

บันทึก

เรื่อง ผู้รับสัมปทานตามพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. ๒๕๑๔ ต้องขออนุญาต
เป็นผู้ค้าน้ำมันตามพระราชบัญญัติน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. ๒๕๒๑ หรือไม่

กระทรวงอุตสาหกรรมได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ อก.๐๓๐๓/๘๘๙ ลงวันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๕ ถึงเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า Union Oil Company of Thailand ซึ่งเป็นผู้รับสัมปทานตามพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. ๒๕๑๔ จะต้องขออนุญาตเป็นผู้ค้าน้ำมันตามมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. ๒๕๒๑ หรือไม่ โดยในเรื่องนี้ได้มีความเห็นแตกต่างเป็นสองฝ่าย คือ ฝ่ายแรก คณะกรรมการปิโตรเลียมมีความเห็นว่า แม้มาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติน้ำมันเชื้อเพลิงฯ จะบัญญัติให้ผู้ค้าน้ำมันต้องขออนุญาตเป็นผู้ค้าน้ำมันก็ตาม แต่หลักการและเหตุผลในการตราพระราชบัญญัติน้ำมันเชื้อเพลิงฯ ก็เพื่อควบคุมผู้ค้าน้ำมันให้มีน้ำมันสำรองเพียงพอ ดังนั้นจึงน่าจะใช้บังคับแก่ผู้ประกอบการค้าน้ำมันเป็นธุรกิจของตนเท่านั้น ไม่ควรรวมถึงกรณีของผู้รับสัมปทานปิโตรเลียมซึ่งมีพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. ๒๕๑๔ เป็นกฎหมายพิเศษที่ควบคุมการประกอบกิจการของผู้รับสัมปทานในการสำรวจและผลิตปิโตรเลียม กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการเก็บรักษาและขนส่งปิโตรเลียมที่ผู้รับสัมปทานผลิตได้ไว้ในมาตรา ๕๔ และการขายหรือจำหน่ายปิโตรเลียมดังกล่าวไว้ในมาตรา ๕๖ ให้อำนาจให้ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติน้ำมันเชื้อเพลิงฯ ไม่ ฉะนั้น ผู้รับสัมปทานตามพระราชบัญญัติปิโตรเลียมฯ จึงไม่ต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติน้ำมันเชื้อเพลิงฯ เพราะหากจะให้ผู้รับสัมปทานตามพระราชบัญญัติปิโตรเลียมฯ ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติน้ำมันเชื้อเพลิงฯ ในเรื่องดังกล่าวด้วย ก็จะมีปัญหาอื่น ๆ ตามมาอีก เช่น ปัญหาการที่จะต้องสร้างสถานที่เก็บสำรองตามพระราชบัญญัติน้ำมันเชื้อเพลิงฯ และปัญหาเรื่องการขนส่งตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทยฯ เป็นต้น ส่วนฝ่ายที่สอง กระทรวงพาณิชย์มีความเห็นว่า กิจการของผู้รับสัมปทานตามพระราชบัญญัติปิโตรเลียมฯ เป็นกิจการค้าน้ำมันเชื้อเพลิงโดยตรง เพราะเป็นการได้น้ำมันเชื้อเพลิงมาไม่ว่าด้วยประการใดเพื่อจำหน่าย และเป็นการผลิตน้ำมันเชื้อเพลิงจากน้ำมันปิโตรเลียมดิบหรือจากสิ่งอื่นด้วย ผู้รับสัมปทานปิโตรเลียมรายนี้จึงมีฐานะเป็น "ผู้ค้าน้ำมัน" ตามพระราชบัญญัติน้ำมันเชื้อเพลิงฯ มาตรา ๔ ซึ่งถ้าทำการค้าน้ำมันแต่ละชนิดหรือรวมกันทุกชนิดปีละตั้งแต่หนึ่งแสนเมตริกตันขึ้นไปแล้ว จะต้องขอรับใบอนุญาตตามมาตรา ๖ เพราะพระราชบัญญัติน้ำมันเชื้อเพลิงฯ มิได้มีบทบัญญัติยกเว้นกรณีของผู้รับสัมปทานตามพระราชบัญญัติปิโตรเลียมฯ ไว้แต่ประการใด

