

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง การให้เอกชนเข้าประกอบกิจการในพื้นที่ท่าอากาศยานสากลกรุงเทพ แห่งที่ ๒
(กรณีการตั้งคลังน้ำมันเชื้อเพลิงอากาศยานนอกพื้นที่ท่าอากาศยาน)

กระทรวงการคลัง ได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ กค ๐๒๐๙.๑/๒๕๓๘๙ ลงวันที่ ๒๖ ตุลาคม ๒๕๔๓ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ตามที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีหนังสือแจ้งความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา(คณะพิเศษ) เรื่อง การให้เอกชนเข้าประกอบกิจการในพื้นที่ท่าอากาศยานสากลกรุงเทพ แห่งที่ ๒ ว่า การดำเนินกิจกรรมอาคารคลังสินค้า ครุภัณฑ์ และบริการภาคพื้นดิน ระบบเติมเชื้อเพลิงอากาศยาน (ในส่วนของคลังเก็บน้ำมันอากาศยาน) ที่จะดำเนินการในท่าอากาศยานสากลกรุงเทพ แห่งที่ ๒ เป็นกิจการที่อยู่ในข่ายต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ นั้น กระทรวงการคลังได้รับการหารือจากบริษัทการบินไทย จำกัด (มหาชน) โดยมีความเห็นเกี่ยวกับผลการพิจารณาวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า

๑. ปัจจุบันบริษัทการบินไทยฯ ได้ดำเนินกิจกรรมในบริเวณท่าอากาศยานดอนเมืองอยู่หลายกิจกรรม โดยมีกิจกรรมหลัก ได้แก่ การบริการคลังสินค้า ครุภัณฑ์ การบริการลานจอด และกิจกรรมภายใต้บริษัทร่วมทุนที่บริษัทการบินไทยฯ ถือหุ้น ได้แก่ กิจกรรมคลังน้ำมันเชื้อเพลิงอากาศยาน รวมทั้งระบบเติมน้ำมันเชื้อเพลิงอากาศยาน โดยในอนาคตบริษัทการบินไทยฯ มีแผนการลงทุนเกี่ยวกับธุรกิจดังกล่าวในท่าอากาศยานสากลกรุงเทพ แห่งที่ ๒ แต่เนื่องจากความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ว่า กิจกรรมหลัก ๔ กิจกรรม คือ คลังสินค้า ครุภัณฑ์ และบริการภาคพื้นดิน และระบบเติมเชื้อเพลิงอากาศยาน (ในส่วนของคลังเก็บน้ำมันอากาศยาน) เป็นกิจการของรัฐ ทำให้มีผลกระทบต่อแผนประกอบธุรกิจและแผนการลงทุนของบริษัทการบินไทยฯ ประกอบกับบริษัทการบินไทยฯ เห็นว่า ถึงแม้ว่าบริษัทท่าอากาศยานสากลกรุงเทพแห่งใหม่ จำกัด(บทม.) ถูกจัดตั้งขึ้นโดยอาศัยอำนาจหน้าที่ของการท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย (ทอท.) ตามมาตรา ๘(๑๐) ทวิ แห่งพระราชบัญญัติการท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๒ แต่ บทม. มิได้จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายจัดตั้งเฉพาะหรือมีกฎหมายเฉพาะที่กำหนดอำนาจหน้าที่ของ บทม. ดังนั้น กิจกรรมของ บทม. ที่รับโอนมาจาก ทอท. จึงไม่ควรรวมอยู่ในความหมายของคำว่า “กิจการของรัฐ” ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕

๒. ตามมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติการท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย พ.ศ.

