

ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการติดตั้งแผงเซลล์พลังงานแสงอาทิตย์

บนหลังคาของผู้ประกอบธุรกิจภาคเอกชน¹

ฉันทสรวง สิรินิลกุล²

จากการศึกษาเกี่ยวกับความหมาย ความเป็นมา ประวัติ แนวคิดการติดตั้งแผงเซลล์พลังงานแสงอาทิตย์บนหลังคาของผู้ประกอบธุรกิจ ทำให้ผู้ศึกษาได้รับความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการส่งเสริมการผลิตกระแสไฟฟ้าจากเซลล์แสงอาทิตย์บนหลังคาในประเทศไทย โดยอ้างอิงจากแนวคิดการส่งเสริมการผลิตกระแสไฟฟ้าจากเซลล์แสงอาทิตย์บนหลังคาที่เน้นถึง 3 ประเด็นหลัก คือ การเข้าถึงพลังงานสมัยใหม่ในราคาที่เหมาะสมและเชื่อถือได้ การเพิ่มสัดส่วนการใช้พลังงานทางเลือก (Renewable Energy) และการปรับปรุงประสิทธิภาพการใช้พลังงานของโลก โดยเน้นในเรื่องการวิจัยและเทคโนโลยีพลังงานที่สะอาด ประสิทธิภาพการใช้พลังงาน และสนับสนุนการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานด้านพลังงานและเทคโนโลยีพลังงานที่สะอาดโดยถ้วนหน้าในประเทศกำลังพัฒนา³ ซึ่งให้เห็นว่า การใช้พลังงานแสงอาทิตย์บนหลังคามีความสำคัญต่อผู้ประกอบธุรกิจภาคเอกชน ภาคอุตสาหกรรม เนื่องจากมีการใช้ปริมาณพลังงานไฟฟ้าในการประกอบธุรกิจของตนเองที่สูง การใช้ปริมาณพลังงานไฟฟ้าที่สูงอาจก่อให้เกิดสถานะโลกร้อนและอาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมได้ ทั้งนี้ การใช้พลังงานแสงอาทิตย์โดยการติดตั้งแผงเซลล์พลังงานแสงอาทิตย์ที่ติดตั้งบนหลังคาโรงงาน หรือหลังคาอาคารพาณิชย์ อาคารสาธารณะ อาคารพิเศษ อาคารขนาดใหญ่ จะสามารถช่วยประหยัดพลังงาน และช่วยลดค่าใช้จ่ายให้กับภาคธุรกิจของตนเอง รวมถึงเพื่อเป็นการสนับสนุนให้มีการนำเอาพลังงานสะอาดประเภทต่าง ๆ ซึ่งเป็นพลังงานที่เกิดขึ้นมาจากทรัพยากรทางธรรมชาติมาใช้ทดแทนพลังงานไฟฟ้าจากระบบจำหน่ายของการไฟฟ้าของภาครัฐ ประกอบกับการดำเนินการดังกล่าวไม่เพียงแต่จะช่วยลดต้นทุนในการประกอบธุรกิจจากการติดตั้งยังช่วยผลักดันให้เกิดการสร้างธุรกิจสีเขียว ลดค่าใช้จ่ายด้านพลังงาน ตลอดจนขับเคลื่อนการใช้พลังงานสะอาด เพื่อเป็นส่วนหนึ่งในการลดภาวะโลกร้อน แก้ปัญหาและสร้างความมั่นคงทางพลังงานอย่างยั่งยืน และเมื่อพิจารณาถึงแนวคิด

¹บทความนี้เรียบเรียงจากการศึกษาอิสระ เรื่อง ปัญหาการติดตั้งแผงเซลล์พลังงานแสงอาทิตย์บนหลังคาของผู้ประกอบธุรกิจภาคเอกชน โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สถิต สิริพิบูล และคณะกรรมการสอบคือ รองศาสตราจารย์ ดร.มัลลิกา พินิจจันทร์ และ ดร.พีรพงศ์ จงไพศาลสกุล

²นักศึกษานิเทศศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

³ฉัตรพร หาระนุดร : วารสารนิเทศศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร : แนวทางกฎหมายในการส่งเสริมการผลิตกระแสไฟฟ้า จากระบบเซลล์แสงอาทิตย์บนหลังคา ระดับครัวเรือน Legal Framework for the Development of Solar PV Rooftop in Household Level ,ปีที่ 14 ฉบับที่ 2 กรกฎาคม-ธันวาคม พ.ศ. 2564 ,หน้า 141.

