

กฎหมายพลังงานหมุนเวียน: ถึงเวลาแล้วหรือยังสำหรับสังคมไทย?

เดชารัต สุขกำเนิด

ในภาวะที่วิกฤตการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศกำลังคุกคามสังคมมนุษย์อย่างเด่นชัดขึ้นเรื่อยๆ พร้อมๆกับการเพิ่มขึ้นของราคาอาหารและราคาพลังงาน พลังงานหมุนเวียนก็จะเป็นคำตอบสำคัญสำหรับสังคมโลกมากขึ้นเรื่อยๆ ล่าสุดในช่วงทศวรรษที่ผ่านมาพบว่า กำลังการผลิตของโรงไฟฟ้าใหม่ในทวีปยุโรปมาจากพลังงานหมุนเวียนมากกว่าเชื้อเพลิงจากซากดึกดำบรรพ์เสียอีก อาจกล่าวได้ว่า **พลังงานหมุนเวียนที่เคยเป็นพลังงานในกระแสทางเลือกกำลังจะกลายเป็นพลังงานกระแสหลักในอนาคตอันใกล้**

แน่นอนว่า ความสำเร็จของการพัฒนาพลังงานหมุนเวียนตลอดช่วง 2 ทศวรรษที่ผ่านมา ย่อมขึ้นอยู่กับองค์ประกอบหลายด้าน ทั้งด้านการวิจัยและพัฒนาทางเทคโนโลยี มาตรการแรงจูงใจทางเศรษฐกิจ และความตื่นตัวของสังคม แต่องค์ประกอบหนึ่งที่มีอาจลืมได้ เพราะมีส่วนสำคัญที่ทำให้การพัฒนาพลังงานหมุนเวียนในประเทศที่พัฒนาแล้วหลายๆประเทศ มีความคืบหน้าอย่างรวดเร็วคือ การยกเว้นและการบังคับใช้กฎหมายพลังงานหมุนเวียน

ที่ผ่านมาในอดีต ประเทศไทยของเราก็มีการกล่าวถึงกฎหมายพลังงานหมุนเวียนเช่นกัน แต่ต่อมาอาจจะด้วยความยุ่งยากของกระบวนการออกกฎหมาย และความไม่แน่นอนของกระบวนการทางการเมืองในประเทศ (ซึ่งมีส่วนทำให้การออกกฎหมายยุ่งยากมากขึ้น) ก็ทำให้ความสำคัญของการมีกฎหมายพลังงานหมุนเวียนค่อยๆ เลือนหายจากสังคมไทย

จนกระทั่ง ทางกรีนพีซ เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ได้จุดประเด็นเรื่องนี้ขึ้นมาอีกครั้งในช่วงกลางปีพ.ศ. 2555 ที่ผ่านมา โดยมุ่งหวังที่จะรวบรวมรายชื่อเพื่อเสนอร่างกฎหมายพลังงานหมุนเวียนเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา พร้อมๆ กันนั้น ในช่วงปลายปี พ.ศ. 2555 กระทรวงพลังงานก็ได้เริ่มศึกษาและพัฒนากฎหมายพลังงานทดแทนขึ้นมาเช่นกัน (ขอให้สังเกตว่าชื่อยังคงแตกต่างกัน)

อย่างไรก็ดี ผู้ที่เกี่ยวข้องบางฝ่ายก็ยังคงมีความเห็นแย้งว่า การยกเว้นกฎหมายพลังงานหมุนเวียนอาจยุ่งยาก ควบคุมไม่ได้ (เพราะอยู่ในการควบคุมของฝ่ายการเมือง) และที่สำคัญที่สุดคือ ไม่น่าจะมีความจำเป็น เพราะแม้ที่ผ่านมามีประเทศไทยของเราจะไม่มีกฎหมายพลังงานหมุนเวียน แต่รัฐบาลก็สามารถออกมาตรการของฝ่ายบริหารมาใช้ในการสนับสนุนพลังงานหมุนเวียน จนประเทศไทยของเราก็สามารถพัฒนาพลังงานหมุนเวียนขึ้นมาได้มาก อย่างเช่น ในกรณีของกำลังการผลิตไฟฟ้า การผลิตไฟฟ้าจากพลังงานหมุนเวียนก็กำลังจะทะลุ 2,500 เมกะวัตต์ในสิ้นปี พ.ศ. 2555 นี้

