

รายงานการประชุม เพื่อหารือเกี่ยวกับการดำเนินการพิธีการศุลกากร  
กรณีขนส่งน้ำมันเชื้อเพลิงไปยังพื้นที่สัมปทานปิโตรเลียม ในเขตไหล่ทวีปบริเวณทะเลอ่าวไทย  
วันศุกร์ที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๕๙

ณ ห้องประชุมวายุภักษ์ ๓ ชั้น ๑ กระทรวงการคลัง

รายชื่อผู้เข้าร่วมประชุม

สำนักงานปลัดกระทรวงการคลัง

๑. นายประภาศ คงเอียด
๒. นายพนิต ธีรภาพวงค์
๓. นางญาใจ พัฒนสุขวัฒน์
๔. นายพุมพิพงษ์ นิลสุ่ม
๕. นางสาวอรกานต์ แสงมณี
๖. นางสาวสุดคนึง สมบูรณ์วงศ์
๗. นางสาวศิริรัตน์ ศิริยุสมัย
๘. นายปิยะวัฒน์ พลันสังเกตุ
๙. นางสาวศุทธานันท์ คุ่มพร้อม

- รองปลัดกระทรวงการคลัง  
ที่ปรึกษากฎหมาย  
ผู้ช่วยปลัดกระทรวงการคลัง  
นิติกรชำนาญการ  
นิติกรชำนาญการ  
นิติกรชำนาญการ  
นิติกรปฏิบัติการ  
นิติกร  
นิติกร

- ประธาน  
เลขานุการ

กรมศุลกากร

๑. นางกฤติกา บั้นประเสริฐ
๒. นายอนันต์ สิทธิฤทธิ์
๓. นางมนทิรา เขิดชู
๔. นางสาวยุพียงค์ บุญอำนวยกิจ
๕. นายอนันต์ ศรีประเสริฐ
๖. นายศักดิ์ชัย สักกะบุชา
๗. นายศศิณ ปงรังสี
๘. นายสุวัชร สิริประภาพล

- ผู้อำนวยการสำนักกฎหมาย  
ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านกฎหมายศุลกากร  
นายด่านศุลกากรมาบตาพุด  
นายด่านศุลกากรสงขลา  
ผู้อำนวยการส่วนบริการ ด้านศุลกากรมาบตาพุด  
ผู้อำนวยการส่วนกฎหมายต่างประเทศ สำนักกฎหมาย  
ผู้อำนวยการส่วนคดี สำนักกฎหมาย  
นักวิชาการศุลกากรชำนาญการ ด้านศุลกากรมาบตาพุด

๙. นายธนพงศ์ เกษตรสุนทร
๑๐. นายณล เชื้อมสุข
๑๑. นางอัมพิกา จันทร์ผ่อง
๑๒. นายไพศาล บุญเกษมสิน

- นิติกรชำนาญการพิเศษ สำนักกฎหมาย  
นักวิชาการศุลกากรชำนาญการ  
นักวิชาการศุลกากรชำนาญการ  
นักวิทยาศาสตร์ชำนาญการ

กรมสรรพสามิต

๑. นายสุพจน์ ตักดีพิบูลย์จิตต์

- ผู้อำนวยการสำนักกฎหมาย

๒. นางสุคนธ์ ชาญชุลยพร      นิติกรชำนาญการพิเศษ  
 ๓. นางสุภา เอี่ยมโอภาส      นักวิชาการสรรพสามิตชำนาญการพิเศษ

#### กรมสรรพากร

๑. นางทิพวรรณ ชยุติมันต์      ผู้อำนวยการสำนักบริหารภาษีธุรกิจขนาดใหญ่  
 ๒. นางจิตรา ณีคะนันท์      นักตรวจสอบภาษีชำนาญการพิเศษ

#### สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

๑. นางสาวอุดมลักษณ์ บุญสว่าง      ผู้อำนวยการฝ่ายกฎหมายการเงิน  
 ๒. นายพรพจน์ เรืองแสงทองกุล      นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการ

#### กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ กระทรวงพลังงาน

๑. นางเปรมฤทัย วินัยแพทย์      ผู้อำนวยการสำนักบริหารสัมปทานปิโตรเลียม  
 ๒. นางสาวศุภมาศ เล้าสกุล      นักวิชาการเงินและบัญชีชำนาญการพิเศษ  
 ๓. นางสาววัชรภรณ์ ฤทธิพงษ์      นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการพิเศษ

#### กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย กระทรวงการต่างประเทศ

๑. ร.ท. บรรพต อุซชิน      นักการทูตชำนาญการ

#### เริ่มประชุมเวลา

๐๘.๓๐ น.

