วารสารนิติศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
THAMMASAT LAW JOURNAL

ชื่อเรื่อง: กฎหมายว่าด้วยการกำกับดูแลการค้าและการสำรองน้ำมันเชื้อเพลิงเพื่อรองรับการเปลี่ยนผ่านด้านพลังงาน : แบบอย่างที่เป็นไปได้ของกฎหมายออสเตรเลีย

ผู้แต่ง: พีรพล เจตโรจนานนท์

การอ้างอิงที่แนะนำ: พีรพล เจตโรจนานนท์, ‘กฎหมายว่าด้วยการกำกับดูแลการค้าและการสำรองน้ำมันเชื้อเพลิงเพื่อรองรับการเปลี่ยนผ่านด้านพลังงาน : แบบอย่างที่เป็นไปได้ของกฎหมายออสเตรเลีย’ (2567) 53(4) วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 1335.

ผู้สนับสนุนหลัก

SAIJO DENKI

Tax and Legal Counsellors
Seri Manop & Doyle

ptt

SATYAPON & PARTNERS
THAILAND Intellectual Property Law Firm

Baker McKenzie.

สนับสนุนร่วม

WEERAWONG C&P
WEERAWONG, CHINNAVAT & PARTNERS LTD.

วิญญูชน

DEJ-UDOM & ASSOCIATES
Attorneys-at-Law

โครงการวารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เลขที่ 2 ถนนพระจันทร์ แขวงพระบรมมหาราชวัง เขตพระนคร กรุงเทพมหานคร 10200 โทร. 02 613 2109 อีเมล tu.lawjournal@tu.ac.th

กฎหมายว่าด้วยการกำกับดูแลการค้าและการสำรองน้ำมันเชื้อเพลิงเพื่อรองรับการเปลี่ยนผ่านด้านพลังงาน : แบบอย่างที่เป็นไปได้ของกฎหมายออสเตรเลีย*

Fuel Trade and Oil Stockpiling Law for Promoting Energy Transition: Possible Lessons from Australian Law

พีรพล เจตโรจนานนท์
รองศาสตราจารย์ คณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
Peerapon Jaderojananont
Associate Professor, Law School, National Institute of Development Administration

วันที่รับบทความ 5 ตุลาคม 2567; วันแก้ไขบทความ 21 พฤศจิกายน 2567; วันตอบรับบทความ 25 พฤศจิกายน 2567

บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้เกิดขึ้นจากสถานการณ์ด้านพลังงานของโลกที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว มีความตระหนักถึงการเปลี่ยนผ่านการลดการใช้น้ำมันเชื้อเพลิงไปสู่การใช้พลังงานรูปแบบอื่นอันเป็นผลมาจากการปรับตัวต่อปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ประเทศไทยในฐานะที่เป็นรัฐภาคีของอนุสัญญาระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศหลายฉบับ จึงจำเป็นต้องทบทวนกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลการค้าและการสำรองน้ำมันเชื้อเพลิงว่าจะสามารถรองรับการเปลี่ยนผ่านด้านพลังงานเช่นว่านั้นโดยที่ยังรักษาความมั่นคงด้านพลังงานและป้องกัน

* บทความวิจัยนี้เป็นส่วนหนึ่งของ “โครงการศึกษาบทบาทการกำกับดูแลการค้าและการสำรองน้ำมันเชื้อเพลิงเพื่อรองรับนโยบายการส่งเสริมยานยนต์ไฟฟ้า” เสนอต่อ กรมธุรกิจพลังงาน กระทรวงพลังงาน (กุมภาพันธ์ 2567).

การขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิงได้หรือไม่ โดยจะใช้วิธีการศึกษาวิจัยกฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษรเป็นสำคัญรวมไปถึงการศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายออสเตรเลีย จากการศึกษาพบว่ากฎหมายไทยในปัจจุบันมีความสอดคล้องกับหลักการและแนวคิดของกฎหมายพลังงาน และเหมาะสมในการเริ่มการเปลี่ยนผ่านด้านพลังงานอย่างค่อยเป็นค่อยไป อีกทั้ง จุดเด่นบางประการของกฎหมายออสเตรเลียสามารถนำมาใช้เป็นแนวทางในการรักษาความมั่นคงด้านพลังงานและป้องกันการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิงในประเทศไทยได้ โดยมีข้อเสนอแนะเพื่อรองรับการเปลี่ยนผ่านด้านพลังงานซึ่งแบ่งออกเป็นระยะสั้นและระยะยาว ที่สนับสนุนให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการค้าน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2543 เพื่อปรับลดปริมาณน้ำมันที่เอกชนต้องสำรองลงในอัตราที่เหมาะสม โดยปรับลดชนิดของน้ำมันที่ไม่มีความต้องการใช้และเป็นชนิดน้ำมันที่สามารถจัดหาได้จากวัตถุดิบภายในประเทศโดยไม่จำเป็นต้องพึ่งพาการนำเข้าน้ำมันจากต่างประเทศ ส่วนในระยะยาว ประเทศไทยจะยกเลิกการเก็บสำรองน้ำมันตามกฎหมายในกลุ่มน้ำมันบางชนิดและบังคับใช้พระราชบัญญัติการค้าน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2543 เพื่อป้องกันและแก้ไขการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง

คำสำคัญ : กฎหมายว่าด้วยกำกับดูแลการค้าและการสำรองน้ำมันเชื้อเพลิง การเปลี่ยนผ่านด้านพลังงาน การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

Abstract

This research is based on the rapidly changing global energy situation. There is growing awareness of energy transition from fossil fuel consumption to other forms of energy as a result of climate change adaptation. Thailand, as one of state parties to climate change conventions, is necessary to review laws concerning fuel trade and oil stockpiling which shall be examined whether or not those laws can support the energy transition while maintaining Thailand's energy security and preventing fuel shortages. This research applies doctrinal legal research, which concentrates on written legal sources together with a comparative study on Australian law. It is found that the existing laws concerning fuel trade and oil stockpiling are consistent with the energy law concepts and also appropriate to set forth the energy transition gradually; moreover, some strengths of Australian law can be probably exemplified for maintaining energy security and preventing fuel shortages in Thailand. The research's recommendations, divided into short-term and long-term phrases, shall encourage the Fuel Trade Act B.E. 2543 to be revised to amend the amount of oil stockpiling that a private sector is

obliged to stockpile at an appropriate rate, particularly for some types of fuel no longer utilized and can be supplied by domestic raw materials without relying on any imports from abroad. For a long-term phase, Thailand shall revoke the legal reserves for some types of fuel and enforce the Fuel Trade Act B.E. 2543 to prevent the fuel shortages.

Keywords: fuel trade and oil stockpiling law, energy transition, climate change

1. บทนำ

การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Climate Change) มีความสัมพันธ์กับปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของโลก[1] ซึ่งในปัจจุบันยังคงอยู่ในระดับที่สูงและยังคงเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง[2] จะเห็นได้จากการที่สหประชาชาติได้กล่าวว่า โลกได้เข้าสู่ยุคของโลกเดือด (Global Boiling) แทนที่ยุคของโลกร้อน (Global Warming) เรียบร้อยแล้ว ซึ่งอุณหภูมิเฉลี่ยของโลกมีสถิติสูงที่สุดในปี ค.ศ. 2023[3] ที่ผ่านมา

เป็นที่ทราบกันดีว่ากิจกรรมในภาคพลังงานเป็นหนึ่งในกิจกรรมของมนุษย์ที่มีปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่สูง ซึ่งเป็นผลมาจากการเผาไหม้เชื้อเพลิงฟอสซิล (Fossil Fuels) ทั้งน้ำมัน ถ่านหิน และก๊าซธรรมชาติ จากการรายงานของทบวงพลังงานระหว่างประเทศ (International Energy Agency หรือ IEA) พบว่าในรอบห้าปีที่ผ่านมา ปริมาณการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์มีปริมาณสูงขึ้นเกือบร้อยละ 6 โดยกลับมาใกล้เคียงกับระดับก่อนหน้าการแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 (COVID-19) ซึ่งการใช้พลังงานจากเชื้อเพลิงฟอสซิลยังคงคิดเป็นร้อยละ 80 ของแหล่งพลังงานทั้งหมดทั่วโลก โดยประกอบไปด้วยน้ำมันเกือบร้อยละ 30 รองลงมาคือถ่านหินในอัตราร้อยละ 27 และก๊าซธรรมชาติในอัตราร้อยละ 24 ส่วนปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกทั่วโลกจากการเผาไหม้เชื้อเพลิงมาจากถ่านหินเป็นส่วนใหญ่ รองลงมาคือน้ำมันและก๊าซธรรมชาติ[4] จากรายงานดังกล่าวพบว่าในหลายประเทศรวมทั้งประเทศไทยจำเป็นต้องปรับตัวและส่งเสริมทางเลือกในการใช้พลังงานรูปแบบอื่น เช่น พลังงานทดแทน พลังงานหมุนเวียน เพื่อให้สามารถบรรลุผลตามพันธกรณีระหว่างประเทศ แต่การเปลี่ยนผ่านด้านพลังงานย่อมส่งผลกระทบต่อประเทศไทย ทั้งในมิติเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม โดยประเทศไทยมีความพยายามที่จะผลักดันนโยบายด้านพลังงานให้สนองตอบต่อทิศทางของโลกและข้อตกลงปารีส ทั้งความพยายามในการขับเคลื่อนโมเดลเศรษฐกิจชีวภาพ เศรษฐกิจหมุนเวียน และเศรษฐกิจสีเขียว (Bio-Circular-Green Economy) และการมุ่งกิจกรรมที่ตอบโจทย์เป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืน

---

[1] ก๊าซเรือนกระจก (Greenhouse Gases: GHGs) เป็นกลุ่มก๊าซที่มีคุณสมบัติในการดูดซับคลื่นรังสีความร้อนหรือรังสีความร้อนได้ดี ประกอบไปด้วยก๊าซที่สำคัญ ได้แก่ Carbon Dioxide (CO_2) Methane (CH_4) และ Nitrous Oxide (N_2O) เป็นต้น ดู World Meteorological Organization, 'Greenhouse Gases' (World Meteorological Organization) <https://public.wmo.int/en/our-mandate/focus-areas/environment/greenhouse-gases> สืบค้นเมื่อวันที่ 21 พฤศจิกายน 2567.

[2] United States Environmental Protection Agency, 'Global Greenhouse Gas Emissions Data' (United States Environmental Protection Agency) <https://www.epa.gov/ghgemissions/global-greenhouse-gas-emissions-data> สืบค้นเมื่อวันที่ 10 กันยายน 2567.

[3] United Nations, 'UN News: Hottest July Ever Signals 'Era of Global Boiling Has Arrived' says UN Chief' (United Nations) <https://news.un.org/en/story/2023/07/1139162> สืบค้นเมื่อวันที่ 21 พฤศจิกายน 2567.

[4] International Energy Agency, 'Greenhouse Gas Emissions from Energy Data Explorer' (International Energy Agency) <https://www.iea.org/data-and-statistics/data-tools/greenhouse-gas-emissions-from-energy-data-explorer> สืบค้นเมื่อวันที่ 2 สิงหาคม 2567.

(Sustainable Development Goals) โดยเฉพาะเป้าหมายที่ 7 การนำพลังงานสะอาดมาใช้ในภาคอุตสาหกรรม และเป้าหมายที่ 13 การดำเนินการปรับตัวและลดผลกระทบด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ[5]

อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยมีสถานะเป็นประเทศซึ่งนำเข้าน้ำมันเชื้อเพลิงมากกว่าการส่งออก[6] ในรอบหลายปีที่ผ่านมาประเทศไทยได้นำเข้าน้ำมันดิบจากต่างประเทศเป็นส่วนใหญ่เพื่อใช้ประโยชน์ในการหล่อเลี้ยงความต้องการใช้น้ำมันเชื้อเพลิงภายในประเทศ โดยเฉพาะด้านการพัฒนากิจกรรมภาคอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรม จึงหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่ประเทศไทยยังต้องพึ่งพาการนำเข้าน้ำมันเชื้อเพลิงในปริมาณมาก ซึ่งการลดการใช้น้ำมันเชื้อเพลิงทันทีอาจก่อให้เกิดความสุ่มเสี่ยงต่อการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิงหากเกิดวิกฤตการณ์ด้านน้ำมันเชื้อเพลิง ภัยพิบัติด้านน้ำมันเชื้อเพลิง หรือเกิดความผันผวนในตลาดพลังงานของโลก ในขณะเดียวกันประเทศไทยก็ต้องพยายามปรับตัวตามแนวทางของสหประชาชาติในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกด้วย ทำให้ประเทศไทยอยู่ในระยะเปลี่ยนผ่านของการใช้พลังงานอย่างค่อยเป็นค่อยไป โดยมีแนวทางการส่งเสริมพลังงานสะอาดให้กลายเป็นแนวทางแห่งอนาคตและช่วยลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกสู่ชั้นบรรยากาศโลก ด้วยเหตุนี้การควบคุมและสำรองน้ำมันเชื้อเพลิงจึงกลายเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งที่ประเทศไทยจำเป็นต้องสร้างมาตรการด้านนโยบายและด้านกฎหมายอย่างรัดกุม

การวิจัยในบทความนี้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลการค้าและการสำรองน้ำมันเชื้อเพลิงจึงกลายเป็นความจำเป็นเพราะจะทำให้เกิดการทบทวนกฎหมายว่ายังคงเหมาะสมและสอดคล้องกับบริบทและสถานการณ์ด้านพลังงานของโลกที่ผันแปรอย่างรวดเร็วหรือไม่ เพื่อรักษาความมั่นคงด้านพลังงานและป้องกันการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิงให้กับประชาชน โดยรองรับการเปลี่ยนผ่านด้านพลังงานอย่างเป็นขั้นตอนและเป็นรูปธรรม ซึ่งจะช่วยให้ประเทศไทยเติบโตและมีศักยภาพในการแข่งขันภายในภูมิภาคได้ การวิจัยในบทความนี้จึงตั้งอยู่บนคำถามวิจัยว่ากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลการค้าและการสำรองน้ำมันเชื้อเพลิงของประเทศไทยมีลักษณะอย่างไร จะสามารถรองรับการเปลี่ยนผ่านด้านพลังงานโดยที่ยังต้องรักษาความมั่นคงด้านพลังงานและป้องกันการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิงได้หรือไม่ อย่างไร โดยจะใช้วิธีการศึกษาวิจัยกฎหมาย (Doctrinal Legal Research) ซึ่งเป็นการศึกษาเอกสารกฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษรเป็นสำคัญ ผ่านการทบทวนและวิเคราะห์แนวคิดสากลของกฎหมายพลังงานอันเป็นรากฐานในการตรากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแล

---

[5] United Nations Development Program, 'The 17 Goals: Sustainable Development Goals' (United Nations Development Program) <https://sdgs.un.org/goals> สืบค้นเมื่อวันที่ 21 พฤศจิกายน 2567.

[6] กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ กระทรวงพลังงาน, 'ข้อเท็จจริง : คนไทยใช้น้ำมันแพง แต่มีการส่งออกน้ำมันดิบ' (กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ กระทรวงพลังงาน) <https://dmf.go.th/public/list/data/detail/id/17167/menu/593> สืบค้นเมื่อ 21 พฤศจิกายน 2567.

