

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การออกประกาศสำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน
กรณีการผลิตไฟฟ้าพลังงานแสงอาทิตย์ที่ติดตั้งบนหลังคา

กระทรวงอุตสาหกรรมได้มีหนังสือ ที่ อก ๐๓๑๕(๑)/๑๑๘๘ ลงวันที่ ๒๑ เมษายน ๒๕๕๗ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า สำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานได้ออกประกาศสำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน เรื่อง การผลิตไฟฟ้าพลังงานแสงอาทิตย์ที่ติดตั้งบนหลังคา (Solar PV Rooftop) ไม่ถือเป็นโรงงานผลิตพลังงานไฟฟ้า ลงวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๕๗ โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๔๘ แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งกระทรวงอุตสาหกรรมพิจารณาประกาศดังกล่าวแล้วมีความเห็นดังนี้

๑. ตามมาตรา ๔๘ แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงานฯ บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีการปลูกสร้างอาคารหรือการตั้งโรงงานเพื่อประกอบกิจการพลังงานต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร กฎหมายว่าด้วยการผังเมือง หรือกฎหมายว่าด้วยการพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน ให้การอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยการนั้นเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตามพระราชบัญญัตินี้ โดยคณะกรรมการต้องขอความเห็นจากหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายต่าง ๆ ดังกล่าวและหน่วยงานดังกล่าวต้องแจ้งความเห็นพร้อมทั้งจำนวนค่าธรรมเนียมที่เรียกเก็บตามกฎหมายนั้น ๆ ให้คณะกรรมการทราบด้วย” ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวมีอำนาจเฉพาะในการพิจารณาอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร กฎหมายว่าด้วยการผังเมือง หรือกฎหมายว่าด้วยการพัฒนาและส่งเสริมพลังงานเท่านั้น

๒. ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕

๒.๑ “โรงงาน” หมายความว่า อาคาร สถานที่ หรือยานพาหนะที่ใช้เครื่องจักร มีกำลังรวมตั้งแต่ห้าแรงม้าหรือกำลังเทียบเท่าตั้งแต่ห้าแรงม้าขึ้นไป หรือใช้คนงานตั้งแต่เจ็ดคนขึ้นไป โดยใช้เครื่องจักรหรือไม่ก็ตาม สำหรับทำ ผลิต ประกอบ บรรจุ ซ่อม ซ่อมบำรุง ทดสอบ ปรับปรุง แปรสภาพ ลำเลียง เก็บรักษาหรือทำลายสิ่งใด ๆ ทั้งนี้ ตามประเภทหรือชนิดของโรงงานที่กำหนดในกฎกระทรวง

๒.๒ “เครื่องจักร” หมายความว่า สิ่งที่ประกอบด้วยชิ้นส่วนหลายชิ้นสำหรับใช้ก่อกำเนิดพลังงาน เปลี่ยนหรือแปลงสภาพพลังงาน หรือส่งพลังงาน ทั้งนี้ ด้วยกำลังน้ำ ไอน้ำ ลม ก๊าซ ไฟฟ้า หรือพลังงานอื่นอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างรวมกัน และหมายความรวมถึงเครื่องอุปกรณ์ ไฟลวีล ปุลเล สายพาน เพลา เกียร์ หรือสิ่งอื่นที่ทำงานสนองกัน

๓. กฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๓๕) และที่แก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวงฉบับที่ ๑๗ (พ.ศ. ๒๕๔๙) ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงงานฯ บัญญัติให้ “โรงงานผลิตพลังงานไฟฟ้า” จัดเป็นประเภทหรือชนิดของโรงงานลำดับที่ ๘๘ และจัดเป็นโรงงานจำพวกที่ ๓ ทุกขนาด ซึ่งการตรากฎกระทรวงดังกล่าวนี้เป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม

ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๙๐๘/๘๔ ลงวันที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๕๗ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

