

บันทึกคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย

เรื่อง การออกกฎหมายหรือดำเนินการตามพระราชบัญญัติการพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ และพระราชบัญญัติการส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ ของกรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน ตามมาตรา ๒๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมิน ผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒

กรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงานมีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ พน ๐๕๐๑/๑๐๒๐๒ ลงวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๖๖ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เพื่อหารือปัญหา ข้อกฎหมายตามมาตรา ๒๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมาย และการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ สรุปความได้ว่า กรมพัฒนาพลังงานทดแทน และอนุรักษ์พลังงานได้ตรวจสอบกฎหมายในความรับผิดชอบ และพบว่าพระราชบัญญัติการพัฒนา และส่งเสริมพลังงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ และพระราชบัญญัติการส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ มีบทบัญญัติที่อาจเข้าข่ายต้องเร่งรัดดำเนินการออกกฎหมายตามพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำ ร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายฯ จึงมีข้อหารือใน ๓ ประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง มาตรา ๒๒ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติการพัฒนาและส่งเสริม พลังงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงานประกาศกำหนดระเบียบเกี่ยวกับ หลักเกณฑ์และวิธีการในการนำเงินค่าทดแทนไปวางต่อศาล หรือสำนักงานทรัพย์สิน หรือฝากไว้กับ ธนาคารออมสิน และวิธีการในการรับเงินค่าทดแทนที่กรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน จ่ายให้ตามมาตรา ๑๖ หรือมาตรา ๑๙ อยู่ภายใต้บังคับมาตรา ๒๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติ หลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายฯ หรือไม่

ประเด็นที่สอง กฎกระทรวง ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๓๙) ออกตามความในพระราชบัญญัติ การพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งกำหนดเฉพาะวิธีการในการขอรับใบอนุญาตผลิต พลังงานควบคุมและการออกใบอนุญาตผลิตพลังงานควบคุม แต่ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการออก ใบอนุญาตตามมาตรา ๒๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ ถือเป็นการดำเนินการตามมาตรา ๒๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมาย และการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายฯ ที่ครบถ้วนแล้วหรือไม่

ประเด็นที่สาม กรณีกฎกระทรวงที่ออกตามความในมาตรา ๒๓ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ และมีการกำหนดให้ออกประกาศ กำหนดรายละเอียดทางด้านเทคนิค วิชาการ หรือเรื่องอื่นใดที่เป็นเรื่องที่เปลี่ยนแปลงรวดเร็ว ตามสภาพเศรษฐกิจและสังคม ต้องดำเนินการออกประกาศตามกฎหมายดังกล่าวให้ครบถ้วน ตามมาตรา ๒๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมิน ผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายฯ หรือไม่

คณะกรรมการพัฒนากฎหมาย พิจารณาข้อหาหรือของกรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน โดยมีผู้แทนกระทรวงพลังงาน (กรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็นในแต่ละประเด็น ดังต่อไปนี้

ประเด็นที่หนึ่ง ระเบียบตามมาตรา ๒๒ วรรคสาม^๑ แห่งพระราชบัญญัติการพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ มีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ในการวางเงินค่าทดแทนต่อศาล หรือสำนักงานวางทรัพย์ หรือฝากไว้กับธนาคารออมสิน ในชื่อของเจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินหรือผู้ทรงสิทธิอื่น ในกรณีที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินหรือผู้ทรงสิทธิอื่นไม่ยินยอมตกลงในจำนวนเงินค่าทดแทนที่กรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงานจะจ่ายให้ตามมาตรา ๑๖^๒ หรือมาตรา ๑๙^๓ หรือหาเจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินหรือผู้ทรงสิทธิอื่นนั้นไม่พบ ดังนั้น การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการตามมาตรา ๒๒ วรรคสามดังกล่าว จึงจะเป็นประโยชน์ทั้งต่อเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติงานและต่อประชาชนในการดำเนินการเพื่อรับค่าทดแทนตามกฎหมายดังกล่าว กรณีจึงเข้าข่ายต้องเร่งรัดดำเนินการออกกฎ

^๑มาตรา ๒๒ ในกรณีที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินหรือผู้ทรงสิทธิอื่นไม่ยินยอมตกลงในจำนวนเงินค่าทดแทนที่กรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงานจะจ่ายให้ตามมาตรา ๑๖ หรือมาตรา ๑๙ หรือหาเจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินหรือผู้ทรงสิทธิอื่นนั้นไม่พบ ให้กรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงานนำเงินจำนวนดังกล่าวไปวางไว้ต่อศาลหรือสำนักงานวางทรัพย์ หรือฝากไว้กับธนาคารออมสินในชื่อของเจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินหรือผู้ทรงสิทธิอื่น โดยแยกฝากไว้เป็นบัญชีเฉพาะราย และถ้ามีดอกเบี้ยหรือดอกผลใดเกิดขึ้น เนื่องจากการฝากเงินนั้น ให้ตกเป็นสิทธิแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินหรือผู้ทรงสิทธิอื่นนั้นด้วย

ฯลฯ

ฯลฯ

หลักเกณฑ์และวิธีการในการนำเงินค่าทดแทนไปวางต่อศาล หรือสำนักงานวางทรัพย์ หรือฝากไว้กับธนาคารออมสิน และวิธีการในการรับเงินค่าทดแทนดังกล่าว ให้เป็นไปตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนด

^๒มาตรา ๑๖ เมื่อมีความจำเป็นเพื่อประโยชน์แก่ชุมชนชน ให้กรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน มีอำนาจตั้งสถานีพลังงาน เดินสายหรือท่อพลังงานไปได้ เหนือ ตาม หรือข้ามพื้นดินของบุคคลใด ๆ หรือปัก ตั้งเสาหรืออุปกรณ์ ลงในหรือบนพื้นดินของบุคคลใด ๆ ซึ่งไม่ใช่เป็นที่ตั้งโรงเรือน

ในกรณีที่ต้องใช้ที่ดินตอนหนึ่งตอนใด เพื่อกระทำการดังกล่าวในวรรคหนึ่ง ให้กรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงานจ่ายค่าทดแทนในการใช้ที่ดินนั้นแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครอง โดยจำนวนเงินอันเป็นธรรม เว้นแต่เจ้าของหรือผู้ครอบครองเป็นผู้ได้รับประโยชน์คุ้มค่าในการกระทำนั้นอยู่ด้วย

^๓มาตรา ๑๙ เพื่อประโยชน์แห่งความปลอดภัยในการส่งพลังงาน ให้กรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงานมีอำนาจตัดต้นไม้ หรือรากของต้นไม้ ซึ่งอยู่ใกล้สายหรือท่อพลังงานหรืออุปกรณ์ได้ แต่ต้องแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองต้นไม้ได้ทราบล่วงหน้าภายในเวลาอันสมควร

ในกรณีที่ต้นไม้มีอยู่ก่อนเวลาตั้งสถานีพลังงาน หรือเดินสายหรือท่อพลังงานหรือปัก ตั้งเสาหรืออุปกรณ์ ให้กรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงานใช้ค่าทดแทนให้แก่ผู้มีส่วนได้เสียในต้นไม้เท่าที่ต้องเสียหายไปเพราะการกระทำนั้น

ตามมาตรา ๒๒ วรรคสอง^๔ แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒

ประเด็นที่สอง การออกกฎกระทรวงตามมาตรา ๒๕^๕ แห่งพระราชบัญญัติการพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการขอรับใบอนุญาตและการออกใบอนุญาต ต้องพิจารณาประกอบกับมาตรา ๒๖^๖ ซึ่งกำหนดให้ต้องคำนึงถึงผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจ ความมั่นคงของประเทศ อันตรายที่จะเกิดขึ้นจากการผลิตหรือการขยายการผลิตพลังงาน และการใช้วัตถุดิบหรือวัตุธรรมชาติดำเนินการหลักวิชาประกอบด้วย ดังนั้น เมื่อหน่วยงานได้ออกกฎกระทรวงตามมาตรา ๒๕ วรรคสอง แล้ว แต่ยังมีได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาออกใบอนุญาตให้ครบถ้วนตามที่มาตรา ๒๖ กำหนด ก็สมควรดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมหรือปรับปรุงกฎกระทรวงดังกล่าวให้ครบถ้วนสมบูรณ์โดยเร็ว ทั้งนี้ โดยไม่จำเป็นต้องพิจารณาว่าเข้าข่ายมาตรา ๒๒ วรรคสอง^๗ แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายฯ หรือไม่

ประเด็นที่สาม ตามที่คณะกรรมการพัฒนากฎหมายได้เคยวางหลักไว้แล้วว่า การออกกฎตามมาตรา ๒๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ หมายถึงรวมถึงการออกกฎทุกประเภทที่มีผลเป็นการกำหนด

มาตรา ๒๒ ๑๒๑

๑๒๑

กฎหมายที่มีใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้ต้องมีการออกกฎหรือกำหนดให้รัฐต้องดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด เพื่อที่ประชาชนจะสามารถปฏิบัติตามกฎหมายหรือได้รับสิทธิประโยชน์จากกฎหมายนั้นได้ หากมิได้มีการออกกฎดังกล่าวหรือยังมิได้ดำเนินการนั้นภายในระยะเวลาสองปีนับแต่วันที่กฎหมายนั้น มีผลใช้บังคับ และบทบัญญัติในเรื่องนั้นก่อภาระหรือเป็นผลร้ายต่อประชาชน ให้บทบัญญัติดังกล่าวเป็นอันสิ้นผลบังคับ แต่ในกรณีที่บทบัญญัติในเรื่องนั้นให้สิทธิประโยชน์แก่ประชาชน ให้บทบัญญัติดังกล่าวมีผลบังคับได้โดยไม่ต้องมีกฎหรือดำเนินการดังกล่าว ทั้งนี้ ระยะเวลาสองปีดังกล่าวคณะรัฐมนตรีจะมีมติขยายออกไปอีกก็ได้แต่ไม่เกินหนึ่งปี และต้องมีมติก่อนที่จะครบกำหนดเวลาสองปีดังกล่าว

๑๒๑

๑๒๑

มาตรา ๒๕ ห้ามมิให้ผู้ใดผลิต หรือขยายการผลิตพลังงานควบคุม เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากกรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน

การขอรับใบอนุญาตและการออกใบอนุญาตให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

การผลิตพลังงานควบคุมใดซึ่งจะต้องได้รับอนุญาตหรือรับสัมปทานตามกฎหมายอื่น จะต้องได้รับอนุญาตหรือรับสัมปทานตามกฎหมายนั้นด้วย

มาตรา ๒๖ การกำหนดหลักเกณฑ์ในกฎกระทรวงตามมาตรา ๒๕ ให้คำนึงถึงกรณีดังต่อไปนี้ด้วย

(๑) ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจ และความมั่นคงของประเทศ

(๒) อันตรายที่จะเกิดขึ้นจากการผลิตหรือการขยายการผลิตพลังงาน

(๓) การใช้วัตถุดิบหรือวัตุธรรมชาติดำเนินการหลักวิชา

๑๒๑ ประเด็นที่ ๔, ข้างต้น

รายละเอียดของบทบัญญัติในกฎหมายให้ครบถ้วนเพียงพอที่ประชาชนจะสามารถปฏิบัติตามกฎหมาย หรือได้รับสิทธิประโยชน์จากกฎหมายได้ ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎกระทรวง ประกาศ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือกฎอื่นใดที่กฎหมายระดับพระราชบัญญัติกำหนดให้ออก หรือเป็นกฎหมายลำดับรอง ที่ออกตามกฎกระทรวง ประกาศ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือกฎอื่นใดดังกล่าว อีกชั้นหนึ่ง^๔

ดังนั้น สำหรับกรณีกฎกระทรวงตามมาตรา ๒๓^๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติ การส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งวรรคสามมีการกำหนดบทบัญญัติในลักษณะของ การมอบอำนาจช่วง ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงานมีอำนาจออกประกาศกระทรวงเพื่อกำหนด รายละเอียดทางด้านเทคนิค วิชาการ หรือเรื่องอื่นใดที่เป็นเรื่องที่เปลี่ยนแปลงรวดเร็วตามสภาพ เศรษฐกิจและสังคมอีกทอดหนึ่งได้ นั้น กฎกระทรวงดังกล่าวจึงต้องมีการกำหนดหลักเกณฑ์ และรายละเอียดที่ครบถ้วนสมบูรณ์เพียงพอที่ผู้ผลิตและผู้จำหน่ายเครื่องจักรหรืออุปกรณ์ หรือวัสดุหรืออุปกรณ์เพื่อการอนุรักษ์พลังงานที่มีประสิทธิภาพสูง จะสามารถปฏิบัติตามกฎหมาย

^๔บันทึกคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย เรื่อง การออกกฎหมายใต้บังคับมาตรา ๒๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของ กฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ (กรณีพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕) (เรื่องเสร็จที่ ๙๘๑/๒๕๖๖)

^๕มาตรา ๒๓ เพื่อประโยชน์ในการอนุรักษ์พลังงานในเครื่องจักร หรืออุปกรณ์ รวมทั้งให้มีการส่งเสริมการใช้วัสดุหรืออุปกรณ์เพื่อการอนุรักษ์พลังงาน ให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของ คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ มีอำนาจออกกฎกระทรวงในเรื่องดังต่อไปนี้

