มาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมโรงไฟฟ้าพลังงานน้ำขนาดเล็ก
LEGAL MEASURES TO PROMOTE SMALL HYDROELECTRIC POWER PLANT

วริศรา ปัณฑะโชติ
Warisara Panthachot
นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ : pear.warisara23@gmail.com
Graduate Student of Master of Laws Program in Natural Resources and Environmental Law,
Faculty of Law, Thammasat University. Email address : pear.warisara23@gmail.com
Received : May 13, 2019
Revised : October 9, 2019
Accepted : December 19, 2019

บทคัดย่อ

ปัจจุบันมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับโรงไฟฟ้าพลังงานน้ำขนาดเล็กที่มีกำลังการผลิต 200 ถึง 6,000 กิโลวัตต์อันเป็นพลังงานหมุนเวียนประเภทหนึ่งที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมน้อยมีความสำคัญในการนำมาใช้แทนที่การผลิตไฟฟ้าจากโรงไฟฟ้าพลังงานน้ำขนาดใหญ่ ซึ่งมีการต่อต้านจากประชาชนและส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมมาก จากการศึกษาพบว่าประเทศไทยยังมีมาตรการทางกฎหมายที่เป็นอุปสรรคต่อการส่งเสริมโรงไฟฟ้าพลังงานน้ำขนาดเล็กไม่ว่าจะเป็นมาตรการส่งเสริมทางด้านการเงิน การส่งเสริมการลงทุน และการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งยังไม่มีความชัดเจนเพียงพอหากพิจารณาเปรียบเทียบกับพลังงานหมุนเวียนประเภทอื่น จึงเห็นควรเสนอให้แก้ไขมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริมโรงไฟฟ้าจากพลังงานน้ำขนาดเล็กให้สามารถนำมาปรับใช้ได้อย่างยั่งยืน

คำสำคัญ

พลังงานน้ำขนาดเล็ก, โรงไฟฟ้าพลังงานน้ำขนาดเล็ก, มาตรการส่งเสริม

ABSTRACT

Current legal measures related to the small hydroelectric power plant were studied. The small hydroelectric power plant is a source of a renewable energy, which can produce the electricity from 200 to 6,000 Kilowatts and has less harmful effects on the environment. It is important to use these benefits, instead of producing an electricity through the large hydroelectric power plants that makes larger amount of waste disposal to the environment and have wider public condemnation. However, some legal measures remain, as an obstacle for encouragement on usage of small hydroelectric power plants. As well, the measures taken from the perspectives of investment, finances and public participation are on the state of uncertainty. Therefore, as opposed to other renewable energy sources, it deemed appropriate to revise the legal measures to encourage the usage of small hydroelectric power plant due to suitability and capability for operations under permanent guidelines.

Keywords

Small Hydro Power, Small Hydroelectric Power Plant, Public participation, Legal measures

บทนำ

พลังงานน้ำ (Hydropower Energy) เป็นพลังหรือกำลังที่เกิดจากการไหลของน้ำที่มีอนุภาพมาก โดยในอดีตจะใช้กังหันน้ำสำหรับยกน้ำขึ้นสู่ที่สูงสำหรับใช้ในครัวเรือนและการชลประทาน เพื่อขับเคลื่อนการทำงานของเครื่องจักรในโรงงานสีข้าว โรงงานทอผ้า โรงงานเลื่อยไม้ และโรงงานอุตสาหกรรมต่าง ๆ แต่ในปัจจุบันนิยมใช้พลังงานน้ำในการผลิตไฟฟ้าที่เรียกว่า โรงไฟฟ้าพลังงานน้ำ ซึ่งเป็นรูปแบบการสร้างพลังงานไฟฟ้าจากเครื่องจักรโดยการอาศัยแหล่งพลังงานจากการเคลื่อนที่ของน้ำเป็นแรงดันก่อให้เกิดกำลังการผลิต[1]

โรงไฟฟ้าพลังงานน้ำขนาดเล็กประกอบไปด้วยฝายทดน้ำหรือเขื่อนขนาดเล็ก (Weir or Small Dam) อาคารรับน้ำ (Power Intake) ระบบท่อผันน้ำ (Headrace) โรงไฟฟ้า (Power House) และเครื่องกังหันน้ำ (Turbine) โดยวิธีการผลิตกระแสไฟฟ้าจะเป็นการสร้างเขื่อนขนาดเล็ก หรือฝายทดน้ำกั้นลำน้ำไว้ เพื่อทดน้ำให้อยู่ในระดับที่สูงพอจนกระทั่งมีปริมาณแรงดันน้ำเพียงพอที่จะนำมาหมุนกังหันน้ำและเครื่องกำเนิดไฟฟ้าซึ่งอยู่ในอาคารโรงไฟฟ้าท้ายน้ำที่มีระดับต่ำกว่าได้ กำลังการผลิตติดตั้งและพลังงานไฟฟ้าที่ผลิตได้จากโรงไฟฟ้าชนิดนี้จะเพิ่มเป็นสัดส่วนโดยตรงกับแรงดัน และปริมาณน้ำที่ไหลผ่านเครื่องกังหันน้ำเป็นองค์ประกอบของโรงไฟฟ้าพลังงานน้ำ[2] หรืออาจหมายความถึงโรงไฟฟ้าพลังงานน้ำขนาดเล็กที่มีการติดตั้งอุปกรณ์ผลิตพลังไฟฟ้าด้วยพลังงานน้ำขนาดกำลังการผลิตระหว่าง 5 ถึง 5,000 กิโลวัตต์ สำหรับน้ำตกสูง 1.50 ถึง 400 เมตร และมีอัตราการไหลของน้ำตั้งแต่ร้อยลิตรต่อวินาที ถึงหลายสิบลูกบาศก์เมตรต่อวินาที[3]

โดยในปัจจุบันประเทศไทยมีโครงการโรงไฟฟ้าพลังงานน้ำขนาดเล็ก ได้แก่ โครงการไฟฟ้าพลังน้ำท้ายเขื่อนชลประทาน โครงการสร้างเขื่อนขนาดเล็ก หรือฝายทดน้ำกั้นลำน้ำ โดยโครงการโรงไฟฟ้าพลังงานน้ำขนาดเล็กจะมีองค์ประกอบหลักคล้ายกับโครงการโรงไฟฟ้าพลังงานน้ำขนาดใหญ่ แต่จะมีความแตกต่างกันที่ขนาด และปริมาณไฟฟ้าที่สามารถผลิตได้ ทั้งนี้กรมพัฒนาพลังงานทดแทน และอนุรักษ์พลังงานได้แบ่งประเภทโรงงานไฟฟ้าพลังงานน้ำขนาดเล็กออกเป็น 3 ประเภท[4] ได้แก่

ก) โครงการผลิตไฟฟ้าพลังงานน้ำขนาดเล็ก (Small Hydro) ที่มีกำลังผลิต 6 ถึง 15 เมกะวัตต์ โดยเป็นการส่งจ่ายไฟฟ้าไปตามสายส่งไปยังหมู่บ้าน (Isolated System)

ข) โครงการผลิตไฟฟ้าพลังงานน้ำขนาดเล็ก (Mini Hydro) ที่มีกำลังผลิตตั้งแต่ 200 ถึง 6,000 กิโลวัตต์ โดยเป็นการส่งจ่ายไฟฟ้าไปตามสายส่งไปยังหมู่บ้าน และการส่งจ่ายไฟฟ้าไปยังหมู่บ้านและเชื่อมต่อเข้ากับระบบจ่ายไฟฟ้าของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (Grid Connected System)

ค) โครงการผลิตไฟฟ้าพลังงานน้ำขนาดเล็กมากหรือระดับขนาดหมู่บ้าน (Micro Hydro) ที่มีกำลังผลิตต่ำกว่า 200 กิโลวัตต์ ซึ่งโดยทั่วไปจะใช้เป็นการส่งจ่ายไฟฟ้าไปตามสายส่งไปยังหมู่บ้าน

การผลิตไฟฟ้าจากพลังงานน้ำขนาดเล็กมีข้อดีหลายประการ อาทิเช่น การที่พลังงานน้ำเป็นพลังงานหมุนเวียนสามารถนำกลับมาใช้ใหม่ได้ไม่หมดสิ้น และการที่โรงไฟฟ้าพลังงานน้ำขนาดเล็กมีขนาดกำลังการผลิตที่ไม่สูงมาก (ตั้งแต่ 200 ถึง 6,000 กิโลวัตต์) จึงไม่ทำให้เกิดมลภาวะจากแหล่งพลังงานน้ำที่ใช้เป็นวัตถุดิบในการผลิตไฟฟ้า

---

[1] สมาคมพลังงานทดแทนสู่ชุมชนแห่งประเทศไทย - TRECA คณะวิศวกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลธัญบุรี, “พลังงานน้ำ,” สืบค้นเมื่อวันที่ 30 มีนาคม 2560, จาก http://www.reca.or.th/library-hydro-power.aspx.

[2] กรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน กระทรวงพลังงาน, “คู่มือการพัฒนาและการลงทุนผลิตพลังงานทดแทนชุดที่ 3 ไฟฟ้าพลังน้ำ,” สืบค้นเมื่อวันที่ 15 สิงหาคม 2560, จาก http://www.dede.go.th/article_attach/h_water.pdf.

[3] นระ คมนามูล, เทคโนโลยีพลังงานหมุนเวียน การพัฒนาไฟฟ้าพลังน้ำขนาดเล็ก, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร : สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย, 2546), น.1.

[4] วรนุช แจ้งสว่าง, พลังงานหมุนเวียน, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2551), น.191.