กระทรวงอุตสาหกรรมพิจารณาเรื่องนี้แล้วเห็นด้วยกับความเห็นของคณะกรรมการปิโตรเลียมแต่เนื่องจากเรื่องดังกล่าวเป็นปัญหาข้อกฎหมาย หากปฏิบัติไม่ถูกต้องอาจจะก่อให้เกิดผลเสียหายแก่รัฐและประชาชนผู้เกี่ยวข้อง จึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกา

พิจารณาวินิจฉัยปัญหาดังกล่าวด้วย

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวประกอบกับข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงพาณิชย์ (กรมทะเบียนการค้า) ผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรม (กรมทรัพยากรธรณี) และผู้แทนการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยแล้ว มีความเห็นว่า ถ้าพิจารณาคำนียาม “น้ำมันเชื้อเพลิง” และ “ผู้ค้าน้ำมัน” ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๔^๑ แห่งพระราชบัญญัติน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. ๒๕๒๑ แต่เพียงอย่างเดียวแล้ว ก็อาจมีความเห็นไปได้ว่า ถ้าผู้รับสัมปทานตามพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. ๒๕๑๔ จะจำหน่ายปิโตรเลียมที่ตนผลิตได้จะต้องขออนุญาตเป็น “ผู้ค้าน้ำมัน”ตามพระราชบัญญัติน้ำมันเชื้อเพลิงฯ ด้วย เพราะคำว่า “ผู้ค้าน้ำมัน” หมายความว่า “ผู้กระทำการค้าน้ำมันเชื้อเพลิงโดย...ได้มาไม่ว่าด้วยประการใด...” อันอาจหมายความว่ารวมถึงผู้ซึ่งได้น้ำมันปิโตรเลียมดิบจากการผลิตปิโตรเลียมด้วย แต่เมื่อพิจารณาเหตุผลในการตราพระราชบัญญัติปิโตรเลียมฯ และพระราชบัญญัติน้ำมันเชื้อเพลิงฯ แล้ว จะเห็นได้ว่า กฎหมายสองฉบับนี้มีวัตถุประสงค์แตกต่างกัน กล่าวคือ พระราชบัญญัติปิโตรเลียมฯ มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมให้มีการสำรวจและผลิตปิโตรเลียมภายใต้การควบคุมที่เหมาะสม^๒ ส่วนพระราชบัญญัติน้ำมันเชื้อเพลิงฯ มีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมผู้ประกอบการธุรกิจค้าน้ำมันซึ่งทำการจำหน่ายน้ำมันเชื้อเพลิง^๓ คือ เป็นการควบคุมกิจการเกี่ยวกับน้ำมันปิโตรเลียมในขั้นตอนต่างกัน

^๑ มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

“น้ำมันเชื้อเพลิง” หมายความว่า น้ำมันปิโตรเลียมดิบ น้ำมันเบนซิน น้ำมันเชื้อเพลิงสำหรับเครื่องบิน น้ำมันก๊าด น้ำมันดีเซล น้ำมันเตา น้ำมันหล่อลื่น และผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียมอื่นที่ใช้เป็นเชื้อเพลิงหรือเป็นสิ่งหล่อลื่น กับทั้งให้รวมถึงน้ำมันหรือสิ่งอื่นที่ใช้เป็นเชื้อเพลิงหรือเป็นสิ่งหล่อลื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

“ผู้ค้าน้ำมัน” หมายความว่า ผู้กระทำการค้าน้ำมันเชื้อเพลิงโดยซื้อ โดยสั่ง หรือนำเข้ามาในราชอาณาจักร หรือได้มาไม่ว่าด้วยประการใด เพื่อจำหน่าย และให้หมายความรวมถึงผู้กลั่นหรือผลิตน้ำมันเชื้อเพลิงจากน้ำมันปิโตรเลียมดิบหรือจากสิ่งอื่นด้วย

ฯลฯ

ฯลฯ

^๒ หมายเหตุ : เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ เนื่องจากรัฐบาลมีนโยบายที่จะส่งเสริมให้มีการสำรวจและผลิตปิโตรเลียมภายใต้มาตรการควบคุมที่เหมาะสมเพื่ออำนวยประโยชน์ให้แก่รัฐ ผู้ประกอบการปิโตรเลียมและประชาชน แต่ขณะนี่ยังไม่มีกฎหมายว่าด้วยการนี้โดยเฉพาะ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

