

การป้องกันและลดผลกระทบด้านสุขภาพจากโรงไฟฟ้าชีวมวล

สถานการณ์ปัญหาและผลกระทบ

๑. พลังงานหมุนเวียน เป็นทางเลือกพลังงานที่สำคัญ ซึ่งประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก มุ่งให้ความสำคัญเพิ่มมากขึ้น เนื่องจากมีประโยชน์ทั้งในด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ นวัตกรรมเทคโนโลยี การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ และการลดผลกระทบสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะปัญหาการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ (International Energy Agency, 2011, World Energy Outlook 2010 และ Intergovernmental Panel on Climate Change, 2012, Special Report on Renewable Energy Sources and Climate Change Mitigation) โดยประเทศต่าง ๆ พยายามสร้างความสมดุลในการพัฒนาพลังงานหมุนเวียนประเภทต่าง ๆ ได้แก่ ชีวมวล ก๊าซชีวภาพ แสงอาทิตย์ ลม พลังน้ำขนาดเล็ก และน้ำมันชีวภาพ เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อสังคม

๒. พืชชีวมวลเป็นแหล่งพลังงานทางเลือกที่สำคัญของประเทศไทย เนื่องจากประเทศไทยเป็นประเทศเกษตรกรรม มีเศษวัสดุเหลือใช้ทางการเกษตรหรือกากจากกระบวนการผลิตในอุตสาหกรรมเกษตรเป็นจำนวนมาก สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร (๒๕๕๒) รายงานว่าประเทศไทยมีชีวมวลจากเศษวัสดุเหลือใช้ทางการเกษตรทั้งหมด ๕๙,๕๓๙,๙๐๕.๒๐ ตัน ตามแผนพลังงานทดแทนและพลังงานทางเลือก (พ.ศ. ๒๕๕๕ – ๒๕๖๔) กำหนดเป้าหมายให้เพิ่มการใช้พลังงานทดแทนเป็นร้อยละ ๒๕ ของพลังงานที่ใช้ภายในประเทศภายในปี ๒๕๖๔ โดยกำหนดเป้าหมายพลังงานชีวมวลในการผลิตไฟฟ้าให้ได้ ๓,๖๓๐ เมกะวัตต์ (กรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน, ๒๕๕๕)

๓. ถึงแม้จะมีเป้าหมายและความพยายามที่จะส่งเสริมการผลิตไฟฟ้าจากชีวมวล แต่จากข้อมูลของ สำนักนโยบายและแผนพลังงาน กระทรวงพลังงาน มีนาคม ๒๕๕๕ พบว่ามีโรงไฟฟ้าชีวมวลสามารถผลิตและขายไฟฟ้าให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ได้เพียง ๘๘ แห่ง มีกำลังการผลิตติดตั้งรวม ๑,๔๖๕.๖๘ เมกะวัตต์ ซึ่งคิดเป็นเพียงร้อยละ ๔.๓ ของกำลังการผลิตติดตั้งทั้งหมดเท่านั้น โดยในจำนวนนี้ ๒๒ แห่ง (๖๑๔ เมกะวัตต์) อยู่ในกลุ่มโรงไฟฟ้าขนาดเล็ก และ ๖๖ แห่งอยู่ในกลุ่มโรงไฟฟ้าขนาดเล็กมาก (๘๕๑.๖๘ เมกะวัตต์) และจากข้อมูลของกระทรวงพลังงานในปัจจุบันมีโรงไฟฟ้าขนาดเล็กและเล็กมากอีก ๒๘๔ โครงการ (กำลังการผลิต ๒,๖๗๐.๗ เมกะวัตต์) ที่อยู่ในระหว่างยื่นขออนุมัติโครงการ ซึ่งเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมาก แต่กรอบนโยบาย และหลักเกณฑ์การส่งเสริมไม่ชัดเจน หากไม่มีการจัดการที่ดีปล่อยให้มีการดำเนินการเหมือนเช่นในปัจจุบัน ก็จะสร้างผลกระทบและความเดือดร้อนต่อประชาชน

