

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การปฏิบัติตามข้อกำหนดเกี่ยวกับผลประโยชน์พิเศษในสัมปทานปิโตรเลียม
กรณีการให้นิติบุคคลไทยเข้าร่วมประกอบกิจการร่วมกับผู้รับสัมปทาน

กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติได้มีหนังสือ ที่ พน ๐๓๐๗/๒๑๔๔ ลงวันที่ ๑๓ มิถุนายน ๒๕๖๑ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นเกี่ยวกับข้อเท็จจริงและประเด็นปัญหาข้อกฎหมายดังต่อไปนี้

๑. ข้อมูลสัมปทาน

กระทรวงพลังงานโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๙ ได้ออกสัมปทานปิโตรเลียมเลขที่ ๘/๒๕๕๙/๗๖ ให้แก่บริษัท เพิร์ล ออย (ประเทศไทย) จำกัด (ร้อยละ ๕๐ และเป็นผู้ดำเนินงาน) บริษัท Horizon Oil (Thailand) Ltd. (ร้อยละ ๒๕) และบริษัท ธนา ออย แอนด์ แก๊ส (ประเทศไทย) จำกัด (ร้อยละ ๒๕) เพื่อสิทธิในการสำรวจและผลิตปิโตรเลียมสำหรับแปลงสำรวจในทะเลอ่าวไทยหมายเลข G๑๐/๔๘ เมื่อวันที่ ๘ ธันวาคม ๒๕๕๙

สัมปทานปิโตรเลียมดังกล่าวมีการโอนและเปลี่ยนแปลงสิทธิ ประโยชน์ และพันธะในสัมปทาน รวมทั้งเปลี่ยนชื่อบริษัทผู้รับสัมปทานและผู้ดำเนินงานมาเป็นลำดับ ปัจจุบันมีผู้ถือสิทธิ ประโยชน์ และพันธะในสัมปทาน คือ บริษัท คริสเอ็นเนอร์ยี่ จี๑๐ (ประเทศไทย) จำกัด (ร้อยละ ๖๔) บริษัท คริสเอ็นเนอร์ยี่ (กัลฟ์ ออฟ ไทยแลนด์) ลิมิเต็ด (ร้อยละ ๒๕ และเป็นผู้ดำเนินงาน) และบริษัท พลังโสภณ จำกัด (ร้อยละ ๑๑)

บริษัท คริสเอ็นเนอร์ยี่ (กัลฟ์ ออฟ ไทยแลนด์) ลิมิเต็ด และคณะ ผู้รับสัมปทานปิโตรเลียมดังกล่าวได้รับอนุมัติกำหนดพื้นที่ผลิตเมื่อวันที่ ๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘ (พื้นที่ผลิตปิโตรเลียมวาสนา) และได้เริ่มผลิตเมื่อวันที่ ๑๖ สิงหาคม ๒๕๕๘

๒. ข้อกำหนดในสัมปทานปิโตรเลียม

ผู้รับสัมปทานปิโตรเลียมเลขที่ ๘/๒๕๕๙/๗๖ (สัมปทานปิโตรเลียมในรอบที่ ๑๙) ได้สมัครใจเสนอข้อ ๖ (๔) ผลประโยชน์พิเศษ เรื่องการเข้าร่วมประกอบกิจการปิโตรเลียมของฝ่ายไทยไว้ในสัมปทานว่า “ผู้รับสัมปทานตกลงจะให้นิติบุคคลซึ่งจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายของประเทศไทยและมีผู้มีสัญชาติไทยถือหุ้นเกินกว่าร้อยละ ๕๐ โดยความเห็นชอบของกรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ เข้าร่วมประกอบกิจการปิโตรเลียมในอัตราไม่เกินร้อยละ ๑๐ ในสัมปทานนี้ เมื่อมีการกำหนดว่ามีแหล่งปิโตรเลียมที่มีสมรรถนะเชิงพาณิชย์ในแปลงสำรวจนี้เป็นครั้งแรก โดยนิติบุคคลซึ่งเข้าร่วมประกอบกิจการปิโตรเลียมดังกล่าวจะรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานทั้งหมดสำหรับแปลงสำรวจตามสัดส่วนของตนตั้งแต่วันที่เข้าร่วม ทั้งนี้ สำหรับค่าใช้จ่ายของแปลงสำรวจที่เกิดขึ้นก่อนมีการกำหนดสมรรถนะเชิงพาณิชย์ของแหล่งปิโตรเลียมดังกล่าว ให้ผู้รับสัมปทานได้รับคืนจากนิติบุคคลนั้นตามสัดส่วนสิทธิประโยชน์ของการเข้าร่วมกิจการที่ได้ตกลงข้างต้น โดยให้ได้รับคืนค่าใช้จ่ายภายในกำหนดระยะเวลาที่ผู้รับสัมปทานและนิติบุคคลนั้นจะตกลงกัน”

