

ทิศทางนโยบายพลังงานเยอรมนี

ยุทธศักดิ์ ฅณาสวัสดิ์

สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน

เมื่อสัปดาห์ที่ผ่านมา ผู้เขียนพร้อมกับข้าราชการของหลายกระทรวงทบวงกรมและเจ้าหน้าที่รัฐวิสาหกิจหลายแห่งของไทย ได้เดินทางไปประชุมเชิงปฏิบัติการในหัวข้อนโยบายพลังงานเพื่ออนาคตที่กรุงเบอร์ลิน จัดขึ้น โดยความร่วมมือระหว่างสถานเอกอัครราชทูตไทย ณ กรุงเบอร์ลิน องค์การความร่วมมือระหว่างประเทศของเยอรมัน (GIZ) และกระทรวงเศรษฐกิจและเทคโนโลยีของเยอรมนี เพื่อถ่ายทอดประสบการณ์ของผู้เชี่ยวชาญเยอรมนีการดำเนินนโยบายด้านพลังงานของเยอรมนี เพื่อเรียนรู้นำมาประยุกต์กับประเทศไทย ซึ่งขอขอบคุณหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมา ณ โอกาสนี้

เยอรมนีนับเป็นประเทศที่มุ่งเน้นพัฒนาไปสู่การใช้พลังงานหมุนเวียนอย่างมาก จากสถิติปี 2554 โครงสร้างการบริโภคพลังงานรวมอยู่ในรูปน้ำมันมากที่สุด คือ 34% รองลงมา คือ ถ่านหิน 24.3% ก๊าซธรรมชาติ 20.4% นิวเคลียร์ 8.8% และพลังงานหมุนเวียน 10.9% และพลังงานอื่นๆ อีก 1.6% ทั้งนี้ รัฐบาลเยอรมนีประกาศเพิ่มสัดส่วนพลังงานหมุนเวียนอย่างต่อเนื่องจาก 10.9% ในปี 2554 เป็น 18% ภายในปี 2563 เพิ่มขึ้นเป็น 30% ในปี 2573 และเพิ่มขึ้นอีกเป็น 60% ในปี 2593

แต่หากนับเฉพาะการผลิตไฟฟ้าแล้ว สถิติปี 2554 ใช้เชื้อเพลิงจากถ่านหินมีสัดส่วนสูงสุด 43.2% พลังงานหมุนเวียน 20.2% นิวเคลียร์ 17.7% ก๊าซธรรมชาติ 13.6% น้ำมัน 1.1% และพลังงานอื่นๆ อีก 4.2% ทั้งนี้ รัฐบาลประกาศเพิ่มสัดส่วนการใช้พลังงานหมุนเวียนในการผลิตไฟฟ้าเช่นเดียวกันจาก 20.2% ในปี 2554 เพิ่มขึ้นเป็น 35% ภายในปี 2563 และเพิ่มขึ้นอีกเป็น 80% ในปี 2593

ความสำเร็จของเยอรมนีมาจากนโยบายที่เรียกขานในชื่อว่า Energiewende เพื่อปรับเปลี่ยนโครงสร้างพลังงานของประเทศ โดยเฉพาะกฎหมาย Act on Granting Priority to Renewable Energy Sources (EEG) ซึ่งผ่านสภาเมื่อปี 2543 มีเป้าหมายสำคัญ คือ เร่งพัฒนาพลังงานหมุนเวียนอย่างรวดเร็วที่สุด กำหนดราคารับซื้อไฟฟ้าจากพลังงานหมุนเวียนสูงมาก โดยเฉพาะรับซื้อไฟฟ้าจากพลังงานแสงอาทิตย์ แม้ประสบความสำเร็จ แต่นับเป็นการระดมเงินทั้งต่อประชาชนผู้มีรายได้น้อย และกระทบต่อความสามารถในการแข่งขันของภาคอุตสาหกรรม ทำให้ต้นทุนผลิตสูงขึ้น เนื่องจากกฎหมายกำหนดว่ารัฐบาลไม่รับภาระค่าไฟฟ้าที่สูงขึ้นแต่อย่างใด โดให้ผลักภาระค่าไฟฟ้าที่สูงขึ้นไปยังผู้ซื้อไฟฟ้า

ในปี 2552 จึงปรับปรุงกฎหมาย EEG เพื่อปรับลดอัตราการรับซื้อไฟฟ้าจากพลังงานหมุนเวียนลงมา โดยเฉพาะราคารับซื้อไฟฟ้าจากพลังงานแสงอาทิตย์ได้ปรับลดลงเหลือประมาณ 13 บาท/หน่วย และกำหนดปรับลดราคารับซื้อลงทุกปี โดยราคารับซื้อในเดือนมกราคม 2555 เหลือเพียงประมาณ 7.2 บาท/หน่วย เปรียบเทียบกับอัตราของไทยในช่วงที่ผ่านมาที่กำหนดราคารับซื้อเป็นค่าไฟฟ้าพื้นฐานบวกกับ Adder อีก 8 บาท/หน่วย รวมเป็นประมาณ 11 บาท/หน่วย

