

บันทึก

เรื่อง การร่วมทุนของการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยในโครงการ
ท่อส่งก๊าซธรรมชาติ TTM และโครงการโรงแยกก๊าซธรรมชาติ
กับบริษัทเปโตรนาสของประเทศมาเลเซีย

การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย มีหนังสือ ที่ ๓๑๐/๐๐/๗๓ ลงวันที่ ๑๙ มีนาคมน ๒๕๔๑ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ตามที่ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ บังคับแก่การให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ นั้น การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย (ปตท.) ในฐานะผู้รับผิดชอบดูแลการจัดหาก๊าซธรรมชาติทั้งภายในและภายนอกประเทศเพื่อนำมาใช้ประโยชน์และเสริมความมั่นคงด้านการจัดหาพลังงานให้กับประเทศไทย ได้ลงนามใน Heads of Agreement (HOA) กับบริษัท PETROLIAM NASIONAL BERHAD (เปโตรนาส) ซึ่งเป็นบริษัทน้ำมันแห่งชาติของประเทศมาเลเซียเมื่อวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๔๐ โดยตกลงจะทำการซื้อก๊าซฯ จากพื้นที่พัฒนาร่วมไทย-มาเลเซีย (Malaysia-Thailand Joint Development Area หรือ JDA) ฝ่ายละ ๕๐ : ๕๐ เพื่อนำกลับไปใช้ประโยชน์ในประเทศของตน และทั้งสองฝ่ายตกลงที่จะร่วมศึกษาความเป็นไปได้ในการร่วมทุนในโครงการท่อส่งก๊าซฯ Trans-Thailand-Malaysia (TTM) เพื่อขนส่งก๊าซฯ ของ ปตท. และเปโตรนาสจากพื้นที่พัฒนาร่วมไปยังระบบท่อก๊าซฯ ในทะเลของ ปตท. และไปยังระบบท่อก๊าซฯ บนบกของเปโตรนาสในทางตอนเหนือของมาเลเซีย ตามลำดับ รวมทั้งโครงการใช้ประโยชน์ก๊าซฯ JDA บางส่วนทางภาคใต้ตอนล่างของประเทศไทย และทางตอนเหนือของประเทศมาเลเซีย เช่น โครงการโรงแยกก๊าซฯ โครงการจำหน่ายก๊าซฯ ฯลฯ ทั้งนี้ ปตท. เห็นว่า โครงการดังกล่าวจะเป็นจุดเริ่มต้นของการพัฒนาตลาดการใช้ก๊าซฯ และนำความเจริญมาสู่ภาคใต้ของประเทศไทย ซึ่งบัดนี้การเจรจาซื้อขายก๊าซฯ ระหว่างกลุ่มผู้ซื้อได้แก่ ปตท. และเปโตรนาส และกลุ่มผู้ขายก๊าซฯ ในแปลง A๑๘ และ B๑๗/C๑๙ ได้บรรลุข้อตกลงแล้ว ดังนั้น ปตท. และเปโตรนาสจึงพิจารณาเห็นสมควรเร่งดำเนินการในโครงการร่วมทุนท่อส่งก๊าซฯ TTM และโครงการโรงแยกก๊าซฯ เป็นลำดับแรกโดย ปตท. จะถือหุ้นอยู่ในสัดส่วนร้อยละ ๕๐ และเปโตรนาสถือหุ้นในสัดส่วนร้อยละ ๕๐ ซึ่งจากการศึกษาความเป็นไปได้เบื้องต้นได้ประมาณการวงเงินลงทุนของโครงการร่วมทุนดังกล่าวไว้ ๘๒๕ ล้านบาท

จากข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้น ปตท. จึงขอหารือประเด็นเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ ว่าการที่ ปตท. จะเข้าร่วมทุนกับเปโตรนาสในโครงการท่อส่งก๊าซฯ TTM และโครงการโรงแยกก๊าซฯ ข้างต้น ซึ่งอาจถือได้ว่าเป็นโครงการร่วมทุนระหว่างรัฐต่อรัฐนั้นจะเข้าข่ายต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕

หรือไม่ อย่างไร รวมทั้งขอรับความอนุเคราะห์ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับแนวทางที่จะทำให้การร่วมทุนในโครงการข้างต้นนั้นดำเนินการได้โดยเร็วเพื่อให้โครงการเสร็จสมบูรณ์ทันรับก๊าซฯ JDA ได้ในต้นปี พ.ศ.๒๕๔๔ นี้

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะพิเศษ) ได้พิจารณาข้อหารือดังกล่าวโดยได้ฟังคำชี้แจงจากผู้แทน ปตท. ผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรม (กรมทรัพยากรธรณี) และผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติม ดังนี้

ข้อตกลงหลัก (Heads of Agreement) ที่ ปตท.ได้ลงนามกับเปโตรนาสเมื่อวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๔๐ เป็นข้อตกลงเพื่อวางกรอบอย่างกว้างๆ เกี่ยวกับการซื้อก๊าซฯ JDA เช่น ปริมาณซื้อขายและราคา ตลอดจนการศึกษาความเป็นไปได้ของการดำเนินโครงการท่อส่งก๊าซฯ TTM และการใช้ประโยชน์อื่น ๆ จากก๊าซฯ เช่น การสร้างโรงแยกก๊าซฯ ทั้งนี้ โดยต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี สำหรับขั้นตอนต่อไปคือการทำสัญญาซื้อขายก๊าซฯ JDA (GasSale Agreement - Heads of Agreement) และการร่วมทุนเพื่อดำเนินโครงการท่อส่งก๊าซฯ TTM และโครงการโรงแยกก๊าซฯ ซึ่งขณะนี้คณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบในหลักการแล้ว เมื่อวันที่ ๗ เมษายน ๒๕๔๑ ว่าในส่วนของการร่วมทุนระหว่าง ปตท.และเปโตรนาสในทั้งสองโครงการดังกล่าวให้ถือเป็นโครงการความร่วมมือระหว่างรัฐต่อรัฐ และมอบหมายให้ ปตท.เป็นผู้แทนของรัฐบาลไทยร่วมทุนกับเปโตรนาสผู้แทนของรัฐบาลมาเลเซียในการดำเนินโครงการ

อนึ่ง เปโตรนาสเป็นบริษัทที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยบริษัทของประเทศมาเลเซีย โดยรัฐบาลมาเลเซียถือหุ้นร้อยละ ๑๐๐ และมีเอกสิทธิ์และอำนาจในการเป็นเจ้าของทรัพยากรปิโตรเลียมและการให้สัมปทานตลอดจนการวางท่อเพื่อขนส่งปิโตรเลียมตามกฎหมายว่าด้วยการพัฒนาปิโตรเลียมของประเทศมาเลเซีย

สำหรับโครงการร่วมทุนระหว่าง ปตท.กับเปโตรนาสนั้นมีรายละเอียดพอสรุปได้ดังนี้

๑. โครงการท่อส่งก๊าซฯ TTM

โครงการดังกล่าวจะประกอบด้วยการวางท่อส่งก๊าซฯ ในพื้นที่พัฒนาร่วมประเทศไทย และประเทศมาเลเซีย รวมระยะทางทั้งสิ้นประมาณ ๔๐๐ กิโลเมตร ซึ่งแบ่งตามการขนส่งก๊าซฯ ได้ดังนี้

(๑) การวางท่อเชื่อมแหล่งก๊าซฯ ในแปลง A๑๘ กับระบบท่อก๊าซฯ ในทะเลของ ปตท.ในแปลง B๑๗ เป็นระยะทาง ๕๐ กิโลเมตร เพื่อขนส่งก๊าซของ ปตท.เข้าสู่ระบบท่อก๊าซฯ ในทะเลของ ปตท.เพื่อนำก๊าซฯขึ้นฝั่งที่จังหวัดระยอง