๔. การประกอบกิจการโรงไฟฟ้าชีวมวลที่ขาดการจัดการและควบคุมที่ดี ได้ทำให้เกิดปัญหาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและผลกระทบต่อสุขภาพ ทั้งมลพิษจากสารและฝุ่นละอองที่ก่อให้เกิดโรคและเป็นอันตรายต่อสุขภาพ ฝุ่นจากกองขี้เถ้าที่เกิดจากการเผาชีวมวลและฝุ่นจากกองเชื้อเพลิงยังทำให้บ้านเรือน เสื้อผ้า และสิ่งของเครื่องใช้ของประชาชนที่อยู่รอบโรงไฟฟ้าสกปรก มีปัญหาน้ำเสียและแย่งการใช้น้ำของชุมชนเนื่องจากการประกอบกิจการโรงไฟฟ้าต้องใช้น้ำเป็นจำนวนมาก การศึกษาผลกระทบต่อสุขภาพจากโรงไฟฟ้าชีวมวลในจังหวัดสุรินทร์โดยประชาชน

และกลุ่มเครือข่าย^๑ พบปัญหาชาวบ้านขาดแคลนน้ำใช้หลังจากมีโรงไฟฟ้าชีวมวลในพื้นที่ มีปัญหาการจราจรหนาแน่นและมีรถบรรทุกวิ่งมากขึ้น และทำให้เกิดปัญหามลพิษทางอากาศ และยังมีปัญหาความเดือดร้อนรำคาญจากปัญหากลิ่นเหม็น และเสียงดัง

๕. จากข้อมูลการเจ็บป่วยของประชาชนที่อยู่ใกล้โรงไฟฟ้าจำนวนสองแห่ง ในกลุ่มตัวอย่างจำนวน ๓๙๒ คน พบว่าโรคประจำตัวที่ประชาชนเป็นมากที่สุดคือ โรคภูมิแพ้ รองลงมาคือโรคหอบหืด และโรคหัวใจ ซึ่งจำนวนผู้ป่วยด้วยโรคภูมิแพ้ มีความสัมพันธ์กับการอยู่ใกล้ และยังพบว่าผู้ที่อยู่ใกล้โรงไฟฟ้ามีอาการไอ เจ็บคอ ระคายเคืองจมูก และลำคอ หายใจขัด/หายใจไม่สะดวก แสบตา/ตาอักเสบ/ตาแดง และมีผื่นคัน ในช่วง ๑ สัปดาห์ที่ผ่านมา มากกว่าประชาชนที่อยู่ห่างออกไป^๒

ปัญหาหลักและทางออกของการจัดการปัญหา

(ก) ขาดการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสุขภาพ และไม่มีการควบคุมผลกระทบต่อสุขภาพจากโรงไฟฟ้าชีวมวลขนาดต่ำกว่า ๑๕๐ เมกะวัตต์

๖. ชีวมวลเป็นเชื้อเพลิงที่เผาได้ยากเนื่องจากเชื้อเพลิงอยู่ในสถานะของแข็ง การเผาไหม้จะมีสารที่ถูกเผาไม่หมดอยู่ระหว่างร้อยละ ๑๐ ถึง ๓๘ และสารเหล่านี้คือส่วนที่เป็นมลพิษซึ่งอาจอยู่ในรูปของฝุ่นละออง (Particulate) มีการประมาณการณ์ว่าการเผาชีวมวลจะทำให้เกิดฝุ่นละอองประมาณ ๓๐ - ๘๐ มิลลิกรัมต่อกิโลวัตต์ไฟฟ้าที่ผลิตได้ ส่วนใหญ่มีขนาดเล็กกว่า ๑๐ ไมครอน (PM10) ออกไซด์ของไนโตรเจน (NOx) ประมาณ ๒๙๐ - ๘๒๐ มิลลิกรัมต่อกิโลวัตต์ และก๊าซคาร์บอนมอนอกไซด์ (CO) ยังพบว่าในควันจากการเผาชีวมวลยังประกอบไปด้วยสารไฮโดรคาร์บอนกว่า ๖๐ ชนิด และสารอัลดีไฮด์และคีโตน ๑๗ ชนิด สารในกลุ่มนี้โดยเฉพาะสารกลุ่มพีเอเอช (PAH, Polycyclic aromatic hydrocarbons) เป็นสารที่เกี่ยวข้องกับการเกิดมะเร็ง ได้แก่ เบนซิน ฟอร์มาดีไฮด์ ๑,๓ บิวตะไดอิน และสไตรีน^๓ มีรายงานการศึกษาพบว่า การรับสัมผัสควันไฟที่เกิดจากการเผาชีวมวลเพื่อการทำอาหารและการให้ความอบอุ่นจะทำให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพหลายชนิด ได้แก่ การระคายเคืองต่อตาและระบบทางเดินหายใจ ลดการทำงานของปอด ทำให้เกิดโรคติดเชื้อเฉียบพลันในระบบทางเดินหายใจส่วนล่าง โรคปอดอุดกั้นเรื้อรัง (COPD) โรคหอบหืด วัณโรค และทำให้เกิดโรคมะเร็งปอด^๔