การค้าและการสำรองน้ำมันเชื้อเพลิง รวมไปถึงการนำแบบอย่างกฎหมายเกี่ยวกับการสำรองน้ำมันของต่างประเทศมาศึกษาเปรียบเทียบ เพื่อให้เห็นถึงรูปแบบของมาตรการกฎหมายที่น่าสนใจและอาจใช้เป็นประโยชน์ในการปรับปรุงและพัฒนากฎหมายที่เกี่ยวข้องของประเทศไทยต่อไป

2. หลักการและแนวคิดเกี่ยวกับการกำกับดูแลการค้าและการสำรองน้ำมันเชื้อเพลิง

กฎหมายเป็นสิ่งประดิษฐ์ของมนุษย์ที่ช่วยวางหลักเกณฑ์และบรรทัดฐานทางสังคมในเรื่องต่าง ๆ เพื่อให้เกิดความเป็นระเบียบแบบแผน (norm) สร้างแนวทางปฏิบัติ (practice) ตลอดจนเกิดการบังคับใช้ (enforcement) ในสังคมเป็นไปในทิศทางเดียวกัน[7] อย่างไรก็ตาม กฎหมายไม่ได้เกิดขึ้นมาเองจากความว่างเปล่า แต่กฎหมายถูกสร้างขึ้นมาโดยมักมีหลักการพื้นฐานหรือแนวคิดทางกฎหมายช่วยหนุนหลังเพื่อให้เป็นหลักประกันความเป็นเหตุเป็นผลของกฎหมายเช่นว่านั้น ดังนั้น ในส่วนนี้จะนำเสนอหลักการและแนวคิดที่มีความเกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลการค้าและการสำรองน้ำมันเชื้อเพลิง ซึ่งจะช่วยพิจารณาว่ากฎหมายที่ถูกบัญญัติขึ้นนั้นแท้จริงแล้วมีหลักเหตุผลที่อยู่เบื้องหลังและวิธีคิดอย่างไร

หลักการและแนวคิดเกี่ยวกับกฎหมายพลังงาน มีความใกล้ชิดกับหลักการและแนวคิดของกฎหมายสิ่งแวดล้อมเป็นอย่างมาก เนื่องจากพลังงานทั้งที่มาจากเชื้อเพลิงฟอสซิล และพลังงานหมุนเวียนถูกมองว่าเป็นองค์ประกอบหนึ่งของทรัพยากรธรรมชาติที่ปรากฏอยู่ในสิ่งแวดล้อม กฎหมายพลังงานจึงเป็นกฎหมายที่ว่าด้วยเรื่องของการจัดสรรสิทธิและหน้าที่ในการแสวงหา การเข้าถึง และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรพลังงานด้วยความสมดุลและเป็นธรรมท่ามกลางผู้มีส่วนได้เสียทุกฝ่าย ทั้งระหว่างปัจเจกบุคคลด้วยกัน ระหว่างปัจเจกบุคคลกับรัฐ และระหว่างรัฐกับรัฐ[8] จากความมุ่งหมายของกฎหมายพลังงานนี้เอง กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลการค้าและการสำรองน้ำมันเชื้อเพลิงตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักการและแนวคิดพื้นฐานเช่นว่านี้ด้วย

2.1 หลักอำนาจอธิปไตยเหนือทรัพยากรพลังงาน

หลักอำนาจอธิปไตยเหนือทรัพยากรพลังงาน (Principle of Sovereignty over Energy Resources) เป็นหลักการแรกสุดและเกิดขึ้นพร้อมกับการเกิดรัฐสมัยใหม่ (Modern States) โดยรัฐมีอำนาจอธิปไตยเป็นของตนเองเหนือดินแดน แต่ละรัฐจะมีอำนาจในด้านการบริหาร นิติบัญญัติ และ

---

[7] หยุด แสงอุทัย, *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป* (พิมพ์ครั้งที่ 18, สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2553) 38-42.

[8] Rosemary Lyster and Adrian Bradbrook, *Energy Law and the Environment* (Cambridge University Press 2006) 30.

ตุลาการ เหนือกิจกรรมและดินแดนของรัฐนั้น[9] จะเห็นได้ว่าทรัพยากรพลังงานไม่ว่าจะเป็นน้ำมันเชื้อเพลิงถ่านหิน หรือก๊าซธรรมชาติ ที่ถูกค้นพบภายในอาณาเขตดินแดนของรัฐย่อมตกอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐนั้น หลักการนี้ยังถูกตอกย้ำในมติที่ประชุมสหประชาชาติ (United Nations General Assembly Resolution) ที่ 3281 (XXIX) เมื่อปี ค.ศ. 1974 ด้วย ซึ่งมีสาระสำคัญว่า ทุกรัฐมีอำนาจอธิปไตยถาวรเต็มรูปแบบเหนือทรัพยากรธรรมชาติและกิจกรรมทางเศรษฐกิจทั้งมวล และเพื่อปกป้องทรัพยากรธรรมชาติเหล่านี้ แต่ละรัฐมีสิทธิใช้สอย ควบคุมการใช้สอย และแสวงหาผลประโยชน์อย่างมีประสิทธิผลด้วยวิธีการที่เหมาะสมกับบริบทของรัฐตนเอง รวมทั้งสิทธิในการโอนกรรมสิทธิ์ให้แก่คนชาติของตน สิทธินี้เป็นการแสดงออกถึง อำนาจอธิปไตยของรัฐโดยสมบูรณ์ถาวรไม่มีรัฐใดถูกบีบบังคับทางเศรษฐกิจ การเมือง หรือการบีบบังคับในรูปแบบอื่น ๆ เพื่อขัดขวางการใช้สิทธิดังกล่าวได้[10] จึงไม่น่าแปลกใจว่าทุกประเทศย่อมบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับน้ำมันเชื้อเพลิงขึ้นเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการสำหรับการใช้ประโยชน์และควบคุมการใช้ประโยชน์อย่างเหมาะสมกับความต้องการของประเทศ รวมถึงการกำกับดูแลและสำรองน้ำมันเชื้อเพลิงซึ่งอยู่ภายใต้อำนาจอธิปไตยของรัฐด้วยที่รัฐจะวางแผนในการกำหนดสิทธิให้แก่เอกชนเพื่อการค้าน้ำมันในประเทศและการสำรองน้ำมันตามปริมาณที่รัฐกำหนด

2.2 หลักการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม สุขภาพมนุษย์ และต่อต้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

หลักการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม สุขภาพของมนุษย์ และต่อต้านการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ (Protection of the Environment, Human Health, and Combating Climate Change) สามารถพิจารณาได้จากความเชื่อมโยงกันระหว่างพลังงาน สิ่งแวดล้อม สุขภาพมนุษย์ และการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศซึ่งสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน กล่าวคือ กฎหมายพลังงานมีความใกล้ชิดกับประเด็นด้านสิ่งแวดล้อม เนื่องจากการสร้างผลผลิตด้านพลังงานส่งผลให้เกิดการแสวงหาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ รวมทั้งมีผลโดยตรงต่อโครงการด้านการผลิตพลังงานและการบริโภคพลังงานด้วย เช่น กระบวนการผลิตหรือขนส่งน้ำมันเชื้อเพลิงอาจนำไปสู่การปล่อยทิ้งน้ำมันออกสู่ดินหรือแหล่งน้ำ ซึ่งบางครั้งเกิดจากอุบัติเหตุได้[11] จะเห็นได้ว่าการกำหนดมาตรการทางกฎหมายพลังงานที่รัดกุม

---

[9] Alexandre Kiss and Dinah Shelton, *Guide to International Environmental Law* (Martinus Nijhoff 2007) 11.

[10] ดู UNGA Res 3281 (XXIX) 1974.

[11] Ernst Nordtveit, 'International Energy Law in Perspective: The Relationship between National and International Energy Law' in Tina Soliman Hunter and others (eds), *Routledge Handbook of Energy Law* (Routledge 2020) 54.

โดยเฉพาะการควบคุมการผลิตน้ำมันเชื้อเพลิงหรือการขนส่งน้ำมันเชื้อเพลิง ย่อมจะช่วยให้เกิดการปกป้องคุ้มครองสิ่งแวดล้อม และหลีกเลี่ยงผลกระทบที่จะเกิดกับสุขภาพอนามัยของมนุษย์

นอกจากนี้ หลักการดังกล่าวยังเชื่อมโยงไปถึงประเด็นข้อท้าทายในเรื่องการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศซึ่งเป็นปัญหาสิ่งแวดล้อมที่สำคัญในยุคปัจจุบันด้วย แม้ว่าการแสวงหาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรน้ำมันเชื้อเพลิงและเชื้อเพลิงฟอสซิลประเภทอื่นในฐานะผลผลิตด้านพลังงาน แต่การเผาผลาญน้ำมันเชื้อเพลิงและเชื้อเพลิงฟอสซิลเป็นสาเหตุสำคัญของการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ที่เพิ่มความเข้มข้นของก๊าซเรือนกระจก เปลี่ยนแปลงองค์ประกอบของชั้นบรรยากาศโลก[12] ซึ่งการบัญญัติกฎหมายพลังงานสมัยใหม่ของแต่ละประเทศจึงจำเป็นต้องคำนึงถึงข้อท้าทายนี้ จึงไม่น่าแปลกใจที่หลายประเทศรวมถึงประเทศไทยได้ตรากฎหมายเกี่ยวกับการอนุรักษ์พลังงานและส่งเสริมพลังงานทดแทน เพื่อแสวงหาทางเลือกในการใช้แหล่งพลังงานทดแทน และเพื่อปฏิบัติตามพันธกรณีภายใต้ข้อตกลงระหว่างประเทศด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ อีกทั้งการที่รัฐกำหนดให้สำรองน้ำมันเชื้อเพลิงในปริมาณที่เหมาะสมย่อมจะช่วยให้รัฐสามารถบรรเทาและปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและคุ้มครองสิ่งแวดล้อม

2.3 หลักความมั่นคงและความเชื่อถือได้ทางพลังงาน

หลักความมั่นคงและความเชื่อถือได้ทางพลังงาน (Energy Security and Reliability Principle) ถูกมองว่าเป็นหลักการที่เป็นหัวใจสำคัญของระบบกฎหมายและนโยบายพลังงานสมัยใหม่ หลักการนี้ถูกเชื่อมโยงระหว่างความสำคัญของพลังงานที่มีต่อสังคม เนื่องจากความมั่นคงและความเชื่อถือในการจัดหาพลังงานช่วยให้เกิดการใช้ประโยชน์จากพลังงานได้อย่างต่อเนื่อง ไม่ขาดตอน และอยู่ในราคาต้นทุนที่สมเหตุสมผล ดังนั้น ความมั่นคงที่ประเทศต้องการในบริบทดังกล่าวคือความมั่นคงและความเชื่อถือในการจัดหาพลังงาน ซึ่งแต่ละประเทศควรบรรจุต้นทุนทางสังคมและต้นทุนทางสิ่งแวดล้อมเข้าไปพิจารณาในการกำหนดกฎหมายและนโยบายด้านพลังงานของประเทศด้วย[13] จะเห็นได้ว่าหลักการดังกล่าวจึงมีความสำคัญอย่างมากต่อประเทศไทยซึ่งเป็นประเทศผู้นำเข้าน้ำมันเชื้อเพลิงสุทธิ ประเทศไทยจำเป็นต้องแสวงหาแหล่งพลังงานที่หลากหลายและไม่พึ่งพาการนำเข้าน้ำมันจากแหล่งเดียว การพิจารณาเส้นทางการขนส่งน้ำมันเชื้อเพลิงที่มีประสิทธิภาพมากที่สุด การลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานเกี่ยวกับการนำเข้าน้ำมันเชื้อเพลิงที่เหมาะสมและเพียงพอ รวมถึงการสร้างกฎเกณฑ์ในการค้าและการสำรองน้ำมันเชื้อเพลิง

---

[12] เพิ่งอ้าง 55.

[13] Raphael J Heffron and others, 'A Treatise for Energy Law' (2018) 11 Journal of World Energy Law and Business 34, 45.

2.4 หลักความสามารถในการปรับตัวในทางพลังงาน

หลักความสามารถในการปรับตัวทางพลังงาน (Principle of Energy Resilience) เป็นหลักการที่มีความเกี่ยวเนื่องกับกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่ต้องใช้ประโยชน์จากพลังงานเชื้อเพลิง ซึ่งมักถูกพิจารณาในสองด้าน ได้แก่ ด้านระบบการคมนาคมขนส่ง และด้านระบบการผลิตกระแสไฟฟ้า แม้ว่ากิจกรรมดังกล่าวจะต้องพึ่งพาการใช้พลังงานจากเชื้อเพลิงฟอสซิลเหมือนกัน แต่การควบคุมและการเก็บสำรองพลังงานของกิจกรรมเหล่านั้นอาจมีความแตกต่างกันทางกายภาพ กล่าวคือ กิจกรรมใช้พลังงานเพื่อหล่อเลี้ยงระบบการคมนาคมขนส่งสามารถที่จะกำหนดหรือระบุปริมาณพลังงานที่จะกักเก็บไว้และสำรองพลังงานได้ค่อนข้างชัดเจนและง่ายกว่า ในขณะที่กิจกรรมใช้พลังงานเพื่อหล่อเลี้ยงระบบการผลิตกระแสไฟฟ้าค่อนข้างเปลี่ยนแปลงผันแปรได้ง่ายมาก อีกทั้งยังเก็บสำรองพลังงานได้ในระยะเวลาที่สั้นเท่านั้น ซึ่งระบบการผลิตกระแสไฟฟ้าจำเป็นต้องมีความสมดุลและเตรียมพร้อมใช้งานอยู่ตลอดเวลา[14]

ด้วยเหตุนี้ การตรากฎหมายพลังงานสำหรับควบคุมการใช้พลังงานเชื้อเพลิง ทั้งในด้านระบบการคมนาคมขนส่งและด้านระบบการผลิตกระแสไฟฟ้าย่อมต้องคำนึงถึงการสร้างความสามารถในการปรับตัวให้เกิดขึ้นแก่ระบบการใช้พลังงานเชื้อเพลิงทั้งสองด้านด้วย เพื่อให้การใช้พลังงานของระบบดังกล่าวสามารถทำงานควบคู่กันไปโดยไม่มีการหยุดชะงัก เนื่องจากพลังงานเชื้อเพลิงในระบบการคมนาคมขนส่งสามารถจัดเก็บได้ง่าย จัดสรร และกระจายไปได้ทั่วประเทศ ระบบขนส่งจึงค่อนข้างยืดหยุ่น แต่การใช้พลังงานในระบบผลิตกระแสไฟฟ้าอาจถูกรบกวนด้วยเหตุปัจจัยอื่น เช่น เหตุการณ์ด้านสภาพอากาศที่ก่อกวนระบบหลายครั้งจนทำให้การส่งกระแสไฟฟ้าหยุดชะงักลง ส่งผลให้ต้นทุนทางเศรษฐกิจสูงขึ้น[15] จึงเป็นที่น่าสังเกตว่ากฎหมายพลังงานสามารถกำหนดให้มีมาตรการในการควบคุมการใช้พลังงานสำหรับกิจกรรมที่แตกต่างกันออกไปตามลักษณะเฉพาะของกิจกรรมนั้น โดยไม่จำเป็นต้องใช้วิธีการที่เหมือนกันได้แต่สมควรสร้างมาตรการที่ปรับตัวต่อสถานการณ์ได้

3. บทวิเคราะห์กฎหมายเกี่ยวกับการกำกับดูแลการค้าและการสำรองน้ำมันเชื้อเพลิง

ในส่วนนี้จะนำเสนอการศึกษา ทบทวน และวิเคราะห์บทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลการค้าและการสำรองน้ำมันเชื้อเพลิงของประเทศไทยว่ามีโครงสร้างทางกฎหมายและสาระสำคัญอย่างไร จากการศึกษาพบว่าประเทศไทยได้กำหนดให้กรมธุรกิจพลังงาน กระทรวงพลังงานเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจ หน้าที่ และความรับผิดชอบเกี่ยวกับน้ำมันเชื้อเพลิงหลายประการ โดยเฉพาะ

[14] เพิ่งอ้าง 46.

[15] เพิ่งอ้าง.

