

มาตรการอนุรักษ์พลังงานของประเทศไทย : ศึกษากรณี
มาตรการอนุรักษ์พลังงานภาคการขนส่งทางถนน
ENERGY CONSERVATION MEASURES IN THAILAND : ENERGY CONSERVATION
IN LAND TRANSPORT SECTOR

دنۇپول نانتا سائغ

Danupon Nantasang

นักศึกษาระดับปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ : danupon_47522214@hotmail.com

Graduate student of Master of Laws, Program in Natural Resources and Environmental Law,
Faculty of Law, Thammasat University : danupon_47522214@hotmail.com

Received : August 6, 2018

Revised : June 19, 2020

Accepted : June 24, 2020

บทคัดย่อ

การใช้พลังงานภาคการขนส่งทางถนนของประเทศไทยมีปริมาณเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องทุกปี แต่ปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มีมาตรการทางกฎหมายในการอนุรักษ์พลังงานภาคการขนส่งทางถนนโดยตรง ประกอบกับการบังคับใช้มาตรการทางนโยบายก็ยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ซึ่งแตกต่างจากประเทศญี่ปุ่นและสาธารณรัฐสิงคโปร์ที่มีมาตรการทางกฎหมายในการอนุรักษ์พลังงานภาคการขนส่งทางถนนโดยตรง ดังนั้น จึงควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายอนุรักษ์พลังงานของประเทศไทย โดยเพิ่มมาตรการอนุรักษ์พลังงานสำหรับภาคการขนส่งทางถนน เพื่อให้การใช้พลังงานภาคการขนส่งทางถนนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประหยัด

คำสำคัญ

การอนุรักษ์พลังงาน, การขนส่งทางถนน, กฎหมายอนุรักษ์พลังงาน

ABSTRACT

Energy consumption in land transport sector has been continuously increasing every year. At present, however, there are no direct legal measures to conserve energy in land transport sector and also the enforcement of policy measures are not effective, and different from Japan and Singapore that have direct legal measures of energy conservation in land transport sector. Therefore, Thailand's energy conservation law should be amended by adding measures of energy conservation in land transport sector in order to be effective and save the consumption of energy in land transport sector.

Keywords

Energy conservation, Land transport, Energy conservation law

บทนำ

ปัจจุบันการขนส่งทางถนนถือเป็นรูปแบบการขนส่งหลักภายในประเทศ โดยในปี พ.ศ. 2558 ปริมาณการขนส่งสินค้าทางถนนคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 80.86 ของการขนส่งสินค้าภายในประเทศทั้งหมด¹ รวมทั้งมีผู้ประกอบการขนส่งทั้งรถโดยสารและรถบรรทุกจำนวนกว่า 424,313 ราย² ส่งผลให้ในแต่ละปีภาคการขนส่งทางถนนมีปริมาณการใช้พลังงานเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยในปี พ.ศ. 2559 มีปริมาณการใช้พลังงานสูงถึง 23,439 พันตันเทียบเท่าน้ำมันดิบ หรือคิดเป็นร้อยละ 78 ของการใช้พลังงานภาคการขนส่งทั้งหมด โดยเชื้อเพลิงฟอสซิลทั้งน้ำมันและก๊าซธรรมชาติยังคงเป็นเชื้อเพลิงหลักของภาคการขนส่งทางถนน³ ซึ่งหากยังไม่มีมาตรการควบคุมหรือปล่อยให้การใช้พลังงานภาคการขนส่งทางถนนเป็นไปอย่างไร้ขีดจำกัด จะส่งผลกระทบต่อความมั่นคงทางพลังงานของประเทศในระยะยาว เนื่องจากต้องมีการแสวงหาแหล่งพลังงานดังกล่าวทั้งจากภายในประเทศและต่างประเทศ เพื่อตอบสนองความต้องการใช้พลังงานที่เพิ่มสูงขึ้น ส่งผลให้เกิดการขาดดุลทางการค้าอันเนื่องมาจากการนำเข้าพลังงานจากต่างประเทศ อีกทั้งราคาพลังงานในตลาดโลกที่ผันผวนตลอดเวลาจึงส่งผลกระทบต่อผู้ประกอบการขนส่ง เนื่องจากราคาเชื้อเพลิงเป็นต้นทุนสำคัญอย่างหนึ่งของการขนส่ง⁴ นอกจากนี้ การใช้พลังงานภาคการขนส่งทางถนนยังก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เนื่องจากการเผาไหม้เชื้อเพลิงของเครื่องยนต์ก่อให้เกิดมลพิษทางอากาศและการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ซึ่งเป็นสาเหตุสำคัญของการเกิดภาวะโลกร้อน⁵

