

**มาตรการทางกฎหมายการประกอบกิจการพลังงานและการอนุรักษ์พลังงานสะอาด
ศึกษากรณี พลังงานแสงอาทิตย์ โซลาร์รูฟท็อป (Solar rooftop)
และโซลาร์ฟาร์ม (Solar Farm)¹**

ลธิพิพงศ์ ธรรมปัญญา²

จากการศึกษาเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการประกอบกิจการพลังงานและการอนุรักษ์พลังงานสะอาด ศึกษากรณี พลังงานแสงอาทิตย์ โซลาร์รูฟท็อป (Solar rooftop) และ โซลาร์ฟาร์ม (Solar Farm)ซึ่งในสถานะปัจจุบันพลังงานแสงอาทิตย์เป็นพลังงานหมุนเวียนทางธรรมชาติเพื่อทดแทน การนำเข้าพลังงานประเภทต่างๆและพลังงานแสงอาทิตย์เป็นประเภทพลังงานหมุนเวียนที่ประเทศต่างๆและทั่วโลกนำมาใช้เป็นพลังงานทางเลือก โดยที่ประเทศไทยตั้งอยู่ในสภาพภูมิอากาศอยู่ในเขตเมืองร้อน มีแสงอาทิตย์ทั้งปีจึงควรใช้ประโยชน์จากพลังงานแสงอาทิตย์ในการผลิตพลังงานไฟฟ้าได้ดีที่สุด และมีโอกาสผลิตได้ตลอดทั้งวัน เมื่อเปรียบเทียบกับพลังงานทางเลือกอื่น เช่น พลังงานน้ำ พลังงานลม พลังความร้อนใต้พิภพ พลังงานถ่านหิน เป็นต้น นอกจากนี้ยังปรากฏข้อมูลการรายงานทางวิทยาศาสตร์ ว่าประเทศไทยยังมี แร่ลิเทียม แร่ควอร์ต³ ซึ่งเป็นธาตุหลักที่ใช้ในการผลิตพลังงานแสงอาทิตย์มากกว่า 29 ล้านตัน ซึ่งหากได้รับการแปรรูปเป็นพลังงานแสงอาทิตย์แล้วสามารถผลิตและใช้ไฟฟ้าจากพลังงานได้ถึง 4 แสนเมกะวัตต์ จึงมีความเหมาะสมเป็นอย่างยิ่งที่จะส่งเสริมการผลิตและใช้ไฟฟ้าจากพลังงานแสงอาทิตย์ ปัจจุบันประเทศไทยเราได้มีการลงทุนด้านพลังงานแสงอาทิตย์เพื่อใช้ในการผลิตพลังงานไฟฟ้าพอสมควร ซึ่งประกอบด้วยการลงทุน ประกอบและติดตั้งบนพื้นดินและในแหล่งน้ำและบนหลังคาโรงงานภาคอุตสาหกรรมอย่างไรก็ตาม พลังงานแสงอาทิตย์ทั้งสองทางเลือกนั้นมีความแตกต่างในวัตถุประสงค์งานเพื่อผลิตพลังงานไฟฟ้า โดยพลังงานแสงอาทิตย์ที่ติดตั้งบนหลังคาบ้านเรือน เรียกได้ว่าโซลาร์รูฟท็อป (Solar rooftop) รวมถึงในโรงงานภาคอุตสาหกรรม เน้นไปที่การผลิตพลังงานไฟฟ้าในระดับย่อยเพื่อใช้ในระดับครัวเรือนแต่พลังงานแสงอาทิตย์ที่ติดตั้งบนพื้นดินและในแหล่งน้ำนั้น เป็นการติดตั้งเพื่อใช้ในระดับที่ใหญ่ โดยเน้นเพื่อทำธุรกิจการผลิตพลังงานไฟฟ้าเพื่อป้องกันให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย การไฟฟ้านครหลวงและการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค และหน่วยงานในระบบราชการที่เกี่ยวข้องรัฐบาลมีนโยบายของภาครัฐสนับสนุนและ

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการศึกษาอิสระ เรื่อง มาตรการทางกฎหมายการประกอบกิจการพลังงานและการอนุรักษ์พลังงานสะอาด ศึกษากรณี พลังงานแสงอาทิตย์ โซลาร์รูฟท็อป (Solar rooftop) และโซลาร์ฟาร์ม (Solar Farm) โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์ สุขสมชัย สุทธิบดี และคณะกรรมการสอบ คือ ศาสตราจารย์พิเศษ ปัญญา สุทธิบดี และรองศาสตราจารย์ประเทือง ธนิยผล