#### ระเบียบวาระที่ ๑

เรื่องที่ประธานแจ้งให้ที่ประชุมทราบ

นายประภาศ คงเอียด ประธานการประชุม ได้กล่าวเปิดการประชุมและแจ้งวัตถุประสงค์ของการจัดประชุมในครั้งนี้น่า สืบเนื่องจากกรณีการขนส่งน้ำมันเชื้อเพลิงของบริษัท เซฟรอน (ไทย) จำกัด ไปยังแท่นขุดเจาะน้ำมันในพื้นสัมปทานปิโตรเลียมในเขตไหลทวีปบริเวณทะเลอ่าวไทย ซึ่งมีประเด็นปัญหาที่จะต้องถือเป็นการส่งออกหรือไม่ จึงได้เรียนเชิญหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาร่วมให้ข้อมูลและความคิดเห็นเพื่อนำไปใช้ในการประกอบการพิจารณาดำเนินการเกี่ยวกับภาษีศุลกากร ภาษีสรรพสามิต หรือภาษีมูลค่าเพิ่ม อย่างไรก็ตาม การประชุมในครั้งนี้อย่าได้จัดขึ้นเพื่อให้ที่ประชุมมีมติชี้ขาดว่า กรณีดังกล่าวถือเป็นการส่งออกหรือไม่ แต่เพื่อร่วมปรึกษาหารือและขอความเห็นจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องว่า เจตนารมณ์ของกฎหมายที่อยู่ในความรับผิดชอบของแต่ละหน่วยงานนั้น ได้ตีความคำว่า “ราชอาณาจักร” และ “นอกราชอาณาจักร” ไว้อย่างไร โดยกระทรวงการคลังจะนำข้อมูลและความคิดเห็นที่ได้จากการประชุมในครั้งนี้นำไปใช้ในการประกอบการพิจารณาต่อไป

## ระเบียบวาระที่ ๒

การพิจารณาประเด็นข้อกฎหมายว่าด้วยการปฏิบัติพิธีการศุลกากรในการนำของออกไปใช้ในพื้นที่สัมปทานปิโตรเลียมในเขตไหล่ทวีปบริเวณทะเลอ่าวไทย และการนำของจากไหล่ทวีปเข้ามาในราชอาณาจักร

นายพนิต ธีรภาพวงศ์ ที่ปรึกษากฎหมาย (เลขาฯ) ได้สรุปข้อเท็จจริงว่ากรณีนี้เป็นเรื่องของการตีความคำว่า “ราชอาณาจักร” เกี่ยวกับการปฏิบัติพิธีการศุลกากรในการนำของออกไปใช้ในพื้นที่สัมปทานปิโตรเลียมในเขตไหล่ทวีปบริเวณทะเลอ่าวไทย ซึ่งมีข้อเท็จจริงและข้อขัดแย้งที่เกี่ยวข้องกับหลายหน่วยงาน อาทิ กรมศุลกากร กรมสรรพสามิต โดยเฉพาะกรมศุลกากรในเรื่องของกฎหมายยังไม่มี ความชัดเจนเกี่ยวกับคำว่า “นอกราชอาณาจักร” ได้ให้ความหมายไว้ว่าอย่างไร แต่ทั้งนี้ในส่วน ของคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้เคยตีความเอาไว้ในคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสรีที่ ๒๘/๒๕๒๕, เรื่องเสรีที่ ๓๑๘/๒๕๓๘ และเรื่องเสรีที่ ๑๒๓๔/๒๕๕๕ โดยเฉพาะคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสรีที่ ๒๘/๒๕๒๕ นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา ได้อ้างถึงพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. ๒๕๑๔ ตามมาตรา ๔ ที่ให้คำนิยามคำว่า “ราชอาณาจักร” ให้หมายความรวมถึง เขตไหล่ทวีปที่เป็นสิทธิของประเทศไทยตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศที่ยอมรับนับถือกันโดยทั่วไปและตามสัญญา กับต่างประเทศด้วย ทั้งนี้ ตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศ จะเกี่ยวข้องกับอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒ และนอกจากนี้ ตามมาตรา ๒ แห่งประมวลรัษฎากร ได้ให้ความหมายของราชอาณาจักรโดยให้หมายรวมถึงไหล่ทวีปเช่นเดียวกัน จึงต้องมาพิจารณาจุดเจตนารมณ์ของกฎหมายแต่ละฉบับของแต่ละหน่วยงานได้ให้ความหมายของคำว่า “ราชอาณาจักร” ไว้ว่าอย่างไร และสืบเนื่องจากกรมศุลกากรได้มีการหารือไปยังคณะกรรมการกฤษฎีกา และได้จัดประชุมหารือร่วมกันสามฝ่ายระหว่างกรมศุลกากร กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ กระทรวงพลังงาน และกรมสนธิสัญญาและกฎหมาย กระทรวงต่างประเทศมาแล้วนั้น จึงขอให้กรมศุลกากรชี้แจงข้อเท็จจริงในเรื่องนี้ด้วย