๔. กระบวนการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานแสงอาทิตย์นั้น มีหลักการทำงาน โดยกระบวนการเปลี่ยนพลังงานแสงเป็นพลังงานไฟฟ้าโดยตรง เมื่อพลังงานแสงซึ่งเป็นคลื่นแม่เหล็กไฟฟ้า กระแทกกับสารกึ่งตัวนำ จะเกิดการถ่ายทอดพลังงานระหว่างกัน พลังงานจากแสงจะทำให้เกิดการเคลื่อนที่ของอิเล็กตรอนในสารกึ่งตัวนำทำให้เกิดไฟฟ้ากระแสตรง ซึ่งถือได้ว่าเป็นการเปลี่ยนหรือแปลงสภาพพลังงาน ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติโรงงานฯ จากนั้นพลังงานไฟฟ้ากระแสตรงที่เกิดขึ้น ก่อนจะนำเข้าสู่ระบบสายส่งจะต้องถูกแปลงเป็นพลังงานไฟฟ้ากระแสสลับโดยเครื่องแปลงกระแสไฟฟ้า (Inverter) ถือได้ว่าเป็นการเปลี่ยนหรือแปลงสภาพพลังงานครั้งที่สอง ซึ่งการเปลี่ยนแปลงพลังงานนี้สามารถคิดคำนวณเป็นแรงม้าเปรียบเทียบได้

ดังนั้น ทั้งสองกรณีนี้จะเห็นได้ชัดเจนว่า กระบวนการเปลี่ยนหรือแปลงสภาพพลังงาน ซึ่งมีอาคาร สถานที่และหากมีเครื่องจักรตั้งแต่ห้าแรงม้าขึ้นไป จัดอยู่ในลำดับประเภทหรือชนิดของโรงงานลำดับที่ ๘๘ เป็นการผลิตพลังงานไฟฟ้าตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน ทั้งนี้ การจะกำหนดกิจการใดที่จะเข้าข่ายเป็นโรงงานนั้นจะต้องถูกกำหนดโดยพระราชบัญญัติโรงงานฯ ซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะเท่านั้น

กระทรวงอุตสาหกรรมจึงไม่เห็นด้วยกับการออกประกาศสำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานดังกล่าวโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๔๘ แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงานฯ ที่ถือว่าการผลิตพลังงานแสงอาทิตย์ที่ติดตั้งบนหลังคา (Solar PV Rooftop) ไม่ถือเป็นโรงงานผลิตพลังงานไฟฟ้า ฉะนั้น เพื่อไม่ให้เกิดการสับสนในการปฏิบัติงานของทางราชการ ผู้ประกอบการ และประชาชนทั่วไป จึงขอหารือว่า ประกาศสำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน เรื่อง การผลิตไฟฟ้าพลังงานแสงอาทิตย์ที่ติดตั้งบนหลังคา (Solar PV Rooftop) ไม่ถือเป็นโรงงานผลิตพลังงานไฟฟ้า ลงวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๕๗ ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ทั้งนี้ เพื่อจะได้ถือเป็นแนวทางปฏิบัติต่อไป

อนึ่ง เพื่อสนับสนุนนโยบายของคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ กระทรวงอุตสาหกรรมอยู่ระหว่างการปรับปรุงแก้ไขกฎกระทรวงเพื่อให้การผลิตพลังงานไฟฟ้าแสงอาทิตย์ที่ติดตั้งบนหลังคา (Solar PV Rooftop) ในกลุ่มบ้านอยู่อาศัย ที่มีขนาดไม่เกิน ๑๐ กิโลวัตต์ ไม่ถือเป็นโรงงานตามพระราชบัญญัติโรงงานฯ ซึ่งขณะนี้อยู่ในระหว่างขั้นตอนของการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสีย

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๕) ได้พิจารณาข้อหารือของกระทรวงอุตสาหกรรม โดยมีผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรม (กรมโรงงานอุตสาหกรรม) ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน และผู้แทนการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย เป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่า การประกอบกิจการใดที่จะถือเป็นโรงงานหรือไม่นั้นจะต้องเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน โดยที่มาตรา ๕^๑ แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้กำหนดให้ “โรงงาน” หมายถึง อาคาร

^๑มาตรา ๕ ในพระราชบัญญัตินี้

“โรงงาน” หมายความว่า อาคาร สถานที่ หรือยานพาหนะที่ใช้เครื่องจักรมีกำลังรวมตั้งแต่ห้าแรงม้าหรือกำลังเทียบเท่าตั้งแต่ห้าแรงม้าขึ้นไป หรือใช้คนงานตั้งแต่เจ็ดคนขึ้นไปโดยใช้เครื่องจักรหรือไม่ก็ตาม สำหรับทำ ผลิต ประกอบ บรรจุ ซ่อม ซ่อมบำรุง ทดสอบ ปรับปรุง แปรสภาพ ลำเลียง เก็บรักษา หรือทำลายสิ่งใด ๆ ทั้งนี้ ตามประเภทหรือชนิดของโรงงานที่กำหนดในกฎกระทรวง