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (ส่วนภูมิภาค) คณะนิติศาสตร์ มหาลัยรามคำแหง

ส่งเสริมการผลิตและใช้ไฟฟ้าจากพลังงาน แสงอาทิตย์โดยเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการผลิตพลังงานไฟฟ้า แต่ในสภาพปัจจุบันการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานแสงอาทิตย์ยังมีอยู่น้อยและยังไม่เพียงพอที่จะแข่งขันกับการผลิตพลังงานไฟฟ้าจากพลังงานเชื้อเพลิงซากดึกดำบรรพ์ได้ ทั้งนี้ หากพิจารณาถึงแผนพัฒนาพลังงานทดแทนและพลังงานทางเลือก พ.ศ. 2558 - 2559 ซึ่งได้กำหนดเป้าหมายว่าประเทศไทยจะต้องมีกำลังในการผลิตพลังงานไฟฟ้าจากพลังงานแสงอาทิตย์ราว 8,000 เมกะวัตต์ภายในปี 2558-2559 แต่จากข้อมูลของกระทรวงพลังงานในปี พ.ศ. 2558 พบว่ามีการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานแสงอาทิตย์เพียง 1,000 กว่าเมกะวัตต์ จึงเห็นได้ว่าประเทศไทยเราต้องได้รับการส่งเสริมเป็นอย่างมากเพื่อที่จะทำให้กำลังการผลิตกระแสไฟฟ้า จากพลังงานแสงอาทิตย์ ให้บรรลุเป้าหมายได้สำเร็จ โดยควรที่จะเน้นไปที่ระดับใหญ่ และระดับ กลาง คือ ระดับพลังงานแสงอาทิตย์ที่ติดตั้งบนพื้นดินและบนหลังคาโรงงานอุตสาหกรรมและพื้นน้ำในทั่วประเทศสำหรับประเทศไทยเรานั้นมีสภาพปัญหาทางกฎหมาย เด่นชัดเกี่ยวกับการประกอบกิจการพลังงานและการอนุรักษ์พลังงาน กรณีศึกษาพลังงาน แสงอาทิตย์กับในเรื่องของ มาตรการทางกฎหมายในการประกอบกิจการพลังงานนั้นมีปัญหาทางด้านใดบ้างที่ทำให้การประกอบกิจการขนาดใหญ่ไม่สามารถบรรลุผล หรือ ก้าวมาเป็นผู้นำด้านพลังงานระดับประเทศ เพราะฉะนั้นสภาพปัญหาดังกล่าวนั้น มีปัญหาทางด้านมาตรการทางกฎหมายไม่เด่นชัดและปรับให้เหมาะสมกับการประกอบธุรกิจพลังงาน มีปัญหาที่ศึกษาโดยแยกประเด็นปัญหากรณีดังกล่าวแยกพิจารณาออกเป็น 3 ประเภท ได้แก่ มาตรการทางกฎหมาย เพื่อส่งเสริมการผลิตและการใช้ไฟฟ้าจากพลังงานแสงอาทิตย์ ในเรื่องการผลิตอุปกรณ์พลังงานแสงอาทิตย์ จำพวกเซลล์แสงอาทิตย์ นั้นในส่วนของมาตรการดังกล่าว มีพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน ที่กิจการบางประเภทถูกจำกัดว่า บางกลุ่มไม่ได้รับสิทธิประโยชน์ทางภาษี การยกเว้นภาษี และปัญหาทางด้านการช่วยเหลือและส่งเสริมทางการเงินในมาตรการดังกล่าวยังมีการออกกฎหมายมิได้เด่นชัดให้เหมาะสมในแต่ละกิจการแต่ละกลุ่ม ในส่วนที่สอง มาตรการทางกฎหมายเพื่อส่งเสริมการจำหน่ายพลังงานแสงอาทิตย์ กรณีโซลาร์รูฟท็อป และโซลาร์ฟาร์ม ในสภาพปัญหาทางด้านกฎหมายในส่วนนี้ จะมีปัญหาทางกฎหมายในเรื่องของมาตรการของการรับซื้อไฟฟ้าจากพลังงานแสงอาทิตย์ ที่ไม่มีกฎหมายกำหนดในเรื่องของการเชื่อมต่อการรับซื้อไฟฟ้าโดยตรง มีแต่จะต้องนำพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน มาใช้บังคับ ซึ่งทำให้ไม่สอดคล้องกับการ ส่งเสริมการจำหน่าย พลังงานแสงอาทิตย์ ทำให้การจำหน่ายและการรับซื้อไฟฟ้าไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอกับความต้องการของภาคธุรกิจขนาดใหญ่ ในส่วนที่สาม สภาพปัญหาทางด้านมาตรการทางกฎหมายเพื่อส่งเสริมสถานประกอบการ นั้น ปัญหาดังกล่าวเกี่ยวกับการขออนุญาตตั้งโรงงานในการประกอบสถานในเรื่องของพื้นที่ ตั้งโรงงานที่จำกัด และสถานประกอบการ ซึ่งการแก้ไขสภาพปัญหาจะเป็นจริงไปไม่ได้หากขาดมาตรการทางกฎหมายเพื่อส่งเสริมการผลิตและใช้พลังงานไฟฟ้าจากพลังงานแสงอาทิตย์ดังกล่าว ซึ่งหากพิจารณามาตรการทางกฎหมายต่างๆที่ทำหน้าที่ส่งเสริมการผลิตพลังงาน ไฟฟ้าจากพลังงานแสงอาทิตย์ระดับใหญ่ ที่ปรากฏอยู่ในปัจจุบันนั้นเห็นได้ว่าแต่ละมาตรการทาง

