

ด่วนที่สุด
ที่ นร ๐๕๐๘/๑๖๓



สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี
รับที่ ๑๘ ๙๗๐
วันที่ 3๐ ก.ย. ๒๕๕๘ เวลา ๑๖.๐๐

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
๑ ถนนพระอาทิตย์ เขตพระนคร
กรุงเทพฯ ๑๐๒๐๐

ความเห็นประกอบเรื่องเพื่อ พิจารณา
เรื่องที่ ๑๓

๒๕ ก.ย. ๒๕๕๘

เรื่อง มติคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ ครั้งที่ ๓/๒๕๕๘ (ครั้งที่ ๓)

เรียน เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

๓๐ ก.ย. ๒๕๕๘
จัดเข้าวาระ.....

อ้างถึง หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๖/๓๒๗๖๘
ลงวันที่ ๑๘ กันยายน ๒๕๕๘

ตามหนังสือที่อ้างถึง สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เสนอความเห็นในส่วนที่เกี่ยวข้องกับมติคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ ครั้งที่ ๓/๒๕๕๘
(ครั้งที่ ๓) ซึ่งกระทรวงพลังงานเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาจำนวน ๑ เรื่อง และเพื่อทราบจำนวน
๘ เรื่อง เพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี นั้น

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาแล้ว มีความเห็นดังต่อไปนี้

๑. เรื่องเพื่อพิจารณา

การจัดทำสัญญาซื้อขายก๊าซธรรมชาติเหลว (SPA) ระหว่างบริษัท ปตท. จำกัด
(มหาชน) กับบริษัท Shell Eastern Trading (PTE) LTD และบริษัท BP Singapore PTE. Limited นั้น
เป็นการดำเนินการตามนโยบายของรัฐในการจัดหา LNG ด้วยสัญญาระยะยาวตั้งแต่ปี ๒๕๕๘ เป็นต้นไป
ตามมติคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติเมื่อวันที่ ๒๘ มิถุนายน ๒๕๕๓ และมติคณะรัฐมนตรี
เมื่อวันที่ ๒๐ กรกฎาคม ๒๕๕๓ และตามแผนการจัดหาก๊าซธรรมชาติของประเทศไทยในระยะยาว
ที่คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติให้ความเห็นชอบเมื่อวันที่ ๔ ตุลาคม ๒๕๕๕ และคณะรัฐมนตรี
มีมติให้ความเห็นชอบเมื่อวันที่ ๒๒ ตุลาคม ๒๕๕๕ ซึ่งไม่มีประเด็นปัญหาข้อกฎหมายแต่อย่างใด
สมควรที่คณะรัฐมนตรีจะมีมติให้ความเห็นชอบร่างสัญญาทั้งสองฉบับดังกล่าว และเมื่อสำนักงาน
อัยการสูงสุดได้ตรวจพิจารณาร่างสัญญาทั้งสองฉบับเสร็จแล้ว ก็ให้ บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน)
ลงนามในสัญญาทั้งสองฉบับได้ต่อไป

ส่วนการเสนอขอให้สัญญาซื้อขายทั้งสองฉบับใช้การระงับข้อพิพาทโดยวิธีการ
อนุญาโตตุลาการนั้น เห็นว่า คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ ๑๔ กรกฎาคม ๒๕๕๘ ให้การทำสัญญา
ระหว่างหน่วยงานของรัฐกับเอกชนเฉพาะกรณีสัญญาที่ต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติการให้เอกชน
ร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๕๖ หรือสัญญาสัมปทานที่หน่วยงานของรัฐเป็นผู้ให้สัมปทาน
เท่านั้น ที่หน่วยงานของรัฐไม่ควรเขียนผูกมัดในสัญญาให้มอบข้อพิพาทให้คณะอนุญาโตตุลาการ
เป็นผู้ชี้ขาด เมื่อสัญญาซื้อขายก๊าซธรรมชาติเหลวดังกล่าวมิได้มีลักษณะเป็นสัญญาตามที่มีมติคณะรัฐมนตรี
กำหนดไว้ กรณีจึงไม่จำเป็นต้องเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติให้ความเห็นชอบแต่อย่างใด