อย่างยิ่งมาตรการควบคุมและพัฒนามาตรฐานการประกอบกิจการน้ำมันเชื้อเพลิงทั้งด้านความปลอดภัย และด้านสิ่งแวดล้อม อีกทั้งกำกับดูแลการค้าและสำรองน้ำมันเชื้อเพลิง[16] ซึ่งเป็นประเด็นสำคัญที่นำมาสู่การเปลี่ยนผ่านด้านพลังงานสู่การใช้พลังงานไฟฟ้าหรือพลังงานรูปแบบอื่นทดแทนน้ำมันเชื้อเพลิง

กฎหมายระดับพระราชบัญญัติที่อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของกรมธุรกิจพลังงาน ได้แก่ พระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2542 เป็นกฎหมายที่สร้างกลไกในการควบคุมการประกอบกิจการเกี่ยวกับน้ำมันเชื้อเพลิงให้ปรับเปลี่ยนได้อย่างเหมาะสม และสอดคล้องกับสภาพการณ์ด้านพลังงานในปัจจุบัน และให้ภาครัฐจัดให้มีคลังน้ำมันเชื้อเพลิงและระบบการขนส่งน้ำมันทางท่ออย่างมีมาตรฐาน พร้อมกับกำกับดูแลการประกอบกิจการรักษาและการขนส่งน้ำมันเชื้อเพลิง จากการศึกษาโครงสร้างภาพรวม เนื้อหา และหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติ จะเห็นได้ว่ากฎหมายฉบับนี้มีวัตถุประสงค์สำคัญเรื่องความปลอดภัยและการรักษาสิ่งแวดล้อม เนื่องจากน้ำมันเชื้อเพลิงเป็นวัตถุอันตรายชนิดหนึ่งแตกต่างจากทรัพยากรธรรมชาติทั่วไปอาจก่อให้เกิดอันตรายแก่สุขภาพอนามัยของมนุษย์ และสิ่งแวดล้อม ความปลอดภัยในการเก็บรักษาและขนส่งจึงเป็นหัวใจสำคัญของกฎหมายฉบับนี้

นอกจากนี้ กฎหมายอีกฉบับหนึ่ง คือ พระราชบัญญัติการค้าน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2543 เป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการกำกับดูแลการค้าและการสำรองน้ำมันเชื้อเพลิงของประเทศไทย จากการศึกษาโครงสร้างภาพรวม เนื้อหา และหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติ พบว่ากฎหมายมีวัตถุประสงค์เพื่อความมั่นคงทางพลังงานในการเปิดโอกาสให้มีการจัดหาน้ำมันสำรองโดยรัฐเป็นผู้มีบทบาทในการกำกับดูแล ซึ่งรัฐวางกลไกในการควบคุมผู้ค้าน้ำมันรายใหญ่ รายย่อย และสถานีบริการน้ำมัน โดยใช้กลไกการพิจารณาออกใบอนุญาต (Licensing System) และการจดทะเบียนต่อภาครัฐ (Registration) รวมไปถึงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการให้ผู้ค้าน้ำมันสำรองน้ำมันไว้ในสถานที่เก็บด้วย ซึ่งในบทความนี้จะมุ่งไปที่กฎหมายฉบับนี้

3.1 กฎหมายเกี่ยวกับการกำกับดูแลการค้าและการสำรองน้ำมันเชื้อเพลิงของประเทศไทย

ก่อนที่จะกล่าวถึงพระราชบัญญัติการค้าน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2543 ซึ่งเป็นกฎหมายว่าด้วยการกำกับดูแลการค้าและการสำรองน้ำมันเชื้อเพลิงฉบับหลักของประเทศไทย พบว่ามีกฎหมายที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับการสำรองน้ำมันที่สำคัญอีกฉบับหนึ่ง คือ พระราชกำหนดแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2516 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ถูกตราออกมาบริหารจัดการภาวะขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิงที่ยังคงมีอยู่ในประเทศไทยในช่วงเวลานั้น โดยกฎหมายนี้ได้ให้อำนาจแก่นายกรัฐมนตรีออกคำสั่งเพื่อกำหนดมาตรการแก้ไขและป้องกันการขาดแคลนน้ำมันได้ เช่น มาตรการผลิต การจำหน่าย

[16] กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมธุรกิจพลังงาน กระทรวงพลังงาน พ.ศ. 2562 ข้อ 2.

การขนส่ง การมีไว้ในครอบครอง การสำรองและการส่งออกนอกราชอาณาจักร และการนำเข้ามาในราชอาณาจักร มาตรการจำกัดการใช้น้ำมันเชื้อเพลิง พลังงานไฟฟ้าหรือพลังงานอื่น มาตรการปันส่วนน้ำมันเชื้อเพลิง[17]

จะเห็นได้ว่ากฎหมายฉบับนี้ได้ให้อำนาจแก่นายกรัฐมนตรีอย่างมากในการดำเนินมาตรการที่หลากหลายเพื่อแก้ไขปัญหาการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง แม้ว่ากฎหมายฉบับนี้จะยังคงมีผลใช้บังคับอยู่ แต่หลังจากที่มีการตรากฎหมายปกติที่เป็นพระราชบัญญัติการค้าน้ำมันเชื้อเพลิงออกมาในภายหลัง พระราชกำหนดดังกล่าวก็ไม่ได้ถูกนำมาใช้ หากจะพิจารณาจากลำดับศักดิ์ของกฎหมายแล้ว จะเห็นได้ว่าพระราชกำหนดแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2516 และพระราชบัญญัติการค้าน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2543 มีลำดับศักดิ์ที่เท่ากัน แต่พระราชกำหนดเป็นกฎหมายที่ถูกตราโดยฝ่ายบริหารภายใต้เงื่อนไขกรณีฉุกเฉิน ซึ่งมีการจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนอย่างยิ่ง ในขณะที่พระราชบัญญัติการค้าน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2543 เป็นกฎหมายที่ถูกตราขึ้นโดยรัฐสภาในภาวะปกติ

3.1.1 ประเภทของผู้ค้าน้ำมัน

พระราชบัญญัติการค้าน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2543 ให้คำนิยามของคำว่า “ผู้ค้าน้ำมัน” หมายความว่า ผู้กระทำการค้าน้ำมันเชื้อเพลิง โดยซื้อนำเข้ามาในราชอาณาจักร หรือได้มาไม่ว่าด้วยประการใดเพื่อจำหน่าย และให้หมายความรวมถึงผู้กลั่นหรือผลิตน้ำมันเชื้อเพลิงด้วย แต่ทั้งนี้ ไม่รวมถึงผู้ได้รับสัมปทานตามกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียม[18] จะเห็นได้ว่าผู้ค้าน้ำมันตามกฎหมายไทยนี้จะไม่ทับซ้อนกับกฎหมายเฉพาะอื่นอย่างกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียม และผู้ค้าน้ำมันครอบคลุมถึง ผู้ซื้อนำเข้า ผู้กลั่น หรือผู้ผลิตด้วย แต่ไม่หมายรวมถึงผู้ขนส่งน้ำมัน ซึ่งถูกกำหนดเป็นอีกคำนิยามเฉพาะแยกต่างหาก อย่างไรก็ตาม อาจเป็นไปได้ในกรณีที่ผู้ค้าน้ำมันอาจจะเป็นคนเดียวกันกับผู้ขนส่งน้ำมันได้ ซึ่งนอกจากจะต้องได้รับอนุญาตหรือยื่นขอจดทะเบียนในฐานะผู้ค้าน้ำมัน แล้วแต่กรณี ยังต้องดำเนินการแจ้งต่ออธิบดีกรมธุรกิจพลังงานตามแบบที่กฎหมายกำหนดในฐานะที่เป็นผู้ขนส่งน้ำมันอีกทางด้วย[19] ในการนี้กฎหมายนี้ได้จำแนกผู้ค้าน้ำมันออกเป็น 3 ประเภท ได้แก่

ประเภทที่ 1 ผู้ค้าน้ำมันรายใหญ่ คือ ผู้ค้าน้ำมันที่มีปริมาณการค้าแต่ละชนิด หรือรวมกันทุกชนิดปีละตั้งแต่ 100,000 เมตริกตันขึ้นไป หรือเป็นผู้ค้าน้ำมันชนิดก๊าซปิโตรเลียมเหลวแต่เพียงชนิดเดียวที่มีปริมาณการค้าปีละตั้งแต่ 50,000 เมตริกตันขึ้นไป ต้องได้รับใบอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงาน[20]

---

[17] พระราชกำหนดแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2516 มาตรา 3.

[18] พระราชบัญญัติการค้าน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2543 มาตรา 3.

[19] พระราชบัญญัติการค้าน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2543 มาตรา 12.

[20] พระราชบัญญัติการค้าน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2543 มาตรา 7.

ประเภทที่ 2 ผู้ค้าน้ำมันรายย่อย คือ ผู้ค้าน้ำมันที่มีปริมาณการค้าปีละไม่ถึงปริมาณที่กำหนดในประเภทที่ 1 แต่เป็นผู้ค้าน้ำมันที่มีปริมาณการค้าแต่ละชนิดหรือรวมกันทุกชนิดเกินปริมาณที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด หรือเป็นผู้ค้าน้ำมันที่มีขนาดของถังที่สามารถเก็บน้ำมันเชื้อเพลิงได้เกินปริมาณที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด ต้องยื่นขอจดทะเบียนต่ออธิบดีกรมธุรกิจพลังงาน[21]

ประเภทที่ 3 ผู้ค้าน้ำมันซึ่งดำเนินกิจการค้าน้ำมันโดยจัดตั้งสถานีบริการ โดยผู้ค้าน้ำมันประเภทนี้จะต้องยื่นขอจดทะเบียนต่ออธิบดีกรมธุรกิจพลังงาน[22]

จากประเภทของผู้ค้าน้ำมันที่กฎหมายกำหนด จะเห็นความสอดคล้องกับหลักการและแนวคิดของกฎหมายพลังงาน โดยรัฐทำหน้าที่เป็นผู้ควบคุม (Regulator) การให้บริการสาธารณะซึ่งทรัพยากรน้ำมันเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่อยู่ในสิ่งแวดล้อมภายใต้เขตแดนอธิปไตยของรัฐ รัฐจึงมีอำนาจในการจัดสรรสิทธิและหน้าที่ในการแสวงหา การเข้าถึง และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรดังกล่าวด้วยความสมดุลและเป็นธรรมท่ามกลางผู้มีส่วนได้เสียทุกฝ่าย

แม้ว่ารัฐไม่ได้เข้าไปจัดหาบริการด้วยตนเอง แต่จะทำหน้าที่ควบคุมกำกับดูแลให้การให้บริการนั้นเป็นไปด้วยความเรียบร้อยผ่านการพิจารณาอนุญาตให้เอกชนดำเนินการ หรือการรับจดทะเบียน โดยไม่ได้ปิดกั้นการเข้าถึงการให้บริการของเอกชน นอกจากนี้ กลไกการพิจารณาออกใบอนุญาตและการจดทะเบียนซึ่งสัมพันธ์กับการจำแนกการควบคุมกิจการของเอกชนออกเป็นระดับชั้นภายใต้กฎหมายนี้อาจไม่ใช่เรื่องใหม่นักเพราะพบเห็นได้ในกฎหมายอื่น เช่น กฎหมายว่าด้วยโรงงาน ที่มีการจำแนกโรงงานออกเป็นจำพวกที่ 1 จำพวกที่ 2 และจำพวกที่ 3 แตกต่างกัน โดยกำหนดให้โรงงานจำพวกที่มีเครื่องจักรกำลังแรงม้าและคนงานจำนวนมากซึ่งผู้ประกอบการต้องยื่นขอใบอนุญาต และจำพวกที่มีเครื่องจักรกำลังแรงม้ารองลงมา ผู้ประกอบการต้องทำการจดแจ้งต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ เป็นต้น ดังนั้น การที่รัฐมนตรีออกใบอนุญาตให้ผู้ค้าน้ำมันมีลักษณะของการออก “คำสั่งทางปกครอง” ตามนัยแห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งก่อให้เกิดสิทธิแก่เอกชนเฉพาะรายที่ต้องการทำกิจการค้าน้ำมัน หากผู้ค้าน้ำมันรายใหญ่ไม่เห็นด้วยกับการพิจารณาไม่อนุญาต ผู้ค้าน้ำมันก็อาจฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อให้ทบทวนการพิจารณาไม่อนุญาตได้ตามเงื่อนไขของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542[23]

3.1.2 หน้าที่และความรับผิดชอบของผู้ค้าน้ำมัน

เมื่อพิจารณาประเด็นหน้าที่ของผู้ค้าน้ำมัน จะพบว่าหลังจากที่ได้เป็นผู้ค้าน้ำมันแล้ว การขอเปลี่ยนแปลงรายการที่ได้ขออนุญาตหรือแจ้งไว้กับรัฐ หรือเลิกการค้าน้ำมันไป ผู้ค้าน้ำมันจะต้อง

---

[21] พระราชบัญญัติการค้าน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2543 มาตรา 10.

[22] พระราชบัญญัติการค้าน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2543 มาตรา 11.

[23] พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9.

แจ้งให้รัฐรับรู้เสมอ[24] และผู้ค้าน้ำมันต้องชำระค่าธรรมเนียมตามที่กฎหมายกำหนดไว้[25] นอกจากนี้ กฎหมายกำหนดให้ผู้ค้าน้ำมันยังมีหน้าที่แจ้งและเผยแพร่ข้อมูลโดยการส่งแบบบัญชีและรายการเกี่ยวกับปริมาณและสถานที่เก็บน้ำมันเชื้อเพลิงแต่ละชนิด โดยจะแยกพิจารณาเป็น กรณีผู้ค้าน้ำมันรายใหญ่ และกรณีผู้ค้าน้ำมันรายย่อย

กรณีผู้ค้าน้ำมันรายใหญ่[26] ให้ส่งบัญชีเกี่ยวกับปริมาณและสถานที่เก็บของน้ำมันเชื้อเพลิงแต่ละชนิดที่นำเข้ามาในราชอาณาจักร ซื้อ กลั่น ผลิต ได้มา จำหน่ายไปแล้วและที่เหลืออยู่ในแต่ละเดือนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ได้แก่ การแจ้งปริมาณและสถานที่เก็บน้ำมันเชื้อเพลิงที่นำเข้ามาในราชอาณาจักร ซื้อ กลั่น ผลิต ได้มา จำหน่าย และที่เหลืออยู่ การแจ้งการนำน้ำมันเชื้อเพลิงเข้ามาในราชอาณาจักร การแจ้งปริมาณการจัดซื้อน้ำมันเชื้อเพลิงในราชอาณาจักร การแจ้งปริมาณการจำหน่ายน้ำมันเชื้อเพลิงให้กับผู้ค้าน้ำมัน การแจ้งปริมาณการจำหน่ายน้ำมันเชื้อเพลิงให้กลุ่มลูกค้าทั่วไปภายในราชอาณาจักร จำแนกตามประเภทธุรกิจ การแจ้งปริมาณการจำหน่ายน้ำมันเชื้อเพลิงให้กลุ่มลูกค้าทั่วไปภายในราชอาณาจักรจำแนกตามประเภทธุรกิจในจังหวัดต่าง ๆ การแจ้งปริมาณการจำหน่ายน้ำมันเชื้อเพลิงให้กลุ่มลูกค้าทั่วไปภายในราชอาณาจักรจำแนกตามประเภทอุตสาหกรรม การแจ้งปริมาณการจำหน่ายน้ำมันเชื้อเพลิงประเภทวัตถุดิบในอุตสาหกรรมให้ผู้ผลิตอื่น การแจ้งปริมาณน้ำมันเชื้อเพลิงที่ส่งออกนอกราชอาณาจักร และการแจ้งปริมาณและสถานที่เก็บน้ำมันสำรองตามกฎหมายคงเหลือรายวัน อีกทั้ง ผู้ค้าน้ำมันดังกล่าวต้องส่งแผนการนำเข้ามาในราชอาณาจักร ซื้อ กลั่น ผลิต หรือจำหน่ายซึ่งน้ำมันเชื้อเพลิงในช่วงสามเดือนถัดไป[27]

กรณีผู้ค้าน้ำมันรายย่อย[28] ให้ส่งบัญชีเกี่ยวกับปริมาณน้ำมันเชื้อเพลิงแต่ละชนิดที่นำเข้ามาในราชอาณาจักร ซื้อ กลั่น ผลิต ได้มา จำหน่ายไปแล้ว และที่เหลืออยู่ในแต่ละเดือนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ภายในวันที่ 15 ของเดือนถัดไป ได้แก่ การแจ้งสรุปปริมาณน้ำมันเชื้อเพลิงที่นำเข้ามาในราชอาณาจักร ซื้อ กลั่น ผลิต ได้มา จำหน่าย และที่เหลืออยู่ การแจ้งรายละเอียดการนำน้ำมันเชื้อเพลิงเข้ามาในราชอาณาจักร การแจ้งรายละเอียดปริมาณการซื้อน้ำมันเชื้อเพลิงในราชอาณาจักร การแจ้งรายละเอียดปริมาณการจำหน่ายน้ำมันเชื้อเพลิงให้ผู้ค้าน้ำมัน การแจ้งรายละเอียดปริมาณการจำหน่ายน้ำมันเชื้อเพลิงให้กลุ่มลูกค้าทั่วไปภายในราชอาณาจักร จำแนกตามประเภทธุรกิจ การแจ้งรายละเอียด

---

[24] พระราชบัญญัติการค้าน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2543 มาตรา 14.

[25] พระราชบัญญัติการค้าน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2543 มาตรา 15.

[26] พระราชบัญญัติการค้าน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2543 มาตรา 16 วรรคหนึ่ง และมาตรา 17.

[27] กฎกระทรวงกำหนดแบบและรายการบัญชีเกี่ยวกับปริมาณและสถานที่เก็บของน้ำมันเชื้อเพลิงแต่ละชนิดที่นำเข้ามาในราชอาณาจักร ซื้อ กลั่น ผลิต ได้มา จำหน่ายไปแล้ว และที่เหลืออยู่ในแต่ละเดือน และแผนการนำเข้ามาในราชอาณาจักร ซื้อ กลั่น ผลิต หรือจำหน่ายซึ่งน้ำมันเชื้อเพลิงของผู้ค้าน้ำมันตามมาตรา 7 พ.ศ. 2546 ข้อ 1 และ ข้อ 2.