กฎหมายเพื่อส่งเสริมในปัจจุบันเป็นเพียงนโยบายของภาครัฐมีการเปลี่ยนแปลงได้ง่ายและไม่มีความชัดเจน ขึ้นอยู่กับ นโยบายของรัฐบาลในแต่ละยุคสมัยจึงเป็นผลให้มาตรการทางกฎหมายเพื่อส่งเสริมการผลิตและใช้ ไฟฟ้าจากพลังงานแสงอาทิตย์ไม่มั่นคงและยั่งยืน เพราะภาคเอกชนซึ่งเป็นผู้ลงทุนไม่มีความมั่นใจ เช่น กรณีที่สำนักงานนโยบายและพลังงานแห่งชาติและคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานได้ส่งหนังสือถึงการ ไฟฟ้าผลิตแห่งประเทศไทย การไฟฟ้านครหลวง และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ให้หยุดรับซื้อไฟฟ้าจาก พลังงานแสงอาทิตย์ เมื่อปี 2553-2558 นอกจากนี้ยังมีหน่วยงานที่ทำหน้าที่กำกับดูแลการผลิตพลังงาน ไฟฟ้าจากพลังงานแสงอาทิตย์ หลายหน่วยงาน ซึ่งแต่ละหน่วยงานมีหน้าที่ซ้ำซ้อนกัน เช่น คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ คณะกรรมการบริการมาตรการส่งเสริมการผลิตไฟฟ้าจากพลังงาน หมุนเวียนและคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน ทำให้มีหลักเกณฑ์ที่ยุ่งยาก ซ้ำซ้อน และใช้เวลานาน และ สิ้นเปลืองเกี่ยวกับการขออนุญาตดำเนินการผลิตจำหน่ายและประกอบกิจการ รวมทั้งมาตรการรับซื้อมุ่งไปที่ ภาครัฐเป็นผู้รับซื้อไฟฟ้า แต่ยังคงขาดมาตรการทางกฎหมายเพื่อส่งเสริมให้ภาคเอกชนรับซื้อไฟฟ้าทำให้ขาด แรงจูงใจ นอกจากนี้ยังมีระเบียบการรับซื้อไฟฟ้าจากผู้ผลิตไฟฟ้ารายเล็กเฉพาะการผลิตไฟฟ้าจากการผลิต ไฟฟ้าพ.ศ. 2550 และระเบียบคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน ว่าด้วยการรับซื้อไฟฟ้าจากโครงการผลิต ไฟฟ้าจากพลังงานแสงอาทิตย์แบบติดตั้งบนพื้นดินสำหรับผู้ที่ยื่นขอขายไฟฟ้าในระบบส่วนเพิ่มราคารับซื้อ ไฟฟ้า เดิม พ.ศ.2557 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการรับซื้อไฟฟ้าเป็นลักษณะที่มีลักษณะเงื่อนไขต้องมีการทำ คำขอใช้ไฟเพื่อพิจารณาการขอจำหน่ายไฟฟ้าซึ่งสร้างความลำบากแทนที่จะให้สิทธิพิเศษสำหรับการรับซื้อ ไฟฟ้าจากพลังงานแสงอาทิตย์ และการเปลี่ยนแปลงระบบการผลิตพลังงานไฟฟ้าในประเทศไทยโดยมีการ ตรวจสอบระบบจากการผูกขาดโดยการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยมาเป็นระบบการแข่งขันแบบเสรีที่ ให้ภาครัฐและภาคเอกชนเข้ามามีความสำคัญและบทบาทในการประกอบธุรกิจการผลิตและใช้ไฟฟ้าจาก พลังงานแสงอาทิตย์ระดับใหญ่มีความเหมาะสมกับประเทศไทยมากกว่าทั้งนี้การผูกขาดนั้นการไฟฟ้าทั้ง สามแห่งข้างต้นมีอำนาจในการต่อรองมากสู่ผลต่อขั้นตอนการยื่นขอจำหน่ายไฟฟ้าให้กับกรไฟฟ้า ซึ่ง อำนาจในการพิจารณาคำขอไปอยู่ที่ศูนย์รวมเดียวทำให้เกิดความได้เปรียบและทุจริตในรับซื้อไฟฟ้าจาก ภาคเอกชนผู้ให้ผลประโยชน์กับหน่วยงานของตนมากกว่า ทั้งระบบผูกขาดยังส่งผลและปัญหาและ อุปสรรคต่อการพัฒนาระบบสายส่ง ตามพระราชบัญญัติประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 กำหนดให้ ผู้รับใบอนุญาตที่มีระบบโครงข่ายพลังงานต้องดำเนินการตามที่กำหนด ในแผนการขยายระบบโครงข่าย พลังงาน ซึ่งแผนการดำเนินงานดังกล่าวนี้ต้องผ่านให้คณะรัฐมนตรีเห็นชอบ นอกจากการปรับปรุง หรือ แก้ไขเพื่อนำไฟฟ้าจากพลังงานแสงอาทิตย์เข้าสู่ระบบเป็นไปตามข้อกำหนดที่เกี่ยวกับพลังงานและการ เชื่อมต่อระบบโครงข่ายไฟฟ้าต้องยื่นคำขอและเสียค่าศึกษาระบบกับการไฟฟ้าก่อน ซึ่งในความเป็นจริงควร จัดให้คู่สัญญาสามารถตกลงกันได้ว่าผู้ประกอบกิจการระบบโครงข่ายไฟฟ้าบนพื้นดินและบนพื้นน้ำต้องทำ

