การปรับปรุงหลักเกณฑ์การจ่ายค่าทดแทนที่ดินและทรัพย์สิน เพื่อการวางระบบโครงข่ายพลังงาน*

Development on Land and Property Compensation Criteria for Energy Network Construction

ปิติ เอี่ยมจำรูญลาภ

Piti Eiamchamroonlarp

อาจารย์ประจำ

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ถนนพญาไท แขวงวังใหม่ เขตปทุมวัน กรุงเทพฯ 10330

Full-time Lecturer

Faculty of Law, Chulalongkorn University, Phayathai Road, Pathumwan, Bangkok 10330

Corresponding author E-mail: piti.e@chula.ac.th

(Received: December 9, 2021; Revised: February 8, 2022; Accepted: February 11, 2022)

บทคัดย่อ

ค่าทดแทนสำหรับการรอนสิทธิในทรัพย์สินเพื่อการวางระบบโครงข่ายพลังงานนั้น จะต้องสะท้อนและครอบคลุมถึงผลกระทบอันเกิดจากข้อจำกัดการใช้ประโยชน์ของทรัพย์สินที่ถูกรอนสิทธิ โดยไม่ทำให้ผู้รับค่าทดแทนมีฐานะร่ำรวยขึ้นจากการได้รับค่าทดแทนดังกล่าว เนื่องจากค่าทดแทนนั้นเป็นส่วนหนึ่งของต้นทุนในการให้บริการพลังงานซึ่งจะเป็นภาระของผู้ใช้พลังงานในท้ายที่สุด อย่างไรก็ตาม การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายโดยคณะผู้วิจัยร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานและการศึกษากฎหมายในเชิงเปรียบเทียบแสดงให้เห็นว่าประกาศคณะกรรม

* บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของโครงการศึกษาวิจัย เรื่อง “การทบทวนและศึกษาเพื่อการปรับปรุงหลักเกณฑ์การจ่ายค่าทดแทนที่ดินและทรัพย์สิน” ซึ่งศูนย์วิจัยกฎหมายและการพัฒนา คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยเสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (มกราคม พ.ศ. 2563 ถึง ธันวาคม พ.ศ. 2564) โดยคณะผู้วิจัยประกอบด้วย รองศาสตราจารย์ ดร.พัฒนาพร โกวพัฒนกิจ รองศาสตราจารย์ ดร.มานิตย์ จุมปา ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ปิยะบุตร บุญอร่ามเรือง ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.อนิณ อรุณเรืองสวัสดิ์ อาจารย์ ดร.พีรพัฒ โชคสุวัฒนสกุล อาจารย์ ดร.ปิติ เอี่ยมจำรูญลาภ และนายไพรัช มณฑาพันธุ์ (นายกสมาคมนักประเมินราคาอิสระไทย)

การกำกับกิจการพลังงาน เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข เกี่ยวกับการกำหนดและจ่ายค่าทดแทน พ.ศ. 2552 ที่แก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศฯ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2553) ประกาศฯ ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2556) ประกาศฯ ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2564) ยังไม่อาจให้ความเป็นธรรมแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์ซึ่งถูกรอนสิทธิได้เนื่องจากมีข้อจำกัดในการให้ค่าทดแทนแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินซึ่งที่ดินตั้งอยู่ทั้งในและนอกเขตระบบโครงข่าย การขาดหลักเกณฑ์และวิธีการในการประเมินมูลค่าและกำหนดค่าทดแทนจากการที่สิทธิการใช้ทรัพย์สินถูกจำกัดมี และการกำหนดให้อัตราค่าทดแทนเพื่อการรอนสิทธิที่ตายตัว ด้วยเหตุนี้ คณะผู้วิจัยจึงได้เสนอร่างประกาศคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน เรื่อง การกำหนดและจ่ายค่าทดแทนการรอนสิทธิฉบับใหม่ โดยกำหนดให้ผู้ทรงสิทธิซึ่งที่ดินตั้งอยู่ทั้งในและนอกเขตระบบโครงข่ายพลังงานมีสิทธิได้รับค่าทดแทนเพื่อการรอนสิทธิ กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการกำหนดมูลค่าที่ดิน แทนที่การกำหนดจำนวนค่าทดแทนตายตัว ตามหลักการใช้ประโยชน์สูงสุดและดีที่สุดสำหรับที่ดิน และเปิดโอกาสให้มีการมอบหมายให้ผู้เชี่ยวชาญด้านการประเมินมูลค่าทรัพย์สินอิสระช่วยดำเนินการกำหนดค่าทดแทนเพื่อการรอนสิทธิได้ ทั้งนี้เพื่อให้การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ในการกำหนดค่าทดแทนเป็นไปอย่างเป็นระบบและสอดคล้องกับหลักการใช้ประโยชน์สูงสุดและดีที่สุดสำหรับที่ดิน งานวิจัยนี้จึงได้ให้นิยามและอธิบายถึงหลักเกณฑ์ในการพิจารณาศักยภาพของที่ดินและทางเลือกในการพัฒนาที่ดินในคู่มือเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการในการกำหนดและจ่ายค่าทดแทนในเขตระบบโครงข่ายพลังงาน

คำสำคัญ : การรอนสิทธิ, โครงข่ายพลังงาน, ค่าทดแทนเพื่อการรอนสิทธิ

Abstract

Compensation for property-use restrictions in the case of energy network construction must reflect and fully cover impacts arising from property use restrictions. It shall not enrich the receiving party because the paid compensation will be incorporated into energy service fees which are ultimately passed on to the energy users. However, results of legal effective evaluation conducted by the researchers and the Office of Energy Regulatory Commission as well as those of comparative study reveal that the Regulation of Energy Regulatory Commission re: Criteria Methods and Condition on Compensation Calculation and Payment B.E. 2552 (2009) as amended by the Regulation No. 2 (2010) the Regulation No.3 (2013) and the

Regulation No.4 (2021) lacks capability to fairly compensate the affected property owner and possessors. This is because its inability to compensate a property owner or possessors holding a land located inside and outside of the announced network area. It does not have tangible land valuation criteria and methods. Importantly, the compensation amount is based on fixed property-use restriction payment rates. Therefore, this research proposes a new Energy Regulatory Commission's regulation that extends its coverage to a property owner or possessors holding a land located inside and outside of the announced network area. It contains details on tangible land valuation criteria and methods. It replaces the fixed property-use restriction payment rate with the flexible determination relying on the highest and best use principle. It allows competent officials to seek support in determining the compensation for easement from independent valuers. In ensuring that the compensation amount will be systematically determined in accordance with the highest and best use for land principle, this research defines and explains determining factors of land potential and land development options in the guideline on criteria and methods for determination and payments of compensation for property-use restrictions in the case of energy network construction.

Keywords : Property-Use Restrictions, Energy Network, Compensation for Property-Use Restrictions

1. บทนำ

1.1 ที่มาและความความสำคัญของปัญหา

พลังงานเป็นปัจจัยที่สำคัญสำหรับการดำรงชีวิตของบุคคลในสังคมและกิจกรรมทางเศรษฐกิจในปัจจุบัน[1] การประกอบกิจการพลังงานอันได้แก่กิจการไฟฟ้า การส่งและจำหน่าย

[1] ความสำคัญของพลังงานต่อกิจกรรมต่าง ๆ ในสังคมถูกสะท้อนผ่านข้อความคิดเรื่องความมั่นคงทางพลังงาน (Energy Security) และเป้าหมายความยั่งยืนขององค์การสหประชาชาติ (Sustainable Development Goals: SDGs) ข้อ 7 กำหนดให้บุคคลทุกคนเข้าถึงพลังงานสมัยใหม่ในราคาที่สามารถซื้อหาได้ เชื่อถือได้ และยั่งยืน โปรดดู Aliaksandr Novikau, "Conceptualizing and Redefining Energy Security: A Comprehensive Review," in **China's Energy Security Analysis Assessment**

ก๊าซธรรมชาติเป็นอุตสาหกรรมที่ต้องอาศัยระบบโครงข่าย (Network Industries)[2] กล่าวคือ ไฟฟ้าที่ผู้ใช้พลังงานใช้ในครัวเรือนอาจเป็นไฟฟ้าที่ผลิตโดยโรงไฟฟ้าซึ่งตั้งอยู่ห่างจากบริเวณที่ตนอาศัย โดยทั่วไปแล้ว การขนส่งไฟฟ้าไปยังผู้ใช้ไฟฟ้าจะเป็นไปโดยผ่านระบบส่งและจำหน่ายไฟฟ้า การขนส่งก๊าซธรรมชาติมักเกิดขึ้นผ่านการขนส่งผ่านท่อก๊าซธรรมชาติไปยังปลายทางเช่นส่งไปยังจุดหมายปลายทาง เช่น โรงไฟฟ้าที่ใช้ก๊าซธรรมชาติเป็นเชื้อเพลิงในการผลิตไฟฟ้า

ในปัจจุบัน การประกอบกิจการพลังงานซึ่งรวมถึงกิจการระบบโครงข่ายพลังงานทั้งในส่วนของระบบส่งไฟฟ้า ระบบจำหน่ายไฟฟ้า ระบบส่งก๊าซธรรมชาติ และระบบจำหน่ายก๊าซธรรมชาตินั้น เป็นกิจการที่ตกอยู่ในการกำกับดูแลตามพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550[3] พระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 บัญญัติแนวนโยบายพื้นฐานว่าด้วยกิจการพลังงาน ซึ่งกำหนดให้รัฐเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการในกิจการระบบโครงข่ายไฟฟ้า[4] โดยการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) เป็นผู้ประกอบกิจการระบบส่งไฟฟ้า ส่วนการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.) และการไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) เป็นผู้ประกอบกิจการระบบจำหน่ายไฟฟ้า นอกเหนือจาก กฟภ. และ กฟน. แล้ว ในปัจจุบันยังมีผู้ประกอบกิจการระบบจำหน่ายไฟฟ้าเอกชนกว่า 200 บริษัท กระจายตัวอยู่ทั่วประเทศอีกด้วย[5] ส่วนกิจการระบบโครงข่ายก๊าซธรรมชาตินั้น บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) (ปตท.)[6] กฟผ. และบริษัทเอกชนอีกกว่า 30 บริษัท เป็นผู้ประกอบกิจการขนส่งก๊าซธรรมชาติทางท่อผ่านระบบส่งก๊าซธรรมชาติ[7] ผู้ประกอบกิจการระบบโครงข่าย

---

and Improvement, *ed.* Jingzheng Ren (London: World Scientific Publishing Company, 2021), p.38 และ United Nations, **The 2030 Agenda and the Sustainable Development Goals: An opportunity for Latin America and the Caribbean (LC/G.2681-P/Rev.3)** (Santiago: United Nations publication, 2018), p. 37.

[2] Kim Talus, **Introduction to EU Energy Law** (Oxford: Oxford University Press, 2016), p.19. International Renewable Energy Agency (IRENA), **Innovation landscape brief: Peer-to-peer electricity trading** (Abu Dhabi: IRENA, 2020), p.13.

[3] มาตรา 5 พระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 ประกอบ ข้อ 5 และข้อ 7 ประกาศคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน เรื่อง การกำหนดประเภทและอายุใบอนุญาตการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2551

[4] มาตรา 8(5) พระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550

[5] คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน, “รายชื่อผู้ได้รับใบอนุญาตระบบจำหน่ายไฟฟ้า” [ออนไลน์] แหล่งที่มา : http://app04.erc.or.th/ELicense/Licenser/05_Reporting/504_ListLicensing_Columns_New.aspx?LicenseType=3 [20 มกราคม 2565]

[6] ข้อกำหนดเกี่ยวกับการเปิดให้ใช้หรือเชื่อมต่อระบบส่งก๊าซธรรมชาติบนบกแก่บุคคลที่สามของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) 27 มกราคม 2559 (ปรับปรุง 7 มิถุนายน 2559).

[7] คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน, “รายชื่อผู้ได้รับใบอนุญาตขนส่งก๊าซธรรมชาติทางท่อผ่านระบบส่งก๊าซธรรมชาติ” [ออนไลน์] แหล่งที่มา : http://app04.erc.or.th/ELicense/Licenser/05_Reporting/504_ListLicensing_Columns_New.aspx?LicenseType=6. [20 มกราคม 2565].

พลังงานมีหน้าที่ต้องขอรับใบอนุญาตการประกอบกิจการพลังงานจากคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (กกพ.)[8] ซึ่งเป็นองค์กรกำกับดูแลการประกอบกิจการพลังงานในประเทศไทย[9]

นอกเหนือไปจากหน้าที่ในการขอรับใบอนุญาตการประกอบกิจการพลังงานจาก กกพ. แล้ว ผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการระบบโครงข่ายพลังงานยังถูก กกพ. กำกับดูแลอัตราค่าบริการในการประกอบกิจการพลังงาน[10] มาตรฐานและความปลอดภัยในการประกอบกิจการพลังงาน[11] ระบบโครงข่ายพลังงานและศูนย์ควบคุมระบบโครงข่ายพลังงาน ซึ่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550[12] กำหนดให้ผู้รับใบอนุญาตที่มีระบบโครงข่ายพลังงานต้องยินยอมให้ผู้รับใบอนุญาตหรือผู้ประกอบกิจการพลังงานรายอื่นใช้หรือเชื่อมต่อระบบโครงข่ายพลังงานของตน[13]

พระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 ยังมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการใช้อสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างระบบโครงข่ายพลังงานในหมวด 5 ก่อนที่จะเริ่มดำเนินการก่อสร้างระบบโครงข่ายพลังงาน ผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการระบบโครงข่ายพลังงานจำเป็นต้องทำให้ได้มาซึ่งสิทธิเหนือที่ดินและทรัพย์สินเพื่อการก่อสร้างและใช้งานระบบโครงข่ายพลังงาน การทำให้ได้มาซึ่งสิทธิดังกล่าวนั้น อาจเกิดขึ้นในรูปแบบของการทำให้ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ที่ดินของบุคคลอื่น เช่น กรณีที่หน่วยงานของรัฐทำการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ โดยสำนักงาน กกพ. เป็นเจ้าหน้าที่เวนคืน[14] หรืออาจทำการจำกัดสิทธิในการใช้ที่ดินและทรัพย์สินของบุคคลอื่นเพื่อประโยชน์ในการวางระบบโครงข่ายพลังงานโดยไม่ได้พรากเอากรรมสิทธิ์มาจากเจ้าของทรัพย์สินซึ่งสามารถเรียกได้ว่า “การรอนสิทธิ”[15] ผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการพลังงานมีหน้าที่ต้องจ่ายค่าทดแทนเพื่อการรอนสิทธิให้กับเจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินตามที่ กกพ. กำหนดขึ้นตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่ กกพ. ประกาศกำหนด[16] ซึ่งงานวิจัยนี้จำกัดขอบเขตของการศึกษาเฉพาะหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขกำหนดค่าทดแทนในกรณีของการรอนสิทธิเท่านั้น

---

[8] มาตรา 47 พระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550

[9] เรื่องเดียวกัน, มาตรา 11

[10] เรื่องเดียวกัน, หมวด 3 ส่วนที่ 2

[11] เรื่องเดียวกัน, หมวด 3 ส่วนที่ 3

[12] เรื่องเดียวกัน, หมวด 3 ส่วนที่ 4

[13] เรื่องเดียวกัน, มาตรา 81

[14] เรื่องเดียวกัน, มาตรา 104 วรรคหนึ่ง

[15] คำว่า “รอนสิทธิ” นั้นได้เป็นคำที่ปรากฏในพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 อย่างไรก็ตาม การวางระบบโครงข่ายพลังงานซึ่งส่งผลให้ต้องมีการจำกัดสิทธิการใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นเป็นคำที่ศาลปกครองใช้ในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกำหนดค่าทดแทน เช่น คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.224/2563 หน้า 44.

[16] มาตรา 108 พระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550

มิได้ศึกษาถึงกรณีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์[17]

กกพ. ได้อาศัยอำนาจตามมาตรา 108 แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 ออกประกาศคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข เกี่ยวกับการกำหนดและจ่าย ค่าทดแทน พ.ศ. 2552 ที่แก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศฯ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2553) ประกาศฯ ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2556) ประกาศฯ ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2564) (ซึ่งจะเรียกโดยรวมว่า “ประกาศ กกพ. เรื่องการกำหนดและจ่ายค่าทดแทนฯ”) ในการกำหนดค่าทดแทนเพื่อการรอนสิทธิ ซึ่งผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการพลังงานที่ประสงค์จะวางระบบโครงข่ายพลังงานจะต้องจ่ายให้กับเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินหรือทรัพย์สิน

การรอนสิทธิเพื่อวางระบบโครงข่ายพลังงานย่อมก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิในทรัพย์สินของเจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ดังนั้น การกำหนดค่าทดแทนเพื่อการรอนสิทธิจึงต้องสามารถเยียวยาผลกระทบต่อสิทธิในทรัพย์สิน โดยจะต้องไม่ทำให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินนั้นยากจนลงจากการวางระบบโครงข่าย แต่ในขณะเดียวกันจำนวนค่าทดแทนที่กำหนดขึ้นนั้นจะต้องไม่ทำให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินนั้นมีฐานะร่ำรวยขึ้น[18] จากค่าทดแทน[19] เนื่องจากค่าทดแทนเพื่อการรอนสิทธิเพื่อการวางระบบโครงข่ายพลังงานที่ผู้ประกอบกิจการระบบโครงข่ายชำระจะกลายต้นทุนในการประกอบกิจการพลังงานซึ่งจะเป็นภาระของผู้ใช้พลังงานในท้ายที่สุด[20] ด้วยเหตุนี้ จึงมีประเด็นให้ต้องศึกษาและวิเคราะห์ว่าประกาศ กกพ. เรื่องการกำหนดและจ่ายค่าทดแทนฯ ที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันนั้นจะสามารถสร้างความเป็นธรรมให้กับเจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์ที่ถูกรอนสิทธิและในขณะเดียวกันสามารถช่วยป้องกันมิให้ค่าทดแทนนั้นมีจำนวนสูงขึ้นเกินสมควรได้หรือไม่

---

[17] มาตรา 37 พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562

[18] Keith S. et al., **Compulsory acquisition of land and compensation** (Rome: Food and Agriculture Organization of the United Nations, 2008), p.23.

[19] ค่าทดแทนที่บุคคลได้รับจากการใช้อำนาจรัฐของคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน ตามพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 (ตามความในมาตรา 106 มาตรา 107 มาตรา 108 พระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550) นั้นเป็นเงินที่ได้รับเนื่องจากความเสียหายหรือเสื่อมประโยชน์ที่เกิดจากการใช้อำนาจของรัฐตามที่กฎหมายกำหนดในการใช้ประโยชนในทรัพย์สินได้รับยกเว้นไม่ต้องนำมารวมคำนวณเพื่อเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ทั้งนี้ ตามมาตรา 42 (17) แห่งประมวลรัษฎากร ประกอบกับข้อ 2 (87) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ 126 (พ.ศ. 2509) ออกตามความในประมวลรัษฎากร ว่าด้วยการยกเว้นรัษฎากร ลงวันที่ 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2509 โปรดดู หนังสือตอบข้อหารือของกรมสรรพกรเลขที่หนังสือ : 0702/5048 ลงวันที่ : 27 มิถุนายน 2561.

[20] มาตรา 65(1) พระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550

1.2 สมมติฐาน

ประกาศ กกพ. เรื่องการกำหนดและจ่ายค่าทดแทนฯ ยังไม่อาจให้ความเป็นธรรมแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์ซึ่งถูกรอนสิทธิได้ เนื่องจากมีข้อจำกัดในการให้ค่าทดแทนแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดิน ซึ่งที่ดินตั้งอยู่ทั้งในและนอกเขตระบบโครงข่าย ขาดข้อห้ามมิให้นำราคาที่ดินสูงขึ้นเพราะทรัพย์สิน โรงเรือน หรือสิ่งปลูกสร้างที่ได้สร้างหรือต่อเติมขึ้นโดยอุบายฉ้อฉลมารวมเข้าในการกำหนดราคาที่ดิน มีการกำหนดให้อัตราค่าทดแทนที่แน่นอนตายตัว ซึ่งอาจไม่สะท้อนถึงการจำกัดการใช้ประโยชน์ในที่ดินตามความเป็นจริงสำหรับที่ดินแปลงนั้น ๆ และการขาดหลักเกณฑ์และวิธีการในการประเมินมูลค่าและกำหนดค่าทดแทนจากการที่สิทธิการใช้ทรัพย์สินถูกจำกัด

1.3 ระเบียบวิธีวิจัย

งานวิจัยนี้โดยอาศัยการวิจัยหลักกฎหมาย (Doctrinal Legal Research) ที่เกี่ยวข้องกับการประเมินมูลค่าทรัพย์สินและการกำหนดค่าทดแทนเพื่อการรอนสิทธิ และได้ทำการวิเคราะห์เปรียบเทียบกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดค่าทดแทนเพื่อการรอนสิทธิในกรณีการวางระบบโครงข่ายพลังงานระหว่างประกาศ กกพ. เรื่องการกำหนดและจ่ายค่าทดแทนฯ ของประเทศไทยกับกฎหมายของต่างประเทศที่ทำหน้าที่หรือมีภารกิจในการกำหนดค่าทดแทนเพื่อการรอนสิทธิในกรณีการวางโครงข่ายพลังงาน ตลอดจนแนวปฏิบัติที่เกี่ยวข้องในต่างประเทศ (Functional Comparative Analysis)

นอกจากนี้ เพื่อให้ผลการวิจัยสะท้อนปัญหาในทางปฏิบัติและช่วยให้ข้อเสนอของงานวิจัยสามารถนำไปใช้งานได้จริง คณะผู้วิจัยจึงได้สัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ของสำนักงาน กกพ. ซึ่งรับผิดชอบงานด้านการใช้อสังหาริมทรัพย์ และได้นำผลการวิจัยโดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของร่างประกาศที่เสนอไปรับฟังความคิดเห็นในการประชุมกลุ่มย่อย ซึ่งประกอบด้วยผู้มีส่วนได้เสีย ซึ่งได้แก่ผู้ประกอบการเอกชน รัฐวิสาหกิจที่อาจเป็นผู้วางโครงข่ายและมีหน้าที่ชำระค่าทดแทน ภาควิชาการและสมาคมประเมิน หน่วยงานภาครัฐ ประชาชนผู้อาจได้รับผลกระทบจากการรอนสิทธิเพื่อวางระบบโครงข่ายพลังงาน[21] อันเป็นการดำเนินการตามระเบียบคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการรับฟังความคิดเห็นในการออกระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ หรือข้อกำหนดของคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน พ.ศ. 2560

[21] การประชุมกลุ่มย่อยจัดขึ้นในวันที่ 30 มีนาคม พ.ศ. 2564 ณ ห้องบอลรูม 2 ชั้น 4 โรงแรมอินเตอร์คอนติเนนตัล โดยมีผู้เข้าร่วมทั้งสิ้น 103 คน ประกอบด้วย (1) ผู้ประกอบการเอกชน (จำนวน 41 คน) (2) รัฐวิสาหกิจที่อาจเป็นผู้วางโครงข่ายและชำระค่าทดแทน (จำนวน 26 คน) (3) ภาควิชาการ และสมาคมประเมิน (16 คน) (4) หน่วยงานภาครัฐ (15 คน) และ (5) ผู้อาจได้รับผลกระทบจากการรอนสิทธิเพื่อวางระบบโครงข่ายพลังงาน (5 คน) โดยการประชุมกลุ่มย่อยจัดขึ้นในวันที่ 30 มีนาคม พ.ศ. 2564.