ความรับผิดชอบต่อสังคมของผู้ประกอบการและแนวคิดการประกอบธุรกิจตามหลักความยั่งยืนที่ผู้ประกอบการธุรกิจจะต้องพยายามปรับรูปแบบการผลิตสินค้าหรือบริการให้เป็นมิตรต่อสังคมและสิ่งแวดล้อมด้วยการใช้เทคโนโลยีและพลังงานสะอาดมีการใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่า รวมถึงการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่มุ่งเน้นประโยชน์ต่อสังคมและสิ่งแวดล้อม⁴ และการที่ผู้ประกอบการนำหลัก ESG มาปรับใช้เข้ากับแนวทางดำเนินธุรกิจจะทำให้มีการบริหารจัดการทรัพยากรที่ดีและเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม อีกทั้ง ทำให้ผู้ประกอบการมีชื่อเสียงและภาพลักษณ์ที่ดีอีกด้วย⁵

อย่างไรก็ตาม การติดตั้งแผงเซลล์พลังงานแสงอาทิตย์ที่ติดตั้งบนหลังคาจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายควบคุมอาคารที่ได้กำหนดไว้ โดยกฎกระทรวงฉบับที่ 65 (พ.ศ. 2558) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ซึ่งปัจจุบันมีระยะเวลาการใช้กฎกระทรวงฉบับดังกล่าวผ่านมาเป็นระยะเวลาประมาณ 9 ปี ทำให้เกิดสภาพปัญหาในปัจจุบันของผู้ประกอบการภาคธุรกิจที่มีความประสงค์ต้องการติดตั้งแผงเซลล์แสงอาทิตย์ของระบบผลิตไฟฟ้าพลังงานแสงอาทิตย์บนหลังคาซึ่งโดยส่วนใหญ่แล้วจะส่งผลกระทบต่อของภาคธุรกิจและภาคอุตสาหกรรมเป็นส่วนใหญ่ เนื่องจากกฎกระทรวงฉบับดังกล่าวมีความล้าสมัยและไม่เหมาะสมกับสถานะปัจจุบันจนก่อให้เกิดอุปสรรคถึงกรณีการติดตั้งแผงเซลล์แสงอาทิตย์ของระบบผลิตไฟฟ้าพลังงานแสงอาทิตย์บนหลังคา ซึ่งมีประเด็นปัญหา ดังต่อไปนี้

ปัญหาประการแรก การจำกัดเฉพาะอาคารอยู่อาศัยสำหรับการติดตั้งแผงเซลล์พลังงานแสงอาทิตย์บนหลังคา โดยกฎกระทรวง ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2528) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ข้อ 1 (6) ได้กำหนดข้อยกเว้นการติดตั้งแผงเซลล์แสงอาทิตย์ของระบบผลิตไฟฟ้าพลังงานแสงอาทิตย์บนหลังคาอาคารอยู่อาศัยที่มีขนาดพื้นที่ติดตั้งไม่เกิน 160 ตารางเมตร และมีน้ำหนักรวมไม่เกิน 20 กิโลกรัมต่อตารางเมตร โดยกำหนดเพียงหลังคาอาคารอยู่อาศัยเท่านั้นที่จะได้รับการยกเว้น ไม่ถือว่าเป็นการดัดแปลงอาคาร ไม่ต้องขอใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร ดัดแปลงอาคาร หรือรื้อถอนอาคาร ต่อสำนักงานเขตในพื้นที่ ส่งผลให้ไม่ครอบคลุมถึงผู้ประกอบการธุรกิจที่ต้องการติดตั้งแผงเซลล์แสงอาทิตย์บนหลังคาอาคารพาณิชย์ อาคารสาธารณะ อาคารขนาดใหญ่ โรงแรม ฯลฯ ที่มีขนาดไม่เกินตามที่กฎหมายกำหนด

⁴ เจษฎา นกน้อย : ความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กรแนวคิดและประสบการณ์ Corporate Social Responsibility: Concept and Experiences : วารสารวิชาการ มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย ปี 35 ฉบับที่ 3 เดือนกรกฎาคม – กันยายน 2558 หน้า 155.

⁵ สมาคมบริษัทหลักทรัพย์ไทย,ESG ปัจจัยสำคัญสู่แนวทางการประกอบธุรกิจตามหลักความยั่งยืน[Online], available URL: https://www.asco.or.th/uploads/upfiles/files /ASCO%20article_ESG_ed.pdf, หน้า 1-3,สืบค้นเมื่อวันที่ 12 พฤษภาคม 2567.