นางกฤติกา ปั้นประเสริฐ ผู้อำนวยการสำนักกฎหมาย กรมศุลกากร ชี้แจงว่า ในกรณี ที่กรมศุลกากรหารือไปทางคณะกรรมการกฤษฎีกานั้นเกี่ยวกับแนวทางปฏิบัติพิธีการศุลกากรสำหรับการนำของออกไปใช้ในพื้นที่สัมปทานปิโตรเลียมในทะเลอ่าวไทยนอกบริเวณทะเลอาณาเขต โดยมีประเด็นว่า การขนของ จากชายฝั่งไปยังแท่นขุดเจาะบริเวณไหล่ทวีปนั้น จะดำเนินการปฏิบัติพิธีการศุลกากรแบบใด ระหว่างแบบ การนำเข้าส่งออกหรือแบบการค้าชายฝั่ง โดยการค้าแบบนำเข้าส่งออกนั้นเป็นการค้าที่ถือว่าเป็นการส่งสินค้าไปยัง หรือมายังต่างประเทศ แต่ถ้าเป็นการค้าแบบชายฝั่งก็คือการค้าตามด่านศุลกากร ระหว่างท่าหนึ่งไปยังท่าอีกหนึ่ง ที่อยู่ในราชอาณาจักร แต่เนื่องจากการปฏิบัติพิธีการศุลกากรที่แตกต่างกันของด่านศุลกากร เช่น การปฏิบัติของ บริษัท ปตท.จำกัด (มหาชน) เป็นการปฏิบัติแบบการค้าชายฝั่ง แต่การปฏิบัติของบริษัท เซฟรอน (ไทย) จำกัด เป็นแบบการนำเข้าส่งออก ซึ่งผลของพิธีการศุลกากรทั้งสองแบบนี้มีความแตกต่างกันอย่างสิ้นเชิง หากเป็น การค้าแบบชายฝั่งนั้น ข้อห้ามข้อจำกัดก็จะมีได้นำมาใช้ การคืนภาษีก็ไม่ต้องคืนเนื่องจากยังมีได้มีการส่งออก ตลอดจนเรื่องอื่นที่เกี่ยวข้องกัน เช่น ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกรมเจ้าท่า หากเป็นการขนส่งในน่านน้ำไทยก็จะต้องใช้ เรือไทย เป็นต้น ทั้งนี้ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีหนังสือแจ้งให้กรมศุลกากรหารือประเด็นดังกล่าว ร่วมกับกระทรวงพลังงานและกระทรวงการต่างประเทศให้เป็นข้อยุติเสียก่อน เพื่อให้เป็นไปตามขั้นตอนของ การบริหารราชการแผ่นดิน เมื่อหารือแล้ว หากยังมีปัญหาทางกฎหมายที่ไม่สามารถหาข้อยุติได้ จึงหารือมายัง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อพิจารณาให้ความเห็นต่อไป โดยจากการหารือร่วมกันสามฝ่ายนั้น ก็ยังไม่ได้ มีการชี้ขาดว่าพื้นที่สัมปทานปิโตรเลียมในเขตไหล่ทวีปถือเป็นราชอาณาจักรแต่อย่างใด แต่เป็นการสรุปในประเด็น