1.4 ขอบเขตการวิจัย

บทความวิจัยนี้แสดงถึงบทศึกษาและวิเคราะห์ประกาศ กกพ. เรื่องการกำหนดและจ่ายค่าทดแทนฯ ซึ่งออกตามความในมาตรา 108 แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 เพื่อประโยชน์ในการวิเคราะห์และจัดทำข้อเสนอเพื่อพัฒนาประกาศ กกพ. เรื่องการกำหนดและจ่ายค่าทดแทนฯ โดยศึกษารูปแบบและวิธีการจ่ายทดแทนซึ่งปรากฏในกฎหมายไทยฉบับอื่น ได้แก่ กฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ และกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ วิธีการจ่ายค่าทดแทนเพื่อการรอนสิทธิในกรณีการวางระบบโครงข่ายพลังงานตามกฎหมายของสหราชอาณาจักรและประเทศมาเลเซียและแนวปฏิบัติที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนศึกษาหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินมูลค่าทรัพย์สินในระดับสากลตามมาตรฐานการประเมินมูลค่าทรัพย์สินระหว่างประเทศ (International Valuation Standards Council (IVSC)) และมาตรฐานและจรรยาบรรณวิชาชีพการประเมินมูลค่าทรัพย์สินในประเทศไทย

2. ผลการวิจัย

ผลการวิจัยประกอบด้วยสาระสำคัญ ได้แก่ ข้อจำกัดของประกาศ กกพ. เรื่องการกำหนดและจ่ายค่าทดแทนฯ ซึ่งออกตามความในมาตรา 108 แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 ซึ่งใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน (ในหัวข้อ 2.1) การกำหนดค่าทดแทนการรอนสิทธิเพื่อการวางโครงข่ายพลังงานในต่างประเทศ (ในหัวข้อ 2.2) และหลักเกณฑ์การประเมินมูลค่าทรัพย์สินสากล (ในหัวข้อ 2.3)

2.1 ข้อจำกัดของประกาศคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานในปัจจุบัน

กระบวนการกำหนดและจ่ายทดแทนการรอนสิทธิเพื่อการวางระบบโครงข่ายพลังงานตามพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 นั้น เริ่มต้นจากการที่ผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการพลังงานเลือกแนวหรือที่ตั้งระบบโครงข่ายพลังงาน จัดทำแผนผังรายละเอียดของแนวเขตดังกล่าว และเสนอให้ กกพ. ให้ความเห็นชอบ[22] เจ้าของ ผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์หรือผู้ทรงสิทธิอื่น สามารถอุทธรณ์เขตระบบโครงข่ายที่ กกพ. ประกาศได้[23] ก่อนที่ผู้รับใบอนุญาตจะสามารถวางระบบโครงข่ายพลังงาน ซึ่งส่งผลเป็นการรอนสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลอื่น ผู้รับ

[22] มาตรา 106 วรรคหนึ่ง พระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550

[23] เรื่องเดียวกัน, มาตรา 106 วรรคสาม

ใบอนุญาตจะต้องจ่ายค่าทดแทนเพื่อการรอนสิทธิตามจำนวนที่ได้รับแจ้งจากสำนักงาน กกพ.[24] โดยจำนวนค่าทดแทนนั้นจะมีการคำนวณตามหลักเกณฑ์ที่ กกพ. ประกาศกำหนด อย่างไรก็ตาม คณะผู้วิจัยพบว่า ประกาศ กกพ. เรื่องการกำหนดและจ่ายค่าทดแทนฯ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันมีข้อจำกัดดังต่อไปนี้

2.1.1 การรอนสิทธิที่ดินที่ตั้งอยู่ทั้งในและนอกเขตระบบโครงข่ายพลังงาน

ตามประกาศ กกพ. เรื่องการกำหนดและจ่ายค่าทดแทนฯ บุคคลที่มีสิทธิได้รับค่าทดแทนเพื่อการรอนสิทธิได้แก่เจ้าของ หรือผู้ครอบครองที่ดินและทรัพย์สินซึ่งตั้งอยู่ในเขตระบบเขตระบบโครงข่ายพลังงาน และให้หมายรวมถึงบุคคลที่ได้รับโอนกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองทรัพย์สินที่ถูกรอนสิทธิ ณ เวลาที่มีการจ่ายค่าทดแทนซึ่งเป็นวันหลังจากการประกาศเขตโครงข่ายพลังงานแล้ว[25]

แม้ว่าบุคคลที่มีสิทธิได้รับค่าทดแทนเพื่อการรอนสิทธิตามข้อ 4 ของประกาศ กกพ. เรื่องการกำหนดและจ่ายค่าทดแทนฯ นั้น จะรวมไปถึงบุคคลที่เป็นผู้ครอบครองหรือผู้ทรงสิทธิโดยชอบด้วยกฎหมายในดิน อย่างไรก็ตาม ข้อ 4 ของประกาศ กกพ. เรื่องการกำหนดและจ่ายค่าทดแทนฯ นั้นไม่ได้ระบุถึงเกษตรกรที่ได้รับการจัดสรรที่ดินที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม พ.ศ. 2518[26] และไม่ได้ระบุถึงสมาชิกนิคมสร้างตนเองและสมาชิกนิคมสหกรณ์ที่ได้รับจัดสรรที่ดินของรัฐเพื่อตั้งเคหสถานและประกอบอาชีพตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511[27] เอาไว้โดยชัดแจ้ง ซึ่งสามารถก่อให้เกิดปัญหาการต้องตีความว่าผู้ทรงสิทธิในที่ดินทั้งสองประเภทนี้จะมีสิทธิได้รับค่าทดแทนเพื่อการรอนสิทธิหรือไม่

นอกจากนี้ ประกาศ กกพ. เรื่องการกำหนดและจ่ายค่าทดแทนฯ ยังระบุถึงตำแหน่งของที่ดินและทรัพย์สินซึ่งเป็นเงื่อนไขของการรับค่าทดแทนเพื่อการรอนสิทธิเอาไว้ว่า เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สิน ซึ่งจะมีสิทธิได้รับค่าทดแทนตามพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 นั้น จะต้องเป็นผู้ทรงสิทธิในที่ดิน โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอื่น ต้นไม้ พืชผล หรือทรัพย์สินอื่นซึ่ง “ตั้งอยู่ในเขตระบบโครงข่ายพลังงาน” ณ วันที่ประกาศกำหนดเขตระบบโครงข่ายพลังงาน[28]

---

[24] เรื่องเดียวกัน, มาตรา 108(2)

[25] ข้อ 3 ประกาศคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข เกี่ยวกับการกำหนดและจ่ายค่าทดแทน (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2564

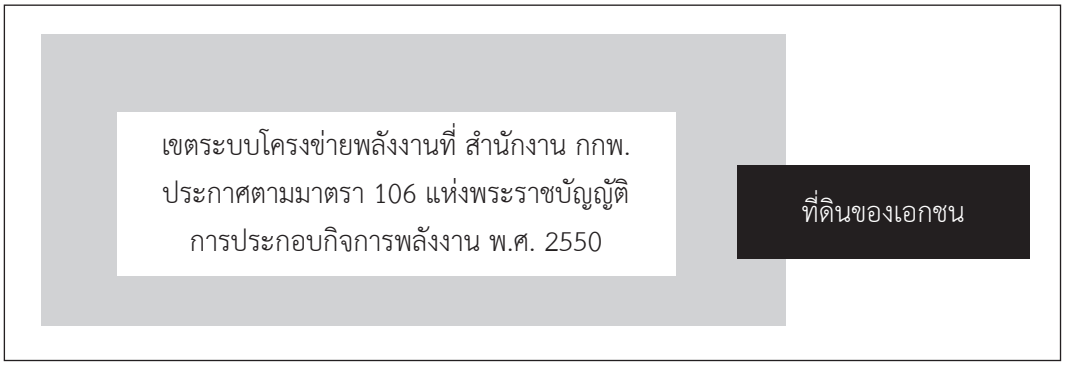
[26] มาตรา 19(7) พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

[27] มาตรา 6 ประกอบมาตรา 9 พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511

[28] ข้อ 3(1) ประกาศคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข เกี่ยวกับการกำหนดและจ่ายค่าทดแทน พ.ศ. 2552 (แก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข เกี่ยวกับการกำหนดและจ่ายค่าทดแทน (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2564.

เงื่อนไขเกี่ยวกับตำแหน่งที่ตั้งของที่ดินส่งผลให้สิทธิในการจะได้รับค่าทดแทนตามประกาศ กกพ. เรื่องการกำหนดและจ่ายค่าทดแทนฯ นั้น ขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงที่ว่าที่ดินจะต้องตั้งอยู่ในเขตระบบโครงข่ายพลังงานที่คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานประกาศ ดังนั้น ที่ดินที่ตั้งอยู่นอกเขตระบบโครงข่ายพลังงานจึงไม่อยู่ในเงื่อนไขของการได้รับค่าทดแทนตามประกาศ กกพ. เรื่องการกำหนดและจ่ายค่าทดแทนฯ อย่างไรก็ตาม การกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับตำแหน่งที่ตั้งของที่ดินดังกล่าว ก่อให้เกิดข้อจำกัดในการจ่ายค่าทดแทนในกรณีที่ที่ดินแปลงหนึ่งนั้น ตั้งอยู่ทั้งในและนอกเขตระบบโครงข่ายพลังงานที่คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานประกาศ ซึ่งสามารถแสดงได้ตามภาพที่ 1 ดังนี้

ภาพที่ 1: ที่ดินซึ่งตั้งอยู่ทั้งในและนอกเขตระบบโครงข่ายพลังงาน



ที่ดินของเอกชนตามแผนภาพที่ 1 นั้น มีทั้งส่วนที่ตั้งอยู่ในเขตระบบโครงข่ายพลังงานและตั้งอยู่นอกเขตระบบโครงข่ายพลังงาน แม้ว่าจะเป็นที่ดินแปลงเดียวกัน ที่ดินส่วนที่อยู่นอกเขตระบบโครงข่ายพลังงานย่อมไม่อยู่ในเงื่อนไขที่จะได้รับค่าทดแทนตามประกาศ กกพ. เรื่องการกำหนดและจ่ายค่าทดแทนฯ[29] ดังนั้น เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินแปลงนี้ย่อมไม่อาจได้รับค่าทดแทนเพื่อการรอนสิทธิสำหรับส่วนที่อยู่นอกเขตระบบโครงข่ายพลังงานถึงแม้ว่าที่ดินดังกล่าวจะถูกจำกัดการใช้ประโยชน์ลงจากการวางระบบโครงข่ายพลังงานก็ตาม

อนึ่ง ในกรณีที่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) ประสงค์จะวางระบบโครงข่ายไฟฟ้าในที่ดิน ซึ่งตั้งอยู่ทั้งในและนอกระบบโครงข่ายพลังงานดังกรณีของที่ตามแผนภาพที่ 1 กฟผ. สามารถจ่ายเงินให้กับเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินได้[30] เงินดังกล่าวมิใช่ค่าทดแทนตามประกาศ

[29] คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.224/2563, หน้า 46.

[30] เรื่องเดียวกัน.

กกพ. เรื่องการกำหนดและจ่ายค่าทดแทนฯ แต่เป็น “เงินช่วยเหลือ” ซึ่งจ่ายให้แก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินหรือผู้ทรงสิทธิอื่นนอกเหนือจากเงินค่าทดแทนเพื่อเป็นการสงเคราะห์ช่วยเหลือบรรเทาความเดือดร้อนในฐานะที่บุคคลดังกล่าวเป็นผู้ได้รับผลกระทบจากการก่อสร้างระบบโครงข่ายไฟฟ้า[31]

อย่างไรก็ตาม การที่ กฟผ. สามารถจ่ายเงินช่วยเหลือตามระเบียบของ กฟผ. ได้นั้น ไม่ได้ทำให้ข้อจำกัดในการจ่ายค่าทดแทนเพื่อการรอนสิทธิในกรณีการวางระบบโครงข่ายพลังงานหมดไป เนื่องจากระเบียบของ กฟผ. ดังกล่าวไม่ได้ใช้บังคับกับการวางระบบโครงข่ายก๊าซธรรมชาติ และในปัจจุบันผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการระบบโครงข่ายพลังงานนั้นไม่ได้มีเพียง กฟผ. เท่านั้น หากแต่ยังมีบุคคลอื่นซึ่งสามารถเป็นผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการพลังงานได้ตามพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 ผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการพลังงานเหล่านี้สามารถก่อสร้างและใช้ระบบโครงข่ายพลังงาน โดยมีการรอนสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลอื่นและมีหน้าที่ต้องจ่ายค่าทดแทนเพื่อการรอนสิทธิแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินหรือผู้ทรงสิทธิอื่นตามมาตรา 108 แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 ได้เช่นเดียวกับ กฟผ. แต่ผู้รับใบอนุญาตเหล่านี้ไม่ตกอยู่ในบังคับของระเบียบการจ่ายเงินช่วยเหลือของ กฟผ. ขณะเดียวกัน กกพ. ก็ไม่มีอำนาจในการกำหนดให้ผู้รับใบอนุญาตระบบโครงข่ายพลังงานเหล่านี้จ่ายเงินค่าทดแทนให้กับเจ้าของ หรือผู้ครอบครองทรัพย์สิน หรือผู้ทรงสิทธิอื่นซึ่งอยู่ทั้งในและนอกเขตระบบโครงข่ายพลังงานตามประกาศ กกพ. เรื่องการกำหนดและจ่ายค่าทดแทนฯ

2.1.2 การกำหนดราคาที่ดิน

การกำหนดค่าทดแทนการรอนสิทธิที่ดินเพื่อการวางระบบโครงข่ายพลังงานตั้งอยู่บนพื้นฐานของราคาที่ดิน กล่าวคือ จะพิจารณาว่าการรอนสิทธิเพื่อการวางระบบโครงข่ายนั้น จะทำให้ราคาที่ดินต่ำลงเพียงใด การประเมินราคาที่ดินเพื่อนำมากำหนดค่าทดแทนที่ดินที่อยู่ในเขตระบบโครงข่ายพลังงานนั้น จะต้องคำนึงถึง ราคาที่ดินที่ซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาด ราคาที่ดินที่มีกำหนดไว้เพื่อเรียกเก็บภาษีบำรุงท้องที่[32] ราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม และสภาพและทำเลที่ตั้งของที่ดิน

---

[31] ข้อ 4(3) ประกอบข้อ 8 ระเบียบการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ฉบับที่ 81 ว่าด้วยการพิจารณาช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบจากการก่อสร้างระบบโครงข่ายไฟฟ้า (พ.ศ. 2554)

[32] ในปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจจัดเก็บภาษีจากที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างที่อยู่ในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 ซึ่งได้ยกเลิกพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508 แล้ว

ต่อมาประกาศคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข เกี่ยวกับการกำหนดและจ่ายค่าทดแทน (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2564 ได้เพิ่มเติมข้อ 5/1 ในประกาศคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข เกี่ยวกับการจ่ายค่าทดแทน พ.ศ. 2552 โดยระบุว่า

> *"ในกรณีที่ระบบโครงข่ายพลังงานใดพาดผ่านพื้นที่มากกว่าหนึ่งจังหวัด และเมื่อพิจารณาจากสภาพความเจริญเติบโตทางด้านเศรษฐกิจของแต่ละจังหวัดที่อยู่ในเขตระบบโครงข่ายพลังงานแล้วพบว่า มีความเจริญเติบโตหรือมีศักยภาพในการพัฒนาที่อยู่ในระดับใกล้เคียงกันเป็นพิเศษ กกพ. อาจกำหนดตัวแทนของหน่วยราคาที่ดินเท่ากันทุกจังหวัดโดยใช้อัตราของจังหวัดที่สูงกว่าเป็นเกณฑ์ในการกำหนดค่าทดแทนที่ดินก็ได้"*

คณะผู้วิจัยพบว่าหลักเกณฑ์ในการกำหนดราคาที่ดินข้างต้นนั้น เปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องสามารถดำเนินการกำหนดราคาที่ดินโดยพิจารณาถึงมูลค่าของที่ดินตามสภาพความเจริญเติบโตทางด้านเศรษฐกิจของแต่ละจังหวัดที่อยู่ในเขตระบบโครงข่ายพลังงาน อย่างไรก็ตาม ประกาศดังกล่าวยังขาดรายละเอียดและวิธีการในการกำหนดราคาที่ดินซึ่งจะส่งผลให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องประสบปัญหาในการกำหนดราคาที่ดิน เช่น หากจะกำหนดราคาที่ดินซึ่งมีการซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดนั้นผู้กำหนดราคาจำเป็นต้องอาศัยหลักเกณฑ์ วิธีการ หรือเทคนิคในทางปฏิบัติเพื่อให้สามารถกำหนดราคาที่ดินได้จริง

นอกจากนี้ คณะผู้วิจัยยังพบว่า ประกาศ กกพ. เรื่องการกำหนดและจ่ายค่าทดแทนฯ ไม่ได้กำหนดข้อห้ามมิให้นำราคาที่ดินสูงขึ้นเพราะทรัพย์สิน โรงเรือน หรือสิ่งปลูกสร้างที่ได้สร้างหรือต่อเติมขึ้นโดยอุบายฉ้อฉล หรือทำขึ้นภายหลังการประกาศกำหนดเขตระบบโครงข่ายพลังงานตามมาตรา 601 แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 หากราคาที่ดินเพิ่มสูงขึ้นจากการกระทำโดยอุบาลฉ้อฉลดังกล่าวและส่งให้ค่าทดแทนเพื่อการรอนสิทธิเพิ่มสูงขึ้น ย่อมทำให้ราคาพลังงานซึ่งผู้ใช้พลังงานต้องรับภาระในท้ายที่สุดเพิ่มสูงขึ้นไปด้วย เนื่องจากผู้ประกอบกิจการพลังงานสามารถเรียกเก็บค่าบริการพลังงานซึ่งครอบคลุมถึงค่าทดแทนที่จ่ายเพื่อให้ได้มาซึ่งสิทธิในการใช้ที่ดินนั้นจะถูกรวมเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของค่าไฟฟ้า ซึ่งผู้ใช้ไฟฟ้าต้องชำระในฐานะที่เป็นต้นทุนพลังงานต่อหน่วยในส่วนของต้นทุนการก่อสร้างระบบส่งและระบบจำหน่ายไฟฟ้า[33] และต้นทุนในส่วนของระบบท่อส่งก๊าซธรรมชาติ[34]

---

[33] ข้อ 10(2) และ (4) ประกาศคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน เรื่อง กรอบหลักเกณฑ์การกำหนดอัตราค่าไฟฟ้า (Electricity Tariff Regulatory Framework) พ.ศ. 2564

[34] ข้อ 6(1) ประกาศคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานเรื่อง หลักเกณฑ์การกำหนดอัตราค่าบริการก๊าซธรรมชาติสำหรับผู้รับใบอนุญาตขนส่งก๊าซธรรมชาติทางท่อผ่านระบบส่งก๊าซธรรมชาติ พ.ศ. 2564

2.1.3 การกำหนดอัตราค่าทดแทน

ประกาศ กกพ. เรื่องการกำหนดและจ่ายค่าทดแทนฯ กำหนด “อัตราค่าทดแทน” ซึ่งคำนวณจากราคาที่ดินอย่างตายตัว โดยกำหนดว่าในกรณีของที่ดินที่กำหนดเป็นเขตระบบโครงข่ายไฟฟ้า ค่าทดแทนเพื่อการรอนสิทธิจะกำหนด “อัตราร้อยละเก้าสิบ” ของราคาที่ดินที่กำหนดได้ตามข้อ 6 เว้นแต่ที่ดินเฉพาะบริเวณที่กำหนดเป็นที่ตั้งเสาไฟฟ้า ซึ่งหมายรวมถึงบริเวณพื้นที่โดยรอบโคนเสาไฟฟ้า ซึ่งมีระยะห่างจากแนวขาเสาในรัศมีสี่เมตร ให้กำหนดค่าทดแทนเพิ่มอีก “อัตราร้อยละร้อย” ของราคาที่ดินที่กำหนดได้[35] ส่วนที่ดินที่กำหนดเป็นเขตระบบโครงข่ายก๊าซธรรมชาติ ค่าทดแทนเพื่อการรอนสิทธิจะเป็นจำนวนตาม “อัตราร้อยละร้อย” ของราคาที่ดินที่กำหนดได้[36]

