

การปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550
เพื่อรองรับและส่งเสริมการเปลี่ยนผ่านทางพลังงาน*

Legislative Proposals for Amendments to the Energy Industry Act
B.E. 2550 (2007) for Supporting and Promoting Energy Transition

ปิติ เอี่ยมจรรย์ลาภ
Piti Eiamchamroonlarp

ผู้ช่วยศาสตราจารย์
คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ถนนพญาไท แขวงวังใหม่ เขตปทุมวัน กรุงเทพฯ 10330
Assistant Professor
Faculty of Law, Chulalongkorn University, Phayathai Road, Pathumwan, Bangkok 10330
Corresponding author E-mail: piti.e@chula.ac.th

บุญญภัทร์ ชูเกียรติ
Bunyapatt Chukiat

อาจารย์ประจำ
คณะนิติศาสตร์ปริทัศน์มยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต
Lecturer
Pridi Banomyong Faculty of Law, Dhurakij Pundit University
Corresponding author E-mail: bunyapatt.bt@gmail.com
(Received: May 14, 2024; Revised: June 14, 2024; Accepted: June 14, 2024)

* บทความวิจัยที่พัฒนาขึ้นมาจาก รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ (Final Report) ของ “โครงการประเมินผลสัมฤทธิ์พระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550” และ “โครงการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550” จัดทำโดย สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (กุมภาพันธ์ 2567) โดยมี ศาสตราจารย์ ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์ เป็นหัวหน้าโครงการ และมีนักวิจัย ได้แก่ ศาสตราจารย์ วุฒิสาร ตันไชย รองศาสตราจารย์ ดร.สุปรียา แก้วละเอียต ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ปิติ เอี่ยมจรรย์ลาภ รองศาสตราจารย์ ดร.อิศเรศ รัชกาลยา ดร.สตีธร ธนานิธิโชติ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ชโลธร แก่นสันติสุขมงคล และอาจารย์ ดร.บุญญภัทร์ ชูเกียรติ เป็นเลขานุการโครงการ (“คณะผู้วิจัย”) โดยสำนักคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานได้มีหนังสือที่ สกพ 5502/14621 ลงวันที่ 25 ตุลาคม 2567 อนุญาตให้เผยแพร่บทความวิจัยนี้ได้

บทคัดย่อ

คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (กกพ.) มีข้อจำกัดในการกำกับดูแลการประกอบกิจการไฟฟ้าเพื่อรองรับและส่งเสริมการเปลี่ยนผ่านด้านพลังงานสู่สังคมคาร์บอนต่ำตามพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 (“พ.ร.บ. การประกอบกิจการพลังงาน”) ฉบับปัจจุบัน เนื่องจากยังไม่อาจออกใบอนุญาตประกอบกิจการไฟฟ้าสำหรับกิจการที่เกิดขึ้นใหม่ เช่น การประกอบกิจการนำเข้าและการส่งออกไฟฟ้า การรวบรวมโหลดไฟฟ้า การจัดการระบบจัดเก็บไฟฟ้า การประกอบกิจการโรงไฟฟ้าเสมือน และการประกอบกิจการไฟฟ้าและการให้บริการไฟฟ้าโดยผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ ดังนั้น จึงควรมีการแก้ไขนิยามของกิจการไฟฟ้าตามกฎหมายให้ครอบคลุมการประกอบกิจการเหล่านี้ พ.ร.บ. การประกอบกิจการพลังงานฯ ควรถูกแก้ไขเพื่อรองรับสถานะของผู้ใช้ไฟฟ้าที่ผลิตไฟฟ้าได้เองให้ชัดเจนและมีบทบัญญัติที่รองรับสิทธิของบุคคลเหล่านี้ในการผลิต ใช้ และขายไฟฟ้าส่วนให้ผู้ซื้อไฟฟ้ารายอื่นได้นอกจากนี้ เพื่อให้กฎหมายมีศักยภาพในการรับรองและคุ้มครองสิทธิในการเชื่อมต่อและใช้ระบบโครงข่ายไฟฟ้าเพื่อการส่งผ่านไฟฟ้าที่ผลิตจากพลังงานหมุนเวียนเพื่อรองรับการซื้อขายไฟฟ้าระหว่างเอกชนซึ่งมิได้เป็นเจ้าของโครงข่ายไฟฟ้าเอง กฎหมายจึงควรเพิ่มบทบัญญัติกำหนดหน้าที่ของผู้ประกอบกิจการไฟฟ้าที่มีระบบโครงข่ายให้คำนึงถึงการใช้ระบบโครงข่ายของผู้ผลิตไฟฟ้าจากทรัพยากรพลังงานหมุนเวียนอีกด้วย โดยยังคงรักษาความเชื่อถือได้ของระบบโครงข่ายไฟฟ้าเอาไว้ เมื่อการเปลี่ยนผ่านด้านพลังงานอาศัยการมีปฏิสัมพันธ์และการทำธุรกรรมแบบกระจายศูนย์ซึ่งผู้ผลิตและผู้ใช้ไฟฟ้าซื้อขายและส่งมอบไฟฟ้ากันโดยแบบที่มีการแข่งขันกัน กกพ. จึงควรมีอำนาจเพิ่มเติมในการเสนอให้คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติให้ความเห็นชอบการตั้งตลาดพลังงาน และเพื่อส่งเสริมตลาดไฟฟ้าในประเทศไทย พ.ร.บ. การประกอบกิจการพลังงานฯ และควรเพิ่มบัญญัติซึ่งกำหนดห้ามมิให้ผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการระบบโครงข่ายไฟฟ้ามีพฤติกรรมหรือการประกอบกิจการอันมีลักษณะเป็นอุปสรรคต่อการจัดตั้งและพัฒนาของตลาดไฟฟ้าเพื่อให้การกำกับดูแลการประกอบกิจการไฟฟ้าสามารถก้าวตามพลวัตการเปลี่ยนผ่านด้านพลังงานในระดับสากล กกพ. จึงควรมีอำนาจกำกับกิจการพลังงานให้เป็นไปตามมาตรฐานตามกรอบความร่วมมือระหว่างประเทศด้านพลังงานและสิ่งแวดล้อมที่มีผลผูกพันประเทศไทย ในมิติของอัตราค่าบริการ พ.ร.บ. การประกอบกิจการพลังงานฯ ควรถูกแก้ไขให้เป็นฐานทางกฎหมายให้ กกพ. สามารถกำกับดูแลอัตราค่าบริการให้เหมาะสมกับกิจการไฟฟ้าแต่ละประเภท นอกจากนี้ กฎหมายควรกำหนดให้สัญญาเพื่อจัดหาไฟฟ้าโดยเฉพาะอย่างยิ่งที่รัฐรับซื้อไฟฟ้าจากเอกชนข้อสัญญาที่ทำให้เกิดความยืดหยุ่นในการคิดอัตราค่าไฟฟ้าซึ่งอาจลดต่ำลงจากการเปลี่ยนแปลงสภาพเศรษฐกิจ สังคม การลงทุน หรือเทคโนโลยีในมาตรฐานของสัญญาเกี่ยวกับการให้บริการพลังงาน

คำสำคัญ: พลังงานหมุนเวียน, การเปลี่ยนผ่านด้านพลังงาน, ระบบไฟฟ้าแบบกระจายศูนย์

Abstract

The Energy Regulatory Commission (ERC) has faced challenges in exercising its regulatory powers under the current Energy Industry Act B.E. 2550 (2007) (“EIA Act”) in advancing the energy transition toward a low-carbon society. This challenge arises from the lack of a legal framework to issue energy licenses for new electricity operation activities, such as electricity import and export, load aggregation, energy storage management, virtual power plants, and electricity transactions via IT systems. To address this, the definition of the “electricity industry” under the EIA Act should be expanded to include these activities as licensable. Furthermore, the legislation needs to be amended to explicitly recognize “self-consumption electricity producers” and their rights to generate, use, and sell excess electricity from their own consumption to other users. The EIA Act should also enhance its ability to acknowledge and enforce the rights of electricity producers and users to connect to and utilize electricity grids owned by other operators for electricity wheeling services related to private power purchase agreements. This would require electricity grid operators to consider these wheeling activities while ensuring the reliability of the grid. As distributed energy generation and direct commercial transactions between producers and users are closely linked to the energy transition, the ERC’s authority should be expanded to propose the formulation and development of electricity markets to the National Energy Policy Council for approval. To foster electricity markets in Thailand, the EIA Act should mandate grid operators to avoid abusive or unfair practices that may hinder market development. To align regulatory powers with the evolving international energy transition landscape, the ERC’s authority under the EIA Act should be strengthened to support Thailand’s commitments under legally binding international energy and environmental agreements. Regarding price control, the EIA Act should provide a legal foundation that enables the ERC to effectively regulate the prices of various electricity operations. It should also incorporate price flexibility to allow for adjustments in electricity pricing that reflect changes in economic conditions, societal needs, investments, and technological advancements, particularly in power purchase agreements where the state procures electricity from private producers.

Keywords: Renewable Energy, Energy Transition, Distributed Power System

1. บทนำ

การผลิต จัดหา ส่ง จำหน่าย ตลอดจนการใช้งานระบบโครงข่ายพลังงานเป็นสิ่งที่มีวิวัฒนาการมาอย่างต่อเนื่องเปลี่ยนแปลงไปตามเทคโนโลยี¹ และบริบทของโลกโดยเฉพาะอย่างยิ่งโจทย์ด้านสิ่งแวดล้อมและความต้องการใช้พลังงานหมุนเวียนมากยิ่งขึ้น² ในปัจจุบัน การผลิตไฟฟ้านั้นไม่เพียงเกิดขึ้นเฉพาะในโรงไฟฟ้าพลังความร้อนขนาดใหญ่ที่ต้องอาศัยการเผาไหม้เชื้อเพลิงฟอสซิลเท่านั้น หากแต่สามารถเกิดขึ้นแบบกระจายศูนย์โดยแผงโซลาร์ที่ติดตั้งอยู่บนหลังคาที่อยู่อาศัยของผู้ใช้ไฟฟ้าอีกด้วย ผู้ใช้ไฟฟ้าที่กลายมาเป็นผู้ผลิตไฟฟ้าด้วยในเวลาเดียวกันเหล่านี้อาจประสงค์จะใช้ไฟฟ้าที่ผลิตขึ้นเหล่านี้เองในครัวเรือน³ เพื่อลดค่าไฟฟ้าที่ต้องจ่ายให้ผู้จำหน่ายไฟฟ้าผ่านระบบจำหน่ายไฟฟ้า และอาจขายส่วนที่เหลือใช้ให้กับผู้ใช้ไฟฟ้ารายอื่นโดยทำสัญญาซื้อขายไฟฟ้าระหว่างเอกชน (Private Power Purchase Agreement)⁴ โดยไม่ได้ขายไฟฟ้าดังกล่าวให้รัฐและไม่ได้ขายไฟฟ้าเหล่านี้ตามราคารับซื้อไฟฟ้าที่รัฐกำหนดขึ้นโดยมีรับประกันราคา การซื้อขายไฟฟ้าหรืออาจเรียกได้ว่าเป็นการแสดงเจตนาเพื่อทำสัญญาระหว่างบุคคลเอกชนในลักษณะนี้สามารถดำเนินการผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์ที่สามารถทำให้คำเสนอซื้อไฟฟ้าถูกตอบสนองขายได้ตามการตั้งค่าเอาไว้ล่วงหน้า⁵ ซึ่งจะทำให้เกิดสัญญาซื้อขายหรือจัดหาไฟฟ้าในรูปแบบของสัญญาอัจฉริยะ (Smart Contract)⁶ ผู้ผลิตและผู้ใช้ไฟฟ้าเอกชนเหล่านี้สามารถเชื่อมต่อและใช้ระบบโครงข่ายไฟฟ้าของผู้ประกอบกิจการระบบโครงข่ายไฟฟ้าอื่นเพื่อส่งผ่านไฟฟ้าที่มีการซื้อขายโดยไม่ต้องลงทุนก่อสร้างระบบโครงข่ายไฟฟ้าเอง การผลิตและซื้อขายไฟฟ้าในลักษณะนี้แสดงให้เห็นว่ากิจการพลังงานกำลังถูกเปลี่ยนผ่านจากยุคที่เปลี่ยนจากยุคแห่งการพึ่งพาพลังงานจากเชื้อเพลิงฟอสซิลซึ่งเป็นระบบพลังงานแบบรวมศูนย์ไปสู่การใช้พลังงานหมุนเวียนที่มีการกระจายตัวซึ่งมีการผลิตจะตั้งอยู่ใกล้กับจุดที่ใช้ไฟฟ้ามากขึ้น และเป็นระบบพลังงานที่ปล่อยก๊าซเรือนกระจกน้อยลงซึ่งนับเป็นปัจจัยสำคัญที่จะช่วยให้รัฐบาลบรรลุเป้าหมายในการลดการเพิ่มสูงอุณหภูมิของโลกจากภาคพลังงาน⁷

¹ Alireza Akrami, Meysam Doostizadeh, and Farrokh Aminfar, “Power system flexibility: an overview of emergence to evolution”, in *Journal of Modern Power Systems and Clean Energy*, 7 (2019), p.987-988.

² United Nations General Assembly Resolution (UNGA), A/RES/70/1 (21st October 2015), Goal 7 of Sustainable Development Goals (SDGs) and ASEAN Centre for Energy, *The 6th ASEAN Energy Outlook (AEO6)*, (Jakarta Indonesia: ACE, 2020), p.37.

³ สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน, *แผนปฏิบัติการ พ.ศ. 2566*, (กลุ่มยุทธศาสตร์และแผนงาน กองยุทธศาสตร์และแผนงาน, 2565), หน้า 2-17.

⁴ Talha Bin Nadeem et al., “Distributed energy systems: A review of classification, technologies, applications, and policies”, in *Energy Strategy Reviews*, 48 (2023), p.101096-101097.

⁵ สถาบันวิจัยพลังงาน (จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย), *รายงานฉบับสมบูรณ์ เรื่อง โครงการการศึกษารูปแบบธุรกิจและกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการซื้อขายไฟฟ้าของ Prosumer แบบ Peer to Peer (P2P) เสนอสำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน*, (กองทุนพัฒนาไฟฟ้า สำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน, 2564), หน้า 2-33.

⁶ M. Aybar-Mejia et al., “An approach for applying blockchain technology in centralized electricity markets”, in *The Electricity Journal*, 34 (2021), p.106918

⁷ Efstathios E. Michaelides, “Decarbonization of the electricity generation sector and its effects on sustainability goals”, in *Sustainable Energy Research*, 10, 10 (2023), p.2.

การผลิต จัดการ ส่ง และจำหน่ายพลังงานโดยเฉพาะอย่างยิ่งไฟฟ้าและก๊าซธรรมชาตินั้นเป็นกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภค⁸ และจะต้องอาศัยระบบโครงข่ายพลังงาน⁹ ซึ่งเป็นโครงสร้างพื้นฐานของประเทศ การให้บริการพลังงานส่งผลกระทบต่อความเป็นอยู่และการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ ดังนั้น รัฐจึงอาจเลือกที่จะลงมือประกอบกิจการพลังงานเอง และมักจะสร้างระบบการกำกับดูแลการประกอบกิจการพลังงานเพื่อให้การประกอบกิจการพลังงานไม่ว่าจะเป็นการลงมือดำเนินโดยผู้ประกอบการที่เป็นรัฐหรือเอกชนให้เป็นไปอย่างมีคุณภาพ ป้องกันการใช้อำนาจผูกขาดโดยมิชอบ ทำให้การประกอบกิจการมีความมั่นคงปลอดภัย ตลอดจนให้การคุ้มครองผู้ใช้พลังงานและผู้ได้รับผลกระทบจากการประกอบกิจการพลังงาน¹⁰

อย่างไรก็ตาม การกำกับดูแลด้วยกฎหมายของภาครัฐตามพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 (“พ.ร.บ. การประกอบกิจการพลังงาน”) ในปัจจุบันยังมีมาตรการที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของสภาพข้อเท็จจริงในการประกอบกิจการพลังงานในแบบดั้งเดิมซึ่งเป็นการรวมศูนย์โดยอาศัยเชื้อเพลิงฟอสซิลเป็นหลัก และยังขาดมาตรการในการกำกับดูแลกิจการพลังงานประเภทใหม่ ๆ ที่พัฒนาขึ้นตามพัฒนาการของเทคโนโลยี ส่งผลกระทบให้กิจกรรมทางด้านพลังงานบางประเภทไม่สามารถกระทำได้ เนื่องจากกฎหมายกำหนดห้ามไว้ หรือกระทำไม่ได้โดยอาศัยช่องว่างทางกฎหมายที่ล้าสมัย ทำให้ไม่มีการกำหนดกติกาหรือมาตรฐานความปลอดภัยกำกับควบคุม นำมาสู่ความเสี่ยงต่อสังคมและระบบเศรษฐกิจ

ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงนำมาสู่การดำเนินโครงการวิจัยเรื่อง “การประเมินผลสัมฤทธิ์พระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550” เพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ พ.ร.บ. การประกอบกิจการพลังงานฯ ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 (“พ.ร.บ. หลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมาย”) งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อพิจารณาและตรวจสอบว่า พ.ร.บ. การประกอบกิจการพลังงานฯ นั้น ยังสอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไปหรือไม่ ซึ่งคณะผู้วิจัยฯ ได้ผลการประเมินผลสัมฤทธิ์ว่า พ.ร.บ. การประกอบกิจการพลังงานฯ ยังมีข้อจำกัดในการกำกับดูแลการประกอบกิจการพลังงานซึ่งมีความเป็นพลวัตและมีข้อจำกัดบังคับใช้อยู่หลายประการ จึงนำมาสู่การปรับปรุง พ.ร.บ. การประกอบกิจการพลังงานฯ เพื่อขจัดข้อจำกัดดังกล่าว

เมื่อได้ดำเนินการประเมินผลสัมฤทธิ์จนเสร็จสิ้นแล้ว คณะผู้วิจัยจึงได้ดำเนินการศึกษาตามโครงการในอีกส่วนหนึ่งที่สำคัญ คือ “การศึกษาเพื่อปรับปรุงแก้ไข พ.ร.บ. การประกอบกิจการพลังงานฯ” ซึ่งมีวัตถุประสงค์ประการสำคัญในการจัดทำข้อเสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติใน พ.ร.บ. การประกอบ

⁸ ข้อ 3 (7) และ (8) ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 พุทธศักราช 2515

⁹ สถาบันวิจัยพลังงาน (จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย), รายงานฉบับสมบูรณ์ เรื่อง โครงการการศึกษารูปแบบธุรกิจและกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการซื้อขายไฟฟ้าของ Prosumer แบบ Peer to Peer (P2P) เสนอสํานักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน, หน้า 2-33.

¹⁰ พระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พุทธศักราช 2550, หมายเหตุท้าย.

กิจการพลังงานฯ โดยการศึกษาวิจัยในส่วนนี้ตั้งอยู่บนสมมติฐานที่ว่า พ.ร.บ. การประกอบกิจการพลังงานฯ มีข้อจำกัดในการสนับสนุนให้ประเทศไทยปฏิบัติตามพันธกรณีของประเทศไทยที่เกี่ยวกับการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกจากภาคพลังงานและการสนับสนุนการเปลี่ยนผ่านทางพลังงาน เนื่องจากมีข้อจำกัดในการรองรับและกำกับดูแลการประกอบกิจการพลังงานและใช้ระบบโครงข่ายพลังงานรูปแบบใหม่ที่มีลักษณะกระจายศูนย์มากยิ่งขึ้น ขาดศักยภาพในการส่งเสริมการแข่งขันในการประกอบกิจการพลังงานและการเกิดขึ้นตลาดพลังงาน และยังไม่มีอาจกำกับดูแลให้ราคาพลังงานเป็นธรรมต่อผู้ใช้พลังงานได้

ผลลัพธ์ของการศึกษาวิจัยในโครงการถูกจัดทำขึ้นเป็น “ร่างพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน (ฉบับที่ ..) พ.ศ.” ที่จะใช้ในการปรับปรุงแก้ไข พ.ร.บ. การประกอบกิจการพลังงานฯ ซึ่งคณะผู้วิจัยได้ดำเนินการตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย รวมถึงการรับฟังผลกระทบจากผู้ที่เกี่ยวข้องตามหลักการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย (Regulatory Impact Assessment: RIA) ที่กำหนดไว้ในมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และ พ.ร.บ. หลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายฯ เพื่อให้ได้พระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. เพื่อเป็นการพิจารณาผลกระทบของข้อเสนอของงานวิจัยนี้โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่มีการเสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติใน พ.ร.บ. การประกอบกิจการพลังงานฯ ก่อนการตรากฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ และสามารถแก้ไขปัญหาหรือข้อจำกัดการบังคับใช้กฎหมายของ พ.ร.บ. การประกอบกิจการพลังงานฯ ให้สอดคล้องกับสภาพการประกอบกิจการพลังงานในปัจจุบันได้อย่างแท้จริง

การศึกษาเพื่อปรับปรุงแก้ไข พ.ร.บ. การประกอบกิจการพลังงานฯ ภายใต้โครงการประเมินผลสัมฤทธิ์ พ.ร.บ. การประกอบกิจการพลังงานฯ เป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ โดยศึกษา Documentary Research จากเอกสารปฐมภูมิ (Primary Document) ตลอดจนเอกสารทุติยภูมิ (Secondary Document) ทั้งภาษาไทยและต่างประเทศที่มีเนื้อหาสาระเกี่ยวข้องกับประเด็นของการศึกษา อาทิ กฎหมาย งานวิจัย หนังสือ ตำรา บทความ และเอกสารทางวิชาการ เป็นต้น รวมถึงการสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการประกอบกิจการพลังงาน การสนทนากลุ่มย่อย รวมถึงการรับฟังความเห็นผู้มีส่วนได้เสียทั้งผ่านระบบกลาง และในรูปแบบการจัดสัมมนารับฟังความคิดเห็น (Hearing) ตามพื้นที่ต่าง ๆ เพื่อนำมาสังเคราะห์และวิเคราะห์อันจะนำไปสู่การประเมินผลกระทบของกฎหมายและการปรับปรุงแก้ไข พ.ร.บ. การประกอบกิจการพลังงานฯ ให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และ พ.ร.บ. หลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายฯ ต่อไป

การศึกษาเพื่อปรับปรุงแก้ไข พ.ร.บ. การประกอบกิจการพลังงานฯ มีขอบเขตของการวิจัยโดยเริ่มต้นจากการตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย โดยวิเคราะห์สภาพปัญหาและเหตุผลในการปรับปรุงแก้ไข พ.ร.บ. การประกอบกิจการพลังงานฯ รวมทั้งพิจารณาทางเลือกว่าอาจมีมาตรการอื่นที่สามารถใช้แก้ปัญหาแทนการออกกฎหมายด้วยหรือไม่ โดยเมื่อวิเคราะห์แล้วเห็นว่ามีมีความจำเป็นต้องออกกฎหมาย จะได้วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการออกกฎหมาย ตามหลักการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายและหลักเกณฑ์ตาม พ.ร.บ. หลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายฯ

เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการศึกษาเพื่อปรับปรุงแก้ไข พ.ร.บ. การประกอบกิจการพลังงานฯ ที่ได้ตั้งไว้ คณะผู้วิจัยได้ดำเนินการศึกษาวิเคราะห์ในแต่ละมิติของการกำกับกิจการพลังงาน เช่น การกำกับผ่านใบอนุญาต การควบคุมดูแลให้การประกอบกิจการพลังงานเป็นไปตามมาตรฐานทางด้านวิศวกรรม ความปลอดภัย และสิ่งแวดล้อม การกำกับอัตราค่าบริการ การกำกับคุณภาพการให้บริการ การกำกับผู้รับใบอนุญาตที่มีระบบส่งและระบบโครงข่ายพลังงาน เป็นต้น โดยมีข้อมูลเปรียบเทียบกับ การกำกับดูแลกิจการพลังงานของต่างประเทศร่วมด้วย รวมทั้งนำข้อมูลในส่วนของนโยบายพลังงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลตาม พ.ร.บ. การประกอบกิจการพลังงานฯ เช่น แผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของประเทศไทย (Power Development Plan หรือ PDP) นโยบายการรับซื้อไฟฟ้า นโยบายการส่งเสริมกิจการก๊าซธรรมชาติ การบริหารจัดการภาครัฐในการให้บริการสาธารณูปโภคแก่ประชาชนมาใช้เป็นข้อมูลประกอบการกำหนดประเด็นปรับปรุงแก้ไข พ.ร.บ. การประกอบกิจการพลังงานฯ ด้วย

จากการดำเนินการศึกษาดังกล่าวข้างต้น จึงนำมาซึ่งผลการศึกษาเพื่อปรับปรุงแก้ไข พ.ร.บ. การประกอบกิจการพลังงานฯ ได้แก่ แนวทางในการแก้ไขเพิ่มเติม พ.ร.บ. การประกอบกิจการพลังงานฯ โดยมีการนำร่างกฎหมายไปรับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้เสียและอาจได้รับผลกระทบจากร่างกฎหมายดังกล่าว และได้นำผลจากการรับฟังความคิดเห็นมาวิเคราะห์ และจัดทำรายงานสรุปผลการรับฟังความคิดเห็น ประกอบด้วยประเด็นที่มีการแสดงความคิดเห็น สรุปความเห็นในแต่ละประเด็น และคำชี้แจงรายละเอียดพร้อมเหตุผล พร้อมทั้งเผยแพร่สรุปผลการรับฟังความคิดเห็นผ่านระบบกลางและระบบสารสนเทศของสำนักงาน กกพ.