ในช่วงกลางปี 2555 รัฐสภาเยอรมนีได้เห็นชอบการยกเลิกกฎหมาย EEG ครั้งใหญ่อีกครั้งหนึ่ง เพื่อลดการสนับสนุนพลังงานหมุนเวียนลง หันมามุ่งเน้นกลไกตลาดมากขึ้น เป็นต้นว่า ยกเลิกการรับซื้อไฟฟ้าพลังงานแสงอาทิตย์กรณีโครงการมีขนาดเกินกว่า 10 เมกะวัตต์

ส่วนโครงการที่ขนาดไม่ถึง 10 เมกะวัตต์ ดำเนินการในรูปแบบ Solar Farm ราคารับซื้อในเดือนเมษายน 2555 เหลือแค่เพียงหน่วยละ 5.4 บาท ใกล้เคียงกับราคาไฟฟ้าทั่วไป กฎหมายยังกำหนดลดราคารับซื้อลงทุกเดือนลงระหว่าง 0 – 2.8% โดยยึดหยุ่นตามกำลังผลิตไฟฟ้าแสงอาทิตย์ที่เพิ่มขึ้น หากยังคงมีความสนใจลงทุนผลิตไฟฟ้าพลังงานแสงอาทิตย์สูงแล้ว ราคารับซื้อจะปรับลดราคาดังสูงสุดตามเพดานที่ตั้งไว้ คือ 2.8% ต่อเดือน เมื่อคิดทบต้นแล้ว จะเท่ากับว่าราคาดลดลงมากถึงปีละ 29%

นอกจากนี้ กฎหมายยังกำหนดโควตาเพดานกำลังผลิตไฟฟ้าพลังงานแสงอาทิตย์สะสมรวมกันไม่เกิน 52,000 เมกะวัตต์ หากเกินกว่านี้ จะรับซื้อราคาราคาปกติเหมือนกับพลังงานอื่นๆ จากสถิติเดือนกรกฎาคม 2555 กำลังติดตั้งไปแล้ว 29,700 เมกะวัตต์ แม้ลคราคารับซื้อลงมาก แต่คาดว่าจะยังสนใจลงทุนสูง จึงคาดว่าจะเต็มโควตา 52,000 เมกะวัตต์ ในอีกไม่กี่ปีข้างหน้า

นโยบายเยอรมนีแม้ประสบผลสำเร็จในการพัฒนาพลังงานหมุนเวียน แต่ต้องเผชิญกับความท้าทายหลายประการ ประการแรก ค่าพลังงานไฟฟ้าสูงก่อให้เกิดภาระอย่างมาก โดยตัวเลขปี 2555 โดยเฉลี่ยต้องจ่ายค่าไฟฟ้าในราคาเพิ่มสูงขึ้นจากนโยบายพลังงานหมุนเวียนมากถึงหน่วยละ 1.44 บาท และปี 2556 คาดว่าภาระจะเพิ่มขึ้นเป็นหน่วยละ 2 บาท

ประการที่สอง เผชิญความเสี่ยงไฟฟ้าดับมากยิ่งขึ้น เนื่องจากการผลิตไฟฟ้าจากลมและแสงอาทิตย์ไม่สม่ำเสมอ ขึ้นกับดินฟ้าอากาศ โดยกำลังผลิตไฟฟ้าสำรองลดลงมากภายหลังเยอรมนีปิดโรงงานไฟฟ้านิวเคลียร์ 6 แห่ง เมื่อปี 2554

แม้ในทางทฤษฎีจะสามารถลดความเสี่ยงไฟฟ้าดับหรือกระทบได้ เช่น คิดตั้งระบบผลิตไฟฟ้าพลังงานน้ำแบบสูบกลับ การติดตั้งแบตเตอรี่เก็บไฟฟ้า ฯลฯ เพื่อเพิ่มความมั่นคงในระบบผลิตไฟฟ้า แต่จะต้องลงทุนเป็นเงินสูงมาก ซึ่งผู้เชี่ยวชาญเห็นว่าปัจจุบันรัฐบาลเยอรมนียังดำเนินการอย่างเป็นรูปธรรมเพื่อแก้ไขปัญหาในด้านนี้ค่อนข้างน้อย

บทความตีพิมพ์ในหนังสือพิมพ์โพลิติคัล ฉบับวันที่ 1 ตุลาคม 2555