แต่หากกรณีมีปัญหาว่าเป็นสัญญาตามที่มติคณะรัฐมนตรีกำหนดไว้หรือไม่ คณะรัฐมนตรีสามารถพิจารณาให้ความเห็นชอบให้ใช้การระบับข้อพิพาทโดยวิธีการอนุญาโตตุลาการได้ ก็ต่อเมื่อปรากฏเหตุผลว่าเป็นกรณีที่มีปัญหาหรือความจำเป็น หรือเป็นข้อเรียกร้องของคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งที่มีอาจหลีกเลี่ยงได้

๒. เรื่องเพื่อทราบ

๒.๑ การเสนอเรื่องเพื่อทราบเรื่องที่ ๒.๑ แผนอนุรักษ์พลังงาน พ.ศ. ๒๕๕๘ - ๒๕๗๙ (Energy Efficiency Plan : EEP ๒๐๑๕) และเรื่องที่ ๒.๘ การยกเลิกสิทธิพิเศษของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ในการจำหน่ายน้ำมันเชื้อเพลิงและผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียม จำนวนตั้งแต่ ๑๐,๐๐๐ ลิตรขึ้นไปกับการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยนั้น เห็นว่า ทั้งสองเรื่องดังกล่าวเป็นเรื่องที่สมควรเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ แทนการเสนอเพื่อทราบ ดังนี้

(๑) การจัดทำแผนอนุรักษ์พลังงาน พ.ศ. ๒๕๕๘ - ๒๕๗๙ เป็นการปรับปรุงแผนอนุรักษ์พลังงาน ๒๐ ปี (พ.ศ. ๒๕๕๔ - ๒๕๗๓) ที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้ความเห็นชอบเมื่อวันที่ ๒๗ ธันวาคม ๒๕๕๔ ไว้แล้ว ให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้น โดยมีการกำหนดนโยบาย เป้าหมาย ยุทธศาสตร์ และมาตรการต่าง ๆ ในการอนุรักษ์พลังงาน กรณีจึงเป็นเรื่องที่ต้องเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบแผนอนุรักษ์พลังงานดังกล่าว มิใช่การเสนอเพื่อทราบแผนอนุรักษ์พลังงานตามมาตรา ๔ (๑) แห่งพระราชบัญญัติการส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ ที่บัญญัติให้คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ในการเสนอนโยบาย เป้าหมาย หรือมาตรการเกี่ยวกับการอนุรักษ์พลังงานต่อคณะรัฐมนตรี ทั้งนี้ ตามแผนอนุรักษ์พลังงาน พ.ศ. ๒๕๕๘ - ๒๕๗๙ ไม่มีประเด็นปัญหาข้อกฎหมายแต่อย่างใด คณะรัฐมนตรีสามารถพิจารณาให้ความเห็นชอบได้ตามมาตรา ๔ (๑) แห่งพระราชบัญญัติการส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงาน พ.ศ. ๒๕๓๕

(๒) การยกเลิกสิทธิพิเศษของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ในการจำหน่ายน้ำมันเชื้อเพลิงและผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียม จำนวนตั้งแต่ ๑๐,๐๐๐ ลิตรขึ้นไปกับการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย สมควรมีการนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ แทนการเสนอเพื่อทราบ เนื่องจากคณะรัฐมนตรีเป็นผู้กำหนดสิทธิพิเศษให้แก่บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) จึงสมควรที่คณะรัฐมนตรีจะเป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบยกเลิกสิทธิพิเศษดังกล่าว และเพื่อให้เป็นไปตามข้อ ๑๔ แห่งข้อบังคับการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ฉบับที่ ๒๗๙ ว่าด้วยการพัสดุที่กำหนดให้การซื้อหรือการจ้างโดยวิธีกรณีพิเศษ ได้แก่ การซื้อหรือการจ้างที่มีกฎหมายหรือมติคณะรัฐมนตรีกำหนดให้ต้องซื้อหรือจ้างจากส่วนราชการ หน่วยงานตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น หน่วยงานอื่นซึ่งมีกฎหมายบัญญัติให้มีฐานะเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น หรือรัฐวิสาหกิจ และโดยที่กรณีนี้ไม่มีประเด็นปัญหาข้อกฎหมาย คณะรัฐมนตรีจึงสามารถพิจารณาให้ความเห็นชอบการยกเลิกสิทธิพิเศษแก่บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ได้

