

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ^๑

สำนักงานนโยบายและแผนพลังงานมีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ พน (กพข.) ๐๖๐๕/๕๔ ลงวันที่ ๙ มกราคม ๒๕๖๘ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ (กพข.) ในการประชุมเมื่อวันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๖๖ มีมติรับทราบแผนการเพิ่มการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานสะอาด ภายใต้แผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๖๑ - ๒๕๘๐ ฉบับปรับปรุง ครั้งที่ ๑ (PDP๒๐๑๘ Rev.๑) ในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๖๔ - ๒๕๗๓ (ปรับปรุงเพิ่มเติม ครั้งที่ ๒) และเห็นชอบหลักการรับซื้อไฟฟ้าจากพลังงานหมุนเวียนเพิ่มเติม สำหรับกลุ่มที่ไม่มีต้นทุนเชื้อเพลิงและขยะอุตสาหกรรม ในรูปแบบ Feed-in Tariff (FiT) สำหรับปี ๒๕๖๕ - ๒๕๗๓ ปริมาณรวม ๓,๖๖๘.๕ เมกะวัตต์ โดยแผนการเพิ่มการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานสะอาดและหลักการรับซื้อไฟฟ้าจากพลังงานหมุนเวียนเพิ่มเติมดังกล่าว มีสาระสำคัญเป็นการปรับปรุงขยายกรอบปริมาณการรับซื้อไฟฟ้าจากพลังงานหมุนเวียนเพิ่มเติม ให้เป็นไปอย่างต่อเนื่องและรวดเร็วเพื่อให้บรรลุเป้าหมายของพลังงานสะอาดและรองรับนโยบายไฟฟ้าสีเขียว (Utility Green Tariff: UGT) ทนต่อการรองรับความต้องการใช้ไฟฟ้าจากพลังงานสะอาดและให้สามารถรองรับจำนวนผู้พร้อมเสนอขายไฟฟ้าจำนวนมาก โดยกำหนดหลักการรับซื้อไฟฟ้าโดยให้ความสำคัญเป็นลำดับแรกกับผู้ยื่นคำเสนอขายไฟฟ้าประเภทพลังงานลมและพลังงานแสงอาทิตย์แบบติดตั้งบนพื้นดินที่ผ่านเกณฑ์การพิจารณาความพร้อมทางด้านเทคนิคขั้นต่ำ (Pass/Fail) แต่ไม่ได้รับการคัดเลือกภายใต้ระเบียบคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน และประกาศเชิญชวนการรับซื้อไฟฟ้าจากพลังงานหมุนเวียน รอบปี ๒๕๖๕ ทั้งนี้ กำหนดให้คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (กกพ.) พิจารณารับซื้อไฟฟ้าจากผลการประเมินความพร้อมตามเกณฑ์คะแนนคุณภาพ (Scoring) ที่ได้จัดทำไว้โดยไม่ต้องปรับปรุงแก้ไขคำเสนอขายไฟฟ้า โดยมีปริมาณรับซื้อไฟฟ้ารวมไม่เกิน ๒,๑๘๐ เมกะวัตต์ แบ่งเป็น พลังงานลม ไม่เกิน ๖๐๐ เมกะวัตต์ และพลังงานแสงอาทิตย์แบบติดตั้งบนพื้นดิน ไม่เกิน ๑,๕๘๐ เมกะวัตต์

กกพ. ได้ดำเนินการตามมติ กพข. เมื่อวันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๖๖ โดยออกระเบียบคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน ว่าด้วยการจัดหาไฟฟ้าจากพลังงานหมุนเวียนในรูปแบบ Feed-in Tariff (FiT) ปี ๒๕๖๕ - ๒๕๗๓ สำหรับกลุ่มที่ไม่มีต้นทุนเชื้อเพลิง พ.ศ. ๒๕๖๕ (เพิ่มเติม) พ.ศ. ๒๕๖๗ และออกประกาศคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน เรื่อง ประกาศรับซื้อไฟฟ้าจากพลังงานหมุนเวียนในรูปแบบ Feed-in Tariff (FiT) ปี ๒๕๖๕ - ๒๕๗๓ สำหรับกลุ่มที่ไม่มีต้นทุนเชื้อเพลิง พ.ศ. ๒๕๖๕ (เพิ่มเติม) พ.ศ. ๒๕๖๗

^๑ส่งพร้อมหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๐๙/ ๒๗ ลงวันที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๘ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ต่อมา เมื่อวันที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๖๗ กกพ. มีมติเห็นชอบผลการคัดเลือกผู้ยื่นขอผลิตไฟฟ้าเพิ่มเติม จำนวน ๗๒ ราย ปริมาณพลังไฟฟ้าเสนอขายรวม ๒,๑๔๕.๔๐ เมกะวัตต์ และสำนักงาน กกพ. ได้ออกประกาศสำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน เรื่อง รายชื่อผู้ยื่นขอผลิตไฟฟ้าเพิ่มเติมที่ได้รับการคัดเลือกตามระเบียบคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน ว่าด้วยการจัดหาไฟฟ้าจากพลังงานหมุนเวียนฯ