๓. การดำเนินการตามข้อกำหนดในสัมปทาน

บริษัท คริสเอ็นเนอร์ยี่ (กอล์ฟ ออฟ ไทยแลนด์) ลิมิเต็ด ได้รับมอบหมายจาก บริษัทผู้ร่วมรับสัมปทานให้เป็นผู้ดำเนินการสรรหานิติบุคคลไทยตามข้อกำหนดในสัมปทานปิโตรเลียม ข้อ ๖ (๔) และได้มีการคัดเลือกนิติบุคคลไทยตามข้อกำหนดในสัมปทานปิโตรเลียม ซึ่งกระบวนการ และผลการสรรหาสรุปได้ดังนี้

๓.๑ ผู้รับสัมปทานได้เสนอร่างข้อกำหนด (TOR) สำหรับการรับผู้เข้าร่วม ประกอบกิจการปิโตรเลียมของฝ่ายไทยสำหรับแปลงสำรวจในทะเลอ่าวไทยหมายเลข G๑๐/๔๘ เมื่อวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๙ ให้กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติพิจารณา และต่อมาได้ส่งหนังสือเชิญ พร้อมรายละเอียดเบื้องต้นของโครงการและเงื่อนไขในการเข้าร่วมประกอบกิจการปิโตรเลียมให้กับ บริษัทซึ่งจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายของประเทศไทยและมีผู้มีสัญชาติไทยถือหุ้นเกินกว่าร้อยละ ๕๐ จำนวน ๔ บริษัท ได้แก่ บริษัท ปตท.สำรวจและผลิตปิโตรเลียม จำกัด (มหาชน) บริษัท นอร์ทเทิร์น กอล์ฟ ออย (ประเทศไทย) จำกัด บริษัท พลังโสภณ จำกัด และบริษัท บางจากปิโตรเลียม จำกัด (มหาชน) เมื่อวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๙ โดยกำหนดระยะเวลาในการประกาศเชิญชวน ๓๐ วัน คือ ตั้งแต่วันที่ ๑ - ๓๐ เมษายน ๒๕๕๙

๓.๒ ผลการตอบรับจาก ๔ บริษัท

๑) บริษัท ปตท.สำรวจและผลิตปิโตรเลียม จำกัด (มหาชน) บริษัท นอร์ทเทิร์น กอล์ฟ ออย (ประเทศไทย) จำกัด และบริษัท พลังโสภณ จำกัด ไม่มีการตอบกลับเป็น ลายลักษณ์อักษร

๒) บริษัท บางจากปิโตรเลียม จำกัด (มหาชน) ตอบปฏิเสธหนังสือเชิญ เป็นลายลักษณ์อักษร

๓.๓ ผู้รับสัมปทานได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๖ พฤษภาคม ๒๕๕๙ แจ้งผลการคัดเลือกดังกล่าวและกรมเชื้อเพลิงธรรมชาติได้ขอหารือต่อคณะกรรมการพิจารณาข้อกฎหมาย และร่างสัมปทานปิโตรเลียมในการประชุมเมื่อวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๕๙ โดยคณะกรรมการฯ พิจารณาแล้วมีมติรับทราบผลการดำเนินงานของบริษัทเพื่อหาผู้เข้าร่วมประกอบกิจการตามข้อกำหนด ในสัมปทานที่ได้ปฏิบัติเป็นที่เรียบร้อย แต่ไม่สามารถสรรหานิติบุคคลไทยตามข้อกำหนดในสัมปทาน ปิโตรเลียมได้ ประกอบกับข้อเสนอผลประโยชน์พิเศษดังกล่าวเป็นความสนใจของผู้รับสัมปทาน ที่ได้เสนอให้แก่รัฐ ซึ่งผู้รับสัมปทานได้ดำเนินการครบถ้วนตามข้อกำหนดแล้ว และเห็นควรให้นำเรียน คณะกรรมการปิโตรเลียมต่อไป

๓.๔ มติคณะกรรมการปิโตรเลียม ในการประชุมเมื่อวันที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๕๕๙ พิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้รับสัมปทานได้ดำเนินการสรรหานิติบุคคลไทยในการรับผู้เข้าร่วมประกอบ กิจการของฝ่ายไทยจำกัดเฉพาะในกลุ่มบริษัทที่ประกอบกิจการด้านปิโตรเลียมเพียง ๔ ราย จึงเห็นควร ให้บริษัทไปดำเนินการสรรหานิติบุคคลไทยใด ๆ โดยเปิดกว้างเป็นการทั่วไปในการรับผู้เข้าร่วม ประกอบกิจการของฝ่ายไทยอีกครั้ง ให้สอดคล้องตามข้อกำหนดผลประโยชน์พิเศษข้อ ๖ (๔) ในสัมปทาน และให้นำมาเสนอคณะกรรมการปิโตรเลียมพิจารณาให้ความเห็นชอบอีกครั้ง