ด้วยตระหนักถึงปัญหาและผลกระทบดังกล่าว จึงจำเป็นที่จะต้องแสวงหาวิธีการหรือทางเลือกที่มีต้นทุนต่ำและมีเทคโนโลยีที่เหมาะสมกับระดับการพัฒนาของประเทศ เพื่อเป็นเครื่องมือสำคัญในการแก้ไขปัญหาด้านพลังงานและลดผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมที่จะเกิดขึ้นในอนาคต ซึ่งวิธีการที่เหมาะสมที่สุด คือ “การอนุรักษ์พลังงาน” โดยการผลิตและการใช้พลังงานอย่างมีประสิทธิภาพและประหยัด ซึ่งการนำมาตรการอนุรักษ์พลังงานมาบังคับใช้นอกจากจะช่วยลดปริมาณการใช้พลังงานแล้ว ยังช่วยลดปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากการผลิตและการใช้พลังงานอีกด้วย⁶ ทั้งนี้ มาตรการอนุรักษ์พลังงานประกอบไปด้วยมาตรการทางสังคม มาตรการทางเทคโนโลยี มาตรการทางเศรษฐศาสตร์ มาตรการทางการศึกษา และมาตรการทางกฎหมาย โดยมาตรการทางกฎหมายเป็นหนึ่งในมาตรการสำคัญที่หลายประเทศนำมาใช้เพื่อเป็นเครื่องมือในการส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงานภาคการขนส่งทางถนน ซึ่งจากการศึกษาพบว่า ปัจจุบันประเทศญี่ปุ่นและสาธารณรัฐสิงคโปร์ได้นำมาตรการทางกฎหมายมาใช้เป็นเครื่องมือในการส่งเสริมให้เกิดการอนุรักษ์พลังงานภาคการขนส่งทางถนนภายในประเทศ โดยการตรากฎหมายอนุรักษ์พลังงานใช้บังคับและได้กำหนดมาตรการอนุรักษ์พลังงานสำหรับภาคการขนส่งทางถนนไว้โดยเฉพาะ ดังนั้น ในบทความนี้ผู้เขียนจะได้นำเสนอมาตรการทางกฎหมายในการอนุรักษ์พลังงานภาคการขนส่งทางถนนของประเทศไทย โดยศึกษาเปรียบเทียบกับมาตรการทางกฎหมายของประเทศญี่ปุ่นและสาธารณรัฐสิงคโปร์ เพื่อนำมาปรับใช้เป็นแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายของประเทศไทยให้มีความเหมาะสมและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ซึ่งสามารถสรุปผลการศึกษาได้ดังนี้

¹ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, “รายงานโลจิสติกส์ของประเทศไทยประจำปี 2559,” สืบค้นเมื่อวันที่ 28 เมษายน 2561, จาก http://www.nesdb.go.th/ewt_dl_link.php?nid=6854.

² กรมการขนส่งทางบก, รายงานสถิติการขนส่ง ประจำปี 2559, (กรุงเทพมหานคร: ม.ป.พ., 2559), น.2.

³ กรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน, รายงานการอนุรักษ์พลังงานของประเทศไทย 2559, (กรุงเทพมหานคร : กรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน, 2559), น.29.

⁴ คำนาย อภิปรีชญาสกุล, การจัดการขนส่ง, พิมพ์ครั้งที่ 1, (นนทบุรี : ซี.วาย.ซี.ซี.ทีเอ็ม พรินติ้ง, 2550), น.84.

⁵ พรพจน์ เปี่ยมสมบูรณ์, พลังงาน วิวัฒนาการ กระบวนการผลิต การวิเคราะห์และความยั่งยืน, พิมพ์ครั้งที่ 1, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2556), น.6 - 7.

⁶ กระทรวงพลังงาน, การอนุรักษ์พลังงาน, (กรุงเทพมหานคร: ม.ป.พ., 2554), น.1.

