

การพัฒนาพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 2514
เพื่อความมั่นคงทางพลังงานและการมุ่งสู่สังคมคาร์บอนต่ำ*
Legislative Proposals on the Petroleum
Act B.E. 2514 (1971) for Energy Security
and Low-Carbon Society

ปิติ เอี่ยมจำรูญลาภ

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

Piti Eiamchamroonlarp

Assistant Professor, Faculty of Law, Chulalongkorn University

ณัชพล จิตติรัตน์

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

Natchapol Jittirat

Assistant Professor, Faculty of Law, Chulalongkorn University

* เนื่องจากบทความฉบับเดิมที่ได้เผยแพร่เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2567 มีความเสี่ยงที่อาจส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์ของประเทศในด้านพลังงาน จึงได้มีการแก้ไขและเผยแพร่ในวันที่ 25 กันยายน 2567 ซึ่งเป็นฉบับที่ได้รับความยินยอมและอนุญาตให้เผยแพร่โดยกรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ ทั้งนี้การแก้ไขเพิ่มเติมมิได้เปลี่ยนแปลงผลการศึกษาและเนื้อหาสาระของบทความอย่างมีนัยยะสำคัญ

บทความวิจัยนี้ถูกจัดทำขึ้นโดยอาศัยข้อมูลจากผลการศึกษาและวิจัยในโครงการประเมินผลการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียมเพื่อความมั่นคงด้านการจัดหาพลังงาน โดยศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เสนอกรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ โดยมี ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ปิติ เอี่ยมจำรูญลาภ เป็นนักวิจัยหลัก ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ณัชพล จิตติรัตน์ เป็นนักวิจัยสมทบ และ อาจารย์ ดร.บุญญภัทร์ ชูเกียรติ เป็นนักวิจัยผู้มีส่วนสำคัญ อย่างไรก็ตาม ผลการศึกษาและวิจัยโดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนข้อเสนอเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย ตลอดจนข้อเสนอแนะอื่นเป็นงานวิชาการอันเป็นผลลัพธ์ของการศึกษาของผู้วิจัยเท่านั้นมิได้เป็นความเห็นและมีได้ผูกพันหน่วยงานราชการ ทั้งนี้ ไม่อาจนำไปใช้อ้างอิงเพื่อประกอบการอธิบายหรือตีความกฎหมายในปัจจุบัน หรือที่จะมีการแก้ไขในอนาคตได้.

บุญญภัทร์ ชูเกียรติ

อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ปริดี พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

Bunyapatt Chukiat

Pridi Banomyong Faculty of Law, Dhurakij Pundit University

วันที่รับบทความ 28 ธันวาคม 2566; วันแก้ไขบทความ 5 มิถุนายน 2567; วันตอบรับบทความ 7 มิถุนายน 2567

บทคัดย่อ

เนื่องจากพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 2514 ยังมีข้อจำกัดในการสร้างความมั่นคงทางพลังงานของประเทศเพราะมีบทบัญญัติซึ่งจำกัดการต่อระยะเวลาการผลิตปิโตรเลียม รวมทั้งขาดบทบัญญัติเพื่อป้องกันการหยุดชะงักของการผลิตหากมีการเปลี่ยนตัวผู้ประกอบการ ขาดบทบัญญัติเพื่อสนับสนุนให้ผู้ประกอบการปิโตรเลียมเข้าถึงพื้นที่เพื่อประกอบกิจการปิโตรเลียมได้โดยสะดวก ขาดบทบัญญัติเพื่อสร้างแรงจูงใจและส่งเสริมการลงทุนในการสำรวจและผลิตปิโตรเลียม เพราะความไม่ชัดเจนในการลดหย่อนค่าภาคหลวงในบางกรณี รวมทั้งยังขาดบทบัญญัติเพื่อช่วยให้การประกอบกิจการมีต้นทุนต่ำลงด้วยการใช้สิ่งติดตั้งของผู้ประกอบการรายอื่น กับทั้งยังมีบทบัญญัติที่ขาดความชัดเจนในการเรียกเก็บค่าตอบแทนการเข้าถึงพื้นที่ จึงเป็นภาระแก่ผู้ประกอบการปิโตรเลียมมากเกินไป นอกจากนี้ การที่กฎหมายกำหนดให้ผู้ประกอบการปิโตรเลียมต้องวางหลักประกันการรื้อถอนสิ่งติดตั้งในช่วงท้ายของการประกอบกิจการโดยมิได้หักเป็นค่าใช้จ่ายเพื่อคำนวณภาระภาษีตามพระราชบัญญัติภาษีเงินได้ปิโตรเลียม พ.ศ. 2514 ได้ย่อมเป็นภาระแก่ผู้ประกอบการและมีความเสี่ยงที่ผู้ประกอบการจะไม่วางหลักประกัน นอกจากนี้ ยังขาดฐานทางกฎหมายที่ชัดเจนในการออกมาตรการบังคับทางปกครอง และมีระวางโทษทางอาญาที่ไม่อาจป้องปรามการกระทำความผิดได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมถึงไม่มีบทบัญญัติสำหรับการกำกับดูแลการประกอบกิจการสำรวจเพื่อค้นหาแหล่งกักเก็บคาร์บอนและการอัดคาร์บอนลงในโครงสร้างกักเก็บทางธรณีวิทยา ดังนั้น เพื่อแก้ไขข้อจำกัดดังกล่าวคณะผู้วิจัยจึงได้จัดทำข้อเสนอในการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 2514 ขึ้นโดยมีสาระสำคัญตามประเด็นดังต่อไปนี้ ได้แก่ การสร้างความต่อเนื่องในการประกอบกิจการปิโตรเลียม การบูรณาการในการใช้อำนาจกำกับดูแลเพื่อให้เข้าถึงพื้นที่ในการประกอบกิจการปิโตรเลียม การส่งเสริมการลงทุนเพื่อสำรวจและผลิตปิโตรเลียม การจัดให้มีบัญชีเพื่อการรื้อถอนสิ่งติดตั้งเพื่อประกอบกิจการปิโตรเลียม การปรับปรุงและยกเลิกบทกำหนดโทษทางอาญา

และการกำกับดูแลการประกอบกิจการสำรวจเพื่อค้นหาแหล่งกักเก็บคาร์บอนและอัดคาร์บอนลงในแหล่งกักเก็บซึ่งเป็นโครงสร้างทางธรณีวิทยา

คำสำคัญ : การต่อระยะเวลาการผลิตปิโตรเลียม บัญชีเพื่อการรื้อถอนสิ่งติดตั้ง การกักเก็บคาร์บอน พระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 2514

Abstract

The Petroleum Act B.E. 2514 (1971) has limited capabilities to ensure the country's energy security. These limitations are, *inter alia*, resulted from existence of a provision that limits production renewal, absence of provisions preventing disruption of petroleum production in the case when there is a change in operatorship. In the case of change in operatorship, the law does not recognize the new operator's right of access to the production site occupied by the existing operator. In relation to investment promotion, it faces difficulties in incentivizing as well as to facilitating petroleum exploration and production investments. It fails to reduce cost associated with petroleum operation as it lacks a provision on common facilities and, importantly, contains a provision which can serve as a clear basis for collection of land access fees. Under the current decommissioning regime, the operator is required to deliver financial security for decommissioning of upstream petroleum facilities and installations at the ending stage of the petroleum upstream life cycle. However, these payments cannot be counted as expenses ordinarily arising from petroleum operation for petroleum tax calculation purpose under the Petroleum Income Tax Act B.E. 2514 (1971). In relation to enforcement, the law lacks a provision clearly recognizing a power of an official to issue an administrative enforcement measure. In addition, its stipulated penal sanctions cannot effectively deter criminalized offences. The Petroleum Act B.E. 2514 (1971) cannot serve as a legal basis for authorizing carbon storage site exploration as well as carbon injection into geological formations. To overcome the identified challenges, the Petroleum Act B.E. 2514 (1971) shall be amended to include provision ensuring continuity of petroleum production, integrating power exercising of different state agencies to support right of

access to the land for petroleum operation. The decommissioning security shall be replaced by the decommissioning account. Some criminal sanctions shall be abolished or revised. Moreover, the law shall extend its scope to regulate carbon storage site exploration as well as carbon injection into geological formations.

Keywords: petroleum production extension, decommissioning account, carbon storage,
The Petroleum Act B.E.2514

1. บทนำ

ประเทศไทยเป็นประเทศที่มีแหล่งทรัพยากรธรรมชาติที่เป็นปิโตรเลียม รัฐจึงส่งเสริมให้มีการประกอบกิจการสำรวจและผลิตปิโตรเลียมโดยเปิดโอกาสให้ผู้ประกอบการลงทุนและประกอบกิจการสำรวจและผลิตปิโตรเลียมผ่านระบบสัมปทานปิโตรเลียมโดยได้ตราพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 2514 (ต่อไปนี้จะเรียกว่า “พระราชบัญญัติปิโตรเลียมฯ”) ซึ่งใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 24 เมษายน พ.ศ. 2514 โดยหลังจากที่ได้ตรากฎหมายแล้ว กระทรวงพัฒนาการแห่งชาติได้ออกประกาศลงวันที่ 13 กันยายน พ.ศ. 2514 แจ้งให้บริษัทที่ประสงค์จะได้รับสิทธิสำรวจและผลิตปิโตรเลียมยื่นคำขอสัมปทานต่อกรมทรัพยากรธรณี¹

อย่างไรก็ตาม ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา พัฒนาการในการประกอบกิจการปิโตรเลียมและมาตรการกำกับดูแลในโลกมีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก ทำให้พระราชบัญญัติปิโตรเลียมฯ ไม่สามารถกำกับดูแลและส่งเสริมการประกอบกิจการดังกล่าวอย่างเหมาะสม โดยงานวิจัยนี้มีสมมติฐานว่าพระราชบัญญัติปิโตรเลียมฯ และกฎหมายลำดับรองที่เกี่ยวข้อง² ยังมีบทบาทจำกัดในการส่งเสริมและสร้างความมั่นคงทางพลังงานและยังขาดมาตรการในการส่งเสริมเป้าหมายในการปล่อยคาร์บอนสุทธิเป็นศูนย์ เพราะมีข้อจำกัดในการต่อระยะเวลาการผลิตปิโตรเลียมได้อย่างต่อเนื่อง ทั้งยังไม่เปิดโอกาสให้มีการใช้ระบบบัญชีเพื่อการรื้อถอน ตลอดจนขาดความชัดเจนในการเรียกเก็บค่าตอบแทนในการสำรวจและผลิตปิโตรเลียมมิให้เกิดการถูกเรียกเก็บซ้ำซ้อน นอกจากนี้ อัตราโทษทางอาญาที่กำหนดไว้ก็ไม่มี ความเหมาะสมสอดคล้องกับนโยบายของรัฐและสถานการณ์ในปัจจุบัน อีกทั้งยังไม่มีบทบัญญัติที่ให้อำนาจรัฐในการกำกับดูแลการประกอบกิจการสำรวจเพื่อค้นหาแหล่งกักเก็บคาร์บอนและการอัดคาร์บอนลงในโครงสร้างกักเก็บทางธรณีวิทยาซึ่งเป็นแหล่งกักเก็บปิโตรเลียมที่ถูกผลิตแล้ว ชั้นหินอุ้มน้ำเค็ม หรือโครงสร้างกักเก็บทางธรณีวิทยาอื่น ๆ จึงจำเป็นต้องแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติปิโตรเลียมฯ เสียใหม่เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว จึงเป็นที่มาของการเสนอร่าง

¹ เปรมฤทัย วินัยแพทย์ สมบูรณ์ วัชรชัยสุรพล และวรัญญูจิรา พรหมมาเทพย์, ‘พัฒนาการของการสำรวจและผลิตปิโตรเลียมในประเทศไทย’ (การประชุมวิชาการทางธรณีวิทยา 80 ปี ปริญา นุตาลัย : บทบาทของนักธรณีวิทยาไทยต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ภาควิชาธรณีวิทยา คณะวิทยาศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 29 พฤศจิกายน 2562) 17-30.

² โครงการศึกษาและวิจัยนี้จำกัดขอบเขตของการประเมินผลสัมฤทธิ์และข้อเสนอในการพัฒนากฎหมายลำดับรองที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 2514 จำนวนสี่ฉบับได้แก่ กฎกระทรวง กำหนดแบบสัมปทานปิโตรเลียม พ.ศ. 2555 กฎกระทรวง กำหนดแบบสัญญาแบ่งปันผลผลิต พ.ศ. 2561 กฎกระทรวง กำหนดแผนงานประมาณการค่าใช้จ่ายและหลักประกันในการรื้อถอนสิ่งติดตั้งที่ใช้ในกิจการปิโตรเลียม พ.ศ. 2559 และประกาศคณะกรรมการปิโตรเลียม เรื่องหลักเกณฑ์และวิธีการกำหนดพื้นที่ที่จะดำเนินการสำรวจหรือผลิตปิโตรเลียมในรูปแบบของสัมปทาน สัญญาแบ่งปันผลผลิต หรือสัญญาจ้างบริการ (ฉบับที่ 1) พ.ศ. 2560 และ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2564.

พระราชบัญญัติปิโตรเลียม (ฉบับที่ ..) พ.ศ. โดยร่างพระราชบัญญัติที่เสนอนี้เป็นผลงานทางวิชาการ ซึ่งจะต้องการตรวจสอบและพัฒนาในกระบวนการตรากฎหมายต่อไป

2. ผลสัมฤทธิ์ของพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 2514

การบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวบรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมายและเกิดผลสำเร็จตามเป้าหมาย กล่าวคือการส่งเสริมให้มีการสำรวจและผลิตปิโตรเลียมภายใต้มาตรการควบคุมที่เหมาะสม เพื่ออำนวยความสะดวกให้ทั้งรัฐ ผู้ประกอบกิจการปิโตรเลียม และประชาชน³ โดยยังคงเป็นกฎหมายที่จำเป็นต้องมีการกำกับดูแลการประกอบกิจการสำรวจและผลิตปิโตรเลียม อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติปิโตรเลียมฯ ยังมีปัญหาและข้อจำกัดในการกำกับดูแลการประกอบกิจการปิโตรเลียมทั้งหมดและยังมีข้อจำกัดในการกำกับดูแลกิจการสำรวจเพื่อค้นหาแหล่งกักเก็บคาร์บอนและการอัดคาร์บอน ดังนี้

2.1 ความไม่ต่อเนื่องในการประกอบกิจการผลิตปิโตรเลียม

มาตรา 26 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติปิโตรเลียมฯ จำกัดระยะเวลาในการผลิตปิโตรเลียม โดยได้มีกำหนดระยะเวลาไม่เกินยี่สิบปีนับแต่วันถัดจากวันสิ้นระยะเวลาสำรวจปิโตรเลียม และได้บัญญัติข้อจำกัดในการต่อระยะเวลาเอาไว้ว่าการต่อระยะเวลาผลิตปิโตรเลียมให้กระทำได้เพียงครั้งเดียวเป็นระยะเวลาไม่เกินสิบปี ด้วยเหตุนี้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงานจึงไม่มีอำนาจในการอนุมัติให้ต่ออายุสัมปทานเมื่อได้มีการต่ออายุสัมปทานไปแล้วหนึ่งครั้ง แม้ว่าการผลิตปิโตรเลียมยังคงดำเนินการต่อไปโดยผู้รับสัมปทานรายเดิมก็ตาม ดังนั้น แม้จะปรากฏว่าในแหล่งลงทุนเดิมที่ยังอาจมีแหล่งผลิตซึ่งมีศักยภาพในการผลิตปิโตรเลียมอยู่

ข้อจำกัดในการต่อระยะเวลาผลิตดังกล่าวเป็นเหตุที่ส่งผลต่อการตัดสินใจลงทุนต่อในแหล่งผลิตนั้นได้ ข้อจำกัดดังกล่าวถือเป็นอุปสรรคสำคัญประการหนึ่งที่มีผลให้นักลงทุนหรือผู้รับสัมปทานไม่สามารถตัดสินใจลงทุนสำรวจเพิ่มเติมเพื่อการผลิตปิโตรเลียม หรืออาจเป็นเหตุให้นักลงทุนเหล่านั้นหันไปตัดสินใจลงทุนหรือผลิตปิโตรเลียมตามขั้นต่ำที่กฎหมายกำหนดเมื่อใกล้จะหมดระยะเวลาการต่ออายุสัมปทาน⁴ ด้วยเหตุดังกล่าว จึงมีผลกระทบต่อความยั่งยืนทางด้านความมั่นคงทางพลังงานทั้งยังมีผลกระทบต่อเศรษฐกิจของประเทศโดยปราศจากเหตุอันสมควรอีกด้วย⁵

³ พระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 2514, หมายเหตุ.

⁴ ข้อมูลจากการเก็บรวบรวมโดยคณะผู้วิจัย

⁵ ข้อมูลจากการเก็บรวบรวมโดยคณะผู้วิจัย

2.2 การเข้าถึงพื้นที่ สิ่งติดตั้ง และทรัพย์สินอื่นใดเพื่อการประกอบกิจการ ปิโตรเลียมกรณีมีการเปลี่ยนตัวผู้ประกอบการปิโตรเลียม

แม้จะมีการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 26 วรรคสี่แห่งพระราชบัญญัติปิโตรเลียมฯ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงานสามารถต่อระยะเวลาการผลิตได้มากกว่าหนึ่งครั้งแล้ว อย่างไรก็ตาม ยังมีความเป็นไปได้ที่จะมีกรณีที่ผู้ประกอบการปิโตรเลียมรายเดิมจะไม่ประสงค์ที่จะประกอบกิจการผลิตปิโตรเลียมอีกต่อไป หรืออาจเป็นกรณีที่ผู้ประกอบการปิโตรเลียมนั้นไม่สามารถตกลงกับข้อกำหนดหรือเงื่อนไขที่รัฐกำหนดในการต่อระยะเวลาผลิตได้ ซึ่งกรณีนี้จะส่งผลให้ต้องมีการเปลี่ยนตัวผู้ประกอบการปิโตรเลียม⁶

ในกรณีที่ต้องมีการเปลี่ยนตัวผู้ประกอบการ มักจะปรากฏปัญหาจากการเข้าพื้นที่เพื่อเตรียมการในช่วงที่เป็นการส่งผ่านระหว่างผู้ประกอบการรายเดิมกับผู้ประกอบการรายใหม่ ทำให้ผู้ที่เข้ารับช่วงต่อรายใหม่ไม่สามารถเข้าไปเตรียมการหรือดำเนินการอย่างอื่นอันเกี่ยวข้องกับกิจการปิโตรเลียมได้เลย เพราะไม่ได้รับอนุญาตจากรายเก่าให้เข้าดำเนินการเตรียมการ จึงได้มีการเสนอให้มีการกำหนดแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยอาจกำหนดเพิ่มเติมว่าจะสามารถเข้าเตรียมการได้อย่างน้อยเป็นเวลานานเพียงใด เพื่อให้การดำเนินการระหว่างการเปลี่ยนผ่านรายเก่าและรายใหม่ ไม่ว่าจะเป็นอย่างหนึ่งหรือการเตรียมพื้นที่ อุปกรณ์ หรือเอกสารต่าง ๆ ให้ทันเวลา และสามารถดำเนินการได้อย่างต่อเนื่อง⁷

การสร้างความต่อเนื่องในการประกอบกิจการผลิตปิโตรเลียมที่มีความเหมาะสมมากกว่าสามารถดำเนินการได้โดยรับรองสิทธิตามกฎหมายของผู้ประกอบการปิโตรเลียมรายใหม่ให้สามารถเข้าถึงและใช้ประโยชน์สิ่งติดตั้ง สิ่งก่อสร้าง ทรัพย์สิน ข้อมูล อุปกรณ์อื่นที่จำเป็นต่อการประกอบกิจการปิโตรเลียมของผู้รับสัมปทานรายเดิม หรือที่ผู้รับสัญญาแบ่งปันผลิตรอบครอบงำ จึงควรมีการแก้ไขพระราชบัญญัติปิโตรเลียมฯ โดยเพิ่มบทบัญญัติกำหนดหน้าที่ของผู้รับสัมปทาน ผู้รับสัญญาแบ่งปันผลผลิต และผู้รับสัญญาจ้างบริการ ในกรณีที่ต้องยินยอมให้ผู้ประกอบการรายใหม่เข้าดำเนินการต่อ และกำหนดอำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ในการเข้าถึงและใช้ประโยชน์สิ่งติดตั้ง สิ่งก่อสร้าง ทรัพย์สิน ข้อมูล อุปกรณ์อื่นที่จำเป็นต่อการประกอบกิจการปิโตรเลียม⁸

⁶ ข้อมูลจากการเก็บรวบรวมโดยคณะผู้วิจัย

⁷ ข้อมูลจากการเก็บรวบรวมโดยคณะผู้วิจัย

⁸ ข้อมูลจากการเก็บรวบรวมโดยคณะผู้วิจัย.

