงานทดแทนและพลังงานทางเลือก พ.ศ. 2558-2579.

ปวีศร เลิศธรรมเทวี, อัจฉรา ชินนิยมพานิชย์, การส่งเสริมการใช้พลังงานทางเลือก พลังงานทดแทนและพลังงานหมุนเวียน, (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2560).

ยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2561–2580, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานเลขาธิการของคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ, สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2562).

ราชบัณฑิตยสถาน, พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 เฉลิมพระเกียรติ

พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเนื่องในโอกาสพระราชพิธีมหามงคลเฉลิมพระชน

พรรษา 7 รอบ 5 ธันวาคม 2554, 2556, (กรุงเทพฯ: ราชบัณฑิตยสถาน).

วันชัย ริมวิทย์กร, 2533, เศรษฐศาสตร์พลังงาน, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง).

สมรวิดี พิภพลงาม และคณะ, 2556, วิทยาศาสตร์ทั่วไป Basic Science, (กรุงเทพฯ:สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง).

อนวัชร ชำราญโชติ, ญัฐชยา เครือหงส์, 2560, การศึกษาผลต่อชุมชนจากการสร้างโรงไฟฟ้าชีวมวล :

กรณีศึกษาโรงไฟฟ้าชีวมวลรากไม้ยางพารา อำเภอย่านตาขาว จังหวัดตรัง.

อดิศักดิ์ ชูสุข, แนวทางการบริหารจัดการโรงไฟฟ้าชีวมวลสู่การพัฒนาอย่างมีประสิทธิภาพ,(วิทยาลัยนานาชาติการทหาร สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ, 2562).

ปิ่นทนต์ศิริสาร, 2559, มาตรการทางกฎหมายเพื่อสนับสนุนธุรกิจพลังงานสะอาด ศึกษากรณีพลังงานลม, (มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์).

พีรภพ จอมทอง, 2559, การศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จของโรงไฟฟ้าชีวมวล, (มหาวิทยาลัยศิลปากร).

พีรภพ จอมทอง, ภัทรเวช ธาราเวชรักษ์, อาณัติ วัฒนสังสุทธิ์ และชูศักดิ์ พรสิงห์, (2560)

Naresuan University Journal: Science and Technology 2017.