(๒) การวางท่อเชื่อมแหล่งก๊าซฯ ในแปลง A๑๘ กับระบบท่อก๊าซฯ บนบกของเปโตรนาสทางตอนเหนือของมาเลเซีย โดยท่อก๊าซฯดังกล่าวจะขึ้นฝั่งที่จังหวัดสงขลา และออกจากชายแดนประเทศไทยที่อำเภอสะเดา ไปเชื่อมโยงกับระบบท่อก๊าซฯ PGU III ของเปโตรนาสในรัฐ Perlis เป็นท่อส่งก๊าซฯในทะเลระยะทาง ๒๕๕ กิโลเมตร ท่อส่งก๊าซฯบนบกในประเทศไทย

๘๖ กิโลเมตร และท่อส่งก๊าซฯบนบกในประเทศมาเลเซีย ๙ กิโลเมตร รวมเป็นระยะทางทั้งสิ้น ๓๕๐ กิโลเมตร ระบบท่อนี้นอกจากจะใช้ขนส่งก๊าซฯ ของเปโตรนาสไปยังประเทศมาเลเซียแล้วยังขนส่งก๊าซฯของ ปตท.มาพัฒนาใช้ประโยชน์ในภาคใต้ตอนล่างของไทยด้วย

๒. โครงการโรงแยกก๊าซฯ

โครงการโรงแยกก๊าซฯ จะตั้งอยู่บริเวณอำเภोजะนะ จังหวัดสงขลา ซึ่งเป็นจุดขึ้นฝั่งของท่อส่งก๊าซฯ TTM เพื่อสร้างมูลค่าเพิ่มให้ก๊าซฯ จากพื้นที่พัฒนาร่วม โดยจะทำการแยกผลิตภัณฑ์ก๊าซปิโตรเลียมเหลว (LPG) และก๊าซธรรมชาติเหลว (NGL) ออกจากก๊าซธรรมชาติ ซึ่งในระยะแรกจะทำการติดตั้งโรงแยกก๊าซฯ หน่วยที่ ๑ มีกำลังการรับก๊าซฯ ประมาณ ๔๒๕ ล้านลูกบาศก์ฟุต/วันในปี พ.ศ.๒๕๔๔ และคาดว่าจะขยายการติดตั้งโรงแยกก๊าซฯ หน่วยที่ ๒ ในขนาดเดียวกันในปี พ.ศ.๒๕๔๗-๒๕๔๘ ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับปริมาณการผลิตก๊าซฯจากพื้นที่พัฒนาร่วมในอนาคต

โครงการร่วมทุนระหว่าง ปตท. และ เปโตรนาสดังกล่าวจะเป็นการลงทุนร่วมกันทั้งหมดในทุกชั้นตอนของทั้งสองโครงการในสัดส่วน ๕๐:๕๐