๗. ฝุ่นละอองขนาดเล็กสามารถผ่านเข้าไปถึงปอดและถุงลมปอดได้ ผลการศึกษาทั่วโลกยืนยันว่าการรับสัมผัสสัมผัสผลต่อการเจ็บป่วยด้วยโรคในระบบหายใจ โรคหัวใจ ทำให้ประสิทธิภาพการทำงานของปอดลดลง และเพิ่มอัตราการเสียชีวิตด้วยโรคปอดและหัวใจ^๕ ออกไซด์ของไนโตรเจนเป็นก๊าซที่สามารถรวมตัวกับไอน้ำแล้วทำให้เกิดกรดไนตริก ซึ่งมีฤทธิ์ระคายเคืองต่อระบบทางเดินหายใจ การรับสัมผัสจะระคายเคืองต่อทางเดินหายใจ อาจทำให้มีอาการหายใจลำบาก ไอ แน่นหน้าอก และหลอดลมตีบ ทำให้ผู้ที่เป็โรคหอบหืดอยู่แล้วจับหืดบ่อยขึ้น ทำให้เกิดโรคหลอดลม และโรคปอดบวม^๕ ก๊าซคาร์บอนมอนอกไซด์จะทำให้ร่างกายขาดออกซิเจน เพิ่มความเสี่ยงต่อการเป็นโรคหัวใจ และการเกิดอาการหัวใจวาย การรับสัมผัสในระดับความเข้มข้นสูงจะทำให้เสียชีวิตได้อย่างรวดเร็ว^๖ จากข้อมูลของโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลสลักไถ่ และตำบลราม ซึ่งเป็นพื้นที่รอบโรงไฟฟ้ามุงเจริญ พบว่า ผู้มารับการรักษาจำนวน ๗,๐๔๐ คน เป็นผู้ป่วยด้วยโรคทางเดินหายใจมากที่สุดคือ ๒,๒๘๕ คน คิดเป็นร้อยละ ๓๒.๔๖ ของผู้มารับการรักษา สอดคล้องกับข้อมูลของโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลราม พบว่าผู้มารับการรักษา ๙,๘๔๐ คน เป็นผู้ป่วยด้วยโรคทางเดินหายใจมากที่สุด คือ ๓,๓๘๒ คน คิดเป็นร้อยละ ๓๔.๓๗

๘. นอกจากนี้โรงไฟฟ้าชีวมวลยังมีส่วนทำให้เกิดก๊าซโอโซน (O₃) ซึ่งเกิดการทำปฏิกิริยาของก๊าซออกไซด์ของไนโตรเจนที่เกิดขึ้นจากการเผาเชื้อเพลิงชีวมวลกับสารประกอบไฮโดรคาร์บอนในอากาศ อันตรายของ

ก๊าซไอโซนที่สำคัญคือ ทำให้เกิดความผิดปกติของโลหิต ระคายเคืองต่อระบบทางเดินหายใจ เพิ่มอัตราป่วยด้วยโรคทางเดินหายใจ และลดประสิทธิภาพการทำงานของปอด มีส่วนทำให้เกิดโรคหอบหืด และโรคมะเร็งปอด รวมถึงเพิ่มอัตราการเสียชีวิตในกลุ่มผู้สัมผัส^๖