ส่งพร้อมหนังสือ ด่วนมาก ที่ นร ๐๖๐๑/๐๒๓๘ ลงวันที่ ๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๔ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

๒๕๒๒ กำหนดให้ ทอท. มีอำนาจดำเนินกิจการท่าอากาศยานในเขตสนามบิน ซึ่งลักษณะของการดำเนินกิจกรรมท่าอากาศยานโดยทั่วไป กิจกรรมหลักบางประเภทไม่สมควรกำหนดอยู่ภายในเขตท่าอากาศยาน ทั้งนี้ เพื่อความปลอดภัยของท่าอากาศยานเอง โดยเฉพาะคลังเก็บน้ำมันอากาศยาน ซึ่งควรอยู่ภายนอกท่าอากาศยานและดำเนินการต่อท่อเข้าไปภายในท่าอากาศยาน ดังนั้น จึงเห็นว่า กิจกรรมหลักที่ตั้งอยู่ภายนอกเขตท่าอากาศยาน โดยเอกชนเป็นผู้ลงทุนเองไม่สมควรถือเป็น “กิจการของรัฐ” ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕

๓. การให้บริการระบบเชื้อเพลิงอากาศยานถือว่าเป็นส่วนสำคัญที่มีผลต่อธุรกิจการบิน ทั้งนี้ เนื่องจากการรักษาความปลอดภัยหรือคุณภาพของน้ำมันที่ใช้ในการเติมเครื่องบิน มีผลกระทบต่อความปลอดภัยของการให้บริการการบิน การให้บริการระบบเชื้อเพลิงอากาศยานสามารถแบ่งออกเป็น ๓ ส่วน คือ

๓.๑ ระบบคลังน้ำมันเชื้อเพลิง (Tank Farm) ซึ่งเป็นระบบเก็บน้ำมันเชื้อเพลิง และจะตั้งอยู่บริเวณภายนอกท่าอากาศยาน

๓.๒ ระบบส่งน้ำมันเชื้อเพลิง (Hydrant Fuelling System) เป็นระบบท่อดำเนินการส่งน้ำมันที่อยู่ในสนามบินที่เชื่อมต่อกับระบบคลังน้ำมันเชื้อเพลิง (Tank Farm) เพื่อส่งน้ำมันให้กับเครื่องบิน

๓.๓ ระบบเติมน้ำมันเชื้อเพลิง (Into-Plane Services) เป็นระบบขนน้ำมันเข้าเครื่องบิน

๔. ผู้ประกอบการระบบเชื้อเพลิงอากาศยาน มีดังนี้

๔.๑ การให้บริการระบบเชื้อเพลิงอากาศยานของท่าอากาศยานในเขตภูมิภาค การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย (ปตท.) เป็นผู้ดำเนินการในระบบและจำหน่ายน้ำมันเชื้อเพลิงให้แก่เครื่องบิน ซึ่งบริษัทการบินไทยฯ ได้ชี้แจงว่า เนื่องจากการดำเนินการโดยระบบผูกขาดเป็นผลให้ราคาน้ำมันที่จำหน่ายสูงกว่าราคาน้ำมันที่บริเวณสนามบินตอนเมืองประมาณ ๕ เท่า

๔.๒ การให้บริการระบบเชื้อเพลิงอากาศยานในบริเวณสนามบินตอนเมือง ทั้งระบบคลังน้ำมันเชื้อเพลิง ระบบส่งน้ำมันเชื้อเพลิง และระบบเติมน้ำมันเชื้อเพลิงดำเนินการโดยบริษัทบริการเชื้อเพลิงการบินกรุงเทพ จำกัด (มหาชน) (BAFS) ซึ่งผู้ถือหุ้นประกอบด้วย บริษัทการบินไทยฯ ทอท. และ ปตท. ถือหุ้นรวมกันร้อยละ ๔๙ สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ถือหุ้นร้อยละ ๑๑ และบริษัทน้ำมันเอกชนต่าง ๆ ถือหุ้นร้อยละ ๔๐ ซึ่งสายการบินสามารถซื้อน้ำมันจากผู้ผลิตที่เป็นผู้ถือหุ้นร่วมของบริษัท BAFS