ประเทศญี่ปุ่นมีการตรากฎหมายว่าด้วยการใช้พลังงานอย่างสมเหตุสมผล ค.ศ. 1979 (Act on the Rational Use of Energy) หรือเรียกอีกชื่อหนึ่งว่ากฎหมายอนุรักษ์พลังงาน⁷ ซึ่งกฎหมายอนุรักษ์พลังงานฉบับนี้ได้กำหนดมาตรการอนุรักษ์พลังงานสำหรับภาคการขนส่งทางถนนไว้เป็นการเฉพาะ โดยกำหนดให้ผู้รับขนส่งสินค้า ผู้ส่งสินค้า และผู้รับขนคนโดยสาร ที่มีขีดความสามารถในการขนส่งเกินกว่าที่มติคณะรัฐมนตรีกำหนดกล่าวคือ ผู้รับขนส่งสินค้าที่มีรถบรรทุกหรือรถพ่วงสำหรับใช้ในการขนส่งสินค้าตั้งแต่ 200 คันขึ้นไป ผู้ส่งสินค้าที่มีปริมาณการขนส่งสินค้าไปยังผู้รับขนส่งสินค้าตั้งแต่ 30 ล้านตันต่อปีขึ้นไป และผู้รับขนคนโดยสารที่มีรถโดยสารสำหรับใช้ในการขนส่งผู้โดยสารตั้งแต่ 200 คันขึ้นไป มีฐานะเป็นผู้รับขนส่งสินค้าควบคุม ผู้ส่งสินค้าควบคุม และผู้รับขนคนโดยสารควบคุม โดยผู้ประกอบการขนส่งควบคุมดังกล่าวมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามมาตรการอนุรักษ์พลังงานตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ได้แก่ 1) จัดทำแผนประหยัดพลังงานระยะกลางและระยะยาว โดยแผนดังกล่าวต้องประกอบด้วยมาตรการต่าง ๆ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายของการใช้พลังงานอย่างสมเหตุสมผลตามมาตรฐานการประเมินสำหรับผู้ประกอบการขนส่งประเภทนั้น ๆ และ 2) จัดทำรายงานประจำปีเกี่ยวกับการใช้พลังงาน ซึ่งรายงานดังกล่าวจะต้องระบุข้อมูลเกี่ยวกับปริมาณการใช้พลังงาน ประสิทธิภาพการใช้พลังงาน ปริมาณการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ และการบังคับใช้มาตรการที่จำเป็นสำหรับการใช้พลังงาน ทั้งนี้ กฎหมายอนุรักษ์พลังงานของประเทศญี่ปุ่นได้กำหนดเป้าหมายให้ผู้ประกอบการขนส่งควบคุมต้องดำเนินมาตรการต่าง ๆ เพื่อลดปริมาณการใช้พลังงานให้ได้เฉลี่ยร้อยละ 1 ต่อปี⁸ อย่างไรก็ตาม หากผู้ประกอบการขนส่งควบคุมรายใดไม่ได้ประกอบกิจการหรือหยุดประกอบกิจการรับขนส่งสินค้าหรือผู้โดยสาร หรือปริมาณการขนส่งสินค้าไม่เกินระดับที่มติคณะรัฐมนตรีกำหนดไว้ ก็สามารถเสนอให้รัฐมนตรีผู้มีอำนาจพิจารณายกเลิกหรือเพิกถอนการเป็นผู้ประกอบการขนส่งควบคุมได้ นอกจากนี้ ยังกำหนดให้รถยนต์เป็นหนึ่งในเครื่องจักรและอุปกรณ์ที่ต้องมีการพัฒนาประสิทธิภาพพลังงาน โดยผู้ผลิตและผู้นำเข้ารถยนต์มีหน้าที่ต้องดำเนินการพัฒนาประสิทธิภาพการใช้พลังงานของรถยนต์และต้องติดฉลากประหยัดพลังงานสำหรับรถยนต์ทุกคัน รวมทั้งยังได้กำหนดมาตรการทางปกครองสำหรับบุคคลที่ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามมาตรการอนุรักษ์พลังงาน โดยหากผู้รับขนส่งสินค้าควบคุม ผู้ส่งสินค้าควบคุม และผู้รับขนคนโดยสารควบคุม รวมทั้งผู้ผลิตหรือผู้นำเข้ารถยนต์รายใด ไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรฐานการประเมินรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องอาจให้ข้อเสนอแนะในการดำเนินการตามมาตรการอนุรักษ์พลังงานดังกล่าวได้ แต่หากบุคคลดังกล่าวเมื่อได้รับข้อเสนอแนะแล้ว ยังไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรฐานการประเมิน รัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องอาจประกาศเรื่องนี้ให้สาธารณชนได้รับทราบ และหากบุคคลดังกล่าวยังไม่ดำเนินการตามข้อเสนอแนะโดยปราศจากเหตุอันสมควร รัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องมีอำนาจออกคำสั่งให้บุคคลดังกล่าวดำเนินการตามข้อเสนอแนะได้ภายหลังจากการรับฟังความคิดเห็นของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องแล้ว

นอกจากนี้ จากการศึกษาข้างพบว่า สาธารณรัฐสิงคโปร์ยังเป็นอีกประเทศหนึ่งที่มีการตรากฎหมายอนุรักษ์พลังงานขึ้นใช้บังคับ⁹ โดยกฎหมายดังกล่าวได้กำหนดมาตรการอนุรักษ์พลังงานสำหรับภาคการขนส่งทางถนนไว้เป็นการเฉพาะด้วยเช่นกัน โดยกำหนดให้ผู้ดำเนินการขนส่งทางบกซึ่งส่วนใหญ่เป็นผู้ประกอบการรับขนส่งสินค้าและรับขนผู้โดยสาร มีหน้าที่ต้องดำเนินการตามมาตรการอนุรักษ์พลังงานตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ได้แก่ 1) จัดทำรายงานการใช้พลังงาน โดยรายงานดังกล่าวจะต้องประกอบไปด้วยข้อมูลเกี่ยวกับการใช้พลังงาน การผลิตพลังงาน และปริมาณการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ 2) จัดเก็บและรักษาทะเบียนประวัติ โดยจะต้องมีการจัดเก็บข้อมูลและเอกสาร

⁷ United Nations, *Energy Efficiency: Compendium of Energy Conservation Legislation in Countries of the Asia and Pacific Region*, (Bangkok: n.p., 1999), p.43.

⁸ APEC Energy Working Group, “Japan’s Transport Energy Efficiency Policy,” Retrieved on May 1, 2018, from <http://www.egeec.apec.org/dmsdocument/429>.

⁹ Melissa Low and Su Bin, “Singapore’s Drive towards Energy Efficiency: Policies for a Low Carbon Future,” Retrieved on September 10, 2017, from [http://esi.nus.edu.sg/docs/default-source/esi-policy-briefs/energy-efficiency-policy-for-sustainable-economic-growth-in-singapore-\(1\).pdf?sfvrsn=2](http://esi.nus.edu.sg/docs/default-source/esi-policy-briefs/energy-efficiency-policy-for-sustainable-economic-growth-in-singapore-(1).pdf?sfvrsn=2).

