

ชื่อเรื่องวิทยานิพนธ์ : อำนาจในการผลิตพลังงานไฟฟ้าจากขยะมูลฝอยขององค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่น

ชื่อผู้เขียน : นายธีรวัฒน์ หาญใจไทย

ชื่อปริญญา : นิติศาสตรมหาบัณฑิต (สาขากฎหมายมหาชน)

ปีการศึกษา : 2558

คณะกรรมการที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ :

- | | |
|---|---------------|
| 1. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ภูมิ มุสิกศิลป์ | ที่ปรึกษาหลัก |
| 2. รองศาสตราจารย์ ดร. พูนศักดิ์ ไวสารวง | ที่ปรึกษาร่วม |

บทคัดย่อ

ปัญหาเกี่ยวกับขยะมูลฝอยเป็นปัญหาสำคัญที่สุดประการหนึ่งของประเทศไทย เนื่องจากการเพิ่มขึ้นของประชากร ความเจริญเติบโตทางสังคมและเศรษฐกิจ ทำให้ปริมาณของขยะมูลฝอยมีเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ และในขณะที่ความต้องการด้านพลังงาน ไฟฟ้าก็เพิ่มสูงขึ้นทุกวัน อันเป็นปัญหาสำคัญเช่นกัน ดังนั้น ถ้าสามารถบูรณาการแก้ไขปัญหาทั้งสองประการไปในคราวเดียวกัน ก็ย่อมจะเป็นการดี แต่ปัญหาประการสำคัญ คือ ยังไม่มีความชัดเจนเกี่ยวกับกฎหมายที่จะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจผลิตในการพลังงานไฟฟ้า จึงขาดสิ่งที่จะขับเคลื่อนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ ได้อย่างเป็นรูปธรรม ทั้งๆที่ในปัจจุบันก็มีเทคโนโลยีที่สามารถนำเอาขยะมูลฝอยมาผลิตเป็นพลังงานไฟฟ้าได้ในหลากหลายวิธี และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งเองก็มีศักยภาพเพียงพอที่จะนำขยะมูลฝอยที่จัดเก็บได้ตามอำนาจหน้าที่มาผลิตเป็นพลังงานไฟฟ้าได้ ดังนั้น หากมีกฎหมายที่รองรับอย่างชัดเจนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการผลิตเป็นพลังงานไฟฟ้าได้ ก็จะเป็นการลดปริมาณขยะมูลฝอยลง อันเป็นแนวทางที่ดีในการจัดการขยะมูลฝอย แล้วจะได้ประโยชน์จากพลังงานไฟฟ้าที่ผลิตได้อีกด้วย

ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจในการผลิตพลังงานไฟฟ้าจากขยะมูลฝอยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ศึกษาจากกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่างๆ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และกฎหมายอื่นๆที่เกี่ยวข้อง โดยจากการศึกษาพบว่า กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่างๆ และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และกฎหมายอื่นๆที่เกี่ยวข้องนั้น ได้บัญญัติไว้แต่เพียงให้

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่กำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลในเขตพื้นที่ของตน แต่มิได้บัญญัติถึงอำนาจในการผลิตพลังงานไฟฟ้าจากขยะมูลฝอยเอาไว้ ดังนั้น จึงยังไม่มีกฎหมายหลักที่บัญญัติให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการได้อย่างชัดเจน

จากการศึกษากฎหมายและแนวนโยบายของประเทศญี่ปุ่นและประเทศสหรัฐอเมริกาแล้วพบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของทั้งสองประเทศต่างก็มีบทบาทสำคัญในการจัดทำบริการสาธารณะต่างๆ โดยทั้งสองประเทศได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรหลักที่มีหน้าที่จัดการขยะมูลฝอย และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของทั้งสองประเทศต่างก็มีอำนาจผลิตพลังงานไฟฟ้าด้วยเช่นกัน โดยประเทศญี่ปุ่นมีแนวคิดที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมทุนกับบริษัทผู้รับสัมปทานผลิตพลังงานไฟฟ้า โดยก่อตั้งเป็นบริษัทใหม่ขึ้นมาเพื่อกำจัดขยะมูลฝอยในเขตพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นผู้ร่วมทุนต้องจ่ายค่ากำจัดขยะมูลฝอยให้กับบริษัทใหม่ ในขณะที่บริษัทเอกชนผู้ร่วมทุนนั้นก็ไปทำสัญญาเพื่อซื้อพลังงานไฟฟ้าที่บริษัทใหม่ผลิตได้ ส่วนบริษัทใหม่ก็จะมีรายได้จากการขายพลังงานไฟฟ้าดังกล่าว นอกจากนี้ ประเทศญี่ปุ่นยังประสบความสำเร็จในการคัดแยกขยะมูลฝอย ซึ่งเอื้อต่อการนำขยะมูลฝอยมาผลิตพลังงานไฟฟ้าด้วย สำหรับประเทศสหรัฐอเมริกานั้น กฎหมายด้านพลังงานได้บัญญัติไว้อย่างกว้างๆ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจผลิตพลังงานไฟฟ้าได้ โดยไม่ได้เน้นที่รูปแบบในการผลิตพลังงานไฟฟ้าว่าจะผลิตจากแหล่งใด อย่างไร โดยมีสาธารณูปโภคไฟฟ้าของเทศบาลซึ่งมีอยู่หลายแห่งในมลรัฐต่างๆ เป็นผู้ประกอบการในการผลิตพลังงานไฟฟ้านั่นเอง และจะให้บริการแก่ประชาชนในเขตพื้นที่ของตน นอกจากนี้ สาธารณูปโภคไฟฟ้าของเทศบาลในบางมลรัฐยังมีรูปแบบการรวมกลุ่มดำเนินการบริการร่วมกันด้วย