ปัญหาประการที่สอง การทำประกันภัยคุ้มครองการติดตั้งแผงเซลล์พลังงานแสงอาทิตย์บนหลังคา ปัจจุบันการติดตั้งแผงเซลล์พลังงานแสงอาทิตย์บนหลังคาเป็นที่นิยมและมีผู้ให้ความสนใจในการติดตั้งแผงเซลล์พลังงานแสงอาทิตย์เป็นจำนวนมาก กรณีที่มีการติดตั้งที่ไม่ได้มาตรฐาน และหรือขาดการบำรุงรักษา อาจนำมาซึ่งกระแสไฟฟ้าลัดวงจรจนเกิดเพลิงไหม้ รวมถึงการ โคนลม ฝน หรือพายุจนอาจเกิดการพัดปลิว ตกไปจนก่อให้เกิดอุบัติเหตุและทำให้เกิดความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของบุคคลภายนอก หรือปัญหาอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องจากการติดตั้ง ซึ่งกฎกระทรวงกำหนดอาคารที่ต้องทำประกันภัยความรับผิดชอบตามกฎหมาย พ.ศ. 2564 ข้อ 4 ระบุว่า “ในระหว่างการใช้อาคารของเอกชน เจ้าของอาคารหรือผู้ครอบครองอาคาร ต้องจัดให้มีการประกันภัยความรับผิดชอบต่อชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของบุคคลภายนอก สำหรับอาคาร ดังต่อไปนี้ (4) ป้ายหรือสิ่งที่สร้างขึ้นสำหรับติดหรือตั้งป้ายที่สูงจากพื้นดินตั้งแต่สิบห้าเมตร ขึ้นไป หรือมีพื้นที่ตั้งแต่ห้าสิบตารางเมตรขึ้นไป หรือป้ายที่ติดหรือตั้งบนหลังคาหรือดาดฟ้าของอาคาร หรือ ส่วนหนึ่งส่วนใดของอาคารที่มีพื้นที่ตั้งแต่ห้าสิบตารางเมตรขึ้นไป” ซึ่งป้ายและแผงโซลาร์เซลล์มีความเหมือนและคล้ายคลึงกัน รวมถึงขนาดและน้ำหนัก ดังนั้น แผงเซลล์พลังงานแสงอาทิตย์สามารถสร้างความเสียหายให้แก่ชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สินจากบุคคลภายนอกได้เช่นเดียวกัน

ปัญหาประการที่สาม การขอใบอนุญาตประกอบกิจการ โรงงานสำหรับการติดตั้งแผงเซลล์พลังงานแสงอาทิตย์บนหลังคา โดยกฎกระทรวง ฉบับที่ 24 (พ.ศ. 2558) ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ข้อ 1 ลำดับที่ 88⁶ “โรงงานผลิตพลังงานไฟฟ้าอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือหลายอย่างดังต่อไปนี้ (1) การผลิตพลังงานไฟฟ้าจากพลังงานแสงอาทิตย์ ยกเว้น ที่ติดตั้งบนหลังคา ดาดฟ้า หรือ ส่วนหนึ่งส่วนใดบนอาคารซึ่งบุคคลอาจเข้าอยู่หรือใช้สอยได้ โดยมีขนาดกำลังการผลิตติดตั้งสูงสุดรวมกันของแผงเซลล์แสงอาทิตย์ไม่เกิน 1,000 กิโลวัตต์” ส่งผลให้ผู้ประกอบการภาคธุรกิจและภาคอุตสาหกรรมที่มีความประสงค์ต้องการติดตั้งแผงเซลล์พลังงานแสงอาทิตย์บนหลังคาอาคารพาณิชย์ อาคารสาธารณะ อาคารขนาดใหญ่ และผลิตไฟฟ้าจากพลังงานแสงอาทิตย์เกิน 1,000 กิโลวัตต์ นั้นจะเข้าข่ายว่าเป็นโรงงานและต้องขอใบอนุญาตประกอบกิจการ โรงงาน ประเภทโรงงานผลิตพลังงานไฟฟ้า ตามลำดับชนิดที่ 88 แห่งบัญชีท้ายกฎกระทรวง พ.ศ. 2535 ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ซึ่งการขอใบอนุญาตประกอบกิจการ โรงงานตามลำดับชนิดที่ 88 นั้น ส่งผลให้การประกอบกิจการ โรงงานผลิตพลังงานแสงอาทิตย์ถือเป็น โรงงานจำพวกที่ 3 ซึ่งการขอใบอนุญาต โรงงานจำพวกที่ 3 จะต้องห้ามตั้ง โรงงานจำพวกที่ 3 ในบริเวณที่กฎหมายกำหนด⁷ รวมถึงข้อกำหนดของกฎหมายผังเมืองรวมกรุงเทพมหานครที่มีผลกระทบต่อการขอ

⁶ ข้อ 1 ลำดับที่ 88 กฎกระทรวง ฉบับที่ 24 (พ.ศ. 2558) ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535.