ในบทความวิจัยนี้จะนำเสนอผลการศึกษาและวิจัยในประเด็นของศักยภาพของ พ.ร.บ. การประกอบกิจการพลังงานฯ ในการรองรับและส่งเสริมการเปลี่ยนผ่านทางพลังงานจากยุคที่มีการรวมศูนย์ของระบบพลังงานไปยังระบบที่มีการกระจายตัวของการผลิตและใช้ไฟฟ้าจากทรัพยากรพลังงานหมุนเวียน และอธิบายถึงข้อเสนอในการแก้ไขเพิ่มเติม พ.ร.บ. การประกอบกิจการพลังงานฯ อันเป็นผลลัพธ์ของการวิจัยเพื่อแก้ไขข้อจำกัดและเสริมศักยภาพของ พ.ร.บ. การประกอบกิจการพลังงานฯ ในการรองรับและส่งเสริมการเปลี่ยนผ่านทางพลังงาน

2. ข้อจำกัดการบังคับใช้ พ.ร.บ. การประกอบกิจการพลังงานฯ จากผลประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

ภาครัฐมีภารกิจในการกำกับดูแลการประกอบกิจการพลังงานเพื่อคุ้มครองผู้ใช้พลังงาน สร้างสถานะที่เอื้ออำนวยต่อการประกอบกิจการพลังงาน รองรับการเปิดเสรีของกิจการพลังงานตามนโยบายพลังงานในแต่ละยุค ตลอดจนแก้ไขพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสมหรือไม่เป็นธรรมของผู้ประกอบกิจการ¹¹

¹¹ วัตถุประสงค์ของ พ.ร.บ. การประกอบกิจการพลังงานฯ ปรากฏตามมาตรา 7 วัตถุประสงค์ของการกำกับดูแลกิจการพลังงานโดยหน่วยงานรัฐนั้นเป็นสิ่งที่ปรากฏในกฎหมายว่าด้วยการประกอบกิจการพลังงานของต่างประเทศ เช่น มาตรา 3 แห่ง Electricity Act 1989 ของสหราชอาณาจักร มาตรา 4 แห่ง Gas Act 1986 ของสหราชอาณาจักร มาตรา 4 แห่ง Electricity Supply

การใช้อำนาจกำกับดูแลข้างต้นจะต้องอาศัยฐานของอำนาจตามกฎหมาย รัฐจึงได้ตรากฎหมายว่าด้วยการประกอบกิจการพลังงานขึ้น¹² โดยกำหนดมาตรการกำกับดูแลการประกอบกิจการพลังงานผ่านระบบใบอนุญาต ประกอบกับการกำหนดมาตรฐานและวิธีการประกอบกิจการพลังงาน เพื่อให้มั่นใจว่าการประกอบกิจการพลังงานนั้นดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีการแข่งขันในตลาดพลังงานที่สามารถแข่งขันกันได้อย่างเป็นธรรม สามารถจัดส่งไฟฟ้าเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของผู้ใช้ในประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ ในราคาที่ เป็นธรรมต่อผู้บริโภค และลดผลกระทบทางลบต่อสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากการผลิตไฟฟ้า¹³

อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันเนื่องจากกฎหมายดังกล่าวบังคับใช้เป็นระยะเวลานานโดยมิได้มีการแก้ไขให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งการที่องค์กรกำกับดูแลการประกอบกิจการพลังงานนั้นกำลังเผชิญกับความท้าทายจากการต้องกำกับดูแลการประกอบกิจการไฟฟ้าที่มีการกระจายตัวมากขึ้น มีตลาดไฟฟ้าที่เกิดขึ้นใหม่และมีการแข่งขันกันมากขึ้น ตลอดจนการกำกับดูแลการประกอบกิจการระบบโครงข่ายไฟฟ้าให้รองรับการซื้อขายระหว่างเอกชน บทบัญญัติใน พ.ร.บ. การประกอบกิจการพลังงานฯ กลับกลายเป็นอุปสรรคของการใช้อำนาจกำกับดูแลการประกอบกิจการพลังงานซึ่งมีโทษหรือความท้าทายที่แตกต่างออกไปจากวันที่กฎหมายได้ถูกตราขึ้น ดังนั้น การแก้ไขเพิ่มเติม พ.ร.บ. การประกอบกิจการพลังงานฯ จึงมีความจำเป็น

คณะผู้วิจัยได้เก็บรวบรวมข้อมูลเชิงประจักษ์เกี่ยวกับสภาพปัญหาอันนำมาสู่การแก้ไขเพิ่มเติม พ.ร.บ. การประกอบกิจการพลังงานฯ จากการศึกษาวิจัยเพื่อการประเมินผลสัมฤทธิ์ พ.ร.บ. การประกอบกิจการพลังงานฯ ประกอบกับการรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้อง โดยสามารถแบ่งประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการกำกับกิจการพลังงานในประเด็นของศักยภาพของกฎหมายในกำกับดูแลกิจการพลังงานในช่วงการเปลี่ยนผ่านไปสู่สังคมคาร์บอนต่ำได้เป็น 5 ประเด็น ดังต่อไปนี้

2.1 กิจการผลิตและซื้อขายไฟฟ้าที่ผลิตจากพลังงานหมุนเวียนแบบกระจายศูนย์โดยเอกชนผ่านแพลตฟอร์มอิเล็กทรอนิกส์

การผลิตไฟฟ้าในปัจจุบันไม่ได้เกิดขึ้นเฉพาะในโรงไฟฟ้าขนาดใหญ่ที่หากแต่สามารถเกิดขึ้นแบบกระจายตัว (Distributed Generation) โดยอาศัยเทคโนโลยีพลังงาน เช่น แผงโซลาร์ผลิตไฟฟ้าที่ติดตั้งอยู่ใน ณ สถานที่ที่มีการใช้ไฟฟ้า¹⁴ เช่น ผู้ประกอบกิจการโรงงานหรือผู้ใช้ไฟฟ้าในครัวเรือนที่ติดตั้ง

Act 1990 ของประเทศมาเลเซีย มาตรา 4 แห่ง Gas Supply Act 1993 ของประเทศมาเลเซีย มาตรา 3 แห่ง Electricity Law 2001 ของประเทศสิงคโปร์ มาตรา 4 แห่ง Electricity Law 2004 ของประเทศเวียดนาม

¹² OECD, *Lessons From Liberalised Electricity Markets*, (Paris France: OECD, 2005), p.57.

¹³ Lea Diestelmeier, “Changing power: Shifting the role of electricity consumers with blockchain technology – Policy implications for EU electricity law”, in *Energy Policy*, 128 (2019), p.189.

¹⁴ Monica Greer, *Electricity Cost Modeling Calculations: Regulations, Technology, and the Role of Renewable Energy*, 2nd ed. (Academic Press, 2021), p.325.

แผงโซลาร์บนหลังคาที่ผลิตไฟฟ้าจากแสงอาทิตย์เพื่อใช้เองเป็นหลัก ผู้ผลิตไฟฟ้าเหล่านี้อาจมีไฟฟ้าส่วนเกินจากการใช้เองจึงประสงค์จะขายไฟฟ้างดงกล่าวให้ผู้ใช้ไฟฟ้ารายอื่นซึ่งอาจเป็นผู้ใช้ไฟฟ้าในชุมชนเดียวกับผู้ผลิตนี้โดยมิได้มีความประสงค์ที่จะขายไฟฟ้าให้กับรัฐซึ่งเป็นเจ้าของระบบโครงข่ายไฟฟ้าซึ่งสะท้อนถึงรูปแบบลักษณะการผลิตและใช้พลังงานในลักษณะที่การผลิตและใช้นั้นตั้งอยู่ใกล้กันมากขึ้น ไฟฟ้าที่ใช้อาจไม่ได้ถูกผลิตโดยโรงไฟฟ้าพลังความร้อนขนาดใหญ่ ซึ่งตั้งอยู่ ณ สถานที่ห่างไกลและถูกส่งผ่านระบบโครงข่ายมายังผู้ใช้

การซื้อขายไฟฟ้าระหว่างเอกชนภายใต้โครงการที่มีการกระจายตัวกันมากขึ้น ผู้ผลิตอาจมิได้เป็นเจ้าของกิจการโรงไฟฟ้า และได้มุ่งที่จะขายไฟฟ้าส่วนเกินจากการใช้เองให้กับรัฐตามประกาศการรับซื้อไฟฟ้าที่ กกพ. ออกประกาศตามมาตรา 11(4) แห่ง พ.ร.บ. การประกอบกิจการพลังงานฯ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือเข้าสู่ตลาดเพื่อตอบสนองความต้องการซื้อของผู้ใช้ไฟฟ้าโดยตรง การทำธุรกรรมหรือมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างผู้ผลิตและผู้ใช้ไฟฟ้านั้นสามารถดำเนินการผ่านแพลตฟอร์มอิเล็กทรอนิกส์ซึ่งมีศักยภาพในการรวบรวม (Aggregation) ความต้องการซื้อไฟฟ้าหรือเรียกว่า “โหนดไฟฟ้า”¹⁵ ที่ผลิตจากทรัพยากรพลังงานหมุนเวียน (อุปสงค์) เจอกับบุคคลที่ต้องการขายไฟฟ้างดงกล่าว (อุปทาน) ในราคาและปริมาณที่ตกลงกันเอง โดยผู้ดูแลแพลตฟอร์มดังกล่าวจะทำหน้าที่สรุปปริมาณการซื้อขายชำระค่าใช้บริการระบบโครงข่ายไฟฟ้าซึ่งผู้ซื้อและผู้ขายไฟฟ้างดงกล่าวได้ใช้บริการระบบโครงข่ายไฟฟ้า แพลตฟอร์มอิเล็กทรอนิกส์นี้ทำหน้าที่เป็นโรงไฟฟ้าเสมือน (Virtual Power Plant หรือ VPP) ที่จะช่วยให้ระบบพลังงานนั้นมีความยืดหยุ่น พร้อมจะตอบสนองต่ออุปสงค์และอุปทานไฟฟ้า และเชื่อมโยงผู้ผลิตและผู้ใช้ไฟฟ้าเข้าด้วยกัน¹⁶

การซื้อขายไฟฟ้าที่ผลิตจากทรัพยากรพลังงานหมุนเวียนดังกล่าวนี้ย่อมมีอาจหลีกเลี่ยงความผันผวนไม่แน่นอนของทรัพยากรพลังงานหมุนเวียน เช่น การที่แดดจะออกหรือลมจะพัดมากหรือน้อยกว่าที่คาดการณ์เอาไว้ส่งผลต่อปริมาณไฟฟ้าที่ผลิตได้ หากผลิตได้น้อยกว่าที่วางแผน ผู้ขายอาจไม่มีไฟฟ้าเพียงพอที่จะขายให้ ผู้ซื้อซึ่งจะไม่ลดการใช้ไฟฟ้าลงจากการที่ผู้ขายไฟฟ้าไม่อาจผลิตได้ตามปริมาณที่ตกลงและยังคงใช้ไฟฟ้าจากระบบโครงข่ายเท่าเดิมอันจะส่งผลให้ระบบโครงข่ายไฟฟ้ามีภาระอันเกิดจากความไม่สมดุลระหว่างการผลิตและการใช้ไฟฟ้า (Imbalance) หรือหากผลิตได้มากเกินไปก็อาจจะมีไฟฟ้าส่วนเกินที่ยังไม่สามารถขายได้ซึ่งควรจะถูกกักเก็บเอาไว้ขายในเวลาที่ต้องการ ดังนั้น ผู้ผลิตไฟฟ้าเหล่านี้อาจใช้ระบบกักเก็บพลังงาน (Energy Storage System) เพื่อกักเก็บไฟฟ้าเอาไว้ใช้ในเวลาต้องการเพื่อสร้างความเชื่อถือได้ให้กับระบบโครงข่ายไฟฟ้า¹⁷

¹⁵ Malcolm Joyce, *Nuclear Engineering: A Conceptual Introduction to Nuclear Power*, (Oxford UK: Butterworth-Heinemann, 2018), p.245.

¹⁶ Hongchao Gao et al., “Review of virtual power plant operations: Resource coordination and multidimensional interaction”, in *Applied Energy*, 357 (2024), p.12284.

¹⁷ Dawid P. Hanak and Vasilije Manovic, “Linking renewables and fossil fuels with carbon capture via energy storage for a sustainable energy future”, in *Frontiers of Chemical Science and Engineering*, 14, 3 (2020), p.453.

ไฟฟ้าที่ผลิตขึ้นจากทรัพยากรพลังงานหมุนเวียนนั้นสามารถถูกส่งผ่านระบบโครงข่ายไฟฟ้าจากประเทศหนึ่งไปยังอีกประเทศหนึ่งได้ ยกตัวอย่างเช่น ที่เกิดขึ้นในสหภาพยุโรปโดยเครือข่ายผู้ประกอบการระบบส่งไฟฟ้า (European Network for Transmission System Operators หรือ ENTSO-E) การเชื่อมโยงพื้นที่ผลิตเข้ากับพื้นที่ที่จะมีการใช้ไฟฟ้าที่ผลิตจากทรัพยากรพลังงานหมุนเวียนนั้นจะมีส่วนช่วยให้ระบบพลังงานสามารถรักษาสมดุลระหว่างการใช้พลังงานและการจัดพลังงานอย่างเพียงพอ มีศักยภาพในการจัดหาและส่งมอบพลังงานสะอาดแก่ผู้ใช้ไฟฟ้ามากขึ้น¹⁸ ในขณะเดียวกันก็เป็นการพัฒนาตลาดไฟฟ้ารองรับและสร้างแรงจูงใจให้มีการผลิตไฟฟ้าจากทรัพยากรพลังงานหมุนเวียนอีกด้วย

อย่างไรก็ตาม ตามมาตรา 47 วรรคหนึ่งแห่ง พ.ร.บ. การประกอบกิจการพลังงานฯ การประกอบกิจการพลังงานไม่ว่าจะมีค่าตอบแทนหรือไม่จะต้องได้รับใบอนุญาตจาก กกพ. ซึ่งกฎหมายได้กำหนดนิยามของ “กิจการไฟฟ้า” ให้เป็นส่วนหนึ่งของกิจการพลังงาน และได้ให้นิยามของกิจการไฟฟ้าเอาไว้ว่า “การผลิต การจัดให้ได้มา การจัดส่ง การจำหน่ายไฟฟ้า หรือการควบคุมระบบไฟฟ้า”¹⁹ จากนิยามข้างต้น กกพ. จึงถูกจำกัดให้ออกใบอนุญาตประกอบกิจการไฟฟ้าได้เฉพาะตามนิยามของกิจการไฟฟ้าที่กฎหมายกำหนดเอาไว้แล้วเท่านั้น

บุคคลที่ประสงค์จะผลิตไฟฟ้าจากทรัพยากรหมุนเวียนสามารถขอรับใบอนุญาตผลิตไฟฟ้าจาก กกพ. ได้แก่ กกพ. มีอาจออกใบอนุญาตให้กับบุคคลที่จะประกอบกิจการจัดเก็บไฟฟ้าโดยเฉพาะซึ่งมิได้ผลิตไฟฟ้าได้ ตามกฎหมายในปัจจุบัน กกพ. ไม่อาจกำหนดให้มีใบอนุญาตสำหรับการประกอบกิจการโรงไฟฟ้าเสมือนและการให้บริการเชื่อมโยงอุปสงค์และอุปทานไฟฟ้าผ่านแพลตฟอร์มดิจิทัลได้ เนื่องจากประกอบกิจการนี้มีได้ถูกบัญญัติให้เป็นกิจการไฟฟ้าตามกฎหมาย อีกทั้งยังไม่อาจออกใบอนุญาตสำหรับบุคคลที่ประสงค์จะประกอบกิจการรวบรวมโหลดไฟฟ้าเพื่อสนับสนุนการทำงานของแพลตฟอร์มอิเล็กทรอนิกส์หรือโรงไฟฟ้าเสมือนได้อีกด้วย

2.2 การกำกับดูแลระบบโครงข่ายพลังงานเพื่อรองรับการเปลี่ยนผ่านทางพลังงาน

การใช้งานระบบโครงข่ายไฟฟ้าภายใต้โครงสร้างกิจการไฟฟ้าแบบรวมศูนย์นั้น มักจะถูกเชื่อมต่อและรับเอาไฟฟ้าจากโรงไฟฟ้าขนาดใหญ่ซึ่งจะจ่ายไฟฟ้าปริมาณมากและจะถูกส่งไปยังจุดที่มีการใช้ไฟฟ้า เช่น ผู้รับซื้อไฟฟ้ารายเดียวรับซื้อไฟฟ้าปริมาณมากแรงดันสูงมาจากโรงไฟฟ้าผ่านระบบส่งไฟฟ้าและส่งผ่านไฟฟ้างดลงมาไปยังระบบจำหน่ายไฟฟ้าเพื่อให้ผู้ประกอบการระบบจำหน่ายขายไฟฟ้าให้กับผู้ใช้ไฟฟ้าในระดับค้าปลีกต่อไป²⁰ อย่างไรก็ตาม ระบบไฟฟ้ากำลังเปลี่ยนแปลงไปจากการผลิตและใช้พลังงาน

¹⁸ Yi-Kuang Chen et al., “The role of cross-border power transmission in a renewable-rich power system – A model analysis for Northwestern Europe”, in *Journal of Environmental Management*, 261 (2020), p.110194.

¹⁹ มาตรา 5 พระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พุทธศักราช 2550

²⁰ Francois Bouffard and Daniel S. Kirschen, “Centralised and distributed electricity systems”, in *Energy Policy* 36 (2008), p.4504.

จากรูปแบบที่มีการรวมศูนย์ไปเป็นรูปแบบที่มีการกระจายตัวมากยิ่งขึ้น ซึ่งมีความต้องการของผู้ผลิตและใช้ไฟฟ้าที่ประสงค์จะใช้ระบบโครงข่ายเพื่อส่งผ่านไฟฟ้าระหว่างกันผู้ใช้ไฟฟ้าซึ่งเชื่อมต่อกับระบบจำหน่ายไฟฟ้าอยู่เดิมอาจรับไฟฟ้าจากระบบจำหน่ายเช่นเดิมแต่ซื้อไฟฟ้าจากผู้ขายสองราย รายแรกคือตัวเจ้าของระบบจำหน่ายและผู้ผลิตเอกชนอื่นที่ขายสัญญาไฟฟ้าให้ตามสัญญาซื้อขายไฟฟ้าระหว่างเอกชน²¹

2.2.1 สิทธิเชื่อมต่อและใช้ระบบโครงข่ายไฟฟ้าของผู้ใช้ไฟฟ้าที่ผลิตไฟฟ้าได้เอง

การผลิตไฟฟ้าจากพลังงานหมุนเวียนแบบกระจายศูนย์ไม่ว่าจะโดยโครงการผลิตไฟฟ้าจากทรัพยากรหมุนเวียนขนาดใหญ่ เช่น โซลาร์ฟาร์มและวินด์ฟาร์ม หรือการผลิตโดยผู้ใช้ไฟฟ้าครัวเรือนที่ผลิตไฟฟ้าได้จากแผงโซลาร์เซลล์บนหลังคา ซึ่งผู้ผลิตสามารถขายไฟฟ้าดังกล่าวให้กับ กฟผ. กฟน. และ กฟภ. ขายให้ผู้ใช้อื่น หรือขายให้ผู้รวบรวมโหลด จะต้องมีการจ่ายหน่วยไฟฟ้าที่ผลิตได้เข้าระบบโครงข่ายไฟฟ้าเพื่อให้มีการส่งมอบไฟฟ้าตามสัญญาซื้อขายไฟฟ้าได้ โดยผู้ผลิตไฟฟ้าโดยไม่จำเป็นต้องลงทุนเพื่อก่อสร้างระบบโครงข่ายไฟฟ้าแต่อาศัยสิทธิเชื่อมต่อและใช้ระบบโครงข่ายของผู้รับใบอนุญาตที่มีระบบโครงข่ายไฟฟ้า เช่น กฟผ. กฟน. และ กฟภ. ตามข้อกำหนดการเปิดใช้ระบบโครงข่ายไฟฟ้าให้แก่บุคคลที่สาม (TPA Code)²²

อย่างไรก็ตาม สิทธิในการเชื่อมต่อและใช้ระบบโครงข่ายไฟฟ้าตามมาตรา 81 แห่ง พ.ร.บ. การประกอบกิจการพลังงานฯ ในปัจจุบันยังจำกัดให้เป็นเพียงสิทธิของ “ผู้รับใบอนุญาตหรือผู้ประกอบการกิจการพลังงานรายอื่น” เท่านั้น หากปรากฏว่าบุคคลที่ประสงค์จะจ่ายไฟฟ้าเข้าระบบโครงข่ายไฟฟ้านั้นเป็นผู้ใช้ไฟฟ้าที่มีไฟฟ้าเหลือจากการผลิตเพื่อใช้เองในครัวเรือนโดยมิได้ประกอบธุรกิจผลิตไฟฟ้าแล้วจะเกิดประเด็นให้ต้องพิจารณาว่าบุคคลเหล่านี้จะมีสิทธิเชื่อมต่อและใช้ระบบโครงข่ายของ กฟผ. กฟน. และ กฟภ. เพื่อจ่ายหน่วยไฟฟ้าเข้าระบบโครงข่ายเพื่อขายต่อให้กับผู้ใช้ไฟฟ้ารายอื่นหรือไม่ ถ้อยคำตามมาตรา 81 แห่ง พ.ร.บ. การประกอบกิจการพลังงานฯ จึงยังไม่ชัดเจนว่าบุคคลเหล่านี้จะสามารถใช้และเชื่อมต่อระบบโครงข่ายไฟฟ้าเพื่อให้การไฟฟ้าส่งไฟฟ้าไปยังผู้ใช้ไฟฟ้ารายอื่นได้หรือไม่

2.2.2 เนื้อหาของข้อกำหนดระบบโครงข่ายไฟฟ้า

ข้อกำหนดระบบโครงข่ายไฟฟ้าจะกำหนดถึงการดำเนินการและกฎเกณฑ์กติกาแก่ผู้ใช้บริการระบบโครงข่ายไฟฟ้าทุกราย ไม่ว่าจะเป็นผู้ผลิต ผู้รวบรวมโหลด หรือสินทรัพย์ใดที่เชื่อมต่อกับระบบ

²¹ International Renewable Energy Agency, *Grid Codes for Renewable Powered Systems*, (Abu Dhabi: IRENA 2022), p.8.

²² ประกาศคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานเรื่อง หลักเกณฑ์และแนวทางการจัดทำข้อกำหนดการเปิดใช้ระบบโครงข่ายไฟฟ้าให้แก่บุคคลที่สาม (Third Party Access) พ.ศ. 2565 กำหนดรับรองถึงสิทธิของผู้รับใบอนุญาต หรือผู้ประกอบการกิจการไฟฟ้ารายอื่นที่ประสงค์เป็นผู้ให้บริการ หรือผู้เชื่อมต่อระบบโครงข่ายไฟฟ้า เพื่อการให้บริการระบบโครงข่ายไฟฟ้าภายใต้ TPA Code

โครงข่ายไฟฟ้า²³ โดยข้อกำหนดนี้จะทำหน้าที่ประกันให้การใช้งานระบบโครงข่ายซึ่งรวมถึงการผลิตและจ่ายไฟฟ้าจากทรัพยากรพลังงานหมุนเวียนแบบกระจายศูนย์นั้นจะไม่ทำลายความเชื่อถือได้ของระบบโครงข่าย²⁴ โดยองค์การพลังงานหมุนเวียนระหว่างประเทศ (International Renewable Energy Agency หรือ “IRENA”)²⁵ ได้ให้ความเห็นเอาไว้ว่า ข้อกำหนดเกี่ยวกับระบบโครงข่ายไฟฟ้า จึงต้องมีความเป็นกลางทางเทคโนโลยีใหม่มากที่สุด (Technology-Neutral Manner) และข้อกำหนดเกี่ยวกับระบบโครงข่ายไฟฟ้าที่ถูกประกาศใช้อยู่แล้วควรจะถูกพัฒนาให้รองรับการเชื่อมต่อและใช้ระบบโครงข่ายเพื่อรองรับการมีส่วนร่วมของการผลิตไฟฟ้าจากทรัพยากรพลังงานหมุนเวียน²⁶

ในทางเทคนิคนั้น การจ่ายหน่วยไฟฟ้าเข้าสู่ระบบโครงข่ายไฟฟ้าไม่ว่าจะโดยการผลิตไฟฟ้าแบบรวมศูนย์หรือกระจายศูนย์อาจทำให้ระบบโครงข่ายไฟฟ้าเกิดความไม่มั่นคงและสามารถสร้างความไม่สมดุลระหว่างปริมาณไฟฟ้าที่สามารถใช้และความต้องการใช้ไฟฟ้า ณ เวลานั้น ยกตัวอย่างเช่น ผู้ผลิตไฟฟ้าได้แจ้งแก่ผู้ให้บริการระบบโครงข่ายไฟฟ้าว่าจะจ่ายไฟฟ้าเข้าสู่ระบบโครงข่ายจำนวน 100 หน่วยต่อชั่วโมง แต่ในความเป็นจริงแล้วผู้ใช้บริการระบบโครงข่ายที่เป็นผู้ผลิตไฟฟ้านั้นจ่ายไฟฟ้าเข้าระบบโครงข่ายเพียง 70 หน่วย ในขณะที่ผู้ซื้อไฟฟ้าปลายทางยังคงใช้ไฟฟ้าจากระบบโครงข่าย 100 หน่วยต่อชั่วโมง ผู้ประกอบกิจการระบบโครงข่ายจะมีภาระในการทำให้ระบบโครงข่ายไฟฟ้านั้นยังคงมีความเชื่อถือได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อการผลิตไฟฟ้านั้นอาศัยทรัพยากรพลังงานหมุนเวียนที่มีลักษณะผันผวนไม่แน่นอนแล้ว ผู้ให้บริการระบบโครงข่ายย่อมมีภาระในการบริหารจัดการเพื่อสร้างมั่นคงและแน่นอนแก่ระบบโครงข่ายไฟฟ้า

อย่างไรก็ตาม มาตรา 81 แห่ง พ.ร.บ. การประกอบกิจการพลังงานฯ ในปัจจุบันยังขาดรายละเอียดหรือเนื้อหาที่ข้อกำหนดระบบโครงข่ายไฟฟ้าที่จะต้องมีเพื่อสร้างความชัดเจนเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ของผู้ใช้ระบบโครงข่ายที่ผลิตไฟฟ้าจากทรัพยากรพลังงานหมุนเวียน ซึ่งจ่ายหน่วยไฟฟ้าเข้าระบบโครงข่ายไฟฟ้าเพื่อให้ผู้ประกอบกิจการระบบโครงข่ายนำเอาไฟฟ้าจ่ายให้กับผู้ใช้ไฟฟ้าปลายทาง โดยปราศจากข้อกำหนดเกี่ยวกับเนื้อหาตามกฎหมายระดับพระราชบัญญัติแล้ว ย่อมมีความเป็นไปได้ที่ข้อกำหนดระบบโครงข่ายไฟฟ้าอาจถูกทำขึ้นโดยไม่รองรับการซื้อขายไฟฟ้าระหว่างเอกชนทั้งรูปแบบที่การส่งมอบหน่วยไฟฟ้าทางกายภาพจริงหรือการส่งมอบแบบเสมือนก็ตาม

²³ International Renewable Energy Agency, *Grid Codes for Renewable Powered Systems*, p.9.

²⁴ Ibid.

²⁵ คณะรัฐมนตรีในการประชุมเมื่อวันที่ 1 ธันวาคม พ.ศ. 2552 มีมติเห็นชอบให้ประเทศไทยเข้าร่วมเป็นสมาชิกองค์การพลังงานหมุนเวียนระหว่างประเทศ (IRENA) ตามที่กระทรวงพลังงานเสนอ โดย IRENA เป็นองค์การที่จัดตั้งเพื่อดูแลเกี่ยวกับความร่วมมือด้านพลังงานระหว่างประเทศด้านพลังงานหมุนเวียนโดยเฉพาะ โดยมีเป้าหมายในการส่งเสริมและสนับสนุนการใช้พลังงานหมุนเวียนที่สะอาด ปลอดภัยและยั่งยืน ซึ่งได้เปิดรับสมาชิกจากประเทศต่าง ๆ ที่เป็นสมาชิกองค์การสหประชาชาติ (UN) และจากองค์การทางด้านเศรษฐกิจระหว่างประเทศในระดับภูมิภาค และได้เปิดตัวอย่างเป็นทางการในการประชุมก่อตั้งองค์การเมื่อวันที่ 26 มกราคม พ.ศ. 2552 ณ เมืองบอนน์ เยอรมนี โดยผู้แทนจาก 124 ประเทศ ซึ่งรวมทั้งประเทศไทย (ในฐานะประเทศผู้สังเกตการณ์) ผู้แทนคณะกรรมการการยุโรป องค์การระหว่างประเทศ และองค์กรอิสระ (NGOs) อีก 34 องค์การ เข้าร่วมประชุม

²⁶ International Renewable Energy Agency, *Grid Codes for Renewable Powered Systems*, p.11.

