

ด่วนที่สุด

ที่ นร ๐๕๐๘/ว๙



สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

รับที่ 10011

วันที่ 12 มี.ค. ๒๕๕๘ ก.ว

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
๑ ถนนพระอาทิตย์ เขตพระนคร
กรุงเทพฯ ๑๐๒๐๐

๑๑ พฤษภาคม ๒๕๕๘

เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติปิโตรเลียม (ฉบับที่ ...) พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติภาษีเงินได้ปิโตรเลียม (ฉบับที่ ...) พ.ศ.

ความเห็นประกอบเรื่องเพื่อ พิจารณาเพิ่มเติม

เรียน เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

อ้างอิง หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๓/ว(ล) ๑๔๕๙๓
ลงวันที่ ๒๙ เมษายน ๒๕๕๘

ตามหนังสือที่อ้างถึง สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเสนอความเห็นเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติปิโตรเลียม (ฉบับที่ ...) พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติภาษีเงินได้ปิโตรเลียม (ฉบับที่ ...) พ.ศ. ที่กระทรวงพลังงานเสนอ เพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี ความละเอียดทราบแล้ว นั้น

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาแล้ว มีความเห็นว่า การเสนอแก้ไขพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. ๒๕๑๔ และพระราชบัญญัติภาษีเงินได้ปิโตรเลียม พ.ศ. ๒๕๑๔ เพื่อกำหนดทางเลือกในระบบการสำรวจและผลิตปิโตรเลียมเพิ่มขึ้น โดยเพิ่มวิธีการทำสัญญาแบ่งปันผลผลิตนั้น เป็นการเพิ่มทางเลือกของระบบการแสวงหาผลประโยชน์จากปิโตรเลียม ซึ่งทำให้รัฐสามารถเลือกที่จะนำระบบสัมปทานหรือระบบการทำสัญญาแบ่งปันผลผลิตมาใช้ในการแสวงหาผลประโยชน์จากปิโตรเลียมให้เหมาะสมกับศักยภาพของแหล่งปิโตรเลียมแต่ละแห่ง อันจะทำให้การแสวงหาประโยชน์จากการสำรวจและผลิตปิโตรเลียมได้ประโยชน์สูงสุดมากขึ้น ซึ่งหากคณะรัฐมนตรีเห็นสมควรก็สามารถพิจารณาเห็นชอบในหลักการของร่างพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับได้ แต่โดยที่การเพิ่มระบบการทำสัญญาแบ่งปันผลผลิตจะมีผลกระทบต่อสาระสำคัญและโครงสร้างของกฎหมายในปัจจุบันที่กำหนดรองรับไว้แต่เฉพาะเรื่องระบบสัมปทาน จึงจำเป็นต้องมีการพิจารณาแก้ไขกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียม กฎหมายว่าด้วยภาษีเงินได้ปิโตรเลียม รวมถึงกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องที่มีการอ้างอิงถึงสัมปทานตามกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียม เช่น พระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๕๖ (มาตรา ๗) และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ (มาตรา ๒๓) เพื่อให้สอดคล้องกับการเพิ่มระบบการทำสัญญาแบ่งปันผลผลิตอีกด้วย

นอกจากนั้น สำนักงานฯ มีข้อสังเกตเกี่ยวกับบทบัญญัติที่เสนอแก้ไขเพิ่มเติมในครั้งนี้ ดังต่อไปนี้

๑. การเพิ่มระบบสัญญาแบ่งปันผลผลิตไว้ในกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียมและกฎหมายว่าด้วยภาษีเงินได้ปิโตรเลียม จำเป็นต้องพิจารณาบทบัญญัติที่ใช้บังคับในปัจจุบันโดยละเอียดรอบคอบว่า บทบัญญัติใดในปัจจุบันเป็นบทบัญญัติเฉพาะสำหรับระบบสัมปทาน และบทบัญญัติใดเป็นบทบัญญัติที่ต้องนำมาใช้บังคับทั้งระบบสัมปทานและระบบแบ่งปันผลผลิตเพื่อแก้ไขบทบัญญัติเหล่านั้นให้ครอบคลุมถึงระบบการแบ่งปันผลผลิตด้วย เช่น อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ ความรับผิดชอบในความเสียหายของผู้รับสัมปทาน สิทธิในการถือสัมปทานไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี คุณสมบัติของผู้ขอสัมปทาน การเก็บรักษาและขนส่งปิโตรเลียม การขายและจำหน่ายปิโตรเลียม การอนุญาตให้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดิน สิทธิการนำช่างฝีมือและผู้เชี่ยวชาญเข้ามาในราชอาณาจักร การยกเว้นภาษีอากรและเงินที่รัฐเรียกเก็บ หน้าที่ของผู้รับสัมปทานบางประการ เช่น การรายงานการพบโบราณวัตถุ แร่ที่มีคุณค่าทางเศรษฐกิจ การไม่ก่อให้เกิดผลกระทบกระเทือนในการเดินเรือ การอนุรักษ์ทรัพยากร การป้องกันมิให้เกิดความโศกเศร้าด้วยน้ำมัน การรายงานผลประกอบการ หลักเกณฑ์บางประการในการชำระค่าภาคหลวง อำนาจในการประเมินค่าภาคหลวง การชำระเงินเพิ่ม หรือบทกำหนดโทษ