ดังนั้น จึงเห็นควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่างๆ และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เพื่อเป็นกฎหมายหลักที่จะรองรับให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการผลิตพลังงานไฟฟ้า ส่วนในรายละเอียดต่างๆ เกี่ยวกับรูปแบบการดำเนินการ ข้อจำกัดอำนาจทางกฎหมาย มาตรการทางกฎหมาย มาตรฐานความปลอดภัย การควบคุมกำกับดูแลการผลิตพลังงานไฟฟ้าและในเรื่องอื่นๆ ควรจะได้มีการบัญญัติเพิ่มเติมไว้ในพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 หรือในกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องต่อไป นอกจากนี้ ผู้เขียนยังได้เสนอแนะถึงแนวทางในการกำหนดรายละเอียดของกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจในการผลิตพลังงานไฟฟ้าจากขยะมูลฝอยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในประเด็นเกี่ยวกับรูปแบบของการดำเนินการและการลงทุน ข้อจำกัดทางกฎหมายของการดำเนินการ และการใช้ประโยชน์จากพลังงานไฟฟ้าที่ผลิตได้

Thesis Title	:	Local Administration's Authority in Producing Electricity from Waste
Author Name	:	Mr. Theerawat Hanjaithai
Degree	:	Master of Laws (Public Law Program)
Academic Year	:	2015
Advisory Committee	:	
		1. Asst. Prof. Dr. Poom Moolsilpa
		2. Assoc. Prof. Dr. Poonsakdi Vaisamruat
		Advisor
		Co-Advisor

ABSTRACT

Solid waste is one of the most important problems of the country. Due to the population increase and social and economic growth, the amount of solid waste has been increased continuously. Meanwhile, the increase of electricity demand is also the major problem as well; so, the integrated solution for both issues is suitable. However, there is no clarity about the law to impel the local administration to generate electricity substantially, in spite of various choices of new technology for solid waste derived electricity. Many local administrations are capable to use collected solid wastes for power generation, so the clear law to support them can help reducing solid wastes and will be benefit from additional electricity.

Legal problems about the authority of local administration for power generation from solid wastes has been studied from the law about local administration establishment in the Act of Plans and Procedures for Decentralization to Local Administration B.E. 2542 and other relevant legislation. The act only regulated the local administration to dispose of solid wastes in their regions, excluding the authority for power generation from solid wastes. Due to no related law, the law to accommodate local administration for power generation should be enacted or amended.

From the study of the laws in Japan and the United States, it was found that, the local administration in both countries play an important role in preparing public services, especially the responsibility for solid waste management and power generation from solid waste. In Japan, the concept is that, the local administration joints with the power generation

concessionaire to form the new company, which is responsible for regional solid waste disposal. The local administration will pay for disposal fee to this newly established company, while the joint venture company will sign the contract for purchasing power generated from it. This will be the income for this new company. Besides, Japan is also successful in sorting wastes, which facilitates power generation. In the United States, the Energy Act broadly authorized the local administration to generate power, yet no specification for the power resource types. The municipal utilities in the states themselves become the electric power entrepreneurs, serving in their area. In addition, some of the municipal electric utility in the state also implemented a shared service bundles.

Therefore, there should be an amendment in the law of local administration establishment, and the Act of Plans and Procedures for Decentralization to Local Administration B.E. 2542 to apply as the main act, that subvert the authority of local administration for power generation. The details about the procedure, legal restriction, legal measure, safety standard, power generation control and other issues should be added in the Energy Industry Act B.E. 2550 or other related law. In addition, the author also proposes guidelines to determine the details of the legislation on the authority for local administration in power generation from solid waste, and the issue of the scheme and investment, legal limitation, and the utilization of electric power produced.