๒.๒ การเสนอเรื่องเพื่อทราบเรื่องที่ ๒.๒ ขอลื่อนวัน SCOD โครงการการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานแสงอาทิตย์สำหรับหน่วยงานราชการและสหกรณ์การเกษตร เห็นว่า การเลื่อนวัน SCOD (กำหนดวันจ่ายไฟฟ้าเข้าระบบเชิงพาณิชย์ที่ระบุในสัญญาซื้อขายไฟฟ้า) ดังกล่าว เป็นการกำหนดรายละเอียดของการดำเนินการตามนโยบายการจัดหาพลังงาน และนโยบายการกระจายแหล่งและชนิดของเชื้อเพลิงในการผลิตไฟฟ้า เพื่อให้กิจการไฟฟ้ามีประสิทธิภาพและมีความมั่นคง ซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติตามมาตรา ๙ (๒) แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการ

พลังงาน พ.ศ. ๒๕๕๐ และเป็นเรื่องที่คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานมีอำนาจในการกำหนดระเบียบและหลักเกณฑ์ในการจัดหาไฟฟ้า และการออกประกาศเชิญชวนการรับซื้อไฟฟ้า ตามมาตรา ๑๑ (๔) แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งไม่มีประเด็นปัญหาข้อกฎหมายในการเลื่อนวัน SCOD แต่อย่างใด ดังนั้น คณะรัฐมนตรีสามารถมีมติรับทราบเรื่องการเลื่อนวัน SCOD ได้ แต่อย่างไรก็ดี สำนักงานฯ มีข้อสังเกตว่าการรับซื้อไฟฟ้าจากหน่วยงานราชการและสหกรณ์การเกษตรนั้น หน่วยงานราชการและสหกรณ์การเกษตรต้องดำเนินการให้ถูกต้องภายใต้กรอบอำนาจหน้าที่และวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งหน่วยงานราชการและสหกรณ์การเกษตรตามที่กฎหมายที่เกี่ยวข้องได้กำหนดไว้ด้วย

๒.๓ เรื่องเสนอเพื่อทราบเรื่องที่ ๒.๓ ๒.๔ และ ๒.๖ เป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติที่จะพิจารณาให้ความเห็นชอบในการกำหนดนโยบายการจัดหาพลังงาน และนโยบายการกระจายแหล่งและชนิดของเชื้อเพลิงในการผลิตไฟฟ้า เพื่อให้กิจการไฟฟ้ามีประสิทธิภาพและมีความมั่นคง ตามมาตรา ๙ (๒) แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. ๒๕๕๐ และเรื่องเสนอเพื่อทราบ ๒.๕ เป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติที่จะพิจารณาให้ความเห็นชอบตามมาตรา ๖๔ แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงานฯ ในการกำหนดนโยบายและแนวทางการกำหนดอัตราค่าบริการในการประกอบกิจการพลังงาน และมาตรา ๖ (๒) แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ ที่ให้อำนาจกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการกำหนดราคาพลังงานให้สอดคล้องกับนโยบายและแผนการบริหารและพัฒนาพลังงานของประเทศ เรื่องเสนอเพื่อทราบทั้งสี่เรื่องนี้ไม่มีประเด็นปัญหาข้อกฎหมายแต่อย่างใด สมควรที่คณะรัฐมนตรีจะมีมติรับทราบได้

๒.๔ เรื่องเสนอเพื่อทราบเรื่องที่ ๒.๗ การขยายระบบการขนส่งน้ำมันทางท่อไปยังภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เห็นว่า การที่คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติเห็นชอบให้ผู้ประกอบการรายเดิม ผู้ค้าน้ำมัน หรือเอกชนรายอื่น ดำเนินการพัฒนาโครงการขยายระบบการขนส่งน้ำมันทางท่อไปยังภาคเหนือหรือภาคตะวันออกเฉียงเหนือได้ เพื่อให้เกิดการแข่งขันอย่างเสรี นั้น ไม่มีประเด็นปัญหาข้อกฎหมายแต่อย่างใด คณะรัฐมนตรีสามารถมีมติรับทราบได้ แต่สำนักงานฯ มีข้อสังเกตว่า หากบุคคลใดประสงค์จะประกอบกิจการระบบขนส่งน้ำมันทางท่อ ต้องได้รับใบอนุญาตตามมาตรา ๑๗ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. ๒๕๔๒ เนื่องจากระบบขนส่งน้ำมันทางท่อเป็นกิจการควบคุมประเภท ที่ ๓ ที่กำหนดไว้ในข้อ ๔๔ แห่งกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขเกี่ยวกับการแจ้ง การอนุญาต และอัตราค่าธรรมเนียมเกี่ยวกับการประกอบกิจการน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. ๒๕๕๖