การกำหนดค่าอัตราค่าทดแทนในลักษณะตายตัวนั้น เป็นแนวทางที่สอดคล้องกับการกำหนดค่าตอบแทนการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ซึ่งบัญญัติว่าบุคคลที่ประสงค์จะขอความยินยอม หรือขออนุญาตใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อกิจการพลังงาน ซึ่งรวมถึงกิจการระบบโครงข่ายพลังงานตามกฎหมายว่าด้วยการประกอบกิจการพลังงาน[37] ให้ยื่นคำขอความยินยอม หรือขออนุญาตต่อคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามแบบที่เลขาธิการกำหนด พร้อมด้วยเอกสาร หรือหลักฐานตามที่ระบุในแบบคำขอดังกล่าว[38] โดยกำหนดอัตราค่าทดแทนเช่น อัตราร้อยละร้อยสำหรับการใช้ประโยชน์ที่ดินส่วนที่ไม่กระทบพื้นที่เกษตรกรรมเหนือพื้นดิน หรือลักษณะอื่นใดอันเป็นการรอนสิทธิเกษตรกรโดยเกษตรกรยังสามารถใช้ประโยชน์ที่ดินนั้นเพื่อประกอบเกษตรกรรมได้[39]

คณะผู้วิจัยพบว่าการกำหนดค่าทดแทนการรอนสิทธิในกรณีการวางระบบโครงข่ายพลังงานตามพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 นั้น มีความแตกต่างไปจากการจ่าย

---

[35] ข้อ 3 ประกาศคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข เกี่ยวกับการกำหนดและจ่ายค่าทดแทน (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2556 (แก้ไขข้อ 6(1) ประกาศคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข เกี่ยวกับการกำหนดและจ่ายค่าทดแทน พ.ศ. 2552)

[36] ประกาศคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข เกี่ยวกับการกำหนดและจ่ายค่าทดแทน พ.ศ. 2552, ข้อ 6(2)

[37] กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขอและการพิจารณาให้ความยินยอมหรืออนุญาตให้ใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. 2560, ข้อ 2(1)(ค)

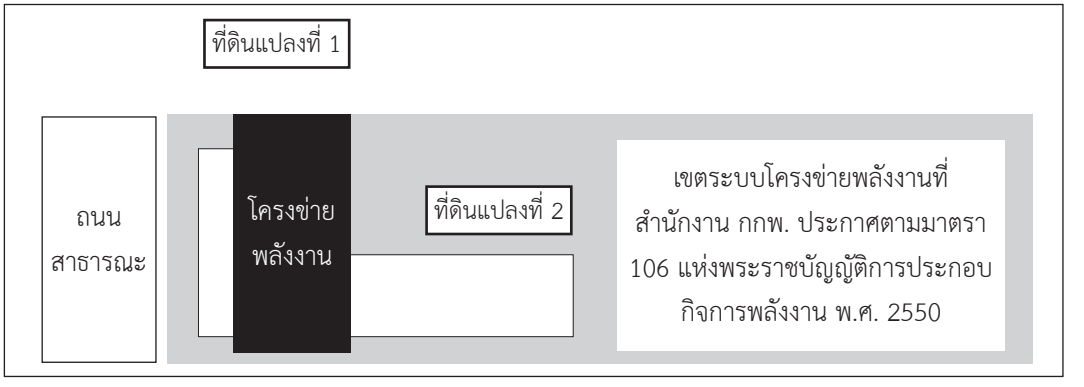
[38] เรื่องเดียวกัน, ข้อ 4 วรรคหนึ่ง

[39] ข้อ 4 ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการใช้และค่าตอบแทนการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2563 (แก้ไข ข้อ 9 ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการใช้และค่าตอบแทนการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. 2561)

ค่าทดแทนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เนื่องจากจำนวนของค่าทดแทนเพื่อการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้นเป็นการจ่ายเพื่อทดแทนการพรากเอากรรมสิทธิ์ (และการใช้ประโยชน์ทรัพย์สินทั้งหมด) ไปจากเจ้าของ หรือผู้ครอบครองทรัพย์สินที่ถูกเวนคืนมิใช่เพียงการถูกจำกัดการใช้ประโยชน์ลง ดังนั้น การกำหนดจำนวนค่าทดแทนเพื่อการเวนคืนจึงตั้งอยู่บนพื้นฐานของราคาทรัพย์สินที่กำหนด เช่น ราคาของที่ดินที่จะถูกเวนคืนโดยไม่ต้องพิจารณาถึงประโยชน์การจำกัดการใช้ประโยชน์ที่ดินหรือทรัพย์สิน ดังกรณีของกำหนดค่าทดแทนเพื่อการรอนสิทธิ[40]

การกำหนดค่าทดแทนเพื่อการรอนสิทธิตามอัตราที่ตายตัวนั้นอาจส่งผลให้จำนวนค่าทดแทนที่มีการกำหนดขึ้นนั้น ไม่สะท้อนถึงข้อจำกัดการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินที่ลดลงจากการรอนสิทธิ เพื่อวางระบบโครงข่ายพลังงานตามข้อเท็จจริงเป็นรายกรณี และอาจมีความเป็นไปได้ว่าศักยภาพในการทำประโยชน์ของที่ดินที่จะมีการรอนสิทธินั้นอาจลดลงไม่ถึงการกำหนดค่าทดแทนให้ถึงร้อยละเก้าสิบหรือร้อยละร้อยของราคาที่ดิน ซึ่งคณะผู้วิจัยพบว่า การจำกัดการใช้ประโยชน์ที่ถูกจำกัดลงนั้นเป็นเรื่องที่ต้องพิจารณาเป็นรายกรณีโดยสามารถยกตัวอย่างได้ตามแผนภาพที่ 2 ดังนี้

ภาพที่ 2: ข้อจำกัดการใช้ประโยชน์ที่ดิน



ตามแผนภาพที่ 2 แม้ว่าทั้งที่ดินแปลงที่ 1 และแปลงที่ 2 จะเป็นที่ตั้งเสาไฟฟ้าหรือเป็นที่ตั้งของระบบโครงข่ายก๊าซธรรมชาติ อย่างไรก็ตาม การใช้ประโยชน์ที่ดินไม่ได้สูญสิ้นไปอย่างสิ้นเชิง เนื่องจากที่ดินทั้งสองแปลงยังคงมีการใช้ประโยชน์ได้ เช่น ที่ดินแปลงที่ 1 ยังสามารถมีการใช้เพื่อการจำหน่ายสินค้าหรือนำไปให้เช่าได้ ในขณะที่ดินแปลงที่ 2 ก็นั้นก็ยังสามารถมีการใช้เป็นที่อยู่อาศัยหรือทำเกษตรกรรมได้ จึงไม่มีความจำเป็นที่จะต้องเยียวยาเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินทั้งสองแปลงถึงร้อยละเก้าสิบหรือร้อยละร้อยของราคาที่ดิน

[40] มาตรา 37 พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562

แม้ว่าการกำหนดอัตราตายตัวจะช่วยให้การกำหนดค่าทดแทนเพื่อการรอนสิทธิสามารถทำได้ง่ายในทางปฏิบัติ กล่าวคือ หากสามารถกำหนดราคาที่ดินได้แล้ว การกำหนดค่าทดแทนย่อมสามารถคำนวณค่าทดแทนได้ อย่างไรก็ตาม มีความเป็นไปได้ที่ค่าทดแทนอาจมีจำนวนสูงกว่าผลกระทบจากการจำกัดสิทธิในการใช้ทรัพย์สิน เช่น เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินแปลงที่ 2 นั้นยังคงสามารถใช้ประโยชน์จากที่ดินเพื่ออยู่อาศัยหรือประกอบธุรกิจได้ เนื่องจากที่ดินที่ถูกรอนสิทธินั้นเป็นส่วนน้อย และไม่จำเป็นที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินแปลงที่ 2 จะต้องได้รับค่าทดแทนถึงร้อยละเก้าสิบของราคาที่ดิน การจ่ายค่าทดแทนในจำนวนที่มากขึ้นโดยปราศจากเหตุผลรองรับกล่าวคือ เพื่อชดเชยผลกระทบต่อทรัพย์สินอันเกิดจากการรอนสิทธิ ย่อมกลายเป็นต้นทุนการประกอบกิจการพลังงานที่ไม่มีเหตุสมควร และกลายเป็นภาระที่ไม่จำเป็นของผู้ใช้พลังงานในท้ายที่สุด

นอกจากนี้ ยังมีความเป็นไปได้ว่าค่าทดแทนที่คำนวณตามอัตราค่าทดแทนที่ตายตัวอาจมีจำนวนน้อยไปกว่าผลกระทบจากการรอนสิทธิ เช่น กรณีของเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินแปลงที่ 1 ตามภาพที่ 2 ซึ่งที่ดินถูกรอนสิทธิจากการวางระบบโครงข่ายไฟฟ้านั้นจะได้รับค่าทดแทนในอัตราร้อยละเก้าสิบ แต่อย่างไรก็ตาม หากการวางระบบโครงข่ายพลังงานนั้น ส่งผลให้ที่ดินนั้นไม่อาจทำประโยชน์เพื่อการประกอบกิจการเดิมได้เลย เช่น เดิมทีที่ดินสามารถใช้เพื่อประกอบกิจการหอพักได้ แต่เมื่อการวางระบบโครงข่ายไฟฟ้าแล้วการประกอบกิจการหอพักนั้นจำต้องยุติไปโดยสิ้นเชิง ในกรณีนี้ค่าทดแทนในอัตราร้อยละเก้าสิบของราคาที่ดินนั้นอาจมีจำนวนไม่เพียงพอต่อการชดเชยการใช้ประโยชน์ของที่ดินที่ถูกจำกัดลงจากการวางระบบโครงข่ายพลังงาน ส่งผลให้เจ้าของ หรือผู้ครอบครองที่ดินไม่ได้รับความเป็นธรรม

การประเมินผลสัมฤทธิ์ของประกาศ กกพ. เรื่องการกำหนดและจ่ายค่าทดแทนฯ ตามที่ได้กล่าวในหัวข้อ 2.1.1 ถึง 2.1.3 แสดงให้เห็นว่าการกำหนดค่าทดแทนการรอนสิทธิเพื่อการวางระบบโครงข่ายพลังงานตามกฎหมายในปัจจุบันยังมีข้อจำกัดเนื่องจากความชัดเจนเกี่ยวกับเจ้าของ หรือผู้ครอบครองทรัพย์สิน หรือผู้ทรงสิทธิอื่น ไม่ครอบคลุมถึงเจ้าของ หรือผู้ครอบครองที่ดินในกรณีที่ที่ดินแปลงที่จะถูกรอนสิทธิตั้งอยู่ทั้งในและนอกเขตระบบโครงข่ายพลังงาน และที่สำคัญยังขาดรายละเอียดเกี่ยวกับวิธีการกำหนดราคาที่ดิน ตลอดจนการกำหนดอัตราของค่าทดแทนเพื่อการรอนสิทธิแบบตายตัว

2.2 การกำหนดค่าทดแทนการรอนสิทธิเพื่อการวางโครงข่ายพลังงานในต่างประเทศ

เพื่อประโยชน์ในการแก้ไขข้อจำกัดการกำหนดค่าทดแทนการรอนสิทธิเพื่อการวางระบบโครงข่ายพลังงานตามประกาศ กกพ. เรื่องการกำหนดและจ่ายค่าทดแทนฯ คณะผู้วิจัยจึงได้ทำการ

ศึกษากฎหมาย หลักเกณฑ์ และแนวปฏิบัติของการกำหนดและจ่ายค่าทดแทนการรอนสิทธิเพื่อการวางระบบโครงข่ายพลังงานใน สหราชอาณาจักรและประเทศมาเลเซีย

2.2.1 ข้อเปรียบเทียบเกี่ยวกับสิทธิในทรัพย์สินและการปฏิรูปภาคพลังงานในสหราชอาณาจักร ประเทศมาเลเซีย และประเทศไทย

การเลือกเปรียบเทียบกฎหมายของประเทศไทยกับกฎหมายของสหราชอาณาจักรและประเทศมาเลเซียนั้นมีเหตุผลเนื่องจากว่า กฎหมายเกี่ยวกับการรับรองและคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลที่ได้รับผลกระทบจากการวางระบบโครงข่ายพลังงานในประเทศไทย สหราชอาณาจักรและประเทศมาเลเซียมีสาระสำคัญที่สามารถเปรียบเทียบกันได้ ระบบการกำกับดูแลการประกอบกิจการพลังงานในประเทศไทย สหราชอาณาจักร และประเทศมาเลเซียมีลักษณะคล้ายคลึงกันและสามารถเปรียบเทียบกันได้ และที่สำคัญทั้งสหราชอาณาจักรและประเทศมาเลเซียต่างมีตัวผู้ประกอบกิจการระบบโครงข่ายพลังงาน ซึ่งสามารถเปรียบเทียบได้กับการประกอบการของ กฟผ. และบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ในประเทศไทย งานวิจัยนี้ไม่เลือกเปรียบเทียบกฎหมายของประเทศไทยกับกฎหมายของประเทศที่มีอุตสาหกรรมพลังงานที่เจริญก้าวหน้า เช่น สหรัฐเอเมริกา เนื่องจากระบบการกำกับดูแลและลักษณะการประกอบกิจการพลังงานโดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวกับกิจการระบบโครงข่ายพลังงานระหว่างประเทศไทยและสหรัฐอเมริกานั้นมีความแตกต่างกัน

2.2.1.1 การคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สิน

ตามรัฐธรรมนูญห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 บุคคลย่อมมีสิทธิในทรัพย์สิน[41] โดยสิทธิของบุคคลเหนือทรัพย์สินซึ่งเรียกได้ว่าเป็น “ทรัพยสิทธิ” นั้น จะต้องก่อตั้งขึ้นได้แต่ด้วยอาศัยอำนาจในประมวลกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่น[42] โดยสิทธิในที่ดินของบุคคล ได้แก่ กรรมสิทธิ์และสิทธิครอบครอง[43] การพรากเอากรรมสิทธิ์จากบุคคลโดยการเวนคืน จะต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะและจะต้องมีการจ่ายค่าชดเชยที่เป็นธรรมให้กับผู้ถูกเวนคืน[44] ในขณะเดียวกันการจำกัดการใช้ประโยชน์ที่ดินหรืออาจเรียกได้ว่าเป็น “การรอนสิทธิ” เพื่อประโยชน์ในการก่อสร้างและใช้งานระบบโครงข่ายไฟฟ้าโดยผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการพลังงานนั้น จะต้องจ่ายค่าทดแทนให้กับเจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์ที่ดินตามพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550[45]

---

[41] มาตรา 37 วรรคหนึ่ง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560

[42] มาตรา 1298 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

[43] มาตรา 1 ประมวลกฎหมายที่ดิน

[44] มาตรา 37 วรรคสามและวรรคสี่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560

[45] มาตรา 108 (2) พระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550

เมื่อพิจารณาฐานทางกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิในทรัพย์สินของประเทศไทยที่ได้กล่าวข้างต้นแล้ว ประเทศซึ่งจะสามารถถูกนำมาใช้เพื่อการศึกษาและวิเคราะห์ในเชิงเปรียบเทียบเพื่อพัฒนาประกาศ กกพ. เรื่องการกำหนดและจ่ายค่าทดแทนฯ ของประเทศไทยนั้น จะต้องมีระบบกฎหมายที่รับรองซึ่งสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลโดยเฉพาะอย่างยิ่งสิทธิในที่ดิน

ระบบกฎหมายของสหราชอาณาจักรและประเทศมาเลเซียต่างรับรองถึงสิทธิในที่ดินของบุคคลเช่นเดียวกับระบบกฎหมายไทย ในสหราชอาณาจักรนั้น สิทธิในที่ดิน (Rights in Land) ได้แก่ การถือครองกรรมสิทธิ์อย่างสมบูรณ์ (Freehold) และการเช่า (Lease)[46] ผู้ถือครองกรรมสิทธิ์อย่างสมบูรณ์ (Freeholder) ที่ดินย่อมเป็นเจ้าของที่ดินแปลงนั้น ในขณะที่ผู้เช่า (Tenant) ที่ดินนั้นมีสิทธิครอบครองที่ดินในช่วงระยะเวลาที่กำหนดเอาไว้ตามสัญญาที่ได้ทำไว้กับเจ้าของที่ดิน[47] นอกจากนี้ ระบบกฎหมายของสหราชอาณาจักรยังยอมรับสิทธิเหนือที่ดินอื่น ซึ่งรวมสิทธิในการใช้ทรัพย์สินของผู้อื่นอีกด้วย[48] ในประเทศมาเลเซียนั้น ที่ดินในดินแดนของประเทศมาเลเซียเป็นของรัฐ[49] เมื่อรัฐได้มอบที่ดินให้แก่บุคคลโดยปราศจากการจำกัดเวลา บุคคลที่ได้รับที่ดินจะกลายเป็นเจ้าของที่ดิน (Freeholder) หากบุคคลมีสิทธิครอบครองที่ดินโดยมีเวลาจำกัด ประมวลกฎหมายที่ดินของประเทศมาเลเซียรับรองสิทธิดังกล่าวในฐานะการครอบครองตามสัญญาเช่า[50] นอกจากนี้ ประมวลกฎหมายที่ดินของประเทศมาเลเซียยังรับรองถึงสิทธิในการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินของบุคคลอื่น[51]

ผู้ประกอบกิจการระบบโครงข่ายพลังงานในประเทศไทย สหราชอาณาจักร และประเทศมาเลเซีย ซึ่งประสงค์จะก่อสร้างและใช้งานระบบโครงข่ายพลังงานโดยจะมีการรอนสิทธิในที่ดินหรือทรัพย์สินของบุคคลอื่นต่างมีหน้าที่ต้องจ่ายค่าทดแทนให้กับเจ้าของ หรือผู้ครอบครองที่ดินตามกฎหมายเกี่ยวกับการประกอบกิจการพลังงานในแต่ละประเทศ กล่าวคือ พระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 ในกรณีของประเทศไทย Electricity Act 1989 (UK) และ Gas Act 1986 (UK) ในกรณีของสหราชอาณาจักร และ Electricity Supply Act 1990 (Malaysia) และ Section 11(1) and (2) แห่ง Gas Supply Act 1993 ในกรณีของประเทศมาเลเซีย

---

[46] The Law Commission, *Making Land Work: Easements, Covenants and Profits à Prendre* (London: Law Commission, 2011), p.9.

[47] เรื่องเดียวกัน.

[48] เรื่องเดียวกัน.

[49] Section 40 of the National Land Code, 1965 (Act 56 of 1965).

[50] เรื่องเดียวกัน, Section 76

[51] เรื่องเดียวกัน, Section 282

2.2.1.2 การกำกับดูแลการประกอบกิจการระบบโครงข่ายพลังงาน

ในสหราชาอาณาจักร กิจการผลิต ค้าส่ง และกิจการค้าปลีกไฟฟ้านั้น เป็นกิจการที่ถูกเปิดให้มีการแข่งขัน[52] ในทำนองเดียวกันกิจการนำเข้า ค้าส่งและค้าปลีกก๊าซธรรมชาติก็เป็นกิจการที่มีการแข่งขันเช่นกัน[53] อย่างไรก็ตาม กิจการระบบโครงข่ายไฟฟ้าและก๊าซธรรมชาตินั้น เป็นกิจการที่มีลักษณะผูกขาดโดยธรรมชาติ ซึ่งจะไม่ถูกเปิดให้มีการแข่งขันแต่รับรองสิทธิของบุคคลอื่นในการใช้ระบบโครงข่ายได้ (Third Party Access) โดยมีคณะกรรมการกำกับกิจการไฟฟ้าและก๊าซธรรมชาติ (Office of Gas and Electricity Markets หรือ Ofgem)[54] กำกับการประกอบการระบบโครงข่าย[55]

ในประเทศมาเลเซียนั้น มีการเปิดโอกาสให้มีผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชน ซึ่งจะต้องขายไฟฟ้าตามสัญญาซื้อขายไฟฟ้าให้กับผู้รับซื้อรายเดียว ซึ่งได้แก่ Tenega Nasional Berhad (TNB) โดย TNB จะทำหน้าที่เป็นผู้ค้าปลีกไฟฟ้าให้กับผู้ใช้ไฟฟ้า[56] ในส่วนของกิจการก๊าซธรรมชาตินั้น กิจการนำเข้าค้าส่งและค้าปลีกก๊าซธรรมชาติเป็นกิจการที่เปิดให้มีการแข่งขัน[57] ส่วนกิจการระบบโครงข่ายไฟฟ้าและก๊าซธรรมชาตินั้น เป็นกิจการที่มีลักษณะผูกขาดโดยธรรมชาติซึ่งจะไม่ถูกเปิดให้มีการแข่งขัน แต่ถูกกำหนดให้บุคคลอื่นสามารถใช้ระบบโครงข่ายได้[58] โดยคณะกรรมการพลังงาน (Suruhanjaya

---

[52] Vanessa Martin, “Competition in UK electricity markets National Grid,” [online] Available from : https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/920563/Competition_in_UK_Electricity_Markets.pdf [12 January 2022]

[53] House of Commons, “Gas Markets Sector Report,” [online] Available from : https://www.parliament.uk/globalassets/documents/commons-committees/Exiting-the-European-Union/17-19/Sectoral-Analyses/18-Gas-Markets-Report.pdf [12 January 2022]

[54] Section 4 of the Electricity Act 1989 & Section 5 of the Gas Act 1986

[55] Committee on Trade and Industry, “Regulating Natural Monopolies,” [online] Available from : https://publications. parliament.uk/pa/cm199697/cmselect/cmtrdind/050i/ti0120.htm [12 January 2022]

[56] Maragatham Kumar, Rahmat Poudineh, Amanuddin Shamsuddin, **Electricity supply industry reform and design of competitive electricity market in Malaysia**, (Oxford: Oxford Institute for Energy Studies and the Institute of Energy Policy and Research, 2021), p.15.