[28] พระราชบัญญัติการค้าน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2543 มาตรา 16 วรรคสอง.

ปริมาณการจำหน่ายน้ำมันเชื้อเพลิงให้กลุ่มลูกค้าทั่วไปภายในราชอาณาจักร จำแนกตามประเภทธุรกิจในจังหวัดต่าง ๆ และการแจ้งรายละเอียดปริมาณน้ำมันเชื้อเพลิงที่ส่งออกนอกราชอาณาจักร[29]

หน้าที่ของผู้ค้าน้ำมันที่สำคัญอีกประการ คือ การจำหน่ายหรือมีไว้เพื่อจำหน่ายน้ำมันเชื้อเพลิงต้องมีลักษณะและคุณภาพเป็นไปตามที่อธิบดีประกาศกำหนด กฎหมายนี้ให้อำนาจแก่อธิบดีกรมธุรกิจพลังงานในการกำหนดลักษณะและคุณภาพของน้ำมันเพื่อใช้บังคับในราชอาณาจักร[30] ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 พบว่าประกาศกำหนดลักษณะและคุณภาพของน้ำมันเชื้อเพลิงเพื่อใช้บังคับทั่วราชอาณาจักรนั้นมีลักษณะทั่วไป ไม่ได้ใช้บังคับเฉพาะกรณีหรือเฉพาะบุคคลรายใด[31] จึงถูกจัดว่าเป็น “กฎ” ตามนัยแห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 แต่กฎหมายไม่ได้กำหนดไว้ว่าการกำหนดลักษณะและคุณภาพน้ำมันดังกล่าวต้องอาศัยหลักเกณฑ์หรือหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ใดในการกำหนด จึงถูกมองได้ว่าอธิบดีสามารถใช้ข้อมูลหรือดุลพินิจที่มีอยู่ในการกำหนดลักษณะและคุณภาพของน้ำมันได้เองโดยปราศจากเงื่อนไขอื่นที่กฎหมายบังคับ หากผู้ค้าน้ำมันรายใดไม่เห็นด้วยหรือได้รับผลกระทบจากลักษณะและคุณภาพของน้ำมันที่ถูกกำหนดขึ้น และต้องการให้เพิกถอนหรือเปลี่ยนแปลงประกาศลักษณะและคุณภาพของน้ำมัน ก็จำเป็นต้องพิจารณาเงื่อนไขในการนำคดีขึ้นสู่ศาลปกครองด้วยว่าการออกกฎของหน่วยงานรัฐมีลักษณะที่จะสามารถฟ้องร้องต่อศาลได้หรือไม่

เมื่อพิจารณาเขตอำนาจของศาลปกครอง มาตรา 9 (1) พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 จะพบว่าการออกกฎที่ไม่ถูกต้องตามรูปแบบหรือขั้นตอนของกฎหมาย หรือไม่มีอำนาจ หรือนอกเหนืออำนาจ หรือโดยไม่สุจริต หรือใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ หรือมีลักษณะเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม หรือสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็น หรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร จึงจะอยู่ในขอบเขตอำนาจการพิจารณาคดีของศาลปกครอง ดังนั้น เมื่อกฎหมายไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขให้แก่อธิบดีสำหรับใช้กำหนดลักษณะและคุณภาพน้ำมันไว้เป็นการเฉพาะ หากผู้ค้าน้ำมันรายใดไม่เห็นด้วย ก็ไม่น่าจะอ้างได้ว่าการกำหนดลักษณะและคุณภาพน้ำมันนั้นไม่ถูกต้องตามรูปแบบหรือขั้นตอนของกฎหมาย หรือไม่มีอำนาจ หรือนอกเหนืออำนาจ คงเหลือเพียงแค่การพิสูจน์ว่าการกำหนดลักษณะและคุณภาพน้ำมันก่อให้เกิดการเลือกปฏิบัติ หรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควรอย่างไรเท่านั้น

---

[29] ประกาศกระทรวงพลังงาน เรื่อง กำหนดแบบและรายการบัญชีเกี่ยวกับปริมาณน้ำมันเชื้อเพลิงแต่ละชนิดที่นำเข้ามาในราชอาณาจักร ซื้อ กลั่น ผลิต ได้มา จำหน่ายไปแล้ว และที่เหลืออยู่ในแต่ละเดือนของผู้ค้าน้ำมันตามมาตรา 10 พ.ศ. 2559 ข้อ 3.

[30] พระราชบัญญัติการค้าน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2543 มาตรา 25.

[31] พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 5.

3.1.3 หลักเกณฑ์และวิธีการสำรองน้ำมัน

ก่อนจะมีการสำรองน้ำมันเชื้อเพลิง ผู้ค้าน้ำมันรายใหญ่ต้องยื่นปริมาณการค้าน้ำมันประจำปีแต่ละชนิดเพื่อขอความเห็นชอบจากอธิบดีก่อนปีที่จะทำการค้านั้นภายในกรอบระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด โดยอธิบดีสามารถพิจารณาเห็นชอบหรือกำหนดเป็นปริมาณอื่นตามที่เห็นสมควรได้ ซึ่งผู้ค้าน้ำมันย่อมผูกพันตามปริมาณการค้าที่ได้รับการเห็นชอบ[32] ในการขอความเห็นชอบกำหนดปริมาณการค้าประจำปี หรือเปลี่ยนแปลงปริมาณการค้าประจำปี ผู้ค้าน้ำมันต้องยื่นข้อมูลสำคัญทั้งรายละเอียดแผนการซื้อหรือได้มาซึ่งน้ำมัน รายละเอียดแผนการจำหน่ายน้ำมันเชื้อเพลิงที่ได้จากแผนการจัดหา[33] จะเห็นได้ว่ากฎหมายบังคับเฉพาะผู้ค้าน้ำมันรายใหญ่ให้มีหน้าที่ยื่นข้อมูลปริมาณการค้าน้ำมันก่อนที่จะมีการสำรองน้ำมัน ซึ่งรัฐจำเป็นต้องมีข้อมูลปริมาณการค้าน้ำมันในแต่ละปี เพื่อที่จะคำนวณว่าประเทศไทยจะมีปริมาณน้ำมันมากหรือน้อยเพียงใด เพียงพอต่อความต้องการบริโภคน้ำมันในประเทศหรือไม่ เพื่อให้เกิดความแน่ใจได้ว่าประเทศไทยจะมีความมั่นคงทางพลังงานเพียงพอ

การสำรองน้ำมันตามกฎหมายนี้ถูกกำหนดให้เป็นหน้าที่ของผู้ค้าน้ำมันรายใหญ่ ซึ่งต้องสำรองน้ำมันเชื้อเพลิงไว้ทุกขณะในสถานที่เก็บสำรองน้ำมันตามที่อธิบดีเห็นชอบ โดยชนิดและอัตราของน้ำมันเชื้อเพลิงที่ต้องสำรอง และหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคำนวณปริมาณสำรองให้เป็นไปตามที่อธิบดีประกาศกำหนด อนึ่ง การสำรองน้ำมันตามที่ชนิดและปริมาณที่กฎหมายบังคับมักจะถูกเรียกในทางสากลว่า Legal Reserve โดยการกำหนดอัตราของน้ำมันเชื้อเพลิงที่ต้องสำรองต้องไม่เกินร้อยละ 30 ของปริมาณการค้าประจำปี[34] กฎหมายไทยให้เอกชนเป็นผู้เก็บสำรองน้ำมันได้ แต่ต้องไม่เกินอัตราที่กำหนดและอยู่ภายใต้เงื่อนไขการควบคุมดูแลของรัฐ แม้ว่ารัฐจะไม่ได้ดำเนินการเก็บสำรองน้ำมันเอง แต่รัฐยังคงกำกับดูแลอย่างเข้มงวดและรัดกุมเพื่อให้เกิดความมั่นคงทางพลังงานได้ ในการกำหนดชนิดและอัตราของน้ำมันเชื้อเพลิงที่ต้องสำรอง พบว่ากฎหมายให้มีการสำรองน้ำมันโดยแบ่งเป็นน้ำมันดิบ และน้ำมันสำเร็จรูปซึ่งถูกแบ่งออกเป็นน้ำมันแต่ละชนิดต่าง เช่น น้ำมันเบนซิน น้ำมันแก๊สโซฮอลเอทานอล น้ำมันดีเซลหมุนเร็ว ไบโอดีเซล น้ำมันเตา น้ำมันก๊าด น้ำมันสำหรับอากาศยาน โดยแยกออกเป็นแต่ละประเภทต่าง เป็นต้น ซึ่งปริมาณการสำรองน้ำมันแต่ละชนิดจะเป็นไปตามอัตราที่กฎหมายกำหนด[35]

---

[32] พระราชบัญญัติการค้าน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2543 มาตรา 19.

[33] กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการยื่นขอกำหนดหรือเปลี่ยนแปลงปริมาณการค้าประจำปี พ.ศ. 2546 ข้อ 1, ข้อ 2 และ ข้อ 3.

[34] พระราชบัญญัติการค้าน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2543 มาตรา 20 วรรค 1 และ มาตรา 22.

[35] ประกาศกรมธุรกิจพลังงาน เรื่อง กำหนดชนิดและอัตรา หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคำนวณปริมาณสำรองน้ำมันเชื้อเพลิง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2564 และ ประกาศกรมธุรกิจพลังงาน เรื่อง กำหนดชนิดและอัตรา หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคำนวณปริมาณสำรองน้ำมันเชื้อเพลิง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2564.

โดยการสำรองน้ำมันเชื้อเพลิงทั้งน้ำมันดิบ และน้ำมันสำเร็จรูป กฎหมายได้มีการกำหนดวันที่ใช้บังคับ (date of entry into force) ที่แน่นอนเอาไว้ เพื่อให้ผู้ค้าน้ำมันดังกล่าวได้เตรียมความพร้อมในการจัดหาสถานที่เก็บสำรองน้ำมันตามที่กฎหมายกำหนด และเตรียมความพร้อมด้านอุปกรณ์ เทคโนโลยี เพื่อให้การสำรองน้ำมันเป็นไปตามวันที่กำหนดได้อย่างราบรื่น[36] อีกทั้ง กฎหมายยังกำหนดอนุญาตให้ผู้ค้าน้ำมันรายใหญ่เลือกเก็บสำรองน้ำมันสำเร็จรูปแทนน้ำมันดิบได้ โดยเป็นการเก็บสำรองน้ำมันแทนกันในอัตราส่วน 1 ต่อ 1 ของร้อยละ 20 ของปริมาณน้ำมันดิบที่มีหน้าที่ต้องสำรองตามกฎหมายซึ่งทำให้เกิดความยืดหยุ่นในการเก็บสำรองน้ำมัน เนื่องจากจะทำให้ปริมาณน้ำมันสำรอง ทั้งน้ำมันสำเร็จรูปและน้ำมันดิบ ที่เก็บไว้สำหรับการใช้ประโยชน์ภายในประเทศมีเก็บไว้ควบคู่กันไปได้โดยไม่มีการหยุดชะงัก เพิ่มความมั่นคงทางพลังงานได้อีกทางหนึ่ง[37]

จากมาตรการเก็บสำรองน้ำมันเชื้อเพลิง พบว่ามีความเป็นไปได้ว่าอาจเกิดเหตุการณ์ที่ผู้ค้าน้ำมันไม่สามารถเก็บสำรองน้ำมันได้ตามอัตราที่กฎหมายกำหนด หรือการสำรองน้ำมันนั้นจะทำให้ผู้ค้าน้ำมันได้รับความเสียหายเกินสมควร อธิบดีกรมธุรกิจพลังงานมีอำนาจพิจารณาพฤติการณ์ที่เกิดขึ้นและออกคำสั่งผ่อนผันการเก็บสำรองน้ำมันเป็นการชั่วคราวได้ หรือสั่งให้ลดปริมาณที่ต้องสำรองลงก็ได้ภายในกรอบระยะเวลาที่เห็นสมควร[38] ส่วนในกรณีที่มีความจำเป็นต้องป้องกันและแก้ไขการขาดแคลนน้ำมัน อธิบดีมีอำนาจสั่งการเป็นหนังสือหรือประกาศให้ผู้ค้าน้ำมันงดจำหน่ายหรือจำหน่ายได้เพียงแค่ชนิดใดชนิดหนึ่ง หรือให้จำหน่ายน้ำมันที่ต้องสำรองไว้แทนและกำหนดเงื่อนไขเพิ่มเติมเข้าไปได้ด้วย[39] จะเห็นได้ว่าหากเกิดเหตุจำเป็นเช่นว่านี้ รัฐจำเป็นต้องดำเนินการแทรกแซงเพื่อให้ผ่านพ้นวิกฤตการณ์การขาดแคลนน้ำมันเป็นไปตามหลักการและแนวคิดเพื่อความมั่นคงทางพลังงานของประเทศ

ส่วนประเด็นเรื่องจะเก็บสำรองน้ำมันไว้ที่ใดนั้น กฎหมายนี้ให้ผู้ค้าน้ำมันเก็บสำรองเองหรืออาจมอบหมายให้บุคคลอื่นเก็บสำรองน้ำมันแทนในสถานที่ซึ่งอธิบดีให้ความเห็นชอบก็ได้[40] จะเห็นได้ว่าการเลือกสถานที่ในการเก็บสำรองน้ำมันที่เหมาะสมและสามารถถูกตรวจสอบโดยรัฐ ย่อมส่งผลให้เกิดความปลอดภัยต่อประชาชนเป็นไปตามหลักการและแนวคิดในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม สุขภาพของมนุษย์ และต่อต้านการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ เนื่องจากน้ำมันเชื้อเพลิงเป็นวัตถุอันตราย

---

[36] ประกาศกรมธุรกิจพลังงาน เรื่อง กำหนดชนิดและอัตรา หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคำนวณปริมาณสำรองน้ำมันเชื้อเพลิง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2564 ข้อ 6 และ ข้อ 7 ประกอบกับ ประกาศกรมธุรกิจพลังงาน เรื่อง กำหนดชนิดและอัตรา หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคำนวณปริมาณสำรองน้ำมันเชื้อเพลิง (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2565.

[37] ประกาศกรมธุรกิจพลังงาน เรื่อง กำหนดชนิดและอัตรา หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคำนวณปริมาณสำรองน้ำมันเชื้อเพลิง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2564 ข้อ 12.

[38] พระราชบัญญัติการค้าน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2543 มาตรา 23.

[39] พระราชบัญญัติการค้าน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2543 มาตรา 24.

[40] พระราชบัญญัติการค้าน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2543 มาตรา 20 วรรค 4 และ มาตรา 21.

