

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการประกอบกิจการพลังงาน
แก่ผู้รับสัมปทานปิโตรเลียมตามกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียม

สำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานได้มีหนังสือ ที่ สกพ ๕๕๐๒/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๕๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ขอรื้อเกี่ยวกับการมีผลบังคับใช้ มาตรา ๑๑๒ และมาตรา ๑๑๘ แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. ๒๕๕๐ ต่อผู้รับสัมปทานปิโตรเลียม ความว่า

โดยที่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าบริษัท เซฟรอนประเทศไทยสำรวจและผลิต จำกัด (บริษัท) เป็นผู้รับสัมปทานสำรวจและผลิตปิโตรเลียมในสัมปทานปิโตรเลียมแปลง ๑๐, ๑๑, ๑๒, ๑๓, ๑๒/๒๗ และเป็นผู้ดำเนินการ ตลอดจนเป็นผู้ร่วมรับสัมปทานปิโตรเลียมในสัมปทานปิโตรเลียม แปลงอื่น ๆ ตามพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. ๒๕๑๔ ซึ่งบริษัทฯ มีความจำเป็นต้องดำเนินการ ก่อสร้างท่อก๊าซธรรมชาติเพื่อขนส่งก๊าซธรรมชาติจากหลุมน้ำมันหรือหลุมก๊าซ ระหว่างแท่นขุดเจาะ ที่เป็นแหล่งผลิตแท่นหนึ่งไปยังอีกแท่นหนึ่ง และจากแหล่งผลิตไปยังสถานที่เก็บรักษา หรือสถานที่ รับซื้อ ซึ่งเป็นการประกอบกิจการปิโตรเลียมตามพระราชบัญญัติปิโตรเลียมฯ โดยในการก่อสร้าง บางครั้งมีความจำเป็นต้องวางท่อก๊าซธรรมชาติของบริษัทฯ ข้ามหรือใกล้กับท่อส่งก๊าซของ บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) (ปตท.) ที่ได้มีการประกาศเป็นเขตระบบโครงข่ายพลังงานตาม พระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงานฯ และบางครั้งการก่อสร้างดังกล่าวต้องมีการนำเรือมา ทอดสมอในเขตระบบโครงข่ายพลังงานของ ปตท. ซึ่งการกระทำทั้งสองประการดังกล่าว อยู่ในใน เขตแปลงสำรวจหรือระหว่างแปลงสำรวจที่เกี่ยวข้องกัน บริษัทฯ เห็นว่ามาตรา ๑๑๒ และมาตรา ๑๑๘ แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงานฯ ที่กำหนดหลักเกณฑ์ควบคุมกิจกรรมที่อาจทำให้เกิดอันตรายหรือเป็นอุปสรรคแก่ระบบโครงข่ายพลังงาน และห้ามมิให้มีการทอดสมอเรือหรือ เกาสมอเรือในเขตระบบโครงข่ายพลังงาน นั้น ไม่มีผลใช้บังคับกับผู้รับสัมปทานปิโตรเลียม ในการดำเนินการก่อสร้างท่อก๊าซธรรมชาติข้างต้น เนื่องจากมาตรา ๓ (๑) แห่งพระราชบัญญัติ การประกอบกิจการพลังงานฯ ได้กำหนดเป็นข้อยกเว้นมิให้นำพระราชบัญญัติการประกอบกิจการ พลังงานฯ มาใช้บังคับแก่การประกอบกิจการปิโตรเลียม และบริษัทฯ จะต้องปฏิบัติตาม พระราชบัญญัติปิโตรเลียมฯ ภายใต้การกำกับดูแลของกรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ กระทรวงพลังงาน อยู่แล้ว

สำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานเห็นว่า สำนักงานฯ มีภารกิจและ อำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลเขตระบบโครงข่ายพลังงาน ประกอบกับเมื่อได้พิจารณา พระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ก่อนที่ พระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงานฯ จะมีผลใช้บังคับนั้น มาตรา ๓๓ และมาตรา ๓๔

ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๙๐๙/๗๘ ลงวันที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๖๑ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการ กฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

แห่งพระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยฯ มีเนื้อหาและสาระสำคัญคล้ายคลึงกับ มาตรา ๑๑๒ และมาตรา ๑๑๘ แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงานฯ โดยในขณะนั้น หากมีผู้รับสัมปทานปิโตรเลียมขออนุญาตกระทำการใด ๆ ในเขตรบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อ ตามมาตรา ๓๓ แห่งพระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยฯ แล้ว ปตท. จะอนุญาตให้ผู้รับสัมปทานปิโตรเลียมดำเนินการได้ เมื่อได้พิจารณาถึงความปลอดภัยและเงื่อนไขทางวิศวกรรมแล้ว เห็นว่าการดำเนินการดังกล่าวไม่ส่งผลกระทบต่อระบบท่อส่งก๊าซธรรมชาติ แต่อย่างไรก็ดี ในกรณี ตามมาตรา ๓๔ แห่งพระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยฯ ปตท. ไม่เคยอนุญาตให้ผู้ใด ดำเนินการทอดสมอเรือหรือเกาสมอเรือในเขตรบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อ