หรือสถานที่ที่ใช้เครื่องจักรมีกำลังรวมตั้งแต่ห้าแรงม้าหรือกำลังเทียบเท่าตั้งแต่ห้าแรงม้าขึ้นไป สำหรับทำ ผลิต ประกอบ บรรจุ ซ่อม ซ่อมบำรุง ทดสอบ ปรับปรุง แปรสภาพ ลำเลียง เก็บรักษา หรือทำลายสิ่งใด ๆ ทั้งนี้ ตามประเภทหรือชนิดของโรงงานที่กำหนดในกฎกระทรวง และในบทบัญญัติ มาตราเดียวกันได้กำหนดให้ “เครื่องจักร”^๒ หมายถึง “สิ่งทีประกอบด้วยชิ้นส่วนหลายชิ้นสำหรับใช้ ก่อกำเนิดพลังงาน เปลี่ยนหรือแปลงสภาพพลังงาน หรือส่งพลังงาน ทั้งนี้ ด้วยกำลังน้ำ ไอน้ำ ลม ก๊าซ ไฟฟ้า หรือพลังงานอื่นอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างรวมกัน...” เมื่อพิจารณาความในตอนต้น ของประกาศสำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน เรื่อง การผลิตไฟฟ้าพลังงานแสงอาทิตย์ ที่ติดตั้งบนหลังคา (Solar PV Rooftop) ไม่ถือเป็นโรงงานผลิตพลังงานไฟฟ้า ลงวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๕๗ แล้ว จะเห็นได้ว่า การผลิตไฟฟ้าพลังงานแสงอาทิตย์ที่ติดตั้งบนหลังคาตามประกาศดังกล่าว มุ่งหมายถึงการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานแสงอาทิตย์โดยเทคโนโลยีแผงโฟโตโวลเทอิก (Photovoltaic Panel) ที่ติดตั้งบนหลังคา ดาดฟ้า หรือส่วนหนึ่งส่วนใดบนอาคาร ตามข้อ ๔^๓ แห่งระเบียบคณะกรรมการ กำกับกิจการพลังงาน ว่าด้วยการรับซื้อไฟฟ้าจากการผลิตไฟฟ้าพลังงานแสงอาทิตย์ที่ติดตั้งบนหลังคา พ.ศ. ๒๕๕๖ ซึ่งการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานแสงอาทิตย์โดยเทคโนโลยีแผงโฟโตโวลเทอิก (Photovoltaic)^๔ นั้น มีลักษณะเป็นการใช้เซลล์แสงอาทิตย์เพื่อผลิตพลังงานไฟฟ้าจากดวงอาทิตย์โดยตรง โดยประกอบด้วยอุปกรณ์ที่สำคัญ คือ (๑) เซลล์แสงอาทิตย์ (Solar Cell) เป็นอุปกรณ์ที่สามารถ เปลี่ยนพลังงานจากแสงอาทิตย์เป็นพลังงานไฟฟ้า (๒) อุปกรณ์ควบคุมประจุไฟฟ้า (Charge Controller) ทำหน้าที่ประจุไฟฟ้าที่ได้รับจากแผงเซลล์แสงอาทิตย์มาประจุให้กับแบตเตอรี่ และ ควบคุมไม่ให้มีการประจุมากเกินไป (๓) แบตเตอรี่ (Battery) ใช้จัดเก็บพลังงานไฟฟ้า และ (๔) อินเวอร์เตอร์ (Inverter) เป็นอุปกรณ์ปรับเปลี่ยนพลังงานไฟฟ้ากระแสตรงจากแบตเตอรี่เป็นไฟฟ้า กระแสสลับเพื่อให้สามารถใช้กับอุปกรณ์ไฟฟ้าในบ้าน ซึ่งการทำงานของอุปกรณ์เหล่านี้สามารถ เปลี่ยนหรือแปลงสภาพพลังงานแสงอาทิตย์ให้เป็นพลังงานไฟฟ้ากระแสตรง และเปลี่ยนพลังงาน ไฟฟ้ากระแสตรงเป็นพลังงานไฟฟ้ากระแสสลับเพื่อนำไปใช้กับอุปกรณ์ไฟฟ้าภายในบ้านได้ ลักษณะ การทำงานของอุปกรณ์ดังกล่าวเช่นนี้ถือได้ว่าเป็นอุปกรณ์ที่ใช้เพื่อก่อให้เกิดพลังงานไฟฟ้า กระแสตรง และเปลี่ยนแปลงสภาพพลังงานแสงอาทิตย์เป็นพลังงานไฟฟ้าอันเข้าลักษณะของ