^๓ หมายเหตุ : เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ เนื่องจากพระราชบัญญัติน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. ๒๕๐๙ มิได้ควบคุมผู้ค้าน้ำมันซึ่งทำการค้าน้ำมันเชื้อเพลิงแต่ละชนิดหรือหลายชนิดรวมกันมีปริมาณต่ำกว่าปีละหนึ่งแสนเมตริกตัน ทำให้กระทรวงพาณิชย์ไม่สามารถควบคุมและดำเนินคดีแก่ผู้ค้าน้ำมันดังกล่าวในกรณีที่ขายหรือผลิตน้ำมันเชื้อเพลิงต่ำกว่าคุณภาพที่กำหนดไว้ได้ นอกจากนั้นพระราชบัญญัติน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. ๒๕๐๙ ยังมีบทบัญญัติหลายประการที่ไม่เหมาะสมกับภาวะการณ์ของประเทศในปัจจุบันในการควบคุมการสำรองน้ำมันเชื้อเพลิงและการจำหน่ายน้ำมันเชื้อเพลิง เพื่อแก้ไขและป้องกันการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง และเพื่อให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจเก็บตัวอย่างน้ำมันเชื้อเพลิงมาตรวจสอบคุณภาพ หรือสั่ง

กล่าวคือ พระราชบัญญัติปิโตรเลียมฯ ซึ่งมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมเป็นผู้รักษาการ มีเจตนารมณ์มุ่งไปในทางส่งเสริมให้มีการสำรวจและผลิตปิโตรเลียมเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ผู้ประกอบการปิโตรเลียม แต่พระราชบัญญัติน้ำมันเชื้อเพลิงฯ ซึ่งมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์เป็นผู้รักษาการนั้น มุ่งไปในเรื่องการประกอบธุรกิจค้าน้ำมันเชื้อเพลิงโดยตรง คือ การควบคุมผู้ค้าน้ำมัน ควบคุมการสำรองน้ำมัน และควบคุมคุณภาพน้ำมัน มิได้เกี่ยวกับกิจการของผู้สำรวจและผลิตปิโตรเลียมแต่อย่างใดเลย ดังนั้น คำว่า “ปิโตรเลียม”^๔ ตามพระราชบัญญัติปิโตรเลียมฯ ซึ่งกล่าวเน้นถึงลักษณะของ “ปิโตรเลียม” ว่าเป็นสิ่งที่ขุดเจาะได้จากธรรมชาติ มิใช่เป็นน้ำมันเชื้อเพลิงชนิดสำเร็จรูปที่ได้จากการแปรสภาพจากน้ำมันดิบเป็นส่วนใหญ่ จึงมีความหมายต่างจากคำว่า “น้ำมันเชื้อเพลิง” ตามพระราชบัญญัติน้ำมันเชื้อเพลิงฯ เป็นอย่างมาก โดยเหตุนี้ ตามพระราชบัญญัติปิโตรเลียมฯ ในส่วนที่เกี่ยวกับการผลิตปิโตรเลียม ซึ่งได้แก่ การดำเนินการใด ๆ เพื่อนำปิโตรเลียมขึ้นมาจากแหล่งสะสมตามธรรมชาติ หากผู้รับสัมปทานจะขายและจำหน่ายปิโตรเลียมซึ่งเป็นผลิตผลที่ตนได้มาโดยตรงจากธรรมชาตินั้น ผู้รับสัมปทานดังกล่าวก็มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติในหมวด ๕ “การขายและจำหน่ายปิโตรเลียม” บทบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวกับการขายและจำหน่ายปิโตรเลียมในพระราชบัญญัติปิโตรเลียมฯ จึงเป็นบทบัญญัติพิเศษต่างหากจากบทบัญญัติเกี่ยวกับการที่ผู้ประกอบการค้าน้ำมันจะขายและจำหน่ายน้ำมันเชื้อเพลิงตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติน้ำมันเชื้อเพลิงฯ ส่วนปัญหาที่ว่า คำนิยาม “ผู้ค้าน้ำมัน” ตามพระราชบัญญัติน้ำมันเชื้อเพลิงฯ หมายความว่า “ผู้กระทำการค้าน้ำมันโดยซื้อ โดยส่ง หรือนำเข้ามาในราชอาณาจักร หรือได้มาไม่ว่าด้วยประการใด เพื่อจำหน่าย ฯลฯ” และคำว่า “น้ำมันเชื้อเพลิง” หมายความว่า “น้ำมันปิโตรเลียมดิบ...” ด้วย จะทำให้พระราชบัญญัติน้ำมันเชื้อเพลิงฯ ใช้บังคับไปถึงผู้รับสัมปทานตามพระราชบัญญัติปิโตรเลียมฯ หรือไม่ นั้น ในข้อนี้เห็นว่า โดยที่วัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติทั้งสองแตกต่างกัน และพระราชบัญญัติปิโตรเลียมฯ ได้มีบทบัญญัติว่าด้วยการขายและจำหน่ายปิโตรเลียมไว้สมบูรณ์อยู่ในตัวแล้ว ดังนั้น คำว่า “การได้มาไม่ว่าด้วยประการใด ๆ” ตามพระราชบัญญัติน้ำมันเชื้อเพลิงฯ จึงต้องถือว่าเป็นการได้มาโดยทางอื่นอันมิใช่การได้มาจากการผลิตปิโตรเลียมตามสัมปทานที่ได้รับตามพระราชบัญญัติปิโตรเลียมฯ ซึ่งมีบทบัญญัติไว้เป็นพิเศษในเรื่องการขายและจำหน่ายอยู่แล้ว ฉะนั้น ผู้รับสัมปทานตามพระราชบัญญัติปิโตรเลียมฯ จึงไม่เป็นผู้ค้าน้ำมันตามพระราชบัญญัติน้ำมันเชื้อเพลิงฯ