เพราะไม่ก่อให้เกิดก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์และหลงเหลือของเสียจากกระบวนการผลิตที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อการทำลายคุณภาพสิ่งแวดล้อม รวมทั้งการใช้พื้นที่อาคารที่ตั้งโรงไฟฟ้าน้อยจึงไม่ส่งผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมบริเวณใกล้เคียงโรงไฟฟ้าทั้งต่อมนุษย์ สัตว์และสิ่งแวดล้อมน้อยกว่าการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานน้ำจากเขื่อนขนาดใหญ่ที่มักจะถูกต่อต้านจากชุมชนโดยรอบ โดยพลังงานน้ำเป็นพลังงานที่หาได้ง่ายจากแหล่งพลังงานภายในประเทศและมีมูลค่าการลงทุนวัตถุดิบไม่สูงมากเพราะเกิดขึ้นเองตามธรรมชาติในแม่น้ำ ลำคลอง ฝายส่งน้ำ ฝายทดน้ำ เป็นต้น ซึ่งจะทำให้ผลผลิตพลังงานไฟฟ้าที่ได้จากโรงไฟฟ้าโดยพลังงานน้ำมีต้นทุนถูกกว่าการผลิตไฟฟ้าโดยเชื้อเพลิงอื่น ๆ

ประเทศไทยริเริ่มโครงการโรงไฟฟ้าพลังงานน้ำตั้งแต่ พ.ศ. 2507 จนปัจจุบันมีจำนวนโรงไฟฟ้าพลังงานน้ำทั้งหมด 77 แห่งทั่วประเทศ[5] แยกออกเป็นโรงไฟฟ้าพลังงานน้ำขนาดใหญ่ที่มีกำลังการผลิตมากกว่า 30 เมกะวัตต์ จำนวน 13 แห่ง โรงไฟฟ้าพลังงานน้ำขนาดเล็กที่มีกำลังการผลิต 200 ถึง 6,000 กิโลวัตต์ จำนวน 22 แห่ง และโรงไฟฟ้าพลังงานน้ำขนาดเล็กมากที่มีกำลังการผลิตต่ำกว่า 200 กิโลวัตต์จำนวน 42 แห่ง โดยกรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงานได้ดำเนินการโครงการโรงไฟฟ้าพลังน้ำขนาดเล็กแม่ฮ่องสอนที่มีกำลังการผลิต 200 ถึง 6,000 กิโลวัตต์ พิจารณาจากสภาพพื้นที่ตั้งของจังหวัดเป็นพื้นที่ทุรกันดาร รัฐบาลจึงมอบหมายให้ดำเนินการก่อสร้างโรงไฟฟ้าพลังงานน้ำขนาดเล็กแห่งแรกเมื่อปี พ.ศ. 2511 โดยเริ่มจ่ายกระแสไฟฟ้าเมื่อวันที่ 15 มกราคม พ.ศ. 2515[6] ต่อมาในปี พ.ศ. 2560 กรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน ได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากกองทุนเพื่อส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงาน โดยดำเนินการก่อสร้างโครงการโรงไฟฟ้าพลังน้ำชุมชนห้วยแก้ว จังหวัดแม่ฮ่องสอน ที่มีขนาดกำลังการผลิตติดตั้ง 34 กิโลวัตต์[7]

มาตรการทางกฎหมายและนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมโรงไฟฟ้าพลังงานน้ำขนาดเล็ก

มาตรการทางกฎหมายและนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมโรงไฟฟ้าพลังงานน้ำขนาดเล็กในประเทศไทยยังประสบปัญหาและอุปสรรคที่ต้องศึกษามาตรการทางกฎหมายบางประการซึ่งกลายเป็นข้อจำกัดต่อการพัฒนา และการส่งเสริมโรงไฟฟ้าพลังงานน้ำขนาดเล็ก เช่น การขออนุญาตการประกอบกิจการพลังงาน อีกทั้งยังมีมาตรการทางกฎหมายสำหรับการส่งเสริมบางประการที่ขาดความชัดเจนเท่าที่ควรเกี่ยวกับการให้การสนับสนุนเงินจากกองทุนพัฒนาไฟฟ้าหรือกองทุนเพื่อส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงาน สิทธิประโยชน์จากการส่งเสริมลงทุน รวมทั้งการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการใช้พลังงานหมุนเวียนพลังงานโดยมีประเด็นที่ต้องศึกษาดังต่อไปนี้

1. มาตรการขออนุญาตการประกอบกิจการ

กาขออนุญาตประกอบกิจการโรงไฟฟ้าพลังงานน้ำขนาดเล็กพิจารณาจากพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 มาตรา 48 ที่กำหนดว่า ในกรณีที่การตั้งโรงงานหรือการปลูกสร้างอาคารเพื่อประกอบกิจการไฟฟ้าต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยผังเมือง กฎหมายว่าด้วยโรงงาน กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร หรือกฎหมายว่าด้วยการพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน ให้การอนุญาตตามกฎหมายนั้นเป็นอำนาจของคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานโดยจะต้องขอความเห็นจากหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายต่าง ๆ ดังกล่าว

กรณีการขอใบอนุญาตโรงงานประเภทการประกอบกิจการโรงไฟฟ้า (ร.ง.4 ประเภทโรงงานลำดับที่ 88) ตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 โดยโรงไฟฟ้าพลังงานน้ำขนาดเล็กจัดเป็นโรงงานจำพวกที่ 3 ซึ่งจะต้องได้รับใบอนุญาตก่อนการดำเนินการ แต่อย่างไรก็ดี กฎกระทรวงฉบับที่ 24 (พ.ศ. 2558) ได้กำหนดข้อยกเว้น

---

[5] ภูมิสารสนเทศสถิติพลังงานทดแทน กรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน กระทรวงพลังงาน, “แผนที่แสดงการใช้พลังงานของประเทศไทย,” สืบค้นเมื่อวันที่ 22 เมษายน 2560, จาก http://www.dede.go.th/ewt_news.php.

[6] กรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน กระทรวงพลังงาน, “โครงการด้านพัฒนาพลังงานทดแทน : โครงการไฟฟ้าพลังน้ำขนาดเล็ก,” สืบค้นเมื่อวันที่ 14 ธันวาคม 2560, จาก www.dede.go.th/mm-data/Bib15165โครงการไฟฟ้าพลังน้ำขนาดเล็ก.pdf.

[7] กรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน กระทรวงพลังงาน, “โครงการด้านพัฒนาพลังงานทดแทน: โครงการไฟฟ้าพลังน้ำระดับหมู่บ้าน,” สืบค้นเมื่อวันที่ 15 ตุลาคม 2560, จาก www.dede.go.th/mm-data/Bib15165 โครงการไฟฟ้าพลังน้ำระดับหมู่บ้าน.pdf.

ลำดับที่ 88 (3) เกี่ยวกับการผลิตพลังงานไฟฟ้าจากพลังงานน้ำจากเขื่อนหรือจากอ่างเก็บน้ำขนาดกำลังการผลิตไม่เกิน 15 เมกะวัตต์ การผลิตพลังงานไฟฟ้าจากพลังงานน้ำแบบสูบกลับ การผลิตพลังงานไฟฟ้าจากพลังงานน้ำท้ายเขื่อน การผลิตพลังงานไฟฟ้าจากพลังงานน้ำจากฝายและการผลิตพลังงานไฟฟ้าจากพลังงานน้ำจากคลองส่งน้ำ ไม่ต้องขออนุญาตจัดตั้งโรงงานเป็นผลให้ปัจจุบันโรงไฟฟ้าพลังงานน้ำขนาดเล็กไม่ต้องขอใบอนุญาตโรงงานอีกต่อไป

กรณีการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยผังเมืองตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ปัจจุบันได้มีคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 4/2559 เรื่อง การยกเว้นการใช้บังคับกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมสำหรับการประกอบกิจการบางประเภท อาศัยอำนาจตามมาตรา 44 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 โดยในข้อ 1(1) กำหนดยกเว้นการใช้บังคับกฎกระทรวงโดยให้ใช้ผังเมืองรวมกิจการโรงงานลำดับที่ 88 ประเภทโรงงานผลิต ส่ง หรือจำหน่ายพลังงานไฟฟ้า (โรงไฟฟ้าและสถานีส่งไฟฟ้า) ย่อมมีผลให้โรงไฟฟ้าพลังงานน้ำขนาดเล็กซึ่งเป็นกิจการลำดับที่ 88 ตามกฎกระทรวง (พ.ศ. 2535) ไม่ต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 4/2559

สำหรับกฎหมายว่าด้วยการพัฒนาและส่งเสริมพลังงานพิจารณาตามพระราชบัญญัติการพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน พ.ศ. 2535 การขอใบอนุญาตให้ผลิตพลังงานควบคุม (พค.2) ตามมาตรา 24 กำหนดให้พลังงานประเภทใดขนาดและวิธีการผลิต หรือการใช้อย่างใดเป็นพลังงานควบคุมให้ตราพระราชกฤษฎีกา ซึ่งพระราชกฤษฎีกากำหนดพลังงานควบคุม พ.ศ. 2536 มาตรา 3 กำหนดให้พลังงานไฟฟ้าที่มีขนาดการผลิตรวมของแต่ละแห่งผลิตตั้งแต่ 200 กิโลโวลต์แอมแปร์ขึ้นไป (1,000 กิโลโวลต์แอมแปร์ เท่ากับ 800 กิโลวัตต์) เป็นพลังงานควบคุม

พระราชบัญญัติการพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน พ.ศ. 2535 มาตรา 25 กำหนดห้ามมิให้ผู้ผลิต หรือขยายการผลิตพลังงานควบคุม เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากกรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน และมาตรา 26 การกำหนดหลักเกณฑ์ในกฎกระทรวงตามมาตรา 25 ให้คำนึงถึงผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจ และความมั่นคงอันตรายที่จะเกิดขึ้นจากการผลิตหรือการขยายการผลิตพลังงาน และการใช้วัตถุดิบหรือวัตถุธรรมชาติตามหลักวิชา ทั้งนี้ เมื่อปรากฏว่าโรงไฟฟ้าพลังงานน้ำขนาดเล็กที่มีขนาดกำลังการผลิต 200 ถึง 6,000 กิโลวัตต์ จึงจัดว่าเป็นพลังงานควบคุมต้องขออนุญาตให้ผลิตพลังงานควบคุมตามพระราชบัญญัติการพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน พ.ศ. 2535