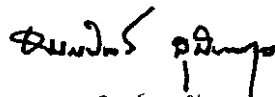
ส่วนการมอบหมายให้คณะกรรมการบริหารนโยบายพลังงาน (กบง.) เป็นผู้รับผิดชอบในการกำหนดค่าบริการขนส่งน้ำมันทางท่อ เพื่อป้องกันการมีอำนาจเหนือตลาด ป้องกันการผูกขาด ให้ความคุ้มครองผู้ค้าน้ำมันและประชาชนให้สามารถเข้าถึงและได้รับบริการที่เป็นธรรม จนกว่าคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานจะทำการกำหนด ปรับปรุง หรือแก้ไขกฎหมายให้ครอบคลุมการกำกับดูแลระบบการขนส่งน้ำมันทางท่อแล้วเสร็จนั้น เห็นว่า ปัจจุบันการกำหนดราคาสินค้าและบริการอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. ๒๕๔๒ การดำเนินการดังกล่าวจึงต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. ๒๕๔๒ ด้วย จึงจะมีผลใช้บังคับได้ และหากประสงค์ให้คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน

มีอำนาจกำกับดูแลระบบการขนส่งน้ำมันทางท่อด้วยนั้น กรณีจำเป็นต้องพิจารณาแก้ไขพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. ๒๕๕๐ เพื่อให้ครอบคลุมการขนส่งน้ำมันทางท่อด้วย เนื่องจากพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงานฯ ให้อำนาจในการกำกับดูแลการประกอบกิจการการขนส่งก๊าซธรรมชาติทางท่อผ่านระบบส่งก๊าซธรรมชาติเท่านั้น โดยไม่รวมถึงระบบการขนส่งน้ำมันทางท่อแต่อย่างใด

ทั้งนี้ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาเรื่องดังกล่าวประกอบกับ มาตรา ๒๓ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ และหลักเกณฑ์การพิจารณาความหมายและองค์ประกอบของคำว่าหนังสือสัญญาตามคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๖ - ๗/๒๕๕๑ แล้วเห็นว่า (๑) ร่างสัญญาซื้อขายก๊าซธรรมชาติเหลว (SPA) ระหว่างบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) กับบริษัท Shell Eastern Trading (PTE) LTD และบริษัท BP Singapore PTE. Limited มีสาระสำคัญเป็นการกำหนดรายละเอียดในการซื้อขายก๊าซธรรมชาติเหลว สิทธิหน้าที่และความรับผิดชอบของคู่สัญญาทั้งสองฝ่าย รวมทั้งการบริหารจัดการ และการระงับข้อพิพาทระหว่างกัน โดยกำหนดให้ใช้กฎหมายอังกฤษเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับกับสัญญา (๒) ร่างสัญญาแก้ไขเพิ่มเติมสัญญาซื้อขายไฟฟ้าโครงการเซสัด ครั้งที่ ๕ ซึ่งมีสาระสำคัญเป็นการแลกเปลี่ยนพลังงานไฟฟ้าระหว่างการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยกับรัฐวิสาหกิจไฟฟ้าลาว นั้น ร่างสัญญาทั้งสองฉบับมีลักษณะเป็นการทำสัญญาซื้อขายในเชิงพาณิชย์ในทำนองเดียวกับการทำสัญญาระหว่างเอกชนกับเอกชน จึงมิได้อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายระหว่างประเทศ และไม่เข้าลักษณะเป็นหนังสือสัญญาตามมาตรา ๒๓ ของรัฐธรรมนูญฯ

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณาดำเนินการต่อไป

ขอแสดงความนับถือ



(นายธรรมนิตย์ สุมนต์กุล)

รองเลขาธิการฯ รักษาการแทน

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

กองกฎหมายเทคโนโลยีและการคมนาคม

ฝ่ายกฎหมายเทคโนโลยีและการพลังงาน

โทร. ๐ ๒๖๑๙ ๙๖๐๗ ต่อ ๓๑๑๔ (นางสาวณีย์ฯ)

โทรสาร ๐ ๒๖๑๙ ๙๗๐๕

www.krisdika.go.th

www.lawreform.go.th