การปรับปรุงระบบโครงข่ายพลังงานไฟฟ้า แสงอาทิตย์ โซลาร์รูฟท็อป (Solar rooftop) และ โซลาร์ฟาร์ม (Solar Farm) ด้วยหรือไม่

จากการศึกษาเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายการประกอบกิจการพลังงานและการอนุรักษ์พลังงาน สะอาดศึกษาศักยภาพพลังงานแสงอาทิตย์โซลาร์รูฟท็อป (Solar rooftop) และ โซลาร์ฟาร์ม (Solar Farm) มีประเด็นปัญหา ซึ่งสรุปได้ดังนี้

จากการศึกษาประเด็นปัญหาเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายการประกอบกิจการพลังงานและการอนุรักษ์พลังงานสะอาด ศักยภาพ พลังงานแสงอาทิตย์ โซลาร์รูฟท็อป (Solar rooftop) และ โซลาร์ฟาร์ม (Solar Farm) มีการแยกประเด็นปัญหาย่อย สามประการ

ปัญหาประการแรก คือ ปัญหาและอุปสรรคทางด้านมาตรการทางกฎหมายเพื่อส่งเสริมการผลิตพลังงานแสงอาทิตย์โซลาร์รูฟท็อปและ โซลาร์ฟาร์ม(Solar Farm)

ปัญหาเนื่องจากมาตรการทางกฎหมายเพื่อส่งเสริมการผลิตอุปกรณ์จำพวกเซลล์แสงอาทิตย์และแผงเซลล์แสงอาทิตย์รวมถึงการผลิตพลังงานไฟฟ้าจากพลังงานแสงอาทิตย์ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520 ได้กำหนดให้เป็นการที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุนเป็นกิจการที่ถูกจัดอยู่ในกลุ่ม A2 และ A3 แม้การผลิตเซลล์แสงอาทิตย์และผลิตพลังงานไฟฟ้าจากพลังงานแสงอาทิตย์จะถือว่าเป็นกิจการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานเพื่อพัฒนาประเทศและกิจการที่ใช้เทคโนโลยีขั้นสูงเพื่อสร้างมูลค่าเพิ่มและการผลิตแผงเซลล์แสงอาทิตย์ ภาคอุตสาหกรรมเป็นกิจการที่ใช้เทคโนโลยีขั้นสูงซึ่งมีความสำคัญต่อการพัฒนาประเทศที่ได้รับสิทธิและประโยชน์ทางภาษีอากรและที่ไม่เกี่ยวกับภาษีอากร