[57] Maragatham Kumar, Jonathan Stern, Amanuddin Shamsuddin, **Gas Industry Reform and the Evolution of a Competitive Gas Market in Malaysia** (Oxford: Oxford Institute for Energy Studies and the Institute of Energy Policy and Research, 2021), p.14.

[58] Suruhanjaya Tenaga, “Guidelines on Competition for the Malaysian Gas Market in Relation to Market Definition, Anti-Competitive Agreements and Abuse of Dominant Position,” [Online] Available from : https://www.st.gov.my/ms/contents/ publications/guidelines_gas/20170116%20Guidelines%20on%20Competition%20for%20the%20Malaysian%20Gas%20Market%20in%20relation%20to%20Market%20Definition%20Anti-Competitive%20Agreements%20and%20Abuse%20of%20 Dominant%20Position.pdf [13 January 2022]

Tenaga) ของประเทศมาเลเซีย[59]

การศึกษาพัฒนาเกี่ยวกับการปฏิรูปภาคพลังงานในสหราชอาณาจักรและประเทศมาเลเซีย แสดงให้เห็นว่าองค์กรกำกับดูแลการประกอบกิจการพลังงาน กล่าวคือ Ofgem ในสหราชอาณาจักร และ Suruhanjaya Tenaga ในประเทศมาเลเซีย นั้น ต่างมีภารกิจในการกำกับดูแลการประกอบกิจการพลังงานซึ่งถูกเปิดให้มีการแข่งขันในส่วนที่มีการแข่งขันกันได้ และมีภารกิจในการกำกับดูแลกิจการระบบโครงข่ายพลังงานซึ่งเป็นกิจการที่มีลักษณะผูกขาดโดยธรรมชาติ ภารกิจดังกล่าวมีสาระสำคัญตรงกับภารกิจของ กกพ. ตามพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 ดังนั้น การเปรียบเทียบกฎหมายเกี่ยวกับการประกอบกิจการพลังงานของประเทศไทย สหราชอาณาจักร และประเทศมาเลเซีย จึงเป็นการเปรียบเทียบประเทศที่มีระบบการกำกับดูแลการประกอบกิจการพลังงานซึ่งสามารถเปรียบเทียบกันได้

ระบบการกำกับดูแลการประกอบกิจการพลังงานจะแตกต่างออกไปในกรณีของสหรัฐอเมริกา ซึ่งแยกระดับของการกำกับดูแลออกเป็นการกำกับดูแลในการประกอบกิจการภายในมลรัฐและการประกอบกิจระหว่างมลรัฐ เช่น ผู้ประกอบกิจการไฟฟ้าในพื้นที่มลรัฐหนึ่งมีหน้าที่ต้องขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการไฟฟ้าภายในเขตมลรัฐจากองค์กรกำกับในระดับมลรัฐ (State Commission) อย่างไรก็ตาม การประกอบกิจการผลิต ระบบส่ง และจำหน่ายไฟฟ้าระหว่างมลรัฐ (Interstate) จะตกอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการกำกับดูแลกิจการพลังงานแห่งสหพันธรัฐ (Federal Energy Regulatory Commission หรือ FERC)[60] ซึ่งการแบ่งแยกการกำกับดูแลการประกอบกิจการพลังงานดังกล่าวไม่ปรากฏในประเทศไทย

2.2.1.3 ผู้ประกอบกิจการระบบโครงข่ายพลังงาน

ผู้ประกอบกิจการระบบโครงข่ายพลังงานในประเทศไทย สหราชอาณาจักร และประเทศมาเลเซีย มีลักษณะที่สามารถเปรียบเทียบกันได้ หลังจากที่ได้มีการปฏิรูปโครงสร้างอุตสาหกรรมไฟฟ้าใน สหราชอาณาจักร National Grid Company (NGC) เป็นบริษัทมหาชนจำกัด ซึ่งใบอนุญาตระบบส่งไฟฟ้าเพียงรายเดียวในพื้นที่ประเทศอังกฤษและเวลส์[61] ในปัจจุบัน การประกอบ

---

[59] Section 2 and Section 9(1) of the Electricity Supply Act 1990 & Section 11(1) and (2) of the Gas Supply Act 1993 and Section 2 and Section 11 of the Gas Supply (Amendment) Act 2016

[60] Office of Electricity Delivery and Energy Reliability, “United States Electricity Industry Primer,” [Online] Available from : https://www.energy.gov/sites/prod/files/2015/12/f28/united-states-electricity-industry-primer.pdf [13 January 2022]

[61] สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน, **วารสารนโยบายพลังงาน** 95 (มกราคม-มีนาคม 50 : (2555.

การระบบส่งไฟฟ้าในพื้นที่ประเทศอังกฤษและเวลส์จะเป็นไปโดยบริษัทมหาชนจำกัดชื่อ National Grid Electricity Transmission plc (NGET) ซึ่งเป็นบริษัทย่อยของ NGC[62] การประกอบการของ NGET นั้นมีลักษณะเช่นเดียวกับ กฟผ. ของประเทศไทย กรณีนี้จะแตกต่างไปจากผู้ประกอบกิจการระบบส่งไฟฟ้าในประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งมีบริษัทเอกชนจำนวนมากเป็นเจ้าของระบบส่งไฟฟ้า และมีการจัดตั้งองค์กรกำกับระบบส่งไฟฟ้าระดับภูมิภาค (Regional Transmission Organizations หรือ RTOs) เพื่อทำหน้าที่บริหารจัดการระบบส่งไฟฟ้า[63] ตามภูมิภาค อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยไม่ได้มีองค์กรกำกับดูแลการประกอบกิจการระบบโครงข่ายไฟฟ้าในระดับภูมิภาคในลักษณะเดียวกับ RTOs ของสหรัฐอเมริกา

นอกจากนี้ บทบาท TNB นั้น มีลักษณะคล้ายคลึงกับบทบาทของ กฟผ. กล่าวคือ เป็นผู้รับซื้อไฟฟ้ารายเดียวจากผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชน และเป็นเจ้าของระบบส่งไฟฟ้า ดังนั้น การเปรียบเทียบกฎหมายเกี่ยวกับการประกอบกิจการไฟฟ้าและการจ่ายค่าทดแทนเพื่อการก่อสร้างและใช้งานระบบโครงข่ายไฟฟ้าระหว่างประเทศมาเลเซียและประเทศไทย จึงเป็นการเปรียบเทียบประเทศที่มีโครงสร้างกิจการไฟฟ้าซึ่งมีสาระสำคัญเหมือนกัน ในส่วนของ NGET นั้นประกอบการในประเทศที่กิจการไฟฟ้าถูกเปิดเสรีอย่างเต็มรูปแบบแล้ว โดย NGET ไม่ได้เป็นผู้รับซื้อไฟฟ้ารายเดียวดังเช่นกรณีของ กฟผ. และ TNB อย่างไรก็ตาม ข้อแตกต่างในเรื่องบทบาทการเป็นผู้รับซื้อเพียงรายเดียวนั้นไม่ได้ส่งผลให้การกำกับดูแลการประกอบกิจการระบบโครงข่ายพลังงานแตกต่างไปในสาระสำคัญ เนื่องกิจการระบบส่งไฟฟ้าไม่ว่าในประเทศไทย สหราชอาณาจักร หรือประเทศมาเลเซียล้วนเป็นกิจการที่มีลักษณะผูกขาดโดยธรรมชาติ ซึ่งตกอยู่ในการกำกับดูแลขององค์กรกำกับดูแลกิจการพลังงานทั้งสิ้น

2.2.2 การกำหนดค่าทดแทนการรอนสิทธิเพื่อวางโครงข่ายพลังงานในสหราชอาณาจักร

ผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการพลังงานซึ่งประสงค์จะได้มาซึ่งสิทธิเหนือที่ดินเพื่อวางระบบโครงข่ายพลังงานในสหราชอาณาจักรจะต้องดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการประกอบกิจการพลังงาน ได้แก่ Electricity Act 1989[64] และ Gas Act 1986[65] ซึ่งบัญญัติถึงขั้นตอนการจ่าย

---

[62] National Grid Electricity Transmission plc, "National Grid Electricity Transmission plc Annual Report and Accounts 2019/20," [Online] Available from : https://www.nationalgrid.com/document/139151/download [24 January 2022]

[63] United States of America Federal Energy Regulatory Commission: Regional Transmission Organizations (Order No.2000), p.5.

[64] Schedule 3 of the Electricity Act 1989

[65] Schedule 3 of the Gas Act 1986

ค่าทดแทนโดยอาศัยกฎหมายว่าด้วยการได้มาซึ่งที่ดิน ได้แก่ Acquisition of Land Act 1981 Land Compensation Act 1961 และ Land Compensation Act 1973

2.2.2.1 ผู้มีสิทธิได้รับค่าทดแทน

การจ่ายค่าทดแทนแก่บุคคลที่ได้รับผลกระทบจากการวางระบบโครงข่ายพลังงานในสหราชอาณาจักรนั้น ไม่ได้จำกัดเฉพาะที่ดินที่อยู่ในเขตระบบโครงข่ายพลังงานเท่านั้น หาก NGET ซึ่งเป็นผู้ประสงค์ที่จะก่อสร้างระบบโครงข่ายพลังงานจะต้องทำการระบุตัวตนและทำการปรึกษาหารือกับทุก ๆ คนซึ่งมีส่วนได้เสียกับที่ดินซึ่งจะมีการวางโครงข่ายหรือได้รับผลกระทบจากการวางโครงข่าย บุคคลผู้มีส่วนได้เสียนั้นไม่จำกัดเพียงเจ้าของ ผู้เช่า ผู้ครอบครอง หรือผู้รับจำนองเท่านั้น หากแต่ยังรวมไปถึงบุคคลซึ่งมีสิทธิเหนือพื้นดิน เช่น สิทธิของเอกชนในการผ่านที่ดิน สิทธิในการเล่นกีฬา และสิทธิในการได้รับการชำระเงินจากที่ดิน[66] NGET มีหน้าที่ต้องปรึกษาหารือกับบุคคลผู้มีส่วนได้เสียทุกราย และเมื่อสามารถกำหนดพื้นที่ที่จะมีการวางโครงข่ายได้แล้วก็จะมีการทำสัญญากับเจ้าของ ผู้เช่า หรือผู้รับจำนองเพื่อให้ได้รับสิทธิในการใช้ทรัพย์สิน (Grant on Easement) เพื่อให้สามารถดำเนินการก่อสร้างได้[67]

2.2.2.2 ขั้นตอนการจ่ายค่าชดเชยและการกำหนดราคาที่ดิน

ค่าทดแทนการรอนสิทธิเพื่อการวางระบบโครงข่ายพลังงานในสหราชอาณาจักร และมาเลเซียต่างตั้งอยู่บนพื้นฐานของราคาของที่ดินเช่นเดียวกับการกำหนดค่าทดแทนตามประกาศ กกพ. เรื่องการกำหนดและจ่ายค่าทดแทนฯ ในสหราชอาณาจักร การกำหนดจำนวนค่าทดแทนนั้นจะตั้งอยู่บนพื้นฐานของมูลของที่ดินและความเสียหายที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินจะได้รับจากการวางระบบโครงข่ายพลังงาน

อย่างไรก็ตาม กฎหมายของสหราชอาณาจักรกำหนดให้ผู้ประกอบกิจการระบบโครงข่ายพลังงานเป็นผู้มีบทบาทหลักในการกำหนดจำนวนค่าทดแทน ผู้ประกอบกิจการระบบส่งไฟฟ้า ผู้ประกอบกิจการระบบจำหน่ายไฟฟ้า ผู้ประกอบกิจการระบบส่งก๊าซธรรมชาติ และผู้ประกอบกิจการระบบจำหน่ายก๊าซธรรมชาติมีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่งที่ดินเพื่อประกอบกิจการตามขอบเขตที่ได้รับใบอนุญาตจะมีสถานะเป็นผู้ดำเนินการให้ได้มาซึ่งสิทธิเหนือ

---

[66] National Grid, “Guidance on Land Rights for New Electricity Transmission Assets (England and Wales),” [online] Available from : https://www.nationalgrid.com/sites/default/files/documents/45692 Guidance%20on%20land%20rights%20Oct% 2013.pdf [16 January 2021]

[67] สิทธิในการใช้ทรัพย์สินตามกฎหมายของสหราชอาณาจักรนี้มีลักษณะคล้ายกับภาระจำยอมตามกฎหมายไทย

ที่ดิน[68] และมีหน้าที่ในการประกาศความประสงค์ในการทำให้ได้มาซึ่งที่ดินในหนังสือพิมพ์ประจำท้องถิ่นซึ่งที่ดินนั้นตั้งอยู่[69] นอกจากนี้ ผู้ดำเนินการให้ได้มาซึ่งสิทธิเหนือที่ดินมีหน้าที่ต้องส่งคำขอซื้อที่ดินไปยังเจ้าของที่ดิน ผู้เช่า และผู้ครอบครอง (เว้นแต่ผู้เช่าที่เช่าที่ดินโดยมีเวลาสั้นกว่า 1 เดือน)

กฎหมายว่าด้วยการประกอบกิจการไฟฟ้าและก๊าซธรรมชาติของสหราชอาณาจักรไม่ได้กำหนดกระบวนการขั้นตอนในการยื่นคำขอบังคับซื้อที่ดิน ตลอดจนกระบวนการโต้แย้งโดยเจ้าของ ผู้เช่า และผู้ครอบครองที่ดิน และไม่ได้บัญญัติถึงหลักเกณฑ์ที่ใช้ในการกำหนดและคำนวณค่าทดแทนสำหรับที่ดินที่ถูกบังคับซื้อ อย่างไรก็ตาม หลักเกณฑ์ดังกล่าวจะปรากฏในกฎหมายว่าด้วยการได้มาซึ่งที่ดิน (Acquisition of Land Act 1981[70]) และกฎหมายว่าด้วยการกำหนดค่าทดแทน (Land Compensation Act 1961[71] และ Land Compensation Act 1973[72])

การกำหนดค่าทดแทนเพื่อการทำให้ได้มาซึ่งสิทธิเหนือที่ดินของบุคคลอื่นตาม Land Compensation Act 1961 จะตั้งอยู่บนพื้นฐานของราคาที่ดิน เช่น มูลค่าของที่ดินให้คำนวณตามราคาของที่ดินนั้น หากมีการขายในตลาดโดยคำเสนอขายของผู้ขาย (การกำหนดค่าทดแทนนี้ไม่กระทบถึงการคำนวณค่าทดแทนอันเกิดจากการรบกวนหรือประเด็นอื่นใดที่ไม่ได้ตั้งอยู่บนฐานของมูลค่าที่ดินโดยตรง) นอกจากนี้ กฎหมายยังบัญญัติห้ามมิให้มูลค่าของที่ดินเพิ่มสูงขึ้นโดยการใช้ที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างบนที่ดินที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายมารวมเข้ากับการกำหนดราคาที่ดิน[73]

2.2.2.3 อัตราค่าทดแทนเพื่อการรอนสิทธิ

หลักเกณฑ์การกำหนดจำนวนค่าทดแทนเพื่อการรอนสิทธิในกรณีของการวางระบบโครงข่ายพลังงานในสหราชอาณาจักรนั้น แตกต่างจากหลักเกณฑ์ตามข้อ 6 ของประกาศ กกพ. เรื่อง การกำหนดและจ่ายค่าทดแทนฯ Land Compensation Act 1961 นั้น กำหนดให้จำนวนค่าทดแทนนั้นให้พิจารณาจากมูลค่าที่ดินซึ่งพิจารณาโดยคำนึงราคาขายที่ดินในตลาดเปิด โดยเป็นราคาอันพึงคาดหมายได้จากบุคคลที่ประสงค์จะขายนั้น มิได้กำหนดอัตราค่าทดแทนที่ตายตัวเอาไว้[74] นอกจากนี้ Land Compensation Act 1973 ยังกำหนดให้การกำหนดจำนวนค่าทดแทนนั้นมี

---

[68] Section 7(1) of the Acquisition of Land Act 1981

[69] เรื่องเดียวกัน, Section 1(11)

[70] เรื่องเดียวกัน, Section 4

[71] Section 5 of the Land Compensation Act 1961

[72] Section 4 of the Land Compensation Act 1973

[73] Section 5 of the Land Compensation Act 1961

[74] เรื่องเดียวกัน.

ความยืดหยุ่นโดยสามารถรวมไปถึงปัจจัยต่าง ๆ เช่น ความเสียหายจากการสูญเสียที่อยู่อาศัย[75]

ในการกำหนดจำนวนค่าทดแทนตาม Land Compensation Act 1961 นั้น หากปรากฏว่ามูลค่าของที่ดินเพิ่มสูงขึ้นโดยการใช้ที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างบนที่ดินนั้น ในลักษณะที่สามารถถูกจำกัดลงได้โดยคำสั่งศาล หรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือส่งผลร้ายต่อสุขภาพของผู้อาศัย หรือต่อสาธารณะ มูลค่าที่เพิ่มสูงขึ้นดังกล่าวจะต้องไม่นำมาคำนวณรวมในการกำหนดค่าทดแทน[76]

2.2.3 การกำหนดค่าทดแทนการรอนสิทธิเพื่อวางโครงข่ายพลังงานในประเทศมาเลเซีย

ผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการพลังงานซึ่งประสงค์จะได้มาซึ่งสิทธิเหนือที่ดิน เพื่อวางระบบโครงข่ายพลังงานในประเทศมาเลเซียนั้นดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการประกอบกิจการพลังงาน ได้แก่ Electricity Supply Act 1990[77] และ Gas Supply Act 1993 [78] ซึ่งบัญญัติถึงขั้นตอนการจ่ายค่าทดแทนโดยรับรองถึงบทบาทของเจ้าหน้าที่ที่ดินประจำเขตในการกำหนดจำนวนค่าทดแทนโดยอาศัยกฎหมายว่าด้วยการได้มาซึ่งที่ดิน ได้แก่ Land Acquisition Act 1960 (Malaysia)

2.2.3.1 ผู้มีสิทธิได้รับค่าทดแทน

ผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการไฟฟ้าในประเทศมาเลเซียสามารถดำเนินการติดตั้งระบบดังกล่าวบนหรือใต้ที่ดินของบุคคลอื่น ซึ่งไม่ได้เป็นของรัฐ สามารถดำเนินการอื่นใดอันจำเป็นในการรักษาความปลอดภัยและประสิทธิภาพของท่อและสิ่งติดตั้งดังกล่าว แต่มีหน้าที่ชำระค่าทดแทนเต็มจำนวนให้บุคคลที่ได้รับผลกระทบจากการรบกวน ได้รับความเสียหาย หรือไม่สามารถใช้ประโยชน์จากทรัพย์สินอันเกิดจากการวางระบบโครงข่ายพลังงานดังกล่าว[79]

Gas Supply Act 1993 บัญญัติว่า ในกรณีที่ผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการก๊าซธรรมชาติในประเทศมาเลเซียนั้นมีความจำเป็นที่จะต้องติดตั้งท่อก๊าซธรรมชาติหรือระบบอื่นใดที่จำเป็นกับการจัดหาก๊าซธรรมชาติ ผู้รับใบอนุญาตสามารถดำเนินการวางท่อก๊าซหรือสิ่งติดตั้งอื่นบนหรือใต้ที่ดินซึ่งไม่ได้เป็นของรัฐและสามารถดำเนินการอื่นใดที่จำเป็นในการรักษาความปลอดภัยและเพื่อรักษาประสิทธิภาพของท่อได้ แต่มีหน้าที่ชำระค่าทดแทนเต็มจำนวนให้บุคคลที่ได้รับ

---

[75] Section 29 of the Land Compensation Act 1973

[76] Section 5(4) of the Land Compensation Act 1961

[77] Section 11(1) of the Electricity Supply Act 1990

[78] Section 24(1) of the Gas Supply Act 1993

[79] Section 11(1) of the Electricity Supply Act 1990

ผลกระทบจากการรบกวน ได้รับความเสียหาย หรือไม่สามารถใช้ประโยชน์จากทรัพย์สินอันเกิดจากการวางระบบโครงข่ายพลังงานดังกล่าว[80]

2.2.3.2 ขั้นตอนการจ่ายค่าชดเชยและการกำหนดราคาที่ดิน

ระบบการจ่ายค่าทดแทนเพื่อการรอนสิทธิในกรณีการวางระบบโครงข่ายพลังงานของประเทศมาเลเซียมีความคล้ายคลึงกับระบบการจ่ายค่าทดแทนเพื่อการรอนสิทธิของประเทศไทยมากกว่าระบบการจ่ายค่าทดแทนเพื่อการรอนสิทธิของสหราชอาณาจักร เนื่องจากเป็นระบบที่กำหนดให้เจ้าหน้าที่รัฐเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการกำหนดราคาที่ดินและจำนวนค่าทดแทน โดยมิได้ปล่อยให้ผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการพลังงานเป็นผู้มีบทบาทหลักในการกำหนดราคาที่ดิน กำหนดจำนวนค่าทดแทน และเจรจากับเจ้าของ หรือผู้ครอบครองทรัพย์สินโดยตรง เช่นเดียวกับขั้นตอนตามพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550

ในกรณีที่การดำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่งที่ดินมีวัตถุประสงค์ตามมาตรา 3 แห่ง Land Acquisition Act 1960 เจ้าหน้าที่ที่ดินประจำท้องถิ่นจะประกาศคำขอลงในราชกิจจานุเบกษาและแจ้งให้สาธารณชนรับทราบถึงการประกาศดังกล่าว เจ้าหน้าที่ที่ดินประจำเขตจะต้องปฏิบัติตามขั้นตอนซึ่งประกอบด้วยขั้นก่อนการดำเนินการ (Pre-Acquisition) ขั้นตอนระหว่างการดำเนินการ (Acquisition) และขั้นตอนภายหลังการดำเนินการ (Post-Acquisition) ที่กำหนดใน Land Acquisition Act 1960 อย่างเคร่งครัด มิฉะนั้น การดำเนินการจะเสียเปล่าได้โดยอัตโนมัติ[81]

การกำหนดจำนวนค่าทดแทนให้แก่ที่ดินที่จะมีการวางระบบโครงข่ายพลังงานจะเริ่มต้นโดยคำนวณมูลค่าตลาดของที่ดินแปลงดังกล่าว ณ วันที่มีการประกาศคำขอลงในราชกิจจานุเบกษา[82] โดยในการประเมินมูลค่านั้น ผู้ประเมินมูลค่าสามารถใช้วิธีการประเมินที่เหมาะสม ซึ่งอาจรวมไปถึงการพิจารณาราคาขายของที่ดินซึ่งมีลักษณะคล้ายคลึงกับที่ดินแปลงที่จะมีการวางระบบโครงข่ายพลังงานในขณะนั้น และอาจพิจารณาถึงธุรกรรมสุดท้ายของที่ดินที่จะมีการวางระบบโครงข่ายพลังงาน[83] ในกรณีที่เป็นการดำเนินการเพื่อให้ได้ที่ดินมาเพียงบางส่วน การประเมินมูลค่าควรจะตั้งอยู่บนพื้นฐานของที่ดินทั้งแปลง[84]

---

[80] Section 24(1) of the Gas Supply Act 1993

[81] Azmi Rohani et al., Land Acquisition in Malaysia: Policy Context and Praxis for Oil and Gas Hub Project in Eastern Johor, **World Bank Conference on Land Poverty** (March 2019) : 4.