มาตรการขออนุญาตประกอบกิจการพลังงานตามกฎหมายของสหรัฐอเมริกาอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการกำกับดูแลกิจการพลังงานแห่งชาติ (Federal Energy Regulatory Commission : FERC) สำหรับโรงไฟฟ้าพลังงานน้ำขนาดเล็กที่มีกำลังการผลิตไม่เกิน 15 เมกะวัตต์ได้รับการยกเว้นไม่ต้องมีการขออนุญาตการประกอบกิจการ[8] ส่วนในสาธารณรัฐออสเตรียจะต้องมีการขออนุญาตในการประกอบกิจการพลังงานโดยจะต้องยื่นคำร้องต่อผู้ว่าการของมลรัฐที่โรงไฟฟ้าตั้งอยู่[9]เช่นเดียวกับกฎหมายไทยในปัจจุบันที่จะต้องมีการขอใบอนุญาตให้ผลิตพลังงานควบคุม (พค. 2) ตามกฎหมายว่าด้วยพัฒนา และส่งเสริมพลังงานต่อเจ้าพนักงานโดยเสียค่าธรรมเนียมตามขนาดกำลังการผลิตติดตั้ง จึงเห็นได้ว่าการประกอบกิจการโรงไฟฟ้าพลังงานน้ำขนาดเล็กที่มีกำลังการผลิต 200 ถึง 6,000 กิโลวัตต์ ยังมีมาตรการที่เป็นอุปสรรคในเรื่องการขอรับใบอนุญาตให้ผลิตพลังงานควบคุม (พค. 2) ตามกฎหมายว่าด้วยพัฒนาและส่งเสริมพลังงานในกระบวนการแจ้งเริ่มประกอบกิจการ จึงเห็นควรยกเลิกการกำหนดให้การผลิตไฟฟ้าจากโรงไฟฟ้าพลังน้ำขนาดเล็กเป็นพลังงานควบคุมตามพระราชบัญญัติการพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน พ.ศ. 2535 เพื่อส่งเสริมด้วยวิธีการลดอุปสรรคมิให้เกิดความล่าช้าในการขออนุญาตประกอบกิจการโรงไฟฟ้าพลังงานน้ำขนาดเล็ก

[8] Federal Energy Regulatory Commission Washington, DC, “Handbook for hydroelectric project licensing and 5 Mk exemption from licensing,” Retrieved on March 11, 2018, from https://www.ferc.gov/industries/hydropower/gen-info/handbooks/licensing_handbook.pdf.

[9] Green electricity Act 2012, Section 7 (1)

2. มาตรการสนับสนุนทางด้านการเงินจากกองทุน

2.1 กองทุนพัฒนาไฟฟ้าตามพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นทุนสนับสนุนให้มีการให้บริการไฟฟ้าไปยังท้องที่ต่าง ๆ อย่างทั่วถึง เพื่อกระจายความเจริญไปสู่ท้องถิ่น พัฒนาชุมชนในท้องถิ่นที่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินงานของโรงไฟฟ้า ส่งเสริมการใช้พลังงานหมุนเวียนและเทคโนโลยีในการประกอบกิจการไฟฟ้าที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมน้อย โดยคำนึงถึงสมดุลของทรัพยากรธรรมชาติและสร้างความเป็นธรรมให้กับผู้ใช้ไฟฟ้า โดยบทบัญญัติมาตรา 97 กำหนดรูปแบบของการจัดสรรเงินกองทุนพัฒนาไฟฟ้าในรูปแบบเงินให้เปล่าเต็มจำนวน เงินให้เปล่าบางส่วน เงินสนับสนุนผ่านความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่มีข้อตกลงกับสำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน เงินสนับสนุนในรูปแบบอื่นตามที่คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานกำหนด โดยไม่ได้มีการกำหนดไว้ชัดเจนว่าเงินสนับสนุนรูปแบบอื่นจะต้องมีหลักเกณฑ์อย่างไร

ในเรื่องการนำส่งเงินเข้ากองทุนพัฒนาไฟฟ้าตามประกาศคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน เรื่อง การนำส่งเงินเข้ากองทุนพัฒนาไฟฟ้าสำหรับผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการไฟฟ้าประเภทใบอนุญาตผลิตไฟฟ้า (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559 หากพิจารณาเปรียบเทียบอัตราการนำส่งเงินเข้ากองทุนจากการผลิตไฟฟ้าที่ใช้เชื้อเพลิงจากพลังงานทดแทนประเภทอื่น อาทิเช่น พลังงานลม พลังงานแสงอาทิตย์ หรือพลังงานหมุนเวียนประเภทอื่น ๆ ที่มีกำหนดเงินนำส่งเข้ากองทุนจำนวน 1.0 สตางค์ต่อหน่วยไฟฟ้าที่ผลิตได้ในแต่ละเดือน แต่ในส่วนของพลังงานหมุนเวียนประเภทพลังงานน้ำกำหนดอัตราเงินนำส่งเข้ากองทุนจำนวน 2.0 สตางค์ต่อหน่วยไฟฟ้าที่ผลิตได้ในแต่ละเดือนซึ่งเป็นจำนวนเงินที่มากกว่าพลังงานหมุนเวียนประเภทอื่นโดยการกำหนดอัตราเงินนำส่งเข้ากองทุนพิจารณาจำแนกแต่เฉพาะชนิดของเชื้อเพลิงเพียงอย่างเดียวมิได้คำนึงถึงขนาดกำลังการผลิตของโรงไฟฟ้าที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมแตกต่างกัน

สำหรับกระบวนการพิจารณากลั่นกรองข้อเสนอโครงการ เพื่อรับเงินสนับสนุนจากกองทุนพัฒนาไฟฟ้าตามมาตรา 97(4) ที่มีกระบวนการในการพิจารณากลั่นกรองข้อเสนอโครงการ เพื่อรับเงินสนับสนุนจากกองทุนพัฒนาไฟฟ้าหลายขั้นตอนและการตัดสินใจอยู่ที่หน่วยงานส่วนกลางเป็นหลัก โดยจะต้องให้สำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานเป็นหน่วยตรวจสอบความสมบูรณ์ของเอกสาร และหลักฐานประกอบการยื่นข้อเสนอโครงการ และส่งข้อความโครงการให้ผู้ทรงคุณวุฒิหรือผู้ชำนาญเฉพาะด้านที่เกี่ยวข้องกับโครงการร่วมพิจารณากลั่นกรองโครงการ โดยสรุปผลการพิจารณาและสาระสำคัญข้อเสนอโครงการ แล้วจึงส่งให้คณะอนุกรรมการกลั่นกรองพิจารณาข้อเสนอโครงการจะเห็นได้ว่าการพิจารณากลั่นกรองข้อเสนอโครงการเพื่อรับเงินสนับสนุนจากกองทุนพัฒนาไฟฟ้าแบบรวมศูนย์อำนาจการตัดสินใจจากหน่วยงานของรัฐส่วนกลางมิได้ให้อำนาจชุมชนพื้นที่โดยรอบโครงการที่ยื่นข้อเสนอมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาข้อเสนอโครงการโดยที่โรงไฟฟ้าพลังงานน้ำขนาดเล็กเป็นการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานหมุนเวียนที่มีสถานที่ดำเนินกิจการเข้าไปเกี่ยวข้องกับพื้นที่ชุมชนท้องถิ่นเป็นสำคัญ จึงเห็นควรให้การดำเนินการพิจารณาเกี่ยวกับการยื่นข้อเสนอโครงการ เพื่อขอรับเงินจัดสรรจากกองทุนพัฒนาไฟฟ้าลดขั้นตอนในส่วนกระบวนการกลั่นกรองจากหน่วยงานส่วนกลางและเพิ่มกระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชนให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของกองทุนพัฒนาไฟฟ้า 2.2 กองทุนเพื่อส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงานตามพระราชบัญญัติการส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงาน พ.ศ. 2535 มีวัตถุประสงค์เพื่อใช้เป็นเงินหมุนเวียน เงินช่วยเหลือหรือเงินอุดหนุนสำหรับการลงทุนและดำเนินงานในการอนุรักษ์พลังงานหรือการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมจากการอนุรักษ์พลังงาน เช่น โครงการทางด้านการอนุรักษ์พลังงาน การค้นคว้า วิจัย การศึกษาเกี่ยวกับการพัฒนา การส่งเสริมและการอนุรักษ์พลังงาน โครงการสาธิตหรือโครงการริเริ่มที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์พลังงานหรือการป้องกันและแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม จากการอนุรักษ์พลังงานและเป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารงานการส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงานตามมาตรา 25 และมาตรา 26 ประกอบกับระเบียบคณะกรรมการกองทุนเพื่อส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงานว่าด้วยการบริหารกองทุนเพื่อส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงาน พ.ศ. 2560 กำหนดเกี่ยวกับผู้มีสิทธิได้รับการสนับสนุนต้องเป็นเจ้าของโครงการ หมายความถึงเฉพาะส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ สถาบันการศึกษา หรือองค์กรเอกชนที่ประสงค์จะรับการสนับสนุนจากกองทุน เพื่อดำเนินโครงการด้านอนุรักษ์พลังงานอันเป็นการตัดโอกาสสำหรับองค์กรเอกชนที่แสวงหากำไรในการขอรับเงินสนับสนุนจากกองทุนเพื่อส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงานเพราะไม่เข้าหลักเกณฑ์ที่ได้รับเงินช่วยเหลือ หรือเงินอุดหนุนจากกองทุนดังกล่าวสำหรับการดำเนินกิจการโรงไฟฟ้าพลังงานน้ำขนาดเล็ก