ต่อมา เมื่อวันที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๕๖๗ ในการประชุม กพข. ได้พิจารณาประกาศรายชื่อผู้ยื่นขอผลิตไฟฟ้าเพิ่มเติมที่ได้รับการคัดเลือกตามระเบียบคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน ว่าด้วยการจัดหาไฟฟ้าจากพลังงานหมุนเวียนฯ ของสำนักงาน กกพ. และมีมติ ดังนี้

๑. เห็นชอบให้ชะลอการรับซื้อไฟฟ้าจากพลังงานหมุนเวียนเพิ่มเติม สำหรับกลุ่มที่ไม่มีต้นทุนเชื้อเพลิงและขยะอุตสาหกรรม ตามแผนการเพิ่มการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานสะอาด สำหรับปี ๒๕๖๕ - ๒๕๗๓ ปริมาณรวม ๓,๖๖๘.๕ เมกะวัตต์ ที่ กพข. ได้ให้ความเห็นชอบไว้ เมื่อวันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๖๖ โดยเป็นการชะลอการลงนามสัญญาซื้อขายไฟฟ้าไว้ก่อน เพื่อดำเนินการตรวจสอบความถูกต้อง

๒. เห็นชอบให้ กกพ. การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย การไฟฟ้านครหลวง และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ดำเนินการตามข้อ ๑.

๓. มอบหมายให้ฝ่ายเลขานุการ กพข. หรือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ในประเด็นข้อกฎหมายและอำนาจหน้าที่ของ กพข. และให้นายกรัฐมนตรี ในฐานะประธาน กพข. มีอำนาจพิจารณาแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงในเรื่องดังกล่าวได้

สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน ในฐานะฝ่ายเลขานุการ กพข. จึงขอหารือว่า

ประเด็นที่หนึ่ง การที่ กพข. ได้มีมติให้ดำเนินการจัดหาไฟฟ้าจากพลังงานหมุนเวียนเพิ่มเติมในการประชุมเมื่อวันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๖๖ เป็นไปตามข้อกฎหมายและอำนาจหน้าที่หรือไม่

ประเด็นที่สอง กพข. สามารถชะลอการรับซื้อไฟฟ้าจากพลังงานหมุนเวียนเพิ่มเติม และชะลอการลงนามสัญญากับสามการไฟฟ้าไว้ก่อนได้หรือไม่ และสามการไฟฟ้าต้องปฏิบัติตามหรือไม่

ประเด็นที่สาม กรณีมีผู้ยื่นขอผลิตไฟฟ้าเรียกร้องให้ภาครัฐชดเชยเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการชะลอการดำเนินงานดังกล่าว หน่วยงานภาครัฐใดจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบหรือไม่ อย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) ได้พิจารณาข้อหารือของสำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน โดยมีผู้แทนกระทรวงพลังงาน (สำนักงานปลัดกระทรวงและสำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน) ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน ผู้แทนการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ผู้แทนการไฟฟ้านครหลวง และผู้แทนการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็นในแต่ละประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง เห็นว่า โดยที่มาตรา ๕^๒ แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ และมาตรา ๖^๓ (๑) และ (๓) แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ กำหนดให้มีคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ (กพข.) เพื่อทำหน้าที่พิจารณาเสนอนโยบายและแผนการบริหารและพัฒนาพลังงานของประเทศต่อคณะรัฐมนตรี และมีอำนาจหน้าที่ติดตาม ดูแล ประสาน สนับสนุนและเร่งรัดการดำเนินการของคณะกรรมการทั้งหลายที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับพลังงาน ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องกับพลังงาน เพื่อให้มีการดำเนินการให้สอดคล้องกับนโยบายและแผนการบริหารและพัฒนาพลังงานของประเทศ การที่ กพข. มีมติในการประชุมเมื่อวันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๖๖ รับทราบแผนการเพิ่มการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานสะอาด และเห็นชอบหลักการรับซื้อไฟฟ้าจากพลังงานหมุนเวียนเพิ่มเติม และมอบหมายให้คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการจัดหาไฟฟ้าจากพลังงานหมุนเวียนเพิ่มเติมเพื่อรองรับนโยบายในการบริหารและพัฒนาพลังงานด้านไฟฟ้าจากพลังงานสะอาด และเพื่อให้การรับซื้อไฟฟ้าจากพลังงานหมุนเวียนเป็นไปอย่างต่อเนื่องและรวดเร็ว จึงเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ในการประสานการดำเนินการของคณะกรรมการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อให้มีการดำเนินการให้สอดคล้องกับนโยบายและแผนการบริหารและพัฒนาพลังงานของประเทศตามมาตรา ๖ (๓) แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ โดยชอบแล้ว

ประเด็นที่สอง เห็นว่า เมื่อได้พิจารณาในประเด็นที่หนึ่งแล้วว่า การที่ กพข. มีมติในการประชุมเมื่อวันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๖๖ เป็นการใช้อำนาจหน้าที่โดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว หากต่อมา กพข. พิจารณาแล้วเห็นว่ามติดังกล่าวไม่เหมาะสมหรือมีปัญหาที่จะต้องพิจารณาทบทวนให้สอดคล้องกับสภาพกาลที่เปลี่ยนแปลงไป กพข. ในฐานะองค์กรที่ใช้อำนาจตามกฎหมายดังกล่าว ย่อมมีอำนาจหน้าที่ทบทวนหรือแก้ไขมติของตนได้ตามที่เห็นสมควร หรือในกรณีที่ กพข. เห็นว่ามีการดำเนินการใดที่ยังไม่สอดคล้องกับมติเมื่อวันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๖๖ หรือมติใด ๆ ที่เกี่ยวเนื่องซึ่งมีขึ้น

^๒มาตรา ๕ ให้มีคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรี เป็นประธานกรรมการ รองนายกรัฐมนตรีคนหนึ่งซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นรองประธานกรรมการ รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีคนหนึ่งซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมาย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงาน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม ปลัดกระทรวงพลังงาน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ เป็นกรรมการ

ให้ผู้อำนวยการสำนักงานนโยบายและแผนพลังงานเป็นกรรมการและเลขานุการ

^๓มาตรา ๖ คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) เสนอนโยบายและแผนการบริหารและพัฒนาพลังงานของประเทศต่อคณะรัฐมนตรี

(๒) กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการกำหนดราคาพลังงานให้สอดคล้องกับนโยบายและแผนการบริหารและพัฒนาพลังงานของประเทศ

(๓) ติดตาม ดูแล ประสาน สนับสนุนและเร่งรัดการดำเนินการของคณะกรรมการทั้งหลายที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับพลังงาน ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องกับพลังงาน เพื่อให้มีการดำเนินการให้สอดคล้องกับนโยบายและแผนการบริหารและพัฒนาพลังงานของประเทศ

(๔) ประเมินผลการปฏิบัติตามนโยบายและแผนการบริหารและพัฒนาพลังงานของประเทศ

(๕) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่นายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

ในภายหลัง กพข. ในฐานะองค์กรที่ทำหน้าที่ติดตาม ดูแล ประสาน และประเมินผลการปฏิบัติงาน ด้านพลังงานของหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อให้การปฏิบัติงานในด้านนโยบายและการบริหารพลังงาน ของประเทศมีเอกภาพและประสิทธิภาพสูงขึ้นตามความมุ่งหมายของกฎหมายว่าด้วย คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ กพข. ย่อมอาศัยอำนาจตามมาตรา ๖ (๓)^๔ แห่ง พระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติฯ ในการติดตามและตรวจสอบเพื่อให้มีการ ดำเนินการให้สอดคล้องกับมติดังกล่าวได้ และอำนาจดังกล่าวย่อมรวมถึงการมีมติให้คณะกรรมการ หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องชะลอการดำเนินการใด ๆ ในระหว่างการติดตามและตรวจสอบ เพื่อมิให้ มีการดำเนินการเพิ่มเติมอันก่อให้เกิดความเสียหายที่ยากต่อการแก้ไขเยียวยา ดังนั้น กพข. ย่อมมีอำนาจที่จะมีมติให้ชะลอการรับซื้อไฟฟ้าจากพลังงานหมุนเวียนเพิ่มเติม และชะลอ การลงนามสัญญาซื้อขายไฟฟ้าไว้ก่อน เพื่อดำเนินการตรวจสอบความถูกต้องต่อไป

อย่างไรก็ดี การชะลอการลงนามสัญญาของการไฟฟ้าจะต้องมีการวางแผนทาง การตรวจสอบความถูกต้องและกรอบระยะเวลาดำเนินการที่ชัดเจน เพื่อมิให้เกิดผลกระทบ มากเกินสมควรต่อผู้ซึ่งได้รับการคัดเลือกตามประกาศสำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน เรื่อง รายชื่อผู้ยื่นขอผลิตไฟฟ้าเพิ่มเติมที่ได้รับการคัดเลือกฯ

ประเด็นที่สาม เห็นว่า โดยที่มติ กพข. ในการประชุมเมื่อวันที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๕๖๗ เป็นเพียงการชะลอการลงนามสัญญาของการไฟฟ้าเพื่อดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการ รับซื้อไฟฟ้าจากพลังงานหมุนเวียนเพิ่มเติม เมื่อยังไม่ปรากฏผลการตรวจสอบข้อเท็จจริงในเรื่อง ดังกล่าว กรณีจึงไม่สามารถพิจารณาได้ว่าความเสียหายจากการชะลอการดำเนินการนั้นเกิดขึ้น ในกระบวนการขั้นตอนใด และอยู่ในความรับผิดชอบของบุคคลหรือหน่วยงานใด ซึ่งต้องพิจารณา ข้อเท็จจริงเป็นกรณีไป จึงไม่อาจให้ความเห็นในประเด็นนี้ได้



(นายปรกรณ์ นิลประพันธ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กุมภาพันธ์ ๒๕๖๘

^๔โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓, ข้างต้น