เกี่ยวกับการกำหนดพิธีการศุลกากรสำหรับการขนส่งของระหว่างชายฝั่งในราชอาณาจักรและพื้นที่สัมปทานปิโตรเลียมที่ตั้งอยู่นอกทะเลอาณาเขต จะพิจารณาจากของที่จะมีการขนส่งเป็นหลัก หากเป็นของเพื่อใช้ในกิจการปิโตรเลียมแล้ว ให้ถือว่าพื้นที่สัมปทานปิโตรเลียมในบริเวณดังกล่าวเป็นราชอาณาจักรไทย ภายใต้**บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. ๒๕๑๔** และให้ปฏิบัติพิธีการศุลกากรสำหรับการค้าชายฝั่งโดยอนุโลม ปรากฏตามรายงานการประชุมหารือร่วมกันสามฝ่าย เมื่อวันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๕๙ ซึ่งก็น่าจะเป็นไปตามแนวคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๒๘/๒๕๒๕ ตามความเห็นกรรมการฝ่ายข้างมากที่มีความเห็นว่าการตีความคำว่าราชอาณาจักรเกี่ยวกับกฎหมายศุลกากรนั้น มีความสำคัญมาก เพราะเป็นสิ่งที่กำหนดความรับผิด สิทธิและหน้าที่ของผู้หน้าที่เสียภาษี อำนาจหน้าที่ของพนักงาน ตลอดจนบทกำหนดโทษ ผู้กระทำความผิดตามกฎหมายศุลกากร จึงต้องตีความโดยเคร่งครัด จะนำเอาคำนิยามในกฎหมายอื่นซึ่งมีวัตถุประสงค์แตกต่างกันออกไปมาอนุโลมใช้บังคับไม่ได้ อีกทั้ง**ตามมาตรา ๑๒๐ แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร พุทธศักราช ๒๔๖๙** ซึ่งบัญญัติไว้ชัดเจนว่าห้ามมิให้นำบทบัญญัติของกฎหมายอื่นที่แตกต่างกับกฎหมายว่าด้วยศุลกากรมาใช้บังคับในเรื่องอันเกี่ยวแก่การศุลกากร ในตอนท้ายของคำวินิจฉัยในเรื่องดังกล่าว ได้กล่าวถึงเรื่องของเป็นหลักว่า กฎหมายว่าด้วยศุลกากรเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีตัวของที่นำเข้าหรือส่งออกนั้น เมื่อกฎหมายของกรมศุลกากรมิได้มีการบัญญัติ คำว่า “ราชอาณาจักร” สำหรับของทั่วไป จึงต้องถือตามที่เขาใจทั่วไปว่าหมายความถึงอาณาเขตของประเทศตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศคือระยะไม่เกิน ๑๒ ไมล์ทะเล แต่อย่างไรก็ตามในตอนท้ายของคำวินิจฉัยได้กล่าวถึงมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติปิโตรเลียมฯ ได้กำหนดความหมายของคำว่า “ราชอาณาจักร” ให้รวมถึงไหล่ทวีปด้วย โดยระบุว่า ก๊าซธรรมชาติที่ขุดเจาะได้ภายในเขตไหล่ทวีปถือเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่ได้จากการขุดเจาะในราชอาณาจักร ดังนั้น การนำก๊าซธรรมชาติดังกล่าวขึ้นฝั่งทางท่อจึงมิใช่การนำจากนอกราชอาณาจักรเข้ามาในราชอาณาจักรอันจะต้องเสียอากรขาเข้าตามกฎหมายศุลกากร ซึ่งก็สอดคล้องกับการประชุมหารือร่วมกันสามฝ่าย เมื่อวันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๕๙ ที่ผ่านมา แต่ทั้งนี้ก็ต้องดูการตีความของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องด้วย

นายพนิต ธีรภาพวงศ์ ที่ปรึกษากฎหมาย (เลขานุการ) ได้ขอให้กรมศุลกากรชี้แจงเพิ่มเติมเกี่ยวกับการให้ปฏิบัติพิธีการศุลกากรสำหรับการค้าชายฝั่งโดยอนุโลมตามมติที่ประชุมหารือร่วมกันสามฝ่าย ซึ่งนางกมลติภาฯ ได้ชี้แจงว่า ถ้าเป็นของตามพระราชบัญญัติปิโตรเลียมฯ ไม่ได้ว่าเป็นการนำของมาจากนอกราชอาณาจักร ดังนั้น จึงไม่ต้องทำพิธีการนำเข้าโดยถือว่าเป็นการค้าชายฝั่ง ซึ่งคำว่าโดยอนุโลมนั้น เนื่องจากการนำของจากชายฝั่งไปยังไหล่ทวีปนั้น จะต้องผ่านเขตต่อเนื่อง เขตเศรษฐกิจจำเพาะซึ่งอยู่นอกทะเลอาณาเขต แต่เนื่องจากของไม่ได้มาจากนอกราชอาณาจักร จึงให้ปฏิบัติพิธีการศุลกากรสำหรับการค้าชายฝั่งโดยอนุโลม อย่างไรก็ตามจากการที่กรมศุลกากรจัดประชุมร่วมกันระหว่างหลายหน่วยงาน เมื่อวันที่ ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๕๙ อธิบดีกรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ ได้สรุปในที่ประชุมว่า คำว่าของตามพระราชบัญญัติปิโตรเลียมฯ ไม่ได้หมายความรวมถึงน้ำมันด้วย