2.3 การใช้พื้นที่ซึ่งหน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ดูแลตามกฎหมายและการชำระค่าตอบแทนการใช้พื้นที่เพื่อประกอบกิจการปิโตรเลียม

ผู้รับสัมปทาน ผู้ที่ได้รับสัญญาแบ่งปันผลผลิต และผู้ที่ได้รับสัญญาจ้างบริการ ตามมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติปิโตรเลียมฯ ได้สิทธิในการแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรปิโตรเลียมซึ่งฝังตัวอยู่ใต้ผิวดิน (sub-surface right) แต่ไม่ได้รับสิทธิในการเข้าถึงและครอบครองพื้นผิวดิน (surface right) โดยอัตโนมัติ จึงเกิดปัญหาที่ผู้รับสัมปทานและผู้รับสัญญาไม่สามารถเริ่มลงมือประกอบกิจการปิโตรเลียมได้แม้จะได้รับสิทธิตามมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติปิโตรเลียมฯ แล้วก็ตาม เพราะไม่อาจเข้าถึง ครอบครอง หรือใช้ประโยชน์พื้นที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งพื้นที่ซึ่งหน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ดูแลตามกฎหมายโดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีที่กฎหมายฉบับอื่นมีข้อจำกัดในการเข้าถึงพื้นที่เพื่อประกอบกิจการปิโตรเลียม⁹

แม้ว่าข้อ 8 (1) ของแบบสัมปทานปิโตรเลียมตามที่กฎกระทรวงว่าด้วยการกำหนดแบบสัมปทานปิโตรเลียม พ.ศ. 2555 นั้นจะมีข้อความที่กำหนดว่า “รัฐมนตรีจะให้ความสะดวกในการดำเนินงานของผู้รับสัมปทานตามสมควรและถ้าผู้รับสัมปทานร้องขอ รัฐมนตรีจะช่วยเหลือในการติดต่อของผู้รับสัมปทานกับส่วนราชการหรือหน่วยงานอื่นของรัฐที่เกี่ยวข้อง” อย่างไรก็ตาม การให้ความช่วยเหลือของรัฐมนตรีและการดำเนินการของกรมเชื้อเพลิงธรรมชาติในการติดต่อหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่และอำนาจในการดูแลที่ดินยังมีข้อจำกัด เช่น เมื่อติดต่อแล้วหน่วยงานของรัฐนั้น ๆ ไม่มีอำนาจตามกฎหมายหรือถูกจำกัดอำนาจตามกฎหมายในการให้อนุญาตเพื่อประกอบกิจการปิโตรเลียมหรือเป็นกรณีที่การพิจารณาค่าขอนั้นยังคงมีความล่าช้า ซึ่งส่งผลกระทบต่ออายุของสัมปทานอันเป็นเหตุให้การให้ความช่วยเหลือตามกฎหมายกระทรวงว่าด้วย กำหนดแบบสัมปทานนั้นไม่ประสบผลสัมฤทธิ์ในทางปฏิบัติ¹⁰

2.4 ปัญหาความไม่ชัดเจนของถ้อยคำในการเรียกเก็บค่าตอบแทนการสำรวจและผลิตปิโตรเลียม

ความไม่ชัดเจนจากการตีความกฎหมายเพื่อเรียกเก็บค่าตอบแทนแก่รัฐส่งผลกระทบต่อรายรับของโครงการและส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นของนักลงทุน ทั้งนี้ ตามมาตรา 71 แห่งพระราชบัญญัติปิโตรเลียมฯ ได้กำหนดให้ผู้รับสัมปทานและผู้รับสัญญาแบ่งปันผลผลิตได้รับยกเว้น

⁹ ข้อมูลจากการเก็บรวบรวมโดยคณะผู้วิจัย.

¹⁰ ข้อมูลจากการเก็บรวบรวมโดยคณะผู้วิจัย.



การเสียภาษีอากร และเงินที่ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่นเรียกเก็บทุกชนิด เว้นแต่ (1) ภาษีเงินได้ตามกฎหมายว่าด้วยภาษีเงินได้ปิโตรเลียม (2) ค่าภาคหลวงไม้ ค่าบำรุงป่า และค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้และกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ (3) ค่าภาคหลวงผลประโยชน์ตอบแทนพิเศษ และค่าธรรมเนียมตามพระราชบัญญัตินี้ และ (4) ค่าธรรมเนียมเพื่อตอบแทนบริการตามกฎหมายอื่น โดยบทบัญญัติข้างต้นผู้รับสัมปทานและผู้รับสัญญาแบ่งปันผลผลิตยังมีหน้าที่ต้องเสียค่าธรรมเนียมเพื่อตอบแทนบริการตามกฎหมายอื่น

ปัญหาซึ่งเกิดจากกรณีที่หน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่และอำนาจในการดูแลและหาประโยชน์จากพื้นที่ ได้เรียกให้ผู้ประกอบกิจการปิโตรเลียมชำระ “ค่าเช่าพื้นที่” ซึ่งจะต้องใช้ในการประกอบกิจการปิโตรเลียมตามอัตราที่หน่วยงานของรัฐกำหนดขึ้นตามกฎหมายที่ตนมีอำนาจบังคับการ และมีการขึ้นค่าเช่าพื้นที่ดังกล่าวอย่างมีนัยสำคัญจนส่งผลกระทบต่อฐานะทางการเงินและการสร้างรายรับของโครงการ¹¹ ดังนั้น การแก้ไขเพิ่มเติมตามมาตรา 71 แห่งพระราชบัญญัติปิโตรเลียมฯ จึงสามารถสร้างความชัดเจนให้ค่าธรรมเนียมเพื่อตอบแทนบริการตามกฎหมายอื่นนั้นจะต้องไม่รวมถึงค่าตอบแทนการแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติโดยจำกัดเพียงค่าธรรมเนียมในการเข้าใช้หรือครอบครองพื้นที่เท่านั้น¹²

2.5 ข้อจำกัดในการลดและยกเว้นค่าภาคหลวงเพื่อดึงดูดให้มีการลงทุนประกอบกิจการปิโตรเลียมในพื้นที่ที่มีศักยภาพการดึงดูดการลงทุนอย่างจำกัด

มาตรา 82 แห่งพระราชบัญญัติปิโตรเลียมฯ กำหนดให้ผู้รับสัมปทานมีหน้าที่ต้องเสียค่าภาคหลวงจากปิโตรเลียมที่ขายหรือจำหน่าย ส่วนผู้รับสัญญาแบ่งปันผลผลิตมีหน้าที่ต้องเสียค่าภาคหลวงให้แก่รัฐโดยให้หักผลผลิตรวมของปิโตรเลียมในอัตราร้อยละสิบตามมาตรา 53/6 อย่างไรก็ตาม เมื่อความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรปิโตรเลียมนั้นลดน้อยลง และจะมีการสำรวจและผลิตปิโตรเลียมในพื้นที่ที่ไม่มีศักยภาพที่จะดึงดูดการลงทุนเหมือนในอดีต ระบบการคลังปิโตรเลียมจึงควรถูกพัฒนาให้สามารถสร้างแรงจูงใจให้มีการลงทุนเพื่อประกอบกิจการ¹³ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีการลงทุนเพื่อสำรวจและผลิตปิโตรเลียมจากแหล่งปิโตรเลียมขนาดเล็ก¹⁴ ซึ่งรวมไปถึงการลดหย่อนค่าภาคหลวงสำหรับการประกอบกิจการในพื้นที่ที่มีข้อจำกัดในการดึงดูดการลงทุน

¹¹ ข้อมูลจากการเก็บรวบรวมโดยคณะผู้วิจัย.

¹² ข้อมูลจากการเก็บรวบรวมโดยคณะผู้วิจัย.

¹³ ข้อมูลจากการเก็บรวบรวมโดยคณะผู้วิจัย.

¹⁴ ข้อมูลจากการเก็บรวบรวมโดยคณะผู้วิจัย.

การลดหย่อนค่าภาคหลวงตามมาตรา 99 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติปิโตรเลียมฯ จะต้องเข้าเงื่อนไขที่ว่าเข้าไปเพื่อส่งเสริมและเร่งรัดให้มีการสำรวจและพัฒนาแหล่งปิโตรเลียมในพื้นที่บางพื้นที่ภายในแปลงสำรวจ หรือในพื้นที่ผลิตของผู้รับสัมปทานที่มีสภาพทางธรณีวิทยาซึ่งไม่เอื้ออำนวยหรือเป็นพื้นที่ซึ่งมีพลังการผลิตลดลง และไม่อยู่ในแผนการสำรวจหรือแผนการผลิตของผู้รับสัมปทาน อย่างไรก็ตาม มาตรา 99 ทวิตามกฎหมายปัจจุบันมิได้รับรองถึงหน้าที่และอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงานในการลดหย่อนค่าภาคหลวงตั้งแต่ขั้นการประกาศเชิญชวนให้เข้าร่วมยื่นคำขอเพื่อเป็นผู้รับสัมปทานตั้งแต่ในขั้นการเปิดประมูลเพื่อยื่นคำขอรับสิทธิประกอบกิจการปิโตรเลียม อันเป็นการจำกัดทางเลือกที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงานจะสร้างแรงจูงใจให้ผู้ประกอบการเข้าแข่งขันกันประมูลขอรับสิทธิประกอบกิจการปิโตรเลียมในบริเวณที่ลักษณะทางธรณีวิทยาที่มีข้อจำกัดในการสร้างแรงจูงใจให้มีการลงทุนประกอบการ

2.6 การใช้สิ่งติดตั้งที่ใช้ในกิจการปิโตรเลียมของผู้ประกอบการปิโตรเลียมรายอื่น

การจูงใจหรือสร้างสภาพการณ์ที่มีความเหมาะสมให้มีการลงทุนและประกอบกิจการในแหล่งปิโตรเลียมขนาดเล็กนั้นมิได้จำกัดเพียงการลดค่าภาคหลวง หรือสิทธิประโยชน์ทางภาษี หรือการให้ผลประโยชน์ทางการเงินแก่ผู้รับสัมปทานหรือผู้รับสัญญาเท่านั้น ทั้งนี้เพราะการสร้างสภาพการณ์หรือสภาพแวดล้อมที่เอื้ออำนวยให้มีการประหยัดต้นทุนในการสำรวจและผลิตปิโตรเลียมจากแหล่งกักเก็บขนาดเล็กหรือที่มีศักยภาพในการผลิตไม่มากนักก็นับได้ว่าเป็นมาตรการที่จะช่วยให้มีการผลิตปิโตรเลียมเพื่อความมั่นคงทางพลังงานของประเทศได้¹⁵

มาตรการประการหนึ่งที่จะนำมาใช้ในกรณีดังกล่าว ได้แก่ การรับรองสิทธิของผู้ประกอบการ เช่น สิทธิของผู้ประกอบการรายใหม่ในการสำรวจและผลิตปิโตรเลียมจากแหล่งกักเก็บขนาดเล็กในการใช้สิ่งติดตั้งที่ผู้รับสัมปทานเดิมได้ใช้ในกิจการปิโตรเลียมอยู่แล้ว เพื่อที่จะทำให้ผู้ประกอบการรายใหม่ไม่ต้องลงทุนจัดหาสิ่งติดตั้งเพื่อประกอบกิจการปิโตรเลียมในการสำรวจและผลิตปิโตรเลียมจากแหล่งสะสมขนาดเล็กโดยเฉพาะ¹⁶ ทั้งนี้หากผู้ประกอบการรายใหม่ต้องลงทุนเพื่อสิ่งติดตั้งดังกล่าวแล้ว ผู้ประกอบการเหล่านี้ อาจตัดสินใจไม่เลือกที่จะประกอบการเนื่องจากการลงทุนดังกล่าวไม่ทำให้ได้รับผลตอบแทนในอัตราที่สร้างแรงจูงใจการลงทุนได้อย่างเพียงพอ

¹⁵ ข้อมูลจากการเก็บรวบรวมโดยคณะผู้วิจัย.

¹⁶ ข้อมูลจากการเก็บรวบรวมโดยคณะผู้วิจัย.

2.7 ปัญหาการวางหลักประกันเพื่อการรื้อถอนสิ่งปลูกสร้าง

ตามมาตรา 80/2 แห่งพระราชบัญญัติปิโตรเลียมฯ ประกอบมาตรา 53/8 วรรคหนึ่ง (6) และ มาตรา 53/18 วรรคหนึ่ง (5) ผู้รับสัมปทาน ผู้รับสัญญาแบ่งปันผลผลิต และผู้รับสัญญาจ้างบริการ มีหน้าที่ต้องวางหลักประกันการรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างหรือวัสดุอื่นใดในช่วงท้ายของการประกอบกิจการ ตามมาตรา 80/1 ต่ออธิบดีกรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่เงินลงทุนได้ถูกใช้ไปแล้ว ตลอดจน รายรับของโครงการมักจะมีจำนวนลดลง

การที่พระราชบัญญัติปิโตรเลียมฯ ได้กำหนดหน้าที่ให้ผู้ประกอบการวางหลักประกัน ในช่วงท้ายของการประกอบกิจการนั้นก่อให้เกิดปัญหาแก่ผู้รับสัมปทานหรือผู้รับสัญญาแบ่งปันผลผลิต อันเป็นเหตุให้ผู้ประกอบการขาดแรงจูงใจในการเข้าลงทุนเพื่อประกอบกิจการปิโตรเลียม เนื่องจาก จะต้องวางหลักประกันตามที่กฎหมายกำหนด¹⁷ แต่ถ้าหากจะจูงใจให้มีการจ่ายเงินเพื่อประกันการรื้อถอนสิ่งปลูกสร้าง วัสดุ อุปกรณ์ และสิ่งอำนวยความสะดวกตามหลักเทคนิคและวิธีการปฏิบัติงานปิโตรเลียมที่ดี คณะผู้วิจัยพบว่าสามารถดำเนินการได้โดยการกำหนดให้ผู้รับสัมปทานและผู้รับสัญญาแบ่งปันผลผลิตมีหน้าที่ “ทยอย” จ่ายเงินเพื่อเป็นการรักษาเอาไว้เพื่อการรื้อถอนสิ่งปลูกสร้าง วัสดุ อุปกรณ์ และสิ่งอำนวยความสะดวกโดยเงินที่ถูกทยอยจ่ายนั้นควรนับเป็นค่าใช้จ่ายตามปกติเพื่อลดจำนวนเงินในการคำนวณภาษีเงินได้ปิโตรเลียมก็ยิ่งเป็นการสร้างแรงจูงใจให้ผู้ประกอบการชำระมากยิ่งขึ้น¹⁸

2.8 การบังคับการให้เป็นตามกฎหมายและการบังคับการทางปกครอง

มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติปิโตรเลียมฯ บัญญัติให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งเป็นหนังสือให้ผู้รับสัมปทานงดเว้นการปฏิบัติใด ๆ ซึ่งอาจก่อให้เกิดอันตรายแก่บุคคลหรือทรัพย์สินของผู้อื่น อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่ผู้รับคำสั่งนั้นไม่ปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าว กรณีนี้จึงเกิดเป็นปัญหาว่า พนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติปิโตรเลียมฯ จะมีอำนาจในการออกคำสั่งบังคับการทางปกครอง เพื่อให้มีการปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานได้หรือไม่ และจะอาศัยฐานทางกฎหมายใดในการบังคับการตามคำสั่ง

คณะผู้วิจัยพบว่า พนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติปิโตรเลียมฯ นั้นประสบปัญหาในการอ้างอิงตัวบทกฎหมายในการออกมาตรการบังคับทางปกครองในกรณีที่ได้ออกคำสั่งทางปกครอง

¹⁷ ข้อมูลจากการเก็บรวบรวมโดยคณะผู้วิจัย.

¹⁸ ข้อมูลจากการเก็บรวบรวมโดยคณะผู้วิจัย.

ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติปิโตรเลียมฯ ซึ่งบัญญัติถึงอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานในการปฏิบัติหน้าที่ดังนี้ “สั่งเป็นหนังสือให้ผู้รับสัมปทานงดเว้นการปฏิบัติใด ๆ ซึ่งอาจก่อให้เกิดอันตรายแก่บุคคลหรือทรัพย์สินของผู้อื่น” ซึ่งถ้าหากผู้รับคำสั่งไม่ปฏิบัติตามคำสั่งแล้วก็ควรเพิ่มเติมบทบัญญัติให้การบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติปิโตรเลียมฯ นั้นเชื่อมโยงกับพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 โดยมีการบัญญัติความไว้ในมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติปิโตรเลียมฯ อย่างชัดเจน¹⁹ แม้ว่าแท้จริงแล้วเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองมีอำนาจที่จะใช้มาตรการทางปกครองเพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งของตนได้ตามบทบัญญัติในหมวด 2/1 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ก็ตาม แต่การมีบทบัญญัติที่ชัดเจนในพระราชบัญญัติปิโตรเลียมฯ โดยชัดเจนจะช่วยให้นักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติปิโตรเลียมฯ มีความมั่นใจในการใช้อำนาจเพื่อกำหนดมาตรการบังคับทางปกครองมากกว่า

2.9 บทกำหนดโทษ

การกระทำความผิดและโทษที่กำหนดไว้ในหมวด 8 แห่งพระราชบัญญัติปิโตรเลียมฯ มีบทบัญญัติที่ไม่สอดคล้องกับนโยบายของรัฐตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 77 ซึ่งกำหนดไว้ว่าโทษอาญาให้ใช้เฉพาะความผิดร้ายแรงเท่านั้น นอกจากนี้ ระยะเวลาปรับที่บัญญัติไว้ในบางมาตราก็ไม่ได้สัดส่วนกับประโยชน์ที่ผู้ฝ่าฝืนกฎหมายควรจะต้องได้รับ กล่าวคือ เมื่อพิจารณาต้นทุนที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดและผลที่ผู้ฝ่าฝืนจะได้รับแล้วระยะเวลาปรับตามกฎหมายนั้นไม่ได้ทำให้การบังคับใช้โทษอาญาได้รับผลที่ดีที่สุด²⁰

2.9.1 บทบัญญัติที่ยังคงเป็นความผิดอาญาแต่มีการปรับระวางโทษให้เหมาะสม

(1) การกระทำความผิดจากการสำรวจหรือผลิตปิโตรเลียมโดยไม่ได้รับสิทธิจากรัฐ (รวมถึงการประกอบกิจการสำรวจและกักเก็บคาร์บอน) ยังควรคงไว้ให้เป็นความผิดที่มีโทษทางอาญา เนื่องจากการสำรวจและผลิตปิโตรเลียมที่รัฐเป็นเจ้าของโดยมิได้รับอนุญาตย่อมส่งผลเสียหายต่อรัฐจากการเสียประโยชน์โดยไม่ได้รับค่าตอบแทน ทั้งยังเสียผลประโยชน์จากการสำรวจเพื่อหาแหล่งกักเก็บคาร์บอน หรืออัดคาร์บอนลงแหล่งกักเก็บจากทรัพยากรธรรมชาติที่รัฐได้ประกาศความเป็นเจ้าของ หรือมีอำนาจกำกับดูแลโดยปราศจากการชำระค่าตอบแทนซึ่งเรียกได้ว่าเป็นความผิดร้ายแรงและเป็น การแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติโดยมิชอบ

¹⁹ ข้อมูลจากการเก็บรวบรวมโดยคณะผู้วิจัย.

²⁰ John C. Coffee Jr 'Corporate Crime and Punishment: A Non-Chicago View of the Economics of Criminal Sanctions' (1980) 17 American Criminal Law Review 419, 420-421.