๓.๕ ผู้รับสัมปทานได้มีหนังสือลงวันที่ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐ แจ้งความคืบหน้าว่า การดำเนินการสรรหานิติบุคคลไทยใด ๆ โดยเปิดกว้างเป็นการทั่วไปดังกล่าว ผู้รับสัมปทาน ยังไม่สามารถดำเนินการได้ในสถานการณ์ปัจจุบัน โดยให้เหตุผลประกอบ และผู้รับสัมปทาน ยังขอหารือว่า การที่ได้มีการโอนสิทธิ ประโยชน์ และพันธะจากบริษัท วาสนา จี ๑๐ ลิมิเต็ด ซึ่งถืออยู่

ในอัตราร้อยละ ๑๑ ให้แก่บริษัท พลังโสภณ จำกัด (ตามมาตรา ๔๘ (๒) แห่งพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. ๒๕๑๔) ซึ่งเป็นบริษัทนิติบุคคลซึ่งจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายของประเทศไทย และมีผู้มีสัญชาติไทยถือหุ้นเกินกว่าร้อยละ ๕๐ โดยมีการเข้าร่วมประกอบกิจการตั้งแต่วันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๕๙ ผู้รับสัมปทานขอใช้การโอนดังกล่าวเพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์และข้อกำหนดในสัมปทานปิโตรเลียมข้อ ๖ (๔) ของสัมปทานนี้ ได้หรือไม่

กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติได้นำเรื่องดังกล่าวเสนอต่อคณะกรรมการพิจารณาข้อกฎหมายและร่างสัมปทานปิโตรเลียมในคณะกรรมการปิโตรเลียมในการประชุมเมื่อวันที่ ๒๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐ โดยคณะกรรมการฯ พิจารณาแล้วเห็นควรให้บริษัทฯ ยังคงต้องดำเนินการสรรหานิติบุคคลไทยใด ๆ โดยเปิดกว้างเป็นการทั่วไป ในการรับผู้เข้าร่วมประกอบกิจการของฝ่ายไทย ให้เป็นไปตามมติคณะกรรมการปิโตรเลียมในการประชุมเมื่อวันที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๕๕๙ ทั้งนี้ คณะกรรมการฯ เห็นว่าผู้รับสัมปทานไม่สามารถใช้กรณีการโอนสิทธิ ประโยชน์ และพันธะตามสัมปทานปิโตรเลียมของบริษัท วาสนา จี ๑๐ ลิมิเตด ซึ่งถืออยู่ทั้งหมดในอัตราร้อยละ ๑๑ ให้แก่บริษัท พลังโสภณ จำกัด เพื่อให้เป็นไปตามข้อกำหนดในสัมปทานปิโตรเลียม ข้อ ๖ (๔) ผลประโยชน์พิเศษ เรื่อง การเข้าร่วมประกอบกิจการปิโตรเลียมของฝ่ายไทยได้ เนื่องจากผู้รับสัมปทานดำเนินการโอนดังกล่าวในลักษณะการเข้าเป็นผู้รับสัมปทานปิโตรเลียมตามมาตรา ๔๘ (๒) แห่งพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. ๒๕๑๔ และที่แก้ไขเพิ่มเติม มิใช่ลักษณะการเข้าเป็น “ผู้ร่วมประกอบกิจการปิโตรเลียม” ตามข้อกำหนดในสัมปทานปิโตรเลียม ข้อ ๖ (๔) ผลประโยชน์พิเศษ

๓.๖ ต่อมาผู้รับสัมปทานได้มีหนังสือลงวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๖๑ รายงานการดำเนินการสรรหานิติบุคคลไทยใด ๆ โดยเปิดกว้างเป็นการทั่วไปในการรับผู้เข้าร่วมประกอบกิจการของฝ่ายไทย ตามมติคณะกรรมการในการประชุมเมื่อวันที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๕๕๙ โดยผู้รับสัมปทานได้รับสมัครผู้เข้าร่วมประกอบกิจการผ่านสื่อทางหนังสือพิมพ์ที่ได้มาตรฐาน จำนวน ๓ ฉบับ คือ สยามธุรกิจรายสัปดาห์ ประชาชาติธุรกิจ และกรุงเทพธุรกิจ จำนวน ๒ ครั้งติดต่อกัน รวมเป็น ๖ ฉบับ โดยผู้รับสัมปทานได้กำหนดระยะเวลาให้ผู้สนใจสามารถติดต่อภายในวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๖๑ ผ่านหลายช่องทาง เช่น จดหมาย โทรศัพท์ และอีเมลที่แจ้งไว้ และเมื่อครบกำหนดวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๖๑ ดังกล่าวแล้ว ปรากฏว่า ไม่มีนิติบุคคลใดสนใจเป็นผู้เข้าร่วมประกอบกิจการของฝ่ายไทยตามที่ประกาศแม้แต่รายเดียว

กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติได้นำผลการดำเนินงานดังกล่าวเสนอคณะกรรมการปิโตรเลียมในการประชุมเมื่อวันที่ ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๖๑ มีมติรับทราบและเห็นควรให้กรมเชื้อเพลิงธรรมชาตินำประเด็นดังกล่าวขอหารือไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อพิจารณาตีความ

๔. ข้อนหาข้อหารือ

กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติโดยมติของคณะกรรมการปิโตรเลียมในการประชุมเมื่อวันที่ ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๖๑ รับทราบและเห็นว่าเพื่อให้ได้ข้อยุติและเกิดความชัดเจนในการปฏิบัติตามกฎหมาย จึงขอหารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาว่า การที่ผู้รับสัมปทานได้ดำเนินการสรรหาผู้เข้าร่วมประกอบกิจการตามข้อกำหนดแล้ว แต่ไม่สามารถหาผู้ร่วมลงทุนได้ ถือว่าผู้รับสัมปทานได้ดำเนินการตามข้อกำหนดในสัมปทานปิโตรเลียมข้อ ๖ (๔) ของสัมปทานนี้ครบถ้วนแล้ว หรือไม่ถือเป็นการดำเนินการผิดสัญญาสัมปทาน หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๕) ได้พิจารณาข้อหาหรือของกรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ โดยมีผู้แทนกระทรวงพลังงาน (กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมจากคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงพลังงาน (กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ) ว่า กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติประสงค์จะหาข้อเท็จจริงเพื่อความชัดเจนยิ่งขึ้นว่า การที่ผู้รับสัมปทานตามกรณี ที่หาข้อเท็จจริงได้ดำเนินการสรรหาผู้เข้าร่วมประกอบกิจการตามข้อกำหนดแล้ว แต่เนื่องจากพื้นที่ผลิต ปิโตรเลียมตามสัมปทานปิโตรเลียมเลขที่ ๘/๒๕๔๔/๗๖ เป็นแหล่งน้ำมันดิบขนาดเล็ก และน้ำมันดิบ ที่พบมีคุณภาพต่ำ ประกอบกับช่วงเวลาที่มีการกำหนดพื้นที่ผลิต เป็นช่วงเวลาที่ราคาน้ำมันดิบ ในตลาดโลกตกต่ำ จึงไม่มีผู้สนใจเข้าร่วมลงทุน ทั้ง ๆ ที่ได้มีหนังสือเชิญชวนโดยเจาะจงไปยังนิติบุคคลไทย ที่ประกอบกิจการด้านพลังงาน จำนวน ๔ บริษัท และได้ประกาศเชิญชวนนิติบุคคลไทยเป็นการทั่วไปด้วย กรณีจะถือว่าผู้รับสัมปทานได้ดำเนินการตามข้อกำหนดในสัมปทานปิโตรเลียมข้อ ๖^๑ (๔) ของสัมปทานนี้ ครบถ้วนแล้ว หรือไม่ถือว่าเป็นการผิดสัญญาสัมปทานข้อ ๖ (๔) ซึ่งอาจจะเป็นเหตุให้รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงพลังงานเพิกถอนสัมปทานได้ ตามมาตรา ๕๑ (๖)^๒ แห่งพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. ๒๕๑๔ ประกอบกับข้อ ๑๔ (๑) (ก)^๓ ของสัมปทานปิโตรเลียมดังกล่าว หรือไม่

๑

ข้อ ๖**ผลประโยชน์พิเศษ**

ผู้รับสัมปทานตกลงให้ผลประโยชน์พิเศษ ดังต่อไปนี้

(๑) โบนัสลงนาม

๑ล๑

๑ล๑

(๒) ทุนการศึกษาและฝึกอบรม

๑ล๑

๑ล๑

(๓) โบนัสการผลิต

๑ล๑

๑ล๑

(๔) การเข้าร่วมประกอบกิจการปิโตรเลียมของฝ่ายไทย

ผู้รับสัมปทานตกลงจะให้นิติบุคคลซึ่งจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายของประเทศไทย และมีผู้มีสัญชาติไทยถือหุ้นเกินกว่าร้อยละ ๕๐ โดยความเห็นชอบของกรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ เข้าร่วมประกอบ กิจการปิโตรเลียมในอัตราไม่เกินร้อยละ ๑๐ ในสัมปทานนี้ เมื่อมีการกำหนดว่ามีแหล่งปิโตรเลียมที่มีสมรรถนะ เชิงพาณิชย์ในแปลงสำรวจนี้เป็นครั้งแรก โดยนิติบุคคลซึ่งเข้าร่วมประกอบกิจการปิโตรเลียมดังกล่าวจะรับผิดชอบ ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานทั้งหมดสำหรับแปลงสำรวจตามสัดส่วนของตนตั้งแต่วันที่เข้าร่วม