เกี่ยวกับการจัดทำรายงานการใช้พลังงาน การจัดทำแผนการปรับปรุงประสิทธิภาพพลังงาน และการกำกับดูแลและประเมินผลการปฏิบัติตามกฎหมาย 3) จัดทำแผนการปรับปรุงประสิทธิภาพพลังงาน โดยแผนดังกล่าวจะต้องประกอบไปด้วยข้อมูลตามที่กฎหมายกำหนดและข้อมูลเกี่ยวกับการนำแผนไปสู่การปฏิบัติ และ 4) แต่งตั้งผู้จัดการด้านพลังงาน โดยให้แต่งตั้งจากลูกจ้างของผู้ดำเนินการขนส่งทางบก ซึ่งผู้จัดการด้านพลังงานจะต้องมีคุณสมบัติและได้รับการฝึกอบรมตามที่กฎหมายกำหนด โดยมีหน้าที่ให้ความช่วยเหลือผู้ดำเนินการขนส่งทางบกในการจัดทำรายงานการใช้พลังงาน การเก็บรักษาทะเบียนประวัติ การจัดทำแผนปรับปรุงประสิทธิภาพพลังงาน และการนำมาตรการปรับปรุงประสิทธิภาพพลังงานซึ่งได้เสนอไว้ในแผนปรับปรุงประสิทธิภาพพลังงานไปปฏิบัติ รวมทั้งฝึกอบรม และให้ความรู้เกี่ยวกับการอนุรักษ์พลังงานแก่ลูกจ้าง นอกจากนี้ กฎหมายดังกล่าวยังกำหนดให้ตัวแทนจำหน่าย ผู้ผลิต และผู้นำเข้ายานยนต์ ตลอดจนผู้มีเจตนาที่จะขายหรือนำเสนอเพื่อจะขายยานยนต์ใด ๆ ตามที่กำหนดไว้ในข้อกำหนดว่าด้วยการประหยัดเชื้อเพลิง จะต้องติดฉลากประหยัดเชื้อเพลิงตามรูปแบบและวิธีการที่กฎหมายกำหนด รวมทั้งยังได้กำหนดบทลงโทษสำหรับบุคคลที่ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามมาตรการอนุรักษ์พลังงานตามที่กฎหมายกำหนดไว้ โดยเป็นการนำมาตรการบังคับทางอาญามาบังคับใช้ โดยมีการนำโทษปรับและโทษจำคุกมาบังคับใช้บุคคลที่ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามมาตรการอนุรักษ์พลังงาน

ในส่วนของประเทศไทยนั้น จากการศึกษาพบว่า ปัจจุบันยังไม่มีมาตรการทางกฎหมายโดยตรงในการส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงานภาคการขนส่งทางถนน แม้ว่าจะมีการตราพระราชบัญญัติการส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงาน พ.ศ. 2535 ซึ่งถือเป็นกฎหมายแม่บทในการอนุรักษ์พลังงานของประเทศ แต่พระราชบัญญัติดังกล่าวกลับกำหนดไว้แต่เฉพาะมาตรการอนุรักษ์พลังงานในโรงงานควบคุม อาคารควบคุม และการอนุรักษ์พลังงานในเครื่องจักรหรืออุปกรณ์ และการส่งเสริมการใช้วัสดุหรืออุปกรณ์เพื่อการอนุรักษ์พลังงานเท่านั้น โดยมีได้กำหนดมาตรการอนุรักษ์พลังงานสำหรับภาคการขนส่งทางถนนไว้โดยตรง รวมทั้งเมื่อศึกษากฎหมายฉบับอื่นที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์พลังงานก็พบว่า ยังไม่มีการกำหนดมาตรการอนุรักษ์พลังงานสำหรับภาคการขนส่งทางถนนไว้เช่นเดียวกัน อย่างไรก็ตาม จากการศึกษา ยังพบว่า ปัจจุบันมีการนำมาตรการทางนโยบายภายใต้แผนและยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์พลังงานมาบังคับใช้ เช่น แผนอนุรักษ์พลังงาน พ.ศ. 2558 – 2579 แผนการบริหารจัดการน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2558 – 2579 และแผนพัฒนาพลังงานทดแทนและพลังงานทางเลือก พ.ศ. 2558 – 2579 เป็นต้น แต่การดำเนินการตามมาตรการทางนโยบายดังกล่าวยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร เนื่องจากมาตรการดังกล่าวเป็นเพียงนโยบายของฝ่ายบริหาร ซึ่งอาจเปลี่ยนแปลงไปตามนโยบายของรัฐบาลแต่ละสมัย ทำให้ขาดความชัดเจนและมีความไม่แน่นอน รวมทั้งยังเป็นเพียงมาตรการแบบสมัครใจ และแม้ว่าจะมีการดำเนินการตามแผนดังกล่าวมาแล้วระยะหนึ่ง แต่ผลที่ได้กลับไม่เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ ดังจะเห็นได้จากปริมาณการใช้พลังงานภาคการขนส่งทางถนนที่ยังคงเพิ่มสูงขึ้นทุกปี ประกอบกับดัชนีชี้วัดประสิทธิภาพการใช้พลังงานในสาขาการขนส่งตั้งแต่ปี พ.ศ. 2555 – 2559 ยังคงเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง¹⁰