๒. การกำหนดให้กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติและคณะกรรมการปิโตรเลียมเป็นผู้กำกับดูแลสัญญาแบ่งปันผลผลิต และกำหนดให้รายละเอียดในการดำเนินการเป็นไปตามสัญญาแบ่งปันผลผลิต นั้น มีข้อสังเกตดังนี้

๑) สมควรจะมีการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการสำรวจและผลิตปิโตรเลียมบางประการ รวมถึงหลักเกณฑ์ในการรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างและอุปกรณ์ต่าง ๆ ที่ใช้ในการสำรวจและผลิตปิโตรเลียม และการวางหลักประกันเพื่อการดำเนินการดังกล่าว ไว้ในพระราชบัญญัติปิโตรเลียมฯ หรือให้อำนาจในการกำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าวไว้ในกฎหมายลำดับรอง

๒) การกำหนดค่าภาคหลวงให้เป็นไปตามสัญญาโดยต้องไม่น้อยกว่าร้อยละสิบของผลผลิตรวมของปิโตรเลียม นั้น ทำให้เกิดความไม่ชัดเจนของการกำหนดค่าภาคหลวง ซึ่งจะทำให้เกิดความแตกต่างกันได้ตามสัญญาแต่ละฉบับ จึงสมควรกำหนดหลักเกณฑ์การคำนวณค่าภาคหลวงให้ชัดเจนในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติด้วย

๓) การบริหารสัญญาแบ่งปันผลผลิตซึ่งจะต้องมีการดำเนินการร่วมกันของผู้ได้รับสัญญาแบ่งปันผลผลิตและองค์กรที่มีหน้าที่ในการกำกับดูแล คือ กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ นั้น โดยที่การบริหารสัญญาแบ่งปันผลผลิตจำเป็นต้องมีการจัดซื้อหรือจัดจ้างภาคเอกชนเข้ามาดำเนินการต่าง ๆ ภายใต้สัญญาแบ่งปันผลผลิต ซึ่งอาจมีประเด็นปัญหาว่าสัญญาจัดซื้อจัดจ้างดังกล่าวอยู่ภายใต้บังคับของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ หรือไม่ และหากไม่อยู่ภายใต้บังคับของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ ฯ แล้ว ก็สมควรที่จะมีการกำหนดกฎเกณฑ์ในการดำเนินการจัดซื้อหรือจัดจ้างดังกล่าวให้ชัดเจนไว้ในกฎหมายแม่บทหรือในกฎหมายลำดับรองด้วย เพื่อให้เกิดความโปร่งใสในการดำเนินการ

๓. ในร่างพระราชบัญญัติภาษีเงินได้ปิโตรเลียม (ฉบับที่ ...) พ.ศ. ที่ร่างมาตรา ๔ กำหนดให้นำความในหมวด ๗ ตีร์ บทบัญญัติเฉพาะเขตพื้นที่พัฒนาร่วม ของพระราชบัญญัติภาษีเงินได้ปิโตรเลียมฯ มาใช้บังคับแก่สัญญาแบ่งปันผลผลิตนั้น ควรแก้ไขรูปแบบของการร่างกฎหมาย ให้เป็นการเพิ่มหมวดขึ้นใหม่เพื่อใช้บังคับกับผู้ได้รับสัญญาแบ่งปันผลผลิตโดยเฉพาะ และอาจจำเป็นต้องกำหนดรายละเอียดในเรื่องดังกล่าวให้ชัดเจนแทนหมวด ๗ ตีร์ มาใช้บังคับโดยอนุโลม เนื่องจากอาจมีรายละเอียดที่มีความซับซ้อนและเฉพาะเจาะจงสำหรับกรณีการเรียกเก็บภาษีเงินได้ของสัญญาแบ่งปันผลผลิตที่มีความแตกต่างจากพื้นที่พัฒนาร่วมได้

๔. การเพิ่มระบบการแบ่งปันผลผลิตจะมีผลกระทบต่อระบบการจัดเก็บรายได้ของรัฐที่เกี่ยวกับปิโตรเลียม ทั้งในเรื่องการแบ่งปันผลผลิต การจัดเก็บค่าภาคหลวง และการจัดเก็บภาษีเงินได้ปิโตรเลียม จึงสมควรที่จะให้มีการพิจารณาในเรื่องดังกล่าวร่วมกับกระทรวงการคลังซึ่งเป็นผู้ดูแลการจัดเก็บรายได้ของรัฐทั้งระบบเพื่อให้มีความสอดคล้องกัน

ทั้งนี้ หากคณะรัฐมนตรีเห็นสมควรให้มีการนำระบบสัญญาแบ่งปันผลผลิตมาใช้กับการสำรวจและผลิตปิโตรเลียมแล้ว ก็สามารถอนุมัติหลักการในร่างพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับดังกล่าวได้ ส่วนข้อสังเกตข้างต้นนั้น เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติหลักการและส่งให้สำนักงานฯ ตรวจสอบพิจารณาแล้ว สำนักงานฯ ก็จะดำเนินการตรวจสอบพิจารณาในรายละเอียดต่อไป

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณาดำเนินการต่อไป

ขอแสดงความนับถือ



(นายดิษฐ์ ทุตรกิจย์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

กองกฎหมายเทคโนโลยีและการคมนาคม
ฝ่ายกฎหมายเทคโนโลยีและการพลังงาน
โทร. ๐ ๒๖๑๙ ๙๖๐๗ ต่อ ๓๒๘๑ (นางสาวอุณนันทน์)
โทรสาร ๐ ๒๖๑๙ ๙๗๐๕
www.krisdika.go.th
www.lawreform.go.th