๔.๓ การให้บริการระบบน้ำมันเชื้อเพลิงในบริเวณท่าอากาศยานสากลกรุงเทพ แห่งที่ ๒ ขณะนี้ บทม. ได้ให้สิทธิแก่บริษัทไทยเชื้อเพลิงการบิน จำกัด (TARCO) ในการดำเนินการในระบบส่งและระบบจำหน่ายน้ำมันเชื้อเพลิง ซึ่งบริษัท TARCO ดังกล่าวประกอบด้วยผู้ถือหุ้นคือ บทม. ถือหุ้นร้อยละ ๑๐ บริษัท BAFS ถือหุ้นร้อยละ ๔๕ และกลุ่มบรรษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยถือหุ้นร้อยละ ๔๕ สำหรับระบบคลังน้ำมันเชื้อเพลิง

ยังอยู่ในระหว่างการพิจารณาของ บทม. โดยในส่วนของระบบคลังน้ำมันเชื้อเพลิงนั้นบริษัท BAFS ได้เคยยื่นข้อเสนอให้ บทม. พิจารณา แต่ได้รับแจ้งว่า จะต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕

กระทรวงการคลัง พิจารณาแล้วเห็นว่า บทม. เป็นบริษัทที่จัดตั้งขึ้นโดยอาศัยอำนาจที่กำหนดในพระราชบัญญัติการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๒ เพื่อมอบหมายให้ดำเนินโครงการทำอากาศยานสากลกรุงเทพ แห่งที่ ๒ ซึ่งเป็นของ ทอท. เดิม แต่เนื่องจากตามมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๒ กำหนดให้ ทอท. ดำเนินกิจการทำอากาศยานในเขตสนามบิน ประกอบกับเห็นว่า ระบบเชื้อเพลิงอากาศยานถือว่าเป็นส่วนสำคัญต่อการดำเนินการกิจการการบิน ซึ่งในการดำเนินการดังกล่าวจะต้องคำนึงถึงระบบความปลอดภัยที่มีต่อสนามบิน และการให้บริการการบิน ซึ่งข้อเท็จจริงปรากฏว่า ในส่วนของระบบคลังน้ำมันจะต้องแยกออกมาดำเนินการภายนอกบริเวณทำอากาศยาน ดังนั้น เพื่อให้เกิดความชัดเจนในทางปฏิบัติ จึงขอหารือว่า กิจกรรมที่อยู่ภายนอกเขตทำอากาศยานและเอกชนสามารถเป็นผู้ดำเนินการได้ทั้งหมด จะถือเป็น “กิจการของรัฐ” ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวโดยมีผู้แทนกระทรวงการคลัง (สำนักงานปลัดกระทรวง และกรมธนารักษ์) ผู้แทนกระทรวงคมนาคม (สำนักงานปลัดกระทรวง และกรมการบินพาณิชย์) ผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ) ผู้แทนการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย ผู้แทนบริษัททำอากาศยานสากลกรุงเทพแห่งใหม่ จำกัด และผู้แทนบริษัทการบินไทย จำกัด (มหาชน) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็นดังนี้

โดยที่เรื่องนี้เป็นปัญหาข้อหารือเกี่ยวกับกรณีระบบคลังน้ำมันเชื้อเพลิง (Tank Farm) ที่จะตั้งอยู่บริเวณภายนอกเขตทำอากาศยาน จึงเป็นกรณีที่มีข้อเท็จจริงแตกต่างจากปัญหาข้อหารือที่คณะกรรมการกฤษฎีกา(คณะพิเศษ) ได้เคยวินิจฉัยในบันทึก เรื่อง การให้เอกชนเข้าประกอบกิจการในพื้นที่ทำอากาศยานสากลกรุงเทพ แห่งที่ ๒ ว่า กิจกรรมหลัก ๔ กิจกรรม คือ คลังสินค้า ครุภัณฑ์ อู่ปรุภัณฑ์และบริการภาคพื้นดิน และระบบเชื้อเพลิงอากาศยาน (ในส่วน ของคลังเก็บน้ำมันอากาศยาน) เป็น “กิจการของรัฐ” ตามมาตรา ๕^๑ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วย