ทั้งนี้ สำหรับค่าใช้จ่ายของแปลงสำรวจที่เกิดขึ้นก่อนมีการกำหนดสมรรถนะเชิงพาณิชย์ ของแหล่งปิโตรเลียมดังกล่าว ให้ผู้รับสัมปทานได้รับคืนจากนิติบุคคลนั้นตามสัดส่วนสิทธิประโยชน์ของการเข้าร่วม กิจการที่ได้ตกลงกันข้างต้น โดยให้ได้รับคืนค่าใช้จ่ายภายในกำหนดระยะเวลาที่ผู้รับสัมปทานและนิติบุคคลนั้น จะได้ตกลงกัน

(๕) การใช้บริการและวัสดุอุปกรณ์ภายในประเทศ

๑ล๑

๑ล๑

^๒มาตรา ๕๑ รัฐมนตรีมีอำนาจเพิกถอนสัมปทาน เมื่อผู้รับสัมปทาน

๑ล๑

๑ล๑

(๖) ฝ่ายพื้นหรือไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดที่ระบุไว้ในสัมปทานว่าเป็นเหตุเพิกถอนสัมปทานได้

๓

ข้อ ๑๔**การเพิกถอนสัมปทาน**

(๑) นอกจากที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๕๑ และมาตรา ๕๓ แห่งพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. ๒๕๑๔ รัฐมนตรีมีอำนาจเพิกถอนสัมปทาน เมื่อผู้รับสัมปทาน

(ก) ไม่ชำระผลประโยชน์พิเศษตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๖

๑ล๑

๑ล๑

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๕) พิจารณาข้อหาหรือของกรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ ประกอบกับข้อเท็จจริงดังกล่าวแล้ว เห็นควรกำหนดประเด็นการพิจารณาว่า ข้อกำหนดเกี่ยวกับผลประโยชน์พิเศษตามข้อ ๖ (๔) ของสัมปทานปิโตรเลียมเลขที่ ๘/๒๕๔๙/๗๖ ซึ่งผู้รับสัมปทานเสนอ เรื่องการเข้าร่วมประกอบกิจการปิโตรเลียมของฝ่ายไทยว่า “ผู้รับสัมปทานตกลงจะให้นิติบุคคล ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายของประเทศไทยและมีผู้มีสัญชาติไทยถือหุ้นเกินกว่าร้อยละ ๕๐ โดยความเห็นชอบ ของกรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ เข้าร่วมประกอบกิจการปิโตรเลียมในอัตราไม่เกินร้อยละ ๑๐ ในสัมปทานนี้ เมื่อมีการกำหนดว่ามีแหล่งปิโตรเลียมที่มีสมรรถนะเชิงพาณิชย์ในแปลงสำรวจนี้เป็นครั้งแรก...” นั้น เมื่อผู้รับสัมปทานได้ดำเนินการสรรหาผู้เข้าร่วมประกอบกิจการตามข้อกำหนดแล้ว แต่ไม่สามารถหา ผู้ที่ร่วมลงทุนได้ ถือว่าผู้รับสัมปทานได้ดำเนินการตามข้อกำหนดในสัมปทานปิโตรเลียมข้อ ๖ (๔) ของสัมปทานนี้ครบถ้วนแล้วหรือไม่ และถือเป็นการผิดสัญญาสัมปทานซึ่งจะเป็นเหตุให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงานมีอำนาจเพิกถอนสัมปทานนั้นได้ ตามมาตรา ๕๑ (๖) แห่งพระราชบัญญัติ ปิโตรเลียม พ.ศ. ๒๕๑๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติปิโตรเลียม (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๕๐ หรือไม่ ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๕) เห็นว่า โดยที่มาตรา ๒๓^๔ แห่งพระราชบัญญัติ ปิโตรเลียม พ.ศ. ๒๕๑๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติปิโตรเลียม (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๖๐ กำหนดว่าปิโตรเลียมเป็นของรัฐ ผู้ใดสำรวจหรือผลิตปิโตรเลียมในที่ใด ต้องได้รับสัมปทาน ได้รับ สัญญาแบ่งปันผลผลิต หรือได้รับสัญญาจ้างบริการ โดยแบบสัมปทานให้เป็นไปตามที่กำหนดใน กฎกระทรวง ซึ่งแบบสัมปทานปิโตรเลียมตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๑๔) ออกตามความใน พระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. ๒๕๑๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ ๑๗ (พ.ศ. ๒๕๓๒) ออกตามความในพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. ๒๕๑๔ ที่ใช้บังคับอยู่ในขณะที่กระทรวงพลังงาน ออกสัมปทานปิโตรเลียมเลขที่ ๘/๒๕๔๙/๗๖ ให้แก่ผู้รับสัมปทานเมื่อวันที่ ๘ ธันวาคม ๒๕๔๙ นั้น ได้กำหนดข้อ ๖ ผลประโยชน์พิเศษ ขึ้นในลักษณะเปิดกว้างโดยมิได้กำหนดรายละเอียดใด ๆ ไว้ เพื่อให้มีการกำหนดผลประโยชน์พิเศษของแต่ละสัมปทานที่แตกต่างกันตามที่ผู้ขอสัมปทานจะได้เสนอ โดยกระทรวงพลังงานต้องเห็นชอบด้วย ดังนั้น ข้อ ๖^๕ (๔) ของสัมปทานปิโตรเลียมเลขที่ ๘/๒๕๔๙/๗๖ ที่กำหนดผลประโยชน์พิเศษ เรื่องการเข้าร่วมประกอบกิจการปิโตรเลียมของฝ่ายไทย จึงเป็นข้อกำหนด ที่เกิดจากความตกลงระหว่างคู่สัญญาโดยแท้ โดยไม่มีกฎหมายหรือกฎกำหนดแบบไว้ นอกจากนั้น เมื่อพิจารณาข้อกำหนดในสัมปทานปิโตรเลียมเลขที่ ๘/๒๕๔๙/๗๖ แล้ว ไม่มีข้อกำหนดใด ในสัมปทานปิโตรเลียมดังกล่าวกำหนดหลักเกณฑ์การตีความในเรื่องการดำเนินการหรือไม่ดำเนินการ ตามข้อกำหนดในสัมปทานปิโตรเลียม การพิจารณาตีความเกี่ยวกับการดำเนินการตามข้อ ๖ (๔) ของสัมปทานปิโตรเลียมเลขที่ ๘/๒๕๔๙/๗๖ ของผู้รับสัมปทาน จึงต้องใช้หลักทั่วไปในการตีความ

^๔ มาตรา ๒๓ ปิโตรเลียมเป็นของรัฐ ผู้ใดสำรวจหรือผลิตปิโตรเลียมในที่ใด ไม่ว่าที่นั้นเป็นของ ตนเองหรือบุคคลอื่น ต้องได้รับสัมปทาน ได้รับสัญญาแบ่งปันผลผลิต หรือได้รับสัญญาจ้างบริการ ทั้งนี้ การขอ และการได้รับสิทธิเป็นผู้รับสัญญาแบ่งปันผลผลิตให้เป็นไปตามหมวด ๓/๑ สัญญาแบ่งปันผลผลิต และการได้มา ซึ่งผู้รับสัญญาจ้างบริการให้เป็นไปตามหมวด ๓/๒ สัญญาจ้างบริการ

การขอสัมปทานให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

แบบสัมปทานให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

การกำหนดให้ที่ใดสมควรที่จะดำเนินการสำรวจหรือผลิตปิโตรเลียมตามวรรคหนึ่ง ในรูปแบบ ของสัมปทาน สัญญาแบ่งปันผลผลิต หรือสัญญาจ้างบริการ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการ ประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษาโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

^๕ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

สัญญาตามมาตรา ๑๑^๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กล่าวคือ เมื่อมีข้อสงสัยเกิดขึ้นแล้ว จะต้องตีความไปในทางที่เป็นคุณแก่คู่กรณีฝ่ายที่จะต้องรับผิดชอบตามสัญญา ทั้งนี้ ตามนัยความเห็นของ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๕) เรื่องเสร็จที่ ๕๐/๒๕๐๑^๗