ปัญหาประการที่สอง คือ ปัญหาและอุปสรรคทางด้านมาตรการทางกฎหมายเพื่อส่งเสริมการจำหน่าย พลังงานแสงอาทิตย์ โซลาร์รูฟท็อป และ โซลาร์ ฟาร์ม (Solar Farm)

ปัญหามาตรการทางกฎหมายของประเทศไทย ระบบการรับซื้อไฟฟ้าจากพลังงานแสงอาทิตย์ของประเทศไทยมีการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) เป็นผู้ออกประกาศการรับซื้อไฟฟ้าและเป็นผู้จัดทำระเบียบการรับซื้อไฟฟ้าขึ้นตามมติคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ(กพช.) โดยผู้ผลิตไฟฟ้าจะนำกระแสสำหรับไฟฟ้าที่ตนผลิตนำเข้าสู่ระบบสายส่งได้ดังนั้นต้องดำเนินการขออนุญาตเชื่อมต่อระบบโครงข่ายและถูกบังคับให้ต้องทำสัญญาซื้อขายกับการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.)ที่เป็นหน่วยงานหลักที่กีดกันและบังคับภาคเอกชน

ปัญหาปัญหาประการต่อมาในเรื่องการเชื่อมต่อไฟฟ้าที่ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายหรือมาตรการทางกฎหมายกำหนดในเรื่องการเชื่อมต่อไฟฟ้าไว้ ทำให้ส่งผลเสียในการเลือกปฏิบัติไม่เป็นธรรม โดยกรณีดังกล่าวไม่มีกฎหมายที่กำหนดไว้เด่นชัดในปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายกำหนดเรื่องการเชื่อมต่อไว้ โดยเฉพาะจึงต้องใช้หลักเกณฑ์ทั่วไปของพลังงานไฟฟ้าหลักตามพระราชบัญญัติการประกอบกิจการ

พลังงานมาตรา 80 กำหนดไว้ว่าผู้รับใบอนุญาตที่มีระบบโครงข่ายพลังงานต้องประกอบกิจการพลังงานอย่างเป็นธรรมและจะเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรมมิได้

ปัญหาประการที่สาม คือ ปัญหาและอุปสรรคทางด้านมาตรการทางกฎหมายเพื่อส่งเสริมสถานประกอบการจากพลังงานแสงอาทิตย์ โซลาร์รูฟท็อปและโซลาร์ ฟาร์ม (Solar Farm)

ปัญหาประเทศไทยจะมีมาตรการทางภาษีเกี่ยวกับการส่งเสริมสถานประกอบการอย่างนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษในรูปแบบ “คลัสเตอร์ (Cluster)” กำหนดให้เป็นพื้นที่ที่ได้รับการส่งเสริม 8 จังหวัด ได้แก่ พระนครศรีอยุธยา ปทุมธานี ชลบุรี ระยอง ฉะเชิงเทรา ปราจีนบุรี และ นครราชสีมา สำหรับกิจการที่ใช้เทคโนโลยีขั้นสูงและอุตสาหกรรมแห่งอนาคต (Super Cluster) เช่น เครื่องใช้ไฟฟ้าอิเล็กทรอนิกส์และอุปกรณ์โทรคมนาคม รวมทั้งการผลิตเซลล์แสงอาทิตย์ (Solar Cell) และแผงเซลล์แสงอาทิตย์ (Solar Module) ได้รับสิทธิประโยชน์ทางภาษีอากรยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล 8 ปี และลดหย่อนร้อยละ 50 เพิ่มเติมอีก 5 ปี และยกเว้นอากรขาเข้าเครื่องจักรกระทุงการคลัง (อยู่ระหว่างการพิจารณากำหนดรายละเอียด) สำหรับกิจการเพื่ออนาคตที่มีความสำคัญสูงจะพิจารณายกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล 10 - 15 ปี และยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลสำหรับผู้เชี่ยวชาญชั้นนำระดับนานาชาติที่ทำงานในพื้นที่ที่กำหนดทั้งคนไทยและต่างชาติ และสิทธิประโยชน์ที่ไม่เกี่ยวกับภาษีอากรอนุญาตให้ต่างชาติถือกรรมสิทธิ์ที่ดินเพื่อประกอบกิจการที่ได้รับการส่งเสริมและจะพิจารณาให้ถิ่นที่อยู่ถาวร (Permanent Residence) สำหรับผู้เชี่ยวชาญชั้นนำระดับนานาชาติรวมถึงกำหนดเขตพื้นที่เศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก (Eastern Economic Corridor: EEC) ในพื้นที่ดำเนินการ 3 จังหวัด ได้แก่ ชลบุรี ระยอง และฉะเชิงเทรา มีเป้าหมายยกระดับพื้นที่เขตเศรษฐกิจภาคตะวันออกเพื่อรองรับการลงทุนอุตสาหกรรมแห่งอนาคต (Super Cluster) และอุตสาหกรรมเป้าหมายของประเทศเป็นกลไกขับเคลื่อนเศรษฐกิจในอีก 20 ปีข้างหน้าเป็นฐานอุตสาหกรรมด้านพลังงานและโครงสร้างพื้นฐาน เช่น โรงงานผลิตพลังงานไฟฟ้าและนิคมอุตสาหกรรมเป็นต้น แต่ยังไม่มีความชัดเจนเนื่องจากในปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายเพื่อสนับสนุนการดำเนินโครงการดังกล่าวทำให้การส่งเสริมการผลิตและใช้ไฟฟ้าจากพลังงานแสงอาทิตย์โดยมุ่งเน้นผลิตไฟฟ้าแสงอาทิตย์ในระดับใหญ่ (utility scale) ในการขอรับสิทธิประโยชน์ทางที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ ยังไม่สามารถดำเนินการได้ (อยู่ระหว่างการจัดทำร่างพระราชบัญญัติพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก พ.ศ.)