(ข) ปัญหาการหลีกเลี่ยงการทำไอไอเอของโรงไฟฟ้าขนาดต่ำกว่า ๑๐ เมกะวัตต์และการสร้างหลายโครงการในบริเวณเดียวกันเพื่อหลีกเลี่ยงกฎหมาย

๙. ประกาศของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมกำหนด พ.ศ. ๒๕๕๒ กำหนดให้ โรงไฟฟ้าชีวมวลที่มีขนาดตั้งแต่ ๑๕๐ เมกะวัตต์ขึ้นไปต้องทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมสำหรับโครงการหรือกิจการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ (EHIA-Environmental Health Impact Assessment) ส่วนโรงไฟฟ้าพลังความร้อนที่มีกำลังผลิตไฟฟ้าตั้งแต่ ๑๐ เมกะวัตต์ขึ้นไปทำเฉพาะรายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม จึงทำให้มีผู้ประกอบการจำนวนมากอาศัยช่องว่างของกฎหมายดังกล่าว ดังจะเห็นได้จากข้อมูลของสำนักงานนโยบายและแผนพลังงานพบว่าในปี ๒๕๕๓ มีโครงการชีวมวลเสนอขายไฟฟ้า เป็นโครงการที่มีขนาด ๙.๐ - ๙.๙ เมกะวัตต์ ถึง ๒๐๕ โรง จากทั้งหมด ๒๘๑ โรง และมีผู้ประกอบการจำนวน ๔๑ รายจากทั้งหมด ๑๑๐ ราย ที่เคยยื่นขอประกอบกิจการในกลุ่มโรงไฟฟ้าขนาดเล็ก (SPP) ขอเปลี่ยนเป็นกลุ่มขนาดเล็กมาก (VSPP) (สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน กระทรวงพลังงาน ๒๕๕๔)

(ค) ขาดการสนับสนุนเทคโนโลยีที่ทันสมัย

๑๐. ในประเทศไทยโรงไฟฟ้าเกือบทั้งหมดใช้เทคโนโลยีชนิดที่เรียกว่า แบบเผาตรง (directed burning) ซึ่งจะใช้ความร้อนที่ได้จากการเผาเชื้อเพลิงชีวมวลไปผลิตไอน้ำเพื่อหมุนเครื่องกำเนิดไฟฟ้า ข้อจำกัดของระบบนี้คือมีประสิทธิภาพในการผลิตไฟฟ้าต่ำ และทำให้เกิดมลพิษเนื่องจากเผาเป็นจำนวนมาก จึงจำเป็นต้องมีระบบการควบคุมมลพิษที่ดี ซึ่งอาจทำได้หลายอย่าง ตั้งแต่การควบคุมคุณภาพของเชื้อเพลิง การเลือกใช้เตาเผา การบำรุงรักษาระบบ และที่สำคัญคือต้องใช้อุปกรณ์สำหรับดักมลพิษที่จะปล่อยออกจากปล่องระบายควันที่ดี ซึ่งในทางปฏิบัติอาจมีต้นทุนและค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานและการบำรุงรักษาระบบที่สูงจึงอาจไม่เหมาะกับการนำมาใช้กับโรงไฟฟ้าขนาดเล็ก (ชัชวาลย์ จันทรวจิตร และยุวรงค์ จันทรวจิตร ๒๕๕๕)

๑๑. ในขณะที่เทคโนโลยีแก๊สซิฟิเคชันซึ่งเป็นเทคโนโลยีที่สะอาดกว่า โดยนำเชื้อเพลิงชีวมวลไปเปลี่ยนรูปจากเชื้อเพลิงที่เป็นของแข็งให้เป็นก๊าซโดยกระบวนการที่เรียกว่าแก๊สซิฟิเคชันก่อน จากนั้นจึงนำก๊าซที่ได้มาปรับปรุงคุณภาพจนสะอาดก่อนนำไปใช้เป็นเชื้อเพลิงสำหรับเครื่องยนต์เพื่อผลิตไฟฟ้า ระบบนี้นอกจากจะมีประสิทธิภาพสูงกว่าแล้วยังทำให้เกิดมลพิษน้อยมาก เทียบเท่ากับมลพิษที่ปล่อยจากเครื่องยนต์ขนาดใหญ่เท่านั้น แต่ในปัจจุบันพบว่าในประเทศไทยมีโรงไฟฟ้าประเภทนี้เพียงไม่กี่แห่งเท่านั้นที่สามารถผลิตและจ่ายไฟเข้าระบบได้ ทั้งนี้อาจเกิดจากขาดการศึกษาวิจัยและพัฒนาเทคโนโลยี และไม่มีกระบวนการสนับสนุนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างจริงจัง ทำให้มีข้อจำกัดทั้งการลงทุนและกำลังการผลิต^๗