แต่หากลองมองสะท้อนย้อนคิดในอีกมุมหนึ่งจะเห็นได้ว่า การพัฒนาพลังงานหมุนเวียนของประเทศไทยอาจจะกำลังเดินเข้าสู่ปัญหาและอุปสรรคมากขึ้นเรื่อยๆ ไม่เพียงความไม่มั่นใจในมาตรการสนับสนุนของภาครัฐที่มักเปลี่ยนแปลงไปเปลี่ยนมาอยู่บ่อยครั้ง แต่ระยะหลัง โครงการพลังงานหมุนเวียนก็เริ่มไม่ได้รับการยอมรับจากประชาชนในพื้นที่ จนบางพื้นที่นำไปสู่ความขัดแย้งที่รุนแรงตามมา

ดังนั้น หากเรามุ่งหวังให้พลังงานหมุนเวียนจะเป็นคำตอบที่ยั่งยืนสำหรับสังคมไทย การยกร่างกฎหมายพลังงานหมุนเวียนก็อาจจะเป็นเครื่องมือเชิงยุทธศาสตร์อย่างหนึ่ง ที่เราอาจจะนำมาใช้เพื่อการปฏิรูประบบพลังงานหมุนเวียนในประเทศไทย บทความนี้จึงถือเป็นโอกาสที่ดีที่จะได้นำประเด็นกฎหมายพลังงานมาทบทวน สะท้อนย้อนคิดกันถึงเหตุผลความจำเป็น และความเป็นไปได้ในสังคมไทย

ความจำเป็นของกฎหมายพลังงานหมุนเวียน

หากจะว่ากันตามหลักรัฐศาสตร์ การออกกฎหมายพลังงานหมุนเวียนก็คือ การยกระดับนโยบายและมาตรการสนับสนุนการพัฒนาพลังงานหมุนเวียน จากการเป็น “มาตรการของฝ่ายบริหาร” (ในกรณีที่ฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลมีมาตรการอยู่แล้วเช่นในประเทศไทย) มาสู่การเป็น “กฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ” ซึ่งย่อมมีศักดิ์และสิทธิทางกฎหมายสูงกว่า

ปัญหาสำคัญของการสนับสนุนพลังงานหมุนเวียนโดยใช้มาตรการของฝ่ายบริหารเช่นที่ผ่านมา มีอยู่ด้วยกัน 3 ประการคือ

ประการแรก มาตรการสนับสนุนพลังงานหมุนเวียนของฝ่ายบริหารนั้นเปลี่ยนแปลงง่าย โดยเฉพาะเมื่อมีการเปลี่ยนฝ่ายบริหาร ไม่ว่าจะเป็นคนละรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงาน ก็มักจะพาให้มาตรการสนับสนุนพลังงานหมุนเวียนชวนเซไป จนกลายเป็นอุปสรรคและความไม่มั่นใจในการลงทุนสำหรับผู้ผลิตพลังงานหมุนเวียน

ตัวอย่างล่าสุดของปัญหาประการแรกนี้คือ ความพยายามของรัฐบาลในการจะเปลี่ยนจากมาตรการส่วนเพิ่มของราคาไฟฟ้าจากพลังงานหมุนเวียน (หรือ **adder**) มาเป็นมาตรการกำหนดราคาไฟฟ้าคงที่สำหรับพลังงานหมุนเวียน (หรือ **feed-in tariff**) ก็ยังไม่สามารถหาข้อยุติได้ในปัจจุบัน และมักจะมีข้อเสนอใหม่ๆ เกิดขึ้นทุกครั้ง เมื่อมีการเปลี่ยนตัวรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงาน

ประการที่สอง เนื่องจากศักดิ์ในทางกฎหมายของมาตรการของฝ่ายบริหารนั้นต่ำกว่ากฎหมายอื่นๆ ที่ฝ่ายนิติบัญญัติได้ออกมาก่อนหรือออกมาหลังจากนั้น ดังนั้น ไม่ว่ามาตรการสนับสนุนพลังงานหมุนเวียนของฝ่ายบริหารจะดีมากน้อยเพียงใด ก็จะสามารถทำได้เพียงในกรอบที่หลีกเลี่ยงจากการกำหนดไว้ในกฎหมายอื่นๆ

ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดในปัจจุบันคือ โครงการผลิตไฟฟ้าพลังงานแสงอาทิตย์บนหลังคาบ้านเรือน (หรือ **roof-top PV**) ขนาด 5 แอมป์ขึ้นไปก็ถูกตีความว่าเป็น “โรงงาน” ตามพรบ. โรงงาน จึงต้องไปขออนุญาตตั้งโรงงาน และไม่สามารถตั้งอยู่ในพื้นที่ชุมชนได้ เพราะฉะนั้น โครงการพลังงานหมุนเวียนเช่นนี้ก็เดินหน้าไปด้วยความยากลำบาก

ประการที่สามคือ การสนับสนุนพลังงานหมุนเวียนให้เป็นคำตอบที่ยั่งยืนสำหรับสังคมไทยจำเป็นต้องกำหนดถึงสิทธิ และอำนาจหน้าที่ของผู้เกี่ยวข้องต่างๆ อย่างเป็นธรรม ภายใต้กรอบกติกาที่ชัดเจน แต่มาตรการของฝ่ายบริหารที่ใช้กันอยู่ในปัจจุบันไม่มีศักดิ์และสิทธิทางกฎหมายมากพอที่จะจัดวางความสัมพันธ์ใหม่ ในมิติของสิทธิ ความเป็นธรรม และอำนาจหน้าที่ของผู้ที่เกี่ยวข้องต่างๆ ได้ ดังนั้น จึงไม่สามารถสร้างระบบพลังงานหมุนเวียนที่เอื้อให้เกิดความเป็นธรรมและความก้าวหน้าสำหรับฝ่ายต่างๆ ได้อย่างแท้จริง

นอกจากนี้ หากแนวนโยบายของรัฐบาลในการสนับสนุนพลังงานหมุนเวียนมีความเกี่ยวข้องกับการเก็บภาษีเพิ่มเติม (เช่น การเก็บภาษีคาร์บอนจากผู้ซื้อเชื้อเพลิงซากดึกดำบรรพ์) ที่มีได้อำนาจในการจัดเก็บตามกฎหมายเดิม และการจัดตั้งกองทุนเพื่อสนับสนุนพลังงานหมุนเวียนก็มีความจำเป็นต้องตราขึ้นมาเป็นกฎหมายเช่นกัน

ด้วยเหตุทั้งสามประการนี้ การยกเว้นกฎหมายพลังงานหมุนเวียนจึงมีความสำคัญมิใช่เฉพาะการได้ยกระดับศักดิ์และสิทธิทางกฎหมายเท่านั้น แต่ยังรวมการจัดวางความสัมพันธ์ระหว่างภาคส่วนต่างๆ ในสังคมที่เกี่ยวข้องกับระบบพลังงานหมุนเวียนด้วย

สาระสำคัญในกฎหมายพลังงานหมุนเวียน

จากการทบทวนกฎหมายพลังงานหมุนเวียนในต่างประเทศพบว่า กฎหมายพลังงานหมุนเวียนควรมีองค์ประกอบหรือสาระที่สำคัญอย่างน้อย ดังต่อไปนี้