ความร้ายแรงของการกระทำความผิดในการสำรวจและผลิตปิโตรเลียมโดยไม่รับสิทธิและไม่ถูกกำกับดูแลโดยรัฐนั้นปรากฏในเอกสารประกอบการร่างพระราชบัญญัติปิโตรเลียมฯ ซึ่งคณะทำงานในการร่างพระราชบัญญัติปิโตรเลียมได้ศึกษาทบทวนคดีตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติปิโตรเลียมฯ และได้ศึกษาข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องแล้วมีความเห็นว่าโทษบางฐานตามที่บัญญัติไว้ยังคงต้องถือว่าเป็นความผิดร้ายแรง เนื่องจากทรัพยากรปิโตรเลียม ณ แหล่งกำเนิดถือได้ว่าเป็นของรัฐ การสำรวจและผลิตปิโตรเลียมหรือดำเนินการใด ๆ ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรปิโตรเลียมโดยไม่ได้รับอนุญาตจากรัฐย่อมเป็นการกระทำความผิดที่กระทบต่อความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ อีกทั้งผู้ประกอบการดังกล่าวเป็นผู้ซึ่งมีฐานะทางเศรษฐกิจที่ดี²¹

(2) การกระทำความผิดโดยทำลาย ดัดแปลง เคลื่อนย้าย ถอน หรือทำให้หลุด ซึ่งเครื่องหมายกำหนดเขตแปลงสำรวจหรือพื้นที่ผลิต หรือเครื่องหมายหลักฐานการแผนที่ที่พนักงานเจ้าหน้าที่ได้นำมาติดตั้ง ปัก หรือฝังไว้ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากอธิบดี ตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติปิโตรเลียมฯ ยังควรคงไว้ให้เป็นความผิดที่มีโทษทางอาญา โดยความร้ายแรงของการกระทำความผิดในกรณีนี้แม้จะไม่ใช่การแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติโดยตรง แต่สามารถส่งผลกระทบต่อพื้นที่ซึ่งผู้ประกอบการปิโตรเลียมมีสิทธิประกอบการ กล่าวคือทำให้ผู้ประกอบการปิโตรเลียมได้รับประโยชน์จากการแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติมากกว่าที่ได้รับสิทธิจากรัฐ ทั้งยังส่งผลกระทบต่อความมั่นคงทางระบบเศรษฐกิจของชาติ เนื่องจากผู้ประกอบการอาจแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรปิโตรเลียมที่เป็นของรัฐนอกเขต หรือพื้นที่ที่ตนได้รับสิทธิในการประกอบกิจการ

(3) ความผิดฐานผู้รับสัมปทานไม่แสดงว่าได้พบหลุมปิโตรเลียมที่มีสมรรถนะเชิงพาณิชย์ และได้กำหนดพื้นที่ผลิตถูกต้องแล้วก่อนผลิตปิโตรเลียมจากที่ใดที่หนึ่งในแปลงสำรวจตามมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติปิโตรเลียมฯ ยังควรคงไว้ให้เป็นความผิดที่มีโทษทางอาญาเนื่องจากการกระทำความผิดดังกล่าวส่งผลกระทบต่อความมั่นคงทางพลังงานของประเทศโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในกรณีที่ไม่ได้เริ่มผลิตตามแผนที่รัฐอนุมัติ เป็นความผิดที่มีความร้ายแรง ตามแนวทางการพิจารณาของคณะทำงานในการร่างพระราชบัญญัติปิโตรเลียม ความผิดประเภทนี้เป็นความผิดที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงทางระบบเศรษฐกิจของชาติ ซึ่งโทษปรับที่กำหนดไว้แต่เดิมไม่เพียงพอต่อการทำให้เกิดผลยับยั้งอาชญากรรมและไม่สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจ สังคม และอัตราค่าเงินที่เปลี่ยนแปลงไป ดังนั้นจึงเห็นควรยกระดับโทษปรับให้สูงขึ้นเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ในปัจจุบัน

²¹ ข้อมูลจากเอกสารเกี่ยวกับการร่างพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 2514.

(4) การกระทำความผิดฐานฝ่าฝืนประกาศห้ามส่งปิโตรเลียมที่ผู้รับสัมปทานผลิตได้ทั้งหมดหรือบางส่วนออกนอกราชอาณาจักร หรือห้ามส่งไป ณ ที่ใดเป็นการชั่วคราวตามมาตรา 61 แห่งพระราชบัญญัติปิโตรเลียมฯ ยังควรคงไว้ให้เป็นความผิดที่มีโทษทางอาญา เนื่องจากการกระทำความผิดในกรณีนี้ส่งผลกระทบต่อประเทศและผู้ใช้พลังงานโดยรวม เนื่องจากกฎหมายมีวัตถุประสงค์เพื่อให้มีปิโตรเลียมเพียงพอกับความต้องการใช้ภายในราชอาณาจักร อันเป็นประโยชน์สาธารณะด้านความมั่นคงทางพลังงาน

(5) ความผิดฐานไม่รายงานให้กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติทราบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ผู้สัมปทานได้พบโบราณวัตถุ ซากดึกดำบรรพ์ หรือแร่ที่มีคุณค่าทางเศรษฐกิจ หรือทางการศึกษา ในด้านธรณีวิทยาจากการสำรวจหรือผลิตปิโตรเลียมตามมาตรา 73 แห่งพระราชบัญญัติปิโตรเลียมฯ ยังควรคงไว้ให้เป็นความผิดที่มีโทษทางอาญาเนื่องจากการกระทำความผิดดังกล่าวเป็นการทำลายทรัพย์สินอันมีมูลค่าและสำคัญต่อการอนุรักษ์ไว้ของประเทศชาติ

(6) ความผิดฐานผู้รับสัมปทานประกอบกิจการปิโตรเลียมในทะเล โดยก่อให้เกิดผลกระทบต่อกระแทกกระเอนโดยปราศจากเหตุอันสมควรต่อการเดินเรือ การเดินอากาศ การอนุรักษ์ทรัพยากรมีชีวิตในทะเล หรือการวิจัยทางวิทยาศาสตร์ หรือทำการอันเป็นการกีดขวางต่อการวางสายเคเบิลหรือท่อใต้น้ำ หรือก่อให้เกิดความเสียหายแก่สายเคเบิลหรือท่อใต้น้ำตามมาตรา 74 แห่งพระราชบัญญัติปิโตรเลียมฯ ยังควรคงไว้ให้เป็นความผิดที่มีโทษทางอาญาเนื่องจากการกระทำความผิดดังกล่าวมีผลกระทบต่อทรัพยากรที่มีชีวิตทางทะเล และมีผลกระทบต่อระบบการเดินเรือ และการเดินอากาศ ซึ่งอาจเป็นอันตรายต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน

(7) ความผิดฐานผู้รับสัมปทานประกอบกิจการปิโตรเลียมโดยมิได้ป้องกันตามมาตราการอันเหมาะสมและตามวิธีการปฏิบัติงานปิโตรเลียมที่ดีเพื่อมิให้ที่ใดโสโครกด้วยน้ำมัน โคลนหรือสิ่งอื่นใด และมีได้บำบัดปิดป้องความโสโครกนั้นโดยเร็วที่สุดตามมาตรา 75 แห่งพระราชบัญญัติปิโตรเลียมฯ ยังควรคงไว้ให้เป็นความผิดที่มีโทษทางอาญาเนื่องจากการบัญญัติให้ความผิดที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมเป็นเรื่องร้ายแรง

(8) ความผิดฐานแจ้งข้อความอันเป็นเท็จ ให้ถ้อยคำเท็จ ตอบคำถามด้วยถ้อยคำอันเป็นเท็จ นำพยานหลักฐานเท็จมาแสดง หรือกระทำการใด ๆ เพื่อหลีกเลี่ยงหรือพยายามหลีกเลี่ยงการเสียค่าภาคหลวงหรือผลประโยชน์ตอบแทนพิเศษ ยังควรคงไว้ให้เป็นความผิดที่มีโทษทางอาญาเนื่องจากการกระทำความผิดในกรณีนี้สามารถส่งผลให้รัฐได้รับผลประโยชน์จากการสำรวจและผลิตปิโตรเลียมน้อยลง

(9) ความผิดฐานขัดขวางเจ้าพนักงานซึ่งกระทำการตามหน้าที่ตรวจค้น ตรวจสอบ หรือ ยึดบัญชี เอกสาร หรือหลักฐานอื่นใดซึ่งเกี่ยวกับรายได้หรือรายจ่ายในการประกอบกิจการปิโตรเลียม ตามมาตรา 100 อัญญาแห่งพระราชบัญญัติปิโตรเลียมฯ ยังควรคงไว้ให้เป็นความผิดที่มีโทษทางอาญา เนื่องจากรัฐยังคงมีความจำเป็นต้องใช้อำนาจมหาชนในการควบคุมการประกอบกิจการปิโตรเลียม ที่ดำเนินการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายจึงย่อมมีความจำเป็นกฎหมายที่พระราชบัญญัติปิโตรเลียมฯ จะต้องมียุติภาพในการคุ้มครองการใช้อำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่

2.9.2 ยกเลิกโทษอาญาโดยเปลี่ยนให้เป็นโทษปรับเป็นพินัย

เพื่อให้สอดคล้องกับแผนปฏิรูปประเทศด้านกฎหมายโดยการกำหนดให้มีโทษอาญา เฉพาะกรณีที่มีความเหมาะสมกับการกระทำความผิดโดยสภาพบังคับของกฎหมายนั้นไม่จำเป็นต้อง อาศัยการลงโทษทางอาญาเสมอไปและเปิดโอกาสให้ศาลใช้ดุลพินิจกำหนดค่าปรับให้สอดคล้องกับ สภาพความร้ายแรงของการกระทำความผิด²² การปรับเป็นพินัยเป็นการลงโทษที่ถูกลบกำหนดขึ้นใหม่ เพื่อไม่ให้มีสภาพเป็นโทษทางอาญา และป้องกันสถานการณ์ที่เรียกว่า “กฎหมายอาญาเพื่อ” โดยกำหนด หลักเกณฑ์ให้เจ้าหน้าที่รัฐสามารถใช้ดุลพินิจกำหนดค่าปรับที่ผู้กระทำความผิดฝ่าฝืนกฎหมายจะต้องชำระ ให้เหมาะสมกับสภาพความร้ายแรงแห่งการกระทำและฐานะทางเศรษฐกิจของผู้กระทำความผิด ทั้งนี้ ต้องปรากฏว่าการกระทำนั้นมิใช่ความผิดร้ายแรงและมีโทษปรับสถานเดียว²³

สำหรับการกระทำความผิดตามที่ปรากฏในพระราชบัญญัติปิโตรเลียมฯ บางฐานความผิด มีลักษณะที่มิใช่เป็นความผิดความร้ายแรง ซึ่งไม่สมควรกำหนดให้ผู้กระทำความผิดต้องรับผิดทางอาญา จึงควรเปลี่ยนโทษที่กำหนดไว้ให้เป็นโทษปรับเป็นพินัยแทน²⁴ ได้แก่ การกระทำความผิดดังต่อไปนี้

(1) การที่ผู้ประกอบกิจการปิโตรเลียมฝ่าฝืนกฎกระทรวงตามมาตรา 14 แห่ง พระราชบัญญัติปิโตรเลียมฯ ซึ่งเป็นกรณีที่ผู้ประกอบกิจการปิโตรเลียมไม่ปฏิบัติตามกฎกระทรวง ในการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการสำรวจ ผลิต และอนุรักษ์ปิโตรเลียม ประการที่สองไม่กำหนด เขตปลอดภัยและเครื่องหมายในบริเวณที่มีสิ่งติดตั้งและกลอุปกรณ์ที่ใช้ในการสำรวจและผลิตปิโตรเลียม และประการที่สามไม่กำหนดวิธีการให้ความคุ้มครองแก่คนงานและความปลอดภัยแก่บุคคลภายนอก เนื่องจากการกระทำความผิดดังกล่าวเป็นเพียงการไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่หน่วยงานกำหนดในการ ประกอบกิจการปิโตรเลียมอันเป็นการกำหนดหน้าที่โดยทั่วไปให้ผู้ประกอบกิจการปิโตรเลียมต้องปฏิบัติ

²² อริยพร โพธิ์สี, ‘โทษปรับเป็นพินัย : มาตรการใหม่แทนการลงโทษอาญา’ (2564) 18(3) จุลนิติ 125, 126.

²³ พระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565 หมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติ.

²⁴ ข้อมูลจากการเก็บรวบรวมโดยคณะผู้วิจัย.

และอัตราโทษที่กำหนดไว้เป็นเพียงโทษปรับไม่เกินห้าหมื่นบาทเท่านั้น การกระทำความผิดในกรณีนี้จึงไม่ใช่เรื่องที่เกี่ยวข้องกับความสงบเรียบร้อยของสังคม และสามารถปรับให้เป็นมาตรการปรับเป็นพินัยตามกฎหมายว่าด้วยการปรับเป็นพินัยได้จึงควรมีการยกเลิกโทษอาญา และเปลี่ยนเป็นปรับเป็นพินัยแทน

(2) การที่ผู้ประกอบกิจการปิโตรเลียมมิได้ยื่นแผนการผลิตในรายละเอียดสำหรับพื้นที่ผลิตดังกล่าวตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และระยะเวลาตามที่กำหนดในกฎกระทรวง หรือผู้รับสัมปทานมิได้เริ่มทำการผลิตปิโตรเลียมตามแผนภายในสี่ปีนับแต่วันที่ได้รับการอนุมัติจากอธิบดีตามมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติปิโตรเลียมฯ ซึ่งเป็นการกระทำอันเป็นการฝ่าฝืนมาตรา 42 ทวิ นอกจากจะส่งผลให้ระยะเวลาผลิตปิโตรเลียมสำหรับพื้นที่ที่ได้กำหนดให้เป็นพื้นที่ผลิตนั้นสิ้นสุดลงแล้ว ซึ่งจะเห็นได้ว่าความผิดตามมาตรา 42 ทวิ ที่กล่าวมานั้นเป็นการฝ่าฝืนหน้าที่อันเป็นรายละเอียดในการประกอบกิจการปิโตรเลียม มิได้เป็นความผิดร้ายแรงที่ควรมีโทษทางอาญาจึงควรมีการยกเลิกโทษอาญา และเปลี่ยนเป็นปรับเป็นพินัยแทน

(3) การที่ผู้ประกอบกิจการปิโตรเลียมมิได้รายงานผลการประกอบกิจการปิโตรเลียม แผนงานและงบประมาณประจำปีตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และระยะเวลาที่อธิบดีกรมเชื้อเพลิงฯ กำหนดตามมาตรา 76 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติปิโตรเลียมฯ เป็นการฝ่าฝืนหน้าที่อันเป็นรายละเอียดในการประกอบกิจการปิโตรเลียมซึ่งมิได้เป็นความผิดร้ายแรง และมีได้มีผลกระทบต่ออาการกำกับาดดูแลและรายรับของรัฐโดยตรง ส่วนการที่ผู้ประกอบกิจการปิโตรเลียมไม่ได้เสนองบบัญชีค่าใช้จ่ายและงบการเงินประจำปี ในการประกอบกิจการปิโตรเลียมตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และระยะเวลาที่อธิบดีกรมเชื้อเพลิงฯ กำหนดอันเป็นการฝ่าฝืนมาตรา 77 แห่งพระราชบัญญัติปิโตรเลียมฯ ก็ถือได้ว่าเป็นการฝ่าฝืนหน้าที่อันเป็นรายละเอียดในการประกอบกิจการปิโตรเลียม ซึ่งมิได้เป็นความผิดร้ายแรง และไม่ส่งผลกระทบต่ออาการกำกับาดดูแลและรายรับของรัฐโดยตรง ในทั้งสองกรณีดังกล่าวผู้กระทำความผิดไม่ควรต้องรับโทษทางอาญา โดยเปลี่ยนเป็นการบังคับโทษปรับเป็นพินัยแทน

(4) การที่ผู้ประกอบกิจการปิโตรเลียม ตัวแทน และลูกจ้างของผู้ประกอบกิจการปิโตรเลียมไม่อำนวยความสะดวกให้แก่พนักงานเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติปิโตรเลียมฯ ซึ่งบัญญัติให้มีความผิดตามมาตรา 81 แห่งพระราชบัญญัติปิโตรเลียมฯ แม้ว่าการไม่อำนวยความสะดวกต่อการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่จะมีผลกระทบต่อการใช้อำนาจรัฐอยู่บ้างแต่ก็ได้ส่งผลการใช้อำนาจกำกับดูแลโดยตรง และเป็นหน้าที่อันเป็นรายละเอียดเพียงเล็กน้อย มิใช่เป็นการต่อสู้ขัดขวางหรือใช้กำลังประทุษร้ายจึงถือได้ว่าไม่มีความผิดร้ายแรงจึงควรมีการยกเลิกโทษอาญา และเปลี่ยนเป็นปรับเป็นพินัยแทน

2.10 ข้อจำกัดในการกำกับดูแลการประกอบกิจการสำรวจเพื่อค้นหาแหล่งกักเก็บและอัดคาร์บอน

เนื่องจากความที่บัญญัติตามมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติปิโตรเลียมฯ ได้กำหนดถึงสิทธิในการสำรวจ และผลิตปิโตรเลียมและในมาตรา 4 ก็ได้กำหนดบทนิยาม ถึงความหมายของการสำรวจผลิต เก็บรักษา ขนส่ง ขายหรือจำหน่ายปิโตรเลียม ซึ่งถ้อยบัญญัติดังกล่าวเป็นสิทธิในการสำรวจเพื่อตรวจสอบความเป็นไปได้ของการมีอยู่ของทรัพยากรปิโตรเลียมที่ถูกกักเก็บเอาไว้ในโครงสร้างทางธรณีวิทยาและสกัดเอาทรัพยากรปิโตรเลียมจากโครงสร้างทางธรณีวิทยาเท่านั้น มิใช่การสำรวจเพื่อตรวจสอบศักยภาพของโครงสร้างทางธรณีวิทยาในการกักเก็บคาร์บอนไดออกไซด์หรือก๊าซเรือนกระจก ซึ่งจะถูกลดลงไปโครงสร้างทางธรณีวิทยาเพื่อกักเก็บอย่างถาวร

สิทธิในการประกอบกิจการปิโตรเลียมตามพระราชบัญญัติปิโตรเลียมฯ สามารถถูกตีความให้รับรองถึงสิทธิของผู้รับสัมปทานในการอัดคาร์บอนไดออกไซด์ซึ่งเป็นสารพลอยได้จากการผลิตปิโตรเลียม ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติปิโตรเลียมฯ นอกจากก๊าซฮีเลียม ก๊าซมีเทน และสารอื่นที่ได้จากการผลิตปิโตรเลียม ลงแหล่งโครงสร้างกักเก็บทางธรณีวิทยาโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิตได้ ซึ่งการกักเก็บคาร์บอนไดออกไซด์และการอัดคาร์บอนไดออกไซด์ที่เป็นสารพลอยได้จากการประกอบกิจการปิโตรเลียม เป็นไปเพื่อประโยชน์ในการผลิตปิโตรเลียมเท่านั้น แต่ไม่ได้เป็นการประกอบกิจการอัดคาร์บอนไดออกไซด์เพื่อการกักเก็บโดยแท้²⁵

แต่อย่างไรก็ตาม การสำรวจพื้นที่และการดำเนินการเพื่อกักเก็บคาร์บอนไดออกไซด์หรือก๊าซเรือนกระจกนั้นอาจรวมไปถึงการนำเอาคาร์บอนไดออกไซด์ซึ่งถูกดักจับมาจากพื้นที่อื่นซึ่งมิใช่แปลงสำรวจหรือแปลงผลิตปิโตรเลียมและมีได้เป็นสารพลอยได้จากการผลิตปิโตรเลียมอีกด้วย ดังนั้นพระราชบัญญัติปิโตรเลียมฯ จึงไม่สามารถกำกับดูแลการอัดคาร์บอนไดออกไซด์ลงในโครงสร้างทางธรณีวิทยาซึ่งมิได้เป็นกระบวนการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตปิโตรเลียมโดยอาศัยคาร์บอนไดออกไซด์ที่เป็นสารพลอยได้จากการผลิตได้²⁶ จึงกล่าวได้ว่าพระราชบัญญัติปิโตรเลียมฯ มีข้อจำกัดในการกำกับดูแลการประกอบกิจการกักเก็บคาร์บอนไดออกไซด์หรือก๊าซเรือนกระจกอย่างถาวร

²⁵ ข้อมูลจากการเก็บรวบรวมโดยคณะผู้วิจัย.

²⁶ ข้อมูลจากการเก็บรวบรวมโดยคณะผู้วิจัย นอกจากนี้ โปรตดู ปิติ เอี่ยมจำรูญลาภ, ‘การกำกับดูแลการประกอบกิจการดักจับ ใช้ประโยชน์ และกักเก็บคาร์บอนไดออกไซด์ : วิเคราะห์ขอบเขตและบทบาท ของพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 2514’ (2566) 41(2) วารสารกฎหมาย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 1, 17.

