

บันทึก

เรื่อง การจำหน่ายไฟฟ้าและการดำเนินธุรกิจเกี่ยวกับการทำเหมืองลิกไนต์
ของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย

การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยได้มีหนังสือ ที่ กฟผ.๙๒๘๐๐/๓๓๓๐๕ ลงวันที่ ๔ กรกฎาคม ๒๕๓๘ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) มีปัญหาข้อกฎหมายในการดำเนินการ ๒ กรณีดังต่อไปนี้

กรณีแรก กฟผ.มีความประสงค์ที่จะรับซื้อพลังงานไฟฟ้าจากเอกชนผู้ผลิตรายเล็ก (Small Power Producer) และผู้ผลิตพลังงานไฟฟ้าเอกชน (Independent Power Producer) ตามนโยบายของรัฐบาลที่จะลดการขยายการลงทุนภาครัฐและส่งเสริมให้เอกชนมาลงทุนในการผลิตไฟฟ้า ซึ่งผู้ผลิตทั้งสองประเภทได้มีการขอใช้ไฟฟ้าสำรองจาก กฟผ.เพื่อสำรองไฟฟ้าไว้ใช้ทดแทนในกรณีที่หยุดซ่อมหรือบำรุงรักษาเครื่องกำเนิดไฟฟ้าตามแผนงานที่ได้กำหนดไว้ หรือกรณีที่มิเหตุขัดข้องในการผลิตไฟฟ้า ดังนั้น ตามกรณีดังกล่าวผู้ผลิตทั้งสองประเภทจึงมีสองสถานภาพ คือเป็นผู้จำหน่าย (ขาย) แก่ กฟผ. และผู้ขอใช้ (ซื้อ) ไฟฟ้าจาก กฟผ. ฉะนั้น การที่ กฟผ.มีความประสงค์จะจำหน่ายพลังงานไฟฟ้าให้แก่ผู้ผลิตไฟฟ้าทั้งสองประเภทดังกล่าวจะสามารถกระทำได้ตามพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ.๒๕๑๑ มาตรา ๖ (๑) (ข) หรือไม่ อย่างไร

กรณีที่สอง กฟผ.จะดำเนินธุรกิจเกี่ยวกับการทำเหมืองลิกไนต์ โดยจัดตั้งบริษัท จำกัดขึ้น ในชั้นแรก กฟผ.จะถือหุ้นทั้งหมดและบริษัทจะรับโอนกิจการเหมืองลิกไนต์ที่อำเภอแม่เมาะ จังหวัดลำปาง และที่จังหวัดกระบี่ ไปดำเนินการกิจการเอง ซึ่งในชั้นต่อมาบริษัทดังกล่าวก็จะเปลี่ยนรูปไปเป็นบริษัทมหาชนจำกัดในที่สุด ซึ่งกรณีการทำเหมืองลิกไนต์ในประเทศ พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๗ ทรงมีพระบรมราชโองการที่จะสงวนถ่านลิกไนต์ที่แม่เมาะและกระบี่ไว้ใช้ในราชการสำหรับรัฐบาลทำเองและห้ามออกประทานบัตรหรือสิทธิใดๆ ให้กับเอกชน ดังนั้น กฟผ.จึงใคร่ขอทราบ ว่า บริษัทจำกัด (ในชั้นแรก) หรือบริษัทมหาชนจำกัดที่ กฟผ.จะจัดตั้งขึ้นดังกล่าวข้างต้น จะสามารถขอรับโอนประทานบัตรการทำเหมืองลิกไนต์จาก กฟผ.หรือจะขอประทานบัตรในการทำเหมืองในนามของบริษัทเองได้หรือไม่ และบริษัทจะนำถ่านลิกไนต์หรือผลิตภัณฑ์จากถ่านลิกไนต์ไปจำหน่ายแก่บุคคลทั่วไปได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) ได้พิจารณาข้อหารือดังกล่าวโดยได้ฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรม (กรมทรัพยากรธรณี) และผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) แล้ว มีความเห็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง มาตรา ๖ (๑) (ข)^๑ แห่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ.๒๕๑๑ ได้กำหนดให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) สามารถจำหน่ายพลังงานไฟฟ้าให้แก่ผู้ใช้พลังงานไฟฟ้าตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาได้ โดยที่บทบัญญัติดังกล่าวมิได้มีการกำหนดคุณสมบัติหรือนิยามของคำว่า “ผู้ใช้พลังงานไฟฟ้า” ไว้ ดังนั้น จึงต้องถือตามความหมายทั่วไป คือ หมายความว่าผู้ซึ่งมีความต้องการใช้พลังงานไฟฟ้าจาก กฟผ. สำหรับกรณีที่หาหรือมานี้ผู้ผลิตทั้งสองประเภทดังกล่าวข้างต้นมีความประสงค์จะขอใช้พลังงานไฟฟ้าจาก กฟผ. เพื่อใช้เป็นพลังงานไฟฟ้าสำรองในกรณีที่มีการหยุดซ่อมหรือบำรุงรักษาเครื่องกำเนิดไฟฟ้าตามแผนงานที่ได้กำหนดไว้ หรือใช้ในกรณีที่มีเหตุขัดข้องในการผลิตไฟฟ้าเนื่องจากการขอใช้ไฟฟ้าจาก กฟผ. มีความสะดวกกว่าการขอใช้ไฟฟ้าจากการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคหรือการไฟฟ้านครหลวงเพราะมีสายไฟฟ้าเชื่อมโยงกับ กฟผ. อยู่แล้ว ดังนั้น เมื่อผู้ผลิตทั้งสองประเภทมีความต้องการใช้ไฟฟ้าจาก กฟผ. ก็ย่อมอยู่ในข่ายที่จะออกพระราชกฤษฎีกาเพื่อกำหนดให้ผู้ผลิตทั้งสองประเภทเป็นผู้ใช้พลังงานไฟฟ้าตามความในมาตรา ๖ (๑) (ข) แห่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ.๒๕๑๑ ได้