ส่วนปัญหาในด้านขั้นตอนการขอเสนอโครงการรับเงินสนับสนุนจากกองทุนเพื่อส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงานที่มีขั้นตอนยุ่งยากโดยจะต้องมีแผนงานที่สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน กระทรวงพลังงานมีมาตรการควบคุมการดำเนินโครงการของผู้ได้รับจัดสรรเงินกองทุนในรูปแบบที่ต้องปฏิบัติตามหนังสือสัญญาการรับทุนสนับสนุนจากกองทุน เพื่อส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงานและการพิจารณาสนับสนุนเงินกองทุนต้องเป็นไปตามขั้นตอนของคณะกรรมการหลายระดับตามที่สำนักงานนโยบายและแผนพลังงานกำหนดยุทธศาสตร์จัดสรรเงินกองทุนในแต่ละปีงบประมาณ ทำให้ขาดความคล่องตัว รวมทั้งจะต้องให้ผู้มีสิทธิยื่นโครงการขอรับการสนับสนุนเงินกองทุนลงนามในหนังสือยืนยันการรับเงินสนับสนุนว่าจะปฏิบัติตามเงื่อนไข ต้องมีการดำเนินการตามแผน ระยะเวลา และจะต้องยินยอมให้เจ้าหน้าที่สำนักงานนโยบายและแผนพลังงานมอบหมายเข้าไปสถานที่ที่ทำการของหน่วยงานในการติดตามและประเมินโครงการ

ดังจะเห็นได้ว่า มาตรการสนับสนุนทางการเงินจากกองทุนเพื่อส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงานในส่วนขององค์กรเอกชนสำหรับโครงการโรงไฟฟ้าพลังงานน้ำขนาดเล็ก แม้ว่าจะเป็นเงินในลักษณะที่ให้เปล่าแต่ก็มีมาตรการควบคุมการดำเนินโครงการทำให้กองทุนนี้ยังไม่เป็นการส่งเสริมให้องค์กรเอกชนที่มุ่งแสวงหากำไรเข้ามาลงทุนและดำเนินการพัฒนาโรงไฟฟ้าพลังงานน้ำขนาดเล็กอย่างชัดเจนเพียงพอ เนื่องจากมีขั้นตอนในการขอรับการสนับสนุนเงินกองทุนที่ยุ่งยากไม่เอื้อต่อการส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงาน สำหรับเอกชนยังขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการเสนอแผนงานขอรับการสนับสนุนกองทุนนี้

หากพิจารณาเปรียบเทียบมาตรการสนับสนุนทางด้านการเงินจากภาครัฐของสหรัฐอเมริกา ซึ่งมีมาตรการให้กู้ยืมเงินสำหรับโครงการโรงไฟฟ้าพลังงานน้ำขนาดเล็กโดยเฉพาะ [10] โดยสามารถกู้ยืมเงินได้ถึงร้อยละ 90 ของค่าใช้จ่ายที่มีทั้งหมด[11] ส่วนมาตรการสนับสนุนทางการเงินของสาธารณรัฐออสเตรียสำหรับโรงไฟฟ้าจากพลังงานหมุนเวียนรวมถึงโรงไฟฟ้าพลังงานน้ำขนาดเล็กในลักษณะของการสนับสนุนเงินกองทุนประจำปีและการจัดสรรเงินประกันแหล่งพลังงานหมุนเวียนโดยคิดอัตราดอกเบี้ยคงที่ (flat-rate renewables charge) [12]

มาตรการสนับสนุนทางด้านการเงินสำหรับโรงไฟฟ้าพลังงานน้ำขนาดเล็กอันเป็นการส่งเสริมการใช้พลังงานหมุนเวียนและเทคโนโลยีในการประกอบกิจการไฟฟ้าที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมน้อยมีลักษณะการดำเนินโครงการสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ในการขอรับการสนับสนุนทางการเงินจากแหล่งเงินกองทุนในด้านพลังงานตามกฎหมายไทยในกองทุนพัฒนาไฟฟ้าตามพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 แต่ยังมีปัญหาด้านรูปแบบการจัดสรรเงินกองทุนพัฒนาไฟฟ้า การนำส่งเงินเข้ากองทุนจากการผลิตไฟฟ้า และการพิจารณากลั่นกรองข้อเสนอโครงการเพื่อรับเงินสนับสนุนจากกองทุนพัฒนาไฟฟ้า ส่วนกองทุนเพื่อส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงานตามพระราชบัญญัติการส่งเสริมและอนุรักษ์พลังงาน พ.ศ. 2535 ก็ยังประสบปัญหาเกี่ยวกับผู้มีสิทธิได้รับเงินสนับสนุนจากกองทุนเพื่อส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงาน และการขอเสนอโครงการเพื่อรับเงินสนับสนุนจากกองทุน

3. มาตรการส่งเสริมการลงทุน

พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520 มาตรา 16 กำหนดให้กิจการได้รับการส่งเสริมการลงทุนต้องเป็นกิจการที่มีประโยชน์ในด้านเศรษฐกิจ สังคม และความมั่นคงของประเทศ หรือกิจการที่มีทรัพยากรธรรมชาติเป็นวัตถุดิบและมาตรา 17 กำหนดผู้ใดมีความประสงค์จะเป็นผู้ได้รับการส่งเสริมต้องยื่นคำขอรับการส่งเสริมต่อสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนตามหลักเกณฑ์ วิธีการและแบบที่เลขาธิการกำหนด พร้อมด้วยโครงการลงทุนที่ขอรับการส่งเสริมซึ่งผู้ได้รับการส่งเสริมต้องเป็นบริษัท มูลนิธิ หรือสหกรณ์ที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น โดยมีปัญหาเกี่ยวกับผู้มีสิทธิได้รับการส่งเสริมการลงทุนว่าจะต้องเป็นบริษัท มูลนิธิหรือสหกรณ์ว่าเป็นการจำกัดสิทธิเฉพาะกลุ่มนิติบุคคลที่จะมีสิทธิได้รับการส่งเสริมการลงทุนอันเป็นการไม่ครอบคลุมเอกชนบุคคลธรรมดา

[10] 16 U.S Code Section 2708 (a) (1).

[11] 16 U.S Code Section 2708 (a) (4).

[12] Green electricity Act 2005, Section 5 (1) 29.

ประเด็นปัญหาเรื่องสิทธิและประโยชน์ตามประเภทกิจการตามประกาศคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนที่ 2/2557 เรื่อง นโยบายและหลักเกณฑ์การส่งเสริมการลงทุนหมวด 7 กิจการบริการและสาธารณูปโภคตามบัญชีท้ายประกาศข้อ 9 กำหนดหลักเกณฑ์การให้สิทธิและประโยชนโดยคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนกำหนดรูปแบบการให้สิทธิและประโยชน์ไว้ในข้อ 9.1 สิทธิและประโยชน์ตามประเภทกิจการ (Activity-based Incentives) ดังนี้

ประเภท 7.1.1.1 กิจการผลิตพลังงานไฟฟ้าหรือพลังงานไฟฟ้าและไอน้ำจากขยะหรือเชื้อเพลิงจากขยะ (Refuse Derived Fuel) ตามข้อ 9.1.1 กลุ่ม A1 ให้ได้รับสิทธิและประโยชน์ยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลเป็นระยะเวลา 8 ปี โดยไม่กำหนดวงเงินภาษีเงินได้นิติบุคคลที่จะได้รับการยกเว้น ยกเว้นอากรขาเข้าสำหรับเครื่องจักร ยกเว้นอากรขาเข้าสำหรับวัตถุดิบหรือวัสดุจำเป็นสำหรับส่วนที่ผลิตเพื่อส่งออกเป็นเวลา 1 ปี และสิทธิประโยชน์ที่มิใช่ภาษีอากร

ประเภทกิจการ 7.1.1.2 กิจการผลิตพลังงานไฟฟ้าหรือพลังงานไอน้ำจากพลังงานหมุนเวียน เช่น แสงอาทิตย์ ลม ชีวมวล ก๊าซชีวภาพ เป็นต้น ยกเว้นขยะหรือเชื้อเพลิงจากขยะ ซึ่งได้รับสิทธิและประโยชน์ตามประเภทกิจการตามข้อ 9.1.1 กลุ่ม A2 ได้รับสิทธิ และประโยชน์ในการยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลเป็นระยะเวลา 8 ปี เป็นสัดส่วนร้อยละ 100 ของเงินลงทุน (ไม่รวมค่าที่ดินและทุนหมุนเวียน) ยกเว้นอากรขาเข้าสำหรับเครื่องจักร ยกเว้นอากรขาเข้าสำหรับวัตถุดิบหรือวัสดุจำเป็นสำหรับส่วนที่ผลิตเพื่อส่งออกเป็นระยะเวลา 1 ปี และสิทธิประโยชน์ที่มิใช่ภาษีอากร

ประเภทกิจการ 7.1.1.3 กิจการผลิตพลังงานไฟฟ้า หรือพลังงานไฟฟ้าและไอน้ำจากพลังงานอื่น ๆ ซึ่งได้รับสิทธิและประโยชน์ตามประเภทกิจการ ตามข้อ 9.1.1 กลุ่ม A4 ได้รับยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลเป็นระยะเวลา 3 ปี เป็นสัดส่วนร้อยละ 100 ของเงินลงทุน (ไม่รวมค่าที่ดินและทุนหมุนเวียน) ยกเว้นอากรขาเข้าสำหรับเครื่องจักร ยกเว้นอากรขาเข้าสำหรับวัตถุดิบหรือวัสดุจำเป็น สำหรับส่วนที่ผลิตเพื่อส่งออกเป็นระยะเวลา 1 ปี และสิทธิประโยชน์ที่มิใช่ภาษีอากร