ดังนั้น จึงทำให้เกิดประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการบังคับใช้พระราชบัญญัติ การประกอบกิจการพลังงานฯ ว่า การกำกับดูแลเขตรบบโครงข่ายพลังงานที่อยู่ในเขตแปลงสำรวจ ปิโตรเลียมหรือระหว่างแปลงสำรวจที่เกี่ยวข้องกัน จะอยู่ในอำนาจของคณะกรรมการกำกับกิจการ พลังงาน หรือไม่ อย่างไร และพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงานฯ กับพระราชบัญญัติ ปิโตรเลียมฯ มีความทับซ้อนกันในการกำกับดูแลการดำเนินกิจกรรมของบริษัทฯ ทั้งสองประการ หรือไม่ เนื่องจากมาตรา ๓ (๑) แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงานฯ ได้กำหนดเป็น ข้อยกเว้นมิให้นำพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงานฯ มาใช้บังคับกับกิจการปิโตรเลียม ตามกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียมเฉพาะที่อยู่ในแปลงสำรวจหรือระหว่างแปลงสำรวจที่เกี่ยวข้องกัน

สำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานจึงขอหารือในประเด็นปัญหาดังต่อไปนี้

๑. การที่บริษัทฯ จะดำเนินการก่อสร้างท่อก๊าซธรรมชาติ เพื่อขนส่งก๊าซธรรมชาติ จากหลุมน้ำมันหรือหลุมก๊าซ ระหว่างแท่นขุดเจาะที่เป็นแหล่งผลิตแท่นหนึ่งไปยังอีกแท่นหนึ่ง และจากแหล่งผลิตไปยังสถานที่เก็บรักษาหรือสถานที่รับซื้อ ซึ่งเป็นการประกอบกิจการปิโตรเลียม ที่อยู่ในเขตแปลงสำรวจหรือระหว่างแปลงสำรวจที่เกี่ยวข้องกัน หากบริษัทฯ มีความจำเป็นต้องวางท่อ ก๊าซธรรมชาติของบริษัทฯ ข้ามหรืออยู่ในเขตท่อส่งก๊าซของ ปตท. ซึ่งเป็นเขตรบบโครงข่าย ก๊าซธรรมชาติ ตามพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงานฯ บริษัทฯ จะต้องขออนุญาตตาม มาตรา ๑๑๒ หรือไม่ อย่างไร หรือบริษัทฯ จะสามารถดำเนินการดังกล่าวได้โดยไม่ต้องขออนุญาต เนื่องจากได้รับการยกเว้นตามมาตรา ๓ (๑) แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงานฯ

๒. การที่บริษัทฯ จะทอดสมอเรือหรือเกาสมอเรือในเขตรบบโครงข่าย ก๊าซธรรมชาติและในบริเวณป้องกันระบบโครงข่ายก๊าซธรรมชาติที่อยู่ในเขตแปลงสำรวจหรือระหว่าง แปลงสำรวจที่เกี่ยวข้องกัน เพื่อดำเนินการก่อสร้างท่อก๊าซธรรมชาติตามข้อ ๑ ไม่เป็นการฝ่าฝืน มาตรา ๑๑๘ แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงานฯ ใช่หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๕) ได้พิจารณาข้อหารือของสำนักงาน คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน โดยมีผู้แทนกระทรวงพลังงาน (สำนักงานปลัดกระทรวง กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ และกรมธุรกิจพลังงาน) และผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว เห็นสมควรกำหนดประเด็นการพิจารณาเพียงประเด็นเดียวว่า ผู้รับสัมปทานตามกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียมต้องอยู่ภายใต้บังคับของมาตรา ๑๑๒ และ มาตรา ๑๑๘ แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. ๒๕๕๐ หรือไม่

คณะกรรมการฯ พิจารณาแล้วเห็นว่า การบัญญัติข้อยกเว้นมิให้นำกฎหมายไปใช้บังคับแก่เรื่องใดเรื่องหนึ่งนั้น มีเจตนารมณ์เพื่อมิให้การควบคุมหรือกำกับดูแลการดำเนินการในเรื่องนั้นอยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานของรัฐหลายหน่วยงาน อันจะทำให้การควบคุมหรือกำกับดูแลการดำเนินการในเรื่องนั้นเกิดความซ้ำซ้อน ขาดประสิทธิภาพ และอาจก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างหน่วยงาน ทั้งยังสร้างภาระแก่ผู้ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย สำหรับกรณีตามข้อหาหรือนี มาตรา ๓ (๑)^๑ แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. ๒๕๕๐ บัญญัติให้พระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงานฯ ไม่ใช่บังคับแก่กิจการปิโตรเลียมตามกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียม^๒ เฉพาะที่อยู่ในแปลงสำรวจหรือระหว่างแปลงสำรวจที่เกี่ยวข้องกัน เนื่องจากการประกอบกิจการปิโตรเลียมที่อยู่ในแปลงสำรวจหรือระหว่างแปลงสำรวจที่เกี่ยวข้องกันอยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายเฉพาะว่าด้วยการนั้น อันได้แก่ พระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. ๒๕๑๔ ซึ่งมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการเก็บรักษาและการขนส่งปิโตรเลียม^๓ รวมทั้งมีข้อกำหนดเกี่ยวกับการเก็บรักษาและการขนส่งปิโตรเลียมในกฎกระทรวงกำหนดแบบสัมปทานปิโตรเลียม พ.ศ. ๒๕๕๕^๔ อยู่แล้ว นอกจากนั้น ผู้รับสัมปทานตามกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียมยังต้องไม่ทำการอันเป็นการกีดขวางต่อการวางสายเคเบิลหรือท่อใต้น้ำ หรือก่อให้เกิดความเสียหายแก่สายเคเบิลหรือท่อใต้น้ำตามมาตรา ๗๔^๕ แห่งพระราชบัญญัติปิโตรเลียมฯ และมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามกฎกระทรวงกำหนด

^๑ มาตรา ๓ พระราชบัญญัตินี้ไม่ใช่บังคับแก่กรณี ดังต่อไปนี้

(๑) กิจการปิโตรเลียมตามกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียมเฉพาะที่อยู่ในแปลงสำรวจหรือระหว่างแปลงสำรวจที่เกี่ยวข้องกัน

(๒) กิจการปิโตรเลียมตามกฎหมายว่าด้วยองค์กรร่วมไทย – มาเลเซีย และกฎหมายว่าด้วยองค์กรร่วมอื่นที่มีลักษณะเดียวกันเฉพาะในพื้นที่พัฒนาร่วม หรือพื้นที่ที่มีความหมายอย่างเดียวกัน

(๓) มาตรฐานความปลอดภัยของการขนส่งและการเก็บรักษาน้ำมันเชื้อเพลิงตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง

(๔) การขออนุญาตเป็นผู้ค้าน้ำมันเชื้อเพลิง การแจ้งปริมาณการค้า การสำรวจ และคุณภาพน้ำมันเชื้อเพลิงตามกฎหมายว่าด้วยการค้าน้ำมันเชื้อเพลิง

^๒ มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

“กิจการปิโตรเลียม” หมายความว่า การสำรวจ ผลิต เก็บรักษา ขนส่ง ขาย หรือจำหน่ายปิโตรเลียม

ฯลฯ

ฯลฯ

^๓ มาตรา ๕๔ ผู้รับสัมปทานมีสิทธิเก็บรักษาและมีสิทธิขนส่งปิโตรเลียม

การเก็บรักษาและการขนส่งปิโตรเลียมให้เป็นไปตามข้อกำหนดในสัมปทาน

๔

ข้อ ๗

การเก็บรักษาและขนส่งปิโตรเลียม

ฯลฯ

ฯลฯ

(๒) ในการเก็บรักษาและขนส่งปิโตรเลียม ผู้รับสัมปทานต้องปฏิบัติตามกฎหมายเกี่ยวกับการรักษาและขนส่งปิโตรเลียม และมีมาตรการป้องกันมิให้เกิดอัคคีภัยหรืออันตรายแก่บุคคลหรือทรัพย์สินของผู้อื่นตามวิธีการปฏิบัติงานปิโตรเลียมที่ดี

ฯลฯ

ฯลฯ

^๕ มาตรา ๗๔ ในการประกอบกิจการปิโตรเลียมในทะเล ผู้รับสัมปทานต้องไม่ก่อให้เกิดผลกระทบกระเทือนโดยปราศจากเหตุอันสมควรต่อการเดินเรือ การเดินอากาศ การอนุรักษ์ทรัพยากรที่มีชีวิตในทะเล หรือการวิจัยทางวิทยาศาสตร์ และต้องไม่ทำการอันเป็นการกีดขวางต่อการวางสายเคเบิลหรือท่อใต้น้ำ หรือก่อให้เกิดความเสียหายแก่สายเคเบิลหรือท่อใต้น้ำ

หลักเกณฑ์และวิธีการสำรวจ ผลิต และอนุรักษ์ปิโตรเลียม พ.ศ. ๒๕๕๕ ทั้งยังต้องปฏิบัติตามมาตรฐานความปลอดภัยของระบบการขนส่งน้ำมันเชื้อเพลิงทางท่อตามพระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. ๒๕๕๒ ด้วย ซึ่งล้วนแต่เป็นมาตรการเพื่อให้เกิดความปลอดภัยในการประกอบกิจการปิโตรเลียมทั้งสิ้น ดังนั้น การดำเนินกิจการปิโตรเลียมตามกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียมเฉพาะที่อยู่ในแปลงสำรวจหรือระหว่างแปลงสำรวจที่เกี่ยวข้องกันจึงได้รับยกเว้นไม่ต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงานฯ ทั้งนี้ ตามความในมาตรา ๓ (๑)^๖ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว



(นายดิศทัต โหตระกิตย์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กรกฎาคม ๒๕๖๑

^๖โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น