

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง การบังคับใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการ
ในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ (กรณีโครงการจัดตั้งโรงไฟฟ้าพลังงานความร้อน
ร่วมเชื้อเพลิงก๊าซธรรมชาติผลิตกระแสไฟฟ้าและไอน้ำเพื่อจำหน่ายแก่ผู้ประกอบการ
กิจการในนิคมอุตสาหกรรมลาดกระบังและนิคมอุตสาหกรรมบางปู)

การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (กนอ.) ได้มีหนังสือ ที่ อก ๕๑๐๑
(๒).๒/๔๗๕๔ ลงวันที่ ๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า
กนอ. เป็นรัฐวิสาหกิจที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล และจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติการนิคม
อุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งดำเนินงานด้านพัฒนาที่ดินเพื่อจัดตั้งหรือขยาย
นิคมอุตสาหกรรม รวมถึงดำเนินธุรกิจอื่นที่เป็นประโยชน์หรือเกี่ยวเนื่องกับ กนอ. ตลอดจนจัดสิ่ง
อำนวยความสะดวก และระบบสาธารณูปโภคพื้นฐานในการดำเนินงานของนิคมอุตสาหกรรม มี
ความประสงค์จะดำเนินโครงการหนึ่งนิคมอุตสาหกรรมหนึ่งโรงไฟฟ้า โดย กนอ. ได้ทำการศึกษา
ความเป็นไปได้และรูปแบบของโครงการนี้แล้วเห็นควรจัดตั้งโรงไฟฟ้าพลังงานความร้อนร่วม
เชื้อเพลิงก๊าซธรรมชาติผลิตกระแสไฟฟ้าและไอน้ำเพื่อจำหน่ายให้แก่ผู้ประกอบการกิจการในนิคม
อุตสาหกรรมลาดกระบังและนิคมอุตสาหกรรมบางปูขึ้นเพื่อรองรับการขยายตัวและการเพิ่มกำลัง
ผลิตของโรงงานในเขตนิคมอุตสาหกรรมดังกล่าว

การดำเนินการโครงการจัดตั้งโรงไฟฟ้าพลังงานความร้อนร่วมเชื้อเพลิงก๊าซ
ธรรมชาติในนิคมอุตสาหกรรมข้างต้น กนอ. จะเชิญชวนผู้ที่สนใจให้ยื่นข้อเสนอเพื่อเข้ามาลงทุน
และจัดตั้งโรงไฟฟ้าพลังงานความร้อนร่วมเชื้อเพลิงก๊าซธรรมชาติในนิคมอุตสาหกรรมดังกล่าว
โดยผู้ยื่นข้อเสนอจะเช่าที่ดินของ กนอ. หรือเป็นผู้จัดหาที่ดินเองซึ่งอาจเป็นที่ดินที่อยู่ในเขตนิคม
อุตสาหกรรมหรือนอกเขตนิคมอุตสาหกรรมก็ได้ แต่กรณีที่ดินที่อยู่นอกเขตนิคมอุตสาหกรรม
ต้องเป็นที่ดินที่มีแนวเขตติดกับนิคมอุตสาหกรรม จากนั้น กนอ. จะพิจารณาคัดเลือกผู้ยื่น
ข้อเสนอที่เหมาะสมได้ตามหลักเกณฑ์ที่ กนอ. กำหนดเข้าเป็นคู่สัญญา กับ กนอ. เพื่อดำเนินการ
ในโครงการซึ่งเป็นโครงการที่ต้องลงทุนไม่น้อยกว่า ๒,๐๐๐ ล้านบาท โดย กนอ. มีสิทธิซื้อหุ้นของ
ผู้ลงทุนในสัดส่วนที่ต้องไม่น้อยกว่าร้อยละ ๒๕ ภายในระยะเวลา ๒๔ เดือน ภายหลังโรงไฟฟ้า
ก่อสร้างแล้วเสร็จและพร้อมเริ่มเดินระบบเชิงพาณิชย์ (Commercial Operation Date) และอาจ
ได้ผลตอบแทนด้วยในอัตราประมาณร้อยละ ๑๐ ต่อปีของมูลค่าการลงทุนของ กนอ. นับจากวันที่
กนอ. เข้าถือหุ้นจนกว่าจะเริ่มมีการจ่ายเงินปันผลจากการประกอบกิจการตามสัดส่วนการถือหุ้น
ของ กนอ.