ประเภทหนึ่ง หากถูกเก็บอยู่ในพื้นที่ใกล้ชุมชนหรือไม่เหมาะสมก็อาจเกิดอุบัติเหตุและความเสียหายภายหลังได้ นอกจากนี้ สถานที่เก็บสำรองน้ำมันยังส่งผลต่อการขนส่งน้ำมันอีกด้วย ซึ่งต้องพิจารณาถึงความสะดวกและค่าใช้จ่ายที่จะเกิดขึ้นจากการขนส่งไม่ว่าจะใช้วิธีการขนส่งจากสถานที่เก็บสำรองด้วยวิธีใดก็ตาม ผู้ค้าน้ำมันรายใหญ่จึงมีหน้าที่ยื่นขอความเห็นชอบสถานที่ใช้เก็บสำรองน้ำมันเชื้อเพลิงต่ออธิบดี ไม่ว่าจะเป็นกรณีการขอความเห็นชอบประจำปี หรือกรณีการขอเพิ่มสถานที่เก็บสำรองน้ำมัน หรือกรณีการขอเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกสถานที่เก็บสำรองน้ำมันก็ตาม ซึ่งทุกกรณีเช่นว่านี้จะต้องดำเนินการยื่นขอความเห็นชอบตามกำหนดเวลาของกฎหมาย[41] โดยสถานที่ที่จะใช้เก็บสำรองน้ำมันจะต้องมีประเภทและลักษณะทางกายภาพที่เหมาะสม โดยจำแนกออกเป็นสามประเภทที่ผู้ค้าน้ำมันรายใหญ่อาจเลือกเก็บสำรองในประเภทใดประเภทหนึ่ง ได้แก่ ประเภทคลังน้ำมันหรือคลังก๊าซปิโตรเลียมเหลวที่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง ประเภทท่อส่งน้ำมันดิบในทะเลจากทุ่นหรือแท่นรับน้ำมันมาถึงจุดรับชายฝั่งที่มีเครื่องบังคับปิดเปิด และมีจุดสำหรับเก็บตัวอย่างน้ำมัน และประเภทเรือบรรทุกน้ำมันเชื้อเพลิง[42] ในการนี้ การเก็บสำรองน้ำมันเชื้อเพลิงในสถานที่ที่กฎหมายกำหนดไว้ ผู้ค้าน้ำมันรายใหญ่จะต้องกรอกข้อมูลและรายละเอียดตามแบบบังคับที่กฎหมายกำหนดเพื่อให้รัฐสามารถตรวจสอบเพื่อความปลอดภัย

3.2 กฎหมายเกี่ยวกับการกำกับดูแลการค้าและการสำรองน้ำมันเชื้อเพลิงของประเทศออสเตรเลีย

เพื่อให้เห็นถึงรูปแบบของมาตรการกฎหมายที่น่าสนใจที่อาจใช้เป็นประโยชน์ในการปรับปรุงและพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการสำรองน้ำมันเชื้อเพลิงของประเทศไทย ผู้เขียนเห็นว่าประเทศออสเตรเลียเป็นประเทศที่มีความต้องการใช้น้ำมันเชื้อเพลิงภายในประเทศที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง และมีมาตรการในการสำรองน้ำมันเชื้อเพลิงทั้งในกรณีฉุกเฉินและกรณีปกติที่น่าศึกษาเปรียบเทียบอย่างยิ่ง

3.2.1 ความเป็นมาของกฎหมาย

ประเทศออสเตรเลียนั้นมีลักษณะเป็นรัฐรวม (Federal state) แตกต่างจากประเทศไทยที่เป็นรัฐเดี่ยว (Unitary state) โดยออสเตรเลียมีระบบกฎหมายสองระดับ ได้แก่ กฎหมายระดับเครือรัฐ (Commonwealth Level) และกฎหมายระดับรัฐ (State Level) ทำให้อำนาจนิติบัญญัติ

---

[41] ประกาศกรมธุรกิจพลังงาน เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการยื่นขอความเห็นชอบสถานที่ที่ใช้เก็บสำรองน้ำมันเชื้อเพลิง และเงื่อนไขที่ผู้ได้รับความเห็นชอบต้องปฏิบัติ พ.ศ. 2558 ข้อ 4.

[42] ประกาศกรมธุรกิจพลังงาน เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการยื่นขอความเห็นชอบสถานที่ที่ใช้เก็บสำรองน้ำมันเชื้อเพลิง และเงื่อนไขที่ผู้ได้รับความเห็นชอบต้องปฏิบัติ พ.ศ. 2558 ข้อ 5 ประกอบกับ ประกาศกรมธุรกิจพลังงาน เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการยื่นขอความเห็นชอบสถานที่ที่ใช้เก็บสำรองน้ำมันเชื้อเพลิง และเงื่อนไขที่ผู้ได้รับความเห็นชอบต้องปฏิบัติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2562 ข้อ 2.

ในการตรากฎหมายจึงถูกแบ่งออกเป็นสองระดับด้วยเช่นกัน รัฐสภาแห่งเครือรัฐจะตรากฎหมายเพื่อใช้บังคับแก่ทุกรัฐ โดยเฉพาะในเรื่องที่สำคัญภายใต้กรอบที่รัฐธรรมนูญกำหนด เช่น การค้าระหว่างประเทศ ภาษี การผลิตและส่งออกสินค้า การทหาร ความมั่นคง เป็นต้น[43] ในระดับรัฐนั้นแต่ละรัฐก็จะสถาปนารัฐสภาของรัฐตนเองเพื่อตรากฎหมายอื่นที่อาจมีเนื้อหานอกเหนือไปจากรัฐธรรมนูญระดับเครือรัฐกำหนดเพื่อใช้บังคับภายในเขตแดนรัฐของตนเองเท่านั้นจะไม่สามารถบังคับใช้ข้ามรัฐอื่น จากการศึกษาพบว่ากฎหมายที่เกี่ยวกับการกำกับดูแลการค้าและการสำรองน้ำมันเชื้อเพลิงเป็นกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ (Act of Parliament) ที่ถูกตราขึ้นผ่านกระบวนการนิติบัญญัติโดยรัฐสภา

ในอดีตประเทศออสเตรเลียมีสถานะเป็นประเทศผู้ส่งออกน้ำมัน ถ่านหิน และก๊าซธรรมชาติ โดยไม่ได้มีข้อกำหนดใดให้ต้องสำรองน้ำมันเชื้อเพลิงไว้ แต่ประเทศออสเตรเลียมีมาตรการที่เข้มงวดในการควบคุมกิจกรรมการสำรวจและผลิตน้ำมันและก๊าซธรรมชาติทั้งบนบกและทางทะเลภายใต้เขตอำนาจอธิปไตยตนเอง[44] ซึ่งก็เป็นไปตามหลักการและแนวคิดของกฎหมายพลังงาน โดยกิจกรรมการสำรวจและผลิตน้ำมันและก๊าซธรรมชาตินั้นจะอยู่ภายใต้การควบคุมของแต่ละมลรัฐ แต่ละมลรัฐจะตรากฎหมายของรัฐตนเองขึ้นเพื่อควบคุมเอกชนในการดำเนินการสำรวจและผลิตน้ำมันและก๊าซธรรมชาติ กฎหมายของแต่ละมลรัฐเองก็มีความคล้ายคลึงกันในแง่ของเนื้อหา[45] ในเวลาต่อมาเมื่อประเทศออสเตรเลียได้เข้าร่วมเป็นสมาชิกของทบวงพลังงานระหว่างประเทศ (IEA) จึงจำเป็นต้องสร้างมาตรการในการควบคุมการนำเข้าส่งออกน้ำมันเชื้อเพลิงให้เป็นระบบ และมีการสำรองน้ำมันเชื้อเพลิงอย่างน้อย 90 วัน รัฐบาลออสเตรเลียจึงจำเป็นต้องตรากฎหมายให้สอดคล้องกับพันธกรณีระหว่างประเทศที่เกิดขึ้นจากการเข้าร่วมเป็นสมาชิกของ IEA[46]

จากการศึกษาพบว่ามีกฎหมายหลายฉบับ และมีหลายหน่วยงานที่มีบทบาทเกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลการค้าและการสำรองน้ำมันเชื้อเพลิงของประเทศออสเตรเลีย แต่กฎหมายสำคัญที่วางกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการกักเก็บและสำรองน้ำมันเชื้อเพลิงตามแนวทางของ IEA ได้แก่ Fuel Security Act 2021 (No.65, 2021) และ Liquid Fuel Emergency Act 1984 (No.5, 1984) ซึ่ง

---

[43] Commonwealth of Australian Constitution sec 51.

[44] Department of Industry, Science and Resources, 'Offshore Oil and Gas Exploration and Development Requirements' (Department of Industry, Science and Resources) <https://www.industry.gov.au/mining-oil-and-gas/oil-and-gas/offshore-oil-and-gas/offshore-oil-and-gas-exploration-and-development-requirements> สืบค้นเมื่อวันที่ 21 พฤศจิกายน 2567.

[45] Liz Allnut, 'Rules and Regulation of the Oil and Gas Industry: Navigating the Governance Maze' (Northern Rose Fulbright Australia) <https://www.mondaq.com/australia/oil-gas--electricity/434234/rules-and-regulation-of-the-oil-and-gas-industry-navigating-the-governance-maze> สืบค้นเมื่อวันที่ 21 พฤศจิกายน 2567.

[46] Parliament of Australia, 'Research Paper Series 2019-2020: Liquid Fuel Security (A Quick Guide-May 2020 Update)' (Submitted to Parliament of Australia 2020) 1-2.

เป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษรที่ตราขึ้นโดยรัฐสภาแห่งเครือรัฐ (Commonwealth Legislation) บังคับใช้กับทุกรัฐของประเทศออสเตรเลีย และได้รับการแก้ไขเพิ่มเติมเป็นระยะให้ทันสมัยอยู่เสมอ โดยกฎหมายดังกล่าวถูกกำกับดูแลโดยกระทรวงการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พลังงาน สิ่งแวดล้อม และน้ำ (Department of Climate Change, Energy, the Environment, and Water) ซึ่งเป็นหน่วยงานหนึ่งภายใต้กำกับของรัฐบาลออสเตรเลีย[47]

ประเทศออสเตรเลียมีความจำเป็นต้องพึ่งพาน้ำมันเชื้อเพลิงมากกว่าครึ่งหนึ่งของความต้องการในภาคพลังงาน แม้ว่าการใช้พลังงานทางเลือกอื่นและการพัฒนาเทคโนโลยีด้านยานยนต์เพิ่มขึ้นก็ตาม ซึ่งในอนาคตรัฐบาลมองว่าพลังงานที่เป็นน้ำมันเชื้อเพลิงจะยังคงมีบทบาทอยู่ โดยจะใช้ประโยชน์จากน้ำมันเชื้อเพลิงผสมผสานควบคู่กับการพัฒนาพลังงานทางเลือก[48] กฎหมาย Fuel Security Act 2021 (Cth) จึงถูกตราขึ้นเพื่อรองรับการเปลี่ยนผ่านการใช้พลังงานน้ำมันเชื้อเพลิงภายในประเทศ เพื่อให้การเปลี่ยนผ่านการใช้พลังงานน้ำมันเชื้อเพลิงขยับไปสู่การใช้พลังงานทางเลือกเป็นไปอย่างราบรื่น และส่งผลต่อการลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกภายใต้พันธกรณีแห่งอนุสัญญาระหว่างประเทศ[49] ส่วนกฎหมายอีกฉบับ คือ Liquid Fuel Emergency Act 1984 (Cth) เป็นกฎหมายกำหนดหลักการพื้นฐานสำหรับวางแผนฉุกเฉินและการจัดการเหตุฉุกเฉินเกี่ยวกับน้ำมันเชื้อเพลิงในประเทศออสเตรเลีย รวมถึงอำนาจในการควบคุมการสำรองน้ำมันที่อุตสาหกรรมถือครอง ควบคุมการผลิตโดยโรงกลั่น และควบคุมการค้าเชื้อเพลิง[50] โดยกำหนดอำนาจหน้าที่แก่หน่วยงานรัฐตามกฎหมายนี้ที่มีต่อเหตุฉุกเฉินเกี่ยวกับน้ำมันเชื้อเพลิงระดับชาติ รวมถึงคณะกรรมการฉุกเฉินด้านการจัดหาน้ำมันแห่งชาติ[51]

3.2.2 การประกาศให้มีการสำรองน้ำมันในกรณีฉุกเฉิน

ประเทศออสเตรเลียเป็นหนึ่งในประเทศที่กำหนดให้มีการสำรองน้ำมันเชื้อเพลิงโดยภาคเอกชน โดยผู้นำเข้าหรือโรงกลั่นรายใหญ่ ซึ่งถูกควบคุมโดยกฎหมายของเครือรัฐ เมื่อพิจารณากฎหมาย Fuel Security Act 2021 (Cth) พบว่าประเทศออสเตรเลียมีความมุ่งหมายในการสำรองน้ำมันเพื่อประโยชน์ด้านการปรับปรุงความมั่นคงและความเชื่อมั่นในการจัดหาน้ำมันเชื้อเพลิงภายในประเทศ

---

[47] Department of Climate Change, Energy, the Environment and Water, 'Our Responsibilities and Legislation' (Department of Climate Change) <https://www.dcceew.gov.au/about/what-we-do/legislation> สืบค้นเมื่อวันที่ 21 พฤศจิกายน 2567.

[48] Department of Climate Change, Energy, the Environment and Water, 'Australia's Fuel Security' (Department of Climate Change, Energy, the Environment and Water) <https://www.energy.gov.au/government-priorities/energy-security/australias-fuel-security> สืบค้นเมื่อวันที่ 21 พฤศจิกายน 2567.

[49] เพิ่งอ้าง.

[50] Parliament of Australia (เชิงอรรถ 46) 5.

[51] เพิ่งอ้าง 6.

เพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมศักยภาพในการบำรุงรักษาการจัดหาน้ำมันเชื้อเพลิงภายในประเทศ เพื่อประโยชน์ในการทำให้ประเทศได้ดำเนินการบรรลุถึงพันธกรณีของ IEA และเพื่อช่วยเหลือและป้องกันการหยุดชะงักของการจัดหาน้ำมันเชื้อเพลิง[52] จะเห็นได้ว่ากฎหมายวางแนวทางให้รัฐทำหน้าที่ในการเป็นผู้ควบคุมและกำกับดูแล (Regulator) ให้เอกชนมีหน้าที่สำรองน้ำมันดำเนินการตามหลักเกณฑ์ และเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดไว้ โดยรัฐจะเป็นผู้สนับสนุนให้การดำเนินการนั้นบรรลุเป้าหมายที่รัฐกำหนดขึ้น

กฎหมาย Liquid Fuel Emergency Act 1984 (Cth) ให้อำนาจแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศและพลังงาน (Ministry of Climate Change and Energy) มีคำสั่งโดยตรงกับบริษัทเอกชนที่ประกอบกิจการอุตสาหกรรมน้ำมันเชื้อเพลิงเพื่อให้กักเก็บรักษาปริมาณน้ำมันสำรอง โดยการสั่งการนั้นจะทำเป็นหนังสือและระบุปริมาณสำรองของน้ำมันเชื้อเพลิงชนิดและประเภทของน้ำมันเชื้อเพลิง รวมถึงสถานที่เก็บสำรอง ซึ่งบริษัทเอกชนดังกล่าวต้องทำการสำรองน้ำมันเชื้อเพลิงไว้ตลอดเวลาหลังจากวันที่กำหนด ซึ่งรัฐมนตรีจะกำหนดวันที่แน่นอนในการเริ่มต้นสำรองน้ำมันเชื้อเพลิง อย่างไรก็ตาม ในการออกคำสั่งดังกล่าวของรัฐมนตรีจะเป็นไปเพื่อรับประกันว่าจะมีน้ำมันสำรองเพียงพอในกรณีที่มีเหตุฉุกเฉินด้านน้ำมันเชื้อเพลิงภายในประเทศถึงช่วงเวลาใดเวลาหนึ่งเท่านั้น[53] เมื่อกรณีฉุกเฉินนั้นได้หมดสิ้นไปแล้วก็ให้บริษัทเอกชนปฏิบัติตามแนวทางสำรองน้ำมันตามที่กฎหมาย Fuel Security Act 2021 (Cth) กำหนดตามปกติได้ ในการออกคำสั่งของรัฐมนตรีเพื่อให้บริษัทเอกชนดำเนินการสำรองน้ำมันเชื้อเพลิงในกรณีฉุกเฉินนั้น กฎหมายยังกำหนดให้รัฐมนตรีจะต้องจัดทำแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับประเภทของบริษัทเอกชนที่ประกอบกิจการอุตสาหกรรมน้ำมันเชื้อเพลิง วิธีการจัดสรรอุปทานที่มีอยู่ของผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียมเหลวกลั่นที่ต้องถูกกำหนดให้สำรอง โดยจะพิจารณาถึงบุคคล และองค์กรที่จะได้รับผลกระทบในกรณีที่เกิดเหตุฉุกเฉินด้านน้ำมันเชื้อเพลิงของประเทศ[54] ในการสำรองน้ำมันเชื้อเพลิงกรณีฉุกเฉิน กฎหมายได้ให้อำนาจแก่รัฐมนตรีสั่งให้บริษัทเอกชนที่ประกอบกิจการอุตสาหกรรมน้ำมันเชื้อเพลิงและบุคคลที่เกี่ยวข้องดำเนินการจัดทำข้อมูลทางสถิติได้ ซึ่งการจัดทำข้อมูลทางสถิตินั้นจะถูกกำหนดในรูปแบบของแนวปฏิบัติ (Guideline) ที่ไม่ใช่กฎหมาย[55]

ประเด็นที่น่าสนใจ คือ กรณีฉุกเฉินด้านน้ำมันเชื้อเพลิงนั้นเป็นเช่นใด เนื่องจากกฎหมาย Liquid Fuel Emergency Act 1984 (Cth) ไม่ได้ระบุเป็นการเฉพาะเจาะจงว่าต้องเกิดเหตุการณ์ในลักษณะใดจึงจะถือว่าเป็นกรณีฉุกเฉินด้านน้ำมันเชื้อเพลิง เพียงแต่ระบุไว้ว่ากรณีฉุกเฉินด้านน้ำมันเชื้อเพลิงจะถูกเรียกว่า National Liquid Fuel Emergency ซึ่งกฎหมายให้อำนาจแก่

[52] Fuel Security Act 2021 (Cth) sec 3.