การแบ่งประเภทกิจการผลิตพลังงานไฟฟ้าจากพลังงานน้ำที่ไม่มีความชัดเจนเนื่องจากการกำหนดประเภทกิจการข้อ 7.1.1.2 กิจการผลิตพลังงานไฟฟ้าหรือพลังงานไอน้ำจากพลังงานหมุนเวียน เช่น แสงอาทิตย์ ลม ชีวมวล ก๊าซชีวภาพ เป็นต้น ได้มีการกล่าวถึงพลังงานหมุนเวียนอื่น ๆ โดยการยกตัวอย่างไว้ชัดแจ้ง แต่มิได้มีการกล่าวถึงพลังงานน้ำขนาดเล็กเอาไว้ด้วย หรือกิจการผลิตพลังงานไฟฟ้าจากพลังงานน้ำขนาดเล็กจะจัดเป็นกิจการประเภทพลังงานอื่นตามประเภทกิจการข้อ 7.1.1.3 ซึ่งความไม่ชัดเจนอาจทำให้เกิดปัญหาในการได้รับสิทธิและประโยชน์ตามกฎหมายส่งเสริมการลงทุนระหว่างประเภทกิจการข้อ 7.1.1.2 กิจการผลิตพลังงานไฟฟ้าหรือพลังงานไอน้ำจากพลังงานหมุนเวียนที่ได้รับสิทธิประโยชน์ในกลุ่ม A2 กับประเภทกิจการข้อ 7.1.1.3 กิจการผลิตพลังงานไฟฟ้า หรือพลังงานไฟฟ้าและไอน้ำจากพลังงานอื่น ๆ ที่ได้รับสิทธิประโยชน์ในกลุ่ม A4 ซึ่งได้รับการส่งเสริมการลงทุนแตกต่างกัน

หากพิจารณาสิทธิประโยชน์สำหรับการได้รับยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลตามประกาศคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนที่ 2/2557 เรื่องนโยบายและหลักเกณฑ์การส่งเสริมการลงทุน กำหนดให้กิจการประเภท 7.1.1.2 กิจการผลิตพลังงานไฟฟ้าหรือพลังงานไอน้ำจากพลังงานหมุนเวียน กลุ่ม A2 ได้รับยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลเป็นระยะเวลา 8 ปี เป็นสัดส่วนร้อยละ 100 ของเงินลงทุน (ไม่รวมค่าที่ดินและทุนหมุนเวียน) ไม่ได้มีการลดหย่อนภาษีเงินได้นิติบุคคลสำหรับกำไรสุทธิ เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับกิจการประเภท 7.1.1.1 กิจการผลิตพลังงานไฟฟ้าหรือพลังงานไฟฟ้าและไอน้ำจากขยะหรือเชื้อเพลิงขยะกลุ่ม A1 ได้รับสิทธิ และประโยชน์ได้รับยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลเป็นระยะเวลา 8 ปี โดยไม่กำหนดวงเงินภาษีเงินได้นิติบุคคลเป็นสิทธิประโยชน์ที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุนมากกว่ากิจการประเภท 7.1.1.2 กิจการผลิตพลังงานไฟฟ้าหรือพลังงานไอน้ำจากพลังงานหมุนเวียนที่ได้รับสิทธิและประโยชน์ในการได้รับยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลเป็นระยะเวลา 8 ปี เป็นสัดส่วนร้อยละ 100 ของเงินลงทุน (ไม่รวมค่าที่ดินและทุนหมุนเวียน) ซึ่งเป็นสิทธิประโยชน์ที่ได้รับการส่งเสริมน้อยกว่ากิจการผลิตพลังงานไฟฟ้าจากขยะหรือเชื้อเพลิงขยะ ทั้งที่กิจการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานหมุนเวียนก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมน้อย ซึ่งภาครัฐควรให้การสนับสนุนให้เอกชนเข้ามาลงทุนมากขึ้น

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบมาตรการการส่งเสริมการลงทุนของสหรัฐอเมริกามีการกำหนดให้เครดิตภาษีสำหรับการผลิตไฟฟ้าสำหรับพลังงานหมุนเวียนรวมถึงพลังงานน้ำด้วย โดยมีการปรับลดอัตราเงินเฟ้อกิโลวัตต์ต่อ

ชั่วโมงมีกำหนดระยะเวลา 10 ปี และมีมาตรการสร้างแรงจูงใจให้ค่าตอบแทนในการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานน้ำ สำหรับโรงไฟฟ้าพลังงานน้ำแห่งใหม่จะได้รับเงินสนับสนุนในการลงทุนจำนวน 750,000 เหรียญต่อปีปฏิทิน[13] ส่วนสาธารณรัฐออสเตรียได้กำหนดมาตรการให้ความช่วยเหลือด้านการลงทุนด้วยการให้สินเชื่อสำหรับการลงทุนโรงไฟฟ้าที่ผลิตจากแหล่งพลังงานหมุนเวียนเท่านั้น[14]

จึงควรกำหนดประเภทกิจการตามประกาศคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนที่ 2/2557 ซึ่งยังไม่มีความชัดเจนเกี่ยวกับกิจการผลิตพลังงานไฟฟ้าจากพลังงานน้ำว่าควรจัดอยู่ในกิจการประเภทใดระหว่างข้อ 7.1.1.2 กิจการผลิตพลังงานไฟฟ้าหรือพลังงานไอน้ำจากพลังงานหมุนเวียน หรือเป็นกิจการประเภท 7.1.1.3 กิจการผลิตพลังงานไฟฟ้าจากพลังงานอื่นๆ เพราะพลังงานน้ำก็จัดเป็นพลังงานหมุนเวียนประเภทหนึ่งเช่นกัน และกำหนดเพิ่มเติมสิทธิประโยชน์ในกลุ่ม A2 ตามประกาศคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนที่ 2/2557 เรื่อง นโยบายและหลักเกณฑ์การส่งเสริมการลงทุน ในส่วนการยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลสำหรับค่าที่ดิน และทุนหมุนเวียนให้ได้รับสิทธิประโยชน์สำหรับกิจการผลิตพลังงานไฟฟ้าหรือพลังงานไอน้ำจากพลังงานหมุนเวียนเช่นเดียวกับกิจการประเภท 7.1.1.1 ซึ่งได้รับสิทธิประโยชน์ในกลุ่ม A1 โดยไม่กำหนดวงเงินภาษีเงินได้นิติบุคคลที่จะได้รับการยกเว้น

4. การมีส่วนร่วมของประชาชน

กิจการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานน้ำขนาดเล็กที่มีกำลังการผลิตรวมตั้งแต่ 200 ถึง 6,000 กิโลวัตต์มีประเด็นปัญหาที่ต้องพิจารณากระบวนการการมีส่วนร่วมของประชาชนไม่ว่าจะเป็นการมีส่วนร่วมด้านสังคมเกี่ยวกับการรับรู้ข้อมูล ด้านสิ่งแวดล้อมในเรื่องการป้องกันแก้ไขปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการ และด้านเศรษฐกิจในส่วนของการบริหารจัดการซื้อขายไฟฟ้า และการมีส่วนในความเป็นเจ้าของโครงการโรงไฟฟ้าพลังงานน้ำขนาดเล็ก

4.1 ด้านสังคม เป็นการพิจารณาปัญหาเกี่ยวกับการรับรู้ข้อมูลและสร้างความเข้าใจกับประชาชน และผู้มีส่วนได้เสียรอบบริเวณพื้นที่โรงไฟฟ้าพลังน้ำขนาดเล็กพิจารณาตามระเบียบคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานว่าด้วยการกำหนดขั้นตอนการขอรับใบอนุญาตการประกอบกิจการไฟฟ้าตามมาตรา 47 และการขออนุญาตตามมาตรา 48 แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2559 ว่ามีการกำหนดแนวทางปฏิบัติในการดำเนินโครงการ และการแจ้งการดำเนินงานให้กับประชาชนทราบรายละเอียดทราบข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินงานอย่างไร เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับกระบวนการรับรู้ข้อมูลและสร้างความเข้าใจกับชุมชนสำหรับกิจการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานหมุนเวียนประเภทอื่นได้กำหนดกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้เป็นการเฉพาะในประมวลหลักการปฏิบัติ (Code of practice : CoP) เช่น โรงไฟฟ้าจากพลังงานชีวมวลมีแผนปฏิบัติการประชาสัมพันธ์ และการมีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจแก่ประชาชนต่อการดำเนินโครงการ และป้องกันเหตุเดือดร้อนรำคาญของประชาชนที่อยู่ใกล้เคียง เพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการติดตามตรวจสอบการปฏิบัติตามมาตรการในระยะดำเนินการ และพลังงานแสงอาทิตย์มีมาตรการด้านรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสีย เพื่อสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน และผู้มีส่วนได้เสียตั้งแต่ขั้นตอนเริ่มวางแผนการพัฒนาโครงการต่อไป

สำหรับผู้ประกอบกิจการผลิตไฟฟ้าตามระเบียบคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานว่าด้วยความรับฟังความคิดเห็นและทำความเข้าใจกับประชาชน และผู้มีส่วนได้เสียในการพิจารณาออกใบอนุญาตการประกอบกิจการผลิตไฟฟ้า พ.ศ. 2559 ที่กำหนดให้ผู้ขอรับอนุญาตประกอบกิจการโรงไฟฟ้าต้องมีการดำเนินงานโรงไฟฟ้า เริ่มตั้งแต่ระยะเตรียมการโครงการ เช่น การจัดให้มีการให้ข้อมูลข่าวสารโครงการเพื่อแนะนำและอธิบายถึงรายละเอียดของโครงการ แผนการดำเนินงาน มาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อม มาตรการติดตามตรวจสอบผลกระทบสิ่งแวดล้อมทั้งในช่วงก่อสร้างและช่วงดำเนินงานของโครงการให้แก่ประชาชนและผู้มีส่วนได้เสีย เพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้อง ชัดเจน ตลอดจนรับฟังปัญหาข้อวิตกกังวล เปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการแสดงความเห็นและให้ข้อเสนอแนะต่อการดำเนินโครงการตามข้อ 7(1) ซึ่งมีการจัดรูปแบบที่เข้าใจง่ายและเหมาะสมกับ

[13] Energy Policy Act 2005, Section 242 (e) (1)

[14] Green electricity Act 2012), Section 30 (1).