กรณีปรากฏข้อเท็จจริงว่า เมื่อผู้รับสัมปทานตามสัมปทานปิโตรเลียมดังกล่าว แสดงว่าได้พบหลุมปิโตรเลียมที่มีสมรรถนะเชิงพาณิชย์และได้รับอนุมัติกำหนดพื้นที่ผลิตแล้ว โดยได้เริ่มผลิตปิโตรเลียมเมื่อวันที่ ๑๖ สิงหาคม ๒๕๕๘ จึงได้ดำเนินการสรรหาผู้เข้าร่วมประกอบกิจการตามข้อ ๖ (๔) ของสัมปทาน โดยมีหนังสือเชิญพร้อมรายละเอียดและเงื่อนไขในการเข้าร่วมประกอบกิจการปิโตรเลียมไปยังบริษัทที่ประกอบกิจการด้านปิโตรเลียมซึ่งจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายของ ประเทศไทยและมีผู้มีสัญชาติไทยถือหุ้นเกินกว่าร้อยละ ๕๐ จำนวน ๔ บริษัท เมื่อวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๙ โดยกำหนดระยะเวลาในการเชิญชวน ๓๐ วัน และต่อมาผู้รับสัมปทานได้มีหนังสือลงวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๖๑ รายงานกรมเชื้อเพลิงธรรมชาติอีกด้วยว่า ได้ประกาศรับสมัครหาผู้เข้าร่วมประกอบกิจการปิโตรเลียมโดยเปิดกว้างเป็นการทั่วไป ตามมติของคณะกรรมการปิโตรเลียมเมื่อวันที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๕๕๙ ผ่านสื่อหนังสือพิมพ์ที่ได้มาตรฐาน จำนวน ๓ ฉบับ จำนวน ๒ วันติดต่อกัน โดยกำหนดให้ผู้สนใจสามารถแจ้งความประสงค์เข้าร่วมประกอบกิจการได้ทางจดหมาย โทรศัพท์ หรืออีเมล ภายในวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๖๑ แต่ไม่มีผู้สนใจเข้าร่วมประกอบกิจการปิโตรเลียมตามสัมปทานดังกล่าว จึงเห็นได้ว่า ผู้รับสัมปทานได้พยายามดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามข้อ ๖ (๔) ของสัมปทานปิโตรเลียมเลขที่ ๘/๒๕๔๙/๗๖ แล้ว

อย่างไรก็ดี การดำเนินการตามข้อ ๖ (๔) ของสัมปทานปิโตรเลียมเลขที่ ๘/๒๕๔๙/๗๖ ยังต้องอาศัยความตกลงยินยอมของนิติบุคคลอื่นด้วย ซึ่งนอกเหนือความควบคุมของผู้รับสัมปทาน และแม้ว่าผู้รับสัมปทานจะสามารถหานิติบุคคลตามข้อ ๖ (๔) ได้ แต่ผู้เข้าร่วมประกอบกิจการปิโตรเลียมดังกล่าวจะต้องได้รับความเห็นชอบจากกรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ และต้องได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงานโดยคำแนะนำของคณะกรรมการปิโตรเลียมตามมาตรา ๒๒ วรรคหนึ่ง (๖)^๘ แห่งพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. ๒๕๑๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติ

^๖มาตรา ๑๑ ในกรณีที่ข้อสงสัย ให้ตีความไปในทางที่เป็นคุณแก่คู่กรณีฝ่ายซึ่งจะเป็นผู้ต้องเสียในมูลหนี้

^๗บันทึก เรื่อง ขอให้ตีความตามสัญญาซื้อขายและประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ส่งพร้อมหนังสือที่ นร ๑๐๑๒/๒๕๐๑ ลงวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๐๑ ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๕) มีความเห็นสรุปได้ว่า โดยที่สัญญาซื้อขายที่ทำตามตัวอย่างสัญญาท้ายระเบียบสำนักคณะรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๔๙๘ มิได้กำหนดถึงข้อตกลงเกี่ยวกับการนับเศษของเดือนไว้ ปัญหาจึงมีว่าจะนับเศษของเดือนเป็นหนึ่งเดือนหรือคำนวณเป็นรายวัน ซึ่งเมื่อพิจารณามาตรา ๑๑ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ความว่า ในกรณีที่ข้อสงสัยท่านให้ตีความไปในทางที่เป็นคุณแก่คู่กรณีฝ่ายซึ่งจะเป็นผู้ต้องเสียในมูลหนี้ นั้น จะเห็นได้ว่า เมื่อมีข้อสงสัยเกิดขึ้นแล้วจะต้องตีความไปในทางเป็นคุณแก่บุคคลที่จะต้องรับผิดชอบตามสัญญา ฉะนั้น เมื่อสัญญานี้มิได้กำหนดการนับเวลาไว้เป็นพิเศษนอกเหนือประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ การคำนวณเศษของเดือนจึงต้องคำนวณเป็นรายวันตามหลักเกณฑ์ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ คือคิดเป็นรายวันและให้คำนวณตามปฏิทินในราชการ โดยไม่อาจคำนวณค่าปรับในการที่ผู้ขายส่งของล่าช้าโดยคิดเศษของเดือนเป็น ๑ เดือนเต็มได้

^๘มาตรา ๒๒ รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

๑.ล๑

๑.ล๑

(๖) อนุญาตให้ผู้รับสัมปทานรับบริษัทอื่นเข้าร่วมประกอบกิจการปิโตรเลียมตามมาตรา ๔๗

๑.ล๑

๑.ล๑

ปิโตรเลียม (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๕๐ ประกอบกับมาตรา ๔๗^๙ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. ๒๕๑๔ อีกด้วย