(ง) ชุมชนขาดการมีส่วนร่วมกับรัฐในการตัดสินใจเลือก และติดตาม ตรวจสอบ รวมถึง ไม่มีกลไกการชดเชย ฟื้นฟู และเยียวยา ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากโรงไฟฟ้าชีวมวล

๑๒. ในปัจจุบันการออกใบอนุญาตประกอบกิจการพลังงาน มีกระบวนการขั้นตอนตั้งแต่ การขออนุญาต

ก่อสร้างอาคารในพื้นที่ ซึ่งองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ในการให้ความเห็นประกอบ ส่วนการออกใบอนุญาตประกอบกิจการพลังงาน เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน ซึ่งกระบวนการขออนุญาตดังกล่าวส่วนใหญ่ขาดการมีส่วนร่วมจากภาคประชาชน บางโครงการจะประชาสัมพันธ์ว่าสร้างงานให้กับชุมชน สร้างความมั่นคงด้านพลังงานให้กับท้องถิ่น แต่ไม่มีการนำเสนอข้อมูลผลกระทบต่อประชาชน มีการจูงใจองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นด้านภาษีโรงเรือนที่ท้องถิ่นจะได้รับ ทำให้ละเลยข้อมูลที่เป็นผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับประชาชน ถึงแม้จะเป็นโรงไฟฟ้าที่มีขนาด ๑๐ เมกะวัตต์ขึ้นไป ที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) แต่กระบวนการกำหนดขอบเขตการศึกษาข้อมูล ประชาชนไม่ได้มีส่วนร่วมอย่างจริงจัง เป็นเพียงผู้ให้ข้อมูล แล้วบริษัทก็ทำมาตรการป้องกันแก้ไข จากนั้นก็ได้รับการพิจารณาอนุญาต กระบวนการที่ท้องถิ่นจะตัดสินใจว่ากิจการนี้เหมาะสมสอดคล้องกับพื้นที่ มีผลกระทบอย่างไรกับชุมชน ประชาชนมีส่วนร่วมน้อยมาก หรือหากประชาชนมีส่วนร่วมจริง เช่นตัดสินใจว่าชุมชนไม่ต้องการให้สร้างโรงไฟฟ้า มีการทำประชาคม มีประชาชนคัดค้านไม่ให้ออกก่อสร้าง แต่สุดท้ายคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน ก็อนุญาต เพราะพิจารณาว่าผู้ประกอบการได้ดำเนินการครบถ้วนถูกต้องตามขั้นตอนของกฎหมายที่เกี่ยวข้องแล้ว ความสำคัญที่ควรพิจารณาคือ การใช้ข้อมูลเพื่อพิจารณาตัดสินใจต้องเป็นไปอย่างเป็นธรรม มิฉะนั้นเสียงประชาชนจะไม่มีคามหมายอย่างไรเลย ถึงแม้จะบอกว่าให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจก็ตาม เมื่อเกิดเหตุซ้ำซาก กลไกและกระบวนการปัจจุบันไม่สามารถนำไปสู่การสั่งให้ยุติดำเนินการโรงไฟฟ้าได้

๑๓. สำหรับกองทุนพัฒนาไฟฟ้าของชุมชนในพื้นที่โรงไฟฟ้า มีวัตถุประสงค์ในการฟื้นฟูท้องถิ่นที่ได้รับผลกระทบจากโรงไฟฟ้า ส่งเสริมพลังงานหมุนเวียน และส่งเสริมความรู้และการมีส่วนร่วมทางด้านไฟฟ้า (พระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. ๒๕๕๐) แต่ไม่มีกลไกในการติดตามตรวจสอบผลกระทบที่เกิดขึ้นจากโรงไฟฟ้าอย่างต่อเนื่อง รวมถึง กลไก และมาตรการที่ชัดเจนในการเยียวยาผู้ที่ได้รับผลกระทบ

๑๔. ในระดับจังหวัด ยังไม่มีแผนพัฒนาพลังงานชีวมวล เพื่อประมวลศักยภาพ และเป็นกรอบการพิจารณาโครงการว่าแต่ละจังหวัดควรรองรับให้มีการสร้างโรงไฟฟ้าได้มากน้อยเพียงใด ประชาชนยังไม่มีโอกาสในการเรียนรู้ และทำความเข้าใจทางเลือกต่าง ๆ ในการผลิตไฟฟ้า ทางเลือกในด้านเทคโนโลยีหรือพื้นที่สำหรับก่อสร้างโรงไฟฟ้า และไม่มีส่วนร่วมในการติดตามตรวจสอบผลกระทบ

(จ) ขาดการกระจายประโยชน์จากการพัฒนาโรงไฟฟ้าชีวมวลไปสู่ชุมชนและเกษตรกร

๑๕. ปัจจุบันยังไม่มีโรงไฟฟ้าของชุมชน การพัฒนาชีวมวลในการผลิตไฟฟ้า เป็นการเพิ่มมูลค่าให้กับทรัพยากร ตัวอย่างเช่น ราคาแกลบจากเดิมประมาณ ๒๐๐ – ๓๐๐ บาทต่อตัน เพิ่มสูงขึ้นมากกว่า ๑,๐๐๐ บาทต่อตันในปัจจุบัน แต่ผลประโยชน์จากแกลบดังกล่าว ซึ่งโครงการโรงไฟฟ้าชีวมวลส่วนใหญ่ในปัจจุบันเลือกใช้เป็นเชื้อเพลิงหลักจะตกอยู่กับโรงสีข้าวไม่ได้กระจายไปสู่เกษตรกร ในขณะที่ชีวมวลอื่น ๆ เช่น ชังข้าวโพด ฟางข้าว หรือชีวมวลอื่น ๆ กำลังเริ่มพัฒนา ยังไม่มีระบบหรือกลไกที่ชัดเจนในการแบ่งปันประโยชน์จากทรัพยากรชีวมวลไปสู่เกษตรกร ในส่วนของโครงการโรงไฟฟ้าชีวมวลเอง ก็เป็นบริษัทเอกชน โดยยังไม่มีเปิดให้ชุมชนเข้าไปร่วมเป็นเจ้าของหรือถือหุ้นแต่อย่างใด

๑๖. ดังนั้นผลประโยชน์จากการพัฒนาชีวมวลเป็นพลังงานไฟฟ้า ยังไม่มีระบบหรือกลไกในการกระจายประโยชน์ไปสู่ชุมชนและเกษตรกร

(ฉ) ขาดการกำหนดหลักเกณฑ์ มาตรฐาน ด้านการกำหนดพื้นที่

๑๗. การวางผังเมืองและจัดทำข้อกำหนดควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินในผังเมืองรวมยังไม่มีมาตรฐานในการกำหนดการใช้ประโยชน์พื้นที่สำหรับกิจการโรงไฟฟ้าชีวมวล

๑๘. การจัดประเภทอุตสาหกรรม ที่จะพิจารณากำหนดว่าให้ หรือห้าม ในบริเวณใดนั้น โรงไฟฟ้าชีวมวล ถูกจัดไว้ตามการแบ่งประเภทโรงงานอุตสาหกรรม ประเภทโรงงานผลิต ส่ง หรือจำหน่ายพลังงานไฟฟ้า ซึ่งรวมกิจการโรงไฟฟ้าทุกประเภทไว้ในหมวดเดียวกัน แต่ในลักษณะการผลิตและผลกระทบ ตลอดจนการใช้พื้นที่ การใช้ทรัพยากรและวัสดุของโรงไฟฟ้าแต่ละประเภทมีความต่างกัน การถูกจัดไว้ในกลุ่มเดียวกันตามการพิจารณาอนุญาตโรงงานจึงอาจจะกว้าง และไม่ชัดเจนเพียงพอต่อการพิจารณากำหนดการใช้ประโยชน์พื้นที่ที่จะไม่ก่อผลกระทบ นโยบาย กฎหมาย และมาตรการ ที่เกี่ยวข้อง