กนอ. จึงขอหารือว่า โครงการจัดตั้งโรงไฟฟ้าพลังงานความร้อนร่วมเชื้อเพลิง ก๊าซธรรมชาติผลิตกระแสไฟฟ้าและไอน้ำเพื่อจำหน่ายแก่ผู้ประกอบการในพื้นที่นิคมอุตสาหกรรมลาดกระบังและนิคมอุตสาหกรรมบางปูของ กนอ. จะต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาข้อหารือของ กนอ. โดยมีผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ) ผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลางและสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ) และผู้แทน กนอ. เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า โครงการจัดตั้งโรงไฟฟ้าพลังงานความร้อนร่วมเชื้อเพลิงก๊าซธรรมชาติผลิตกระแสไฟฟ้าและไอน้ำเพื่อจำหน่ายแก่ผู้ประกอบการในพื้นที่นิคมอุตสาหกรรมลาดกระบังและนิคมอุตสาหกรรมบางปูโดย กนอ. หน่วยงานเจ้าของโครงการเป็นผู้ริเริ่มโครงการและประกาศเชิญชวนให้เอกชนเข้าร่วมลงทุน ซึ่งในส่วนของการลงทุน เอกชนจะต้องเป็นผู้ลงทุนก่อสร้าง บริหารจัดการ รับผลกำไรขาดทุนในการประกอบกิจการเอง และเอกชนจะต้องให้สิทธิแก่ กนอ. ในการซื้อหุ้นในกิจการโรงไฟฟ้าสัดส่วนร้อยละ ๒๕ โดยได้รับผลประโยชน์ตอบแทนเป็นเงินปันผลเช่นเดียวกับผู้ถือหุ้นทั่วไป

เมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงตามคำชี้แจงของผู้แทน กนอ. เกี่ยวกับการผลิตกระแสไฟฟ้าเพื่อจำหน่ายให้แก่ผู้ประกอบการในพื้นที่นิคมอุตสาหกรรมแล้ว เห็นว่า ตามมาตรา ๖^๑ (๒) แห่งพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๙ เพียงแต่กำหนดให้ กนอ. จัดให้มีสิ่งอำนวยความสะดวกในการดำเนินงานของผู้ประกอบการ ซึ่งการ

^๑มาตรา ๖ ให้จัดตั้งการนิคมอุตสาหกรรมขึ้น เรียกว่า “การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย” เรียกโดยย่อว่า “กนอ.” และให้เป็นนิติบุคคล มีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

(๑) การจัดให้ได้มาซึ่งที่ดินที่เหมาะสมเพื่อจัดตั้งหรือขยายนิคมอุตสาหกรรมหรือเพื่อดำเนินธุรกิจอื่นที่เป็นประโยชน์ หรือเกี่ยวเนื่องกับ กนอ.

(๒) การปรับปรุงที่ดินตาม (๑) เพื่อให้บริการ ตลอดจนจัดสิ่งอำนวยความสะดวกในการดำเนินงานของผู้ประกอบการอุตสาหกรรมและผู้ประกอบการค้าเพื่อส่งออก และผู้ประกอบการอื่นที่เป็นประโยชน์หรือเกี่ยวเนื่องกับการประกอบอุตสาหกรรมหรือการประกอบการค้าเพื่อส่งออก เช่น การจัดให้มีถนน ท่อระบายน้ำ โรงบำบัดน้ำเสีย ไฟฟ้า ประปา และโทรคมนาคม เป็นต้น

(๓) การให้เช่า ให้เช่าซื้อ และขายอสังหาริมทรัพย์หรือสังหาริมทรัพย์ในนิคมอุตสาหกรรมหรือเพื่อประโยชน์แก่กิจการของนิคมอุตสาหกรรมโดยตรง

(๔) การดำเนินธุรกิจอื่นที่เป็นประโยชน์หรือเกี่ยวเนื่องกับกิจการอันอยู่ในวัตถุประสงค์ของ กนอ.

