

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การแบ่งปันผลประโยชน์จากคาร์บอนเครดิต

กรมป่าไม้มีหนังสือ ที่ ทส ๑๖๐๙.๒/๒๑๘ ลงวันที่ ๙ มกราคม ๒๕๖๖ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า ประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (United Nations Framework Convention on Climate Change – UNFCCC) และในการประชุมอนุสัญญาดังกล่าว สมัยที่ ๒๖ ประเทศไทยได้แสดงเจตจำนงในการลดก๊าซเรือนกระจกร่วมกับประชาคมโลก โดยตั้งเป้าหมายว่าประเทศไทยจะบรรลุเป้าหมายความเป็นกลางทางคาร์บอนภายในปี ค.ศ. ๒๐๕๐ และการปล่อยก๊าซเรือนกระจกสุทธิเป็นศูนย์ในปี ค.ศ. ๒๐๖๕ กรมป่าไม้จึงมีโครงการส่งเสริมการปลูกป่าโดยให้หน่วยงานของรัฐและเอกชนเข้าร่วมกิจกรรมปลูก บำรุง อนุรักษ์ และฟื้นฟูป่าในพื้นที่ป่าไม้ เพื่อส่งเสริมการเพิ่มพื้นที่ป่าไม้ และรักษาความสมดุลของระบบนิเวศ เพื่อเสริมสร้างแหล่งดูดซับและแหล่งกักเก็บคาร์บอนและเกิดการจัดสรรแบ่งปันปริมาณคาร์บอนเครดิตที่ได้จากการปลูก บำรุง อนุรักษ์ และฟื้นฟูป่าในพื้นที่ “ป่า” ตามมาตรา ๔ (๑) แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ และพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ โดยหน่วยงานของรัฐและเอกชนที่ได้รับอนุมัติให้เข้าร่วมกิจกรรมตามมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ หรือได้รับอนุญาตให้ใช้ประโยชน์พื้นที่ป่าตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ และกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ สามารถยื่นคำขอเข้าร่วมโครงการลดก๊าซเรือนกระจกภาคสมัครใจตามมาตรฐานของประเทศไทย (โครงการ T-VER) กับกรมป่าไม้ โดยกรมป่าไม้กำหนดคุณสมบัติของผู้ยื่นคำขอเข้าร่วมโครงการลดก๊าซเรือนกระจกภาคสมัครใจตามมาตรฐานของประเทศไทย (Thailand Voluntary Emission Reduction Program : T-VER) ไว้ดังนี้

๑. ผู้ได้รับอนุมัติให้เข้าร่วมกิจกรรมตามมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ
๒. ผู้ได้รับอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในเขตพื้นที่ป่าตามมาตรา ๔ (๑) และตามมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ ประกอบกฎกระทรวงการขออนุญาตและการอนุญาตทำประโยชน์ในเขตป่า พ.ศ. ๒๕๕๘
๓. ผู้ได้รับอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติตามมาตรา ๑๓/๑ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติฯ ประกอบระเบียบคณะกรรมการพิจารณาการใช้ประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ในการใช้พื้นที่เป็นสถานที่ปฏิบัติงานหรือเพื่อประโยชน์อย่างอื่นของส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐภายในเขตป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๕ และมาตรา ๑๖ ประกอบระเบียบคณะกรรมการพิจารณาการใช้ประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการขออนุญาตและการอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัย

ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๙๐๘/๑๑๒ ลงวันที่ ๑๙ เมษายน ๒๕๖๖ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๕ และมาตรา ๒๐ ประกอบระเบียบคณะกรรมการพิจารณาการใช้ประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการขออนุญาตและการอนุญาตให้ทำการปลูกสร้างสวนป่าหรือปลูกไม้ยืนต้นภายในเขตป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๕

๔. ผู้ได้รับอนุมัติให้ใช้ประโยชน์ในพื้นที่สวนป่าของกรมป่าไม้ตามมติคณะรัฐมนตรี

ทั้งนี้ ผู้ได้รับอนุมัติเข้าร่วมกิจกรรมกับกรมป่าไม้ตาม ๑. ผู้เข้าร่วมกิจกรรมจะปลูกป่าให้กรมป่าไม้และตัดต้นไม้ในนั้นไม่ได้ สำหรับผู้ได้รับอนุญาตให้ใช้พื้นที่ป่าตาม ๒. และ ๓. ต้องปลูกป่าและบำรุงรักษาป่าให้กรมป่าไม้ตามเงื่อนไขแนบท้ายหนังสืออนุญาต