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะพิเศษ) ได้พิจารณาข้อหารือประกอบกับข้อเท็จจริงดังกล่าวแล้วมีความเห็นว่า การร่วมทุนของ ปตท.ในโครงการท่อส่งก๊าซฯ TTM และโครงการโรงแยกก๊าซฯ จะต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐฯ หรือไม่นั้น ในเบื้องต้นสมควรพิจารณาว่าโครงการดังกล่าวเป็นกิจการของรัฐตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐฯ หรือไม่ ซึ่งในประเด็นนี้ เห็นว่า ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ.๒๕๓๕ ประกอบกับพระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ.๒๕๒๑ การดำเนินระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อเป็นกิจการที่ ปตท.มีอำนาจกระทำและโดยลักษณะต้องใช้อำนาจของรัฐในการดำเนินการด้วย จึงเป็น “กิจการของรัฐ” ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐฯ ทั้งนี้ตามที่กรรมการร่างกฎหมาย คณะพิเศษ ได้เคยวินิจฉัยให้ความเห็นในเรื่องเสรีที่ ๘๘/๒๕๔๑ เรื่อง การร่วมทุนของการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยในโครงการท่อขนส่งน้ำมันภาคตะวันออกเฉียงเหนือและโครงการท่อขนส่งน้ำมันภาคเหนือดังนั้น โครงการท่อส่งก๊าซฯ TTM จึงเป็นกิจการของรัฐตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ.๒๕๓๕ แต่อย่างไรก็ตาม ยังมีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่า การให้เปโตรนาสเข้าร่วมทุนกับ ปตท.เป็นการให้ “เอกชน” เข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐหรือไม่ ซึ่งกรรมการร่างกฎหมาย คณะพิเศษ เห็นว่า แม้ว่าเปโตรนาสจะได้จัดตั้งขึ้นในรูปบริษัท แต่ข้อเท็จจริงปรากฏว่าเปโตรนาสเป็นบริษัทน้ำมันแห่งชาติที่รัฐบาลมาเลเซียถือหุ้นร้อยละ ๑๐๐ และเป็นองค์กรที่ได้รับเอกสิทธิ์และอำนาจแทนรัฐบาลมาเลเซียในการเป็นเจ้าของและจัดการทรัพยากรปิโตรเลียม^๑ ประกอบกับคณะรัฐมนตรีได้มีมติให้โครงการท่อส่งก๊าซ TTM และโครงการโรงแยกก๊าซฯ ที่

^๑ Petroleum Development Act, ๑๙๗๔ ของประเทศมาเลเซีย

ปตท.และเปโตรนาสลงทุนร่วมกันเป็นโครงการความร่วมมือระหว่างรัฐต่อรัฐ เปโตรนาสจึงมิใช่ “เอกชน” ตามนัยแห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐฯ ดังนั้น การร่วมทุนของ ปตท.กับเปโตรนาสในโครงการท่อส่งก๊าซฯ จึงไม่อยู่ในบังคับแห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ส่วนโครงการแยกก๊าซฯ นั้น กรรมการร่างกฎหมาย คณะพิเศษ เห็นว่า โดยที่ไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายใดบัญญัติให้การดำเนินการโรงแยกก๊าซฯ เป็นอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐหน่วยงานใดไว้โดยเฉพาะ และกิจการดังกล่าวไม่เป็นกิจการที่ต้องใช้ทรัพยากรธรรมชาติหรือทรัพย์สินของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่นของรัฐ ฯลฯ

ดังนั้น โครงการโรงแยกก๊าซฯ จึงมิใช่ “กิจการของรัฐ”^๒ ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐฯ กรณีจึงไม่อยู่ในบังคับแห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวเช่นเดียวกัน ด้วยเหตุผลดังกล่าว กรรมการร่างกฎหมาย คณะพิเศษ จึงเห็นว่าการดำเนินโครงการทั้งสองโครงการไม่อยู่ในบังคับของพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐพ.ศ.๒๕๓๕

(ลงชื่อ) อักษราทร จุฬารัตน

(นายอักษราทร จุฬารัตน)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พฤษภาคม ๒๕๕๑

^๒ มาตรา ๕ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“กิจการของรัฐ” หมายความว่า กิจการที่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจหน่วยงานอื่นของรัฐ หรือราชการส่วนท้องถิ่นหน่วยใดหน่วยหนึ่งหรือหลายหน่วยรวมกันซึ่งมีอำนาจหน้าที่ต้องทำตามกฎหมายหรือ กิจการที่จะต้องใช้ทรัพยากรธรรมชาติหรือทรัพย์สินของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่นของรัฐ หรือ ราชการส่วนท้องถิ่นหน่วยใดหน่วยหนึ่งหรือหลายหน่วยรวมกัน

ฯลฯ

ฯลฯ