3. ข้อเสนอในการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 2514

เพื่อแก้ไขปัญหาและข้อจำกัดของพระราชบัญญัติปิโตรเลียมฯ ตามที่ปรากฏจากการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย งานวิจัยนี้จึงได้เสนอในทางวิชาการให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายโดยปรากฏตามร่างพระราชบัญญัติปิโตรเลียม (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ซึ่งมีทั้งส่วนที่เป็นการแก้ไขถ้อยบัญญัติในกฎหมายดังต่อไปนี้

3.1 การสร้างความต่อเนื่องในการประกอบกิจการปิโตรเลียม

เพื่อสร้างความต่อเนื่องในการผลิตปิโตรเลียมซึ่งจะเป็นปัจจัยสำคัญในการรักษาความมั่นคงทางพลังงานด้านการจัดหาพลังงานของประเทศ พระราชบัญญัติปิโตรเลียมฯ ควรถูกแก้ไขให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงานมีอำนาจในการต่อระยะเวลาการผลิตปิโตรเลียมโดยไม่จำกัดให้มีอำนาจต่อระยะเวลาได้เพียงครั้งเดียว และหากต้องมีการเปลี่ยนตัวผู้ประกอบการแล้ว ในกรณีเช่นผู้ประกอบการรายเดิมไม่ได้รับการต่อระยะเวลาผลิต ก็ควรมีบทบัญญัติที่ทำให้รัฐและผู้ประกอบการรายใหม่สามารถเข้าพื้นที่หรือเข้าใช้ทรัพย์สินที่จำเป็นต่อการผลิตปิโตรเลียมในพื้นที่ผลิตเดิมได้อย่างต่อเนื่องไม่เกิดสภาพสูญญากาศ

3.1.1 ให้อำนาจแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงานในการต่อระยะเวลาผลิตได้มากกว่าหนึ่งครั้ง

มาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติปิโตรเลียมฯ ควรถูกแก้ไขเพิ่มเติมตามส่วนที่ถูกแสดงการแก้ไขและเพิ่มเติม ดังนี้

“มาตรา 26 ระยะเวลาผลิตปิโตรเลียมตามสัมปทานให้มีกำหนดไม่เกินยี่สิบปีนับแต่วันถัดจากวันสิ้นระยะเวลาสำรวจปิโตรเลียม แม้จะมีการผลิตปิโตรเลียมในระหว่างระยะเวลาสำรวจปิโตรเลียมด้วยก็ตาม

ในกรณีที่ผู้รับสัมปทานประสงค์จะขอต่อระยะเวลาผลิตปิโตรเลียม ให้ผู้รับสัมปทานยื่นคำขอต่อระยะเวลาผลิตปิโตรเลียมก่อนสิ้นระยะเวลาผลิตปิโตรเลียมไม่น้อยกว่าหกเดือนของปี

การต่อระยะเวลาผลิตปิโตรเลียมให้กระทำได้เมื่อผู้รับสัมปทานได้ปฏิบัติตามสัมปทานทุกประการและได้ตกลงในเรื่องข้อกำหนด ข้อผูกพัน และเงื่อนไขที่ใช้อยู่ทั่วไปในขณะนั้นก่อนสิ้นระยะเวลาผลิตปิโตรเลียม ไม่น้อยกว่าสิบห้าวัน



การต่อระยะเวลาผลิตปิโตรเลียมให้กระทำได้เพียงครั้งเดียวเป็นเวลาไม่เกินสิบปี
ครั้งละไม่เกินสิบปี ให้พิจารณาถึงแผนการผลิต ปริมาณสำรอง และแผนการลงทุน
ในการประกอบกิจการปิโตรเลียมที่คำนึงถึงความจำเป็นและการใช้ประโยชน์ทรัพยากร
ปิโตรเลียมและสอดคล้องกับหลักเทคนิคและวิธีการปฏิบัติงานปิโตรเลียมที่ดี”

การแก้ไขมาตรา 26 โดยไม่จำกัดให้การต่อระยะเวลาผลิตปิโตรเลียมมีได้เพียงครั้งเดียวนั้น สอดคล้องกับรัฐบัญญัติปิโตรเลียมของรัฐมณฑลตอนเหนือของประเทศออสเตรเลีย (Northern Territory of Australia) ซึ่งกฎหมายนี้ได้จำกัดอำนาจของรัฐมนตรีด้านการเหมืองแร่และพลังงาน ในการต่อระยะเวลาการผลิตให้มีได้เพียงครั้งเดียว²⁷ และสอดคล้องกับกฎหมายว่าด้วยการสำรวจและผลิตปิโตรเลียมของประเทศกานาซึ่งบัญญัติว่าสัญญาเพื่อการสำรวจและผลิตปิโตรเลียมจะต้องมีอายุไม่เกิน 25 ปี²⁸ อย่างไรก็ตาม กฎหมายของประเทศกานาให้อำนาจแก่รัฐมนตรีที่รับผิดชอบดูแลเรื่องปิโตรเลียมในการขยายอายุสัญญาให้ต่างไปจากอายุของสัญญาเดิมตามที่ได้ตกลงกับผู้รับสัญญาโดยมิได้จำกัดกรอบเวลาในการขยายอายุสัญญาเอาไว้²⁹

เหตุผลในการแก้ไขกฎหมายตามข้อเสนอข้างต้นนี้จะเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ประกอบกิจการรายเดิมสามารถประกอบกิจการผลิตปิโตรเลียมได้อย่างต่อเนื่อง โดยไม่ถูกจำกัดให้ได้รับการขยายระยะเวลาได้เพียงครั้งเดียว ในขณะที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงานก็จะมีหลักเกณฑ์ในการใช้ดุลพินิจพิจารณาคำขอต่อระยะเวลา โดยอาศัยปัจจัยคือหลักเทคนิคและวิธีการปฏิบัติงานปิโตรเลียมที่ดี โดยข้อเสนอนี้ได้รับการสนับสนุนการประชุมรับฟังความคิดเห็นผู้มีส่วนได้เสีย³⁰

นอกจากนี้ เพื่อให้การยื่นคำขอต่อระยะเวลาการผลิตสามารถดำเนินการได้ในทางปฏิบัติ คณะผู้วิจัยเสนอให้มีการเพิ่มเติมรายละเอียดของกระบวนการยื่นคำขอต่อระยะเวลาการผลิตในกฎกระทรวงว่าด้วยการกำหนดแบบสัมปทานและสัญญาแบ่งปันผลผลิต ด้วยการเพิ่มความดังต่อไปนี้ ในข้อ 5 (2) ของแบบ ซช/ป2 ตามกฎกระทรวง กำหนดแบบสัมปทานปิโตรเลียม พ.ศ. 2555 และข้อ 2 (6) ของแบบ ซช/ป2 ตามกฎกระทรวง กำหนดแบบสัญญาแบ่งปันผลผลิต พ.ศ. 2561³¹

²⁷ Northern Territory of Australia Petroleum Act 1984, Article 52.

²⁸ Petroleum (Exploration and Production) Act 2016 Act 919 (Ghana) Article 14(1).

²⁹ Petroleum (Exploration and Production) Act 2016 Act 919 (Ghana) Article 14 (2) and Article 95.

³⁰ ข้อมูลจากการเก็บรวบรวมโดยคณะผู้วิจัย.

³¹ ข้อมูลจากการเก็บรวบรวมโดยคณะผู้วิจัย

อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตว่ามาตรา 26 วรรคท้ายที่ถูกแก้ไขเพิ่มเติมตามข้อเสนอนี้ เป็นการแก้ไขกฎหมายภายหลังจากที่มีการให้สัมปทานแก่ผู้รับสัมปทานซึ่งได้รับสิทธิประกอบกิจการปิโตรเลียม และสิทธิการต่อระยะเวลาผลิตก่อนที่พระราชบัญญัติปิโตรเลียม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2522 จะมีผลใช้บังคับซึ่งผู้รับสัมปทานมีสิทธิได้ขอต่อระยะเวลาผลิตภายใต้ข้อกำหนด ข้อผูกพัน และเงื่อนไขที่ใช้อยู่ทั่วไปในขณะนั้นได้อีกครั้งหนึ่งเป็นเวลาไม่เกินสิบปีโดยไม่ได้เป็นดุลพินิจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงานในการพิจารณาคำขอ ดังนั้น ร่างพระราชบัญญัติปิโตรเลียม (ฉบับที่ ..) พ.ศ. จึงต้องมีบทเฉพาะกาลกำหนดให้การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายนี้ไม่มีผลบังคับกับผู้รับสัมปทานดังกล่าว³²

3.1.2 การเข้าถึงพื้นที่และการใช้ทรัพย์สินของผู้ประกอบกิจการรายเดิมกรณีที่จะมีการเปลี่ยนตัวผู้ประกอบกิจการ

เพื่อป้องกันมิให้เกิดช่องว่างหรือสุญญากาศในการประกอบกิจการผลิตปิโตรเลียม หากต้องมีการเปลี่ยนตัวผู้ประกอบกิจการแล้ว ในกรณีเช่นผู้ประกอบกิจการรายเดิมไม่ได้รับการต่อระยะเวลาผลิต รัฐควรจะทราบล่วงหน้าว่าผู้ประกอบกิจการรายเดิมประสงค์จะต่อระยะเวลาผลิตหรือไม่ และควรทราบล่วงหน้าหากการต่อระยะเวลาโดยผู้ประกอบกิจการรายเดิมจะเกิดขึ้น ในกรณีที่จะไม่มีการต่อระยะเวลาผลิตและจะต้องมีการเปลี่ยนตัวผู้ประกอบกิจการ กฎหมายควรรองรับสิทธิของผู้ประกอบการรายใหม่และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในการเข้าถึงพื้นที่ผลิตและใช้ประโยชน์บรรดาสิ่งปลูกสร้าง วัสดุ อุปกรณ์ ทรัพย์สิน สิ่งอำนวยความสะดวก และข้อมูลรวมถึงสิ่งอื่นใดที่จำเป็นต่อการประกอบกิจการปิโตรเลียมต่อไป ดังนั้น จึงให้มีการเพิ่มเติมมาตรา 81/1 ในพระราชบัญญัติปิโตรเลียม ขึ้นใหม่ ดังนี้

“มาตรา 81/1 หากผู้รับสัมปทานไม่ได้รับการต่อระยะเวลาผลิตปิโตรเลียมตามมาตรา 26 ก่อนสิ้นระยะเวลาผลิตปิโตรเลียมหรือระยะเวลาการผลิตปิโตรเลียมที่ได้รับการต่อเป็นเวลานานไม่น้อยกว่าสองปี หรือเป็นกรณีที่มีการคืนพื้นที่ผลิตก่อนสิ้นระยะเวลาโดยสมัครใจ และเป็นกรณีที่ต้องมีผู้รับสัมปทานรายใหม่เข้าพื้นที่ผลิตของผู้รับสัมปทานผู้รับสัมปทานมีหน้าที่ต้องให้ผู้รับสัมปทานรายใหม่หรือพนักงานเจ้าหน้าที่สามารถเข้าถึงพื้นที่ผลิตและใช้ประโยชน์บรรดาลังปลูกสร้าง วัสดุ อุปกรณ์ ทรัพย์สิน สิ่งอำนวยความสะดวก และข้อมูลรวมถึงสิ่งอื่นใดที่จำเป็นต่อการประกอบกิจการปิโตรเลียมต่อไป

³² มาตรา 26 วรรคสองของพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 2514 ก่อนการแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติปิโตรเลียม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2522 บัญญัติว่า “ถ้าผู้รับสัมปทานได้ปฏิบัติตามสัมปทานทุกประการและขอต่อระยะเวลาผลิตปิโตรเลียมก่อนสิ้นระยะเวลาผลิตปิโตรเลียมไม่น้อยกว่าหกเดือน ผู้รับสัมปทานมีสิทธิได้รับการต่อระยะเวลาผลิตปิโตรเลียมภายใต้ข้อกำหนด ข้อผูกพัน และเงื่อนไขที่ใช้อยู่ทั่วไปในขณะนั้นได้อีกครั้งหนึ่งเป็นเวลาไม่เกินสิบปี”.



ในกรณีที่ผู้รับสัมปทานฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ตามความในวรรคหนึ่ง อธิบดี
มีอำนาจในการสั่งให้ผู้รับสัมปทานปฏิบัติตามหน้าที่ตามความในวรรคหนึ่งได้”

ข้อเสนอนี้ได้รับการสนับสนุนการประชุมรับฟังความคิดเห็นผู้มีส่วนได้เสีย³³ อย่างไรก็ตาม
มีการตั้งข้อสังเกตว่าการบังคับให้ผู้ประกอบกิจการต้องยอมให้ผู้รับสัมปทานรายใหม่เข้าไปในพื้นที่
เพื่อใช้ประโยชน์ในสิ่งติดตั้ง สิ่งก่อสร้าง ทรัพย์สิน ข้อมูล และอุปกรณ์ของผู้รับสัมปทานได้นั้น
อาจก่อให้เกิดความ “ไม่ยุติธรรม” แก่ผู้ประกอบกิจการรายเดิมได้จึงควรกำหนดให้ต้องมีสัญญาในการ
เข้าพื้นที่ก่อน³⁴

อนึ่ง มาตรา 81/1 ที่ถูกเสนอนี้เป็นการบัญญัติหน้าที่แก่ผู้ประกอบกิจการปิโตรเลียมตาม
กฎหมายที่มีการแก้ไขในภายหลังจากที่ได้รับสิทธิประกอบกิจการ ซึ่งอาจเป็นภาระแก่ผู้รับสัมปทาน
ในการติดตั้งเพื่อการประกอบกิจการปิโตรเลียม ดังนั้นภาระหน้าที่ตามกฎหมายจึงไม่ควรถูกนำมาใช้
บังคับกับผู้รับสัมปทานที่ได้รับสัมปทานอยู่ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ แต่ควรถูกนำมาใช้บังคับ
เฉพาะผู้รับสัมปทานที่ได้รับการต่อระยะเวลาการผลิตเท่านั้น

3.2 การบูรณาการของการใช้อำนาจกำกับดูแลการเข้าถึงพื้นที่เพื่อ ประกอบกิจการปิโตรเลียม

ในกรณีที่มีข้อจำกัดตามกฎหมายฉบับอื่นซึ่งใช้บังคับกับการเข้าถึงพื้นที่ เช่น มีข้อห้ามตาม
กฎหมายมิให้มีการเข้าถึงและลงมือประกอบกิจการปิโตรเลียมในพื้นที่ตามที่กฎหมายฉบับนั้นกำหนด
งานวิจัยนี้มีได้เสนอให้มีการแก้ไขให้ผู้ที่ได้รับสิทธิประกอบกิจการสำรวจและผลิตปิโตรเลียมสามารถอาศัย
สิทธิตามพระราชบัญญัติปิโตรเลียมฯ เข้าถึงที่ดินเพื่อประกอบกิจการปิโตรเลียมได้ทันที ดังปรากฏตาม
กฎหมายในต่างประเทศ เช่น Petroleum Mining Act 1966³⁵ ของประเทศมาเลเซีย แต่เสนอให้
คณะกรรมการปิโตรเลียมมีหน้าที่และอำนาจในการแก้ไขอุปสรรคทางด้านกฎหมายดังกล่าวโดย
เพิ่มเติมบทบัญญัติในมาตรา 16 วรรคหนึ่ง (8) และวรรคสองแห่งพระราชบัญญัติปิโตรเลียมฯ ดังนี้

³³ ข้อมูลจากการเก็บรวบรวมโดยคณะผู้วิจัย.

³⁴ ข้อมูลจากการเก็บรวบรวมโดยคณะผู้วิจัย.

³⁵ Petroleum Mining Act 1966 (Malaysia), Schedule 2 อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันประเทศมาเลเซียได้ยกเลิก
กฎหมายดังกล่าวและแทนที่ด้วย Petroleum Development Act 1974 เพื่อประกาศความเป็นเจ้าของทรัพยากรปิโตรเลียม
ณ แหล่งกำเนิดและกำกับดูแลการประกอบกิจการปิโตรเลียม.

(8) หากคณะกรรมการเห็นว่ากฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ หรือคำสั่งใด ก่อให้เกิดความไม่สะดวกหรือล่าช้าในการประกอบกิจการปิโตรเลียมหรือกิจการคาร์บอน มีความซ้ำซ้อนหรือเป็นการเพิ่มภาระการดำเนินการโดยไม่จำเป็น หรือมีปัญหาหรืออุปสรรคอื่นใด ให้คณะกรรมการเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้มีการดำเนินการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ หรือคำสั่งดังกล่าว หรือมีกฎหมายขึ้นใหม่ เพื่อให้การประกอบกิจการปิโตรเลียมหรือกิจการคาร์บอน มีประสิทธิภาพ สะดวก และรวดเร็ว

รัฐมนตรีสามารถเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อให้มติของคณะกรรมการมีผลผูกพัน กระทรวงและหน่วยงานทุกหน่วยที่เป็นกรรมการอยู่ด้วย”

ข้อเสนอนี้มีได้ทำให้การให้สิทธิประกอบกิจการปิโตรเลียมตามพระราชบัญญัติปิโตรเลียม ส่งผลเป็นการยกเว้นกฎหมายที่บังคับกับการเข้าถึงพื้นที่ฉบับอื่น เนื่องจากการให้ความเห็นของคณะกรรมการปิโตรเลียมตามมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติปิโตรเลียมฯ นั้นไม่ได้มีผลให้ผู้ประกอบกิจการปิโตรเลียมสามารถเข้าถึงพื้นที่เพื่อประกอบกิจการปิโตรเลียมได้ทันทีโดยไม่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายฉบับอื่น³⁶ แต่เป็นการทำให้คณะกรรมการปิโตรเลียมนั้นมีฐานทางกฎหมายที่จะเสนอให้มีการแก้ไขกฎหมายที่เป็นอุปสรรคต่อการเข้าถึงพื้นที่เพื่อประกอบกิจการปิโตรเลียมได้

ข้อเสนอเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการปิโตรเลียมนี้ได้รับการสนับสนุน การประชุมรับฟังความคิดเห็นผู้มีส่วนได้เสีย³⁷ และได้รับการสนับสนุนจากผลการรับฟังความคิดเห็นผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ³⁸ อย่างไรก็ตาม มีการตั้งข้อสังเกตว่าการบัญญัติให้มติดังกล่าวของคณะกรรมการปิโตรเลียมจะมีผลผูกพันกระทรวงและหน่วยงานทุกหน่วยที่เป็นกรรมการอยู่ด้วยนั้นอาจกลายเป็นอุปสรรคทำให้ตัวแทนของหน่วยงานไม่เข้าร่วมประชุมเพราะไม่ประสงค์ให้มีมติที่จะมีผลผูกพันตน³⁹ และอาจมีปัญหาการบังคับใช้ในทางปฏิบัติในกรณีที่ผู้แทนของกระทรวงหรือหน่วยงานนั้นมีได้มีอำนาจในการดำเนินการเพื่อให้มีผลผูกพันกระทรวงหรือหน่วยงานของตน⁴⁰

³⁶ การบัญญัติให้มติดังกล่าวของคณะกรรมการปิโตรเลียมมีผลบังคับผูกพันทันทีอาจส่งผลให้กรรมการตั้งข้อสงสัยในการออกเสียงในการประชุมได้ซึ่งเป็นประเด็นที่ได้มีการอภิปรายในการรับฟังความคิดเห็นจากซึ่งดำเนินการโดยคณะผู้วิจัย.

³⁷ ข้อมูลจากการเก็บรวบรวมโดยคณะผู้วิจัย.

³⁸ ข้อมูลจากการเก็บรวบรวมโดยคณะผู้วิจัย.

³⁹ ข้อมูลจากการเก็บรวบรวมโดยคณะผู้วิจัย.

⁴⁰ ข้อมูลจากการเก็บรวบรวมโดยคณะผู้วิจัย.

