

ปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายในการประกอบกิจการไฟฟ้า
โดยภาคเอกชน

วินชัย ทัดตมน์ส

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

พ.ศ. 2548

ISBN: 974-9746-14-7

Problems and legal obstacles in Electricity Generating by Private Sector

Winchai Tattamanas



A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements

for the Degree of Master of Laws

Department of Law

Graduate School, Dhurakij Pundit University

2005

ISBN: 974-9746-14-7

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์นี้สำเร็จลงได้ด้วยดีก็ด้วยความกรุณาของท่าน ศ.ดร.ไพฑิษฐ์ พิพัฒน์กุล กรรมการกฤษฎีกา ซึ่งเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ที่ได้มีความเมตตาและกรุณาอย่างยิ่ง ที่ได้สละเวลาอันมีค่าเพื่อให้คำแนะนำ ข้อเสนอแนะและความช่วยเหลือในการจัดทำ วิทยานิพนธ์เล่มนี้ ท่านศาสตราจารย์ ดร.สุรพล นิติไกรพจน์ อธิการบดี มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ที่ได้กรุณาให้ความรู้และคำแนะนำ ท่านรองศาสตราจารย์ ดร.กมล ชัย รัตนสกาวงศ์ ที่ได้กรุณาเป็นประธานสอบและให้ความช่วยเหลือแนะนำ ท่านอาจารย์ ชวลิต พิชาลัย ผู้อำนวยการสำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน ที่ได้กรุณารับเป็นกรรมการ ผู้ทรงคุณวุฒิ และได้ให้คำแนะนำและเอกสารที่มีประโยชน์มากมายเกี่ยวกับการประกอบกิจการ ไฟฟ้าของประเทศ รองศาสตราจารย์ดร.มนตรี รูปสุวรรณ ที่ได้กรุณาให้ความเมตตาและสละ เวลาเข้าร่วมเป็นกรรมการสอบ นอกจากนี้ท่านอาจารย์ ดร.พีรพันธ์ พาลุสุข ที่ได้กรุณาแนะนำ อาจารย์ที่ปรึกษาและให้ความรู้ทางวิชาการที่เป็นประโยชน์อย่างยิ่ง ผู้เขียนขอกราบ ขอบพระคุณทุกท่านมา ณ ที่นี้

นอกจากนี้ ผู้เขียนขอขอบพระคุณครูอาจารย์ทุกท่านที่ได้ประสิทธิ์ประสาทวิชา ความรู้แก่ผู้เขียน ผู้ประพันธ์ตำราและบทความต่างๆ ซึ่งผู้เขียนใช้ในการค้นคว้าอ้างอิงในการ ทำวิทยานิพนธ์นี้ และขอกราบขอบพระคุณและรำลึกถึงไว้ด้วยความกตัญญูทุกเวที

อนึ่ง หากวิทยานิพนธ์นี้มีคุณค่าและมีประโยชน์ต่อการศึกษาค้นคว้าของผู้ที่สนใจ ผู้เขียนขออุทิศให้แก่พระบรมวงศ์เธอกรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์ บุพการี และผู้มีพระคุณทุก ท่าน ส่วนความผิดพลาดและข้อบกพร่องใดๆ ผู้เขียนขอน้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียว

วินชัย ทัตตมณัส

สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อภาษาไทย	ฅ
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	จ
กิตติกรรมประกาศ	ฉ

บทที่

1	บทนำ	
1	1	1
2	1	3
3	1	3
4	1	4
5	1	5
6	1	5
2	พลังงานไฟฟ้า และแนวคิดในการให้ภาคเอกชนประกอบกิจการผลิตไฟฟ้า	
1	1	6
	1.1	6
	1.2	7
2	1	7
3	1	8
	3.1	8
	3.2	8
	3.3	9
	3.4	10
	3.5	11
4	1	11
5	1	12

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

6	รูปแบบการประกอบกิจการผลิตไฟฟ้าโดยภาคเอกชน	13
6.1	ผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนรายใหญ่หรือผู้ผลิตไฟฟ้าอิสระ	14
6.2	ผู้ผลิตไฟฟ้ารายนเล็ก	15
6.3	ผู้ผลิตและจำหน่ายไฟฟ้าและไอน้ำโดยระบบ Cogeneration เพื่อใช้ในกลุ่มอุตสาหกรรมโดยที่ไม่มีการขายไฟฟ้าให้กับ กฟผ.	23
6.4	ผู้ผลิตไฟฟ้าเพื่อใช้เอง	23
7	ภารกิจในการจัดหาพลังงาน	23
3	กฎหมายเกี่ยวกับการประกอบกิจการผลิตไฟฟ้าโดยภาคเอกชน	
1	กฎหมายเกี่ยวกับพลังงานโดยตรงของประเทศไทย	25
1.1	ไฟฟ้า	25
1.2	น้ำมันปิโตรเลียม	25
1.3	ก๊าซ	26
1.4	แร่	26
1.5	นิวเคลียร์	26
2	การแบ่งกลุ่มกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประกอบกิจการไฟฟ้าโดยภาคเอกชน ในประเทศไทย	26
2.1	กฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยตรง	27
2.2	กฎหมายกลางที่เกี่ยวข้อง	27
3	การวิเคราะห์กฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการประกอบกิจการไฟฟ้า โดยภาคเอกชน.....	28
3.1	พระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ พ.ศ. 2535	28
3.2	พระราชบัญญัติการพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน พ.ศ. 2535	31

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

3.3 พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511	32
3.4 ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 วันที่ 26 มกราคม 2515	33
3.5 พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545	38
- การจัดส่วนราชการที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับ การประกอบกิจการไฟฟ้าโดยเอกชน	38
- การโอนกิจการบริหารและอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการ	39
- การแก้ไขบทบัญญัติให้สอดคล้องกับการโอนอำนาจหน้าที่ ของส่วนราชการ	40
4 การวิเคราะห์กฎหมายกลางที่เกี่ยวข้องกับการประกอบกิจการไฟฟ้า โดยภาคเอกชน	45
4.1 พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518	45
4.2 พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520	47
4.3 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535	48
4.4 พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535	49
4.5 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็น สาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539	51
4.6 พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522	54
5 การปฏิบัติตามกฎหมายในแต่ละรูปแบบของ การผลิตไฟฟ้าโดยเอกชน	55
5.1 ผู้ผลิตไฟฟ้าประเภทที่ 1 ผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนรายใหญ่ หรือผู้ผลิตไฟฟ้าอิสระ (Independent Power Producer : IPP)	56
- ขั้นตอนที่ 1 ในขั้นเตรียมการ	57
- ขั้นตอนที่ 2 ในขั้นตอนการขออนุญาต	65
- ขั้นตอนที่ 3 ในขั้นตอนการผลิตกระแสไฟฟ้า	80
5.2 ผู้ผลิตไฟฟ้าประเภทที่ 2 ผู้ผลิตไฟฟ้ารายเล็ก (Small Power Producer : SPP)	82

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

5.3 ผู้ผลิตไฟฟ้าประเภทที่ 3 ผู้ผลิตและจำหน่ายไฟฟ้า และไอน้ำโดยระบบ Cogeneration เพื่อใช้ในกลุ่ม อุตสาหกรรมโดยที่ไม่มีการขายไฟฟ้าให้กับ กฟผ.	86
5.4 ผู้ผลิตไฟฟ้าประเภทที่ 4 ผู้ผลิตไฟฟ้าเพื่อใช้เอง	87
6 กรณีปัญหาและอุปสรรคในการขอใบอนุญาตของผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชน โครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้าบ่อนอกและหินกรูด จังหวัดประจวบคีรีขันธ์	88
6.1 ความเป็นมาของโครงการ.....	88
6.2 การยื่นคำขออนุญาตต่างๆที่เกี่ยวข้อง	89
4 การประกอบกิจการไฟฟ้าในประเทศสหรัฐอเมริกา	
1 ประเภทของผู้ผลิตไฟฟ้าในสหรัฐอเมริกา	92
1.1 กิจการไฟฟ้าสาธารณูปโภค (Utilities)	92
1.1.1 กิจการไฟฟ้าที่นักลงทุนเป็นเจ้าของ (Investor-owned)	93
1.1.2 กิจการไฟฟ้าที่รัฐบาลกลางเป็นเจ้าของ (Federally owned)	94
1.1.3 กิจการไฟฟ้าที่สาธารณชนอื่นเป็นเจ้าของ (Other publicly owned)	94
1.1.4 กิจการไฟฟ้าที่สหกรณ์เป็นเจ้าของ (Cooperatively owned)	94
1.2 กิจการไฟฟ้าที่ไม่เป็นสาธารณูปโภค (Nonutilities)	95
1.2.1 การแบ่งประเภทตามหลักเกณฑ์ของ“คณะกรรมการ ข้อบังคับด้านพลังงานแห่งรัฐบาลกลาง” (Federal Energy Regulatory Commission : FERC) และการใช้เทคโนโลยี	95
1.2.2 การแบ่งประเภทตามกลุ่มอุตสาหกรรมหลัก	95

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

2	กฎหมายสำคัญที่ออกโดยรัฐบาลกลางในส่วนที่เกี่ยวข้องกับ การประกอบกิจการไฟฟ้าในประเทศสหรัฐอเมริกา	96
2.1	พระราชบัญญัตินโยบายข้อบังคับด้านสาธารณูปโภค ค.ศ. 1978 (Public Utility Regulatory Policies Act 1978 : PURPA)	96
2.2	พระราชบัญญัตินโยบายพลังงาน ค.ศ. 1992 (The Energy Policy Act 1992 : EPA)	97
2.3	คำสั่งของคณะกรรมการข้อบังคับด้านพลังงานแห่งรัฐบาลกลาง (FERC) ที่ 888 ว่าด้วย “การส่งเสริมให้มีการแข่งขันในกิจการไฟฟ้า และการชดเชยค่าติดตั้งในกิจการผลิตไฟฟ้าและระบบสายส่งไฟฟ้า” ..	97
2.4	พระราชบัญญัติบริษัทโฮลดิ้งด้านไฟฟ้าสาธารณูปโภค ค.ศ. 1935 (The Public Utility Holding Company Act of 1935 : PUHCA)	99
2.5	พระราชบัญญัตินโยบายสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ค.ศ. 1969 (National Environment Policy Act 1969 : NEPA)	100
2.6	พระราชบัญญัตินโยบายการมีส่วนร่วมของสาธารณะ ค.ศ. 1981 (Public Participation Policy ACT 1981)	100
3	การประกอบกิจการไฟฟ้าในมลรัฐแคลิฟอร์เนีย	101
3.1	กระบวนการยื่นคำขอรับใบอนุญาตก่อสร้างโรงไฟฟ้า	101
	- ผู้ที่มีสิทธิยื่นคำขอรับรอง	103
	- การประชุมเบื้องต้น	103
	- สถานที่ยื่นคำขอ	103
	- ข้อมูลและเอกสารที่ใช้ประกอบคำขอ	103
	- ค่าธรรมเนียม	104
	- ขั้นตอนการประเมินและขั้นตอนของ“คำขอสำหรับการรับรอง”	104
	- ก่อนยื่นคำขอ	105
	- ยื่นคำขอ	105
	- ข้อมูลเพียงพอ	105

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
- หาข้อมูลเพิ่มเติม	105
- วิเคราะห์	106
- การรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน	106
- การตัดสินใจ	106
- ระยะเวลาการตัดสินใจอนุญาต	106
- กรณีที่คณะกรรมการพลังงานฯ ให้อนุญาตได้โดยระยะเวลาอันสั้น ..	107
- สิทธิและหน้าที่ของผู้ได้รับอนุญาต	107
- ความรับผิดชอบของคณะกรรมการพลังงานฯ ภายหลังจากการอนุญาต	108
- หน่วยงานอื่นที่ผู้ยื่นคำขอต้องติดต่อก่อนยื่นคำขอ	108
3.2 ขอบเขตอำนาจในการพิจารณาอนุญาตก่อสร้างโรงไฟฟ้า	108
4 การขายไฟฟ้า	109
4.1 การขายไฟฟ้าระหว่างมลรัฐ	109
4.2 การขายไฟฟ้าภายในมลรัฐแคลิฟอร์เนีย	111
5 วิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายของผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชน	
1 กิจการผลิตไฟฟ้าโดยเอกชนต้องขอใบอนุญาตต่างๆจาก หน่วยงานของรัฐที่มีอยู่หลายหน่วยงานตามกฎหมาย แต่ฉบับทำให้มีขั้นตอนหลายขั้นตอนที่ต้องทำต่อเนื่อง กันไปหรือทำพร้อมกันไป ซึ่งบางหน่วยงานมีความซ้ำซ้อนกัน และบางหน่วยงานอาจไม่มีความจำเป็นต้องเข้ามาควบคุม กิจการผลิตไฟฟ้าอาจไม่จำเป็นต้องเข้ามาควบคุมกิจการไฟฟ้า	114
1.1) ขั้นตอนการขออนุญาตมีหลายขั้นตอน	114
การขออนุญาตมีความซ้ำซ้อนหรือการขออนุญาต บางอย่างอาจไม่มีความจำเป็น	116
1.2) กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน	117

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

1.3) ภาครัฐไม่มีนโยบายที่แน่นอนในเรื่องของระยะเวลาและปริมาณการรับซื้อไฟฟ้าจากผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชน	121
6 บทสรุปและข้อเสนอแนะ	
1 บทสรุป	124
2 ข้อเสนอแนะ	125
2.1 การแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติพ.ศ. 2535 โดยบัญญัติให้คณะกรรมการที่ตั้งขึ้นโดยคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ (กพช.) มีอำนาจหน้าที่เพิ่มขึ้นให้เหมาะสม	125
2.2 การแก้ไขเพิ่มเติมประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 58 โดยการแก้ไขเพิ่มเติมข้อ 3 (7) กิจการไฟฟ้า ว่าไม่รวมถึงกิจการไฟฟ้าประเภทผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนรายใหญ่(IPP)	129
บรรณานุกรม	131
ภาคผนวก	137
ตาราง 1. เปรียบเทียบกำลังผลิตไฟฟ้าที่ต้องขอความเห็นชอบจากหน่วยราชการ ..	138
ตาราง 2. แสดงชื่อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการผลิตไฟฟ้าในแต่ละประเภท	139
ประวัติผู้เขียน	140

หัวข้อวิทยานิพนธ์	ปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายในการประกอบกิจการไฟฟ้า โดยภาคเอกชน
ชื่อนักศึกษา	วินชัย ทัดตมนัส
อาจารย์ที่ปรึกษา	ศ.ดร. ไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล
สาขาวิชา	นิติศาสตร์
ปีการศึกษา	2547

บทคัดย่อ

ตามที่รัฐได้สนับสนุนและส่งเสริมให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการผลิตไฟฟ้าในรูปแบบของผู้ผลิตไฟฟ้าอิสระและผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนรายเล็กโดยการขายไฟฟ้าที่ผลิตได้ให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) เพื่อเป็นการลดภาระการลงทุนในภาครัฐและลดหนี้สินของภาครัฐ รวมทั้งช่วยพัฒนาตลาดทุน และรัฐได้มีการออกกฎหมายและแก้ไขกฎหมายบางฉบับเพื่อให้รองรับกับการประกอบกิจการผลิตไฟฟ้าโดยเอกชนให้สามารถกระทำได้ตามกฎหมายและสามารถจำหน่ายไฟฟ้าได้โดยมี กฟผ. เป็นผู้รับซื้อไฟฟ้าตามสัญญาซื้อขายไฟฟ้าที่มีกำหนดระยะเวลาไว้ยาวเพื่อให้เอกชนมีความคุ้มค่าต่อการลงทุน โดยได้ลงนามในสัญญาซื้อขายไฟฟ้าจากโครงการผู้ผลิตไฟฟ้าอิสระ จำนวน 7 โครงการ รวมกำลังผลิต 5,944 เมกะวัตต์ และตอบรับซื้อไฟฟ้าจากโครงการผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนรายเล็ก จำนวน 53 โครงการ รวมกำลังผลิต 2,259 เมกะวัตต์

ในการศึกษาวิจัยพบว่า กฎหมายบางฉบับที่มีการบัญญัติขึ้นมาใหม่รวมทั้งกฎหมายที่ได้รับการแก้ไขเพื่อรองรับนโยบายที่รัฐให้การส่งเสริมนั้น บางฉบับมีผลเป็นการส่งเสริมและสนับสนุนในการประกอบกิจการไฟฟ้าโดยภาคเอกชน แต่บางฉบับยังไม่เอื้ออำนวยต่อภาคเอกชนเท่าที่ควร โดยเฉพาะการที่ภาคเอกชนจะต้องเข้ามาเกี่ยวข้องกับกฎหมายที่สำคัญต่อการประกอบกิจการหลายฉบับ รวมทั้งกฎหมายอื่นๆ อีกหลายฉบับเช่นกัน อันมีผลให้ภาคเอกชนมีภาระในการดำเนินการขออนุญาตจากหน่วยงานต่างๆ ของรัฐหลายหน่วยงานและบ้างต้องกระทำต่อเนื่องกันไป บ้างก็สามารถกระทำพร้อมกันไป อีกทั้งเป็นการซ้ำซ้อนกัน และไม่เป็นการแน่นอนว่าจะได้รับอนุญาตหรืออนุมัติได้ครบถ้วนตามกฎหมายทุกฉบับ และตั้งแต่ปี พ.ศ. 2535 เป็นต้นมา รัฐได้มีการประกาศรับซื้อไฟฟ้าประเภทผู้ผลิตไฟฟ้าอิสระเพียงครั้งเดียว โดยยังไม่มีการกำหนดนโยบายที่แน่ชัดว่าจะให้เอกชนเข้ามามีบทบาทในการผลิตไฟฟ้าเพิ่มขึ้น

อีกหรือไม่ แม้ว่าปริมาณความต้องการการใช้ไฟฟ้าที่คาดการณ์ว่าจะต้องมีเพิ่มขึ้นอย่างแน่นอนในอนาคต

ดังนั้น เพื่อให้มีการแก้ไขปัญหาอุปสรรคดังกล่าว จึงต้องมีการปรับปรุงพระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ในเรื่องอำนาจของคณะกรรมการที่แต่งตั้งโดยคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติโดยให้มีอำนาจเพิ่มขึ้นในส่วนที่เกี่ยวกับการอนุญาตและดำเนินการในการประกอบกิจการผลิตไฟฟ้า รวมทั้ง มีการแก้ไขประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 ลงวันที่ 26 มกราคม 2515 ให้สอดคล้องกัน

Thesis Title : Problems and legal obstacles in Electricity Generating
by Private Sector
Name : Winchai Tattamanas
Thesis Advisor : Prof.Dr Phaisith Phipatanakul
Department : Law
Year : 2004

Abstract

As the government has promoted private sector to participate in electricity generating in the form of Independent Power Producer and the Small Power Producer by selling the output power to Electricity Generating Authority of Thailand (EGAT). In order to minimize investment cost of public sector and decreasing debt of government and also to develop capital market, the government promulgated laws and amended some regulation to support private in electricity generating. In addition, EGAT will purchase electricity generated by Private Sector by way of Power Purchase Agreement. The said agreement will determine long term contract for benefit of nonpublic party. EGAT signed PPA with private enterprise in 7 Independent Power Producer projects all together 5,944 Megawatt. Furthermore, EGAT also purchase power from 53 small producers with 2,259 Megawatt.

The research found that some statutes enacted to sponsor government policy in supporting private enterprise to generate electricity. However, some codes are not supportive. Especially, private enterprises have to deal with several related codes and burden private sectors in filing applications for permits where more than one government agency issues such permission. These are pile up works of administrative agencies and uncertainty of grant of permits. Since B.E. 2535, government announced category of Independent Power Producer only once and also no certain policy for private to have role in generating electricity. Although, there is expectation the need of power to be increase in the future.

Therefore, in order to solve such problems the National Energy Policy Council Act B.E. 2535 should be amended. In part of authority of commission assigned by the National Energy Policy Council by empowering scope of licensing and allowing production of energy. Including reform the Revolution Announcement , volume 58 dated 26 January B.E. 2515, to comply with the said Act.

บทที่ 1

บทนำ

1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในอดีตการประกอบกิจการพลังงานหลายประเภท รัฐเป็นผู้ดำเนินการหรือดำเนินการในรูปของกิจการรัฐวิสาหกิจหรือไม่ก็อยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของรัฐอย่างเข้มงวด ไม่ว่าจะเป็นการควบคุมโดยทางกฎหมายหรือโดยองค์กรหรือคณะกรรมการที่ได้รับมอบอำนาจในการกำกับดูแล รวมถึงการแทรกแซงของรัฐในลักษณะการให้ประกอบกิจการโดยการให้สัมปทาน สาเหตุที่รัฐดำเนินการดังกล่าวนี้มาจากเหตุผลทางเศรษฐกิจเป็นสำคัญโดยตั้งอยู่บนพื้นฐานที่ว่ากิจการพลังงานเป็นกิจการผูกขาดโดยธรรมชาติ (Natural Monopoly) ซึ่งหากมีการแข่งขันในกิจการลักษณะนี้จะทำให้สังคมสูญเสียทางเศรษฐกิจไปโดยเปล่าประโยชน์จากการไม่ใช้ความประหยัดต่อขนาด (Economics of Scale)

อย่างไรก็ดี ในปัจจุบันความจำเป็นดังกล่าวได้เปลี่ยนไป เนื่องจากเทคโนโลยีด้านพลังงานได้พัฒนามากยิ่งขึ้น ประกอบกับการเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจที่รวดเร็วตามกระแสโลกาภิวัตน์ (Globalization) และประเทศมหาอำนาจอย่างสหรัฐอเมริกาและองค์การโลกรวม เช่น ธนาคารโลก ธนาคารเพื่อการพัฒนาเอเชีย และองค์การการค้าโลก มีเป้าหมายในการผลักดันให้ประเทศไทยมีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างทางเศรษฐกิจให้เปิดเสรีทางการค้ามากขึ้น¹ อันเป็นแรงกระตุ้นให้มีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (Privatization) และเกิดแนวคิดในเรื่องการปฏิรูปการกำกับดูแล (Regulatory Reform) ซึ่งแนวทางดังกล่าวก็มาจากเหตุผลทางเศรษฐกิจอีกเช่นกัน

จากการเปลี่ยนแนวคิดดังกล่าวแล้ว รัฐจึงได้ดำเนินการและสนับสนุนให้ภาคเอกชนเข้ามาเป็นผู้ประกอบกิจการพลังงานด้วยโดยในระยะเริ่มแรกได้แก่ กิจการผลิตไฟฟ้า และในอนาคตก็จะเป็นกิจการท่อส่งก๊าซธรรมชาติ ส่วนกิจการน้ำมันนั้นรัฐได้เปิดให้ภาคเอกชนดำเนินการค้าอย่างเสรีมานานแล้ว² อีกทั้งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

¹ชัยอนันต์ สมุทวณิช. การปฏิรูประบบราชการ. PUBLIC LAW NET, 2545, [http : //www.pub-law.net/article/ac030345.html](http://www.pub-law.net/article/ac030345.html)

²“แผนแม่บทการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจสาขาพลังงาน” วารสารนโยบายพลังงาน. ฉบับที่ 41. กรกฎาคม-กันยายน 2541, หน้า 4.

มาตรา 87³ ก็ได้บัญญัติให้รัฐต้องสนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรีโดยอาศัยกลไกตลาดต้องไม่ประกอบกิจการแข่งขันกับเอกชนเว้นแต่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ รักษาผลประโยชน์ส่วนรวมหรือการจัดให้มีการสาธารณูปโภค และรวมทั้งแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545–2549)⁴ ได้กำหนดให้มีการเพิ่มประสิทธิภาพและยกระดับคุณภาพโครงสร้างพื้นฐานทั้งด้านระบบการขนส่ง สื่อสาร โทรคมนาคม พลังงาน และสาธารณูปการเพื่อสนับสนุนเพิ่มสมรรถนะภาคการผลิตและบริการ โดยดำเนินการแปรรูปรัฐวิสาหกิจอย่างเป็นขั้นตอน โดยสนับสนุนบทบาทการลงทุนของภาคเอกชนที่คำนึงถึงประสิทธิภาพการให้บริการเพื่อลดภาระการลงทุนภาครัฐ ให้มีการจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลโครงสร้างพื้นฐานรายสาขาให้ได้มาตรฐาน เพื่อให้การแปรรูปรัฐวิสาหกิจเกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ให้และผู้ให้บริการและเกิดประโยชน์ต่อประชาชนโดยส่วนรวม

แต่อย่างไรก็ตาม แม้รัฐธรรมนูญจะได้กำหนดไว้ดังกล่าวและรัฐก็ได้สนับสนุนให้ภาคเอกชนเข้ามาเป็นผู้ประกอบกิจการไฟฟ้าแล้วก็ตาม แต่การที่เอกชนเข้ามาเป็นผู้ผลิตไฟฟ้านั้นจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยตรงและโดยอ้อมหลายฉบับ ซึ่งกฎหมายหลายฉบับเป็นไปในลักษณะต่างแยกกันบังคับแยกกันกระทำหรือบ้างก็ซ้ำซ้อนกัน บางฉบับก็ไม่เปิดโอกาสให้เอกชนดำเนินกิจการได้อย่างที่รัฐเป็นผู้ประกอบกิจการเอง อีกทั้งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 59⁵ ก็ได้กำหนดเกี่ยวกับกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามที่กฎหมายบัญญัติแต่ในปัจจุบันยังไม่มียกกฎหมายอนุวัติตาม หน่วยราชการจึงจัดทำกรรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วย

³รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 87 บัญญัติว่า “รัฐต้องสนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรีโดยอาศัยกลไกตลาด กำกับดูแลให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม ค้ำครองผู้บริโภค และป้องกันการผูกขาดตัดตอนทั้งทางตรงและทางอ้อม รวมทั้งยกเลิกและละเว้นการตรากฎหมายและกฎเกณฑ์ที่ควบคุมธุรกิจที่ไม่สอดคล้องกับความจำเป็นทางเศรษฐกิจ และต้องไม่ประกอบกิจการแข่งขันกับเอกชน เว้นแต่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ รักษาผลประโยชน์ส่วนรวมหรือการจัดให้มีการสาธารณูปโภค”

⁴แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 พ.ศ. 2545 – 2549, หน้า 91.

⁵รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 59 บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ก่อนการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดเกี่ยวกับบุคคลหรือชุมชนท้องถิ่น และมีสิทธิแสดงความคิดเห็นของตนในเรื่องดังกล่าว ทั้งนี้ตามกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่กฎหมายบัญญัติ”

การรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 ซึ่งข้อกำหนดต่างๆ ยังขาดความชัดเจน ทำให้เกิดความสับสน แก่ผู้ปฏิบัติ จึงใช้ในการปฏิบัติไม่ได้ผลและก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างเอกชนผู้ประกอบการ รัฐ และประชาชน

เนื่องจากไฟฟ้าถือเป็นการบริการขั้นพื้นฐานที่รัฐจะต้องจัดให้มีและจะต้องตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในประเทศอย่างเพียงพอ อีกทั้งไฟฟ้าเป็นกิจการสาธารณูปโภคที่มีความสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ทั้งยังเป็นกิจการพื้นฐานที่จะส่งเสริมและเพิ่มสมรรถนะให้กับอุตสาหกรรมการผลิตและบริการอื่นๆ ให้ดำเนินการไปได้โดยมีประสิทธิภาพและมีศักยภาพเพียงพอที่จะแข่งขันในตลาดต่างประเทศได้ รวมทั้งเป็นประโยชน์ต่อประชาชนโดยรวม

จากปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายดังกล่าว จึงทำให้เจตนารมณ์ของรัฐที่จะส่งเสริมสนับสนุนให้ภาคเอกชนเข้ามาดำเนินการกิจการผลิตไฟฟ้าและกิจการพลังงานอื่นอาจดำเนินการไปได้ไม่ราบรื่นและไม่มีประสิทธิภาพเพียงพออันก่อให้เกิดผลกระทบภาคอุตสาหกรรมและสังคมโดยรวมได้

2 วัตถุประสงค์ของการทำวิทยานิพนธ์

- 1) เพื่อศึกษาถึงปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประกอบกิจการผลิตพลังงานไฟฟ้าโดยภาคเอกชน
- 2) เพื่อศึกษาแนวทางการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประกอบกิจการผลิตพลังงานไฟฟ้าโดยภาคเอกชน เพื่อให้การดำเนินการของภาคเอกชนเป็นไปโดยมีประสิทธิภาพและส่งผลดีต่อสังคมและประเทศชาติ

3 ขอบเขตของการทำวิทยานิพนธ์

ศึกษารายละเอียดของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประกอบกิจการพลังงานไฟฟ้าโดยภาคเอกชน โดยมุ่งวิเคราะห์กฎหมายในการผลิตไฟฟ้าเพื่อใช้เองและเพื่อจำหน่ายให้กับหน่วยงานของรัฐและเอกชนด้วยตนเอง รวมทั้งศึกษากฎหมายและการประกอบกิจการพลังงานไฟฟ้าของต่างประเทศเพื่อใช้ในการวิเคราะห์ เปรียบเทียบ และใช้เป็นแนวทางในการเสนอแนะเพื่อปรับปรุงแก้ไขหรือยกเลิกกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้เหมาะสมยิ่งขึ้น

4 สมมติฐานของการทำวิทยานิพนธ์

กิจการไฟฟ้าเป็นกิจการสาธารณูปโภคที่สำคัญของประเทศ ซึ่งแต่เดิมนั้นภาครัฐเป็นผู้ดำเนินการแต่เพียงฝ่ายเดียวโดยมีรัฐวิสาหกิจเป็นผู้ดำเนินการแทนรัฐ แต่เมื่อภาวะการ

เปลี่ยนไปรัฐบาลจึงได้ส่งเสริมให้ภาคเอกชนเข้ามาจับบทบาทมากขึ้นในการเป็นผู้ผลิตไฟฟ้า ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2535 โดยคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ (กพช.) ได้ดำเนินการ ดังนี้

4.1 เห็นชอบให้มีการจัดตั้งบริษัท ผลิตไฟฟ้า จำกัด และต่อมาได้แปรสภาพเป็น บริษัท ผลิตไฟฟ้า (มหาชน) จำกัด (Electricity Generating Public Company : EGCO) และเป็นบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย เพื่อระดมทุนโดยการจำหน่ายหุ้นบางส่วนให้กับนักลงทุนและประชาชนทั่วไปและนำเงินไปซื้อโรงไฟฟ้าระยองและโรงไฟฟ้า ขนอมจากการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.)

4.2 เห็นชอบระเบียบการรับซื้อไฟฟ้าจากผู้ผลิตรายเล็ก (Small Power Producer : SPP) เพื่อจะขายไฟฟ้าให้แก่ กฟผ. แต่ละรายไม่เกิน 90 เมกะวัตต์

4.3 เห็นชอบนโยบายการรับซื้อไฟฟ้าจากผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนรายใหญ่หรือผู้ผลิต ไฟฟ้าอิสระ (Independent Power Producer : IPP) เพื่อให้ภาคเอกชนมีส่วนร่วมในการจัดหา ไฟฟ้า โดย กฟผ. ประกาศรับซื้อไฟฟ้ารอบแรกเมื่อเดือนธันวาคม 2537

ทั้งนี้ เมื่อ กฟผ. รับซื้อไฟฟ้าจากภาคเอกชนเข้าในระบบไฟฟ้าของ กฟผ. แล้ว กฟผ. ก็จะนำไปจำหน่ายผ่านสายส่งไฟฟ้าแรงสูงไปยังการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.) และการ ไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) โดย กฟภ. และ กฟน. ก็จะลดแรงดันไฟฟ้าลงเหลือ 220 โวลต์ เพื่อ จำหน่ายให้กับโรงงานและบ้านเรือนประชาชน

โดยที่การประกอบกิจการพลังงานของภาคเอกชนโดยเฉพาะกิจการผลิตไฟฟ้าในรูปแบบ ของ SPP และ IPP นั้นจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยตรงและโดยอ้อมหลายฉบับ ซึ่งกฎหมายหลายฉบับเป็นไปในลักษณะต่างแยกกันบังคับแยกกันกระทำหรือบ้างก็ซ้ำซ้อนกัน บางฉบับก็ไม่เปิดโอกาสให้เอกชนดำเนินกิจการได้อย่างที่รัฐเป็นผู้ประกอบกิจการเอง บางฉบับ ยังไม่ได้มีการปรับปรุงเพื่อรองรับการดำเนินกิจการผลิตไฟฟ้าโดยเอกชน บางฉบับยังไม่มี ความชัดเจนในอำนาจหน้าที่ของการอนุมัติหรืออนุญาต และในทางปฏิบัติในบางเรื่องหน่วย ราชการดำเนินการโดยยังไม่มีกฎหมายบัญญัติแต่เป็นเพียงระเบียบของทางราชการเท่านั้น ซึ่ง กฎหมายทั้งหลายเหล่านี้ก่อให้เกิดปัญหาและอุปสรรคต่อการดำเนินประกอบกิจการผลิต พลังงานไฟฟ้าโดยเอกชนในเรื่อง ดังนี้

- (ก) การขออนุญาตเกี่ยวกับการประกอบกิจการผลิตพลังงานไฟฟ้าโดยเอกชนต้อง ติดต่อขออนุญาตจากหน่วยราชการที่มีหน้าที่รับผิดชอบหลายหน่วยงานตาม กฎหมายหลายฉบับ ทำให้มีขั้นตอนที่ต้องทำต่อเนื่องกันไปหรือทำพร้อมกันไป และบางหน่วยงานอาจไม่มีความจำเป็นต้องเข้ามากำกับ ควบคุม ดังนั้นจึงทำ ให้ภาคเอกชนต้องใช้เวลา กำลังคน และค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นโดยไม่จำเป็น

- (ข) ปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนซึ่งในปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายอนุวัติตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด
- (ค) ภาครัฐไม่มีนโยบายที่แน่นอนในเรื่องของระยะเวลาและปริมาณการรับซื้อไฟฟ้าจากผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชน

ดังนั้น จึงจำเป็นต้องศึกษาถึงปัญหาและอุปสรรคของการประกอบกิจการผลิตพลังงานไฟฟ้าโดยภาคเอกชนพร้อมทั้งหาแนวทางการปรับปรุง แก้ไข หรือยกเลิกกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้เหมาะสมเพื่อให้ภาคเอกชนสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นประโยชน์โดยรวมต่อสังคมและประเทศชาติ

5 วิธีการศึกษาเพื่อจัดทำวิทยานิพนธ์

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ใช้วิธีการศึกษาวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษาจากกฎหมาย ระเบียบ ประกาศที่เกี่ยวข้องกับกิจการพลังงาน ตำรา บทความทางวิชาการ วิทยานิพนธ์ วารสาร เอกสารของทางราชการ และข้อมูลจาก Internet ทั้งในและต่างประเทศ

6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากวิทยานิพนธ์

- 1) ทำให้ทราบถึงปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประกอบกิจการผลิตพลังงานไฟฟ้าโดยภาคเอกชน
- 2) ทำให้ทราบแนวทางในการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประกอบกิจการผลิตพลังงานไฟฟ้าโดยภาคเอกชน อันส่งผลให้การดำเนิน กิจการของภาคเอกชนเป็นไปโดยมีประสิทธิภาพและส่งผลดีต่อสังคมและประเทศชาติ
- 3) ทำให้ทราบว่าในการประกอบกิจการผลิตไฟฟ้าโดยภาคเอกชนนั้นจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายฉบับใดบ้าง
- 4) สามารถนำไปปรับใช้กับการดำเนินกิจการกรณีอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องได้

บทที่ 2

พลังงานไฟฟ้าและแนวคิดในการให้ภาคเอกชนประกอบกิจการผลิตไฟฟ้า

1 ความหมายและชนิดของพลังงาน

1.1 ความหมายในทางวิทยาศาสตร์

พลังงาน คือ สิ่งที่ทำให้สิ่งต่าง ๆ เคลื่อนที่ได้ สิ่งใดก็ตามที่เคลื่อนไหว เติบโต หรือทำงานในทางใดทางหนึ่งย่อมมีพลังงาน เช่น ความร้อนก็เป็นพลังงานอย่างหนึ่งแต่อาจมองไม่เห็นการเคลื่อนที่ของความร้อน พลังงานอาจถูกเก็บไว้ได้และสามารถนำมาใช้ได้และพลังงานอาจเปลี่ยนแปลงจากรูปหนึ่งไปเป็นอีกรูปหนึ่ง เช่น เครื่องยนต์ใช้พลังงานจากน้ำมันดีเซล เครื่องปั่นขนมปังใช้พลังงานไฟฟ้า กังหันลมใช้ลมทำงาน หน่วยสำหรับวัดค่าพลังงานมีหน่วยวัตต์เป็นจูล (Joules) หรือกิโลวัตต์-ชั่วโมง¹

พลังงานมีหลายรูปแบบ และสามารถเปลี่ยนรูปแบบจากรูปแบบหนึ่งไปเป็นรูปแบบอื่นได้ พลังงานที่เกิดจากการเปลี่ยนรูปนี้จะมีค่าเท่ากับพลังงานเดิมซึ่งเป็นไปตามกฎการอนุรักษ์พลังงาน²

พลังงานมีหลายชนิด ได้แก่ พลังงานศักย์ พลังงานจลน์ พลังงานเคมี พลังงานความร้อน พลังงานเสียง พลังงานแสงหรือรังสี พลังงานไฟฟ้า

การจำแนกประเภทของพลังงาน มีได้หลายวิธี ที่สำคัญ ได้แก่

(1) จำแนกตามแหล่งที่ได้มา ซึ่งจำแนกออกเป็น 2 ประเภท คือ

(1.1) พลังงานต้นกำเนิด (Primary Energy) ได้แก่ น้ำ แสงแดด ลม เชื้อเพลิงธรรมชาติ เช่น น้ำมันดิบ ถ่านหิน ก๊าซธรรมชาติ พลังงานความร้อนธรณี แร่นิวเคลียร์ ไม้พิน แกลบ ชานอ้อย

(1.2) พลังงานแปรรูป (Secondary Energy) ซึ่งจะได้มาจากการนำพลังงานต้นกำเนิดดังกล่าวข้างต้นมาแปรรูปเพื่อใช้ประโยชน์ในลักษณะต่าง ๆ กัน เช่น พลังงานไฟฟ้า ก๊าซปิโตรเลียมเหลว (LPG) ผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียม เป็นต้น

¹สำนักงานคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ. พลังงาน. พิมพ์ครั้งที่ 3. โรงพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว, 2544, หน้า 7.

²ตำราเรียนวิทยาศาสตร์ทั่วไป. <http://www.school.net.th/library/snet3/supinya/energy/energy.htm>

- (2) จำแนกตามแบบ ซึ่งจำแนกออกเป็น 2 ประเภท คือ
- (2.1) พลังงานตามแบบ (Conventional) เป็นพลังงานที่ใช้กันอยู่แล้ว โดยทั่วไปในลักษณะที่มีการผลิตเป็นระบบศูนย์กลางขนาดใหญ่ใช้เทคโนโลยีที่พัฒนามาได้มากแล้ว เช่น พลังน้ำขนาดใหญ่ ถ่านหิน ก๊าซธรรมชาติ น้ำมันปิโตรเลียม ฟืน ถ่าน เป็นต้น
- (2.2) พลังงานนอกแบบ (Non-conventional) เป็นพลังงานที่ยังมีลักษณะการผลิตที่ใช้เทคโนโลยีใหม่ที่กำลังอยู่ในสาขาวิจัยและพัฒนา ซึ่งหลายชนิดมีความเหมาะสมทางเทคนิคแล้วแต่ยังรอปรับปรุงให้มีความเหมาะสม ทางเศรษฐกิจ เช่น พลังงานแสงอาทิตย์ พลังน้ำขนาดเล็ก พลังงาน ความร้อนใต้พิภพ หินน้ำมัน ก๊าซชีวภาพ

1.2 ความหมายในทางกฎหมาย

ความหมายของ “พลังงาน” ได้มีบัญญัติอยู่ในพระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ พุทธศักราช 2535 และพระราชบัญญัติการพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน พุทธศักราช 2535 ซึ่งบัญญัติความหมายไว้ ดังนี้

“พลังงาน” หมายความว่า ความสามารถในการทำงานซึ่งมีอยู่ในตัวของสิ่งที่จะอาจให้ งานได้ ได้แก่ พลังงานหมุนเวียน และพลังงานสิ้นเปลือง และให้หมายความรวมถึงสิ่งที่จะอาจให้ งานได้ เช่น เชื้อเพลิงความร้อน และ ไฟฟ้า เป็นต้น

“พลังงานหมุนเวียน” หมายความว่า พลังงานที่ได้จากไม้ ฟืน แกลบ กากอ้อย ชีวมวล น้ำ แสงอาทิตย์ ความร้อนใต้พิภพ ลม และคลื่น เป็นต้น

“พลังงานสิ้นเปลือง” หมายความว่า พลังงานที่ได้จากถ่านหิน หินน้ำมัน ทรา ยน้ำมัน น้ำมันเชื้อเพลิง ก๊าซธรรมชาติ และนิวเคลียร์ เป็นต้น

ดังนั้น จากคำนิยามตามกฎหมายดังกล่าว ทำให้แบ่งประเภทของพลังงานออกได้ เป็น 3 ประเภท ได้แก่ พลังงานหมุนเวียน พลังงานสิ้นเปลือง และสิ่งที่จะอาจให้งานได้

สำหรับไฟฟ้าจึงเป็นพลังงานในประเภท “สิ่งที่จะอาจให้งานได้”

2 ความสำคัญของพลังงาน

พลังงานเป็นปัจจัยพื้นฐานที่จำเป็นอย่างมากสำหรับการพัฒนาประเทศโดยเฉพาะ เศรษฐกิจในยุคโลกาภิวัตน์ ซึ่งต้องการความสะดวก รวดเร็ว และสามารถแข่งขันด้านการผลิต และการค้ากับประเทศอื่นๆ ในโลก อีกทั้งพลังงานยังเป็นปัจจัยพื้นฐานที่สำคัญในการตอบสนองความต้องการขั้นพื้นฐานของประชาชนและเป็นปัจจัยพื้นฐานการผลิตในภาคธุรกิจ และอุตสาหกรรม ดังนั้น หากมีการขาดแคลนพลังงาน มีราคาที่ไม่เหมาะสม และมีคุณภาพที่ไม่ ดี ไม่สอดคล้องกับความต้องการของผู้ใช้แล้วก็จะก่อให้เกิดปัญหาต่างๆ และกระทบถึงต้นทุน

การผลิตอันมีผลให้สินค้าอุปโภคบริโภคต่างๆ มีราคาแพงขึ้นทำให้ประชาชนในประเทศได้รับผลกระทบในด้านราคา อีกทั้งลดความสามารถในการแข่งขันด้านการผลิตและการค้ากับต่างประเทศ

3 ทฤษฎีและแนวคิดในการให้ภาคเอกชนประกอบกิจการผลิตไฟฟ้า

3.1 กิจการสาธารณูปโภค

กิจการสาธารณูปโภค (Public Utility) คือ กิจการที่ให้บริการที่สำคัญหรือจำเป็นแก่ประชาชนทั่วไปและเป็นกิจการที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นทางเศรษฐกิจ ซึ่งโดยทั่วไปกิจการสาธารณูปโภคมีลักษณะที่เป็นเครือข่ายขนาดใหญ่ (Integrated Networks) และต้องลงทุนมหาศาล (Huge Investment) เพื่อสนองตอบความต้องการของประชาชนโดยรวมได้อย่างทั่วถึง อย่างเช่น กิจการโทรคมนาคม กิจการน้ำประปา กิจการขนส่ง กิจการไปรษณีย์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกิจการพลังงานไฟฟ้า เป็นต้น

กิจการสาธารณูปโภคนั้นเป็นกิจการที่มีความสำคัญต่อประชาชนโดยทั่วไป ประกอบกับกิจการสาธารณูปโภคมีลักษณะเฉพาะ (Characteristics) ดังนั้น โดยส่วนใหญ่รัฐจะเป็นผู้ดำเนินการและกำกับดูแลกิจการเหล่านั้นเอง (Both Operator and Regulator) แต่ต่อมาในหลายๆ ประเทศได้เริ่มเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนเข้ามาดำเนินการ (Operator) แล้วรัฐเปลี่ยนบทบาทมาเป็นผู้กำกับดูแล (Regulator)

3.2 ลักษณะทั่วไปของอุตสาหกรรมพลังงานไฟฟ้า

การประกอบกิจการไฟฟ้าสามารถแบ่งการดำเนินการธุรกิจออกได้เป็น 4 ส่วน ด้วยกัน³ คือ

1. ระบบผลิต (Generation) เป็นกิจการที่ดำเนินการเกี่ยวกับการผลิตพลังงานไฟฟ้าโดยใช้วัตถุดิบในการผลิตได้หลายชนิด เช่น น้ำมันเชื้อเพลิง ถ่านหิน พลังงานน้ำ ก๊าซ หรือแร่ยูเรเนียม เป็นต้น
2. ระบบส่งหรือกระจายไฟฟ้า (Transmission) เป็นกิจการที่ดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวกับการส่งพลังงานไฟฟ้าจากแหล่งผลิตไปยังลูกค้าโดยส่งผ่านระบบโครงข่ายสายไฟฟ้าแรงสูง ทั้งนี้ วัตถุประสงค์ของระบบส่งไฟฟ้านี้ คือ เพื่อทำการขยายกำลังไฟฟ้า หรือเพื่อรวมกำลังไฟฟ้าจากแหล่งผลิตหลายๆ แหล่งเข้าด้วยกัน ซึ่งเราอาจเรียกว่าเป็นโครงข่ายสายส่งไฟฟ้า (Grid)

³Richard J. Pierce, Jr., Gary D. Allison, and Patrick H. Martin. **Economic Regulation : Energy, Transportation and Utilities.** The Bobbs-Merrill Company, p.759.

3. ระบบจำหน่ายไฟฟ้า (Distribution) คือ กิจการที่ดำเนินการเกี่ยวกับการจ่ายกระแสไฟฟ้าเป็นระยะทางไม่ยาวนานนัก ผ่านสายส่งไฟฟ้าทั่วไปไปยังผู้บริโภคปลายทาง
4. ระบบเสริมอื่น ๆ (Supply) เช่น กิจการที่ให้บริการเกี่ยวกับการติดตั้งมิเตอร์หรือการเก็บค่าไฟฟ้า เป็นต้น

โดยส่วนใหญ่แล้วกิจการไฟฟ้าในส่วนที่เกี่ยวข้องกับระบบส่งเป็นกิจการที่มีลักษณะผูกขาดโดยธรรมชาติ⁴ แต่ในส่วนของกิจการผลิตไฟฟ้า กิจการระบบจำหน่ายและกิจการเสริมอื่น ๆ นั้น สามารถจัดให้อยู่ในระบบที่มีการแข่งขันได้เนื่องจากพัฒนาการทางเทคโนโลยีที่ก้าวหน้าขึ้นอย่างมากในปัจจุบันจึงทำให้กิจการผลิตไฟฟ้ากลายเป็นอุตสาหกรรมที่ได้รับความสนใจมากยิ่งขึ้น ยิ่งไปกว่านั้นยังสามารถประกอบการได้โดยใช้ต้นทุนที่ต่ำกว่าในอดีตมาก การประกอบกิจการผลิตไฟฟ้าจึงเป็นส่วนหนึ่งของอุตสาหกรรมไฟฟ้าที่สามารถเปิดให้เอกชนดำเนินการเพื่อให้มีการแข่งขันอย่างเสรีได้

3.3 แนวคิดเกี่ยวกับการให้บริการสาธารณะ (Public Service)

บริการสาธารณะ (Public service) หมายถึง กิจการที่อยู่ในความอำนาจการหรือในความควบคุมของฝ่ายปกครองที่จัดทำขึ้นเพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน และด้วยเหตุที่ว่า พลังงานไฟฟ้าจัดเป็นสาธารณูปโภคพื้นฐานที่มีความสำคัญ ซึ่งถือเป็นหน้าที่ของรัฐในการที่จะต้องจัดให้มีเนื่องด้วยเป็นประโยชน์ที่ประชาชนพึงจะได้รับจากรัฐเป็นสำคัญโดยอยู่ภายใต้หลักของบริการสาธารณะ 5 ประการ คือ⁵

- ก. บริการสาธารณะเป็นกิจการที่อยู่ในความอำนาจการหรือในความควบคุมกำกับดูแลของฝ่ายปกครอง
- ข. บริการสาธารณะต้องมีวัตถุประสงค์ในการสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน
- ค. บริการสาธารณะจะต้องมีการปรับปรุงแก้ไขอยู่เสมอเพื่อให้เหมาะสมกับสถานการณ์และความจำเป็น

⁴ สำนักงานคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ. การปรับโครงสร้างกิจการไฟฟ้าและการจัดตั้งตลาดกลางซื้อขายไฟฟ้า. พฤศจิกายน 2543, หน้า 5.

⁵ ประยูร กาญจนกุล. คำบรรยายกฎหมายปกครอง. หน้า 108.

- ง. บริการสาธารณะจะต้องดำเนินการอยู่เป็นนิจและโดยสม่ำเสมอไม่มีการหยุดชะงักซึ่งหมายถึงบริการสาธารณะต้องมีความต่อเนื่อง
- จ. เอกชนมีสิทธิได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะโดยเท่าเทียมกัน

3.4 ลักษณะของสัญญาเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะ

ในปัจจุบันสัญญาเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะแยกเป็น 2 ลักษณะ⁶ คือ

(ก) การจัดทำบริการสาธารณะโดยมีกฎหมายกำหนดไว้

ในกรณีที่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดให้จัดทำบริการสาธารณะเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรใดองค์กรหนึ่งเท่านั้นจึงจะดำเนินการได้ เช่น พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 ให้อำนาจ กฟผ. ในการผลิตพลังงานไฟฟ้าเพื่อจำหน่ายให้กับการไฟฟ้านครหลวง การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค และประเทศใกล้เคียง เป็นต้น

(ข) การจัดทำบริการสาธารณะโดยความเห็นชอบของฝ่ายปกครอง

ในกรณีเช่นนี้ ผู้ที่มีความประสงค์จะดำเนินกิจการบริการสาธารณะจะต้องยื่นคำขอจากรัฐเมื่อได้รับอนุญาตแล้วจึงจะดำเนินการได้ เช่น การขอสัมปทานผลิตไฟฟ้า การได้รับความเห็นชอบให้ขายไฟฟ้าให้ กฟผ. ในรูปของผู้ผลิตไฟฟ้ารายใหญ่หรือผู้ผลิตไฟฟ้าอิสระ (IPP)

กรณีของการให้สัมปทานจะต้องทำเป็นสัญญาสัมปทานและกรณีเห็นชอบให้ขายไฟฟ้าให้ กฟผ. จะต้องทำเป็นสัญญาซื้อขายไฟฟ้า ซึ่งสัญญาดังกล่าวเป็นสัญญาที่หน่วยงานของรัฐได้กระทำขึ้นภายในขอบเขตของกฎหมายมหาชน สัญญาดังกล่าวจึงเป็น “สัญญาทางปกครอง”⁷

3.4 สัญญาสัมปทาน (Concession Agreement)

สัญญาสัมปทานเป็นสัญญาทางปกครอง ซึ่งเป็นสัญญาที่รัฐทำกับเอกชนเพื่อให้เอกชนเข้ามาดำเนินกิจการสาธารณะแทนรัฐในบางกิจการ โดยเอกชนผู้รับสัมปทานจะเป็นผู้ลง

⁶ชาญชัย แสวงศักดิ์. สัญญาทางปกครองกับการให้เอกชนเข้าร่วมในการจัดทำบริการสาธารณะ. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติธรรม, หน้า 80.

⁷เรื่องเดียวกัน, หน้า 84.

ทุนและเสี่ยงภัยด้วยตนเอง โดยมีรายได้จากการจัดเก็บค่าบริการหรือค่าธรรมเนียมจากผู้ใช้บริการ⁸

สัญญาสัมปทานมีลักษณะที่แตกต่างไปจากสัญญาตามกฎหมายแพ่ง เช่น ใฝ่ฝ่ายปกครองมีสิทธิเลิกสัญญาได้ฝ่ายเดียวหรือแก้ไขสัญญาทางปกครองได้ฝ่ายเดียวถ้าเป็นการกระทำเพื่อประโยชน์สาธารณะแต่ทั้งนี้อาจจะต้องชดใช้ค่าเสียหายให้กับเอกชนคู่สัญญา

ลักษณะสำคัญของสัญญาสัมปทานมีลักษณะที่แตกต่างไปจากสัญญาโดยทั่วไป คือ

(1) สัญญาสัมปทานเป็นสัญญาในทางปกครองที่ตกลงให้เอกชนเข้ามาดำเนินการแทนรัฐในกิจการสาธารณะบางกิจการและที่สำคัญคือเอกชนต้องลงทุนเอง นอกจากนี้ แม้เอกชนจะทำกิจการแทนรัฐแต่เอกชนก็ไม่มีฐานะเป็นฝ่ายปกครองแต่อย่างใด คงมีฐานะเป็นเอกชนอยู่เหมือนเดิม

(2) ทรัพย์สินที่เอกชนนำมาใช้ในการจัดบริการสาธารณะนั้นถือว่าเป็นทรัพย์สินของเอกชน จึงไม่ได้รับความคุ้มครองเป็นพิเศษจากกฎหมายเหมือนทรัพย์สินของรัฐ

(3) กิจการที่เอกชนกระทำแทนรัฐเนื่องจากเป็นกิจการสาธารณะ ดังนั้น ฝ่ายปกครองจึงมีอำนาจควบคุมและมีข้อกำหนดเพื่อประโยชน์สาธารณะได้ด้วย

(4) สัมปทานที่รัฐให้เอกชนไปดำเนินการส่วนใหญ่ จะเป็นการให้บริการสาธารณะในทางเศรษฐกิจ อันเป็นสาธารณูปโภค เช่น กิจการไฟฟ้า กิจการประปา กิจการเดินรถประจำทาง เป็นต้น⁹

4 นโยบายเกี่ยวกับการพลังงาน¹⁰

คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี แถลงต่อรัฐสภา วันจันทร์ที่ 26 กุมภาพันธ์ 2544 ได้กำหนดนโยบายการบริหารราชการแผ่นดิน โดยยึดมั่นในการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมในระบบรัฐสภาอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นพระประมุข และครอบคลุมถึงแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามบทบัญญัติในหมวด 5 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และให้รับทราบถึงเจตนารมณ์

⁸ไชยวัฒน์ บุนนาค และเยาวรัตน์ กุหลาบเพชรทอง. “สัญญาระหว่างรัฐกับเอกชน” บทบัญญัติ. มิถุนายน 2533, หน้า 66.

⁹ประยูร กาญจนกุล. เรื่องเดียวกัน, หน้า 150.

¹⁰สำนักงานคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ. คำแถลงต่อรัฐสภาของคณะรัฐมนตรี, 26 กุมภาพันธ์ 2544.