การปลูกป่าและบำรุงรักษาป่าให้กรมป่าไม้ใน ไม้ที่ปลูกในพื้นที่ “ป่า” ตามมาตรา ๔ (๑) แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ และพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติถือเป็นไม้ยืนต้นที่อยู่ในที่ดินป่าและป่าสงวนแห่งชาติ เป็นทรัพย์สินที่ติดกับที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดินที่ไม่มีผู้ใดเป็นเจ้าของ การทำไม้ตลอดจนการนำไม้เคลื่อนที่ต้องอยู่ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยป่าไม้และกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ โดยต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ ดังนั้น “ไม้ในป่า” และ “ไม้ในป่าสงวนแห่งชาติ” จึงเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน ทั้งนี้ ตามที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) ได้เคยวินิจฉัยไว้ในบันทึก เรื่อง การถือปัญหากฎหมายเกี่ยวกับปลูกป่าตามข้อ ๑๗ แห่งสัมปทานทำไม้หวงห้ามธรรมดาจากนอกจากไม้สัก และมาตรา ๑๖ กับมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ และการปลูกป่าในเขตปฏิรูปที่ดินหรือนิคมตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ หรือพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ (ไม้ที่ปลูกขึ้นดังกล่าวจะเป็นส่วนควบกับที่ดินที่ปลูกไม้นั้นหรือไม่และการตัดฟันต้นไม้ดังกล่าวและการนำไม้นั้นเคลื่อนที่จะอยู่ในบังคับของกฎหมายว่าด้วยการป่าไม้หรือกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติหรือไม่) และความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) เรื่อง กรรมสิทธิ์ในต้นไม้ที่บุคคลปลูกขึ้นและอยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติ

กรมป่าไม้พิจารณาประเด็นดังกล่าวข้างต้นแล้ว เห็นว่า เมื่อ “ไม้” ที่ปลูกในที่ดินที่เป็นเขตป่าตามมาตรา ๔ (๑) แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ และเขตป่าสงวนแห่งชาติเป็นไม้ในป่าและไม้ในป่าสงวนแห่งชาติ ซึ่งไม่มีผู้ใดเป็นเจ้าของ และธาตุ “คาร์บอน” ที่ถูกดึงมาจากบรรยากาศมากักเก็บไว้ชั่วคราวในตัวตนไม้ที่ลำต้น กิ่ง และใบ “คาร์บอน” จึงเป็นสิ่งที่เกิดหรือมีอยู่ในเนื้อไม้และส่วนต่าง ๆ ของต้นไม้ที่อยู่ในเขตป่าตามมาตรา ๔ (๑) แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ และเขตป่าสงวนแห่งชาติ โดยสามารถวัดปริมาณหน่วยตันคาร์บอนไดออกไซด์เทียบเท่า (tCO₂eq) และสามารถนำปริมาณการลด การปล่อย และดูดกลับก๊าซเรือนกระจกหรือคาร์บอนเครดิตที่ได้รับการรับรองจากองค์การบริหารจัดการก๊าซเรือนกระจก (องค์การมหาชน) ไปซื้อขายในตลาดคาร์บอนภาคสมัครใจในประเทศ “คาร์บอนเครดิต” จึงเป็นวัตถุไม่มีรูปร่างแต่อาจมีราคาและถือเอาได้ เป็นทรัพย์สินและเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน โครงการลดก๊าซเรือนกระจกภาคสมัครใจตามมาตรฐานของประเทศไทย (โครงการ T-VER) ต้องมีการใช้ทรัพย์สินของแผ่นดินให้ประชาชน กรมป่าไม้จะนำ “คาร์บอนเครดิต” มาแบ่งปันให้เอกชนหรือหน่วยงานของรัฐต้องมีบทบัญญัติของกฎหมายให้อำนาจ เมื่อพิจารณาบทบัญญัติของพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ และพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติฯ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการแบ่งปันคาร์บอนเครดิตแล้ว ไม่มีบทบัญญัติของมาตราใดให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการแบ่งปัน “คาร์บอนเครดิต” ได้

กรมป่าไม้จึงขอหารือปัญหาเกี่ยวกับโครงการลดก๊าซเรือนกระจกภาคสมัครใจตามมาตรฐานของประเทศไทย (โครงการ T-VER) ในประเด็นดังต่อไปนี้