⁷ กฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2535) ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.2535.

ใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานสำหรับการติดตั้งแผงเซลล์พลังงานแสงอาทิตย์บนหลังคา เนื่องจากโรงงานดังกล่าวจะสามารถก่อสร้างโรงงานได้เพียงที่ดินประเภท อ.2 กับ ก.4 เท่านั้น ซึ่งที่ดิน อ.2 นั้น เป็นที่ดินประเภทสีม่วง ซึ่งจัดเป็นที่ดินอุตสาหกรรม ส่วนที่ดินประเภท ก.4 นั้นเป็นที่ดินประเภทสีเขียว ซึ่งเป็นที่ดินสำหรับประเภทชนบทและเกษตรกรรม⁸ ส่งผลให้ผู้ประกอบธุรกิจที่ต้องการติดตั้งพลังงานแสงอาทิตย์บนหลังคาของอาคารพาณิชย์ อาคารสาธารณะ อาคารพิเศษ อาคารขนาดใหญ่ (โรงพยาบาล ห้างสรรพสินค้า โรงงานอุตสาหกรรมขนาดเล็ก ขนาดกลางและขนาดใหญ่) ที่อาคารดังกล่าวตั้งอยู่ที่ดินสีแดง ประเภทพาณิชย์กรรม รวมถึงย่านที่มีที่ดินสีเหลือง สีส้ม สีน้ำตาล หากผู้ประกอบธุรกิจต้องการผลิตพลังงานไฟฟ้าที่มีขนาดกำลังผลิตมากกว่า 1,000 กิโลวัตต์ นั้น มีผลให้การขอใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานชนิดผลิตพลังงานไฟฟ้าจะไม่สามารถที่จะจัดตั้งโรงงานในที่ดินสีอื่น ๆ ได้

จากการศึกษาค้นคว้าปัญหาการติดตั้งแผงเซลล์พลังงานแสงอาทิตย์บนหลังคาของผู้ประกอบธุรกิจภาคเอกชน ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะ ดังนี้

1) ปัญหาการจำกัดเฉพาะอาคารอยู่อาศัยสำหรับการติดตั้งแผงเซลล์พลังงานแสงอาทิตย์บนหลังคา

กฎกระทรวง ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2528) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ไม่ได้มีบทบัญญัติอาคารพาณิชย์ อาคารสูง อาคารขนาดใหญ่ อาคารสาธารณะ โรงแรม รวมถึงอาคารตามที่กฎหมายกำหนดไว้ตามกฎหมายควบคุมอาคาร จึงเห็นควรแก้ไข โดยเพิ่มบทบัญญัติ ดังต่อไปนี้

ข้อ 1 (6) “การติดตั้งแผงเซลล์แสงอาทิตย์ของระบบผลิตไฟฟ้าพลังงานแสงอาทิตย์บนหลังคาอาคารอยู่อาศัย สำหรับอาคารพาณิชย์ อาคารสูง อาคารขนาดใหญ่ อาคารสาธารณะ โรงแรม รวมถึงอาคารตามที่กฎหมายกำหนดไว้ตามกฎหมายควบคุมอาคารที่มีขนาดพื้นที่ติดตั้งไม่เกิน 160 ตารางเมตร และมีน้ำหนักรวมไม่เกิน 20 กิโลกรัมต่อตารางเมตร ไม่ถือว่าเป็นการดัดแปลงอาคาร”