ยุทธศาสตร์ และนโยบายของรัฐบาลที่มุ่งมั่นจะสร้างเสถียรภาพและความมั่นคงในการพัฒนา เศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของประเทศ เพื่อประโยชน์สุขของประชาชนชาวไทย

ในส่วนของนโยบายการพลังงาน รัฐบาลมีนโยบายในการอนุรักษ์ พัฒนา และ ส่งเสริมการใช้พลังงานที่มีประสิทธิภาพ สมดุลกับสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ ภายในประเทศ และลดการพึ่งพาแหล่งพลังงานจากต่างประเทศดังนี้

- (1) ส่งเสริมการใช้พลังงานแบบผสมผสาน โดยสนับสนุนให้มีการพัฒนาการใช้ ประโยชน์จากก๊าซธรรมชาติซึ่งเป็นทรัพยากรภายในประเทศให้เป็นแหล่ง พลังงานหลักของประเทศอย่างจริงจัง
- (2) ส่งเสริมการจัดการและการใช้พลังงานทดแทนอย่างมีประสิทธิภาพ โดยเร่ง สำรวจ พัฒนา และจัดหาแหล่งพลังงานทดแทน รวมทั้งสนับสนุนการวิจัยและ พัฒนาเทคโนโลยีแนวใหม่เพื่อการประหยัดพลังงาน
- (3) มุ่งเน้นการจัดการด้านพลังงานเพื่อเพิ่มความสามารถในการแข่งขันของภาค การผลิต และสร้างเสถียรภาพด้านราคาของพลังงาน โดยดำเนิน มาตรการ การเงิน การคลัง และแนวทางการบริหารจัดการที่เหมาะสม

ตามคำแถลงนโยบายพลังงานดังกล่าวในข้อ (3) นี้จะเป็นการที่ให้โอกาสแก่เอกชน เข้าไปมีส่วนร่วมในกิจการพลังงานได้มากขึ้นเพราะมีการแข่งขันของการผลิต และการที่รัฐบาล ใช้มาตรการทางการเงิน การคลัง และแนวทางการบริหารจัดการที่เหมาะสมนั้นก็ย่อมรวมถึง การลดการลงทุนของภาครัฐในบางกิจการโดยให้เอกชนเป็นผู้ลงทุนในด้านนี้แทนในบางเรื่อง

5 เหตุผลของการรับซื้อไฟฟ้าจากภาคเอกชน

รัฐมีนโยบายในการส่งเสริมให้เอกชนเข้ามามีบทบาทในการผลิตไฟฟ้าเริ่มตั้งแต่ปี 2535 ด้วยเหตุผลดังนี้¹¹

- 5.1 เพิ่มการแข่งขันในกิจการพลังงาน ทำให้กิจการพลังงานมีประสิทธิภาพมากขึ้น และผู้บริโภคมีพลังงานใช้อย่างเพียงพอในราคาที่เหมาะสม
- 5.2 ลดภาระการลงทุนของรัฐและลดภาระหนี้สินของรัฐ

¹¹สำนักงานคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ. พลังงานและทางเลือกการใช้เชื้อเพลิง ของประเทศไทย. มิถุนายน 2542, <http://www.nepo.go.th>

- 5.3 ส่งเสริมให้มีการใช้พลังงานอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น เช่น ในกรณีของโครงการผู้ผลิตไฟฟ้ารายเล็ก (SPP) ซึ่งใช้ระบบพลังงานความร้อนร่วม (Cogeneration) เป็นต้น
- 5.4 ทำให้ผู้ใช้ไฟฟ้าได้รับบริการและคุณภาพไฟฟ้าที่ดีขึ้น
- 5.5 สนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนากิจการด้านพลังงานของประเทศ
- 5.6 ช่วยพัฒนาตลาดทุน

เพื่อเป็นการส่งเสริมให้เอกชนเข้ามามีบทบาทมากขึ้นในกิจการไฟฟ้าของประเทศ ตามแผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของ กฟผ. นอกจาก กฟผ. จะผลิตไฟฟ้าขึ้นเองแล้ว ส่วนหนึ่งจึงมีการรับซื้อไฟฟ้าจากเอกชนรายใหญ่ (IPP) และ รายเล็ก (SPP) โดยกำหนดให้ กฟผ. มีการรับซื้อไฟฟ้าจากผู้ผลิตเอกชนรายใหญ่ ในระยะแรก ปริมาณ 3,800 เมกะวัตต์ ซึ่ง กฟผ. ได้ออกประกาศรับซื้อไฟฟ้าตั้งแต่วันที่ 15 ธันวาคม 2537 เป็นต้นมา

6 รูปแบบการประกอบกิจการผลิตไฟฟ้าโดยภาคเอกชน

โดยทั่วไปการประกอบกิจการผลิตไฟฟ้าโดยเอกชนจะต้องคำนึงถึงประเภทของโรงไฟฟ้า, เชื้อเพลิงที่จะใช้ผลิต, กำลังไฟฟ้าที่จะผลิตได้ เพื่อนำไปใช้ให้ตรงกับวัตถุประสงค์ที่ตนต้องการ แต่สำหรับรูปแบบการประกอบกิจการผลิตไฟฟ้าโดยเอกชนในที่นี้จะเป็นการแบ่งรูปแบบให้ตรงและสอดคล้องกับการที่รัฐได้มีการส่งเสริมให้เอกชนเข้ามามีบทบาทมากขึ้นในกิจการไฟฟ้าของประเทศ ซึ่งเห็นว่าสามารถแบ่งรูปแบบการประกอบกิจการผลิตไฟฟ้าโดยเอกชนได้เป็น 4 ประเภท ได้แก่

- 1) ผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนรายใหญ่หรือผู้ผลิตไฟฟ้าอิสระ (Independent Power Producer : IPP) โดยทำสัญญาขายไฟฟ้าที่ผลิตได้ทั้งหมดให้กับ กฟผ.
- 2) ผู้ผลิตไฟฟ้าย่อย (Small Power Producer : SPP) เพื่อผลิตไฟฟ้าขึ้นใช้ในอุตสาหกรรมของตนเองและหรือขายไฟฟ้าบางส่วนให้กับโรงงานอุตสาหกรรมที่อยู่ใกล้เคียง และทำสัญญาขายไฟฟ้าให้กับ กฟผ. ตามจำนวนไม่เกินที่ กฟผ. กำหนดรับซื้อ (ไม่เกิน 90 เมกะวัตต์)
- 3) ผู้ผลิตและจำหน่ายไฟฟ้าและไอน้ำโดยระบบ Cogeneration เพื่อใช้ในกลุ่มอุตสาหกรรม โดยที่ไม่มีการขายไฟฟ้าให้กับ กฟผ.
- 4) ผู้ผลิตไฟฟ้าเพื่อใช้เอง

ทั้งนี้ รูปแบบการประกอบกิจการผลิตไฟฟ้าโดยเอกชนในแต่ละประเภทดังกล่าวมีที่ มาดังนี้¹²

6.1 ผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนรายใหญ่หรือผู้ผลิตไฟฟ้าอิสระ (Independent Power Producer : IPP)

เกิดขึ้นจากการที่คณะรัฐมนตรีในการประชุมเมื่อวันที่ 12 กันยายน 2535 มีมติ เห็นชอบตามที่คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ เสนอให้มีการกำหนดให้มีการลงทุนโดย เอกชนเพื่อผลิตไฟฟ้าในรูปแบบของโครงการผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนรายใหญ่หรือผู้ผลิตไฟฟ้าอิสระ (Independent Power Producer : IPP) โดยผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนจะต้องขายไฟฟ้าให้แก่ กฟผ. โดยที่ กฟผ. ยังคงรับผิดชอบในด้านการวางแผนขยายแหล่งผลิตและระบบส่ง รวมทั้งควบคุม การผลิตและระบบส่งไฟฟ้าของประเทศ

เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบแล้ว กฟผ. ได้มีประกาศเชิญชวนให้เอกชนที่ สนใจลงทุนเสนอรายละเอียดตามเงื่อนไขที่กำหนดในการรับซื้อไฟฟ้าจากเอกชนโดยมีประกาศ รอบแรกเมื่อวันที่ 15 ธันวาคม 2537 และได้ลงนามในสัญญาซื้อขายไฟฟ้าจากโครงการ IPP จำนวน 7 โครงการ รวมกำลังผลิต 5,944 เมกะวัตต์¹³ ได้แก่

- บริษัท ผลิตไฟฟ้าอิสระ (ประเทศไทย) จำกัด (IPT) มีกำลังการผลิต 700 เมกะวัตต์ ใช้เชื้อเพลิงก๊าซธรรมชาติ ตั้งอยู่ที่อำเภออ่าวไผ่ จังหวัดชลบุรี
- บริษัท ไตรเอ็นเนอร์จี้ จำกัด (TECO) มีกำลังการผลิต 700 เมกะวัตต์ ใช้เชื้อเพลิงก๊าซธรรมชาติ ตั้งอยู่ที่อำเภอเมือง จังหวัดราชบุรี
- บริษัท อีสเทอร์น เพาเวอร์ แอนด์ อีเลคตริก จำกัด (EPEC) มีกำลังการผลิต 350 เมกะวัตต์ ใช้เชื้อเพลิงก๊าซธรรมชาติ ตั้งอยู่ที่อำเภอบางบ่อ จังหวัดสมุทรปราการ
- บริษัท ยูเนียนเพาเวอร์ดีเวลลอปเม้นต์ จำกัด (UNION) มีกำลังการผลิต 1,400 เมกะวัตต์ ใช้เชื้อเพลิงถ่านหิน ตั้งอยู่ที่อำเภอบางสะพาน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์

¹²สำนักงานคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติและการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย. **ชี้แจงข้อสงสัยนโยบายการรับซื้อไฟฟ้าจากผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชน.** กุมภาพันธ์ 2545, หน้า 2. <http://www.nepo.go.th>

¹³สำนักงานคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ. **การปรับโครงสร้างกิจการไฟฟ้าและการจัดตั้งตลาดกลางซื้อขายไฟฟ้า.** พฤศจิกายน 2543, หน้า 12.

- บริษัท ยูเนียนเพาเวอร์ดีเวลลอปเม้นต์ จำกัด (UNION) มีกำลังการผลิต 1,400 เมกะวัตต์ ใช้เชื้อเพลิงถ่านหิน ตั้งอยู่ที่อำเภอบางสะพาน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์
- บริษัท กัลฟ์ อีเลคตริก จำกัด (GULF) มีกำลังการผลิต 734 เมกะวัตต์ ใช้เชื้อเพลิงถ่านหิน ตั้งอยู่ที่อำเภอเมือง จังหวัดประจวบคีรีขันธ์
- บริษัท บ่อวิน เพาเวอร์ จำกัด (BP) มีกำลังการผลิต 713 เมกะวัตต์ ใช้เชื้อเพลิงก๊าซธรรมชาติ ตั้งอยู่ที่อำเภอศรีราชา จังหวัดชลบุรี
- บริษัท บีแอลซีพี จำกัด (BLCP) มีกำลังการผลิต 1,346 เมกะวัตต์ ใช้เชื้อเพลิงถ่านหิน ตั้งอยู่ที่นิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด อำเภอเมือง จังหวัดระยอง

สำหรับเหตุผลของการรับซื้อไฟฟ้าจากโครงการ IPP ก็เนื่องมาจากในขณะนั้นปริมาณการใช้ไฟฟ้าของประเทศได้เติบโตสูงมาก ประกอบกับการสร้างโรงไฟฟ้าใหม่จะต้องใช้เงินลงทุนสูงมากซึ่งหากดำเนินการโดย กฟผ. แต่เพียงลำพังจะทำให้หนี้ภาครัฐเพิ่มขึ้นมาก

6.2 ผู้ผลิตไฟฟ้ารายเล็ก (Small Power Producer : SPP)

เกิดขึ้นจากการที่คณะรัฐมนตรีในการประชุมเมื่อวันที่ 17 มีนาคม 2535 มีมติเห็นชอบตามที่คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ เสนอให้มีการกำหนดให้มีการลงทุนโดยเอกชนเพื่อผลิตไฟฟ้าในรูปของโครงการผู้ผลิตไฟฟ้ารายเล็ก (Small Power Producer : SPP) โดยใช้พลังงานนอกแบบ กากหรือเศษวัสดุเหลือใช้เป็นเชื้อเพลิง และต้องเป็นการผลิตไฟฟ้าและไอน้ำร่วมกัน (Cogeneration)

เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบแล้ว กฟผ. ได้ออกระเบียบว่าด้วยการรับซื้อไฟฟ้าจากผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนรายเล็ก และได้ตอบรับซื้อไฟฟ้าจากโครงการ SPP จำนวน 74 โครงการ รวมกำลังผลิต 2,412.935 เมกะวัตต์¹⁴ ได้แก่

- บริษัท เดอะโคเจเนอเรชั่น จำกัด (มหาชน) โรงไฟฟ้าเครื่องที่ 1 ประเภทโรงไฟฟ้าพลังความร้อนร่วม ใช้เชื้อเพลิงก๊าซธรรมชาติ ปริมาณพลังไฟฟ้าที่รับซื้อ 90 เมกะวัตต์ ตั้งอยู่ที่อำเภอเมือง จังหวัดระยอง

¹⁴ สำนักงานคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ. เรื่องเดียวกัน, หน้า 12.

- บริษัท เดอะโคเจเนอเรชั่น จำกัด (มหาชน) โรงไฟฟ้าเครื่องที่ 2 ประเภท โรงไฟฟ้าพลังความร้อนร่วม ใช้เชื้อเพลิงก๊าซธรรมชาติ ปริมาณพลังไฟฟ้าที่รับซื้อ 90 เมกะวัตต์ ตั้งอยู่ที่อำเภอเมือง จังหวัดระยอง
- บริษัท ทีพีที ยูทิลิตี้ส์ จำกัด ประเภทโรงไฟฟ้าพลังความร้อน ใช้เชื้อเพลิง ถ่านหิน ปริมาณพลังไฟฟ้าที่รับซื้อ 10 เมกะวัตต์ ตั้งอยู่ที่อำเภอเมือง จังหวัดระยอง
- บริษัท บีโตร์เคมีแห่งชาติ จำกัด (มหาชน) ประเภทโรงไฟฟ้าพลังความร้อนร่วม ใช้เชื้อเพลิงก๊าซธรรมชาติ ปริมาณพลังไฟฟ้าที่รับซื้อ 32 เมกะวัตต์ ตั้งอยู่ที่อำเภอเมือง จังหวัดระยอง
- บริษัท พลังงานอุตสาหกรรม จำกัด โรงไฟฟ้าเครื่องที่ 1 ประเภทโรงไฟฟ้าพลังความร้อนร่วม ใช้เชื้อเพลิงก๊าซธรรมชาติ ปริมาณพลังไฟฟ้าที่รับซื้อ 55 เมกะวัตต์ ตั้งอยู่ที่อำเภอเมือง จังหวัดระยอง
- บริษัท พลังงานอุตสาหกรรม จำกัด โรงไฟฟ้าเครื่องที่ 2 ประเภทโรงไฟฟ้าพลังความร้อนร่วม ใช้เชื้อเพลิงก๊าซธรรมชาติ ปริมาณพลังไฟฟ้าที่รับซื้อ 55 เมกะวัตต์ ตั้งอยู่ที่อำเภอเมือง จังหวัดระยอง
- บริษัท ไทยออยล์ เพาเวอร์ จำกัด ประเภทโรงไฟฟ้าพลังความร้อนร่วม ใช้เชื้อเพลิงก๊าซธรรมชาติ ปริมาณพลังไฟฟ้าที่รับซื้อ 41 เมกะวัตต์ ตั้งอยู่ที่ อำเภอศรีราชา จังหวัดชลบุรี
- กรมการพลังงานทหาร ประเภทโรงไฟฟ้าพลังงานร่วมดีเซล ใช้เชื้อเพลิง น้ำมันเตา ปริมาณพลังไฟฟ้าที่รับซื้อ 9 เมกะวัตต์ ตั้งอยู่ที่อำเภอฝาง จังหวัดเชียงใหม่
- บริษัท กัลฟ์ โคอเจเนอเรชั่น จำกัด ประเภทโรงไฟฟ้าพลังความร้อนร่วม ใช้เชื้อเพลิงก๊าซธรรมชาติ ปริมาณพลังไฟฟ้าที่รับซื้อ 90 เมกะวัตต์ ตั้งอยู่ที่ อำเภอเมือง จังหวัดสระบุรี
- บริษัท อมตะ-เอ็กโก เพาเวอร์ จำกัด ประเภทโรงไฟฟ้าพลังความร้อนร่วม ใช้เชื้อเพลิงก๊าซธรรมชาติ ปริมาณพลังไฟฟ้าที่รับซื้อ 90 เมกะวัตต์ ตั้งอยู่ที่ อำเภอเมือง จังหวัดชลบุรี
- บริษัท บางกอก โคอเจเนอเรชั่น จำกัด ประเภทโรงไฟฟ้าพลังความร้อนร่วม ใช้เชื้อเพลิงก๊าซธรรมชาติ ปริมาณพลังไฟฟ้าที่รับซื้อ 21 เมกะวัตต์ ตั้งอยู่ที่ อำเภอเมือง จังหวัดระยอง
- บริษัท เนชั่นแนล เพาเวอร์ ซัพพลาย จำกัด โรงไฟฟ้าเครื่องที่ 1 ประเภท โรงไฟฟ้าพลังความร้อน ใช้เชื้อเพลิงถ่านหินและเศษไม้ ปริมาณพลังไฟฟ้าที่รับซื้อ 90 เมกะวัตต์ ตั้งอยู่ที่อำเภอศรีมหาโพธิ์ จังหวัดปราจีนบุรี

- บริษัท เอ็มทีพี โคเจนเอเรชั่น จำกัด โรงไฟฟ้าเครื่องที่ 1 ประเภทโรงไฟฟ้า กังหันก๊าซ ใช้เชื้อเพลิงก๊าซธรรมชาติ ปริมาณพลังไฟฟ้าที่รับซื้อ 60 เมกะวัตต์ ตั้งอยู่ที่อำเภอเมือง จังหวัดระยอง
- บริษัท สหโคเจน (ชลบุรี) จำกัด โรงไฟฟ้าเครื่องที่ 1 ประเภทโรงไฟฟ้า พลังงานความร้อนร่วม ใช้เชื้อเพลิงก๊าซธรรมชาติ ปริมาณพลังไฟฟ้าที่รับซื้อ 90 เมกะวัตต์ ตั้งอยู่ที่อำเภอศรีราชา จังหวัดชลบุรี
- บริษัท ไทยเพาเวอร์ ซัพพลาย จำกัด โรงไฟฟ้าเครื่องที่ 1 ประเภทโรงไฟฟ้าพลังงานความร้อน ใช้เชื้อเพลิงแกลบและเศษไม้ ปริมาณพลังไฟฟ้าที่รับซื้อ 25 เมกะวัตต์ ตั้งอยู่ที่อำเภอพนมสารคาม จังหวัดฉะเชิงเทรา
- บริษัท เอ็มทีพี โคเจนเอเรชั่น จำกัด โรงไฟฟ้าเครื่องที่ 2 ประเภทโรงไฟฟ้า กังหันก๊าซ ใช้เชื้อเพลิงก๊าซธรรมชาติ ปริมาณพลังไฟฟ้าที่รับซื้อ 60 เมกะวัตต์ ตั้งอยู่ที่อำเภอเมือง จังหวัดระยอง
- บริษัท ไทยเพาเวอร์ ซัพพลาย จำกัด โรงไฟฟ้าเครื่องที่ 2 ประเภทโรงไฟฟ้าพลังงานความร้อน ใช้เชื้อเพลิงแกลบและเศษไม้ ปริมาณพลังไฟฟ้าที่รับซื้อ 6.4 เมกะวัตต์ ตั้งอยู่ที่อำเภอบางปะกง จังหวัดฉะเชิงเทรา
- บริษัท โรจนะเพาเวอร์ จำกัด ประเภทโรงไฟฟ้าพลังงานความร้อนร่วม ใช้เชื้อเพลิงก๊าซธรรมชาติ ปริมาณพลังไฟฟ้าที่รับซื้อ 90 เมกะวัตต์ ตั้งอยู่ที่อำเภออุทัย จังหวัดอยุธยา
- บริษัท เนชั่นแนล เพาเวอร์ ซัพพลาย จำกัด โรงไฟฟ้าเครื่องที่ 2 ประเภทโรงไฟฟ้าพลังงานความร้อน ใช้เชื้อเพลิงถ่านหินและเศษไม้ ปริมาณพลังไฟฟ้าที่รับซื้อ 90 เมกะวัตต์ ตั้งอยู่ที่อำเภอศรีมหาโพธิ์ จังหวัดปราจีนบุรี
- บริษัท สมุทรปราการ โคเจนเอเรชั่น จำกัด ประเภทโรงไฟฟ้าพลังงานความร้อนร่วม ใช้เชื้อเพลิงก๊าซธรรมชาติ ปริมาณพลังไฟฟ้าที่รับซื้อ 90 เมกะวัตต์ ตั้งอยู่ที่อำเภอเมือง จังหวัดสมุทรปราการ
- บริษัท ไทยโคเจนเอเรชั่น จำกัด โรงไฟฟ้าเครื่องที่ 1 ประเภทโรงไฟฟ้าพลังงานความร้อน ใช้เชื้อเพลิงถ่านหิน ปริมาณพลังไฟฟ้าที่รับซื้อ 90 เมกะวัตต์ ตั้งอยู่ที่อำเภอเมือง จังหวัดระยอง
- บริษัท ไทยโคเจนเอเรชั่น จำกัด โรงไฟฟ้าเครื่องที่ 2 ประเภทโรงไฟฟ้าพลังงานความร้อน ใช้เชื้อเพลิงถ่านหิน ปริมาณพลังไฟฟ้าที่รับซื้อ 90 เมกะวัตต์ ตั้งอยู่ที่อำเภอเมือง จังหวัดระยอง
- บริษัท ไทย เนชั่นแนล เพาเวอร์ จำกัด ประเภทโรงไฟฟ้าพลังงานความร้อนร่วม ใช้เชื้อเพลิงก๊าซธรรมชาติ ปริมาณพลังไฟฟ้าที่รับซื้อ 90 เมกะวัตต์ ตั้งอยู่ที่อำเภอปลวกแดง จังหวัดระยอง

- บริษัท หนองแค โคเจนเอเรชั่น จำกัด ประเภทโรงไฟฟ้าพลังความร้อนร่วม ใช้เชื้อเพลิงก๊าซธรรมชาติ ปริมาณพลังไฟฟ้าที่รับซื้อ 90 เมกะวัตต์ ตั้งอยู่ที่อำเภอหนองแค จังหวัดสระบุรี
- บริษัท แหลมฉบ้งเพาเวอร์ จำกัด ประเภทโรงไฟฟ้าพลังความร้อนร่วม ใช้เชื้อเพลิงก๊าซธรรมชาติ ปริมาณพลังไฟฟ้าที่รับซื้อ 60 เมกะวัตต์ ตั้งอยู่ที่อำเภอศรีราชา จังหวัดชลบุรี
- บริษัท โบโอ-แมส เพาเวอร์ จำกัด ประเภทโรงไฟฟ้าพลังความร้อน ใช้เชื้อเพลิงแกลบ ปริมาณพลังไฟฟ้าที่รับซื้อ 5 เมกะวัตต์ ตั้งอยู่ที่อำเภอวัดสิงห์ จังหวัดชัยนาท
- บริษัท อมตะ เพาเวอร์ (บางปะกง) จำกัด ประเภทโรงไฟฟ้าพลังความร้อนร่วม ใช้เชื้อเพลิงก๊าซธรรมชาติ ปริมาณพลังไฟฟ้าที่รับซื้อ 90 เมกะวัตต์ ตั้งอยู่ที่อำเภอเมือง จังหวัดชลบุรี
- บริษัท ทีแอลพีโคเจนเอเรชั่น จำกัด ประเภทโรงไฟฟ้าพลังความร้อนร่วม ใช้เชื้อเพลิงก๊าซธรรมชาติ ปริมาณพลังไฟฟ้าที่รับซื้อ 60 เมกะวัตต์ ตั้งอยู่ที่อำเภอบ้านค่าย จังหวัดระยอง
- บริษัท อัลฟา เพาเวอร์ จำกัด ประเภทโรงไฟฟ้าพลังความร้อนร่วม ใช้เชื้อเพลิงถ่านหิน ปริมาณพลังไฟฟ้าที่รับซื้อ 70 เมกะวัตต์ ตั้งอยู่ที่อำเภอเมือง จังหวัดฉะเชิงเทรา
- บริษัท ร้อยเอ็ด กรีน จำกัด ประเภทโรงไฟฟ้าพลังความร้อน ใช้เชื้อเพลิงแกลบ ปริมาณพลังไฟฟ้าที่รับซื้อ 8.8 เมกะวัตต์ ตั้งอยู่ที่อำเภอเมือง จังหวัดร้อยเอ็ด
- บริษัท ไฟฟ้าชนบท จำกัด ประเภทโรงไฟฟ้าพลังความร้อน ใช้เชื้อเพลิงแกลบ ปริมาณพลังไฟฟ้าที่รับซื้อ 15 เมกะวัตต์ ตั้งอยู่ที่อำเภอท่าม่วง จังหวัดลพบุรี
- บริษัท น้ำตาลมิตรผล จำกัด ประเภทโรงไฟฟ้าพลังความร้อน ใช้เชื้อเพลิงชานอ้อย เปลือกไม้และแกลบ ปริมาณพลังไฟฟ้าที่รับซื้อ 25 เมกะวัตต์ ตั้งอยู่ที่อำเภอด่านช้าง จังหวัดสุพรรณบุรี
- บริษัท กัลฟ์อีเลคตริก จำกัด (มหาชน) ประเภทโรงไฟฟ้าพลังความร้อน ใช้เชื้อเพลิงเศษไม้ยางพารา ปริมาณพลังไฟฟ้าที่รับซื้อ 20.2 เมกะวัตต์ ตั้งอยู่ที่อำเภอเมือง จังหวัดยะลา
- บริษัท กัลฟ์อีเลคตริก จำกัด (มหาชน) ประเภทโรงไฟฟ้าพลังความร้อน ใช้เชื้อเพลิงเศษไม้ยางพาราและกะลาปาล์ม ปริมาณพลังไฟฟ้าที่รับซื้อ 20.2 เมกะวัตต์ ตั้งอยู่ที่อำเภอห้วยยอด จังหวัดตรัง

- บริษัท สยามเพาเวอร์ เจเนอเรชั่น จำกัด ประเภทโรงไฟฟ้าพลังความร้อนร่วม ใช้เชื้อเพลิงก๊าซธรรมชาติ ปริมาณพลังไฟฟ้าที่รับซื้อ 60 เมกะวัตต์ ตั้งอยู่ที่อำเภอบ้านค่าย จังหวัดระยอง
- บริษัท เอ เอ พัลฟ์ มิลล์ จำกัด ประเภทโรงไฟฟ้าพลังความร้อน ใช้เชื้อเพลิง Black Liquid ปริมาณพลังไฟฟ้าที่รับซื้อ 25 เมกะวัตต์ ตั้งอยู่ที่อำเภอศรีมหาโพธิ์ จังหวัดปราจีนบุรี
- บริษัท แอ็ดวานซ์ อะโกร จำกัด (มหาชน) ประเภทโรงไฟฟ้าพลังความร้อน ใช้เชื้อเพลิงเปลือกไม้ เศษไม้และ Black Liquid ปริมาณพลังไฟฟ้าที่รับซื้อ 50 เมกะวัตต์ ตั้งอยู่ที่อำเภอศรีมหาโพธิ์ จังหวัดปราจีนบุรี
- บริษัท อุตสาหกรรมโคราช จำกัด ประเภทโรงไฟฟ้าพลังความร้อน ใช้เชื้อเพลิงกากอ้อย ปริมาณพลังไฟฟ้าที่รับซื้อ 8 เมกะวัตต์ ตั้งอยู่ที่อำเภอพิมาย จังหวัดนครราชสีมา
- บริษัท น้ำตาลเกษตรไทย จำกัด ประเภทโรงไฟฟ้าพลังความร้อน ใช้เชื้อเพลิงกากอ้อย ปริมาณพลังไฟฟ้าที่รับซื้อ 8 เมกะวัตต์ ตั้งอยู่ที่อำเภอดาคลี จังหวัดนครสวรรค์
- บริษัท รวมเกษตรอุตสาหกรรมไทย จำกัด ประเภทโรงไฟฟ้าพลังความร้อน ใช้เชื้อเพลิงกากอ้อย ปริมาณพลังไฟฟ้าที่รับซื้อ 6 เมกะวัตต์ ตั้งอยู่ที่อำเภอภูเขียว จังหวัดชัยภูมิ
- บริษัท น้ำตาลมิตรผล จำกัด ประเภทโรงไฟฟ้าพลังความร้อน ใช้เชื้อเพลิงกากอ้อย ปริมาณพลังไฟฟ้าที่รับซื้อ 6 เมกะวัตต์ ตั้งอยู่ที่อำเภอด่านช้าง จังหวัดสุพรรณบุรี
- บริษัท น้ำตาลราชบุรี จำกัด ประเภทโรงไฟฟ้าพลังความร้อน ใช้เชื้อเพลิงกากอ้อย ปริมาณพลังไฟฟ้าที่รับซื้อ 1.5 เมกะวัตต์ ตั้งอยู่ที่อำเภอบ้านโป่ง จังหวัดราชบุรี
- บริษัท อุตสาหกรรมปิโตรเคมีกัลไทย จำกัด (มหาชน) ประเภทโรงไฟฟ้าพลังความร้อน ใช้เชื้อเพลิงน้ำมันเตา ก๊าซและถ่านหิน ปริมาณพลังไฟฟ้าที่รับซื้อ 45 เมกะวัตต์ ตั้งอยู่ที่อำเภอเมือง จังหวัดระยอง
- บริษัท อุตสาหกรรมโคราช จำกัด ประเภทโรงไฟฟ้าพลังความร้อน ใช้เชื้อเพลิงกากอ้อย ปริมาณพลังไฟฟ้าที่รับซื้อ 8 เมกะวัตต์ ตั้งอยู่ที่อำเภอพิมาย จังหวัดนครราชสีมา
- บริษัท น้ำตาลไทยเอกลักษณ์ จำกัด ประเภทโรงไฟฟ้าพลังความร้อน ใช้เชื้อเพลิงกากอ้อย ปริมาณพลังไฟฟ้าที่รับซื้อ 3 เมกะวัตต์ ตั้งอยู่ที่อำเภอเมือง จังหวัดอุตรดิตถ์

- บริษัท ไทย อคริติก ไฟเบอร์ จำกัด ประเภทโรงไฟฟ้าพลังความร้อน ใช้เชื้อเพลิงลิกไนต์ ปริมาณพลังไฟฟ้าที่รับซื้อ 6 เมกะวัตต์ ตั้งอยู่ที่อำเภอแก่งคอย จังหวัดสระบุรี
- บริษัท ปัญจพล พัลส์ อินดัสตรี จำกัด (มหาชน) ประเภทโรงไฟฟ้าพลังความร้อน ใช้เชื้อเพลิงถ่านหินและ Black Liquid ปริมาณพลังไฟฟ้าที่รับซื้อ 10 เมกะวัตต์ ตั้งอยู่ที่อำเภอบางไทร จังหวัดอยุธยา
- บริษัท รวมผลอุตสาหกรรมนครสวรรค์ จำกัด ประเภทโรงไฟฟ้าพลังความร้อน ใช้เชื้อเพลิงกากอ้อย ปริมาณพลังไฟฟ้าที่รับซื้อ 2.5 เมกะวัตต์ ตั้งอยู่ที่อำเภอเมือง จังหวัดนครสวรรค์
- บริษัท น้ำตาลบ้านโป่ง จำกัด ประเภทโรงไฟฟ้าพลังความร้อน ใช้เชื้อเพลิงกากอ้อย ปริมาณพลังไฟฟ้าที่รับซื้อ 3 เมกะวัตต์ ตั้งอยู่ที่อำเภอบ้านโป่ง จังหวัดราชบุรี
- บริษัท น้ำตาลมิตรภูเวียง จำกัด ประเภทโรงไฟฟ้าพลังความร้อน ใช้เชื้อเพลิงกากอ้อย ปริมาณพลังไฟฟ้าที่รับซื้อ 6 เมกะวัตต์ ตั้งอยู่ที่อำเภอหนองเรือ จังหวัดขอนแก่น
- บริษัท เอ็น. วาย. ชูการ์ จำกัด ประเภทโรงไฟฟ้าพลังความร้อน ใช้เชื้อเพลิงกากอ้อย ปริมาณพลังไฟฟ้าที่รับซื้อ 6 เมกะวัตต์ ตั้งอยู่ที่อำเภอครบุรี จังหวัดนครราชสีมา
- บริษัท อุตสาหกรรมน้ำตาล ที เอ็น จำกัด ประเภทโรงไฟฟ้าพลังความร้อน ใช้เชื้อเพลิงกากอ้อย ปริมาณพลังไฟฟ้าที่รับซื้อ 6 เมกะวัตต์ ตั้งอยู่ที่อำเภอท่าหลวง จังหวัดลพบุรี
- บริษัท น้ำตาลราชสีมา จำกัด ประเภทโรงไฟฟ้าพลังความร้อน ใช้เชื้อเพลิงกากอ้อย ปริมาณพลังไฟฟ้าที่รับซื้อ 1.5 เมกะวัตต์ ตั้งอยู่ที่อำเภอแก่งสนามนาง จังหวัดนครราชสีมา
- บริษัท ไทยเพาเวอร์ ซัพพลาย จำกัด ประเภทโรงไฟฟ้าพลังความร้อน ใช้เชื้อเพลิงแกลบและเศษไม้ยูคาลิปตัส ปริมาณพลังไฟฟ้าที่รับซื้อ 8 เมกะวัตต์ ตั้งอยู่ที่อำเภอแก่งสนามนาง จังหวัดนครราชสีมา
- บริษัท น้ำตาลรีไฟน์ซิงมงคล จำกัด ประเภทโรงไฟฟ้าพลังความร้อน ใช้เชื้อเพลิงกากอ้อย ปริมาณพลังไฟฟ้าที่รับซื้อ 7 เมกะวัตต์ ตั้งอยู่ที่อำเภออุทุมทอง จังหวัดสุพรรณบุรี
- บริษัท น้ำตาลมิตรภาพสินธุ์ จำกัด ประเภทโรงไฟฟ้าพลังความร้อน ใช้เชื้อเพลิงกากอ้อย ปริมาณพลังไฟฟ้าที่รับซื้อ 8 เมกะวัตต์ ตั้งอยู่ที่อำเภอกุฉินารายณ์ จังหวัดกาฬสินธุ์

- บริษัท แอ็ดวานซ์ อะโกร จำกัด ประเภทโรงไฟฟ้าพลังความร้อน ใช้เชื้อเพลิงเปลือกไม้ เศษไม้และBlack Liquid ปริมาณพลังไฟฟ้าที่รับซื้อ 50 เมกะวัตต์ ตั้งอยู่ที่อำเภอศรีมหาโพธิ์ จังหวัดปราจีนบุรี
- บริษัท น้ำตาลตะวันออก จำกัด ประเภทโรงไฟฟ้าพลังความร้อน ใช้เชื้อเพลิงกากอ้อย ปริมาณพลังไฟฟ้าที่รับซื้อ 6 เมกะวัตต์ ตั้งอยู่ที่อำเภอวัฒนานคร จังหวัดสระแก้ว
- บริษัท อุตสาหกรรมน้ำตาลกาญจนบุรี จำกัด ประเภทโรงไฟฟ้าพลังความร้อน ใช้เชื้อเพลิงกากอ้อย ปริมาณพลังไฟฟ้าที่รับซื้อ 1.5 เมกะวัตต์ ตั้งอยู่ที่อำเภอบ้านไร่ จังหวัดอุทัยธานี
- บริษัท น้ำตาลสระบุรี จำกัด ประเภทโรงไฟฟ้าพลังความร้อน ใช้เชื้อเพลิงกากอ้อย ปริมาณพลังไฟฟ้าที่รับซื้อ 2.2 เมกะวัตต์ ตั้งอยู่ที่อำเภอวังม่วง จังหวัดสระบุรี
- บริษัท พีอาร์จี พีชผล จำกัด ประเภทโรงไฟฟ้าพลังความร้อน ใช้เชื้อเพลิงแกลบ ปริมาณพลังไฟฟ้าที่รับซื้อ 9 เมกะวัตต์ ตั้งอยู่ที่อำเภอเมือง จังหวัดปทุมธานี
- บริษัท ไทยรุ่งเรืองอุตสาหกรรม จำกัด ประเภทโรงไฟฟ้าพลังความร้อน ใช้เชื้อเพลิงกากอ้อย ปริมาณพลังไฟฟ้าที่รับซื้อ 4 เมกะวัตต์ ตั้งอยู่ที่อำเภอศรีเทพ จังหวัดเพชรบูรณ์
- บริษัท อุตสาหกรรมมิตรเกษตร จำกัด ประเภทโรงไฟฟ้าพลังความร้อน ใช้เชื้อเพลิงกากอ้อย ปริมาณพลังไฟฟ้าที่รับซื้อ 3 เมกะวัตต์ ตั้งอยู่ที่อำเภอกาฬมณฑล จังหวัดกาญจนบุรี
- บริษัท ที.อาร์.ที.พาราเว็ด จำกัด ประเภทโรงไฟฟ้าพลังความร้อน ใช้เชื้อเพลิงซีกบ ฟินสด ซี้เลื่อยและหัวไม้ ปริมาณพลังไฟฟ้าที่รับซื้อ 2.2 เมกะวัตต์ ตั้งอยู่ที่อำเภอเมือง จังหวัดสุราษฎร์ธานี
- บริษัท เอ เอ พัลฟ์ มิลล์ 2 จำกัด ประเภทโรงไฟฟ้าพลังความร้อน ใช้เชื้อเพลิง Black Liquid ปริมาณพลังไฟฟ้าที่รับซื้อ 25 เมกะวัตต์ ตั้งอยู่ที่อำเภอศรีมหาโพธิ์ จังหวัดปราจีนบุรี
- บริษัท น้ำตาลบุรีรัมย์ จำกัด ประเภทโรงไฟฟ้าพลังความร้อน ใช้เชื้อเพลิงกากอ้อย ปริมาณพลังไฟฟ้าที่รับซื้อ 2.5 เมกะวัตต์ ตั้งอยู่ที่อำเภอคูเมือง จังหวัดบุรีรัมย์
- บริษัท ไทยคาร์บอนแบล็ค จำกัด (มหาชน) ประเภทโรงไฟฟ้าพลังความร้อน ใช้เชื้อเพลิง Waste Gas ปริมาณพลังไฟฟ้าที่รับซื้อ 12 เมกะวัตต์ ตั้งอยู่ที่อำเภอเมือง จังหวัดอ่างทอง

- เทศบาลเมืองภูเก็ต ประเภทโรงไฟฟ้าพลังความร้อน ใช้เชื้อเพลิงขยะ ปริมาณพลังไฟฟ้าที่รับซื้อ 1 เมกะวัตต์ ตั้งอยู่ที่อำเภอเมือง จังหวัดภูเก็ต
- บริษัท น้ำตาลพิษณุโลก จำกัด ประเภทโรงไฟฟ้าพลังความร้อน ใช้เชื้อเพลิงกากอ้อย ปริมาณพลังไฟฟ้าที่รับซื้อ 4 เมกะวัตต์ ตั้งอยู่ที่อำเภอ บางกระทุ่ม จังหวัดพิษณุโลก
- บริษัท ไพโรจน์สมพงษ์พาณิชย์ จำกัด ประเภทโรงไฟฟ้าเครื่องยนต์สันดาป ภายใน ใช้เชื้อเพลิงก๊าซชีวภาพจากขยะ ปริมาณพลังไฟฟ้าที่รับซื้อ 0.935 เมกะวัตต์ ตั้งอยู่ที่อำเภอบางพลี จังหวัดสมุทรปราการ
- บริษัท ฟินิกซ์ พัลพ แอนด์ เพเพอร์ จำกัด ประเภทโรงไฟฟ้าพลังความร้อน ใช้เชื้อเพลิง Black Liquid ปริมาณพลังไฟฟ้าที่รับซื้อ 4.5 เมกะวัตต์ ตั้งอยู่ที่ อำเภอน้ำพอง จังหวัดขอนแก่น
- บริษัท อุตสาหกรรมโคราช จำกัด ประเภทโรงไฟฟ้าพลังความร้อน ใช้เชื้อเพลิงกากอ้อย ปริมาณพลังไฟฟ้าที่รับซื้อ 8 เมกะวัตต์ ตั้งอยู่ที่อำเภอพิมาย จังหวัดนครราชสีมา
- บริษัท อุตสาหกรรมน้ำตาลปราณบุรี จำกัด ประเภทโรงไฟฟ้าพลังความร้อน ใช้เชื้อเพลิงกากอ้อย ปริมาณพลังไฟฟ้าที่รับซื้อ 3 เมกะวัตต์ ตั้งอยู่ที่ อำเภอปราณบุรี จังหวัดประจวบคีรีขันธ์
- บริษัท สติก ไบโอบีโอส จำกัด ประเภทโรงไฟฟ้าพลังความร้อน ใช้เชื้อเพลิง กากอ้อย ปริมาณพลังไฟฟ้าที่รับซื้อ 6 เมกะวัตต์ ตั้งอยู่ที่อำเภอ สติก จังหวัดบุรีรัมย์

สำหรับเหตุผลของการรับซื้อไฟฟ้าจากโครงการ SPP ก็เพื่อสนับสนุนให้มีการใช้พลังงานนอกกรอบแบบ และต้นพลังงานพลอยได้ในประเทศให้เกิดประโยชน์มากยิ่งขึ้น อีกทั้งเป็นการช่วยแบ่งเบาภาระการลงทุนของรัฐได้อีกทางหนึ่ง

6.3 ผู้ผลิตและจำหน่ายไฟฟ้าและไอน้ำโดยระบบ Cogeneration เพื่อใช้ใน กลุ่มอุตสาหกรรม โดยที่ไม่มีการขายไฟฟ้าให้กับ กฟผ.

เกิดขึ้นจากการที่คณะรัฐมนตรีในการประชุมเมื่อวันที่ 25 มกราคม 2534¹⁵ มี

¹⁵สำนักงานคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ, บันทึกข้อความที่ นร. สพง. 1) 571/2543, วันที่ 25 มกราคม 2534 เรื่อง แผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย.

มติรับทราบตามที่คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติเสนอ ให้เอกชนสามารถดำเนินการผลิตและจำหน่ายไฟฟ้าและไอน้ำได้โดยตรงในระบบ Cogeneration เพื่อใช้ในกลุ่มโรงงานอุตสาหกรรม ทั้งนี้โดยไม่มี การส่งไฟฟ้าผ่านระบบใด ๆ ของทั้ง 3 การไฟฟ้า และในมติได้กำชับให้กระทรวงมหาดไทยและหน่วยงานอื่นๆ ให้การส่งเสริมและสนับสนุนในเรื่องนี้ เพราะเป็นการช่วยลดภาระการลงทุนของ กฟผ. และส่งเสริมให้มีการใช้พลังงานอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งในกรณีนี้ไม่ต้องขออนุญาตจาก กฟผ. เนื่องจากไม่ถือว่าเป็นการจำหน่ายไฟฟ้าให้กับประชาชน และอีกทั้งไม่มีการเชื่อมโยงระบบไฟฟ้าเข้ากับระบบของ กฟผ. จึงไม่ต้องขออนุญาต

6.4 ผู้ผลิตไฟฟ้าเพื่อใช้เอง

เป็นกรณีที่เอกชนผลิตไฟฟ้าขึ้นเพื่อใช้เอง ทั้งนี้โดยไม่มี การขายให้กับบุคคลอื่นทั้งสิ้น ก็สามารถทำได้โดยต้องขออนุญาตตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ซึ่งขึ้นอยู่กับกำลังผลิตเป็นสำคัญ หากมีกำลังผลิตมากก็ต้องเข้าไปเกี่ยวข้องกับกฎหมายหลายฉบับซึ่งจะมีผลให้ต้องดำเนินการขออนุญาตจากหลายหน่วยงานของรัฐ

7 ภารกิจในการจัดหาพลังงาน

การจัดหาพลังงานเป็นภารกิจหลักของรัฐในการจัดหาพลังงานให้เพียงพอและมีความมั่นคง ณ ระดับราคาที่เหมาะสม โดยเน้นการพัฒนาแหล่งพลังงานในประเทศ ทั้งระยะสั้นและระยะยาวเพื่อลดการพึ่งพิงแหล่งพลังงานจากต่างประเทศ ซึ่งจะช่วยลดปัญหาการขาดดุลการค้าและการสูญเสียเงินตราต่างประเทศได้อีกทางหนึ่ง นอกจากนี้รัฐจะต้องส่งเสริมและสนับสนุนการแข่งขันด้านพลังงาน เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดหาและลดภาระการลงทุนด้านพลังงานของรัฐ ขณะเดียวกัน รัฐต้องดำเนินการกระตุ้นเรื่องการอนุรักษ์และประหยัดพลังงานด้วยการให้ความรู้ ปลุกจิตสำนึก และเปลี่ยนพฤติกรรมของประชาชนให้ตระหนักถึงคุณค่าและความยากของการได้มาของทรัพยากรพลังงาน ตลอดจนสร้างความเข้าใจอย่างถูกต้องกับประชาชน ผลของการประหยัดและอนุรักษ์พลังงานจะสามารถลดผลกระทบต่อสังคมส่วนรวมจากการใช้พลังงานอย่างฟุ่มเฟือย และจะนำมาซึ่งความปลอดภัย สุขภาพ และการเพิ่มคุณภาพชีวิตที่ดีให้กับประชาชน ทั้งนี้โดยมีสำนักงานคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ (สพช.) เป็นหน่วยงานหลักในการจัดการด้านพลังงานของประเทศ

ภารกิจหลักเกี่ยวกับพลังงานของ สพช. มีกำหนดอยู่ในพระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ พ.ศ. 2535 พระราชกำหนดแก้ไขและป้องกันภาวะขาดแคลนน้ำมัน

เชื้อเพลิง พ.ศ. 2516 และพระราชบัญญัติการส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงาน พ.ศ. 2535 ซึ่งจะ
กล่าวรายละเอียดในบทต่อไป

DPU

บทที่ 3

กฎหมายเกี่ยวกับการประกอบกิจการผลิตไฟฟ้าโดยภาคเอกชน

กฎหมายเป็นข้อกำหนดในการให้อำนาจรัฐในการควบคุม ดูแล และกำหนดกฎเกณฑ์ต่างๆ ในการปกครองประเทศเพื่อความสงบเรียบร้อย ความปลอดภัย และรวมถึงการให้บริการพื้นฐานแก่ประชาชนในชาติ

กฎหมายเกี่ยวกับพลังงานก็เป็นกฎหมายประเภทหนึ่งในการที่รัฐออกข้อกำหนดในการควบคุม การผลิต การใช้พลังงาน ความปลอดภัยในการผลิต ควบคุมประเภทและปริมาณการผลิตและการใช้ รวมถึงการให้สัมปทานหรืออนุญาตให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการโดยอยู่ภายใต้การควบคุมตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายฉบับต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง

ทั้งนี้ สามารถแยกกลุ่มของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับพลังงาน ได้ดังนี้

1) กฎหมายเกี่ยวกับพลังงานโดยตรงของประเทศไทย

ตามที่ได้กล่าวไว้ในบทที่ 2 ในเรื่องความหมายในทางกฎหมายของ “พลังงาน” ซึ่งได้แบ่งพลังงานออกเป็น 3 ประเภท ได้แก่ พลังงานหมุนเวียน พลังงานสิ้นเปลือง และสิ่งที่อาจใช้งานได้

จากการที่ได้แบ่งพลังงานออกเป็น 3 ประเภทดังกล่าว ได้มีกฎหมายบัญญัติรองรับไว้เป็นการเฉพาะในแต่ละชนิดของพลังงานซึ่งสามารถจัดแบ่งออกเป็นกลุ่มกฎหมายได้ดังนี้

1.1 ไฟฟ้า ได้แก่

- พระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ พ.ศ. 2535
- พระราชบัญญัติการพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน พ.ศ. 2535
- ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 วันที่ 26 มกราคม 2515
- พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511
- พระราชบัญญัติการไฟฟ้านครหลวง พ.ศ. 2501
- พระราชบัญญัติการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2503
- พระราชกฤษฎีกากำหนดพลังงานควบคุม พ.ศ. 2536

1.2 น้ำมันปิโตรเลียม ได้แก่

- พระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 2514
- พระราชบัญญัติน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2521
- พระราชบัญญัติปันส่วนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2483

- พระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2542
- พระราชบัญญัติการค้าน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2543
- พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับสถานที่ผลิตปิโตรเลียมในทะเล พ.ศ. 2530
- พระราชบัญญัติว่าด้วยการเก็บน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2475
- พระราชกำหนดแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2516

1.3 ก๊าซ ได้แก่

- ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 28 (การบรรจุก๊าซ)

1.4 แร่ ได้แก่

- พระราชบัญญัติสภาการเหมืองแร่ พ.ศ. 2526
- พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510

1.5 นิวเคลียร์ ได้แก่

- พระราชบัญญัติพลังงานปรมาณูเพื่อสันติ พ.ศ. 2504

ตามกฎหมายดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่ามีกฎหมายที่ได้บัญญัติเรื่องพลังงานโดยตรงเพียง 5 ชนิดเท่านั้นซึ่งสามารถให้ข้อสังเกตได้ว่าเป็นกฎหมายพลังงานที่อยู่ในประเภทของพลังงานสิ้นเปลืองทั้งสิ้น โดยที่ยังไม่มีกฎหมายกำหนดไว้โดยตรงในเรื่องพลังงานชนิดอื่นที่ได้ให้ความหมายไว้ว่าเป็นพลังงานตามกฎหมาย คือ พลังงานหมุนเวียน ซึ่งได้แก่ พลังงานที่ได้จากไม้ ฟืน แกลบ กากอ้อย ชีวมวล น้ำ แสงอาทิตย์ ความร้อนใต้พิภพ ลม และคลื่น ซึ่งในอนาคตหากมีการนำพลังงานเหล่านี้มาใช้กันอย่างแพร่หลายแล้วก็อาจจำเป็นที่จะต้องมีการกำหนดเป็นการเฉพาะสำหรับพลังงานชนิดดังกล่าวต่อไป

2) การแบ่งกลุ่มกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประกอบกิจการไฟฟ้าโดยเอกชนในประเทศไทย

โดยที่ได้มีกฎหมายที่ได้บัญญัติเรื่องพลังงานไว้ซึ่งสามารถจัดแยกกฎหมายพลังงานออกเป็น 5 ชนิด หรือ 5 กลุ่มกฎหมาย ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในข้อก่อนหน้านี้ เนื่องจากมีกฎหมายที่เข้ามาเกี่ยวข้องจำนวนมาก และในการทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ซึ่งเป็นการศึกษาเฉพาะกรณีการประกอบกิจการผลิตพลังงานไฟฟ้าโดยเอกชน ดังนั้นจึงขอกล่าวถึงเฉพาะกฎหมายที่เกี่ยวข้องและมีผลกระทบโดยตรงและกฎหมายกลางที่เกี่ยวข้องการประกอบกิจการผลิตไฟฟ้าโดยเอกชนเท่านั้น

ทั้งนี้ในการประกอบกิจการผลิตพลังงานไฟฟ้าโดยเอกชนนั้น แต่ละรายจะเข้ามาเกี่ยวข้องกับกฎหมายเป็นจำนวนมากหรือน้อยฉบับเท่าใดย่อมขึ้นอยู่กับลักษณะของการดำเนินกิจการในแต่ละกรณีๆไป

แต่อย่างไรก็ตาม หากมีการแยกกลุ่มกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประกอบกิจการไฟฟ้าโดยเอกชนออกเป็นกลุ่มตามลักษณะของกฎหมายในแต่ละฉบับแล้วก็สามารถแบ่งเป็นกลุ่มใหญ่ๆ ได้ 2 กลุ่ม คือ

2.1) กฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยตรง ได้แก่

- พระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ พ.ศ. 2535
- พระราชบัญญัติการพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน พ.ศ. 2535
- ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 วันที่ 26 มกราคม 2515
- พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511

สำหรับเหตุผลในการจัดให้กฎหมายดังกล่าวอยู่ในกลุ่มเดียวกันในประเภทกฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยตรงต่อการประกอบกิจการไฟฟ้าโดยเอกชนก็เนื่องจากมีบทบัญญัติอันเป็นการเฉพาะเรื่องเกี่ยวกับการประกอบกิจการไฟฟ้าเท่านั้น ซึ่งจะได้วิเคราะห์ในรายละเอียดในส่วนที่สำคัญต่อไป

2.2) กฎหมายกลางที่เกี่ยวข้องได้แก่

- พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535
- พระราชบัญญัติการเก็บรักษาน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2474
- พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535
- พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2465
- พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522
- พระราชบัญญัติจดทะเบียนเครื่องจักร พ.ศ. 2514
- พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520
- พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496
- พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537
- ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539

สำหรับเหตุผลในการจัดให้กฎหมายดังกล่าวอยู่ในกลุ่มเดียวกันในประเภทกฎหมายที่ไม่เกี่ยวข้องโดยตรงต่อการประกอบกิจการผลิตไฟฟ้าโดยเอกชนก็เนื่องจากกฎหมายเหล่านี้มีบทบัญญัติอันเป็นการทั่วไปสำหรับกิจกรรม, การกระทำ, และการควบคุม ฯลฯ หลายประเภทซึ่งไม่ได้เป็นการเฉพาะเจาะจงสำหรับการดำเนินกิจการไฟฟ้าโดยเอกชนเหมือนอย่างกฎหมายในกลุ่มแรก ซึ่งจะได้วิเคราะห์เป็นรายละเอียดที่เห็นว่ามีมีความสำคัญและมีผลกระทบต่อกิจการผลิตไฟฟ้าต่อไป

3) การวิเคราะห์กฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการประกอบกิจการผลิตไฟฟ้าโดย เอกชน

สำหรับการวิเคราะห์กฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการประกอบกิจการไฟฟ้าโดยเอกชนนี้เป็นการวิเคราะห์เฉพาะในประเด็นที่เห็นว่า มีผลกระทบและเป็นปัญหาอุปสรรคโดยตรงต่อการประกอบกิจการไฟฟ้าโดยเอกชนเพื่อใช้เป็นแนวทางในการคิดหรือหามาตรการป้องกันหรือแก้ไขกฎหมายต่อไป ซึ่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องและนำมาวิเคราะห์มีจำนวน 4 ฉบับ ดังต่อไปนี้

3.1 พระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์ในการให้รัฐสามารถกำหนดนโยบายและการบริหารพลังงานของประเทศที่กระจัดกระจายอยู่ตามหน่วยงานต่างๆ ของรัฐซึ่งทำให้การบริหารและพัฒนาพลังงานไม่มีเอกภาพและไม่เป็นไปอย่างต่อเนื่อง และกฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดให้มี “คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ (กพช.)” ขึ้นเพื่อทำหน้าที่ในการพิจารณาเสนอแนะนโยบายและแผนการบริหารและพัฒนาพลังงานรวมทั้งกำกับดูแล ประสานงานและประเมินผลการปฏิบัติงานด้านพลังงานของหน่วยงานต่างๆ เพื่อให้การปฏิบัติงานในด้านนโยบายและการบริหารงานด้านพลังงานของประเทศมีเอกภาพและมีประสิทธิภาพสูงขึ้นโดยให้มี “สำนักงานคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ (สพช.)” เป็นส่วนราชการระดับกรม สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี ปฏิบัติงานตามที่คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติกำหนด (ปัจจุบัน สพช. เปลี่ยนชื่อเป็น “สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน (สนพ.)” และโอนมาสังกัดกระทรวงพลังงาน ตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 และในวิทยานิพนธ์นี้อาจใช้คำว่า สพช. หรือ สนพ. ซึ่งหมายถึงหน่วยงานเดียวกันแต่จะเรียกชื่อใดจะขึ้นอยู่กับช่วงเวลาของเหตุการณ์นั้น)

อำนาจหน้าที่ของ “คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ (กพช.)” เป็นไปตามมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติ คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ พ.ศ. 2535 โดยมี “สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน (สนพ.)” เป็นส่วนราชการปฏิบัติงานตามที่ได้รับมอบหมายจาก กพช. และ สนพ. มีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 10, 11 และ 12 แห่งพระราชบัญญัติ คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ พ.ศ. 2535

อำนาจหน้าที่และบทบาทของ กพช. และ สนพ. ที่มีผลต่อการประกอบกิจการ ไฟฟ้าโดยเอกชนซึ่ง กพช. ได้กำหนดอยู่ในแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาพลังงานของประเทศ มีดังนี้

- 3.1.1 ส่งเสริมการแข่งขันโดยให้เอกชนเป็นผู้ผลิตและจำหน่ายไฟฟ้า¹
- 3.1.2 ส่งเสริมการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานหมุนเวียน²
- 3.1.3 ส่งเสริมให้มีการใช้เชื้อเพลิงในการผลิตไฟฟ้าที่หลากหลาย³
- 3.1.4 ลงทุนระบบส่งและจำหน่ายไฟฟ้าเพื่อเพิ่มความมั่นคงอย่างเพียงพอ⁴
- 3.1.5 ส่งเสริมการใช้พลังงานลมและแสงอาทิตย์เพื่อผลิตไฟฟ้า⁵
- 3.1.6 ส่งเสริมให้มีการใช้พลังงานน้ำขนาดเล็กผลิตไฟฟ้าระดับหมู่บ้าน⁶
- 3.1.7 ส่งเสริมให้มีการลงทุนผลิตไฟฟ้าด้วยแหล่งพลังงานความร้อนใต้พิภพ⁷
- 3.1.8 กำหนดค่าไฟฟ้าให้สะท้อนถึงต้นทุนที่บริหารอย่างมีประสิทธิภาพ⁸

- 3.1.9 กำกับดูแลโครงสร้างค่าไฟฟ้าฐาน⁹
- 3.1.10 กำกับดูแลค่าไฟฟ้าตามสูตร Ft ให้มีความชัดเจน โปร่งใส เป็นธรรม¹⁰
- 3.1.11 กำกับดูแลมาตรฐานคุณภาพบริการของกิจการไฟฟ้า¹¹
- 3.1.12 ส่งเสริมให้มีการแข่งขันในกิจการผลิตไฟฟ้า¹²
- 3.1.13 กำกับดูแลกิจการที่มีการผูกขาดโดยธรรมชาติ เช่น กิจการสายส่ง ไฟฟ้า¹³
- 3.1.14 เพิ่มบทบาทของภาคเอกชน¹⁴
- 3.1.15 ยกเว้นพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงานเพื่อจัดตั้งองค์กร ดูแลอิสระ¹⁵

¹⁻⁴ สำนักงานคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ. แผนยุทธศาสตร์การพัฒนากำลังงานของประเทศ. 5 มีนาคม 2545, หน้า 240.

⁵ สำนักงานคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ. เรื่องเดียวกัน, หน้า 255-259.

⁶ สำนักงานคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ. เรื่องเดียวกัน, หน้า 269.

⁷ สำนักงานคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ. เรื่องเดียวกัน, หน้า 270.

⁸⁻¹⁰ สำนักงานคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ. เรื่องเดียวกัน, หน้า 276.

¹¹ สำนักงานคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ. เรื่องเดียวกัน, หน้า 279.

¹²⁻¹⁴ สำนักงานคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ. เรื่องเดียวกัน, หน้า 343.

¹⁵ สำนักงานคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ. เรื่องเดียวกัน, หน้า 353.

- 3.1.16 กำหนดแผนด้านสิ่งแวดล้อมพลังงานโดยการกำหนดบรรทัดฐานในการพิจารณาโครงการพื้นฐานด้านพลังงานให้เป็นที่ยอมรับของ ประชาชน¹⁶

เมื่อพิจารณาจากพระราชบัญญัติฉบับนี้ จะเห็นได้ว่า การที่จะดำเนินงานเพื่อให้เป็นไปตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนากำลังงานของประเทศได้นั้น สพช. จะทำหน้าที่ในการกำกับ ดูแลและประสานงานไปยังหน่วยงานของรัฐอื่นที่เกี่ยวข้องและมีหน้าที่เพื่อนำแผนฯ ไปปฏิบัติหรือกำหนดมาตรการต่างๆ และให้หน่วยงานของรัฐเป็นผู้ประสานงานกับภาคเอกชนในระดับปฏิบัติการ เช่น กรณีของการเพิ่มบทบาทให้เอกชนดำเนินกิจการไฟฟ้านั้น สพช. ก็จะทำหน้าที่แทน กพช. โดยเป็นผู้สั่งการให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) เป็นผู้ปฏิบัติตามนโยบายโดยให้ กฟผ. ประกาศรับซื้อไฟฟ้าจากเอกชนในรูปแบบของ “ผู้ผลิตไฟฟ้าอิสระ” หรือ Independent Power Producer (IPP) และในรูปแบบของ “ผู้ผลิตไฟฟ้ารายเล็ก” หรือ Small Power Producer (SPP)¹⁷ และปัจจุบันก็ได้ขยายไปในรูปแบบของ “ผู้ผลิตไฟฟ้าพลังงานหมุนเวียนขนาดเล็กมาก”¹⁸

ดังนั้นจะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดบทบาท อำนาจและหน้าที่ของ กพช. และ สพช. อันมีผลโดยตรงต่อการส่งเสริมให้เอกชนประกอบกิจการไฟฟ้าซึ่งหากไม่มีการกำหนดนโยบาย และมาตรการต่างๆ ตามที่ได้กล่าวแล้วนั้นก็จะเป็นผลให้ภาคเอกชนได้มีโอกาสในการประกอบกิจการผลิตไฟฟ้าในการที่จะขายได้ในปริมาณมากได้เลย เอกชนจะทำได้ก็เป็นเพียงการผลิตขึ้นใช้เองหรือผลิตขึ้นใช้เองและขายอยู่ภายในกลุ่มอุตสาหกรรมที่อยู่ใกล้เคียงเท่านั้นซึ่งมักจะไม่คุ้มกับการลงทุนถ้าไม่ได้ขายไฟฟ้าให้กับ กฟผ. ด้วย

นอกจากนั้น กพช. และ สพช. ยังมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายอีก 2 ฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติ การส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงาน พ.ศ. 2535 และพระราชกำหนด แก้ไขและป้องกันภาวะขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2516 ซึ่งไม่มีผลกระทบกับการประกอบกิจการไฟฟ้าโดยเอกชนเท่าใดนักจึงไม่ขอกล่าวถึง

¹⁶ สำนักงานคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ. เรื่องเดียวกัน, หน้า 363.

¹⁷ สำนักงานคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ. เกี่ยวกับ สพช. บทบาทหน้าที่และภารกิจ สพช., มกราคม 2544, หน้า 17.

¹⁸ สำนักงานคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ. บทความ “วารสารนโยบายพลังงาน” ฉบับที่ 56. เมษายน-มิถุนายน 2545, [http : //www.nepo.go.th/vrs/VRS56-04-vspp.html](http://www.nepo.go.th/vrs/VRS56-04-vspp.html).