จากข้อมูลดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่าการบังคับใช้มาตรการทางนโยบายเพียงอย่างเดียวยังไม่สามารถลดปริมาณการใช้พลังงานภาคการขนส่งทางถนนของประเทศได้ จึงจำเป็นต้องนำมาตรการทางกฎหมายมาใช้เป็นอีกเครื่องมือหนึ่งในการส่งเสริมและสนับสนุนให้เกิดการอนุรักษ์พลังงานภาคการขนส่งทางถนนควบคู่ไปกับการดำเนินการตามมาตรการทางนโยบาย เนื่องจากมาตรการทางกฎหมายเป็นมาตรการเชิงบังคับซึ่งจะทำให้บุคคลที่เกี่ยวข้องมีหน้าที่ต้องดำเนินการตามมาตรการที่กฎหมายกำหนดไว้ อีกทั้งยังมีสภาพบังคับมากกว่ามาตรการทางนโยบาย ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นควรเสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงาน พ.ศ. 2535 ด้วยการเพิ่มเติม “หมวด 2 ทวิ การอนุรักษ์พลังงานในภาคการขนส่งทางถนน” ต่อจากหมวดว่าด้วยการอนุรักษ์พลังงานในอาคาร เพื่อให้มาตรการอนุรักษ์พลังงานตามกฎหมายดังกล่าวครอบคลุมถึงการอนุรักษ์พลังงานภาคการขนส่งทางถนนด้วย โดยนำมาตรการทางกฎหมายของประเทศญี่ปุ่นและสาธารณรัฐสิงคโปร์มาประยุกต์ใช้ในประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

¹⁰ กรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 3*, น.34.

1. บุคคลที่อยู่ภายใต้บังคับมาตรการอนุรักษ์พลังงาน

ในเรื่องการกำหนดบุคคลที่จะต้องอยู่ภายใต้บังคับมาตรการอนุรักษ์พลังงานภาคการขนส่งทางถนนนี้ ผู้เขียนเห็นว่า ควรกำหนดให้ผู้รับขนส่งสินค้า ผู้ส่งสินค้า และผู้รับขนคนโดยสาร ที่มีขีดความสามารถในการขนส่งเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดมีฐานะเป็นผู้ประกอบการขนส่งควบคุม ตลอดจนผู้ผลิตและผู้นำเข้ารถยนต์ เป็นบุคคลที่มีหน้าที่ต้องดำเนินการตามมาตรการอนุรักษ์พลังงานภาคการขนส่งทางถนน สำหรับหลักเกณฑ์การกำหนดผู้ประกอบการขนส่งควบคุมนั้น ผู้เขียนเห็นว่า ควรใช้หลักเกณฑ์ในลักษณะเดียวกับที่กฎหมายอนุรักษ์พลังงานของประเทศญี่ปุ่นกำหนดไว้ กล่าวคือ การกำหนดผู้รับขนส่งสินค้าควบคุมและผู้รับขนคนโดยสารควบคุมนั้น เห็นควรพิจารณาจากจำนวนรถที่อยู่ในความครอบครองของผู้ประกอบการเป็นเกณฑ์เช่นเดียวกับกฎหมายอนุรักษ์พลังงานของประเทศญี่ปุ่น โดยมีหลักเกณฑ์ในการคำนวณจำนวนรถขั้นต่ำที่จะนำมากำหนดเป็นเกณฑ์การกำหนดผู้รับขนส่งสินค้าควบคุมและผู้รับขนคนโดยสารควบคุม ดังนี้ 1) กำหนดสัดส่วนร้อยละของจำนวนรถที่ต้องการควบคุมจากจำนวนรถที่ใช้ในการขนส่งสินค้าหรือขนส่งผู้โดยสารทั้งหมด โดยจำนวนที่เหมาะสมคือร้อยละ 50 ของจำนวนรถที่ใช้ในการขนส่งสินค้าหรือขนส่งผู้โดยสารทั้งหมด 2) จำนวนจำนวนรถที่ต้องการควบคุมตามสัดส่วนที่กำหนดในข้อ 1) และเมื่อได้จำนวนรถที่ต้องการควบคุมแล้ว จะต้องนำจำนวนรถดังกล่าวมาพิจารณาว่าครอบคลุมผู้ประกอบการทั้งสิ้นกี่รายและแต่ละรายมีรถอยู่ในความครอบครองกี่คัน โดยเรียงลำดับจากมากสุดไปน้อยสุดจนครบตามจำนวนรถที่อยู่ในเกณฑ์ร้อยละ 50 เพื่อนำมาเป็นฐานในการกำหนดจำนวนรถขั้นต่ำของผู้รับขนส่งสินค้าควบคุมและผู้รับขนคนโดยสารควบคุมต่อไป