3.3 การส่งเสริมการลงทุนเพื่อสำรวจและผลิตปิโตรเลียม

เพื่อให้พระราชบัญญัติปิโตรเลียมฯ มีศักยภาพในการส่งเสริมการลงทุนเพื่อสำรวจและผลิตปิโตรเลียมเพิ่มขึ้น คณะผู้วิจัยจึงได้จัดทำร่างพระราชบัญญัติปิโตรเลียม (ฉบับที่ ..) พ.ศ. เพื่อแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติปิโตรเลียมฯ ให้สามารถสร้างความชัดเจนเกี่ยวกับหน้าที่ของผู้ประกอบกิจการในการต้องชำระเงินให้กับรัฐ สร้างแรงจูงใจให้มีการลงทุนประกอบกิจการในพื้นที่ที่ไม่ดึงดูดการลงทุนเพื่อประกอบกิจการสำรวจและผลิตปิโตรเลียม และการลดต้นทุนการประกอบกิจการในพื้นที่ที่ไม่ดึงดูดการลงทุน

3.3.1 การสร้างความชัดเจนเกี่ยวกับหน้าที่ของผู้ประกอบกิจการในการต้องชำระเงินให้กับรัฐ

เพื่อช่วยให้ผู้ประกอบกิจการปิโตรเลียมไม่ต้องรับภาระต้นทุนหรือเผชิญกับสถานการณ์ที่ร้ายรับลดลงจากการที่หน่วยงานของรัฐตามกฎหมายฉบับอื่นตีความคำว่า “ค่าธรรมเนียมเพื่อตอบแทนบริการ” ตามมาตรา 71(4) ที่มีจำนวนสูงมาก คณะผู้วิจัยจึงได้เสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 71(4) แห่งพระราชบัญญัติปิโตรเลียมฯ โดยบัญญัติให้ค่าธรรมเนียมการบริการนั้นจะต้องเป็นค่าใช้จ่ายที่จ่ายเพื่อการบริการโดยแท้ตามส่วนที่มีการขีดเส้นใต้ดังนี้

มาตรา 71 ในการประกอบกิจการปิโตรเลียม ให้ผู้รับสัมปทานได้รับยกเว้นการเสียภาษีอากร และเงินที่ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น เรียกเก็บทุกชนิด เว้นแต่

...

(4) ค่าธรรมเนียมเพื่อตอบแทนบริการซึ่งมิใช่ค่าตอบแทนเพื่อการใช้ทรัพยากรธรรมชาติตามกฎหมายอื่น

การแก้ไขกฎหมายตามข้อเสนอจะช่วยให้เกิดความชัดเจนว่าค่าตอบแทนบริการนั้นจะต้องไม่รวมเอาผลประโยชน์ตอบแทนจากการใช้ทรัพยากรธรรมชาติซึ่งผู้ประกอบกิจการปิโตรเลียมมีหน้าที่ต้องเสียตามพระราชบัญญัติปิโตรเลียมฯ เช่น หน้าที่ในการเสียค่าภาคหลวง ภาษีเงินได้ปิโตรเลียม มารวมเข้าด้วยกัน ซึ่งผู้ประกอบกิจการปิโตรเลียมได้แสดงความเห็นเอาไว้ว่าเป็นมาตรการที่จะมีส่วนช่วยไม่ให้เกิดต้องชำระค่าตอบแทนการใช้ทรัพยากรรัฐซ้ำซ้อน⁴¹

⁴¹ ข้อมูลจากการเก็บรวบรวมโดยคณะผู้วิจัย.

3.3.2 การสร้างแรงจูงใจให้มีการลงทุนประกอบกิจการในพื้นที่ที่ไม่ดึงดูดการลงทุน

เพื่อส่งเสริมและเร่งรัดให้มีการสำรวจและพัฒนาแหล่งปิโตรเลียมในพื้นที่ที่ผลิตของผู้รับสัมปทานที่มีสภาพทางธรณีวิทยาไม่เอื้ออำนวยหรือที่มีพลังผลิตของพื้นที่ลดลง และไม่อยู่ในแผนการสำรวจหรือแผนการผลิต จึงควรมีการแก้ไขมาตรา 99 ทวิ วรรคหนึ่ง เพื่อให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงานสามารถลดหย่อนค่าภาคหลวงในการประกาศเชิญชวนให้เข้าร่วมยื่นคำขอเพื่อเป็นผู้รับสัมปทานตั้งแต่ในขั้นการเปิดประมูลเพื่อยื่นคำขอรับสิทธิประกอบกิจการปิโตรเลียม ในส่วนที่ขีดเส้นใต้ดังนี้

มาตรา 99 ทวิ เพื่อส่งเสริมและเร่งรัดให้มีการสำรวจและพัฒนาแหล่งปิโตรเลียมในพื้นที่บางพื้นที่ภายในแปลงสำรวจหรือในพื้นที่ผลิตของผู้รับสัมปทานที่มีสภาพทางธรณีวิทยาไม่เอื้ออำนวยหรือที่มีพลังผลิตของพื้นที่ลดลง และไม่อยู่ในแผนการสำรวจหรือแผนการผลิตของผู้รับสัมปทาน ให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการมีอำนาจลดหย่อนค่าภาคหลวงให้แก่ผู้รับสัมปทานโดยทำความตกลงกับผู้รับสัมปทานเพื่อให้ผู้รับสัมปทานทำการสำรวจและพัฒนาพื้นที่ดังกล่าว ตามแผนซึ่งกรมเชื้อเพลิงธรรมชาติจะได้กำหนดขึ้น โดยการลดหย่อนค่าภาคหลวงข้างต้นอาจถูกระงับในการประกาศเชิญชวนให้เข้าร่วมยื่นคำขอเพื่อเป็นผู้รับสัมปทาน

การแก้ไขเพิ่มกฎหมายตามข้อเสนอนี้เป็นแนวทางที่สอดคล้องกับกฎหมายของประเทศบราซิลที่ให้อำนาจแก่หน่วยงานรัฐในการกำหนดว่าจะมีการลดค่าภาคหลวงในการประกาศให้มีการประมูลสิทธิการสำรวจและผลิตปิโตรเลียม (โดยกำหนดไว้ให้มีจำนวนไม่น้อยกว่าร้อยละ 5 ของการผลิตปิโตรเลียมและก๊าซธรรมชาติ) โดยการประกาศลดอัตราค่าภาคหลวงดังกล่าวจะต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของข้อเท็จจริงในด้าน “ความเสี่ยงทางธรณีวิทยา (geological risks)” และ “ผลผลิตที่คาดหวัง (production expectations)” รวมถึง “ปัจจัยอื่น ๆ (other pertinent factors)”⁴²

3.3.3 การลดต้นทุนการประกอบกิจการในพื้นที่ที่ไม่ดึงดูดการลงทุน

พระราชบัญญัติปิโตรเลียมฯ สามารถสนับสนุนให้การประกอบกิจการสำรวจและผลิตปิโตรเลียมในพื้นที่ที่ไม่ดึงดูดการลงทุนมีต้นทุนในการประกอบการต่ำลงโดยการเปิดโอกาสให้ผู้ประกอบการที่จะสำรวจและผลิตปิโตรเลียมในพื้นที่ที่สภาพทางธรณีวิทยาที่ไม่เอื้ออำนวยหรือที่มีพลังผลิตของพื้นที่ลดลง และไม่อยู่ในแผนการสำรวจหรือแผนการผลิตของผู้ประกอบกิจการปิโตรเลียม

⁴² Law no. 9.478 of August 6, 1997 (Regulation of the Petroleum Industry in Brazil) Article 47 Part 1.



มีสิทธิใช้สิ่งติดตั้งเพื่อประกอบกิจการร่วมกับผู้ประกอบการรายอื่น ซึ่งย่อมส่งผลเป็นการสร้างสภาพการณ์ที่เอื้ออำนวยต่อการลงทุนได้เช่นกัน ดังนั้น จึงควรมีการเพิ่มมาตรา 72/1 ขึ้นใหม่ในพระราชบัญญัติปิโตรเลียมฯ ดังนี้

มาตรา 72/1 อธิบดีมีอำนาจสั่งให้ผู้รับสัมปทานที่มีสิ่งติดตั้งเพื่อการประกอบกิจการปิโตรเลียมตามสัมปทานของตน ให้ผู้รับสัมปทานรายอื่นใช้สิ่งติดตั้งของตนโดยมีสิทธิ หน้าที่ และความรับผิดชอบตามข้อตกลงการใช้งานสิ่งติดตั้งร่วมกัน ในกรณีที่ปรากฏว่าการใช้สิ่งติดตั้งดังกล่าวจะก่อให้เกิดประโยชน์ในการผลิตปิโตรเลียมจากพื้นที่ที่สภาพทางธรณีวิทยาไม่เอื้ออำนวยหรือที่มีพลังผลิตของพื้นที่ลดลง และไม่อยู่ในแผนการสำรวจหรือแผนการผลิตของผู้รับสัมปทาน หรือเพื่อประโยชน์ในการประกอบกิจการสำรวจเพื่อค้นหาแหล่งกักเก็บคาร์บอนหรือการอัดคาร์บอนลงในแหล่งกักเก็บคาร์บอน ทั้งนี้ การใช้สิ่งติดตั้งข้างต้นของผู้รับสัมปทานรายอื่นต้องไม่ส่งผลกระทบต่อผู้รับสัมปทานไม่อาจใช้สิ่งติดตั้งนั้นเพื่อการประกอบกิจการปิโตรเลียมของตนได้

ข้อตกลงการใช้งานสิ่งติดตั้งร่วมกันตามวรรคหนึ่งจะต้องได้รับอนุมัติจากอธิบดี และในกรณีที่ไม่มีการจัดทำข้อตกลงการใช้งานสิ่งติดตั้งร่วมกันภายในเวลาที่สมควร อธิบดีมีอำนาจในการกำหนดค่าตอบแทนการใช้สิ่งติดตั้งหรือเงื่อนไขอื่นใด หรือแก้ไขข้อตกลงที่ได้จัดทำขึ้นแล้ว เพื่อให้ประกอบกิจการปิโตรเลียมต่อไปได้ โดยคำนึงถึงประโยชน์ในการบริหารจัดการทรัพยากรและรักษาประโยชน์ของผู้รับสัมปทานซึ่งมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองสิ่งติดตั้ง

การเข้าถึง การใช้งานสิ่งติดตั้งเพื่อการประกอบกิจการปิโตรเลียมของผู้รับสัมปทานรายอื่น และเงื่อนไขของข้อตกลงการใช้งานสิ่งติดตั้งร่วมกันตามความในมาตรานี้ ให้เป็นตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่อธิบดีประกาศโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ

การแก้ไขเพิ่มกฎหมายตามข้อเสนอนี้ การรับรองสิทธิในการใช้สิ่งติดตั้งร่วมกันนั้น เป็นแนวทางที่สอดคล้องกับกฎหมายของประเทศนอร์เวย์ ซึ่งมีบทบัญญัติรับรองถึงการใช้สิ่งติดตั้งที่ใช้ในกิจการปิโตรเลียมของผู้ประกอบการปิโตรเลียมรายอื่นในกรณีที่ปรากฏว่าการใช้ดังกล่าวจะก่อให้เกิดประโยชน์กับสังคม และปรากฏว่าการใช้งานดังกล่าวนั้นจะไม่ส่งผลให้เจ้าของสิ่งปลูกสร้างไม่อาจใช้งานสิ่งติดตั้งได้ตามที่จำเป็นต้องใช้งานอันเป็นผลมาจากการใช้งานของบุคคลอื่น⁴³ โดยที่รัฐมนตรีจะมีอำนาจในการออกกฎเกณฑ์เพื่อกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับการเข้าถึงและใช้งานสิ่งติดตั้ง

⁴³ Act 29 November 1996 No. 72 relating to petroleum activities Section 4-8 para 1.

เพื่อการประกอบกิจการปิโตรเลียมของบุคคลอื่น⁴⁴ และได้รับความเห็นสนับสนุนจากการเก็บรวบรวมข้อมูลจากผู้มีส่วนได้เสียและอาจได้รับผลกระทบจากการบังคับกฎหมาย⁴⁵ อย่างไรก็ตาม เพื่อเป็นการป้องกันผลกระทบต่อการใช้สิ่งติดตั้งของผู้ประกอบกิจการรายเดิมควรมีการบัญญัติให้การใช้สิ่งติดตั้งข้างต้นของผู้ประกอบกิจการปิโตรเลียมรายอื่นต้องไม่ส่งผลกระทบต่อผู้รับสัมปทานไม่อาจใช้สิ่งติดตั้งนั้นเพื่อการประกอบกิจการปิโตรเลียมของตนได้⁴⁶ ทั้งนี้ ควรมีการกำหนดรายละเอียดของสัญญาใช้สิ่งติดตั้งให้ชัดเจน⁴⁷

นอกจากนี้ ข้อเสนอตามมาตรา 72/1 เป็นการบัญญัติหน้าที่แก่ผู้รับสัมปทานซึ่งไม่ได้มีอยู่ในกฎหมายเดิม และเป็นภาระแก่ผู้รับสัมปทานในการติดตั้งเพื่อการประกอบกิจการปิโตรเลียมภาระหน้าที่เหล่านี้จึงไม่ควรถูกบังคับกับผู้รับสัมปทานที่ได้รับสัมปทานอยู่ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ดังนั้น ร่างพระราชบัญญัติปิโตรเลียม (ฉบับที่ ..) พ.ศ. จึงเสนอให้มีบทเฉพาะกาลมิให้นำบทบัญญัติมาตรา 72/1 มาใช้บังคับกับผู้รับสัมปทานที่ได้รับสัมปทานอยู่ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

3.4 บัญชีเพื่อการรื้อถอนสิ่งติดตั้งเพื่อประกอบกิจการปิโตรเลียม

เพื่อแทนที่ระบบการวางหลักประกันการรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างหรือวัสดุอื่น คณะผู้วิจัยเสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติปิโตรเลียมฯ โดยยกเลิกเนื้อความในมาตรา 80/2 ในส่วนของหลักประกันการรื้อถอนโดยเสนอให้บัญญัติเนื้อความใหม่ โดยเสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมคำนิยามของ “การรื้อถอน” และ “บัญชีเพื่อการรื้อถอน” ในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติปิโตรเลียมฯ ซึ่งแต่เดิมมิได้มีคำนิยามเกี่ยวกับการรื้อถอนในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ ดังนี้

“การรื้อถอน” หมายความว่า การจัดการสิ่งติดตั้งและพื้นที่ที่ใช้ในการประกอบกิจการปิโตรเลียมที่สิ้นสุดการใช้งาน ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็นการดำเนินการก่อน ขณะ หรือหลังกิจกรรมการรื้อถอนและให้หมายความรวมถึงการส่งมอบสิ่งติดตั้งให้แก่รัฐตามข้อกำหนดในสัมปทานปิโตรเลียมแทนกิจกรรมรื้อถอน

“บัญชีเพื่อการรื้อถอน” หมายความว่า บัญชีที่ผู้รับสัมปทานจัดทำให้มีขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ในการเป็นค่าใช้จ่ายในการรื้อถอนตามมาตรา 80/2

⁴⁴ Act 29 November 1996 No. 72 relating to petroleum activities Section 4-8 para 1.

⁴⁵ ข้อมูลจากการเก็บรวบรวมโดยคณะผู้วิจัย

⁴⁶ ข้อมูลจากการเก็บรวบรวมโดยคณะผู้วิจัย

⁴⁷ ข้อมูลจากการเก็บรวบรวมโดยคณะผู้วิจัย.

โดยคณะผู้วิจัยได้เสนอให้มีการแก้ไขมาตรา 80/2 แห่งพระราชบัญญัติปิโตรเลียมฯ โดยยกเลิกระบบการวางหลักประกันดังนี้

“มาตรา 80/2 ผู้รับสัมปทานมีหน้าที่ต้องจัดให้มี ธารงรักษา และบริหารจัดการบัญชีเพื่อการรื้อถอน โดยเป็นบัญชีรับฝากและจ่ายเงินแบบมีเงื่อนไขตามคำสั่ง ให้มีการเบิกและใช้เงินในบัญชีเพื่อการรื้อถอนเป็นค่าใช้จ่ายในการรื้อถอน หรือในกรณีที่ผู้รับสัมปทานไม่ดำเนินการรื้อถอนหรือดำเนินการล่าช้าอันอาจก่อให้เกิดความเสียหาย อธิบดีมีอำนาจมอบหมายให้บุคคลอื่นดำเนินการรื้อถอนแทนหรือร่วมกับผู้รับสัมปทาน โดยใช้จ่ายจากบัญชีเพื่อการรื้อถอน

หากเงินในบัญชีเพื่อการรื้อถอนไม่เพียงพอเป็นค่าใช้จ่ายในการรื้อถอน หรือการดำเนินการรื้อถอนโดยบุคคลอื่นตามความในวรรคสอง ผู้รับสัมปทานมีหน้าที่ต้องจัดหาทุนเพิ่มเติมเพื่อให้เพียงพอต่อการรื้อถอน หรือการดำเนินการรื้อถอนโดยบุคคลอื่นดังกล่าว

หลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับลักษณะและการจัดให้มีบัญชี จำนวนเงินที่ต้องจ่าย และ การใช้เงินในบัญชี ให้เป็นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง”

ข้อเสนอเกี่ยวกับคำนิยามและหน้าที่เกี่ยวกับบัญชีเพื่อการรื้อถอนข้างต้นนี้จะมีส่วนช่วยส่งเสริมการตัดสินใจลงทุนของผู้ประกอบกิจการปิโตรเลียมโดยเฉพาะอย่างยิ่งตามสภาพการณ์ที่การประกอบกิจการปิโตรเลียมในปัจจุบันซึ่งแหล่งผลิตปิโตรเลียมส่วนใหญ่มีการใช้ทรัพยากรไปจำนวนมากแล้ว อีกทั้งพื้นที่ผลิตปิโตรเลียมบางพื้นที่ก็ถูกผลิตมาเป็นเวลายาวนานแล้ว ทำให้การแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรปิโตรเลียมนั้นสร้างผลกำไรเริ่มลดน้อยลงไปตามกาลเวลา⁴⁸ และได้รับการสนับสนุนจากผู้มีส่วนได้เสียและอาจได้รับผลกระทบจากการบังคับใช้พระราชบัญญัติปิโตรเลียมฯ⁴⁹ และมีข้อเสนอว่าเงินที่จ่ายเข้าบัญชีเพื่อการรื้อถอนนั้นให้รับเป็นรายจ่ายในการคำนวณกำไรสุทธิเพื่อเสียภาษีเงินได้ปิโตรเลียมตามพระราชบัญญัติภาษีเงินได้ปิโตรเลียม พ.ศ. 2514 อันเป็นแนวทางที่สอดคล้องกับความเห็นของผู้ประกอบกิจการปิโตรเลียม⁵⁰

โดยมีข้อสังเกตว่าบัญชีเพื่อการรื้อถอนนี้มีได้มีสถานะเป็นกองทุน กองทุนหมุนเวียน เงินทุน เงินทุนหมุนเวียนทุน หรือทุนหมุนเวียนตามพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 หากแต่เป็นเพียงบัญชีที่ผู้ประกอบกิจการปิโตรเลียมเปิดในธนาคารพาณิชย์หรือสถาบันการเงินที่ได้รับ

⁴⁸ ข้อมูลจากการเก็บรวบรวมโดยคณะผู้วิจัย.

⁴⁹ ข้อมูลจากการเก็บรวบรวมโดยคณะผู้วิจัย.

⁵⁰ ข้อมูลจากการเก็บรวบรวมโดยคณะผู้วิจัย.