๑๙. แผนพลังงานทดแทนและพลังงานทางเลือกของกระทรวงพลังงาน กำหนดเป้าประสงค์ให้เพิ่มการใช้พลังงานทดแทนเป็นร้อยละ ๒๕ ของพลังงานที่ใช้ภายในประเทศภายในปี ๒๕๖๕ โดยกำหนดเป้าหมายพลังงานชีวมวลในการผลิตไฟฟ้าให้ได้ ๓,๖๓๐ เมกะวัตต์ (กรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน, ๒๕๕๕)

๒๐. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๖๖ มาตรา ๖๗ เรื่องสิทธิชุมชนในการบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม ความหลากหลายทางชีวภาพ รวมถึงสิทธิในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีวิอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน และตามมาตรา ๒๘๗ ที่กำหนดให้ในกรณีที่การกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่นในสาระสำคัญ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องแจ้งข้อมูลรายละเอียดให้ประชาชนทราบก่อนกระทำการเป็นเวลาพอสมควร

๒๑. พระราชบัญญัติสภาพัฒนาการและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๖ ประกอบกับพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ในการคุ้มครองดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จัดให้มีการสาธารณสุข การควบคุมอาคาร การผังเมือง รวมทั้งส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่น ในกรณีองค์การบริหารส่วนตำบลมีความเห็นเกี่ยวกับการดำเนินกิจการดังกล่าว ให้กระทรวง ทบวง กรม หรือองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ นำความเห็นขององค์การบริหารส่วนตำบลไปประกอบการพิจารณาดำเนินกิจการนั้นด้วย

๒๒. กฎกระทรวง ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๓๕) ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ มีหมวดที่ว่าด้วย ที่ตั้ง สภาพแวดล้อม ลักษณะอาคารและลักษณะภายในของโรงงาน และการห้ามตั้งโรงงานจำพวกที่ ๓ แต่ในกฎกระทรวงนี้ไม่ได้มีการกำหนดระยะห่างระหว่างโครงการกับชุมชน มีเพียงบ้านจัดสรร อาคารชุด และบ้านแถว

๒๓. ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง การทำรายงานเกี่ยวกับการศึกษามาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและความปลอดภัย พ.ศ. ๒๕๕๒ โรงไฟฟ้าชีวมวลถูกกำหนดไว้ในบัญชีแนบท้ายประกาศฯ ประเภทหรือชนิดของโรงงานตามบัญชีท้ายกฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๓๕) สำหรับโรงงาน ผลิต ส่ง หรือจำหน่ายพลังงานไฟฟ้า (ลำดับที่ ๘๘) เพื่อใช้ประกอบการยื่นขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงาน หรือคำขอรับใบอนุญาตขยายโรงงาน

๒๔. สำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน เป็นหน่วยงานหลักที่ทำหน้าที่ออกใบอนุญาตประกอบกิจการพลังงาน ปัจจุบันอยู่ในระหว่างการประกาศบังคับใช้ ระเบียบ กกพ. และประกาศ กกพ. เรื่อง มาตรการป้องกัน แก๊ส และติดตามตรวจสอบผลกระทบสิ่งแวดล้อมสำหรับผู้ได้รับการยกเว้นไม่ต้องจัดทำรายงาน EIA ตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม สำหรับการผลิตไฟฟ้าจากเชื้อเพลิงชีวมวล (ประเภทเชื้อเพลิงแข็ง) ปัจจุบันอยู่ในขั้นตอนเตรียมประกาศลงราชกิจจานุเบกษา ซึ่งใช้กำหนดมาตรการป้องกัน ติดตามตรวจสอบและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อม ให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน

๒๕. ประกาศของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พ.ศ. ๒๕๕๒ กำหนดให้โรงไฟฟ้าชีวมวลที่มีขนาดตั้งแต่ ๑๕๐ เมกะวัตต์ขึ้นไปต้องทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมสำหรับโครงการหรือกิจการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ (EHIA-Environmental Health Impact Assessment) และให้โรงไฟฟ้าตั้งแต่ ๑๐ เมกะวัตต์ขึ้นไปทำเฉพาะรายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม จึงทำให้มีผู้ประกอบการจำนวนมากอาศัยช่องว่างของกฎหมายดังกล่าว โดยการจัดทำโครงการโรงไฟฟ้าชีวมวลที่มีขนาด ๙.๐ - ๙.๙ เมกะวัตต์