2) ปัญหาการทำประกันภัยคุ้มครองการติดตั้งแผงเซลล์พลังงานแสงอาทิตย์บนหลังคา

เดิม ข้อ 4 กฎกระทรวงกำหนดอาคารที่ต้องทำประกันภัยความรับผิดชอบตามกฎหมาย พ.ศ. 2564 ได้บัญญัติเกี่ยวกับ “ในระหว่างการใช้อาคารของเอกชน เจ้าของอาคารหรือผู้ครอบครองอาคาร ต้องจัดให้มีการประกันภัยความรับผิดชอบตามกฎหมายต่อชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของบุคคลภายนอกสำหรับอาคาร ดังต่อไปนี้ (4) ป้ายหรือสิ่งก่อสร้างขึ้นสำหรับติดหรือตั้งป้ายที่สูงจากพื้นดินตั้งแต่สิบห้าเมตรขึ้นไป หรือมีพื้นที่ตั้งแต่ห้าสิบตารางเมตรขึ้นไป หรือป้ายที่ติดหรือตั้งบนหลังคาหรือดาดฟ้าของอาคาร หรือส่วน

⁸ บัญชีท้ายกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2556.

หนึ่งส่วนของอาคารที่มีพื้นที่ตั้งแต่สี่สิบห้าตารางเมตรขึ้นไป” จึงเห็นควรแก้ไข โดยเพิ่มบทบัญญัติดังต่อไปนี้

ข้อ 4 (5) “แผงเซลล์พลังงานแสงอาทิตย์หรือสิ่ง que สร้างขึ้นสำหรับติดตั้งหรือตั้งแผงเซลล์พลังงานแสงอาทิตย์ที่ติดตั้งบนหลังคาที่มีขนาดพื้นที่ตั้งแต่ห้าสิบตารางเมตรขึ้นไป”

3) ปัญหาการขอใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานสำหรับการติดตั้งโซล่าเซลล์บนหลังคา

กฎกระทรวง ฉบับที่ 24 (พ.ศ. 2558) ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535

ข้อ 1 ลำดับที่ 88 จากเดิมบัญญัติว่า “โรงงานผลิตพลังงานไฟฟ้าอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือหลายอย่างดังต่อไปนี้ (1) การผลิตพลังงานไฟฟ้าจากพลังงานแสงอาทิตย์ ยกเว้น ที่ติดตั้งบนหลังคา คาคฟ้า หรือ ส่วนหนึ่งส่วนใดบนอาคารซึ่งบุคคลอาจเข้าอยู่หรือใช้สอยได้ โดยมีขนาดกำลังการผลิตติดตั้งสูงสุดรวมกันของแผงเซลล์แสงอาทิตย์ไม่เกิน 1,000 กิโลวัตต์” จึงเห็นควรแก้ไข โดยเพิ่มบทบัญญัติ ดังต่อไปนี้

ข้อ 1 “โรงงานผลิตพลังงานไฟฟ้าอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือหลายอย่างดังต่อไปนี้ (1) การผลิตพลังงานไฟฟ้าจากพลังงานแสงอาทิตย์ ยกเว้น ที่ติดตั้งบนหลังคา คาคฟ้า หรือ ส่วนหนึ่งส่วนใดบนอาคารซึ่งบุคคลอาจเข้าอยู่หรือใช้สอยได้ โดยมีขนาดกำลังการผลิตติดตั้งสูงสุดรวมกันของแผงเซลล์แสงอาทิตย์ไม่เกิน 5,000 กิโลวัตต์”

เอกสารอ้างอิง

เจษฎา นกน้อย.ความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์การแนวคิดและประสบการณ์ **Corporate Social Responsibility: Concept and Experiences**,วารสารวิชาการ มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย ปี 35 ฉบับที่ 3 เดือนกรกฎาคม – กันยายน 2558 หน้า 155

ฉัตรพร หาระบุตร,วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร,แนวทางกฎหมายในการส่งเสริมการผลิตกระแสไฟฟ้า จากระบบเซลล์แสงอาทิตย์บนหลังคา ระดับครัวเรือน **Legal Framework for the Development of Solar PV Rooftop in Household Level** ,ปีที่ 14 ฉบับที่ 2 กรกฎาคม-ธันวาคม พ.ศ. 2564 ,หน้า 141.

สมาคมบริษัทหลักทรัพย์ไทย ,ESG ปัจจัยสำคัญสู่แนวทางการประกอบธุรกิจตามหลักความยั่งยืน [Online], available URL: https://www.asco.or.th/uploads/upfiles/files /ASCO%20article_ESG_ed.pdf, หน้า 1-3,สืบค้นเมื่อวันที่ 12 พฤษภาคม 2567.

กฎหมาย

กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2556.

กฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2535) ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535.

กฎกระทรวง ฉบับที่ 24 (พ.ศ. 2558) ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535.