นายประภาศ คงเอียด ประธานการประชุม สอบถามกรมเชื้อเพลิงธรรมชาติว่า ตามพระราชบัญญัติปิโตรเลียมฯ ของที่มีได้จากการขุดเจาะและผลิตปิโตรเลียม หรือมีได้เกี่ยวข้องโดยตรง แต่มีการนำไปใช้ในการขุดเจาะและผลิตปิโตรเลียมนั้น กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติมีความเห็นอย่างไร ไม่ใช่ของตามพระราชบัญญัติปิโตรเลียมฯ ใช่หรือไม่ และขอให้กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติชี้แจงในประเด็นเกี่ยวกับนิยามคำว่า “ราชอาณาจักร” และคำว่า “ของ” ตามพระราชบัญญัติปิโตรเลียมฯ มีบริบทและขอบเขตเพียงใด

นางปรมฤทัย วิมลแพทย์ ผู้อำนวยการสำนักบริหารสัมปทานปิโตรเลียม กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ ชี้แจงว่า ภายใต้พระราชบัญญัติปิโตรเลียมฯ คำว่า “ราชอาณาจักร” นั้น หมายความรวมถึงเขตไหล่ทวีปที่เป็นสิทธิของประเทศไทยตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศที่ยอมรับนับถือกันโดยทั่วไปและตามสัญญากับต่างประเทศ ทั้งนี้ รัฐชายฝั่งมีสิทธิแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติในเขตไหล่ทวีป จึงมีความจำเป็นในการออกกฎหมายฉบับนี้เพื่อรองรับการออกสัมปทานให้สิทธิสำรวจและผลิตปิโตรเลียม ซึ่งแต่ละประเทศก็ออกกฎหมายรองรับสิทธิในการแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติในลักษณะเดียวกัน

ส่วนคำว่า “ของ” นั้น ของที่นำมาใช้ในการสำรวจและผลิตปิโตรเลียมทุกอย่างเป็น “ของที่ใช้ในกิจการปิโตรเลียม” ซึ่งมีทั้งของที่นำเข้าและของที่ผลิตในประเทศ แต่ถ้าเป็นของที่นำเข้าจะอยู่ภายใต้บังคับมาตรา ๗๐ แห่งพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. ๒๕๑๔ กล่าวคือ หากคณะกรรมการปิโตรเลียมเห็นชอบว่าของดังกล่าวเป็น “ของที่จำเป็นในการประกอบกิจการปิโตรเลียม” ก็จะได้รับสิทธิยกเว้นอากร ส่วนกรณีของน้ำมันนั้นเป็นของที่ใช้ในกิจการปิโตรเลียมแต่ไม่ได้รับสิทธิยกเว้นอากร

นายประภาศ คงเอียด ประธานการประชุม สอบถามกรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ เพิ่มเติมว่า ตามมาตรา ๗๐ แห่งพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. ๒๕๑๔ นั้น เน้นในบริบทของนำเข้า หากเป็นของนำเข้าและอยู่ในบริบทของมาตรา ๗๐ จึงจะได้รับการยกเว้นอากร ถ้านำเข้าน้ำมันจากต่างประเทศและนำมาใช้ในกิจการปิโตรเลียมจะได้รับการยกเว้นอากรตามมาตรา ๗๐ หรือไม่ ซึ่งข้อเท็จจริงในเรื่องนี้ เป็นการนำน้ำมันเชื้อเพลิงจากภายในประเทศเพื่อไปใช้ในแท่นขุดเจาะ ซึ่งของที่นำออกไปนี้เป็นของที่ใช้ในกิจการปิโตรเลียมแต่ไม่ใช่ของที่ได้จากกิจการปิโตรเลียม และน้ำมันและผลิตภัณฑ์น้ำมันถือเป็นวัสดุอื่นๆ ที่นำมาใช้ในกิจการปิโตรเลียมหรือไม่

นางปรมฤทัย วิมลแพทย์ ผู้อำนวยการสำนักบริหารสัมปทานปิโตรเลียม กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ ชี้แจงว่า น้ำมันนั้นสามารถนำเข้ามาจากต่างประเทศได้แต่ไม่ได้รับการยกเว้นแต่อย่างใด เนื่องจากต้องการใช้น้ำมันภายในประเทศเป็นหลัก หากมีการขออนุญาตนำเข้ามาใช้ในกิจการปิโตรเลียม คณะกรรมการปิโตรเลียมจะพิจารณาว่ามีความจำเป็นในการประกอบกิจการตามมาตรา ๗๐ แห่งพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. ๒๕๑๔ หรือไม่ ที่ผ่านมา ยังไม่มีการขออนุญาตเข้ามา