สำหรับการกำหนดผู้ส่งสินค้าควบคุมนั้น เห็นควรพิจารณาจากปริมาณการส่งสินค้าของผู้ประกอบการเป็นเกณฑ์เช่นเดียวกับการกำหนดผู้ส่งสินค้าควบคุมตามกฎหมายอนุรักษ์พลังงานของประเทศญี่ปุ่น โดยมีหลักเกณฑ์ในการคำนวณปริมาณการส่งสินค้าขั้นต่ำที่จะนำมากำหนดเป็นเกณฑ์การกำหนดผู้ส่งสินค้าควบคุม ดังนี้ 1) กำหนดสัดส่วนร้อยละของปริมาณการส่งสินค้าที่ต้องการควบคุมจากปริมาณการส่งสินค้าทางถนนทั้งหมด โดยจำนวนที่เหมาะสมคือร้อยละ 50 ของปริมาณการส่งสินค้าทางถนนทั้งหมด 2) จำนวนปริมาณการส่งสินค้าที่ต้องการควบคุมตามสัดส่วนที่กำหนดในข้อ 1) และเมื่อได้ปริมาณการส่งสินค้าทางถนนที่ต้องอยู่ภายใต้บังคับของมาตรการอนุรักษ์พลังงานแล้ว จะต้องนำปริมาณการส่งสินค้าดังกล่าวมาพิจารณาว่าครอบคลุมผู้ประกอบการทั้งสิ้นกี่รายและแต่ละรายมีปริมาณการส่งสินค้าในแต่ละปีจำนวนกี่ตัน โดยเรียงลำดับจากมากสุดไปน้อยสุดจนครบปริมาณการส่งสินค้าที่อยู่ในเกณฑ์ร้อยละ 50 เพื่อนำมาเป็นฐานในการกำหนดปริมาณการส่งสินค้าขั้นต่ำของผู้ส่งสินค้าควบคุมต่อไป

ทั้งนี้ สำหรับรายละเอียดวิธีการหรือหลักเกณฑ์การกำหนดผู้รับขนส่งสินค้าควบคุม ผู้ส่งสินค้าควบคุม และผู้รับขนคนโดยสารควบคุมนั้น เห็นควรให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา และสำหรับผู้รับขนส่งสินค้า ผู้ส่งสินค้า และผู้รับขนคนโดยสารที่มีขีดความสามารถในการขนส่งไม่เกินกว่าที่กฎหมายกำหนด ภาครัฐควรมีมาตรการส่งเสริมหรือสนับสนุนให้เกิดการอนุรักษ์พลังงานเพิ่มเติมต่อไป

นอกจากนี้ ผู้เขียนยังเห็นว่า ควรกำหนดให้รถยนต์เป็นเครื่องจักรและอุปกรณ์ที่ต้องมีการพัฒนาประสิทธิภาพเช่นเดียวกับกฎหมายอนุรักษ์พลังงานของประเทศญี่ปุ่น โดยออกกฎกระทรวงกำหนดให้รถยนต์เป็นเครื่องจักรหรืออุปกรณ์ที่มีประสิทธิภาพสูงตามมาตรา 23 ซึ่งการออกกฎกระทรวงดังกล่าวจะส่งผลให้ผู้ผลิตและผู้นำเข้ารถยนต์ต้องมีการพัฒนาประสิทธิภาพการใช้พลังงานของรถยนต์ ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการอนุรักษ์พลังงาน

2. หน้าที่ของบุคคลที่อยู่ภายใต้บังคับมาตรการอนุรักษ์พลังงาน

เมื่อกำหนดบุคคลที่อยู่ภายใต้บังคับมาตรการอนุรักษ์พลังงาน ซึ่งได้แก่ ผู้รับขนส่งสินค้าควบคุม ผู้ส่งสินค้าควบคุม ผู้รับขนคนโดยสารควบคุม รวมทั้งผู้ผลิตและผู้นำเข้ารถยนต์แล้ว ประเด็นที่จะต้องพิจารณาต่อมาคือ การกำหนดหน้าที่ของบุคคลดังกล่าว โดยผู้เขียนเห็นว่า ควรนำรูปแบบการกำหนดหน้าที่ตามกฎหมายอนุรักษ์พลังงานของประเทศญี่ปุ่นและสาธารณรัฐสิงคโปร์มาใช้ โดยกำหนดหน้าที่ของผู้รับขนส่งสินค้าควบคุม ผู้ส่งสินค้าควบคุม และผู้รับขนคนโดยสารควบคุมในลักษณะเดียวกัน ได้แก่ 1) จัดทำแผนอนุรักษ์พลังงานระยะกลางและระยะยาว โดยแผนดังกล่าวจะต้องคำนึงถึงมาตรฐานการประเมิน รวมทั้งกำหนดเป้าหมายในการลดปริมาณการใช้พลังงานให้ได้โดยเฉลี่ยร้อยละ 1 ต่อปี หรือตามที่กฎหมายกำหนด 2) จัดทำรายงานสถานการณ์การใช้พลังงานประจำปี ซึ่งรายงานดังกล่าว

จะต้องประกอบไปด้วยข้อมูลเกี่ยวกับปริมาณการใช้พลังงาน การผลิตพลังงาน การปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ และการบังคับใช้มาตรการที่จำเป็นต่อการใช้พลังงาน เป็นต้น 3) จัดเก็บและรักษาทะเบียนประวัติ โดยจะต้องมีการจัดเก็บและรักษาข้อมูลและเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำแผนอนุรักษ์พลังงาน รายงานสถานการณ์การใช้พลังงาน ประจำปี และข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการควบคุม กำกับดูแล และประเมินผลการปฏิบัติตามมาตรการอนุรักษ์พลังงาน และ 4) แต่งตั้งผู้จัดการด้านพลังงาน อย่างน้อย 1 คน หรือตามจำนวนที่กฎหมาย กำหนดทำหน้าที่ช่วยเหลือผู้ประกอบการขนส่งควบคุมในการดำเนินการตามมาตรการอนุรักษ์พลังงาน