[82] Schedule 1 para 1(1) of the Land Acquisition Act 1960

[83] เรื่องเดียวกัน, Schedule 1 para 1(1A)

[84] เรื่องเดียวกัน, Schedule 1 para 1(1B)

นอกจากนี้ Land Acquisition Act 1960 ของประเทศมาเลเซียยังบัญญัติห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ที่ดินนำเอาปัจจัย เช่น ความไม่เต็มใจของบุคคลที่จะต้องอยู่ร่วมกับที่ดินที่จะมีการวางระบบโครงข่ายพลังงาน หรือความเสียหายที่ก่อขึ้นโดยเอกชนโดยการกระทำที่ไม่สุจริต หรือ การเพิ่มขึ้นของมูลค่าที่ดินที่จะมีการวางระบบโครงข่ายพลังงานอันเป็นผลจากการใช้ที่ดินเพื่อการวางระบบโครงข่ายพลังงานมารวมเพื่อกำหนดราคาที่ดิน[85]

2.2.3.3 อัตราค่าทดแทนเพื่อการรอนสิทธิ

ในการกำหนดจำนวนค่าทดแทนนั้น เจ้าหน้าที่ที่ดินประจำท้องถิ่นจะต้องคำนึงถึงปัจจัยต่าง ๆ เช่น ความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการใช้ประโยชน์ที่ดิน การที่ที่ดินดังกล่าวจะต้องแบ่งแยกออกจากที่ดินแปลงอื่น และการที่ผู้ครอบครองจะต้องเปลี่ยนที่อยู่อาศัยหรือเปลี่ยนแปลงสถานที่ประกอบธุรกิจ[86] จะเห็นได้ว่า การกำหนดค่าทดแทนเพื่อชดเชยผลกระทบต่อสิทธิที่ดินตาม Land Acquisition Act 1960 นั้น นอกจากจะตั้งอยู่บนฐานของราคาตลาดของที่ดินแล้ว ยังจะต้องคำนึงถึงปัจจัยอื่น ๆ เป็นรายกรณีโดยมิได้มีการกำหนดอัตราค่าทดแทนที่ตายตัวเอาไว้ดังข้อ 6 ของประกาศ กกพ. เรื่องการกำหนดและจ่ายค่าทดแทนฯ

กฎหมายของประเทศมาเลเซียยังเปิดช่องให้เจ้าหน้าที่ที่ดินนำเอา “วิธีการที่เหมาะสม” มาปรับใช้เพื่อการกำหนดราคาที่ดินได้อีกด้วย[87] นอกจากนี้ Land Acquisition Act 1960 ยังได้กำหนดข้อห้ามมิให้นำปัจจัยบางอย่างมารวมเข้ากับการกำหนดราคาที่ดินอีกด้วย และมิได้กำหนดอัตราค่าทดแทนที่ตายตัวเอาไว้ดังเช่นกรณีของประกาศ กกพ. เรื่องการกำหนดและจ่ายค่าทดแทนฯ[88]

อย่างไรก็ตาม คณะผู้วิจัยพบว่าการนำเอาแนวทางการกำหนดราคาที่ดินและวิธีการกำหนดจำนวนค่าทดแทนโดยอาศัยถ้อยคำทางกฎหมายกว้าง ๆ ตามแนวทางของสหราชอาณาจักรและประเทศมาเลเซียนั้น ยังไม่อาจช่วยแก้ไขข้อจำกัดของประกาศ กกพ. เรื่องการกำหนดและจ่ายค่าทดแทนฯ และยังอาจสร้างปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายต่อไป เนื่องจากเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการประเมินราคาที่ดินและทรัพย์สิน ตลอดจนจำนวนค่าทดแทนเพื่อการรอนสิทธินั้นยังไม่มีหลักเกณฑ์และวิธีการที่เป็นรูปธรรมในการกำหนดราคาที่ดินและกำหนดจำนวนค่าทดแทนหากมีการยกเลิกอัตราค่าทดแทนที่ตายตัว[89] ด้วยเหตุนี้ คณะผู้วิจัยจึงได้ศึกษาถึงหลักเกณฑ์และวิธีการ

---

[85] เรื่องเดียวกัน.

[86] Schedule 1 para 2 of the Land Acquisition Act 1960

[87] เรื่องเดียวกัน, Schedule 1 para 1 (1A)

[88] เรื่องเดียวกัน, Schedule 1 para 1(3)

[89] ผลจากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานและประชุมกลุ่มย่อยซึ่งมีผู้แทนจากการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยและบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) เข้าร่วม

ประเมินมูลค่าทรัพย์สินในระดับสากลเพื่อประโยชน์ในการจัดทำข้อเสนอในงานวิจัยซึ่งจะได้กล่าวในหัวข้อถัดไป

2.3 หลักเกณฑ์การประเมินมูลค่าทรัพย์สินสากล

คณะผู้วิจัยพบว่าการกำหนดราคาที่ดินและการกำหนดจำนวนค่าทดแทนเพื่อการรอนสิทธิในที่ดินหรือทรัพย์สินซึ่งได้รับผลกระทบจากการวางระบบโครงข่ายพลังงานนั้นสามารถดำเนินการได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการการประเมินมูลค่าทรัพย์สินในระดับสากล ซึ่งงานวิจัยนี้ได้ศึกษามาตรฐานการประเมินมูลทรัพย์สินในระดับสากลของคณะกรรมการมาตรฐานการประเมินมูลค่าทรัพย์สินสากล (IVSC)

2.3.1 หลักเกณฑ์และวิธีการการกำหนดราคาที่ดิน

หลักเกณฑ์ในการประเมินมูลค่าทรัพย์สินตาม IVSC ให้ความสำคัญกับการกำหนดมูลค่าตลาด[90] หรือมูลค่ายุติธรรม โดยได้อธิบายว่าในการประเมินมูลค่าทรัพย์สินนั้น ผู้ประเมินมูลค่าทรัพย์สินสามารถใช้วิธีการในการประเมิน ได้แก่ วิธีเปรียบเทียบราคาตลาด วิธีรายได้ และวิธีต้นทุน ซึ่งเป็นแนวทางที่สอดคล้องกับมาตรฐานและจรรยาบรรณวิชาชีพการประเมินมูลค่าทรัพย์สินในประเทศไทย[91]

2.3.1.1 วิธีเปรียบเทียบราคาตลาด (Market Approach)

วิธีเปรียบเทียบราคาตลาดเป็นวิธีหามูลค่าทรัพย์สินโดยการเปรียบเทียบทรัพย์สินที่กำลังประเมินกับมูลค่าของทรัพย์สินชนิดเดียวกันที่มีการขายหรือเสนอซื้อเสนอขายในตลาด โดยทำการปรับเปลี่ยนราคาขายให้เหมาะสมตามปัจจัยที่มีผลกระทบต่อทรัพย์สินนั้น วิธีการเปรียบเทียบราคาตลาดนี้เหมาะสำหรับการประเมินอสังหาริมทรัพย์ทั่วไปที่สามารถหาทรัพย์สินเปรียบเทียบได้ เช่น ที่ดิน อาคารพาณิชย์ เป็นต้น

ผู้ประเมินสามารถเริ่มการเปรียบเทียบราคาตลาดโดยรวบรวมข้อมูลราคาซื้อขายที่ดินหรือราคาเสนอขายที่ดินในช่วงเวลาที่ผ่านมาในบริเวณใกล้เคียงจากคู่เทียบจากตลาด[92] และปรับมูลค่าโดยคำนึงถึงปัจจัยภายนอกและปัจจัยภายใน เช่น การต่อรอง สภาพตลาด กรรมสิทธิ์ การชำระเงิน ทำเล ขนาดพื้นที่ รูปร่างที่ดิน ทางเข้าออก สิ่งอำนวยความสะดวก สภาพแวดล้อม และ

---

[90] IVSC, **International Valuation Standards**, (Norwich, Page Bros, 2019), p.29.

[91] สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์, “มาตรฐานและจรรยาบรรณวิชาชีพการประเมินมูลค่าทรัพย์สินในประเทศไทย” [ออนไลน์] แหล่งที่มา : https://publish.sec.or.th/nrs/6744a2.pdf [24 มกราคม 2565]

[92] เรื่องเดียวกัน, หน้า 22.

ข้อกฎหมาย ซึ่งผู้ประเมินต้องปรับปัจจัยความไม่เหมือนระหว่างข้อมูลที่นำมาเปรียบเทียบกับตัวทรัพย์สินของโครงการ เครื่องมือที่ใช้ในการวิเคราะห์ค่าเช่าภายใต้วิธีเปรียบเทียบตลาดนี้ ผู้วิเคราะห์จะนำวิธีตารางปรับเปลี่ยนราคาซื้อขาย (Grid Adjustment) มาวิเคราะห์เปรียบเทียบและสรุปค่าเช่าสุดท้ายของทรัพย์สินหรือโครงการ

2.3.1.2 วิธีรายได้ (Income Approach)

วิธีรายได้เป็นการประเมินมูลค่าทรัพย์สินภายใต้หลักเกณฑ์ที่ว่ามูลค่าของทรัพย์สินใด ๆ จะมีค่าเท่ากับมูลค่าปัจจุบันสุทธิของกระแสรายได้รวมที่คาดหวังว่าจะได้รับจากทรัพย์สินนั้นในอนาคต กล่าวคือ ค่าเช่าเป็นผลตอบแทนของเจ้าของที่ดิน ซึ่งสามารถคำนวณได้ตามสมการความสัมพันธ์ระหว่างมูลค่าที่ดินกับค่าเช่าโดยมูลค่าที่ดินจะเท่ากับค่าเช่าสุทธิหารด้วยอัตราผลตอบแทนหรืออัตราทุน (Capitalization Rate)[93] ผู้ประเมินต้องอ้างอิงข้อมูลจากข้อมูลตลาดที่มีลักษณะคล้ายคลึงกับทรัพย์สินที่ประเมินที่สามารถเปรียบเทียบกันได้โดยข้อมูลดังกล่าวต้องมีความเพียงพอเหมาะสมและน่าเชื่อถือ[94] โดยปัจจัยตัวแปรในการประเมิน ได้แก่ มูลค่าที่ดินหรือมูลค่าทรัพย์สิน และอัตราทุน ดังนั้น ปัจจัยสำคัญที่ผู้ประเมินจะต้องหาข้อมูลสำหรับที่ดินแต่ละแปลงที่จะประเมิน คือ ต้องหาข้อมูลจากการวิจัยหรือหาค่าทางสถิติสำหรับค่าเช่าต่อหน่วย (ต่อไร่หรือต่อตารางวา) จากที่ดินแปลงนั้น ๆ ซึ่งจะเปลี่ยนแปลงไปตามสภาพตลาด (ต่อไร่หรือต่อตารางวา)

เพื่อประโยชน์ในการประเมินมูลค่าที่ดินของ กกพ. เพื่อกำหนดค่าทดแทนเพื่อการรอนสิทธิ คณะผู้วิจัยจึงได้เสนออัตราทุนของที่ดินเปล่าที่ตั้งอยู่ในย่านใจกลางธุรกิจ ปริมณฑลของกรุงเทพมหานครหรือใจกลางเมืองรอง ขอบนอกจังหวัดปริมณฑลหรือขอบเมืองรอง และพื้นที่ชนบท ดังนี้

ที่ดินใจกลางเมืองหลักและ ย่านธุรกิจ (เช่น ถนนสีลม ถนนวิทยุ รัชดาภิเษก พัทยาใต้ ป่าตอง ภูเก็ต)	ที่ดินปริมณฑลของกรุงเทพมหานครหรือใจกลางเมืองรอง	ที่ดินขอบนอกจังหวัดปริมณฑล/ขอบเมืองรอง	ที่ดินชนบท
ร้อยละ 2.8-3.2	ร้อยละ 2.2-2.7	ร้อยละ 1.6-2.0	ร้อยละ 0.9-1.4

คณะผู้วิจัยกำหนดอัตราทุนของที่ดินเปล่าโดยอาศัยค่าทางสถิติศาสตร์ ได้แก่ ค่าฐานนิยม (Mode) ค่ากลาง (Median) และค่าเฉลี่ย (Mean) ซึ่งเป็นการสังเคราะห์ข้อมูลเปรียบเทียบที่ได้

[93] เรื่องเดียวกัน.

[94] สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 91), หน้า 22.

จากการเก็บข้อมูลความสัมพันธ์ระหว่างค่าเช่าตลาดที่เกิดขึ้นจริงในภาคสนาม ณ เวลาใด เวลาหนึ่ง เปรียบเทียบกับมูลค่าตลาดที่ดิน ณ เวลาเดียวกัน ภายใต้เงื่อนไขที่ที่ดินที่นำมาเปรียบเทียบมีคุณลักษณะที่คล้ายคลึงกัน เช่น ทำเล ขนาด รูปร่าง เป็นต้น โดยไม่มีรายได้จากส่วนอื่น ๆ มาเกี่ยวข้อง เช่น รายได้จากงานบริการ หรือรายได้ที่ได้มาจากการขายสินค้าอื่น ๆ นอกจากนี้สภาวะของตลาดจะต้องมีความมั่นคงและไม่มีการเปลี่ยนแปลงทางด้านอัตราการเติบโตของอุปสงค์ อุปทาน และอัตราค่าเช่าอย่างมีนัยสำคัญ[95] ทั้งนี้ เพื่อให้มีข้อมูลที่เพียงพอ คณะผู้วิจัยได้เก็บรวบรวมข้อมูลจากชุดข้อมูลที่เก็บจากในทุกภูมิภาค ทั้งในเขตย่านธุรกิจ ย่านเมือง ชานเมือง และชนบทมากกว่า 100 ชุดข้อมูล

2.3.1.3 วิธีต้นทุน (Cost Approach)

วิธีต้นทุนเป็นการหามูลค่าโดยอาศัยทฤษฎีที่ว่าผู้ซื้อที่รับรู้ข้อมูลข่าวสารนั้นจะไม่ยินยอมจ่ายเงินในการซื้อทรัพย์สินมากกว่าต้นทุนในการซื้อหรือผลิตทดแทนใหม่ที่มีการใช้สอยเหมือนกันกับสินทรัพย์ที่กำลังประเมิน ในการใช้วิธีการหักค่าเสื่อมจากต้นทุนทดแทนใหม่นั้นจะคำนึงถึงต้นทุนถอดแบบใหม่ (Reproduction Cost New) หรือต้นทุนทดแทนใหม่ (Replacement Cost New)[96] หักด้วยค่าเสื่อมราคาต่าง ๆ ได้แก่ ความเสื่อมสภาพทางกายภาพ ความล้าสมัยจากประโยชน์ใช้สอย และความล่าสมัยอันเนื่องจากสภาพเศรษฐกิจซึ่งวิธีการเหล่านี้เหมาะสมกับการประเมินมูลค่าทรัพย์สินที่ไม่สามารถหาราคาเปรียบเทียบในตลาดได้หรือเป็นทรัพย์สินเฉพาะอย่าง

การประเมินมูลค่าของที่ดินโดยวิธีนี้ผู้ประเมินจะต้องตรวจสอบเพื่อยืนยันการใช้ประโยชน์สูงสุดในที่ดิน ซึ่งหากที่ดินนั้นไม่ได้มีการใช้ประโยชน์สูงสุด ผู้ประเมินต้องให้ความเห็นด้านมูลค่าที่สอดคล้องกับลักษณะการใช้ประโยชน์สูงสุดในที่ดินโดยต้องคำนึงถึงผลกระทบจากการใช้ประโยชน์ของที่ดินเท่าที่เป็นอยู่ ณ วันที่ประเมินด้วย[97]

2.3.2 หลักเกณฑ์เพื่อกำหนดจำนวนค่าทดแทน

เพื่อเสนอทางเลือกในการพัฒนาหลักเกณฑ์การกำหนดจำนวนค่าทดแทนเพื่อการรอนสิทธิซึ่งไม่ได้คำนวณตามอัตราที่ตายตัวตามที่ปรากฏตาม ข้อ 6 ของประกาศ กกพ. เรื่องการกำหนดและจ่ายค่าทดแทนฯ งานวิจัยนี้ได้ศึกษาถึงหลักการใช้ประโยชน์สูงสุดและดีที่สุดสำหรับที่ดิน (Highest and Best Use for Land หรือ HBU) เพื่อนำมาเป็นหลักเกณฑ์ในการพิจารณาว่าที่ดินที่มีการ

---

[95] เรื่องเดียวกัน, หน้า 58.

[96] ต้นทุนทดแทนใหม่ หมายถึง การจำลองจากสินทรัพย์โดยใช้หลักของราคาปัจจุบันของวัสดุที่เหมือนกันหรือคล้ายคลึงกันที่สุดกับทรัพย์สินที่ทำการประเมินอยู่มากที่สุด

[97] สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 91), หน้า 23.

วางระบบโครงข่ายพลังงานนั้น ควรจะได้รับค่าทดแทนอันเป็นผลจากผลกระทบจำนวนเท่าใด

หลักการใช้ประโยชน์สูงสุดและดีที่สุดสำหรับที่ดินเป็นหลักการประเมินมูลค่าทรัพย์สินซึ่งตั้งอยู่บนพื้นฐานที่ว่าการใช้ประโยชน์สูงสุดของที่ดินนั้นถือเป็นราคาสูงสุดของที่ดิน โดยพิจารณาถึงทางเลือกในการพัฒนาที่ดินเป็นธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ที่จะก่อให้เกิดผลตอบแทนที่คุ้มค่าและเกิดประโยชน์สูงสุดในพื้นที่นั้น ๆ ผู้ประเมินจะต้องคำนึงถึงหลักความเหมาะสมทางด้านกฎหมาย หลักความเหมาะสมทางกายภาพ และหลักความเหมาะสมและคุ้มค่าทางการเงิน[98]

2.3.2.1 หลักความเหมาะสมทางด้านกฎหมาย (Legal Aspect)

การใช้ประโยชน์ทรัพย์สินนั้นอาจมีข้อจำกัดอันเกิดจากกฎหมายและการเปลี่ยนแปลงทางกฎหมายดังกล่าว[99] ในประเทศไทยข้อจำกัดการใช้ประโยชน์ที่ดินตามกฎหมายปรากฏอยู่ในกฎหมายหลายฉบับ เช่น พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562 พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 และพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ข้อจำกัดทางกฎหมายเหล่านี้อาจส่งผลต่ออัตราส่วนพื้นที่เปิดโล่ง อัตราส่วนการใช้พื้นที่ต่อที่ดิน และจำกัดด้านความสูงของสิ่งปลูกสร้างในที่ดินและส่งผลต่อมูลค่าสูงของที่ดิน

ยกตัวอย่างเช่น หากที่ดินตกอยู่ในบังคับของผังเมืองรวมที่กำหนดให้ที่ดินเป็นพื้นที่สีเขียวซึ่งมีข้อห้ามมิให้ใช้ที่ดิน[100] เพื่อการประกอบกิจการโรงงานและห้ามมิให้ประกอบพาณิชยกรรมประเภทอาคารสูงหรืออาคารขนาดใหญ่[101] หรือเป็นที่ดินที่อยู่ในเขตพื้นที่ที่ได้รับการคุ้มครองตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535[102] ซึ่งอาจมีข้อกำหนดในการก่อสร้างอาคาร เช่น อาคารที่เป็นองค์ประกอบของระบบสาธารณูปโภคที่มีความสูงไม่เกิน 4 เมตร พื้นที่อาคารรวมกันไม่เกิน 24 ตารางเมตร มีพื้นที่อาคารคลุมดินต่อหลังไม่เกิน 6 ตารางเมตรและต้องมีพื้นที่ว่างไม่น้อยกว่าร้อยละ 75 ของที่ดินแปลงที่ยื่นขออนุญาตก่อสร้างอาคาร[103]

ในการกำหนดค่าทดแทนเพื่อการรอนสิทธิตามหลักการใช้ประโยชน์สูงสุดและดีที่สุดสำหรับที่ดินนั้น ประโยชน์ที่ถูกจำกัดลงซึ่งจะกลายเป็นส่วนหนึ่งของค่าทดแทน ค่าทดแทนดังกล่าวนั้นจะ

---

[98] IVSC (อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 90), p.20.