นางสาวอุทุมลักษณ์ บุณยสว่าง ผู้อำนวยการฝ่ายกฎหมายการเงิน สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้แสดงความเห็นว่า น้ำมันอยู่ในบริบทของมาตรา ๗๐ แห่งพระราชบัญญัติปิโตรเลียมฯ ถือได้ว่า เป็นวัสดุอื่นๆ ที่ใช้ในการประกอบกิจการปิโตรเลียม แต่ในกรณีที่จะได้รับการยกเว้นหรือไม่นั้น ก็จะต้องถือตามความเห็นของคณะกรรมการปิโตรเลียมที่มีอำนาจพิจารณาในเรื่องดังกล่าว

นายพนิต อธิภาพวงศ์ ที่ปรึกษากฎหมาย (เลขาฯ) แสดงความเห็นเพิ่มเติมว่า ตามความเห็นในการประชุมเมื่อวันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๕๙ ปรากฏตามรายงานการประชุมร่วมกันสามฝ่าย สรุปความได้ว่า เป็นของที่ใช้ในกิจการปิโตรเลียมเพราะผู้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการปิโตรเลียมจะคิดมูลค่าของดังกล่าวเป็นต้นทุนการผลิตในระบบการจัดทำบัญชีของบริษัทด้วย แต่การจะยกเว้นอากรให้แก่ของใดหรือไม่นั้น ขึ้นอยู่กับ

การพิจารณาของคณะกรรมการปิโตรเลียม

นายประภาศ คงเอียด ประธานการประชุม ได้สรุปในส่วนของกรมเชื้อเพลิงฯ ว่า นิยามของคำว่า “ราชอาณาจักร” นั้นครอบคลุมถึงเขตแท่นขุดเจาะด้วย เพื่อประโยชน์ในการประกอบกิจการปิโตรเลียม



นายพนิต ธีรภาพวงศ์ ที่ปรึกษากฎหมาย (เลขาฯ) สอบถาม กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย กระทรวงการต่างประเทศ เกี่ยวกับความหมายของคำว่า “ไหล่ทวีป” มีขอบเขตอย่างไร โดยเฉพาะที่เกี่ยวข้อง อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒

ร.ท. บรรพต อุษชิน นักการทูตชำนาญการ กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย กระทรวงการต่างประเทศ อธิบายคำว่า “ราชอาณาจักร” ว่า มุมมองของกฎหมายภายในและกฎหมายระหว่างประเทศ มีความแตกต่างกัน ซึ่งในปัจจุบันประเทศไทยจะมองแบบกฎหมายภายในเป็นหลัก โดยเฉพาะส่วนราชการ ในกรณีที่มีการขัดแย้งก็จะตีความกฎหมายให้เป็นประโยชน์กับทางราชการมากที่สุด แต่กฎหมายระหว่างประเทศนั้น หากมีความขัดแย้ง การตีความจะเน้นให้เกิดการเจรจาเป็นสำคัญ ซึ่งคำว่า “ราชอาณาจักร” ตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศมีอาณาเขต ๑๒ ไมล์ทะเล ตั้งแต่ ๑๒ ไมล์ทะเลถึง ๒๔ ไมล์ทะเล เป็นเขตต่อเนื่องและ ตั้งแต่ ๒๔ ไมล์ทะเล ถึง ๒๐๐ ไมล์ทะเล เป็นเขตเศรษฐกิจจำเพาะ และถัดออกไปก็เป็นเขตไหล่ทวีป ซึ่งในมุมมองของกระทรวงการต่างประเทศ บริเวณดังกล่าวไม่ถือเป็นในราชอาณาจักร แต่กฎหมายระหว่างประเทศก็ไม่ได้จำกัดสิทธิที่จะอ้างสิทธิตราบไคที่ยังไม่มีการโต้แย้งสิทธิและยังไม่มีข้อยุติว่าใครจะเป็นผู้ได้สิทธิในเขตนั่นไป

นายพนิต ธีรภาพวงศ์ ที่ปรึกษากฎหมาย (เลขาฯ) ได้สอบถามเพิ่มเติมเกี่ยวกับ อนุสัญญาสหประชาชาติฯ ตามข้อ ๖๐ และข้อ ๗๗ ซึ่งกำหนดว่า รัฐชายฝั่งใช้สิทธิอธิปไตยเหนือไหล่ทวีป เพื่อความมุ่งประสงค์ในการสำรวจไหล่ทวีปและแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติของไหล่ทวีป รวมถึงมีอำนาจเหนือเกาะเทียม สิ่งติดตั้ง และสิ่งก่อสร้าง นั้น แทนจุดเจาะที่อยู่บนไหล่ทวีปจะถือว่ามิใช่สิทธิอธิปไตยที่จะนำกฎหมายศุลกากรไปบังคับใช้ได้หรือไม่