ประเด็นที่หนึ่ง กรมป่าไม้ไม่สามารถแบ่งปันคาร์บอนเครดิตให้เอกชนและหน่วยงานของรัฐที่เข้าร่วมโครงการลดก๊าซเรือนกระจกภาคสมัครใจตามมาตรฐานของประเทศไทย (โครงการ T-VER) กับกรมป่าไม้ได้หรือไม่

ประเด็นที่สอง หากไม่สามารถนำ “คาร์บอนเครดิต” มาแบ่งปันให้เอกชนหรือหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๕๔๔ และพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ได้นั้น กรมป่าไม้ควรจะต้องดำเนินการอย่างไร เพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่ประเทศไทย ได้ให้คำมั่นไว้ตามพันธกรณีระหว่างประเทศ

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) พิจารณาข้อหารือของกรมป่าไม้ โดยมีผู้แทนกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (สำนักงานปลัดกระทรวง กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง กรมป่าไม้ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช และสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม) และผู้แทนองค์การบริหารจัดการก๊าซเรือนกระจก (องค์การมหาชน) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็นในแต่ละประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง กรมป่าไม้ไม่สามารถแบ่งปันคาร์บอนเครดิตให้เอกชนและหน่วยงานของรัฐที่เข้าร่วมโครงการลดก๊าซเรือนกระจกภาคสมัครใจตามมาตรฐานของประเทศไทย (โครงการ T-VER) กับกรมป่าไม้ได้หรือไม่ เห็นว่า คาร์บอนเครดิตเป็นหน่วยแทนค่าการลดก๊าซเรือนกระจกในกลไกการซื้อขายสิทธิการปล่อยก๊าซเรือนกระจก โดยแทนค่าปริมาณก๊าซเรือนกระจกที่หายไปจากชั้นบรรยากาศ ทั้งจากการลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกจากแหล่งกำเนิด (emissions reduction) และจากการดูดซับออกไปจากชั้นบรรยากาศโดยกิจกรรมต่าง ๆ (carbon capture) สำหรับในภาคป่าไม้ คาร์บอนเครดิตเป็นค่าที่แสดงถึงความสามารถในการลดก๊าซเรือนกระจกในชั้นบรรยากาศจากการสังเคราะห์แสงของต้นไม้ที่สามารถกำหนดปริมาณตามหลักวิชาการได้จากกิจกรรมปลูกป่า หรือฟื้นฟูป่า และมีหน่วยนับเป็นตันคาร์บอนไดออกไซด์เทียบเท่า

โดยที่ปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายกำหนดเพดานการปล่อยก๊าซเรือนกระจก และจัดสรรสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจก (allowance allocation) การดำเนินโครงการเพื่อลดก๊าซเรือนกระจกในประเทศไทยจึงเป็นการดำเนินการในภาคสมัครใจ เพื่อเป็นกลไกในการส่งเสริมให้ทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกตามเป้าหมายความเป็นกลางทางคาร์บอน (carbon neutrality) ภายในปี ค.ศ. ๒๐๕๐ และเป้าหมายการปล่อยก๊าซเรือนกระจกสุทธิเป็นศูนย์ (net zero greenhouse gas emission) ภายในปี ค.ศ. ๒๐๖๕ ที่ประเทศไทยได้แสดงเจตจำนงในการลดก๊าซเรือนกระจกร่วมกับประชาคมโลก

ส่วนสถานะของคาร์บอนเครดิตนั้น แม้คาร์บอนเครดิตจะไม่มีรูปร่าง แต่เมื่อเป็นสิ่งที่มีการกำหนดราคาและสามารถซื้อขาย หรือถ่ายโอนให้แก่กันได้ คาร์บอนเครดิตจึงถือเป็นทรัพย์สินตามมาตรา ๑๓๘^๑ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และมีใช้ส่วนควบของต้นไม้ตามนัยมาตรา ๑๔๔^๒ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

^๑มาตรา ๑๓๘ ทรัพย์สิน หมายความว่ารวมทั้งทรัพย์สินและวัตถุไม่มีรูปร่าง ซึ่งอาจมีราคาและอาจถือเอาได้

^๒มาตรา ๑๔๔ ส่วนควบของทรัพย์สิน หมายความว่า ส่วนซึ่งโดยสภาพแห่งทรัพย์สินหรือโดยจารีตประเพณีแห่งท้องถิ่นเป็นสาระสำคัญในความเป็นอยู่ของทรัพย์สินนั้น และไม่อาจแยกจากกันได้นอกจากจะทำลายทำให้บุบสลาย หรือทำให้ทรัพย์สินนั้นเปลี่ยนแปลงรูปร่างหรือสภาพไป