จากการศึกษาค้นคว้ามาตรการทางกฎหมายมาตรการทางกฎหมายการประกอบกิจการพลังงานและการอนุรักษ์พลังงานสะอาดศึกษากรณี พลังงานแสงอาทิตย์ โซลาร์รูฟท็อป (Solar rooftop) และโซลาร์ฟาร์ม (Solar Farm) ผู้ศึกษาพบว่ามีข้อเสนอแนะ คือ

ข้อเสนอแนะด้านการพัฒนากฎหมาย ให้แก้ไขปรับปรุงกฎหมายรวม 3 ฉบับ คือ

1. พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520 ควรให้แก้ไขเพิ่มเติมคำจำกัดความของประเภทกิจการพัฒนาและวิจัยให้รวมถึงกิจการผลิตเซลล์แสงอาทิตย์และแผงเซลล์แสงอาทิตย์รวมถึงการผลิตไฟฟ้า

จากพลังงานแสงอาทิตย์ และควรจะจัดอยู่ในบัญชีประเภทกิจการที่ให้การส่งเสริมการลงทุนอยู่ในหมวดที่ 7 กิจการบริการและสาธารณูปโภค

ข้อ 7.11 กิจการวิจัยและพัฒนา และ

ข้อ 7.8 กิจการบริการด้านการจัดการพลังงาน โดยเพิ่มเติมสิทธิและประโยชน์จัดอยู่ในกลุ่ม A1 ในการได้รับยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลสูงสุดถึง 8 ปี แบบไม่กำหนดวงเงินภาษีเงินได้นิติบุคคลที่จะได้รับการยกเว้น

มาตรการทางกฎหมายเพื่อส่งเสริมการผลิตอุปกรณ์พลังงานแสงอาทิตย์จัดอยู่ในกลุ่มโครงการวิจัยและพัฒนา R & D ที่มุ่งเน้นเพื่อช่วยเหลือผู้ประกอบการลดต้นทุนการผลิตเซลล์แสงอาทิตย์และเพิ่มประสิทธิภาพด้านเทคโนโลยีของต่างประเทศโดยเฉพาะ โครงการนี้ของประเทศสหพันธ์รัฐเยอรมนีมีเงินอุดหนุนประจำปีประมาณ 4 พันล้านยูโร อัตราการให้เงินอุดหนุนอยู่ในช่วงร้อยละ 50 ของต้นทุนโครงการทั้งหมด แต่อาจจะสูงกว่าเมื่อมีการวางแผนโครงการ SME หรือโครงการความร่วมมือรวมทั้งยังมีมาตรการทางกฎหมายเพื่อส่งเสริมการผลิตที่เด่นชัดอันเป็นการจูงใจให้นักลงทุน ได้แก่ การให้เงินทุนสนับสนุนโครงการแก่นักลงทุนโดยตรง (Cash Incentives) เป็นเงินให้เปล่าไม่ต้องชำระคืนเพื่อลดต้นทุนในด้านการติดตั้งอุปกรณ์การผลิตเช่น โครงการ GRW Cash Grants ที่มีอัตราจูงใจสูงที่สุดจะมีเงินช่วยเหลือสูงสุดถึงร้อยละ 35 ของค่าใช้จ่ายสำหรับกิจการขนาดเล็กที่ตั้งอยู่ในภาคตะวันออกของประเทศสหพันธ์รัฐเยอรมนี ทั้งนี้เงินทุนสนับสนุนตั้งแต่ร้อยละ 20 ถึง 30 ของต้นทุนโครงการที่เหมาะสมขึ้นอยู่กับแต่ละมลรัฐเป็นผู้กำหนดเพดาน