^๑ มาตรา ๕ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“กิจการของรัฐ” หมายความว่า กิจการที่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่นของรัฐ หรือราชการส่วนท้องถิ่นหน่วยใดหน่วยหนึ่งหรือหลายหน่วยรวมกัน ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ต้องทำตามกฎหมายหรือ กิจการที่จะต้องใช้ทรัพยากรธรรมชาติ หรือทรัพย์สินของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่นของรัฐ หรือ ราชการส่วนท้องถิ่นหน่วยใดหน่วยหนึ่งหรือหลายหน่วยรวมกัน

ฯลฯ

ฯลฯ

การให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ (เรื่องเสรีที่ ๓๙๒/๒๕๔๓)^๒

สำหรับการให้บริการระบบเติมเชื้อเพลิงอากาศยาน (Aircraft Fuelling System) เป็นการประกอบการอันเกี่ยวกับหรือเกี่ยวเนื่องกับการให้บริการแก่อากาศยาน ตามความหมายของคำว่า “กิจการทำอากาศยาน” ตามมาตรา ๓^๓ แห่งพระราชบัญญัติการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๒ แต่คลังน้ำมันเชื้อเพลิงอากาศยานเป็นเพียงส่วนหนึ่งของการให้บริการระบบดังกล่าวประกอบกับข้อเท็จจริงตามปัญหาข้อหารือนี้ ระบบคลังน้ำมันเชื้อเพลิงจะตั้งอยู่บริเวณภายนอกเขตทำอากาศยานในที่ดินของเอกชน โดยจะมีเพียงท่อที่เชื่อมต่อกับท่อของระบบส่งน้ำมันเชื้อเพลิงอากาศยานที่บริษัท TARCO ซึ่งเป็นบริษัทเอกชนจะเป็นผู้ลงทุนทั้งหมด การดำเนินการตั้งคลังน้ำมันเชื้อเพลิงอากาศยานดังกล่าวก็มีใช้กิจการที่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่นของรัฐ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หน่วยใดหน่วยหนึ่งหรือหลายหน่วยร่วมกัน มีอำนาจหน้าที่ต้องทำตามกฎหมาย และมีใช้กิจการที่จะต้องใช้ทรัพยากรธรรมชาติ หรือทรัพย์สินของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่นของรัฐ หรือราชการส่วนท้องถิ่นหน่วยใดหน่วยหนึ่งหรือหลายหน่วยร่วมกัน จึงไม่เป็น “กิจการของรัฐ” ตามมาตรา ๕^๔ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ การที่เอกชนจะตั้งคลังน้ำมันเชื้อเพลิงภายนอกเขตทำอากาศยาน จึงไม่ต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว

(ลงชื่อ) ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์

(นายชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

^๒ บันทึก เรื่อง การให้เอกชนเข้าประกอบกิจการในพื้นที่ทำอากาศยานสากลกรุงเทพ แห่งที่ ๒ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๖๐๑/๖๗๑ ลงวันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๔๓ ถึงเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

^๓ มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“กิจการทำอากาศยาน” หมายความว่า กิจการจัดตั้งสนามบินหรือที่ขึ้นลงชั่วคราวของอากาศยาน การจัดตั้งเครื่องอำนวยความสะดวกในการเดินอากาศ การให้บริการในลานจอดอากาศยาน การให้บริการช่างอากาศ และการให้บริการต่าง ๆ เกี่ยวกับอากาศยาน ผู้ประจำหน้าที่ ลินค้า พัสตูกันท์ ผู้โดยสาร และลูกจ้างของผู้ประกอบกิจการในการเดินอากาศ รวมตลอดถึงการให้บริการหรือสิ่งอำนวยความสะดวกอันเกี่ยวกับหรือต่อเนื่องกับกิจการดังกล่าว

ฯลฯ

ฯลฯ

^๔ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