เจ้าของทรัพย์สินย่อมมีกรรมสิทธิในส่วนควบของทรัพย์สินนั้น

นอกจากนี้ คาร์บอนเครดิตตามข้อหาเรื่องนี้มาจากการคำนวณจากพื้นที่ป่าไม้กับการดูดซับคาร์บอนไดออกไซด์เพื่อนำไปใช้สังเคราะห์แสงของต้นไม้ในพื้นที่ป่าไม้ เมื่อพื้นที่ป่าไม้อยู่ในความรับผิดชอบของกรมป่าไม้ซึ่งมีภารกิจในการดูแลรักษาทรัพยากรป่าไม้ รวมทั้งทรัพยากรและทรัพยากรสินที่อยู่ในพื้นที่ป่าในความรับผิดชอบของรัฐ ตลอดจนมีหน้าที่และอำนาจเกี่ยวกับการจัดการให้มีการใช้ประโยชน์ที่ดินป่าไม้ ตามกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมป่าไม้ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พ.ศ. ๒๕๕๑ กรมป่าไม้จึงย่อมมีอำนาจถือเอาคาร์บอนเครดิตที่เกิดในพื้นที่ป่าไม้ได้ รวมทั้งมีอำนาจจัดทำข้อตกลงการแบ่งปันผลประโยชน์จากคาร์บอนเครดิตที่ได้จากโครงการ T-VER ให้แก่เอกชนและหน่วยงานของรัฐที่ได้รับอนุมัติให้เข้าร่วมกิจกรรมกับกรมป่าไม้ได้

สำหรับเอกชนหรือหน่วยงานของรัฐที่ได้รับอนุญาตจากกรมป่าไม้ให้ใช้ประโยชน์ในเขตพื้นที่ป่าและป่าสงวนแห่งชาติตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ และพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ เพื่อดำเนินโครงการ T-VER เอกชนหรือหน่วยงานของรัฐดังกล่าวย่อมมีอำนาจจัดการการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ที่ได้รับอนุญาตและมีสิทธิถือเอาคาร์บอนเครดิตที่เกิดในพื้นที่ที่ได้รับอนุญาตนั้น เพื่อเป็นการตอบแทนในการดำเนินโครงการปลูกและฟื้นฟูป่าตามสัดส่วนการแบ่งปันผลประโยชน์จากคาร์บอนเครดิตที่ตกลงกันไว้ตามระเบียบกรมป่าไม้ ว่าด้วยการแบ่งปันคาร์บอนเครดิตจากการปลูก อนุรักษ์ และฟื้นฟูป่าในพื้นที่ป่าไม้ พ.ศ. ๒๕๖๔

ประเด็นที่สอง หากไม่สามารถนำ “คาร์บอนเครดิต” มาแบ่งปันให้เอกชนหรือหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ และพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ได้ นั้น กรมป่าไม้ควรจะต้องดำเนินการอย่างไร เพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่ประเทศไทยได้ให้คำมั่นไว้ตามพันธกรณีระหว่างประเทศ เห็นว่า เมื่อได้พิจารณาในประเด็นที่หนึ่งแล้วว่าการแบ่งปันผลประโยชน์จากคาร์บอนเครดิตของกรมป่าไม้ย่อมเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในระเบียบกรมป่าไม้ ว่าด้วยการแบ่งปันคาร์บอนเครดิตจากการปลูก อนุรักษ์ และฟื้นฟูป่าในพื้นที่ป่าไม้ พ.ศ. ๒๕๖๔ แล้ว จึงไม่จำเป็นต้องพิจารณาในประเด็นนี้อีก สำหรับปัญหาว่ากรมป่าไม้ควรจะต้องดำเนินการอย่างไร เพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่ประเทศไทยได้ให้คำมั่นไว้ตามพันธกรณีระหว่างประเทศ นั้น เห็นว่า ปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติงานและการบูรณาการการทำงานร่วมกันของคณะกรรมการนโยบายการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศแห่งชาติ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่มีใช้เฉพาะกรมป่าไม้เท่านั้น และเป็นเรื่องเกี่ยวกับการกำหนดในเชิงนโยบาย กรณีจึงมิใช่ปัญหาข้อกฎหมายที่จะต้องพิจารณาให้ความเห็นในประเด็นนี้



(นายปรกรณ์ นิลประพันธ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เมษายน ๒๕๖๖