[53] Liquid Fuel Emergency Act 1984 (Cth) sec 12.

[54] Liquid Fuel Emergency Act 1984 (Cth) sec 13.

[55] Liquid Fuel Emergency Act 1984 (Cth) sec 14.

Governor-General of Commonwealth[56] เป็นผู้มีอำนาจออกประกาศโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายนี้ ว่าขณะนี้ประเทศออสเตรเลียอยู่ในภาวะ National Liquid Fuel Emergency แล้ว ซึ่งในประกาศดังกล่าวจะระบุเหตุผลและช่วงระยะเวลาวันที่เริ่มต้น และวันที่สิ้นสุดของสถานการณ์ National Liquid Fuel Emergency เอาไว้ชัดเจน ซึ่ง Governor-General of Commonwealth จะประสานความร่วมมือกับรัฐมนตรีอย่างใกล้ชิด เพื่อขอคำแนะนำและปรึกษาหารือเกี่ยวกับสถานการณ์ที่เกิดขึ้น อย่างไรก็ตาม ในระหว่างช่วงระยะเวลาของการประกาศนั้น หากปรากฏข้อเท็จจริงว่ารัฐมนตรีเห็นว่าการประกาศภาวะ National Liquid Fuel Emergency นั้น ไม่มีความจำเป็นต่อการธำรงรักษาไว้ซึ่งประโยชน์สาธารณะอีกต่อไป Governor-General of Commonwealth จะดำเนินการเพิกถอนประกาศดังกล่าว ส่งผลให้ระยะเวลาของเหตุฉุกเฉินสิ้นสุดลงทันที[57]

จะเห็นได้ว่ากฎหมายไม่ได้กำหนดให้ผู้มีอำนาจประกาศภาวะ National Liquid Fuel Emergency เป็นบุคคลเดียวกันกับผู้กำหนดมาตรการในการสำรองน้ำมันในกรณีฉุกเฉิน กล่าวคือ การประกาศภาวะฉุกเฉินด้านน้ำมันเชื้อเพลิงเป็นอำนาจของ Governor-General of Commonwealth ส่วนการออกคำสั่งให้บริษัทเอกชนดำเนินการสำรองน้ำมันว่าต้องสำรองน้ำมันเป็นปริมาณเท่าใด อย่างไรนั้นเป็นอำนาจของรัฐมนตรี การแยกอำนาจหน้าที่ของผู้ใช้อำนาจตามกฎหมายออกจากกัน อาจก่อให้เกิดผลดีในแง่ความโปร่งใสในการบริหารงาน กล่าวคือ คำสั่งให้เอกชนต้องสำรองน้ำมันในกรณีฉุกเฉินที่ออกโดยรัฐมนตรีนั้น เนื้อหาของคำสั่งย่อมกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของเอกชนโดยตรง ซึ่งการที่รัฐมนตรีไม่มีอำนาจที่จะประกาศกำหนดภาวะฉุกเฉินตามอำเภอใจได้ย่อมเป็นหลักประกันสิทธิให้แก่ประชาชน ส่วนการที่อำนาจประกาศภาวะฉุกเฉินไปผูกอยู่ที่ Governor-General of Commonwealth ย่อมมีความเหมาะสมแล้ว เนื่องด้วยตำแหน่งดังกล่าวมีบทบาทสำคัญในเรื่องการรักษาความมั่นคงของประเทศ ซึ่งพลังงานก็จัดเป็นความมั่นคงที่สำคัญโดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศออสเตรเลียซึ่งเป็นประเทศส่งออกน้ำมันในปริมาณมาก ดังนั้น การที่กฎหมายบังคับให้ทั้ง Governor-General of Commonwealth และรัฐมนตรีต้องประสานงานควบคู่กันไปเพื่อบริหารจัดการภาวะฉุกเฉินด้านน้ำมันเชื้อเพลิงจะก่อให้เกิดการถ่วงดุลอำนาจกันและกัน และสร้างการบูรณาการร่วมกันระหว่างหน่วยงานในเวลาเดียวกัน

---

[56] ตำแหน่ง Governor-General of Commonwealth เป็นตำแหน่งที่เทียบเคียงได้กับผู้บัญชาการทหารสูงสุดแห่งกองกำลังป้องกันประเทศออสเตรเลีย (Australian Defense Force) มีบทบาทหน้าที่ในฐานะผู้บัญชาการทหารสูงสุดจะผูกพันกับการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลกลาง (Commonwealth) และมีอำนาจเป็นไปตามที่กฎหมายหลายฉบับบัญญัติไว้ ซึ่งโดยส่วนใหญ่จะเกี่ยวข้องกับความมั่นคงของประเทศ ดู The Governor-General of Commonwealth, 'The Roles of the Governor-General' (The Governor-General of Commonwealth) <https://www.gg.gov.au/about-governor-general> สืบค้นเมื่อวันที่ 21 พฤศจิกายน 2567.

[57] Liquid Fuel Emergency Act 1984 (Cth) sec 16.

3.2.3 การออกคำสั่งเพื่อสำรองน้ำมันในกรณีฉุกเฉิน

เมื่อมีการประกาศเหตุฉุกเฉินด้านน้ำมันเชื้อเพลิง กฎหมาย Liquid Fuel Emergency Act 1984 (Cth) จะให้อำนาจแก่รัฐมนตรีในการออกคำสั่งและดำเนินการเพื่อให้เกิดการสำรองน้ำมันโดยภาคเอกชน โดยมีคำสั่งให้บริษัทเอกชนที่ประกอบกิจการอุตสาหกรรมน้ำมันเชื้อเพลิงดำเนินการได้แก่

1) รัฐมนตรีมีคำสั่งให้บริษัทเอกชนที่ประกอบกิจการอุตสาหกรรมน้ำมันเชื้อเพลิงต้องสำรองน้ำมันเชื้อเพลิงในระหว่างช่วงเวลาที่มีเหตุฉุกเฉิน โดยในคำสั่งนั้นรัฐมนตรีจะระบุปริมาณสำรองของน้ำมันเชื้อเพลิง ชนิดและลักษณะ รวมถึงสถานที่ที่ระบุในออสเตรเลีย และให้เอกชนรักษาปริมาณสำรองน้ำมันเชื้อเพลิงชนิดนั้นไว้ตลอดเวลานับแต่วันที่เริ่มต้นมีเหตุฉุกเฉิน[58]

2) รัฐมนตรีมีคำสั่งให้บริษัทเอกชนที่ประกอบกิจการอุตสาหกรรมน้ำมันเชื้อเพลิงต้องลำเลียงน้ำมันเชื้อเพลิงที่สำรองไปยังสถานที่ใหม่หากจำเป็น โดยสถานที่กักเก็บใหม่นั้นต้องเป็นสถานที่ซึ่งบริษัทเอกชนนั้นมีสิ่งอำนวยความสะดวกเพียงพอที่จะกักเก็บปริมาณน้ำมันเชื้อเพลิงเหลวที่จะลำเลียงมาเก็บไว้[59]

3) รัฐมนตรีมีคำสั่งให้บริษัทเอกชนที่ประกอบกิจการอุตสาหกรรมน้ำมันเชื้อเพลิงนำน้ำมันเชื้อเพลิงออกจำหน่ายได้ในระหว่างช่วงระยะเวลาที่มีเหตุฉุกเฉินเพื่อการประกอบกิจการค้า แต่ให้รัฐมนตรีกำหนดมาตรการที่จำเป็นในการอนุญาตชนิดของน้ำมันที่จำหน่ายได้ รวมถึงปริมาณที่สามารถจำหน่ายได้[60]

4) รัฐมนตรีมีคำสั่งกำหนดแนวทางบริหารจัดการผลิตภัณฑ์น้ำมันที่ออกจากโรงกลั่นในระหว่างช่วงเวลาที่มีเหตุฉุกเฉินได้ ให้บริษัทประกอบกิจการกลั่นน้ำมันดำเนินการค้าตามปกติโดยให้ระบุผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียมเหลวกลั่นสำหรับการสั่งซื้อที่มีจำนวนมากและผู้ผลิตต้องเตรียมผลิตภัณฑ์นั้นให้พร้อมสำหรับการซื้อขาย อีกทั้ง รัฐมนตรีอาจสั่งการให้ผู้ที่เกี่ยวข้องจัดสรรน้ำมันเชื้อเพลิงให้กับลูกค้าหรือองค์กรที่สั่งซื้อเป็นปริมาณมาก แต่จะไม่อนุญาตให้จำหน่ายแก่ลูกค้าที่เป็นบุคคลหรือองค์กรทั่วไปหรือบุคคลหรือองค์กรที่ถูกระบุไว้เป็นการเฉพาะ[61]

5) รัฐมนตรีมีคำสั่งให้บริษัทประกอบกิจการกลั่นน้ำมันห้ามจำหน่ายน้ำมันเชื้อเพลิงได้ โดยควบคุมหรือห้ามไม่ให้บุคคลที่เกี่ยวข้องกับการจัดหาผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียมเหลวกลั่นจำหน่ายผลิตภัณฑ์ให้แก่บุคคลทั่วไปหรือบุคคลที่ระบุไว้เป็นการเฉพาะ[62]

---

[58] Liquid Fuel Emergency Act 1984 (Cth) sec 17.

[59] Liquid Fuel Emergency Act 1984 (Cth) sec 18.

[60] Liquid Fuel Emergency Act 1984 (Cth) sec 19.

[61] Liquid Fuel Emergency Act 1984 (Cth) sec 20, 21, 22, and 23.

[62] Liquid Fuel Emergency Act 1984 (Cth) sec 24.

จากแนวทางในการออกคำสั่งตามที่รัฐมนตรีกำหนด กฎหมายนี้ยังได้ให้อำนาจรัฐมนตรีอาจทำคำสั่งแต่งตั้งเป็นหนังสือให้พนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งมีความรู้ความชำนาญ โดยอาจเป็นบุคคล กลุ่มบุคคล คณะทำงาน หรือผู้รับมอบอำนาจ เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการให้บรรลุผลตามคำสั่งได้ โดยพนักงานเจ้าหน้าที่เช่นว่านั้นจะมีอำนาจหน้าที่เรียกให้บริษัทเอกชนที่ประกอบกิจการอุตสาหกรรมน้ำมันเชื้อเพลิงส่งข้อมูลที่สำคัญ และยอมรับการเข้าตรวจสอบที่ดิน อาคาร หรือสิ่งอำนวยความสะดวก โดยให้ความร่วมมือกับพนักงานเจ้าหน้าที่ตามสมควร[63]

3.2.4 การเก็บสำรองน้ำมันในกรณีปกติ

ในกรณีที่ไม่ได้เกิดกรณีฉุกเฉินด้านน้ำมันเชื้อเพลิง กฎหมาย Fuel Security Act 2021 (Cth) กำหนดมาตรการให้ภาคเอกชนต้องเก็บสำรองน้ำมันเชื้อเพลิงด้วย โดยการเก็บสำรองน้ำมันนั้นจะต้องเป็นไปตามพันธกรณีการเก็บสำรองขั้นต่ำที่ถูกเรียกว่า Minimum Stockholding Obligations (MSO) โดยผลิตภัณฑ์ MSO หมายถึง ผลิตภัณฑ์เกี่ยวกับน้ำมันเชื้อเพลิง ได้แก่ น้ำมันเบนซิน น้ำมันดีเซล น้ำมันก๊าด และผลิตภัณฑ์ที่ถูกกำหนดเพิ่มเติมตามกฎหมายอื่น ซึ่งผลิตภัณฑ์เหล่านี้จะต้องถูกกำหนดให้สำรองไว้ตามปริมาณและวันที่กำหนด[64] จากการศึกษาพบว่าหลักการสำคัญของ MSO คือ กฎหมายจะกำหนดให้บริษัทเอกชนที่ประกอบกิจการเกี่ยวกับน้ำมันเชื้อเพลิงไม่ว่าจะกลั่นหรือนำเข้าน้ำมันจะต้องกักเก็บสำรองน้ำมันอย่างน้อยตามปริมาณของชนิดและผลิตภัณฑ์ที่กฎหมายกำหนด[65] กระทรวงจะเป็นผู้ประกาศว่าภาคเอกชนใดที่ต้องเก็บสำรองน้ำมันเชื้อเพลิงตาม MSO และเก็บสำรองในช่วงเวลาใด[66]

สำหรับปริมาณของผลิตภัณฑ์ MSO ที่ถูกกำหนดให้ต้องสำรอง รัฐมนตรีจะเป็นผู้กำหนดเป้าหมายของจำนวนวันที่ต้องสำรอง (A Target Number of Days) ว่าต้องสำรองไว้อย่างน้อยเป็นเวลากี่วันซึ่งจะสอดคล้องกับข้อกำหนดของ IEA อย่างไรก็ตาม การกำหนดจำนวนวันที่ต้องสำรองอาจแตกต่างกันออกไปตามประเภทของผลิตภัณฑ์ MSO ได้ และรัฐมนตรีจะต้องพิจารณาจากข้อมูลที่เกี่ยวข้อง ความจำเป็นของประเทศ ข้อตกลง IEA ด้วย[67] ในประกาศกระทรวงเช่นว่านั้นจะกำหนดปริมาณของผลิตภัณฑ์ MSO ที่ต้องกักเก็บสำรองและระบุวันที่เริ่มต้นผูกพันซึ่งเป็นวันที่ประกาศมีผลใช้บังคับ โดยจะต้องเป็นเวลาอย่างน้อยสามเดือนหลังจากวันที่ภาคเอกชนที่ต้องเก็บสำรองน้ำมันเชื้อเพลิงได้รับแจ้งและกำหนดวันที่สิ้นสุด[68]

---

[63] Liquid Fuel Emergency Act 1984 (Cth) sec 29, 30, 31, 32, and 33.

[64] Fuel Security Act 2021 (Cth) sec 5.

[65] Fuel Security Act 2021 (Cth) sec 6.

[66] Fuel Security Act 2021 (Cth) sec 9.

[67] Fuel Security Act 2021 (Cth) sec 13, 14.

[68] Fuel Security Act 2021 (Cth) sec 15.

3.2.5 หน้าที่และความรับผิดชอบของผู้ค้าน้ำมัน

เมื่อกฎหมายกำหนดให้มีการสำรองน้ำมันในประเทศ ภาคเอกชนซึ่งประกอบกิจการการค้าน้ำมันเชื้อเพลิงจำเป็นต้องมีหน้าที่ผูกพันตามข้อกำหนดของกฎหมาย โดยหน้าที่ประการแรกสุด คือ การมีไว้ในครอบครองซึ่งน้ำมันเชื้อเพลิงที่ต้องสำรองไว้โดยไม่ให้ผู้อื่นผู้ใดมารบกวนหรือครอบครองน้ำมันที่สำรองไว้แทนโดยไม่ได้รับอนุญาต และจำเป็นต้องบำรุงรักษาให้มีความปลอดภัยอยู่ตลอดระยะเวลาที่สำรอง[69] อย่างไรก็ตาม มีบางกรณีที่ภาคเอกชนซึ่งครอบครองผลิตภัณฑ์ MSO ได้รับการยกเว้นไม่ต้องกักเก็บสำรองไว้ เช่น กรณีผลิตภัณฑ์ MSO ที่ถูกเก็บไว้เพื่อวัตถุประสงค์ด้านการป้องกันประเทศในภาวะสงคราม หรือผลิตภัณฑ์ MSO ที่ยังอยู่ในการกักเก็บที่สถานีบริการน้ำมันในร้านค้าปลีก หรือเก็บในยานพาหนะส่วนบุคคล หรือเก็บในเรือเดินสมุทรที่มีวัตถุประสงค์เพื่อขับเคลื่อนเรือ หรือเก็บในท่อส่งน้ำมันที่มีลักษณะตามที่กฎหมายกำหนด เป็นต้น[70] ส่วนการเลือกสถานที่ในการกักเก็บน้ำมันเชื้อเพลิงที่ต้องสำรอง กฎหมายได้กำหนดให้ภาคเอกชนที่มีหน้าที่สำรองน้ำมันกำหนดลักษณะของสถานที่สำหรับการกักเก็บสำรองผลิตภัณฑ์ MSO ให้อยู่ในเขตแดนออสเตรเลียเท่านั้น ไม่ว่าจะบนบกหรือบนเรือบรรทุกน้ำมันซึ่งอยู่ในท่าเรือของออสเตรเลีย หรือจอดรอเพื่อจะเทียบท่าเรือของออสเตรเลีย หรืออยู่ในระหว่างกำลังเดินทางจากท่าเรือแห่งหนึ่งไปอีกแห่งหนึ่งในออสเตรเลีย[71] ผู้ค้าน้ำมันยังมีหน้าที่แต่งตั้งคณะผู้ตรวจสอบการดำเนินการตามกฎหมาย (Compliance Audits) เพื่อประสานงานกับกระทรวงในการจัดทำรายงานข้อมูลในการปฏิบัติตามกฎหมายให้รัฐทราบ โดยคณะผู้ตรวจสอบจะต้องมีคุณสมบัติเป็นไปตามที่กฎหมายนี้กำหนดไว้ เช่น เป็นผู้ได้รับการขึ้นทะเบียนเป็นผู้ตรวจสอบด้านพลังงานและก๊าซเรือนกระจก เป็นต้น ทั้งนี้ ภาคเอกชนจำเป็นต้องจัดหาสิ่งอำนวยความสะดวกในการทำงานของผู้ตรวจสอบด้วย[72]

4. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากการศึกษากฎหมายเกี่ยวกับการกำกับดูแลการค้าและการสำรองน้ำมันเชื้อเพลิงของประเทศไทยและแบบอย่างกฎหมายว่าด้วยการสำรองน้ำมันของประเทศออสเตรเลีย เพื่อค้นหาว่ากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลการค้าและการสำรองน้ำมันเชื้อเพลิงยังคงเหมาะสมกับสถานการณ์ด้านพลังงานของโลกที่กำลังเปลี่ยนผ่านไปสู่การลดการใช้น้ำมันเชื้อเพลิง ในขณะเดียวกันก็ยังคงรักษาความมั่นคงด้านพลังงานและป้องกันการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิงได้หรือไม่ จากการศึกษาพบว่ากฎหมายของประเทศไทยในปัจจุบันมีศักยภาพในการสร้างกลไกการเปลี่ยนผ่านด้านพลังงาน

---

[69] Fuel Security Act 2021 (Cth) sec 24.