๒๖. โดยสรุป ชีวมวลเป็นแหล่งพลังงานทางเลือกที่สำคัญของประเทศไทย แต่ยังมีปัญหาที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชน ซึ่งจำเป็นต้องมีมาตรการและแนวทางป้องกันและควบคุมผลกระทบต่อสุขภาพที่ดี แนวทางและพัฒนาเกณฑ์มาตรฐานการกำหนดพื้นที่ การจัดการผลกระทบโดยเฉพาะจากโรงไฟฟ้าขนาดกำลังการผลิตต่ำกว่า ๑๐ เมกะวัตต์ การส่งเสริมเทคโนโลยีที่มีประสิทธิภาพและมีมลพิษต่ำ การกระจายอำนาจในการควบคุมโรงไฟฟ้า มาตรการและกลไกที่ให้ประชาชนในพื้นที่ได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ และควบคุมการดำเนินงานของโรงไฟฟ้า ตลอดจนการมีคู่มือและแนวทางศึกษาผลกระทบต่อสุขภาพจากโรงไฟฟ้าชีวมวล

ประเด็นพิจารณาของสมัชชาสุขภาพแห่งชาติ

ขอให้สมัชชาสุขภาพแห่งชาติพิจารณาเอกสาร สมัชชาสุขภาพ ๕ / ร่างมติ ๖

เอกสารอ้างอิง

- ๑ ทีมนักวิจัยชุมชน คณะทำงานพลังงานยั่งยืนจังหวัดสุรินทร์ มูลนิธิพัฒนาอีสาน. ๒๕๕๕. (ร่าง) รายงานการศึกษาผลกระทบด้านสุขภาพและสิ่งแวดล้อม กรณีศึกษา โรงไฟฟ้าชีวมวลจังหวัดสุรินทร์ บริษัท มุ่งเจริญกรีนเพาเวอร์ จำกัด และบริษัทไฟฟ้าสุรินทร์ จำกัด.
- ๒ ชัชวาลย์ จันทรวิจิตร. (๒๕๕๔). โครงการศึกษาผลกระทบต่อสุขภาพจากโรงไฟฟ้าชีวมวลขนาดกำลังการผลิตต่ำกว่า ๑๐ เมกะวัตต์. รายงานนำเสนอต่อกรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข.
- ๓ Zhang JJ. And Smith KR. (๒๐๐๗). Household air pollution from coal and biomass fuels in China: measurements, health impacts, and interventions. Environ Health Perspect ๑๑๕:๘๔๘-๘๕๕.
- ๔ Torres-Duque C, Maldonado D, Perez-Padilla R, Ezzati M and Viegli G. Biomass fuels and respiratory diseases. (๒๐๐๘). Proc Am Thorac Soc, ๕: ๕๗๗-๕๘๐.
- ๕ WHO. (๒๐๐๖). Air quality guidelines global update ๒๐๐๕. Denmark: WHO regional office for Europe.
- ๖ WHO. (๒๐๐๓). Health aspects of air pollution with particulate matter, ozone and nitrogen dioxide. Report on a WHO working group. Bonn, Germany; ๑๓-๑๕ January ๒๐๐๓.
- ๗ ชัชวาลย์ จันทรวิจิตร และยุวรงค์ จันทรวิจิตร. (๒๕๕๕). โรงไฟฟ้าชีวมวลต้นแบบที่ดี: กรณีศึกษาและทางเลือกทางเทคโนโลยี. รายงานเสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ (สช).
- ๘ แผนที่โรงไฟฟ้าชีวมวลในประเทศไทย เอกสารประกอบการสัมมนา เรื่อง ผลกระทบต่อสุขภาพจากนโยบายพลังงาน ชีวมวล วันที่ ๒-๓ เมษายน ๒๕๕๕ ณ โรงแรมรามาคาร์เด้นท์ กรุงเทพฯ