สำหรับหน้าที่ของผู้ผลิตและผู้นำเข้ารถยนต์นั้น ให้มีหน้าที่ตามมาตรการที่จะได้กำหนดไว้ในกฎกระทรวง กำหนดเครื่องจักรหรืออุปกรณ์ที่มีประสิทธิภาพสูงตามมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติการส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงาน พ.ศ. 2535

3. การยกเลิกหรือเพิกถอนการเป็นบุคคลที่มีหน้าที่ในการอนุรักษ์พลังงาน

เนื่องจากการกำหนดให้ผู้รับขนส่งสินค้าควบคุม ผู้ส่งสินค้าควบคุม ผู้รับขนคนโดยสารควบคุม มีหน้าที่ต้องดำเนินการตามมาตรการอนุรักษ์พลังงานอาจก่อให้เกิดภาระแก่ผู้ประกอบการขนส่ง ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นว่า ควรกำหนดเงื่อนไขหรือหลักเกณฑ์ในการยกเลิกหรือเพิกถอนการเป็นผู้รับขนส่งสินค้าควบคุม ผู้ส่งสินค้าควบคุม และผู้รับขนคนโดยสารควบคุมไว้ด้วย เพื่อเป็นช่องทางลดภาระให้กับผู้ประกอบการขนส่งด้วยการนำเหตุแห่งการยกเลิกหรือเพิกถอนในลักษณะเดียวกับกฎหมายอนุรักษ์พลังงานของประเทศญี่ปุ่นมาใช้ กล่าวคือ หากผู้ประกอบการขนส่งควบคุม รายใดไม่ได้ประกอบกิจการหรือหยุดประกอบกิจการรับขนส่งสินค้าหรือผู้โดยสาร หรือขีดความสามารถในการขนส่งไม่เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด หรือปริมาณการขนส่งสินค้าไม่เกินระดับที่กฎหมายกำหนดไว้ สามารถเสนอให้รัฐมนตรีผู้มีอำนาจพิจารณายกเลิกหรือเพิกถอนการเป็นผู้ประกอบการขนส่งควบคุมได้

4. มาตรการหรือบทกำหนดโทษ

เพื่อให้การบังคับใช้มาตรการอนุรักษ์พลังงานภาคการขนส่งทางถนนเกิดผลในทางปฏิบัติที่เป็นรูปธรรม ผู้เขียนจึงเห็นควรกำหนดบทลงโทษสำหรับผู้รับขนส่งสินค้าควบคุม ผู้ส่งสินค้าควบคุม ผู้รับขนคนโดยสารควบคุม และผู้ผลิตและผู้นำเข้ารถยนต์ที่กระทำการฝ่าฝืนหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ โดยเห็นว่า ในเบื้องต้นหากบุคคลดังกล่าวไม่ดำเนินการตามมาตรการอนุรักษ์พลังงานหรือดำเนินการไม่เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด ยังไม่ควรกำหนดให้บุคคลดังกล่าวต้องได้รับโทษทางอาญาในทันที แต่ควรนำมาตรการทางปกครองมาบังคับใช้ด้วยการให้ผู้มีอำนาจสามารถออกคำสั่งให้บุคคลดังกล่าวดำเนินการมาตรการต่าง ๆ ภายในระยะเวลาที่กำหนดได้ เพื่อให้โอกาสปรับปรุงและดำเนินการมาตรการต่าง ๆ ให้ถูกต้องเสียก่อน ซึ่งเป็นการนำมาตรการลงโทษตามกฎหมายอนุรักษ์พลังงานของประเทศญี่ปุ่นมาใช้ แต่หากบุคคลดังกล่าวได้รับคำสั่งเช่นนั้นแล้ว ไม่ปฏิบัติตามโดยปราศจากเหตุอันสมควรก็ให้มีความรับผิดทางอาญา โดยต้องระวางโทษปรับตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งเป็นการนำรูปแบบตามกฎหมายอนุรักษ์พลังงานของสาธารณรัฐสิงคโปร์มาใช้

5. หน่วยงานรับผิดชอบ

การอนุรักษ์พลังงานภาคการขนส่งทางถนนจะประสบความสำเร็จได้นั้นจำเป็นต้องมีหน่วยงานที่ทำหน้าที่รับผิดชอบ ซึ่งประเด็นนี้ผู้เขียนเห็นว่า ปัจจุบันมีหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการส่งเสริมและสนับสนุนการอนุรักษ์พลังงานอยู่แล้วนั่นคือ กรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน ดังนั้น จึงไม่มีความจำเป็นที่จะต้องจัดตั้งหน่วยงานขึ้นใหม่ โดยเห็นควรกำหนดให้กรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงานเป็นหน่วยงานหลักที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการส่งเสริมและสนับสนุน ตลอดจนกำกับดูแล ติดตาม และประเมินผลการอนุรักษ์พลังงานภาคการขนส่งทางถนน นอกจากนี้ เพื่อให้การดำเนินการอนุรักษ์พลังงานภาคการขนส่งทางถนนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น จึงเห็นควรกำหนดให้กรมการขนส่งทางบกและสำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม เป็นหน่วยงานสนับสนุนการอนุรักษ์พลังงาน โดยกรมการขนส่งทางบกทำหน้าที่สนับสนุนเรื่องข้อกำหนดคุณสมบัติและลักษณะของผู้ประกอบการขนส่งควบคุม เนื่องจากมีฐานข้อมูลดังกล่าวรองรับอยู่แล้ว และสำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์ อุตสาหกรรมทำหน้าที่สนับสนุนการกำหนดมาตรฐานในการพัฒนาประสิทธิภาพของรถยนต์ รวมทั้งให้หน่วยงานทั้งสองแห่งมีหน้าที่ในการส่งเสริมและสนับสนุน ตลอดจนกำกับดูแล ติดตาม และประเมินผลการอนุรักษ์