^๒มาตรา ๕ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“เครื่องจักร” หมายความว่า สิ่งทีประกอบด้วยชิ้นส่วนหลายชิ้นสำหรับใช้ก่อกำเนิดพลังงาน เปลี่ยนหรือแปลงสภาพพลังงาน หรือส่งพลังงาน ทั้งนี้ ด้วยกำลังน้ำ ไอน้ำ ลม ก๊าซ ไฟฟ้า หรือพลังงานอื่นอย่างใด อย่างหนึ่งหรือหลายอย่างรวมกัน และหมายความรวมถึงเครื่องอุปกรณ์ ไฟลวีล পুলเล สายพาน เพลา เกียร์ หรือ สิ่งอื่นที่ทำงานสนองกัน

ฯลฯ

ฯลฯ

^๓ข้อ ๔ ในระเบียบนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“การผลิตไฟฟ้าพลังงานแสงอาทิตย์ที่ติดตั้งบนหลังคา (Solar PV Rooftop)” หมายถึง การผลิตไฟฟ้าจากพลังงานแสงอาทิตย์โดยเทคโนโลยีแผงโฟโตโวลเทอิก (Photovoltaic Panel) ที่ติดตั้งบนหลังคา ดาดฟ้า หรือส่วนหนึ่งส่วนใดบนอาคาร

ฯลฯ

ฯลฯ

“คู่มือการพัฒนาและการลงทุนผลิตพลังงานทดแทน ชุดที่ ๒ พลังงานแสงอาทิตย์ ของกรมพัฒนา พลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน กระทรวงพลังงาน หน้า ๑๑ ถึงหน้า ๑๙

“เครื่องจักร” ตามนิยามที่กำหนดในมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติโรงงานฯ หากอาคารหรือสถานที่ใดมีการใช้เครื่องจักรตั้งแต่ห้าแรงม้าหรือเทียบเท่าตั้งแต่ห้าแรงม้าขึ้นไป สำหรับทำ ผลิต ประกอบ บรรจุ ซ่อม ซ่อมบำรุง ทดสอบ ปรับปรุง แปรสภาพ ลำเลียง เก็บรักษา หรือทำลายสิ่งใด ๆ ตามประเภทหรือชนิดของโรงงานที่กำหนดในกฎกระทรวง ย่อมถือเป็น “โรงงาน” ตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน เมื่อปัจจุบันมีการออกกฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๓๕) ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงงานฯ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๗ (พ.ศ. ๒๕๔๙) ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงงานฯ^๕ กำหนดให้โรงงานผลิตพลังงานไฟฟ้าทุกขนาดเป็นโรงงานจำพวกที่ ๓ ที่ต้องได้รับใบอนุญาตจึงจะดำเนินการได้แล้ว ดังนั้น หากอาคารหรือสถานที่ใดมีการผลิตไฟฟ้าพลังงานแสงอาทิตย์ที่ติดตั้งบนหลังคา (Solar PV Rooftop) มีกำลังรวมตั้งแต่ห้าแรงม้า^๖ หรือกำลังเทียบเท่าตั้งแต่ห้าแรงม้าขึ้นไป อาคารหรือสถานที่นั้นย่อมเข้าลักษณะเป็นโรงงานตามบทนิยามคำว่า “โรงงาน” ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติโรงงานฯ

เมื่อการผลิตไฟฟ้าพลังงานแสงอาทิตย์ที่ติดตั้งบนหลังคา (Solar PV Rooftop) มีกำลังรวมตั้งแต่ห้าแรงม้าหรือกำลังเทียบเท่าตั้งแต่ห้าแรงม้าขึ้นไปถือเป็นโรงงานตามบทนิยามคำว่า “โรงงาน” ตามมาตรา ๕^๗ แห่งพระราชบัญญัติโรงงานฯ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมได้อำนาจอำนาจตามบทนิยามคำว่า “โรงงาน” ตามมาตรา ๕ มาตรา ๖^๘ ประกอบกับมาตรา ๗^๙ แห่งพระราชบัญญัติโรงงานฯ ออกกฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๓๕) ออกตามความในพระราชบัญญัติ

๕

ลำดับที่	ประเภทหรือชนิดของโรงงาน	ขนาดของโรงงาน		
		โรงงานจำพวกที่ ๑	โรงงานจำพวกที่ ๒	โรงงานจำพวกที่ ๓
๘๘	โรงงานผลิตพลังงานไฟฟ้า	-	-	โรงงานทุกขนาด

^๖ห้าแรงม้าเท่ากับ ๓.๗๓ กิโลวัตต์

^๗โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

^๘มาตรา ๖ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่กับออกกฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียมไม่เกินอัตราค่าธรรมเนียมท้ายพระราชบัญญัตินี้ ยกเว้นค่าธรรมเนียม และกำหนดกิจการอื่นเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

^๙มาตรา ๗ ให้รัฐมนตรีมีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดให้โรงงานตามประเภทชนิดหรือขนาดใดเป็นโรงงานจำพวกที่ ๑ โรงงานจำพวกที่ ๒ หรือโรงงานจำพวกที่ ๓ แล้วแต่กรณี โดยคำนึงถึงความจำเป็นในการควบคุมดูแล การป้องกันเหตุเดือดร้อนรำคาญ การป้องกันความเสียหาย และการป้องกันอันตรายตามระดับความรุนแรงของผลกระทบที่จะมีต่อประชาชนหรือสิ่งแวดล้อม โดยแบ่งออกเป็นดังนี้

(๑) โรงงานจำพวกที่ ๑ ได้แก่โรงงานประเภท ชนิด และขนาดที่สามารถประกอบกิจการโรงงานได้ทันทีตามความประสงค์ของผู้ประกอบกิจการโรงงาน

(๒) โรงงานจำพวกที่ ๒ ได้แก่โรงงานประเภท ชนิด และขนาดที่เมื่อจะประกอบกิจการโรงงานต้องแจ้งให้ผู้อนุญาตทราบก่อน

(๓) โรงงานจำพวกที่ ๓ ได้แก่โรงงานประเภท ชนิด และขนาดที่การตั้งโรงงานจะต้องได้รับใบอนุญาตก่อนจึงจะดำเนินการได้

เมื่อมีประกาศของรัฐมนตรีตามมาตรา ๓๒ (๑) ให้โรงงานที่กำหนดในประกาศดังกล่าวเป็นโรงงานจำพวกที่ ๓ ด้วย

โรงงานฯ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๗ (พ.ศ. ๒๕๔๙) ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงงานฯ กำหนดให้ “โรงงานผลิตพลังงานไฟฟ้า” ทุกขนาดเป็นโรงงานจำพวกที่ ๓ โดยเป็นโรงงานลำดับที่ ๘๘^{๑๐} ของบัญชีท้ายกฎกระทรวงดังกล่าวแล้ว การพิจารณาขออนุญาตให้โรงงานผลิตพลังงานไฟฟ้าประเภทใดหรือขนาดใดไม่ถือเป็นโรงงานจึงเป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมที่จะออกกฎกระทรวงกำหนดขออนุญาตให้โรงงานผลิตไฟฟ้าพลังงานแสงอาทิตย์ไม่ใช่วางงานได้