2.3 ส่งเสริมการแข่งขันและการใช้พลังงานหมุนเวียนผ่านการบัญญัติรายละเอียดเกี่ยวกับตลาดไฟฟ้า

กิจการผลิต คำส่ง และคำปลีกไฟฟ้าเป็นกิจการที่มีการแข่งขันได้ กิจการระบบโครงข่ายไฟฟ้ากลับเป็นกิจการที่มีลักษณะผูกขาดโดยธรรมชาติ (Natural Monopoly)²⁷ กล่าวคือ ในพื้นที่การให้บริการส่งไฟฟ้าไปยังจุดหมายปลายทางจะมีระบบโครงข่ายพลังงานเพียงโครงข่ายเดียวก็เป็นอันเพียงพอแล้ว ดังนั้นการกำกับดูแลการประกอบกิจการระบบโครงข่ายพลังงานนั้นจึงมิใช่การกำกับดูแลเพื่อให้มีผู้ประกอบการหลายรายแข่งขันกันสร้างและให้บริการระบบโครงข่ายหลาย ๆ โครงข่ายในพื้นที่เดียวกัน หากแต่จะเป็นการกำหนดให้ผู้ประกอบกิจการระบบโครงข่ายมีหน้าที่ต้องให้สิทธิบุคคลที่ไม่มีระบบโครงข่ายใช้บริการระบบโครงข่ายเพื่อส่งผ่านไฟฟ้าไปยังจุดหมายปลายทางดังที่ปรากฏตามมาตรา 81 วรรคหนึ่งแห่ง พ.ร.บ. การประกอบกิจการพลังงานฯ ซึ่งบัญญัติว่า “ผู้รับใบอนุญาตที่มีระบบโครงข่ายพลังงานต้องยินยอมให้ผู้รับใบอนุญาตหรือผู้ประกอบการพลังงานรายอื่นใช้หรือเชื่อมต่อระบบโครงข่ายพลังงานของตน ทั้งนี้ ตามข้อกำหนดที่ผู้รับใบอนุญาตที่มีระบบโครงข่ายพลังงานประกาศกำหนด”

ข้อกำหนดระบบโครงข่ายที่ถูกประกาศกำหนดจะต้องไม่เป็นการเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรมหรือกีดกันผู้รับใบอนุญาตหรือผู้ประกอบการพลังงานรายอื่น²⁸ ในกรณีที่ กกพ. เห็นว่าข้อกำหนดเกี่ยวกับการเชื่อมต่อระบบโครงข่ายพลังงาน ข้อกำหนดเกี่ยวกับการให้บริการระบบโครงข่ายพลังงาน และข้อกำหนดเกี่ยวกับการปฏิบัติการระบบโครงข่ายพลังงานไม่เป็นไปตามหลักการตามมาตรา 81 ให้ กกพ. มีอำนาจสั่งให้ผู้รับใบอนุญาตที่ออกข้อกำหนดดังกล่าวแก้ไขหรือปรับปรุงข้อกำหนดให้เป็นไปตามหลักการตามมาตรา 81 ได้²⁹ ดังนั้น โดยทฤษฎีแล้วระบบโครงข่ายไฟฟ้าย่อมสามารถใช้โดยผู้ผลิตไฟฟ้าแบบกระจายศูนย์เพื่อส่งไฟฟ้าไปยังผู้ใช้ไฟฟ้าได้โดยไม่ต้องลงทุนสร้างระบบโครงข่ายเองและไม่จำเป็นต้องขายไฟฟ้าให้กับผู้ประกอบการระบบโครงข่ายไฟฟ้า³⁰

2.3.1 อุปสรรคการเชื่อมต่อและใช้ระบบโครงข่ายไฟฟ้าจากโครงสร้างกิจการและตลาดไฟฟ้าในปัจจุบัน

แม้ว่าตัวบทกฎหมายจะให้อำนาจแก่ กกพ. อย่างชัดเจนในการพิจารณาข้อกำหนดเกี่ยวกับการเชื่อมต่อระบบโครงข่ายพลังงาน ข้อกำหนดเกี่ยวกับการให้บริการระบบโครงข่ายพลังงาน และข้อกำหนดเกี่ยวกับการปฏิบัติการระบบโครงข่ายพลังงาน อีกทั้งยังรับรองอำนาจของ กกพ. ในการพิจารณาคำร้องกรณีที่มีการปฏิเสธการใช้หรือเชื่อมต่อระบบโครงข่ายพลังงาน³¹ อย่างไรก็ตาม การใช้อำนาจกำกับดูแล

²⁷ ปิติ เอี่ยมจำรูญลาภ, *กฎหมายพลังงาน*, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2566), หน้า 328.

²⁸ มาตรา 81 วรรคสอง (3) พระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พุทธศักราช 2550

²⁹ มาตรา 82 พระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พุทธศักราช 2550

³⁰ International Renewable Energy Agency, *Peer-to-Peer Electricity Trading: Innovation Landscape Brief*, (Abu Dhabi: International Renewable Energy Agency, 2020), p.7.

³¹ มาตรา 84 พระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พุทธศักราช 2550

ของ กกพ. ตามกฎหมายดังกล่าวกลับประสบปัญหาในทางปฏิบัติ เนื่องจากสภาพข้อเท็จจริงที่ว่าเจ้าของระบบโครงข่ายไฟฟ้า เช่น กฟน. และ กฟภ. ยังประกอบกิจการในตลาดไฟฟ้าอื่น กล่าวคือเป็นทั้งเจ้าของระบบจำหน่ายและเป็นผู้จำหน่ายไฟฟ้า สภาพข้อเท็จจริงนี้อาจทำให้ กฟน. และ กฟภ. ซึ่งเป็นผู้ค้าปลีกไฟฟ้าไม่ประสงค์ให้ผู้ค้าปลีกไฟฟ้ารายอื่นใช้ประโยชน์จากระบบจำหน่ายไฟฟ้าของตนเพื่อแข่งขันกับตนเองในตลาดค้าปลีกไฟฟ้า กล่าวคือสร้างอุปสรรคต่อคู่แข่งในตลาดเดียวกัน³²

กล่าวได้ว่าอุปสรรคของบุคคลที่ประสงค์จะเชื่อมต่อและใช้บริการระบบโครงข่ายไฟฟ้าเพื่อผลิตและจำหน่ายไฟฟ้าในตลาดค้าปลีกโดยมิได้ขายไฟฟ้าให้กับเจ้าของระบบโครงข่ายไฟฟ้านั้น อาจมีสาเหตุสำคัญจากพฤติกรรมของผู้ประกอบกิจการไฟฟ้าที่มีระบบโครงข่ายไฟฟ้าซึ่งแม้จะมีหน้าที่ต้องให้บุคคลอื่นเชื่อมต่อและใช้ระบบโครงข่ายไฟฟ้าของตน โดยสภาพข้อเท็จจริงนี้ การประกอบกิจการระบบโครงข่ายไฟฟ้าจึงเป็นกิจการที่สมควรถูกกำกับดูแลอย่างเคร่งครัดและรอบคอบ พ.ร.บ. การประกอบกิจการพลังงานฯ มีบทบัญญัติที่เป็นการให้อำนาจแก่ กกพ. ในการ “ออกระเบียบ” เพื่อมิให้มีการกระทำการใด ๆ อันเป็นการผูกขาด ลดการแข่งขัน หรือจำกัดการแข่งขันในการให้บริการพลังงานตามมาตรา 60

โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 60 แห่ง พ.ร.บ. การประกอบกิจการพลังงานฯ กกพ. ได้ออกระเบียบคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน ว่าด้วยนิยามตลาดและขอบเขตตลาดการให้บริการพลังงานที่เกี่ยวข้อง พ.ศ. 2565 ซึ่งข้อ 5 ของระเบียบดังกล่าวกำหนดให้ กกพ. กำหนดนิยามตลาดและขอบเขตตลาดการให้บริการพลังงานที่เกี่ยวข้องเพื่อประเมินสภาพการแข่งขัน กำหนดผู้มีอำนาจเหนือตลาดและกำหนดมาตรการเฉพาะอันเป็นการป้องกันมิให้มีการกระทำการอันเป็นการผูกขาด จำกัดการแข่งขัน หรือก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการให้บริการพลังงาน ซึ่ง กกพ. สามารถกำหนดนิยามตลาดและขอบเขตตลาดที่เกี่ยวข้องโดยพิจารณาจากประเภทใบอนุญาตการประกอบกิจการพลังงานเป็นหลักและพิจารณาพื้นที่ทางภูมิศาสตร์ในการให้บริการพลังงานและสภาพการแข่งขันประกอบด้วย³³ ประเภทใบอนุญาตเพื่อกำหนดขอบเขตตลาดข้างต้นนั้นแยกประเภทของกิจการระบบส่งและระบบจำหน่ายไฟฟ้าออกจากใบอนุญาตประกอบกิจการผลิต จำหน่าย และควบคุมระบบไฟฟ้า³⁴

อย่างไรก็ตาม มาตรการข้างต้นนั้นยังไม่เพียงพอที่จะทำให้ กกพ. ใช้อำนาจกำกับดูแลตามกฎหมายเพื่อส่งเสริมการประกอบกิจการพลังงานแบบกระจายศูนย์และส่งเสริมการแข่งขันได้อย่างเต็มที่ เนื่องจากโครงสร้างกิจการไฟฟ้าที่ยังมีข้อจำกัดจากเครื่องมือทางนโยบายออกโดยคณะรัฐมนตรีที่กำหนดให้ผู้ประกอบกิจการที่มีระบบโครงข่ายประกอบกิจการไฟฟ้าในตลาดอื่นภายใต้โครงสร้างกิจการไฟฟ้าแบบผู้รับซื้อรายเดียว (Enhanced Single Buyer) ตามมติคณะรัฐมนตรีในการประชุมเมื่อวันที่ 9 ธันวาคม

³² Andras Palasthy, “Third Party Access in the Electricity Sector: EC Competition Law and Sector-Specific Regulation”, in *Journal of Energy & Natural Resources Law*, 20, 1 (2002), p.10.

³³ ข้อ 6 วรรคสอง ระเบียบคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน ว่าด้วยนิยามตลาดและขอบเขตตลาดการให้บริการพลังงานที่เกี่ยวข้อง พุทธศักราช 2565

³⁴ ภาคผนวก (ก) ระเบียบคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน ว่าด้วยนิยามตลาดและขอบเขตตลาดการให้บริการพลังงานที่เกี่ยวข้อง พุทธศักราช 2565

2546³⁵ トラバเท่าที่มติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวยังคงมีผลอยู่ย่อมเกิดคำถามขึ้นได้ว่าการซื้อขายไฟฟ้าโดยตรงระหว่างเอกชนซึ่งต้องใช้ระบบโครงข่ายไฟฟ้าของรัฐเพื่อประโยชน์ในการส่งและรับไฟฟ้านั้นจะขัดต่อมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวหรือไม่³⁶

หากมีการผลิต ซื้อขาย และใช้ไฟฟ้าแบบกระจายศูนย์ ผู้ผลิตไฟฟ้าจะอยู่ในตลาดผลิตและจำหน่ายแบบโดยไม่ผ่านคนกลาง หากแต่คนกลางนี้ผู้ประกอบการที่มีระบบโครงข่ายไฟฟ้าจะทำหน้าที่ให้บริการขนส่งและส่งมอบไฟฟ้าจากที่มีการผลิตไปยังจุดที่จะมีการใช้ไฟฟ้า ตามสภาพการประกอบกิจการนี้จะทำให้ผู้ผลิตไฟฟ้านั้นจะกลายเป็นคู่แข่งในตลาดค้าปลีกไฟฟ้าของการไฟฟ้าฝ่ายจำหน่าย เนื่องจากผู้ใช้ไฟฟ้า เช่น โรงงานที่ต้องการใช้ไฟฟ้าที่ผลิตจากพลังงานหมุนเวียนนั้นมีทางเลือกที่จะซื้อไฟฟ้าจากผู้ผลิตเอกชนที่จะขายไฟฟ้าให้โดยตรง หรืออาจซื้อไฟฟ้าจากการไฟฟ้าฝ่ายจำหน่ายตามเดิม ตราบเท่าที่การไฟฟ้าเป็นทั้งเจ้าของระบบโครงข่ายไฟฟ้าและอยู่ในตลาดค้าปลีกไฟฟ้าด้วยแล้ว การไฟฟ้ายอมมีแรงจูงใจที่จำกัดในการให้ผู้ประกอบการไฟฟ้าอื่นเชื่อมต่อและใช้ระบบโครงข่ายไฟฟ้าของตนเพื่อประกอบกิจการอันมีลักษณะแข่งขันกับตนเองโดยเฉพาะอย่างยิ่งในตลาดค้าปลีกไฟฟ้า

ยกตัวอย่างเช่น กรณีที่ผู้ผลิตไฟฟ้าจากทรัพยากรพลังงานหมุนเวียนขอใช้ระบบจำหน่ายไฟฟ้าของ กฟน. และ กฟภ. เพื่อให้ กฟน. และ กฟภ. ส่งผ่านพลังไฟฟ้าจากจุดผลิตไปยังจุดที่จะมีการรับมอบเพื่อใช้ไฟฟ้าตามสัญญาซื้อขายไฟฟ้าระหว่างเอกชนด้วยกันเอง จะเห็นได้ว่ากรณีนี้ หาก กฟน. และ กฟภ. ยอมให้ผู้ผลิตรายนี้เชื่อมต่อและใช้ระบบจำหน่ายของตนแล้ว ย่อมทำให้ผู้ผลิตไฟฟ้ารายนี้สามารถแข่งขันกับตัว กฟน. และ กฟภ. เองในตลาดค้าปลีกไฟฟ้า กล่าวคือ ผู้ใช้ไฟฟ้าที่ซื้อไฟฟ้าจากผู้ผลิตรายนี้มีทางเลือกในการซื้อไฟฟ้ามากขึ้นมิได้จำกัดว่าจะต้องซื้อจาก กฟน. และ กฟภ. เท่านั้น

ในประเด็นนี้ กฎหมายว่าด้วยการประกอบกิจการพลังงานของประเทศที่มีนโยบายให้ผู้ใช้ไฟฟ้ามีทางเลือกในการซื้อและรับบริการจำหน่ายไฟฟ้าในตลาดที่มีการแข่งขัน (Retail Competition) นั้นสามารถ

³⁵ ได้รับความเห็นชอบตามมติคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ (กพช.) ครั้งที่ 3/2546 (ครั้งที่ 95) โดยให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) เป็นผู้ดำเนินการผลิตและส่งไฟฟ้า รวมทั้งเป็นผู้ซื้อไฟฟ้ารายเดียว (Single Buyer) ส่งกระแสไฟฟ้าให้แก่การไฟฟ้าฝ่ายจำหน่าย ได้แก่ การไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.) และลูกค้าตรง

๓๖ ข้อจำกัดของการซื้อขายไฟฟ้าโดยตรงซึ่งต้องมีการใช้บริการระบบโครงข่ายไฟฟ้าตามระบบ Third Party Access (TPA) นั้น ปรากฏตามมติคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ (กพข.) ครั้งที่ 1/2567 (ครั้งที่ 167) วันอังคารที่ 25 มิถุนายน 2567 ซึ่ง กพข. มีมติเห็นชอบข้อเสนอแนวทางการดำเนินการโครงการนำร่องการซื้อขายไฟฟ้าจากพลังงานหมุนเวียนในรูปแบบการทำสัญญาซื้อขายพลังงานไฟฟ้าได้โดยตรง (Direct PPA) ผ่านการขอใช้บริการระบบโครงข่ายไฟฟ้าให้แก่บุคคลที่สามโดยกำหนดปริมาณกรอบเป้าหมายการดำเนินการ Direct PPA ไม่เกิน 2,000 เมกะวัตต์ โดยอนุญาตให้เฉพาะบริษัท Data Center ที่มีความต้องการใช้ไฟฟ้าจากพลังงานหมุนเวียนตามข้อกำหนดจากบริษัทแม่ และต้องเป็นการดำเนินการที่เท่าเทียมกันในทุกประเทศที่ลงทุน ซึ่งต้องเป็นการลงทุนขนาดใหญ่และไม่มีการขายไฟฟ้ากลับเข้าสู่ระบบไฟฟ้าของประเทศ ซึ่งการดำเนินโครงการนำร่องดังกล่าวนี้ กพข. มีมติว่า “จะต้องมีการชวยกันมติ ครม. เมื่อวันที่ 9 ธันวาคม 2546 ที่เห็นชอบตามมติคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ (กพข.) เมื่อวันที่ 26 พฤศจิกายน 2546 เรื่องการปรับโครงสร้างกิจการไฟฟ้าและแนวทางการกำกับดูแล ในประเด็นที่เกี่ยวกับโครงสร้างกิจการไฟฟ้า Enhanced Single Buyer (ESB) เฉพาะการดำเนินการโครงการนำร่องการซื้อขายไฟฟ้าจากพลังงานหมุนเวียนในรูปแบบการทำสัญญาซื้อขายพลังงานไฟฟ้าได้โดยตรง (Direct Power Purchase Agreement: Direct PPA) ผ่านการขอใช้บริการระบบโครงข่ายไฟฟ้าให้แก่บุคคลที่สาม (Third Party Access: TPA)”

ถูกพัฒนาโดยมีข้อกำหนดตามตัวบทกฎหมายระดับพระราชบัญญัติห้ามมิให้ผู้ประกอบกิจการระบบโครงข่ายมีสิทธิรับใบอนุญาตประกอบกิจการไฟฟ้าในตลาดอื่น³⁷ ซึ่ง พ.ร.บ. การประกอบกิจการพลังงานฯ ยังไม่มีบทบัญญัติในลักษณะนี้

2.3.2 การที่ กกพ. มีหน้าที่ต้องกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าตามกรอบนโยบายของรัฐ

หาก กพผ. กพน. หรือ กฟผ. ซึ่งเป็นผู้ประกอบกิจการระบบโครงข่ายปฏิเสธมิให้ผู้ผลิตไฟฟ้าเชื่อมต่อและใช้โครงข่ายไฟฟ้าของการไฟฟ้าฝ่ายจำหน่ายเพื่อให้การไฟฟ้ารับเอาหน่วยไฟฟ้าจากจุดที่การผลิตและส่งผ่านพลังไฟฟ้าให้กับผู้ใช้ไฟฟ้าซึ่งซื้อไฟฟ้าจากผู้ผลิตตามสัญญาซื้อขายไฟฟ้าระหว่างเอกชนโดยตรง โดยไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าการใช้บริการส่งผ่านไฟฟ้าในกรณีนี้จะส่งผลให้เกิดความไม่มั่นคงแน่นอนของระบบโครงข่ายไฟฟ้า ผู้ผลิตไฟฟ้าที่ถูกปฏิเสธสามารถใช้สิทธิตามมาตรา 84 ยื่นคำร้องให้ กกพ. วินิจฉัยได้ อย่างไรก็ตาม หาก กกพ. จะมีคำวินิจฉัยให้ผู้ผลิตไฟฟ้าที่ไม่มีระบบโครงข่ายไฟฟ้ารายนี้สามารถเชื่อมต่อและใช้ระบบโครงข่ายของการไฟฟ้าได้แล้ว อาจเกิดข้อโต้แย้งขึ้นว่าจะเป็นการใช้อำนาจที่ขัดต่อนโยบายที่ให้การไฟฟ้ามีรูปแบบและลักษณะเป็นผู้รับซื้อรายเดียวตามมติคณะรัฐมนตรีหรือไม่ และส่งผลกระทบต่อความชอบด้วยกฎหมายของการใช้อำนาจกำกับดูแล เนื่องจากมาตรา 11 วรรคหนึ่ง (1) แห่ง พ.ร.บ. การประกอบกิจการพลังงานฯ บัญญัติให้ กกพ. มีอำนาจหน้าที่ “กำกับดูแลการประกอบกิจการพลังงานเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัตินี้ภายใต้กรอบนโยบายของรัฐ”

นอกจากนี้ กกพ. ยังประสบความท้าทายในการต้องพิจารณาว่านโยบายด้านพลังงานของรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเกิดขึ้น พัฒนาการ และระดับของการแข่งขันในตลาดไฟฟ้านั้นจะมีลักษณะและพัฒนารูปแบบอย่างไร การกำกับดูแลกิจการพลังงานนั้นแม้จะต้องเป็นไปโดยอิสระ แต่ไม่ได้แยกต่างไปจากนโยบายพลังงานของรัฐ เช่น การเพิ่มการแข่งขันและการเพิ่มสัดส่วนการใช้ไฟฟ้าจากทรัพยากรหมุนเวียนแบบกระจายศูนย์นั้นเป็นเรื่องที่ต้องมีการวางแผนและมีการตัดสินใจในเชิงนโยบาย ถ้อยคำตามมาตรา 7 แห่ง พ.ร.บ. การประกอบกิจการพลังงานฯ บัญญัติถึงวัตถุประสงค์ของกฎหมายให้รวมถึงการ “ส่งเสริมให้การบริการของระบบโครงข่ายพลังงานเป็นไปด้วยความเป็นธรรม โปร่งใสและไม่มีการเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม”³⁸ และ “ส่งเสริมการใช้พลังงานหมุนเวียนในการประกอบกิจการไฟฟ้าที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมน้อย”³⁹

³⁷ ยกตัวอย่างเช่น Section 9 (2) แห่ง Electricity Act 2001 ของประเทศสิงคโปร์ บัญญัติจำกัดมิให้ผู้รับใบอนุญาตที่มีระบบโครงข่ายไฟฟ้ามีสิทธิประกอบกิจการไฟฟ้าอื่นนอกจากประกอบกิจการส่งไฟฟ้าเท่านั้น

³⁸ มาตรา 7 (4) พระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พุทธศักราช 2550

³⁹ มาตรา 7 (8) พระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พุทธศักราช 2550

ในกรณีนี้ กกพ. จะประสบกับความท้าทายที่จะต้องพิจารณาว่าการปฏิเสธการใช้โครงข่ายของ กฟผ. กฟน. หรือ กฟภ. นั้นเป็นคำปฏิเสธที่ปราศจากเหตุผลสมควรและเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมหรือไม่ ผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการไฟฟ้าที่มีระบบโครงข่ายไฟฟ้าเหล่านี้จะมีเหตุผลสมควรประการใดที่จะปฏิเสธการใช้บริการระบบโครงข่ายไฟฟ้าเพื่อรองรับการผลิตและส่งผ่านไฟฟ้าจากทรัพยากรพลังงานหมุนเวียนตามสัญญาซื้อขายไฟฟ้าระหว่างเอกชน กกพ. ในฐานะองค์กรกำกับดูแลจะต้องคำนึงถึงกรอบนโยบายพลังงานหรือไม่เพียงใด ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาว่า กกพ. จะสามารถตัดสินใจได้โดยปราศจากการถูกกดดันหรือได้รับอิทธิพลจากรัฐบาลในฐานะองค์กรกำกับดูแลที่มีความเป็นอิสระ (Independence) ได้เพียงใด⁴⁰

2.4 การตอบสนองต่อพันธกรณีระหว่างประเทศด้านการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกจากภาคพลังงาน

ในปัจจุบัน การประกอบกิจการพลังงานซึ่งเกี่ยวข้องกับการผลิตและการใช้พลังงานส่งผลให้เกิดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกซึ่งเป็นสาเหตุประการสำคัญของปัญหาโลกร้อนและการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศอยู่ภายใต้ความตกลงระหว่างประเทศที่ผูกพันประเทศไทยอย่างน้อย 2 ฉบับ ได้แก่ กรอบอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (United Nations Framework Convention on Climate Change: UNFCCC) และความตกลงปารีส (Paris Agreement) พันธกรณีตาม Paris Agreement กำหนดให้รัฐภาคีจัดทำและแจ้งการมีส่วนร่วมที่ประเทศแต่ละประเทศกำหนด (Nationally Determined Contributions: NDCs) โดยแสดงเจตจำนงในการจัดการกับปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ⁴¹ โดยประเทศไทยได้ให้คำมั่นสัญญาตาม NDCs ว่าจะลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในประเทศลงร้อยละ 7 ถึงร้อยละ 20 ในภาคพลังงานและภาคขนส่ง⁴²

ประเทศไทยได้สื่อสารเป้าหมายในการจัดการกับปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศตามกรอบของ UNFCCC โดยปรากฏใน Thailand's Intended Nationally Determined Contribution (INDC) ฉบับลงวันที่ 1 ตุลาคม ค.ศ. 2015 ว่าประเทศไทยมีเป้าหมายที่จะเพิ่มสัดส่วนการใช้พลังงาน

⁴⁰ ในประเด็นนี้ องค์การพัฒนาอุตสาหกรรมแห่งสหประชาชาติ (United Nations Industrial Development Organization หรือ “UNIDO”) ได้ให้คำอธิบายว่า โดยทั่วไปแล้ว อดัตตานิธิ (Autonomy) หรือความเป็นอิสระ (Independence) ขององค์กรกำกับดูแล (Regulator) หมายถึง การที่การตัดสินใจขององค์กรไม่ถูกอิทธิพลจากปัจจัยภายนอก ซึ่งมักจะหมายถึงความเป็นอิสระจากรัฐบาล อย่างไรก็ตาม UNIDO ยอมรับว่าเป็นเรื่องยากที่จะรักษาดุลยภาพความเป็นอิสระข้างต้นตราบเท่าที่รัฐบาลยังเป็นผู้ให้การสนับสนุนทางการเงินแก่องค์กรกำกับดูแล โปรดดู United Nations Industrial Development Organization, “Structure, composition and role of an energy regulator,” p.5-5 [online] Available from : https://www.unido.org/sites/default/files/2009-02/Module5_0.pdf [10 May 2024]

⁴¹ Article 4 of Paris Agreement

⁴² Office of Natural Resources and Environment Policy and Planning, “Thailand's Updated Intended Nationally Determined Contribution (INDC),” p.3 [online] Available from : <https://unfccc.int/sites/default/files/NDC/2022-06/Thailand%20Updated%20NDC.pdf> [9 April 2024]

หมุนเวียนในสัดส่วนการผลิตไฟฟ้าตามแผนพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้าให้มีถึงร้อยละ 20 ในปี ค.ศ. 2036 และตามแผนพัฒนาพลังงานทดแทนและพลังงานทางเลือก ประเทศไทยมีเป้าหมายในการใช้พลังงานหมุนเวียนถึงร้อยละ 30 ในการใช้พลังงานขั้นสุดท้าย⁴³ ดังนั้น การจัดหาไฟฟ้าที่ผลิตจากทรัพยากรพลังงานหมุนเวียนจึงเป็นส่วนหนึ่งของพันธกรณีที่ประเทศไทยผูกพันตาม UNFCCC และ Paris Agreement

เพื่อเพิ่มสัดส่วนการผลิตและใช้ไฟฟ้าจากทรัพยากรพลังงานหมุนเวียนในระบบพลังงานของประเทศ กกพ. มีอำนาจในการกำหนดระเบียบและหลักเกณฑ์ในการจัดหาไฟฟ้า และออกประกาศเชิญชวนการรับซื้อไฟฟ้า รวมทั้งกำกับดูแลขั้นตอนการคัดเลือกให้เกิดความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่ายตามมาตรา 11 วรรคหนึ่ง (4) โดย กกพ. สามารถกำหนดประเภทของไฟฟ้าที่จะมีการรับซื้อได้ ดังนั้น กกพ. จึงมีอำนาจตามกฎหมายดังกล่าวในการสนับสนุนให้ประเทศไทยบรรลุเป้าหมายตาม INDC ด้วยการสร้างอุปสงค์พลังงานหมุนเวียนตามอัตราารับซื้อที่มีการประกันราคารับซื้อไฟฟ้าที่ผลิตจากทรัพยากรพลังงานหมุนเวียน

ยกตัวอย่างเช่น กกพ. ได้ออกระเบียบคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน ว่าด้วยการจัดหาไฟฟ้าจากผู้ผลิตไฟฟ้าขนาดเล็กมากโครงการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานหมุนเวียน พ.ศ. 2561 เพื่อรับคำขอผลิตไฟฟ้าจากโครงการผลิตพลังงานหมุนเวียน โดยได้ให้นิยามของพลังงานหมุนเวียน หมายความว่า “พลังงานทดแทนเพื่อการผลิตไฟฟ้า ประกอบด้วยพลังงานแสงอาทิตย์ พลังงานลม พลังงานน้ำ พลังงานจากขยะ พลังงานจากชีวมวล พลังงานจากก๊าซชีวภาพ และพลังงานรูปแบบใหม่เพื่อการผลิตไฟฟ้า เช่น พลังงานความร้อนใต้พิภพ พลังงานจากคลื่นและกระแสน้ำไหล พลังงานไฮโดรเจนและระบบกักเก็บพลังงาน เป็นต้น”⁴⁴

จากนิยามของพลังงานหมุนเวียนข้างต้น พลังงานไฮโดรเจน ได้ถูกนิยามให้เป็นพลังงานหมุนเวียนประเภทหนึ่งที่สามารถนำมาใช้ผลิตไฟฟ้าและขายให้กับรัฐตามราคาที่รัฐประกันได้ อย่างไรก็ตาม ระเบียบดังกล่าวมิได้บัญญัตินิยามและกระบวนการผลิตไฮโดรเจนที่จะถูกใช้เพื่อผลิตไฟฟ้าที่จะขาย ในทางเทคนิคแล้ว กระบวนการผลิตไฮโดรเจนนั้นอาจอาศัยเชื้อเพลิงฟอสซิลเช่นถ่านหินจะทำให้เกิดไฮโดรเจนสีน้ำเงิน ส่วนการผลิตโดยก๊าซธรรมชาติ ไฮโดรเจนเหล่านี้จะถูกจัดให้เป็นไฮโดรเจนสีเทา⁴⁵ ซึ่งยังนับได้ว่ายังเป็นพลังงานที่สร้างผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมจึงมีส่วนช่วยลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกจากภาคพลังงานอย่างจำกัด

⁴³ Office of Natural Resources and Environment Policy and Planning, “Thailand’s Updated Intended Nationally Determined Contribution (INDC),” p.3 [online] Available from : <https://unfccc.int/sites/default/files/NDC/2022-06/Thailand%20Updated%20NDC.pdf> [9 April 2024]

⁴⁴ ข้อ 3 ระเบียบคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน ว่าด้วยการจัดหาไฟฟ้าจากผู้ผลิตไฟฟ้าขนาดเล็กมากโครงการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานหมุนเวียน พุทธศักราช 2561

⁴⁵ ปิติ เอี่ยมจำรูญลาภ, กฎหมายพลังงาน, หน้า 474.

การวัดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกตาม UNFCCC นั้นจะต้องพิจารณาถึงกระบวนการหรือกิจกรรมใด ๆ ที่มีการปล่อยก๊าซเรือนกระจกขึ้นสู่ชั้นบรรยากาศหรือเรียกว่า “แหล่ง (Source)”⁴⁶ โดยรัฐสมาชิกควรที่จะใช้มาตรการในลักษณะการระงับเอาไว้ก่อน การคาดการณ์ การป้องกัน และลดสาเหตุจากผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศ โดยนโยบายและมาตรการที่รัฐสมาชิกจะใช้นั้นควรคำนึงถึงปัจจัยต่าง ๆ รวมถึงการปล่อยก๊าซเรือนกระจกแต่ละแหล่งด้วย⁴⁷ หากการผลิต “ไฮโดรเจนสีเทา” ยังคงก่อให้เกิดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกเนื่องจากอาศัยไฟฟ้าที่ผลิตจากการเผาเชื้อเพลิงฟอสซิลในการผลิต การรับซื้อไฟฟ้าที่ผลิตจากไฮโดรเจนสีเทาเหล่านี้ก็ไม่อาจสนับสนุนเป้าหมายของประเทศที่จะลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกตามพันธกรณีระหว่างประเทศได้

หาก กกพ. จะกำหนดนิยามของพลังงานทดแทนเพื่อการผลิตไฟฟ้าโดยจำกัดเฉพาะไฮโดรเจนที่ผลิตขึ้นโดยไม่มีการก่อหรือปล่อยก๊าซเรือนกระจก เช่น จะมีการรับซื้อเฉพาะไฮโดรเจนสีเขียวที่ผลิตจากไฟฟ้าพลังงานหมุนเวียนเท่านั้น ทั้งนี้ เพื่อตอบสนองต่อพันธกรณีของประเทศตาม UNFCCC และ Paris Agreement จะเกิดปัญหาทางกฎหมายว่า กกพ. จะอาศัยอำนาจตาม พ.ร.บ. การประกอบกิจการพลังงานฯ ในการดำเนินการดังกล่าวได้หรือไม่

2.5 การกำกับอัตราค่าไฟฟ้าที่รองรับการเปลี่ยนผ่านทางพลังงาน

ค่าบริการพลังงานทั้งในส่วนของการไฟฟ้าและก๊าซธรรมชาตินั้นส่งผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของผู้ใช้พลังงาน เนื่องจากการทำให้พลังงานนั้นเป็นสิ่งที่ซื้อหาได้และเป็นราคาที่สมเหตุสมผลนั้นเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของความมั่นคงทางพลังงาน⁴⁸ ผู้ใช้ไฟฟ้ามีสิทธิที่จะจ่ายค่าบริการไฟฟ้าในอัตราที่เป็นธรรมและมีความสมเหตุสมผล โปร่งใส ตรวจสอบได้⁴⁹ ความสมเหตุสมผลนั้นจะตั้งอยู่บนพื้นฐานของการทำให้ผู้ประกอบการพลังงานได้รับค่าตอบแทนบนพื้นฐานของต้นทุนที่แท้จริง ค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้อง และมีสิทธิได้กำไรตามสมควรเพื่อตอบแทนการแบกรับความเสี่ยงและได้รับผลตอบแทนจากการลงทุนเพื่อประกอบกิจการพลังงานแต่ละประเภท ในขณะที่ยังคงทำให้ผู้ใช้ไฟฟ้าทั่วไปสามารถซื้อหาไฟฟ้าได้ในฐานะการให้บริการอย่างทั่วถึง (Universal Service)⁵⁰

เมื่อต้นทุนของการผลิตไฟฟ้ามีการเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอแล้ว ราคาไฟฟ้าที่มีการซื้อขายตามสัญญาจัดหาไฟฟ้านั้นควรเป็นราคาที่มีความยืดหยุ่นและสะท้อนการเปลี่ยนแปลงของต้นทุน เช่น หากเป็นการ

⁴⁶ Article 1 of Para. 6 of United Nations Framework Convention on Climate Change 1992

⁴⁷ Article 3 of Para. 3 of United Nations Framework Convention on Climate Change 1992

⁴⁸ United Nations General Assembly Resolution (UNGA), A/RES/70/1 (21st October 2015), Goal 7 of Sustainable Development Goals (SDGs)

⁴⁹ ข้อ 3 (4) ประกาศคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน เรื่อง ค่าประกาศสิทธิผู้ใช้บริการไฟฟ้า พุทธศักราช 2565 ประกอบ Article 1 of Directive (EU) 2019/944 on common rules for the internal market for electricity (EU Electricity Directive)

⁵⁰ Simone Pront-van Bommel, “A Reasonable Price for Electricity”, in *Journal of Consumer Policy*, 37 (2016), p.148.

จัดหาไฟฟ้าในตลาดที่มีการแข่งขัน ราคาไฟฟ้าที่ผู้ใช้ไฟฟ้าจ่ายนั้นก็ควรจะสะท้อนการเปลี่ยนแปลงของ ราคาไฟฟ้าในตลาด (Dynamic Electricity Price Contract)⁵¹ แม้ราคาจะเป็นไปตามกลไกตลาด แต่รัฐ สามารถกำกับดูแลการคิดอัตราค่าบริการในกิจการพลังงานให้เป็นราคาที่มีความยืดหยุ่นดังกล่าว⁵² ดังนั้น องค์กรกำกับดูแลกิจการพลังงานจึงมีภารกิจสำคัญในการกำกับดูแลอัตราค่าไฟฟ้าภายใต้ โครงสร้างกิจการไฟฟ้าที่มีความเป็นพลวัต

2.5.1 การขาดหลักเกณฑ์การกำกับดูแลอัตราค่าบริการภายใต้โครงสร้างกิจการไฟฟ้าแบบ กระจายศูนย์

เมื่อ กกพ. มีหน้าที่และอำนาจในการกำกับดูแลอัตราค่าบริการไฟฟ้า กรณีนี้จึงเกิดประเด็นให้ต้อง พิจารณาว่าเมื่อระบบพลังงานของประเทศกำลังเปลี่ยนไปจากโครงสร้างแบบรวมศูนย์กลายเป็นระบบ กระจายศูนย์ ซึ่งจะมีการผลิตไฟฟ้าจากทรัพยากรพลังงานหมุนเวียน โดยผู้ผลิตไฟฟ้าที่กระจายตัวอยู่ใน จุดที่จะใช้ประโยชน์จากทรัพยากรพลังงานหมุนเวียนได้ และจะต้องการขอเชื่อมต่อและใช้ระบบโครงข่าย เพื่อส่งผ่านไฟฟ้าไปยังผู้ใช้โดยมิได้ขายไฟฟ้าให้กับเจ้าของระบบโครงข่าย คำถามที่เกิดขึ้นคือผู้ผลิตและ ผู้ใช้ไฟฟ้าเหล่านี้จะสามารถคิดราคาค่าไฟฟ้าระหว่างกันตามความตกลงกันเองได้หรือไม่ และหากการเชื่อม ต่อและใช้ระบบโครงข่ายไฟฟ้าระหว่างผู้ผลิตและผู้ใช้ไฟฟ้างดงกล่าวนั้นสร้างภาระจากความไม่สมดุลในการ ส่งผ่านไฟฟ้า และก่อให้เกิดต้นทุนจากการที่ผู้ประกอบการระบบโครงข่ายไฟฟ้าต้องสร้างความเชื่อถือ ได้ (Grid Reliability) ให้แก่ระบบโครงข่ายไฟฟ้าแล้วผู้ให้บริการระบบโครงข่ายไฟฟ้าจะสามารถนับเอา เงินลงทุนและค่าใช้จ่ายเพื่อการให้บริการดังกล่าวรวมเข้าเป็นค่าบริการระบบโครงข่ายสำหรับผู้ผลิตและ ผู้ใช้ไฟฟ้าในกรณีนี้โดยเฉพาะ โดยกันมิให้ต้นทุนส่วนนี้กลายเป็นภาระแก่ผู้ใช้ไฟฟ้าทั่วไปที่ยังคงซื้อและรับ การส่งมอบไฟฟ้าจากการไฟฟ้าฝ่ายจำหน่ายตามปกติ⁵³

ตามหมวด 1 ของประกาศคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน เรื่อง กรอบหลักเกณฑ์การกำหนด อัตราค่าไฟฟ้า (Electricity Tariff Regulatory Framework) พ.ศ. 2564 ผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการ

⁵¹ Article 2 (15) of Directive (EU) 2019/944 on common rules for the internal market for electricity (EU Electricity Directive)

⁵² Article 5 of Para. 7 (e) of Directive (EU) 2019/944 on common rules for the internal market for electricity (EU Electricity Directive)

⁵³ ประเด็นเรื่องการจัดสรรต้นทุนที่เหมาะสมต่อผู้ใช้ไฟฟ้าทุกกลุ่มนั้นปรากฏในการประชุมคณะกรรมการนโยบายพลังงาน แห่งชาติ ครั้งที่ 7/2565 (ครั้งที่ 162) วันจันทร์ที่ 7 พฤศจิกายน พ.ศ. 2565 ในเรื่อง แนวทางการกำหนดอัตราค่าบริการไฟฟ้าสีเขียว (Utility Green Tariff: UGT) ซึ่งได้รายละเอียดส่วนหนึ่งระบุว่า การให้บริการผ่านการไฟฟ้าทั้งสามแห่ง โดยการให้บริการทั้งสอง รูปแบบมีโครงสร้างของต้นทุนการให้บริการ (Cost of Service) ที่แตกต่างกัน รวมถึงแตกต่างจากผู้ไฟฟ้าทั่วไป ดังนั้น การกำหนด อัตราค่าบริการจึงต้องคำนึงถึงการสะท้อนต้นทุนที่เหมาะสมและเป็นธรรม โดยอาศัยหลักการผู้ได้รับประโยชน์ เป็นผู้จ่าย (Beneficiaries Pay Principle) ซึ่งครอบคลุมถึงประโยชน์และต้นทุนสาธารณะที่เกิดจากนโยบาย การส่งเสริมอุตสาหกรรมพลังงาน หมุนเวียนของประเทศและภาระของระบบไฟฟ้าในภาพรวม

ไฟฟ้าที่ กกพ. กำหนดให้มีหน้าที่เสนออัตราค่าไฟฟ้าตามประกาศ⁵⁴ ถูกกำกับดูแลให้เป็นตามประเภทของใบอนุญาต โดยไม่เกินกว่ารายได้พึงได้รับสูงสุด โดยประกาศดังกล่าวกำหนดให้ผู้ผลิตไฟฟ้าที่มีได้มีสัญญาซื้อขายไฟฟ้าประมาณการค่าใช้จ่ายจากค่าลงทุนในสินทรัพย์และต้นทุนการผลิตไฟฟ้าของแต่ละโรงไฟฟ้า (Prudent Cost of Service) โดยประมาณการจากต้นทุนในการวางแผนและการผลิตไฟฟ้า การก่อสร้างโรงไฟฟ้า การบำรุงรักษาระบบผลิตไฟฟ้า และค่าเชื้อเพลิงในการผลิตไฟฟ้า⁵⁵ อย่างไรก็ตาม การผลิตไฟฟ้าจากทรัพยากรแบบกระจายศูนย์นั้นอาจไม่เกิดขึ้นใน “โรงไฟฟ้า” หากแต่เป็นเพียงระบบผลิตไฟฟ้า เช่น แผงโซลาร์ติดตั้งบนหลังคาและไม่ได้ใช้เชื้อเพลิง (และอาจมีต้นทุนอื่น เช่น การใช้ระบบกักเก็บพลังงาน) และผู้ผลิตในกรณีนี้เป็นผู้จำหน่ายไฟฟ้าให้กับผู้ใช้ไฟฟ้าโดยตรง ดังนั้น ต้นทุนที่แท้จริงของการผลิตไฟฟ้าแบบกระจายศูนย์จึงแตกต่างจากการผลิตไฟฟ้าในโครงสร้างกิจการไฟฟ้าแบบรวมศูนย์และอาจมีการคิดราคาที่แตกต่างไปจากไฟฟ้าภายใต้โครงสร้างดังกล่าว

การคิดค่าไฟฟ้าในอัตราที่แตกต่างกันไปจากอัตราที่มีการซื้อขายทั่วไปนั้นปรากฏใน ข้อ 17 ของประกาศคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน เรื่อง กรอบหลักเกณฑ์การกำหนดอัตราค่าไฟฟ้า (Electricity Tariff Regulatory Framework) พ.ศ. 2564 ซึ่งกำหนดว่าหลักเกณฑ์การกำหนดอัตราค่าไฟฟ้าในหมวดว่าด้วยหลักเกณฑ์การกำหนดอัตราค่าไฟฟ้าไม่ใช้บังคับกับการกำหนดอัตราค่าไฟฟ้าในกรณีที่ใช้ไฟฟ้าซื้อไฟฟ้าจากตลาดแข่งขัน (Contestable Market) หรือจากการทำสัญญาทวิภาคี (Bilateral Contract) กับผู้ประกอบการไฟฟ้าซึ่งไม่ใช่ กฟผ. กฟน. และ กฟภ. โดย กกพ. มีอำนาจออกหลักเกณฑ์ในการกำหนดอัตราค่าไฟฟ้าสำหรับกรณีนี้ตามความเหมาะสม จะเห็นได้ว่าประกาศฉบับนี้รับรู้ว่าการที่คิดค่าบริการในตลาดไฟฟ้าที่มีการแข่งขันได้นั้นอาจมีลักษณะแตกต่างไปจากการกำกับดูแลกิจการภายใต้ไฟฟ้าภายใต้โครงสร้างแบบที่มีผู้รับซื้อรายเดียว อย่างไรก็ตาม อำนาจของ กกพ. ในเรื่องนี้ยังไม่ได้ถูกกำหนดเอาไว้ในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ และยังขาดความชัดเจนว่าตลาดใดคือตลาดที่มีการแข่งขันได้

การจำหน่ายไฟฟ้าในตลาดค้าปลีกไฟฟ้านั้น ให้ผู้จำหน่ายประมาณการต้นทุนในการจัดหาและซ่อมบำรุงเครื่องวัดปริมาณซื้อขายไฟฟ้า การดำเนินการบันทึกปริมาณการใช้ไฟฟ้า (Meter Reading) การพิมพ์ใบเรียกเก็บเงินค่าไฟฟ้า (Billing) การจัดเก็บค่าไฟฟ้า (Collection) การให้บริการลูกค้าสัมพันธ์ (Customer Handling) รวมถึงค่าใช้จ่ายในการให้บริการอย่างทั่วถึง (Universal Service Obligations)⁵⁶ ในส่วนของการเรียกเก็บค่าไฟฟ้านั้น การไฟฟ้าฝ่ายจำหน่ายเรียกเก็บเงินแทน มิได้ขายไฟฟ้าให้การไฟฟ้าและการนำเอาไฟฟ้าไปค้าปลีกต่อไป กรณีจึงอาจเกิดคำถามได้ว่าหากการไฟฟ้าฝ่ายจำหน่ายเรียกเก็บค่า

⁵⁴ ข้อ 39 วรรคหนึ่งของประกาศคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน เรื่อง กรอบหลักเกณฑ์การกำหนดอัตราค่าไฟฟ้า (Electricity Tariff Regulatory Framework) พุทธศักราช 2564 กำหนดให้ในรอบการกำกับเริ่มแรกให้การไฟฟ้านครหลวง การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยและการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค เป็นผู้ที่มีหน้าที่ตามข้อ 3.

⁵⁵ ข้อ 10 วรรคหนึ่ง (1) (ข) ประกาศคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน เรื่อง กรอบหลักเกณฑ์การกำหนดอัตราค่าไฟฟ้า (Electricity Tariff Regulatory Framework) พุทธศักราช 2564

⁵⁶ ข้อ 10 วรรคหนึ่ง (5) ประกาศคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน เรื่อง กรอบหลักเกณฑ์การกำหนดอัตราค่าไฟฟ้า (Electricity Tariff Regulatory Framework) พุทธศักราช 2564

ไฟฟ้าแทนผู้ผลิตแล้วจะคิดค่าบริการดังกล่าวแยกจากการให้บริการมิเตอร์แบบเดิมได้หรือไม่ สำหรับประเด็นนี้ กกพ. ได้ออกประกาศคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน เรื่อง หลักเกณฑ์การให้บริการและการกำหนดอัตราค่าบริการไฟฟ้าสีเขียว (Utility Green Tariff) พ.ศ. 2566 กำหนดว่า “ไฟฟ้าสีเขียว” หมายความว่า ไฟฟ้าซึ่งมีใบรับรองการผลิตไฟฟ้าพลังงานหมุนเวียน (Renewable Energy Certificate)⁵⁷ โดยระบุว่า ราคาไฟฟ้าสีเขียวต่อหน่วย ค่าตอบแทน หรือเงื่อนไขสำหรับการให้บริการไฟฟ้าสีเขียว รวมถึงค่าธรรมเนียมอื่น ๆ ที่ กฟผ. กฟภ. และ กฟน. ซึ่งเป็นผู้จำหน่ายที่เรียกเก็บจากผู้ใช้ไฟฟ้า⁵⁸ โดยแยกอัตราค่าบริการไฟฟ้าสีเขียวแบบไม่เจาะจงแหล่งที่มาและแบบเจาะจงแหล่งที่มา⁵⁹

นอกจากนี้ หากมีไฟฟ้าสีเขียวในระบบโครงข่ายไฟฟ้ามากขึ้นจากผู้ผลิตไฟฟ้าแบบกระจายศูนย์แล้ว จะเกิดคำถามขึ้นว่าอัตราค่าไฟฟ้าควรจะสะท้อนสัดส่วนที่มากขึ้นดังกล่าวหรือไม่ เช่น หากการผลิตไฟฟ้าจากทรัพยากรพลังงานหมุนเวียนเริ่มมีราคาลดลง อีกทั้งยังไม่มี การคิดค่าความพร้อมจ่ายในลักษณะเดียวกับการซื้อไฟฟ้าจากสัญญาซื้อขายไฟฟ้าระยะยาวจากโรงไฟฟ้าขนาดใหญ่ ซึ่ง กฟผ. กฟน. และ กฟภ. ได้ทำสัญญาซื้อขายเอาไว้แล้ว หากการใช้ไฟฟ้าจากทรัพยากรพลังงานหมุนเวียนที่มากขึ้นจะช่วยลดค่าบริการไฟฟ้าลงได้ กรณีนี้ย่อมเกิดคำถามแก่ กกพ. ว่าจะสามารถใช้อำนาจกำกับดูแลตาม พ.ร.บ. การประกอบกิจการพลังงานฯ ได้เพื่อให้ราคาไฟฟ้าสะท้อนต้นทุนการผลิตและจัดหาไฟฟ้าที่ลดลงตามความเป็นจริงตามลักษณะของการประกอบกิจการและตลาดไฟฟ้าที่เปลี่ยนแปลงไป

2.5.2 ความไม่ยืดหยุ่นของราคาไฟฟ้าอันเกิดจากสัญญาซื้อขายไฟฟ้าที่ได้นามแล้ว

ตามมาตรา 87 วรรคหนึ่งแห่ง พ.ร.บ. การประกอบกิจการพลังงานฯ ระบบโครงข่ายไฟฟ้าจะต้องถูกบริหารและกำกับดูแลให้ระบบพลังงานมีความสมดุล มั่นคง มีเสถียรภาพ ประสิทธิภาพ และความน่าเชื่อถือ โดย กฟผ. ในฐานะผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการระบบโครงข่ายไฟฟ้าจะเป็นผู้สั่งการเดินเครื่องโรงไฟฟ้าเพื่อตอบสนองต่อความต้องการใช้ไฟฟ้า⁶⁰ โดยการส่งเดินเครื่องโรงไฟฟ้านั้น กฟผ. จะต้องส่งเดินเครื่องโรงไฟฟ้าประเภท Must Run กล่าวคือ ส่งเดินเครื่องโรงไฟฟ้าอันเนื่องมาจากข้อจำกัดของระบบไฟฟ้าหรือเพื่อรักษาความมั่นคงของระบบไฟฟ้าเป็นลำดับแรก⁶¹ ลำดับที่สองคือ ส่งเดินเครื่องโรงไฟฟ้าประเภท Must Take กล่าวคือ ส่งเดินเครื่องโรงไฟฟ้า อันเนื่องมาจากข้อกำหนดตามสัญญาซื้อ

⁵⁷ ข้อ 3 ประกาศคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน เรื่อง หลักเกณฑ์การให้บริการและการกำหนดอัตราค่าบริการไฟฟ้าสีเขียว (Utility Green Tariff) พุทธศักราช 2566

⁵⁸ ข้อ 3 ประกาศคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน เรื่อง หลักเกณฑ์การให้บริการและการกำหนดอัตราค่าบริการไฟฟ้าสีเขียว (Utility Green Tariff) พุทธศักราช 2566

⁵⁹ ข้อ 4 ประกาศคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน เรื่อง หลักเกณฑ์การให้บริการและการกำหนดอัตราค่าบริการไฟฟ้าสีเขียว (Utility Green Tariff) พุทธศักราช 2566

⁶⁰ ข้อ 4 ประกาศคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน เรื่อง หลักเกณฑ์การให้บริการและการกำหนดอัตราค่าบริการไฟฟ้าสีเขียว (Utility Green Tariff) พุทธศักราช 2566

⁶¹ ข้อ 5 (1) ประกาศคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน เรื่อง หลักเกณฑ์การส่งเดินเครื่องโรงไฟฟ้าสำหรับผู้รับใบอนุญาตควบคุมระบบไฟฟ้า พุทธศักราช 2564

ขายไฟฟ้า และประเภท Minimum Take เพื่อให้เป็นไปตามข้อกำหนดตามสัญญาซื้อขายก๊าซธรรมชาติ⁶² ส่วนไฟฟ้าที่ผลิตจากโรงไฟฟ้าที่มีต้นทุนต่ำที่สุดหรือที่เรียกว่าประเภท Merit Order นั้นจะถูกส่งเป็นลำดับสุดท้าย⁶³

องค์การพลังงานระหว่างประเทศ (International Energy Agency หรือ IEA) ซึ่งได้ทำการศึกษาเรื่องความยืดหยุ่นของระบบพลังงานของประเทศไทย (Thailand Power System Flexibility Study) ร่วมกับ กฟผ. ได้ตั้งข้อสังเกตเอาไว้ว่าการบังคับให้ กฟผ. ต้องรับเอาไฟฟ้าจากโรงไฟฟ้าที่มีสัญญาระยะยาวซึ่งเป็นหน้าที่ต้องรับซื้อ และหากแม้ไม่รับหน่วยไฟฟ้า กฟผ. ก็จะต้องจ่ายเงินให้ผู้ผลิต จะส่งผลให้ กฟผ. ต้องรับเอาไฟฟ้าและรับต้นทุนของโรงไฟฟ้าตามสัญญาดังกล่าว (เช่น โรงไฟฟ้าก๊าซธรรมชาติ) แม้ว่าต้นทุนนี้จะสูงกว่าการส่งเดินเครื่องโรงไฟฟ้าที่ผลิตไฟฟ้าจากทรัพยากรพลังงานหมุนเวียนในวันที่มีแดดออกอย่างเต็มที่⁶⁴ ด้วยเหตุนี้ IEA จึงมีข้อเสนอแนะให้มีการเจรจาซื้อขายไฟฟ้าที่ กฟผ. มีหน้าที่ต้องรับซื้อไฟฟ้าขั้นต่ำที่ได้ลงนามไปแล้ว (Renegotiation) เพื่อลดปริมาณไฟฟ้าขั้นต่ำที่ต้องรับซื้อ⁶⁵ การลดปริมาณไฟฟ้างดงกล่าวย่อมเปิดโอกาสให้ กฟผ. ส่งให้โรงไฟฟ้าที่ผลิตไฟฟ้าจากทรัพยากรหมุนเวียนเดินเครื่องและขายหน่วยไฟฟ้าที่มีราคาถูกลงกว่าเข้าระบบโครงข่ายไฟฟ้า เพื่อให้การไฟฟ้าฝ่ายจำหน่ายนำไปจำหน่ายในตลาดค้าปลีกไฟฟ้าต่อไป

การดำเนินการให้แก้ไขหรือเจรจาซื้อขายไฟฟ้าระยะยาวที่ได้มีการลงนามแล้วจะช่วยลดต้นทุนของอัตราค่าไฟฟ้าโดยรวมของประเทศลงในยุคที่มีการเปิดตลาดผลิตไฟฟ้าแบบกระจายตัวแบบเสรีได้อีกด้วย กล่าวคือ ในเวลาที่ประเทศไทยพัฒนาให้มีการตลาดผลิตไฟฟ้าจากทรัพยากรพลังงานหมุนเวียนที่ซื้อขายกันแบบทันทีระหว่างผู้ใช้ไฟฟ้าที่ผลิตไฟฟ้าได้เองกับผู้ซื้อไฟฟ้าทั่วไป มิใช่การที่เจ้าของระบบโครงข่ายไฟฟ้ารับซื้อไฟฟ้าจากโรงไฟฟ้าตามสัญญาซื้อขายระยะยาวแล้ว ความต้องการใช้ไฟฟ้าถูกตอบสนองโดยไฟฟ้าที่ผลิตแบบกระจายศูนย์ดังกล่าว กฟผ. ก็จะต้องต้องพึ่งพาไฟฟ้าตามสัญญาซื้อขายไฟฟ้าระยะยาวที่ได้ลงนามแล้วน้อยลง และควรมีภาระต้องชำระค่าความพร้อมจ่ายน้อยลงอีกด้วย อย่างไรก็ตาม การจะรับเอาไฟฟ้าน้อยลงหรือลดการชำระค่าความพร้อมจ่ายดังกล่าวอาจจะต้องมีการแก้ไขสัญญาซื้อขายไฟฟ้าที่ได้ลงนามแล้ว ซึ่งตาม พ.ร.บ. การประกอบกิจการพลังงานฯ กฟผ. ยังไม่มีอำนาจในการกำกับดูแลให้มีการแก้ไขสัญญาซื้อขายไฟฟ้าเพื่อสร้างความยืดหยุ่นของราคาไฟฟ้า

⁶² ข้อ 5 (2) ประกาศคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน เรื่อง หลักเกณฑ์การส่งเดินเครื่องโรงไฟฟ้าสำหรับผู้รับใบอนุญาตควบคุมระบบไฟฟ้า พุทธศักราช 2564

⁶³ ข้อ 5 (3) ประกาศคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน เรื่อง หลักเกณฑ์การส่งเดินเครื่องโรงไฟฟ้าสำหรับผู้รับใบอนุญาตควบคุมระบบไฟฟ้า พุทธศักราช 2564

⁶⁴ International Energy Agency, “Thailand Power System Flexibility Study,” p.74 [online] Available from : <https://iea.blob.core.windows.net/assets/19f9554b-f40c-46ff-b7f5-78f1456057a9/ThailandPowerSystemFlexibilityStudy.pdf> [12 April 2024]

⁶⁵ International Energy Agency, “Thailand Power System Flexibility Study,” p.78 [online] Available from : <https://iea.blob.core.windows.net/assets/19f9554b-f40c-46ff-b7f5-78f1456057a9/ThailandPowerSystemFlexibilityStudy.pdf> [12 April 2024]

3. ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงแก้ไข พ.ร.บ. การประกอบกิจการพลังงานฯ

จากการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย อันนำมาสู่การดำเนินการปรับปรุงแก้ไข พ.ร.บ. การประกอบกิจการพลังงานฯ โดยผ่านการตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย รวมถึงการรับฟังผลกระทบจากผู้ที่เกี่ยวข้องตามหลักการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายที่กำหนดไว้ในมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และ พ.ร.บ. หลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายฯ แล้ว เพื่อเพิ่มศักยภาพของ พ.ร.บ. การประกอบกิจการพลังงานฯ ในการรองรับและสนับสนุนการเปลี่ยนผ่านทางพลังงานไปสู่สังคมคาร์บอนต่ำที่รองรับการผลิตไฟฟ้าแบบกระจายศูนย์ ภายใต้โครงสร้างกิจการไฟฟ้าที่มีการแข่งขันกันในตลาดไฟฟ้าที่มีการแข่งขันกันได้ โดยที่ผู้ใช้ไฟฟ้ายังคงได้รับความคุ้มครองโดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านราคาพลังงาน คณะผู้วิจัยจึงเสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติม พ.ร.บ. การประกอบกิจการพลังงานฯ ดังนี้

3.1 ขยายนิยามของกิจการไฟฟ้าและรับรองสิทธิของผู้ใช้ไฟฟ้าที่ผลิตไฟฟ้าได้เอง

พ.ร.บ. การประกอบกิจการพลังงานฯ บัญญัตินิยามของ “กิจการไฟฟ้า” ให้หมายถึงเพียง “การผลิต การจัดให้ได้มา การจัดส่ง การจำหน่ายไฟฟ้าหรือการควบคุมระบบไฟฟ้า” ดังนั้น กกพ. จึงมีอำนาจออกใบอนุญาตการประกอบกิจการพลังงานให้กับบุคคลที่จะประกอบกิจการจัดเก็บไฟฟ้าซึ่งมิได้ผลิตไฟฟ้าได้ ไม่อาจกำหนดให้มีใบอนุญาตสำหรับการประกอบกิจการโรงไฟฟ้าเสมือนและการให้บริการเชื่อมโยงอุปสงค์และอุปทานไฟฟ้าผ่านแพลตฟอร์มดิจิทัลได้เนื่องจากการประกอบกิจการนี้มีได้ อีกทั้งยังไม่อาจออกใบอนุญาตสำหรับบุคคลที่ประสงค์จะประกอบกิจการรวบรวมโหลดไฟฟ้าเพื่อสนับสนุนการทำงานของแพลตฟอร์มอิเล็กทรอนิกส์หรือโรงไฟฟ้าเสมือนได้

3.1.1 นิยามของกิจการไฟฟ้า

เพื่อให้ กกพ. สามารถเปิดตลาดและกำกับดูแลการประกอบกิจการพลังงานที่เกิดขึ้นใหม่ ได้แก่ การนำเข้าและการส่งออกไฟฟ้า การรวบรวมโหลดไฟฟ้า หรือการจัดการระบบจัดเก็บไฟฟ้า และการประกอบกิจการโรงไฟฟ้าเสมือน ผ่านระบบใบอนุญาตเพื่อกำกับดูแลราคาและคุณภาพของการประกอบกิจการ กำกับมาตรฐานด้านความปลอดภัย ตลอดจนคุ้มครองผู้ใช้พลังงานจากการผลิตและจำหน่ายพลังงานแบบกระจายศูนย์ จึงควรมีการแก้ไขนิยามของกิจการไฟฟ้าตามมาตรา 5 แห่ง พ.ร.บ. การประกอบกิจการพลังงานฯ ในส่วนที่ขีดเส้นใต้ดังนี้

มาตรา 5 ในพระราชบัญญัตินี้

...

“กิจการไฟฟ้า” หมายความว่า การผลิต การจัดให้ได้มา การจัดส่ง การจำหน่ายไฟฟ้า การนำเข้า และการส่งออกไฟฟ้า การควบคุมระบบไฟฟ้า การรวบรวมโหลดไฟฟ้า หรือการจัดการระบบจัดเก็บไฟฟ้า การประกอบกิจการโรงไฟฟ้าเสมือน และให้หมายความรวมถึงการดำเนินการดังกล่าวผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศด้วย

การเพิ่มนิยามของกิจการไฟฟ้าให้หมายรวมถึงการนำเข้าและส่งออกไฟฟ้าเพื่อให้ กกพ. มีอำนาจในการออกใบอนุญาตการประกอบกิจการดังกล่าวได้นั้นสอดคล้องกับ Section 6(e) แห่ง Electricity Act 2001 ของประเทศสิงคโปร์ ซึ่งได้บัญญัตินิยามของการ “ส่งออก (Export)” เอาไว้ว่าการส่งไฟฟ้าที่ผลิตขึ้นในประเทศสิงคโปร์ไปยังบุคคลหรือสถานที่นอกประเทศสิงคโปร์⁶⁶ ส่วนการ “นำเข้า (Import)” นั้นหมายถึง การส่งไฟฟ้าที่ผลิตขึ้นนอกประเทศสิงคโปร์มายังบุคคลหรือสถานที่ในประเทศสิงคโปร์⁶⁷

ส่วนการเพิ่มเติมให้การประกอบกิจการไฟฟ้านั้นรวมถึงการซื้อขายไฟฟ้าผ่านแพลตฟอร์มอิเล็กทรอนิกส์โดยมีทั้งการซื้อขายกันโดยตรงระหว่างผู้ผลิตและผู้ใช้ไฟฟ้าหรือโดยผ่านผู้รวบรวมโหลดไฟฟ้านั้นสอดคล้องกับ EU Directive EU/2018/2001 ซึ่งได้ให้นิยามของคำว่า “การซื้อขายไฟฟ้ากันเองระหว่างผู้ใช้ไฟฟ้า (Peer-to-Peer Electricity Trading)” เอาไว้ว่า “การซื้อขายพลังงานหมุนเวียนระหว่างบุคคลในตลาดโดยสัญญาที่มีเงื่อนไขการซื้อขายถูกกำหนดรายละเอียดการบังคับการตามสัญญาเอาไว้ล่วงหน้าไม่ว่าโดยบุคคลที่ซื้อขายกันโดยตรง หรือบุคคลที่สามที่ได้รับการรับรอง เช่น ผู้รวบรวมโหลด”⁶⁸

EU Directive EU/2018/2001 ยังกำหนดให้รัฐสมาชิกดำเนินการให้ผู้ใช้พลังงานกลายเป็น “ผู้ใช้พลังงานหมุนเวียนที่ผลิตเอง (Renewables Self-Consumer)” โดยรัฐสมาชิกนั้นจะต้องรับรองสิทธิในผู้ใช้พลังงานประเภทนี้ในการผลิตไฟฟ้าจากทรัพยากรพลังงานหมุนเวียนเพื่อใช้เองเป็นหลัก และให้มีสิทธิในการกักเก็บไฟฟ้าที่ผลิตจากการใช้เอง ตลอดจนให้มีสิทธิในการขายไฟฟ้างดงกล่าวไม่ว่าด้วยตัวเองหรือโดยผ่านตัวกลางเช่นผู้รวบรวมโหลดผ่านระบบการซื้อขายไฟฟ้ากันเองระหว่างผู้ใช้ไฟฟ้า (Peer-to-Peer Electricity Trading)⁶⁹

3.1.2 ผู้ใช้ไฟฟ้าที่ผลิตไฟฟ้าได้เอง

กฎหมายของสหภาพยุโรปนั้นรับรองสถานะของผู้ใช้พลังงานหมุนเวียนที่ผลิตเองเอาไว้เป็นการเฉพาะ และรับรองสิทธิในการเข้าสู่ตลาดเอาไว้โดยเฉพาะแตกต่างไปจากผู้ประกอบกิจการไฟฟ้าทั่วไป เช่น โรงไฟฟ้าขนาดใหญ่ ด้วยเหตุนี้ การพัฒนาให้ พ.ร.บ. การประกอบกิจการพลังงานฯ มีศักยภาพในการ

⁶⁶ Section 2 of Electricity Act 2001 (Singapore)

⁶⁷ Section 2 of Electricity Act 2001 (Singapore)

⁶⁸ Article 2 (18) of EU Directive EU/2018/2001

⁶⁹ Article 21 of Para. 2 (a) (i) of EU Directive EU/2018/2001

ส่งเสริมกิจการผลิตและซื้อขายไฟฟ้าที่ผลิตจากพลังงานหมุนเวียนแบบกระจายศูนย์โดยเอกชนผ่านแพลตฟอร์มอิเล็กทรอนิกส์จึงควรมีการเพิ่มนิยามของผู้ใช้ไฟฟ้ากลุ่มนี้ขึ้นใหม่ในกฎหมาย ดังนี้

มาตรา 5 ในพระราชบัญญัตินี้

...

“ผู้ใช้ไฟฟ้าที่ผลิตไฟฟ้าได้เอง” หมายความว่า ผู้ใช้ไฟฟ้าที่สามารถผลิตไฟฟ้าจากพลังงานหมุนเวียนซึ่งมีกำลังการผลิตไม่เกินที่คณะกรรมการประกาศกำหนด โดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อใช้เอง และส่งไฟฟ้าส่วนเกินจากการใช้เองเข้าสู่ระบบจำหน่ายไฟฟ้า

มาตรา 47 วรรคสามแห่ง พ.ร.บ. การประกอบกิจการพลังงานฯ บัญญัติให้การกำหนดประเภท ขนาด และลักษณะของกิจการพลังงานที่ได้รับการยกเว้นไม่ต้องขอรับใบอนุญาตให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ซึ่งตามพระราชกฤษฎีกากำหนดประเภท ขนาด และลักษณะของกิจการพลังงานที่ได้รับการยกเว้นไม่ต้องขอรับใบอนุญาตการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2552 นั้น กิจการผลิตไฟฟ้าที่มีกำลังการผลิตรวมของแต่ละแหล่งผลิตต่ำกว่าหนึ่งพันกิโลวัตต์แอมแปร์⁷⁰ และกิจการจำหน่ายไฟฟ้าที่มีขนาดการจำหน่ายไฟฟ้าต่ำกว่าหนึ่งพันกิโลวัตต์แอมแปร์ โดยผ่านระบบจำหน่ายไฟฟ้า⁷¹ เป็นกิจการพลังงานที่ได้รับการยกเว้นไม่ต้องขอรับใบอนุญาตการประกอบกิจการพลังงาน

ดังนั้น ตามกฎหมายในปัจจุบันผู้ใช้ไฟฟ้าที่ผลิตไฟฟ้าได้เองซึ่งผลิตไฟฟ้าต่ำกว่าหนึ่งพันกิโลวัตต์แอมแปร์ และจำหน่ายไฟฟ้าส่วนเกินดังกล่าวผ่านระบบจำหน่ายต่ำกว่าหนึ่งพันกิโลวัตต์แอมแปร์จึงสามารถประกอบกิจการผลิตและจำหน่ายได้โดยไม่ต้องขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการพลังงาน แต่จะต้องแจ้งการประกอบกิจการต่อสำนักงาน กกพ.⁷² เพื่อลดอุปสรรคทางกฎหมายในการเข้าสู่ตลาดการผลิตและจำหน่ายไฟฟ้าแบบกระจายศูนย์

อย่างไรก็ตาม การผลิตไฟฟ้าโดยผู้ใช้ไฟฟ้าที่ผลิตไฟฟ้าได้เองซึ่งเป็นการผลิตแบบกระจายศูนย์ในปัจจุบันอาจมีปริมาณการผลิตและจำหน่ายเกินว่าพันกิโลวัตต์แอมแปร์ การผลิตและจำหน่ายไฟฟ้าโดยผู้ใช้ไฟฟ้าที่ผลิตไฟฟ้าได้เองในปัจจุบันอาจมีปริมาณมากกว่าปริมาณที่กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา โดยรัฐในสหภาพยุโรป จะกำหนดเพดานของการเป็น “Prosumers” เอาไว้ไม่เกิน 10 กิโลวัตต์⁷³ ซึ่งแปลงได้

⁷⁰ มาตรา 3 (1) พระราชกฤษฎีกากำหนดประเภท ขนาด และลักษณะของกิจการพลังงานที่ได้รับการยกเว้นไม่ต้องขอรับใบอนุญาตการประกอบกิจการพลังงาน พุทธศักราช 2552

⁷¹ มาตรา 3 (3) พระราชกฤษฎีกากำหนดประเภท ขนาด และลักษณะของกิจการพลังงานที่ได้รับการยกเว้นไม่ต้องขอรับใบอนุญาตการประกอบกิจการพลังงาน พุทธศักราช 2552

⁷² ข้อ 3 ประกาศคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน เรื่อง การกำหนดให้กิจการพลังงานที่ได้รับการยกเว้นไม่ต้องขอรับใบอนุญาตเป็นกิจการที่ต้องแจ้ง พุทธศักราช 2551

⁷³ GfK Belgium consortium, “Study on “Residential Prosumers in the European Energy Union”,” p.12 [online] Available from : https://commission.europa.eu/system/files/2017-11/study-residential-prosumers-energy-union_en.pdf [4 March 2024]

เป็น 12.5 กิโลโวลต์แอมแปร์ ดังนั้น พ.ร.บ. การประกอบกิจการพลังงานฯ จึงควรให้อำนาจแก่ กกพ. ในการพิจารณากำหนดปริมาณการผลิตที่ยังถือผู้ใช้ไฟฟ้าที่ผลิตไฟฟ้าได้เอง และควรมีการแก้ไขพระราชบัญญัติกำหนดประเภท ขนาด และลักษณะของกิจการพลังงานที่ได้รับยกเว้นไม่ต้องขอรับใบอนุญาตการประกอบกิจการพลังงานให้สอดคล้องกันต่อไป

นอกจากนี้ ยังมีข้อสังเกตเพิ่มเติมว่าพระราชบัญญัติกำหนดประเภท ขนาด และลักษณะของกิจการพลังงานที่ได้รับยกเว้นไม่ต้องขอรับใบอนุญาตการประกอบกิจการพลังงานสามารถถูกพัฒนาให้รองรับข้อยกเว้นกิจการที่ต้องมีใบอนุญาต โดยมีได้ตั้งอยู่บนฐานของปริมาณไฟฟ้าหากแต่เป็นลักษณะการผลิตไฟฟ้า ยกตัวอย่างเช่น General Exemption Order 2017 (GEO 2017) ถูกตราขึ้นเพื่อยกเว้นหน้าที่ในการรับใบอนุญาตประกอบกิจการผลิตและจำหน่ายไฟฟ้าตาม Electricity Industry Act 2000 ของมลรัฐวิกตอเรียประเทศออสเตรเลีย⁷⁴ ซึ่ง GEO 2017 กำหนดให้ บุคคลที่ขายไฟฟ้ากับผู้ใช้งานบางกลุ่ม เช่น ผู้ใช้ไฟฟ้าเชิงพาณิชย์หรือที่ซื้อไฟฟ้าในตลาดค้าปลีกขนาดเล็กหรือที่อยู่ในตลาดค้าปลีก (Small Commercial หรือ Retail Customers) ไม่เกิน 10 รายและผู้ใช้ไฟฟ้าครัวเรือน (Residential Customer) ไม่เกิน 10 รายในพื้นที่อันจำกัดซึ่งตนเป็นเจ้าของ ครอบครอง หรือประกอบการ⁷⁵ หรือเป็นการจำหน่ายไฟฟ้าให้กับบริษัทที่เกี่ยวข้อง (Related Company) นั้นเป็นกิจการที่ได้รับการยกเว้นให้ไม่ต้องขอรับใบอนุญาตจำหน่าย⁷⁶

GEO 2017 ได้ให้นิยามของผู้ใช้ไฟฟ้าแต่ละกลุ่มเอาไว้อย่างชัดเจนโดยระบุว่า “ผู้ใช้ไฟฟ้าเชิงพาณิชย์หรือที่ซื้อไฟฟ้าในตลาดค้าปลีกขนาดเล็ก” หมายถึง ผู้ใช้ไฟฟ้าซึ่งเป็นผู้ประกอบธุรกิจซึ่งมีความต้องการใช้ไฟฟ้าสูงสุดต่ำกว่า 500 กิโลโวลต์ และใช้ไฟฟ้าต่ำกว่า 160 เมกะวัตต์ต่อปีซึ่งรับเอาไฟฟ้าที่ถูกจำหน่าย จัดหา หรือจำหน่ายมาใช้เพื่อวัตถุประสงค์ในเชิงพาณิชย์หรืออุตสาหกรรม⁷⁷ ผู้ใช้ไฟฟ้าครัวเรือนหมายถึง บุคคลที่ซื้อไฟฟ้ามากเพื่อใช้เอง ใช้ในครัวเรือน หรือการใช้ในสิ่งปลูกสร้าง⁷⁸ ส่วนบริษัทที่เกี่ยวข้องกับผู้ผลิตนั้น หมายถึง บริษัทที่ผู้ผลิตไฟฟ้ามีอำนาจควบคุมซึ่งหมายรวมถึงบริษัทซึ่งเป็นบริษัทในเครือและบริษัทที่มีเจ้าของร่วมกัน⁷⁹

ดังนั้น การแก้ไขมาตรา 5 แห่ง พ.ร.บ. การประกอบกิจการพลังงานฯ เพื่อให้อำนาจแก่ กกพ. ในการกำหนดปริมาณการผลิตสูงสุดของผู้ใช้ไฟฟ้าที่ผลิตไฟฟ้าได้เอง ประกอบกับการตราพระราชบัญญัติยกเว้นหน้าที่ในการขอรับใบอนุญาตตามมาตรา 47 วรรคสาม จะมีส่วนช่วยสนับสนุนให้ผู้ใช้ไฟฟ้าที่ผลิต

⁷⁴ มาตรา 16 (1) แห่ง Electricity Industry Act 2000 บัญญัติห้ามมิให้บุคคลประกอบกิจการผลิตไฟฟ้าเพื่อส่งหรือจำหน่ายผ่านระบบส่งหรือระบบจำหน่ายไฟฟ้าเว้นแต่จะได้รับใบอนุญาต ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่มีสาระสำคัญและภารกิจที่เปรียบเทียบกับมาตรา 47 แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550

⁷⁵ Clause 4 (2) (Table 1) of General Exemption Order 2017 (GEO)

⁷⁶ Clause 4 (2) (Table 1) of General Exemption Order 2017 (GEO)

⁷⁷ Clause 3 of General Exemption Order 2017 (GEO)

⁷⁸ Clause 3 of General Exemption Order 2017 (GEO)

⁷⁹ Clause 3 of General Exemption Order 2017 (GEO)

ไฟฟ้าได้เองสามารถเข้าสู่ตลาดผลิตและจำหน่ายไฟฟ้าที่ผลิตจากทรัพยากรหมุนเวียนได้มากขึ้น

อนึ่ง มีข้อสังเกตเพิ่มเติมว่าแม้จะมีการแก้ไขเพิ่มเติม พ.ร.บ. การประกอบกิจการพลังงานฯ ตามข้อเสนอที่ได้กล่าวข้างต้นแล้ว กกพ. ก็จะมีข้อจำกัดในการกำกับดูแลการประกอบกิจการซึ่งพลังงานที่มีการผลิต จัดหา จัดส่ง และจำหน่ายนั้นมิใช่ไฟฟ้าหรือก๊าซธรรมชาติ เช่น พลังงานคลื่นทะเล พลังงานนิวเคลียร์ และพลังงานจากไฮโดรเจนเนื่องจากการประกอบกิจการพลังงานที่ตกอยู่ในบังคับของ พ.ร.บ. การประกอบกิจการพลังงานฯ นั้นมีขอบเขตจำกัดเฉพาะไฟฟ้าและก๊าซธรรมชาติเท่านั้น การผลิตไฟฟ้าโดยอาศัยไฮโดรเจนด้วยเซลล์เชื้อเพลิง (Fuel Cells) เป็นกิจการผลิตไฟฟ้าซึ่ง กกพ. มีอำนาจในการออกใบอนุญาตประกอบกิจการผลิตไฟฟ้าได้ แต่ในทางตรงกันข้ามการผลิตไฮโดรเจนสีเขียว⁸⁰ โดยใช้ไฟฟ้าที่ผลิตจากทรัพยากรพลังงานหมุนเวียนเพื่อแยกโมเลกุลของน้ำออกมาเป็นก๊าซไฮโดรเจนซึ่งเรียกว่ากระบวนการอิเล็กโทรลิซิส (Electrolysis)⁸¹ นั้นกลับมิใช่การประกอบกิจการพลังงานตาม พ.ร.บ. การประกอบกิจการพลังงานฯ เนื่องจากมิใช่การผลิตไฟฟ้า ส่งผลให้การผลิตไฮโดรเจนนั้นจึงมิใช่กิจการที่ กกพ. สามารถกำกับดูแลตาม พ.ร.บ. การประกอบกิจการพลังงานฯ ได้⁸² ดังนั้น จะต้องมีการศึกษาต่อไปว่าควรมีการแก้ไข พ.ร.บ. การประกอบกิจการพลังงานฯ ให้มีขอบเขตครอบคลุมไปถึงพลังงานอื่นที่มิใช่ไฟฟ้าและก๊าซธรรมชาติหรือไม่

3.2 พัฒนาให้ระบบโครงข่ายพลังงานรองรับการเปลี่ยนผ่านทางพลังงาน

มาตรา 81 แห่ง พ.ร.บ. การประกอบกิจการพลังงานฯ ยังขาดความชัดเจนว่าผู้ใช้ไฟฟ้าที่ผลิตไฟฟ้าได้เองจะสามารถใช้และเชื่อมต่อบริเวณโครงข่ายไฟฟ้าเพื่อให้การไฟฟ้าส่งไฟฟ้าไปยังผู้ใช้ไฟฟ้ารายอื่นได้หรือไม่ นอกจากนี้ ยังขาดรายละเอียดที่ข้อกำหนดระบบโครงข่ายไฟฟ้าจะต้องมีเพื่อสร้างความชัดเจนเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ของผู้ใช้ระบบโครงข่ายที่ผลิตไฟฟ้าจากทรัพยากรพลังงานหมุนเวียน ซึ่งจ่ายหน่วยไฟฟ้าเข้าระบบโครงข่ายไฟฟ้าเพื่อให้ผู้ประกอบการระบบโครงข่ายนำเอาไฟฟ้าจะจ่ายให้กับผู้ใช้ไฟฟ้าปลายทาง

⁸⁰ ไฮโดรเจนนั้นสามารถแบ่งประเภทได้ตามกระบวนการและวัตถุดิบการผลิต ไฮโดรเจนที่ใช้ก๊าซมีเทนหรือก๊าซธรรมชาติในการผลิตจะถูกเรียกว่าไฮโดรเจนสีเทา ไฮโดรเจนที่ผลิตโดยก๊าซมีเทนหรือก๊าซธรรมชาติแต่มีการใช้ระบบการดักจับและกักเก็บคาร์บอนจากการผลิตจะถูกเรียกว่าไฮโดรเจนสีน้ำเงิน ส่วนไฮโดรเจนสีเขียวนั้นจะผลิตจากพลังงานหมุนเวียน เช่น การใช้ไฟฟ้าที่ผลิตจากทรัพยากรพลังงานหมุนเวียนเพื่อแยกโมเลกุลของน้ำออกมาเป็นก๊าซไฮโดรเจน หรือการใช้ก๊าซชีวภาพในกระบวนการแปรรูปด้วยไอน้ำ (Steam Reforming) เพื่อผลิตไฮโดรเจน โปรดดู Robert W. Howarth and Mark Z. Jacobson, “How green is blue hydrogen?”, in *Energy Science & Engineering*, 9 (2021), p.1677; Ravindra Kumar, Anil Kumar, and Amit Pal, “Overview of hydrogen production from biogas reforming: Technological advancement”, in *International Journal of Hydrogen Energy*, 47 (2022), p.34834-34835.