พลังงานร่วมกับกรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน เพื่อให้การดำเนินการตามมาตรการอนุรักษ์พลังงานภาคการขนส่งทางถนนเกิดประสิทธิภาพและสัมฤทธิ์ผลที่เป็นรูปธรรม

บทสรุป

โดยสรุปจึงอาจกล่าวได้ว่า ปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มีมาตรการทางกฎหมายในการอนุรักษ์พลังงานภาคการขนส่งทางถนน ประกอบกับการบังคับใช้มาตรการทางนโยบายภายใต้แผนและยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์พลังงานยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ดังนั้น เพื่อให้การใช้พลังงานภาคการขนส่งทางถนนของประเทศเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประหยัด จึงควรมีมาตรการทางกฎหมายมาบังคับใช้ โดยเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงาน พ.ศ. 2535 โดยเพิ่มเติม “หมวด 2 ทวิ การอนุรักษ์พลังงานในภาคการขนส่งทางถนน” โดยนำมาตรการทางกฎหมายของประเทศญี่ปุ่นและสาธารณรัฐสิงคโปร์มาใช้ กล่าวคือ กำหนดให้ผู้ประกอบการขนส่งทั้งผู้รับขนส่งสินค้า ผู้ส่งสินค้า และผู้รับขนส่งคนโดยสาร ที่มีขีดความสามารถในการขนส่งสูงเกินกว่าที่กำหนดมีฐานะเป็นผู้รับขนส่งสินค้าควบคุม ผู้ส่งสินค้าควบคุม และผู้รับขนส่งคนโดยสารควบคุม ซึ่งผู้ประกอบการขนส่งควบคุมดังกล่าวมีหน้าที่จัดทำแผนอนุรักษ์พลังงานและรายงานสถานการณ์การใช้พลังงานประจำปี จัดเก็บและรักษาทะเบียนประวัติ และแต่งตั้งผู้จัดการด้านพลังงาน รวมทั้งกำหนดให้รถยนต์เป็นเครื่องจักรและอุปกรณ์ที่ต้องมีการพัฒนาประสิทธิภาพ ซึ่งจะส่งผลให้ผู้ผลิตและผู้นำเข้ารถยนต์ต้องดำเนินการพัฒนาประสิทธิภาพการใช้พลังงานของรถยนต์ นอกจากนี้ ยังได้กำหนดบทลงโทษกรณีที่มีการฝ่าฝืนไม่ดำเนินการตามมาตรการอนุรักษ์พลังงานตามที่กฎหมายกำหนดไว้ด้วย

บรรณานุกรม

หนังสือ

กระทรวงพลังงาน. การอนุรักษ์พลังงาน. กรุงเทพมหานคร : ม.ป.พ., 2554.

กรมการขนส่งทางบก. รายงานสถิติการขนส่ง ประจำปี 2559. กรุงเทพมหานคร : ม.ป.พ., 2559.

กรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน. รายงานการอนุรักษ์พลังงานของประเทศไทย 2559. กรุงเทพมหานคร : กรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน, 2559.

ค่านาย อภิปรัชญาสกุล. การจัดการขนส่ง. พิมพ์ครั้งที่ 1. นนทบุรี : ซี.วาย.ซี.ซี.เอ็ม. พรีนติ้ง, 2550.

พรพจน์ เปี่ยมสมบูรณ์. พลังงาน วิวัฒนาการ กระบวนการผลิต การวิเคราะห์และความยั่งยืน. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2556.

สื่ออิเล็กทรอนิกส์

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. “แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่สิบสอง พ.ศ. 2560 – 2564.” http://www.nesdb.go.th/ewt_dl_link.php?nid=6422, 23 กันยายน 2560.

BOOK

United Nations. Energy Efficiency : Compendium of Energy Conservation Legislation in Countries of the Asia and Pacific Region. Bangkok: n.p., 1999.

ELECTRONIC MEDIA

APEC Energy Working Group. “Japan’s Transport Energy Efficiency Policy.” <http://www.egeec.apec.org/dmsdocument/429>. May 1, 2018.

Melissa Low and Su Bin. “Singapore’s Drive towards Energy Efficiency : Policies for a Low Carbon Future.” [http://esi.nus.edu.sg/docs/default-source/esi-policy-briefs/energy-efficiency-policy-for-sustainable-economic-growth-in-singapore-\(1\).pdf?sfvrsn=2](http://esi.nus.edu.sg/docs/default-source/esi-policy-briefs/energy-efficiency-policy-for-sustainable-economic-growth-in-singapore-(1).pdf?sfvrsn=2), September 10, 2017.