สำหรับปัญหาว่าคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (กกพ.) จะอาศัยอำนาจตามมาตรา ๔๘^{๑๑} แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. ๒๕๕๐ กำหนดให้การผลิตไฟฟ้าพลังงานแสงอาทิตย์ที่ติดตั้งบนหลังคา (Solar PV Rooftop) ไม่ถือเป็นโรงงานผลิตพลังงานไฟฟ้า ได้หรือไม่ นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๕) ได้เคยให้ความเห็นเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของ กกพ. ตามมาตรา ๔๘ แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงานฯ ตามบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (เรื่องเสร็จที่ ๑๓๐๘/๒๕๕๖)^{๑๒} สรุปได้ว่า พระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงานฯ มีวัตถุประสงค์ที่จะให้ กกพ. ทำหน้าที่กำกับดูแลการประกอบกิจการพลังงานทั้งระบบ โดยนอกจากจะให้มีความอำนาจออกใบอนุญาตประกอบกิจการพลังงานตามมาตรา ๔๗^{๑๓} แล้ว มาตรา ๔๘ ยังกำหนดให้การอนุญาตต่าง ๆ บรรดาที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยโรงงาน กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร กฎหมายว่าด้วยการผังเมือง หรือกฎหมายว่าด้วยการพัฒนาและส่งเสริมพลังงานเป็นอำนาจหน้าที่ของ กกพ. ด้วย อย่างไรก็ตาม การใช้อำนาจหน้าที่ของ กกพ. ตามมาตรา ๔๘ จะต้องไม่กระทบต่ออำนาจหน้าที่ที่มีอยู่ตามกฎหมายดังกล่าวข้างต้นของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่จะต้องบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายนั้นต่อไป ดังนั้น เมื่อการกำหนดประเภทหรือชนิดของโรงงานตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานเป็นอำนาจ

^{๑๐}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๕, ข้างต้น

^{๑๑}มาตรา ๔๘ ในกรณีที่มีการปลูกสร้างอาคารหรือการตั้งโรงงานเพื่อประกอบกิจการพลังงาน ต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร กฎหมายว่าด้วยการผังเมือง หรือกฎหมายว่าด้วยการพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน ให้การอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยการนั้นเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตามพระราชบัญญัตินี้ โดยคณะกรรมการต้องขอความเห็นจากหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายต่าง ๆ ดังกล่าว และหน่วยงานดังกล่าวต้องแจ้งความเห็นพร้อมทั้งจำนวนค่าธรรมเนียมที่เรียกเก็บตามกฎหมายนั้น ๆ ให้คณะกรรมการทราบด้วย

ให้สำนักงานจัดส่งค่าธรรมเนียมที่คณะกรรมการเรียกเก็บตามวรรคหนึ่ง ให้หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายต่าง ๆ เพื่อดำเนินการต่อไป

^{๑๒}บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๙๐๘/๒๕ ลงวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๕๖ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

^{๑๓}มาตรา ๔๗ การประกอบกิจการพลังงานไม่ว่าจะมีค่าตอบแทนหรือไม่ ต้องได้รับใบอนุญาตจากคณะกรรมการ

ในการออกใบอนุญาต ให้คณะกรรมการประกาศกำหนดประเภทและอายุใบอนุญาต ให้สอดคล้องกับขนาดและลักษณะของกิจการพลังงานประเภทต่าง ๆ โดยให้คำนึงถึงผลกระทบต่อประชาชน ความคุ้มค่าทางเศรษฐกิจ สังคม และการลงทุน รวมถึงลักษณะการแข่งขันของกิจการแต่ละประเภท และอาจกำหนดเงื่อนไขเป็นการเฉพาะรายตัวก็ได้

(มีต่อหน้าถัดไป)

หน้าที่ของรัฐมนตรีกว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม กกพ. จึงไม่อาจใช้อำนาจในฐานะผู้ออกใบอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานตามมาตรา ๔๘^{๑๔} แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงานฯ ออกประกาศหรือมีมติกำหนดหลักเกณฑ์ใด ๆ ให้แตกต่างไปจากพระราชบัญญัติโรงงานฯ ได้

(นายดิศทัต ोหระกิตย)

รองเลขาธิการฯ รักษาการแทน

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สิงหาคม ๒๕๕๗

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๑๓)

การกำหนดประเภท ขนาด และลักษณะของกิจการพลังงานที่ได้รับการยกเว้นไม่ต้องขอรับใบอนุญาตให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

เพื่อประโยชน์ในการรวบรวมข้อมูลสถิติ คณะกรรมการอาจประกาศกำหนดให้กิจการพลังงานที่ได้รับการยกเว้นไม่ต้องขอรับใบอนุญาตตามวรรคสาม เป็นกิจการที่ต้องมาแจ้งต่อสำนักงานก็ได้

^{๑๔}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑๑, ข้างต้น