⁸¹ Martin Robinus et al., “Economics of Hydrogen,” in *The Palgrave Handbook of International Energy Economics*, eds. Manfred Hafner and Giacomo Luciani (Palgrave Macmillan, 2022), p.83.

⁸² Piti Eiamchamroonlarp, “Hydrogen Regulation in Southeast Asia: Steam Reforming from Biofuels as an Alternative Electrolysis,” in *The Cambridge Handbook of Hydrogen and the Law*, ed. Ruven Fleming (Cambridge University Press, 2024), p.106.

3.2.1 รับรองสิทธิของผู้ใช้ไฟฟ้าที่ผลิตไฟฟ้าได้เองให้สามารถเชื่อมต่อและใช้ระบบโครงข่ายไฟฟ้าได้

การที่มาตรา 81 แห่ง พ.ร.บ. การประกอบกิจการพลังงานฯ ยังไม่ได้รับรองสิทธิในการเชื่อมต่อและใช้ระบบโครงข่ายของผู้ใช้ไฟฟ้าที่ผลิตไฟฟ้าได้เองซึ่งอาจได้รับการยกเว้นให้ไม่ต้องขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการพลังงานจึงยังมีข้อจำกัดในการรองรับการผลิตไฟฟ้าแบบกระจายศูนย์ ดังนั้น จึงควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 81 ตามส่วนที่ได้ขีดเส้นใต้และที่มีการตัดถ้อยคำดังนี้

มาตรา 81 ผู้รับใบอนุญาตที่มีระบบโครงข่ายพลังงานต้องยินยอมให้ผู้รับใบอนุญาตหรือผู้ประกอบการกิจการพลังงานหรือผู้ใช้ไฟฟ้าที่ผลิตไฟฟ้าได้เองรายอื่นใช้หรือเชื่อมต่อระบบโครงข่ายพลังงานของตน ทั้งนี้ ตามข้อกำหนดที่ผู้รับใบอนุญาตที่มีระบบโครงข่ายพลังงานประกาศกำหนด ข้อกำหนดตามวรรคหนึ่งต้องประกอบด้วยข้อกำหนดเกี่ยวกับการเชื่อมต่อระบบโครงข่ายพลังงาน ข้อกำหนดเกี่ยวกับการใช้บริการระบบโครงข่ายพลังงาน และข้อกำหนดเกี่ยวกับการปฏิบัติการระบบโครงข่ายพลังงาน โดยข้อกำหนดต้องยึดถือหลักการ ดังต่อไปนี้ (1) ไม่กระทบต่อความมั่นคง ความปลอดภัย และคุณภาพของระบบพลังงาน (2) ไม่ทำให้ผู้ใช้พลังงานและส่วนรวมเสียประโยชน์ (3) ไม่เป็นการเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม หรือกีดกันผู้รับใบอนุญาตหรือผู้ประกอบการกิจการพลังงานหรือผู้ใช้ไฟฟ้าที่ผลิตไฟฟ้าได้เองรายอื่น (4) ข้อกำหนดทางเทคนิค ณ จุดที่มีการใช้หรือเชื่อมต่อระบบโครงข่ายพลังงานต้องชัดเจนมีความเป็นไปได้ในทางเทคนิค และไม่ก่อให้เกิดภาระแก่ผู้ขอใช้หรือเชื่อมต่อระบบโครงข่ายพลังงานเกินสมควร (5) มีการกำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบของผู้ขอใช้หรือเชื่อมต่อระบบโครงข่ายพลังงานและผู้ให้ใช้หรือเชื่อมต่อระบบโครงข่ายพลังงานที่ชัดเจน ข้อกำหนดตามวรรคหนึ่งและวรรคสองต้องไม่ทำให้ผู้รับใบอนุญาตที่มีระบบโครงข่ายพลังงานเสียประโยชน์หรือเกิดความเสียหายเปรียบในการแข่งขันกับผู้รับใบอนุญาตหรือผู้ประกอบการกิจการพลังงานรายอื่น
--

การแก้ไขมาตรา 81 ตามข้อเสนอข้างต้นนั้นจะช่วยให้ผู้ใช้ไฟฟ้าที่ผลิตไฟฟ้าได้เองซึ่งอาจได้รับการยกเว้นให้ไม่ต้องขอรับใบอนุญาตตามพระราชกฤษฎีกาที่ตราขึ้นตามมาตรา 47 จะสามารถเชื่อมต่อและใช้ระบบโครงข่ายไฟฟ้าเพื่อขายไฟฟ้าให้ผู้ไฟฟ้ารายอื่นผ่านระบบโครงข่ายของการไฟฟ้าทั้งสามได้ อย่างไรก็ตาม การใช้สิทธิในการเชื่อมต่อและใช้ระบบโครงข่ายไฟฟ้านี้จะเป็นไปตามข้อกำหนดเกี่ยวกับระบบโครงข่ายไฟฟ้า ด้วยเหตุนี้ จึงมีประเด็นต้องพิจารณาต่อไปว่า “หลักการ” ของข้อกำหนดระบบโครงข่ายพลังงานตามที่ปรากฏในวรรคสองแห่ง พ.ร.บ. การประกอบกิจการพลังงานฯ นั้น เป็นกลไกทางกฎหมายที่เพียงพอในการส่งเสริมการเชื่อมต่อและใช้ระบบโครงข่ายของผู้ผลิตไฟฟ้าแบบกระจายศูนย์หรือไม่

ในส่วนของการกำหนดหลักการไม่เลือกปฏิบัติต่อการเข้าถึงระบบโครงข่ายไฟฟ้า (Indiscriminate Access to Grid) นั้น เป็นไปเพื่อเปิดโอกาสให้ผู้ผลิตไฟฟ้าที่ไม่มีระบบโครงข่ายของตนเอง หรือผู้ใช้ไฟฟ้าที่ผลิตไฟฟ้าได้เองสามารถขายไฟฟ้าผ่านโครงข่ายของผู้รับใบอนุญาตที่มีระบบโครงข่ายพลังงานได้นั้น อาจคาบเกี่ยวกับการกิจของ กพน. และ กฟภ. ในการจัดให้ได้มาซึ่งไฟฟ้า การกำกับดูแลระบบโครงข่าย รวมไปถึงการจ่ายและการจำหน่ายไฟฟ้า ให้สามารถดำเนินการดังกล่าวได้อย่างเสรีและเป็นกลางต่อการแข่งขัน จึงอาจต้องมีการปรับเปลี่ยนการดำเนินการในส่วนนี้ของ กพน. และ กฟภ. ให้สอดคล้องกับหลักการไม่เลือกปฏิบัติดังกล่าวต่อไป

3.2.2 เพิ่มรายละเอียดของข้อกำหนดระบบโครงข่ายไฟฟ้า

หากการเชื่อมต่อและใช้ระบบโครงข่ายไฟฟ้าของบุคคลที่มีสิทธิเชื่อมต่อและใช้ระบบโครงข่ายไฟฟ้านั้นจะก่อให้เกิดความไม่มั่นคงของระบบโครงข่ายไฟฟ้า เช่น การที่ผู้ผลิตไฟฟ้าจากพลังงานหมุนเวียนไม่อาจผลิตไฟฟ้าได้ตามปริมาณที่ตกลงกับผู้ซื้อไฟฟ้าเนื่องจากความผันผวนไม่แน่นอนของแสงอาทิตย์ ซึ่งจะก่อให้เกิดความไม่สมดุลและความไม่มั่นคงของระบบโครงข่ายไฟฟ้าได้ ผู้ประกอบกิจการระบบโครงข่ายอาจประสงค์จะรับเอาไฟฟ้าที่ผลิตจากเชื้อเพลิงฟอสซิลหรือการผลิตไฟฟ้าแบบอื่นที่มีความเชื่อถือได้มากกว่า ดังนั้น เพื่อให้ผู้รับใบอนุญาตที่มีระบบโครงข่ายมีส่วนในการสนับสนุนการเกิดขึ้นของการผลิตไฟฟ้าจากทรัพยากรพลังงานหมุนเวียนแล้ว จึงควรมีการเพิ่มเติมมาตรา 81/1 เพื่อเพิ่มเติมหน้าที่ของผู้ประกอบกิจการระบบโครงข่ายให้คำนึงถึงการใช้ระบบโครงข่ายของผู้ผลิตไฟฟ้าจากทรัพยากรพลังงานหมุนเวียนอีกด้วย ดังนี้

“มาตรา 81/1 ข้อกำหนดเกี่ยวกับระบบโครงข่ายไฟฟ้าตามมาตรา 81 จะต้องไม่เป็นอุปสรรคและขัดขวางการที่ผู้ประกอบการกิจการพลังงานหรือผู้ใช้ไฟฟ้าที่ผลิตไฟฟ้าได้เองรายอื่นส่งไฟฟ้าเข้าสู่ระบบโครงข่ายไฟฟ้า เพื่อให้ผู้รับใบอนุญาตที่มีระบบโครงข่ายพลังงานส่งไฟฟ้าให้กับผู้ใช้ไฟฟ้าย่อยรายอื่น โดยจะต้องมีวัตถุประสงค์ในการสร้างความเป็นกลางสำหรับการผลิตไฟฟ้าทุกรูปแบบและไม่ว่าโดยอาศัยเทคโนโลยีใด และเอื้ออำนวยให้เกิดการประกอบกิจการและแข่งขันกันได้

คุณสมบัติของข้อกำหนดเกี่ยวกับระบบโครงข่ายไฟฟ้าตามวรรคหนึ่งจะต้องประกอบด้วย หลักเกณฑ์เงื่อนไข และรายละเอียดดังต่อไปนี้เป็นอย่างน้อย

- (1) กรอบของแรงดันและความถี่ของไฟฟ้า
- (2) ข้อกำหนดเกี่ยวกับศักยภาพในการควบคุมความถี่
- (3) ข้อกำหนดให้ผู้ผลิตไฟฟ้ามีหน้าที่ต้องจัดการกำลังไฟฟ้าที่สูญเสียเพื่อการควบคุมแรงดันไฟฟ้า
- (4) ข้อกำหนดเกี่ยวกับการกระทำที่เป็นความผิด
- (5) ข้อกำหนดเกี่ยวกับคุ้มครองระบบไฟฟ้าของผู้ใช้ไฟฟ้า
- (6) ข้อกำหนดเกี่ยวกับการควบคุมไฟฟ้าที่จ่ายเข้าสู่ระบบโครงข่ายไฟฟ้า
- (7) ข้อกำหนดเกี่ยวกับคุณภาพของไฟฟ้าที่จะถูกจ่ายเข้าสู่ระบบ
- (8) ข้อกำหนดอื่นใดที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

คณะกรรมการมีอำนาจในการออกประกาศกำหนดรายละเอียดของคุณสมบัติของข้อกำหนดเกี่ยวกับระบบโครงข่ายไฟฟ้าและแนวปฏิบัติที่เกี่ยวข้องตามความในวรรคสอง”

มาตรา 81/1 มีความแตกต่างไปจากหลักการของข้อกำหนดระบบโครงข่ายที่ตามมาตรา 81 ตามกฎหมายในปัจจุบัน โดยมาตรา 81/1 จะเป็นทำหน้าที่เป็นกรอบทางกฎหมายสำหรับการกำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และรายละเอียดของข้อกำหนดระบบโครงข่าย เพื่อความชัดเจนต่อทั้งผู้ใช้บริการและผู้ให้บริการระบบโครงข่าย เช่น หากผู้ผลิตไฟฟ้าจากแสงอาทิตย์มีความพร้อมที่จะควบคุมแรงดันและความถี่ของไฟฟ้าและจัดการกำลังสูญเสียของไฟฟ้า ตลอดจนรักษาคุณภาพของไฟฟ้าที่จะมีการจ่ายเข้าสู่ระบบโครงข่ายได้ ผู้ให้บริการระบบโครงข่ายจะปฏิเสธค่าขอใช้บริการระบบโครงข่ายด้วยเหตุผลเหล่านี้ไม่ได้

การให้บริการระบบโครงข่ายที่มีความท้าทายจากการจ่ายไฟฟ้าแบบกระจายศูนย์จำนวนมากซึ่งอาจก่อให้เกิดความมั่นคงแน่นอนของระบบได้ ย่อมส่งผลให้ผู้ให้บริการระบบโครงข่ายไฟฟ้านั้นมีภาระและต้นทุนที่จะต้องบริหารจัดการเพื่อสร้างความเชื่อถือได้ของระบบโครงข่าย เช่น จะต้องจัดหาหรือสร้างความพร้อมในการจ่ายไฟฟ้าให้กับผู้ใช้ไฟฟ้าที่ซื้อไฟฟ้าจากผู้ผลิตไฟฟ้าที่ผลิตไฟฟ้าจากทรัพยากรพลังงานหมุนเวียนซึ่งผู้ผลิตไม่อาจจ่ายไฟฟ้าเข้าสู่ระบบโครงข่ายได้ ค่าบริหารจัดการนี้ ผู้ประกอบการกิจการระบบโครงข่ายสามารถเรียกเก็บจากผู้ให้บริการระบบโครงข่ายไฟฟ้าได้ เช่น กำหนดให้ผู้ผลิตและผู้ใช้ไฟฟ้าซึ่งซื้อขายไฟฟ้าผ่านสัญญาซื้อขายไฟฟ้าระหว่างกันเองมีหน้าที่ต้องชำระค่าบริการรักษาความสมดุล (Imbalance Charge) และค่าบริการรักษาความมั่นคงระบบโครงข่ายไฟฟ้า (Security Charge) นอกเหนือจากค่าผ่านสาย (Wheeling Charge) ค่าบริการเหล่านี้ กกพ. มีหน้าที่และอำนาจกำกับดูแลให้สะท้อนต้นทุนที่แท้จริง

ตามมาตรา 65 แห่ง พ.ร.บ. การประกอบกิจการพลังงานฯ ซึ่งจะส่งผลทำให้ราคาไฟฟ้าตามสัญญาซื้อขายไฟฟ้าระหว่างเอกชนด้วยกันเองนั้นต้องรวมเอาต้นทุนเหล่านี้เข้าไปเพื่อป้องกันมิให้ผู้ซื้อไฟฟ้ากลุ่มอื่นต้องรับภาระในส่วนนี้ ทั้งนี้ เพื่อให้การซื้อขายและส่งผ่านไฟฟ้าแบบกระจายศูนย์ที่มีจัดสรรต้นทุนที่เหมาะสมต่อผู้ใช้ไฟฟ้าทุกกลุ่ม⁸³

3.3 กำหนดเนื้อหาและรายละเอียดของตลาดไฟฟ้า

การเพิ่มสัดส่วนการผลิตและใช้ไฟฟ้าจากทรัพยากรพลังงานหมุนเวียนโดยการซื้อขายและส่งมอบไฟฟ้าในระบบพลังงานสามารถดำเนินการโดยผ่านสัญญาซื้อขายไฟฟ้าระหว่างเอกชนและการใช้งานระบบโครงข่ายไฟฟ้าเพื่อส่งมอบไฟฟ้าระหว่างคู่สัญญา แสดงให้เห็นว่าแท้จริงแล้วการผลิตและค้าปลีกไฟฟ้านั้นเป็นกิจการที่แข่งขันได้มิใช่กิจการที่มีลักษณะผูกขาดโดยธรรมชาติ และเป็นกิจการที่อยู่ในตลาดที่แยกกับการประกอบกิจการระบบโครงข่ายไฟฟ้าซึ่งเป็นกิจการที่มีลักษณะผูกขาดโดยธรรมชาติได้ ธุรกรรม การซื้อขายไฟฟ้าและการส่งมอบไฟฟ้าเหล่านี้กลายเป็นสิ่งที่ผู้ซื้อและผู้ขาย ผู้ให้และใช้บริการระบบโครงข่ายไฟฟ้ามีปฏิสัมพันธ์กันในตลาดไฟฟ้า

3.3.1 เพิ่มบทบัญญัติเกี่ยวกับการเกิดขึ้นและกำกับดูแลตลาดพลังงานไฟฟ้า

การเกิดขึ้นและพัฒนาของตลาดไฟฟ้านั้นเป็นสิ่งที่จะต้องมีการวางแผน ดำเนินการ และกำกับดูแลอย่างรอบคอบและตอบสนองต่อนโยบายพลังงานของประเทศ ระดับการพัฒนาของเทคโนโลยี ตลอดจนพฤติกรรมในการใช้ไฟฟ้าของผู้ใช้ไฟฟ้าในแต่ละช่วงเวลา ดังนั้น กกพ. จึงต้องคำนึงถึงปัจจัยดังกล่าวที่เกี่ยวข้องในการกำหนดให้มีตลาดไฟฟ้า โดยไม่จำเป็นต้องเปิดให้มีการแข่งขันอย่างสมบูรณ์ในทันที ด้วยเหตุนี้ คณะผู้วิจัยจึงเสนอให้มีการเพิ่มบทบัญญัติเกี่ยวกับการเกิดขึ้นและการพัฒนาของตลาดไฟฟ้า ดังนี้

⁸³ เพื่อให้สอดคล้องกับแนวทางที่ได้มีการหารือในการประชุมคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ ครั้งที่ 7/2565 (ครั้งที่ 162) วันจันทร์ที่ 7 พฤศจิกายน พ.ศ. 2565

มาตรา 103/6 ให้คณะกรรมการมีหน้าที่และอำนาจในการกำหนดและการพัฒนาของตลาดไฟฟ้าแต่ละตลาดได้ โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ

ตลาดไฟฟ้าที่กำหนดขึ้นตามวรรคหนึ่งให้มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ผู้เข้าร่วมในตลาดสามารถประกอบกิจการแข่งขันกันได้อย่างเป็นธรรม ไม่ถูกเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม ตามลักษณะของตลาดไฟฟ้า

การกำหนดและการพัฒนาตลาดไฟฟ้า ให้พิจารณาตามลักษณะของตลาดแต่ละตลาดดังต่อไปนี้

- (1) ตลาดผลิตไฟฟ้าซึ่งมีการแข่งขันได้
- (2) ตลาดค้าส่งไฟฟ้าที่มีการแข่งขันได้
- (3) ตลาดค้าปลีกไฟฟ้าที่มีการแข่งขันได้
- (4) ตลาดอื่นตามที่คณะกรรมการโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติประกาศกำหนด

ให้คณะกรรมการกำกับดูแลการดำเนินการของตลาดไฟฟ้าเพื่อความมั่นคงทางพลังงาน ความมั่นคงแน่นอนของระบบโครงข่ายไฟฟ้า และการพัฒนาของตลาดไฟฟ้าแต่ละตลาด และระดับการพัฒนาของเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้อง

เมื่อการจัดตั้งตลาดไฟฟ้าขึ้นตามมาตรา 103/6 แล้ว พ.ร.บ. การประกอบกิจการพลังงานฯ ก็ควรจะมีการรับรองถึงบุคคลที่จะเข้าสู่ตลาดไฟฟ้าเพื่อทำธุรกรรมหรือมีปฏิสัมพันธ์กันในการให้และรับบริการ ได้แก่ (1) ผู้ประกอบกิจการผลิตไฟฟ้าและผู้ใช้ไฟฟ้าที่ผลิตไฟฟ้าได้เอง (2) ผู้ประกอบกิจการระบบส่งไฟฟ้า (3) ผู้ประกอบกิจการระบบจำหน่ายไฟฟ้า (4) ผู้ประกอบกิจการค้าส่งไฟฟ้า (5) ผู้ประกอบกิจการค้าปลีกไฟฟ้า (6) หน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่กำกับดูแลระบบไฟฟ้า (7) ผู้บริหารจัดการธุรกรรมการซื้อขายไฟฟ้าที่เกิดขึ้นในตลาดไฟฟ้า รวมถึงการให้บริการซื้อขายไฟฟ้าผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์ และ (8) ผู้ใช้ไฟฟ้า การบัญญัติรายละเอียดนี้จะช่วยให้เกิดความชัดเจนว่าบุคคลเหล่านี้สามารถเข้าสู่ตลาดไฟฟ้าได้

การแก้ไข พ.ร.บ. การประกอบกิจการพลังงานฯ โดยบัญญัติถึงรายละเอียดของตลาด บุคคลที่จะเข้าสู่ตลาด และธุรกรรมที่จะเกิดขึ้นในตลาดนั้นสอดคล้องกับแนวทางที่ปรากฏในต่างประเทศ เช่น Electricity Law (No. 28/2004/QH11) ของประเทศเวียดนาม บัญญัติให้การจัดตั้งและพัฒนา “ตลาดไฟฟ้า” โดยบัญญัติถึงตลาดไฟฟ้าที่มีการแข่งขันกันได้ ประกอบด้วย ตลาดผลิตไฟฟ้า ตลาดค้าส่งไฟฟ้า และตลาดค้าปลีกไฟฟ้า โดยบัญญัติให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจในการกำหนดแผนที่นำทาง (Roadmap) และเงื่อนไขในการจัดตั้งและพัฒนาของตลาดไฟฟ้าแต่ละตลาด⁸⁴

นอกจากนี้ กฎหมายของประเทศเวียดนามยังบัญญัติถึงการซื้อขายไฟฟ้าโดยผู้เล่นในตลาด ได้แก่ ผู้ผลิต ผู้ค้าส่งไฟฟ้า ผู้ค้าปลีกไฟฟ้า และผู้ใช้ไฟฟ้าซึ่งเป็นผู้บริโภค⁸⁵ ในส่วนของรายละเอียดของธุรกรรมนั้น กฎหมายของประเทศเวียดนามบัญญัติเอาไว้อย่างชัดเจนว่าการซื้อขายไฟฟ้านั้นรวมถึงการซื้อขายตามอุปสงค์และอุปทานได้โดยไม่ต้องรอรอบการรับซื้อไฟฟ้าจากรัฐ โดยรองรับถึงการซื้อขายไฟฟ้าในลักษณะ

⁸⁴ Article 18 of Electricity Law (No. 28/2004/QH11) (Vietnam)

⁸⁵ Article 20 of Electricity Law (No. 28/2004/QH11) (Vietnam)

เป็นการซื้อขายทันที (Spot Electricity Dealing)⁸⁶ แสดงให้เห็นว่าการจะส่งเสริมการแข่งขันในกิจการไฟฟ้าอย่างมีประสิทธิภาพนั้นสมควรที่จะมีการจัดตั้งตลาดไฟฟ้าโดยแยกตลาดที่แข่งขันออกมาให้ชัดเจน รวมถึงบัญญัติเนื้อหาของธุรกรรมที่จะเกิดขึ้นในตลาดไฟฟ้า ทั้งนี้ โดยให้ฝ่ายนโยบายสามารถกำหนดทิศทางและเงื่อนไขของการจัดตั้งตลาดเอาไว้ในกฎหมายได้

หากมีการแก้ไขเพิ่มเติมรายละเอียดของตลาด บุคคลที่จะเข้าสู่ตลาด และธุรกรรมที่จะเกิดขึ้นตามข้อเสนอข้างต้น จะมีความเป็นไปได้ที่การทำธุรกรรมในตลาดไฟฟ้าที่ถูกจัดตั้งขึ้นตามมาตรา 103/6 นั้น อาจมีทั้งการซื้อขายไฟฟ้าระยะยาวระหว่างผู้ผลิตไฟฟ้ารายใหญ่และผู้รับซื้อไฟฟ้าในปริมาณมาก ซึ่งเกิดขึ้นในตลาดค้าส่งไฟฟ้าโดยมีการตกลงราคาทั้งในส่วนค่าความพร้อมจ่าย (Availability Payment) และค่าพลังงานไฟฟ้า (Energy Payment) และการซื้อขายไฟฟ้าระหว่างผู้ใช้ไฟฟ้าด้วยกันเองซึ่งมีลักษณะเป็นการซื้อขายทันทีโดยเสนอให้เพิ่มบทบัญญัติดังนี้

มาตรา 103/9 บุคคลที่จะสามารถซื้อและขายไฟฟ้าในตลาดไฟฟ้าตามมาตรา 103/6 ได้แก่ ผู้ประกอบกิจการผลิตไฟฟ้า ผู้ประกอบกิจการค้าส่งไฟฟ้า ผู้ประกอบกิจการค้าปลีกไฟฟ้า และผู้ใช้ไฟฟ้า การซื้อขายไฟฟ้าในตลาดไฟฟ้าตามความในวรรคหนึ่งให้มีรูปแบบและลักษณะซึ่งรวมถึงการซื้อขายไฟฟ้าผ่านสัญญาซื้อขายไฟฟ้าระหว่างผู้ซื้อไฟฟ้ากับผู้ขายไฟฟ้า และรูปแบบการซื้อขายที่เป็นการซื้อขายทันทีระหว่างผู้ซื้อไฟฟ้ากับผู้ขายไฟฟ้าโดยผ่านผู้บริหารจัดการธุรกรรมการซื้อขายไฟฟ้าที่เกิดขึ้นในตลาดไฟฟ้า

การเกิดธุรกรรมการซื้อขายไฟฟ้าในตลาดที่มีการแข่งขันเหล่านี้จะมีส่วนสนับสนุนการเปลี่ยนผ่านทางพลังงาน กล่าวคือ เริ่มมีการจ่ายพลังไฟฟ้าที่ผลิตจากทรัพยากรพลังงานหมุนเวียนมากขึ้น และอาจจะมีการลดความต้องการของพลังไฟฟ้าที่ กฟผ. กฟน. และ กฟภ. จัดหาเอาไว้เป็นพลังงานสำรองหรือเอาไว้เพื่อรักษาความเชื่อถือได้ของระบบโครงข่าย

อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตว่าการเกิดขึ้นและพัฒนาการของตลาดไฟฟ้านั้นเป็นสิ่งที่ต้องสัมพันธ์กับนโยบายด้านพลังงานของประเทศ ด้วยเหตุนี้ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 103/6 ที่เปิดโอกาสให้ กฟพ. และหน่วยงานด้านนโยบายพลังงานสามารถกำหนดการจัดตั้งและพัฒนาการของตลาดไฟฟ้าแต่ละตลาดได้ คณะผู้วิจัยจึงเสนอให้มีบทบัญญัติที่รองรับหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติเพื่อสร้างความเชื่อมโยงระหว่างนโยบายพลังงานของประเทศและการกำกับดูแลการประกอบกิจการพลังงานเอาไว้ดังนี้

มาตรา 103/12 บทบัญญัติในส่วนนี้ ให้มีผลบังคับใช้เมื่อคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติได้มีมติให้ความเห็นชอบการจัดตั้งตลาดพลังงานตามที่คณะกรรมการเสนอตามมาตรา 103/6 แล้ว

⁸⁶ Article 21 of Electricity Law (No. 28/2004/QH11) (Vietnam)

นอกจากนี้ ตลาดไฟฟ้าที่ถูกจัดตั้งขึ้นจำเป็นต้องมีผู้ดำเนินการบริหารจัดการธุรกรรมการซื้อขายไฟฟ้า โดยบุคคลดังกล่าวนี้มิได้เป็นผู้ซื้อและมิได้เป็นผู้ขายไฟฟ้า จึงควรมีการบัญญัติให้สำนักงาน กกพ. มีหน้าที่และอำนาจในการกำกับดูแล ติดต่อประสานงานเพื่อให้เกิดธุรกรรมซื้อขาย และการให้บริการอื่น ๆ ที่สนับสนุนการทำงานของตลาดไฟฟ้า ทั้งนี้ ตามระเบียบที่ กกพ. กำหนดอีกด้วย

3.3.2 การกำกับดูแลการประกอบกิจการระบบโครงข่ายเพื่อส่งเสริมการแข่งขันและการใช้พลังงานหมุนเวียน

การกำกับดูแลการประกอบกิจการระบบโครงข่ายไฟฟ้าซึ่งเป็นกิจการที่มีลักษณะผูกขาดโดยธรรมชาตินั้นมีสาระสำคัญอยู่การกำกับพฤติกรรมประกอบกิจการและการป้องกันมิให้เจ้าของโครงข่ายไฟฟ้าคิดอัตราค่าบริการระบบโครงข่ายไฟฟ้าแบบสมไม่สมเหตุผลเนื่องจากไม่มีแรงกดดันจากคู่แข่งในตลาด ดังนั้น คณะผู้วิจัยจึงเสนอให้มีการเพิ่มเติม พ.ร.บ. การประกอบกิจการพลังงานฯ โดยกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการใช้อำนาจกำกับดูแลระบบโครงข่ายไฟฟ้าของ กกพ. ตามมาตรา 103/1 เอาไว้ให้ชัดเจนดังนี้

มาตรา 103/11 ตลาดไฟฟ้าที่ไม่สามารถมีการแข่งขันซึ่งหมายรวมถึงตลาดระบบส่งไฟฟ้าและระบบจำหน่ายไฟฟ้านั้น ให้คณะกรรมการกำกับดูแลคุณภาพและอัตราค่าบริการให้สอดคล้องกับการจัดตั้งและพัฒนาตลาดไฟฟ้าตามความในส่วนนี้

ผู้ประกอบการระบบส่งและผู้ประกอบการระบบจำหน่ายไฟฟ้า มีหน้าที่ให้สิทธิในการเชื่อมต่อและใช้ระบบส่งหรือจำหน่ายไฟฟ้าเพื่อสนับสนุนการซื้อขายไฟฟ้าในตลาดไฟฟ้าของบุคคลตามมาตรา 103/8 ให้เป็นตามมาตรา 80 มาตรา 81 และมาตรา 81/1 โดยจะต้องไม่เป็นอุปสรรคต่อการจัดตั้งและพัฒนาของตลาดไฟฟ้าตามความในส่วนนี้

เมื่อระบบโครงข่ายไฟฟ้าเป็นองค์ประกอบสำคัญของการซื้อขายไฟฟ้าแบบกระจายศูนย์ ไม่ว่าจะเป็นการส่งไฟฟ้าไปยังปลายทางจริงหรือเป็นการส่งมอบหน่วยไฟฟ้าแบบเสมือน ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญของการเปลี่ยนผ่านไปสู่สังคมคาร์บอนต่ำ พ.ร.บ. การประกอบกิจการพลังงานฯ จึงควรมีการบัญญัติที่ชัดเจนถึง “หน้าที่” ของผู้ประกอบการระบบโครงข่ายในการสนับสนุนการซื้อขายและส่งผ่านไฟฟ้าโดยไม่เป็นอุปสรรคต่อการจัดตั้งและพัฒนาของตลาดไฟฟ้า โดยที่ยังคงสามารถรักษาคุณภาพระหว่างการพัฒนาของตลาดกับความเชื่อถือได้ของระบบโครงข่ายไฟฟ้า

3.4 เพิ่มอำนาจในการกำกับดูแลการประกอบกิจการพลังงานเพื่อสนับสนุนพันธกรณีระหว่างประเทศ

การส่งเสริมการแข่งขันในกิจการไฟฟ้าแม้จะเป็นองค์ประกอบสำคัญของการเปลี่ยนผ่านทางพลังงาน แต่ก็เพียงพอองค์ประกอบหนึ่งเท่านั้น การเปลี่ยนผ่านทางพลังงานยังต้องอาศัยการกำกับดูแลที่มีศักยภาพรองรับและส่งเสริมการประกอบกิจการพลังงานที่สอดคล้องกับการเปลี่ยนผ่านทางพลังงาน ยกตัวอย่างเช่น เพื่อสร้างความชัดเจนเกี่ยวกับพลังงานหมุนเวียนที่จะขายให้รัฐ (ในปริมาณและราคา

รับซื้อที่ได้รับการประกัน) กกพ. อาจกำหนดรายละเอียดของพลังงานหมุนเวียนเพิ่มเติม เช่น กำหนดให้ไฮโดรเจนที่จะใช้เพื่อผลิตไฟฟ้าเพื่อยื่นคำขอขายไฟฟ้าจะต้องเป็นไฮโดรเจนที่ได้ผลิตจากเชื้อเพลิงฟอสซิล และอาจกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับไฮโดรเจนคาร์บอน อย่างไรก็ตาม อาจเกิดคำถามขึ้นได้ว่า กกพ. จะมีอำนาจในการกำหนดเงื่อนไขและรายละเอียดของพลังงานหมุนเวียนโดยจำกัดมิให้มีการใช้ไฮโดรเจนที่ผลิตจากเชื้อเพลิงฟอสซิล และกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับไฮโดรเจนคาร์บอนต่ำเพิ่มเติมได้หรือไม่

นอกจากนี้ อาจเกิดคำถามขึ้นได้ว่า กกพ. จะสามารถใช้อำนาจกำกับดูแลการประกอบกิจการพลังงานเพื่อสนับสนุนพันธกรณีระหว่างประเทศของประเทศไทยได้หรือไม่ พันธกรณีดังกล่าวจะถือเป็นกรอบนโยบายของรัฐตามมาตรา 11(1) แห่ง พ.ร.บ. การประกอบกิจการพลังงานฯ หรือไม่ ดังนั้น เพื่อให้ กกพ. สามารถกำกับกิจการพลังงานให้เป็นไปตามมาตรฐานตามกรอบความร่วมมือระหว่างประเทศด้านพลังงานและสิ่งแวดล้อมที่มีผลผูกพันประเทศไทยด้วย คณะผู้วิจัยจึงเสนอให้เพิ่มอำนาจของ กกพ. ในมาตรา 11 วรรคหนึ่ง (1/1) และ (1/5) ดังนี้

มาตรา 11 ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

...

(1/1) กำกับดูแลการประกอบกิจการพลังงานให้เป็นไปตามมาตรฐานตามกรอบความร่วมมือระหว่างประเทศด้านพลังงานและสิ่งแวดล้อมที่มีผลผูกพันประเทศไทย

...

(1/5) เสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีเพื่อออกกฎกระทรวงกำหนดให้การประกอบกิจการพลังงานใดต้องเป็นไปตามมาตรฐานหรือกฎเกณฑ์ของต่างประเทศหรือระหว่างประเทศทั้งหมดหรือแต่บางส่วนของมาตรฐานหรือกฎเกณฑ์ดังกล่าว

อำนาจกำกับดูแลของ กกพ. ที่เพิ่มขึ้นดังกล่าว จะต้องเป็นไปตามกระบวนการและขั้นตอนของการอนุวัติการพันธกรณีระหว่างประเทศ โดยหากการดำเนินการดังกล่าวอยู่ในหน้าที่และอำนาจของหน่วยงานของรัฐอื่น กกพ. ไม่ได้มีหน้าที่ดำเนินการแทนหน่วยงานของรัฐดังกล่าว หากแต่เป็นการใช้อำนาจกำกับดูแลการประกอบกิจการพลังงานให้เป็นไปตามความร่วมมือระหว่างประเทศด้านพลังงานและสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายหรือกฎหมายลำดับรองที่ได้ออกเพื่ออนุวัติการนั้น

นอกจากนี้ เพื่อให้อำนาจแก่คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานในการเสนอให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงานกำหนดมาตรฐานหรือกฎเกณฑ์ในการประกอบกิจการพลังงานให้สอดคล้องกับมาตรฐานหรือกฎเกณฑ์ของต่างประเทศหรือระหว่างประเทศทั้งหมดหรือแต่บางส่วนที่ยังไม่ได้มีผลผูกพันประเทศไทย แต่ กกพ. เห็นว่ามาตรฐานตามกรอบความร่วมมือระหว่างประเทศด้านพลังงานและสิ่งแวดล้อมนั้นควรนำมาใช้เพื่อกำกับดูแลการประกอบกิจการพลังงานด้วย

กรณีมีข้อสังเกตว่า การเพิ่มอำนาจของ กกพ. ในกรณีนี้มิได้เป็นการเพิ่มบทบาทให้ กกพ. ในการกำหนดนโยบายพลังงานหรือนโยบายเกี่ยวกับการลดผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงของภูมิอากาศ

หากแต่คงเป็นองค์กรกำกับดูแลโดยเฉพาะอย่างยิ่งการกำกับดูแลตลาดพลังงานเพื่อคุ้มครองผู้ใช้พลังงาน ซึ่งเป็นแนวทางที่สอดคล้องกับบทบาทขององค์กรกำกับดูแลกิจการพลังงานของสหราชอาณาจักรดังปรากฏตามรายงานของสภาขุนนาง (House of Lords)⁸⁷ ซึ่งสภาขุนนางแห่งสหราชอาณาจักรได้เสนอให้มีการแก้ไข Electricity Act 1989 ในส่วนของบทบาทขององค์กรกำกับดูแลการประกอบกิจการก๊าซธรรมชาติและไฟฟ้า (Office of Gas and Electricity Markets หรือ “Ofgem”) ให้ตอบสนองต่อเป้าหมายเรื่องการมุ่งหน้าสู่สังคมคาร์บอนต่ำ

โดยอธิบายว่า Ofgem นั้นมีโซ่องค์กรด้านนโยบายพลังงานแต่ก็มีหน้าที่ที่จะต้องปรับตัวมิให้กลายเป็นอุปสรรคของประเทศในการส่งเสริมเป้าหมายการปล่อยคาร์บอนสุทธิเป็นศูนย์ (Net Zero)⁸⁸ นอกจากนี้ Ofgem กำลังประสบกับความเปลี่ยนแปลงจากการผลิตไฟฟ้าแบบกระจายศูนย์ที่ผู้ใช้ไฟฟ้าเริ่มผลิตไฟฟ้าเองและใช้ระบบกักเก็บไฟฟ้า และสร้างความยืดหยุ่นให้ระบบโครงข่ายไฟฟ้า อย่างไรก็ตาม Ofgem อาจใช้ความระมัดระวังอย่างยิ่งในการกำกับดูแลการประกอบกิจการดังกล่าวซึ่งอาจก่อให้เกิดความล่าช้าและไม่อนุญาตให้มีการประกอบกิจการที่เกิดขึ้นใหม่บางประการ⁸⁹

3.5 อัตราค่าบริการที่รองรับการเปลี่ยนผ่านทางพลังงาน

แม้ว่าจะมีการเพิ่มการแข่งขันในกิจการไฟฟ้าแล้ว กกพ. ก็ยังคงมีภารกิจสำคัญในการกำกับดูแลอัตราค่าบริการไฟฟ้าที่สะท้อนต้นทุนที่แท้จริงและยังทำให้ผู้ใช้ไฟฟ้าสามารถซื้อหาไฟฟ้าได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่ออัตราค่าไฟฟ้านั้นจะมีต้นทุนส่วนที่เกิดจากการใช้บริการระบบโครงข่ายไฟฟ้าซึ่งเป็นกิจการที่มีลักษณะผูกขาดโดยธรรมชาติ อย่างไรก็ตาม พ.ร.บ. การประกอบกิจการพลังงานฯ ยังขาดบทบัญญัติที่ให้อำนาจแก่ กกพ. ในการกำกับดูแลอัตราค่าบริการในตลาดไฟฟ้าแต่ละตลาดซึ่งมีระดับการแข่งขันไม่เท่ากันเพื่อให้ราคาไฟฟ้าสะท้อนต้นทุนการผลิตและจัดหาไฟฟ้าที่ลดลงตามความเป็นจริงตามลักษณะของการประกอบกิจการและตลาดไฟฟ้าที่เปลี่ยนแปลงไป นอกจากนี้ พ.ร.บ. การประกอบกิจการพลังงานฯ ยังไม่มีอำนาจในการกำกับดูแลให้มีการแก้ไขสัญญาซื้อขายไฟฟ้าระยะยาวเพื่อสร้างความยืดหยุ่นของราคาไฟฟ้าส่งผลให้ผู้ใช้ไฟฟ้าต้องจ่ายค่าไฟฟ้าในอัตราที่ถูกประกันตามสัญญาแม้ว่าในความเป็นจริงแล้วต้นทุนในการผลิตไฟฟ้าอาจลดลงแล้ว

⁸⁷ House of Lords, “The net zero transformation: delivery, regulation and the consumer,” p.3 [online] Available from : <https://committees.parliament.uk/publications/9141/documents/159550/default/> [9 April 2024]

⁸⁸ House of Lords, “The net zero transformation: delivery, regulation and the consumer,” p.3 [online] Available from : <https://committees.parliament.uk/publications/9141/documents/159550/default/> [9 April 2024]

⁸⁹ House of Lords, “The net zero transformation: delivery, regulation and the consumer,” p.3 [online] Available from : <https://committees.parliament.uk/publications/9141/documents/159550/default/> [9 April 2024]

3.5.1 เพิ่มรายละเอียดเกี่ยวกับปัจจัยเพื่อใช้เป็นฐานในการกำกับดูแลอัตราค่าบริการให้เหมาะสมกับกิจการไฟฟ้าแต่ละประเภท

กิจการไฟฟ้าแต่ละประเภทยังมีปัจจัยที่ใช้ในการพิจารณาถึงต้นทุนที่แท้จริง ภาระค่าใช้จ่าย และการให้ผลตอบแทนที่แตกต่างกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อการประกอบกิจการไฟฟ้านั้นเป็นกิจกรรมที่เกิดขึ้นใหม่ เช่น กิจการรวบรวมโหลดไฟฟ้า หรือการจัดการระบบจัดเก็บไฟฟ้า การประกอบกิจการโรงไฟฟ้าเสมือน และให้หมายความรวมถึงการดำเนินการดังกล่าวผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ⁹⁰ และกำหนดหลักเกณฑ์การกำกับดูแลการประกอบกิจการระบบโครงข่ายเพื่อรองรับการผลิตและส่งผ่านพลังงานแบบกระจายศูนย์ ดังนั้น เพื่อให้ กกพ. มีปัจจัยเพื่อใช้เป็นฐานในการกำกับดูแลอัตราค่าบริการให้เหมาะสมกับกิจการไฟฟ้าแต่ละประเภทจึงควรมีการบัญญัติมาตรา 65/1 ดังนี้

“มาตรา 65/1 ในการกำหนดอัตราค่าบริการของผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการไฟฟ้าตามมาตรา 65 อย่างน้อยให้คำนึงถึงต้นทุนในการประกอบกิจการไฟฟ้า ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานของกิจการไฟฟ้าตามที่ได้รับอนุญาตแต่ละประเภท และเกณฑ์อ้างอิงมาตรฐานของค่าใช้จ่ายดำเนินงานในการประกอบกิจการไฟฟ้า

ในการกำหนดอัตราค่าบริการสำหรับผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการไฟฟ้าที่มีระบบโครงข่ายไฟฟ้าให้คำนึงถึงมาตรฐานอัตราการสูญเสียเชิงพลังงานและมาตรฐานคุณภาพบริการของการประกอบกิจการระบบส่งและจำหน่ายไฟฟ้าที่มีประสิทธิภาพ

ในการกำหนดอัตราค่าบริการสำหรับผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการควบคุมระบบไฟฟ้าให้คำนึงถึงค่าใช้จ่ายในการให้บริการเสริมความมั่นคงของระบบไฟฟ้าในการกำหนดอัตราค่าบริการสำหรับผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการจำหน่ายไฟฟ้าให้คำนึงถึง ค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บค่าไฟฟ้าและให้บริการ”

การเพิ่มมาตรา 65/1 นี้จะช่วยทำให้ กกพ. มีอำนาจตามกฎหมายระดับพระราชบัญญัติในการกำกับอัตราค่าบริการ เช่น ค่าบริการรักษาความมั่นคงของระบบโครงข่ายจากการเชื่อมต่อและใช้บริการระบบโครงข่ายไฟฟ้าตามสัญญาซื้อขายไฟฟ้าระหว่างเอกชน และมีฐานทางกฎหมายที่ชัดเจนในการกำกับดูแลให้ผู้ผลิตและผู้ใช้ไฟฟ้าเหล่านี้เป็นผู้จ่ายค่าบริการดังกล่าว ความชัดเจนของฐานทางกฎหมายนี้จะทำให้ กกพ. สามารถอาศัยอำนาจตามมาตรา 68 ปรับอัตราค่าบริการหรือสั่งให้ผู้รับใบอนุญาตปรับอัตราค่าบริการในกรณีที่น่าเชื่อว่าอัตราค่าบริการไม่เหมาะสม อันเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงสภาพเศรษฐกิจ สังคม การลงทุนหรือเทคโนโลยี ซึ่งการฝ่าฝืนคำสั่งตามมาตรา 68 ดังกล่าวนั้น จะทำให้ผู้รับใบอนุญาตที่ฝ่าฝืนถูกลงโทษโดยต้องชำระค่าปรับทางปกครองตามมาตรา 128 แห่ง พ.ร.บ. การประกอบกิจการพลังงานฯ

⁹⁰ ข้อเสนอให้มีการแก้ไขมาตรา 5 แห่ง พ.ร.บ. การประกอบกิจการพลังงานฯ เสนอโดยคณะผู้วิจัย

นอกจากนี้ คณะผู้วิจัยยังเสนอให้ มีการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 65 (3/1) กำหนดหลักเกณฑ์ การกำหนดอัตราค่าบริการของผู้รับใบอนุญาตแต่ละประเภท ให้มีการจูงใจให้มีการผลิตและใช้ประโยชน์ จากพลังงานหมุนเวียนเพื่อสร้างความยั่งยืนทางพลังงานด้วย ตามข้อความดังนี้

มาตรา 65 ภายใต้นโยบายและแนวทางที่คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ ให้ความเห็นชอบให้คณะกรรมการกำหนดหลักเกณฑ์การกำหนดอัตราค่าบริการของผู้รับใบอนุญาตแต่ละ ประเภท โดยมีแนวทางดังต่อไปนี้

...

(3) ควรจูงใจให้มีการปรับปรุงประสิทธิภาพในการประกอบกิจการพลังงาน

(3/1) ควรจูงใจให้มีการผลิตและใช้ประโยชน์จากพลังงานหมุนเวียนเพื่อสร้างความยั่งยืนทาง พลังงาน โดยคำนึงถึงความเป็นกลางทางเทคโนโลยีการผลิตพลังงานแต่ละประเภท

ความชัดเจนในตัวบทกฎหมายระดับพระราชบัญญัติจะช่วยให้ กกพ. มีอำนาจตามกฎหมายใน การกำกับผู้ประกอบการระบบโครงข่ายให้กำหนดอัตราค่าบริการระบบโครงข่ายที่เหมาะสมและ สนับสนุนให้เกิดการผลิตและใช้ทรัพยากรพลังงานหมุนเวียนโดยได้รับการสนับสนุนจากผู้ประกอบการระบบ โครงข่ายที่จะคิดค่าบริการที่สมเหตุสมผล เช่น จะไม่คิดค่าบริการรักษาความสมดุลและความเชื่อถือได้ของ ระบบโครงข่ายในอัตราที่สูงจนกระทบต่อตลาดพลังงานหมุนเวียน หรือกำกับดูแลมิให้ผู้จำหน่ายไฟฟ้าที่มี ระบบจำหน่ายนั้นคิดค่าบริการมิเตอร์ส่วนที่เรียกเก็บแทนผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนสูงโดยปราศจากเหตุผลรองรับ เนื่องจากมีความเป็นไปได้ที่ผู้ประกอบการจำหน่ายไฟฟ้าที่มีระบบจำหน่ายนี้จะอยู่ในตลาดค้าปลีกไฟฟ้า ตลาดเดียวกับผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนที่ขายไฟฟ้าให้ผู้ซื้อไฟฟ้าตามสัญญาซื้อขายไฟฟ้าระหว่างเอกชนมิได้ขาย ให้ตัวผู้ประกอบการระบบจำหน่ายไฟฟ้า

มีข้อสังเกตว่า การแก้ไขกฎหมายระดับพระราชบัญญัติให้องค์กรกำกับดูแลมีอำนาจในการกำกับ ดูแลค่าบริการที่ผู้ผลิตและจำหน่ายไฟฟ้าจากทรัพยากรพลังงานหมุนเวียนต้องจ่ายเพื่อเชื่อมต่อและใช้ระบบ โครงข่ายไฟฟ้าของผู้ประกอบการระบบส่งหรือระบบจำหน่ายไฟฟ้าตามสัญญาซื้อขายไฟฟ้าระหว่าง เอกชนนั้น สอดคล้องกับแนวทางของกฎหมายว่าด้วยการประกอบกิจการไฟฟ้าในต่างประเทศ เช่น Electricity Act ของไต้หวัน (แก้ไขเมื่อวันที่ 28 มิถุนายน ค.ศ. 2023) ซึ่งบัญญัติรับรองสิทธิของผู้ผลิต (Renewable-Energy-Based Electricity Generating Enterprise) และผู้จำหน่ายไฟฟ้าจากทรัพยากร พลังงานหมุนเวียน (Renewable-Energy-Based Electricity Retailing Enterprise) ให้สามารถเรียกให้ ผู้ประกอบการระบบโครงข่ายไฟฟ้าไม่ว่าระบบส่งหรือระบบจำหน่ายส่งผ่านไฟฟ้าไปยังลูกค้าของตนได้ โดยเสียค่าตอบแทนตามปริมาณหน่วยไฟฟ้าที่มีการส่งผ่าน⁹¹ โดยกฎหมายกำหนดคณะกรรมการที่มีอำนาจ กำกับดูแลอัตราค่าบริการมีหน้าที่ตรวจสอบและอนุมัติค่าบริการระบบโครงข่ายข้างต้น⁹²

⁹¹ Article 10 of Para.1 of Electricity Law (as amended 28 June 2023) (Taiwan)

⁹² Article 10 of Para. 4 of Electricity Law (as amended 28 June 2023) (Taiwan)

นอกจากนี้ การแก้ไขกฎหมายโดยเพิ่ม (3/1) ตามข้อเสนอของงานวิจัยนี้ยังสอดคล้องกับแนวทางของมาตรา 61 แห่ง Electricity Law 2003 ของประเทศอินเดีย ซึ่งบัญญัติให้ Central Regulatory Commission มีอำนาจออกประกาศหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการกำหนดอัตราค่าบริการในกิจการไฟฟ้าตามมาตรา 61 (h) โดยจะต้องคำนึงถึง “การส่งเสริมการผลิตไฟฟ้าหรือระบบการผลิตไฟฟ้าร่วมกับไฟฟ้าที่ผลิตจากทรัพยากรพลังงานหมุนเวียน”⁹³

3.5.2 ให้อำนาจแก่ กกพ. ในการสนับสนุนให้มีการแก้ไขสัญญาซื้อขายไฟฟ้าที่รัฐได้ลงนามแล้ว

พ.ร.บ. การประกอบกิจการพลังงานฯ จะมีศักยภาพที่จะทำให้ผู้ใช้ไฟฟ้าไม่ต้องจ่ายค่าไฟฟ้าในราคาที่สร้างกำไรให้กับผู้ผลิตไฟฟ้าอันเป็นผลจากราคาไฟฟ้าที่ถูกกำหนดเอาไว้ตามสัญญาซื้อขายไฟฟ้าระยะยาวที่ได้ลงนามแล้วซึ่งอาจไม่ได้สะท้อนต้นทุนที่แท้จริงในการผลิตอีกต่อไป ก็ต่อเมื่อกฎหมายมีศักยภาพในการสร้างความยืดหยุ่นของราคาไฟฟ้าที่มีการรับซื้อแล้วโดยคำนึงถึงความเป็นธรรมทั้งต่อผู้ใช้ไฟฟ้าและผู้ผลิตไฟฟ้า

ดังนั้น ควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 91 แห่ง พ.ร.บ. การประกอบกิจการพลังงานฯ วรรคสอง (1/1) แห่ง พ.ร.บ. การประกอบกิจการพลังงานฯ กำหนดแบบมาตรฐานของสัญญาเกี่ยวกับการให้บริการพลังงานให้มีข้อกำหนดเกี่ยวกับการแก้ไขสัญญาอันเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงสภาพเศรษฐกิจ สังคม การลงทุน หรือเทคโนโลยี และเพิ่มเติมวรรคสามของมาตรา 91 ให้สามารถแก้ไขสัญญาเกี่ยวกับการให้บริการพลังงานได้หากเข้าเงื่อนไขข้างต้นเพื่อป้องกันความเสียหายที่อาจจะเกิดขึ้น และเพื่อให้สัญญาเกี่ยวกับการให้บริการพลังงานสามารถปรับเปลี่ยนไปตามสถานการณ์ด้านเศรษฐกิจ สังคม การลงทุน หรือเทคโนโลยีที่เปลี่ยนแปลงได้อย่างเหมาะสมได้ และเพิ่มเติม (1/1) ในวรรคหนึ่งเพื่อให้คู่สัญญาทราบว่าสามารถมีการแก้ไขสัญญาดังกล่าวได้ จึงได้เพิ่มข้อกำหนดเกี่ยวกับการแก้ไขสัญญาอันเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงสภาพเศรษฐกิจ สังคม การลงทุน หรือเทคโนโลยีให้เป็นข้อกำหนดที่จะต้องมีในแบบมาตรฐานของสัญญาเกี่ยวกับการให้บริการพลังงานด้วย

⁹³ ในประเทศไทย คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติจะเป็นผู้ใช้อำนาจในการกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการกำหนดราคาพลังงานให้สอดคล้องกับนโยบายและแผนการบริหารและพัฒนาพลังงานของประเทศตามมาตรา 6(2) แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ พ.ศ. 2535 โดยยังไม่ได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับกำหนดอัตราค่าบริการเพื่อส่งเสริมการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานหมุนเวียน

มาตรา 91 ให้คณะกรรมการมีอำนาจออกประกาศกำหนดแบบมาตรฐานของสัญญาเกี่ยวกับการให้บริการพลังงาน และจะกำหนดยกเว้นให้สัญญาใดไม่ต้องเป็นไปตามแบบมาตรฐานของสัญญาก็ได้ แบบมาตรฐานของสัญญาเกี่ยวกับการให้บริการพลังงานอย่างน้อยจะต้อง

(1) มีข้อกำหนดเกี่ยวกับหน้าที่และความรับผิดชอบของผู้รับใบอนุญาตและผู้ใช้พลังงานที่ชัดเจน

(1/1) มีข้อกำหนดเกี่ยวกับการแก้ไขสัญญาอันเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงสภาพเศรษฐกิจ สังคม การลงทุน หรือเทคโนโลยี

(2) ไม่มีข้อกำหนดที่เป็นการจำกัดการใช้ประโยชน์ของผู้ใช้พลังงานโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร

(3) ไม่มีข้อกำหนดที่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติหรือกีดกันผู้ใช้พลังงานอย่างไม่เป็นธรรม

ให้นำความในวรรคหนึ่ง และวรรคสอง (1/1) มาใช้กับสัญญาซื้อขายไฟฟ้าสำหรับการรับซื้อไฟฟ้าจากผู้ผลิตไฟฟ้าด้วย และหากคณะกรรมการ เห็นว่ามีการเปลี่ยนแปลงสภาพเศรษฐกิจ สังคม การลงทุน หรือเทคโนโลยี ที่ส่งผลกระทบต่อต้นทุนในการประกอบกิจการพลังงานหรือเพิ่มภาระให้กับผู้ใช้ไฟฟ้าอย่างมีนัยสำคัญ หากมีผู้ได้รับผลกระทบแจ้งต่อคณะกรรมการหรือคณะกรรมการเห็นเองคณะกรรมการอาจเรียกคู่สัญญาดังกล่าวมาเจรจาเพื่อตกลงร่วมกันแก้ไขข้อกำหนดเกี่ยวกับประโยชน์ สิทธิ และหน้าที่ตามสัญญาให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงนั้น ทั้งนี้ เมื่อได้ข้อยุติแล้ว ให้คู่สัญญาดำเนินการตามข้อยุตินั้น

การสร้างควมยืดหยุ่นในการคิดอัตราค่าไฟฟ้าซึ่งสะท้อนถึงต้นทุนการผลิตไฟฟ้าที่มีความเป็นพลวัตเปลี่ยนแปลงไปตามสภาพเศรษฐกิจ สังคม การลงทุน หรือเทคโนโลยีนั้น สอดคล้องกับแนวคิดเรื่องราคาไฟฟ้าที่มีความเป็นพลวัต (Dynamic Electricity Price Contract) ตาม EU Electricity Directive⁹⁴ อย่างไรก็ตาม สำหรับสัญญาซื้อขายไฟฟ้าที่ได้ลงนามแล้วนั้น การแก้ไขสัญญาซึ่งส่งผลกระทบต่อราคาไฟฟ้านั้นส่งผลกระทบต่อสิทธิของผู้ผลิตไฟฟ้าที่ได้รับสัญญาซื้อขายไฟฟ้าไปแล้ว เนื่องจากหากผู้ผลิตไฟฟ้าเหล่านี้มักจะมีภาระทางการเงิน และจำเป็นที่จะต้องได้รับเงินคืนทุนเพื่อชำระเงินกู้โดยเฉพาะอย่างยิ่งต่อธนาคารในกรณีรับสินเชื่อโครงการ (Project Finance) กล่าวคือ ธนาคารผู้ให้กู้จะได้รับการชำระเงินกู้คืนจากรายรับของโครงการผลิตไฟฟ้าซึ่งธนาคารผู้ให้กู้จะพิจารณาถึงผลตอบแทนของผู้กู้ตามสัญญาซื้อขายไฟฟ้าด้วย⁹⁵ ระยะเวลาการได้รับผลตอบแทนที่ได้คำนวณเอาไว้แล้ว ดังนั้น คณะผู้วิจัยจึงมีได้เสนอให้ กกพ. มีอำนาจเหนือฝ่ายเดียวสั่งให้มีการแก้ไขสัญญาซื้อขายไฟฟ้าโดยตรงเนื่องจากจะส่งผลกระทบต่อผู้มีส่วนได้เสียอื่นโดยเฉพาะอย่างยิ่งธนาคารผู้ให้กู้ในกรณีที่โครงการได้รับการสนับสนุนทางการเงินแบบสินเชื่อโครงการ หากแต่เรียกให้ผู้ผลิตและผู้รับซื้อมาเจรจากันโดยคำนึงถึงความปลอดภัยของสภาพเศรษฐกิจ สังคม การลงทุน หรือเทคโนโลยี ที่ส่งผลกระทบต่อต้นทุนในการประกอบกิจการพลังงาน

⁹⁴ Article 2 (15) of Directive (EU) 2019/944 on common rules for the internal market for electricity (EU Electricity Directive)

⁹⁵ Mohamed Badissy et al., “Understanding Power Purchase Agreements (Second Edition),” p.108 [online] Available from : <https://cldp.doc.gov/sites/default/files/PPA%20Second%20Edition%20Update.pdf> [12 May 2024]

4. บทสรุป

พ.ร.บ. การประกอบกิจการพลังงานฯ กำลังเผชิญหน้ากับความท้าทายจากการประกอบกิจการพลังงานและความต้องการพลังงานที่เปลี่ยนแปลงไปจากช่วงเวลาที่ถูกกฎหมายถูกร่างและตราขึ้น อุตสาหกรรมไฟฟ้าของประเทศไทยเริ่มต้นจากความพยายามของรัฐที่จะผลิตและจัดหาพลังงานผ่านระบบรวมศูนย์ ผู้ใช้ไฟฟ้าเพียงรอรับไฟฟ้า ณ จุดจำหน่ายโดยไม่ได้ผลิตไฟฟ้าเองและไม่ได้มีการซื้อขายไฟฟ้าโดยตรงระหว่างกันเองโดยไม่ผ่านรัฐในฐานะตัวกลาง แต่เมื่อเวลาผ่านไปไฟฟ้าสามารถถูกผลิตขึ้นจากทรัพยากรพลังงานหมุนเวียนแบบกระจายศูนย์โดยผู้ใช้ไฟฟ้าบางราย ในขณะที่ผู้ใช้ไฟฟ้าบางรายก็มีความต้องการซื้อขายไฟฟ้างดงามโดยมิได้ซื้อจากรัฐ การซื้อขายไฟฟ้าระหว่างเอกชนโดยตรงนั้นเกิดขึ้นโดยผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์ซึ่งเปิดโอกาสให้มีการซื้อขายโดยอัตโนมัติ อีกทั้งมีการซื้อขายและส่งมอบไฟฟ้าแบบเสมือนได้ และมีความเป็นไปได้ที่จะมีการส่งไฟฟ้าที่เหลือไปยังตลาดในต่างประเทศ

อย่างไรก็ตาม ตาม พ.ร.บ. การประกอบกิจการพลังงานฯ ฉบับปัจจุบัน กกพ. ไม่มีอำนาจตามกฎหมายในการออกใบอนุญาตการประกอบกิจการพลังงานให้กับบุคคลที่จะประกอบกิจการจัดเก็บไฟฟ้าซึ่งมิได้ผลิตไฟฟ้าได้ ไม่อาจกำหนดให้มีใบอนุญาตสำหรับการประกอบกิจการโรงไฟฟ้าเสมือนและการให้บริการเชื่อมโยงอุปสงค์และอุปทานไฟฟ้าผ่านแพลตฟอร์มดิจิทัลได้เนื่องจากการประกอบกิจการนี้ได้อีกทั้งยังไม่อาจออกใบอนุญาตสำหรับบุคคลที่ประสงค์จะประกอบกิจการรวบรวมโหลดไฟฟ้าเพื่อสนับสนุนการทำงานของแพลตฟอร์มอิเล็กทรอนิกส์หรือโรงไฟฟ้าเสมือนได้ ซึ่งเรียกได้ว่ากฎหมายในปัจจุบันมีข้อจำกัดในการเปิดตลาดของการประกอบกิจการเหล่านี้และขณะเดียวกันก็ไม่อาจเป็นฐานทางกฎหมายให้ กกพ. กำกับดูแลการประกอบกิจการเหล่านี้ได้

เมื่อนิยามของ “กิจการไฟฟ้า” ตาม พ.ร.บ. การประกอบกิจการพลังงานฯ เป็นอุปสรรคต่อการเข้าสู่ตลาดไฟฟ้าที่เกิดขึ้นใหม่และไม่รองรับการกำกับดูแลการประกอบกิจการของ กกพ. จึงควรมีการแก้ไขนิยามของกิจการไฟฟ้าตามกฎหมายในปัจจุบันให้รวมถึงการประกอบกิจการนำเข้าและการส่งออกไฟฟ้า การควบคุมระบบไฟฟ้า การรวบรวมโหลดไฟฟ้า หรือการจัดการระบบจัดเก็บไฟฟ้า การประกอบกิจการโรงไฟฟ้าเสมือน และให้หมายรวมถึงการประกอบกิจการพลังงานผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศด้วย

นอกจากนี้ พ.ร.บ. การประกอบกิจการพลังงานฯ ยังควรรับรองสถานะของผู้ใช้ไฟฟ้าที่ผลิตไฟฟ้าได้เองให้ชัดเจนเพื่อให้บุคคลกลุ่มนี้สามารถผลิต ใช้ และขายไฟฟ้าได้ตามกฎหมาย และถูกกำกับดูแลโดย กกพ. ได้ และควรมีการแก้ไข พ.ร.บ. การประกอบกิจการพลังงานฯ เพื่อให้อำนาจแก่ กกพ. ในการกำหนดปริมาณการผลิตสูงสุดของผู้ใช้ไฟฟ้าที่ผลิตไฟฟ้าได้เอง ประกอบกับการตราพระราชกฤษฎีกาเวนหน้าที่ในการขอรับใบอนุญาตตามมาตรา 47 วรรคสามแห่ง พ.ร.บ. การประกอบกิจการพลังงานฯ จะมีส่วนช่วยสนับสนุนให้ผู้ผลิตไฟฟ้าได้เองสามารถเข้าสู่ตลาดผลิตและจำหน่ายไฟฟ้าที่ผลิตจากทรัพยากรหมุนเวียนได้มากขึ้น

เมื่อมีการผลิตและใช้ไฟฟ้าที่ผลิตจากทรัพยากรพลังงานหมุนเวียนมากยิ่งขึ้นและผู้ผลิตอาจขายไฟฟ้าเหล่านี้ให้กับผู้ใช้ไฟฟ้าโดยตรง ระบบโครงข่ายไฟฟ้าของผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการระบบโครงข่ายไฟฟ้า เช่น กฟผ. กฟน. และ กฟภ. จะกลายเป็นโครงสร้างพื้นฐานของรัฐที่ถูกใช้เพื่อส่งผ่านไฟฟ้าตามสัญญาซื้อขายไฟฟ้าระหว่างเอกชนซึ่งอาจมีการส่งมอบไฟฟ้าจริงหรือส่งมอบแบบเสมือน การไฟฟ้าทั้งสามจะกลายเป็นผู้มีบทบาทในการเป็นผู้ให้บริการระบบโครงข่ายไฟฟ้ามิได้เป็นผู้รับซื้อไฟฟ้าเพื่อนำเอาไฟฟ้าไปจำหน่ายในตลาดค้าปลีกไฟฟ้าตามโครงสร้างกิจการไฟฟ้าแบบผู้รับซื้อไฟฟ้าย่อยอีกต่อไป อย่างไรก็ตาม มาตรา 81 แห่ง พ.ร.บ. การประกอบกิจการพลังงานฯ ยังขาดความชัดเจนว่าผู้ใช้ไฟฟ้าที่ผลิตไฟฟ้าได้เองจะสามารถใช้และเชื่อมต่อกับระบบโครงข่ายไฟฟ้าเพื่อให้การไฟฟ้าส่งไฟฟ้าไปยังผู้ใช้ไฟฟ้ารายอื่นได้หรือไม่ นอกจากนี้ ยังขาดรายละเอียดที่ข้อกำหนดระบบโครงข่ายไฟฟ้าจะต้องมีเพื่อสร้างความชัดเจนเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ของผู้ใช้ระบบโครงข่ายที่ผลิตไฟฟ้าจากทรัพยากรพลังงานหมุนเวียนซึ่งจำหน่ายไฟฟ้าเข้าระบบโครงข่ายไฟฟ้าเพื่อให้ผู้ประกอบการระบบโครงข่ายนำเอาไฟฟ้าจะจ่ายให้กับผู้ใช้ไฟฟ้าปลายทาง

ดังนั้น จึงควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 81 แห่ง พ.ร.บ. การประกอบกิจการพลังงานฯ ให้รับรองสิทธิในการเชื่อมต่อและใช้ระบบโครงข่ายไฟฟ้าของทั้งผู้ประกอบการพลังงานและผู้ใช้ไฟฟ้าที่ผลิตไฟฟ้าได้เองและเพื่อให้ผู้รับใบอนุญาตที่มีระบบโครงข่ายมีส่วนในการสนับสนุนการเกิดขึ้นของการผลิตไฟฟ้าจากทรัพยากรพลังงานหมุนเวียนแล้ว จึงควรมีการเพิ่มเติมมาตรา 81/1 ใน พ.ร.บ. การประกอบกิจการพลังงานฯ เพื่อเพิ่มเติมหน้าที่ของผู้ประกอบการระบบโครงข่ายให้คำนึงถึงการให้ระบบโครงข่ายของผู้ผลิตไฟฟ้าจากทรัพยากรพลังงานหมุนเวียนอีกด้วย โดยรายละเอียดจะเป็นหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และรายละเอียดของข้อกำหนดระบบโครงข่าย เพื่อความชัดเจนต่อทั้งผู้ใช้บริการและผู้ให้บริการระบบโครงข่าย เช่น หากผู้ผลิตไฟฟ้าจากแสงอาทิตย์มีความพร้อมที่จะควบคุมแรงดันและความถี่ของไฟฟ้าและจัดการกำลังสูญเสียของไฟฟ้า ตลอดจนรักษาคุณภาพของไฟฟ้าที่จะมีการจ่ายเข้าระบบโครงข่ายได้

เมื่อการผลิตและใช้ไฟฟ้าจากทรัพยากรพลังงานหมุนเวียนมากยิ่งขึ้นโดยการซื้อขายและส่งมอบไฟฟ้าดังกล่าวสามารถดำเนินการโดยผ่านสัญญาซื้อขายไฟฟ้าระหว่างเอกชนแสดงให้เห็นว่าแท้จริงแล้วการผลิตและค้าปลีกไฟฟ้านั้นเป็นกิจการที่แข่งขันได้ และเป็นการประกอบกิจการในตลาดที่สามารถแยกกับการประกอบกิจการระบบโครงข่ายไฟฟ้าซึ่งเป็นกิจการที่มีลักษณะผูกขาดโดยธรรมชาติได้ ธุรกรรมการซื้อขายไฟฟ้าและการส่งมอบไฟฟ้าเหล่านี้กลายเป็นสิ่งที่ผู้ซื้อและผู้ขาย ผู้ให้และผู้ให้บริการระบบโครงข่ายไฟฟ้ามีปฏิสัมพันธ์กันในตลาดไฟฟ้าที่มีการแข่งขันได้โดยสภาพ

อย่างไรก็ตาม การใช้อำนาจกำกับดูแลของ กกพ. ตามกฎหมายดังกล่าวกลับประสบปัญหาในทางปฏิบัติ เนื่องจากสภาพข้อเท็จจริงที่ว่าเจ้าของระบบโครงข่ายไฟฟ้า เช่น กฟน. และ กฟภ. ยังประกอบกิจการในตลาดไฟฟ้าอื่นอีกด้วย กล่าวคือ เป็นทั้งเจ้าของระบบจำหน่ายและผู้จำหน่ายไฟฟ้า สภาพข้อเท็จจริงนี้อาจทำให้ กฟน. และ กฟภ. ซึ่งเป็นผู้ค้าปลีกไฟฟ้าไม่ประสงค์ให้ผู้ค้าปลีกไฟฟ้าย่อยอื่นใช้ประโยชน์จากระบบจำหน่ายไฟฟ้าของตนเพื่อแข่งขันกับตนเองในตลาดค้าปลีกไฟฟ้า กล่าวคือสร้างอุปสรรคต่อคู่แข่งในตลาดเดียวกัน

ด้วยเหตุนี้ พ.ร.บ. การประกอบกิจการพลังงานฯ จึงควรถูกแก้ไขโดยเพิ่มบทบัญญัติเกี่ยวกับการเกิดขึ้นและพัฒนาการของตลาดไฟฟ้าเพื่อให้ผู้เข้าร่วมในตลาดสามารถประกอบกิจการแข่งขันกันได้อย่างเป็นธรรม ไม่ถูกเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม ตามลักษณะของตลาดไฟฟ้าโดยบัญญัติให้ชัดเจนว่าตลาดผลิตไฟฟ้า ตลาดค้าส่งไฟฟ้าและตลาดค้าปลีกไฟฟ้านั้น เป็นตลาดที่มีการแข่งขันได้ และควรมีการบัญญัติถึงรูปแบบลักษณะของธุรกรรมในตลาดไฟฟ้าที่ถูกจัดตั้งขึ้นตามมาตรา 103/6 โดยอาจมีทั้งการซื้อขายไฟฟ้าระยะยาวระหว่างผู้ผลิตไฟฟ้ารายใหญ่และผู้รับซื้อไฟฟ้าในปริมาณมาก ซึ่งเกิดขึ้นในตลาดค้าส่งไฟฟ้าและการซื้อขายไฟฟ้าระหว่างผู้ใช้ไฟฟ้าด้วยกันเองซึ่งมีลักษณะเป็นการซื้อขายทันที การแก้ไขเพิ่มเติม พ.ร.บ. การประกอบกิจการพลังงานฯ ตามข้อเสนอเหล่านี้จะทำให้ พ.ร.บ. การประกอบกิจการพลังงานฯ มีเนื้อหาของกฎหมายที่รองรับการเปลี่ยนผ่านทางพลังงานโดยเฉพาะอย่างยิ่งในมิติของการเปิดเสรีและเพิ่มการแข่งขันในกิจการพลังงาน

ส่วนการประกอบกิจการระบบโครงข่ายนั้นก็ควรถูกกำหนดให้ชัดเจนว่าเป็นการประกอบกิจการในตลาดไฟฟ้าที่ไม่สามารถมีการแข่งขันเนื่องจากเป็นมีลักษณะผูกขาดโดยธรรมชาติ ซึ่งจะต้องมีการกำกับดูแลให้มีความเหมาะสมโดยมิได้พึ่งพาการเพิ่มคุณภาพและลดราคาจากการแข่งขันระหว่างผู้ประกอบการ นอกจากนี้ ควรบัญญัติหน้าที่ของผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการระบบโครงข่ายไฟฟ้าให้ต้องไม่เป็นอุปสรรคต่อการจัดตั้งและพัฒนาของตลาดไฟฟ้าตามที่ กพข. ให้ความเห็นชอบการตั้งตลาดพลังงานตามที่ กกพ. เสนอ

อย่างไรก็ตาม การส่งเสริมการแข่งขันในกิจการไฟฟ้าแม้จะเป็นองค์ประกอบสำคัญของการเปลี่ยนผ่านทางพลังงาน แต่ก็เพียงองค์ประกอบหนึ่งเท่านั้น การเปลี่ยนผ่านทางพลังงานยังต้องอาศัยการกำกับดูแลที่มีศักยภาพรองรับและส่งเสริมการประกอบกิจการพลังงานที่สอดคล้องกับการเปลี่ยนผ่านทางพลังงาน เช่น ความเป็นไปได้ที่ผู้ผลิตไฟฟ้าจะผลิตไฟฟ้าที่ได้ปราศจากคาร์บอนจริงแต่เอาไฟฟ้าดังกล่าวมาขายโดยอ้างว่าเป็นไฟฟ้าที่ปราศจากคาร์บอน เช่น การผลิตไฟฟ้าโดยอาศัยไฮโดรเจนสีเทา ซึ่งนอกจากจะเป็นการเอาเปรียบผู้ซื้อแล้ว ยังส่งผลให้ประเทศไทยไม่อาจปฏิบัติตามพันธกรณีระหว่างประเทศ เช่น UNFCCC และ Paris Agreement ดังนั้น จึงควรมีการเพิ่มบทบัญญัติ พ.ร.บ. การประกอบกิจการพลังงานฯ ให้ กกพ. สามารถกำกับกิจการพลังงานให้เป็นไปตามมาตรฐานตามกรอบความร่วมมือระหว่างประเทศด้านพลังงานและสิ่งแวดล้อมที่มีผลผูกพันประเทศไทยซึ่งจะสามารถถูกใช้เป็นฐานของอำนาจของ กกพ. กำหนดเงื่อนไขและรายละเอียดของพลังงานหมุนเวียนโดยจำกัดมิให้มีการใช้ไฮโดรเจนที่ผลิตจากเชื้อเพลิงฟอสซิล และกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับไฮโดรเจนคาร์บอนต่ำเพิ่มเติม

แม้ว่าจะมีการเพิ่มการแข่งขันในกิจการไฟฟ้าแล้ว กกพ. ก็ยังคงมีภารกิจสำคัญในการกำกับดูแลอัตราค่าบริการไฟฟ้าที่สะท้อนต้นทุนที่แท้จริงและมีราคาที่เหมาะสมผล โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่ออัตราค่าไฟฟ้านั้นจะมีต้นทุนส่วนที่เกิดจากการใช้บริการระบบโครงข่ายไฟฟ้าซึ่งเป็นกิจการที่มีลักษณะผูกขาดโดยธรรมชาติ อย่างไรก็ตาม พ.ร.บ. การประกอบกิจการพลังงานฯ ยังขาดบทบัญญัติที่ให้อำนาจแก่ กกพ. ในการกำกับดูแลอัตราค่าบริการในตลาดไฟฟ้าแต่ละตลาดซึ่งมีระดับการแข่งขันไม่เท่ากันเพื่อให้ราคาไฟฟ้า

สะท้อนต้นทุนการผลิตและจัดหาไฟฟ้าที่ลดลงตามความเป็นจริงตามลักษณะของการประกอบกิจการและตลาดไฟฟ้าที่เปลี่ยนแปลงไป นอกจากนี้ พ.ร.บ. การประกอบกิจการพลังงานฯ ยังไม่มีอำนาจในการกำกับดูแลให้มีการแก้ไขสัญญาซื้อขายไฟฟ้าระยะยาวเพื่อสร้างความยืดหยุ่นของราคาไฟฟ้า ส่งผลให้ผู้ซื้อไฟฟ้าต้องจ่ายค่าไฟฟ้าในอัตราที่ถูกประกันตามสัญญาแม้ว่าในความเป็นจริงแล้วต้นทุนในการผลิตไฟฟ้าอาจลดลงแล้ว

ด้วยเหตุนี้ เพื่อให้ กกพ. มีหลักเกณฑ์ตามกฎหมายระดับพระราชบัญญัติเพื่อใช้เป็นเกณฑ์อ้างอิงในการกำกับดูแลอัตราค่าบริการให้เหมาะสมกับกิจการไฟฟ้าแต่ละประเภทจึงควรมีการบัญญัติมาตรา 65/1 ให้ กกพ. กำกับดูแลอัตราค่าบริการโดยให้คำนึงถึงต้นทุนในการประกอบกิจการไฟฟ้า ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานของกิจการไฟฟ้าตามที่ได้รับอนุญาตแต่ละประเภท และเกณฑ์อ้างอิงมาตรฐานของค่าใช้จ่ายดำเนินงานในการประกอบกิจการไฟฟ้า โดยบัญญัติให้ชัดเจนว่าค่าบริการสำหรับผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการไฟฟ้าที่มีระบบโครงข่ายไฟฟ้าให้คำนึงถึงมาตรฐานอัตราการสูญเสียเชิงพลังงาน และมาตรฐานคุณภาพบริการของการประกอบกิจการระบบส่งและจำหน่ายไฟฟ้าที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งจะช่วยให้ผู้ใช้บริการระบบโครงข่ายเพื่อส่งมอบไฟฟ้าตามสัญญาซื้อขายระหว่างเอกชนนั้นต้อง “จ่าย” ค่าบริการส่วนนี้โดยไม่ผลักระงับกับบุคคลที่ไม่ได้รับประโยชน์จากการส่งผ่านไฟฟ้างกล่าวไม่ว่าจะเป็นการส่งหน่วยไฟฟ้าจริงหรือเป็นการส่งมอบแบบเสมือน

นอกจากนี้ พ.ร.บ. การประกอบกิจการพลังงานฯ ควรถูกแก้ไขเพิ่มเติมให้มีศักยภาพที่จะทำให้ผู้ใช้ไฟฟ้าไม่ต้องจ่ายค่าไฟฟ้าในอัตราราคาที่สร้างกำไรให้กับผู้ผลิตไฟฟ้าอันเป็นผลจากราคารับซื้อไฟฟ้าที่ถูกกำหนดเอาไว้ตามสัญญาซื้อขายไฟฟ้าระยะยาวที่ได้ลงนามแล้ว โดยไม่มีข้อสัญญาที่ทำให้เกิดความยืดหยุ่นในการคิดอัตราค่าไฟฟ้าซึ่งอาจต่ำลงจากการเปลี่ยนแปลงสภาพเศรษฐกิจ สังคม การลงทุน หรือเทคโนโลยี ดังนั้น ควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 91 วรรคสอง (1/1) แห่ง พ.ร.บ. การประกอบกิจการพลังงานฯ กำหนดแบบมาตรฐานของสัญญาเกี่ยวกับการให้บริการพลังงานให้มีข้อกำหนดเกี่ยวกับการแก้ไขสัญญาอันเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงสภาพเศรษฐกิจ สังคม การลงทุน หรือเทคโนโลยีที่ส่งผลต่อต้นทุนในการประกอบกิจการพลังงานหรือเพิ่มภาระให้กับผู้ใช้ไฟฟ้าอย่างมีนัยสำคัญ สำหรับสัญญาซื้อขายไฟฟ้าที่ได้ลงนามแล้วนั้น ควรมีการแก้ไขมาตรา 91 โดยเพิ่มวรรคสามให้อำนาจแก่ กกพ. ในการสนับสนุนให้มีการแก้ไขสัญญาซื้อขายไฟฟ้าที่รัฐได้ลงนามแล้ว หากมีผู้ได้รับผลกระทบแจ้งต่อ กกพ. หรือ กกพ. เห็นเอง โดย กกพ. อาจเรียกคู่สัญญาดังกล่าวมาเจรจาเพื่อตกลงร่วมกันแก้ไขข้อกำหนดเกี่ยวกับประโยชน์ สิทธิ และหน้าที่ตามสัญญาให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของต้นทุนในการผลิตหรือจัดหาไฟฟ้านั้น