[99] เรื่องเดียวกัน, p.24.

[100] มาตรา 22(5) พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562

[101] ยกตัวอย่างเช่น ข้อ 12(9) กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมเมืองโนนสูง จังหวัดนครราชสีมา พ.ศ. 2562

[102] มาตรา 45 วรรคหนึ่ง พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535

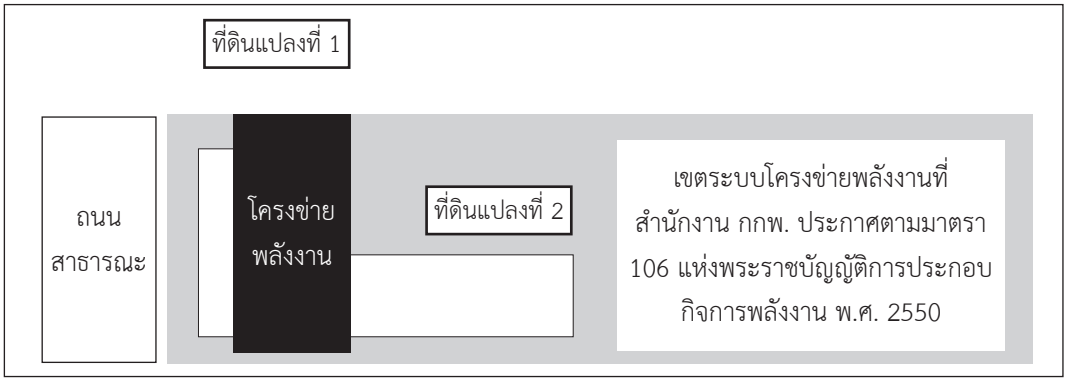
[103] ยกตัวอย่างเช่น ข้อ 6(1)(ก) ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเรื่อง กำหนดเขตพื้นที่และมาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ในบริเวณพื้นที่อำเภอบางละมุง และอำเภอสัตหีบ จังหวัดชลบุรี พ.ศ. 2563

ต้องไม่รวมเอาการใช้ประโยชน์ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เช่น ในกรณีของที่ดินซึ่งตั้งอยู่ในพื้นที่สีเขียวตามกฎหมายผังเมืองนั้นจะต้องไม่รวมเอาข้อจำกัดใช้ที่ดินแปลงดังกล่าวเพื่อประกอบกิจการโรงงานหรือประกอบพาณิชยกรรมประเภทอาคารสูงหรืออาคารขนาดใหญ่รวมเข้าเป็นปัจจัยในการกำหนดจำนวนค่าทดแทนเพื่อการรอนสิทธิ นอกจากนี้ ค่าทดแทนนั้นจะต้องไม่รวมเอาการใช้ประโยชน์ซึ่งต้องห้ามตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมมารวมเข้าเป็นปัจจัยในการกำหนดจำนวนค่าทดแทนเพื่อการรอนสิทธิ

2.3.2.2 หลักความเหมาะสมทางกายภาพ (Physical Aspect)

ตามหลักการใช้ประโยชน์สูงสุดและดีที่สุดสำหรับที่ดิน ผู้ประเมินมูลค่าทรัพย์สินจะต้องพิจารณาถึงลักษณะทางกายภาพของที่ดินแปลงที่วิเคราะห์ซึ่งจะขึ้นอยู่กับทำเลที่ตั้ง ขนาด รูปร่างที่ดิน[104] กล่าวคือ ที่ดินที่จะถูกรอนสิทธินั้นมีรูปร่างทางกายภาพเป็นอย่างไร และการวางระบบโครงข่ายนั้นส่งผลกระทบต่อการใช้ประโยชน์ที่ดินนั้นในลักษณะใด ซึ่งจะต้องพิจารณาเป็นรายกรณี โครงข่ายพลังงานโครงข่ายหนึ่งอาจส่งผลต่อการใช้ประโยชน์ที่ดินสองแปลง ซึ่งตั้งอยู่ติดกันไม่เท่ากันเนื่องจากลักษณะทางกายภาพของที่ดินทั้งสองแปลงนั้นมีความแตกต่างกัน ซึ่งสามารถแสดงตัวอย่างได้ตามแผนภาพที่ 3 ดังนี้

ภาพที่ 3: ผลกระทบต่อการใช้ประโยชน์ที่ดินซึ่งมีลักษณะทางกายภาพต่างกัน



ตามภาพที่ 3 ที่ดินแปลงที่หนึ่งตั้งอยู่ในลักษณะที่ขนานไปกับโครงข่ายพลังงาน ในขณะที่ที่ดินแปลงที่ 2 นั้น มีส่วนที่ถูกจำกัดการใช้ประโยชน์จากโครงข่ายพลังงานน้อยกว่า เนื่องจากโครงข่ายพลังงานนั้นผ่านที่ดินเพียงขอบด้านซ้ายของที่ดินเท่านั้น ดังนั้น เมื่อที่ดินทั้งสองแปลงได้รับผลกระทบจากระบบโครงข่ายพลังงานไม่เท่ากัน ค่าทดแทนเพื่อชดเชยการใช้ประโยชน์ที่ถูกจำกัด

[104] IVSC (อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 90), p.24.

ลงของที่ดินทั้งสองแปลงนี้ จึงควรมีจำนวนที่ไม่เท่ากัน โดยที่ดินแปลงที่ 1 ซึ่งไม่อาจใช้ประโยชน์ได้มากกว่าที่ดินแปลงที่ 2 สมควรได้รับค่าทดแทนมากกว่าที่ดินแปลงที่ 2

2.3.2.3 หลักความเหมาะสมและคุ้มค่าทางการเงิน (Financial Feasible Aspect)

หลักความเหมาะสมและความคุ้มค่าทางการเงินกำหนดให้ผู้ประเมินมูลค่าทรัพย์สินพิจารณาศักยภาพของรายรับสุทธิในอนาคตที่เกิดจากการพัฒนาโครงการในแต่ละทางเลือก และยังเกี่ยวข้องกับการประมาณการทางการเงิน แนวโน้มอุปสงค์ อุปทาน ฯลฯ เพื่อให้ได้บทสรุปในรูปแบบโครงการและระยะเวลาที่เหมาะสมในการพัฒนา รวมทั้งสามารถสรุปได้ว่า แนวทางการพัฒนาในรูปแบบใดจะได้ผลตอบแทนจากการลงทุนดีที่สุด[105]

ในการปรับใช้หลักการใช้ประโยชน์สูงสุดและดีที่สุดสำหรับที่ดิน ในมิติของความเหมาะสมและคุ้มค่าทางการเงินนั้น ผู้ประเมินจะต้องพิจารณาความเป็นไปได้ในการการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อให้ได้มาซึ่งผลตอบแทน[106] เช่น หากที่ดินที่จะถูกรอนสิทธินั้นมีการประโยชน์เพื่อประกอบกิจการหอพักอยู่ก่อนแล้ว ต่อมาจะมีการวางระบบโครงข่ายพลังงานซึ่งส่งผลให้ที่ดินแปลงดังกล่าวใช้ประโยชน์ได้น้อยลง กรณีนี้ ผู้กำหนดจำนวนค่าทดแทนจะต้องพิจารณาว่าโครงข่ายพลังงานนั้นจะส่งผลต่อความสามารถในการสร้างรายรับของที่ดิน ซึ่งมีหอพักตั้งอยู่เพียงใด หากระบบโครงข่ายพลังงานพาดผ่านเพียงขอบด้านหนึ่งของที่ดินและไม่ได้ส่งผลกระทบต่อการประกอบกิจการหอพักมากนัก จำนวนค่าทดแทนที่กำหนดย่อมมีจำนวนน้อยกว่ากรณีที่ระบบโครงข่ายพลังงานส่งผลให้ต้องมีการรื้อหอพักออกและส่งผลให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินไม่มาสามารถสร้างรายรับจากการประกอบกิจการหอพักได้อีกต่อไป

ค่าทดแทนเพื่อการรอนสิทธิในกรณีการวางระบบโครงข่ายพลังงาน ซึ่งผู้ประกอบกิจการระบบโครงข่ายพลังงานได้ชำระแก่เจ้าของ หรือผู้ครอบครองที่ดินตามหลักการใช้ประโยชน์สูงสุดและดีที่สุดสำหรับที่ดินนั้น ย่อมส่งผลกระทบเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ เนื่องจากค่าใช้จ่ายนี้จะถูกรวมเข้าเป็นส่วนหนึ่งของค่าพลังงานซึ่งผู้ใช้พลังงานจะต้องเป็นผู้จ่ายในท้ายที่สุด และจะส่งผลต่อราคาสินค้าและบริการในประเทศอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ คณะผู้วิจัยพบว่าการใช้หลักการใช้ประโยชน์สูงสุดและดีที่สุดสำหรับที่ดินเป็นหลักการที่ช่วยให้การกำหนดค่าทดแทนมีความเป็นธรรม ทั้งต่อเจ้าของ หรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ และต่อผู้ใช้พลังงาน เนื่องจากค่าทดแทนที่ตามหลักการใช้ประโยชน์สูงสุดและดีที่สุดสำหรับที่ดินนั้นเปิดโอกาสผู้กำหนดค่าทดแทนปฏิเสธ

---

[105] เรื่องเดียวกัน.

[106] เรื่องเดียวกัน.

ไม่นำเอาปัจจัยที่ไม่ก่อผลกระทบต่อการใช้ประโยชน์ของที่ดินมารวมเข้าในการกำหนดจำนวนค่าทดแทนเพื่อการรอนสิทธิ

คณะผู้วิจัยพบว่า หลักการใช้ประโยชน์สูงสุดและดีที่สุดสำหรับที่ดินเป็นหลักการที่เปิดโอกาสให้ค่าทดแทนนั้นมีจำนวนสูงสุด เนื่องจากประโยชน์ที่ถูกจำกัดลงนั้นส่งผลต่อศักยภาพในการทำประโยชน์และหารายได้ของที่ดินอย่างมีนัยสำคัญ ในกรณีนี้ หากต้นทุนในการก่อสร้างระบบโครงข่ายพลังงานมีจำนวนสูงขึ้นเป็นต้นทุนที่แท้จริง การกำหนดจำนวนค่าทดแทนดังกล่าวย่อมสอดคล้องกับการหลักเกณฑ์ในการกำหนดอัตราค่าบริการพลังงานตามพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550[107] และย่อมเป็นกรณีที่สมเหตุสมผลที่ผู้ใช้พลังงานจะต้องจ่ายค่าบริการพลังงาน ซึ่งสะท้อนต้นทุนที่แท้จริงในการดำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่งไฟฟ้าและก๊าซธรรมชาติ

3. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

3.1 บทสรุป

การกำหนดและจ่ายค่าทดแทนเพื่อการรอนสิทธิ ในกรณีการวางระบบโครงข่ายพลังงานตามพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 ประกอบประกาศ กกพ. เรื่องการกำหนดและจ่ายค่าทดแทนฯ ยังมีข้อจำกัดในการสร้างความเป็นธรรมให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินและทรัพย์สินซึ่งได้รับผลกระทบจากการวางระบบโครงข่ายพลังงานและยังไม่สามารถป้องกันมิให้ค่าทดแทนนั้น มีจำนวนสูงขึ้นเกินสมควรด้วยสาเหตุสำคัญหกประการ ดังนี้

(1) ประกาศ กกพ. เรื่องการกำหนดและจ่ายค่าทดแทนฯ นั้น ไม่ได้ระบุถึงเกษตรกรที่ได้รับการจัดสรรที่ดินที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และไม่ได้ระบุถึงสมาชิกนิคมสร้างตนเองและสมาชิกนิคมสหกรณ์ที่ได้รับจัดสรรที่ดินของรัฐเพื่อตั้งเคหสถานและประกอบอาชีพ ตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 ดังนั้น จึงควรขยายนิยามของเจ้าของ หรือผู้ครอบครองทรัพย์สิน หรือผู้ทรงสิทธิอื่นให้ครอบคลุมถึงผู้ทรงสิทธิในที่ดินทั้งสองประเภทนี้ เพื่อป้องกันมิให้ต้องมีการตีความกฎหมาย

(2) เจ้าของ หรือผู้ครอบครองที่ดินซึ่งที่ดินทั้งอยู่ในและนอกเขตระบบโครงข่ายพลังงานไม่มีสิทธิได้รับค่าทดแทนเพื่อการรอนสิทธิตามพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 ซึ่งแตกต่างไปจากการจ่ายค่าทดแทนเพื่อการรอนสิทธิในกรณีการวางระบบโครงข่ายพลังงานตามกฎหมายของสหราชอาณาจักรและประเทศมาเลเซีย ดังนั้น จึงควรขยายนิยามของผู้มีสิทธิ

[107] มาตรา 65(1) พระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550

ได้รับค่าทดแทนเพื่อการรอนสิทธิให้ครอบคลุมถึงเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินซึ่งที่ดินทั้งอยู่ในและนอกเขตระบบโครงข่ายพลังงาน

(3) แม้ว่าการกำหนดค่าทดแทนเพื่อการรอนสิทธิที่ดินตามประกาศ กกพ. เรื่องการกำหนดและจ่ายค่าทดแทนฯ จะเริ่มต้นจากการกำหนดราคาที่ดิน ซึ่งสอดคล้องกับแนวทางของสหราชอาณาจักรและประเทศมาเลเซีย อีกทั้งสอดคล้องกับแนวทางของกฎหมายไทยฉบับอื่น เช่น พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 และพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 (ในส่วนของการรอนสิทธิ) อย่างไรก็ตาม ประกาศ กกพ. เรื่องการกำหนดและจ่ายค่าทดแทนฯ ยังขาดรายละเอียดและวิธีการในการประเมินมูลค่าที่ดิน ด้วยเหตุนี้ จึงควรมีการเพิ่มเติมรายละเอียดเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการในการประเมินมูลค่าที่ดินที่เป็นรูปธรรม โดยไม่ได้เป็นเพียงการกำหนดวิธีการกว้าง ๆ เช่น กำหนดให้เจ้าหน้าที่สามารถใช้วิธีการประเมินที่เหมาะสมในการประเมินมูลค่าที่ดินเท่านั้น

(4) ประกาศ กกพ. เรื่องการกำหนดและจ่ายค่าทดแทนฯ ไม่ได้กำหนดข้อห้ามในการนำราคาที่ดินที่สูงขึ้นเพราะทรัพย์สิน โรงเรือน หรือสิ่งปลูกสร้างที่ได้สร้างหรือต่อเติมขึ้นโดยอุบายฉ้อฉล หรือทำขึ้นภายหลังการประกาศกำหนดเขตระบบโครงข่ายพลังงานตามมาตรา 106 แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 การจ่ายค่าทดแทนเพื่อการรอนสิทธิโดยรวมเอามูลค่าทรัพย์สินที่เพิ่มสูงขึ้นดังกล่าว จะกลายเป็นภาระของผู้ใช้พลังงานโดยมิได้สะท้อนถึงผลกระทบต่อสิทธิในทรัพย์สินและส่งผลให้ต้นทุนในการประกอบกิจการพลังงานสูงขึ้นโดยปราศจากเหตุผลสมควร

(5) การกำหนดอัตราค่าทดแทนแบบตายตัวตามข้อ 6 ของประกาศ กกพ. เรื่องการกำหนดและจ่ายค่าทดแทนฯ นั้น ส่งผลให้การกำหนดจำนวนค่าทดแทนไม่อาจสะท้อนการจำกัดการใช้ประโยชน์ที่ดินได้อย่างยืดหยุ่นเป็นรายกรณี และไม่เปิดโอกาสให้มีการกำหนดจำนวนค่าทดแทนที่มีความยืดหยุ่นและสะท้อนการใช้ประโยชน์ที่ลดน้อยลงเป็นรายกรณี ดังนั้น จึงควรมีการพัฒนาให้เจ้าหน้าที่สามารถปรับใช้หลักการใช้ประโยชน์สูงสุดและดีที่สุดสำหรับที่ดินมาใช้เพื่อกำหนดจำนวนค่าทดแทน ซึ่งจะช่วยให้จำนวนค่าทดแทนนั้นสะท้อนผลกระทบต่อสิทธิในทรัพย์สินที่แท้จริงและช่วยป้องกันมิให้ต้นทุนการประกอบกิจการพลังงานสูงขึ้นจากการจ่ายค่าทดแทนมากเกินสมควร

(6) อย่างไรก็ตาม เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดค่าทดแทนเพื่อการรอนสิทธิอาจประสบปัญหาการใช้ดุลพินิจเพื่อกำหนดค่าทดแทนตามหลักการใช้ประโยชน์สูงสุดและดีที่สุดสำหรับที่ดินมาใช้เพื่อกำหนดจำนวนค่าทดแทน เนื่องจากการขาดหลักเกณฑ์ เทคนิค และตัวอย่างการคำนวณที่เป็นรูปธรรม ดังนั้น จึงควรมีการจัดทำคู่มือเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการในการ

กำหนดและจ่ายค่าทดแทนในเขตระบบโครงข่ายพลังงาน ตลอดจนดำเนินการอบรมและให้ความรู้แก่เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องโดยมีรายละเอียด เทคนิค ตัวอย่าง และวิธีการคำนวณในทางปฏิบัติ ซึ่งอยู่นอกเหนือไปจากตัวบทกฎหมาย

3.2 ข้อเสนอแนะ

คณะผู้วิจัยเสนอให้ กกพ. ยกเลิกประกาศ กกพ. เรื่องการกำหนดและจ่ายค่าทดแทนฯ และเสนอให้ กกพ. ออกประกาศคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน เรื่อง การกำหนดและจ่ายค่าทดแทนการรอนสิทธิตามมาตรา 108(2) แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 ฉบับใหม่แทนประกาศที่ถูกยกเลิก ประกาศฉบับที่คณะผู้วิจัยเสนอดังกล่าวมีรายละเอียดปรากฏตามเอกสารแนบท้ายบทความนี้ ซึ่งมีสาระสำคัญที่แตกต่างไปจากประกาศ กกพ. ที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน[108] ในประเด็นเกี่ยวกับเจ้าของ หรือผู้ครอบครองทรัพย์สินหรือผู้ทรงสิทธิอื่น ซึ่งเป็นเจ้าของหรือครอบครองที่ดินซึ่งตั้งอยู่ทั้งในและนอกเขตระบบโครงข่ายพลังงาน การกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการกำหนดมูลค่าที่ดิน และการกำหนดจำนวนค่าทดแทนโดยอาศัยหลักการใช้ประโยชน์สูงสุดและดีที่สุดสำหรับที่ดิน และการเปิดโอกาสให้มีการมอบหมายให้ผู้เชี่ยวชาญช่วยดำเนินการประเมินมูลค่าทรัพย์สินและกำหนดค่าทดแทน นอกจากนี้ คณะผู้วิจัยยังได้จัดทำคู่มือเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการในการกำหนดและจ่ายค่าทดแทนในเขตระบบโครงข่ายพลังงานเพื่อช่วยให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องมีหลักเกณฑ์ในการใช้ดุลพินิจในการกำหนดค่าทดแทนหลักการใช้ประโยชน์สูงสุดและดีที่สุดสำหรับที่ดิน ซึ่งสามารถอธิบายได้ดังต่อไปนี้

3.2.1 สร้างความชัดเจนเกี่ยวกับผู้ทรงสิทธิที่จะได้รับค่าชดเชย

เพื่อสร้างความชัดเจนเกี่ยวกับตัวผู้ครอบครอง หรือผู้ทรงสิทธิอื่นโดยชอบด้วยกฎหมายในที่ดิน ร่างประกาศที่คณะผู้วิจัยเสนอได้กำหนดนิยามของ “เจ้าของ หรือผู้ครอบครองทรัพย์สินหรือผู้ทรงสิทธิอื่น” โดยได้เพิ่มข้อความซึ่งระบุถึงผู้ทรงสิทธิครอบครองตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมและกฎหมายว่าด้วยจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ ดังที่ปรากฏในส่วนที่ขีดเส้นใต้ดังนี้

[108] โปรดดูส่วนที่ประกาศตามข้อเสนอของคณะผู้วิจัยมีความแตกต่างจากประกาศ กกพ. เรื่องการกำหนดและจ่ายค่าทดแทนฯ ตามเอกสารแนบท้ายในส่วนที่ได้มีการขีดเส้นใต้

> “เจ้าของ หรือผู้ครอบครองทรัพย์สิน หรือผู้ทรงสิทธิอื่น” หมายความว่า เจ้าของ หรือผู้ครอบครอง หรือผู้ทรงสิทธิอื่นโดยชอบด้วยกฎหมายในที่ดิน โรงเรือน สิ่งปลูกสร้าง ต้นไม้ พืชผล หรือทรัพย์สินอื่นที่อยู่ในเขตระบบโครงข่ายพลังงาน ณ วันที่ประกาศกำหนดเขตระบบโครงข่ายพลังงานหรือวันที่ประกาศปรับปรุงระบบโครงข่ายพลังงาน ซึ่งรวมถึงสิทธิครอบครองที่ดินตามกฎหมาย เช่น กฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมและกฎหมายว่าด้วยจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ

การขยายความนิยามของเจ้าของ หรือผู้ครอบครองทรัพย์สิน หรือผู้ทรงสิทธิอื่นให้รวมถึงสิทธิครอบครองตามกฎหมายอื่นช่วยให้เกิดความชัดเจนว่า การจ่ายค่าทดแทนตามพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 นั้น ครอบคลุมที่ดินซึ่งมีผู้ทรงทรัพย์สิทธิซึ่งมิใช่กรรมสิทธิ์ตามตามกฎหมายฉบับอื่น เช่น กฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมและกฎหมายว่าด้วยจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ ในกรณีที่ดินเหล่านี้มีการจำกัดการใช้ประโยชน์เนื่องจากการก่อสร้างและใช้งานระบบโครงข่ายพลังงาน ผู้ครอบครองที่ดินเหล่านี้ย่อมสมควรได้รับค่าทดแทนเพื่อการรอนสิทธิด้วย