(๕) การร่วมดำเนินงานกับบุคคลอื่นตามวัตถุประสงค์ใน (๑) (๒) หรือ (๓) รวมทั้งการเข้าเป็นหุ้นส่วนจำกัดความรับผิดชอบในหุ้นส่วนจำกัด หรือถือหุ้นในนิติบุคคลใด ๆ ซึ่งมีวัตถุประสงค์ที่เป็นประโยชน์หรือเกี่ยวเนื่องกับกิจการอันอยู่ในวัตถุประสงค์ของ กนอ.

(๖) การส่งเสริมและควบคุมนิคมอุตสาหกรรมของเอกชนหรือหน่วยงานของรัฐ

ประกอบกิจการผลิตกระแสไฟฟ้าตามโครงการหนึ่งนิคมอุตสาหกรรมหนึ่งโรงไฟฟ้าเป็นส่วนหนึ่งของการจัดให้มีสิ่งอำนวยความสะดวกในนิคมอุตสาหกรรม มิใช่กิจการที่ กนอ. มีหน้าที่ต้องทำตามที่ถูกกฎหมายกำหนด จึงมิใช่อำนาจหน้าที่ที่ กนอ. ต้องทำตามกฎหมายและไม่เป็นกิจการของรัฐตามมาตรา ๕^๒ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ และการดำเนินการเกี่ยวกับโรงไฟฟ้าเป็นการดำเนินการลงทุนของเอกชนในฐานะผู้ประกอบการ มิใช่เป็นการร่วมลงทุนโดย กนอ. ดังนั้น แม้ว่า กนอ. จะเป็นผู้ริเริ่มโครงการแต่ก็เป็นเพียงการประกาศเชิญชวนเพื่อให้เอกชนมาลงทุนผลิตกระแสไฟฟ้าจำหน่ายให้แก่ผู้ประกอบการในนิคมอุตสาหกรรม และเมื่อการประกอบกิจการโรงไฟฟ้าในนิคมอุตสาหกรรมมิใช่กิจการของรัฐ การดำเนินโครงการดังกล่าวย่อมไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ เช่นเดียวกับที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้เคยวินิจฉัยไว้แล้วในเรื่องเสร็จที่ ๕๓๘/๒๕๔๙^๓

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) จึงเห็นว่า โครงการจัดตั้งโรงไฟฟ้าพลังงานความร้อนร่วมเชื้อเพลิงก๊าซธรรมชาติผลิตกระแสไฟฟ้าและไอน้ำเพื่อจำหน่ายแก่ผู้ประกอบการในนิคมอุตสาหกรรมลาดกระบังและนิคมอุตสาหกรรมบางปูของ กนอ. ไม่ต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑

^๒มาตรา ๕ ในพระราชบัญญัตินี้

๑ล๑

๑ล๑

“กิจการของรัฐ” หมายความว่า กิจการที่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่นของรัฐ หรือราชการส่วนท้องถิ่นหน่วยใดหน่วยหนึ่งหรือหลายหน่วยรวมกัน ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ต้องทำตามกฎหมายหรือกิจการที่จะต้องใช้ทรัพยากรธรรมชาติ หรือทรัพย์สินของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่นของรัฐ หรือราชการส่วนท้องถิ่นหน่วยใดหน่วยหนึ่งหรือหลายหน่วยรวมกัน

๑ล๑

๑ล๑

^๓บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง ปัญหาข้อกฎหมายตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ : กรณีการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยจะร่วมลงทุนโดยถือหุ้นในบริษัทแหลมฉบังเพาเวอร์ จำกัด หรือถือหุ้นในบริษัทที่จัดตั้งขึ้นใหม่ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๙๐๑/๐๙๔๓ ลงวันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๔๙ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (เรื่องเสร็จที่ ๕๓๘/๒๕๔๙)