1.1 การให้เงินกู้ยืมดอกเบี้ยต่ำ (Interest reduced Loans) เป็นเครื่องมือหรือโครงการทางการเงินที่เสนอให้นักลงทุนต่างชาติในเงื่อนไขเดียวกันกับนักลงทุนของประเทศสหพันธ์รัฐเยอรมนีและอาจถือได้ว่าได้กำไรจากการกู้ยืมดอกเบี้ยต่ำเพื่อช่วยลดการวางแผนทางการเงินระยะยาวได้

2.2 การค้ำประกันของภาครัฐ (Public Guarantees) เป็นการสนับสนุนจากภาครัฐให้นักลงทุนที่ไทยหลักทรัพย์โดยการค้ำประกันกับสถาบันการเงินให้ถึงร้อยละ 80 ของจำนวนเงินกู้ยืมเพื่อช่วยเหลือชำระหนี้กู้ยืมทั้งหมดหรือบางส่วนในกรณีที่นักลงทุนผิดนัดชำระหนี้กับธนาคาร

2. พระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ.2550

2.1 พระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 เห็นควรให้ผลักดันให้มีมาตรการทางกฎหมายในการสนับสนุนการประกอบกิจการพลังงาน แสงอาทิตย์ โดยแก้ไขเพิ่มเติมในพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 โดยเพิ่มเติมเป็นหมวดพลังงานหมุนเวียน แทนที่จะตราเป็นกฎหมายใหม่ ก็จะแก้ไขปัญหาได้ดีและรวดเร็ว โดยการนำมาตรการทางกฎหมายของร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมพลังงานทดแทน พ.ศ. ... เพิ่มเติมในพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวเพราะจากที่ได้ศึกษาวิเคราะห์มาแล้วว่า มาตรการที่ได้วางหลักไว้ในร่างพระราชบัญญัตินี้ส่งเสริมพลังงานทดแทน พ.ศ..... มาตรการทางกฎหมายที่ดี

หากแต่ประเทศไทยได้ตราพระราชบัญญัติประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 ขึ้นใช้บังคับและมีหน่วยงานกำกับดูแลเพียงแต่ยังขาดมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับพลังงานหมุนเวียนเท่านั้น เพื่อให้ปัญหานี้ได้รับการแก้ไขโดยเร็ว ลดการทับซ้อนอำนาจหน้าที่ของแต่ละหน่วยงาน สร้างเอกภาพทางกฎหมาย รวมทั้งให้นโยบายต่างๆของรัฐได้ผลลัพท์อย่างเป็นรูปธรรม ถ้าเพียงแต่แผนนั้นไม่สามารถเป็นหลักประกันกับประชาชนได้ หากมีการแก้ไขมาตรการดังกล่าวใช้บังคับแล้ว ประเทศไทยก็จะมีทางเลือกในการใช้พลังงานมากขึ้น แก้ไขปัญหาการขาดแคลนพลังงานน้ำมันและก๊าซธรรมชาติได้

3) พระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ.2550 มาตรา 48 วรรคหนึ่ง ควรให้แก้ไขปรับปรุงเป็น “ในกรณีที่การปลูกสร้างอาคาร หรือการตั้งโรงงานเพื่อประกอบกิจการพลังงานต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร กฎหมายว่าด้วยการผังเมืองหรือกฎหมายว่าด้วยการพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน ให้การอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยการนั้นเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตามพระราชบัญญัตินี้ โดยคณะกรรมการต้องขอความเห็นจากหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายต่างๆ ดังกล่าวและหน่วยงานดังกล่าวต้องแจ้งความเห็นพร้อมทั้งจำนวนค่าธรรมเนียมที่เรียกเก็บตามกฎหมายนั้นๆ ให้คณะกรรมการทราบด้วยยกเว้นโรงงานที่มีขนาดกำลังการผลิตติดตั้งสูงสุดรวมกันของแผงเซลล์แสงอาทิตย์ไม่เกิน 10 เมกะวัตต์” เพื่อลดขั้นตอนในกระบวนการขออนุญาตประกอบกิจการให้รวดเร็วขึ้นจากเป็นเดือนเป็นปีอาจจะลดเหลือเป็นวัน หรือ อาทิตย์เท่านั้น