ประเด็นที่สอง เนื่องจากได้มีพระบรมราชโองการของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ที่ ๑๑/๕๓๐ ลงวันที่ ๑๖ กุมภาพันธ์ พุทธศักราช ๒๔๗๐ ประสงค์ที่จะสงวนถ่านลิกไนต์ที่แม่เมาะและที่กระเป๋ไว้ใช้ในราชการสำหรับรัฐบาลทำเองและห้ามออกประทานบัตรหรือสิทธิใดๆ ให้กับเอกชน ด้วยเหตุนี้ การที่ กฟผ. จะดำเนินธุรกิจเกี่ยวกับการทำเหมืองลิกไนต์ โดยจัดตั้งบริษัทจำกัดขึ้นในชั้นแรกซึ่ง กฟผ. จะถือหุ้นทั้งหมด และบริษัทจะรับโอนกิจการทำเหมืองลิกไนต์ที่อำเภอแม่เมาะ จังหวัดลำปางและที่จังหวัดกระบี่ไปดำเนินการ และหลังจากนั้นบริษัทจะเปลี่ยนรูปไปเป็นบริษัทมหาชนจำกัด ซึ่งจะเห็นได้ว่า เป็นการให้สิทธิกับเอกชนดำเนินการทำเหมืองลิกไนต์ในบริเวณดังกล่าว จึงมีปัญหาว่าจะสามารถกระทำได้หรือไม่ ซึ่งในเรื่องนี้ได้เคยมีการวินิจฉัยไว้แล้วโดยกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑ ในเรื่องเสร็จที่ ๑๐๙/๒๕๒๘^๒ ว่า พระบรมราชโองการที่ ๑๑/๕๓๐ ลงวันที่ ๑๖ กุมภาพันธ์ พุทธศักราช ๒๔๗๐ ได้ถูกยกเลิกโดยมาตรา ๓^๓ แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.๒๕๑๐ พระบรมราชโองการดังกล่าวจึงไม่มีผล

^๑ มาตรา ๖ ให้จัดตั้งการไฟฟ้าขึ้น เรียกว่า “การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย” เรียกโดยย่อว่า “กฟผ.” และให้เป็นนิติบุคคล มีวัตถุประสงค์ ดังต่อไปนี้

(๑) ผลิต จัดให้ได้มา จัดส่ง หรือจำหน่าย ซึ่งพลังงานไฟฟ้าให้แก่

(ก) การไฟฟ้านครหลวง การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค หรือการไฟฟ้าอื่นตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

(ข) ผู้ใช้พลังงานไฟฟ้าตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

(ค) ประเทศใกล้เคียง

ฯลฯ

ฯลฯ

^๒ บันทึก เรื่อง การปฏิบัติตามพระบรมราชโองการและมาตรา ๖ ทวิแห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.๒๕๑๐ ส่งถึงสำนักนายกรัฐมนตรีพร้อมกับหนังสือที่ นร ๐๕๐๑/๖๓๔ ลงวันที่ ๒๖ มีนาคม ๒๕๒๘

^๓ มาตรา ๓ ให้ยกเลิก

ฯลฯ

ฯลฯ

ใช้บังคับอีกต่อไป การพิจารณาออกอาชญาบัตรหรือให้ประทานบัตรการทำเหมืองแร่ในบริเวณดังกล่าวแก่บุคคลใดย่อมเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ ดังนั้น จึงเห็นว่าการที่รัฐประสงค์จะให้ กฟผ. หรือเอกชนรายใดดำเนินธุรกิจเกี่ยวกับการทำเหมืองลิกไนต์ในบริเวณดังกล่าวตามกรณีที่หารือมานี้ก็ย่อมกระทำได้

สำหรับกรณีที่หารือว่า บริษัทที่จะจัดตั้งขึ้นนั้นจะสามารถขอรับโอนประทานบัตรจาก กฟผ. หรือขอประทานบัตรในนามของตนเองได้หรือไม่ นั้น เห็นว่าย่อมสามารถกระทำได้ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่ได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ และเมื่อบริษัทที่จะจัดตั้งขึ้นมีฐานะเป็นผู้ถือประทานบัตรตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ แล้วก็ย่อมมีสิทธิที่จะขายแร่ (ถ่านลิกไนต์) หรือผลิตภัณฑ์จากถ่านลิกไนต์นั้นแก่บุคคลทั่วไปได้

(ลงชื่อ) อัคราทร จุฬารัตน

(นายอัคราทร จุฬารัตน)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ธันวาคม ๒๕๓๘