[70] Fuel Security Act 2021 (Cth) sec 20.

[71] Fuel Security Act 2021 (Cth) sec 21.

[72] Fuel Security Act 2021 (Cth) sec 33 and 35.

อย่างค่อยเป็นค่อยไปแล้ว แต่ยังจำเป็นจะต้องมีรายละเอียดปลีกย่อยและแนวทางในการเปลี่ยนผ่านด้านพลังงานที่ชัดเจน ซึ่งกลไกบางประการของกฎหมายออสเตรเลียซึ่งอาจนำมาใช้เป็นแนวทางในการรักษาความมั่นคงด้านพลังงานและป้องกันการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิงได้

4.1 บทสรุปจากการอภิปราย

กฎหมายเกี่ยวกับการกำกับดูแลการค้าและการสำรองน้ำมันเชื้อเพลิงตั้งอยู่บนหลักการที่สำคัญหลายประการ เช่น หลักอำนาจอธิปไตยเหนือทรัพยากรพลังงาน หลักการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม สุขภาพมนุษย์ และต่อต้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ หลักความมั่นคงและความไว้วางใจทางพลังงาน และหลักความยืดหยุ่นทางพลังงาน จากการศึกษาพบว่ากฎหมายของประเทศไทยและประเทศออสเตรเลียมีความสอดคล้องกับหลักการและแนวคิดดังกล่าว เนื่องจากกฎหมายของทั้งสองประเทศให้ความสำคัญกับการที่รัฐเป็นผู้มีอำนาจในการบริหารจัดการน้ำมันเชื้อเพลิงซึ่งเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่อยู่ภายใต้อำนาจอธิปไตยของรัฐ และกำหนดให้จัดสรรน้ำมันเชื้อเพลิงแก่ผู้ค้าน้ำมันเชื้อเพลิงอย่างเท่าเทียมกันภายในประเทศ โดยที่การจัดสรรดังกล่าวยังคงอยู่ในเงื่อนไขที่รัฐในฐานะที่เป็นผู้ควบคุม (Regulator) เป็นผู้กำหนด เนื่องด้วยการประกอบกิจการพลังงานนั้นเกี่ยวพันกับประโยชน์สาธารณะซึ่งจำเป็นต้องดำเนินการอย่างเป็นธรรม รอบคอบ และเพื่อป้องกันมิให้เกิดอันตรายต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพอนามัยของมนุษย์ด้วย จะเห็นได้จากมาตรการในการสำรองน้ำมันที่กำหนดเรื่องมาตรฐานความปลอดภัยของสถานที่กักเก็บสำรองน้ำมันอย่างเหมาะสม อีกทั้ง กฎหมายเช่นว่านั้นถูกสร้างขึ้นเพื่อเหตุผลความมั่นคงและความยืดหยุ่นทางพลังงานด้วย ซึ่งกำหนดให้ภาครัฐตั้งเป้าหมายอัตราการสำรองน้ำมันขั้นต่ำที่ชัดเจน โดยอาจปรับเปลี่ยนได้ตามสถานการณ์ที่เหมาะสม

เมื่อเปรียบเทียบรูปแบบของการตรากฎหมาย จะพบว่ากฎหมายของออสเตรเลียนั้นถูกตราขึ้นภายใต้ระบบกฎหมายจารีตประเพณี (Common Law System) ที่มีบ่อเกิดดั้งเดิมมาจากคำพิพากษาของศาลที่ถูกใช้เป็นบรรทัดฐาน (precedent) และผูกพันคดีที่มีลักษณะคล้ายคลึงกันภายหลัง[73] แต่ไม่ได้หมายความว่าประเทศออสเตรเลียไม่มีกฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษรที่ถูกตราขึ้นโดยรัฐสภา ในยุคสมัยที่การพัฒนาการด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว การรอหลักกฎหมายที่เกิดจากคำพิพากษาของศาลอาจไม่ทันต่อความเปลี่ยนแปลงอีกต่อไป จึงทำให้รัฐสภามีบทบาทในการตรากฎหมายลายลักษณ์อักษรที่มีความเป็นเทคนิคออกมาซึ่งกฎหมายเกี่ยวกับการกำกับดูแลการค้าและการสำรองน้ำมันเชื้อเพลิงก็เป็นหนึ่งในกฎหมายเหล่านั้นที่ถูกเขียนอย่างละเอียดยิ่งผ่านกระบวนการนิติบัญญัติโดยรัฐสภา เพื่อลดทอนอำนาจการตีความของศาล ประเด็นนี้จึงแตกต่างจากการตราพระราชบัญญัติของประเทศไทยที่ยึดระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร (Civil Law System)

[73] Peter de Cruz, *Comparative Law in a Changing World* (3rd edn, Routledge-Cavendish 2007) 103-104.

เนื่องจากในระบบกฎหมายไทย พระราชบัญญัติที่ถูกตราขึ้นโดยรัฐสภาจะต้องวางกฎเกณฑ์เป็นการทั่วไป การตีความจึงต้องตีความอย่างกว้างและทั่วไปเพื่อการปรับใช้กับข้อเท็จจริง และให้ศาลได้ตีความหรือพิพากษาคดีที่เกิดขึ้นเมื่อมีสถานการณ์ใหม่ ในขณะที่ประเทศออสเตรเลียซึ่งได้รับอิทธิพลจากระบบกฎหมายจารีตประเพณีจะถือว่ากฎหมายที่มาจากจารีตประเพณีเป็นกฎหมายทั่วไป ส่วนพระราชบัญญัติที่ถูกตราโดยรัฐสภาถือเป็นกฎหมายเฉพาะเรื่อง ศาลจึงตีความตามถ้อยคำในกฎหมายอย่างแคบที่สุด[74]

จึงเป็นที่สังเกตว่า กฎหมาย Fuel Security Act 2021 และ Liquid Fuel Emergency Act 1984 เป็นกฎหมายระดับพระราชบัญญัติที่มีการกำหนดรายละเอียดปลีกย่อยทำให้กฎหมายอ่านยากและมีปริมาณมาก เพื่อไม่ต้องการให้ศาลตีความโดยขยายความ แต่ต้องการให้ศาลตีความตามถ้อยคำในกฎหมายอย่างแคบที่สุด ผู้เขียนจึงเห็นว่าการนำบทบัญญัติกฎหมายประเทศออสเตรเลียมาใช้เปรียบเทียบกับกฎหมายไทยโดยตรงเลยไม่ได้ เนื่องจากแนวคิดการบัญญัติกฎหมายที่แตกต่างกัน อย่างไรก็ตาม แง่มุมของรายละเอียดปลีกย่อยของมาตรการที่ออสเตรเลียใช้ในการสำรองน้ำมันอาจใช้เป็นประโยชน์แก่การอุดช่องว่างบางจุดของกฎหมายไทยได้ โดยหากมองข้ามรูปแบบของการตรากฎหมายแล้ว จะพบว่าแนวคิดของมาตรการทางกฎหมายในการสำรองน้ำมันกลับเป็นสิ่งที่น่าสนใจยิ่ง ไม่ว่าจะเป็นการแยกกรณีให้มีการสำรองน้ำมันในกรณีฉุกเฉินและกรณีปกติ รวมถึงแนวทางออกคำสั่งโดยรัฐมนตรีให้ภาคเอกชนวางแผนการสำรองน้ำมัน ซึ่งแนวคิดเช่นว่านี้อาจนำมาพิจารณากำหนดแนวปฏิบัติให้แก่การสำรองน้ำมันของประเทศไทยได้

เมื่อเปรียบเทียบรูปแบบมาตรการกำกับดูแลการค้าและการสำรองน้ำมันเชื้อเพลิงของประเทศไทยและประเทศออสเตรเลีย จะพบว่ามีรูปแบบที่คล้ายคลึงกันในบางประการ และมีรูปแบบที่เป็นลักษณะเฉพาะโดดเด่นแตกต่างกันออกไป ผู้เขียนจะเปรียบเทียบลักษณะหรือรูปแบบของมาตรการที่กฎหมายกำหนดเท่านั้นซึ่งนำมาใช้เป็นแนวทางสำหรับการพัฒนากฎหมายไทย แต่ในส่วนรายละเอียดปลีกย่อยเชิงสถิติ ตัวเลข หรืออัตราปริมาณน้ำมันที่แต่ละประเทศต้องสำรองนั้นย่อมเป็นเรื่องทางเทคนิคตามบริบทเฉพาะที่แต่ละประเทศอาจกำหนดอัตราการสำรองน้ำมันแตกต่างกันออกไป จากการศึกษาพบว่ากฎหมายประเทศออสเตรเลียมีรูปแบบมาตรการในการกำกับดูแลการค้าและการสำรองน้ำมันเชื้อเพลิงที่กำหนดให้รัฐทำหน้าที่เป็นผู้ควบคุมและกำกับดูแลการประกอบกิจการค้าน้ำมันเชื้อเพลิง ซึ่งเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนได้ทำการค้าน้ำมันเชื้อเพลิงภายใต้ระบบการขออนุญาตจากรัฐ ซึ่งรูปแบบการควบคุมและกำกับดูแลลักษณะนี้คล้ายคลึงกับประเทศไทยอย่างมาก อย่างไรก็ตาม ในแง่มุมของการสำรองน้ำมันเชื้อเพลิง ภาครัฐได้พยายามสร้างเป้าหมายในการสำรองน้ำมันที่มีความชัดเจนว่าจะต้องสำรองในปริมาณเท่าใด เนื่องจากเป็นประเทศที่มีการสำรองน้ำมันเชิงยุทธศาสตร์ โดยประเทศออสเตรเลียกำหนดให้เอกชนเป็นผู้สำรองน้ำมันเท่านั้นและจำแนกหน้าที่ในการสำรองน้ำมันเป็นกรณีฉุกเฉินและกรณีปกติ โดยแต่ละกรณีจะมีข้อกำหนดและเป้าหมายต่างกัน

[74] หยุด แสงอุทัย (เชิงอรรถ 7) 6-8.

การเก็บสำรองน้ำมันกรณีฉุกเฉิน เพื่อให้เกิดความมั่นคงทางพลังงานและการใช้ภายในประเทศออสเตรเลีย รัฐจะมีอำนาจกำหนดเป้าหมายว่าเอกชนจะต้องสำรองน้ำมันหากเกิดกรณีฉุกเฉินเป็นอัตราจำนวนปริมาณเท่าใด โดยรัฐจะกำหนดวิธีการช่วยเหลือให้เอกชนได้สำรองน้ำมัน ในกรณีนี้แต่ไม่ได้อยู่ในรูปของกฎหมาย แต่อยู่ในรูปแบบแนวปฏิบัติและคำแนะนำเท่านั้น โดยรูปแบบดังกล่าวเป็นลักษณะเฉพาะของกฎหมายออสเตรเลียซึ่งพยายามสร้างความยืดหยุ่นในการทำให้บรรลุผลของกฎหมายและเพื่อให้ง่ายแก่การแก้ไขเปลี่ยนแปลง แตกต่างจากประเทศไทยที่จะกำหนดเป็นกฎหมายลำดับรอง เช่น กฎกระทรวง หรือประกาศ อีกทั้ง การที่จะบ่งชี้ว่าเมื่อใดควรต้องสำรองน้ำมันกรณีฉุกเฉิน รัฐจะเป็นผู้กำหนดสถานการณ์ที่เกิดขึ้น ซึ่งประเทศไทยไม่ได้กำหนดให้มีการจำแนกการสำรองน้ำมันกรณีฉุกเฉินแยกจากกรณีปกติ

การเก็บสำรองน้ำมันกรณีปกติ ทั้งสองประเทศมีรูปแบบมาตรการทางกฎหมายที่คล้ายคลึงกัน โดยกำหนดเป้าหมายที่ชัดเจนให้แก่ภาคเอกชนว่าจะต้องดำเนินการสำรองในอัตราปริมาณเท่าใด มีการสร้าง Minimum Stockholding Obligations (MSO) โดยผลิตภัณฑ์ MSO เช่น น้ำมันเบนซิน น้ำมันดีเซล น้ำมันก๊าด และผลิตภัณฑ์ที่ถูกกำหนดเพิ่มเติมตามกฎหมายอื่น จะต้องถูกกำหนดให้สำรองไว้ตามปริมาณและวันที่กำหนด บริษัทเอกชนที่ประกอบกิจการเกี่ยวกับน้ำมันเชื้อเพลิงไม่ว่าจะกลั่นหรือนำเข้าน้ำมันจะต้องกักเก็บสำรองน้ำมันอย่างน้อยตามปริมาณของชนิดและผลิตภัณฑ์ที่กฎหมายกำหนด จะเห็นได้ว่ารูปแบบการสำรองน้ำมันลักษณะนี้สอดคล้องกับประกาศกรมธุรกิจพลังงาน เรื่อง กำหนดชนิดและอัตรา หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคำนวณปริมาณสำรองน้ำมันเชื้อเพลิง ท้ายที่สุดประเด็นเรื่องสถานที่เก็บสำรองน้ำมันตามกฎหมายออสเตรเลียไม่แตกต่างจากกฎหมายไทย เนื่องจากกฎหมายออสเตรเลียเปิดโอกาสให้บริษัทเอกชนเลือกสถานที่เก็บน้ำมันและบำรุงรักษาให้มีความปลอดภัยอยู่ตลอดระยะเวลาที่สำรอง และเป็นไปตามประเภทและลักษณะทางกายภาพที่เหมาะสม เช่น ประเภทคลังน้ำมัน ประเภทเรือบรรทุกน้ำมัน เป็นต้น

4.2 ข้อเสนอแนะ

กระแสการเปลี่ยนผ่านด้านพลังงานของโลกที่ต้องการเปลี่ยนผ่านการใช้เชื้อเพลิงฟอสซิลไปสู่การใช้พลังงานรูปแบบอื่นที่ลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ได้กลายเป็นกระแสที่มีอิทธิพลต่อนโยบายด้านพลังงานของประเทศไทย โดยเห็นได้จากการที่คณะกรรมการนโยบายยานยนต์ไฟฟ้าแห่งชาติได้กำหนดแนวทางการส่งเสริมรถยนต์ไฟฟ้า ตั้งเป้าผลิตรถยนต์ Zero Emission Vehicle เพื่อลดปริมาณการปล่อยคาร์บอนให้เป็นศูนย์ และเพื่อนำพาประเทศไทยไปสู่การเป็นสังคมคาร์บอนต่ำ[75] เป็นต้น

[75] สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน กระทรวงพลังงาน, 'แนวทางการส่งเสริมยานยนต์ไฟฟ้า' (สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน กระทรวงพลังงาน, 22 ตุลาคม 2564) <https://www.eppo.go.th/index.php/en/component/k2/item/17415-ev-charging-221064-04> สืบค้นเมื่อ 21 พฤศจิกายน 2567.