3.2 พระราชบัญญัติการพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัติการพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน พ.ศ. 2535 เป็นกฎหมายที่ให้อำนาจกรมพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน สังกัดกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ให้รับผิดชอบเฉพาะในด้านการค้นคว้า, พัฒนา, กำกับดูแลและปฏิบัติการเกี่ยวกับการผลิต, การส่งและจำหน่ายพลังงาน เพื่อให้สอดคล้องกับการดำเนินงานของคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติทำหน้าที่เกี่ยวกับการกำหนดนโยบายพลังงานของประเทศ

โดยที่กฎหมายฉบับนี้ได้มีบทบัญญัติอันเกี่ยวข้องเนื่องกับการดำเนินการประกอบกิจการพลังงานโดยเอกชนที่สำคัญกล่าวคือ ให้อำนาจในการตราเป็นพระราชกฤษฎีกากำหนดว่า พลังงานประเภทใด ขนาดและวิธีการผลิต หรือการใช้อย่างใดให้เป็นพลังงานควบคุม¹⁹ และได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้พลังงานไฟฟ้าซึ่งขนาดการผลิตรวมของแต่ละแหล่งผลิตตั้งแต่ 200 กิโลวัตต์แอมแปร์ขึ้นไปเป็นพลังงานควบคุม²⁰ นอกจากนี้ได้กำหนดให้การผลิตหรือการขยายการผลิตพลังงานควบคุมจะต้องได้รับใบอนุญาต

จากกรมพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน²¹ หากผู้ใดผลิตพลังงานควบคุมโดยไม่ได้รับใบอนุญาตจะมีโทษจำคุกไม่เกินสองปี หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ²²

¹⁹พระราชบัญญัติการพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน พ.ศ. 2535, มาตรา 24 บัญญัติว่า “การกำหนดพลังงานประเภทใด ขนาดและวิธีการผลิต หรือการใช้ใดๆให้เป็นพลังงานควบคุม ให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา”

²⁰พระราชกฤษฎีกา กำหนดพลังงานควบคุม พ.ศ. 2536, มาตรา 3 บัญญัติว่า “ให้พลังงานไฟฟ้าซึ่งขนาดการผลิตรวมของแต่ละแหล่งผลิตตั้งแต่ 200 กิโลวัตต์แอมแปร์ขึ้นไป เป็นพลังงานควบคุม”

²¹พระราชบัญญัติการพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน พ.ศ. 2535, มาตรา 25 บัญญัติว่า “ห้ามมิให้ผู้ใดผลิต หรือขยายการผลิตพลังงานควบคุม เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากกรมพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน การขอรับใบอนุญาตและการออกใบอนุญาตให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

การผลิตพลังงานควบคุมใดซึ่งจะต้องได้รับอนุญาตหรือรับสัมปทานตามกฎหมายอื่น จะต้องได้รับอนุญาตหรือรับสัมปทานตามกฎหมายนั้นด้วย”

²²พระราชบัญญัติการพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน พ.ศ. 2535, มาตรา 34 บัญญัติว่า “ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 25 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ”

ดังนั้น จะเห็นได้ว่ากฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดให้ผู้ประกอบกิจการไฟฟ้าจะต้องได้รับใบอนุญาตจากกรมพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีก่อน โดยการขอรับใบอนุญาตผลิตพลังงานควบคุมจะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง ซึ่งเมื่อพิจารณาในรายละเอียดแล้วจะพบว่ามีความซ้ำซ้อนกับการขออนุญาตซึ่งบัญญัติไว้ในกฎหมายฉบับอื่นแล้วโดยจะวิเคราะห์รายละเอียดในบทต่อไป

3.3 พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511

พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 เป็นกฎหมายที่กำหนดให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) มีหน้าที่ในการจัดหาและดำเนินการผลิตไฟฟ้าเพื่อขายให้การไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.) และผู้รับซื้อไฟฟ้าโดยตรงซึ่งกำหนดโดยพระ

ราชกฤษฎีกา ทั้งนี้ กฟน. จะจำหน่ายไฟฟ้าให้ในเขตกรุงเทพมหานครและจังหวัดใกล้เคียง ส่วน กฟภ. จะจำหน่ายไฟฟ้าในจังหวัดนอกเหนือจากที่ กฟน. จำหน่าย

ในการจัดหาไฟฟ้านั้น กฟผ. จะเป็นผู้ดำเนินการก่อสร้างโรงไฟฟ้าเพื่อผลิต ไฟฟ้าขึ้นเอง และซื้อจากประเทศเพื่อนบ้าน ต่อมาในปี 2535 ได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2535 โดยเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 37 ให้เอกชนสามารถเชื่อมโยงระบบไฟฟ้าเข้ากับระบบของ กฟผ. ได้²³ ซึ่งก็คือการรับซื้อไฟฟ้า

²³พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2535, มาตรา 37 บัญญัติว่า “ผู้ใดสร้างโรงไฟฟ้าที่มีกำลังผลิตรวมกันสูงกว่าสี่หมื่นกิโลวัตต์เพื่อใช้เอง หรือที่มีกำลังผลิตรวมกันสูงกว่าหกหมื่นกิโลวัตต์เพื่อขายพลังงานไฟฟ้าแก่ประชาชน ประสงค์จะเชื่อมโยงระบบไฟฟ้าของตนกับระบบไฟฟ้าของ กฟผ. การไฟฟ้านครหลวง หรือการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ต้องยื่นคำขอและได้รับความเห็นชอบจาก กฟผ. ก่อน

ในการให้ความเห็นชอบตามวรรคหนึ่ง ให้ กฟผ. กำหนดเงื่อนไขที่เกี่ยวกับคุณภาพไฟฟ้า เทคนิคทางวิศวกรรม และความปลอดภัยของระบบไฟฟ้าเพื่อการเชื่อมโยงระบบได้ การพิจารณาคำขอของผู้สร้างโรงไฟฟ้าตามวรรคหนึ่ง ให้ กฟผ. พิจารณาโดยไม่ชักช้า ผู้สร้างโรงไฟฟ้าที่ไม่ได้รับความเห็นชอบหรือได้รับความเห็นชอบโดยมีเงื่อนไขที่ไม่อาจรับได้มีสิทธิอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับความเห็นชอบหรือได้รับความเห็นชอบโดยมีเงื่อนไขที่ไม่อาจรับได้

ให้คณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ภายในสี่สิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ แต่ถ้าผู้อุทธรณ์ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ให้เสนอคดีต่อศาลภายในสี่สิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์”

จากเอกชนตามนโยบายการรับซื้อไฟฟ้าจากผู้ผลิตไฟฟ้าอิสระ (IPP) และผู้ผลิตไฟฟ้าย่อย (SPP) ที่กำหนดโดย กพช. และ สนพ. นั้นเอง

ดังนั้น จะเห็นได้ว่ากฎหมายฉบับนี้เป็นการกำหนดให้เอกชนผู้ประกอบการไฟฟ้าที่ได้รับอนุมัติขายไฟฟ้าประเภทผู้ผลิตไฟฟ้าอิสระ (IPP) และผู้ผลิตไฟฟ้าย่อย (SPP) ซึ่งต้องเชื่อมโยงระบบไฟฟ้าของตนเข้ากับระบบของ กฟผ. กฟน. หรือ กฟภ. จะต้องยื่นคำขอและได้รับความเห็นชอบจาก กฟผ. ก่อน ซึ่งเป็นการวางเงื่อนไขในเรื่องที่เกี่ยวกับคุณภาพไฟฟ้า เทคนิคทางวิศวกรรม และความปลอดภัยของระบบไฟฟ้าเพื่อการเชื่อมโยงระบบ อันได้แก่แรงดันและความถี่ของระบบไฟฟ้า เป็นต้น

3.4 ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 วันที่ 26 มกราคม 2515

ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 วันที่ 26 มกราคม 2515 เป็นกฎหมายที่บัญญัติมาเพื่อควบคุมกิจการค้าขายอันกระทบถึงความปลอดภัยหรือผาสุกแห่งสาธารณชน โดยได้กำหนดประเภทของกิจการที่จะต้องขออนุญาตหรือขอสัมปทาน²⁴ ซึ่งกิจการการไฟฟ้าก็เป็นกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภคที่จะต้องได้รับอนุญาตหรือได้รับสัมปทานจากรัฐมนตรี²⁵ โดยในการอนุญาตหรือให้รับสัมปทานนั้น รัฐมนตรีจะกำหนดเงื่อนไขใดๆ ตามที่เห็นว่าจำเป็น เพื่อความปลอดภัยหรือผาสุกของประชาชนไว้ด้วยก็ได้²⁶ และได้มอบหมายให้กระทรวงมหาดไทยเป็นผู้มีอำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับกิจการการไฟฟ้า²⁷ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้รักษาการตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับนี้²⁸

²⁴ ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58, ข้อที่ 3 บัญญัติว่า “กิจการดังต่อไปนี้ให้ถือว่าเป็นกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภค (7) การไฟฟ้า”

²⁵ ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58, ข้อที่ 4 บัญญัติว่า “ห้ามมิให้ผู้ใดประกอบกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภค เว้นแต่จะได้รับอนุญาตหรือได้รับสัมปทานจากรัฐมนตรี”

²⁶ ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58, ข้อที่ 7 บัญญัติว่า “ในการอนุญาตหรือให้สัมปทานตามข้อ 4 หรือข้อ 5 รัฐมนตรีจะกำหนดเงื่อนไขใดๆ ตามที่เห็นว่าจำเป็น เพื่อความปลอดภัยหรือผาสุกของประชาชนไว้ด้วยก็ได้”

²⁷ ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58, ข้อที่ 11 บัญญัติว่า “ให้กระทรวงมหาดไทยมีอำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับกิจการการรกรราง การประปา การไฟฟ้า และผลิตเพื่อจำหน่ายหรือจำหน่ายก๊าซโดยระบบเส้นท่อไปยังอาคารต่างๆ”

²⁸ ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58, ข้อที่ 23 บัญญัติว่า “ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และรักษาการตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับนี้”

เมื่อพิจารณาจากสาระของประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 พบว่าในการที่จะดำเนินกิจการการไฟฟ้าได้นั้นสามารถเป็นได้ 2 กรณี กล่าวคือ การได้รับอนุญาตผลิตไฟฟ้ากรณีหนึ่ง และการได้รับสัมปทานประกอบกิจการไฟฟ้าอีกรกรณีหนึ่ง ซึ่งต่างกัน และได้มีประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การให้สัมปทานประกอบกิจการประปาและกิจการไฟฟ้าเพื่อความปลอดภัยหรือผาสุกของประชาชน ประกาศ ณ วันที่ 22 มิถุนายน 2526 เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการยื่นขอสัมปทานประกอบกิจการการไฟฟ้า โดยเรื่องการอนุญาตผลิตไฟฟ้ายังไม่มีประกาศกระทรวงมหาดไทยกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการยื่นขออนุญาตผลิต แต่ในทางปฏิบัติเมื่อมีการยื่นขออนุญาต กระทรวงมหาดไทยก็ได้เสี่ยงไปใช้การให้สัมปทานผลิตไฟฟ้าแทน และจากการที่ ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 ไม่ได้กำหนดคำนิยามของคำว่า “การอนุญาต” และ “ให้สัมปทาน” ไว้เป็นการเฉพาะว่ามีความหมายอย่างไร ดังนั้น ความหมายจะเป็นเช่นไรจึงอาจพิจารณาได้ดังนี้

โดยที่คำว่า “การอนุญาต” ไม่มีบัญญัติเป็นคำนิยามไว้ในประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 วันที่ 26 มกราคม 2515 ดังนั้น คำว่า “การอนุญาต” จึงต้องเป็นไปตามความหมายที่กำหนดอยู่ในพจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 โดยต้องพิจารณาความหมายของคำว่า “การ” และคำว่า “อนุญาต” ซึ่งมีความหมายดังนี้

คำว่า “การ” ตามพจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 ได้ให้ความหมายของคำว่า “การ” ไว้ว่า “การ” เป็นคำนาม หมายถึง งาน สิ่งหรือเรื่องที่ทำ, มักใช้คู่กับ คำว่า “งาน” เช่น การงาน เป็นการเป็นงาน ได้การได้งาน, ถ้าอยู่หน้านามหมายความว่า เรื่อง, ชูระ, หน้าที, เช่น การบ้าน การครัว การคลัง การเมือง, ถ้าอยู่หน้ากริยา ทำกริยาให้เป็นนาม เช่น การกิน การเดิน²⁹

คำว่า “อนุญาต” ตามพจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 ได้ให้ความหมายของคำว่า “อนุญาต” ไว้ว่า “อนุญาต” หมายถึง ยินยอม, ยอมให้, ตกลง³⁰

ดังนั้น เมื่อนำความหมายของคำว่า “การ” และ “อนุญาต” มาใช้ร่วมกัน จึงหมายความว่า ยินยอมเรื่องที่ทำหรือยินยอมสิ่งที่ทำ โดยเรื่องที่ทำหรือสิ่งที่ทำคือการผลิตกระแสไฟฟ้าเพื่อขาย

ความหมายของคำว่า “สัมปทาน” ได้มีผู้ให้ความหมายไว้ ได้แก่

พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 ได้ให้ความหมายของคำว่า “สัมปทาน” หมายถึง การที่รัฐอนุญาตให้เอกชนจัดทำบริการสาธารณะหรือจัดทำประโยชน์เกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติภายในระยะเวลาและตามเงื่อนไขที่รัฐกำหนด เช่น สัมปทานการเดินทางรถประจำทาง สัมปทานทำไม้ในป่า สัมปทาน³¹

²⁹ พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน, 2542, หน้า 115.

³⁰ พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน, 2542, หน้า 1327.

³¹ พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน, 2542, หน้า 1169.

ท่านอาจารย์คัมภีร์ แก้วเจริญ ได้ให้คำนิยามว่า “สัมปทาน” เป็นสัญญาที่ภาครัฐทำความตกลงกับภาคเอกชนโดยอนุญาตให้เอกชนมีสิทธิที่จะดำเนินการได้เพียงผู้เดียวไม่ว่าจะเป็นเรื่องกิจการทรัพยากรธรรมชาติ หรือกิจการบริการสาธารณะ ส่วนฝ่ายเอกชนซึ่งเป็นผู้รับสัมปทานมีพันธะที่จะต้องปฏิบัติตามสัญญารวมทั้งในเรื่องค่าธรรมเนียมหรือผลประโยชน์ตอบแทนที่จะต้องชำระให้แก่รัฐ³²

ศาสตราจารย์ ดร. ประยูร กาญจนดุล ได้ให้คำจำกัดความของ “สัมปทานบริการสาธารณะ” ไว้ว่า เป็นการที่ฝ่ายปกครองมอบหมายให้เอกชนจัดทำบริการสาธารณะอย่างหนึ่งอย่างใดในระยะเวลาที่กำหนด ด้วยทุนและความเสี่ยงภัยของตนเองโดยฝ่ายปกครองไม่ได้จ่ายเงินค่าจ้างให้แก่เอกชนผู้รับสัมปทาน แต่ให้ผลประโยชน์แก่ผู้รับสัมปทานเป็นการตอบแทนจากประชาชนผู้ใช้ประโยชน์จากกิจการนั้น³³

กล่าวโดยสรุป สัมปทาน หมายถึง การที่รัฐมอบหมายความไว้วางใจให้แก่บุคคลตามกฎหมายแพ่งดำเนินกิจการในเรื่องใดเรื่องหนึ่งแต่เพียงผู้เดียวตามระยะเวลาที่กำหนดโดยผู้รับสัมปทานจะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขภายใต้การควบคุมกำกับดูแลของรัฐซึ่งเป็นผู้ให้สัมปทาน อย่างไรก็ตาม สัมปทาน

บริการสาธารณะมีลักษณะแตกต่างจากสัมปทานอื่น เช่น สัมปทานเหมืองแร่ สัมปทานป่าไม้ เพราะ สัมปทานเหล่านี้มีวัตถุประสงค์ที่จะสงวนรักษาทรัพยากรธรรมชาติและเพื่อหารายได้เข้ารัฐ มิได้มี วัตถุประสงค์ที่จะจัดทำบริการสาธารณะเพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชนเหมือนกับสัมปทาน บริการสาธารณะ

ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ได้แยกความแตกต่างของกิจการที่ต้องได้รับอนุญาตและต้อง ได้รับสัมปทานอยู่ที่ลักษณะของการผูกขาดกิจการ หากไม่มีลักษณะของการผูกขาดก็จะอยู่ในรูปของการ อนุญาต หากมีลักษณะในเชิงผูกขาดหรือกิจการสาธารณูปโภคก็จะอยู่ในรูปของสัมปทาน³⁴

ดังนั้น จะเห็นได้ว่ากฎหมายฉบับนี้มีผลให้เอกชนผู้ประกอบกิจการการไฟฟ้าไม่ว่าจะเป็น การผลิตเพื่อขายให้กับกฟผ. ตามโครงการรับซื้อไฟฟ้าจากผู้ผลิตไฟฟ้าอิสระ (IPP) หรือการผลิตไฟฟ้าขึ้นใช้ เองและขายให้กับกลุ่มอุตสาหกรรมที่อยู่ใกล้เคียงแล้วนำไฟฟ้า

³² คัมภีร์ แก้วเจริญ. “สัญญาสัมปทาน” วารสารอัยการ. ฉบับที่ 3 สิงหาคม 2533, หน้า 201.

³³ ประยูร กาญจนดุล. กฎหมายปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535, หน้า 146.

³⁴ ชาญชัย แสงศักดิ์. สัญญาทางปกครองกับการให้เอกชนเข้าร่วมจัดทำบริการสาธารณะ. กรุงเทพฯ : นิติธรรม, 2543, หน้า 80.

ส่วนที่เหลือขายให้กับ กฟผ. ตามโครงการรับซื้อไฟฟ้าจากผู้ผลิตไฟฟ้าย่อยเล็ก (SPP) ต้องยื่นขอรับ สัมปทานประกอบกิจการการไฟฟ้าก่อนจึงจะผลิตและขายไฟฟ้าได้

กรณีใดจะเป็น “การได้รับอนุญาตให้ผลิตไฟฟ้า” หรือ “การได้รับสัมปทานประกอบกิจการ ไฟฟ้า” สมควรที่จะแยกลักษณะของการประกอบกิจการได้ ดังนี้

(1) ผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนรายใหญ่หรือผู้ผลิตไฟฟ้าอิสระ (Independent Power Producer : IPP)

สมควรกำหนดให้เป็นเรื่องของ “การได้รับอนุญาตให้ผลิตไฟฟ้า” เนื่องจากการผลิต ไฟฟ้าของ IPP เมื่อผลิตไฟฟ้าได้แล้วจะขายไฟฟ้าทั้งหมดให้กับ กฟผ. ตามสัญญาซื้อขายไฟฟ้าที่ทำขึ้นไว้ แล้วจากการได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีตามที่คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ (กพช.) เป็นผู้เสนอ และการขายไฟฟ้าให้กับ กฟผ. นั้นเป็นการขายเข้าระบบไฟฟ้าแรงสูงของ กฟผ. โดยจุดรับมอบ ไฟฟ้าจะอยู่ที่สถานีไฟฟ้าแรงสูงของ กฟผ. ซึ่งมักจะอยู่ใกล้เคียงกันกับโรงไฟฟ้าของ IPP ดังนั้น กฟผ. จึง

เป็นลูกค้ารายเดียวที่รับซื้อไฟฟ้าจาก IPP ซึ่งมีผลถึงการที่ไม่มีพื้นที่อื่นในการจำหน่ายไฟฟ้า และไม่มี การทับซ้อนของพื้นที่เพื่อการจำหน่ายไฟฟ้า ยกเว้นเขตพื้นที่ของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.) หากถือว่า กฟภ. มีเขตพื้นที่ในการจำหน่ายไฟฟ้าตลอดทั่วพื้นที่ของประเทศ และในการดำเนินการที่ผ่านมาของกรม โยธาธิการ (ปัจจุบันโอนมาเป็น “กรมธุรกิจพลังงาน”) เมื่อได้ให้ “สัมปทานประกอบกิจการไฟฟ้า” แก่ IPP รายใดแล้ว ก็จะมีการระบุเขตพื้นที่ของโรงไฟฟ้า IPP นั้นเป็นเขตพื้นที่สัมปทาน ดังนั้น แม้ว่าในความเห็น ของบางท่านที่เห็นว่า กิจการสาธารณูปโภคหรือกิจการที่มีลักษณะในเชิงผูกขาดจะอยู่ในรูปของสัมปทานก็ ตาม แต่สำหรับในกรณีตามบทบัญญัติของประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 นี้ เมื่อพิจารณาประกอบกับ “ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การให้สัมปทานประกอบกิจการประปาและกิจการไฟฟ้าเพื่อความ ปลอดภัยหรือผาสุกของประชาชน ประกาศ ณ วันที่ 22 มิถุนายน 2526” และเงื่อนไขต่าง ๆ ในหนังสือ สัมปทาน จะพบว่า มีลักษณะของการให้สัมปทานเป็นเขตพื้นที่ ไม่ได้เน้นที่กำลังผลิตไฟฟ้าแต่เป็นการเน้นใน ด้านความปลอดภัยหรือผาสุกของประชาชน ซึ่งต่างจาก “คณะกรรมการนโยบายและแผนพลังงาน” และ กฟผ. ซึ่งเป็นผู้กำหนดและควบคุมกำลังการผลิตไฟฟ้าของประเทศ และเป็นกรณีที่ กฟผ. มอบให้ IPP เป็น ผู้ผลิตไฟฟ้าแทน และโดยที่ กฟผ. ผลิตไฟฟ้าเองนั้น กฟผ. ก็มีอำนาจดำเนินการได้ตามกฎหมายของ กฟผ. โดยไม่ต้องขอสัมปทานต่อกรมธุรกิจพลังงานแต่อย่างใด และอาจพิจารณาได้ว่า กฟผ. เป็นผู้ให้อนุญาตให้ IPP เป็นผู้ผลิตไฟฟ้า หรือ IPP เป็นผู้ได้รับอนุญาตให้ผลิตไฟฟ้าจาก กฟผ. ซึ่งกรณีของการผลิตไฟฟ้าโดย IPP จึงไม่น่าที่จะต้องเข้าไปเกี่ยวข้องกับการได้กับอนุญาตหรือได้รับสัมปทานตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับ ที่ 58 แต่อย่างใด

(2) ผู้ผลิตไฟฟ้าย่อยเล็ก (Small Power Producer : SPP)

สมควรกำหนดให้เป็นเรื่องของ “การได้รับสัมปทานให้ผลิตไฟฟ้า” เนื่องจากการผลิต ไฟฟ้าของ SPP เป็นการผลิตไฟฟ้าและไอน้ำร่วมกัน (Cogeneration) เมื่อผลิตไฟฟ้าได้แล้วจะขายไฟฟ้า ส่วนหนึ่งจำนวนไม่เกิน 90 เมกะวัตต์ ให้กับ กฟผ. โดยมีแรงดันไฟฟ้าขนาด 230 เควี. และ SPP จะขาย ไฟฟ้าส่วนที่เหลือให้กับลูกค้ารายอื่นที่อยู่ในนิคมอุตสาหกรรมเดียวกันหรือกลุ่มโรงงานที่อยู่ในบริเวณ ใกล้เคียง โดยมีแรงดันไฟฟ้าขนาด 69 เควี. หรือ 115 เควี. ซึ่งแรงดันไฟฟ้าขนาดดังกล่าวไม่สามารถ นำมาใช้กับบ้านเรือนประชาชนได้ และในขณะเดียวกัน SPP ก็ขายไอน้ำให้กับกลุ่มโรงงานใกล้เคียงด้วย ซึ่งการขายไฟฟ้าในกรณีนี้จะมีลูกค้าหลายราย อันมีผลให้ขนาดพื้นที่ในการจำหน่ายไฟฟ้าขยายออกไปตาม ที่ตั้งของโรงงานของลูกค้าผู้รับซื้อไฟฟ้า จึงอาจมีการทับซ้อนของพื้นที่เพื่อการจำหน่ายไฟฟ้าเกิดขึ้นได้ แต่ สำหรับการควบคุมกำลังการผลิตของ SPP ว่าจะมีจำนวนเท่าใดนั้น สามารถควบคุมได้เฉพาะส่วนที่ กฟผ. ประกาศรับซื้อไฟฟ้าเท่านั้น แต่ส่วนที่ SPP จะผลิตและขายไฟฟ้าให้กับลูกค้าเป็นจำนวนเท่าใดและมีพื้นที่ ครอบคลุมเท่าใดนั้นจะถูกควบคุมโดยการให้สัมปทานตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58

(3) ผู้ผลิตและจำหน่ายไฟฟ้าและไอน้ำโดยระบบ Cogeneration เพื่อใช้ในกลุ่มอุตสาหกรรม โดยที่ไม่มีการขายไฟฟ้าให้กับ กฟผ.

สมควรกำหนดให้เป็นเรื่องของ “การได้รับสัมปทานให้ผลิตไฟฟ้า” เนื่องจากการผลิตไฟฟ้าของเอกชนในกรณีนี้เป็นการผลิตไฟฟ้าและไอน้ำร่วมกัน (Cogeneration) เมื่อผลิตไฟฟ้าและไอน้ำได้แล้วก็จะขายให้กับลูกค้าซึ่งอยู่ในนิคมอุตสาหกรรมเดียวกันหรือกลุ่มโรงงานที่อยู่ในบริเวณใกล้เคียง ซึ่งมีแรงดันไฟฟ้าขนาด 69 เควี. หรือ 115 เควี. โดยไม่มีการส่งไฟฟ้าผ่านระบบใดๆ ของทั้ง 3 การไฟฟ้า ซึ่งการขายไฟฟ้าในกรณีนี้จะมีลูกค้าหลายราย อันมีผลให้ขนาดพื้นที่ในการจำหน่ายไฟฟ้าขยายออกไปตามที่ตั้งของโรงงานของลูกค้าผู้รับซื้อไฟฟ้า จึงอาจมีการทับซ้อนของพื้นที่เพื่อการจำหน่ายไฟฟ้าเกิดขึ้นได้ ดังนั้นการควบคุมกำลังการผลิตของเอกชนว่าจะมีจำนวนเท่าใดและมีพื้นที่ครอบคลุมเท่าใดนั้น จะถูกควบคุมโดยการให้สัมปทานตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 ซึ่งเป็นกรณีคล้ายกันกับกรณีของ SPP

(4) ผู้ผลิตไฟฟ้าเพื่อใช้เอง

ในกรณีนี้ไม่มีการขายไฟฟ้าให้กับบุคคลอื่น จึงเป็นเรื่องที่ไม่สมควรที่จะต้องมีการได้รับอนุญาตให้ผลิตไฟฟ้าหรือได้รับสัมปทานประกอบกิจการไฟฟ้าตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 แต่คงต้องมีการขออนุญาตตามกฎหมายกลางที่เกี่ยวข้อง ซึ่งขึ้นอยู่กับกำลังผลิตเป็นสำคัญ ทั้งนี้เพราะในการผลิตไฟฟ้าขึ้นใช้เองนี้ไม่มีเขตพื้นที่ในการที่จะต้องจำหน่ายไฟฟ้าให้กับบุคคลอื่นใดจึงไม่เกี่ยวกับความปลอดภัยหรือผาสุกของประชาชน

3.5 พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545

พระราชบัญญัติฉบับนี้ให้ไว้ ณ วันที่ 2 ตุลาคม 2545 และให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป โดยเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ก็คือเพื่อจัดกลไกของระบบราชการให้สอดคล้องกับสภาพความเป็นไปของสังคมเนื่องจากปัญหาโครงสร้างการบริหารของการแบ่งส่วนราชการมีผลให้การทำงานของข้าราชการเป็นไปด้วยความล่าช้าเพราะมีขั้นตอนการปฏิบัติงานค่อนข้างมาก และส่วนราชการต่างๆ มิได้กำหนดเป้าหมายร่วมกันและมิได้จัดกลไกการปฏิบัติงานให้มีความสัมพันธ์กัน จึงเป็นผลทำให้การปฏิบัติงานเกิดความซ้ำซ้อนและกระทบต่อการให้บริการแก่ประชาชน ดังนั้นจึงต้องมีการปรับปรุงระบบราชการทั้งระบบ โดยการปรับอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการ และปรับปรุงการบริหารงานโดยการจัดส่วนราชการที่ปฏิบัติงานสัมพันธ์กันรวมไว้เป็นกลุ่มงานเดียวกันเพื่อเป็นพื้นฐานที่สำคัญในการปรับระบบการทำงานในรูปกลุ่มภารกิจ และเพื่อให้สามารถกำหนดเป้าหมายและทิศทางการปฏิบัติงานของส่วนราชการที่มีความเกี่ยวข้องกันให้สามารถทำงานร่วมกันได้อย่างมีเอกภาพและเกิดประสิทธิภาพ รวมทั้งมีผลให้ลดค่าใช้จ่ายในส่วนงานที่ซ้ำซ้อนกัน

การจัดส่วนราชการที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการประกอบกิจการไฟฟ้าโดยเอกชน
ได้แก่ การจัดตั้ง “กระทรวงพลังงาน” ซึ่งเป็นกระทรวงที่ตั้งขึ้นมาใหม่ เพื่อให้มีหน้าที่เกี่ยวกับการจัดหา

พัฒนาและบริหารจัดการพลังงาน³⁵ โดยกระทรวงพลังงานได้รับการจัดให้มีส่วนราชการที่ปฏิบัติงานสัมพันธ์กันรวมไว้เป็นกลุ่มงานเดียวกัน ซึ่งมีส่วนราชการ ดังต่อไปนี้

- (1) สำนักงานรัฐมนตรี
- (2) สำนักงานปลัดกระทรวง
- (3) กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ
- (4) กรมธุรกิจพลังงาน
- (5) กรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน
- (6) สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน³⁶

³⁵ พ.ร.บ. ปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545, มาตรา 26.

³⁶ พ.ร.บ. ปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545, มาตรา 27.

การโอนกิจการบริหารและอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการ

นอกจากนี้ ได้มีพระราชกฤษฎีกา โอนกิจการบริหารและอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการให้ เป็นไปตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 พ.ศ. 2545 ซึ่งในส่วนที่เกี่ยวข้องมี ดังนี้

1. โอนกิจการและอำนาจหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทย ในส่วนของกรมโยธาธิการ เฉพาะที่เกี่ยวกับงานกิจการไฟฟ้าสัมปทานในกองนิติการและกองวิศวกรรมไฟฟ้าและ เครื่องกล มาเป็นของกรมธุรกิจพลังงาน กระทรวงพลังงาน³⁷
2. โอนบรรดากิจการ อำนาจหน้าที่ ทรัพย์สิน งบประมาณ หนี้ สิทธิ ภาระผูกพัน ข้าราชการ ลูกจ้าง และอัตรากำลังของกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและ สิ่งแวดล้อมในส่วนของกรมพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน ยกเว้นส่วนที่โอนไปเป็นของ กรมชลประทาน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กรมทรัพยากรน้ำ กระทรวง ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สำนักงาน รัฐมนตรี กระทรวงพลังงาน สำนักงาน ปลัดกระทรวงพลังงาน กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ กระทรวงพลังงาน และกรมธุรกิจ พลังงาน กระทรวงพลังงาน มาเป็นของกรมพัฒนา พลังงานทดแทนและอนุรักษ์ พลังงาน กระทรวงพลังงาน³⁸
3. โอนบรรดากิจการ อำนาจหน้าที่ ทรัพย์สิน งบประมาณ หนี้ สิทธิ ภาระผูกพัน ข้าราชการ ลูกจ้าง และอัตรากำลังของสำนักนายกรัฐมนตรี ในส่วนของสำนักงาน คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ มาเป็นของสำนักงานนโยบายและแผน พลังงาน กระทรวงพลังงาน³⁹

³⁷พระราชกฤษฎีกา โอนกิจการบริหารและอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 พ.ศ. 2545, มาตรา 84.

³⁸พระราชกฤษฎีกา โอนกิจการบริหารและอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 พ.ศ. 2545, มาตรา 88.

³⁹พระราชกฤษฎีกา โอนกิจการบริหารและอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 พ.ศ. 2545, มาตรา 89.

4. โอนอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีในการดำเนินการเกี่ยวกับการไฟฟ้าฝ่ายผลิต แห่งประเทศไทย มาเป็นของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงาน⁴⁰

การแก้ไขบทบัญญัติให้สอดคล้องกับการโอนอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการ

ได้มีพระราชกฤษฎีกาแก้ไขบทบัญญัติให้สอดคล้องกับการโอนอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 พ.ศ. 2545 เพื่อแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมายให้มีการเปลี่ยนชื่อของส่วนราชการ รัฐมนตรี ผู้ดำรงตำแหน่งหรือผู้ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการให้ตรงกับการโอนอำนาจหน้าที่ ซึ่งในส่วนที่เกี่ยวข้องมีดังนี้

1. พระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้มีการแก้ไขคำดังนี้
 - “สำนักงานคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ” แก้ไขเป็น “สำนักนโยบายและแผนพลังงาน”
 - “รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและการพลังงาน” แก้ไขเป็น “รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงาน”
 - “อธิบดีกรมพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน” แก้ไขเป็น “อธิบดีกรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน”
 - “เลขาธิการคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ” แก้ไขเป็น “ผู้อำนวยการสำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน”
 - “รองเลขาธิการคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ” แก้ไขเป็น “รองผู้อำนวยการสำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน”
 - “ผู้ช่วยเลขาธิการคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ” แก้ไขเป็น “ผู้ช่วยผู้อำนวยการสำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน”⁴¹

2. พระราชบัญญัติการพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน พ.ศ. 2535 ได้มีการแก้ไขคำ ดังนี้

⁴⁰ พระราชกฤษฎีกา โอนกิจการบริหารและอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 พ.ศ. 2545, มาตรา 90.

⁴¹ พระราชกฤษฎีกา แก้ไขบทบัญญัติให้สอดคล้องกับการโอนอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 พ.ศ. 2545, มาตรา 41.

- “รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและการพลังงาน” แก้ไขเป็น “รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงาน”
- “กรมพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน” แก้ไขเป็น “กรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน”⁴²

3. พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 ได้มีการ แก้ไขคำ ดังนี้

- “รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ” แก้ไขเป็น “รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงาน”⁴³

ทั้งนี้ ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 ลงวันที่ 26 มกราคม 2515 ไม่ได้มีการแก้ไขในส่วนที่เกี่ยวกับกิจการไฟฟ้า จากคำว่า “กระทรวงมหาดไทย” มาเป็น “กระทรวงพลังงาน”

กล่าวโดยสรุป กฎหมายเกี่ยวกับการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม ได้มีการจัดตั้ง “กระทรวงพลังงาน” ขึ้นมาใหม่ เพื่อให้มีหน้าที่เกี่ยวกับการจัดหา พัฒนาและบริหารจัดการพลังงานของประเทศ โดยกระทรวงพลังงานได้รวมส่วนราชการที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการประกอบกิจการไฟฟ้าโดยเอกชนเข้าไว้ด้วยกันดังนี้ กรมธุรกิจพลังงาน กรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน และสำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน และในขณะเดียวกัน “รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงาน” ก็มีอำนาจในการดำเนินกิจการหน่วยงานต่างๆในกระทรวงพลังงานและรวมถึงการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยด้วย ซึ่งการรวมดังกล่าวนี้เป็นการรวมเฉพาะหน่วยงานแต่กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับ 4 หน่วยงานดังกล่าวก็ยังคงแยกกันอยู่เช่นเดิม หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือหน่วยงานทั้ง 4 แห่งต่างก็มีกฎหมายเป็นการเฉพาะของตน ได้แก่

- “กรมธุรกิจพลังงาน” ปฏิบัติตาม “ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 ลงวันที่ 26 มกราคม 2515”

⁴²พระราชกฤษฎีกา แก้ไขบทบัญญัติให้สอดคล้องกับการโอนอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 พ.ศ. 2545, มาตรา 28.

⁴³พระราชกฤษฎีกา แก้ไขบทบัญญัติให้สอดคล้องกับการโอนอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 พ.ศ. 2545, มาตรา 30.

- “กรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน” ปฏิบัติตาม “พระราชบัญญัติการ พัฒนาและส่งเสริมพลังงาน พ.ศ. 2535”
- “สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน” ปฏิบัติตาม “พระราชบัญญัติ คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ พ.ศ. 2535”
- “การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย” ปฏิบัติตาม “พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิต แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511”

ดังนั้น การดำเนินการในส่วนของการประกอบกิจการไฟฟ้าโดยเอกชนจึงยังคงมีขั้นตอนใน การขออนุญาต/สัมปทาน และการที่จะต้องเข้าไปเกี่ยวข้องหรือปฏิบัติตามกฎหมายฉบับเดิมทั้ง 4 ฉบับ ไม่ เปลี่ยนแปลงแม้จะได้มีการปรับปรุงกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม แล้วก็ตาม

ทั้งนี้ ผลจากการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องซึ่งทำให้มีกระทรวงพลังงานเกิดขึ้นซึ่ง ประกอบด้วย 4 กรม ได้แก่ กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ กรมธุรกิจพลังงาน กรมพัฒนาพลังงานทดแทนและ อนุรักษ์พลังงาน และสำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน นอกจากนี้ ได้ทำให้องค์ประกอบของ “คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ” (กพช.) เปลี่ยนแปลงไปเพียงเล็กน้อยในส่วนชื่อเรียกที่ เปลี่ยนแปลงไป และประกอบกับคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 300/2545 เรื่องมอบหมายและมอบอำนาจให้ รองนายกรัฐมนตรี ปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรี โดยรองนายกรัฐมนตรี ปฏิบัติหน้าที่ประธาน คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ จึงทำให้องค์ประกอบของ กพช. เปลี่ยนเป็นดังนี้

- | | |
|--|---------------|
| 1) รองนายกรัฐมนตรี | ประธานกรรมการ |
| 2) รองนายกรัฐมนตรี | กรรมการ |
| 3) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม | กรรมการ |
| 4) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง | กรรมการ |
| 5) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ | กรรมการ |
| 6) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ | กรรมการ |
| 7) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม | กรรมการ |

8) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์	กรรมการ
9) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย	กรรมการ
10) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงาน	กรรมการ
11) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม	กรรมการ
12) ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม	กรรมการ
13) เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา	กรรมการ
14) เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ	กรรมการ
15) ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ	กรรมการ
16) อธิบดีกรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน	กรรมการ
17) ผู้อำนวยการสำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน	กรรมการและเลขานุการ

ในส่วนของ “คณะกรรมการพิจารณานโยบายพลังงาน (กพง.)” ภายหลังจากปรับโครงสร้างระบบราชการใหม่ ทำให้บางหน่วยราชการถูกสับเปลี่ยนกระทรวงที่ต้องสังกัดใหม่ การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการต่างๆ ด้านพลังงานเกิดการติดขัด อาทิเช่น คณะกรรมการพิจารณานโยบายพลังงาน ดังนั้น สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน จึงได้นำเสนอในการประชุมคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ ครั้งที่ 5/2545 (ครั้งที่ 92) เมื่อวันที่ 14 พฤศจิกายน 2545 ให้มีการปรับปรุงองค์ประกอบของคณะกรรมการต่างๆ ทางด้านพลังงาน ซึ่งที่ประชุมได้มีมติให้แต่งตั้ง “คณะกรรมการบริหารนโยบายพลังงาน” (กบง.) ขึ้นเพื่อปฏิบัติหน้าที่แทน “คณะกรรมการพิจารณานโยบายพลังงาน (กพง.)” โดยมีองค์ประกอบคณะกรรมการจำนวน 11 คน ซึ่งต่อมาได้มีคำสั่งคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ ที่ 4/2545 เรื่องแต่งตั้งคณะกรรมการบริหารนโยบายพลังงาน โดยให้ยกเลิกคำสั่งคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ ที่ 4/2543 เรื่องแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณานโยบายพลังงาน ลงวันที่ 18 ตุลาคม 2543 และให้แต่งตั้ง “คณะกรรมการบริหารนโยบายพลังงาน” (กบง.) ขึ้น โดยมีองค์ประกอบคือ

1) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงาน	ประธานกรรมการ
2) ปลัดกระทรวงพลังงาน	กรรมการ
3) ปลัดกระทรวงคมนาคม	กรรมการ
4) ปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	กรรมการ
5) ปลัดกระทรวงพาณิชย์	กรรมการ
6) ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม	กรรมการ
7) เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ	กรรมการ
8) เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา	กรรมการ
9) ผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง	กรรมการ
10) ผู้อำนวยการสำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน	กรรมการและเลขานุการ

11) ผู้แทนสำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน

กรรมการและ

ผู้ช่วยเลขานุการ

โดย “คณะกรรมการบริหารนโยบายพลังงาน” มีอำนาจและหน้าที่ ดังนี้

1. เสนอแนะนโยบาย แผนการบริหารและพัฒนา และมาตรการทางด้านพลังงาน
2. เสนอความเห็นเกี่ยวกับแผนงาน และโครงการทางด้านพลังงาน ของหน่วยงาน รวมทั้ง เสนอความเห็นเกี่ยวกับการจัดลำดับความสำคัญ ของแผนงานและโครงการดังกล่าวด้วย
3. กำหนดราคาและอัตราเงินกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง ตามกรอบและแนวทางที่ คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติมอบหมาย รวมทั้งปฏิบัติงานอื่น ตามที่นายกรัฐมนตรีมอบหมาย ในการบริหารกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง และตามกฎหมายว่าด้วยการแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลน น้ำมันเชื้อเพลิง
4. เสนอแนะนโยบายและมาตรการทางด้านราคาพลังงานและกำกับการเปลี่ยนแปลงของ อัตราค่าไฟฟ้า ตามสูตรการปรับอัตราค่าไฟฟ้าโดยอัตโนมัติ
5. พิจารณาและเสนอความเห็น ต่อคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ เกี่ยวกับพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง และมาตรการอื่นๆ ที่จะออกตามกฎหมาย ว่าด้วยการส่งเสริมการอนุรักษ์ พลังงาน
6. ขอให้กระทรวง ทบวง กรม ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หรือบุคคลใดๆ เสนอ รายละเอียดทางวิชาการ การเงิน สถิติ และเรื่องต่างๆ ที่จำเป็นที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย แผนการบริหารและ พัฒนาพลังงานของประเทศได้
7. ปฏิบัติงานอื่นๆ ตามที่คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ หรือประธาน คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติมอบหมาย
8. แต่งตั้งคณะอนุกรรมการช่วยปฏิบัติงานในหน้าที่ตามความจำเป็น

ทั้งนี้ มีข้อสังเกตว่า กบง. ประกอบด้วยผู้แทนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจำนวน 11 คน แต่ ไม่มีผู้แทนจากการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) เข้าร่วมเป็นกรรมการด้วย ทั้งๆที่เป็นหน่วยงาน ที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับสูตรการปรับอัตราค่าไฟฟ้าโดยอัตโนมัติ ซึ่งมีผลมาถึงราคาค่าไฟฟ้าที่จะเรียกเก็บจาก ประชาชนและในการคำนวณราคาค่าไฟฟ้าเพื่อซื้อไฟฟ้าจากเอกชนผู้ผลิตไฟฟ้าด้วย ซึ่งอาจเป็นเพราะเห็นว่า กฟผ. สังกัดกระทรวงพลังงานอยู่แล้ว

ดังนั้น จากการที่รัฐบาลได้มีการกำหนดนโยบายการบริหารและพัฒนาของประเทศใหม่ โดยการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างส่วนราชการใหม่ ตามกฎหมายปฏิรูประบบราชการ พ.ศ. 2545 ที่ประกอบด้วย พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 และพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 ทำให้มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างส่วนราชการ โดยมีกระทรวงเพิ่มขึ้นเป็น 20

กระทรวง และส่วนราชการระดับกรมเพิ่มขึ้นเป็น 142 กรม แต่สำหรับการดำเนินการในส่วนของการประกอบกิจการไฟฟ้าโดยเอกชนก็ยังคงมีขั้นตอนในการขออนุญาตหรือขอสัมปทาน และการที่จะต้องเข้าไปเกี่ยวข้องหรือปฏิบัติตามกฎหมายฉบับเดิมทั้ง 4 ฉบับ ไม่เปลี่ยนแปลงแม้จะได้มีการปรับปรุงกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม แล้วก็ตาม ทั้งนี้ การเปลี่ยนแปลงมีเฉพาะในส่วนของชื่อหน่วยงาน หรือกระทรวงและกรมที่รับโอนหน้าที่มาเท่านั้น

4) การวิเคราะห์กฎหมายกลางที่เกี่ยวข้องกับการประกอบกิจการไฟฟ้าโดยเอกชน

การวิเคราะห์กฎหมายกลางนี้ จะขอวิเคราะห์เฉพาะกฎหมายที่เห็นว่ามีความสำคัญ และมีผลกระทบต่อการดำเนินการประกอบกิจการไฟฟ้าโดยเอกชนซึ่งได้แก่

- 4.1 พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518
- 4.2 พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520
- 4.3 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535
- 4.4 พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535
- 4.5 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539

4.1 พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518

ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นการกำหนดแผนผัง นโยบาย และโครงการ รวมทั้งมาตรการควบคุมโดยทั่วไป

- เพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาและการดำรงรักษาเมืองและบริเวณที่เกี่ยวข้องหรือชนบทในด้านการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน, การคมนาคมและการขนส่ง, การสาธารณูปโภค, บริการสาธารณะและสภาพแวดล้อม
- เพื่อบรรลุนโยบายประสงค์ของการผังเมืองชนบท
- เพื่อสร้างหรือพัฒนาเมืองหรือส่วนของเมืองขึ้นใหม่หรือแทนเมืองหรือส่วนของเมืองที่ได้รับความเสียหาย
- เพื่อให้มีหรือทำให้ดียิ่งขึ้นซึ่งสัญลักษณ์ความสะดวกสบาย, ความเป็นระเบียบ, ความสวยงามการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน, ความปลอดภัยของประชาชนและสวัสดิภาพของสังคม
- เพื่อส่งเสริมการเศรษฐกิจ, สังคม และสภาพแวดล้อม
- เพื่อดำรงรักษาหรือบูรณะสถานที่และวัตถุที่มีประโยชน์หรือคุณค่าในทาง ศิลปกรรม สถาปัตยกรรม, ประวัติศาสตร์ หรือโบราณคดี

เพื่อบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติ, ภูมิประเทศที่งดงาม หรือมีคุณค่าใน

พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดให้มี “คณะกรรมการผังเมือง” มีอำนาจในการอนุมัติผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะ⁴⁴ การเสนอผังเมืองรวมเป็นอำนาจหน้าที่ของกรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่เห็นว่าท้องที่ใดสมควรวางและจัดทำผังเมืองรวม⁴⁵ ซึ่งผังเมืองรวมจะประกาศใช้บังคับโดยกฎกระทรวงเป็นเวลาครั้งละไม่เกิน 5 ปี และเมื่อใกล้เวลาที่กฎกระทรวงใช้บังคับผังเมืองรวมจะหมดอายุลง กรมการผังเมืองจะพิจารณาว่าผังเมืองรวมนั้นสมควรแก้ไขปรับปรุงหรือไม่ ในกรณีที่ไม่มี การขยายเขตผังเมืองหรือไม่มีการเปลี่ยนแปลงประโยชน์การใช้ที่ดิน (กำหนดเขตที่ดินในบริเวณต่างๆ เป็นสีและสัญลักษณ์) กรมโยธาธิการและผังเมืองจะจัดประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชนไม่น้อยกว่า 1 ครั้ง ถ้าไม่มีผู้คัดค้าน โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการผังเมืองก็สามารถขยายเวลาการใช้บังคับผังเมืองรวมนั้นต่อเนื่องไปได้เป็นเวลา 5 ปี แต่ถ้าจะต้องมีการแก้ไขเขตผังหรือเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ในที่ดิน (เปลี่ยนสี) และกรมการผังเมืองไม่อาจดำเนินการแก้ไขได้ทันภายในเวลาที่กฎกระทรวงจะหมดอายุใช้บังคับ โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการผังเมืองก็สามารถขยายเวลาบังคับใช้ผังเมืองรวมฉบับเดิมออกไปได้อีก 2 ครั้งๆ ละไม่เกิน 1 ปี⁴⁶

กฎกระทรวงซึ่งประกาศใช้ผังเมืองรวมนั้นจะประกอบไปด้วย วัตถุประสงค์ในการวางและจัดทำผังเมืองรวม, แผนที่แสดงเขตของผังเมืองรวม, แผนผังพร้อมข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินตามที่ได้จำแนกประเภท แสดงที่โล่ง แสดงโครงการคมนาคมและขนส่ง แสดงโครงการกิจการสาธารณูปโภค, รายการประกอบแผนผัง และนโยบายมาตรการและวิธีดำเนินการของผังเมืองรวม⁴⁷ ซึ่งในส่วนของ “ข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน” นี้จะกำหนดเขตที่ดินเป็นสีและกำหนดประเภทในแต่ละสีว่าเป็นที่ดินประเภทใด และแต่ละประเภทนั้นให้ใช้ทำกิจการอะไรได้บ้างรวมทั้งกิจการที่ห้ามดำเนินการในเขตที่ดินประเภทนั้น เช่น เขตสีม่วง เป็นที่ดินประเภทอุตสาหกรรมและคลังสินค้า, เขตสีน้ำเงิน เป็นที่ดินประเภทสถาบันราชการ สาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ทั้งนี้ ในทุกเขตสีที่ดินในทุกประเภทนั้น จะมีข้อกำหนดให้การดำเนินการสาธารณูปโภคและสาธารณูปการสามารถกระทำได้

สำหรับเขตที่ดินที่จะใช้ก่อสร้างโรงไฟฟ้าสำหรับกิจการที่ดำเนินการโดยเอกชนนั้น ถ้าก่อสร้างในเขตพื้นที่สีม่วงซึ่งเป็นที่ดินประเภทอุตสาหกรรมและคลังสินค้าแล้วก็สามารถ

⁴⁴ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518, มาตรา 6.

⁴⁵ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518, มาตรา 18.

⁴⁶ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518, มาตรา 26.

⁴⁷ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518, มาตรา 17.

กระทำได้เพราะเจ้าหน้าที่ผังเมืองพิจารณาว่าเป็นอุตสาหกรรม แต่หากจะก่อสร้างในเขตพื้นที่อื่น ๆ แล้ว เจ้าหน้าที่ผังเมืองยังไม่สามารถชี้ขาดได้ว่าเอกชนจะดำเนินการได้หรือไม่ เพราะไม่แน่ใจว่าการสาธารณูปโภคและสาธารณูปการนั้นจะต้องดำเนินการโดยหน่วยงานของรัฐเท่านั้นจึงจะอยู่ในความหมายที่อนุญาตโดยกฎกระทรวง ดังนั้น ในกรณีเช่นนี้จึงเป็นปัญหาสำหรับเอกชนในการเลือกสถานที่ตั้งโรงไฟฟ้า เพราะจะมีพื้นที่ที่จำกัดอย่างมากที่จะใช้ก่อสร้างได้ซึ่งต่างจากการดำเนินการโดยหน่วยงานของรัฐที่สามารถดำเนินกิจการสาธารณูปโภคและสาธารณูปการได้ในทุกเขตพื้นที่

4.2 พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520

พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520 เป็นกฎหมายที่ให้การส่งเสริมการลงทุนแก่เอกชน โดยมี “คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน”⁴⁸ เป็นผู้มีอำนาจและหน้าที่ให้การส่งเสริมการลงทุนในกิจการซึ่งคณะกรรมการเห็นว่ากิจการนั้นยังไม่มีในราชอาณาจักร หรือมีในราชอาณาจักรไม่เพียงพอ หรือกรรมวิธีการผลิตยังไม่ทันสมัย ที่มีลักษณะ ดังนี้

- กิจการสำคัญและเป็นประโยชน์ในด้านเศรษฐกิจ สังคม และความมั่นคงของประเทศ
- กิจการผลิตเพื่อส่งออกไปจำหน่ายต่างประเทศ
- กิจการที่ใช้ทุน แรงงาน หรือบริการในอัตราสูง
- กิจการที่ผลิตผลการเกษตร หรือ ทรัพยากรธรรมชาติเป็นวัตถุดิบ⁴⁹

คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน มีอำนาจและหน้าที่ในการประกาศกำหนดประเภทและขนาดของกิจการที่จะให้การส่งเสริมการลงทุน โดยจะกำหนดเงื่อนไขในการให้การส่งเสริมไว้ด้วยก็ได้ และจะแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกเงื่อนไขดังกล่าวในเวลาใดก็ได้⁵⁰ ในกรณีที่คณะกรรมการฯ พิจารณาเห็นว่ากิจการใดที่ได้ประกาศให้การส่งเสริมการลงทุนหมดความจำเป็นที่จะต้องให้การส่งเสริมการลงทุนต่อไปแล้ว คณะกรรมการฯ จะในประกาศงดให้การส่งเสริมการลงทุนกิจการนั้นไว้ชั่วคราวหรือเป็นการถาวรก็ได้⁵¹

⁴⁸ พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520, มาตรา 6.

⁴⁹ พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520, มาตรา 16

⁵⁰ พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520, มาตรา 36.

⁵¹ พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520, มาตรา 36.

ในการประกาศกำหนดประเภทและขนาดของกิจการที่จะให้การส่งเสริมการลงทุนสำหรับ กิจการผลิตพลังงานไฟฟ้า คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนได้กำหนดให้อยู่ในประเภท 7.1 สำหรับการผลิต ไฟฟ้า หรือไอน้ำ (กิจการผลิตไฟฟ้าประเภทผู้ผลิตไฟฟ้าขนาดเล็ก หรือ SPP) และ ประเภท 7.36 สำหรับ กิจการผลิตไฟฟ้าประเภทผู้ผลิตไฟฟ้าอิสระ (IPP)

ดังนั้น เมื่อพิจารณาถึงสิทธิที่ “คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน” อาจประกาศงดให้การ ส่งเสริมการลงทุนกิจการใดไว้ชั่วคราวหรือเป็นการถาวรหากพิจารณาเห็นว่ากิจการนั้นหมดความจำเป็นที่ จะต้องให้การส่งเสริมการลงทุนต่อไปแล้ว รวมทั้งมีสิทธิที่จะแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกเงื่อนไขที่ให้การ ส่งเสริมในเวลาใดก็ได้ กรณีเช่นนี้หากไม่มีการประกาศล่วงหน้าเป็นระยะเวลานานแล้ว อาจมีผลกระทบ โดยตรงหากได้เริ่มวางแผนและเตรียมการเพื่อการลงทุนมาบ้างแล้ว และในการกำหนดให้แต่ละเขตได้รับ การส่งเสริมไม่เท่ากันนั้นมิได้ผลให้การลงทุนในกิจการไฟฟ้ามีต้นทุนการผลิตไม่เท่ากันในแต่ละเขตการลงทุน ซึ่งอาจจะไม่สอดคล้องกับแผนการรับซื้อไฟฟ้าของสำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน (สนพ.) และ กฟผ. ได้

4.3 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เป็นกฎหมายที่ เกี่ยวกับการกำหนดค่ามาตรฐาน คุณภาพน้ำ อากาศ เสียง และสภาวะอื่น ๆ ของ สิ่งแวดล้อม ซึ่งกำหนด เป็นเกณฑ์ทั่วไป โดยมี “คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ”⁵² เป็นผู้มีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา เพื่อกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมในเรื่องต่อไปนี้

- (1) มาตรฐานคุณภาพน้ำในแม่น้ำ ลำคลอง หนอง บึง ทะเลสาบ อ่างเก็บน้ำและแหล่งน้ำ สาธารณะอื่น ๆ ที่อยู่ภายในผืนแผ่นดิน โดยจำแนกตามลักษณะ การใช้ประโยชน์ บริเวณพื้นที่ลุ่มน้ำในแต่ละพื้นที่
- (2) มาตรฐานคุณภาพน้ำทะเลชายฝั่งรวมทั้งบริเวณที่ปากแม่น้ำ
- (3) มาตรฐานคุณภาพน้ำบาดาล
- (4) มาตรฐานคุณภาพอากาศในบรรยากาศโดยทั่วไป
- (5) มาตรฐานระดับเสียงและความสั่นสะเทือนโดยทั่วไป
- (6) มาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมในเรื่องอื่น ๆ ในการกำหนดมาตรฐานคุณภาพ สิ่งแวดล้อม

⁵²พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535, มาตรา 12.

ทั้งนี้ การกำหนดมาตรฐานดังกล่าวจะต้องอาศัยหลักวิชาการ กฎเกณฑ์ และหลักฐานทางวิทยาศาสตร์เป็นพื้นฐาน และจะต้องคำนึงถึงความเป็นไปได้ในเชิงเศรษฐกิจ สังคม และเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องด้วย⁵³

และโดยที่โรงงานตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานก็อยู่ในบังคับของกฎหมายฉบับนี้ ดังนั้น โรงไฟฟ้าซึ่งเป็นโรงงานประเภทที่ 3 ตามพระราชบัญญัติ โรงงาน พ.ศ. 2535 จึงต้องปฏิบัติตามกฎหมายฉบับนี้ด้วย อีกทั้ง คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติได้ออกประกาศลงวันที่ 24 สิงหาคม 2535 เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์วิธีการ ระเบียบปฏิบัติและแนวทางในการจัดทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการ โดยกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนที่เป็นไปตามบัญชีท้ายประกาศ จะต้องจัดทำและเสนอรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมโดยผู้ชำนาญการที่ได้รับอนุญาต ซึ่งกิจการไฟฟ้าที่อยู่ในบัญชีท้ายประกาศ ลำดับที่ 9 คือ กิจการโรงไฟฟ้าพลังความร้อนที่มีกำลังผลิตกระแสไฟฟ้าขนาดตั้งแต่ 10 เมกะวัตต์ขึ้นไป

กรณีของกิจการไฟฟ้านี้เป็นกิจการที่จะต้องได้รับอนุญาตจากทางราชการก่อนการก่อสร้าง ดังนั้น การก่อสร้างโรงไฟฟ้าพลังความร้อนที่มีกำลังผลิตกระแสไฟฟ้าขนาดตั้งแต่ 10 เมกะวัตต์ขึ้นไปก็จะต้องจัดทำและเสนอรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมซึ่งจัดทำโดยชำนาญการที่ได้รับอนุญาตจากสำนักงานนโยบายแผนและสิ่งแวดล้อม⁵⁴ และเมื่อผลการพิจารณาได้รับความเห็นชอบหรือกำหนดเป็นเงื่อนไขในการแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อมแล้วจึงจะได้รับอนุญาตจากทางราชการให้ก่อสร้างได้

4.4 พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ให้รัฐมนตรีมีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดให้โรงงานตามประเภท ชนิดหรือขนาดใดเป็นโรงงานจำพวกที่ 1 โรงงานจำพวกที่ 2 หรือโรงงานจำพวกที่ 3 แล้วแต่กรณี โดยคำนึงถึงความจำเป็นในการควบคุมดูแล, การป้องกันเหตุเดือดร้อนรำคาญ, การป้องกันความเสียหาย และการป้องกันอันตรายตามระดับความรุนแรงของผลกระทบที่จะมีต่อประชาชนหรือสิ่งแวดล้อม โดยแบ่งออกเป็นดังนี้

⁵³ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535, มาตรา 32.

⁵⁴ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535, มาตรา 48.

- (1) โรงงานจำพวกที่ 1 ได้แก่โรงงานประเภท ชนิดและขนาดที่สามารถประกอบกิจการโรงงานได้ทันทีตามความประสงค์ของผู้ประกอบกิจการโรงงาน
- (2) โรงงานจำพวกที่ 2 ได้แก่โรงงานประเภท ชนิด และขนาดที่เมื่อจะประกอบกิจการโรงงานต้องแจ้งให้ผู้อนุญาตทราบก่อน
- (3) โรงงานจำพวกที่ 3 ได้แก่โรงงานประเภท ชนิด และขนาดที่การตั้งโรงงานจะต้องได้รับใบอนุญาตก่อนจึงจะดำเนินการได้ เมื่อมีประกาศของรัฐมนตรีตามมาตรา 32 (1) ให้โรงงานที่กำหนดในประกาศดังกล่าวเป็นโรงงานจำพวกที่ 3 ด้วย⁵⁵

และเพื่อประโยชน์ในการควบคุมการประกอบกิจการโรงงาน ให้รัฐมนตรีมีอำนาจออกกฎกระทรวงเพื่อให้โรงงานจำพวกใดจำพวกหนึ่งหรือทุกจำพวกตามมาตรา 7 ต้องปฏิบัติตามในเรื่องดังต่อไปนี้

- (1) กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับที่ตั้งของโรงงาน สภาพแวดล้อมของโรงงาน ลักษณะอาคารของโรงงานหรือลักษณะภายในของโรงงาน
- (2) กำหนดลักษณะ ประเภทหรือชนิดของเครื่องจักร เครื่องอุปกรณ์หรือสิ่งที่ต้องนำมาใช้ในการประกอบกิจการโรงงาน
- (3) กำหนดให้มีคนงานซึ่งมีความรู้เฉพาะตามประเภท ชนิดหรือขนาดของโรงงานเพื่อปฏิบัติหน้าที่หนึ่งหน้าที่ใดประจำโรงงาน
- (4) กำหนดหลักเกณฑ์ที่ต้องปฏิบัติ กรรมวิธีการผลิตและการจัดให้มีอุปกรณ์หรือเครื่องมืออื่นใดเพื่อป้องกันหรือระงับหรือบรรเทาอันตรายความเสียหายหรือความเดือดร้อนที่อาจเกิดแก่บุคคลหรือทรัพย์สินที่อยู่ในโรงงานหรือที่อยู่ใกล้เคียงกับโรงงาน
- (5) กำหนดมาตรฐานและวิธีการควบคุมการปล่อยของเสีย มลพิษ หรือสิ่งใดๆ ที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมซึ่งเกิดขึ้นจากการประกอบกิจการโรงงาน
- (6) กำหนดการจัดให้มีเอกสารที่จำเป็นประจำโรงงาน เพื่อประโยชน์ในการควบคุมหรือตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎหมาย
- (7) กำหนดข้อมูลที่จำเป็นเกี่ยวกับการประกอบกิจการโรงงานที่ผู้ประกอบกิจการโรงงานต้องแจ้งให้ทราบเป็นครั้งคราว หรือตามระยะเวลาที่กำหนดไว้

⁵⁵พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535, มาตรา 7.

- (8) กำหนดการอื่นใดเพื่อคุ้มครองความปลอดภัยในการดำเนินงานเพื่อป้องกันหรือระงับหรือบรรเทาอันตรายหรือความเสียหายที่อาจเกิดจากการประกอบกิจการโรงงาน

กฎกระทรวงจะกำหนดให้ยกเว้นโรงงานประเภท ชนิด หรือขนาดใดจากการต้องปฏิบัติในเรื่องหนึ่งเรื่องใดก็ได้ และสมควรกำหนดให้เรื่องที่เป็นรายละเอียดทางด้านเทคนิค หรือเป็นเรื่องที่ต้องเปลี่ยนแปลงรวดเร็วตามสภาพสังคมให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่รัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษาก็ได้⁵⁶

บัญชีท้ายกฎกระทรวง (พ.ศ. 2535) ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.2535 ลำดับที่ 88 ได้กำหนดให้ โรงงานผลิต ส่ง หรือจำหน่ายพลังงานไฟฟ้า เป็นโรงงานประเภทที่ 3 ซึ่งต้องได้รับอนุญาตจากปลัดกระทรวงอุตสาหกรรมหรือผู้ที่ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรมมอบหมาย⁵⁷

ดังนั้น กฎหมายฉบับนี้ก็เป็นกฎหมายที่เอกชนผู้ประกอบการผลิตไฟฟ้าจะต้องปฏิบัติตาม มิฉะนั้นแล้วก็ไม่สามารถเริ่มลงมือก่อสร้างได้หากไม่ได้รับอนุญาต⁵⁸ อีกทั้งเมื่อก่อสร้างและเดินเครื่องจักรแล้วก็ยังอยู่ในการกำกับและดูแลของกรมโรงงานอุตสาหกรรม⁵⁹

4.5 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 นี้ไม่ใช่กฎหมายแต่เป็นเพียงระเบียบเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการรับฟังความคิดเห็นในปัญหาสำคัญของชาติที่มีข้อโต้เถียงหลายฝ่าย ใช้สำหรับเป็นแนวทางประกอบการตัดสินใจของรัฐในการดำเนินงานอันมีผลกระทบต่อประชาชน

ตามระเบียบนี้ ได้กำหนดให้มี “คณะกรรมการที่ปรึกษาว่าด้วยประชาพิจารณ์”⁶⁰ มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

⁵⁶ พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535, มาตรา 8.

⁵⁷ พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535, มาตรา 12 วรรคแรก.

⁵⁸ พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535, มาตรา 12 วรรคสอง.

⁵⁹ พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535, มาตรา 32 – 44.

⁶⁰ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539, ข้อ 4.

1. กำกับดูแลการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ให้เป็นไปโดยเรียบร้อย และกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการทำประชาพิจารณ์
2. วินิจฉัยหรือตอบข้อหารือตามที่กำหนดในระเบียบ

3. จัดทำรายงานประจำปีสรุปการทำประชาพิจารณ์ตามที่ได้รับรายงานจากคณะกรรมการ
ประชาพิจารณ์ พร้อมข้อสังเกตหรือข้อเสนอแนะเสนอคณะรัฐมนตรี⁶¹

ในกรณีมีโครงการของรัฐในเรื่องใดที่รัฐมนตรี ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้ว่าราชการ
กรุงเทพมหานคร แล้วแต่กรณี เห็นสมควรจัดให้มีประชาพิจารณ์ ก็มีอำนาจแต่งตั้ง “คณะกรรมการประชา
พิจารณ์” เป็นคราวๆ ไปสำหรับโครงการของรัฐในเรื่องนั้นๆ⁶²

“โครงการของรัฐ” หมายความว่า การดำเนินงานไม่ว่าโดยลักษณะใด ตามนโยบายหรือ
โครงการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม การเมือง หรือการบริหารราชการในกิจการของรัฐ หรือโครงการที่จะต้อง
ได้รับสัมปทาน การอนุญาต อนุมัติ หรือความเห็นชอบจากหน่วยงานของรัฐ⁶³

สำหรับผู้ที่ก่อให้เกิดมีการจัดทำประชาพิจารณ์มี 3 กรณี ได้แก่

1. ผู้มีอำนาจ ซึ่งหมายถึง รัฐมนตรี ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร
แล้วแต่กรณี เห็นสมควรจัดให้มีประชาพิจารณ์เนื่องจากการดำเนินงานตามโครงการ
ของรัฐอาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม วัฒนธรรม อาชีพ ความปลอดภัย วิถีชีวิต
หรืออาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อชุมชนหรือสังคม หรืออาจนำไปสู่ข้อโต้เถียงหลาย
ฝ่าย
2. ผู้มีส่วนได้เสีย ซึ่งหมายถึง บุคคล กลุ่มบุคคล นิติบุคคล ที่มีส่วนเกี่ยวข้องหรือได้รับ
ผลกระทบโดยตรงจากการดำเนินงานตามโครงการของรัฐทำหนังสือไปยังหน่วยงาน
ของรัฐเพื่อสอบถามหรือขอคำชี้แจงสำหรับโครง-

⁶¹ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ.
2539, ข้อ 5.

⁶²ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ.
2539, ข้อ 12.

⁶³ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ.
2539, ข้อ 3.

การของรัฐที่ได้มีการดำเนินโครงการไปแล้ว หากหน่วยงานของรัฐไม่ตอบภายใน 30
วัน หรือตอบแล้วแต่ไม่พอใจ ก็ให้ยื่นคำร้องเป็นหนังสือไปยังรัฐมนตรี ผู้ว่าราชการ
จังหวัด หรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เพื่อขอให้มีการทำประชาพิจารณ์

3. หน่วยงานของรัฐ เห็นควรให้มีการจัดประชาพิจารณ์ โดยเสนอความเห็นต่อผู้มีอำนาจ เจ้าสังกัดนั้นๆ เพื่อพิจารณา กลั่นกรอง ตรวจสอบข้อเท็จจริง แล้งจึงสั่งให้มีประชาพิจารณ์ในกรณีที่เหมาะสม⁶⁴

การทำประชาพิจารณ์มีผลเป็นเพียงการนำข้อสรุปและข้อเสนอแนะที่ได้จากการทำประชาพิจารณ์เพื่อใช้เป็นแนวทางหรือข้อมูลประกอบการตัดสินใจของรัฐในการดำเนินงานตามโครงการเท่านั้น ไม่มีผลผูกมัดว่ารัฐต้องตัดสินใจตามผลของการทำประชาพิจารณ์นั้น แต่ทั้งนี้ให้หน่วยงานของรัฐรับข้อสรุปและข้อเสนอแนะที่ได้จากประชาพิจารณ์ไปพิจารณาด้วย⁶⁵

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า การประกอบกิจการไฟฟ้าโดยเอกชนนั้น เป็นโครงการที่จะต้องได้รับสัมปทาน การอนุญาต อนุมัติ หรือความเห็นชอบจากหน่วยงานของรัฐหลายหน่วยงาน จึงเป็นโครงการของรัฐตามที่นิยามในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีที่อาจให้มีการจัดประชาพิจารณ์ได้ และสำหรับโครงการของรัฐขนาดใหญ่ที่ได้มีการอนุมัติให้เอกชนผลิตไฟฟ้าขายให้กับ กฟผ. เช่น โครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้าบ่อนอก ที่จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ของบริษัท กัลป์ อิเล็กทริก จำกัด (มหาชน) และโครงการโรงไฟฟ้าหินกรูด ที่จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ของบริษัท ยูเนี่ยน เพาเวอร์ ดีเวลลอปเม้นท์ จำกัด โดยทั้ง 2 โครงการเป็นโรงไฟฟ้าที่ใช้ถ่านหินเป็นเชื้อเพลิงเพื่อผลิตกระแสไฟฟ้า ซึ่งถูกต่อต้านว่าก่อให้เกิดมลภาวะเนื่องจากกลัวว่าจะมีซัลเฟอร์สูงเช่นเดียวกับกรณีที่เกิดขึ้นกับโรงไฟฟ้าแม่เมาะ จังหวัดลำปาง ของ กฟผ. จึงได้จัดให้มีการทำประชาพิจารณ์แต่ก็ยังมีปัญหาในทางปฏิบัติทั้งในเรื่องขั้นตอน วิธีดำเนินการ งบประมาณและการประสานงาน ซึ่งก่อให้เกิดการไม่ได้รับการยอมรับจากประชาชนในพื้นที่บางส่วนและกลุ่มอนุรักษ์บางกลุ่มซึ่งเป็นปัญหาอยู่และมีผลให้รัฐบาลไม่กล้าตัดสินใจให้เอกชนดำเนินโครงการต่อไป

⁶⁴ สำนักวิจัยและพัฒนา สถาบันพระปกเกล้า, ตัวอย่างเทคนิคการมีส่วนร่วมของประชาชนและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง, กุมภาพันธ์ 2544, หน้า 22 – 23.

⁶⁵ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539, ข้อ 21.

4.6 พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522

กฎหมายควบคุมอาคารฉบับที่มีผลใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน ได้แก่ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522⁶⁶, พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535⁶⁷ และพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2543⁶⁸ ซึ่งถือว่าเป็นกฎหมายแม่บทที่วางกฎเกณฑ์ในการควบคุมอาคารเพื่อควบคุมการก่อสร้างให้มีสภาพแข็งแรง ปลอดภัย ถูกต้องตามหลักสาธารณสุข สิ่งแวดล้อม การผังเมือง สถาปัตยกรรม และการป้องกันอัคคีภัย เป็นต้น โดยการใช้บังคับมิได้ใช้บังคับในทุกท้องที่แต่ใช้บังคับใน

ท้องที่และบริเวณที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้ใช้บังคับเท่านั้น⁶⁹ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นพื้นที่ที่มีประชากรอาศัยอยู่ค่อนข้างหนาแน่นหรือเป็นพื้นที่ที่มีความจำเป็น ได้แก่ เขตพื้นที่ของกรุงเทพมหานคร เขตเทศบาลเมืองพัทยา เขตเทศบาล เขตสุขาภิบาล เป็นต้น โดยพระราชกฤษฎีกานี้จะเป็นการกำหนดนโยบายที่สำคัญ แล้วจึงกำหนดรายละเอียดในการควบคุมอาคารโดยประกาศเป็นกฎกระทรวงตามอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยโดยคำแนะนำของคณะกรรมการ-

การควบคุมอาคาร⁷⁰ และข้อบัญญัติท้องถิ่น⁷¹ จึงจะมีผลใช้บังคับให้การก่อสร้าง การซ่อมแซม การตัดแปลง การรื้อถอน การเคลื่อนย้ายอาคาร และการใช้อาคารบางประเภท จะต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นก่อน มิเช่นนั้น ผู้ฝ่าฝืนจะมีความผิดและมีโทษทางอาญา

การก่อสร้างโรงไฟฟ้าก็เข้าข่ายเป็นการก่อสร้างอาคารซึ่งเข้าข่ายต้องได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น⁷² ซึ่ง “เจ้าพนักงานท้องถิ่น”⁷³ หมายถึง นายกองค้การบริหารส่วนจังหวัดสำหรับในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด, ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลสำหรับในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล, ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครสำหรับในเขต

⁶⁶พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522, ราชกิจจานุเบกษา (ฉบับพิเศษ) 1, ตอนที่ 80 14 พฤษภาคม 2522.

⁶⁷พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 109 ตอนที่ 39 6 เมษายน 2535.

⁶⁸พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2543, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 117 ตอนที่ 42ก 15 พฤษภาคม 2543.

⁶⁹พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522, มาตรา 2.

⁷⁰พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2543, มาตรา 8.

⁷¹พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535, มาตรา 10.

⁷²พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535, มาตรา 21.

⁷³พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2543, มาตรา 6.

กรุงเทพมหานคร, นายกเมืองพัทยาสำหรับในเขตเมืองพัทยา และผู้บริหารท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดสำหรับในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเป็นหน้าที่ของเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่จะต้องตรวจพิจารณาและออกใบอนุญาตหรือมีหนังสือแจ้งคำสั่งไม่อนุญาตพร้อมด้วยเหตุผลให้ผู้ขอรับอนุญาตทราบภายใน 45 วัน นับแต่วันที่รับคำขอ และในกรณีจำเป็นก็ให้ขยายเวลาออกไปได้ไม่เกิน 2 คราว คราวละไม่เกิน 45 วัน โดยเจ้าพนักงานท้องถิ่นจะต้องมีหนังสือแจ้งการขยายเวลาและเหตุจำเป็นแต่ละคราวให้ผู้ขอรับใบอนุญาตทราบก่อนสิ้นกำหนดเวลา⁷⁴

ดังนั้น กฎหมายฉบับนี้ก็เป็กฎหมายอีกฉบับหนึ่งที่เอกชนผู้ประกอบกิจการผลิตไฟฟ้าจะต้องปฏิบัติตาม หากโรงไฟฟ้าที่จะก่อสร้างขึ้นนั้นตั้งอยู่ในเขตพื้นที่ที่ได้มีพระราชกฤษฎีกาซึ่งออกตามอำนาจของพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 กำหนดให้ใช้บังคับในท้องที่และบริเวณนั้นแล้ว เอกชนผู้ประกอบกิจการผลิตไฟฟ้าก็มึหน้าที่ต้องยื่นคำขออนุญาตเพื่อก่อสร้างโรงไฟฟ้าจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น มิฉะนั้นการก่อสร้างอาคารโดยยังมิได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นก็จะมีผลผิดและมีโทษทางอาญา รวมทั้งถูกสั่งให้แก้ไขหรือรื้อถอนอาคารได้

สรุป จากการที่ได้กล่าวถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการประกอบกิจการไฟฟ้าโดยเอกชนและกฎหมายกลางที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการประกอบกิจการไฟฟ้าโดยเอกชนแล้ว จะเห็นได้ว่ากฎหมายทั้ง 6 ฉบับดังกล่าวได้เข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องกับการที่เอกชนผู้ประกอบกิจการไฟฟ้าจะต้องเข้ามาเกี่ยวข้อง, ให้การส่งเสริม และบางฉบับก็มีผลบังคับให้ต้องปฏิบัติตาม

นอกจากกฎหมายที่ยกขึ้นมากล่าวแล้วยังมีกฎหมายฉบับอื่นๆ อีกที่เกี่ยวข้องกับการประกอบการของเอกชนแต่ไม่ได้นำมากล่าวถึงเนื่องจากเห็นว่าเป็นกฎหมายที่กำหนดให้ต้องปฏิบัติในบางกรณีที่เกี่ยวข้องทั่วไปซึ่งไม่ได้มีบทบัญญัติอันเป็นการเฉพาะเจาะจงกับกิจการผลิตไฟฟ้าโดยเอกชน และไม่มีผลกระทบหรือมีผลกระทบเพียงเล็กน้อยต่อการประกอบกิจการไฟฟ้าโดยเอกชนหรือสามารถแก้ไขให้ถูกต้องตามกฎหมายนั้นๆ ได้

5 การปฏิบัติตามกฎหมายในแต่ละรูปแบบของการผลิตไฟฟ้าโดยภาคเอกชน

ในบทที่ 2 ข้อ 2.7 ได้มีการจัดรูปแบบของการผลิตไฟฟ้าโดยเอกชนออกเป็น 4 ประเภท เพื่อให้สอดคล้องกับรูปแบบที่รัฐได้ส่งเสริมให้เอกชนเข้ามามีบทบาทมากขึ้นในกิจการไฟฟ้าของประเทศ ได้แก่

⁷⁴พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535, มาตรา 25.

- 1) **ประเภทที่ 1** ผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนรายใหญ่หรือผู้ผลิตไฟฟ้าอิสระ (Independent Power Producer : IPP) โดยทำสัญญาขายไฟฟ้าที่ผลิตได้ทั้งหมดให้กับ กฟผ.
- 2) **ประเภทที่ 2** ผู้ผลิตไฟฟ้รายเล็ก (Small Power Producer : SPP) เพื่อผลิตไฟฟ้าขึ้นใช้ในอุตสาหกรรมของตนเองและหรือขายไฟฟ้าบางส่วนให้กับโรงงานอุตสาหกรรมที่อยู่ใกล้เคียง และทำสัญญาขายไฟฟ้าให้กับ กฟผ. ตามจำนวนไม่เกินที่ กฟผ. กำหนดรับซื้อ (ไม่เกิน 90 เมกะวัตต์)
- 3) **ประเภทที่ 3** ผู้ผลิตและจำหน่ายไฟฟ้าและไอน้ำโดยระบบ Cogeneration เพื่อใช้ในกลุ่มอุตสาหกรรม โดยที่ไม่มีการขายไฟฟ้าให้กับ กฟผ.
- 4) **ประเภทที่ 4** ผู้ผลิตไฟฟ้าเพื่อใช้เอง

จากรูปแบบของการประกอบกิจการไฟฟ้าโดยเอกชน 4 ประเภทดังกล่าว ในแต่ละประเภทได้เข้ามาเกี่ยวข้องกับกฎหมายมากหรือน้อยฉบับไม่เท่ากัน เนื่องจากต้องขึ้นอยู่กับองค์ประกอบที่สำคัญเหล่านี้ ได้แก่ ขนาดของกำลังผลิตไฟฟ้า, เชื้อเพลิงที่ใช้ในการผลิตไฟฟ้า, สถานที่ตั้ง, การผลิตไฟฟ้าขึ้นเพื่อขาย, การผลิตไฟฟ้าขึ้นเพื่อใช้เอง และหากเอกชนซึ่งเป็นผู้ประกอบการไม่ปฏิบัติตามแล้วอาจถูกสั่งห้ามดำเนินกิจการโดยฝ่ายปกครองได้ ซึ่งการประกอบกิจการไฟฟ้าในแต่ละประเภทของเอกชนจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายฉบับต่างๆ ในแต่ละประเภท ดังนี้

5.1 ผู้ผลิตไฟฟ้าประเภทที่ 1 ผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนรายใหญ่หรือผู้ผลิตไฟฟ้าอิสระ (Independent Power Producer : IPP) ซึ่งจะทำสัญญาขายไฟฟ้าที่ผลิตได้ทั้งหมดให้กับ กฟผ.

การดำเนินกิจการประเภท IPP นี้ เอกชนซึ่งเป็นผู้ประกอบการจะต้องเข้ามาเกี่ยวข้องกับกฎหมายที่สำคัญอย่างน้อย 10 ฉบับ ได้แก่

- 1.1) พ.ร.บ. คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ พ.ศ. 2535
- 1.2) พ.ร.บ. การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511
- 1.3) พ.ร.บ. การพัฒนาและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535
- 1.4) พ.ร.บ. ควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522
- 1.5) พ.ร.บ. โรงงาน พ.ศ. 2535
- 1.6) พ.ร.บ. การผังเมือง พ.ศ. 2518
- 1.7) พ.ร.บ. ส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520
- 1.8) พ.ร.บ. การพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน พ.ศ. 2535
- 1.9) ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 ลงวันที่ 26 มกราคม 2515
- 1.10) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539

สำหรับรายละเอียดที่เกี่ยวข้องและขั้นตอนการในการดำเนินโครงการของ เอกชนซึ่งเป็นผู้ประกอบการนั้น สามารถแบ่งขั้นตอนการดำเนินการออกเป็น 3 ขั้นตอน ได้แก่ ในขั้นเตรียมการ, ในขั้นดำเนินการขออนุญาตต่างๆ และในขั้นดำเนินการผลิตไฟฟ้า ซึ่งในแต่ละขั้นตอนดังกล่าวจะต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติของกฎหมายแต่ละฉบับดังกล่าวข้างต้น ดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 ในขั้นเตรียมการ

ผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนจะต้องใช้กฎหมาย 3 ฉบับ เพื่อพิจารณาถึงความเหมาะสมและความเป็นไปได้ในการที่จะก่อสร้างโรงไฟฟ้าสำหรับผลิตไฟฟ้าเพื่อขายให้กับ กฟผ. ในราคาที่ไม่สูงกว่าที่ กฟผ.

สามารถผลิตไฟฟ้าได้เองและไม่สูงกว่าเอกชนรายอื่นที่เสนอขายไฟฟ้าให้กับ กฟผ. เช่นกัน และรวมทั้งสถานที่ตั้งโรงไฟฟ้าว่ามีความเหมาะสมเพียงใดดังนี้

- พระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ พ.ศ. 2535

ผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนจะต้องกำหนดวัตถุประสงค์ของตนเองว่าตนจะผลิตไฟฟ้าและขายให้กับ กฟผ. โดยมีกำลังผลิตขนาดตั้งแต่ 90 เมกะวัตต์ขึ้นไป ซึ่งถือว่าเป็นผู้ผลิตไฟฟ้าประเภท IPP โดยจะต้องยื่นข้อเสนอขายไฟฟ้าและได้รับการอนุญาตให้ขายไฟฟ้าให้กับ กฟผ. ตามที่ได้มีประกาศการรับซื้อไฟฟ้าในแต่ละคราวและตามหลักเกณฑ์ที่ กฟผ. กำหนด และเมื่อได้รับอนุมัติจาก กฟผ. แล้ว ก็จะต้องมีการทำสัญญาซื้อขายไฟฟ้ากับ กฟผ. (Power Purchase Agreement : PPA) ซึ่งในขั้นตอนนี้เกิดขึ้นได้เพราะพระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้ให้อำนาจ สพข. (ปัจจุบันเปลี่ยนชื่อเป็น “สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน” หรือ “สนพ.”) กำหนดแผนให้มีการส่งเสริมและเพิ่มบทบาทภาคเอกชนให้เป็นผู้ผลิตและจำหน่ายไฟฟ้า โดยคณะรัฐมนตรี ได้มีมติเมื่อวันที่ 31 พฤษภาคม 2537 เห็นชอบแนวนโยบายในการรับซื้อไฟฟ้าจาก “ผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนรายใหญ่” (Independent Power Producers : IPP) โดยกำหนดปริมาณรับซื้อไฟฟ้าจำนวน 3,800 เมกะวัตต์ สำหรับการรับซื้อในช่วงปี 2539-2545 และกำหนดให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) และ สพข. ร่วมกันร่าง “ประกาศการรับซื้อไฟฟ้าจากผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชน” และให้ กฟผ. เป็นผู้ดำเนินการออกประกาศเชิญชวน⁷⁵

⁷⁵สำนักงานคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ. **สถานการณ์ นโยบายและมาตรการพลังงานของไทย ปี 2544.** กุมภาพันธ์ 2545, หน้า 76.

ต่อมาในเดือนเมษายน 2538 กฟผ. ได้ประกาศรับซื้อไฟฟ้าเพิ่มอีกประมาณร้อยละ 10 รวมกำลังผลิตที่ต้องการรับซื้อประมาณ 4,200 เมกะวัตต์ หลังจากนั้นความต้องการใช้ไฟฟ้าได้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว คณะรัฐมนตรี ในการประชุมเมื่อวันที่ 13 สิงหาคม 2539 จึงมีมติให้เพิ่มปริมาณการรับซื้ออีก 1,600 เมกะวัตต์ รวมเป็นปริมาณที่ประกาศรับซื้อ 5,800 เมกะวัตต์ และให้อำนาจ กฟผ. ที่จะพิจารณาเพิ่มลดปริมาณการรับซื้อไฟฟ้าจากเอกชนได้ในอัตราร้อยละ 20 เพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาการขาดแคลนกระแสไฟฟ้าได้รวดเร็วยิ่งขึ้น

ซึ่งตั้งแต่พระราชบัญญัตินี้ประกาศใช้เมื่อ วันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2535 สพข. ได้กำหนดให้ กฟผ. มีประกาศการรับซื้อไฟฟ้าประเภท IPP เพียงครั้งเดียว คือเมื่อวันที่ 15 ธันวาคม 2537 และกำหนดให้ยื่นข้อเสนอในวันที่ 30 มิถุนายน 2538⁷⁶ โดยผู้ที่สนใจจะต้องซื้อเอกสารที่เรียกว่า “ข้อเสนอความต้องการรับซื้อไฟฟ้าจากผู้ผลิตไฟฟ้าอิสระ สำหรับปี 2539- 2546” (REQUEST FOR PROPOSALS FOR PURCHASES FROM INDEPENDENT POWER PRODUCERS FOR THE YEARS 1996 – 2002 :

“RFP”) เพื่อใช้เป็นแนวทางในการพิจารณาหลักเกณฑ์และรายละเอียดต่างๆ ก่อนยื่นข้อเสนอขายไฟฟ้าให้กับ กฟผ. เพื่อคัดเลือก

ในการประกาศรับซื้อไฟฟ้าประเภท IPP ของ กฟผ. ครั้งแรกนี้ มีผู้ยื่นข้อเสนอเพื่อขายไฟฟ้า จำนวน 32 ราย รวม 50 โครงการ ประกอบด้วย ข้อเสนอ 88 ทางเลือก รวมกำลังการผลิตทั้งสิ้น 39,000 เมกะวัตต์ หรือประมาณ 9 เท่าของกำลังการผลิตที่ต้องการรับซื้อ โดยใช้เชื้อเพลิงก๊าซธรรมชาติ 37 โครงการ ถ่านหิน 12 โครงการ และออร์มัลชั้น 1 โครงการ

รายละเอียดใน RFP ได้กำหนดให้ผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนเสนออัตราค่าไฟฟ้าพร้อมสูตรการปรับราคา โดยการประเมินและคัดเลือกโครงการ จะพิจารณาจากปัจจัยทางด้านราคา (Price Factor) 60% และปัจจัยอื่นที่ไม่เกี่ยวกับราคา (Non-Price Factor) 40% ทั้งนี้ ในการคัดเลือกโครงการกำหนดแนวทางว่า ราคาที่ตกลงซื้อจากผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนประเภท IPP จะไม่สูงกว่าราคาที่ กฟผ. ผลิตได้เอง หรือค่าใช้จ่ายที่หลีกเลี่ยงได้ของ กฟผ. (Avoided Cost)

นอกจากนั้น RFP ยังได้กำหนดหลักเกณฑ์ว่า โครงการควรจะต้องขอรับการส่งเสริมการลงทุนจากสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน และผู้ที่ได้รับการคัดเลือกจะต้องได้รับอนุญาตสัมปทาน ใบอนุญาตที่จะให้บรรลุผลในการพัฒนาโครงการ, การเงิน, ก่อสร้าง, ดำเนินการผลิตและบำรุงรักษาโรงไฟฟ้า

⁷⁶เรื่องเดียวกัน, หน้า 76.

อีกทั้ง RFP ได้กำหนดกำลังการผลิตกระแสไฟฟ้าที่จะรับซื้อในรอบแรกจำนวน 1,000 เมกะวัตต์ และได้มีการกำหนดกำลังการผลิตและสถานที่ตั้งของโรงไฟฟ้าเพื่อเป็นแนวทางว่าโรงไฟฟ้าควรจะอยู่ในพื้นที่ใด ดังนี้

- ทางด้านตะวันตก จำนวน 600 เมกะวัตต์ ในจังหวัดราชบุรี หรือ 800 เมกะวัตต์ ในอำเภอสามพราน จังหวัดนครปฐม
 - ทางด้านตะวันออก จำนวน 300 เมกะวัตต์ ในอำเภอลองใหม่ จังหวัดจันทบุรี หรือ 700 เมกะวัตต์ ในอำเภออ่าวไผ่ จังหวัดชลบุรี หรือ 700 เมกะวัตต์ ในจังหวัดปราจีนบุรี หรือ 200 เมกะวัตต์ ในจังหวัดระยอง
- และในการรับซื้อรอบต่อไปจำนวน 2,800 เมกะวัตต์ ได้แก่
- ทางด้านตะวันตก จำนวน 1,400 เมกะวัตต์
 - ทางด้านตะวันออก จำนวน 1,400 เมกะวัตต์

จากการยื่นข้อเสนอขายไฟฟ้าให้กับ กฟผ. ดังกล่าว มีผู้ได้รับการคัดเลือกและลงนามในสัญญาซื้อขายไฟฟ้ากับ กฟผ. รวมทั้งสิ้น 7 ราย แบ่งเป็น

- การรับซื้อไฟฟ้าจากผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชน ระยะที่ 1 (พ.ศ. 2539-2543) จำนวน 3 ราย ใช้ก๊าซธรรมชาติเป็นเชื้อเพลิง กำลังผลิตรวม 1,750 เมกะวัตต์
- การรับซื้อไฟฟ้าจากผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชน ระยะที่ 2 (พ.ศ. 2544-2546) จำนวน 4 ราย รวม 4,193.5 เมกะวัตต์ ใช้ถ่านหินเป็นเชื้อเพลิง 3 ราย และใช้ก๊าซธรรมชาติเป็นเชื้อเพลิง 1 ราย

ความคืบหน้าของโครงการ สรุปลงได้ดังนี้

ผู้ผลิตเอกชน	กำลังการผลิต (เมกะวัตต์)	กำหนดจ่าย ไฟฟ้าเข้าระบบ	เชื้อเพลิง
ระยะที่ 1 (พ.ศ. 2539-2543)			
1. บ. ผลิตไฟฟ้าอิสระ (ประเทศไทย) จก.	700	15 ส.ค. 2543	ก๊าซ ธรรมชาติ
2. บ. ไตรเอ็นเนอร์จี้ จก.	700	1 ก.ค. 2543	ก๊าซ ธรรมชาติ
3. บ. อีสเทอร์น เพาเวอร์ อิเล็กตริก จก.	350	31 ก.ค. 2545	ก๊าซ ธรรมชาติ
ผู้ผลิตเอกชน	กำลังการผลิต (เมกะวัตต์)	กำหนดจ่าย ไฟฟ้าเข้าระบบ	เชื้อเพลิง
ระยะที่ 2 (พ.ศ. 2544-2546)			
1. บ. ยูเนี่ยน เพาเวอร์ ดีเวลลอปเม้นท์ จก.	1,400	เครื่องที่ 1 : 1 ต.ค. 2548 เครื่องที่ 2 : 1 ม.ค. 2549	ถ่านหิน
2. บ. บ่อวิน เพาเวอร์ จก.	713	1 เม.ย. 2545	ก๊าซ ธรรมชาติ
3. บ. บีแอลซีพี จก.	1,346.5	เครื่องที่ 1 : 1 ต.ค. 2549 เครื่องที่ 2 :	ถ่านหิน

		1 ก.พ. 2550	
4. บ. กัลฟ์ อิเล็กตริก จก.	734	เครื่องที่ 1 : 1 ต.ค. 2547 เครื่องที่ 2 : 1 เม.ย. 2548	ถ่านหิน
รวมทั้งสิ้น	5,943.5		

ดังนั้น เมื่อพิจารณาจากการที่ผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนควรที่จะต้องวางแผนและเตรียมการในการสร้างโรงไฟฟ้าให้อยู่ในท้องที่บริเวณที่ กฟผ. แจ้างตาม RFP และตามระยะเวลาที่ประกาศรับซื้อไฟฟ้าแล้ว จึงเป็นภาระของผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนที่จะต้องมีการศึกษาข้อมูลว่าพื้นที่หรือบริเวณใดที่มีความเหมาะสมที่จะต้องเตรียมการไว้ล่วงหน้าเพื่อรองรับการก่อสร้างโรงไฟฟ้าเพื่อเสนอขายให้กับ กฟผ. ได้ในเงื่อนไขที่สอดคล้องกับข้อเสนอได้ดี อีกทั้งราคาที่เสนอขาย, ต้นทุนเชื้อเพลิงที่จะใช้, ต้นทุนการดำเนินงาน, ต้นทุนการบำรุงรักษา, และเงื่อนไขอื่นๆที่เป็นประโยชน์กับ กฟผ. มากที่สุดจึงจะมีโอกาสได้รับการคัดเลือกให้เป็นผู้มีสิทธิก่อสร้างโรงไฟฟ้าเพื่อขายไฟฟ้าให้กับ กฟผ.

สำหรับระยะเวลาที่ใช้ในการดำเนินการในขั้นตอนนี้เมื่อใช้ขั้นตอนและระยะเวลาในการดำเนินการประกาศรับซื้อไฟฟ้าครั้งแรกของ กฟผ. มาเป็นตัวอย่างในทางปฏิบัติตามขั้นตอนต่างๆ โดยเริ่มตั้งวันประกาศรับซื้อไฟฟ้า, ชื่อเอกสาร “ข้อเสนอความต้องการรับซื้อไฟฟ้าจากผู้ผลิตไฟฟ้าอิสระ สำหรับปี 2539-2546” : “RFP”), เอกชนยื่นข้อเสนอขายไฟฟ้า, ตัดสินผู้ได้รับการคัดเลือกเพื่อขายไฟฟ้าให้กับ กฟผ., ลงนามสัญญาซื้อขายไฟฟ้ากับ กฟผ. แล้ว เป็นเวลาที่เริ่มต้นตั้งแต่วันที่ 15 ธันวาคม 2537 จนถึงประมาณวันที่ 22 ธันวาคม 2540 (ลงนามสัญญากับบริษัท กัลฟ์ อิเล็กตริก จำกัด) รวมแล้วจะใช้เวลา 2 ปีกว่า ซึ่งเป็นขั้นตอนที่ใช้เวลาการดำเนินการยาวนานมากและทำให้ผู้ร่วมลงทุนบางรายเกิดปัญหาในทางการเงินเนื่องจากการลงทุนเป็นเงินจำนวนมากแต่ยังไม่ได้รับผลตอบแทน จึงจำเป็นต้องขายหุ้นที่ถืออยู่ให้กับผู้ลงทุนรายใหม่

- พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520

ผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนจะต้องพิจารณาว่า พื้นที่ใดและกิจการประเภทใดที่สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนได้มีประกาศเพื่อให้สิทธิประโยชน์ในทางภาษีและสิทธิประโยชน์อื่นๆ ตามอำนาจของคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนกำหนดไว้ ซึ่งในการลงทุนก็ควรจะลงทุนในเขตพื้นที่ที่ได้รับสิทธิประโยชน์ในทางภาษีมากที่สุด อีกทั้งตาม “ข้อเสนอความต้องการรับซื้อไฟฟ้าจากผู้ผลิตไฟฟ้าอิสระ สำหรับปี 2539-2546” (REQUEST FOR PROPOSALS FOR PURCHASES FROM INDEPENDENT POWER

PRODUCERS FOR THE YEARS 1996-2002 : “RFP”) ของ กฟผ. ก็ได้แนะนำและให้ข้อมูลว่าควรที่ จะต้องขอส่งเสริมการลงทุนจากสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน

โดยทั่วไปแล้ว พระราชบัญญัติฉบับนี้ก็ได้มีการกำหนดให้การส่งเสริมการลงทุนใน กิจการผลิตไฟฟ้าที่ได้รับอนุญาตจากหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง อันหมายถึงผู้ผลิตไฟฟ้าประเภทที่ 1 ถึง 3 ซึ่งได้แก่ IPP, SPP และ Cogeneration โดยมีความแตกต่างอยู่ในเรื่องของเขตพื้นที่ที่ให้การส่งเสริมการ ลงทุนซึ่งคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนได้แบ่งเขตการลงทุนออกเป็น 3 เขต ตามปัจจัยทางเศรษฐกิจ โดย ใช้รายได้และสิ่งอำนวยความสะดวกพื้นฐาน ของแต่ละจังหวัดเป็นเกณฑ์

สิทธิและประโยชน์สำหรับโครงการที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุนเป็นไปตาม “ประกาศ คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนที่ 1/2543 เรื่อง นโยบายและหลักเกณฑ์การส่งเสริมการลงทุน”⁷⁷ ดังนี้

เขต 1 ประกอบด้วย 6 จังหวัดในส่นกลาง ได้แก่ กรุงเทพมหานคร นครปฐม นนทบุรี ปทุมธานี สมุทรปราการ และ สมุทรสาคร

สิทธิประโยชน์ของผู้ประกอบการที่อยู่ในเขต 1 มีดังนี้

1. ให้ได้รับลดหย่อนอากรขาเข้าสำหรับเครื่องจักรกึ่งหนึ่ง เฉพาะเครื่องจักรที่มีอากรขา เข้า ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 10

⁷⁷[http://www// boi.go.th/thai](http://www.boi.go.th/thai), สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน, 2547.

2. ให้ได้รับยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลเป็นระยะเวลา 3 ปี สำหรับโครงการที่ตั้งสถาน ประกอบการในนิคมอุตสาหกรรมหรือในเขตอุตสาหกรรมที่ได้รับการส่งเสริม ทั้งนี้ผู้ได้รับการส่งเสริมใน โครงการที่มีขนาดการลงทุนตั้งแต่ 10 ล้านบาทขึ้นไป (ไม่รวมค่าที่ดินและทุนหมุนเวียน) จะต้องดำเนินการ ให้ได้รับใบรับรองระบบคุณภาพตามมาตรฐาน ISO 9000 หรือมาตรฐานสากลอื่นที่เทียบเท่าภายใน ระยะเวลา 2 ปีนับตั้งแต่วันเปิดดำเนินการ หากไม่สามารถดำเนินการได้จะถูกเพิกถอนสิทธิและประโยชน์ การยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล 1 ปี

3. ให้ได้รับยกเว้นอากรขาเข้าสำหรับวัตถุดิบหรือวัสดุจำเป็นสำหรับส่วนที่ผลิตเพื่อการ ส่งออกเป็นระยะเวลา 1 ปี

เขต 2 ประกอบด้วย 12 จังหวัด ได้แก่ กาญจนบุรี ฉะเชิงเทรา ชลบุรี นครนายก พระนครศรีอยุธยา ภูเก็ต ระยองราชบุรี สมุทรสงคราม สระบุรี สุพรรณบุรี และอ่างทอง

สิทธิประโยชน์ของผู้ประกอบการที่อยู่ในเขต 2 มีดังนี้

1. ให้ได้รับลดหย่อนอากรขาเข้าสำหรับเครื่องจักรกึ่งหนึ่ง เฉพาะเครื่องจักรที่มีอากรขา เข้าไม่ต่ำกว่าร้อยละ 10

2. ให้ได้รับยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลเป็นระยะเวลา 3 ปี และเพิ่มเป็น 5 ปี หากตั้ง สถานประกอบการในนิคมอุตสาหกรรมหรือในเขตอุตสาหกรรมที่ได้รับการส่งเสริม ทั้งนี้ผู้ได้รับการส่งเสริม

ในโครงการที่มีขนาดการลงทุนตั้งแต่ 10 ล้านบาทขึ้นไป (ไม่รวมค่าที่ดินและทุนหมุนเวียน) จะต้องดำเนินการให้ได้รับใบรับรองระบบคุณภาพตามมาตรฐาน ISO 9000 หรือมาตรฐานสากลอื่นที่เทียบเท่าภายในระยะเวลา 2 ปี นับตั้งแต่วันเปิดดำเนินการ หากไม่สามารถดำเนินการได้จะถูกเพิกถอนสิทธิและประโยชน์การยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล 1 ปี

3. ให้ได้รับยกเว้นอากรขาเข้าสำหรับวัตถุดิบหรือวัสดุจำเป็นสำหรับส่วนที่ผลิตเพื่อการส่งออกเป็นระยะเวลา 1 ปี

เขต 3 ประกอบด้วย 58 จังหวัด ให้ท้องที่ทุกจังหวัดในเขต 3 เป็นเขตส่งเสริมการลงทุน ได้แก่จังหวัดอื่นที่นอกเหนือจากที่อยู่ในเขตส่งเสริมการลงทุนที่ 1 และ 2

สิทธิประโยชน์ของผู้ประกอบการที่อยู่ในเขต 3 มีดังนี้

1. ให้ได้รับยกเว้นอากรขาเข้าสำหรับเครื่องจักร
2. ให้ได้รับยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลเป็นระยะเวลา 8 ปี ทั้งนี้ผู้ได้รับการส่งเสริมในโครงการที่มีขนาดการลงทุนตั้งแต่ 10 ล้านบาทขึ้นไป (ไม่รวมค่าที่ดินและทุน

หมุนเวียน) จะต้องดำเนินการให้ได้รับใบรับรองระบบคุณภาพตามมาตรฐาน ISO 9000 หรือมาตรฐานสากลอื่นที่เทียบเท่าภายในระยะเวลา 2 ปี นับตั้งแต่วันเปิดดำเนินการ หากไม่สามารถดำเนินการได้จะถูกเพิกถอนสิทธิและประโยชน์การยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล 1 ปี

3. ให้ได้รับยกเว้นอากรขาเข้าสำหรับวัตถุดิบหรือวัสดุจำเป็นสำหรับส่วนที่ผลิตเพื่อการส่งออกเป็นระยะเวลา 5 ปี

โครงการที่ตั้งสถานประกอบการในท้องที่ 36 จังหวัด ได้แก่ กระบี่ กำแพงเพชร ขอนแก่น จันทบุรี ชัยนาท ชุมพร เชียงราย เชียงใหม่ ตรัง ตราด ตาก นครราชสีมา นครศรีธรรมราช นครสวรรค์ ประจวบคีรีขันธ์ ปราจีนบุรี พังงา พัทลุง พิจิตร พิษณุโลก เพชรบุรี เพชรบูรณ์ มุกดาหาร แม่ฮ่องสอน ระนอง ลพบุรี ลำปาง ลำพูน เลย สงขลา สระแก้ว สิงห์บุรี สุโขทัย สุราษฎร์ธานี อุตรดิตถ์ และ อุทัยธานี ให้ได้รับสิทธิและประโยชน์ด้านภาษีอากร และสิทธิและประโยชน์เพิ่มเติม ดังนี้

(1) สำหรับโครงการที่ตั้งสถานประกอบการในนิคมอุตสาหกรรมหรือเขตอุตสาหกรรมที่ได้รับการส่งเสริม ให้ได้รับสิทธิและประโยชน์ ดังนี้

(1.1) ให้ได้รับลดหย่อนภาษีเงินได้นิติบุคคลสำหรับกำไรสุทธิที่ได้จากการลงทุนในอัตรา ร้อยละ 50 ของอัตราปกติเป็นระยะเวลา 5 ปี นับจากวันที่พ้นกำหนดระยะเวลาการยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล

(1.2) อนุญาตให้หักค่าขนส่ง ค่าไฟฟ้า และค่าประปา 2 เท่า เป็นระยะเวลา 10 ปี นับแต่วันที่เริ่มมีรายได้จากกิจการที่ได้รับการส่งเสริม

(2) สำหรับโครงการที่ตั้งสถานประกอบการนอกนิคมอุตสาหกรรมหรือเขตอุตสาหกรรมที่ได้รับการส่งเสริม อนุญาตให้หักค่าติดตั้ง หรือก่อสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกจากกำไรสุทธิร้อยละ 25 ของเงินที่ลงทุนในกิจการที่ได้รับการส่งเสริม โดยผู้ได้รับการส่งเสริมจะเลือกหักจากกำไรสุทธิของปีใดปีหนึ่งหรือหลายปีก็ได้ภายใน 10 ปี นับแต่วันที่เริ่มมีรายได้จากกิจการที่ได้รับการส่งเสริม ทั้งนี้ นอกเหนือไปจากการหักค่าเสื่อม

โครงการที่ตั้งสถานประกอบการในท้องที่ 22 จังหวัด ได้แก่ กาฬสินธุ์ ชัยภูมิ นครพนม นครราชสีมา บึงกาฬ บึงขาม บึงสามพัน บุรีรัมย์ ปัตตานี พะเยา เพชรบูรณ์ มหาสารคาม ยโสธร ยะลา ร้อยเอ็ด ศรีสะเกษ สกลนคร สตูล สุรินทร์ หนองคาย หนองบัวลำภู อุตรดิตถ์ อำนาจเจริญ และ อุบลราชธานี ให้ได้รับสิทธิและประโยชน์ด้านภาษีอากรและสิทธิและประโยชน์เพิ่มเติม ดังนี้

(1) ให้ได้รับลดหย่อนภาษีเงินได้นิติบุคคลสำหรับกำไรสุทธิที่ได้จากการลงทุนในอัตราร้อยละ 50 ของอัตรปกติ เป็นระยะเวลา 5 ปี นับจากวันที่พ้นกำหนดระยะเวลาการยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล

(2) อนุญาตให้หักค่าขนส่ง ค่าไฟฟ้า และค่าประปา 2 เท่า เป็นระยะเวลา 10 ปี นับแต่วันที่เริ่มมีรายได้จากกิจการที่ได้รับการส่งเสริม

(3) อนุญาตให้หักค่าติดตั้งหรือก่อสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกจากกำไรสุทธิร้อยละ 25 ของเงินที่ลงทุนในกิจการที่ได้รับการส่งเสริม โดยผู้ได้รับการส่งเสริมจะเลือกหักจากกำไรสุทธิของปีใดปีหนึ่งหรือหลายปีก็ได้ภายใน 10 ปี นับแต่วันที่เริ่มมีรายได้ จากกิจการที่ได้รับการส่งเสริม ทั้งนี้ นอกเหนือไปจากการหักค่าเสื่อมราคาตามปกติ

ดังนั้น เมื่อพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520 ได้กำหนดให้สิทธิและประโยชน์ด้านภาษีอากรและสิทธิและประโยชน์ต่างๆไว้โดยได้แบ่งเขตการลงทุนออกเป็น 3 เขต ตามปัจจัยทางเศรษฐกิจ โดยใช้รายได้และสิ่งอำนวยความสะดวกพื้นฐานของแต่ละจังหวัดเป็นเกณฑ์แล้ว ผู้ลงทุนซึ่งในที่นี่หมายถึงผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนจึงมีหน้าที่ที่จะต้องวิเคราะห์ถึงต้นทุนในการผลิตโดยใช้ประโยชน์จากสิทธิและประโยชน์จากพระราชบัญญัตินี้ให้ได้มากที่สุดเพื่อให้สามารถสะท้อนถึงต้นทุนที่จะผลิตไฟฟ้าให้ได้ราคาต่ำที่สุดเท่าที่จะทำได้เพราะราคาเป็นปัจจัยหลักในการที่จะเป็นผู้ได้รับการคัดเลือกเพื่อขายไฟฟ้าให้กับ กฟผ. และเมื่อผู้ลงทุนตัดสินใจได้แล้วว่าจะก่อสร้างโรงไฟฟ้าในพื้นที่จังหวัดใดก็ต้องยื่นขอรับการส่งเสริมการลงทุน เมื่อได้รับอนุมัติส่งเสริมการลงทุนจากคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนแล้วก็จะได้รับ “บัตรส่งเสริมการลงทุน” จึงจะเริ่มดำเนินการก่อสร้างต่อไป

อย่างไรก็ตาม ข้าพเจ้ามีความเห็นว่า กฟผ. น่าที่จะขอความร่วมมือมายังสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนเพื่อพิจารณากำหนดหลักเกณฑ์เพื่อประกาศให้จังหวัดใดซึ่ง กฟผ. มีความ

ประสงค์ให้ผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนใช้เป็นที่ตั้งของโรงไฟฟ้าเพื่อขายให้กับ กฟผ. เนื่องจากจังหวัดนั้นๆ กฟผ. เห็นว่ามีความเหมาะสมที่จะใช้เป็นที่ตั้งโรงไฟฟ้าแล้ว ก็ให้คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนมีประกาศเป็น พิเศษออกมารองรับว่า การก่อสร้างโรงไฟฟ้าในจังหวัดนั้นๆ จะได้รับสิทธิและประโยชน์สูงสุดเท่ากับการ ลงทุนในเขต 3 ก็จะเป็นการช่วยให้ผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนสามารถผลิตไฟฟ้าได้ในราคาที่ต่ำลงซึ่งจะมีผลต่อ ต้นทุนราคาค่าไฟฟ้าที่จะขายให้กับกิจการอุตสาหกรรมและประชาชนทั่วไปมีราคาต่ำลงไปด้วย

- พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518

ในการจัดหาสถานที่สำหรับก่อสร้างโรงไฟฟ้านั้น ผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนจะต้องศึกษา ข้อมูลว่าในจังหวัดใดได้มีการประกาศใช้ผังเมืองรวมโดยออกประกาศเป็นกฎกระทรวงมหาดไทยแล้วหรือไม่ ครอบคลุมพื้นที่ในจังหวัดนั้นเพียงใด และข้อกำหนดของ ผังเมืองรวมเป็นอย่างไร ทั้งนี้เพราะตาม ข้อ 6. ของกฎกระทรวงมหาดไทยจะมีการกำหนดในการใช้ประโยชน์ที่ดินตามที่ได้จำแนกประเภทไว้เป็นสี โดย ภายในเขตพื้นที่สีม่วง ให้ใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อกิจการประเภทอุตสาหกรรมและคลังสินค้า จึงจะอนุญาตให้มี การก่อสร้างโรงไฟฟ้าได้ แต่หากจะก่อสร้างในเขตสีอื่นๆแล้ว เจ้าหน้าที่ผังเมืองยังไม่สามารถชี้ขาดได้ว่า เอกชนจะดำเนินการได้หรือไม่เพราะไม่แน่ใจว่ากิจการการสาธารณูปโภคและสาธารณูปการนั้นจะต้อง ดำเนินการโดยหน่วยงานของรัฐเท่านั้นจึงจะอยู่ในความหมายที่อนุญาตโดยกฎกระทรวง

โดยหากเป็นโรงไฟฟ้าประเภท IPP แล้ว ควรที่จะก่อสร้างได้ในทุกเขตพื้นที่เพราะถือ ว่าเป็นการดำเนินกิจการสาธารณูปโภคแทนรัฐซึ่งที่ดินทุกประเภทที่กำหนดอยู่ในกฎกระทรวงมหาดไทยนั้น ได้กำหนดให้ที่ดินทุกประเภทสามารถใช้ประโยชน์เพื่อการสาธารณูปโภคและสาธารณูปการได้อยู่แล้ว ส่วน โรงไฟฟ้าประเภท SPP นั้น อาจจะมีปัญหาอยู่เพราะส่วนหนึ่งถือว่าการดำเนินกิจการสาธารณูปโภค แทนรัฐแต่การผลิตไฟฟ้าอีกส่วนหนึ่งที่ขายให้กับเอกชนอื่นเป็นการเฉพาะเจาะจงนั้นอาจไม่ถือว่าการ ดำเนินกิจการสาธารณูปโภคแทนรัฐแต่เป็นอุตสาหกรรม จึงไม่อาจก่อสร้างได้ในทุกพื้นที่ คงก่อสร้างได้ใน เขตพื้นที่สีม่วง

สำหรับพื้นที่นอกเขตที่กำหนดโดยกฎกระทรวงซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 หรือจังหวัดใดที่ไม่มีการประกาศใช้ผังเมืองรวมแล้ว เอกชนก็ สามารถก่อสร้างโรงไฟฟ้าได้โดยไม่เป็นการต้องห้ามตามพระราชบัญญัติฉบับนี้

ขั้นตอนที่ 2 ในขั้นตอนการขออนุญาต

เมื่อผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนได้ตัดสินใจว่าจะก่อสร้างโรงไฟฟ้าประเภท IPP ในจังหวัดใด และเมื่อได้รับการคัดเลือกให้เป็นผู้ขายไฟฟ้าให้กับ กฟผ. แล้วก็ถือว่าได้ผ่านขั้นตอนของการเตรียมการมา เข้าสู่ขั้นตอนการขออนุญาตต่างๆ จากหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ได้รับใบอนุญาตและสัมปทานได้ ครบถ้วนตามที่ กฟผ. กำหนด และสามารถลงมือก่อสร้างโรงไฟฟ้าได้โดยไม่มีการปฏิบัติผิดกฎหมายใดๆ ที่

เกี่ยวข้อง เพื่อให้ กฟผ. มั่นใจได้ว่า ผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนรายนั้นสามารถดำเนินการก่อสร้างได้แล้วเสร็จตามกำหนดและสามารถเริ่มผลิตไฟฟ้าเพื่อขายให้กับ กผผ. ได้ตามกำหนดเวลาที่ตกลงกันไว้เพื่อให้เป็นไปตามแผนการผลิตไฟฟ้าของประเทศอันเป็นการจัดหาและสำรองกำลังการผลิตไฟฟ้าให้เพียงพอแก่ความต้องการใช้ไฟฟ้าของกิจการอุตสาหกรรมและบ้านเรือนของประชาชน

สำหรับในขั้นตอนการขออนุญาตต่างๆนี้ ผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนจะต้องดำเนินการการขออนุญาตตามกฎหมายจำนวน 7 ฉบับ ได้แก่

- พ.ร.บ. การพัฒนาและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535
- พ.ร.บ. ควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522
- ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 ลงวันที่ 26 มกราคม 2515
- พ.ร.บ. โรงงาน พ.ศ. 2535
- ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539
- พ.ร.บ. การพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน พ.ศ. 2535
- พ.ร.บ. การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511

ทั้งนี้ ในการยื่นขออนุญาตตามกฎหมายทั้ง 7 ฉบับนั้น ผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนจะต้องมีการยื่นขออนุญาตเป็นลำดับก่อนหลังโดยไม่สามารถยื่นขออนุญาตได้พร้อมกันตามกฎหมายทั้ง 7 ฉบับ เพื่อให้ได้ใบอนุญาตครบถ้วนตามขั้นตอน ดังนี้

ขั้นตอนที่ 2.1 ผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนจะต้องดำเนินการยื่นขออนุญาตตามกฎหมาย 1 ฉบับ ได้แก่

- พ.ร.บ. การพัฒนาและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

โดยการจัดทำและเสนอ “รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม” เพื่อขอความเห็นชอบจากสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ปัจจุบันสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กำหนดให้รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมจะต้องจัดทำโดยนิติบุคคลผู้มีสิทธิทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่จดทะเบียนกับสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2527 ออกตามความในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2518 ทั้งนี้นิติบุคคลผู้มีสิทธิทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ที่จดทะเบียนแล้วมีจำนวนทั้งสิ้น 43 แห่ง⁷⁸

เมื่อนิติบุคคลผู้มีสิทธิทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ได้ทำรายงานแล้วเสร็จก็จะต้องเสนอรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเข้ามายังสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพื่อเสนอขอความเห็นชอบจาก “คณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม”

สำหรับในขั้นตอนการจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมนั้น ผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนจะต้องจ้างให้นิติบุคคลผู้มีสิทธิทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเป็นผู้ดำเนินการซึ่งในขั้นตอนนี้จะต้องใช้เวลาในการดำเนินการนานประมาณ 6 เดือน ถึง 1 ปี

⁷⁸ <http://www.onep.go.th/>, สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2547.

เนื่องจากจะต้องทำการจัดเก็บตัวอย่างและข้อมูลของอากาศ, เสียง และน้ำในสถานที่ที่จะใช้ก่อสร้างโรงไฟฟ้าและบริเวณใกล้เคียงในหลายช่วงเวลาและเป็นเวลาต่อเนื่องเพื่อนำมาทำการวิเคราะห์ผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อม และเมื่อรวมกับขั้นตอนการเสนอขอความเห็นชอบจาก “คณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม” และสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอีกประมาณ 3 เดือนแล้วก็จะใช้เวลาประมาณ 9 เดือน ถึง 1 ปี 3 เดือน หรือโดยเฉลี่ยคือ 1 ปี

เมื่อได้รับความเห็นชอบจากสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแล้วจึงนำผลการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมไปใช้ประกอบในการยื่นคำขออนุญาตอย่างอื่น ได้แก่ คำขอรับใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร, การยื่นคำขออนุญาตประกอบกิจการโรงงาน และคำขอรับสัมปทานประกอบกิจการไฟฟ้า

สรุป การขออนุญาตในขั้นตอนที่ 2.1 นี้ ผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนจะดำเนินการจัดทำ “รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม” ให้แล้วเสร็จก่อน ซึ่งจะใช้เวลาดำเนินการโดยเฉลี่ยประมาณ 1 ปี

ขั้นตอนที่ 2.2 เมื่อผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนได้รับ “ผลรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่ได้รับอนุมัติแล้ว” ก็จะใช้เป็นเอกสารประกอบการยื่นคำขอรับใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร ตาม พ.ร.บ. ควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 และ ใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงาน ตาม พ.ร.บ. โรงงาน พ.ศ. 2535 ดังนี้

- **พ.ร.บ. ควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522**

เพื่อขอใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร ซึ่งสามารถดำเนินการได้ 2 วิธี ⁷⁹ คือ

การขอรับใบอนุญาตตามมาตรา 21 (สำหรับการก่อสร้าง ดัดแปลง หรือเคลื่อนย้ายอาคาร) และตามมาตรา 22 (สำหรับการรื้อถอนอาคาร) แห่ง พ.ร.บ. ควบคุมอาคาร (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 ในกรณีนี้ผู้ขออนุญาต จะต้องยื่นคำขอรับใบอนุญาตพร้อมเอกสารประกอบการพิจารณาเพื่อให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นตรวจพิจารณา โดยเจ้าพนักงานท้องถิ่นจะตรวจพิจารณาและแจ้งผลการพิจารณาให้ทราบภายใน 45 วัน แต่หากมีกรณี จำเป็นที่ไม่สามารถแจ้งผลการพิจารณาได้ ก็สามารถขยายเวลาออกไปได้อีกไม่เกิน 2 คราว ๆ ละ 45 วัน

⁷⁹<http://www.geocities.com/tharahat/construction.html>, หนังสือการอบรมหลักสูตรหัวหน้า ส่วนโยธา องค์การบริหารส่วนตำบล สถาบันพัฒนาช่างโยธามหาดไทย (กฎหมายควบคุมอาคาร) : 2542.

เมื่อผู้ขออนุญาตได้รับใบอนุญาตแล้ว จะต้องแจ้งชื่อผู้ควบคุมงานกับวันเริ่มต้นและวัน สิ้นสุดการดำเนินการต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่น พร้อมทั้งแนบหนังสือแสดงความยินยอมของผู้ควบคุมงาน

2) การแจ้งต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นโดยไม่ขอรับใบอนุญาตตามมาตรา 39 ทวิ แห่ง พ.ร.บ. ควบคุมอาคาร (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 ในกรณีนี้ผู้ขออนุญาตจะต้องยื่นคำร้องพร้อมเอกสาร ประกอบการพิจารณาอื่น ๆ โดยมีเงื่อนไข ดังต่อไปนี้

- สถาปนิกและวิศวกรผู้ออกแบบต้องเป็นวุฒิสถาปนิก และวุฒิวิศวกร
- สำเนาใบอนุญาตและรายการคำนวณที่สถาปนิกและวิศวกรผู้ออกแบบลงนาม รับรอง
- วันเริ่มต้นและวันสิ้นสุดการดำเนินการ
- เอกสารอื่น ๆ เช่น สำเนาโฉนดที่ดินหนังสือการยินยอมให้ปลูกสร้างอาคารใน ที่ดิน (กรณีผู้ขออนุญาตก่อสร้างในที่ดินที่มีโฉนดของตนเอง) ฯลฯ
- มีสถาปนิกและวิศวกรผู้ออกแบบประกอบวิชาชีพเป็นผู้ควบคุมงาน

เมื่อผู้แจ้งส่งเอกสารต่าง ๆ ครบถ้วนและถูกต้องแล้ว เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะออกไปรับ แจ้งให้ และผู้แจ้งสามารถดำเนินการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอนหรือเคลื่อนย้ายอาคารได้ตามที่แจ้งไว้

เอกสารการขออนุญาตก่อสร้าง ดัดแปลงอาคาร

1) กรณีขอรับใบอนุญาตก่อสร้าง ดัดแปลงอาคาร ตามมาตรา 21 ผู้ขออนุญาตจะต้อง ยื่นเอกสารต่าง ๆ ต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่น ได้แก่

1.1) คำขอรับใบอนุญาต ตามแบบฟอร์ม ข. 1

1.2) แผนผังบริเวณ แบบแปลน (วิเศษและสถาปัตยกรรม) ที่วิศวกรและสถาปนิกผู้ออกแบบลงนามรับรองทุกแผ่น รวม 5 ชุด

1.3) รายการคำนวณความมั่นคงแข็งแรงของอาคาร และวิศวกรผู้คำนวณออกแบบลงนามรับรองทุกแผ่น

1.4) รายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม ซึ่งได้รับความเห็นชอบจากสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กรณีที่อาคารที่ขออนุญาตเข้าข่ายประเภทอาคารตามประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ ที่จะต้องทำรายการผลกระทบสิ่งแวดล้อม ได้แก่ โรงไฟฟ้าพลังความร้อนที่มีกำลังผลิตกระแสไฟฟ้าตั้งแต่ 10 เมกะวัตต์ขึ้นไป

1.5) รายการคำนวณการใช้พลังงาน ตามกฎหมายอนุรักษ์พลังงาน กรณีที่เป็นอาคารสูงอาคารขนาดใหญ่พิเศษ

1.6) สำเนาใบ ก.ว. และ ก.ส. ของผู้ออกแบบและคำนวณอาคาร

1.7) สำเนาโฉนดที่ดิน/ น.ส.3 /ส.ค.1

1.8) หนังสือแสดงความยินยอมให้ปลูกสร้างอาคารในที่ดิน กรณีที่เป็นการก่อสร้างในที่ดินของผู้อื่น

1.9) หนังสือแสดงความยินยอมให้ก่อสร้างอาคารชิดเขตที่ดินผู้อื่นหรือใช้ผนังร่วมกันกรณีที่ผนังอาคารอยู่ใกล้ที่ดินผู้อื่นน้อยกว่า 50 เซนติเมตร

1.10) หนังสือมอบอำนาจ กรณีที่ตัวแทนเจ้าของอาคารเป็นผู้ขออนุญาต

1.11) สำเนาหนังสือรับรองการจดทะเบียน วัตถุประสงค์ และผู้มีอำนาจลงชื่อแทนนิติบุคคลผู้ขออนุญาตที่ออกให้ไม่เกิน 6 เดือน กรณีที่นิติบุคคลเป็นผู้ขออนุญาต

2) กรณีการแจ้งตามมาตรา 39 ทวิ เอกสารที่ใช้ประกอบในการแจ้งเหมือนกับเอกสารที่ใช้ในการขอรับใบอนุญาตที่กล่าวมาแล้ว ยกเว้นคำขอตามแบบ ข. 1 ที่จะใช้ใบแจ้งตามแบบที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นกำหนด

โดยที่เอกสารที่ใช้ประกอบคำขอรับใบอนุญาตก่อสร้างหรือการแจ้งต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นโดยไม่ขอรับใบอนุญาต จะต้อง มี “รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม” ซึ่งได้รับความเห็นชอบจากสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ดังนั้น การยื่นขอใบอนุญาตก่อสร้างหรือการแจ้งต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นโดยไม่ขอรับใบอนุญาต จึงต้องดำเนินการต่อจากที่รายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมได้รับความเห็นชอบแล้ว

การพิจารณาของเจ้าพนักงานท้องถิ่น

ในการพิจารณาออกใบอนุญาตให้ก่อสร้าง ดัดแปลงอาคาร เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะต้องพิจารณา ดังนี้

1. เอกสารตาม 1.1) – 1.11) ถูกต้อง ครบถ้วน

2. การออกแบบอาคารในด้านสถาปัตยกรรม เช่น แนวของอาคาร, ระยะถอยร่น, ขนาดของพื้นที่ว่างโดยปราศจากสิ่งปกคลุม, ความสูงในแต่ละชั้นของอาคาร ฯลฯ ถูกต้องตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

3. ข้อกำหนดในเรื่องกำลังของวัสดุ น้ำหนักบรรทุกจรที่ใช้ในการคำนวณถูกต้องตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2527)

4. ระบบป้องกันอัคคีภัย, ระบบการระบายน้ำ, ระบบถ่ายเทอากาศ, ระบบสุขาภิบาล และระบบอื่น ๆ ภายในอาคารได้จัดไว้ถูกต้องตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

5. ข้อกำหนดอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวงหรือข้อบัญญัติท้องถิ่น (ถ้ามี)

นอกจากนี้เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะต้องพิจารณากฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ได้แก่

1. **กฎหมายผังเมืองรวม** โดยพิจารณาว่าชนิดหรือประเภทของอาคารที่ยื่นขออนุญาต อยู่ในพื้นที่ที่ใช้ประโยชน์ในที่ดินประเภทใด สามารถอนุญาตให้ก่อสร้าง ฯลฯ ได้หรือไม่ โดยการสอบถามติดต่อไปยังหน่วยงานผังเมือง

2. **กฎหมายสิ่งแวดล้อม** ในกรณีที่เป็นอาคารที่เข้าข่ายต้องทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม จะต้องแสดงรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม ซึ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นควรพิจารณาเฉพาะเอกสารรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมว่า ได้มีการพิจารณาอนุมัติจากสำนักนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมแล้ว

3. **กฎหมายอนุรักษ์พลังงาน** ให้ตรวจสอบว่าได้มีการออกแบบอาคารให้ค่าถ่ายเทความร้อนรวมของหลังอาคาร (RTTV) ไม่เกิน 25 วัตต์ต่อตารางเมตรของหลังคา ค่าถ่ายเทความร้อนรวมของผนังด้านนอกของอาคาร (OTTV) ไม่เกิน 45 วัตต์ต่อตารางเมตรของผนังด้านนอก การใช้ไฟฟ้าส่องสว่างภายในอาคารและค่าพลังงานไฟฟ้าต่อต้านความเย็นของระบบปรับอากาศ ไม่เกินค่ามาตรฐานที่กฎหมายอนุรักษ์พลังงานได้กำหนดไว้ ซึ่งในการตรวจสอบนี้ เจ้าพนักงานท้องถิ่นไม่จำเป็นต้องตรวจรายละเอียดในการคำนวณเพียงแต่ตรวจสอบผลการคำนวณออกแบบให้ได้ค่าที่ถูกต้องตามมาตรฐานที่กำหนด

สำหรับการยื่นขออนุญาตโดยวิธีการแจ้งตามมาตรา 39 ทวิ เจ้าพนักงานท้องถิ่นต้องตรวจสอบเอกสารต่าง ๆ ว่าถูกต้องและครบถ้วน จึงออกไปรับแจ้ง

ระยะเวลาในการพิจารณาอนุญาตของเจ้าพนักงานท้องถิ่น

กรณีเป็นการขอรับใบอนุญาตตามมาตรา 21 เจ้าพนักงานท้องถิ่นต้องตรวจพิจารณาและแจ้งผลการพิจารณาภายใน 45 วัน หากมีเหตุจำเป็นที่ไม่สามารถแจ้งผลการพิจารณาได้ ก็สามารถขยายเวลาออกไปได้อีก 2 คราว ๆ ละ 45 วัน รวมแล้วจะใช้เวลาไม่เกิน 135 วัน

กรณีที่เป็นการแจ้งตามมาตรา 39 ทวิ เมื่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้ออกใบรับแจ้งให้แล้ว ผู้แจ้งสามารถเริ่มลงมือก่อสร้างอาคารได้เลย โดยเจ้าพนักงานท้องถิ่นต้องตรวจพิจารณา แบบแปลน แผนผัง และเอกสารอื่น ๆ ให้แล้วเสร็จภายใน 120 วันหากพบว่าไม่ถูกต้อง ให้แจ้งผู้ขออนุญาตให้ทำการแก้ไขให้ถูกต้อง

- พ.ร.บ. โรงงาน พ.ศ. 2535

เพื่อยื่นขอใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานต่อกรมโรงงานอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม เนื่องจากโรงงานผลิต สังก หรือ จำหน่ายพลังงานไฟฟ้า ถือเป็นโรงงานจำพวก 3 ตามลำดับที่ 88 ของบัญชีท้ายกฎกระทรวง (พ.ศ. 2535) ซึ่งต้องได้รับอนุญาตประกอบกิจการโรงงาน ตามมาตรา 12 ของ พ.ร.บ. โรงงาน พ.ศ. 2535 ก่อนจึงจะตั้งโรงงานได้ และในการขออนุญาตต้องปฏิบัติตามกฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2535) และฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2535) และการยื่นคำขอรับใบอนุญาตและขั้นตอนการพิจารณา และระยะเวลาในการพิจารณาอนุญาตให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง (ฉบับที่ 5) ซึ่งออกกตามความในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535

ในการอนุญาตประกอบกิจการโรงงาน มีขั้นตอนและระยะเวลาดำเนินการดังนี้

- (1) เมื่อเจ้าหน้าที่ได้รับคำขอตามแบบ รง.3 แล้ว ต้องตรวจสอบทำเลสถานที่ตั้ง โรงงาน อาคาร โรงงาน เครื่องจักร ความถูกต้องของเอกสาร และจัดทำรายงานการตรวจสอบภายใน 30 วัน
- (2) การพิจารณาอนุญาตต้องให้แล้วเสร็จภายใน 15 วัน
- (3) การแจ้งผลการพิจารณาให้ผู้ยื่นคำขอทราบภายใน 10 วัน

รวมแล้วในขั้นตอนนี้จะใช้เวลาประมาณ 90 วัน

สถานที่ยื่นคำขอ หากตั้งโรงงานในกรุงเทพมหานคร ต้องยื่นคำขอต่อกรมโรงงานอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม และโรงงานที่ตั้งในจังหวัดอื่น ต้องยื่นคำขอต่อสำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดท้องที่ที่ตั้งโรงงาน ซึ่งเป็นไปตามมาตรา 12 ของ พ.ร.บ. โรงงาน พ.ศ. 2535

และโดยที่ในขั้นตอนขออนุญาตประกอบกิจการโรงงานจะต้องเสนอ “รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการโรงไฟฟ้าพลังความร้อน” ซึ่งถูกกำหนดโดยประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบปฏิบัติ และแนวทางในการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ซึ่งประกาศ ณ วันที่ 24 สิงหาคม พ.ศ. 2535 โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 46 และมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 จึงมีผลให้ต้องมีการจัดทำ “รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการโรงไฟฟ้าพลังความร้อน” ให้แล้วเสร็จก่อนแล้วจึงนำมาใช้ประกอบในการยื่นคำขออนุญาตประกอบกิจการโรงงาน

นอกจากนี้ในการพิจารณาคำขออนุญาตประกอบกิจการโรงงาน หากเจ้าพนักงาน เห็นควรให้มีการจัดทำประชาพิจารณ์ โดยเสนอความเห็นต่อผู้มีอำนาจเจ้าสังกัด เพื่อพิจารณา กลั่นกรอง ตรวจสอบข้อเท็จจริง แล้วจึงสั่งให้มีประชาพิจารณ์ในกรณีที่เห็นสมควรก็อาจทำได้ตามระเบียบสำนัก นายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539

ดังนั้น ในส่วนของการขออนุญาตประกอบกิจการโรงงานนี้ จึงมีขั้นตอนและ ระยะเวลาในการดำเนินการในส่วนที่กำหนดในกฎกระทรวง (ฉบับที่ 5) ซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติ โรงงาน พ.ศ. 2535 แล้วยังอาจต้องมีขั้นตอนและระยะเวลาในการจัดทำประชาพิจารณ์อีกซึ่งต้องใช้เวลาใน การดำเนินการยาวนานขึ้นกว่าจะได้รับใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงาน

ทั้งนี้ หากการจัดทำประชาพิจารณ์ไม่แล้วเสร็จและกรมโรงงานอุตสาหกรรมไม่ออก ใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานให้ ก็จะมีผลกระทบโดยตรงต่อการก่อสร้างเพราะไม่สามารถเริ่มลงมือ ก่อสร้างได้ตาม พ.ร.บ. โรงงาน พ.ศ. 2535 แม้จะได้รับอนุญาตก่อสร้างอาคารแล้วก็ตาม

- ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539

การประกอบกิจการไฟฟ้าโดยเอกชนนั้น เป็นโครงการที่จะต้องได้รับสัมปทาน การ อนุญาต อนุมัติ หรือความเห็นชอบจากหน่วยงานของรัฐหลายหน่วยงาน จึงเป็นโครงการของรัฐตามที่นิยาม ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฉบับนี้ที่อาจให้มีการจัดประชาพิจารณ์ได้ แต่การทำประชาพิจารณ์มีผลเป็นเพียงการ นำข้อสรุปและข้อเสนอแนะที่ได้จากการทำประชาพิจารณ์เพื่อใช้เป็นแนวทางหรือข้อมูลประกอบการ ตัดสินใจของรัฐในการดำเนินงานตามโครงการเท่านั้น ไม่มีผลผูกมัดว่ารัฐต้องตัดสินใจตามผลของการทำ ประชาพิจารณ์นั้น

สำหรับระยะเวลาในการจัดทำประชาพิจารณ์นั้น เป็นไปตาม “ประกาศ คณะกรรมการที่ปรึกษาว่าด้วยประชาพิจารณ์ เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการในการรับฟังความคิดเห็น สาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ ประกาศ ณ วันที่ 10 กันยายน 2540 โดยกำหนดขั้นตอน ดังนี้

- ให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องหรือรับผิดชอบการจัดทำประชาพิจารณ์จัดทำ ข้อมูลรายละเอียดและส่งข้อมูลให้คณะกรรมการประชาพิจารณ์ภายใน 30 วัน นับตั้งแต่วันที่มิคำสั่งให้มีการประชาพิจารณ์
- ให้คณะกรรมการประชาพิจารณ์ปฏิบัติหน้าที่ในเรื่องที่ได้รับมอบหมายให้แล้ว เสร็จภายใน 120 วัน นับตั้งแต่วันที่แต่งตั้ง

รวมแล้วจะใช้เวลาไม่เกิน 150 วัน แต่ในทางปฏิบัติ โดยเฉพาะการทำประชา พิจารณ์ของโครงการโรงไฟฟ้าหินกรูด และโรงไฟฟ้าบ่อนอก นั้น คณะกรรมการประชาพิจารณ์ไม่สามารถ หาข้อสรุปได้ทันตามกำหนดเวลาดังกล่าว เนื่องจากเกิดปัญหาและอุปสรรคในทางปฏิบัติมากมาย

ในการขอใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงาน และการให้สัมปทานผลิต ไฟฟ้า นั้น อธิบดีกรมโรงงานอุตสาหกรรม และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงาน ซึ่งมีอำนาจออกใบอนุญาต และให้สัมปทานตามลำดับ โดยต่างก็เป็นหน่วยงานของรัฐที่อาจต้องรอรับฟังผลสรุปและข้อเสนอแนะของ คณะกรรมการประชาพิจารณ์ก่อนที่ตนจะให้ใบอนุญาตหรือให้สัมปทาน ดังนั้น ในการขอใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงาน และการให้สัมปทานผลิตไฟฟ้าจึงต้องใช้เวลามากขึ้น

สรุป การขออนุญาตในขั้นตอนที่ 2.2 นี้ ผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนสามารถยื่นขอใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานได้พร้อมกับการขอรับใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร โดยใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานใช้เวลาดำเนินการประมาณ 90 วัน และการขอรับใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร ใช้เวลาดำเนินการประมาณ 1 – 45 วัน แล้วแต่กรณีการขออนุญาต ดังนั้น ในขั้นตอนที่ 2.1 นี้จึงใช้เวลาดำเนินการประมาณ 90 วัน แต่ถ้าต้องมีการจัดทำประชาพิจารณ์ก็จะต้องใช้ระยะเวลาประมาณ 150 วัน โดยหากมีการเสนอให้มีการจัดทำประชาพิจารณ์พร้อมกับการรับเรื่องขออนุญาตประกอบกิจการโรงงานแล้ว ก็จะใช้เวลาในการดำเนินการขั้นตอนที่ 2.2 นี้ประมาณ 150 วัน ซึ่งเป็นระยะเวลาที่ยาวที่สุดหากมีการเริ่มดำเนินการใน 3 เรื่องพร้อมกัน

ขั้นตอนที่ 2.3 เมื่อผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนได้รับ “ผลรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่ได้รับอนุมัติแล้ว” ตามขั้นตอนที่ 1 และได้รับใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร ตามขั้นตอนที่ 2.1 ก็จะใช้เอกสารดังกล่าวเป็นเอกสารประกอบการยื่นคำขอรับสัมปทานประกอบกิจการไฟฟ้า โดยในขั้นยื่นคำขอนี้ ยังไม่ต้องใช้ใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานมาเป็นเอกสารประกอบ โดยมีหลักเกณฑ์ตามกฎหมาย ดังนี้

- ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 ลงวันที่ 26 มกราคม พ.ศ. 2515

เพื่อขอรับสัมปทานประกอบกิจการไฟฟ้าต่อกรมธุรกิจพลังงาน กระทรวงพลังงาน (เดิมต้องยื่นขอต่อกรมโยธาธิการ กระทรวงมหาดไทย) โดยได้มีประกาศกระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ 26 เมษายน 2526 ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 7 มิถุนายน 2526 ให้ผู้ประกอบการไฟฟ้า หรือผู้ที่ประสงค์จะประกอบกิจการไฟฟ้าให้ยื่นคำขอรับสัมปทานประกอบกิจการไฟฟ้าให้ถูกต้องตามกฎหมาย และประกาศกระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ 8 พฤศจิกายน พ.ศ. 2534 แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อปฏิบัติกิจการไฟฟ้า

รายละเอียดในการขอรับสัมปทานประกอบกิจการไฟฟ้าจะเป็นไปตาม “คำแนะนำในการขอรับสัมปทานประกอบกิจการไฟฟ้า” ซึ่งจัดทำโดย กองวิศวกรรมไฟฟ้าและเครื่องกล ลงวันที่ 15 ตุลาคม 2539 สรุปหลักเกณฑ์ได้ดังนี้

● **สถานที่ยื่นคำขอ** กิจการไฟฟ้าในเขตกรุงเทพมหานคร ให้ยื่นคำขอรับสัมปทาน ณ กรมธุรกิจพลังงาน และกิจการไฟฟ้าในเขตจังหวัดอื่น ให้ยื่นคำขอรับสัมปทาน ณ ศาลากลางจังหวัดแห่งที่อยู่ที่นั้น

รายการ ได้แก่

● เอกสารที่ใช้ในการยื่นคำขอรับสัมปทานประกอบกิจการไฟฟ้า มีจำนวน 16

1. คำขอรับสัมปทานประกอบกิจการไฟฟ้า (แบบ สฟ.1) จำนวน 4 ชุด
2. แบบสอบถามสำหรับการขอรับสัมปทานประกอบกิจการไฟฟ้า จำนวน 4 ชุด
3. แผนผังบริเวณเขตที่ขอรับสัมปทาน ซึ่งแสดงแนวเขตโดยรวมพื้นที่ที่ขอรับสัมปทานในอัตราส่วนไม่มากกว่า 1 : 5000 ลงในกระดาษขนาดไม่เล็กกว่า A1 จำนวน 5 ชุด
4. แผนผังบริเวณเขตที่ขอรับสัมปทาน ซึ่งแสดงแนวการเดินทางระบบจำหน่ายไปยังลูกค้า จำนวน 4 ชุด
5. แบบแปลนการก่อสร้างอาคารโรงไฟฟ้าโดยมีวิศวกรโยธาลงนามรับรองตาม พ.ร.บ. วิชาชีพวิศวกรรม จำนวน 2 ชุด
6. แบบแปลนอาคารโรงไฟฟ้าซึ่งแสดงรายละเอียดการจัดวางตำแหน่งการติดตั้งและรายการเครื่องจักรและอุปกรณ์ต่างๆ ในโรงไฟฟ้า จำนวน 4 ชุด
7. แผนที่โดยสังเขปทางเข้าโรงไฟฟ้า จำนวน 4 ชุด
8. สำเนาบัตรประจำตัวของผู้ขอรับสัมปทาน จำนวน 4 ชุด
9. สำเนาทะเบียนบ้านของผู้ขอรับสัมปทาน จำนวน 4 ชุด
10. สำเนาหนังสือรับรองของสำนักงานทะเบียนห้างหุ้นส่วนบริษัทฉบับล่าสุด จำนวน 4 ชุด
11. ใบมอบอำนาจพร้อมสำเนาบัตรประชาชน และทะเบียนบ้านของผู้รับมอบและผู้มอบ (ในกรณีมอบอำนาจให้ผู้อื่นกระทำการแทน) จำนวน 4 ชุด
12. โฉนดที่ดินหรือหนังสือแสดงความยินยอมให้ใช้ที่ดินหรือสัญญาเช่าที่ดินในที่ตั้งกิจการไฟฟ้า จำนวน 4 ชุด
13. ข้อตกลงจะซื้อขายไฟฟ้ากับลูกค้าผู้ซื้อกระแสไฟฟ้าและ/หรือการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย จำนวน 4 ชุด
14. จำนวนลูกค้าผู้ใช้กระแสไฟฟ้าแต่ละรายที่มีความต้องการกำลังไฟฟ้าสูงสุดแต่ละรายจำนวนเท่าใด จำนวน 4 ชุด
15. ผลการพิจารณารายงานการวิเคราะห์สิ่งแวดล้อมจากสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม จำนวน 4 ชุด
16. SINGLE LINE DIAGRAM ระบบจำหน่ายและผลิตไฟฟ้า จำนวน 4 ชุด

และโดยที่ในขั้นตอนขอรับสัมปทานประกอบกิจการไฟฟ้าต้องใช้ “ผลการพิจารณารายงานการวิเคราะห์สิ่งแวดล้อม จากสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม” และ

“ใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร” เพื่อใช้ประกอบการพิจารณาในการให้สัมปทานด้วย ดังนั้น ก่อนที่จะยื่นคำขอรับสัมปทานประกอบกิจการไฟฟ้า จึงต้องได้รับใบอนุญาต 2 ฉบับดังกล่าวมาแล้ว

ทั้งนี้ มีข้อสังเกตว่า การที่ต้องยื่นเอกสารในรายการที่ 3. (แผนผังบริเวณเขตที่ขอรับสัมปทาน ซึ่งแสดงแนวเขตโดยรวมพื้นที่ที่ขอรับสัมปทาน) นั้น จึงพอเป็นการวินิจฉัยได้ว่าการให้สัมปทานนี้เป็นสัมปทานแบบเขตพื้นที่ซึ่งจะเน้นว่าไม่มีเขตพื้นที่ทับซ้อนกับบุคคลอื่น และการที่ต้องยื่นเอกสารในรายการที่ 5. (แบบแปลนการก่อสร้างอาคารโรงไฟฟ้า) และรายการที่ 6. (แบบแปลนอาคารโรงไฟฟ้าซึ่งแสดงรายละเอียดการจัดวางตำแหน่งการติดตั้งและรายการเครื่องจักรและอุปกรณ์ต่างๆ ในโรงไฟฟ้า) นั้น เป็นเอกสารที่ใช้ซ้ำกับการขออนุญาตประกอบกิจการโรงงานซึ่งได้ยื่นขออนุญาตไปก่อนแล้ว

● **ขั้นตอนการขอรับสัมปทาน** มีขั้นตอนและระยะเวลาดำเนินการดังนี้

- 1) จังหวัดหรือกรมธุรกิจพลังงานรับคำขอ และตรวจสอบความถูกต้องแล้วเสร็จภายใน 10 วัน
- 2) กองไฟฟ้าภูมิภาค ตรวจสอบ พิจารณาตามหลักเกณฑ์ ข้อมูลเหตุผล ความเหมาะสม ฯลฯ แล้วเสร็จภายใน 12 วัน
- 3) กองนิติการ ตรวจสอบ พิจารณาดำเนินการด้านกฎหมาย แล้วเสร็จภายใน 2 วัน
- 4) ขออนุมัติกระทรวงพลังงาน แล้วเสร็จภายใน 10 วัน
- 5) แจ้งให้ผู้ยื่นคำขอชำระค่าธรรมเนียมและลงนามในหนังสือ และ/หรือสัญญาต่อท้าย แล้วเสร็จภายใน 20 วัน
- 6) ส่งหนังสือ และ/หรือสัญญาต่อท้ายให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงานลงนามแล้วเสร็จภายใน 10 วัน
- 7) กรมธุรกิจพลังงาน แจ้งให้จังหวัดทราบ พร้อมส่งเอกสารให้ และจังหวัดแจ้งให้ผู้ยื่นคำขอตราบและรับเอกสาร แล้วเสร็จภายใน 9 วัน

รวมระยะเวลาดำเนินการทั้งสิ้น 73 วัน

นอกจากนี้ในการพิจารณาคำขอรับสัมปทานประกอบกิจการไฟฟ้า หากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงานหรือเจ้าพนักงานเห็นควรให้มีการจัดทำประชาพิจารณ์ โดยเสนอความเห็นต่อผู้มีอำนาจเจ้าสังกัด เพื่อพิจารณา กลับกรอง ตรวจสอบข้อเท็จจริง แล้วก็สามารถสั่งให้มีประชาพิจารณ์ก็อาจทำได้ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539

ดังนั้น ในส่วนของการขอรับสัมปทานประกอบกิจการไฟฟ้านี้ จึงมีขั้นตอนและระยะเวลาในการดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการขอรับสัมปทานประกอบกิจการไฟฟ้าแล้วยังอาจต้องมี

ขั้นตอนและระยะเวลาในการจัดทำประชาพิจารณ์อีกซึ่งต้องใช้เวลาในการดำเนินการยาวนานขึ้นกว่าจะได้รับสัมปทานประกอบกิจการไฟฟ้า

ทั้งนี้ หากการจัดทำประชาพิจารณ์ไม่แล้วเสร็จ ก็มีผลให้รัฐมนตรีกระทรวงพลังงานไม่กล้าที่จะออกใบอนุญาตสัมปทานประกอบกิจการไฟฟ้าให้ แต่ถ้ามกรมโรงงานอุตสาหกรรมได้ออกใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานให้ ก็จะมีผลกระทบบโดยตรงต่อการก่อสร้างเพราะสามารถเริ่มลงมือก่อสร้างได้ แต่เมื่อการก่อสร้างโรงไฟฟ้าแล้วเสร็จโดยที่ยังไม่ได้รับใบอนุญาตสัมปทานประกอบกิจการไฟฟ้าก็จะมีผลให้จำหน่ายกระแสไฟฟ้าไม่ได้ แต่อย่างไรก็ดี หากมีแนวโน้มว่าจะไม่ได้รับสัมปทานแล้ว ผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนก็คงไม่กล้าเริ่มลงมือก่อสร้างโรงไฟฟ้าอย่างแน่นอน เพราะมิฉะนั้นแล้วเมื่อสร้างเสร็จก็จะไม่สามารถจำหน่ายกระแสไฟฟ้าให้กับบุคคลอื่นได้

● เอกสารที่ใช้ในการตรวจโรงไฟฟ้าก่อนอนุญาตจำหน่ายไฟฟ้า มีจำนวน 6 รายการ ได้แก่

1. ใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงาน ซึ่งออกโดยกรมโรงงานอุตสาหกรรม จำนวน 2 ชุด
2. สำเนาใบอนุญาตประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุม สาขาวิศวกรรมโยธา วิศวกรรมไฟฟ้า และวิศวกรรมเครื่องกล จำนวน 2 ชุด
3. ใบอนุญาตให้ทำการผลิตและขยายกำลังผลิตพลังงานควบคุม (พค.2) ซึ่งออกโดยกรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน จำนวน 2 ชุด
4. เอกสารตรวจรับรองความปลอดภัยในการใช้หม้อน้ำ ซึ่งออกโดยกองความปลอดภัยโรงงาน กรมโรงงานอุตสาหกรรม จำนวน 2 ชุด
5. หนังสืออนุญาตให้ขนานเครื่องกำเนิดไฟฟ้าเข้าระบบของการไฟฟ้า หรือรายงานการอ่านมาตรวัดพลังงานไฟฟ้าครั้งแรกเพื่อการคิดหน่วยไฟฟ้า จำนวน 2 ชุด
6. สำเนาสัญญาซื้อขายไฟฟ้ากับลูกค้าที่จำหน่ายกระแสไฟฟ้าให้ทุกราย รวมทั้งการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย

ซึ่งในขั้นตอนก่อนอนุญาตจำหน่ายไฟฟ้านี้ ผู้ประกอบกิจการผลิตไฟฟ้าจะได้รับหนังสือสัมปทานประกอบกิจการไฟฟ้ามาก่อนแล้วและเมื่อได้ก่อสร้างโรงไฟฟ้าแล้วเสร็จพร้อมที่จะทดลองเดินเครื่องและผลิตไฟฟ้าได้แล้ว ก็ยังจำต้องยื่นเอกสารทั้ง 6 รายการดังกล่าวให้ครบถ้วนและเจ้าหน้าที่ได้ไปตรวจโรงไฟฟ้าแล้ว จึงจะได้รับอนุมัติจากกรมธุรกิจพลังงานให้จำหน่ายกระแสไฟฟ้าได้

สรุป ในขั้นตอนที่ 3 นี้ จะใช้เวลาในการดำเนินการขออนุญาตประมาณ 73 วัน แต่ ถ้าหากมีการสั่งให้ทำประชาพิจารณ์ในขั้นตอนนี้โดยเริ่มพร้อมๆกับหรือใกล้เคียงกับการยื่นคำขอรับสัมปทาน

ก็จะต้องใช้เวลาประมาณ 150 วัน ซึ่งเป็นระยะเวลาที่ใช้ในการทำประชาพิจารณ์อันเป็นเวลายาวกว่าการขอรับสัมปทาน

ขั้นตอนที่ 2.4 ผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนจะต้องดำเนินการยื่นขออนุญาตตามกฎหมาย 2 ฉบับ ได้แก่ พ.ร.บ. การพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน พ.ศ. 2535 และ พ.ร.บ. การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 ซึ่งเป็นขั้นตอนการขออนุญาตในขั้นตอนสุดท้ายโดยต้องผ่านการขออนุญาตในขั้นตอนที่ 1 ถึง ขั้นตอนที่ 3 มาแล้ว เพราะเป็นขั้นตอนที่ผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนได้ลงมือก่อสร้างโรงไฟฟ้ามาแล้วและการก่อสร้างอยู่ในช่วงที่ใกล้จะแล้วเสร็จหรือแล้วเสร็จแล้วแต่ยังไม่ได้ทดลองเดินเครื่อง โดยจะต้องดำเนินการขออนุญาตในขั้นตอนที่ 4 ดังนี้

- พ.ร.บ. การพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน พ.ศ. 2535

เพื่อขอใบอนุญาตผลิตพลังงานควบคุม (พค.2) ซึ่งออกโดยกรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน กระทรวงพลังงาน เนื่องจากผู้ที่มีเครื่องกำเนิดไฟฟ้าซึ่งมีกำลังผลิตรวมตั้งแต่ 200 กิโลวัตต์แอมแปร์ ขึ้นไปอยู่ในครอบครองไม่ว่าจะมีไว้ใช้เป็นประจำ หรือใช้สำรองเพื่อทำการผลิตพลังงานขึ้นใช้ จะต้องขอใบอนุญาตผลิตพลังงานควบคุม ตามที่กำหนดโดยกฎกระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2539) อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 25 วรรคสอง แห่ง พ.ร.บ. การพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน พ.ศ. 2535 (ชื่อกระทรวง กรม เปลี่ยนไปตามกฎหมายเกี่ยวกับการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545)

สำหรับการขอใบอนุญาตผลิตพลังงานควบคุม ได้มีระเบียบกรมพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน ว่าด้วยการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการขอรับใบอนุญาตผลิตพลังงานควบคุม พ.ศ. 2542 เพื่อกำหนดรายละเอียดการปฏิบัติ, ขั้นตอนและระยะเวลาดำเนินการ ดังนี้

สถานที่ยื่นคำขอ ให้ยื่นคำขอได้ที่สำนักกำกับและอนุรักษ์พลังงาน กรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน กระทรวงพลังงาน หรือสำนักงานพัฒนาและส่งเสริมพลังงานภูมิภาค ในเขตที่แหล่งผลิตพลังงานควบคุมตั้งอยู่

เอกสารประกอบคำขอรับใบอนุญาต กรณีผู้ยื่นคำขอเป็นนิติบุคคลและมอบอำนาจให้ผู้อื่นมายื่นแทน จะต้องยื่นเอกสารจำนวน 7 รายการ ได้แก่

1. สำเนาหนังสือรับรองการจดทะเบียน วัตถุประสงค์ และผู้มีอำนาจลงลายมือชื่อแทนนิติบุคคล ไม่เกิน 6 เดือน
2. หนังสือมอบอำนาจตามแบบของพนักงานเจ้าหน้าที่
3. สำเนาทะเบียนบ้าน บัตรประจำตัวประชาชน หรือใบสำคัญประจำตัวคนต่างด้าวของผู้มอบอำนาจและผู้รับมอบอำนาจ

4. แผนผังบริเวณที่ตั้งสถานที่ทำการผลิตพลังงานควบคุม จำนวน 2 ชุด
5. แผนผังแสดงวิธีการเดินสายและการจ่ายพลังงานควบคุม จำนวน 2 ชุด
6. พิกัดขนาดติดตั้งของเครื่องใช้พลังงานที่ใช้กับพลังงานควบคุมจากแต่ละแหล่งผลิตพลังงานควบคุม จำนวน 2 ชุด
7. สำเนาใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมของผู้ควบคุมการผลิตพลังงานควบคุม (ถ้ามี)

ขั้นตอนการยื่นขอใบอนุญาต มีขั้นตอนและระยะเวลาดำเนินการ ดังนี้

- 1) เจ้าหน้าที่รับคำขอจากผู้ขออนุญาต, ตรวจสอบเอกสาร, นัดตรวจสอบระบบผลิตพลังงานควบคุม, ออกใบรับเรื่อง แล้วเสร็จภายใน 1 วัน
- 2) เดินทางไปตรวจสอบระบบผลิตฯ แล้วเสร็จภายใน 15 วัน
- 3) จัดทำรายงานตรวจสอบระบบผลิตฯ พร้อมพิมพ์ใบอนุญาตลงนาม และพิมพ์หนังสือนำส่งใบอนุญาต แล้วเสร็จภายใน 21 วัน
- 4) ผ่านตามลำดับบังคับบัญชาจนถึงอธิบดีลงนามใบอนุญาต และลงนามหนังสือนำส่งใบอนุญาต (เสนอผ่าน 5 ลำดับ) แล้วเสร็จภายใน 12 วัน
- 5) สารบรรณออกเลขที่หนังสือ แล้วเสร็จภายใน 1 วัน

รวมระยะเวลาแล้วเสร็จประมาณ 50 วัน

เมื่อผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนได้รับใบอนุญาตผลิตพลังงานควบคุมนี้แล้ว จะต้องนำใบอนุญาตฯ ไปใช้ยื่นในขั้นตอนก่อนอนุญาตจำหน่ายไฟฟ้าของการขออนุญาตจำหน่ายไฟฟ้าจากกรมธุรกิจพลังงาน ตามที่ได้รับสัมปทานประกอบกิจการไฟฟ้าด้วย

- พ.ร.บ. การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511

เพื่อให้ได้รับหนังสืออนุญาตให้ขนานเครื่องกำเนิดไฟฟ้าเข้าระบบของการไฟฟ้า (การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย, การไฟฟ้านครหลวง หรือการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค) โดยการยื่นคำขอเพื่อขอความเห็นชอบจาก กฟผ. ก่อน ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 37 แห่ง พ.ร.บ. การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 ซึ่งในการยื่นคำขอนี้จะกระทำได้เมื่อการก่อสร้างโรงไฟฟ้าเสร็จแล้วและพร้อมที่จะเดินเครื่องทดสอบและจำหน่ายกระแสไฟฟ้าได้แล้ว และเมื่อผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนได้ยื่นคำขอแล้ว กฟผ. มีหน้าที่จะต้องพิจารณาโดยไม่ชักช้า และหากปรากฏว่าไม่ได้รับความเห็นชอบหรือเห็นชอบโดยมีเงื่อนไขที่ไม่อาจยอมรับได้ ผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนก็มีสิทธิอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการ กฟผ. ได้ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ ไม่ได้รับความเห็นชอบหรือเห็นชอบโดยมีเงื่อนไขที่ไม่อาจยอมรับได้ และคณะกรรมการ กฟผ. จะต้องวินิจฉัยภายใน 45 วัน นับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ แต่ถ้าผู้อุทธรณ์ยังไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัย ก็มีสิทธิเสนอคดีต่อศาลภายใน 25 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์

โดยปกติในขั้นตอนการขอรับหนังสืออนุญาตให้ขนานเครื่องกำเนิดไฟฟ้าเข้าระบบของการไฟฟ้านี้ น่าจะแล้วเสร็จได้ภายใน 60 วัน นับแต่วันยื่นหนังสือ

เมื่อผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนได้รับหนังสืออนุญาตให้ขนานเครื่องกำเนิดไฟฟ้าเข้าระบบของการไฟฟ้าแล้ว ก็จะต้องนำไปใช้ยื่นในขั้นตอนก่อนอนุญาตจำหน่ายไฟฟ้าของการขออนุญาตจำหน่ายไฟฟ้าจากกรมธุรกิจพลังงาน ตามที่ได้รับสัมปทานประกอบกิจการไฟฟ้าด้วย

สรุป ระยะเวลาและขั้นตอนที่ผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนจะต้องใช้ในการขอใบอนุญาตที่สำคัญและลงมือการก่อสร้างโรงไฟฟ้าแล้วเสร็จจนสามารถผลิตไฟฟ้าขายให้กับ กฟผ. หรือ กลุ่มอุตสาหกรรมใกล้เคียงได้ โดยเริ่มจากการจ้างทำการศึกษาและรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม และได้รับอนุมัติผลรายงานฯ ซึ่งใช้เวลาประมาณ 1 ปี มาจนถึงขั้นตอนขอใบอนุญาตก่อสร้างอาคารพร้อมกับการขอใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานซึ่งทำได้พร้อมกันโดยใช้เวลาประมาณ 90 วัน และหากมีการทำประชาพิจารณ์ซึ่งเริ่มพร้อมกันจะใช้เวลา 150 วัน เมื่อได้รับใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงาน ก็เริ่มลงมือก่อสร้างโรงไฟฟ้าได้ ซึ่งหากเป็นโรงไฟฟ้าขนาดใหญ่ที่ใช้เชื้อเพลิงถ่านหินก็จะใช้เวลาก่อสร้างประมาณ 3 ปี หากใช้แก๊สเป็นเชื้อเพลิงจะใช้เวลาก่อสร้างประมาณ 2 ปี และหากในระหว่างก่อสร้างก็ได้รับใบอนุญาตอื่นได้แก่สัมปทานผลิตไฟฟ้า, ใบอนุญาตผลิตพลังงานควบคุม และการอนุญาตให้ขนานเครื่อง ดังนี้ ก็จะใช้เวลาทั้งสิ้นประมาณ 3 ปี 150 วัน หากเป็นโรงไฟฟ้าใช้ถ่านหินเป็นเชื้อเพลิง และ 4 ปี 150 วัน หากเป็นโรงไฟฟ้าใช้แก๊สเชื้อเพลิง ทั้งนี้ เป็นกรณีที่แต่ละขั้นตอนสามารถดำเนินไปได้โดยปกติไม่มีปัญหาหรืออุปสรรคใดๆ

ขั้นตอนที่ 3 ในขั้นตอนการผลิตกระแสไฟฟ้า

เมื่อก่อสร้างโรงไฟฟ้าแล้วเสร็จ ก่อนที่จะเดินเครื่องกำเนิดไฟฟ้า ผู้ผลิตไฟฟ้าจะต้องได้รับหนังสืออนุญาตอีกนอกเหนือจากที่ได้รับใบอนุญาตในแต่ละประเภทมาแล้ว ดังนี้

(1) หนังสืออนุญาตให้ประกอบกิจการโรงงาน จากกรมโรงงานอุตสาหกรรม เมื่อโรงงานผลิตไฟฟ้าได้ผ่านการตรวจสอบจากเจ้าหน้าที่ของกรมโรงงานอุตสาหกรรมแล้ว ทั้งนี้เป็นไปตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535

(2) หนังสืออนุญาตให้จำหน่ายกระแสไฟฟ้า จากกรมธุรกิจพลังงาน เมื่อโรงงานผลิตไฟฟ้าได้ผ่านการตรวจสอบจากเจ้าหน้าที่ของกรมธุรกิจพลังงานแล้ว ทั้งนี้เป็นไปตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 58 วันที่ 26 มกราคม 2515

(3) หนังสืออนุญาตให้เดินเครื่องกำเนิดไฟฟ้า จากกรมพัฒนาและส่งเสริมพลังงานเมื่อโรงงานผลิตไฟฟ้าได้ผ่านการตรวจสอบจากเจ้าหน้าที่ของกรมพัฒนาและส่งเสริมพลังงานแล้ว ทั้งนี้เป็นไปตามพระราชบัญญัติการพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน พ.ศ. 2535

ซึ่งจะเห็นได้ว่า การขอหนังสืออนุญาตดังกล่าว ผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนจะต้องขอหนังสืออนุญาตจาก 3 หน่วยงานตามกฎหมาย 3 ฉบับ ซึ่งเป็นเช่นเดียวกับในขั้นตอนการเริ่มการก่อสร้างที่ได้กล่าวไว้แล้ว

การปฏิบัติตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องในขั้นตอนการผลิตกระแสไฟฟ้าเพื่อจำหน่าย

สำหรับในขั้นตอนการผลิตกระแสไฟฟ้า แม้ผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนจะได้รับใบอนุญาตต่างๆ ที่เกี่ยวข้องมาจนครบถ้วนแล้วก็ตาม แต่ก็ยังคงต้องปฏิบัติตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องอยู่ต่อไปโดยกฎหมายที่สำคัญมีจำนวน 3 ฉบับ ได้แก่ พ.ร.บ. การพัฒนาและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535, พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 และประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 วันที่ 26 มกราคม 2515 ดังนี้

- พ.ร.บ. การพัฒนาและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

ผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนมีหน้าที่ที่จะต้องจัดทำรายงานผลการปฏิบัติตามเงื่อนไขของมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อมและมาตรการติดตามตรวจสอบคุณภาพสิ่งแวดล้อม ตามที่มาตรา 50 แห่ง พ.ร.บ. การพัฒนาและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้กำหนดให้นำมาตรการที่เสนอไว้ในรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมไปกำหนดเป็นเงื่อนไขในการส่งอนุญาต ซึ่งโดยทั่วไปจะต้องทำรายงานส่งทุกๆ 6 เดือน

- พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535

ตามมาตรา 35 ถึงมาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ได้กำหนดมาตรการให้เจ้าหน้าที่ของกรมโรงงานอุตสาหกรรม มีอำนาจเข้าตรวจสอบโรงงานว่ามีการฝ่าฝืนกฎหมาย หรือโรงงานมีสภาพที่อาจก่อให้เกิดอันตราย ความเสียหายหรือเดือดร้อนแก่บุคคลหรือทรัพย์สินที่อยู่ในโรงงานหรือที่อยู่ใกล้โรงงาน และเจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งระงับ, แก้ไข, ให้ปรับปรุง หรือปฏิบัติให้ถูกต้องหรือเหมาะสม หากผู้ประกอบการโรงงานไม่ปฏิบัติตาม ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรมหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายจากปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม ก็มีอำนาจสั่งให้โรงงานหยุดประกอบการหรือมีคำสั่งปิดโรงงาน ทั้งนี้ ผู้ประกอบการโรงงานมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งนั้นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมได้ภายใน 30 วัน นับแต่ได้รับแจ้งคำสั่งของรัฐมนตรีให้เป็นที่สุด

นอกจากนี้ ตามมาตรา 8 (6) และ (7) กำหนดให้ผู้ประกอบการโรงงานจัดให้มีเอกสารในการควบคุมและตรวจสอบโรงงาน และแจ้งข้อมูลที่จำเป็นเป็นครั้งคราวตามระยะเวลาที่กำหนด และกฎกระทรวง ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2535) ยังได้กำหนดให้โรงงานจำพวกที่ 3 ต้องชำระค่าธรรมเนียมรายปีตามอัตราที่กำหนดอยู่ในกฎกระทรวงนี้

- ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 วันที่ 26 มกราคม 2515

ตามข้อ 24. ของหนังสือสัมปทานประกอบกิจการไฟฟ้า กำหนดให้ผู้ได้รับสัมปทานประกอบกิจการไฟฟ้ามีหน้าที่ต้องเสนอรายงานเกี่ยวกับสถิติต่างๆ ไปยังกรมธุรกิจพลังงาน ได้แก่

- รายงานประจำเดือน ซึ่งมีรายละเอียดของการผลิตและจำหน่าย, รายได้, รายจ่าย และสาเหตุขัดข้องในการจ่ายไฟฟ้า
- สถิติการเดินเครื่องและการจ่ายไฟฟ้า ซึ่งแสดงหน่วยการใช้ไฟฟ้าในแต่ละชั่วโมงของทุกวัน (โหลดในแต่ละวัน)

ตามข้อ 25. ของหนังสือสัมปทานประกอบกิจการไฟฟ้า กำหนดให้ผู้ได้รับสัมปทานประกอบกิจการไฟฟ้ามีหน้าที่ต้องเสนอรายงานของปีที่ล่วงมา โดยแสดงรายละเอียดของจำนวนหน่วยไฟฟ้าคิดเป็นหน่วยกิโลวัตต์ชั่วโมงซึ่งผลิตได้ในรอบปีนั้นและที่จำหน่ายได้ในปีนั้น, บัญชีทำการ, บัญชีค่าสึกหรอ, บัญชีกำไรขาดทุน และงบดุล

ตามข้อ 26. ของหนังสือสัมปทานประกอบกิจการไฟฟ้า กำหนดให้ผู้ได้รับสัมปทานจะต้องอำนวยความสะดวกให้แก่เจ้าหน้าที่ในการตรวจโรงไฟฟ้าและเครื่องอุปกรณ์ ว่าทำงานได้ดี และให้ความปลอดภัยแก่คนงานและสาธารณชน รวมทั้งการตรวจเครื่องมือเตอร์ว่าเดินถูกต้องหรือคลาดเคลื่อนหรือไม่

ตามข้อ 33. ของหนังสือสัมปทานประกอบกิจการไฟฟ้า กำหนดว่า เมื่อสัมปทานสิ้นอายุ หรือ สัมปทานถูกเพิกถอน ถ้าการไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.) หรือ สหุภาบาลมีความประสงค์จะดำเนินกิจการไฟฟ้าแห่งนั้น จะต้องรับซื้อทรัพย์สินกิจการไฟฟ้าแห่งนั้นตามราคาที่เหมาะสมการที่คณะรัฐมนตรีเห็นชอบเป็นผู้กำหนด

ดังนั้น เมื่อพิจารณาจากเงื่อนไขในหนังสือสัมปทานประกอบกิจการไฟฟ้าดังกล่าวแล้ว จะเห็นได้ว่า การให้สัมปทานตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับนี้เป็นการให้สัมปทานแก่เอกชนเพื่อผลิตกระแสไฟฟ้าเพื่อขายอยู่ในเขตพื้นที่โดยมีการควบคุมไม่ให้เกิดการทับซ้อนของพื้นที่ และกิจการไฟฟ้าเป็นกิจการประเภทเดียวกับ กฟน. และ กฟภ. กล่าวคือ เป็นการจำหน่ายไฟฟ้าให้แก่ลูกค้ารายย่อยอันได้แก่การจำหน่ายไปยังบ้านเรือนประชาชนที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ต่างๆของประเทศ ซึ่งต่างจาก กฟผ.ซึ่งทำหน้าที่ผลิตไฟฟ้าเพื่อจำหน่ายให้กับ กฟน. และ กฟภ. โดยไม่ได้มีการจำหน่ายไฟฟ้าให้กับบ้านเรือนของประชาชน

5.2 ผู้ผลิตไฟฟ้าประเภทที่ 2 ผู้ผลิตไฟฟ้ารายเล็ก (Small Power Producer : SPP) เพื่อผลิตไฟฟ้าขึ้นใช้ในอุตสาหกรรมของตนเองและหรือขายไฟฟ้าบางส่วนให้กับโรงงานอุตสาหกรรมที่อยู่ใกล้เคียง และทำสัญญาขายไฟฟ้าให้กับ กฟผ. ตามจำนวนไม่เกินที่ กฟผ. กำหนดรับซื้อ (ไม่เกิน 90 เมกะวัตต์)

การดำเนินกิจการไฟฟ้าประเภทผู้ผลิตไฟฟ้ารายเล็ก นี้ เอกชนซึ่งเป็นผู้ประกอบการจะต้องเข้ามาเกี่ยวข้องกับกฎหมายที่สำคัญอย่างน้อย 10 ฉบับ เช่นเดียวกับผู้ผลิตไฟฟ้าประเภทที่ 1 คือ ผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนรายใหญ่ หรือ IPP ได้แก่กฎหมายดังนี้

- 1) พ.ร.บ. คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ พ.ศ. 2535
- 2) พ.ร.บ. การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511
- 3) พ.ร.บ. การพัฒนาและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535
- 4) พ.ร.บ. ควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522
- 5) พ.ร.บ. โรงงาน พ.ศ. 2535
- 6) พ.ร.บ. การผังเมือง พ.ศ. 2518
- 7) พ.ร.บ. ส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520
- 8) พ.ร.บ. การพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน พ.ศ. 2535
- 9) ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 ลงวันที่ 26 มกราคม 2515
- 10) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539

ซึ่งรายละเอียดที่เกี่ยวข้องและขั้นตอนการในการดำเนินกิจการไฟฟ้าประเภท ผู้ผลิตไฟฟ้ารายเล็ก (SPP) นี้ จะมีขั้นตอนเช่นเดียวกับกิจการไฟฟ้าประเภทผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนรายใหญ่ (IPP) ดังนั้นจึงเห็นว่าไม่จำเป็นต้องนำมาอธิบายซ้ำในส่วนนี้อีก แต่ทั้งนี้ มีส่วนที่แตกต่างกันเฉพาะในเรื่องของการรับซื้อไฟฟ้าของ กฟผ. ในส่วนที่เป็นผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนรายใหญ่ กับ ผู้ผลิตไฟฟ้ารายเล็ก เท่านั้น โดย กฟผ. จะรับซื้อไฟฟ้าจากผู้ผลิตไฟฟ้ารายเล็กในจำนวนไม่เกิน 90 เมกกะวัตต์ และส่วนที่ผลิตได้เกินจะไม่รับซื้อ แต่ผู้ผลิตไฟฟ้ารายเล็กจะมีการนำไปใช้ในกิจการของตนเองหรือขายไฟฟ้าให้กับโรงงานอุตสาหกรรมซึ่งอยู่ใกล้เคียง ส่วนการรับซื้อไฟฟ้าจากผู้ผลิตไฟฟ้ารายใหญ่จะเป็นการรับซื้อในลักษณะของการประกวดราคา

สำหรับการรับซื้อไฟฟ้าจากผู้ผลิตไฟฟ้ารายเล็กนี้ กฟผ. ได้กำหนดหลักเกณฑ์การรับซื้อ โดยในครั้งแรก เป็นไปตาม “ระเบียบ กฟผ. ว่าด้วย การรับซื้อไฟฟ้าจากผู้ผลิตไฟฟ้ารายเล็ก ฉบับลงวันที่ 25 พฤษภาคม 2535” และในครั้งต่อมาได้แก่ “ระเบียบ กฟผ. ว่าด้วย การรับซื้อไฟฟ้าจากผู้ผลิตไฟฟ้ารายเล็ก ฉบับที่ 2 (แก้ไขเพิ่มเติม) พ.ศ. 2537” ซึ่งสรุปสาระโดยย่อได้ดังนี้

1) วัตถุประสงค์ของการรับซื้อไฟฟ้าจากผู้ผลิตไฟฟ้ารายเล็ก

เพื่อส่งเสริมผู้ผลิตไฟฟ้ารายเล็กให้เข้ามามีส่วนร่วมในการผลิตไฟฟ้า โดยให้มีการใช้พลังงานพลอยได้ในประเทศ และพลังงานนอกกรอบแบบในการผลิตไฟฟ้าให้เกิดประโยชน์มากยิ่งขึ้น เพื่อช่วยแบ่งเบาภาระด้านการลงทุนของรัฐในการผลิตและจำหน่ายไฟฟ้า

2) ลักษณะกระบวนการผลิตของผู้ผลิตไฟฟ้ารายเล็ก

- การผลิตไฟฟ้าที่ใช้พลังงานนอกรูปแบบ เช่น พลังลม พลังแสงอาทิตย์ พลังน้ำขนาดเล็ก เป็นต้น

- การผลิตโดยใช้เชื้อเพลิง ซึ่งได้แก่ กากหรือเศษวัสดุเหลือใช้ในการเกษตร หรือจากการผลิต ผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมหรือการเกษตร ผลิตภัณฑ์ที่แปรรูปมาจากกากหรือเศษวัสดุเหลือใช้จากการเกษตร หรือจากผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมการเกษตร ขยะมูลฝอย ไม่จากการแปรรูป เป็นเชื้อเพลิง

- การผลิตไฟฟ้าด้วยระบบพลังงานความร้อนและไฟฟ้าร่วมกัน (Cogeneration) โดยใช้เชื้อเพลิงชนิดใดก็ได้

3) มาตรฐานระบบไฟฟ้า

ผู้ผลิตไฟฟ้ารายเล็กจะต้องปฏิบัติตามมาตรฐานในด้านความปลอดภัยและมาตรฐานในการเชื่อมโยงเข้ากับระบบตามระเบียบว่าด้วยการเดินเครื่องกำเนิดไฟฟ้าขนาดเล็กกับระบบไฟฟ้าของการไฟฟ้า

4) หลักการรับซื้อไฟฟ้า

การรับซื้อไฟฟ้าโดย กฟผ. จะมีการประกาศเป็นงวดๆ โดยจะกำหนดปริมาณพลังงานไฟฟ้าที่จะรับซื้อทั้งหมดและราคาที่รับซื้อในงวดนั้นๆ โดยผู้ผลิตไฟฟ้ารายเล็กจะต้องยื่นแบบคำร้องและรายละเอียดข้อมูลที่ต้องการให้ครบถ้วน โดยการไฟฟ้าจะประกาศผลการพิจารณาการรับซื้อไฟฟ้าภายใน 90 วัน นับจากวันที่ปิดรับคำร้องการขายไฟฟ้า และจะต้องมาทำสัญญาซื้อขายไฟฟ้าภายใน 1 ปี นับจากวันที่การไฟฟ้าประกาศผลการพิจารณาการรับซื้อ หากพ้นกำหนดจะพิจารณารายอื่นทดแทนต่อไป

5) เงื่อนไขการรับซื้อ

กฟผ. จะเป็นผู้ซื้อแต่เพียงผู้เดียวโดยมีกระบวนการผลิตที่เป็นไปตามระเบียบอันกำหนดไว้ และจะไม่รับซื้อปริมาณที่เกินจากสัญญา กับทั้งยังมีสิทธิเลือกซื้อเฉพาะรายที่มีความเหมาะสมและสอดคล้องกับความต้องการมากที่สุด โดยแต่ละรายจะต้องจ่ายไฟฟ้าเข้าระบบไม่เกิน 90 เมกะวัตต์ ณ จุดเชื่อมโยงระบบไฟฟ้า ซึ่งคำนึงถึงความสามารถและความมั่นคงของระบบไฟฟ้าที่จะรับได้ ระยะเวลาสัญญาจะไม่เกิน 25 ปี

6) จุดเชื่อมโยงระบบไฟฟ้าและจุดรับซื้อ

- จุดรับซื้อไฟฟ้า หมายถึง จุดที่ติดตั้งมาตรวัดไฟฟ้าที่ผู้ผลิตไฟฟ้ารายเล็ก จำหน่ายไฟฟ้าให้การไฟฟ้า

- จุดเชื่อมโยงระบบไฟฟ้า หมายถึง จุดที่ระบบไฟฟ้าของผู้ผลิตไฟฟ้ารายเล็ก เชื่อมโยงกับระบบไฟฟ้าของการไฟฟ้า การไฟฟ้าจะรับซื้อไฟฟ้าจากผู้ผลิตไฟฟ้ารายเล็ก ณ จุดรับซื้อไฟฟ้า

7) ภาระค่าใช้จ่าย

ผู้ผลิตไฟฟ้ารายเล็กจะต้องรับภาระค่าใช้จ่ายในการเชื่อมระบบไฟฟ้า ได้แก่ ค่าระบบส่งและระบบจำหน่ายไฟฟ้าจากจุดเชื่อมโยงระบบถึงโรงไฟฟ้าของผู้ผลิตไฟฟ้ารายเล็ก ค่ามาตรวัดไฟฟ้า ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับระบบป้องกันไฟฟ้า และค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติการทั้งหมด รวมตลอดถึงค่าตรวจสอบอุปกรณ์การจ่ายไฟฟ้า

8) ระยะเวลาและชั่วโมงการผลิต

ผู้ผลิตไฟฟ้ารายเล็กจะต้องผลิตและจำหน่ายไฟฟ้าให้แก่การไฟฟ้าในช่วงเดือนที่ระบบของการไฟฟ้ามีความต้องการไฟฟ้าสูงสุด (peak month) คือเดือนมีนาคม เมษายน พฤษภาคม กันยายน ตุลาคม โดยมีชั่วโมงที่ผลิตไฟฟ้าขายให้แก่การไฟฟ้านรวมทั้งปีไม่น้อยกว่า 7,008 ชั่วโมง หากเป็นกรณีที่ผลิตไฟฟ้าโดยใช้กากหรือเศษวัสดุที่เหลือใช้จากการเกษตรหรือจากกากผลิตภัณฑ์เป็นเชื้อเพลิง จะต้องมีจำนวนชั่วโมงในการผลิตไฟฟ้าขายให้การไฟฟ้านรวมทั้งปีไม่น้อยกว่า 4,672 ชั่วโมง ทั้งนี้ จะต้องผลิตและจำหน่ายไฟฟ้าให้แก่การไฟฟ้าในเดือนมีนาคม เมษายน พฤษภาคม และมิถุนายน การหยุดเพื่อทำการตรวจสอบและบำรุงรักษาโรงไฟฟ้า จะต้องทำนอกช่วง peak month ถึงเดือนมกราคม กุมภาพันธ์ กรกฎาคม สิงหาคม พฤศจิกายน และธันวาคม ซึ่งการหยุดซ่อมจะต้องแจ้งให้ทราบล่วงหน้าตามแต่ช่วงเวลาในการหยุดซ่อมซึ่งแตกต่างกันไป อย่างไรก็ตาม ในกรณีจำเป็นเพื่อความมั่นคงของระบบไฟฟ้าของการไฟฟ้าและความปลอดภัยในการปฏิบัติงาน การไฟฟ้าสามารถตัดการเชื่อมโยง (disconnect) โรงไฟฟ้าของผู้ผลิตไฟฟ้ารายเล็กจากระบบของการไฟฟ้าได้

9) ปัญหาจากการปฏิบัติตามระเบียบ

ผู้ผลิตไฟฟ้ารายเล็กที่ประสบปัญหาการปฏิบัติตามระเบียบฯ สามารถยื่นคำร้องเรียนหรือยื่นอุทธรณ์ใดๆ ต่อ คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติได้

ดังนั้น ขั้นตอนในการดำเนินการเสนอขายไฟฟ้าจนถึงวันประกาศผลการพิจารณาการรับซื้อไฟฟ้าภายใน 90 วัน นับจากวันที่ปิดรับคำร้องการขายไฟฟ้าให้กับ กฟผ. ของผู้ผลิตไฟฟ้ารายเล็กจึงมีขั้นตอนที่ใช้เวลาในการพิจารณาน้อยกว่าการเสนอขายไฟฟ้าของผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนรายใหญ่ เพราะเป็นการเสนอขายไฟฟ้าตรงให้กับ กฟผ. ซึ่งหากมีคุณสมบัติครบถ้วนตามประกาศรับซื้อ มีความเหมาะสมและสอดคล้องกับความต้องการ ก็สามารถทำสัญญาเพื่อขายไฟฟ้าเข้าระบบของ กฟผ. ได้ และในส่วนการขออนุญาตตามกฎหมายอื่นๆ ก็จะเหมือนกับผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนรายใหญ่ดังที่ได้อธิบายไว้แล้ว

ทั้งนี้ ในขั้นตอนการขออนุญาตอาจต้องมีการทำประชาพิจารณ์ได้เพราะถือว่าเป็นโครงการของรัฐ แต่ที่ผ่านมายังไม่ปรากฏว่ามีโครงการใดถูกร้องขอให้ต้องทำประชาพิจารณ์ ที่เป็นเช่นนี้อาจเป็นเพราะโครงการมีขนาดไม่ใหญ่มากนักเมื่อเปรียบเทียบกับการผลิตไฟฟ้าของผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนรายใหญ่

5.3 ผู้ผลิตไฟฟ้าประเภทที่ 3 ผู้ผลิตและจำหน่ายไฟฟ้าและไอน้ำโดยระบบCogeneration เพื่อใช้ในกลุ่มอุตสาหกรรม โดยที่ไม่มีการขายไฟฟ้าให้กับ กฟผ.

การดำเนินกิจการของผู้ผลิตไฟฟ้าประเภทที่ 3 นี้ เอกชนซึ่งเป็นผู้ประกอบการจะต้องเข้ามาเกี่ยวข้องกับกฎหมายจำนวน 7 ฉบับ ได้แก่

- 1) พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535
- 2) พ.ร.บ. ควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522
- 3) พ.ร.บ. โรงงาน พ.ศ. 2535
- 4) พ.ร.บ. การผังเมือง พ.ศ. 2518
- 5) พ.ร.บ. ส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520
- 6) พ.ร.บ. การพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน พ.ศ. 2535
- 7) ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 ลงวันที่ 26 มกราคม 2515

โดยอาจไม่ต้องปฏิบัติตาม พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ถ้าหากการผลิตไฟฟ้ามีขนาดไม่ถึง 10 เมกะวัตต์ เพราะจะไม่ต้องจัดทำรายงานผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ผู้ผลิตไฟฟ้าประเภทที่ 3 นี้ ไม่ต้องเข้าไปเกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 เนื่องจากการประกอบกิจการที่ดำเนินการโดยมีการขายและใช้ไฟฟ้าอยู่ภายในกลุ่มของตนเองและไม่ได้ขายไฟฟ้าให้กับ กฟผ. ดังนั้น จึงทำให้ขั้นตอนการขออนุญาตต่างๆ มีน้อยกว่าผู้ผลิตไฟฟ้าประเภทที่ 1 และ 2 เพราะสามารถก่อสร้างโรงไฟฟ้าได้โดยไม่ต้องรอให้มีประกาศรับซื้อไฟฟ้าจาก กฟผ.

สำหรับขั้นตอนการขออนุญาตจึงต้องเริ่มจากการทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม ตาม พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ก่อน เพราะส่วนใหญ่จะมีกำลังผลิตไฟฟ้ามากกว่า 10 เมกะวัตต์ แล้วจึงเริ่มการขอรับการส่งเสริมการลงทุน ตาม พ.ร.บ. ส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520 ขึ้นต่อมาจึงขออนุญาตก่อสร้างอาคาร ตาม พ.ร.บ. ควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 และ พ.ร.บ. การผังเมือง พ.ศ. 2518 และเมื่อได้รับอนุมัติผลรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมแล้วจึงนำไปใช้ประกอบการยื่นขออนุญาตประกอบกิจการโรงงาน ตาม พ.ร.บ. โรงงาน พ.ศ. 2535 และขอสัมปทานประกอบกิจการไฟฟ้าตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 วันที่ 26 มกราคม 2515 ซึ่งโดยรวมแล้วจะมีขั้นตอนการขออนุญาตต่างๆ เป็นเช่นเดียวกับผู้ผลิตไฟฟ้าประเภทที่ 1 และ 2 โดยมีความแตกต่างที่ผู้ผลิตไฟฟ้าประเภทที่ 3 จะไม่มีการขายไฟฟ้าให้กับ กฟผ. จึงไม่ต้องเข้าไปเกี่ยวข้องกับ พ.ร.บ. คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และ พ.ร.บ. การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511

5.4 ผู้ผลิตไฟฟ้าประเภทที่ 4 ผู้ผลิตไฟฟ้าเพื่อใช้เอง

การดำเนินกิจการของผู้ผลิตไฟฟ้าประเภทที่ 4 นี้ เอกชนซึ่งเป็นผู้ประกอบการจะเข้าลักษณะของการประกอบกิจการโรงงานซึ่งจะเป็นโรงงานประเภทใดย่อมขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ของผู้ประกอบการว่าจะดำเนินการอุตสาหกรรมประเภทใด ซึ่งโดยทั่วไปจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายหลัก 6 ฉบับ ได้แก่

- 1) พ.ร.บ. การพัฒนาและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535
- 2) พ.ร.บ. ควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522
- 3) พ.ร.บ. โรงงาน พ.ศ. 2535
- 4) พ.ร.บ. การผังเมือง พ.ศ. 2518
- 5) พ.ร.บ. ส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520
- 6) พ.ร.บ. การพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน พ.ศ. 2535

ส่วนที่จะต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ก็ต่อเมื่อมีกำลังการผลิตไฟฟ้าขนาดตั้งแต่ 200 กิโลวัตต์แอมแปร์ขึ้นไป และตั้งแต่ 10 เมกะวัตต์ขึ้นไปเท่านั้น ตามลำดับ สำหรับการปฏิบัติตามกฎหมายฉบับอื่นๆ นั้นก็มีขั้นตอนการขออนุญาตเช่นเดียวกับผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนรายใหญ่ดังที่ได้อธิบายไว้แล้ว ดังนั้น ในการผลิตไฟฟ้าขึ้นเพื่อใช้ในกิจการอุตสาหกรรมของตนเองจึงสามารถกระทำได้โดยจะไม่เข้ามาเกี่ยวข้องกับกฎหมายหลักในการประกอบกิจการผลิตไฟฟ้าโดยภาคเอกชน

6 กรณีปัญหาและอุปสรรคในการขอใบอนุญาตของผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนโครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้าบ่อนอกและโรงไฟฟ้าหินกรูด จังหวัดประจวบคีรีขันธ์

6.1 ความเป็นมาของโครงการ

เมื่อวันที่ 12 กันยายน 2535 คณะรัฐมนตรี ได้มีมติเห็นชอบตามข้อเสนอของคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ เรื่องแนวทางในการดำเนินงานในอนาคตของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) โดยกำหนดขั้นตอนและแนวทางให้เอกชนเข้ามามีบทบาทเพิ่มขึ้นในกิจการไฟฟ้าในประเทศภายใต้โครงการผู้ผลิตไฟฟ้าอิสระ (Independent Power Producer : IPP) และโครงการผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนรายเล็ก (Small Power Producer : SPP)

เมื่อวันที่ 31 พฤษภาคม 2537 คณะรัฐมนตรี ได้มีมติให้ กฟผ. และสำนักงานคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ (สพช.) ร่วมกันร่างประกาศรับซื้อไฟฟ้าจากผู้ผลิตไฟฟ้าอิสระ ตามนโยบายของรัฐบาล ซึ่ง กฟผ. ได้ออกประกาศรับซื้อไฟฟ้าจาก IPP เมื่อวันที่ 15 ธันวาคม 2537 มีการแต่งตั้งคณะกรรมการประเมินและคัดเลือกข้อเสนอการรับซื้อไฟฟ้าจากผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนเมื่อวันที่ 23 มกราคม 2538 โดยคณะกรรมการฯ ประกอบด้วย ผู้ว่าการ กฟผ. เป็นประธาน, ผู้แทน สพช., ผู้แทน

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และผู้แทนสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง และเมื่อปิดรับข้อเสนอเมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2538 มีผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนยื่นข้อเสนอทั้งสิ้น 32 ราย รวม 50 โครงการ⁸⁰

เมื่อวันที่ 19 มีนาคม 2539 คณะอนุกรรมการฯ ได้พิจารณาคัดเลือกบริษัทผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนที่มีข้อเสนอดีที่สุด 7 ราย เป็นโครงการที่ใช้ก๊าซธรรมชาติเป็นเชื้อเพลิง 4 ราย และใช้ถ่านหินเป็นเชื้อเพลิง 3 ราย โดยโรงไฟฟ้าใช้ถ่านหินเป็นเชื้อเพลิง ได้แก่ โครงการโรงไฟฟ้าบ่อนอก ของบริษัท กัลฟ์ เพาเวอร์เจเนอเรชั่น จำกัด และโรงไฟฟ้าหินกรูด ของบริษัท ยูเนียน เพาเวอร์ ดีเวลลอปเม้นท์ จำกัด ที่จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ และโครงการโรงไฟฟ้าของบริษัท บีแอลซีพี เพาเวอร์ จำกัด ที่นิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด จังหวัดระยอง

ดังนั้น เมื่อวันที่ 28 สิงหาคม 2539 บริษัท กัลฟ์ เพาเวอร์เจเนอเรชั่น จำกัด จึงได้ยื่นรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม เพื่อขอความเห็นชอบจากสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (สผ.) กระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม หลังจากที่ได้ว่าจ้างให้นิติบุคคลผู้มีสิทธิทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่ง

⁸⁰สำนักงานคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ. **สถานการณ์ นโยบายและมาตรการพลังงานของไทย ปี 2544**. กุมภาพันธ์ 2545, หน้า 66.

แวดล้อมเป็นผู้ดำเนินการ มาก่อนหน้าแล้วประมาณ 1 ปี และได้รับได้รับความเห็นชอบจาก สผ. เมื่อวันที่ 16 พฤษภาคม 2540

ต่อมา เมื่อวันที่ 22 ธันวาคม 2540 บริษัท กัลฟ์ เพาเวอร์ เจเนอเรชั่น จำกัด ได้ลงนามสัญญาซื้อขายไฟฟ้า กับ กฟผ. จำนวน 2 หน่วยการผลิต รวมทั้งสิ้น 734 เมกกะวัตต์ โดยในสัญญาฯ กำหนดให้บริษัทฯ จะต้องผลิตไฟฟ้าส่งเข้าสู่ระบบเพื่อส่งมอบให้แก่ กฟผ. จากหน่วยการผลิตที่ 1 ภายในวันที่ 1 ตุลาคม 2547 และจากหน่วยการผลิตที่ 2 ภายในวันที่ 1 ตุลาคม 2548 ทั้งนี้ บริษัทฯ มีหน้าที่ที่จะต้องดำเนินการให้ได้มาซึ่งใบอนุญาตต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินกิจการผลิตกระแสไฟฟ้าตามที่กฎหมายกำหนด อีกทั้งจะต้องดำเนินการก่อสร้างโรงงานไฟฟ้าเพื่อผลิตกระแสไฟฟ้าส่งมอบให้ทันกำหนดเวลาดังกล่าว⁸¹

6.2 การยื่นคำขออนุญาตต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

บริษัทฯ ได้มีการยื่นคำขออนุญาตต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ใบอนุญาตที่สำคัญได้มีการดำเนินการตามลำดับก่อนหลัง ดังนี้

1. รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment : EIA) ได้ยื่นคำขอต่อสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

เมื่อวันที่ 28 สิงหาคม 2539 และได้รับอนุมัติเมื่อวันที่ 16 พฤษภาคม 2540⁸² รวมใช้เวลา 8 เดือน 19 วัน ซึ่งประมาณการที่ควรแล้วเสร็จคือ 3 เดือน ดังนั้น จึงล่าช้าไปประมาณ 6 เดือน 19 วัน

2. ใบอนุญาตส่งเสริมการลงทุน ได้ยื่นคำขอต่อสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน เมื่อวันที่ 28 สิงหาคม 2540 และได้รับบัตรส่งเสริมการลงทุนเมื่อวันที่ 5 กุมภาพันธ์ 2541⁸³

⁸¹สรุปข้อเท็จจริงกรณีบริษัท กัลฟ์ เพาเวอร์ เจเนอเรชั่น จำกัด ฟ้องกระทรวงมหาดไทยเป็นคดีปกครองต่อศาลปกครอง, บริษัท กัลฟ์ เพาเวอร์ เจเนอเรชั่น จำกัด, 2545, หน้า 1.

⁸²รายงานการประชุมคณะกรรมการเจรจากับผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนโครงการโรงไฟฟ้าบ่อนอกและโรงไฟฟ้าหินกรูด, ฝ่ายซื้อไฟฟ้าในประเทศ, การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย, 8 พฤศจิกายน 2545 ,เอกสารแนบหมายเลข 1 หัวข้อที่ 3.4 รายละเอียดแนบท้ายหน้า 1.

⁸³เรื่องเดียวกัน.

3. ใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร ได้ยื่นคำขอต่อองค์การบริหารส่วนตำบลบ่อนอก เมื่อวันที่ 21 กรกฎาคม 2541 และยังไม่ได้รับใบอนุญาต จึงได้ถอนเรื่องการขออนุญาตจากองค์การบริหารส่วนตำบลบ่อนอก และส่งคำคัดค้านเพื่อขอให้คณะกรรมการควบคุมอาคารพิจารณาให้เจ้าหน้าที่อื่นซึ่งมีอำนาจพิจารณาแทน⁸⁴

4. ใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงาน ได้ยื่นคำขอต่อกรมโรงงานอุตสาหกรรม เมื่อวันที่ 15 มกราคม 2541 ยังไม่ได้รับอนุญาต โดยอธิบดีกรมโรงงานอุตสาหกรรมได้เสนอ ต่อปลัดกระทรวงอุตสาหกรรมและคณะรัฐมนตรี (สถานภาพเมื่อวันประชุมคณะกรรมการเจรจา)⁸⁵

สัมปทานประกอบกิจการไฟฟ้า ได้ยื่นคำขอต่อกรมโยธาธิการ เมื่อวันที่ 23 มกราคม 2541 ยังไม่ได้รับอนุญาต โดยอธิบดีกรมโยธาธิการได้นำเสนอต่อกระทรวงมหาดไทยเพื่อพิจารณา (สถานภาพเมื่อวันประชุมคณะกรรมการเจรจา)⁸⁶

การทำประชาพิจารณ์ คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 15 ธันวาคม 2541 ให้จัดทำประชาพิจารณ์เพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในฐานะผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการดำเนินโครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้าบ่อนอกและโรงไฟฟ้าหินกรูด ที่จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ โดยแต่งตั้งคณะกรรมการประชาพิจารณ์ เมื่อวันที่ 17 กุมภาพันธ์ 2542 สาเหตุอันเนื่องจากประชาชนบางส่วนในจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ไม่เห็นด้วยกับโครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้าทั้งสองแห่งที่จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ โดยอ้างผลกระทบต่อระบบนิเวศน์ทาง

ทะเล, การประมง, มลพิษทางอากาศ และผลกระทบต่อสาธารณสุขประโยชน์ จึงได้รวมตัวกันคัดค้านและนำไปสู่การชุมนุมประท้วงและปิดกั้นการจราจรบนถนนเพชรเกษมในระหว่างวันที่ 8-10 ธันวาคม 2541 คณะกรรมการประชาพิจารณ์โครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้าที่จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ซึ่งมี ศ.ดร. สิปปนนท์ เกตุทัต เป็นประธานกรรมการ ได้จัดให้มีการทำประชาพิจารณ์โครงการโรงไฟฟ้าบ่อนอกของบริษัท กัลฟ์ เพาเวอร์ เจเนอเรชั่น จำกัด เมื่อวันที่ 10-11 กันยายน 2542 ณ ห้องประชุมองค์การบริหารส่วนจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ และจัดทำประชาพิจารณ์โครงการโรงไฟฟ้าหินกรูด ของบริษัทยูเนียน เพาเวอร์ ดีเวลลอปเม้นท์ จำกัด เมื่อวันที่ 24-25 กุมภาพันธ์ 2543 ณ ห้องประชุมองค์การบริหารส่วนจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ และคณะกรรมการประชาพิจารณ์ได้

⁸⁴ เรื่องเดียวกัน. เอกสารแนบหมายเลข 1 หัวข้อที่ 3.4 รายละเอียดแนบท้ายหน้า 3.

⁸⁵ เรื่องเดียวกัน. เอกสารแนบหมายเลข 1 หัวข้อที่ 3.4 รายละเอียดแนบท้ายหน้า 4.

⁸⁶ เรื่องเดียวกัน.

รายงานและวิเคราะห์ผลกระทบในแต่ละประเด็น พร้อมทั้งสรุปความเห็นและมีข้อสังเกตเสนอคณะรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีรับทราบรายงานผลการจัดทำประชาพิจารณ์ของทั้ง 2 โครงการ เมื่อวันที่ 10 ตุลาคม 2543 และมีมติให้คงนโยบายการรับซื้อไฟฟ้าจากเอกชนตามข้อผูกพันเดิม แต่ประชาชนบางส่วนในจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ยังคงต่อต้านการก่อสร้างโรงไฟฟ้าทั้งสองแห่งต่อไป โดยเมื่อวันที่ 1 มีนาคม 2544 ตัวแทนกลุ่มผู้คัดค้านได้เข้าพบรัฐบาล ณ ทำเนียบรัฐบาล โดยมีรองนายกรัฐมนตรี (นายพิทักษ์ อินทวิทย์นันท์) และรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นายจาตุรนต์ ฉายแสง) เป็นตัวแทนฝ่ายรัฐบาลรับฟังปัญหาของตัวแทนกลุ่มผู้คัดค้าน⁸⁷

ในที่สุดโครงการโรงไฟฟ้าบ่อนอกและโครงการโรงไฟฟ้าหินกรูด ก็ไม่ได้ก่อสร้างในจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ โดยโครงการโรงไฟฟ้าบ่อนอกได้มีการตกลงกับ กฟผ. ให้ย้ายไปก่อสร้างที่อำเภอแก่งคอย จังหวัดสระบุรี และได้รับการชดเชยความเสียหายโดยการเพิ่มกำลังผลิตให้เป็น 1,400 เมกกะวัตต์ และโครงการโรงไฟฟ้าหินกรูดตกลงให้ย้ายไปก่อสร้างที่จังหวัดราชบุรี

จากการยื่นขออนุญาตของโครงการโรงไฟฟ้าบ่อนอกข้างต้น จะเห็นได้ว่า แม้ผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนจะได้ทำการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้าและรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมได้รับอนุมัติแล้วก็ตาม แต่เมื่อมีการคัดค้านโดยประชาชนในพื้นที่บางส่วน ก็ทำให้หน่วยราชการที่เกี่ยวข้องกับการออกใบอนุญาตไม่กล้าอนุมัติเพื่อออกใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงาน และสัมปทานประกอบกิจการไฟฟ้า ซึ่งมีผลให้ผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนไม่สามารถเริ่มลงมือก่อสร้างโรงไฟฟ้าได้ อีก

ทั้งหน่วยราชการอันได้แก่ กรมโรงงานอุตสาหกรรมและกรมโยธาธิการเองก็ไม่ได้เป็นผู้ริเริ่มให้มีการทำ
ประชาพิจารณ์โดยปล่อยให้เวลายืดเยื้อออกไปจนกระทั่งคณะรัฐมนตรีมาเป็นผู้สั่งการให้มีการทำประชา
พิจารณ์เพราะถือว่าประชาชนผู้คัดค้านเป็นผู้มีส่วนได้เสีย และคณะรัฐมนตรีเองก็ไม่กล้าตัดสินใจสั่งการให้
หน่วยราชการที่เกี่ยวข้องออกใบอนุญาตให้ และในที่สุดโครงการโรงไฟฟ้าบ่อนอกก็ไม่สามารถก่อสร้างได้ใน
จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ โดยต้องย้ายไปก่อสร้างที่จังหวัดสระบุรีแทนซึ่งก็จะเป็นภาระในการเริ่มศึกษา
ผลกระทบสิ่งแวดล้อมใหม่และเริ่มการขออนุญาตใหม่ รวมทั้งเป็นการเริ่มต้นโครงการใหม่ตั้งแต่การออกแบบ
โรงไฟฟ้าเพื่อให้เหมาะสมกับสถานที่และการที่ต้องเปลี่ยนเชื้อเพลิงจากการใช้ถ่านหินมาเป็นก๊าซธรรมชาติ

⁸⁷ สำนักงานคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ. **สถานการณ์นโยบายและมาตรการ
พลังงานของไทย ปี 2544**. กุมภาพันธ์ 2545, หน้า 66.

บทที่ 4

การประกอบกิจการไฟฟ้าในประเทศสหรัฐอเมริกา

ประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศหนึ่งซึ่งขึ้นชื่อว่าเป็นประเทศที่มีเสรีในทางการค้า และได้มีการบัญญัติกฎหมายและปรับปรุงเปลี่ยนแปลงทางกฎหมายเพื่อรองรับกิจการไฟฟ้าของประเทศซึ่งมีอยู่หลายรูปแบบ และรวมทั้งการให้เอกชนสามารถผลิตไฟฟ้าเพื่อการขายส่งให้กับผู้ดำเนินการจัดจำหน่ายไฟฟ้าเพื่อนำไปขายปลีกอีกทอดหนึ่งที่อยู่ภายในมลรัฐและระหว่างมลรัฐ รวมทั้งผลิตไฟฟ้าเพื่อขายให้กับผู้บริโภคโดยตรง ดังนั้น จึงขอนำกฎหมายสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการประกอบกิจการไฟฟ้าในสหรัฐอเมริกามาศึกษาเพื่อเป็นแนวทางในการเปรียบเทียบกับกิจการประกอบกิจการไฟฟ้าของประเทศไทย โดยศึกษากรณีการขออนุญาตของผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนรายใหญ่หรือผู้ผลิตไฟฟ้าอิสระ (Independent Power Producer : IPP) ในการดำเนินการก่อสร้างโรงไฟฟ้าเพื่อผลิตและจำหน่ายไฟฟ้าในมลรัฐแคลิฟอร์เนีย (California)

1 ประเภทของผู้ผลิตไฟฟ้าในสหรัฐอเมริกา¹

ผู้ผลิตไฟฟ้าของสหรัฐอเมริกาประกอบด้วยผู้ผลิตไฟฟ้า 2 ประเภทใหญ่ๆ ได้แก่ กิจการไฟฟ้าเพื่อสาธารณูปโภค (Utilities) และกิจการไฟฟ้าที่ไม่เป็นสาธารณูปโภค (Nonutilities)

1.1 กิจการไฟฟ้าสาธารณูปโภค (Utilities)

โดยทั่วไป กิจการไฟฟ้าเพื่อสาธารณูปโภค หมายถึง บริษัทไฟฟ้าที่มีเอกชนเป็นเจ้าของ และ กิจการไฟฟ้าที่เป็นตัวแทนสาธารณะ

ทั้งนี้ กิจการไฟฟ้าเพื่อสาธารณูปโภค สามารถแบ่งออกในรูปแบบของความ เป็นเจ้าของกิจการได้ 4 ชนิด ได้แก่

- กิจการไฟฟ้าที่นักลงทุนเป็นเจ้าของ (Investor-owned)
- กิจการไฟฟ้าที่รัฐบาลกลางเป็นเจ้าของ (Federally owned)
- กิจการไฟฟ้าที่สาธารณชนอื่นเป็นเจ้าของ (Other publicly owned)
- กิจการไฟฟ้าที่สหกรณ์เป็นเจ้าของ (Cooperatively owned)

ในสหรัฐอเมริกามีกิจการไฟฟ้าเพื่อสาธารณูปโภคอยู่จำนวน 3,199 แห่ง แต่มีจำนวนประมาณ 700 แห่งเท่านั้นที่เป็นผู้ผลิตไฟฟ้าได้เองโดยส่วนที่เหลือจะเป็นผู้รับซื้อไฟฟ้า

¹U.S. Department of Energy. **The Changing Structure of the Electric Power Industry : An Update December 1996.** p.9.

มาจากผู้ขายส่งไฟฟ้าเพื่อจำหน่ายปลีกให้กับผู้ใช้ไฟฟ้าย่อยเนื่องจากผลิตไฟฟ้าได้เอง จำนวนน้อยกว่าที่จะต้องขายไฟฟ้า ทั้งนี้ ในการส่งผ่านกระแสไฟฟ้าระหว่างกิจการไฟฟ้าแต่ละรายให้กันนั้นจะต้องอาศัยสายส่งไฟฟ้าแรงสูงซึ่งดำเนินการโดยบริษัทไฟฟ้าขนาดใหญ่แห่งชาติ (the Nation's larger utilities) มิฉะนั้นแล้วกระแสไฟฟ้าที่ผลิตได้ก็จะไม่สามารถส่งออกไปจากโรงไฟฟ้าเพื่อจำหน่ายให้กับลูกค้าซึ่งมีจำนวนนับล้านๆรายได้

1.1.1 กิจการไฟฟ้าที่นักลงทุนเป็นเจ้าของ (Investor-owned)

รูปแบบองค์กรของกิจการไฟฟ้าที่นักลงทุนเป็นเจ้าของมีอยู่ 2 แบบ โดยรูปแบบที่มีมากกว่า คือ รูปแบบที่เป็นบริษัทเฉพาะราย (the individual corporation) ซึ่งเป็นเจ้าของโรงไฟฟ้าโดยตรงเพียงแห่งเดียว และอีกรูปแบบหนึ่งจะเป็นในรูปของบริษัทโฮลดิ้ง (the holding company) ซึ่งเป็นบริษัทแม่ที่เข้าไปถือหุ้นในบริษัทที่ดำเนินการผลิตไฟฟ้าหนึ่งหรือมากกว่าหนึ่งแห่ง

ส่วนใหญ่ของกิจการไฟฟ้าที่นักลงทุนเป็นเจ้าของนี้ จะขายปลีกไฟฟ้าไปยังผู้ใช้ไฟฟ้าในหลายรูปแบบที่ต่างกันไป และขายส่งไฟฟ้าให้กับกิจการไฟฟ้าที่นักลงทุนเป็นเจ้าของนี้รายอื่น, กิจการไฟฟ้าที่รัฐบาลกลางเป็นเจ้าของ, กิจการไฟฟ้าที่มลรัฐเป็นเจ้าของ และกิจการไฟฟ้าขององค์กรท้องถิ่น

ในปี 2539 กิจการไฟฟ้าที่นักลงทุนเป็นเจ้าของ (Investor-owned) มีอยู่จำนวน 244 แห่ง จากผู้ผลิตไฟฟ้าในประเทศทั้งหมด 3,199 ราย แต่ว่ามีกำลังการผลิตไฟฟ้ามากกว่าร้อยละ 75 ของทั้งประเทศ

ลักษณะสำคัญของกิจการไฟฟ้าที่นักลงทุนเป็นเจ้าของ คือ

- ต้องการผลตอบแทนการลงทุนให้กับนักลงทุน เพื่อใช้ในการจ่ายเงินปันผลและการขยายกิจการ
- ได้รับสิทธิแต่ผู้เดียวในการให้บริการไฟฟ้าภายในบริเวณพื้นที่ที่กำหนดไว้แน่นอน
- มีภาระที่จะต้องให้บริการและจัดหาไฟฟ้าให้มั่นคง
- ถูกควบคุมโดยกฎระเบียบของมลรัฐและบางครั้งก็เป็นรัฐบาลกลาง เพื่อเป็นการควบคุมอัตราจำหน่ายไฟฟ้าว่ามีอัตราและได้รับผลตอบแทนที่เหมาะสมต่อการลงทุน
- การดำเนินการส่วนใหญ่ของบริษัท จะเป็นการให้บริการพื้นฐานในการผลิตไฟฟ้า, สายส่งไฟฟ้า, และจำหน่ายไฟฟ้า

ผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนรายใหญ่หรือผู้ผลิตไฟฟ้าอิสระ (Independent Power Producer : IPP) ก็จัดอยู่ในประเภทกิจการไฟฟ้าที่นักลงทุนเป็นเจ้าของ (Investor-owned) นี้

1.1.2 กิจการไฟฟ้าที่รัฐบาลกลางเป็นเจ้าของ (Federally owned)²

กิจการประเภทนี้มีลักษณะที่สำคัญคือ

- การผลิตไฟฟ้าเพื่อจำหน่ายโดยไม่ได้มุ่งหวังทำกำไร
- เป็นการจำหน่ายไฟฟ้าให้กับกิจการไฟฟ้าที่รัฐบาลกลางเป็นเจ้าของ, กิจการไฟฟ้าที่สหกรณ์เป็นเจ้าของ และองค์กรอื่นที่ไม่ได้มุ่งหวังกำไร
- เป็นการผลิตไฟฟ้าเบื้องต้น และขายส่ง
- และอื่นๆ ซึ่งเป็นในส่วนที่เกี่ยวข้องกับรัฐ

1.1.3 กิจการไฟฟ้าที่สาธารณชนอื่นเป็นเจ้าของ (Other publicly owned)

กิจการประเภทนี้มีลักษณะที่สำคัญคือ

- เป็นกิจการของมลรัฐและองค์กรท้องถิ่นของรัฐซึ่งไม่ได้มุ่งหวังกำไร
- ให้บริการกับกลุ่มลูกค้าที่อยู่ในชุมชนนั้นๆ

1.1.4 กิจการไฟฟ้าที่สหกรณ์เป็นเจ้าของ (Cooperatively owned)

กิจการประเภทนี้มีลักษณะที่สำคัญคือ

- สมาชิกของสหกรณ์เป็นเจ้าของ ซึ่งเป็นชุมชนและชนบทเล็กๆ
- ให้บริการไฟฟ้าแก่สมาชิกเท่านั้นเป็นส่วนใหญ่
- เป็นบริษัทที่ตั้งขึ้นตามกฎหมายของมลรัฐ และบางแห่งก็จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายของพระราชบัญญัติไฟฟ้าชนบท

สรุป จากรูปแบบของกิจการไฟฟ้าทั้ง 4 ประเภทดังกล่าว จะมีเฉพาะกิจการไฟฟ้าที่นักลงทุนเป็นเจ้าของ (Investor-owned) เท่านั้นที่เป็นผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนรายใหญ่หรือผู้ผลิตไฟฟ้าอิสระ (IPP) ซึ่งต้องการผลตอบแทนจากการลงทุนให้กับผู้ถือหุ้นโดยการจ่ายเงินปันผลและนำกำไรเพื่อใช้ในการขยายกิจการ จึงสมควรนำมาศึกษาเปรียบเทียบกับผู้ผลิตไฟฟ้าของประเทศไทย สำหรับกิจการไฟฟ้าที่รัฐบาลกลางเป็นเจ้าของ (Federally owned), กิจการไฟฟ้าที่สาธารณชนอื่นเป็นเจ้าของ (Other publicly owned) และกิจการไฟฟ้าที่สหกรณ์เป็นเจ้าของ (Cooperatively owned) นั้น ไม่มีลักษณะของการลงทุนที่ต้องการผลตอบแทนในรูปแบบของกำไรเพื่อตอบแทนในการลงทุน ดังนั้น จึงไม่ขอนำมาศึกษาเปรียบเทียบกับผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนรายใหญ่หรือผู้ผลิตไฟฟ้าอิสระ (IPP) ของประเทศในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

²U.S. Department of Energy. **The Changing Structure of the Electric Power Industry : An Update December 1996.** p.10.

1.2 กิจการไฟฟ้าที่ไม่เป็นสาธารณูปโภค (Nonutilities)³

กิจการไฟฟ้าประเภทนี้เป็นกิจการที่เป็นของเอกชนซึ่งผลิตไฟฟ้าสำหรับไว้ใช้ในกิจการของเขาเอง และ/หรือเพื่อขายให้กับกิจการไฟฟ้าเพื่อสาธารณูปโภคอื่น และอื่นๆ โดยกิจการไฟฟ้าที่ไม่เป็นสาธารณูปโภคสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท คือ

1.2.1 การแบ่งประเภทตามหลักเกณฑ์ของ“คณะกรรมการชั่งน้ำหนักด้านพลังงานแห่งรัฐบาลกลาง” (Federal Energy Regulatory Commission : FERC) และการใช้เทคโนโลยี ซึ่งมีดังนี้

- ผู้ผลิตไฟฟ้าพลังความร้อนร่วม (Cogenerators)
- ผู้ผลิตไฟฟ้าขนาดเล็ก (Small Power Producer)
- ผู้ผลิตไฟฟ้าเพื่อขายส่งที่ได้รับยกเว้น (Exempt Wholesale Generators)
- ผู้ผลิตไฟฟ้าพลังความร้อนร่วมที่ไม่มีคุณสมบัติตามพระราชบัญญัตินโยบายชั่งน้ำหนักด้านสาธารณูปโภค ค.ศ. 1978 (Public Utility Regulatory Policies Act 1978 : PURPA) [Noncogenerators not qualified under PURPA]
- ผู้ผลิตไฟฟ้าที่ไม่ใช่พลังความร้อนร่วมและไม่มีคุณสมบัติตามพระราชบัญญัตินโยบายชั่งน้ำหนักด้านสาธารณูปโภค ค.ศ. 1978 (Public Utility Regulatory Policies Act 1978 : PURPA) [Noncogenerators not qualified under PURPA]

1.2.2 การแบ่งประเภทตามกลุ่มอุตสาหกรรมหลัก

โดยการผลิตไฟฟ้าของประเภทนี้เป็นการผลิตไฟฟ้าขึ้นเพื่อใช้ในกิจการของตนเองหรือในอุตสาหกรรมของตนเอง เช่น อุตสาหกรรมเคมี กระจก และ การกลั่นน้ำมัน เป็นต้น

สรุป กิจการไฟฟ้าที่ไม่เป็นสาธารณูปโภค (Nonutilities) นี้ เมื่อเปรียบเทียบกับผู้ผลิตไฟฟ้าของประเทศไทยแล้วก็จะเป็นผู้ผลิตไฟฟ้าประเภทที่ 2-4 ได้แก่ ผู้ผลิตไฟฟ้ารายเล็ก (SPP), ผู้ผลิตไฟฟ้าพลังความร้อนร่วมเพื่อใช้เองและขายในกลุ่มอุตสาหกรรมที่อยู่ใกล้เคียง (Cogeneration) และผู้ผลิตไฟฟ้าเพื่อใช้เอง

³ U.S. Department of Energy. **The Changing Structure of the Electric Power Industry : An Update December 1996.** p.13.

2 กฎหมายสำคัญที่ออกโดยรัฐบาลกลางในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการประกอบกิจการไฟฟ้าในประเทศสหรัฐอเมริกา

การประกอบกิจการไฟฟ้าในประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นไปตามกฎหมายที่ใช้บังคับ โดยมีการแบ่งกฎหมายออกเป็น 3 ระดับ ได้แก่ กฎหมายที่ออกโดยรัฐบาลกลางเพื่อใช้บังคับกับทุกมลรัฐ, กฎหมายที่ออกโดยมลรัฐเพื่อใช้บังคับภายในมลรัฐ และกฎหมายที่ออกโดยท้องถิ่นเพื่อใช้บังคับภายในท้องถิ่น

กฎหมายสำคัญที่ออกโดยรัฐบาลกลางในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการประกอบกิจการไฟฟ้า ได้แก่

2.1 พระราชบัญญัตินโยบายข้อบังคับด้านสาธารณูปโภค ค.ศ. 1978 (Public Utility Regulatory Policies Act 1978 : PURPA)

พระราชบัญญัติฉบับนี้ กำหนดให้ผู้ประกอบการผลิตกระแสไฟฟ้า, ผู้จัดส่งหรือผู้ดำเนินการจัดจำหน่ายกระแสไฟฟ้า ซึ่งประกอบการผลิตกระแสไฟฟ้าในรูปแบบของการเป็นผู้ขายส่ง และบริการจัดส่งกระแสไฟฟ้าระหว่างรัฐ จะต้องอยู่ภายใต้ข้อบังคับของรัฐบาลกลาง โดยมี “คณะกรรมการข้อบังคับด้านพลังงานแห่งรัฐบาลกลาง” (Federal Energy Regulatory Commission : FERC) เป็นผู้กำหนด แต่ถ้าเป็นการผลิตกระแสไฟฟ้าในรูปแบบของการค้าปลีกที่มีการจำหน่ายจำนวนน้อยโดยจัดจำหน่ายให้กับผู้บริโภครายสุดท้าย จะมีข้อบังคับซึ่งกำหนดโดย “คณะกรรมการสาธารณูปโภคของรัฐ” (Public Utility Commission หรือ PUC)

PURPA เป็นหลักเกณฑ์ในการจัดตั้งอุตสาหกรรมผู้ผลิตไฟฟ้าอิสระ (Independent Power Industry) โดยพระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนดให้กิจการสาธารณูปโภคอนุญาตให้ผู้ผลิตไฟฟ้าอิสระสามารถขายไฟฟ้าตามสายส่งไฟฟ้าได้อย่างเสรีแก่บุคคลที่สาม (ลูกค้า) โดยจะต้องมีระบบเครือข่ายการส่งไฟฟ้าสนับสนุนด้วยเพราะหากระบบขายไฟฟ้าประสบปัญหาไม่สามารถขายไฟฟ้าได้ ผู้ผลิตไฟฟ้าเพื่อขายจะต้องมีระบบการเชื่อมไฟฟ้ากับระบบไฟฟ้าอื่นๆ ได้ด้วย⁴

FERC มีอำนาจในการกำหนดราคาค่าบริการสาธารณูปโภคด้านไฟฟ้า โดยให้สะท้อนถึงต้นทุนที่แท้จริงรวมถึงผลตอบแทนของการลงทุนด้วย ทั้งนี้ เป็นการพิจารณาให้สิทธิทางการตลาดตามกฎหมายว่าด้วยสิทธิทางการตลาด (Franchise Law) แก่ผู้ประกอบการไฟฟ้า (ที่ได้รับใบอนุญาต)

⁴<http://www.oja-services.n/iea-pvps/nsr01/usa4.html>. **National Status Report 200**. p.2. USA. : 8/6/47.

พระราชบัญญัติฉบับนี้ยังส่งผลให้รัฐบาลกลางสนับสนุนการผลิตไฟฟ้าระบบพลังความร้อนร่วม (Cogeneration) และการผลิตไฟฟ้าของผู้ผลิตไฟฟ้ารายเล็ก (Small Power Producer : SPP) โดยการให้เชื่อมโยงเข้าระบบไฟฟ้าเพื่อการซื้อขายในอัตราและเงื่อนไขพิเศษตามข้อตกลงภายใต้กฎเกณฑ์ที่ประกาศโดย FERC

โครงสร้างทางการตลาดของกิจการไฟฟ้าในสหรัฐอเมริกาจะมีการดำเนินการแบบครบวงจร โดยเริ่มจากการผลิต, การจัดส่ง, ไปจนถึงการจัดจำหน่าย ซึ่งผู้ดำเนินการกิจการไฟฟ้ามีทั้งในรูปแบบของนักลงทุน, ผู้บริโภค, รัฐบาลท้องถิ่น, รัฐบาลกลาง, เป็นของมหาชน และในรูปของสหกรณ์ ดังที่ได้กล่าวไว้ก่อนหน้านี้แล้ว

สำหรับการผลิตไฟฟ้าของผู้ผลิตไฟฟ้าอิสระ (IPP) จะอยู่ในรูปแบบนักลงทุนเป็นเจ้าของ (Investor-owned) และหากประกอบการผลิตกระแสไฟฟ้าในรูปแบบของการเป็นผู้ขายส่ง และบริการจัดส่งกระแสไฟฟ้าระหว่างรัฐ ก็จะถูกกำกับโดย FERC

2.2 พระราชบัญญัตินโยบายพลังงาน ค.ศ. 1992

(The Energy Policy Act 1992 : EPA)

พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้มีการขยายอำนาจของคณะกรรมการข้อบังคับด้านพลังงานแห่งรัฐบาลกลาง (FERC) เพื่อให้ดูแลด้านบริการระบบส่งกระแสไฟฟ้าแบบขายส่งแก่ผู้ผลิตไฟฟ้าอิสระ (IPP) ให้สามารถจัดส่งกระแสไฟฟ้าผ่านสายส่งของบริษัทที่สาม (Wheeling) เพื่อเป็นการสนับสนุนให้ผู้ผลิตไฟฟ้าสามารถเข้าสู่ระบบตลาดซื้อขายไฟฟ้าได้มากขึ้น และยังได้รวมถึงกำหนดในเรื่องของการค้าปลีกแบบผ่านสายส่งของบริษัทที่สามด้วย (Retail Wheeling) และกำหนดให้การใช้พลังงานในสหรัฐอเมริกา หรือมลรัฐที่อยู่ในความดูแลของสหรัฐอเมริกาจะต้องใช้พลังงานให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติข้อมูลยานพาหนะและการประหยัดค่าใช้จ่าย (Motor Vehicle Information and Cost Saving Act)⁵

2.3 คำสั่งของคณะกรรมการข้อบังคับด้านพลังงานแห่งรัฐบาลกลาง (FERC)

ที่ 888 ว่าด้วย “การส่งเสริมให้มีการแข่งขันในกิจการไฟฟ้าและการชดเชยค่าติดตั้งในกิจการผลิตไฟฟ้าและระบบสายส่งไฟฟ้า”

การออกคำสั่งของ FERC ที่ 888 มีสาเหตุสืบเนื่องมาจากโครงสร้างของ

⁵<http://www.E:\ENERGY%20POLICY%20ACT%20OF%.01992%20SEC%20301%.20DEFINITIONS.html>. ENERGY POLICY ACT of 1992, p.3. USA. : 9/9/47.

อุตสาหกรรมไฟฟ้าตั้งอยู่บนทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ที่ว่า การผลิตไฟฟ้าเพื่อจำหน่ายให้กับผู้บริโภคโดยมีต้นทุนในการผลิตต่ำจะสามารถทำได้เมื่อโรงงานผลิตกระแสไฟฟ้ารวมตัวกับกิจการส่งกระแสไฟฟ้าและกิจการจำหน่ายกระแสไฟฟ้าจึงจะก่อให้เกิดขนาดการผลิตทางเศรษฐศาสตร์ที่มีประสิทธิภาพ⁶ ซึ่งทำให้ผู้ผลิตไฟฟ้ารายอื่นที่ไม่มีสายส่งไฟฟ้าและระบบจำหน่ายไฟฟ้าไม่สามารถแข่งขันได้ โดยคำสั่งดังกล่าวกำหนดให้ธุรกิจการผลิตไฟฟ้าและขายไฟฟ้าในระบบสายส่งไฟฟ้า จะต้องเปิดโอกาสให้ผู้ผลิตไฟฟ้ารายอื่นที่มีศักยภาพเข้าสู่ตลาดได้ทุก ๆ ขั้นตอนของการซื้อขายและการจ่ายไฟฟ้า

อย่างไรก็ตาม ยังมีการเลือกปฏิบัติในกลุ่มผู้ผลิตไฟฟ้าและขายส่งไฟฟ้าอยู่จนกระทั่งเดือนธันวาคม 2542 FERC จึงได้ออกคำสั่งที่ 2000 อันเป็นคำสั่งให้จัดตั้งองค์การระบบส่งไฟฟ้าภาค (Reginal Transmission Organizations : RTO) ซึ่งเป็นองค์กรอิสระที่คอยควบคุมและปฏิบัติงานด้านโครงข่ายระบบส่งไฟฟ้า (Transmission Grid Free) เพื่อแก้ปัญหาการเลือกปฏิบัติของผู้ผลิตไฟฟ้า⁷

คำสั่งดังกล่าวเป็นการกำหนดกรอบกว้าง ๆ ในการสนับสนุนให้มลรัฐต่าง ๆ พิจารณานโยบายการเปิดเสรีในกิจการไฟฟ้า ทั้งนี้แต่ละมลรัฐมีความเป็นอิสระในการกำหนดตารางเวลาและรูปแบบการปรับโครงสร้างของตนเพื่อนำไปสู่การแข่งขันเสรี

ในปัจจุบัน ตลาดกลางซื้อขายไฟฟ้าในสหรัฐอเมริกาที่เริ่มดำเนินการแล้วมี 4 แห่ง คือ ตลาดในรัฐแคลิฟอร์เนีย (California), ตลาดพีเจเอ็ม (PJM), ตลาดนิวอิงแลนด์ (New England) และตลาดในรัฐนิวยอร์ก (New York) สำหรับตลาดในภูมิภาคอื่นอยู่ในขั้นตอนการเตรียมการ⁸

ภายหลังจากการออกคำสั่งที่ 888 ของ FERC แล้ว ได้มีการออกกฎหมาย Assembly Bill (AB) 1890 ซึ่งเป็นกฎหมายสำคัญที่มีสาระสำคัญเกี่ยวกับการกำหนดให้มีการปรับโครงสร้างกิจการไฟฟ้า, การจัดตั้งศูนย์ควบคุมระบบอิสระ (ISO) และศูนย์ปฏิบัติการทางการตลาด (Power Exchange) เพื่อให้มีการแข่งขันในกิจการไฟฟ้าอย่างเสรีและเป็นธรรม⁹

⁶ http://www.eia.doe.gov/cnef/electricity/chg_stru_update/chapter2.html, **Impacts of Electric Power Industry Restructuring on the Coal Industry**, p.1. 15/6/47.

⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 2.

⁸ "การปรับโครงสร้างกิจการไฟฟ้าในประเทศสหรัฐอเมริกา" วารสารนโยบายพลังงาน. ฉบับที่ 48. เมษายน-มิถุนายน 2543, หน้า 2.

⁹ การปรับโครงสร้างกิจการไฟฟ้าในประเทศสหรัฐอเมริกา. เรื่องเดียวกัน, หน้า 2.

2.4 พระราชบัญญัติบริษัทโฮลดิ้งด้านไฟฟ้าสาธารณูปโภค ค.ศ. 1935

(The Public Utility Holding Company Act of 1935 : PUHCA)

พระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นกฎหมายฉบับเดียวที่ป้องกันไม่ให้บริษัทโฮลดิ้งที่ดำเนินการด้านสาธารณูปโภคผ่านธุรกิจของบริษัทลูกอย่างเอาท่าไรโดยการเอาเปรียบลูกค้า ซึ่งพระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนดให้ธุรกิจของบริษัทย่อยจะต้องแยกจากบริษัทแม่ (บริษัทโฮลดิ้ง) ซึ่งมีกฎหมายควบคุมการประกอบธุรกิจ ทั้งนี้สืบเนื่องมาจากมีการดำเนินการอย่างไม่โปร่งใสในกลุ่มบริษัทโฮลดิ้งระหว่างปี ค.ศ. 1920-1930 (พ.ศ. 2463-2473) โดยกลุ่มธุรกิจดังกล่าวควบคุมกิจการไฟฟ้าสาธารณูปโภคในรูปแบบโครงสร้างแบบปิรามิดโดยการใช้บริษัทโฮลดิ้งเข้ามาถือหุ้นในบริษัทย่อยที่ผลิตไฟฟ้า ซึ่งในปี ค.ศ. 1930 มีบริษัทโฮลดิ้งเพียง 3 บริษัท ได้ควบคุมกิจการไฟฟ้าสาธารณูปโภคประมาณ 130 กิจการซึ่งมีจำนวนเกือบครึ่งหนึ่งของประเทศสหรัฐอเมริกา¹⁰

โครงสร้างบริหารแบบปิรามิดดังกล่าวนำไปสู่ปัญหาหลายประการ เช่น บริษัทย่อยของบริษัทโฮลดิ้งอาจคิดค่าไฟฟ้าแบบอัตราที่ไม่ตรงไปตรงมาจากต้นทุน (Inflated rates) โดยซ่อนค่าใช้จ่ายไว้ในอัตราค่าไฟฟ้าของผู้บริโภค อีกทั้งการที่บริษัทโฮลดิ้งเป็นนิติบุคคลแยกต่างหากจากบริษัทย่อยซึ่งเป็นผู้ผลิตไฟฟ้าเพื่อจำหน่าย จึงไม่ต้องรับผิดชอบในหนี้สินของกิจการบริษัทย่อย¹¹

โดยหลักแล้ว กิจการไฟฟ้าสาธารณูปโภคจะเป็นกิจการผูกขาดไม่มีการแข่งขัน นอกจากรัฐบาลกลางและมลรัฐจะกำหนดหลักเกณฑ์ในการดำเนินกิจการให้มีประสิทธิภาพพยายามให้ค่าไฟฟ้าอยู่ในอัตราที่ต่ำและปกป้องผู้บริโภคไม่ให้ถูกเอาเปรียบ¹²

ดังนั้น เมื่อปรากฏว่า บริษัทแม่ใช้อำนาจโดยมิชอบโดยการให้บริษัทลูกของตน ซึ่งเป็นผู้ผลิตและจำหน่ายไฟฟ้าเพิ่มราคาค่าไฟฟ้ากับผู้บริโภคเพราะว่ามลรัฐไม่สามารถออกกฎหมายมาควบคุมบริษัทแม่ที่เป็นบริษัทโฮลดิ้งซึ่งตั้งอยู่ต่างมลรัฐได้ จึงต้องให้รัฐบาลกลางเข้ามามีบทบาทแทนโดยการบัญญัติกฎหมายฉบับนี้ขึ้นมาเพื่อควบคุมบริษัทโฮลดิ้งโดยให้คณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์เข้าดูแลภายใต้บทที่ 2 ของกฎหมายฉบับนี้ ซึ่งบัญญัติว่า “กิจการไฟฟ้าสาธารณูปโภคเพื่อการผลิตและส่งกระแสไฟฟ้าที่ดำเนินการในรัฐ

¹⁰ File://E:The%20Public%20Utility%20Holding%20Company%20Act%20(PUCHA).html.

The Public Utility Holding Company Act (PUHCA), p.1. 9/9/47.

¹¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 2.

¹² เรื่องเดียวกัน, หน้า 2.

ต่างๆ จะถูกควบคุมโดยคณะกรรมการพลังงานของสหรัฐ (the Federal Power Commission : FPC)¹³

2.5 พระราชบัญญัตินโยบายสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ค.ศ. 1969 (National Environment Policy Act 1969 : NEPA)

กฎหมายฉบับนี้ถือเสมือนเป็นแม่บทแห่งนโยบายสิ่งแวดล้อมแห่งชาติของสหรัฐอเมริกา โดยกฎหมายนี้ได้มีการตั้งสภาคุณภาพสิ่งแวดล้อม (Council on Environment Quality) ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาแก่ประธานาธิบดีด้านสิ่งแวดล้อม และกฎหมายฉบับนี้มีผลให้ทุกหน่วยงานของรัฐต้องออกกฎหมาย ระเบียบ และวิธีปฏิบัติให้สอดคล้องกับกฎหมายฉบับนี้

สำหรับหน่วยงานที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายฉบับนี้ได้แก่ สำนักงานสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ, กระทรวงเกษตร, กระทรวงกลาโหม, กระทรวงพลังงาน, สำนักงานทางหลวงแห่งชาติ¹⁴

2.6 พระราชบัญญัตินโยบายการมีส่วนร่วมของสาธารณะ ค.ศ. 1981 (Public Participation Policy ACT 1981)

กฎหมายนี้มีขึ้นเพื่อมุ่งหวังให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ต้องจัดทำโครงการต่างๆ จะได้มีวิธีการที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพในการนำประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจของโครงการโดยมีเป้าหมายเพื่อให้แน่ใจว่าผู้จัดการโครงการจัดวางแผนเกี่ยวกับการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมไว้ล่วงหน้าพร้อมกับตัวโครงการ และเพื่อให้ผู้จัดการเข้าใจว่าการปรึกษากับประชาชนจะทำให้เขาสามารถเรียนรู้แง่มุมต่างๆ และนำความรู้นั้นมาใช้ในการตัดสินใจโครงการ¹⁵

สรุป จากการศึกษาที่สหรัฐอเมริกาได้มีกฎหมายและแก้ไขกฎหมายที่ออกโดยรัฐบาลกลางในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการประกอบกิจการไฟฟ้า โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้มีการปรับ

¹³http://www.eia.doe.gov/cnef/electricity/chg_stru_update/chapter2.html. **Historical**

Overview of the Electric Power Industry, p.2. 15/6/47.

¹⁴พัชรี สิโรรส. ประชาพิจารณ์กับกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนจากอเมริกามาถึงไทย. กรุงเทพฯ : โครงการจัดพิมพ์คอบไฟ, 2545, หน้า 6-7.

¹⁵พัชรี สิโรรส. เรื่องเดียวกัน, หน้า 11.

โครงสร้างกิจการไฟฟ้าให้มีการแข่งขันอย่างเสรีและเป็นธรรมนั้น มีผลให้เกิดตลาดกลางซื้อขายไฟฟ้าขึ้นหลายแห่ง ได้แก่ ตลาดในรัฐแคลิฟอร์เนีย (California) ตลาดพีเจเอ็ม (PJM) และตลาดนิวอิงแลนด์ (New England) โดยตลาดกลางซื้อขายไฟฟ้ามีขึ้นเพื่อทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางในการซื้อขายไฟฟ้าระหว่างผู้ผลิตไฟฟ้าและผู้ค้าปลีก ดังนั้น นักลงทุนในกิจการไฟฟ้าจึงมีทางเลือกในการลงทุนว่าจะก่อสร้างโรงไฟฟ้าเพื่อนำมาขายให้กับตลาดกลางซื้อขายไฟฟ้านี้บนพื้นฐานของการแข่งขันอย่างเสรีและเป็นธรรม

3 การประกอบกิจการไฟฟ้าในมลรัฐแคลิฟอร์เนีย

ปัจจุบันอุตสาหกรรมไฟฟ้าในสหรัฐอเมริกามีการแข่งขันสูงมากขึ้น ในบางมลรัฐผู้บริโภคสามารถเลือกใช้บริษัทไฟฟ้าได้เอง¹⁶ จำนวนผู้ผลิตไฟฟ้าอิสระ (IPP) และตลาดกลางซื้อขายไฟฟ้า (Power Pool) ได้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว รวมทั้งผู้ผลิตไฟฟ้ารายใหญ่และผู้ผลิตรายย่อย

ในมลรัฐแคลิฟอร์เนียและมลรัฐทางตะวันออกเฉียงเหนือเป็นมลรัฐแรก ๆ ที่ได้รับอนุญาตให้ตั้งโรงไฟฟ้าอิสระและมีการปล่อยให้มีการแข่งขันการขายไฟฟ้าได้อย่างเสรีเพื่อเปิดโอกาสให้ผู้ซื้อไฟฟ้าได้มีทางเลือกในการใช้ไฟฟ้าอันมีผลมาจากการปฏิรูปกฎเกณฑ์การขายไฟฟ้าซึ่งกระทำโดย “คณะกรรมการข้อบังคับด้านพลังงานแห่งรัฐบาลกลาง” (Federal Energy Regulatory Commission : FERC) โดยการออกกฎเกณฑ์เพื่อใช้ในการจัดตั้งโรงไฟฟ้าอิสระ¹⁷

3.1 กระบวนการยื่นคำขอรับใบอนุญาตก่อสร้างโรงไฟฟ้า

ในปี พ.ศ. 2517 ได้มีการออกพระราชบัญญัติวอร์เรน อัลควิสท ค.ศ. 1974 (the Warren-Alquist Act of 1974) ขึ้นเพื่อเป็นการจัดตั้ง “คณะกรรมการพัฒนาและรักษาแหล่งพลังงานของมลรัฐ” (the State Energy Resources Conservation and Development Commission) หรือเรียกกันโดยทั่วไปว่า “คณะกรรมการพลังงานแห่งมลรัฐแคลิฟอร์เนีย” (the California Energy Commission) ประกอบด้วยกรรมการจำนวน 5 คน ซึ่งคัดเลือกมาจากผู้รับผิดชอบในด้านต่างๆ ได้แก่ ด้านวิเคราะห์คาดการณ์ปริมาณความต้องการใช้ไฟฟ้าในอนาคต, ด้านการสนับสนุนประสิทธิภาพของพลังงานไฟฟ้า, ด้านการให้อนุญาตให้สอดคล้องกับการคาดการณ์, ด้านเทคโนโลยีการผลิตไฟฟ้าในรูปแบบใหม่และการพัฒนาการใช้พลังงาน

¹⁶ http://www.eia.doe.gov/cnef/electricity/chg_stru_update/chapter2.html. **Executive Summary.** p.1. 15/6/47.

¹⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 2.

หมุนเวียน, ด้านการวางแผนรับมือสำหรับกรณีการเกิดเหตุฉุกเฉินด้านพลังงาน¹⁸

“คณะกรรมการพลังงานแห่งมลรัฐแคลิฟอร์เนีย” ทำหน้าที่และรับผิดชอบในการตรวจสอบและอนุญาตคำขอก่อสร้าง, ควบคุมการดำเนินกิจการและสั่งปิดกิจการของโรงไฟฟ้าพลังความร้อนที่มีขนาดตั้งแต่ 50 เมกะวัตต์ขึ้นไป รวมทั้ง การเดินท่อก๊าซธรรมชาติ, สายส่งไฟฟ้าจากโรงไฟฟ้าไปยังจุดเชื่อมกับระบบโครงข่ายพลังงานไฟฟ้า, ท่อส่งน้ำ, ถนนทางเข้าออกโรงไฟฟ้า ในมลรัฐแคลิฟอร์เนีย โดยหากเป็นการขออนุญาตเกี่ยวกับโรงไฟฟ้าประเภทพลังงานลม, พลังงานน้ำ และพลังงานแสงอาทิตย์แล้วจะไม่ต้องขออนุญาตจากคณะกรรมการนี้ แต่อาจต้องขออนุญาตจากหน่วยงานอื่นของมลรัฐ, องค์กรปกครองท้องถิ่น หรือรัฐบาลกลาง¹⁹ และในการให้หนังสืออนุญาตเกี่ยวกับโรงไฟฟ้างดงกล่าวได้กำหนดเป็นขั้นตอนให้แล้วเสร็จในเวลา 12 เดือน ในการให้อนุญาตจากแห่งเดียว ซึ่งเป็นไปตามพระราชบัญญัติว่าด้วยคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งมลรัฐแคลิฟอร์เนีย (the California Environment Quality Act : CEQA) และตามกฎหมายนี้ได้รวมถึงขั้นตอนการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพิจารณาอนุญาตโครงการโรงไฟฟ้าด้วย²⁰

ต่อมาเมื่อได้มีการผ่อนปรนข้อบังคับในการขออนุญาตประกอบกิจการไฟฟ้าโดยมีผลเริ่มใช้ตั้งแต่วันที่ 31 มีนาคม 2541 (ค.ศ. 1998) มีผลให้มีโครงการผลิตไฟฟ้าเสนอเข้ามาให้คณะกรรมการพลังงานแห่งมลรัฐ เพื่อพิจารณาอนุญาตตั้งแต่วันที่ 31 มีนาคม 2541 จนถึงเดือนมกราคม 2547 มีจำนวน 44 ราย มีกำลังการผลิตจำนวนถึง 18,399 เมกะวัตต์ โดยในจำนวนนี้ได้รับอนุมัติและขายไฟฟ้าได้แล้ว 24 ราย รวมกำลังการผลิตจำนวน 8,311 เมกะวัตต์ และได้รับอนุมัติแล้วและอยู่ในระหว่างก่อสร้างโรงไฟฟ้าจำนวน 10 ราย รวมกำลังการผลิตจำนวน 4,901 เมกะวัตต์ ส่วนที่เหลืออยู่ในระหว่างการพิจารณาทบทวนและหรืออาจไม่ได้รับอนุมัติ จำนวน 27 ราย รวมกำลังการผลิตจำนวน 9,720 เมกะวัตต์²¹

¹⁸ http://www.energy.ca.gov/sitting/guide_license_process.html. **Energy facilities licensing PROCESS**, p.1. 25/1/2005.

¹⁹ California Energy Commission. **ENERGY FACILITY LICENSING PROCESS**, November 2000, p.4.

²⁰ <http://www.energy.ca.gov/sittingcases/index.html>. **Energy facilities licensing PROCESS**, p.1. 25/1/2005.

²¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 1.

สำหรับขั้นตอนการขออนุญาตนั้นจะมีคณะทำงานของคณะกรรมการพลังงานของมลรัฐแคลิฟอร์เนียทำหน้าที่และดำเนินการตามขั้นตอนต่างให้แล้วเสร็จก่อนที่จะมีการนำเสนอเพื่อขออนุญาตในขั้นสุดท้ายจากคณะกรรมการพลังงานของมลรัฐแคลิฟอร์เนีย โดยขั้นตอนต่างๆ และการดำเนินการเป็นไปดังนี้

1. ผู้ที่มีสิทธิยื่นคำขอรับรอง

ได้แก่ ผู้พัฒนาโครงการโรงไฟฟ้าและ/หรือสายส่งไฟฟ้าที่จะต้องยื่นคำขอเพื่อการรับรอง (Application for Certification : AFC) ซึ่งคณะกรรมการพลังงานฯ มีอำนาจอนุญาตได้ดังนี้

- โรงไฟฟ้าพลังความร้อนที่มีกำลังผลิตตั้งแต่ 50 เมกะวัตต์ขึ้นไป
- สายส่งไฟฟ้าจากโรงไฟฟ้าพลังความร้อนซึ่งอยู่ในอำนาจของคณะกรรมการพลังงานฯ ไปถึงจุดเชื่อมกับระบบสายส่งไฟฟ้าที่มีอยู่ก่อนแล้ว
- อุปกรณ์อื่นๆที่เกี่ยวข้องกับโรงไฟฟ้าพลังความร้อน รวมทั้งท่อส่งเชื้อเพลิง, ท่อส่งน้ำและท่อระบายน้ำเสีย²²

2. การประชุมเบื้องต้น

พนักงานของคณะกรรมการพลังงานฯ จะสนับสนุนผู้ยื่นคำขอที่สามารถเป็นไปได้ให้ได้รับการจัดประชุมเบื้องต้นเพื่อทำความเข้าใจในขั้นตอนของการขออนุญาตและชี้แจงข้อมูล รวมทั้งพนักงานต้องการข้อมูลหรือเอกสารที่เป็นการเฉพาะของโครงการ²³

3. สถานที่ยื่นคำขอ

สำนักงานการประชุมของคณะกรรมการพลังงานของมลรัฐแคลิฟอร์เนีย²⁴

4. ข้อมูลและเอกสารที่ใช้ประกอบคำขอ

ผู้พัฒนาโครงการ/ผู้ยื่นคำขอ จะต้องเตรียม “คำขอเพื่อการรับรอง” (AFC) รวมทั้งต้องส่งข้อมูลประกอบการพิจารณาตามข้อบังคับการประชุมของคณะกรรมการพลังงานดังนี้

- รายละเอียดของโครงการ
- รายละเอียดของที่ตั้งโครงการ

²² เรื่องเดียวกัน, หน้า 4.

²³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 4.

²⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 4.

- รายละเอียดของโครงการ
- รายละเอียดของที่ตั้งโครงการ
- รายละเอียดทางด้านวิศวกรรมของโครงการ
- สายส่งไฟฟ้าและเส้นทางของสิ่งประกอบอื่นๆที่เกี่ยวกับโครงการ
- โครงการ, ที่ตั้ง และสถานที่สำรอง
- รายละเอียดของสิ่งแวดล้อมและผลกระทบที่คาดว่าจะมี รวมทั้งการสำรวจทางชีววิทยาในเวลาอันเหมาะสมของปี
- มาตรการบรรเทาผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่สำคัญ
- ข้อมูลที่จำเป็นสำหรับองค์กรท้องถิ่นในการควบคุมมลภาวะทางอากาศของท้องถิ่นเพื่อให้พิจารณาว่ามีการปฏิบัติตามข้อบังคับของท้องถิ่น
- ข้อมูลที่จำเป็นสำหรับคณะกรรมการควบคุมคุณภาพน้ำของภาค ในเรื่องปริมาณการปล่อยน้ำเสีย
- การปฏิบัติตามกฎหมาย, เทศบัญญัติ, ข้อบังคับ และมาตรฐานอื่นๆ
- ผลกระทบทางการเงินและประมาณการค่าใช้จ่ายของโครงการ
- กำหนดการการทำโครงการ²⁵

5. ค่าธรรมเนียม

คณะกรรมการพลังงานฯ ไม่เรียกเก็บค่าธรรมเนียมสำหรับขั้นตอนของ”คำขอเพื่อการรับรอง” (AFC)²⁶

6. ขั้นตอนการประเมินและขั้นตอนของ “คำขอสำหรับการรับรอง”

ในขั้นตอนของ “คำขอเพื่อการรับรอง” นี้ คณะทำงานของคณะกรรมการจะพิจารณาและเมื่อเห็นว่า โครงการเป็นไปโดยถูกต้องตามกฎหมาย, ผลกระทบร้ายแรงที่อาจมีขึ้นจะได้รับการแก้ไขได้, และโครงการไม่กระทบกับประสิทธิภาพและความมั่นคงของระบบไฟฟ้า แล้ว คณะทำงานฯ จึงจะทำความเห็นเสนอไปยังคณะกรรมการพลังงานฯ

คณะกรรมการพลังงานฯ เป็นหัวหน้าของตัวแทนกลุ่มต่างๆ ตามอำนาจของพระราชบัญญัติคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งแคลิฟอร์เนีย โดยคณะกรรมการพลังงานฯไม่ต้องจัดเตรียมรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมแต่มีการเตรียมเอกสารการประเมินโครงการโดยคณะทำงานของคณะกรรมการฯ และรายงานของคณะกรรมการชุดย่อยต่างๆ

²⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 5.

²⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 5.

สำหรับขั้นตอนในส่วนขอคำขอสำหรับการรับรองแบ่งเป็น 7 ขั้นตอน ดังนี้²⁷

6.1 ก่อนยื่นคำขอ

ในขั้นตอนนี้ คณะทำงานของคณะกรรมการพลังงานฯ จะช่วยให้มีการร่วมประชุมอย่างไม่เป็นทางการก่อนที่ผู้ยื่นคำขอจะยื่นคำขอจริง โดยให้มีการประชุมร่วมกันระหว่างผู้ยื่นคำขอ, คณะทำงานของคณะกรรมการพลังงานฯ, และตัวแทนองค์กรต่างๆ เพื่อพิจารณาร่วมกันเกี่ยวกับโครงการ, ขั้นตอนการประชุม, ความต้องการของการข้อมูลประกอบ และ ประเด็นสำคัญอื่นๆ รวมทั้งการเยี่ยมชมการปฏิบัติการของโรงงาน, สถานที่ก่อสร้าง, การประชุมร่วมกับประชาชน และทบทวนเอกสารเบื้องต้นของผู้ยื่นคำขอ

6.2 ยื่นคำขอ

ผู้ยื่นคำขอจะต้องส่งสำเนาคำขอเพื่อการรับรอง (AFC) จำนวน 125 ชุด ไปให้หน่วยงานลงทะเบียนของคณะกรรมการพลังงานฯ เพื่อให้หน่วยงานนี้จะได้ส่งต่อไปยัง คณะทำงานของคณะกรรมการพลังงานฯ, ตัวแทนที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการพิจารณาคำขอ, ห้องสมุดท้องถิ่น และผู้สนใจที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับกรณีนี้

6.3 ข้อมูลเพียงพอ

คณะทำงานของคณะกรรมการพลังงานฯ จะพิจารณาตรวจสอบความถูกต้องของคำขอเพื่อการรับรอง (AFC) ให้เป็นไปตามรายการตามข้อบังคับการประชุม โดยกระทำร่วมกับตัวแทนผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการทำโครงการ ได้แก่ คณะกรรมการควบคุมทรัพยากรของมลรัฐ, กรมคุ้มครองพันธุ์สัตว์และปลา, องค์กรควบคุมมลภาวะทางอากาศแห่งท้องถิ่น เป็นต้น ทั้งนี้คณะทำงานของคณะกรรมการพลังงานฯ จะต้องจัดทำเอกสารให้มีความสมบูรณ์เพียงพอเพื่อเสนอแก่คณะกรรมการพลังงานฯ ภายใน 30 วัน นับจากวันที่ได้รับคำขอ และคณะกรรมการพลังงานฯ จะต้องจัดให้มีการประชุมสาธารณะภายใน 45 วัน นับจากวันที่ได้รับคำขอ แต่ถ้าคณะกรรมการพลังงานฯ พบว่าคำขอที่ยื่นมานั้นยังไม่สมบูรณ์เพียงพอ ผู้ยื่นคำขอจะต้องจัดหาข้อมูลหรือเอกสารที่บกพร่องนั้นโดยต้องส่งเอกสารจำนวน 125 ชุด และเมื่อได้รับเอกสารข้อมูลเพิ่มเติมแล้ว คณะกรรมการพลังงานฯ จะต้องพิจารณาภายใน 30 วัน นับจากได้รับเอกสารข้อมูลเพิ่มเติม

6.4 หาข้อมูลเพิ่มเติม

คณะทำงานของคณะกรรมการพลังงานฯ จะเสาะหาข้อมูลที่เห็นว่ามีผล

²⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 6-8.

กระทบจากโครงการไม่ว่าจะเป็นข้อมูลจากผู้ยื่นคำขอ, ตัวแทนองค์กรอื่นๆ, หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง และในระหว่างนี้ คณะทำงานของคณะกรรมการพลังงานฯ จะจัดให้มีสัมมนาเชิงปฏิบัติการทางด้านเทคนิคและกระบวนการดำเนินงานในประเด็นต่างๆ ให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วม รวมทั้ง จัดทำข้อมูลเพื่อให้ประชาชนได้รับทราบด้วย

6.5 วิเคราะห์

คณะทำงานของคณะกรรมการพลังงานฯ ดำเนินการวิเคราะห์โครงการอย่างเป็นอิสระ โดยมุ่งทดสอบเรื่องผลกระทบสิ่งแวดล้อม, มาตรการลดผลกระทบสิ่งแวดล้อม และการพัฒนาแผนการดำเนินงาน

ในขั้นตอนนี้ คณะทำงานของคณะกรรมการพลังงานฯ จะจัดทำการประเมินผลโครงการเบื้องต้น, สัมมนาเชิงปฏิบัติการ และเมื่อการวิเคราะห์นี้ได้ผลสรุปแล้ว คณะทำงานของคณะกรรมการพลังงานฯ ก็จะออกหนังสือรับรองเพื่อเข้าสู่กระบวนการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนต่อไป

6.6 การรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน

ผู้ยื่นคำขอ, คณะทำงานของคณะกรรมการพลังงานฯ และตัวแทนขององค์กรที่รับผิดชอบ เสนอหนังสือรับรองการวิเคราะห์ 5 ขั้นตอน ต่อคณะอนุกรรมการพลังงาน (ประกอบด้วยคณะกรรมการพลังงานฯ จำนวน 2 คน) ซึ่งได้รับมอบหมายให้พิจารณาโครงการนี้ ทั้งนี้ ผู้ที่เกี่ยวข้องที่ให้ความสนใจและประชาชนสามารถให้ข้อมูลเป็นพยานหรือให้ความเห็นในการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนนี้ได้

6.7 การตัดสินใจ

คณะอนุกรรมการพลังงานฯ เตรียมการให้ผู้ทำหน้าที่ประธานคณะอนุกรรมการพลังงานฯ เพื่อการตัดสินใจภายหลังจากการหยุดการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนแล้ว โดยข้อตัดสินใจของประธานคณะอนุกรรมการพลังงานฯ จะถูกส่งไปให้ประชาชนได้พิจารณาทบทวนและให้ความเห็น แล้วจึงถูกส่งไปยังคณะกรรมการพลังงานฯ ของมลรัฐแคลิฟอร์เนีย (จำนวน 5 คน) เพื่อพิจารณาโดยคำขอเพื่อการรับรอง (AFC) จะได้รับการอนุญาตโดยมีเงื่อนไขหรือถูกปฏิเสธ

ทั้งนี้ ผู้ยื่นคำขออาจเริ่มลงมือก่อสร้างโรงไฟฟ้าได้ทันทีเมื่อได้รับอนุญาต²⁸

7. ระยะเวลาการตัดสินใจอนุญาต

กฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการพลังงานฯ ของมลรัฐแคลิฟอร์เนียจะต้องดำเนินการเกี่ยวกับคำขอเพื่อการรับรอง (AFC) ให้เป็นไปตามขั้นตอนที่มีมาตรฐาน, วิเคราะห์

²⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 8.

อย่างสมบูรณ์, มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและสัมมนาเชิงปฏิบัติการ และต้องมีการตัดสินใจในการอนุมัติคำขอให้แล้วเสร็จภายใน 12 เดือน นับจากวันที่ผู้ยื่นคำขอได้จัดหาข้อมูลให้เพียงพอแล้ว²⁹

8. กรณีที่คณะกรรมการพลังงานฯ ให้อนุญาตได้โดยระยะเวลาอันสั้น

ในบางกรณี คณะกรรมการพลังงานของมลรัฐแคลิฟอร์เนียอาจใช้เวลาในการตัดสินใจอนุญาตได้ภายในเวลา 6 เดือน ถ้าโครงการอยู่ในเงื่อนไขดังต่อไปนี้

- 8.1 โครงการมีคุณสมบัติครบหรืออยู่นอกเหนือหลักเกณฑ์ของการควบคุมคุณภาพอากาศขององค์กาท้องถิ่น, มลรัฐ และรัฐบาลกลางที่ไม่ต้องขออนุญาต, ใช้เทคโนโลยีในการควบคุมอย่างดีที่สุดตามที่หน่วยงานรัฐต้องการ, มีข้อตกลงในเรื่องการหักลบในการปล่อยอากาศเสียตามที่หน่วยงานรัฐต้องการแล้ว
- 8.2 โครงการไม่ก่อให้เกิดผลกระทบกับแหล่งน้ำ
- 8.3 โครงการได้ปฏิบัติตามการใช้ที่ดินที่ถูกต้องตามที่ผังเมืองกำหนด
- 8.4 โครงการไม่มีการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างมีนัยสำคัญหรือนานๆ ครั้งหรือไม่เป็นที่น่าอันตราย
- 8.5 โครงการไม่มีผลกระทบกับความมั่นคงของระบบไฟฟ้า

ทั้งนี้ ผู้ยื่นคำขอยังคงต้องยื่นเอกสารต่างๆ และมีขั้นตอนเช่นเดียวกับกรณีอนุญาตปกติแบบ 12 เดือน³⁰

9. สิทธิและหน้าที่ของผู้ได้รับอนุญาต

เมื่อได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการพลังงานฯ แล้ว ผู้ยื่นคำขอสามารถเริ่มการก่อสร้างได้ โดยต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่อนุญาต และอยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบของคณะกรรมการพลังงานฯ³¹

10. ความรับผิดชอบของคณะกรรมการพลังงานฯ ภายหลังจากให้การอนุญาต

ภายหลังจากให้การอนุญาต คณะกรรมการพลังงานฯ จะจัดตั้งระบบติดตามควบคุมเพื่อให้แน่ใจว่าสิ่งก่อสร้างได้สร้างขึ้นและดำเนินการได้โดยเป็นไปตาม

²⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 9.

³⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 9.

³¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 9.

11. ความรับผิดชอบของคณะกรรมการพลังงานฯ ภายหลังจากให้การอนุญาต

ภายหลังจากให้การอนุญาต คณะกรรมการพลังงานฯ จะจัดตั้งระบบติดตามควบคุมเพื่อให้แน่ใจว่าสิ่งก่อสร้างได้สร้างขึ้นและดำเนินการได้โดยเป็นไปตามมาตรฐานสิ่งแวดล้อม, สุขภาพและความปลอดภัยของประชาชน และเป็นไปตามเงื่อนไขอื่น ๆ ที่คณะกรรมการพลังงานฯ กำหนด³²

12. หน่วยงานอื่นที่ผู้ยื่นคำขอต้องติดต่อก่อนยื่นคำขอ

ก่อนยื่นคำขอต่อคณะกรรมการพลังงานฯ ผู้ยื่นคำขอจะต้องติดต่อกับหน่วยงานต่างๆที่เกี่ยวข้องก่อน ได้แก่ หน่วยควบคุมมลภาวะทางอากาศระดับท้องถิ่นและระดับภาค, คณะกรรมการควบคุมคุณภาพน้ำระดับภาค, กรมพัฒนาชุมชนเมือง เพื่อที่จะได้มีการปฏิบัติที่ถูกต้องตามกฎหมายท้องถิ่น, เทศบัญญัติ, กฎข้อบังคับ, มาตรฐาน, นโยบายและแผน ซึ่งจำเป็นต้องเตรียมไว้ใช้ประกอบคำขอเพื่อการรับรอง (AFC) ซึ่งเจ้าพนักงานของเมืองและท้องถิ่นสามารถให้ข้อมูลของชุมชนเพื่อประกอบการพิจารณาคำขอได้³³

3.2 ขอบเขตอำนาจในการพิจารณาอนุญาตก่อสร้างโรงไฟฟ้า

คณะกรรมการพลังงานของมลรัฐแคลิฟอร์เนียมีขอบอำนาจแต่เพียงผู้เดียวในการให้อนุญาตก่อสร้างโรงไฟฟ้าสำหรับโรงไฟฟ้าพลังความร้อนที่มีขนาดตั้งแต่ 50 เมกะวัตต์ขึ้นไป รวมทั้ง การเดินท่อก๊าซธรรมชาติ, สายส่งไฟฟ้าจากโรงไฟฟ้าไปยังจุดเชื่อมกับระบบโครงข่ายพลังงานไฟฟ้า, ท่อส่งน้ำ, ถนนทางเข้าออกโรงไฟฟ้า ในมลรัฐแคลิฟอร์เนีย แต่ถ้าหากเป็นการขออนุญาตเกี่ยวกับโรงไฟฟ้าที่มีขนาดเล็กกว่า 50 เมกะวัตต์ หรือโรงไฟฟ้าประเภทพลังงานลม, พลังงานน้ำ และพลังงานแสงอาทิตย์แล้วจะไม่ต้องขออนุญาตจากคณะกรรมการพลังงานฯ นี้ แต่อาจต้องขออนุญาตจากหน่วยงานอื่นของมลรัฐ, องค์กรปกครองท้องถิ่น หรือรัฐบาลกลาง³⁴

ในการให้อนุญาตของคณะกรรมการพลังงานของมลรัฐแคลิฟอร์เนียดังกล่าวเป็นการให้อนุญาตหรืออนุมัติแทนหน่วยงานท้องถิ่น, ภาค และมลรัฐ โดยเป็นไปตามขอบเขตที่กฎหมายของรัฐบาลกลางให้อำนาจไว้³⁵

³² เรื่องเดียวกัน, หน้า 10.

³³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 12.

³⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 10.

³⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 10.

สรุป การขออนุญาตเพื่อประกอบกิจการผลิตไฟฟ้าเพื่อจำหน่าย ผู้ลงทุนสามารถขออนุญาตได้จาก คณะกรรมการพลังงานของมลรัฐแคลิฟอร์เนีย โดยมีคณะทำงานของคณะกรรมการพลังงานของมลรัฐแคลิฟอร์เนียทำหน้าที่ในการเตรียมข้อมูลต่างๆ และสรุปผลเพื่อเสนอขออนุญาตต่อคณะกรรมการพลังงานของมลรัฐฯ โดยในกรณีทั่วไปจะใช้เวลาในการพิจารณาเพื่อออกหนังสืออนุญาตได้ภายใน 12 เดือน นับจากวันที่ผู้ยื่นคำขอได้จัดหาข้อมูลให้เพียงพอแล้ว และในกรณีที่โครงการของผู้ขออนุญาตเข้าหลักเกณฑ์พิเศษก็สามารถออกหนังสืออนุญาตได้ภายใน 6 เดือน นับจากวันที่ผู้ยื่นคำขอได้จัดหาข้อมูลให้เพียงพอ โดยการอนุญาตของคณะกรรมการพลังงานของมลรัฐฯ นี้จะรวมถึงการให้อนุญาตเดินท่อก๊าซธรรมชาติ, สายส่งไฟฟ้าจากโรงไฟฟ้าไปยังจุดเชื่อมกับระบบโครงข่ายพลังงานไฟฟ้า, ท่อส่ง น้ำ, ถนนทางเข้าออกโรงไฟฟ้า ด้วย และเป็นกรให้อนุญาตหรืออนุมัติแทนหน่วยงานท้องถิ่น, ภาค และมลรัฐ โดยเป็นไปตามขอบเขตที่กฎหมายของรัฐบาลกลางให้อำนาจไว้ ซึ่งผู้ขออนุญาตไม่ต้องไปดำเนินการขออนุญาตจากหน่วยงานของรัฐอื่นๆ อีก ทั้งนี้เพราะได้มีการดำเนินการในขั้นการทำงานโดยคณะทำงานของคณะกรรมการพลังงานของมลรัฐฯ แล้ว

4 การขายไฟฟ้า

4.1 การขายไฟฟ้าระหว่างมลรัฐ

ประเทศสหรัฐอเมริกา มีกฎหมายใช้บังคับโดยมีการแบ่งกฎหมายออกเป็น 3 ระดับ ได้แก่ กฎหมายที่ออกโดยรัฐบาลกลางเพื่อใช้บังคับกับทุกมลรัฐ, กฎหมายที่ออกโดยมลรัฐเพื่อใช้บังคับภายในมลรัฐ และกฎหมายที่ออกโดยท้องถิ่นเพื่อใช้บังคับภายในท้องถิ่น

ผู้ประกอบการผลิตไฟฟ้า, ผู้จัดส่ง, หรือผู้ดำเนินการจัดจำหน่ายกระแสไฟฟ้า ซึ่งประกอบการผลิตไฟฟ้าในรูปแบบของการเป็นผู้ขายส่งระหว่างรัฐ และผู้บริการจัดส่งกระแสไฟฟ้าระหว่างรัฐจะต้องอยู่ภายใต้ข้อบังคับของรัฐบาลกลาง โดยมี “คณะกรรมการข้อบังคับด้านพลังงานแห่งรัฐบาลกลาง” (Federal Energy Regulatory Commission : FERC) เป็นผู้ทำหน้าที่รับผิดชอบ

คณะกรรมการข้อบังคับด้านพลังงานแห่งรัฐบาลกลาง (FERC) จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติการปฏิบัติและผลการปฏิบัติงานของรัฐบาล ค.ศ. 1993 (the Government Performance and Results Act of 1993)³⁶ โดยการแต่งตั้งของประธานาธิบดีด้วยการเสนอและด้วยความยินยอมของสภาสูงของรัฐสภาสหรัฐอเมริกา มีจำนวน 5 คน

³⁶ <http://www.ferc.gov/about/strat-does.asp>. **FERC: Strategic Documents.** FERC. November 19, 2003.

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการข้อบังคับด้านพลังงานแห่งรัฐบาลกลาง เป็นไปตามพระราชบัญญัติพลังงานแห่งรัฐบาลกลาง ค.ศ. 1935 (the Federal Power Act of 1935 : FPA) และพระราชบัญญัตินโยบายข้อบังคับด้านสาธารณูปโภค ค.ศ. 1978 (the Public Utility Regulatory Policies Act 1978 : PURPA) ดังนี้

1) พระราชบัญญัติพลังงานแห่งรัฐบาลกลาง ค.ศ. 1935 (FPA)³⁷

- กำหนดอัตรา, ระยะเวลา และเงื่อนไขสำหรับการขายส่งไฟฟ้าและการให้บริการสายส่งไฟฟ้าระหว่างมลรัฐ โดยอัตราค่าไฟฟ้าและค่าบริการการใช้สายส่งที่ยุติธรรมและสมเหตุสมผล และไม่เป็นการเลือกปฏิบัติและให้สิทธิพิเศษเป็นการเฉพาะราย

- ให้อนุญาต, ยกเลิก หรือกำหนดเงื่อนไขในการขออนุญาตโอนสิทธิในการควบคุมกิจการไฟฟ้าสาธารณูปโภคเพื่อการควบรวมบริษัท, รวมงบทางการเงิน หรือทำข้อผูกพันอื่นที่คล้ายคลึงกันนี้ โดยการขอดำเนินการดังกล่าวจะต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ของสาธารณะ

- ให้อนุญาต หรือยกเลิกการทำธุรกรรมทางการเงินของกิจการไฟฟ้า และธุรกรรมทางการเงินจะต้องด้วยเหตุผลเพื่อประโยชน์สาธารณะ, สำคัญหรือสมควรสำหรับหรือเข้ากับแผนการปฏิบัติของผู้ขออนุญาตให้บริการเพื่อกิจการไฟฟ้าสาธารณูปโภค

- ตามกฎหมายฉบับนี้ได้ให้คำนิยาม “การขายส่ง” ว่าหมายถึง การขายไฟฟ้าให้แก่บุคคลใดๆ เพื่อให้เขาไปขายปลีก ซึ่งมีผลให้อัตราค่าไฟฟ้าของการขายส่งจะต้องได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการข้อบังคับด้านพลังงานฯ³⁸

- ตามกฎหมายฉบับนี้ได้ให้อำนาจคณะกรรมการข้อบังคับด้านพลังงานฯ เป็นผู้กำหนดว่ากิจการใดเป็นกิจการสาธารณูปโภค และผู้ผลิตไฟฟ้าอิสระ (IPP) ที่ผลิตไฟฟ้าเพื่อขายผู้อื่น และการขายส่งไฟฟ้าไปให้ผู้อื่นที่อยู่ต่างมลรัฐถือว่าเป็นกิจการสาธารณูปโภค จึงต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของคณะกรรมการข้อบังคับด้านพลังงานฯ แต่หากผลิตไฟฟ้าขึ้นใช้เองจะไม่ต้องนำหลักเกณฑ์ของคณะกรรมการข้อบังคับด้านพลังงานฯ มาใช้³⁹

³⁷ [http://www.hemplinglaw.com/topics/overview of Public Utility Regulation, Electricity Regulation: An Overview](http://www.hemplinglaw.com/topics/overview%20of%20Public%20Utility%20Regulation,%20Electricity%20Regulation:%20An%20Overview), FPA section 203-205, p.2.

³⁸ Law of Independent Power (Environmental Law Series), West, a Thomson business, Steven Ferry, p.5-25.

³⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 5-41.

2) พระราชบัญญัตินโยบายข้อบังคับด้านสาธารณูปโภค ค.ศ. 1978 (PURPA)⁴⁰

ภายใต้กฎหมายฉบับนี้ คณะกรรมการข้อบังคับด้านพลังงานแห่งรัฐบาลกลางให้การรับรองเป็นพิเศษสำหรับรูปแบบการผลิตไฟฟ้าสาธารณูปโภคที่มีคุณสมบัติพิเศษ (Qualifying Facilities : QF) หากเป็นการผลิตไฟฟ้าแบบพลังความร้อนร่วมหรือพลังงานทดแทนตามที่เป็นไปตามเงื่อนไขที่คณะกรรมการข้อบังคับด้านพลังงานฯ กำหนด และ QF ที่เป็นเจ้าของโรงไฟฟ้าจะได้ประโยชน์ ดังนี้

- มีสิทธิซื้อไฟฟ้าจาก QF อื่นที่ผลิตไฟฟ้าขายโดยได้รับยกเว้นค่าใช้จ่ายที่หลีกเลี่ยงได้ซึ่งคำนวณให้โดยคณะกรรมการข้อบังคับด้านพลังงานฯ
- ได้รับการยกเว้นจากการกำหนดอัตราค่าขายไฟฟ้าของคณะกรรมการข้อบังคับด้านพลังงานฯ
- ได้รับการยกเว้นจากการต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติบริษัทโฮลดิ้งด้านไฟฟ้าสาธารณูปโภค

สรุป ผู้ผลิตไฟฟ้าอิสระ (IPP) ที่ผลิตไฟฟ้าเพื่อขายส่งไปให้ผู้อื่นที่อยู่ต่างมลรัฐถือว่าเป็นกิจการสาธารณูปโภคที่ต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของคณะกรรมการข้อบังคับด้านพลังงานแห่งรัฐบาลกลาง

4.2 การขายไฟฟ้าภายในมลรัฐแคลิฟอร์เนีย

มลรัฐต่างๆ ทุกมลรัฐ ยกเว้นมลรัฐเนบราสก้า ได้รับอนุญาตจากกฎหมายของรัฐบาลกลาง โดยให้คณะกรรมการบริการสาธารณะ (Public Service Commission : PSC) มีอำนาจควบคุมกิจการไฟฟ้าสาธารณูปโภคภายในรัฐนั้นๆ ในจำนวน 49 มลรัฐจะทำการควบคุมกิจการไฟฟ้าสาธารณูปโภคที่นักลงทุนเป็นเจ้าของ (Private Investor-Owned Utilities)⁴¹ ดังนั้น มลรัฐแคลิฟอร์เนียจึงเป็นมลรัฐหนึ่งที่ได้รับอนุญาตดังกล่าวด้วย

สำหรับมลรัฐแคลิฟอร์เนีย มี “คณะกรรมการพลังงานแห่งมลรัฐแคลิฟอร์เนีย”

⁴⁰[http://www.hemplinglaw.com/topics/overview of Public Utility Regulation](http://www.hemplinglaw.com/topics/overview_of_Public_Utility_Regulation). **Electricity Regulation: An Overview**. FPA section 203-205, p.2.

⁴¹http://www.eia.doe.gov/cnef/electricity/chg_stru_update/chapter2.html. **Executive Summary**. p.1, 15/6/47.

(the California Energy Commission) เป็นผู้รับผิดชอบ โดยหลักเกณฑ์ที่แต่ละมลรัฐได้ออกเป็นกฎหมายและข้อกำหนดเพื่อควบคุมและดูแลการผลิตและจำหน่ายปลีกกระแสไฟฟ้าได้แก่

- 1) การให้สิทธิพิเศษเป็นการผูกขาดแต่เพียงผู้เดียว (Franchises) ให้กับผู้ประกอบการไฟฟ้าสาธารณูปโภค
- 2) กำหนดว่า เมื่อใดควรจะให้มีการแข่งขันเพื่อได้สิทธิพิเศษในการทำกิจการไฟฟ้าสาธารณูปโภค
- 3) กำหนดอัตราขายปลีกกระแสไฟฟ้า
- 4) ให้การอนุมัติโครงสร้างทางการเงินของผู้ประกอบการไฟฟ้าสาธารณูปโภค
- 5) ให้การอนุมัติการรวบรวม, การเข้าซื้อกิจการ, และการปลดหนี้ของกิจการไฟฟ้าสาธารณูปโภค
- 6) พิจารณาเพื่อออกหนังสืออนุญาตเกี่ยวกับไฟฟ้าสาธารณูปโภคต่างๆ ทั้งที่เป็นการผลิตไฟฟ้า, การส่งไฟฟ้า และการจำหน่ายไฟฟ้าให้แก่ผู้บริโภครายย่อย
- 7) กำหนดมาตรฐานและอนุมัติการเข้าไปรับช่วงดำเนินกิจการไฟฟ้า
- 8) กำหนดและบังคับให้การขายปลีกกระแสไฟฟ้าอยู่ในคุณภาพที่กำหนด
- 9) กำหนดและบังคับให้การขายปลีกกระแสไฟฟ้าเป็นไปตามมาตรฐานในการคุ้มครองผู้บริโภค
- 10) เป็นผู้รักษาผลประโยชน์แทนมลรัฐตามกระบวนการของรัฐบาลกลาง
- 11) กำหนดอัตราค่าใช้จ่ายที่หลีกเลี่ยงได้สำหรับกิจการไฟฟ้าสาธารณูปโภคที่มีคุณสมบัติที่กำหนดตาม PURPA ในการขายกระแสไฟฟ้าให้กับกิจการไฟฟ้ารายอื่น⁴²

สรุป การประกอบกิจการไฟฟ้าในมลรัฐแคลิฟอร์เนียโดยผู้ลงทุนเอกชนนั้น สามารถกระทำได้โดยเมื่อ “คณะกรรมการพลังงานแห่งมลรัฐฯ” ประกาศเปิดให้มีการแข่งขันเพื่อให้สิทธิ

⁴²[http://www.hemplinglaw.com/topics/overview of Public Utility Regulation](http://www.hemplinglaw.com/topics/overview_of_Public_Utility_Regulation). **Electricity Regulation: An Overview**. FPA section 203-205, p.1.

พิเศษในการทำกิจการไฟฟ้าสาธารณูปโภค และการประกอบกิจการไฟฟ้าจะเป็นในลักษณะของผู้ผลิตไฟฟ้าอิสระซึ่งสามารถยื่นคำขออนุญาตได้จาก “คณะกรรมการพลังงานแห่งมลรัฐ” โดยมีขั้นตอนการให้อนุญาตไม่เกิน 12 เดือน นับจากวันที่มีข้อมูลครบถ้วน หรืออาจให้อนุญาตได้ภายใน 6 เดือน นับจากวันที่มีข้อมูลครบถ้วนหากเป็นโครงที่เข้าลักษณะพิเศษที่กำหนดไว้ ทั้งนี้ เป็นการขออนุญาตจากหน่วยงานนี้แห่งเดียวโดยไม่ต้องขออนุญาตจากหน่วยงานอื่นอีก สำหรับการขายไฟฟ้าภายในมลรัฐ แต่หากเป็นการขายส่งไฟฟ้าไปยังมลรัฐอื่นก็จะต้องขออนุญาตจาก “คณะกรรมการข้อบังคับด้านพลังงานแห่งรัฐบาลกลาง : FERC” ด้วย

บทที่ 5

วิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายของผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชน

จากบทที่ 3 ข้อ 3.5 ได้แสดงให้เห็นถึงการที่ผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนจะต้องปฏิบัติตามหรือเข้ามาเกี่ยวข้องกับกฎหมายฉบับต่าง ๆ จำนวนหลายฉบับ ซึ่งต่อไปนี้จะขอวิเคราะห์ถึงปัญหาและอุปสรรคที่ผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนต้องประสบอันเนื่องมาจากกฎหมายข้างต้น ซึ่งแบ่งออกได้เป็นปัญหาหลักๆ 3 ข้อ ดังนี้

1. กิจการผลิตไฟฟ้าโดยเอกชนต้องขอใบอนุญาตต่าง ๆ จากหน่วยงานของรัฐที่มีอยู่หลายหน่วยงานตามกฎหมายแต่ละฉบับ ทำให้มีขั้นตอนหลายขั้นตอนที่ต้องทำต่อเนื่องกันไปหรือทำพร้อมกันไป ซึ่งบางหน่วยงานมีความซ้ำซ้อนกันและบางหน่วยงานอาจไม่มีความจำเป็นต้องเข้ามาควบคุมกิจการผลิตไฟฟ้า
2. กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน
3. ภาครัฐไม่มีนโยบายที่แน่นอนในเรื่องของระยะเวลาและปริมาณการรับซื้อไฟฟ้าจากผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชน

1. กิจการผลิตไฟฟ้าโดยเอกชนต้องขอใบอนุญาตต่าง ๆ จากหน่วยงานของรัฐที่มีอยู่หลายหน่วยงานตามกฎหมายแต่ละฉบับ ทำให้มีขั้นตอนหลายขั้นตอนที่ต้องทำต่อเนื่องกันไปหรือทำพร้อมกันไป ซึ่งบางหน่วยงานมีความซ้ำซ้อนกันและบางหน่วยงานอาจไม่มีความจำเป็นต้องเข้ามาควบคุมกิจการผลิตไฟฟ้า

1.1) ขั้นตอนการขออนุญาตมีหลายขั้นตอน

ในขั้นตอนการขออนุญาตต่าง ๆ จากหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ได้รับใบอนุญาตและสัมปทานได้ครบถ้วนตามที่ กฟผ. กำหนดในเงื่อนไขในการรับซื้อไฟฟ้าจากผู้ผลิตไฟฟ้าประเภท IPP (Request for Proposals) และประเภท SPP มีหลายขั้นตอนโดยต้องยื่นขออนุญาตตามกฎหมาย 7 ฉบับ แบ่งเป็น 4 ขั้นตอนตามที่ได้อธิบายมาแล้วในข้อ 3.5 ข. “ขั้นตอนการขออนุญาต” ซึ่งสรุปได้ว่าการขออนุญาตจะต้องกระทำเป็นลำดับก่อนหลังโดยไม่สามารถยื่นคำขออนุญาตได้พร้อมกันทั้ง 7 อย่าง โดยการขออนุญาตจะเริ่มจากการนำผลการจ้างทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม มายื่นขออนุมัติต่อสำนักนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพื่อให้ได้รับอนุมัติก่อน แล้วจึงนำผลนี้ไปใช้ประกอบการยื่นคำขอใบอนุญาตก่อสร้างอาคารต่อองค์กรปกครองท้องถิ่นและใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานยื่นต่อกรมโรงงานอุตสาหกรรมซึ่งทั้ง 2 ใบอนุญาตนี้สามารถยื่นได้พร้อมกัน ทั้งนี้ ในส่วนของการขอใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานนี้อาจต้องมีการทำประชาพิจารณ์ก็ได้หากผู้มี

สิทธิได้รับร้องขอให้ทำ และในระหว่างรอรับใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานหากได้รับใบอนุญาตก่อสร้างซึ่งโดยปกติจะใช้เวลาในการอนุญาตน้อยกว่าใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงาน ก็สามารถนำใบอนุญาตก่อสร้างและรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่ได้รับอนุมัติแล้ว ไปยื่นขอสัมปทานประกอบกิจการไฟฟ้าต่อกรมธุรกิจพลังงานได้ และต่อมาเมื่อได้รับใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานแล้ว จึงจะเริ่มลงมือก่อสร้างโรงไฟฟ้าได้ ในระหว่างก่อสร้างก็ควรจะได้รับสัญญาสัมปทานประกอบกิจการไฟฟ้าแล้ว ต่อมาเมื่อการก่อสร้างใกล้จะแล้วเสร็จอีกประมาณ 2 เดือน ก็ควรยื่นขออนุญาตผลิตพลังงานควบคุมต่อกรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน พร้อมกับการขออนุญาตขนานเครื่องกำเนิดไฟฟ้าเข้าระบบของการไฟฟ้า ทั้งนี้ เมื่อการก่อสร้างแล้วเสร็จจะต้องนำเจ้าหน้าที่จาก 3 หน่วยงานมาตรวจเพื่อให้ได้รับหนังสืออนุญาตให้เริ่มประกอบกิจการโรงงาน จากกรมโรงงานอุตสาหกรรม, หนังสืออนุญาตให้จำหน่ายกระแสไฟฟ้า จากกรมธุรกิจพลังงาน และหนังสืออนุญาตให้เดินเครื่องกำเนิดไฟฟ้า จากกรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน

ทั้งนี้ ขั้นตอนในทางปฏิบัติจริงมักจะมีการแก้ไขเอกสารหรือการแก้ไขเพิ่มเติมข้อมูลให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้นหรือเพื่อให้เจ้าหน้าที่ที่มีความเข้าใจมากขึ้น และในการประกอบกิจการผลิตไฟฟ้านี้ยังมีภาระที่จะต้องขออนุญาตตามกฎหมายอื่น ๆ อีกหลายฉบับซึ่งจะทำให้เกิดความยุ่งยากซับซ้อนขึ้นไปอีก ได้แก่ การขอเพิกถอนทางสาธารณะต่อกรมที่ดิน, การขอใช้ลุ่มน้ำสาธารณะหรือทางสาธารณะต่อองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น, การขออนุญาตก่อสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำต่อกรมเจ้าท่า, การขออนุญาตเดินท่อก๊าซหรือสายส่งไฟฟ้าผ่านทางหลวงต่อกรมทางหลวง, การขออนุญาตตั้งถังน้ำมันต่อกรมโยธาธิการ เป็นต้น

ดังนั้น หากผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนสามารถยื่นขอใบอนุญาตจำนวน 5 อย่างได้ก่อนพร้อมกันในลักษณะของการพิจารณาของหน่วยราชการพิจารณาขนานกันไป ได้แก่ การขออนุมัติรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม, ใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร, ใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงาน, สัมปทานประกอบกิจการไฟฟ้า, การทำประชาพิจารณ์ โดยไม่ต้องรอผลอนุมัติรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมเพื่อมาใช้ประกอบใบอนุญาตก่อสร้างอาคารและใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานในเบื้องต้นแต่ให้นำมาใช้ประกอบการพิจารณาเมื่อทราบผลรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมแล้ว ก็จะมีผลให้ผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนสามารถเริ่มลงมือก่อสร้างได้เร็วขึ้น 60-90 วัน เนื่องจากไม่ต้องรอผลอนุมัติรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมเพราะจะทำให้ได้รับใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานเร็วขึ้นนั่นเอง แม้จะมีการทำประชาพิจารณ์ก็ตาม อีกทั้งการให้สัมปทานประกอบกิจการไฟฟ้าก็จะสามารถเสร็จสิ้นเร็วขึ้น 60-90 วัน เช่นกันด้วยเหตุผลเดียวกัน ส่วนใบอนุญาตอีก 2 ใบ ได้แก่ ใบอนุญาตผลิตพลังงานควบคุม และใบอนุญาตขนานเครื่องกำเนิดไฟฟ้าเข้าระบบไฟฟ้าของ กฟผ. นั้นเป็นเรื่องของการออกใบอนุญาตเมื่อการก่อสร้างแล้วเสร็จแล้วซึ่งไม่มีผลกระทบต่อระยะเวลาการก่อสร้าง

1.2) การขออนุญาตมีความซ้ำซ้อนหรือการขออนุญาตบางอย่างอาจไม่มีความจำเป็น

ในการขอรับใบอนุญาตตามกฎหมาย 7 ฉบับ บางฉบับเป็นกฎหมายที่บัญญัติขึ้นมาจำนวนมากแล้วและไม่ได้มีการปรับปรุงหรือแก้ไขให้เหมาะสมกับสภาพการปัจจุบัน หรือบางฉบับก็เป็นการบัญญัติวิธีการให้เอกชนปฏิบัติซ้ำซ้อนกัน ที่สำคัญ ได้แก่

(1) ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 58

เป็นกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการค้าขายอันกระทบถึงความปลอดภัยและผาสุกแห่งสาธารณชน และโดยที่การประกอบกิจการไฟฟ้าโดยภาคเอกชนถือเป็นการกิจการไฟฟ้าที่จะต้องขออนุญาตผลิตหรือขอสัมปทานผลิตไฟฟ้าจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (ปัจจุบันเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงาน) ซึ่งกฎหมายนี้บัญญัติขึ้นเมื่อ 26 มกราคม 2515 ก็เพื่อให้เอกชนสามารถผลิตกระแสไฟฟ้าขายได้ในเขตพื้นที่ที่รัฐยังไม่สามารถเข้าไปให้บริการกระแสไฟฟ้าแก่ประชาชนได้ โดยกฎหมายฉบับนี้ต้องการควบคุมการผลิตและการขายกระแสไฟฟ้าของผู้ได้รับสัมปทานให้แก่ประชาชนรายย่อยที่อยู่ในเขตสัมปทานซึ่งเหมาะกับสภาพบ้านเมืองในขณะนั้น มิได้มีเจตนารวมไปถึงการส่งเสริมบทบาทของภาคเอกชนในการประกอบกิจการไฟฟ้าโดยการผลิตเพื่อขายเข้าระบบของ กฟผ. ในลักษณะของผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนรายใหญ่ (Independent Power Producer : IPP) เพราะการขายเข้าระบบของ กฟผ. ไม่มีเขตพื้นที่ในการจำหน่ายให้แก่ประชาชนเลย และสถานที่ตั้งโรงไฟฟ้าของเอกชนจะตั้งอยู่ในพื้นที่ใดนั้นก็ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขในประกาศรับซื้อไฟฟ้าของ กฟผ. ว่าต้องการให้มีกำลังผลิตไฟฟ้าเข้าเสริมในพื้นที่ใดของประเทศจึงจะเหมาะสมและเข้ากับระบบสายส่งไฟฟ้าของ กฟผ. ที่มีอยู่ได้ อีกทั้งการจะรับซื้อไฟฟ้าจำนวนเท่าใดก็ขึ้นอยู่กับการคาดการณ์ของ กฟผ. และสำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน (สนพ.) โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ (กพช.) ซึ่งมีคณะกรรมการบริหารนโยบายพลังงาน (กบง.) เป็นผู้ช่วยกลั่นกรองและเสนอแนะ, รับผิดชอบในเรื่องของพลังงานไฟฟ้าของประเทศและกำกับการเปลี่ยนแปลงของอัตราค่าไฟฟ้าตามสูตรการปรับค่าไฟฟ้าอัตโนมัติ ซึ่งเป็นอำนาจตามที่บัญญัติไว้ใน พ.ร.บ.คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ดังนั้นการให้อนุญาตหรือการให้สัมปทานประกอบกิจการไฟฟ้าจึงเป็นการซ้ำซ้อนกับ พ.ร.บ. ฉบับนี้ที่บัญญัติขึ้นมาใหม่และมุ่งส่งเสริมให้เอกชนสามารถประกอบกิจการไฟฟ้าได้เหมาะสมกว่า โดยเมื่อใดที่ “คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ” มีมติและสั่งการให้ กฟผ. รับซื้อไฟฟ้าจากผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชน ก็เป็นการที่รัฐยินยอมให้เอกชนเข้ามาดำเนินกิจการในส่วนนี้แทนรัฐ ซึ่งก็เปรียบได้เท่ากับเป็นการให้สัมปทานแต่ก็ไม่ควรจะเรียกว่าสัมปทานเพราะเป็นการยินยอมให้เอกชนผลิตไฟฟ้าแทนและขายให้กับรัฐโดยทำสัญญาซื้อขายระยะยาวกันไว้ ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงเห็นได้ชัดเจนว่า การที่จะให้ผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนต้องไปขออนุญาตหรือขอสัมปทานประกอบ

กิจการไฟฟ้าอีกจึงเป็นการซ้ำซ้อนกับการที่ได้ทำสัญญาซื้อขายไฟฟ้ากับ กฟผ. ไว้แล้ว อีกทั้งความซ้ำซ้อนนี้ก็ทำให้ผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนไม่สามารถดำเนินโครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้าหากได้ทำสัญญาซื้อขายไฟฟ้ากับ กฟผ. ไว้แล้วแต่ไม่ได้รับสัมปทานประกอบกิจการไฟฟ้าจากกระทรวงพลังงานก็ไม่สามารถจำหน่ายไฟฟ้าได้เพราะจะมีความผิดตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 58 อีกทั้งสถาบันการเงินจะไม่ยอมปล่อยเงินกู้ให้กับผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนในการที่จะนำเงินกู้จากสถาบันการเงินส่วนหนึ่งมาเพื่อสมทบทุนเป็นค่าใช้จ่ายในการก่อสร้างนอกเหนือจากเงินทุนที่อาจจะดมมาจากตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยในรูปของการออกหุ้นเพิ่มทุนหรือการออกหุ้นกู้แล้วแต่กรณี และเงินลงทุนส่วนอื่นที่มีอยู่แล้ว อีกทั้งหากพิจารณาถึงวัตถุประสงค์ของประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 นี้ที่ต้องการควบคุมการค้าขายอันกระทบถึงความปลอดภัยและผาสุกแห่งสาธารณชนแล้วจะยิ่งเห็นได้ว่าไม่มีความจำเป็นในการนำมาใช้กับกรณีของผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนรายใหญ่ (Independent Power Producer : IPP) เพราะเป็นการขายไฟฟ้าเข้าระบบของ กฟผ. แต่เพียงรายเดียวโดยไม่ได้เป็นการขายให้กับประชาชนรายหลังคาเรือน จึงไม่มีผลกระทบต่อความปลอดภัยและผาสุกของสาธารณชน โดยในเรื่องความปลอดภัยก็ได้ถูกควบคุมโดยกรมโรงงานอุตสาหกรรมในเรื่องของความปลอดภัยของหม้อน้ำ ส่วนเรื่องความปลอดภัยของระบบไฟฟ้านั้นก็จะมีผลกระทบต่อสาธารณชนเพราะระบบไฟฟ้าของผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนจะมีการต่อเชื่อมเข้ากับระบบไฟฟ้าของ กฟผ. ซึ่งต่างก็มีระบบป้องกันไฟฟ้าอยู่แล้วจึงไม่กระทบไปถึงบ้านเรือนของประชาชน ดังนั้น จึงสามารถกล่าวได้ว่า ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 ในส่วนที่เกี่ยวกับสัมปทานผลิตไฟฟ้านี้ ได้บัญญัติขึ้นมานานแล้วซึ่งเหมาะสมกับยุคสมัยนั้นแต่เมื่อต่อมาได้มี พ.ร.บ. คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งเป็นกฎหมายฉบับที่ใหม่กว่าและมีบทบัญญัติที่ให้อำนาจ กพช. ในการเสนอนโยบายและแผนการบริหารและพัฒนาพลังงานของประเทศต่อคณะรัฐมนตรี ซึ่งการส่งเสริมให้เอกชนสามารถประกอบกิจการไฟฟ้าได้ ก็เป็นนโยบายหนึ่งที่คณะรัฐมนตรีได้ได้อนุมัติไว้ และอาจเรียกได้ว่าเป็นกฎหมายที่มีความเหมาะสมยิ่งกว่า จึงถือว่าประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 มีความซ้ำซ้อนกับ พ.ร.บ. คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และเมื่อได้นำบทบัญญัติของ พ.ร.บ. คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาใช้กับกรณีของผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนรายใหญ่ (Independent Power Producer : IPP) แล้ว จึงไม่มีความจำเป็นที่จะต้องนำประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 ในส่วนที่เกี่ยวกับสัมปทานผลิตไฟฟ้ามาใช้กับกรณีนี้ อีกเพราะจะก่อให้เกิดความซ้ำซ้อนโดยไม่จำเป็นต้องมีการให้สัมปทานประกอบกิจการไฟฟ้าอีก

สำหรับกรณีผู้ผลิตไฟฟ้ารายเล็ก (Small Power Producer : SPP) นั้นจะมีความแตกต่างจากผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนรายใหญ่ (Independent Power Producer : IPP) โดยผู้ผลิตไฟฟ้าขนาดเล็กจะมีการผลิตกระแสไฟฟ้าหรือมีการผลิตกระแสไฟฟ้าและไอน้ำเพื่อจำหน่ายกระแสไฟฟ้าให้กับ กฟผ. ในจำนวนไม่เกิน 90 เมกกะวัตต์ และส่วนที่ผลิตได้เกินจะมีการขายให้กับกลุ่มอุตสาหกรรมที่อยู่ใกล้เคียง เช่นนี้จึงเป็นกรณีที่ได้กล่าวมาที่มีการจำหน่าย

กระแสไฟฟ้าในเขตพื้นที่ซึ่งต้องได้รับสัมปทานในการผลิตไฟฟ้าเพื่อจำหน่าย ดังนั้น จึงสมควรที่จะต้องมีการควบคุมมิให้เกิดการทับซ้อนของพื้นที่จำหน่ายกระแสไฟฟ้าเกิดขึ้น แต่อย่างไรก็ตาม การให้สัมปทานการประกอบกิจการไฟฟ้าของกระทรวงพลังงานในลักษณะของเขตพื้นที่จำหน่ายไฟฟ้านั้น จะพิจารณาจากการที่ผู้ผลิตไฟฟ้ารายเล็กต้องมีการตกลงทำสัญญาซื้อขายไฟฟ้ากับลูกค้าได้ก่อนและนำสัญญามาแสดงต่อกระทรวงพลังงานจึงจะกำหนดให้พื้นที่ของลูกค้ารายนั้นๆ เป็นเขตพื้นที่ให้สัมปทาน ทั้งนี้ในส่วนของการที่ กฟผ.สามารถรับซื้อกระแสไฟฟ้าจากผู้ผลิตไฟฟ้าขนาดเล็กได้นั้นก็เกิดจากคณะกรรมการบริหารนโยบายพลังงาน (กบง.) โดยมีสำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน (สนพ.) เป็นฝ่ายเลขานุการ เป็นผู้เสนอขอความเห็นชอบต่อคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ (กพช.) ซึ่งเป็นไปตามนโยบายที่จะสนับสนุนให้มีการใช้พลังงานนอกูปแบบและต้นพลังงานพลอยได้ในประเทศให้เกิดประโยชน์มากยิ่งขึ้น และเป็นการแบ่งเบาภาระการลงทุนของรัฐได้อีกทางหนึ่ง ดังนั้น ในกรณีของผู้ผลิตไฟฟ้ารายเล็กจึงยังคงต้องนำบทบัญญัติของประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 ในส่วนที่เกี่ยวกับสัมปทานผลิตไฟฟ้ามาใช้บังคับอยู่ต่อไป แต่กระนั้นก็ดี ในเรื่องกำลังการผลิตไฟฟ้าของประเทศซึ่งดูแลโดย สนพ. อาจมีความซ้ำซ้อนกับการให้สัมปทานการประกอบกิจการไฟฟ้าซึ่งควบคุมดูแลโดยกรมธุรกิจพลังงาน กระทรวงพลังงานซึ่งทั้ง สนพ. และกรมธุรกิจพลังงานในปัจจุบันต่างก็สังกัดกระทรวงพลังงานเช่นเดียวกัน

(2) พระราชบัญญัติการพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน พ.ศ. 2535

เป็นกฎหมายที่ให้อำนาจในการกำหนดเป็นพระราชกฤษฎีกาว่าพลังงานชนิดใดเป็นพลังงานควบคุมซึ่งต้องปฏิบัติตามกฎหมายฉบับนี้ และโดยที่ได้กำหนดเป็นพระราชกฤษฎีกาให้ “พลังงานไฟฟ้าที่มีขนาดการผลิตรวมของแต่ละแหล่งผลิตตั้งแต่ 200 กิโลวัตต์แอมแปร์ขึ้นไปเป็นพลังงานควบคุม” ซึ่งโดยเหตุผลของการใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ก็เพื่อกำหนดอำนาจหน้าที่ของกรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน (เดิมคือกรมพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน) ให้รับผิดชอบเฉพาะในด้านการค้นคว้า พัฒนา กำกับดูแลและปฏิบัติการเกี่ยวกับการผลิต การส่งและการจำหน่ายพลังงาน ดังนั้นจึงมีผลให้กรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงานมีอำนาจกำกับดูแลเกี่ยวกับการผลิตไฟฟ้าของผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนรายใหญ่ (IPP) และผู้ผลิตไฟฟ้ารายเล็ก (SPP) เพราะต่างก็มีกำลังผลิตไฟฟ้ามากกว่า 200 กิโลวัตต์แอมแปร์ และตามบทบัญญัติในมาตรา 6 ได้ให้อำนาจในการตรวจสอบเกี่ยวกับพลังงานในด้านการผลิต, ควบคุมแหล่งผลิตพลังงาน, ออกใบอนุญาตผลิตพลังงานควบคุม และมาตรา 28 ให้อำนาจในกรณีที่น่าจะเกิดการขาดแคลนพลังงานควบคุมเป็นการชั่วคราวหรือกรณีจำเป็นอย่างอื่นก็มีอำนาจออกคำสั่งให้ผู้ผลิตพลังงานควบคุมลดหรือเพิ่มการผลิต หรือเปลี่ยนประเภทวัตถุดิบได้ ซึ่งการให้อำนาจตามมาตรา 6 นั้น ไม่มีบทมาตรใดรองรับอีกกว่าให้กระทำเพื่อวัตถุประสงค์อะไร และเมื่อมาพิจารณาถึงการผลิตไฟฟ้าของผู้ผลิตไฟฟ้า

เอกชนรายใหญ่ (IPP) และผู้ผลิตไฟฟ้ารายเล็ก (SPP) ซึ่งได้รับความเห็นชอบให้ผลิตไฟฟ้าเพื่อขายให้กับ กฟผ. ตามมติของคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ (กพช.) โดยอาศัยบทบัญญัติของ พ.ร.บ.คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ พ.ศ. 2535 แล้ว จึงเห็นได้ว่ากรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงานไม่น่าที่จะต้องเข้ามาเกี่ยวข้องกับการออกใบอนุญาตผลิตพลังงานควบคุมหรือเข้ามากำกับหรือควบคุมโรงไฟฟ้าของผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนรายใหญ่ (IPP) และผู้ผลิตไฟฟ้ารายเล็ก (SPP) อีก ทั้งนี้เพราะถือว่ามี การควบคุมโดยคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ (กพช.) และ กฟผ. มาแล้ว โดยมีสำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน (สนพ.) เป็นฝ่ายเลขานุการให้กับ กพช. สำหรับในกรณีที่กรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงานจะสั่งโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 28 เพื่อให้ลดหรือเพิ่มการผลิต หรือเปลี่ยนแปลงประเภทวัตถุดิบนั้น ก็อาจจะยังมีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจของประเทศโดยอาจต้องจ่ายค่าชดเชยให้กับผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชน แต่ในทางปฏิบัติจริงแล้ว กฟผ. ก็มีอำนาจในการสั่งให้ลดหรือเพิ่มกำลังการผลิตได้ตามสัญญาซื้อขายไฟฟ้าและรวมถึงการที่อาจต้องมีการเปลี่ยนแปลงชนิดของเชื้อเพลิงโดยอาจมีการชดเชยค่าใช้จ่ายให้ได้ตามที่สัญญากำหนดไว้ ดังนั้น พลังงานควบคุมตามกฎหมายฉบับนี้จึงไม่ควรรวมถึงการผลิตไฟฟ้าของผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนรายใหญ่ (IPP) และผู้ผลิตไฟฟ้ารายเล็ก (SPP) ซึ่งได้รับอนุมัติให้ขายไฟฟ้าเข้าระบบของ กฟผ. แล้ว ฉะนั้น จึงเห็นว่า การที่ต้องขออนุญาตผลิตพลังงานควบคุมตามกฎหมายฉบับนี้จึงก่อให้เกิดความซ้ำซ้อนกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ (กพช.) และสำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน (สนพ.) ซึ่งกำหนดโดย พ.ร.บ.คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และมีความซ้ำซ้อนกับสัญญาซื้อขายไฟฟ้าซึ่ง กฟผ. เป็นคู่สัญญากับผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนอยู่แล้ว

1.2 กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

วิธีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนของไทยในปัจจุบันได้แก่ “การรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ (Public Hearing)” ซึ่งเป็นไปตามหลักเกณฑ์ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 ซึ่งเป็นวิธีการเดียวที่รัฐรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และเป็นวิธีมาตรฐานที่ใช้ทำทั่วประเทศและในทุกสถานการณ์ ไม่ว่าจะ เป็นโครงการขนาดเล็กหรือขนาดใหญ่ที่เป็นโครงการของรัฐ ซึ่งการที่มีวิธีการเดียวจึงอาจไม่เหมาะสมในบางสถานการณ์ ดังนั้น ควรกำหนดให้การมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation) สามารถมีหลายวิธีหรือไม่ต้องเป็นทางการมากนักเพื่อให้เกิดความยืดหยุ่นและเหมาะสมกับบางสถานการณ์ อย่างไรก็ตาม รัฐใช้ผลของการทำประชาพิจารณ์มาประกอบการตัดสินใจของรัฐในการที่จะอนุญาตให้มีการดำเนินโครงการของรัฐหรือไม่เท่านั้นโดยไม่มีผลเป็นการบังคับรัฐที่จะต้องดำเนินการตามผลที่ได้รับรายงานมา และให้หน่วยงานของรัฐรับข้อสรุปและข้อเสนอแนะที่ได้จากประชาพิจารณ์ไปพิจารณาด้วย

สำหรับโครงการโรงไฟฟ้าบ่อนอกและโรงไฟฟ้าหินกรูดซึ่งใช้ถ่านหินเป็นเชื้อเพลิงในการผลิตไฟฟ้านั้น ก็มีปัญหาจากการจัดประชาพิจารณ์ กล่าวคือ กรมโรงงานอุตสาหกรรมไม่ยอมออกใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงาน และกรมโยธาธิการ (ปัจจุบันเปลี่ยนเป็นกรมธุรกิจพลังงาน) ก็ไม่ยอมออกสัมปทานประกอบกิจการไฟฟ้าให้เนื่องจากมีประชาชนบางส่วนคัดค้านโดยอ้างเหตุผลของสิ่งแวดล้อม โดยที่ทั้ง 2 หน่วยงานดังกล่าวก็ไม่เป็นผู้เริ่มต้นให้มีการจัดประชาพิจารณ์ทั้ง ๆ ที่มีอำนาจสั่งให้มีประชาพิจารณ์ได้ แต่กลับปล่อยเรื่องค้างไว้นานจนกระทั่งคณะรัฐมนตรีได้สั่งการให้มีการจัดประชาพิจารณ์ และในการจัดประชาพิจารณ์ก็ยังมีปัญหาเกิดขึ้นในการที่ต้องปฏิบัติตามขั้นตอนตามระเบียบสำนักนายทช เนื่องจากผู้จัดมีความสับสน อีกทั้งการคัดเลือกผู้มีส่วนได้เสียโดยตรง มีการได้เปรียบเสียเปรียบในการแสดงความคิดเห็น ส่งผลให้ผู้คัดค้านไม่เข้าร่วมประชาพิจารณ์

ในการจัดประชาพิจารณ์ของไทยที่ผ่านมามักกระทำภายหลังจากการที่ได้ตัดสินใจให้ทำโครงการของรัฐไปแล้ว ซึ่งในทางปฏิบัติ รัฐมนตรี ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแล้วแต่กรณี มีอำนาจสั่งให้มีประชาพิจารณ์ได้ ดังนั้น จึงควรที่จะต้องรีบจัดทำประชาพิจารณ์โดยเร็วที่สุดเพื่อจะได้รับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียและในขณะเดียวกันก็เป็นทำให้ข้อมูลแก่ประชาชนเช่นกัน

ดังนั้น ระเบียบสำนักนายทชฉบับนี้ จึงยังไม่มีความเหมาะสมในการนำมาปฏิบัติ เพราะกำหนดให้การมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation) มีเพียงรูปแบบเดียว คือ ประชาพิจารณ์ (Public Hearing) อีกทั้งการสั่งให้มีประชาพิจารณ์นั้นไม่เป็นการบังคับว่าจะต้องเริ่มในขั้นตอนการศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการของรัฐหรือในระหว่างขั้นตอนใดก็ได้ก่อนที่รัฐจะตัดสินใจเกี่ยวกับโครงการของรัฐ มิฉะนั้นเมื่อมีการคัดค้านจากผู้มีส่วนได้เสียขึ้นเมื่อใด ก็เกิดปัญหาของการที่รัฐไม่กล้าตัดสินใจให้โครงการของรัฐดำเนินการต่อไป และหน่วยงานของรัฐก็จะไม่กล้าออกใบอนุญาตต่างๆให้กับผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชน อันเป็นอุปสรรคในการดำเนินกิจการของภาคเอกชนในการผลิตไฟฟ้าโดยตรง

ทั้งนี้ ตั้งแต่ปี 2539 เป็นต้นมา ได้มีการนำระเบียบสำนักนายทชฉบับนี้ มาใช้ในการทำประชาพิจารณ์กับโครงการผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนรายใหญ่ (IPP) เท่านั้น โดยโครงการผู้ผลิตไฟฟ้ารายเล็ก (SPP) ไม่มีโครงการใดถูกสั่งให้ต้องทำประชาพิจารณ์เลย ที่เป็นเช่นนี้เพราะโครงการ IPP มีขนาดใหญ่กว่า SPP มากซึ่งทำให้ผู้มีส่วนได้เสียมีความวิตกกังวลในเรื่องผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและวิถีความเป็นอยู่ของตน ดังนั้น โครงการ IPP เท่านั้นที่ได้รับผลกระทบจากระเบียบสำนักนายทชฉบับนี้ และอาจมีผลต่อกำลังไฟฟ้าสำรองของประเทศมีน้อยลงไปด้วยเพราะการก่อสร้างโรงไฟฟ้าเพื่อผลิตไฟฟ้าขายให้กับ กฟผ. จะมีความล่าช้ากว่าแผนการผลิตไฟฟ้า

1.3 ภาครัฐไม่มีนโยบายที่แน่นอนในเรื่องของระยะเวลาและปริมาณการรับซื้อไฟฟ้าจากผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชน

ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2535 เป็นต้นมา รัฐได้เริ่มส่งเสริมให้เอกชนมีบทบาทมากขึ้นในการผลิตไฟฟ้า โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติ คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ (กพช.) ได้เห็นชอบระเบียบการรับซื้อไฟฟ้าจากผู้ผลิตไฟฟารายเล็ก (SPP) ที่จะขายไฟฟ้าให้แก่ กฟผ. และได้เห็นชอบนโยบายการรับซื้อไฟฟ้าจากผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนรายใหญ่หรือผู้ผลิตไฟฟ้าอิสระ (IPP) เพื่อให้เอกชนได้มีส่วนร่วมในการจัดหาไฟฟ้าเพื่อขายให้แก่ กฟผ. โดย กฟผ.ได้ประกาศรับซื้อไฟฟ้าจาก IPP รอบแรกเมื่อเดือนธันวาคม 2537 และได้ลงนามในสัญญาซื้อขายไฟฟ้าจากโครงการ IPP จำนวน 7 โครงการ รวมกำลังผลิต 5,944 เมกะวัตต์ และตอบรับซื้อไฟฟ้าจากโครงการ SPP จำนวน 53 โครงการ รวมกำลังผลิต 2,259 เมกะวัตต์ ซึ่งตั้งแต่ปี พ.ศ. 2535 ได้มีการประกาศรับซื้อไฟฟ้าประเภท IPP เพียงครั้งเดียว ที่เป็นเช่นนี้เพราะได้เกิดวิกฤตเศรษฐกิจในประเทศเมื่อปี 2540 อันส่งผลให้ภาคอุตสาหกรรมหยุดการเจริญเติบโต ทำให้กำลังผลิตไฟฟ้ามีเหลือใช้จำนวนมากจึงยังไม่จำเป็นต้องให้มีการก่อสร้างโรงไฟฟ้าเพิ่มเติม แต่ในปัจจุบัน (ปี พ.ศ. 2547) ภาวะเศรษฐกิจได้มีการขยายตัวจึงส่งผลให้มีการใช้ไฟฟ้าเพิ่มขึ้นจนทำให้กำลังผลิตไฟฟ้าของประเทศอาจมีไม่เพียงพอในเวลาอีกไม่นานนี้ แต่ภาครัฐโดยเฉพาะ กพช. และ สนพ. ยังไม่มีการกำหนดนโยบายที่แน่ชัดว่าจะให้เอกชนเข้ามามีบทบาทในการผลิตไฟฟ้าอีกหรือไม่และในสัดส่วนเท่าใดของปริมาณความต้องการที่คาดการณ์ว่าจะมีขึ้นในอนาคตอันใกล้

ในส่วนของผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนนั้น เมื่อมีการลงทุนในกิจการผลิตไฟฟ้าแล้ว มักต้องการให้กิจการมีการเจริญเติบโตอย่างต่อเนื่อง โดยยังคงสามารถรักษาสัดส่วนกำลังการผลิตไฟฟ้าให้อยู่ในระดับเดิมหรือถ้าเป็นไปได้ก็ให้มีสัดส่วนเพิ่มมากขึ้นเมื่อเทียบกับกำลังการผลิตไฟฟ้าของทั้งประเทศ ซึ่งการที่จะบรรลุผลดังกล่าวได้ก็โดยการที่ได้มีโอกาสก่อสร้างโรงไฟฟ้าใหม่เพิ่มขึ้นนั่นเอง และการก่อสร้างโรงไฟฟ้าใหม่ก็มีความจำเป็นที่จะต้องขายไฟฟ้าเข้าระบบของ กฟผ. ทั้งนี้เพราะ กฟผ. มีระบบสายส่งไฟฟ้าแรงสูงซึ่งสามารถรับไฟฟ้าและจำหน่ายไฟฟ้าไปได้ทั่วประเทศให้กับ กฟน. และ กฟภ. ซึ่งมีระบบสายส่งเพื่อจำหน่ายไฟฟ้าให้กับมีลูกค้ารายย่อยในระดับอุตสาหกรรมและในระดับบ้านเรือนประชาชนได้จำนวนมาก ซึ่งโดยความสามารถและศักยภาพของผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนรายใหญ่ (IPP) แล้วจะไม่สามารถหาลูกค้าที่จะใช้ไฟฟ้าได้เท่ากับจำนวนที่ผลิตได้ ผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนรายใหญ่จึงมีความจำเป็นต้องขายไฟฟ้าให้กับ กฟผ. หรืออีกนัยหนึ่งคือเมื่อ กฟผ. ประกาศรับซื้อไฟฟ้าจากผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนนั่นเอง และแม้กระทั่งผู้ผลิตไฟฟารายเล็ก (SPP) ก็ยังต้องหาลูกค้าที่จะรับซื้อไฟฟ้าไปใช้ในกิจการให้ได้จำนวนเมกะวัตต์ที่เพียงพอต่อต้นทุนการผลิตโดยลูกค้ารายใหญ่ก็จะเป็น กฟผ.ที่มีความสามารถและประกาศรับซื้อไฟฟ้าจาก SPP ได้ถึง 90 เมกะวัตต์ ดังนั้น จึงเห็น

ได้ว่า การผลิตไฟฟ้าของ IPP และ SPP โดยหวังที่จะจำหน่ายไฟฟ้าที่ผลิตได้ให้กับเอกชนด้วยกันแต่เพียงลำพังแล้วจะไม่สามารถหาลูกค้าได้เพียงพอและเหมาะสมกับกำลังผลิตที่มีได้ จึงยังต้องอาศัยลูกค้ารายใหญ่คือ กฟผ. นั้นเอง และในภาระหน้าที่หลักของ กฟผ. แล้ว กฟผ. จะต้องผลิตไฟฟ้าเพื่อจำหน่ายให้กับ กฟน. และ กฟภ. แต่เมื่อรัฐบาลเห็นว่าเพื่อเป็นการลดภาระการลงทุนในภาครัฐแล้วจึงได้มีการส่งเสริมให้เอกชนผลิตไฟฟ้าแทนรัฐแล้ว ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีความชัดเจนแน่นอนในนโยบายว่าจะให้เอกชนผลิตไฟฟ้าอีกหรือไม่ หลังจากที่ได้มีการประกาศรับซื้อไฟฟ้าจาก IPP ในรอบแรกมาแล้วเมื่อปี พ.ศ. 2537 และรวมถึง SPP ด้วย

สำหรับความจำเป็นในการรักษาสัดส่วนกำลังการผลิตไฟฟ้าผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนนั้น ก็เนื่องจากสัญญาซื้อขายไฟฟ้าที่ผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนได้ทำไว้กับ กฟผ. นั้น ทั้ง IPP และ SPP จะมีระยะเวลาไม่เกิน 25 ปี ดังนั้น หากไม่มีโครงการใหม่เพื่อขยายหรือเพิ่มกำลังผลิตไฟฟ้า ก็เท่ากับว่ากิจการของผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนรายนั้นๆ จะเหลือระยะเวลาในการดำเนินกิจการลดลงเรื่อยๆ ตามระยะเวลาที่เหลือของสัญญาซื้อขายไฟฟ้าที่ทำไว้กับ กฟผ. และต้องเลิกกิจการไปในที่สุดเมื่อหมดอายุสัญญาซื้อขายไฟฟ้า และหากเป็นการลงทุนของผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนที่เป็นบริษัทมหาชนจำกัดซึ่งเป็นบริษัทจดทะเบียนอยู่ในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยเพื่อประโยชน์ในการเสียภาษีในอัตราร้อยละ 25 ของกำไรสุทธิในแต่ละปีซึ่งต่ำกว่าบริษัทที่ไม่ได้จดทะเบียนอยู่ในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยอันมีผลให้มีต้นทุนการผลิตไฟฟ้าต่ำลง และเพื่อประโยชน์ในการระดมเงินทุนจากตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยโดยวิธีออกหุ้นเพิ่มทุนหรือการออกหุ้นกู้ตามหลักเกณฑ์ของตลาดหลักทรัพย์ฯ เพื่อนำเงินมาใช้ในการก่อสร้างโรงไฟฟ้าแล้วบริษัทจดทะเบียนฯ ยังต้องมีความพยายามในการสร้างความเจริญเติบโตและสร้างผลกำไรอย่างเหมาะสมเพื่อให้เป็นบริษัทที่น่าลงทุนและมีความน่าเชื่อถือของนักลงทุนและสถาบันการเงิน ทั้งนี้ก็เพื่อให้การระดมทุนในครั้งต่อไปไม่ว่าจะในรูปแบบของการเพิ่มทุนจดทะเบียนเพื่อให้ได้เงินลงทุนมาจากผู้ถือหุ้นที่ซื้อหุ้นเพิ่มทุน หรือจากการออกหุ้นกู้ หรือแม้กระทั่งการกู้ยืมเงินจากสถาบันการเงินทั้งในประเทศและต่างประเทศได้ในอัตราดอกเบี้ยที่ต่ำกว่าลูกหนี้ของสถาบันการเงินรายอื่นๆ อันเนื่องมาจากบริษัทฯ มีการเจริญเติบโตที่ดีน่าลงทุนและมีความน่าเชื่อถือนั่นเอง

ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาอำนาจหน้าที่ของ สทพ. และ กพช. ซึ่งเป็นไปตามพระราชบัญญัติ คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ พ.ศ. 2535 แล้วจึงเห็นได้ว่า กพช. มีอำนาจอย่างกว้างขวางในการเสนอนโยบายและแผนการบริหารและพัฒนาพลังงานของประเทศต่อคณะรัฐมนตรี ซึ่งย่อมรวมถึงการกำหนดและควบคุมกำลังการผลิตไฟฟ้าของประเทศด้วย โดยผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนทั้งประเภท IPP และ SPP จะไม่สามารถผลิตไฟฟ้าเพื่อขายให้กับ กฟผ. ได้เลยถ้า กพช. ไม่ได้กำหนดเป็นนโยบายเพื่อส่งเสริมให้เอกชนผลิตไฟฟ้าในกรณีดังกล่าว เพราะเพียงลำพังในการผลิตไฟฟ้าได้จำนวนเมกะวัตต์มากในระดับ IPP และ SPP

นั้นไม่สามารถหาผู้รับซื้อไฟฟ้าได้จำนวนเมกะวัตต์มากขนาดนี้ได้ ทั้งนี้ เป็นเพราะผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนไม่มีระบบสายส่งไฟฟ้าแรงสูงเป็นของตนเอง หรือหากจะมีก็ต้องใช้เงินลงทุนสูงซึ่งจะไม่คุ้มต่อการลงทุน ดังนั้น การลงทุนของผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนที่ผ่านมาจึงต้องเป็นไปตามนโยบายและแผนการบริหารและพัฒนาพลังงานซึ่งเสนอโดย กฟผ. และได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี ซึ่งเป็นผลให้ ในช่วงปี พ.ศ. 2539–2546 กฟผ. ต้องรับซื้อไฟฟ้าจาก IPP เป็นจำนวน 5,943.5 เมกะวัตต์ และ ในช่วงปี พ.ศ. 2539–2546 กฟผ. ต้องรับซื้อไฟฟ้าจาก SPP เป็นจำนวน 2,130.6 เมกะวัตต์ ซึ่งมีผลให้ กฟผ. ก่อสร้างและมีโรงไฟฟ้าใหม่เป็นของตนเองเป็นจำนวนเพิ่มขึ้นน้อยลงในช่วงระยะเวลาดังกล่าวและในการเพิ่มขึ้นก็เป็นการทดแทนโรงไฟฟ้าเก่าที่หมดอายุหรือย้ายเครื่องจักรให้เหมาะสมกับเชื้อเพลิงเท่านั้น เพราะได้ให้ผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนดำเนินการแทน ทั้งๆ ที่ กฟผ. มีศักยภาพและกำลังคนที่เพียงพอในการที่จะดำเนินการได้เอง แต่ที่เป็นเช่นนี้เพราะรัฐมีนโยบายที่จะลดการลงทุนในภาครัฐ ดังนั้น ในช่วงที่ภาวะเศรษฐกิจเริ่มฟื้นตัวและความต้องการในการใช้ไฟฟ้ามีเพิ่มขึ้นเช่นนี้ จึงเป็นหน้าที่ของ กฟผ. ที่จะต้องกำหนดนโยบายที่ชัดเจนว่า จำนวนความต้องการใช้ไฟฟ้าในอนาคตนี้ จะให้ กฟผ. ซึ่งยังคงมีศักยภาพในระดับหนึ่งที่จะก่อสร้างและผลิตไฟฟ้าได้เองให้เป็นผู้รับผิดชอบ หรือจะยังคงส่งเสริมให้ผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการผลิตไฟฟ้าแทน กฟผ. ได้ อีกหรือไม่และในจำนวนหรืออัตราส่วนเท่าใดของปริมาณความต้องการใช้ไฟฟ้าและในช่วงระยะเวลาใด หรือจะให้ทั้ง กฟผ. และผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนเป็นผู้ก่อสร้างโรงไฟฟ้าและผลิตไฟฟ้าในอัตราส่วนที่มีการจัดสรรโดย กฟผ.

หากนโยบายการส่งเสริมให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการผลิตไฟฟ้ายังไม่ชัดเจนหรือยังไม่มีการกำหนดนโยบายมาเช่นนี้จึงเป็นปัญหาและอุปสรรคแก่ผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนในการเตรียมการเพื่อการลงทุนในอนาคต เพราะไม่มีความแน่นอนว่าจะได้มีการลงทุนหรือขยายการลงทุนในกิจการผลิตไฟฟ้าในอนาคตได้อีกหรือไม่และเมื่อใด จึงยอมมีผลต่อการเตรียมความพร้อมเพื่อลงทุนและความไม่แน่นอนในการที่จะมีโอกาสขยายตัวทางธุรกิจของภาคเอกชน

บทที่ 6

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

1 บทสรุป

จากการศึกษาวิจัยพบว่า ตามที่รัฐได้ส่งเสริมให้ภาคเอกชนเข้ามา มีบทบาทมากขึ้น ในการผลิตไฟฟ้าโดยการให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) เป็นผู้รับซื้อไฟฟ้าจาก ผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนรายใหญ่ (IPP) และผู้ผลิตไฟฟ้าย่อยรายเล็ก (SPP) นั้น กฎหมายไทยที่มี บัญญัติอยู่ก่อนปี พ.ศ. 2535 ภาคเอกชนก็สามารถดำเนินการผลิตไฟฟ้าได้แต่จะเป็นการผลิตที่มี ขนาดเล็กเพื่อใช้เอง หรือเพื่อใช้เองส่วนหนึ่งและขายส่วนที่เหลือให้ในกลุ่มโรงงานใกล้เคียง หรือผลิตเพื่อขายให้แก่ชุมชนหรือหมู่บ้านที่รัฐยังไม่สามารถให้บริการได้โดยวิธีการขอสัมปทาน ประกอบกิจการไฟฟ้าจากกรรมสิทธิ์การและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และตั้งแต่ปี พ.ศ. 2535 เป็นต้นมา กฎหมายไทยหลายฉบับได้บัญญัติออกมาเพื่อรองรับนโยบายของรัฐในการกำกับ ควบคุม และการเพิ่มบทบาทของภาคเอกชนในการผลิตไฟฟ้าในรูปแบบของ IPP และ SPP ได้

แต่อย่างไรก็ตาม กฎหมายที่บัญญัติออกมาใหม่นี้และกฎหมายที่แก้ไขเพิ่มเติม รวมทั้งกฎหมายอื่นที่มีอยู่ ได้เข้ามาเกี่ยวข้องและได้ก่อให้เกิดปัญหาและอุปสรรคในการ ประกอบกิจการไฟฟ้าของเอกชน ซึ่งมีอยู่ 3 ประการคือ

ประการแรก ปัญหาและอุปสรรคในการขอใบอนุญาตหลายอย่างจากหน่วยงานของ รัฐหลายแห่ง ซึ่งต้องยื่นขออนุญาตตามกฎหมายหลัก 9 ฉบับ ทำให้มีขั้นตอนมากเพราะการขอ อนุญาตจะต้องกระทำเป็นลำดับก่อนหลังหรือบ้างก็กระทำได้พร้อมกันโดยไม่สามารถยื่นคำขอ อนุญาตได้พร้อมกันทั้งทุกอย่าง และยังมีภาระที่จะต้องขออนุญาตตามกฎหมายอื่นๆ อีกหลาย ฉบับซึ่งจะทำให้เกิดความยุ่งยากซับซ้อนขึ้นไปอีกและทำให้ต้องใช้ระยะเวลาในการดำเนินการ มาก ทั้งนี้ ขั้นตอนในทางปฏิบัติจริงมักจะมีการแก้ไขเอกสารหรือการแก้ไขเพิ่มเติมข้อมูลให้ สมบูรณ์ยิ่งขึ้นหรือเพื่อให้เจ้าหน้าที่มีความเข้าใจมากขึ้น อีกทั้งในการขออนุญาตต่างๆ ก็ไม่เป็น การแน่นอนว่าจะได้รับอนุญาตครบถ้วนทุกฉบับ อันมีผลกระทบอย่างมากต่อการลงทุนเพราะ การก่อสร้างโรงไฟฟ้าจะต้องใช้เงินลงทุนสูง

ประการที่สอง การรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาธิปไตย ตามระเบียบ สำนักงานรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาธิปไตย พ.ศ. 2539 ในปัจจุบัน เป็นวิธีการเดียวที่รัฐรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และเป็นวิธีมาตรฐานที่ใช้ทำทั่ว ประเทศและในทุกสถานการณ์ที่เป็นโครงการของรัฐ ซึ่งการที่มีวิธีการเดียวจึงอาจไม่เหมาะสม ในบางสถานการณ์ อีกทั้ง การจัดประชาธิปไตยของไทยที่ผ่านมาได้กระทำภายหลังจากที่รัฐได้

ตัดสินใจให้ทำโครงการไปแล้ว ทำให้ผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนได้เริ่มดำเนินโครงการในขั้นเตรียมการไปแล้วบางส่วน ดังนั้น เมื่อมีการสั่งให้ทำประชาพิจารณ์จึงทำให้หน่วยงานของรัฐจะยังไม่ออกใบอนุญาตให้จนกว่าจะทราบผลของการทำประชาพิจารณ์ จึงทำให้โครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้าต้องหยุดชะงักและล่าช้าออกไปซึ่งทำให้มีผลต่อค่าใช้จ่ายที่ต้องเพิ่มขึ้น นอกเหนือจากค่าใช้จ่ายต่างๆ ที่ได้มีการใช้จ่ายไปก่อนแล้วจำนวนมากแต่ยังไม่สามารถให้ผลตอบแทนซึ่งมีผลกระทบต่อผลตอบแทนการลงทุนเป็นอย่างมาก

ประการที่สาม การไม่มีหลักเกณฑ์ที่แน่นอนในเรื่องปริมาณและระยะเวลาในการรับซื้อไฟฟ้าจากผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนรายใหญ่ (IPP) เพราะเป็นเพียงนโยบายที่ได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีโดยการเสนอของคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ (กพช.) ซึ่งกำหนดการรับซื้อไฟฟ้าเป็นคราวๆ ไป ตามจำนวนและระยะเวลาที่กำหนดซึ่งก่อให้เกิดความไม่แน่นอนอันเป็นอุปสรรคต่อการวางแผนเพื่อการลงทุนทั้งในส่วนของเอกชนและของ กฟผ. ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐเองด้วย อีกทั้ง IPP ที่ได้ลงทุนไปแล้วจะมีสัญญาซื้อขายไฟฟ้าเพื่อขายไฟฟ้าให้ กฟผ. โดยมีระยะเวลาไม่เกิน 25 ปี ดังนั้น หากไม่มีโครงการใหม่เพื่อขยายหรือเพิ่มกำลังผลิตไฟฟ้า ก็เท่ากับว่ากิจการ IPP รายนั้นๆ จะเหลือระยะเวลาในการดำเนินกิจการลดลงเรื่อยๆ ตามระยะเวลาที่เหลือของสัญญาซื้อขายไฟฟ้าและต้องเลิกกิจการไปในที่สุดเมื่อหมดอายุสัญญาซื้อขายไฟฟ้า

2 ข้อเสนอแนะ

จากปัญหาทั้งหมดที่กล่าวมาข้างต้น จึงจำเป็นที่จะต้องมีการแก้ไขปรับปรุงเป็นการด่วน โดยผู้ศึกษาวิจัยขอเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาดังต่อไปนี้

2.1 การแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ พ.ศ. 2535 โดยบัญญัติให้คณะกรรมการที่ตั้งขึ้นโดยคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ (กพช.) มีอำนาจหน้าที่เพิ่มขึ้นให้เหมาะสม

เห็นสมควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ พ.ศ. 2535 โดยบัญญัติให้คณะกรรมการที่ตั้งขึ้นโดยคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ (กพช.) มีองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ดำเนินการดังนี้

2.1.1 ในเรื่องการอนุญาตประกอบกิจการไฟฟ้าโดยคณะกรรมการเป็นผู้ออก “ใบอนุญาตขั้นสุดท้าย” และ “ใบอนุญาตฉบับสมบูรณ์” โดย “ใบอนุญาตขั้นสุดท้าย” จะออกให้เมื่อผู้มีอำนาจอนุญาตตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการประกอบกิจการไฟฟ้าได้ให้อนุญาตมาครบถ้วนแล้ว จึงจะออกใบอนุญาตเพื่อให้ผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนรายใหญ่มีสิทธิเริ่มลงมือก่อสร้างโรงไฟฟ้าได้และเมื่อก่อสร้างเสร็จจะต้องมีการตรวจสอบว่าเป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่

ได้รับอนุญาตจึงจะออก “ใบอนุญาตฉบับสมบูรณ์” ให้เพื่อเป็นการเริ่มผลิตไฟฟ้าเพื่อขายได้ตามที่กำหนด

ทั้งนี้ “ใบอนุญาตขั้นสุดท้าย” จะออกให้เมื่อผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนได้รับใบอนุญาตตั้งนี้มาแล้ว ได้แก่ ใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร, ใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงาน, ใบอนุญาตให้การส่งเสริมการลงทุน (หากขอ)

การแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวผู้ศึกษาวิจัยเห็นว่า จะก่อให้เกิดความแน่นอนแก่ผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนว่าจะได้รับใบอนุญาตสำคัญที่เกี่ยวข้องครบถ้วนทุกฉบับในวันที่เริ่มลงมือก่อสร้าง และเมื่อการก่อสร้างเป็นไปตามเงื่อนไขใบอนุญาตต่างๆดังกล่าวก็จะได้ใบใบอนุญาตฉบับสมบูรณ์ในการผลิตไฟฟ้าเพื่อจำหน่ายได้อย่างแน่นอน

2.1.2 กำหนดปริมาณการผลิตไฟฟ้าของโรงไฟฟ้า, ชนิดของเชื้อเพลิงที่จะให้ใช้ผลิตไฟฟ้า, กำหนดบริเวณสถานที่ที่สมควรเป็นที่ตั้งโรงไฟฟ้า, กำหนดเวลาและเงื่อนไขในการให้เอกชนเสนอเข้าทำโครงการ และเป็นผู้ตัดสินใจในการคัดเลือกเพื่อให้เอกชนก่อสร้างโรงไฟฟ้าตามที่กำหนดดังกล่าว อันจะเป็นการสอดคล้องกับปริมาณความต้องการการรับซื้อไฟฟ้าจากแหล่งผลิตที่อยู่ใกล้เคียงกับแหล่งที่ต้องการใช้ไฟฟ้าให้มากที่สุดเพื่อเป็นการลดการสูญเสียพลังงานไฟฟ้าในระบบสายส่งไฟฟ้าที่ไม่ต้องส่งไปไกล และการกำหนดชนิดของเชื้อเพลิงเพื่อให้สอดคล้องกับความมั่นคงของการผลิตที่ไม่ควรพึ่งพาเชื้อเพลิงชนิดเดียวเพราะหากเกิดการขาดแคลนเชื้อเพลิงชนิดนั้นแล้วจะเกิดผลกระทบต่อปริมาณการผลิตไฟฟ้าจำนวนมากอันจะมีผลให้เกิดไฟฟ้าดับอย่างกว้างขวางได้

ทั้งนี้ การกำหนดบริเวณสถานที่ข้างต้นจะอยู่บนพื้นฐานเพื่อให้มีการลงทุนที่สามารถประหยัดค่าใช้จ่ายเพราะมิฉะนั้นจะมีผลกระทบต่อราคาค่าไฟฟ้าที่ต้องสูงขึ้นตามภาระค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้น โดยบริเวณสถานที่ที่กำหนดควรอยู่ใกล้เคียงกับสายส่งไฟฟ้าแรงสูงของ กฟผ. ที่มีศักยภาพในการรองรับปริมาณไฟฟ้าและขนาดแรงดันไฟฟ้าได้ และรวมทั้งการประสานกับ กฟผ. ให้มีการก่อสร้างหรือขยายระบบสายส่งไฟฟ้าแรงสูงเพื่อรองรับแหล่งที่ต้องการใช้ไฟฟ้า นอกจากนี้ ยังควรที่จะอยู่ใกล้กับแหล่งเชื้อเพลิงและแหล่งน้ำด้วย

แต่อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่ไม่เป็นโครงการที่กำหนดโดยคณะกรรมการดังกล่าวข้างต้น แต่เป็นการขยายโครงการหรือเริ่มโครงการใหม่โดยเอกชน ก็ควรกำหนดให้มีสิทธิเสนอเข้ามาเพื่อให้ทำการคัดเลือกได้

การแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวผู้ศึกษาวิจัยเห็นว่า จะช่วยให้รัฐสามารถเริ่มลงมือการทำประชาพิจารณ์และศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมได้ตามที่เสนอในข้อ 2.1.3 ซึ่งจะมีผลให้ผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนไม่ต้องดำเนินการในส่วนนี้อันจะทำให้มีการขออนุญาตน้อยลง 2 อย่าง และ

ระยะเวลาที่ใช้ในการขออนุญาตก่อสร้างอาคาร, ประกอบกิจการโรงงาน และการขอรับส่งเสริมการลงทุน จะเป็นไปได้อย่างรวดเร็วขึ้นอย่างมาก

2.1.3 กำหนดให้มีการศึกษาและจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม และการทำประชาพิจารณ์โครงการที่กำหนดตามที่เสนอในข้อ 2.1.2 ให้แล้วเสร็จก่อนที่จะให้สิทธิเอกชน รายที่เสนอและได้รับการคัดเลือกให้เป็นผู้ก่อสร้างโรงไฟฟ้า โดยมอบหมายให้หน่วยงานที่สังกัด กระทรวงพลังงานเป็นผู้รับผิดชอบในการจัดทำและมีการตั้งงบประมาณไว้ให้ ซึ่งหน่วยงานที่ สังกัดกระทรวงพลังงานและเกี่ยวข้องกับการออกใบอนุญาตให้กับผู้ประกอบการผลิตไฟฟ้า ได้แก่ กรมธุรกิจพลังงาน ซึ่งทำหน้าที่รับคำขอสัมปทานประกอบกิจการไฟฟ้าเพื่อเสนอขอ อนุมัติและลงนามสัญญาสัมปทานจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงาน และกรมพัฒนา พลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน ซึ่งทำหน้าที่รับคำขออนุญาตผลิตพลังงานควบคุมเพื่อ เสนอขออนุมัติจากอธิบดีกรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน โดยผู้ศึกษาวิจัยเห็น ว่า กรมธุรกิจพลังงานสมควรเป็นหน่วยงานที่เข้ามารับหน้าที่ในการทำประชาพิจารณ์โครงการ เพราะมีหน้าที่เกี่ยวกับการพิจารณาการให้สัมปทานผลิตไฟฟ้าอยู่แล้ว และเพื่อให้หน่วยงานนี้มี หน้าที่ที่สำคัญในการรับผิดชอบเพิ่มขึ้นและตรงกับภาระหน้าที่ที่ต้องการควบคุมการค้าขายอัน กระทบถึงความปลอดภัยและผาสุกแห่งสาธารณชน ทั้งนี้ เพราะการให้สัมปทานผลิตไฟฟ้าโดย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงานอาจไม่จำเป็นต้องมีอีกต่อไปเพราะเมื่อคณะกรรมการได้ คัดเลือกเอกชนรายใดให้ได้สิทธิในโครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้าก็ถือว่าเป็นการที่รัฐได้อนุญาตให้ เอกชนทำโครงการของรัฐแล้วจึง ไม่มีความจำเป็นที่จะต้องให้สัมปทานอันจะเป็นการดำเนินการ ที่ซ้ำซ้อนอีก

กรมธุรกิจพลังงานมีหน้าที่รายงานการดำเนินงานและส่งผลรายงาน ผลกระทบสิ่งแวดล้อมโครงการและการทำประชาพิจารณ์โครงการให้กับคณะกรรมการตามที่ มอบหมาย

ทั้งนี้ ในกรณีที่ไม่มีโครงการที่กำหนดโดยคณะกรรมการตามที่เสนอในข้อ 2.1.2 แต่เป็นการขยายโครงการหรือเริ่มโครงการใหม่โดยเอกชนและเมื่อได้รับการคัดเลือก ก็ ให้คณะกรรมการมีอำนาจสั่งการให้จัดทำประชาพิจารณ์

การแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวผู้ศึกษาวิจัยเห็นว่า จะช่วยให้ทราบผลรายงานการ แก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อมโครงการและการทำประชาพิจารณ์โครงการแล้วเสร็จก่อนมีการ อนุมัติให้สิทธิโครงการแก่เอกชน และมีผลให้การอนุญาตขั้นสุดท้ายโดยคณะกรรมการสามารถ กระทำได้ทันทีที่ผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนได้รับใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร, ใบอนุญาตประกอบกิจการ โรงงาน, ใบอนุญาตให้การส่งเสริมการลงทุน (หากขอ) มาครบถ้วนแล้ว

2.1.4 ทำหน้าที่ช่วยประสานการขออนุญาตไปยังหน่วยงานของรัฐ และให้ข้อมูลในการทำประชาพิจารณ์โครงการและรายงานการแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อมโครงการกับผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนรายใหญ่ที่ได้รับการคัดเลือกเพื่อใช้ในการประกอบการขออนุญาตในส่วนที่เหลือจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ การขออนุญาตก่อสร้างอาคาร, การขออนุญาตประกอบกิจการโรงงาน, การขอสัมปทานประกอบกิจการไฟฟ้า, การขออนุญาตผลิตพลังงานควบคุม และการขออนุญาตส่งเสริมการลงทุน โดยผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนรายใหญ่ที่ได้รับการคัดเลือกจะเป็นผู้ทำหน้าที่ในการยื่นคำขออนุญาตเอง ซึ่งในการยื่นคำขออนุญาตต่างๆ ดังกล่าวจะมีผลให้ใช้เวลาในการดำเนินการน้อยลงอย่างน้อย 120 วัน ตามระยะเวลาของการทำประชาพิจารณ์ เพราะได้มีการทำประชาพิจารณ์โครงการมาแล้วและรายงานการแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อมโครงการก็มีแล้ว ทำให้การยื่นคำขออนุญาตก่อสร้างอาคาร, การยื่นคำขออนุญาตประกอบกิจการโรงงาน และการขอส่งเสริมการลงทุน สามารถกระทำได้ทันที ส่วนการขอสัมปทานประกอบกิจการไฟฟ้าถ้าหากว่ายังคงมีอยู่ก็เพียงให้มีการแก้ไขระเบียบในการตรวจเอกสารประกอบการพิจารณาโดยไม่ต้องใช้ใบอนุญาตก่อสร้างอาคารและใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานเพราะโดยองค์ประกอบของการอนุญาตนี้จะไม่เกี่ยวข้องกับเครื่องกำเนิดไฟฟ้า อีกทั้งคณะกรรมการจะเป็นผู้ออกใบอนุญาตขั้นสุดท้ายเมื่อมีใบอนุญาตอื่นๆ ครบถ้วนแล้ว ดังนั้น จึงมีผลให้ผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนรายใหญ่สามารถยื่นคำขอสัมปทานได้พร้อมกับการยื่นคำขออนุญาตอื่นๆ ดังกล่าว และในการยื่นคำขอใบอนุญาตผลิตพลังงานควบคุมซึ่งต้องขออนุญาตจากกรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงานเมื่อใกล้เวลาก่อสร้างแล้วเสร็จ ก็ให้มีการดำเนินการอย่างต่อเนื่องเพราะถือว่าไม่ได้อยู่ในส่วนที่จะเริ่มก่อสร้างแต่เป็นในส่วนของการเริ่มผลิตไฟฟ้า โดยให้คณะกรรมการตรวจว่าได้รับใบอนุญาตผลิตพลังงานควบคุมแล้วจึงจะออกใบอนุญาตฉบับสมบูรณ์ให้เพื่อเริ่มผลิตไฟฟ้าเพื่อขายได้

การแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวผู้ศึกษาวิจัยเห็นว่า จะช่วยให้ผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนสามารถยื่นคำขออนุญาตต่างๆ ดังกล่าวได้พร้อมกัน อันมีผลให้ระยะเวลาการได้รับใบอนุญาตจะเร็วขึ้นซึ่งมีผลให้สามารถเริ่มลงมือก่อสร้างได้เร็วขึ้นด้วย ทำให้ประหยัดต้นทุนการดำเนินการก่อสร้างอันจะส่งผลให้เอกชนมีผลตอบแทนดีขึ้นและมีผลถึงราคาค่าไฟฟ้าจะถูกลงได้

2.1.5 ประกาศแผนการผลิตไฟฟ้าระยะยาวล่วงหน้าอย่างน้อย 10 ปี โดยมีการปรับแผนได้เมื่อครบกำหนด 5 ปี ตามความเหมาะสมหรือเมื่อมีเหตุผลความจำเป็นอย่างยิ่งเพื่อประโยชน์ต่อประเทศชาติก็สามารถปรับแผนได้แม้ไม่ครบ 5 ปี และการปรับแผนเมื่อครบ 5 ปี ก็จะต้องมีการประกาศแผนล่วงหน้าอีก 5 ปี ต่อไปเป็นเช่นนี้ต่อเนื่องกันไป

การประกาศแผนดังกล่าวจะต้องมีการกำหนดจำนวนของความต้องการการใช้ไฟฟ้าของประเทศ โดยมีการแบ่งสัดส่วนของจำนวนความต้องการดังกล่าวว่าจะให้หน่วยงานของรัฐและเอกชนเป็นผู้ผลิตไฟฟ้าในจำนวนหรืออัตราส่วนเท่าใด

ทั้งนี้ ในสัดส่วนของการผลิตไฟฟ้าโดยหน่วยงานของรัฐจะต้องรวมถึงกำลังไฟฟ้าสำรองไว้ด้วยแล้ว

การแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวผู้ศึกษาวิจัยเห็นว่า จะช่วยให้ผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนสามารถวางแผนเพื่อการลงทุนได้ถูกต้อง และมีผลให้จำนวนเอกชนที่สนใจในการลงทุนแทนภาครัฐมีเพิ่มขึ้น อันก่อให้เกิดการแข่งขันซึ่งมีผลดีทั้งในเรื่องการคำนวณผลตอบแทนการลงทุนของเอกชนและมีผลถึงราคาค่าไฟฟ้าจะถูกกลงได้เพราะมีการแข่งขันมากขึ้น อีกทั้ง หน่วยงานของรัฐก็จะวางแผนในการผลิตไฟฟ้าได้ถูกต้องเช่นกัน

2.1.6 องค์ประกอบของคณะกรรมการดังกล่าว ผู้ศึกษาวิจัยมีความเห็นสมควรให้ “คณะกรรมการบริหารนโยบายพลังงาน (กบง.)” ซึ่งมีอยู่แล้วโดยการแต่งตั้งของ “คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ (กพช.) ตามพระราชบัญญัติ คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ทำหน้าที่ดังที่เสนอด้วยเพราะเห็นว่า กรรมการแต่ละท่านเหมาะสม เพราะเป็นรัฐมนตรีที่รับผิดชอบโดยตรง และเป็นข้าราชการระดับสูงสุดของหน่วยงาน มีความรู้ความชำนาญตลอดจนเป็นผู้ที่เกี่ยวข้องกับการให้ใบอนุญาตที่สำคัญเกี่ยวกับการประกอบกิจการไฟฟ้าเป็นส่วนใหญ่ อันจะทำให้การอนุญาตต่างๆ เป็นไปอย่างรวดเร็วและรวดเร็วขึ้น ซึ่งปัจจุบัน กบง. ประกอบด้วย

- | | |
|--|--------------------------------|
| 1) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงาน | ประธานกรรมการ |
| 2) ปลัดกระทรวงพลังงาน | กรรมการ |
| 3) ปลัดกระทรวงคมนาคม | กรรมการ |
| 4) ปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม | กรรมการ |
| 5) ปลัดกระทรวงพาณิชย์ | กรรมการ |
| 6) ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม | กรรมการ |
| 7) เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ | กรรมการ |
| 8) เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา | กรรมการ |
| 9) ผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง | กรรมการ |
| 10) ผู้อำนวยการสำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน | กรรมการและเลขานุการ |
| 11) ผู้แทนสำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน | กรรมการและ
ผู้ช่วยเลขานุการ |

2.2 การแก้ไขเพิ่มเติมประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 58 โดยการแก้ไขเพิ่มเติมข้อ 3 (7) กิจการไฟฟ้า ว่าไม่รวมถึงกิจการไฟฟ้าประเภทผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนรายใหญ่(IPP)

เห็นสมควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 58 โดยการแก้ไขเพิ่มเติมข้อ 3 (7) กิจการไฟฟ้า ว่าไม่รวมถึงกิจการไฟฟ้าประเภทผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนรายใหญ่ (IPP) ซึ่งได้รับการคัดเลือกจากคณะกรรมการบริหารนโยบายพลังงาน (กบง.) เพื่อก่อสร้างโรงไฟฟ้าและผลิตไฟฟ้าขายให้กับหน่วยงานของรัฐ อันจะมีผลให้ไม่ต้องขอสัมปทานประกอบกิจการไฟฟ้าต่อกรมธุรกิจพลังงาน ซึ่งการปรับปรุงดังกล่าวจะมีผลให้ไม่เกิดการอนุญาตให้ผลิตไฟฟ้าแทนรัฐที่มีความซ้ำซ้อนกันของ กบง. และ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงาน ซึ่งย่อมก่อให้เกิดความรวดเร็วในการขออนุญาตให้ครบและลดภาระการดำเนินการเพื่อขอสัมปทานประกอบกิจการไฟฟ้า

จากแนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าวข้างต้น หากรัฐได้ดำเนินการตามข้อเสนอดังกล่าวข้างต้น ย่อมจะช่วยให้การส่งเสริมให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการประกอบกิจการไฟฟ้าประเภทผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนรายใหญ่โดยการผลิตไฟฟ้าแทนรัฐบางส่วนย่อมบรรลุวัตถุประสงค์ได้ดีและเป็นการช่วยมิให้เกิดปัญหาและอุปสรรคแก่เอกชนผู้ลงทุนในการประกอบกิจการไฟฟ้าได้อย่างแท้จริง



บรรณานุกรม

ภาษาไทย

หนังสือ

- ชาญชัย แสวงศักดิ์. สัญญาทางปกครองกับการให้เอกชนเข้าร่วมในการจัดทำบริการ
สาธารณะ. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2543
- ประยูร กาญจนดุล. คำบรรยายกฎหมายปกครอง.ม.ป.ส.,ม.ป.ป.
พัชรี สีโรส. ประชาพิจารณ์กับกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนจากอเมริกา
มาถึงไทย. กรุงเทพฯ: โครงการจัดพิมพ์คบไฟ, 2545
- สำนักงานคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ. พลังงาน. พิมพ์ครั้งที่ 3.กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์
คุรุสภาลาดพร้าว, 2544

วารสาร

- ไชยวัฒน์ บุนนาค และเยาวรัตน์ กุหลาบเพชรทอง. “สัญญาาระหว่างรัฐกับเอกชน” บทบัญญัติ.
มิถุนายน 2533
- สำนักงานคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ. “การปรับโครงสร้างกิจการไฟฟ้าในประเทศ
สหรัฐอเมริกา” วารสารนโยบายพลังงาน. ฉบับที่ 48. เมษายน-มิถุนายน 2543
- สำนักงานคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ. “แผนแม่บทการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจสาขา
พลังงาน” วารสารนโยบายพลังงาน. ฉบับที่ 41.กรกฎาคม-กันยายน 2541
- สำนักงานคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ. “การปรับโครงสร้างกิจการไฟฟ้าในประเทศ
สหรัฐอเมริกา” วารสารนโยบายพลังงาน. ฉบับที่ 48. เมษายน-มิถุนายน 2543

เอกสารอื่น

- ดวงจันทร์ อาภาวัชรุทธิ์ เจริญเมือง ธเนศวร์ เจริญเมือง และ ไพศิฐ พานิชกุล. “การผังเมืองเกี่ยว
โตและนารา : บทเรียนสำหรับเชียงใหม่” สถาบันวิจัยสังคม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่,
2541
- บริษัท กัลฟ์ เพาเวอร์ เจเนอเรชั่น จำกัด. สรุปข้อเท็จจริงกรณีบริษัท กัลฟ์ เพาเวอร์ เจเนอ
เรชั่น จำกัด ฟ้องกระทรวงมหาดไทยเป็นคดีปกครอง, 2545

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 พ.ศ. 2545-2549. สำนักงานคณะกรรมการ
พัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. สำนักนายกรัฐมนตรี
 ฝ่ายเชื้อเพลิงภายในประเทศ. รายงานการประชุมคณะกรรมการเจรจากับผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชน
โครงการโรงไฟฟ้าบ่อนอกและโรงไฟฟ้าหิรกรุด. การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย
 ไทย: นนทบุรี, 8 พฤศจิกายน 2545
 ฝ่ายควบคุมระบบกำลังไฟฟ้า. ข้อมูลกำลังการผลิตไฟฟ้า. การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย:
 นนทบุรี, 6 มกราคม 2548
 สำนักวิจัยและพัฒนา สถาบันพระปกเกล้า. ตัวอย่างเทคนิคการมีส่วนร่วมของประชาชนและ
กฎหมายที่เกี่ยวข้อง. กุมภาพันธ์ 2544
 สำนักงานคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ. การปรับโครงสร้างกิจการไฟฟ้าและการ
จัดตั้งตลาดกลางซื้อขายไฟฟ้า. พฤศจิกายน 2543
 สำนักงานคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ. คำแถลงต่อรัฐสภาของคณะรัฐมนตรี, 26
 กุมภาพันธ์ 2544
 สำนักงานคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ, **สถานการณ์นโยบายและมาตรการ**
พลังงานของไทย ปี 2544, กุมภาพันธ์ 2544
 สำนักงานคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ. **แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาพลังงานของ**
ประเทศ, 5 มีนาคม 2545
 สำนักงานคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ. **เกี่ยวกับ สพช. บทบาทหน้าที่และภารกิจ**
สปช., มกราคม 2544
 สำนักงานคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ, **บันทึกข้อความที่ นร. สพง.1) 571/2543,**
วันที่ 25 มกราคม 2534 เรื่อง แผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของการไฟฟ้าฝ่าย
ผลิตแห่งประเทศไทย

กฎหมาย

ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 ลงวันที่ 26 มกราคม 2515
 ประกาศคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ที่ ส. 2/2538 เรื่อง การให้การส่งเสริมกิจการผลิต
 ไฟฟ้าระบบ INDEPENDENT POWER PRODUCER (IPP) ลงวันที่ 31 มีนาคม
 2538
 พระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ พ.ศ. 2535
 พระราชบัญญัติการพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน พ.ศ. 2535

- พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511
- พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518
- พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520
- พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535
- พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535
- พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522
- พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 253.
- พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2543
- พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545
- พระราชพระราชกฤษฎีกากำหนดพลังงานควบคุม พ.ศ. 2536
- พระราชกฤษฎีกาโอนกิจการบริหารและอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการให้เป็นไปตาม
พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 พ.ศ. 2545
- พระราชกฤษฎีกาแก้ไขบทบัญญัติให้สอดคล้องกับการโอนอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการให้
เป็นไปตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 พ.ศ. 2545
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540
- ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ.
2539

อินเทอร์เน็ต

- ชัยอนันต์ สมุทวณิช. การปฏิรูประบบราชการ. PUBLIC LAW NET. 2545, <http://www.public-law.net/article/ac030345.html>
- ตำราเรียนวิทยาศาสตร์ทั่วไป, <http://www.school.net.th/library/snet3/supinya/energy/energy.htm>
- สำนักงานคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติและการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย.
ชี้แจงข้อสงสัยนโยบายการรับซื้อไฟฟ้าจากผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชน. กุมภาพันธ์
2545, <http://www.nepo.go.th>.
- สำนักงานคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ. พลังงาน : เพื่อความเข้าใจ ใช้อย่างรู้ค่า
พัฒนาสู่ความยั่งยืน. <http://www.nepo.go.th>, 4 กุมภาพันธ์ 2543

สำนักงานคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ. พลังงาน และทางเลือกการใช้เชื้อเพลิง
ของประเทศไทย. <http://www.nepo.go.th>, มิถุนายน 2542

สำนักงานคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ. วารสารนโยบายพลังงาน ฉบับที่ 56,
เมษายน-มิถุนายน 2545. <http://www.nepo.go.th/vrs/VRS56-04-vspp.html>

สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน, <http://www.boi.go.th/thai>, 2547

สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม,กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและ
สิ่งแวดล้อม, <http://www.onep.go.th>, 2547

สถาบันพัฒนาช่างโยธาหาดไทย. หนังสือการอบรมหลักสูตรหัวหน้าส่วนโยธา (กฎหมาย
ควบคุมอาคาร). องค์การบริหารส่วนตำบล, 2542, [http://www.geocities.com/
tharahat/construction.html](http://www.geocities.com/tharahat/construction.html)

ภาษาอังกฤษ

Books

Law of Independent Power (Environmental Law Series). West. a Thomson business.
Steven Ferry : USA., 2004.

Richard J. Pierce, Jr., Gary D. Allison, and Patrick H. Martin. **Economic Regulation :**
Energy, Transportation and Utilities. (The Bobbs-Merrill Company)

U.S. Department of Energy The Changing Structure of the Electric Power Industry : An
Update December 1966.

California Energy Commission. **ENERGY FACILITY LICENSING PROCESS.** November,
2000.

Regulation. **Electricity Regulation: An Overview.** FPA section 203-205 : USA

Internet

<http://www.oja-services.n/iea-pvps/nsr01/usa4.html>. **National Status Report 2001**. P.2.
USA. : 8/6/47

<http://www.E:\ENERGY%20POLICY%20ACT%20OF%.01992%20SEC%20301%20DEFINITIONS.html>. **ENERGY POLICY ACT of 1992** : USA

http://www.eia.doe.gov/cnef/electricity/chg_stru_update/chapter2.html. **Impacts of Electric Power Industry Restructuring on the Coal Industry**, 15/6/47

[File://E:The%20Public%20Utility%20Holding%20Company%20Act%20\(PUCHA\).html](File://E:The%20Public%20Utility%20Holding%20Company%20Act%20(PUCHA).html).
The Public Utility Holding Company Act (PUHCA), 9/9/47

http://www.energy.ca.gov/sitting/guide_license_process.html. **Energy facilities licensing Process**, 25/1/2005

<http://www.energy.ca.gov/sittingcases/index.html>. **Energy facilities licensing Process**, 25/1/2005

<http://www.ferc.gov/about/strat-does.asp>. **FERC: Strategic Documents**. FERC. November 19, 2003

<http://www.hemplinglaw.com/topics> overview of Public Utility Regulation. **Electricity Regulation: An Overview**. FPA section 203-205

http://www.eia.doe.gov/cnef/electricity/chg_stru_update/chapter2.html. **Executive Summary**, 15/6/47

กรม
มหาด
การ

ภาคผนวก

ตารางที่ 1 เปรียบเทียบกำลังผลิตไฟฟ้าที่ต้องขอความเห็นชอบจากหน่วยงานราชการ

กฎหมาย	หน่วยงาน	ประเภทกิจการ	กำลังผลิตไฟฟ้า	ชื่อใบอนุญาต	ผู้มีอำนาจเห็นชอบ
ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 58	กรมโยธาธิการ กระทรวงมหาดไทย	กิจการการไฟฟ้า	ทุกกำลังผลิต	สัมปทานประกอบกิจการไฟฟ้า	รมต.มหาดไทย
พ.ร.บ. โรงงาน พ.ศ. 2535	กรมโรงงานอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม	โรงงานประเภทที่ 3 (โรงงานไฟฟ้า)	ทุกกำลังผลิต	ใบอนุญาตประกอบกิจการ โรงงาน	อธิบดี
พ.ร.บ. พัฒนาและ ส่งเสริมพลังงาน พ.ศ. 2535	กรมพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี	พลังงานควบคุม (พลังงานไฟฟ้า)	กำลังผลิตรวมทั้งตั้งแต่ 200 กิโลวัตต์ แอมแปร์ขึ้นไป	ใบอนุญาตผลิตพลังงานควบคุม	อธิบดี
พ.ร.บ. การไฟฟ้าฝ่าย ผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511	การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย	การขอเชื่อมกับระบบ ของ กฟผ.	<ul style="list-style-type: none"> - กำลังผลิตสูงกว่า 20 MW. ใช้ เอง และประสงค์เชื่อมโยงระบบ กฟผ., กฟภ., กฟน. - กำลังผลิตสูงกว่า 6 MW. เพื่อ ขายประชาชนและประสงค์ เชื่อมโยงระบบกับ กฟผ., กฟภ., กฟน. 	<p>ได้รับความเห็นชอบ</p> <p>ได้รับความเห็นชอบ</p>	<p>ผู้ว่าการ กฟผ.</p> <p>ผู้ว่าการ กฟผ.</p>
พ.ร.บ. ส่งเสริมและ รักษาคุณภาพและ สิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535	สำนักงานแผนและสิ่งแวดล้อม แห่งชาติ กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี	กิจการโรงไฟฟ้าพลัง ความร้อน	กำลังผลิตตั้งแต่ 10 เมกกะวัตต์ ขึ้นไป	รายงานวิเคราะห์ผลกระทบ สิ่งแวดล้อมโครงการ	คณะกรรมการ สิ่งแวดล้อม แห่งชาติ

ประวัติผู้เขียน

นายวินชัย ทัดตมณัส เกิดวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2501 ที่จังหวัดกรุงเทพมหานคร สำเร็จการศึกษา นิติศาสตร์บัณฑิต จากคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง ปีการศึกษา 2523 ประกาศนียบัตรเนติบัณฑิตไทย จากสำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา ปีการศึกษา 2524 สมัย 34 และได้เข้าศึกษาหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์ เมื่อ พ.ศ. 2543

ปัจจุบันเป็นผู้จัดการฝ่ายกฎหมาย บริษัท ผลิตไฟฟ้า จำกัด (มหาชน)