ให้ผู้ค้าน้ำมันตรวจสอบปริมาณของน้ำมันเชื้อเพลิงได้ อันจะเป็นผลต่อความมั่นคงและความปลอดภัยของประเทศ สมควรปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยน้ำมันเชื้อเพลิงเสียใหม่ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้ขึ้น

“มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

“ฯลฯ

“ฯลฯ

“ปิโตรเลียม” หมายความว่า น้ำมันดิบ ก๊าซธรรมชาติ ก๊าซธรรมชาติเหลว สารพลอยได้และสารประกอบไฮโดรคาร์บอนอื่น ๆ ที่เกิดขึ้นโดยธรรมชาติและอยู่ในสภาพอิสระไม่ว่าจะมีลักษณะเป็นของแข็งหรือหนืด ของเหลว หรือก๊าซ และให้หมายความรวมถึงบรรดาไฮโดรคาร์บอนหนักที่อาจนำขึ้นมาจากแหล่งโดยตรง โดยใช้ความร้อนหรือกรรมวิธีทางเคมี แต่ไม่หมายความรวมถึงถ่านหิน หินน้ำมันหรือหินอื่นที่สามารถนำมากลั่นเพื่อแยกเอาก๊าซน้ำมันด้วยการใช้ความร้อนหรือกรรมวิธีทางเคมี

ด้วยเหตุผลดังที่กล่าวมาแล้ว คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย
คณะที่ ๓) จึงเห็นว่า ผู้รับสัมปทานตามพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. ๒๕๑๔ อาจขายและ
จำหน่ายปิโตรเลียมที่ผลิตได้โดยไม่ต้องขออนุญาตเป็นผู้ค้าน้ำมันตามมาตรา ๖^๔ แห่ง
พระราชบัญญัติน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. ๒๕๒๑

(ลงชื่อ) อมร จันทรสุมบูรณ์
(นายอมร จันทรสุมบูรณ์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
มีนาคม ๒๕๒๕

^๔ มาตรา ๖ ผู้ใดจะเป็นผู้ค้าน้ำมันมีปริมาณการค้าแต่ละชนิดหรือรวมกันทุกชนิดปีละตั้งแต่
หนึ่งแสนเมตริกตันขึ้นไปต้องได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรี

การขออนุญาตและการออกใบอนุญาตให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดใน
กฎกระทรวง ในการนี้รัฐมนตรีจะกำหนดเงื่อนไขในการออกใบอนุญาตด้วยก็ได้.