(๑) กำหนดมาตรฐานด้านประสิทธิภาพการใช้พลังงานของเครื่องจักร หรืออุปกรณ์

(๒) กำหนดเครื่องจักร หรืออุปกรณ์ตามประเภท ขนาด ปริมาณการใช้พลังงาน อัตราการเปลี่ยนแปลงพลังงาน และประสิทธิภาพการใช้พลังงานอย่างไรใด เป็นเครื่องจักร หรืออุปกรณ์ ที่มีประสิทธิภาพสูง

(๓) กำหนดวัสดุหรืออุปกรณ์เพื่อการอนุรักษ์พลังงานตามประเภท คุณภาพและ มาตรฐานอย่างไรใด เป็นวัสดุหรืออุปกรณ์เพื่อการอนุรักษ์พลังงาน

(๔) กำหนดให้ผู้ผลิตและผู้จำหน่ายเครื่องจักร หรืออุปกรณ์ ต้องแสดงค่าประสิทธิภาพ การใช้พลังงาน

ผู้ผลิตและผู้จำหน่ายเครื่องจักรหรืออุปกรณ์ หรือวัสดุหรืออุปกรณ์เพื่อการอนุรักษ์ พลังงานที่มีประสิทธิภาพสูงตามวรรคหนึ่ง (๒) หรือ (๓) มีสิทธิขอรับการส่งเสริมและช่วยเหลือตาม มาตรา ๔๐ ได้

กฎกระทรวงตามวรรคหนึ่งจะกำหนดรายละเอียดทางด้านเทคนิค วิชาการ หรือ เรื่องอื่นใดที่เป็นเรื่องที่เปลี่ยนแปลงรวดเร็วตามสภาพเศรษฐกิจและสังคม ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ ที่รัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษาก็ได้

และเข้าถึงสิทธิประโยชน์ในการขอรับการส่งเสริมหรือช่วยเหลือตามมาตรา ๔๐^{๑๐} ได้ จึงจะถือได้ว่าเป็นการดำเนินการที่ครบถ้วนตามเจตนารมณ์ของมาตรา ๒๒ วรรคสอง^{๑๑} แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายฯ แล้ว

หากมีความจำเป็นที่กฎกระทรวงตามมาตรา ๒๓ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงานฯ กรณีใด ไม่สามารถกำหนดบทบัญญัติให้ประชาชนสามารถได้รับสิทธิประโยชน์ตามมาตรา ๔๐ ได้ในกฎกระทรวงนั้นเองเพียงฉบับเดียว ทำให้ต้องมีบทบัญญัติมอบอำนาจช่วงให้รัฐมนตรีออกประกาศกระทรวงเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ในรายละเอียดหรือทางเทคนิค ซึ่งประชาชนต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวจึงจะสามารถได้รับสิทธิประโยชน์นั้นได้ ในกรณีเช่นว่านี้ การออกประกาศกระทรวงพลังงานนั้นก็ย่อมอยู่ภายใต้บังคับของมาตรา ๒๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายฯ ด้วย



(นายปรกรณ์ นิลประพันธ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พฤษภาคม ๒๕๖๖

^{๑๐}มาตรา ๔๐ โรงงานควบคุมหรืออาคารควบคุมที่จะต้องจัดให้มีการอนุรักษ์พลังงาน รวมทั้งมีเครื่องจักร อุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องใช้ และวัสดุที่จำเป็นเพื่อการนั้น ๆ หรือผู้ผลิตหรือผู้จำหน่ายเครื่องจักรหรืออุปกรณ์ที่มีประสิทธิภาพสูงหรือวัสดุเพื่อใช้ในการอนุรักษ์พลังงาน มีสิทธิขอรับการส่งเสริมและช่วยเหลือได้ ดังต่อไปนี้

(๑) ขอรับยกเว้นค่าธรรมเนียมพิเศษตามพระราชบัญญัตินี้

(๒) ขอรับเงินช่วยเหลือหรือเงินอุดหนุนจากกองทุนตามมาตรา ๒๕

เจ้าของโรงงานหรืออาคาร ส่วนราชการ หรือรัฐวิสาหกิจที่ไม่มีหน้าที่ต้องจัดให้มีการอนุรักษ์พลังงานตามวรรคหนึ่ง แต่ประสงค์ที่จะจัดให้มีเครื่องจักร อุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องใช้ หรือระบบควบคุมการทำงานของตนเองเพื่อทำการอนุรักษ์พลังงาน ให้มีสิทธิขอรับการส่งเสริมและช่วยเหลือตามวรรคหนึ่งได้

^{๑๑}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๔, ข้างต้น