นอกจากนี้ เพื่อให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินหรือผู้ทรงสิทธิอื่นซึ่งมีที่ดินที่ตั้งอยู่ทั้งในและนอกเขตระบบโครงข่ายพลังงานมีสิทธิได้รับค่าแทนตามมาตรา 108 แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 และสร้างความชัดเจนว่าหากมีการโอนที่ดินภายหลังมีการประกาศเขตระบบโครงข่ายพลังงาน ผู้รับโอนที่ดินจะเป็นผู้มีสิทธิได้รับค่าทดแทน ด้วยเหตุนี้ คณะผู้วิจัยจึงเสนอคำนิยามของ “ผู้มีสิทธิได้รับค่าทดแทน” ซึ่งกว้างกว่านิยามของผู้มิสิทธิได้รับค่าทดแทนตามประกาศ กกพ. เรื่องการกำหนดและจ่ายค่าทดแทนฯ ในส่วนที่ขีดเส้นใต้ ดังนี้

> ผู้มีสิทธิได้รับค่าทดแทน หมายความว่า เจ้าของ หรือผู้ครอบครอง หรือผู้ทรงสิทธิอื่นโดยชอบด้วยกฎหมายในที่ดิน โรงเรือน สิ่งปลูกสร้าง ต้นไม้พืชผล หรือทรัพย์สินอื่นที่อยู่ในเขตระบบโครงข่ายพลังงาน ณ วันที่ประกาศกำหนดเขตระบบโครงข่ายพลังงานหรือวันที่ประกาศปรับปรุงระบบโครงข่ายพลังงาน และให้หมายรวมถึงเจ้าของ หรือผู้ครอบครอง หรือผู้ทรงสิทธิอื่นโดยชอบด้วยกฎหมายที่ได้รับผลกระทบจากการประกาศกำหนดเขตระบบโครงข่ายพลังงาน ซึ่งอยู่นอกเขตระบบโครงข่ายพลังงาน หากมีการโอนกรรมสิทธิ์ หรือสิทธิครอบครอง หรือสิทธิอื่นในทรัพย์สินดังกล่าวภายหลังวันที่ประกาศกำหนดเขตระบบโครงข่ายพลังงานหรือวันที่ประกาศปรับปรุงระบบโครงข่ายพลังงาน ผู้มีสิทธิได้รับค่าทดแทนให้หมายถึง เจ้าของ หรือผู้ครอบครอง หรือผู้ทรงสิทธิอื่น ณ วันจ่าย หรือวางเงินค่าทดแทน

การขยายนิยามของผู้มีสิทธิได้รับค่าทดแทนตามข้อเสนอนี้จะช่วยแก้ไขข้อจำกัดในการจ่ายค่าทดแทนการรอนสิทธิที่ดินที่ตั้งอยู่ทั้งในและนอกเขตระบบโครงข่ายพลังงานตามที่ได้กล่าวในหัวข้อ 2.1.1 และเป็นแนวทางที่สอดคล้องกับการกำหนดค่าทดแทนการจำกัดการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการวางระบบโครงข่ายพลังงานในต่างประเทศ เช่น สหราชอาณาจักร ซึ่งกำหนดให้การจ่ายค่าทดแทนแก่บุคคลใด ๆ ที่ได้รับผลกระทบจากการวางระบบโครงข่ายพลังงาน โดยไม่ได้จำกัดเฉพาะที่ดินที่อยู่ในเขตระบบโครงข่ายพลังงานเท่านั้น

3.2.2 การกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับวิธีการกำหนดมูลค่าที่ดินและข้อห้ามมิให้นำเอาปัจจัยบางประการมารวมเข้าเพื่อกำหนดราคาที่ดิน

คณะผู้วิจัยได้คงแนวทางในการกำหนดราคาที่ดินดังกล่าวเอาไว้โดยคงวิธีการในการกำหนดราคาที่ดินเอาไว้และได้คงถ้อยคำที่อนุญาตให้หน่วยราคาที่ดินที่แตกต่างกันไปตามสภาพความเจริญเติบโตทางด้านเศรษฐกิจของแต่ละจังหวัดซึ่งปรากฏตาม ข้อ 4 ของร่างประกาศตามข้อเสนอ ซึ่งเป็นแนวทางที่สอดคล้องกับพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562

อย่างไรก็ตาม เพื่อประโยชน์ในการกำหนดราคาที่ดินในทางปฏิบัติ ร่างประกาศที่คณะผู้วิจัยเสนอจึงได้กำหนดให้ กกพ. สามารถใช้วิธีการรายได้และวิธีการการเปรียบเทียบราคาเพื่อกำหนดราคาที่ดินราคาที่ซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดของที่ดินในวันประกาศกำหนดเขตระบบโครงข่ายพลังงาน โดยมีหลักเกณฑ์ในเอกสารแนบท้ายประกาศ ซึ่งเป็นวิธีการและรายละเอียดที่ไม่มีในประกาศ กกพ. เรื่องการกำหนดและจ่ายค่าทดแทนฯ

> *“ในการกำหนดราคาซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดของที่ดินตามข้อ 4 วรรคหนึ่ง ให้คณะกรรมการใช้วิธีการดังต่อไปนี้*
>
> *(1) วิธีการรายได้ (ตามหลักเกณฑ์ในเอกสารแนบท้ายประกาศ ก)*
>
> *(2) วิธีการการเปรียบเทียบราคา (ตามหลักเกณฑ์ในเอกสารแนบท้ายประกาศ ข) หรือ*
>
> *(3) วิธีการประเมินมูลค่าที่ดินโดยใช้หลักการอ้างอิงราคาประเมินของกรมธนารักษ์*

หลักเกณฑ์ในการคำนวณมูลค่าตลาดของที่ดินโดยวิธีการรายได้ในเอกสารแนบท้ายประกาศ ก โดยวิธีการรายได้อยู่ภายใต้หลักการในการใช้แนวคิดความสัมพันธ์ระหว่างมูลค่ากับอัตราทุนและหลักเกณฑ์ในการคำนวณมูลค่าตลาดของที่ดินโดยวิธีการเปรียบเทียบราคาตลาดตามเอกสารแนบท้ายประกาศ ข โดยในการคำนวณมูลค่าตลาดของที่ดินโดยวิธีการเปรียบเทียบราคาตลาดเป็นการวิเคราะห์ค่าตอบแทนจากข้อมูลตลาดที่มีลักษณะพื้นที่ ทำเล สภาพทรัพย์สินที่ใกล้เคียง

กับทรัพย์สินของโครงการซึ่งผู้ประเมินต้องปรับปัจจัยความไม่เหมือนระหว่างข้อมูลที่นำมาเปรียบเทียบกับตัวทรัพย์สินของโครงการ

นอกจากนี้ เพื่อให้ผู้ประเมินมูลค่าที่ดินเข้าใจถึงความหมายของราคาที่ซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาด ร่างประกาศที่คณะผู้วิจัยเสนอจึงได้เพิ่มเติมนิยามของคำว่า “ราคาที่ซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาด” เอาไว้ดังนี้

> “มูลค่าเป็นตัวเงินซึ่งประมาณว่า เป็นราคาของทรัพย์สินที่ใช้ตกลงซื้อขายกันได้ระหว่างผู้เต็มใจขายกับผู้เต็มใจซื้อ ณ วันที่ประเมิน ภายใต้เงื่อนไขการซื้อขายปกติที่ผู้ซื้อผู้ขายไม่มีผลประโยชน์เกี่ยวเนื่องกัน โดยได้มีการเสนอขายทรัพย์สินในระยะเวลาพอสมควร และโดยที่ทั้งสองฝ่าย ได้ตกลงซื้อขายด้วยความรอบรู้อย่างรอบคอบและปราศจากภาวะกดดัน”

แม้จะการกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ตามแนบท้ายประกาศและมีการให้นิยามของราคาที่ซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาด อย่างไรก็ตาม คณะผู้วิจัยยังตระหนักว่าข้อเสนอนี้ก็ยังอาจก่อปัญหาในการปฏิบัติได้ เช่น เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องยังอาจไม่คุ้นเคยกับปรับใช้วิธีการและหลักเกณฑ์ตามข้อเสนอเพื่อกำหนดค่าที่ดิน ด้วยเหตุนี้ คณะผู้วิจัยจึงได้จัดทำคู่มือเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการในการคำนวณราคาที่ดินตามวิธีการที่เสนอและได้จัดการอบรมให้กับเจ้าหน้าที่ที่สำนักงาน กกพ. กำหนด[109]

เพื่อมิให้ราคาที่ดินรวมเอาการกระทำที่ไม่สุจริตของเจ้าของ หรือผู้ครอบครองที่ดินมาเป็นปัจจัยในการกำหนดราคาที่ดิน ซึ่งจะเป็นภาระกับผู้ใช้พลังงานในท้ายที่สุด คณะผู้วิจัยจึงได้เสนอให้มีการเพิ่มข้อห้ามในการกำหนดราคาที่ดินดังต่อไปนี้

> *“ในกรณีที่ราคาที่ดินสูงขึ้นเพราะทรัพย์สิน โรงเรือน หรือสิ่งปลูกสร้างที่ได้สร้างหรือต่อเติมขึ้น การเพาะปลูก การทำให้ที่ดินเจริญขึ้น หรือการเช่า ที่ได้ทำขึ้นก่อนประกาศกำหนดเขตระบบโครงข่ายพลังงานตามมาตรา 601 แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 0552 โดยอุบายฉ้อฉลเพื่อประสงค์ที่จะได้รับเงินค่าทดแทน หรือทำขึ้นภายหลังการประกาศกำหนดเขตระบบโครงข่ายพลังงานตามมาตรา 601 แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 ห้ามมิให้กำหนดราคาอสังหาริมทรัพย์เบื้องต้นหรือเงินค่าทดแทนสำหรับราคาที่ดินที่สูงขึ้นเพราะทรัพย์สิน โรงเรือน หรือสิ่งปลูกสร้างดังกล่าว“*

[109] การอบรมเกิดขึ้นเมื่อวันที่พฤหัสบดีที่ 22 กรกฎาคม 2564 ผ่านโปรแกรม Zoom โดยมีเจ้าหน้าที่ที่สำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานกำหนดจำนวน 106 คน

การกำหนดข้อห้ามนี้สอดคล้องกับแนวทางการกำหนดราคาที่ดินตามมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 และข้อห้ามการกำหนดราคาที่ดินตามกฎหมายของสหราชอาณาจักรและประเทศมาเลเซีย

3.2.3 การกำหนดจำนวนค่าทดแทนโดยอาศัยหลักการใช้ประโยชน์สูงสุดและดีที่สุดสำหรับที่ดิน

คณะผู้วิจัยเสนอให้เปลี่ยนวิธีการกำหนดจำนวนค่าทดแทนเพื่อการรอนสิทธิจากการใช้อัตราค่าทดแทนตายตัวตามข้อ 6 ของประกาศ กกพ. เรื่องการกำหนดและจ่ายค่าทดแทนฯ เป็นการกำหนดค่าทดแทนโดยอาศัยหลักการใช้ประโยชน์สูงสุดและดีที่สุดสำหรับที่ดิน ซึ่งแบ่งตามลักษณะของการจำกัดการใช้ประโยชน์ที่ดินแทน โดยมีข้อความตามข้อ 7 วรรคหนึ่งของร่างประกาศ ดังนี้

> ข้อ 7 ให้กำหนดค่าทดแทนที่ดินที่อยู่ในเขตระบบโครงข่ายพลังงาน จากราคาที่ดินที่กำหนดได้ตามข้อ 4 ตามเหตุและวัตถุประสงค์การใช้ที่ดินของผู้รับใบอนุญาต โดยคณะกรรมการจะต้องคำนึงถึงค่าเสียโอกาสของเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินและข้อจำกัดในปัจจัยการใช้ประโยชน์บนที่ดินแปลงนั้น ๆ และต้นทุนที่เกิดต่อสังคม โดยกำหนดค่าทดแทนตามหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้
>
> (1) กรณีที่เจ้าของที่ดิน (กรรมสิทธิ์สมบูรณ์) ที่ดินไม่สามารถทำประโยชน์ใด ๆ ในที่ดินได้เลย ให้กำหนดค่าทดแทนในอัตราร้อยละของราคาที่กำหนดได้ตามข้อ 4
>
> (2) กรณีที่เจ้าของที่ดิน (กรรมสิทธิ์สมบูรณ์) ถูกจำกัดสิทธิในการทำประโยชน์ลงแต่ยังสามารถทำประโยชน์ในที่ดินได้บ้าง ให้กำหนดค่าทดแทนโดยคิดจากพื้นที่ส่วนที่อยู่ในพื้นที่รอนสิทธิภายใต้หลักการใช้ประโยชน์สูงสุดและดีที่สุด แต่ยังสามารถทำประโยชน์ได้ในช่วงระยะเวลาหนึ่ง
>
> (3) กรณีที่เป็นที่ดินซึ่งมีกรรมสิทธิ์ซึ่งถูกครอบครองโดยผู้เช่า ให้กำหนดค่าทดแทนโดยคิดจากมูลค่าที่ดินสำหรับเจ้าของ หรือผู้ให้เช่าภายหลังที่สัญญาเช่าสิ้นสุดกับมูลค่าสิทธิการเช่าของผู้เช่าตลอดอายุสัญญาเช่าที่เหลืออยู่
>
> (4) ที่ดินอื่น ๆ ที่ผู้ครอบครองไม่มีกรรมสิทธิ์ ให้กำหนดค่าทดแทนจากการถูกจำกัดสิทธิในการทำประโยชน์ตามหลักการใช้ประโยชน์สูงสุดและที่ดีที่สุด โดยคำนวณจำนวนเงินจากราคาที่ดินที่ซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดซึ่งกำหนดตามวิธีการที่กำหนดในข้อ 5

การนำเอาหลักการใช้ประโยชน์สูงสุดและดีที่สุดสำหรับที่ดินมาใช้เพื่อกำหนดค่าทดแทนจะช่วยให้การกำหนดค่าทดแทนมีความยืดหยุ่นและสะท้อนผลกระทบต่อสิทธิในทรัพย์สินได้เป็นรายกรณี หากปรากฏว่าที่ดินที่มีการรอนสิทธินั้นไม่อาจทำประโยชน์ได้เลย ค่าทดแทนในอัตราร้อยละร้อยย่อมถือได้ว่ามีความเหมาะสมและเป็นไปตามหลักใช้ประโยชน์สูงสุดและดีที่สุดสำหรับที่ดิน และนับเป็นต้นทุนที่แท้จริงในการประกอบกิจการระบบโครงข่ายพลังงาน อย่างไรก็ตาม หากปรากฏว่าที่ดินที่ถูกรอนสิทธินั้นมีการจำกัดการใช้ประโยชน์ลงแต่ยังสามารถใช้ประโยชน์ได้อยู่บ้าง ค่าทดแทนนั้นย่อมไม่ควรจะเป็นอัตราร้อยละร้อยของราคาที่ดิน แต่ควรสะท้อนการใช้ประโยชน์ที่ดินที่ถูกจำกัดลงตามหลักการใช้ประโยชน์สูงสุดและดีที่สุดซึ่งจะช่วยป้องกันมิให้มีการจ่ายค่าทดแทนไปเกินความผลกระทบต่อสิทธิในทรัพย์สินอันจะเป็นภาระของผู้ใช้พลังงานในท้ายที่สุด และเพื่อให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องเข้าใจถึงความหมายของหลักการใช้ประโยชน์สูงสุดและดีที่สุด คณะผู้วิจัยจึงเสนอให้มีการเพิ่มนิยามของหลักการดังกล่าวในข้อ 3 ของร่างประกาศ ดังนี้

> “หลักการใช้ประโยชน์สูงสุดและดีที่สุดสำหรับที่ดิน (Highest and Best Use Analysis)” หมายความว่า การพิจารณาถึงศักยภาพของที่ดิน ตลอดจนพิจารณาถึงทางเลือกในการพัฒนาที่ดินที่จะก่อให้เกิดผลตอบแทนที่คุ้มค่าและเกิดประโยชน์สูงสุดในพื้นที่นั้น ๆ

อย่างไรก็ตาม คณะผู้วิจัยตระหนักว่าการนำหลักการใช้ประโยชน์สูงสุดและดีที่สุดสำหรับที่ดินมาใช้กำหนดค่าทดแทนเพื่อการรอนสิทธิอาจส่งผลให้การปฏิบัติตามกฎหมายมีความท้าทายมากยิ่งขึ้นอีกด้วยเนื่องจากเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องจะต้องใช้ดุลพินิจในการกำหนดจำนวนค่าทดแทน เช่น จะพิจารณาถึง “ศักยภาพของที่ดิน” และ “ทางเลือกในการพัฒนาที่ดิน” ที่จะก่อให้เกิดผลตอบแทนที่คุ้มค่าและเกิดประโยชน์สูงสุดในพื้นที่นั้น ๆ อย่างไร

เพื่อให้การใช้ดุลพินิจในการเป็นไปโดยมีหลักเกณฑ์และสามารถอธิบายได้ คณะผู้วิจัยจึงได้ให้นิยามและอธิบายถึงหลักเกณฑ์ในการพิจารณา “ศักยภาพของที่ดิน” และ “ทางเลือกในการพัฒนาที่ดิน” ในคู่มือเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการในการกำหนดและจ่ายค่าทดแทนในเขตระบบโครงข่ายพลังงาน โดยอธิบายว่าการพิจารณาถึงศักยภาพของที่ดินและทางเลือกในการพัฒนาที่ดินนั้นให้พิจารณาถึง (1) ความเหมาะสมทางกฎหมาย ซึ่งมุ่งพิจารณาถึงการที่ดินนั้นตกอยู่ในบังคับของกฎหมายซึ่งควบคุมหรือจำกัดการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างไร (2) ความเหมาะสมทางกายภาพ ซึ่งมุ่งพิจารณาถึงทำเลที่ตั้ง ขนาด รูปร่างที่ดิน และ (3) หลักความเหมาะสมและคุ้มค่าทางการเงิน ซึ่งมุ่งพิจารณาถึงศักยภาพของรายรับสุทธิในอนาคตที่เกิดจากการพัฒนาโครงการในแต่ละทางเลือก

นอกจากนี้ คณะผู้วิจัยยังได้จัดการอบรมให้กับเจ้าหน้าที่ที่สำนักงาน กกพ. กำหนด โดยเน้นการสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับการปรับใช้หลักการใช้ประโยชน์สูงสุดและดีที่สุดสำหรับที่ดิน[110]

3.2.4 การมอบหมายให้ที่ปรึกษาอิสระหรือคณะอนุกรรมการกำหนดค่าทดแทน

แม้ว่าจะได้มีการจัดทำคู่มือเกี่ยวกับการประเมินมูลค่าทรัพย์สินและการกำหนดจำนวนค่าทดแทนตามหลักการใช้ประโยชน์สูงสุดและดีที่สุดสำหรับที่ดินและได้จัดการอบรมแก่เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องแล้ว อย่างไรก็ตาม คณะผู้วิจัยตระหนักว่าการกำหนดให้เจ้าหน้าที่ต้องใช้ดุลพินิจเพื่อกำหนดค่าทดแทนตามหลักการใช้ประโยชน์สูงสุดและดีที่สุดสำหรับที่ดินยังอาจสร้างปัญหาในทางปฏิบัติให้กับเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง[111]

เพื่อลดปัญหาอันเกิดจากการใช้ดุลพินิจดังกล่าว คณะผู้วิจัยจึงได้เสนอให้มีการตั้งที่ปรึกษาอิสระหรือคณะอนุกรรมการเพื่อช่วยสนับสนุนการกำหนดค่าทดแทนตามข้อ 7 วรรคสองของร่างประกาศดังนี้

> ”ในการประเมินกำหนดค่าทดแทนตามวรรคหนึ่ง คณะกรรมการอาจตั้งที่ปรึกษาอิสระหรือคณะอนุกรรมการเพื่อกำหนดค่าทดแทนได้ โดยผู้รับใบอนุญาตเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้น“

ข้อเสนอตามข้อ 7 วรรคสองของร่างประกาศที่คณะผู้วิจัยเสนอนี้จะช่วยลดภาระของ กกพ. ในการกำหนดราคาที่ดินและค่าทดแทนตามหลักการใช้ประโยชน์สูงสุดและดีที่สุดสำหรับที่ดิน โดยเปิดโอกาสให้บุคคลที่มีความเชี่ยวชาญด้านการประเมินมูลค่าทรัพย์สินเข้ามามีบทบาทในการกำหนดราคาที่และค่าทดแทนซึ่งเป็นจำนวนที่มีความเป็นธรรมต่อเจ้าของ หรือผู้ครอบครองทรัพย์สินหรือผู้ทรงสิทธิอื่น และขณะเดียวกันผู้เชี่ยวชาญด้านการประเมินมูลค่าทรัพย์สิน ก็สามารถนำเอาหลักวิชาเกี่ยวกับประเมินมูลค่าทรัพย์สินมาปรับใช้เพื่อป้องกันมิให้ค่าทดแทนมีจำนวนมากเกินสมควร เช่น สามารถปรับใช้หลักการใช้ประโยชน์สูงสุดและ ดีที่สุดสำหรับที่ดินเป็นเหตุผลในการจำกัดมิให้ค่าทดแทนเพื่อการรอนสิทธิมีจำนวนสูงขึ้น โดยพิจารณาจากศักยภาพของที่ดินตลอดจนพิจารณาถึงทางเลือกในการพัฒนาที่ดิน

---

[110] การอบรมเกิดขึ้นเมื่อวันที่พฤหัสบดีที่ 22 กรกฎาคม 2564 ผ่านโปรแกรม Zoom โดยมีเจ้าหน้าที่ที่สำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานกำหนดจำนวน 106 คน

[111] ผลจากการประชุมกลุ่มย่อยซึ่งผู้เข้าร่วมการประชุมได้แสดงความเห็นต่อข้อ 7 ของร่างประกาศที่คณะผู้วิจัยเสนอว่า *“ในการบัญญัติกฎหมายยังมีการให้อำนาจดุลพินิจแก่เจ้าหน้าที่อยู่หรือไม่ ถ้ามี สามารถยกเลิกได้ไหม เนื่องจากเห็นว่าการเปิดให้เจ้าหน้าที่ใช้ดุลพินิจได้อาจก่อให้เกิดปัญหาจากการใช้ดุลยพินิจที่ไม่ตรงกันได้”*

เอกสารแนบท้ายบทความ

(ร่าง)

ประกาศคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน

เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข เกี่ยวกับการกำหนดและจ่ายค่าทดแทน

พ.ศ.....