ลักษณะชุมชน ได้แก่ การประกาศแจ้งข้อมูลโครงการด้วยการกระจายเสียง การแจกใบปลิว หรือแผ่นพับการลงข่าวในท้องถิ่น หรือการจัดกิจกรรมชุมชน เป็นต้น

กรณีโรงไฟฟ้าที่ไม่มีการเผาไหม้เชื้อเพลิงที่มีกำลังผลิตต่ำกว่า 10 เมกะวัตต์ ต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นโดยไม่ต้องจัดเวทีประชุมรับฟังความคิดเห็น ซึ่งจะต้องครอบคลุมเป้าหมายอย่างน้อยในพื้นที่รัศมี 1 กิโลเมตร จากขอบเขตพื้นที่สถานประกอบกิจการ สำหรับโรงไฟฟ้าพลังงานน้ำขนาดเล็กที่มีกำลังผลิต 200 ถึง 6,000 กิโลวัตต์ เป็นกิจการที่ไม่ต้องขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการผลิตไฟฟ้า จึงไม่ต้องดำเนินการตามระเบียบคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานว่าด้วยความรับฟังความคิดเห็น และทำความเข้าใจกับประชาชน และผู้มีส่วนได้เสียในการพิจารณาออกใบอนุญาตการประกอบกิจการผลิตไฟฟ้า พ.ศ. 2559 ในส่วนกระบวนการรับรู้และสร้างความเข้าใจกับประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียรอบบริเวณพื้นที่โรงไฟฟ้าพลังน้ำขนาดเล็กที่มีกำลังการผลิต 200 ถึง 6,000 กิโลวัตต์ พิจารณาตามระเบียบคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานว่าด้วยการกำหนดขั้นตอนการขอรับใบอนุญาตการประกอบกิจการไฟฟ้าตามมาตรา 47 และการขออนุญาตตามมาตรา 48 แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2559 โดยแบ่งออกเป็น 3 ระยะ ได้แก่ ระยะเตรียมโครงการก่อนเริ่มประกอบกิจการผลิตไฟฟ้า ระยะดำเนินโครงการและระยะการก่อสร้างโครงการ และระยะภายหลังสิ้นสุดการดำเนินโครงการเป็นขั้นตอนเกี่ยวกับการรื้อถอนอาคารโรงไฟฟ้า

ดังจะเห็นได้ว่าสำหรับการประกอบกิจการโรงไฟฟ้าพลังงานน้ำขนาดเล็กที่มีกำลังการผลิต 200 ถึง 6,000 กิโลวัตต์ ซึ่งเป็นพลังงานควบคุมตามพระราชบัญญัติการพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน พ.ศ. 2535 และยังได้รับการยกเว้นไม่ต้องขอรับใบอนุญาตการประกอบกิจการไฟฟ้า ปัจจุบันยังไม่มีประมวลหลักการปฏิบัติกำหนดแนวทางปฏิบัติตั้งแต่ระยะเตรียมโครงการ ระยะดำเนินโครงการ ระยะการก่อสร้างโครงการจนถึงระยะภายหลังสิ้นสุดการดำเนินโครงการ และไม่มีการแจ้งการดำเนินงานให้กับประชาชนทราบรายละเอียดในการดำเนินงานแต่อย่างไร

สำหรับกระบวนการรับรู้และสร้างความเข้าใจตามระเบียบคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานว่าด้วยการกำหนดขั้นตอนการขอรับใบอนุญาตการประกอบกิจการไฟฟ้าตามมาตรา 47 และการขออนุญาตตามมาตรา 48 แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2559 ในระยะเตรียมโครงการเป็นในรูปแบบการนำเสนอข้อมูลเอกสารต่อสำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานหน่วยงานภาครัฐที่กำกับดูแล แต่ไม่ได้มีการนำเสนอข้อมูลเกี่ยวกับโครงการโรงไฟฟ้าพลังงานน้ำขนาดเล็กในรายละเอียดเกี่ยวกับสถานที่ หรือเครื่องจักรให้แก่ประชาชน และผู้มีส่วนได้เสียโดยรอบพื้นที่โรงไฟฟ้าเพื่อให้ประชาชนได้เข้ามีส่วนร่วมในการทราบถึงข้อมูลเบื้องต้นของโครงการ ทั้งในระยะการเตรียมโครงการ การดำเนินโครงการไปจนถึงระยะภายหลังสิ้นสุด

4.2 ด้านสิ่งแวดล้อม เป็นการพิจารณาปัญหาเกี่ยวกับมาตรการป้องกัน แก้ไข และติดตามตรวจสอบผลกระทบสิ่งแวดล้อมสำหรับผู้ได้รับการยกเว้นไม่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมจะต้องปฏิบัติตามระเบียบคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานว่าด้วยการกำหนดขั้นตอนการขอรับใบอนุญาตการประกอบกิจการไฟฟ้าตามมาตรา 47 และการขออนุญาตตามมาตรา 48 แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 พ.ศ. 2559 พิจารณาเปรียบเทียบกับมาตรการป้องกัน แก้ไข และติดตามตรวจสอบผลกระทบสิ่งแวดล้อมสำหรับการผลิตไฟฟ้าจากเชื้อเพลิงชีวมวล (ประเภทเชื้อเพลิงแข็ง) และการผลิตไฟฟ้าพลังงานแสงอาทิตย์จากเทคโนโลยีแผงโฟโตโวลเทอิกที่เข้าข่ายต้องได้รับใบอนุญาตประกอบกิจการผลิตไฟฟ้า พ.ศ. 2557 ซึ่งมีการจัดทำเป็นคู่มือประมวลหลักการปฏิบัติอันเป็นมาตรการให้ผู้ประกอบกิจการปฏิบัติตามมาตรฐานเดียวกันครอบคลุมตั้งแต่ระยะเตรียมโครงการระยะดำเนินการไปจนสิ้นสุดโครงการ หรือสำหรับผู้ประกอบกิจการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานลมที่มีการกำหนดระเบียบเรื่องกำหนดระยะห่างที่ตั้งโครงการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานลม และขนาดกำลังการผลิตติดตั้งว่ากิจการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานน้ำขนาดเล็กมีกำลังผลิต 200 ถึง 6,000 กิโลวัตต์ควรมีการกำหนดมาตรการป้องกัน แก้ไข และติดตามตรวจสอบผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในรูปแบบคู่มือประมวลหลักปฏิบัติไว้เป็นการเฉพาะ เช่นเดียวกับพลังงานอื่น ๆ ดังนั้น จึงควรส่งเสริมให้มีมาตรการที่เกี่ยวข้องเป็นแนวทางการปฏิบัติตั้งแต่เริ่มโครงการ การดำเนินการ จนเสร็จสิ้นประโยชน์ของโครงการในด้านป้องกัน แก้ไข และติดตามตรวจสอบผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม สำหรับการผลิตไฟฟ้าพลังงานน้ำขนาดเล็กไว้เป็นการเฉพาะตามมาตรฐานเดียวกันสำหรับโครงการครอบคลุมทุกพื้นที่ เพื่อเป็นการ

สร้างความเชื่อมั่นให้กับชุมชนในกระบวนการมีส่วนร่วมอนุรักษ์ และพัฒนาด้านพลังงานไฟฟ้าจากแหล่งน้ำของชุมชนนั้น ๆ ให้เป็นรูปธรรมและชัดเจนมากยิ่งขึ้น

4.3 ด้านเศรษฐกิจ เป็นการพิจารณาปัญหาเกี่ยวกับการเป็นผู้ผลิตไฟฟ้าจากพลังงานน้ำขนาดเล็กที่มีกำลังการผลิต 200 ถึง 6,000 กิโลวัตต์ ว่าควรมีการจัดอยู่ในลักษณะผู้ผลิตไฟฟ้ารายเล็กตามระเบียบการรับซื้อไฟฟ้ารายเล็กเฉพาะการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานหมุนเวียน พ.ศ. 2550 ที่กำหนดให้ผู้ผลิตไฟฟ้ารายเล็ก หมายความถึง ผู้ผลิตไฟฟ้าทั้งภาคเอกชน รัฐบาลและรัฐวิสาหกิจที่มีลักษณะกระบวนการผลิตไฟฟ้าของผู้ผลิตไฟฟ้ารายเล็กตามข้อ ค. ที่จำหน่ายไฟฟ้าให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย เมื่อพิจารณาลักษณะตามข้อ ค. ที่มีลักษณะกระบวนการผลิตไฟฟ้าของผู้ผลิตไฟฟ้ารายเล็กที่ใช้พลังงานนอกรูปแบบ (Non-Conventional Energy) เช่น พลังลม พลังแสงอาทิตย์ พลังน้ำขนาดเล็ก โดยมีการกำหนดเงื่อนไขการรับซื้อไฟฟ้าจากผู้ผลิตไฟฟ้ารายเล็กจะต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และต้องนำผลมาแสดงกับการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคล่วงหน้า หรือระเบียบการรับซื้อไฟฟ้าจากผู้ผลิตไฟฟ้าพลังงานหมุนเวียนขนาดเล็กมาก พ.ศ. 2545 กำหนดนิยามคำว่า ผู้ผลิตไฟฟ้าขนาดเล็กมาก หมายความถึง ผู้ผลิตไฟฟ้า ทั้งภาคเอกชน รัฐบาล รัฐวิสาหกิจและประชาชนทั่วไปที่มีเครื่องกำเนิดไฟฟ้าของตนเองที่มีลักษณะกระบวนการผลิตไฟฟ้าของผู้ผลิตไฟฟ้ารายเล็กตามข้อ ข. ที่จำหน่ายไฟฟ้าให้การไฟฟ้าฝ่ายจำหน่ายที่มีปริมาณไฟฟ้าขายเข้าระบบไม่เกิน 10 เมกะวัตต์ และลักษณะกระบวนการผลิตไฟฟ้าของผู้ผลิตไฟฟ้าขนาดเล็กมาก ซึ่งเป็นการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานหมุนเวียน เช่น พลังลม พลังแสงอาทิตย์ พลังน้ำขนาดเล็ก พลังน้ำขนาดเล็กมาก เป็นต้น โดยกำหนดเงื่อนไขการรับซื้อไฟฟ้าจากผู้ผลิตไฟฟ้าจากผู้ผลิตไฟฟ้าขนาดเล็กแต่ละรายที่จ่ายเข้าระบบการไฟฟ้าปริมาณพลังงานไฟฟ้าจะต้องไม่เกิน 10 เมกะวัตต์ โดยการไฟฟ้าฝ่ายจำหน่ายจะคำนึงถึงความสามารถ และความมั่นคงของระบบไฟฟ้าที่จะรับได้ และเพื่อความมั่นคงของระบบไฟฟ้า การไฟฟ้าฝ่ายจำหน่ายมีสิทธ์ตรวจสอบ และหรือขอให้ผู้ผลิตไฟฟ้าขนาดเล็กมาก ตรวจสอบ แก้ไข ปรับปรุงอุปกรณ์การจ่ายไฟฟ้าของผู้ผลิตไฟฟ้าขนาดเล็กมากที่เกี่ยวข้องกับระบบไฟฟ้าเมื่อใดก็ได้