แต่การลดการใช้น้ำมันเชื้อเพลิงทันทีอาจก่อให้เกิดความสุ่มเสี่ยงต่อการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิงหากเกิดวิกฤตการณ์ด้านน้ำมัน จึงจำเป็นที่จะต้องพิจารณาว่ากฎหมายปัจจุบันมีกลไกรองรับการเปลี่ยนผ่านเช่นว่านั้นอย่างค่อยเป็นค่อยไปอย่างไร จากการศึกษาพบว่ากฎหมายไทยที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบันไม่ได้มีปัญหาหรือเป็นอุปสรรคในการสนับสนุนการเปลี่ยนผ่านด้านพลังงาน แต่มีความจำเป็นต้องการข้อเสนอแนะเชิงนโยบายที่จะมาช่วยขับเคลื่อนและสร้างทิศทางในการบังคับใช้กฎหมายให้เกิดการเปลี่ยนผ่านด้านพลังงานและการสำรองน้ำมันอย่างสมดุล ผู้เขียนจึงมีข้อเสนอแนะทางวิชาการเพื่อรองรับการเปลี่ยนผ่านด้านพลังงานโดยจำแนกเป็นระยะที่สำคัญ ดังนี้

ในระยะสั้น ภาครัฐสามารถดำเนินการได้ทันที โดยภาครัฐอาจพิจารณาปรับลดปริมาณน้ำมันที่เอกชนต้องสำรองลงในอัตราที่เหมาะสม โดยปรับลดชนิดของน้ำมันที่สามารถจัดหาได้จากวัตถุดิบภายในประเทศ โดยไม่จำเป็นต้องพึ่งพาการนำเข้าน้ำมันจากต่างประเทศ เช่น เอทานอล และ ไบโอดีเซล ที่สามารถจัดหาได้ตามความต้องการภายในประเทศและความต้องการใช้มีปริมาณที่ลดลง และพิจารณาปรับลดชนิดของน้ำมันที่มีความต้องการใช้ไม่ถึงร้อยละ 50 ของการผลิตจากโรงกลั่นน้ำมัน เช่น น้ำมันเตา นอกจากนี้ รัฐอาจพิจารณาปรับลดชนิดของน้ำมันที่ใช้ในกิจการเฉพาะกลุ่ม เช่น น้ำมันเบนซิน

การปรับลดชนิดของน้ำมันดังกล่าวสามารถพิจารณาจากมาตรา 20 พระราชบัญญัติการค้าน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2543 ที่กำหนดให้ผู้ค้าน้ำมันรายใหญ่ต้องสำรองน้ำมันเชื้อเพลิงไว้ทุกขณะในสถานที่เก็บตามที่กฎหมายกำหนด โดยอธิบดีกรมธุรกิจพลังงานมีอำนาจประกาศกำหนดชนิดและอัตราของน้ำมันเชื้อเพลิงที่ต้องสำรอง และหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคำนวณปริมาณสำรองได้[76] ทั้งนี้ เนื้อความในบทบัญญัติดังกล่าวไม่ได้มีปัญหาแต่อย่างใด หากแต่จำเป็นต้องทบทวนกฎหมายลำดับรองที่ออกตามความบทบัญญัติดังกล่าวที่จำเป็นต้องปรับเปลี่ยนชนิดของน้ำมันที่ต้องสำรอง โดยในปัจจุบันนี้ อธิบดีกรมธุรกิจพลังงานได้มีประกาศกำหนด เรื่อง กำหนดชนิดและอัตรา หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคำนวณปริมาณสำรองน้ำมันเชื้อเพลิงออกมาแล้ว พร้อมทั้งมีการแก้ไขเพิ่มเติมเป็นระยะอย่างสม่ำเสมอเพื่อให้เกิดความเหมาะสม ดังนั้น ผู้เขียนจึงมีข้อเสนอแนะให้อธิบดีกรมธุรกิจพลังงานพิจารณายกเลิกประกาศฉบับปัจจุบันและประกาศฉบับใหม่ โดยเนื้อความของประกาศฉบับใหม่จะกำหนดให้ปรับลดปริมาณน้ำมันบางชนิดที่เอกชนต้องสำรองลงในอัตราที่เหมาะสม ซึ่งการประกาศเช่นว่านี้เป็นอำนาจที่กฎหมายแม่บทให้ไว้อยู่แล้วในการกำหนดชนิดและอัตรา หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคำนวณปริมาณสำรองน้ำมันเชื้อเพลิง

จากที่กล่าวมาแล้วว่าการสำรองน้ำมันตามชนิดและปริมาณที่เหมาะสมสามารถดำเนินการได้ภายใต้กลไกของกฎหมายปัจจุบันที่ใช้บังคับอยู่ โดยเป็นเรื่องในเชิงนโยบายที่สามารถดำเนินการได้ภายใต้กรอบของกฎหมาย ส่วนข้อเสนอแนะในระยะยาว ประเทศไทยอาจพิจารณายกเลิกการเก็บ

[76] พระราชบัญญัติการค้าน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2543 มาตรา 20 วรรคหนึ่ง และมาตรา 22 วรรคหนึ่ง.

สำรองน้ำมันตามกฎหมาย (Legal Reserve) ในกลุ่มน้ำมันบางชนิดได้เลย หากพบข้อเท็จจริงว่าน้ำมันชนิดนั้นมีความต้องการใช้ไม่ถึงร้อยละ 50 ของปริมาณการผลิตแล้ว ให้อธิบดีกรมธุรกิจพลังงานพิจารณายกเลิกประกาศฉบับปัจจุบันและออกประกาศฉบับใหม่โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 20 พระราชบัญญัติการค้าน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2543 ให้ยกเลิกการเก็บสำรองน้ำมันตามกฎหมายในกลุ่มน้ำมันบางชนิด การยกเลิกการสำรองน้ำมันตามกฎหมายนี้จะเป็นแนวทางในการเปลี่ยนผ่านการใช้พลังงานเพื่อลดการใช้เชื้อเพลิงฟอสซิลที่เป็นรูปธรรม

อย่างไรก็ตาม ภาครัฐยังคงต้องติดตามและวิเคราะห์ระดับการสำรองน้ำมันของเอกชนที่เป็นผู้ค้าน้ำมันรายใหญ่อยู่เสมอ ซึ่งโดยปกติแล้วเอกชนผู้ค้าน้ำมันแต่ละรายมักจะมีการสำรองน้ำมันเองอยู่แล้วที่ไม่ใช่เป็นการเก็บสำรองตามกฎหมาย แต่เป็นการสำรองด้วยตนเองเพื่อความยืดหยุ่นทางการค้า ซึ่งมักจะเรียกว่า Commercial/Working Stocks กล่าวคือ เป็นชนิดและปริมาณน้ำมันที่ถูกสำรองโดยสมัครใจและไม่ได้ถูกบังคับโดยกฎหมาย[77]

การสร้างสมดุลระหว่างความมั่นคงทางพลังงานและการลดปริมาณการสำรองน้ำมันยังคงเป็นสิ่งจำเป็น โดยภาครัฐจำเป็นต้องมีกลไกในการป้องกันและบรรเทาปัญหาหากเกิดภาวะขาดแคลนน้ำมันหรือเกิดวิกฤตการณ์ด้านน้ำมันเชื้อเพลิง ซึ่งผู้เขียนเห็นว่ามาตรา 24 พระราชบัญญัติการค้าน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2543 สามารถนำมาใช้บังคับได้ โดยกฎหมายได้กล่าวว่า ในกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อป้องกันและแก้ไขการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง อธิบดีมีอำนาจสั่งเป็นหนังสือหรือประกาศให้ผู้ค้าน้ำมันงดจำหน่ายหรือให้จำหน่ายน้ำมันเชื้อเพลิงชนิดหนึ่งชนิดใด หรือให้จำหน่ายน้ำมันเชื้อเพลิงที่ต้องสำรองไว้ตามมาตรา 20 ได้ ในการนี้ อธิบดีจะกำหนดเงื่อนไขไว้ด้วยก็ได้[78]

จะเห็นได้ว่ากฎหมายได้สร้างกลไกรองรับไว้แล้วในการป้องกันและบรรเทาปัญหาการขาดแคลนน้ำมันหรือเกิดวิกฤตการณ์ด้านน้ำมันเชื้อเพลิง โดยที่ไม่มีความจำเป็นต้องตรากฎหมายใหม่ เนื่องจากมาตรา 24 พระราชบัญญัติการค้าน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2543 ได้กำหนดเงื่อนไขในการใช้อำนาจของอธิบดีกรมธุรกิจพลังงานว่า ต้องเป็นกรณีที่จำเป็นเพื่อป้องกันและแก้ไขการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิงเท่านั้น เมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่าเกิดข้อเท็จจริงหรือเหตุแห่งการป้องกันและแก้ไขการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง อธิบดีกรมธุรกิจพลังงานจึงมีอำนาจที่กฎหมายดังกล่าวให้ไว้สองประการ ได้แก่

ประการแรก คือ การออกคำสั่งเป็นหนังสือ สามารถพิจารณาได้ว่าเป็นการออกคำสั่งทางปกครองซึ่งต้องมีลักษณะเฉพาะในการสั่งบุคคลใดและในกรณีใด โดยเป็นการสั่งที่มีกฎหมายให้อำนาจในทางปกครองแก่อธิบดีในฐานะที่เป็นเจ้าหน้าที่ทางปกครองกระทำได้ โดยเป็นการก่อนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างหน่วยงานทางปกครองคือกรมธุรกิจพลังงานและผู้ค้าน้ำมันที่ได้รับคำสั่งรายใด

---

[77] Heather L Greenley, 'The Strategic Petroleum Reserve: Background, Authorities, and Considerations' (Submitted to Congressional Research Service, May 2020) 13.

[78] พระราชบัญญัติการค้าน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2543 มาตรา 24.

เป็นการเฉพาะ ในอันที่จะก่อให้เกิดการก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิและหน้าที่ของบุคคล

ประการที่สอง คือ การออกประกาศในราชกิจจานุเบกษา ซึ่งการออกประกาศนี้มีลักษณะเป็นการออกกฎประเภทหนึ่ง โดยเป็นการออกกฎที่มีกฎหมายให้อำนาจแก่อธิบดีในฐานะที่เป็นเจ้าหน้าที่ทางปกครองกระทำได้เพื่อให้ผู้อยู่ภายใต้บังคับของประกาศดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตามหลักเกณฑ์ เงื่อนไข หรือวิธีการเป็นการทั่วไป อันจะส่งผลให้เกิดการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างกรมธุรกิจพลังงานและผู้ค้าน้ำมันที่อยู่ภายใต้บังคับของประกาศ[79] โดยการใช้อำนาจทางปกครองไม่ว่าจะเป็นการออกคำสั่ง หรือการออกประกาศโดยอธิบดีนั้น มาตรา 24 พระราชบัญญัติการค้าน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2543 ได้เปิดช่องให้เลือกได้ว่าจะดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง จำแนกเป็นสองทางเลือกได้แก่

ทางเลือกที่หนึ่ง ให้ผู้ค้าน้ำมันงดจำหน่ายหรือให้จำหน่ายน้ำมันเชื้อเพลิงชนิดหนึ่งชนิดใด ในกรณีนี้ กฎหมายไม่ได้กำหนดว่าน้ำมันเชื้อเพลิงที่ผู้ค้าน้ำมันสำรองไว้เป็นการสำรองตามกฎหมาย (Legal Reserve) เนื่องจากหากเป็นกรณีที่อธิบดีสั่งหรือประกาศให้ผู้ค้าน้ำมันงดจำหน่ายหรือให้จำหน่ายน้ำมันเชื้อเพลิงชนิดใดตามที่ได้สำรองไว้ตามกฎหมายย่อมต้องระบุว่าเป็นการสำรองน้ำมันตามมาตรา 20 ดังเช่นทางเลือกที่สอง ในกรณีทางเลือกที่หนึ่งนี้ จึงหมายความถึงการสำรองน้ำมันของผู้ค้าน้ำมันเอง (Commercial/Working Stocks) ที่ไม่ได้ถูกบังคับโดยกฎหมาย ซึ่งรัฐสามารถกำหนดให้ผู้ค้าน้ำมันงดจำหน่ายหรือให้จำหน่ายน้ำมันที่ตนได้สำรองไว้ก็ได้แต่เป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์ในการป้องกันและแก้ไขการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิงเท่านั้น

ทางเลือกที่สอง ให้ผู้ค้าน้ำมันจำหน่ายน้ำมันเชื้อเพลิงที่ต้องสำรองไว้ตามมาตรา 20 ได้ ในกรณีนี้เป็นกรณีที่กฎหมายระบุชัดเจนว่าบังคับใช้แก่การสำรองน้ำมันตามกฎหมาย (Legal Reserve) ที่ได้มีการประกาศกำหนด เรื่อง กำหนดชนิดและอัตรา หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคำนวณปริมาณสำรองน้ำมันเชื้อเพลิง ออกมาแล้ว แต่ความแตกต่างระหว่างทางเลือกที่สอง และทางเลือกที่หนึ่ง คืออำนาจของอธิบดีในการสั่งหรือประกาศจะมีเพียงให้จำหน่ายน้ำมันเชื้อเพลิงเท่านั้น ไม่สามารถสั่งหรือประกาศให้งดการจำหน่ายน้ำมันเชื้อเพลิงได้ ทั้งนี้ เพื่อวัตถุประสงค์ในการป้องกันและแก้ไขการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิงเท่านั้น

จากบทบัญญัติมาตรา 24 พระราชบัญญัติการค้าน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2543 อธิบดีจะกำหนดเงื่อนไขอื่นเพิ่มเติมก็ได้ แต่ต้องอยู่ภายใต้วัตถุประสงค์ของการป้องกันและแก้ไขการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิงเท่านั้น โดยรูปแบบในการกำหนดเงื่อนไขว่าควรมีลักษณะอย่างไร อาจศึกษาได้จากแบบอย่างกฎหมายออสเตรเลียที่กำหนดให้รัฐมนตรีวางมาตรการหรือออกคำสั่งแก่ผู้ประกอบการน้ำมันในยามที่เกิดเหตุการณ์ฉุกเฉินด้านน้ำมันเชื้อเพลิงได้ ซึ่งมีรายละเอียดในทางปฏิบัติที่น่าสนใจ อีกทั้ง การบังคับ

[79] พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 5.

ใช้บทบัญญัติดังกล่าวยังสอดคล้องกับหลักการสากลของกฎหมายพลังงานที่มองว่าทรัพยากรน้ำมันเชื้อเพลิงเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่อยู่ภายใต้อำนาจอธิปไตยของรัฐ รัฐจึงมีอำนาจในการบริหารจัดการน้ำมันเชื้อเพลิงที่อยู่ภายใต้อำนาจอธิปไตย และกำหนดให้จัดสรรน้ำมันเชื้อเพลิงอย่างเท่าเทียมกันภายในประเทศ ซึ่งการจัดสรรดังกล่าวอยู่ในเงื่อนไขที่รัฐในฐานะที่เป็นผู้ควบคุม (Regulator) เป็นผู้กำหนดไว้เพื่อประโยชน์สาธารณะในสถานการณ์ที่จำเป็นด้วย

ผู้เขียนเห็นว่าการนำบทบัญญัติมาตรา 24 พระราชบัญญัติการค้าน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2543 มาใช้บังคับ ได้กลายเป็นทางออกสำหรับการแก้ไขปัญหาการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิงที่กฎหมายปัจจุบันวางกลไกไว้ให้แล้ว โดยไม่มีความจำเป็นต้องแก้ไขเพิ่มเติมหรือปรับปรุงกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ ซึ่งไม่ใช่เรื่องง่ายนัก และจำเป็นต้องใช้ระยะเวลาที่ยาวนานผ่านกระบวนการนิติบัญญัติของรัฐสภา ส่งผลให้เกิดต้นทุนด้านเวลา ต้นทุนการเสียโอกาสบางประการ และต้นทุนทางเศรษฐกิจและสังคมในการพัฒนากฎหมาย ดังนั้น จากข้อเสนอแนะดังกล่าวจะทำให้มีการลดการสำรองน้ำมันเชื้อเพลิงลงอย่างค่อยเป็นค่อยไปนำไปสู่การเปลี่ยนผ่านการใช้พลังงานของประเทศจากเชื้อเพลิงฟอสซิลไปสู่การใช้พลังงานทางเลือกอื่น ในขณะที่ยังรักษาความมั่นคงด้านพลังงานและป้องกันการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิงได้