



ที่ พน ๐๑๐๐/๓๒๕

กระทรวงพลังงาน

ศูนย์เอนเนอียคอมเพล็กซ์ อาคารบี

ถนนวิภาวดีรังสิต กรุงเทพฯ ๑๐๕๐๐

๑๕ กรกฎาคม ๒๕๖๘

เรื่อง ขอชี้แจงข้อมูลเกี่ยวกับรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการใช้ไฟฟ้าพลังงานแสงอาทิตย์ พ.ศ.

เรียน เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

อ้างถึง หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๗/๑๖๖๘๒ ลงวันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๖๘

ตามหนังสือที่อ้างถึง สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีขอให้กระทรวงพลังงานจัดทำข้อมูลเกี่ยวกับรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายของร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการใช้ไฟฟ้าพลังงานแสงอาทิตย์ พ.ศ. โดยชี้แจงเหตุผลความจำเป็นว่าเหตุใดจึงไม่สามารถดำเนินการโดยการแก้ไขกฎหมายที่มีอยู่แทนการตราพระราชบัญญัติขึ้นใหม่อีกฉบับหนึ่ง และขอให้เสนอข้อมูลการวิเคราะห์รายละเอียดเกี่ยวกับผลกระทบต้องประมาณที่ภาครัฐต้องสูญเสียรายได้ ซึ่งจะกระทบต้องประมาณของรัฐอย่างมีนัยสำคัญ รวมทั้งการดำเนินการดังกล่าวเป็นการดำเนินการกิจกรรม มาตรการหรือโครงการที่ก่อให้เกิดภาระต้องประมาณ หรือภาระทางการเงินในอนาคต ซึ่งต้องมีการจัดทำแผนบริหารจัดการกิจกรรม มาตรการ หรือโครงการ ประมาณการรายจ่ายแหล่งเงินที่ใช้ตลอดระยะเวลาดำเนินการ เพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีด้วย ความละเอียดแจ้งแล้ว นั้น

กระทรวงพลังงาน พิจารณาแล้วเห็นว่า เรื่องดังกล่าวมีประเด็นที่จะขอชี้แจงข้อมูลเกี่ยวกับรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายของร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการใช้ไฟฟ้าพลังงานแสงอาทิตย์ พ.ศ. ดังนี้

ประเด็นที่ ๑ เหตุผลความจำเป็นว่าเหตุใดจึงไม่สามารถดำเนินการโดยการแก้ไขกฎหมายที่มีอยู่แทนการตราพระราชบัญญัติขึ้นใหม่อีกฉบับหนึ่ง

ร่างกฎหมายฉบับนี้บัญญัติขึ้นใหม่ไม่ได้มีกฎหมายเดิมทำนองเดียวกันมาก่อน โดยเป็นกฎหมายในลักษณะ “ส่งเสริม” การใช้พลังงานสะอาดเพื่อผลิตไฟฟ้าพลังงานไฟฟ้าถือเป็นส่วนหนึ่งของแนวคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable Development) และเพื่อช่วยลดภาระค่าใช้จ่ายด้านพลังงานของประชาชนโดยเป็นนโยบายสำคัญและเร่งด่วนของรัฐบาล พระราชบัญญัติส่งเสริมการใช้ไฟฟ้าพลังงานแสงอาทิตย์ พ.ศ. เป็นกฎหมายฉบับใหม่ ซึ่งในปัจจุบันประเทศไทยยังไม่เคยมีกฎหมายในลักษณะเช่นนี้สำหรับการติดตั้งระบบการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานแสงอาทิตย์หรือระบบโซลาร์เซลล์ อีกทั้งกฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบันก็มีใช้กฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เป็นการ “ส่งเสริม” เช่นเดียวกับกฎหมายฉบับดังกล่าว แต่เป็นการนำกฎหมายที่มีอยู่ของหน่วยงานของรัฐต่าง ๆ ในปัจจุบันที่มีวัตถุประสงค์เป็นการ “ควบคุม” มาเทียบเคียงบังคับใช้กับการติดตั้งระบบผลิตไฟฟ้าจากพลังงานแสงอาทิตย์ของประชาชน อีกทั้ง บรรดากฎหมายเหล่านั้นได้กำหนดให้ประชาชนต้องยื่นเรื่องขออนุญาตกับหลายหน่วยงานและหลายขั้นตอน ทำให้เกิดความล่าช้าและไม่สะดวกกับประชาชนอันไม่สอดคล้องกับนโยบายรัฐบาล อีกทั้ง

/กฎหมาย...

กฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบันแต่ละฉบับยังมีวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ที่แตกต่างกันและยังอยู่ภายใต้การกำกับดูแลและนโยบายที่แตกต่างกันด้วย หากจะดำเนินการโดยการแก้ไขกฎหมายที่ใช้บังคับกับกรณีดังกล่าวในปัจจุบันซึ่งนอกจากจะไม่ใช่มติที่เกี่ยวข้อโดยตรงแล้วยังจะต้องเป็นอำนาจหน้าที่ของหลายหน่วยงานของรัฐที่อยู่ภายใต้ นโยบายและการบริหารจัดการที่แตกต่างกัน จะยิ่งทำให้เกิดความล่าช้าและความเข้าใจในนโยบายรัฐบาลในกรณีนี้ที่แตกต่างกัน เป็นอุปสรรคต่อทั้งการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายรัฐบาลและการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนที่ประสงค์จะใช้ไฟฟ้าจากพลังงานแสงอาทิตย์เพื่อลดภาระค่าใช้จ่ายด้านพลังงาน ทั้งนี้ มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องในปัจจุบัน เช่น กฎหมายประกอบกิจการพลังงาน กฎหมายว่าด้วยโรงงาน กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร กฎหมายว่าด้วยการผังเมือง กฎหมายว่าด้วยการพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน กฎหมายว่าด้วยการไฟฟ้านครหลวง และกฎหมายว่าด้วยการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค เป็นต้น ซึ่งล้วนมีวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ของกฎหมายไม่ใช่เพื่อ “ส่งเสริม” การใช้ไฟฟ้าจากพลังงานแสงอาทิตย์เลย ดังนั้น จึงไม่อาจดำเนินการโดยการแก้ไขกฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบันแทนการตราพระราชบัญญัติฉบับใหม่ดังกล่าวได้ โดยจำเป็นต้องร่างกฎหมายลักษณะ “ส่งเสริม” การใช้พลังงานไฟฟ้าจากพลังงานแสงอาทิตย์เป็นการเฉพาะ เพื่อยกเว้นขั้นตอนการขออนุญาตจากหลายหน่วยงานให้มีความเป็นเอกภาพ และทันต่อสถานการณ์ของเทคโนโลยีที่เปลี่ยนแปลงไปอยู่ตลอดเวลา

นอกจากนั้น กฎหมายฉบับใหม่นี้ยังจะมีส่วนในการกำกับดูแลการกำจัดการอุปกรณาระบบพลังงานแสงอาทิตย์โดยเฉพาะระบบจัดเก็บพลังงาน (แบตเตอรี่) ซึ่งขณะนี้มีการใช้กันอย่างแพร่หลายจึงต้องมีการกำจัดอย่างถูกวิธีเพื่อป้องกันไม่ให้เป็นภัยต่อสุขภาพประชาชนและรักษาสีสิ่งแวดล้อม

ดังนั้น ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการใช้ไฟฟ้าพลังงานแสงอาทิตย์ พ.ศ. จึงมุ่งหมาย ที่จะเป็นกฎหมายกลางที่เป็นการ “ส่งเสริม” และเกี่ยวข้องกับการติดตั้ง การผลิต และการใช้ไฟฟ้าจากพลังงานแสงอาทิตย์ของประชาชนเป็นการเฉพาะซึ่งไม่มีกฎหมายเช่นเดียวกันนี้ในปัจจุบัน โดยร่างกฎหมายนี้จะใช้ระบบการแจ้งติดตั้งตามกฎเกณฑ์ที่หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องประกาศให้ประชาชนทราบล่วงหน้าผ่านกระทรวงพลังงานเพียงหน่วยงานเดียวแทนการที่ต้องยื่นขออนุญาตไปยังหน่วยงานต่าง ๆ หลายหน่วยงาน ทั้งนี้ หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องสามารถตรวจสอบความถูกต้องของการติดตั้งและสามารถสั่งการให้แก้ไขข้อผิดพลาดในการติดตั้งต่อไปได้ ซึ่งจะทำให้เกิดความสะดวก รวดเร็ว และประหยัดแก่ประชาชน และยังช่วยลดปัญหาการทุจริตประทุมิชอบ ที่สำคัญคือเป็นไปตามนโยบายสำคัญและเร่งด่วนของรัฐบาล รวมทั้งยังเป็นประโยชน์แก่รัฐบาลในอันที่จะเร่งพัฒนาและสนับสนุนประชาชนและภาคเอกชนให้สามารถผลิตไฟฟ้าใช้ได้เองด้วยระบบพลังงานแสงอาทิตย์ อันเป็นการส่งเสริมเศรษฐกิจและพลังงานไฟฟ้าสีเขียวของประเทศให้ทันต่อสถานการณ์โลกอีกด้วย

ประเด็นที่ ๒ การเสนอข้อมูลการวิเคราะห์รายละเอียดเกี่ยวกับผลกระทบต่อบประมาณที่ภาครัฐต้องสูญเสียรายได้ ซึ่งจะกระทบต่อบประมาณของรัฐอย่างมีนัยสำคัญ เป็นเงินถึง ๔๕๐,๐๐๐.๐๐ ล้านบาท รวมทั้งการดำเนินการดังกล่าวเป็นการดำเนินกิจกรรม มาตรการ หรือโครงการที่ก่อให้เกิดภาระต่อบประมาณ หรือภาระทางการคลังในอนาคต จึงต้องมีการจัดทำแผนบริหารจัดการกิจกรรม มาตรการ หรือโครงการ ประมาณการรายจ่าย แหล่งเงินที่ใช้ตลอดระยะเวลาดำเนินการ เพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี

จากการตรวจสอบพบว่าตัวเลขความเสียหายจำนวน ๔๕๐,๐๐๐.๐๐ ล้านบาท ที่กล่าวมานั้น เป็นตัวเลขที่ไม่น่าจะถูกต้อง และเมื่อสอบถามเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องของกรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงานที่เป็นผู้คิดคำนวณตัวเลขดังกล่าวแล้วยอมรับว่าเป็นการประมาณการที่ผิดพลาด กล่าวคือ ประมาณการว่าจะทำให้

การไฟฟ้าฝ่ายจำหน่ายสูญเสียรายได้ค่าธรรมเนียมการขอเชื่อมต่อระบบไฟฟ้าพลังงานแสงอาทิตย์เข้ากับโครงข่ายไฟฟ้าของการไฟฟ้าฝ่ายจำหน่ายทั้งระบบเป็นเงินถึง ๓๑๔,๔๖๐.๐๐ ล้านบาท ขณะที่สูญเสียรายได้ค่าจำหน่ายไฟฟ้าเพียง ๑๘๑,๐๐๐.๐๐ ล้านบาท รวมทั้งสิ้น ๔๙๕,๔๖๐.๐๐ ล้านบาท โดยประมาณการว่าจะมีผู้ติดตั้งระบบผลิตไฟฟ้าพลังงานแสงอาทิตย์ที่คิดเป็นปริมาณไฟฟ้าทั้งสิ้นประมาณ ๓๕,๐๐๐ เมกะวัตต์ ในขณะที่กำลังผลิตไฟฟ้าของประเทศมีประมาณ ๕๕,๗๐๗ เมกะวัตต์ และมีความต้องการใช้ไฟฟ้าเฉลี่ยทั้งหมดเพียง ๒๕,๐๐๐ เมกะวัตต์ จึงเป็นไปได้ที่จะมีผู้ใช้ไฟฟ้าเฉพาะจากพลังงานแสงอาทิตย์เพียงอย่างเดียวสูงถึง ๓๕,๐๐๐ เมกะวัตต์ เกินกว่าความต้องการใช้ไฟฟ้าที่ผลิตจากเชื้อเพลิงและพลังงานทุกประเภทที่มีเพียง ๒๕,๐๐๐ เมกะวัตต์ เท่านั้น ตัวเลขการประมาณการดังกล่าวจึงคลาดเคลื่อนเกินเลยจากความเป็นจริงเป็นอย่างมาก

ในส่วนของรายได้ค่าธรรมเนียมการขอเชื่อมต่อระบบไฟฟ้าพลังงานแสงอาทิตย์เข้ากับโครงข่ายไฟฟ้าของการไฟฟ้าฝ่ายจำหน่ายนั้น จากการตรวจสอบพบว่า ณ ปี ๒๕๖๗ ค่าธรรมเนียมดังกล่าวในส่วนของการไฟฟ้านครหลวงมีเพียงประมาณ ๓๐,๔๔๗,๙๒๐.๐๐ บาท และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคมีเพียงประมาณ ๑๕๖,๖๕๑,๐๔๘.๐๐ บาท รวมเป็นเงินทั้งสิ้นเพียง ๑๘๗,๐๙๘,๙๖๘.๐๐ บาท เท่านั้น ตัวเลขการสูญเสียรายได้ในส่วนนี้ที่ประมาณการไว้ว่าจะมีจำนวนเงินสูงถึง ๓๑๔,๔๖๐.๐๐ ล้านบาท จึงเป็นการประมาณการที่สูงกว่าสภาพความเป็นจริง ณ ปัจจุบันถึงประมาณ ๓๑๔,๒๗๒.๐๐ ล้านบาท ซึ่งเป็นตัวเลขที่คลาดเคลื่อนเกินเลยจากความเป็นจริงเป็นอย่างยิ่ง

ในส่วนของรายได้ภาครัฐจากการจำหน่ายไฟฟ้าที่สูญเสียรายได้ค่าจำหน่ายไฟฟ้าประมาณ ๑๘๑,๐๐๐.๐๐ ล้านบาท นั้น ก็เช่นเดียวกัน เป็นการประมาณการจำนวนผู้ใช้ไฟฟ้าที่จะขอติดตั้งระบบผลิตไฟฟ้าพลังงานแสงอาทิตย์ถึงประมาณ ๑.๒๙ ล้านราย คิดเป็นปริมาณไฟฟ้า ๓๕,๐๐๐ เมกะวัตต์ ซึ่งเป็นตัวเลขที่เกินกว่าความต้องการไฟฟ้าทั้งระบบ จึงเป็นการคลาดเคลื่อนจากความเป็นจริงดังที่กล่าวมา อย่างไรก็ตาม การสนับสนุนให้ประชาชนและภาคเอกชนใช้ไฟฟ้าจากพลังงานแสงอาทิตย์หรือระบบโซลาร์เซลล์นี้ย่อมกระทบต่อรายได้จากการจำหน่ายไฟฟ้าของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตและฝ่ายจำหน่าย แต่ในขณะเดียวกันกลับจะช่วยให้ภาครัฐลดรายจ่ายจากการนำเข้าเชื้อเพลิงจากต่างประเทศเพื่อนำมาผลิตไฟฟ้า ได้แก่ ก๊าซธรรมชาติเหลว (LNG) ซึ่งมีราคาแพงและรัฐไม่สามารถควบคุมราคาได้ รวมถึงลดการซื้อไฟฟ้าจากโรงไฟฟ้าเอกชนด้วย อันจะส่งผลทำให้เป็นการลดต้นทุนการผลิตไฟฟ้าซึ่งจะเป็นประโยชน์แก่ประชาชน และทำให้รัฐสามารถควบคุมราคาไฟฟ้าให้ถูกลงตามนโยบายสำคัญและเร่งด่วนของรัฐบาลได้ด้วย

นอกจากนั้น เมื่อพิจารณาปริมาณรวมกำลังการผลิตไฟฟ้าในปี ๒๕๖๗ ทั้งหมดประมาณ ๕๕,๗๐๗ เมกะวัตต์ จะพบว่าการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) ผลิตไฟฟ้าเองเป็นสัดส่วน ๒๙% (๑๖,๒๖๑ เมกะวัตต์) เท่านั้น ส่วนที่เหลืออีก ๗๑% เป็นการนำเข้าจากต่างประเทศ และจ้างเอกชนผลิต โดยจำแนกได้ดังนี้

- ๑) ผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนขนาดเล็กมาก (VSPP) คิดเป็น ๘% จำนวนการผลิต ๔,๒๙๓ เมกะวัตต์
- ๒) ผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนขนาดเล็ก (SPP) คิดเป็น ๑๗% จำนวนการผลิต ๙,๓๒๐ เมกะวัตต์
- ๓) ผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนขนาดใหญ่ (IPP) คิดเป็น ๓๕% จำนวนการผลิต ๑๙,๕๙๙ เมกะวัตต์
- ๔) นำเข้าจากต่างประเทศ คิดเป็น ๑๑% จำนวนการผลิต ๖,๒๓๕ เมกะวัตต์

/จากข้อมูล...

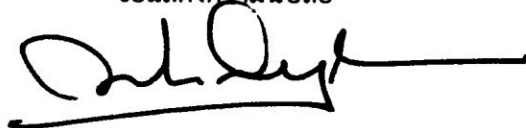
จากข้อมูลข้างต้น ปรากฏว่า ณ สิ้นปี พ.ศ. ๒๕๖๗ กฟผ. มีรายได้ ๖๕๔,๗๐๖.๐๐ ล้านบาท โดยมีภาระค่าใช้จ่ายที่เป็นต้นทุนไฟฟ้าทั้งสิ้น ๕๔๔,๑๕๓.๐๐ ล้านบาท แบ่งเป็นค่าเชื้อเพลิงในส่วนของ กฟผ. เอง เป็นเงินเพียง ๑๐๑,๒๓๒.๐๐ ล้านบาท แต่เป็นส่วนที่ กฟผ. ซื้อไฟฟ้าจากโรงไฟฟ้าเอกชนมาจำหน่ายให้ประชาชนสูงถึง ๔๖๐,๘๕๘.๐๐ ล้านบาทต่อปี ซึ่งในจำนวนนี้เป็นค่าไฟฟ้าที่ประชาชนต้องจ่ายให้โรงไฟฟ้าเอกชนขนาดใหญ่ (IPP) เป็นเงินถึง ๑๘๖,๖๐๗.๐๐ ล้านบาทต่อปี ดังนั้น หากจะมีกรณีที่ได้รายได้ของ กฟผ. หรือการไฟฟ้าฝ่ายจำหน่ายลดลงจากการใช้ไฟฟ้าจากพลังงานแสงอาทิตย์ของประชาชนแล้ว ผู้ที่จะสูญเสียรายได้ดังกล่าวเป็นหลักจึงเป็นโรงไฟฟ้าเอกชนมิใช่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตหรือฝ่ายจำหน่าย จึงไม่เป็นที่รัฐต้องสูญเสียรายได้จากการออกพระราชบัญญัติส่งเสริมการใช้ไฟฟ้าพลังงานแสงอาทิตย์ พ.ศ. ... อย่างมีนัยสำคัญแต่ประการใดทั้งสิ้น

ดังนั้น การสนับสนุนส่งเสริมให้ประชาชนผลิตกระแสไฟฟ้าใช้เองจากพลังงานแสงอาทิตย์หรือระบบโซลาร์เซลล์นี้ นอกจากจะเป็นวิธีการสำคัญที่จะลดภาระของประเทศในการนำเข้าก๊าซธรรมชาติเหลว (LNG) และเป็นการลดต้นทุนการผลิตไฟฟ้าของประเทศแล้ว ยังจะเป็นการช่วยลดการใช้จ่ายเงินตราต่างประเทศจำนวนมากที่รัฐต้องนำไปชำระเป็นค่าก๊าซธรรมชาติเหลว (LNG) ส่งผลให้การขาดดุลการค้าระหว่างประเทศลดน้อยลง และลดภาระค่าใช้จ่ายด้านพลังงานให้ประชาชนรวมทั้งลดภาระการติดต่อหน่วยงานราชการอันเป็นนโยบายสำคัญและเร่งด่วนของรัฐบาล และยังจะทำให้ประเทศบรรลุผลจากคำมั่นของนายกรัฐมนตรีของประเทศไทยในคราวประชุมรัฐภาคีกรอบอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ สมัยที่ ๒๖ หรือ COP๒๖ (จัดขึ้นระหว่างวันที่ ๓๑ ตุลาคม - ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๖๔ ณ เมืองกลาสโกว์ สหราชอาณาจักร) ด้วย

จากเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการใช้ไฟฟ้าพลังงานแสงอาทิตย์ พ.ศ. ... นี้ ไม่มีกระทบต่องบประมาณและการสูญเสียรายได้ภาครัฐอย่างมีนัยสำคัญ และเป็นประโยชน์ทั้งกับรัฐและประชาชน เป็นการลดการขาดดุลการค้าระหว่างประเทศ เป็นการสนับสนุนให้ประชาชนเข้าถึงแหล่งพลังงานราคาถูก ลดภาระค่าใช้จ่ายภาคครัวเรือน ลดการซื้อไฟฟ้าจากโรงไฟฟ้าเอกชนที่มีต้นทุนสูง และสร้างความมั่นคงทางพลังงานให้ประชาชนสามารถผลิตไฟฟ้าใช้เองได้ทั้งในเขตเมืองและพื้นที่ห่างไกล อันเป็นนโยบายสำคัญและเร่งด่วนของรัฐบาล

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณาดำเนินการต่อไป

ขอแสดงความนับถือ



(นายพิเชษฐ์ สาสีรัฐวิภาค)

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงาน

สำนักงานรัฐมนตรี กระทรวงพลังงาน

โทร. ๐ ๒๑๔๐ ๖๕๔๖

โทรสาร ๐ ๒๑๔๐ ๖๐๕๒

ไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์ : moen.minister@energy.go.th