หากพิจารณานิยาม ผู้ผลิตไฟฟ้าตามระเบียบการซื้อไฟฟ้าดังกล่าวสำหรับกิจการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานน้ำขนาดเล็กที่มีกำลังการผลิต 200 ถึง 6,000 กิโลวัตต์ อาจจัดอยู่ในลักษณะผู้ผลิตไฟฟ้ารายเล็กตามระเบียบการรับซื้อไฟฟ้ารายเล็กเฉพาะการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานหมุนเวียน พ.ศ. 2550 เนื่องจากโรงไฟฟ้าพลังน้ำขนาดเล็กจัดเป็นพลังงานหมุนเวียนประเภทหนึ่ง และอาจอยู่ในลักษณะของผู้ผลิตไฟฟ้าขนาดเล็กมากตามระเบียบการซื้อไฟฟ้าจากผู้ผลิตไฟฟ้าพลังงานหมุนเวียนขนาดเล็กมาก พ.ศ. 2545 เนื่องจากลักษณะกระบวนการผลิตไฟฟ้าของผู้ผลิตไฟฟ้าขนาดเล็กมากอันเป็นการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานหมุนเวียนที่เป็นพลังน้ำขนาดเล็ก เช่นเดียวกัน ทำให้เกิดความไม่ชัดเจนว่าจะต้องพิจารณาตามระเบียบฉบับใด ซึ่งมีข้อพิจารณาเกี่ยวกับเงื่อนไขการรับซื้อไฟฟ้าแตกต่างกันในกระบวนการรับซื้อไฟฟ้าเพราะถ้าหากเป็นผู้ผลิตไฟฟ้ารายเล็กตามระเบียบการรับซื้อไฟฟ้าจากผู้ผลิตไฟฟ้ารายเล็กเฉพาะการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานหมุนเวียน พ.ศ. 2550 จะต้องดำเนินการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และเป็นข้อกำหนดที่ขัดแย้งกับกฎหมายที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ ด้วย ปัจจุบันกฎหมายเกี่ยวกับพลังงานของประเทศไทยยังไม่มีการกำหนดนิยามคำว่าโรงไฟฟ้าพลังงานน้ำขนาดเล็กเอาไว้อย่างชัดเจนว่าควรมีกำลังการผลิตจำนวนเท่าใด โดยกรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงานได้ให้ความหมายโรงไฟฟ้าพลังงานน้ำขนาดเล็กไว้เป็นการทั่วไปเท่านั้น

เมื่อพิจารณามาตรการกฎหมายของสาธารณรัฐออสเตรียได้มีการกำหนดนิยามโรงไฟฟ้าพลังงานน้ำขนาดเล็กเอาไว้อย่างชัดเจนว่าหมายความถึง โรงไฟฟ้าที่ใช้พลังงานน้ำ ซึ่งเป็นแหล่งพลังงานหมุนเวียน และที่มีกำลังผลิตสูงสุดหรือน้อยกว่า 10 เมกะวัตต์[15] ส่วนประเทศสหรัฐอเมริกาถึงแม้ว่าจะไม่ได้มีการกำหนดความหมายโรงไฟฟ้าพลังงานน้ำ

[15] Green Electricity Act 2012, Section 5 (1) 17.

ขนาดเล็กไว้ในกฎหมายอย่างชัดเจน แต่กรมพลังงานได้ให้ความหมายโรงไฟฟ้าพลังงานน้ำขนาดเล็กหมายถึงโรงไฟฟ้าที่มีขนาดกำลังผลิตสูงสุดหรือน้อยกว่า 10 เมกะวัตต์[16]

มาตรการเกี่ยวกับเงื่อนไขการรับซื้อ เงื่อนไข การปฏิบัติการผลิตไฟฟ้า การไม่สามารถปฏิบัติตามสัญญาซื้อขายไฟฟ้าที่มีความยุ่งยากสำหรับผู้ผลิตไฟฟ้าจากพลังงานน้ำขนาดเล็กทำให้ประชาชนในพื้นที่ที่เหมาะสมจะดำเนินโครงการโรงไฟฟ้าพลังงานน้ำขนาดเล็กที่ขาดความรู้ความเข้าใจในการเข้าทำสัญญาซื้อขายกับการไฟฟ้าขาดแรงจูงใจในการมีส่วนร่วมพัฒนาการผลิตไฟฟ้าจากแหล่งพลังงานที่มีอยู่ในชุมชนและในกรณีที่ผลิตพลังงานไฟฟ้าได้จำนวนมากกว่าที่จะขายให้แก่การไฟฟ้าตามสัญญาซื้อขายไฟฟ้าต้องปล่อยทิ้งไปผู้ผลิตไฟฟ้าไม่สามารถนำไปใช้ภายในชุมชนหรือจำหน่ายให้กับประชาชนด้วยกันได้ ทำให้ประชาชนในชุมชนไม่เกิดความรู้สึกว่าชุมชนจะได้รับประโยชน์อย่างไรจากการมีโรงไฟฟ้าพลังงานน้ำขนาดเล็ก ส่วนการกำหนดเงื่อนไขซ่อมบำรุงรักษาโรงไฟฟ้าที่ขึ้นอยู่กับเกณฑ์ของการไฟฟ้าผู้รับซื้อ โดยชุมชนมิได้มีส่วนร่วมในการเป็นกลไกสำคัญในการมีส่วนร่วมบำรุงรักษา จึงควรให้ประชาชนในชุมชนหรือชุมชนได้รับประโยชน์พลังงานไฟฟ้าจากการดำเนินโครงการโรงไฟฟ้าพลังงานน้ำขนาดเล็ก หรือส่วนแบ่งรายได้จากการขายไฟฟ้าให้แก่ชุมชน เพื่อเป็นส่งเสริมความสัมพันธ์ให้ชุมชนมีความรู้สึกเป็นเจ้าของร่วมกันและเกิดความรับผิดชอบร่วมกันในการดูแล ติดตามบำรุงรักษาโรงไฟฟ้าของชุมชนร่วมกับผู้ผลิตไฟฟ้า

หากเปรียบเทียบการมีส่วนร่วมของประชาชนของสหรัฐอเมริกาในการกำหนดกิจการที่ไม่ต้องมีการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมจากหน่วยงานของรัฐบาลกลางก็จะมีการนำเสนอเหตุผลที่ควรได้รับการยกเว้นไม่ต้องประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม[17] ซึ่งสำหรับกิจการโรงไฟฟ้าพลังงานน้ำขนาดเล็กไว้เป็นการเฉพาะโดยต้องคำนึงถึงสถานที่ตั้งของกิจการโรงไฟฟ้าขนาดเล็กประกอบ สำหรับมาตรการมีส่วนร่วมรับฟังความคิดเห็นของประชาชนของประเทศออสเตรียกำหนดให้โครงการที่จะต้องดำเนินการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมไว้ภาคผนวก 1 ลำดับที่ 30 กำหนดขนาดกำลังการผลิตของโรงไฟฟ้าพลังงานน้ำขนาดเล็กที่มีกำลังการผลิตมากกว่าหรือเท่ากับ 2 เมกะวัตต์จะต้องมีการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และการมีส่วนร่วมของประชาชน[18]

โดยกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจการโรงไฟฟ้าพลังงานน้ำขนาดเล็กในด้านสังคมสำหรับการรับรู้ข้อมูลการดำเนินโครงการที่เป็นไปในลักษณะการนำเสนอข้อมูลต่อหน่วยงานรัฐส่วนกลางที่กำกับดูแลมากกว่าการทำความเข้าใจกับประชาชนเจ้าของพื้นที่ที่มีส่วนในการอนุรักษ์ และพัฒนาพลังงานหมุนเวียนในท้องถิ่น ส่วนในด้านสิ่งแวดล้อมกรณีการป้องกัน แก้ไขการบำรุงรักษาโรงไฟฟ้าพลังงานน้ำขนาดเล็กที่ยังไม่มีการกำหนดมาตรการ เพื่อให้ผู้ประกอบกิจการปฏิบัติตามมาตรฐานเดียวกันครอบคลุมในทุกระยะของการดำเนินโครงการและส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชนในการรับผิดชอบดูแลโครงการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานน้ำของชุมชนโดยประชาชนในชุมชนนั้น ๆ และในเรื่องเศรษฐกิจควรส่งเสริมให้ประชาชนภายในชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการเป็นเจ้าของ และในการบริหารจัดการโรงไฟฟ้าพลังงานน้ำขนาดเล็กตลอดจนการขายไฟฟ้าระหว่างประชาชนด้วยกันเอง ซึ่งยังไม่มีความชัดเจนในการปฏิบัติตามระเบียบการรับซื้อไฟฟ้าจากผู้ผลิตไฟฟ้าจากพลังงานน้ำขนาดเล็ก และกำหนดให้สิทธิประโยชน์แก่ประชาชน หรือชุมชนในการบริหารจัดการโรงไฟฟ้าพลังงานน้ำขนาดเล็กในรูปแบบที่เป็นตัวเงินและมิใช่ตัวเงินอีกด้วย

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาพบว่ามาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมโรงไฟฟ้าพลังงานน้ำขนาดเล็กของประเทศไทยในปัจจุบันยังมีข้อจำกัดที่เป็นอุปสรรค และมีมาตรการส่งเสริมที่ไม่มีความชัดเจนเพียงพอ เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับการส่งเสริมพลังงานหมุนเวียนประเภทอื่นไม่ว่าจะเป็นพลังงานแสงอาทิตย์หรือพลังงานชีวมวล ทั้งในทางด้านการสนับสนุนทางการเงินจากกองทุนที่ควรให้ผู้ประกอบกิจการมีสิทธิได้รับเงินสนับสนุนจากกองทุนเพิ่มมากขึ้น และ

[16] Department of Energy, “Types of Hydropower Plants,” Retrieved on December 27, 2017, from https://energy.gov/eere/water/types-hydropower-plants.