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 108 แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 ประกอบมติคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน ในการประชุมครั้งที่ ... เมื่อวันที่ ... คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานออกประกาศไว้ ดังต่อไปนี้

ข้อ 1 ประกาศนี้เรียกว่า ประกาศคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข เกี่ยวกับการกำหนดและจ่ายค่าทดแทน พ.ศ. ....

ข้อ 2 ประกาศนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

ข้อ 3 ในประกาศนี้

“เขตระบบโครงข่ายพลังงาน หมายความว่า เขตระบบโครงข่ายพลังงานที่ได้มีการประกาศตาม พระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 และให้หมายความรวมถึงเขตเดินสายไฟฟ้าและเขตระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อที่ได้ประกาศตามกฎหมายอื่น”

“เจ้าของ หรือผู้ครอบครองทรัพย์สิน หรือผู้ทรงสิทธิอื่น หมายความว่า เจ้าของ หรือผู้ครอบครอง หรือผู้ทรงสิทธิอื่นโดยชอบด้วยกฎหมายในที่ดิน โรงเรือน สิ่งปลูกสร้าง ต้นไม้ พืชผล หรือทรัพย์สินอื่นที่อยู่ในเขตระบบโครงข่ายพลังงาน ณ วันที่ประกาศกำหนดเขตระบบโครงข่ายพลังงานหรือวันที่ประกาศปรับปรุงระบบโครงข่ายพลังงาน ซึ่งรวมถึงสิทธิครอบครองที่ดินตามกฎหมาย เช่น กฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมและกฎหมายว่าด้วยจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ

“การปรับปรุงระบบโครงข่ายพลังงาน หมายความว่าการปรับปรุง เปลี่ยนแปลง หรือเพิ่มเติม ในเขตระบบโครงข่ายพลังงาน”

“ต้นทุนทดแทนใหม่” หมายความว่า ราคาของทรัพย์สินซึ่งมีลักษณะและคุณประโยชน์ที่คล้ายคลึงกันที่สามารถนำมาทดแทนใหม่ได้ในสถานการณ์ปัจจุบัน โดยคำนึงถึงราคาตลาดของวัสดุ ค่าแรงงาน ค่าโสหุ้ย ผลกำไรและค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ด้วย

ผู้มีสิทธิได้รับค่าทดแทน หมายความว่า เจ้าของ หรือผู้ครอบครอง หรือผู้ทรงสิทธิอื่นโดยชอบด้วยกฎหมายในที่ดิน โรงเรือน สิ่งปลูกสร้าง ต้นไม้พืชผล หรือทรัพย์สินอื่นที่อยู่ในเขตระบบโครงข่ายพลังงาน ณ วันที่ประกาศกำหนดเขตระบบโครงข่ายพลังงานหรือวันที่ประกาศปรับปรุงระบบโครงข่ายพลังงาน และให้หมายรวมถึงเจ้าของ หรือผู้ครอบครอง หรือผู้ทรงสิทธิอื่นโดยชอบด้วยกฎหมายที่ได้รับผลกระทบจากการประกาศกำหนดเขตระบบโครงข่ายพลังงานซึ่งอยู่นอกเขตระบบโครงข่ายพลังงาน หากมีการโอนกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองหรือสิทธิอื่นในทรัพย์สินดังกล่าวภายหลังวันที่ประกาศกำหนดเขตระบบโครงข่ายพลังงานหรือวันที่ประกาศปรับปรุงระบบโครงข่ายพลังงาน ผู้มีสิทธิได้รับค่าทดแทนให้หมายถึง เจ้าของหรือผู้ครอบครองหรือผู้ทรงสิทธิอื่น ณ วันจ่าย หรือวางเงินค่าทดแทน

“ราคาที่ซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาด (Market Value)” หมายความว่า มูลค่าเป็นตัวเงินซึ่งประมาณว่า เป็นราคาของทรัพย์สินที่ใช้ตกลงซื้อขายกันได้ ระหว่างผู้เต็มใจขายกับผู้เต็มใจซื้อ ณ วันที่ประเมิน ภายใต้เงื่อนไขการซื้อขายปกติที่ผู้ซื้อผู้ขายไม่มีผลประโยชน์เกี่ยวเนื่องกัน โดยได้มีการเสนอขายทรัพย์สินในระยะเวลาพอสมควร และโดยที่ทั้งสองฝ่าย ได้ตกลงซื้อขายด้วยความรอบรู้อย่างรอบคอบและปราศจากภาวะกดดัน

“หลักการการใช้ประโยชน์สูงสุดและดีที่สุด (Highest and Best Use Analysis)” หมายความว่า การพิจารณาถึงศักยภาพของที่ดิน ตลอดจนพิจารณาถึงทางเลือกในการพัฒนาที่ดินที่จะก่อให้เกิดผลตอบแทนที่คุ้มค่าและเกิดประโยชน์สูงสุดในพื้นที่นั้น ๆ

หมวด 1

การกำหนดค่าทดแทน

ข้อ 4 เมื่อได้มีการประกาศกำหนดเขตระบบโครงข่ายพลังงานตามมาตรา 106 แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 แล้ว ให้คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นสำหรับที่ดินเพื่อนำมากำหนดค่าทดแทนที่ดินที่อยู่ในเขตระบบโครงข่ายพลังงาน ให้พิจารณาโดยคำนึงถึง

(1) ราคาที่ซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดของที่ดินในวันประกาศกำหนดเขตระบบโครงข่ายพลังงานตามมาตรา 106 แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550

(2) ราคาประเมินที่ดินของทางราชการที่กำหนดขึ้นเพื่อประโยชน์ในการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง

(3) ราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามประมวลกฎหมายที่ดิน

(4) สภาพและที่ตั้งของที่ดินนั้น ในกรณีที่ระบบโครงข่ายพลังงานใดพาดผ่านพื้นที่มากกว่าหนึ่งจังหวัด และเมื่อพิจารณาจากสภาพความเจริญเติบโตทางด้านเศรษฐกิจของแต่ละจังหวัดที่อยู่ในเขตระบบโครงข่ายพลังงานแล้วเห็นว่า มีความเจริญเติบโตหรือมีศักยภาพในการพัฒนาที่อยู่ในระดับใกล้เคียงกันเป็นพิเศษ คณะกรรมการอาจกำหนดตัวแทนของหน่วยราคาที่ดินเท่ากันทุกจังหวัดโดยใช้อัตราของจังหวัดที่สูงกว่าเป็นเกณฑ์ในการกำหนดค่าทดแทนที่ดินก็ได้

ข้อ 5 ในการกำหนดราคาซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดของที่ดินตาม ข้อ 4 วรรคหนึ่ง (1) ให้คณะกรรมการใช้วิธีการดังต่อไปนี้

(1) วิธีการรายได้ (ตามหลักเกณฑ์ในเอกสารแนบท้ายประกาศ ก) หรือ

(2) วิธีการเปรียบเทียบราคาตลาด (ตามหลักเกณฑ์ในเอกสารแนบท้ายประกาศ ข) หรือ

(3) วิธีการประเมินมูลค่าที่ดินโดยใช้หลักการอ้างอิงจากราคาประเมินของกรมธนารักษ์

ข้อ 6 ในกรณีที่ราคาที่ดินสูงขึ้น เพราะ ทรัพย์สิน โรงเรือน หรือสิ่งปลูกสร้างที่ได้สร้างหรือต่อเติมขึ้น การเพาะปลูก การทำให้ที่ดินเจริญขึ้น หรือการเช่า ที่ได้ทำขึ้นก่อนประกาศกำหนดเขตระบบโครงข่ายพลังงานตามมาตรา 106 แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 โดยอุบายฉ้อฉลเพื่อประสงค์ที่จะได้รับเงินค่าทดแทน หรือทำขึ้นภายหลังการประกาศกำหนดเขตระบบโครงข่ายพลังงานตามมาตรา 106 แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 ห้ามมิให้กำหนดราคาอสังหาริมทรัพย์เบื้องต้นหรือเงินค่าทดแทนสำหรับราคาที่ดินที่สูงขึ้นเพราะทรัพย์สิน โรงเรือน หรือสิ่งปลูกสร้างดังกล่าว

ข้อ 7 ให้กำหนดค่าทดแทนที่ดินที่อยู่ในเขตระบบโครงข่ายพลังงาน จากราคาที่ดินที่กำหนดได้ตามข้อ 4 ตามเหตุและวัตถุประสงค์การใช้ที่ดินของผู้รับใบอนุญาต โดยคณะกรรมการจะต้องคำนึงถึงค่าเสียโอกาสของเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินและข้อจำกัดในปัจจัยการใช้ประโยชน์บนที่ดินแปลงนั้น ๆ และต้นทุนที่เกิดต่อสังคม โดยกำหนดค่าทดแทนตามหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

(1) กรณีที่เจ้าของที่ดิน (กรรมสิทธิ์สมบูรณ์) ไม่สามารถทำประโยชน์ใด ๆ ในที่ดินได้เลย ให้กำหนดค่าทดแทนในอัตราร้อยละของราคาที่กำหนดได้ตามข้อ 4

(2) กรณีที่เจ้าของที่ดิน (กรรมสิทธิ์สมบูรณ์) ถูกจำกัดสิทธิในการทำประโยชน์ลงแต่ยังสามารถทำประโยชน์ในที่ดินได้บ้าง ให้กำหนดค่าทดแทนโดยคิดจากพื้นที่ส่วนที่อยู่ในพื้นที่รอนสิทธิภายใต้หลักการใช้ประโยชน์สูงสุดและดีที่สุด แต่ยังสามารถทำประโยชน์ได้ในช่วงระยะเวลาหนึ่ง

(3) กรณีที่เป็นที่ดินซึ่งมีกรรมสิทธิ์ซึ่งถูกครอบครองโดยผู้เช่า ให้กำหนดค่าทดแทนโดยคิดจากมูลค่าที่ดินสำหรับเจ้าของ หรือผู้ให้เช่าภายหลังที่สัญญาเช่าสิ้นสุดกับมูลค่าสิทธิการเช่าของผู้เช่าตลอดอายุสัญญาเช่าที่เหลืออยู่

(4) ที่ดินอื่น ๆ ที่ผู้ครอบครองไม่มีกรรมสิทธิ์ ให้กำหนดค่าทดแทนจากการถูกจำกัดสิทธิในการทำประโยชน์ตามหลักการใช้ประโยชน์สูงสุดและที่ดีที่สุด โดยคำนวณจำนวนเงินจากราคาที่ดินที่ซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดซึ่งกำหนดตามวิธีการที่กำหนดในข้อ 5

ในการประเมินกำหนดค่าทดแทนตามวรรคหนึ่ง คณะกรรมการอาจตั้งที่ปรึกษาอิสระหรือคณะอนุกรรมการเพื่อกำหนดค่าทดแทนได้ โดยผู้รับใบอนุญาตเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้น

ข้อ 8 การกำหนดค่าทดแทนอาคาร โรงเรือน หรือสิ่งปลูกสร้างอื่นบนที่ดินที่อยู่ในเขตระบบโครงข่ายพลังงาน ทั้งในกรณีระบบโครงข่ายไฟฟ้าและระบบโครงข่ายก๊าซธรรมชาติให้คำนึงถึงองค์ประกอบ ดังนี้

(1) ต้นทุนทดแทนใหม่

(2) ค่าวัสดุเสียหายจากการรื้อถอนอาคาร โรงเรือน และสิ่งปลูกสร้างอื่น ซึ่งรวมถึงค่าเผื่อเหลือเผื่อขาดตามเกณฑ์มาตรฐานทั่วไปงานโยธา

(3) ค่าแรงสำหรับการปลูกสร้างสิ่งปลูกสร้างใหม่ ซึ่งรวมถึงค่าเผื่อเหลือเผื่อขาดตามเกณฑ์มาตรฐานทั่วไปงานโยธา

(4) ค่าดำเนินการ ซึ่งได้แก่ ค่าอำนวยการ ค่าดอกเบี้ย และกำไรของผู้รับเหมา

(5) ค่ารื้อถอน และค่าขนย้าย

(6) ค่าภาษีมูลค่าเพิ่ม สำหรับวัสดุอุปกรณ์ และค่าแรง

(7) ค่าใช้จ่ายอื่น ๆ เช่น ค่าออกแบบ ค่าควบคุมงาน ค่าธรรมเนียมขออนุญาตปลูกสร้าง

เพื่อประโยชน์ในการกำหนดค่าทดแทน ให้สำนักงานจัดทำบัญชีราคากลางอาคาร โรงเรือน และสิ่งปลูกสร้างอื่น และให้เผยแพร่ในระบบเครือข่ายคอมพิวเตอร์ของสำนักงาน โดยให้สำนักงานทำการปรับปรุงบัญชีราคากลางอย่างน้อยทุกสามปี

ข้อ 9 การกำหนดค่าทดแทนต้นไม้หรือพืชผลที่อยู่ในที่ดินที่ประกาศเป็นเขตระบบโครงข่ายพลังงาน ทั้งในกรณีระบบโครงข่ายไฟฟ้าและระบบโครงข่ายก๊าซธรรมชาติ ให้คำนึงถึงองค์ประกอบ ดังนี้

(1) ค่าพันธุ์ ค่าปลูก ค่าปุ๋ย ค่าดูแลรักษา ตลอดจนค่าเสียโอกาสตามหลักวิชาการเกษตร

(2) บัญชีราคาหรือค่าทดแทนของหน่วยราชการอื่น เช่น กรมทางหลวง กรมชลประทาน การทางพิเศษแห่งประเทศไทย เป็นต้น

เพื่อประโยชน์ในการกำหนดค่าทดแทน ให้สำนักงานจัดทำบัญชีราคากลางต้นไม้ และพืชผลและให้เผยแพร่ในระบบเครือข่ายคอมพิวเตอร์ของสำนักงาน โดยให้สำนักงานทำการปรับปรุงบัญชีราคากลางต้นไม้และพืชผลดังกล่าวอย่างน้อยทุกสามปี

ข้อ 10 การกำหนดค่าทดแทนทรัพย์สินอื่นที่อยู่ในเขตระบบโครงข่ายพลังงาน เช่น สัตว์น้ำ บ่อปลา บ่อกุ้ง ให้พิจารณาตามความเสียหายโดยคำนึงถึง

(1) ต้นทุน ค่าใช้จ่าย ค่าดำเนินการ ค่าดูแลรักษา ตลอดจนค่าเสียโอกาส ตามหลักวิชาการ ทั้งนี้เฉพาะความเสียหายที่เกิดขึ้นจริง หรือ

(2) ข้อมูลจากหน่วยราชการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

หมวด 2

การกำหนดค่าทดแทนในกรณีมีการปรับปรุงหรือขยายเขตโครงข่ายพลังงาน

ข้อ 11 ในกรณีที่ผู้รับใบอนุญาตมีความจำเป็นต้องปรับปรุงระบบโครงข่ายพลังงานในเขตโดยมิได้ขยายเขตระบบโครงข่ายพลังงาน ให้ผู้รับใบอนุญาตประกาศปรับปรุงระบบโครงข่ายพลังงาน และให้มีหนังสือแจ้งคณะกรรมการทราบถึงเหตุผลและความจำเป็นที่ต้องทำการปรับปรุงระบบโครงข่ายพลังงาน พร้อมทั้งแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินหรือผู้ทรงสิทธิอื่นทราบด้วย

ให้คณะกรรมการกำหนด หลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข เกี่ยวกับการกำหนดและจ่ายค่าทดแทน ทรัพย์สินแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองหรือผู้ทรงสิทธิอื่นตามที่เห็นสมควรด้วยความเป็นธรรม

ข้อ 12 ในกรณีที่ผู้รับใบอนุญาตมีความจำเป็นต้องปรับปรุงระบบโครงข่ายพลังงานและขยายเขตระบบโครงข่ายพลังงานเพิ่มขึ้นให้ผู้รับใบอนุญาตดำเนินการตามมาตรา 106 แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 เฉพาะส่วนที่ขยายเขตระบบโครงข่ายพลังงาน

การกำหนดค่าทดแทนทรัพย์สินเฉพาะส่วนที่ขยายเขตระบบโครงข่ายพลังงานตามวรรคหนึ่งให้เป็นไปตามประกาศฉบับนี้

หมวด 3

การจ่ายค่าทดแทน

ข้อ 12 เมื่อได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์และราคาในการคำนวณค่าทดแทนตามหมวด 1 หรือหมวด 2 แล้ว ให้สำนักงานมีหนังสือแจ้งให้ผู้รับใบอนุญาตทราบ เพื่อให้ผู้รับใบอนุญาตดำเนินการจ่ายเงินค่าทดแทนให้แก่ผู้มีสิทธิได้รับค่าทดแทนต่อไป

ข้อ 14 ในกรณีที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินหรือผู้ทรงสิทธิอื่น ไม่ยินยอมตกลงในจำนวนเงินค่าทดแทนจะขอรับเงินค่าทดแทนไปก่อนโดยขอสงวนสิทธิอุทธรณ์ไว้ก็ได้ แต่ทั้งนี้การใช้สิทธิอุทธรณ์ต้องอยู่ในระยะเวลาอุทธรณ์

ข้อ 15 ในกรณีที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินหรือผู้ทรงสิทธิอื่นไม่ตกลงและไม่รับเงินค่าทดแทนหรือไม่อาจจ่ายเงินค่าทดแทน หรือไม่อาจหยั่งรู้ถึงผู้มีสิทธิรับเงินค่าทดแทนที่แท้จริงได้ ให้ผู้รับใบอนุญาตนำเงินค่าทดแทนไปฝากไว้กับธนาคาร หรือวางไว้ต่อศาล หรือสำนักงานวางทรัพย์กรมบังคับคดี ตามระเบียบของกรมบังคับคดี และให้รายงานคณะกรรมการทราบ

ประกาศ ณ วันที่ .. เดือน .... พ.ศ. ....

....

ประธานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน

เอกสารแนบท้ายประกาศ ก

หลักเกณฑ์ในการคำนวณมูลค่าตลาดของที่ดินโดยวิธีการรายได้

หลักเกณฑ์ในการคำนวณมูลค่าตลาดของที่ดินโดยวิธีการรายได้อยู่ภายใต้หลักการในการใช้แนวคิดความสัมพันธ์ระหว่างมูลค่ากับอัตราทุน (Capitalization Rate) ในรูปแบบสมการ

มูลค่าที่ดิน หรือ มูลค่าทรัพย์สิน เป็น f ของค่าเช่าสุทธิต่อปี หรือมูลค่าที่ดินหรือมูลค่าทรัพย์สิน

หรือ

$$\text{มูลค่าที่ดิน} = \frac{\text{ค่าเช่าทรัพย์สินสุทธิต่อปี}}{\text{อัตราค่าเช่า (หรืออัตราทุน-Capitalization Rate)}}$$

โดยปัจจัยตัวแปรในการวิเคราะห์ คือ ต้องทราบมูลค่าที่ดิน หรือ มูลค่าทรัพย์สิน และอัตราทุน ดังนั้น ปัจจัยสำคัญที่ผู้ประเมินจะต้องหาข้อมูลสำหรับที่ดินแต่ละแปลงที่จะประเมิน คือ ต้องหาข้อมูลจากการวิจัย หรือหาค่าทางสถิติสำหรับค่าเช่าต่อหน่วย (ต่อไร่ หรือต่อตารางวา) จากที่ดินแปลงนั้น ๆ ซึ่งจะเปลี่ยนแปลงไปตามสภาพตลาด

เอกสารแนบท้ายประกาศ ข

หลักเกณฑ์ในการคำนวณมูลค่าตลาดของที่ดินโดยวิธีการเปรียบเทียบราคาตลาด

หลักเกณฑ์ในการคำนวณมูลค่าตลาดของที่ดินโดยวิธีการเปรียบเทียบราคาตลาดเป็นการวิเคราะห์ค่าตอบแทนจากข้อมูลตลาดที่มีลักษณะพื้นที่ ทำเล สภาพทรัพย์สินที่ใกล้เคียงกับทรัพย์สินของโครงการ ซึ่งผู้ประเมินต้องปรับปัจจัยความไม่เหมือนระหว่างข้อมูลที่นำมาเปรียบเทียบกับตัวทรัพย์สินของโครงการโดยดำเนินการตามขั้นตอนดังต่อไปนี้

<table>
<tr><td colspan="2">1. รวบรวมข้อราคาซื้อขายที่ดิน หรือราคาเสนอขายที่ดินในช่วงเวลาที่ผ่านมาในบริเวณใกล้เคียงจากคู่เทียบจากตลาด</td></tr>
<tr><td colspan="2">2. ปรับมูลค่าโดยคำถึงปัจจัยภายนอกและปัจจัยภายในได้แก่</td></tr>
<tr><td>ปัจจัยภายนอก
การต่อรอง
สภาพตลาด
กรรมสิทธิ์
การชำระเงิน</td><td>ทำเล
ขนาดพื้นที่
รูปร่างที่ดิน
ทางเข้าออก
สิ่งอำนวยคำวามสะดวก
สภาพแวดล้อม
ข้อกฎหมาย</td></tr>
</table>