อนุญาตตามกฎหมาย ซึ่งเป็นบัญชีรับฝากและจ่ายเงินแบบมีเงื่อนไขตามคำสั่ง (Escrow Account)⁵¹ โดยพนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีสิทธิเข้าถึง และตรวจสอบเงินในบัญชีดังกล่าวได้ตลอดเวลาเท่านั้น

ข้อเสนอให้มีการจัดตั้งบัญชีเพื่อการรื้อถอนตามแนวทางข้างต้นนั้นสอดคล้องกับกฎหมายปิโตรเลียมของประเทศไนจีเรียซึ่งบัญญัติให้ผู้รับสิทธิประกอบกิจการสำรวจและผลิตปิโตรเลียมมีหน้าที่ต้องตั้ง อารังรักษา และบริหารจัดการกองทุนเพื่อการรื้อถอนปลูกสร้างวัสดุ อุปกรณ์ และสิ่งอำนวยความสะดวก และสละหลุมโดยมีสถาบันการเงินที่มีได้เป็นบริษัทในเครือของผู้ประกอบการ ทำหน้าที่เป็นผู้บริหารจัดการกองทุน กองทุนดังกล่าวจะต้องมีลักษณะเป็นบัญชีรับฝากและจ่ายเงินแบบมีเงื่อนไขตามคำสั่งซึ่งคณะกรรมการกำกับดูแลการประกอบกิจการสำรวจและผลิตปิโตรเลียมมีสิทธิเข้าถึงได้⁵²

อย่างไรก็ตาม การแทนที่ระบบการวางหลักประกันด้วยระบบบัญชีเพื่อการรื้อถอนตามข้อเสนอข้างต้นนี้อาจจะส่งผลกระทบต่อผู้ประกอบการปิโตรเลียมที่ได้รับสิทธิประกอบกิจการปิโตรเลียมก่อนการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย ดังนั้น ร่างพระราชบัญญัติปิโตรเลียม (ฉบับที่ ..) พ.ศ. จึงมีบทเฉพาะกาลที่บัญญัติให้ผู้ประกอบกิจการปิโตรเลียมที่ได้รับสิทธิประกอบกิจการก่อนการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายมีสิทธิเลือกว่าจะจัดตั้งบัญชีเพื่อการรื้อถอน หรือจะคงหน้าที่ในการวางหลักประกันการรื้อถอนตามเงื่อนไขของกฎหมายเดิมก่อนมีการแก้ไข โดยกำหนดไว้เป็นระยะเวลาหนึ่งปี ซึ่งเป็นระยะเวลาที่จำเป็นและเพียงพอในการออกกฎหมายลำดับรองเกี่ยวกับบัญชีเพื่อการรื้อถอน อันเป็นปัจจัยสำคัญที่ผู้รับสัมปทานจะตัดสินใจเลือกว่าจะวางหลักประกันการรื้อถอนตามกฎหมายเดิม หรือจัดให้มีบัญชีเพื่อการรื้อถอนตามกฎหมายที่ได้มีการแก้ไข

3.5 การปรับปรุงและยกเลิกบทกำหนดโทษทางอาญา

การลงโทษทางอาญาแก่การกระทำอันเป็นการแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรปิโตรเลียม ซึ่งเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่มีมูลค่าสูงจึงต้องคำนึงถึงสัดส่วนระหว่างผลประโยชน์ที่ผู้ประกอบการปิโตรเลียมพึงจะได้รับกับโทษที่จะได้รับซึ่งอาศัยทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์ในเรื่องต้นทุนและการวิเคราะห์ผลกระทบต่อตัวผู้ประกอบการจากการกระทำความผิดและโทษที่จะได้รับ⁵³ คณะผู้วิจัยพบว่าระวางโทษปรับที่กำหนดไว้แต่เดิมนั้นจะลดความได้สัดส่วนลงจากสภาพทางเศรษฐกิจ

⁵¹ เป็นแนวทางที่สอดคล้องกับมาตรา 223 แห่ง Petroleum Industry Act 2021 ของประเทศไนจีเรียซึ่งเป็นบทบัญญัติที่ว่าด้วยกองทุนสำหรับการรื้อถอนและการสละหลุม.

⁵² Petroleum Industry Act 2021 (Nigeria) Article 233(1).

⁵³ John C. Coffee Jr (เชิงอรรถ 20).



ที่เปลี่ยนแปลงไป⁵⁴ ดังจะเห็นได้ว่ากฎหมายหลายฉบับได้มีการกำหนดระวางโทษปรับให้สูงขึ้น เช่น การแก้ไขเพิ่มเติมระวางโทษปรับและจำคุกในประมวลกฎหมายอาญาอันเป็นกฎหมายหลัก โดยเฉพาะอย่างยิ่งความผิดที่ส่งผลให้ผู้ประกอบกิจการสามารถแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติโดยไม่ได้รับสิทธิจากรัฐ ไม่ถูกกำกับดูแล ขำระผลประโยชน์ตอบแทนให้กับรัฐเจ้าของทรัพยากรลดลง และการประกอบกิจการที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม⁵⁵ จึงมีความจำเป็นต้องแก้ไขบทลงโทษตามที่บัญญัติในมาตรา 101 มาตรา 103 มาตรา 104 มาตรา 105 มาตรา 106 มาตรา 107 มาตรา 108 มาตรา 109 ทวิ และมาตรา 110 โดยปรากฏตามตารางที่ 1. ดังนี้

ตารางที่ 1 : ข้อเสนอในการเพิ่มระวางโทษสำหรับการกระทำความผิดที่เป็นเรื่องร้ายแรง			
มาตรา	การกระทำความผิด	ระวางโทษเดิม	ระวางโทษที่เสนอให้มีการแก้ไข
101	การทำลาย ดัดแปลง เคลื่อนย้าย ถอน หรือทำให้หลุดซึ่งเครื่องหมาย กำหนดเขตแปลงสำรวจหรือพื้นที่ผลิต หรือเครื่องหมายหลักฐานการแผนที่ที่พนักงานเจ้าหน้าที่ได้นำมาติดตั้ง ปัก หรือฝังไว้โดยไม่ได้รับความเห็นชอบจากอธิบดีกรมเชื้อเพลิงตามมาตรา 7	จำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท หรือ ทั้งจำทั้งปรับ	ระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ
103	การประกอบกิจการปิโตรเลียมโดยฝ่าฝืนมาตรา 23 การประกอบกิจการคาร์บอนโดยฝ่าฝืนมาตรา 23/1 และมาตรา 23/2 ที่มีการเสนอให้แก้ไขเพิ่ม	จำคุกไม่เกินสองปี หรือปรับไม่เกินสี่แสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ	จำคุกไม่เกินสองปี หรือปรับไม่เกินสี่แสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

⁵⁴ Jean Galbraith and others, 'Poverty Penalties as Human Rights Problems' 117(3) (2023) American Journal of International Law 397, 405.

⁵⁵ สอดคล้องกับแนวทางที่ปรากฏใน Energy Act 2008 ของสหราชอาณาจักร Act 29 November 1996 No. 72 relating to petroleum activities ของประเทศนอร์เวย์ และ Environmental Quality Act 1974 (Act 127) ของประเทศนอร์เวย์

ตารางที่ 1 : ข้อเสนอในการเพิ่มระวางโทษสำหรับการกระทำความผิดที่เป็นเรื่องร้ายแรง			
มาตรา	การกระทำความผิด	ระวางโทษเดิม	ระวางโทษที่เสนอให้มีการแก้ไข
104	การที่ผู้ประกอบกิจการปิโตรเลียมผลิตปิโตรเลียมจากที่ใดที่หนึ่งในแปลงสำรวจ โดยมีได้แสดงว่าได้พบหลุมปิโตรเลียมที่มีสมรรถนะเชิงพาณิชย์และได้กำหนดพื้นที่ผลิตถูกต้องแล้ว และยังไม่ได้รับอนุมัติจากอธิบดีกรมเชื้อเพลิงฯ เป็นการฝ่าฝืนมาตรา 42	ปรับไม่เกินสองแสนบาท	ปรับไม่เกินสี่แสนบาท
105	การที่ผู้ประกอบกิจการปิโตรเลียมส่งปิโตรเลียมที่ผลิตได้ออกไปนอกราชอาณาจักร หรือสถานที่ใดซึ่งถูกประกาศห้ามส่งซึ่งเป็นการฝ่าฝืนหน้าที่ตามมาตรา 61 วรรคหนึ่ง	จำคุกไม่เกินสองปี และปรับไม่เกินสี่แสนบาท	จำคุกไม่เกินสองปี และปรับไม่เกินสี่แสนบาท
106	ผู้ประกอบกิจการปิโตรเลียมสำรวจหรือผลิตปิโตรเลียม แล้วพบโบราณวัตถุ ซากดึกดำบรรพ์ หรือแร่ที่มีคุณค่าทางเศรษฐกิจ หรือทางการศึกษาในด้านธรณีวิทยา แต่ไม่รายงานให้กรมเชื้อเพลิงฯ ทราบภายในสามสิบวันนับแต่วันพบเป็นการฝ่าฝืนมาตรา 73	จำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ	จำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ
107	การประกอบกิจการปิโตรเลียมในทะเล โดยก่อให้เกิดผลกระทบกระเทือนโดยปราศจากเหตุอันสมควรต่อการเดินเรือ การเดินอากาศ การอนุรักษ์ทรัพยากรมีชีวิต	ปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท	ปรับไม่เกินหนึ่งล้านบาท



ตารางที่ 1 : ข้อเสนอในการเพิ่มระวางโทษสำหรับการกระทำความผิดที่เป็นเรื่องร้ายแรง			
มาตรา	การกระทำความผิด	ระวางโทษเดิม	ระวางโทษที่เสนอให้มีการแก้ไข
	ในทะเล หรือการวิจัยทางวิทยาศาสตร์ เป็นการฝ่าฝืนมาตรา 74		
108	การประกอบกิจการปิโตรเลียมโดยมิได้ป้องกันโดยมาตรการอันเหมาะสมตามวิธีการปฏิบัติงานปิโตรเลียมที่ดีเพื่อมิให้ที่ใดโสโครกด้วยน้ำมัน โคลนหรือสิ่งอื่นใดเป็นการฝ่าฝืนมาตรา 75	ปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท	จำคุกไม่เกินหนึ่งปี ปรับไม่เกินหนึ่งล้านบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ
109 ทวิ	การที่ผู้ประกอบกิจการปิโตรเลียมฝ่าฝืนคำสั่งของอธิบดีกรมเชื้อเพลิงฯ ที่สั่งเป็นหนังสือให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจค้น ตรวจสอบ หรือยึดบัญชีเอกสาร หรือหลักฐานอื่นใดซึ่งเกี่ยวกับรายได้หรือรายจ่ายในการประกอบกิจการปิโตรเลียมในกรณีจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการจัดเก็บผลประโยชน์ตอบแทนพิเศษเป็นการฝ่าฝืนมาตรา 100 อัญฐู	จำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท	จำคุกไม่เกินหนึ่งปีหรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ
110	การแสดงความอันเป็นเท็จ ให้ถ้อยคำเท็จ ตอบคำถามด้วยถ้อยคำอันเป็นเท็จ นำพยานหลักฐานเท็จมาแสดงหรือกระทำการใด ๆ เพื่อหลีกเลียงหรือพยายามหลีกเลียงการเสียค่าภาคหลวงหรือผลประโยชน์ตอบแทนพิเศษเป็นการฝ่าฝืนมาตรา 110	จำคุกตั้งแต่สามเดือนถึงเจ็ดปี และปรับตั้งแต่ห้าหมื่นบาทถึงห้าแสนบาท	จำคุกตั้งแต่สามเดือนถึงเจ็ดปี และปรับตั้งแต่หนึ่งแสนบาทถึงหนึ่งล้านบาท

ข้อเสนอเกี่ยวกับแก้ไขระวางโทษทางอาญานี้ถูกนำเสนอในการประชุมรับฟังความคิดเห็นผู้มีส่วนได้เสีย การรับฟังความคิดเห็นจากระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ⁵⁶ โดยไม่ปรากฏว่ามี การโต้แย้งคัดค้านแต่อย่างใด

นอกจากนี้ เพื่อให้เกิดความรวดเร็วในการระงับคดีอาญา คณะผู้วิจัยจึงเสนอให้มีการเพิ่มเติมบทบัญญัติบรรดาความผิดตามมาตรา 101 มาตรา 104 มาตรา 106 มาตรา 107 และมาตรา 109 ทวิ โดยกำหนดให้อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายมีอำนาจเปรียบเทียบปรับได้ตามระเบียบที่อธิบดีประกาศกำหนด เมื่อผู้ต้องหาได้ชำระเงินค่าปรับตามจำนวนที่เปรียบเทียบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่มีการเปรียบเทียบแล้ว ให้ถือว่าคดีเลิกกันตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ข้อเสนอเกี่ยวกับอำนาจเปรียบเทียบปรับนี้ถูกนำเสนอในการประชุมรับฟังความคิดเห็นผู้มีส่วนได้เสีย และการรับฟังความคิดเห็นจากระบบเทคโนโลยีสารสนเทศโดยไม่ปรากฏว่ามี การโต้แย้งคัดค้านแต่อย่างใด

ส่วนความผิดซึ่งมิได้เป็นเรื่องราวร้ายแรงดังต่อไปนี้ คณะผู้วิจัยได้เสนอให้ยกเลิกโทษอาญา โดยกำหนดให้ต้องระวางโทษปรับเป็นพินัยแทน โดยเสนอให้แก้ไขโทษที่กำหนดไว้อันมีลักษณะที่เป็น การลงโทษปรับสถานเดียวดังที่ปรากฏในมาตรา 102 มาตรา 104 ทวิ มาตรา 107 และมาตรา 109 ให้เปลี่ยนเป็นโทษปรับทางพินัย ทั้งนี้อัตราโทษปรับสำหรับการกระทำความผิดบางลักษณะยังคงอัตรา เดิมเนื่องจากการกระทำที่ไม่เป็นอุปสรรคสำคัญต่อการควบคุมการประกอบกิจการปิโตรเลียม เพื่อให้มีผลกระทบต่อ การสร้างแรงจูงใจต่อผู้ประสงค์จะขอประกอบกิจการ แต่ถ้าลักษณะของการกระทำใดที่มีผลกระทบต่อ การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานจำเป็นต้องปรับอัตราโทษปรับให้สูงขึ้น ดังปรากฏตามตารางที่ 2 ดังนี้

ตารางที่ 2: ข้อเสนอการยกเลิกโทษอาญาโดยกำหนดให้เปลี่ยนเป็นการปรับเป็นพินัย			
มาตรา	การกระทำความผิด	ระวางโทษอาญา เดิมที่ถูกยกเลิก	การปรับเป็นพินัย
102	การที่ผู้ประกอบกิจการปิโตรเลียมฝ่าฝืน กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการ สำรวจ ผลิต และอนุรักษ์ปิโตรเลียมตามมาตรา	โทษปรับไม่เกิน ห้าหมื่นบาท	ค่าปรับเป็นพินัย ไม่เกินห้าหมื่นบาท

⁵⁶ ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศและเครือข่ายเชื่อมโยงที่จัดทำขึ้นเพื่อเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับการจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ รวมทั้งการเข้าถึงบทบัญญัติของกฎหมายของประชาชนซึ่งถูกจัดให้มี บำรุงรักษา และพัฒนาโดยสำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัลตามพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562



ตารางที่ 2: ข้อเสนอการยกเลิกโทษอาญาโดยกำหนดให้เปลี่ยนเป็นการปรับเป็นพินัย			
มาตรา	การกระทำความผิด	ระวางโทษอาญาเดิมที่ถูกยกเลิก	การปรับเป็นพินัย
	14(2) กำหนดเขตปลอดภัยและเครื่องหมายในบริเวณที่มีสิ่งติดตั้งและกลอุปกรณ์ที่ใช้ในการสำรวจและผลิตปิโตรเลียมตามมาตรา 14(2) หรือกำหนดวิธีการให้ความคุ้มครองแก่คนงานและความปลอดภัยแก่บุคคลภายนอกตามมาตรา 14(3)		
104 ทวิ	ผู้ประกอบการปิโตรเลียมไม่ยื่นแผนการผลิตปิโตรเลียมตามที่กำหนดในกฎกระทรวงที่ออกตามความในมาตรา 42 ทวิ วรรคหนึ่ง หรือไม่แจ้งผลการทบทวนแผนการผลิตปิโตรเลียมเป็นรายปีตามมาตรา 42 ทวิ วรรคสาม	โทษปรับไม่เกินห้าหมื่นบาท และปรับอีกวันละห้าพันบาทจนกว่าผู้รับสัมปทานจะปฏิบัติตามให้ถูกต้อง	ค่าปรับเป็นพินัยไม่เกินห้าหมื่นบาท และปรับอีกวันละห้าพันบาทจนกว่าผู้รับสัมปทานจะปฏิบัติตามให้ถูกต้อง
107	การที่ผู้ประกอบการปิโตรเลียมมิได้รายงานผลการประกอบการปิโตรเลียม แผนงานและงบประมาณประจำปีตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และระยะเวลาที่อธิบดีกรมเชื้อเพลิงฯกำหนดเป็นการฝ่าฝืนมาตรา 76 วรรคหนึ่ง และการที่ผู้ประกอบการปิโตรเลียมมิได้เสนองบบัญชีค่าใช้จ่ายและงบการเงินประจำปี ในการประกอบการปิโตรเลียมตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และระยะเวลาที่อธิบดีกรมเชื้อเพลิงฯกำหนดเป็นการฝ่าฝืนมาตรา 77	โทษปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท	ค่าปรับเป็นพินัยไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท

ตารางที่ 2: ข้อเสนอการยกเลิกโทษอาญาโดยกำหนดให้เปลี่ยนเป็นการปรับเป็นพินัย			
มาตรา	การกระทำความผิด	ระวางโทษอาญาเดิมที่ถูยกยกเลิก	การปรับเป็นพินัย
109	ผู้ประกอบกิจการปิโตรเลียม ตัวแทน และลูกจ้างของผู้ประกอบกิจการปิโตรเลียมที่มีได้อำนาจความสะดวกให้แก่พนักงานเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ ผ่าฝืนต่อมาตรา 81	ปรับไม่เกินห้าพันบาท	ค่าปรับเป็นพินัยไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท

พระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565 มาตรา 14 วรรคสอง บัญญัติว่าถ้าค่าปรับเป็นพินัยที่กฎหมายบัญญัติไว้มีอัตราอย่างสูงไม่เกินหนึ่งหมื่นบาทจะกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐคนเดียวเป็นผู้มีอำนาจปรับเป็นพินัยก็ได้ ดังนั้น จึงสามารถบัญญัติให้อธิบดีกรมเชื้อเพลิงธรรมชาติเป็นผู้มีอำนาจในการปรับเป็นพินัยสำหรับความผิดตามมาตรา 111/4 และมาตรา 111/5 ซึ่งมีค่าปรับเป็นพินัยไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท

ข้อเสนอเกี่ยวกับการยกเลิกโทษอาญาโดยกำหนดให้เปลี่ยนเป็นการปรับเป็นพินัย และอำนาจของอธิบดีกรมเชื้อเพลิงธรรมชาติในการปรับเป็นพินัยนี้ถูกเสนอในการประชุมรับฟังความคิดเห็นผู้มีส่วนได้เสียและการรับฟังความคิดเห็นจากระบบเทคโนโลยีสารสนเทศโดยไม่มีภาระโต้แย้งคัดค้านแต่อย่างใด

3.6 การกำกับดูแลและการประกอบกิจการสำรวจเพื่อค้นหาแหล่งกักเก็บคาร์บอนและอัดคาร์บอนลงในแหล่งกักเก็บซึ่งเป็นโครงสร้างทางธรณีวิทยา

เพื่อขยายขอบเขตการบังคับกฎหมายให้รองรับการกำกับดูแลการประกอบกิจการสำรวจเพื่อค้นหาแหล่งกักเก็บคาร์บอนและอัดคาร์บอนลงในแหล่งกักเก็บซึ่งเป็นโครงสร้างทางธรณีวิทยา คณะผู้วิจัยเสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมคำนิยามบทบัญญัติในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติปิโตรเลียมฯ โดยเสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมคำนิยามของ “กิจการคาร์บอน” และ “แหล่งกักเก็บคาร์บอน” โดยแยกจากคำนิยามของกิจการปิโตรเลียมและปิโตรเลียมดังนี้



“กิจการคาร์บอน” หมายความว่า การสำรวจเพื่อค้นหาแหล่งกักเก็บคาร์บอน หรือ การอัดคาร์บอนลงในแหล่งกักเก็บคาร์บอนแต่ไม่รวมถึงการอัดคาร์บอนเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ การผลิตปิโตรเลียม

“แหล่งกักเก็บคาร์บอน” หมายความว่า โครงสร้างกักเก็บทางธรณีวิทยาซึ่งเป็นแหล่ง กักเก็บปิโตรเลียมที่ถูกผลิตแล้ว ชั้นหินอุ้มน้ำเค็ม หรือโครงสร้างกักเก็บทางธรณีวิทยาอื่นซึ่งมี ศักยภาพในการกักเก็บคาร์บอนและมีศักยภาพในการป้องกันการรั่วไหลของคาร์บอนออกจาก โครงสร้างกักเก็บทางธรณีวิทยา

ข้อเสนอในการเพิ่มนิยามนี้ได้รับการสนับสนุนจากผู้ประกอบกิจการปิโตรเลียม⁵⁷ และ ความเห็นของนักวิชาการ ผู้เชี่ยวชาญด้านปิโตรเลียม และผู้แทนหน่วยงานของรัฐซึ่งมีความเชี่ยวชาญ ด้านกิจการสำรวจเพื่อค้นหาแหล่งกักเก็บคาร์บอนและอัดคาร์บอนลงในแหล่งกักเก็บซึ่งเป็นโครงสร้าง ทางธรณีวิทยา⁵⁸ โดยกิจการคาร์บอนนั้นจะถูกกำกับดูแลโดยผ่านระบบการอนุญาตดังนี้

3.6.1 ระบบการอนุญาตและผู้รับอนุญาต

คณะผู้วิจัยเสนอให้ใช้ระบบการอนุญาตประกอบกิจการคาร์บอนแยกต่างหากจากระบบ การให้สิทธิประกอบกิจการปิโตรเลียมตามมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติปิโตรเลียมฯ⁵⁹ โดยเพิ่มเติม มาตรา 23/1 และมาตรา 23/2 ซึ่งแบ่งกลุ่มบุคคลที่จะรับสิทธิในการประกอบกิจการคาร์บอน ตามกฎหมายเป็นสองกลุ่ม ได้แก่ ผู้รับสิทธิประกอบกิจการปิโตรเลียมแล้วตามมาตรา 23 แห่ง พระราชบัญญัติปิโตรเลียมฯ กับนิติบุคคลอื่นที่มีได้เป็นผู้ประกอบกิจการปิโตรเลียมตามมาตรา 23 แห่ง พระราชบัญญัติปิโตรเลียมฯ ดังนี้

มาตรา 23/1 ผู้รับสัมปทาน ผู้รับสัญญาแบ่งปันผลผลิต หรือผู้รับสัญญาจ้างบริการ ตามมาตรา 23 ที่ประสงค์จะประกอบกิจการคาร์บอนในแปลงสำรวจและพื้นที่ผลิต จะต้องได้รับใบอนุญาตประกอบกิจการคาร์บอน และหนังสืออนุญาตการอัดคาร์บอน จากอธิบดีโดยความเห็นชอบจากคณะกรรมการปิโตรเลียมตามหมวด 3/3 การประกอบ

⁵⁷ ข้อมูลจากการเก็บรวบรวมโดยคณะผู้วิจัย.

⁵⁸ ข้อมูลจากการเก็บรวบรวมโดยคณะผู้วิจัย.

⁵⁹ การอาศัยระบบใบอนุญาตในการกำกับดูแลการประกอบกิจการคาร์บอนนั้นยังสอดคล้องกับแนวทางของสหราชอาณาจักร ที่ได้พัฒนาระบบใบอนุญาตประกอบกิจการคาร์บอนขึ้นโดยอาศัย Chapter 3 แห่ง Energy Act 2008 และ Regulations relating to exploitation of subsea reservoirs on the continental shelf for storage of CO₂ and relating to transportation of CO₂ the continental shelf ของประเทศนอร์เวย์.

กิจการคาร์บอน การขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการคาร์บอน และหนังสืออนุญาต
การอัดคาร์บอน ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา 23/2 ผู้ที่มีได้รับสิทธิประกอบกิจการปิโตรเลียมตามมาตรา 23 ซึ่งประสงค์
จะประกอบกิจการคาร์บอนจะต้องได้รับใบอนุญาตประกอบกิจการคาร์บอนและหนังสือ
อนุญาตให้อัดคาร์บอนจากรัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการปิโตรเลียมตาม
หมวด 3/3 การประกอบกิจการคาร์บอน

การขอและการได้รับใบอนุญาตประกอบกิจการคาร์บอนและหนังสืออนุญาต
ให้อัดคาร์บอนตามวรรคหนึ่งให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดใน
กฎกระทรวง

คุณสมบัติของผู้ที่จะขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการคาร์บอนและหนังสืออนุญาต
ให้อัดคาร์บอนตามวรรคหนึ่งให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด”

ข้อเสนอนี้ได้รับการสนับสนุนจากความคิดเห็นผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ⁶⁰ และ
การรับความเห็นเป็นลายลักษณ์อักษรจากผู้ประกอบกิจการปิโตรเลียม⁶¹

นอกจากนี้ ร่างพระราชบัญญัติปิโตรเลียม (ฉบับที่ ..) พ.ศ. เป็นข้อเสนอให้ใช้ระบบ
ใบอนุญาตประกอบกิจการคาร์บอน และการอนุญาตให้อัดคาร์บอนลงในแหล่งกักเก็บ เพื่อให้สิทธิ
การประกอบกิจการและเพื่อเป็นฐานในการกำกับดูแลการประกอบกิจการสำรวจเพื่อค้นหาแหล่ง
กักเก็บคาร์บอน และการอัดคาร์บอนลงในแหล่งกักเก็บคาร์บอน โดยเพิ่มมาตรา 23/1 และมาตรา 23/2
และแยกสิทธิในการสำรวจเพื่อค้นหาแหล่งกักเก็บคาร์บอน กับสิทธิในการอัดคาร์บอนลงในแหล่ง
กักเก็บให้ชัดเจนโดยเสนอให้เพิ่มเติมคำนิยามของ “ใบอนุญาตประกอบกิจการคาร์บอน” และ
“หนังสืออนุญาตให้อัดคาร์บอน” ในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติปิโตรเลียมฯ ดังนี้

“ใบอนุญาตประกอบกิจการคาร์บอน” หมายความว่า ใบอนุญาตที่รับรองสิทธิ
ในการสำรวจเพื่อค้นหาแหล่งกักเก็บคาร์บอนหรือการพัฒนาพื้นที่เพื่อเตรียมอัดคาร์บอน
ลงในแหล่งกักเก็บคาร์บอน

“หนังสืออนุญาตให้อัดคาร์บอน” หมายความว่า หนังสือที่รับรองสิทธิในการอัด
คาร์บอนลงในแหล่งกักเก็บคาร์บอน

⁶⁰ ข้อมูลจากการเก็บรวบรวมโดยคณะผู้วิจัย.

⁶¹ ข้อมูลจากการเก็บรวบรวมโดยคณะผู้วิจัย.



หากมีการแก้ไขกฎหมายตามข้อเสนอข้างต้น การได้รับใบอนุญาตประกอบกิจการคาร์บอนนั้นจะไม่ได้เป็นการให้สิทธิผู้รับใบอนุญาตอัดคาร์บอนลงในแหล่งกักเก็บคาร์บอนโดยอัตโนมัติ หากผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการคาร์บอนประสงค์จะอัดคาร์บอนลงในแหล่งกักเก็บคาร์บอนในจุดใดของเขตพื้นที่ดังกล่าวแล้ว จะต้องมีการขอรับอนุญาตให้อัดคาร์บอนจากผู้ออกใบอนุญาตอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งสอดคล้องกับกฎหมายในต่างประเทศ เช่น The Land Code: Land (Carbon Storage) Rules 2022 (Sarawak Government) ของประเทศมาเลเซีย⁶² และสอดคล้องกับการรับฟังความคิดเห็นผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ⁶³

ในส่วนของผู้ประกอบกิจการคาร์บอนที่เป็นผู้ได้รับสิทธิประกอบกิจการปิโตรเลียมอยู่แล้วนั้น ควรมีการเพิ่มเติมบทบัญญัติในมาตรา 23/1 โดยกำหนดให้อำนาจในการอนุญาตเป็นของอธิบดีกรมเชื้อเพลิงธรรมชาติตามพระราชบัญญัติปิโตรเลียมฯ แต่ในกรณีของใบอนุญาตประกอบกิจการคาร์บอนตามมาตรา 23/2 นั้น เป็นกรณีที่นิติบุคคลผู้ประสงค์จะขอรับสิทธิประกอบกิจการคาร์บอนนั้นมิได้เป็นผู้ประกอบกิจการปิโตรเลียมซึ่งได้รับสัมปทาน สัญญาแบ่งปันผลผลิต หรือสัญญาจ้างบริการตามกฎหมาย เห็นสมควรให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงานมีหน้าที่และอำนาจในการพิจารณาคำขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการคาร์บอน โดยจะต้องมีการกำหนดคุณสมบัติของผู้ประกอบการกลุ่มนี้ เนื่องจากยังไม่ได้ผ่านการตรวจสอบคุณสมบัติตามมาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติปิโตรเลียมฯ ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นในการสัมภาษณ์เชิงลึกในกระบวนการวิจัย⁶⁴

นอกจากนี้ มีข้อสังเกตว่ามาตรา 23/1 ที่มีการเสนอในร่างพระราชบัญญัติปิโตรเลียม (ฉบับที่ ..) พ.ศ. นั้นเป็นบทบัญญัติที่ถูกแก้ไขเพิ่มเติมหลังจากที่ผู้รับสัมปทาน ผู้รับสัญญาแบ่งปันผลผลิต หรือผู้รับสัญญาจ้างบริการได้รับสิทธิประกอบกิจการปิโตรเลียมตามมาตรา 23 แล้ว เพื่อให้เกิดความชัดเจนว่าผู้ประกอบกิจการปิโตรเลียมเหล่านี้ มีสิทธิขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการสำรวจเพื่อค้นหาแหล่งกักเก็บ และอัดคาร์บอนได้จึงควรบัญญัติรับรองสิทธิผู้รับสัมปทาน ผู้รับสัญญาแบ่งปันผลผลิต หรือผู้รับสัญญาจ้างบริการตามมาตรา 23 ในการขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการสำรวจเพื่อค้นหาแหล่งกักเก็บและอัดคาร์บอน

⁶² การแยกสิทธิในการสำรวจเพื่อค้นหาแหล่งกักเก็บคาร์บอนกับสิทธิในการอัดคาร์บอนยังสอดคล้องกับ The Land Code: Land (Carbon Storage) Rules 2022 (Sarawak Government) ของประเทศมาเลเซีย.

⁶³ ข้อมูลจากการเก็บรวบรวมโดยคณะผู้วิจัย.

⁶⁴ ข้อมูลจากการเก็บรวบรวมโดยคณะผู้วิจัย.

3.6.2 กรอบในการใช้ดุลพินิจ

การที่อธิบดีกรมเชื้อเพลิงธรรมชาติหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงานจะออกใบอนุญาตและหนังสืออนุญาตไม่ว่าจะเป็นกรณีตามมาตรา 23/1 หรือ 23/2 นั้นถือเป็นดุลพินิจทางเทคนิคที่มีลักษณะแตกต่างไปจากการกำกับดูแลการประกอบกิจการปิโตรเลียมตามภารกิจเดิม ดังนั้น กฎหมายจึงต้องถูกพัฒนาให้มีหลักเกณฑ์ในการใช้ดุลพินิจ ซึ่งร่างพระราชบัญญัติปิโตรเลียม (ฉบับที่ ..) พ.ศ. เสนอให้มีการบัญญัติมาตรา 53/19 ขึ้นใหม่ดังนี้

มาตรา 53/19 ให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการพิจารณากำหนดให้พื้นที่ที่มีโครงสร้างกักเก็บทางธรณีวิทยาที่มีความเหมาะสมจะถูกประเมินความเหมาะสมในการเป็นแหล่งกักเก็บคาร์บอน หรือมีความเหมาะสมในการกักเก็บคาร์บอน ไม่ว่าพื้นที่นั้นจะอยู่ในหรือนอกแปลงสำรวจหรือพื้นที่ผลิตให้เป็นเขตพื้นที่ประกอบกิจการคาร์บอน

ในการพิจารณาความเหมาะสมของพื้นที่และโครงสร้างทางธรณีวิทยาตามวรรคหนึ่งนั้น จะต้องคำนึงถึงลักษณะความสามารถในการไหลซึมได้ของชั้นหินที่มีรูพรุน และโครงสร้างปิดกั้นของชั้นหิน ซึ่งจะต้องมีศักยภาพในการกักเก็บมิให้คาร์บอนที่ถูกอัดเพื่อกักเก็บรั่วไหลออกมา

การขอและการได้รับอนุญาตเป็นผู้ประกอบกิจการคาร์บอนตามมาตรา 23/1 วรรคสอง และ 23/2 วรรคสอง ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง โดยการขอรับสิทธิประกอบกิจการคาร์บอนตามมาตรา 23/2 นั้น ให้รัฐมนตรีออกประกาศให้มีการเข้าประมูลแข่งขันกันเพื่อขอรับสิทธิประกอบกิจการคาร์บอน

ให้มีการประมูลแข่งขันเพื่อขอรับสิทธิประกอบกิจการคาร์บอนตามมาตรา 23/2 ตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด

เมื่อมีการใช้ระบบใบอนุญาตเพื่อให้สิทธิในการประกอบกิจการคาร์บอน คณะผู้วิจัยจึงเสนอให้มีบทบัญญัติที่ให้อำนาจแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงานในการออกใบอนุญาตและมีการกำหนดแบบของใบอนุญาต นอกจากนี้ ยังควรมีการกำหนดเกณฑ์การใช้ดุลพินิจในการออกใบอนุญาตประกอบกิจการคาร์บอนเพื่อให้อธิบดีกรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงานมีเกณฑ์ในการพิจารณาคำขอรับใบอนุญาตตามกฎหมายโดยการระบุให้พิจารณาถึงทุน เครื่องจักร เครื่องมือ อุปกรณ์ และผู้เชี่ยวชาญ ให้เพียงพอที่จะประกอบกิจการ⁶⁵

⁶⁵ ตามแนวทางของ Section 24 และ Section 30f paragraph b (Conditions for consent for injection and storage of CO₂) ของ Regulations to Act relating to petroleum activities ของประเทศนอร์เวย์.



ข้อเสนอในการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายนี้จะส่งผลให้คณะกรรมการปิโตรเลียมมีภารกิจเพิ่มเติมในการให้ความเห็นชอบการขอรับสิทธิประกอบกิจการคาร์บอนตามมาตรา 23/1 และการให้คำแนะนำแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงานตามมาตรา 23/2 เมื่อพระราชบัญญัติปิโตรเลียมฯ ถูกพัฒนาในการเป็นกฎหมายในการกำกับดูแลการประกอบกิจการคาร์บอนแล้ว ก็ควรมีการเพิ่มผู้ที่จะเป็นกรรมการในคณะกรรมการปิโตรเลียมซึ่งได้แก่ อธิบดีกรมการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและสิ่งแวดล้อมซึ่งมีความรับผิดชอบภารกิจด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและสิ่งแวดล้อมของประเทศโดยตรงซึ่งข้อเสนอที่สอดคล้องกับการรับฟังความคิดเห็นผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ⁶⁶

3.6.3 การประกาศพื้นที่และกำกับดูแลการอัดคาร์บอน

บุคคลที่ประสงค์จะสำรวจเพื่อค้นหาโครงสร้างกักเก็บทางธรณีวิทยาที่เหมาะสมกับการกักเก็บคาร์บอนอย่างถาวร หรือดำเนินการอัดคาร์บอนลงในโครงสร้างกักเก็บทางธรณีวิทยาจะต้องได้รับสิทธิในการประกอบกิจการตามกฎหมายและจำเป็นต้องมีการประกาศเขตพื้นที่เพื่อให้นิติบุคคลที่ประสงค์จะประกอบกิจการคาร์บอนดังกล่าว สามารถขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการคาร์บอนซึ่งอาจเป็นคนละพื้นที่กับการประกาศแปลงสำรวจปิโตรเลียม จึงจำเป็นต้องมีบทบัญญัติให้อำนาจแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงานในการประกาศพื้นที่ที่จะเปิดให้มีการขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการคาร์บอนโดยบัญญัติว่า

“เขตพื้นที่ประกอบกิจการคาร์บอน” หมายความว่า เขตพื้นที่ในราชอาณาจักร รวมถึงแปลงสำรวจและพื้นที่ผลิตปิโตรเลียมที่มีโอกาสจะมีโครงสร้างกักเก็บทางธรณีวิทยาที่สามารถถูกใช้เพื่อเป็นแหล่งกักเก็บคาร์บอน”

เมื่อผู้รับใบอนุญาตสำรวจได้ค้นพบแหล่งกักเก็บคาร์บอนไดออกไซด์ที่เหมาะสมแล้ว ผู้รับใบอนุญาตดังกล่าวก็ควรเป็นผู้มีสิทธิขอรับใบอนุญาตอัดคาร์บอนไดออกไซด์ลงในแหล่งกักเก็บคาร์บอนไดออกไซด์ได้โดยรัฐไม่ต้องดำเนินการประมูลเพื่อหาผู้รับใบอนุญาตอีกครั้ง⁶⁷ ในฐานะเป็นเครื่องมือทางกฎหมายประการสำคัญในการกำกับดูแลการอัดคาร์บอนลงในแหล่งกักเก็บคาร์บอน โดยหนังสืออนุญาตนี้ควรมีรายละเอียดเกี่ยวกับขั้นตอนของการอัดคาร์บอน และขั้นตอนหลังการอัดคาร์บอน ตลอดจนเมื่อผู้ประกอบการได้ส่งมอบแหล่งกักเก็บให้รัฐเป็นผู้ดูแล และตรวจการรั่วไหลของคาร์บอนที่ถูกกักเก็บแล้วหรืออาจมีปัญห่อื่น ๆ จึงควรระบุถึงหน้าที่ต่าง ๆ ของผู้รับใบอนุญาต ซึ่งครอบคลุมตั้งแต่ในขั้นการประกอบกิจการ และภายหลังขั้นการประกอบการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อได้มีการโอน

⁶⁶ ข้อมูลจากการเก็บรวบรวมโดยคณะผู้วิจัย.

⁶⁷ ข้อมูลจากการเก็บรวบรวมโดยคณะผู้วิจัย.

ความรับผิดชอบให้แก่รัฐภายหลังจากที่ได้ปิดแหล่งกักเก็บแล้วโดยแยกสิทธิในการประกอบกิจการสำรวจเพื่อค้นหาแหล่งกักเก็บคาร์บอนและการอัดคาร์บอนลงในแหล่งกักเก็บออกจากกันให้ชัดเจน ซึ่งสอดคล้องกับแนวปฏิบัติของกฎหมายในต่างประเทศ เช่น The Land Code: Land (Carbon Storage) Rules 2022 (Sarawak Government)⁶⁸ และสอดคล้องกับความเห็นของผู้มีส่วนได้เสียและอาจได้รับผลกระทบจากการบังคับใช้พระราชบัญญัติปิโตรเลียมฯ⁶⁹

3.6.4 การเรียกเก็บค่าตอบแทนการใช้ทรัพยากรของรัฐเพื่อการกักเก็บคาร์บอน

การกำหนดให้บุคคลต้องจ่ายค่าตอบแทนการใช้ทรัพยากรธรรมชาติจะต้องมีตราเป็นกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ ดังนั้น คณะผู้วิจัยจึงได้เสนอให้มีการใช้เครื่องมือทางการคลังเพื่อเก็บค่าตอบแทนแก่รัฐที่แตกต่างไปจากระบบการคลังปิโตรเลียมเดิมและเพิ่มสิทธิประโยชน์เพื่อการสนับสนุนกิจการคาร์บอนไดออกไซด์เพิ่มเติมสิทธิประโยชน์เพื่อเพิ่มแรงจูงใจให้มีการลงทุนในกิจการนี้ เนื่องจากเป็นกิจการที่มีประโยชน์ต่อสิ่งแวดล้อม แต่เป็นกิจการที่อาจต้องใช้เงินลงทุนค่อนข้างสูง และอาจยังไม่สามารถหาประโยชน์ทางการพาณิชย์ได้ ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นของผู้มีส่วนได้เสียและอาจได้รับผลกระทบจากการบังคับใช้พระราชบัญญัติปิโตรเลียมฯ⁷⁰

พระราชบัญญัติปิโตรเลียมฯ กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมท้ายพระราชบัญญัติไว้จำนวน 4 ประเภท คือ อัตราค่าธรรมเนียมค่าขอสัมปทาน ค่าสงวนพื้นที่แต่ละแห่ง ค่ารังวัด และค่าหลักเขตบนพื้นดิน เมื่อมีการแก้ไขเพิ่มเติมนิยามของกิจการประกอบกิจการซึ่งครอบคลุมไปถึงกิจการคาร์บอนแล้วย่อมสามารถเพิ่มเติมอัตราค่าธรรมเนียมท้ายพระราชบัญญัติเกี่ยวกับใบอนุญาตประกอบกิจการคาร์บอน หนังสืออนุญาตให้อัดคาร์บอน หรือค่าธรรมเนียมอื่นซึ่งเกี่ยวกับการประกอบกิจการคาร์บอนได้ อย่างไรก็ตาม เพื่อสร้างความชัดเจนและเพื่อรองรับอำนาจของรัฐมนตรีในการลดหรือยกเว้นค่าธรรมเนียมดังกล่าว⁷¹

⁶⁸ สอดคล้องกับ The Land Code: Land (Carbon Storage) Rules 2022 (Sarawak Government) ของประเทศมาเลเซีย.

⁶⁹ ข้อมูลจากการเก็บรวบรวมโดยคณะผู้วิจัย.

⁷⁰ ข้อมูลจากการเก็บรวบรวมโดยคณะผู้วิจัย.

⁷¹ การกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมการขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการคาร์บอนและค่าขออนุญาตอัดคาร์บอนลงในแหล่งกักเก็บในต่างประเทศสะท้อนต้นทุนในการพัฒนาฐานข้อมูลเกี่ยวกับสภาพทางธรณีวิทยาที่รัฐได้ใช้จ่ายไป เช่น รัฐอาจได้ลงทุนว่าจ้างให้การจัดทำฐานข้อมูลผ่านการจัดซื้อจัดจ้างก่อนที่จะเปิดให้มีการขอรับสิทธิประกอบกิจการคาร์บอน ดังนั้นจึงควรคิดค่าธรรมเนียมใบอนุญาตประกอบกิจการคาร์บอนและค่าธรรมเนียมการอนุญาตให้อัดคาร์บอนเพื่อการกักเก็บโดยสะท้อนต้นทุนที่รัฐจะต้องรับผิดชอบในการติดตามตรวจสอบคาร์บอนที่ถูกอัดลงในแหล่งกักเก็บตลอดจนการพิจารณาข้อต่าง ๆ ในระหว่างระยะเวลาการประกอบกิจการ รวมถึงภาระค่าใช้จ่ายหลังการปิดแหล่งกักเก็บและหลังการโอนแหล่งกักเก็บให้เป็นความรับผิดชอบของรัฐแล้ว



3.6.5 หน้าที่ติดตามและตรวจสอบสิ่งติดตั้ง สิ่งปลูกสร้างและแหล่งกักเก็บคาร์บอน เพื่อเฝ้าระวังสิ่งติดตั้ง สิ่งปลูกสร้าง และแหล่งกักเก็บคาร์บอน

แม้สิทธิในการประกอบกิจการกักเก็บคาร์บอน เช่น การดำเนินการอัดคาร์บอนลงใน แหล่งกักเก็บจะเสร็จลงแล้ว หรือ เป็นกรณีที่ต้องมีการปิดแหล่งกักเก็บคาร์บอนก่อนสิ้นระยะเวลา ที่ได้รับอนุญาตให้อัดคาร์บอน ไม่ว่าในกรณีใดจะมีความเสี่ยงที่คาร์บอนที่ถูกกักเก็บนั้นจะรั่วไหล หรือ ก่อปัญหาต่อสิ่งแวดล้อม หรือสร้างความเสียหายอื่นได้ จึงจำเป็นต้องให้ผู้ประกอบการมีหน้าที่ ในการติดตาม ตรวจสอบ และเฝ้าระวังภายหลังการปิดแหล่งกักเก็บหรือที่เรียกว่า “Post-Closure Obligations”

ดังนั้น จึงควรมีการบัญญัติหน้าที่และความรับผิดชอบของผู้ประกอบการกักเก็บคาร์บอน เอาไว้ในกฎหมาย และให้พนักงานเจ้าหน้าที่เป็นผู้มีบทบาทในการติดตาม ตรวจสอบ และเฝ้าระวัง แหล่งกักเก็บคาร์บอนที่ถูกปิดแล้วต่อไปซึ่งสอดคล้องกับความเห็นของผู้มีส่วนได้เสียและอาจได้รับ ผลกระทบจากการบังคับใช้พระราชบัญญัติปิโตรเลียมฯ⁷² และควรกำหนดให้บรรดาค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้อง จากการปฏิบัติหน้าที่นั้นให้เป็นความรับผิดชอบของผู้ประกอบการคาร์บอน โดยมีข้อสังเกตว่า ผู้ประกอบการควรจะได้ทราบภาระหน้าที่นี้ตั้งแต่ตัดสินใจลงทุนเพื่อประกอบกิจการ โดยบัญญัติถึง หน้าที่ของผู้ประกอบการคาร์บอนภายหลังการปิดแหล่งกักเก็บคาร์บอน และความรับผิดชอบ ในเรื่องค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้อง⁷³

3.6.6 การโอนความรับผิดชอบต่อแหล่งกักเก็บไปยังรัฐ

แม้ว่าจะปิดแหล่งกักเก็บคาร์บอนแล้ว กรณียังมีความเสี่ยงที่คาร์บอนที่ถูกอัดเพื่อกักเก็บ นั้นอาจรั่วไหล หรือก่อผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพของมนุษย์ได้ จึงต้องมีการกำกับดูแลแหล่ง กักเก็บคาร์บอนที่ถูกปิดแล้วต่อไป เพื่อติดตาม ตรวจสอบ และเฝ้าระวังผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมหรือ อันตรายที่อาจเกิดขึ้นจากการเคลื่อนตัวหรือรั่วไหลของคาร์บอนที่ถูกกักเก็บแล้ว หรือที่เรียกว่า “Transfer of Responsibility” ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นของผู้มีส่วนได้เสียและอาจได้รับผลกระทบ จากการบังคับใช้พระราชบัญญัติปิโตรเลียมฯ⁷⁴ ดังนั้น จึงควรมีการกำหนดหน้าที่ให้ผู้ประกอบการ คาร์บอน ซึ่งได้รับอนุญาตให้อัดคาร์บอนลงในแหล่งกักเก็บคาร์บอนนำส่งข้อมูลที่จำเป็นเพื่อแสดง ให้เห็นว่าการประกอบการสิ้นสุดลงแล้ว และผู้ประกอบการได้วางหลักประกันทางการเงินแล้ว ก่อนที่

⁷² ข้อมูลจากการเก็บรวบรวมโดยคณะผู้วิจัย.

⁷³ สอดคล้องกับ Article 17 แห่ง Directive 2009/31/EC (CCS Directive).

⁷⁴ ข้อมูลจากการเก็บรวบรวมโดยคณะผู้วิจัย.

จะมีการโอนความรับผิดชอบให้กับกรมเชื้อเพลิงธรรมชาติต่อไปซึ่งข้อเสนอที่สอดคล้องกับการรับฟังความคิดเห็นผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ⁷⁵

อย่างไรก็ตาม เพื่อให้หน่วยงานของรัฐ เช่น กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติมีทุนทรัพย์ที่เพียงพอในการติดตาม ตรวจสอบ และเฝ้าระวังแหล่งกักเก็บคาร์บอนที่ถูกโอนให้กับรัฐแล้ว จึงควรมีการบัญญัติให้ผู้ประกอบการคาร์บอนเป็นผู้มีหน้าที่ในการวางหลักประกันการโอนความรับผิดชอบของแหล่งกักเก็บคาร์บอน ซึ่งกรณีนี้มีข้อสังเกตว่า การกำหนดให้มีการวางหลักประกันต้องครอบคลุมถึงภาระค่าใช้จ่ายเป็นระยะเวลานานสามสิบปีนั้น แม้จะเป็นภาระแก่ผู้ประกอบการก็ตาม แต่ก็ถือได้ว่ามีความจำเป็น เนื่องจากความเสี่ยงจากการที่คาร์บอนซึ่งถูกอัดลงในแหล่งกักเก็บแล้วอาจรั่วไหลออกมาได้ การที่ผู้ประกอบการได้ทราบถึงข้อกำหนดทางกฎหมายนี้ตั้งแต่ในขั้นตัดสินใจลงทุนย่อมเป็นการพัฒนากฎหมายที่สร้างความชัดเจน และลดความเสี่ยงที่จะต้องเรียกให้มีการวางหลักประกันเพิ่มเติมในภายหลัง ดังนั้นการกำหนดหน้าที่ดังกล่าวและการกำหนดให้การคำนวณหลักประกันต้องคำนึงถึงค่าใช้จ่ายเป็นเวลายาวอย่างน้อยสามสิบปี⁷⁶ จึงถือได้ว่าเป็นข้อกำหนดที่มีความเหมาะสมแล้ว

อนึ่ง ผู้ประกอบการปิโตรเลียมได้ตั้งข้อสังเกตเอาไว้ว่าการกำหนดให้มีการวางหลักประกันเป็นระยะเวลาถึงสามสิบปี อาจเป็นอุปสรรคต่อการประกอบธุรกิจได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเนื่องจากหากมูลค่าของหลักประกันมีจำนวนสูงมาก จะเป็นภาระแก่ผู้ประกอบการคาร์บอนไดออกไซด์ โดยเฉพาะเมื่อการวางหลักประกันจะเกิดขึ้นภายหลังการประกอบกิจการซึ่งผู้ประกอบการจะไม่มีรายได้ ในทางปฏิบัติอาจทำให้ไม่มีบุคคลใดสามารถประกอบกิจการคาร์บอนไดออกไซด์ได้ และด้วยวงเงินที่สูงประกอบกับระยะเวลาของหลักประกันที่ยาวนาน อาจไม่มีธนาคารที่ยอมรับความเสี่ยงจากการให้หลักประกันถึงสามสิบปีในทางปฏิบัติ⁷⁷

4. บทสรุป

การศึกษาและวิจัยโครงการประเมินผลการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียมเพื่อความมั่นคงด้านการจัดหาพลังงานบรรลุดุฤกษ์ประสงค์ทั้งในส่วนของการประเมินผลสัมฤทธิ์ของพระราชบัญญัติปิโตรเลียมฯ และการเสนอร่างพระราชบัญญัติปิโตรเลียม (ฉบับที่ ..) พ.ศ. โดยในส่วนของ การประเมินผลสัมฤทธิ์นั้น การศึกษาวิจัยนี้ได้ค้นพบว่าการประกอบกิจการปิโตรเลียมในปัจจุบันประสบปัญหาหรือมีข้อจำกัดในการใช้บังคับตามบทบัญญัติของกฎหมาย ซึ่งส่งผลกระทบต่อความ

⁷⁵ สอดคล้องกับ Article 18 แห่ง CCS Directive และการรับฟังความคิดเห็นผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ.

⁷⁶ สอดคล้องกับ Article 20 แห่ง CCS Directive.

⁷⁷ ข้อมูลจากการเก็บรวบรวมโดยคณะผู้วิจัย.



ต่อเนื่องในการผลิตปิโตรเลียม และความมั่นคงทางพลังงานของประเทศ เพื่อแก้ปัญหาและข้อจำกัดข้างต้น การศึกษาและวิจัยนี้จึงได้จัดทำข้อเสนอทางวิชาการให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติปิโตรเลียมฯ ให้สามารถรองรับการต่อระยะเวลาการผลิตปิโตรเลียมเพื่อผลิตปิโตรเลียมได้อย่างต่อเนื่อง การแก้ปัญหาจากการกำหนดให้ผู้รับสัมปทานต้องวางหลักประกันการรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างหรือวัสดุอื่นใดในช่วงท้ายของสัญญาสัมปทานโดยพัฒนาระบบบัญชีเพื่อการรื้อถอนซึ่งสามารถรักษาทั้งประโยชน์ของผู้ประกอบการและรัฐ สร้างความชัดเจนในการเรียกเก็บค่าตอบแทนการสำรวจและผลิตปิโตรเลียมมิให้เกิดการถูกเรียกเก็บซ้ำซ้อนและเพิ่มเติมบทบัญญัติที่ช่วยให้การประกอบกิจการมีต้นทุนลดลง แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติที่ทำให้รัฐสามารถให้สิทธิในการประกอบกิจการคาร์บอน และกำกับดูแลการประกอบกิจการดังกล่าวได้ แก้ไขเพิ่มเติมองค์ประกอบตลอดจนหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการปิโตรเลียม ปรับปรุงการกำหนดโทษทางอาญาให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ในปัจจุบัน โดยมีการแก้ไขระวางโทษจำคุกและโทษปรับทั้งยังยกเลิกความผิดอาญาที่ไม่ร้ายแรงเพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐ รวมถึงปรับเปลี่ยนโทษอาญาในการกระทำความผิดบางลักษณะให้เป็นโทษปรับทางพินัยเพื่อให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565 พร้อมทั้งแก้ไขเพิ่มเติมหน้าที่และอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงานและอธิบดีกรมเชื้อเพลิงธรรมชาติให้สามารถตอบสนองต่อภารกิจที่ถูกแก้ไขเพิ่มเติม ตลอดจนกำหนดค่าธรรมเนียมที่รัฐจะเก็บจากการสำรวจเพื่อค้นหาแหล่งกักเก็บคาร์บอน หรืออัดคาร์บอนลงในแหล่งกักเก็บ

การแก้ไขพระราชบัญญัติปิโตรเลียมฯ โดยเพิ่มเติมกลไกการกำกับดูแลการประกอบกิจการค้นหาแหล่งกักเก็บคาร์บอน หรืออัดคาร์บอนลงในแหล่งกักเก็บนั้นส่งผลให้พระราชบัญญัติปิโตรเลียมฯ นั้นมีภารกิจที่มากยิ่งขึ้นแตกต่างไปจากจุดเริ่มต้นของการตรากฎหมายฉบับนี้ อย่างไรก็ตาม เมื่อสภาพข้อเท็จจริงและความท้าทายของกิจการปิโตรเลียมเปลี่ยนแปลงกฎหมายปิโตรเลียมและการประกอบกิจการปิโตรเลียมจึงเปลี่ยนแปลงไป ผู้ประกอบการที่มีศักยภาพในการสำรวจและขุดเจาะปิโตรเลียมจากแหล่งกำเนิดขึ้นมาได้ก็สามารถสำรวจเพื่อค้นหาแหล่งกักเก็บคาร์บอน หรืออัดคาร์บอนลงในแหล่งกักเก็บได้ แต่การประกอบกิจการนี้ก็ต้องถูกกำกับดูแลอย่างใกล้ชิดซึ่งมีความเป็นไปได้ที่การประกอบกิจการเหล่านี้จะถูกกำกับดูแลและการบังคับของกฎหมายปิโตรเลียม

คณะผู้วิจัยพบว่า กฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียมในต่างประเทศที่ถูกแก้ไขเพิ่มเติมให้สามารถกำกับดูแลการสำรวจเพื่อค้นหาแหล่งกักเก็บและอัดคาร์บอนอันเป็นการขยายขอบเขตการบังคับใช้กฎหมายปิโตรเลียมเดิมให้ครอบคลุมไปถึงการประกอบกิจการสำรวจเพื่อค้นหาแหล่งกักเก็บและอัดคาร์บอน และพบว่า Regulations to Act relating to petroleum activities ค.ศ. 1997 ของ

ประเทศนอร์เวย์นั้นสามารถนำมาเป็นแนวทางในการแก้ไขเพิ่มเติมให้รองรับการกำกับดูแลการประกอบกิจการคาร์บอนได้โดยไม่ต้องมีการตรากฎหมายแยกต่างหากอีกฉบับ

นอกจากนี้ คณะผู้วิจัยยังพบว่าองค์กรกำกับดูแลการประกอบกิจการปิโตรเลียมนั้นก็ยังสามารถเพิ่มเติมอำนาจในการกำกับดูแลการประกอบกิจการคาร์บอนควบคู่ไปกับการกำกับดูแลการประกอบกิจการปิโตรเลียม เช่น การอนุญาตให้ดำเนินการอัดและกักเก็บคาร์บอนไดออกไซด์ซึ่งกฎหมายของประเทศนอร์เวย์ได้กำหนดให้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงปิโตรเลียมและกิจการพลังงานและรัฐมนตรีกระทรวงแรงงานและสังคมเป็นผู้มีอำนาจในการให้สิทธิประกอบกิจการ⁷⁸ และสหราชอาณาจักรก็ได้กำหนดให้ NSTA หรือ North Sea Transition Authority เป็นผู้กำกับดูแลกิจการน้ำมันและก๊าซธรรมชาติของสหราชอาณาจักรเป็นองค์กรหลักในการกำกับดูแลการกักเก็บคาร์บอนไดออกไซด์นอกชายฝั่ง

ด้วยเหตุนี้ คณะผู้วิจัยจึงเสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติปิโตรเลียมฯ เพื่อให้กฎหมายมีศักยภาพในการกำกับดูแลการประกอบกิจการสำรวจเพื่อค้นหาแหล่งกักเก็บและอัดคาร์บอน โดยกำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติปิโตรเลียมฯ มีหน้าที่และอำนาจในการกำกับดูแลการประกอบกิจการคาร์บอนควบคู่ไปกับการกำกับดูแลการประกอบกิจการปิโตรเลียม โดยไม่ต้องมีการตรากฎหมายฉบับใหม่อันเป็นแนวทางที่สอดคล้องกับกฎหมายของประเทศนอร์เวย์ ข้อเสนอในการแก้ไขตามแนวทางของกฎหมายปิโตรเลียมของประเทศนอร์เวย์นั้นสามารถใช้เป็นต้นแบบการพัฒนากฎหมายปิโตรเลียมของประเทศไทยได้⁷⁹

ดังนั้น ในท้ายที่สุดแล้วหากประเทศไทยจะยอมให้มีการประกอบกิจการสำรวจเพื่อค้นหาแหล่งกักเก็บและอัดคาร์บอน รัฐก็ต้องมอบหมายภารกิจในการกำกับดูแลดังกล่าวให้กับหน่วยงานของรัฐและบุคลากรในภาครัฐที่มีศักยภาพ⁸⁰ คณะผู้วิจัยพบว่าบุคลากรของกรมเชื้อเพลิงธรรมชาติมีองค์ความรู้เรื่องขั้นพื้นฐานเป็นอย่างดี⁸¹ อีกทั้ง การตรากฎหมายฉบับใหม่นั้นอาจมีประเด็นเรื่องภาระ

⁷⁸ Regulations to Act relating to petroleum activities s. 30e.

⁷⁹ ไม่ว่าจะเป็นการกำกับดูแลการประกอบกิจการสำรวจเพื่อค้นหาแหล่งกักเก็บและอัดคาร์บอนด้วยกฎหมายฉบับใด คณะผู้วิจัยพบว่าความท้าทายในการกำกับดูแลก็ได้มีความแตกต่างกัน เช่น รัฐจะต้องสามารถตรวจสอบได้ว่าโครงสร้างทางธรณีวิทยานั้นมีศักยภาพที่จะกักเก็บคาร์บอนไดออกไซด์หรือก๊าซเรือนกระจกที่อย่างถาวรหรือไม่ก่อนที่จะอนุญาตให้มีการอัดเพื่อกักเก็บ รัฐจะต้องมีศักยภาพในการตรวจสอบว่าการอัดและปิดแหล่งกักเก็บไปโดยสอดคล้องกับมาตรฐานความปลอดภัยและสิ่งแวดล้อมสำหรับกิจการกักเก็บคาร์บอนแล้ว ตลอดจนการเฝ้าระวังและติดตามตรวจสอบการรั่วไหลของคาร์บอนที่ถูกกักเก็บแล้ว.

⁸⁰ CCS Directive, Article 23.

⁸¹ เมื่อพระราชบัญญัติปิโตรเลียมฯ ถูกพัฒนาในการเป็นกฎหมายในการกำกับดูแลการประกอบกิจการคาร์บอนแล้ว ก็ควรมีการเพิ่มอัตรากำลังการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและสิ่งแวดล้อมซึ่งมีอำนาจและหน้าที่รับผิดชอบภารกิจด้าน



ต้นทุนในการตราและบังคับใช้กฎหมาย⁸² ซึ่งส่งผลให้การมุ่งหน้าสู่สังคมคาร์บอนต่ำที่ควรได้รับการสนับสนุนส่งเสริมจากการอัดคาร์บอนไดออกไซด์และก๊าซเรือนกระจกอื่น ดังนั้น จึงเสนอให้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติปิโตรเลียมฯ ให้มีขอบเขตขยายไปถึงการกำกับดูแลการประกอบกิจการสำรวจเพื่อค้นหาแหล่งกักเก็บและอัดคาร์บอนจึงเป็นทางเลือกที่เหมาะสมมากกว่าการตรากฎหมายฉบับใหม่

การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและสิ่งแวดล้อมของประเทศโดยตรง ทั้งการดำเนินการตามพันธกรณีระหว่างประเทศ การประสานความร่วมมือกับหน่วยงานทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศ ซึ่งมีประเด็นเกี่ยวข้องกับการอัดคาร์บอนไดออกไซด์ลงในแหล่งกักเก็บคาร์บอน จึงควรเพิ่มอธิปไตยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและสิ่งแวดล้อมให้เป็นกรรมการของคณะกรรมการปิโตรเลียมอีกด้วย.

⁸² ข้อมูลจากการเก็บรวบรวมโดยคณะผู้วิจัย.