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๕) เห็นว่า ข้อ ๑๔ (๑) (ก)^{๑๐} ของสัมปทานปิโตรเลียม เลขที่ ๘/๒๕๔๙/๗๖ ได้กำหนดให้รัฐมนตรีมีอำนาจเพิกถอนสัมปทานเมื่อผู้รับสัมปทานไม่ชำระผลประโยชน์พิเศษตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๖ ซึ่งการไม่ชำระหรือไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดเกี่ยวกับผลประโยชน์พิเศษในสัมปทานปิโตรเลียมดังกล่าวเป็นเหตุที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงาน โดยคำแนะนำของคณะกรรมการปิโตรเลียมมีอำนาจเพิกถอนสัมปทานนั้นได้ ตามมาตรา ๕๑ (๖)^{๑๑} ประกอบกับมาตรา ๒๒ วรรคหนึ่ง (๘)^{๑๒} แห่งพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. ๒๕๑๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติปิโตรเลียม (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๕๐ ดังนั้น หากถือว่าการที่ผู้รับสัมปทาน ไม่อาจหาผู้เข้าร่วมประกอบกิจการได้เพราะเหตุอื่นที่อยู่นอกเหนือความควบคุมของผู้รับสัมปทาน เป็นการไม่ชำระผลประโยชน์พิเศษและการผิดสัญญาสัมปทาน ย่อมไม่เป็นธรรมแก่ผู้รับสัมปทาน ซึ่งเป็นผู้ต้องรับผิดชอบตามสัมปทานดังกล่าว และจะเป็นผู้ต้องเสียในมูลหนี้^{๑๓} ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงเห็นว่าจากข้อเท็จจริงข้างต้น ผู้รับสัมปทานได้ดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามข้อ ๖^{๑๔} (๔) ของสัมปทานปิโตรเลียมเลขที่ ๘/๒๕๔๙/๗๖ ครบถ้วนแล้ว โดยไม่ถือเป็นการผิดสัญญาแต่อย่างใด ทั้งนี้ ตามหลักทั่วไปในการตีความสัญญา^{๑๕} กรณีจึงไม่เป็นเหตุให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงาน ใช้อำนาจเพิกถอนสัมปทานดังกล่าว

(นายดิศพัทธ์ 浩ตระกูล)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สิงหาคม ๒๕๖๑

“มาตรา ๔๗ ผู้รับสัมปทานอาจรับบริษัทอื่นเข้าร่วมประกอบกิจการปิโตรเลียมตามสัมปทานได้ เมื่อได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรี ในกรณีเช่นนี้ผู้ร่วมประกอบกิจการปิโตรเลียมแต่ละรายต้องชำระค่าภาคหลวง ภาษีเงินได้ และเงินอย่างอื่น และปฏิบัติตามข้อผูกพันที่เกี่ยวกับการประกอบกิจการปิโตรเลียมในส่วนที่เป็นของตน

ผู้ร่วมประกอบกิจการปิโตรเลียมทุกรายต้องรับผิดชอบร่วมกันและแทนกันในการปฏิบัติตาม สัมปทานและตามพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่ผู้ร่วมประกอบกิจการปิโตรเลียมรายหนึ่งไม่ต้องรับผิดชอบในการชำระ ภาษีเงินได้ตามกฎหมายว่าด้วยภาษีเงินได้ปิโตรเลียมในส่วนที่เป็นของผู้ร่วมประกอบกิจการปิโตรเลียมรายอื่น

ในกรณีที่ผู้ร่วมประกอบกิจการปิโตรเลียมรายใดไม่ชำระภาษีเงินได้ที่ตนมีหน้าที่ต้องเสีย ให้รัฐมนตรีแจ้งเป็นหนังสือให้ผู้ร่วมประกอบกิจการปิโตรเลียมรายอื่นทุกรายทราบ และถ้าได้มีการชำระภาษีเงินได้ ดังกล่าวนั้นภายในเก้าสิบวันนับแต่วันได้รับหนังสือ ให้ถือเป็นอีกเหตุหนึ่งที่จะเพิกถอนสัมปทานได้ด้วย

^{๑๐}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓, ข้างต้น

^{๑๑}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

^{๑๒}มาตรา ๒๒ รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

๑. ๑. ๑. ๑.

๑. ๑. ๑. ๑.

(๘) เพิกถอนสัมปทานตามมาตรา ๕๑ มาตรา ๕๒ และมาตรา ๕๓

๑. ๑. ๑. ๑.

๑. ๑. ๑. ๑.

^{๑๓}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๗, ข้างต้น

^{๑๔}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

^{๑๕}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๖, ข้างต้น