[17] 40 CFR Section 1508.13.

[18] Environmental Impact Assessment Act 2000, Section 3(1).

ขั้นตอนการขอรับเงินสนับสนุนจากกองทุนให้มีขั้นตอนที่สะดวก รวดเร็ว เพื่อให้มีความสอดคล้องตามวัตถุประสงค์ของกองทุนที่มี มาตรการด้านสิทธิและประโยชน์จากการส่งเสริมการลงทุนสำหรับกิจการประเภทโรงไฟฟ้าพลังงานน้ำขนาดเล็กที่ควรจะได้รับการส่งเสริมในระดับเพิ่มมากขึ้น และในด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน หรือชุมชนเกี่ยวกับการร่วมแสดงความคิดเห็น และรับรู้ตั้งแต่การดำเนินโครงการ ตลอดจนเสร็จสิ้นของโครงการโรงไฟฟ้าพลังงานน้ำขนาดเล็กที่อยู่บริเวณชุมชนในทุกขั้นตอนของการดำเนินโครงการเพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมตระหนักรู้คุณค่าพลังงานภายในชุมชน และมีส่วนในความเป็นเจ้าของแหล่งผลิตพลังงานไฟฟ้าให้มีความมั่นคงยั่งยืนต่อไป โดยเสนอแนวทางแบ่งออกเป็นมาตรการส่งเสริมด้วยการลดอุปสรรค และปรับปรุงมาตรการส่งเสริมให้มีความชัดเจน ดังนี้

1. มาตรการส่งเสริมด้วยการลดอุปสรรค เห็นควรยกเลิกการกำหนดให้การผลิตไฟฟ้าจากโรงไฟฟ้าพลังน้ำขนาดเล็กเป็นพลังงานควบคุมตามพระราชบัญญัติการพัฒนา และส่งเสริมพลังงาน พ.ศ. 2535 และเห็นควรให้ลดอัตราการนำส่งเงินเข้ากองทุนพัฒนาไฟฟ้าสำหรับการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานน้ำขนาดเล็กจากเดิมพลังงานน้ำที่จะต้องนำส่งเงินเข้ากองทุนในอัตรา 2.0 สตางค์ต่อหน่วยไฟฟ้าที่ผลิตได้ในแต่ละเดือนเป็นอัตราจำนวน 1.0 สตางค์ต่อหน่วยไฟฟ้าที่ผลิตได้ในแต่ละเดือน ให้มีอัตราเท่ากับการนำส่งเข้ากองทุนจากการผลิตไฟฟ้าพลังงานหมุนเวียนอื่น รวมทั้งลดขั้นตอนในส่วนกระบวนการกลั่นกรองจากหน่วยงานส่วนกลางในการดำเนินการพิจารณาเกี่ยวกับการยื่นข้อเสนอโครงการ เพื่อขอรับเงินจัดสรรจากกองทุนต่าง ๆ

2. ปรับปรุงมาตรการส่งเสริมให้มีความชัดเจน

2.1 กองทุนเพื่อการส่งเสริมและอนุรักษ์พลังงานทดแทน เห็นควรกำหนดเพิ่มเติมเกี่ยวกับผู้มีสิทธิขอรับเงินจากกองทุนโดยการให้องค์กรเอกชนที่แสวงหากำไรมีโอกาสขอรับเงินสนับสนุนจากกองทุนเพื่อส่งเสริมการอนุรักษ์ในรูปแบบเงินกู้ที่มิได้เป็นการให้เปล่าอันเป็นการส่งเสริมในด้านแหล่งเงินทุน เพื่อดึงดูดให้ภาคเอกชนเข้ามาพัฒนาโรงไฟฟ้าพลังงานน้ำขนาดเล็กที่เป็นโครงการส่งเสริมอนุรักษ์พลังงานทดแทนและลดขั้นตอน และเอกสารสำหรับประกอบการยื่นคำขอรับเงินจัดสรรจากกองทุนส่งเสริม และอนุรักษ์พลังงานทดแทน

2.2 การส่งเสริมการลงทุน เสนอให้กำหนดเพิ่มเติมกิจการโรงไฟฟ้าพลังงานน้ำขนาดเล็กตามประกาศคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนที่ 2/2557 เรื่อง นโยบายและหลักเกณฑ์การส่งเสริมการลงทุน ให้ได้รับสิทธิ และประโยชน์ในการส่งเสริมการลงทุนในกิจการประเภท 7.1.1.2 กิจการผลิตพลังงานไฟฟ้า หรือพลังงานไอน้ำจากพลังงานหมุนเวียน เช่น แสงอาทิตย์ ลม ชีวมวล ก๊าซชีวภาพ เป็นต้น ซึ่งได้รับกลุ่ม A2 เพื่อให้เกิดความความชัดเจนในทางปฏิบัติเกี่ยวกับการได้รับสิทธิประโยชน์ในการส่งเสริมการลงทุนกิจ เช่นเดียวกับกิจการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานหมุนเวียนประเภทอื่น และเห็นควรให้มีการกำหนดมาตรการส่งเสริมการลงทุนเพิ่มเติมสิทธิประโยชน์ประเภทกิจการจากเดิมที่ได้รับสิทธิประโยชน์ในระดับกลุ่ม A2 ให้ได้รับสิทธิ และประโยชน์เช่นเดียวกับกิจการประเภท 7.1.1.1 กำหนดกิจการผลิตพลังงานไฟฟ้า หรือพลังงานไฟฟ้า และไอน้ำจากขยะหรือเชื้อเพลิงจากขยะตามข้อ 9.1.1 ในระดับกลุ่ม A1 เพื่อเป็นมาตรการส่งเสริมการลงทุนในการสร้างแรงจูงใจให้กับผู้ประกอบการเอกชนเข้ามาลงทุนในกิจการผลิตพลังงานไฟฟ้า หรือพลังงานไอน้ำจากพลังงานหมุนเวียนเพิ่มมากขึ้น

2.3. การมีส่วนร่วมของประชาชน เสนอให้มีการกำหนดมาตรฐานการปฏิบัติในการดำเนินโครงการสำหรับการผลิตไฟฟ้าพลังงานน้ำขนาดเล็กที่มีกำลัง การผลิต 200 ถึง 6,000 กิโลวัตต์ เช่นเดียวกับพลังงานหมุนเวียนประเภทอื่น เช่น พลังงานชีวมวล พลังงานแสงอาทิตย์ ในรูปแบบประมวลหลักการปฏิบัติ เพื่อสร้างความเชื่อมั่นให้กับประชาชนโดยมุ่งเน้นส่งเสริมกระบวนการการมีส่วนร่วมของชุมชนในทุกขั้นตอนให้มีแนวปฏิบัติเป็นมาตรฐานเดียวกัน โดยให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการป้องกัน แก้ไขปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้น และสร้างกระบวนการตระหนักรู้คุณค่าด้านพลังงาน และความเป็นเจ้าของในทางเศรษฐกิจเกี่ยวกับการบริหารจัดการโรงไฟฟ้าพลังงานน้ำขนาดเล็กร่วมกับผู้ผลิตไฟฟ้าจากพลังงานน้ำขนาดเล็กทั้งที่เป็นตัวเงินและมิใช่ตัวเงิน

บรรณานุกรม

หนังสือและบทความในหนังสือ

นระ คมนามูล. เทคโนโลยีพลังงานหมุนเวียนการพัฒนาไฟฟ้าพลังน้ำขนาดเล็ก. กรุงเทพมหานคร, 2546.

วรนุช แจ้งสว่าง. พลังงานหมุนเวียน. กรุงเทพมหานคร, 2551.

สื่ออิเล็กทรอนิกส์

กรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงานกระทรวงพลังงาน. “คู่มือการพัฒนาและการลงทุนผลิตพลังงานทดแทนชุดที่ 3 ไฟฟ้าพลังน้ำ.” http://www.dede.go.th/article_attach/h_water.pdf. 15 สิงหาคม 2560.

กรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงานกระทรวงพลังงาน. “โครงการด้านพัฒนาพลังงานทดแทน : โครงการไฟฟ้าพลังน้ำขนาดเล็ก.” www.dede.go.th/mm-data/Bib15165 โครงการไฟฟ้าพลังน้ำขนาดเล็ก.pdf. 14 ธันวาคม 2560.

กรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน กระทรวงพลังงาน. “โครงการด้านพัฒนาพลังงานทดแทน : โครงการไฟฟ้าพลังน้ำระดับหมู่บ้าน.” www.dede.go.th/mm-data/Bib15165โครงการไฟฟ้าพลังน้ำระดับหมู่บ้าน.pdf. 15 ตุลาคม 2560.

ภูมิสารสนเทศสถิติพลังงานทดแทน กรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน กระทรวงพลังงาน. “แผนที่แสดงการใช้พลังงานของประเทศไทย.” http://www.dede.go.th/ewt_news.php?nid=42092, 22 เมษายน 2560.

สมาคมพลังงานทดแทนสู่ชุมชนแห่งประเทศไทย-TRECA คณะวิศวกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลธัญบุรี. “พลังงานน้ำ.” http://www.reca.or.th/library-hydro-power.aspx, 30 มีนาคม 2560.

ELECTRONIC MEDIA

Department of Energy. “Types of Hydropower Plants.” https://energy.gov/eere/water/types-hydro power-plants. December 27, 2017.

Federal Energy Regulatory Commission Washington, DC. “Handbook for hydroelectric project licensing and 5 Mk exemption from licensing.” https://www.ferc.gov/industries/hydro power/gen-info/handbooks/licensing_handbook.pdf. March 11, 2018.