3.1 พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 ควรกำหนดผังเมืองรวมแต่ละจังหวัดให้เป็นไปตามมาตรฐานเดียวกัน กำหนดเขตพื้นที่ใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทพลังงานแสงอาทิตย์เพิ่มเติมมาอีกหนึ่งเขตพื้นที่ และกำหนดสัดส่วนสาธารณูปโภคสิ่งอำนวยความสะดวก พื้นที่สีเขียวและสิ่งแวดล้อมให้เพิ่มขึ้นจากเดิมเป็นไม่น้อยกว่าร้อยละ 30 ของจำนวนพื้นที่ทั้งหมด หรือให้อำนาจท้องถิ่นในการตรากฎหมายส่งเสริมการใช้พลังงานหมุนเวียนในเขตชนบท

ข้อเสนอแนะด้านนโยบายด้านพลังงาน แบ่งออกเป็น 2 กรณี คือ

1. ระบบและกลไกกำหนดให้มีระเบียบและหลักเกณฑ์การซื้อขายพลังงานแสงอาทิตย์ทั้งของภาครัฐและเอกชนจากผู้ประกอบการผลิตและใช้ไฟฟ้าจากพลังงานแสงอาทิตย์ โดยมีคณะกรรมการส่งเสริมการผลิตและใช้ไฟฟ้าจากพลังงานแสงอาทิตย์เป็นผู้กำกับดูแลและมีงบประมาณและกองทุนส่งเสริมการผลิตและใช้ไฟฟ้าจากพลังงานแสงอาทิตย์

2. การบริหารจัดการ ควรมีการบูรณาการสำนักพัฒนาพลังงานแสงอาทิตย์ (สพส.) ให้มีคณะกรรมการส่งเสริมการผลิตและใช้ไฟฟ้าจากพลังงานแสงอาทิตย์เป็นหน่วยงานกลางมีอำนาจหน้าที่บริหารกฎหมายและนโยบายของรัฐในด้านการส่งเสริมการผลิตและใช้ไฟฟ้าจากพลังงานแสงอาทิตย์แต่ผู้เดียวเพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายการให้บริการเบ็ดเสร็จ ณ จุดเดียว (One Stop Service) มาใช้ในการขออนุญาตในจุดเดียวเพื่อประหยัดเวลาในการดำเนินการ และการที่ประเทศไทยตราพระราชบัญญัติการ

อำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ.2558 ขึ้นมาจะช่วยอำนวยความสะดวกในการกำหนดขั้นตอนและระยะเวลาในการพิจารณาอนุญาตให้มีความชัดเจน รวมทั้งเพื่อรับคำร้องและศูนย์รับคำขออนุญาตที่จุดเดียว เพื่อให้การบริการและข้อมูลที่ชัดเจนเกี่ยวกับการขออนุญาตประกอบกิจการด้านพลังงานแสงอาทิตย์ให้เพิ่มขีดความสามารถในการประกอบธุรกิจและสามารถแข่งขันกับประเทศต่างๆ

เอกสารอ้างอิง

- อำนาจ วงศ์บัณฑิต ,กฎหมายการประกอบกิจการพลังงานและการอนุรักษ์พลังงาน , พิมพ์ครั้งที่ 1 , กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน , 2563
- อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์.“มาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมการพัฒนาพลังงานที่สะอาด.”วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร 8, 1(พฤษภาคม 2558): 71.
- เสถียรภาพ นาคหลวง . มาตรการทางกฎหมายเพื่อส่งเสริมการผลิตและใช้ไฟฟ้าจากพลังงานแสงอาทิตย์.“วารสารวิชาการแพรวกาฬสินธุ์ มหาวิทยาลัยกาฬสินธุ์,” ปีที่ 6 1 (มกราคม 2562)
- บัณฑิตยา รมรัตน์ . “ มาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมและควบคุมการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานความร้อนใต้พิภพ.” นิติศาสตร์มหาบัณฑิต สาขากฎหมายสิ่งแวดล้อม คณะนิติศาสตร์ มหาลัย ธรรมศาสตร์ , 2558