- การกำหนดเป้าหมายการพัฒนาพลังงานหมุนเวียน และกรอบระยะเวลาดำเนินการ เพื่อให้เกิดความโปร่งใสและความพร้อมรับผิด (หรือ **accountability**) ในการดำเนินการของฝ่ายบริหาร
- มาตรการหลักที่จะใช้ในการสนับสนุนพลังงานหมุนเวียน ต้องมีการกำหนดที่ชัดเจนว่าจะมีมาตรการการกำหนดราคาซื้อขายไฟฟ้าคงที่ (หรือ **feed-in tariff**) หรือการกำหนดส่วนผสมขั้นต่ำสำหรับเชื้อเพลิงชีวภาพ (เช่น เอทานอลหรือไบโอดีเซล) หรือจะเป็นมาตรการอื่นๆ
- มาตรการทางภาษี มาตรการการจัดตั้งและบริหารกองทุนสนับสนุนพลังงานหมุนเวียน รวมถึงแนวทางการสนับสนุนทุน (หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ การใช้เงิน) ของกองทุนดังกล่าว
- สิทธิตามกฎหมายของภาคส่วนต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นผู้ผลิตพลังงานหมุนเวียน ผู้รับซื้อ ผู้บริโภค และชุมชนที่ได้รับผลกระทบ ตั้งแต่ในขั้นตอนของการวางแผนและพัฒนาระบบไฟฟ้า/พลังงานหมุนเวียนอื่นๆ กระบวนการรับซื้อไฟฟ้า การกำหนดโครงสร้างและกลไกราคาสำหรับพลังงานหมุนเวียนแต่ละประเภท การขออนุญาตประกอบกิจการพลังงาน และการตรวจสอบผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการผลิตและการบริโภคพลังงาน
- กระบวนการขออนุญาตในการดำเนินการต่างๆ ซึ่งสอดคล้องกับหลักแห่งสิทธิของภาคส่วนต่างๆ ที่กล่าวถึงข้างต้น
- การกำหนดกลไกการติดตาม กลไกกำกับดูแล/ตรวจสอบ และกลไกประเมินผล เพื่อให้มั่นใจว่าการดำเนินการของฝ่ายบริหารเป็นไปตามแนวทางที่ถูกต้องเหมาะสมสำหรับความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในสังคม และเทคโนโลยีพลังงานหมุนเวียนที่มีการพัฒนาไปอย่างรวดเร็ว

ถึงเวลาหรือยังสำหรับสังคมไทย

จากการประชุมระดมความเห็นเรื่อง การปฏิรูประบบพลังงานหมุนเวียน: สิทธิ ความเป็นธรรม และการเข้าถึง ที่คณะกรรมการจัดสมัชชาปฏิรูปจัดขึ้นเมื่อวันที่ 11 ธันวาคม 2555 ภาคส่วนต่างๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งภาคเอกชน ภาคประชาชน และหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องมีความเห็นตรงกันว่า หากจะให้การพัฒนาพลังงานหมุนเวียน เป็นไปเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนอย่างแท้จริง และเป็นการใช้ศักยภาพที่ประเทศไทยมีอยู่อย่างเต็มที่ ก็คงจะถึงเวลาที่เราจะเอาใจจริงเอาจ้งกับกฎหมายพลังงานหมุนเวียนเสียที

ส่วนสาระสำคัญที่เห็นพ้องต้องกันคือ การกำหนดมาตรการสนับสนุนหลักสำหรับพลังงานหมุนเวียนแต่ละประเภทไว้ในกฎหมาย เพื่อลดความผันผวนของมาตรการสนับสนุนของรัฐบาล ซึ่งเป็นปัญหาสำคัญสำหรับผู้ผลิตพลังงานหมุนเวียนอยู่ในปัจจุบัน

ทั้งนี้ มาตรการหลักที่จะกำหนดขึ้น นอกจากจะต้องพิจารณาถึงประเภทของพลังงานหมุนเวียน ซึ่งอาจมีมาตรการสนับสนุนที่แตกต่างกันแล้ว ยังต้องพิจารณาให้การสนับสนุนเพิ่มเติมแก่โครงการพลังงานหมุนเวียนของชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ผลิตรายเล็กมากๆ รวมถึงผู้ผลิตไว้ใช้ในบ้านเรือนและชุมชนของตนเอง

นอกจากนั้น ทุกฝ่ายยังเห็นด้วยว่า การมีส่วนร่วมในการวางแผนระบบพลังงาน ซึ่งหมายถึงทั้งการวางแผนกำลังการผลิต และระบบสายส่งไฟฟ้า น่าจะมีการกำหนดให้ชัดเจนในกฎหมาย ตั้งแต่ในระดับของท้องถิ่น จังหวัด ภาค และระดับประเทศ

โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปัจจุบัน ซึ่งบางพื้นที่ที่ระบบสายส่งเริ่มมีขีดจำกัดในการรองรับไฟฟ้าจากพลังงานหมุนเวียน การวางแผนพัฒนาระบบสายส่งแบบมีส่วนร่วมระหว่างผู้ผลิต ผู้ใช้ไฟฟ้า และการไฟฟ้าผู้รับผิดชอบระบบสายส่ง จึงน่าจะเป็นคำตอบที่ดีที่สุดที่ทุกฝ่ายเห็นพ้องต้องกัน

เช่นเดียวกับ การจัดตั้งกองทุนพัฒนาพลังงานหมุนเวียนในระดับจังหวัด ซึ่งเป็นข้อเสนอของทางกรีนพีซที่ทุกฝ่ายสนับสนุนและเห็นว่าน่าจะเป็นประโยชน์ในการพัฒนาพลังงานหมุนเวียนในแต่ละพื้นที่ เหลือเพียงแต่ว่าจะต้องกำหนดที่มาของเงินกองทุนและรูปแบบในการบริหารจัดการกองทุน ที่ควรจะเป็นลักษณะที่กระจายศูนย์การจัดการ และสามารถที่จะให้ทุกภาคส่วนในจังหวัดมีส่วนร่วมและตรวจสอบการดำเนินการของกองทุนในแต่ละจังหวัดได้

ส่วนข้อห่วงกังวลของประชาชนเรื่อง ผลกระทบจากการผลิตพลังงานหมุนเวียน (เช่น โครงการโรงไฟฟ้าชีวมวล) ทุกฝ่ายก็เห็นถึงความสำคัญที่จะต้องแก้ไขข้อโหว่และจุดอ่อนในกระบวนการขออนุญาตและการติดตามตรวจสอบผลกระทบให้เข้มงวดและโปร่งใสมากยิ่งขึ้น

แต่สิ่งที่ยังเห็นไม่ตรงกันคือ การกำหนดกระบวนการขออนุมัติ/อนุญาตที่จะกำหนดไว้ในร่างกฎหมายฉบับนี้ จะเป็นผลดีหรือผลเสีย จะทำให้การดำเนินโครงการพลังงานหมุนเวียนล่าช้าขึ้นหรือไม่ และจะเป็นการซ้ำซ้อนกับกระบวนการขออนุญาตที่มีอยู่แล้วตามกฎหมายอื่นๆ หรือไม่?

เนื่องจากโดยทั่วไป หน่วยงานราชการมักจะหวงอำนาจตามกฎหมายของตนไว้ ทำให้เราจึงมีกฎหมายต่างๆ ที่ พระราชวังกันไปหมด กลายเป็นต้องขออนุญาตไปจากทุกๆ หน่วยงาน แต่เมื่อถึงคราวจำเป็นที่จะต้องใช้กฎหมายเพื่อคุ้มครองผลประโยชน์ของประชาชนกลับพบว่ากฎหมายที่ถือไว้ (และหวงไว้) กลับมีช่องโหว่เต็มไปหมด

วันนี้หรือไม่มีวัน

แน่นอนว่าคำถามนี้และอีกหลายๆ คำถามยังเป็นคำถามที่ไม่มีคำตอบ เพราะทั้งหมดนี้ยังคงเป็นเพียงแค่จุดเริ่มต้นของการ ออกแบบร่างกฎหมายพลังงานหมุนเวียนเท่านั้น คงต้องใช้เวลาทำงานร่วมกันอีกระยะหนึ่ง ก่อนที่จะนำเสนอในเวทีสมัชชาปฏิรูประดับชาติครั้งที่ 3 ในปลายเดือนพฤษภาคมที่จะถึงนี้

แต่ในท่ามกลางความไม่แน่นอน มีสิ่งหนึ่งที่แน่นอนก็คือ ทุกฝ่ายที่ร่วมงานกันในครั้งนี้ เห็นตรงกันว่า “ถ้าไม่ใช่วันนี้ ก็คงไม่มีวัน”

เพราะฉะนั้นไม่ว่าจะสำเร็จหรือไม่ เราจะทำวันนี้ให้ดีที่สุด เพื่อพรุ่งนี้ที่ดีกว่าเดิม



เขียนโดย เดชรัต สุขกำเนิด ที่ 21:20