ร.ท. บรรพต อุษชิน นักการทูตชำนาญการ กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย กระทรวงการต่างประเทศ ได้ชี้แจงว่า กรณีสิทธิอธิปไตยกับอำนาจอธิปไตย อำนาจอธิปไตยจะมีได้เต็มที่ แต่สิทธิอธิปไตยสามารถใช้อำนาจในทางกฎหมายได้ในเพียงบางด้านเท่านั้นซึ่งรวมถึงด้านภาษีด้วย และในส่วนแทนจุดเจาะนั้นมีสิทธิอธิปไตยได้แต่เพียงผู้เดียวจนกว่าจะถูกโต้แย้งสิทธินั้น ก็จะต้องดูแลไปว่าสิทธิในเขตนั่นจะเป็นของผู้ใด

นายพรพจน์ เรืองแสงทองกุล นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้แสดงความคิดเห็นว่า ตามพระราชบัญญัติปิโตรเลียมฯ นั้น ได้กำหนด คำนิยามของ “ราชอาณาจักร” ให้รวมถึงเขตไหล่ทวีปด้วย ซึ่งเป็นการกำหนดเพื่อให้สอดคล้องกับอนุสัญญาสหประชาชาติฯ ข้อ ๗๗ กำหนดว่า รัฐชายฝั่งใช้สิทธิอธิปไตยเหนือไหล่ทวีปเพื่อความมุ่งประสงค์ในการสำรวจไหล่ทวีปและแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติของไหล่ทวีป นอกจากนี้ยังมีการประกาศพระบรมราชโองการ ลงวันที่ ๑๘ พฤษภาคม ๒๕๑๖ กำหนดเขตไหล่ทวีปของประเทศไทยด้านอ่าวไทย

นายประภาศ คงเอียด ประธานการประชุม สอบถามผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ประเด็นเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสรีที่ ๒๘/๒๕๒๕ และเรื่องเสรีที่ ๓๑๘/๒๕๓๓ ว่ามีความแตกต่างกับอย่างไร และมีความเกี่ยวข้องกับเรื่องที่พิจารณาดังกล่าวหรือไม่

นายพรพจน์ เรืองแสงทองกุล นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ชี้แจงว่า คำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสรีที่ ๒๘/๒๕๒๕ เป็นการหาหรือเรื่องก๊าซธรรมชาติ ที่จุดเจาะในเขตไหล่ทวีปทะเลอ่าวไทยนั้น จะถือว่าอยู่ในราชอาณาจักรตามกฎหมายศุลกากรและจะต้องเสียภาษีขาเข้าหรือไม่ ซึ่งการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็นเป็นสองฝ่าย โดยฝ่ายเสียงข้างมาก

ให้ความเห็นว่า เรื่องของก๊าซธรรมชาติ นั้น ตามพระราชบัญญัติปิโตรเลียมฯ ได้ให้นิยามคำว่า “ราชอาณาจักร” ไว้โดยเฉพาะแล้วว่ารวมถึงไหล่ทวีปด้วย ขณะที่อีกฝ่ายหนึ่งมีความเห็นว่า เรื่องนี้เป็นเรื่องของกฎหมายศุลกากร เมื่อไม่ได้กำหนดคำว่า “ราชอาณาจักร” จึงต้องพิจารณาตามหลักกฎหมายทั่วไป ก็คือ ๑๒ ไมล์ทะเล ซึ่งที่ประชุมใหญ่คณะกรรมการกฤษฎีกา ได้ให้ความเห็นว่า จะต้องดูที่ของเป็นหลักเนื่องจากกรมศุลกากรจัดเก็บภาษีอากรก็จะดูจากของที่นำเข้ามาในราชอาณาจักรหรือของที่ส่งออกเป็นสำคัญ เมื่อกฎหมายศุลกากรไม่ได้นิยามคำว่า “ราชอาณาจักร” จึงต้องตีความตามหลักกฎหมายทั่วไป แต่เนื่องจากพระราชบัญญัติปิโตรเลียมฯ นิยามคำว่า “ราชอาณาจักร” ไว้เป็นการเฉพาะในกรณีที่น่ามาใช้กับก๊าซธรรมชาติจึงต้องถือตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายปิโตรเลียม

ส่วนคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสรีจที่ ๓๑๘/๒๕๓๔ เป็นการหารือการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยศุลกากรในเขตพื้นที่พัฒนาร่วมตามพระราชบัญญัติองค์การร่วมไทย-มาเลเซีย พ.ศ. ๒๕๓๓ มีด้วยกันสี่ประเด็น โดยประเด็นที่ ๑. พื้นที่พัฒนาร่วมจะถือได้หรือไม่ว่าเป็นราชอาณาจักรไทย

ประเด็นที่ ๒. มีความจำเป็นต้องตรากฎหมายเกี่ยวกับการนำเข้าหรือส่งออกในเขตพื้นที่พัฒนาร่วมหรือไม่

ประเด็นที่ ๓. ตามมาตรา ๑๔ แห่งพระราชกฤษฎีกาพิทักษ์ศุลกากร พ.ศ.๒๕๓๐ จะนำมาบังคับใช้เกี่ยวกับการนำเข้าหรือส่งออกในเขตพัฒนาร่วมได้หรือไม่

ประเด็นที่ ๔. กรณีเป็นสินค้าต้องห้ามตามกฎหมายอื่นจะนำกฎหมายเหล่านั้นมาบังคับใช้กับการนำเข้าหรือส่งออกในเขตพัฒนาร่วมได้หรือไม่ ซึ่งคณะกรรมการได้ให้ความเห็นโดยสรุป ทั้งสี่ประเด็นไว้ว่า ประเด็นที่ ๑. พื้นที่พัฒนาร่วมไม่ถือว่าเป็นราชอาณาจักรไทย ประเด็นที่ ๒ ตามอนุสัญญาสหประชาชาติฯ กำหนดให้รัฐชายฝั่งมีสิทธิอธิปไตยและกฎหมายที่ว่าด้วย ศุลกากร การคลัง อนามัย ความปลอดภัย และการเข้าเมือง เพราะฉะนั้น รัฐชายฝั่งจึงสามารถนำกฎหมายเหล่านี้มาบังคับใช้กับ เกาะเทียมและสิ่งปลูกสร้างได้ ประเด็นที่ ๓. สามารถนำพระราชกฤษฎีกาพิทักษ์ศุลกากรมาใช้บังคับเกี่ยวกับพิธีการศุลกากรได้ ประเด็นที่ ๔. นอกเหนือจากกฎหมายที่ว่าด้วย ศุลกากร การคลัง อนามัย ความปลอดภัย และการเข้าเมือง ไม่สามารถนำมาบังคับใช้ได้

นายประภาศ คงเอียด ประธานการประชุม กล่าวเพิ่มเติมในประเด็นว่า ของที่นำไปใช้ในกิจการปิโตรเลียม จะอยู่ในความหมายของคำว่า ของในการประกอบกิจการปิโตรเลียมด้วยหรือไม่ ซึ่งคำว่า ราชอาณาจักร ถ้าหากกฎหมายกำหนดไว้โดยเฉพาะ ก็จะต้องเป็นไปตามกฎหมายฉบับนั้นและจะต้องนำกฎหมายศุลกากรไปประกอบใช้ด้วยกัน ถ้าหากไม่ใช่ของที่ไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้ กรมศุลกากรก็ต้องนำบทบัญญัติกฎหมายทั่วไปมาใช้บังคับ

นายพนิต ธีรภาพวงษ์ ที่ปรึกษากฎหมาย (เลขาน) ได้สอบถามผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เพิ่มเติมเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสรีจที่ ๓๑๓๔/๒๕๕๕ โดยนายพรพจน์ฯ ชี้แจงเพิ่มเติมว่า คำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกาดังกล่าวเป็นความเห็นเรื่องของการออกกฎกระทรวงตามมาตรา ๑๗ (๓) แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมการพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๖๑ ประเด็นที่เกี่ยวข้องคือ แท่นขุดเจาะที่ตั้งอยู่ในเขตเศรษฐกิจจำเพาะนอกทะเลอาณาเขตของประเทศไทย แท่นขุดเจาะดังกล่าวจึงมิได้อยู่ในดินแดนหรืออาณาเขตของประเทศไทย ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการพาณิชย์ฯ ไม่มีนิยามของคำว่า ราชอาณาจักรไว้ จึงต้องถือตามความหมายทั่วไป

นางสาวอุดมลักษณ์ บุญสว่าง ผู้อำนวยการฝ่ายกฎหมายการเงิน สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา กล่าวว่า คำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกาทั้ง ๓ เรื่องนั้น สิ่งที่เหมาะสมกับประการหนึ่งก็คือ อาณาเขตประเทศไทยครอบคลุมถึงทะเลอาณาเขต เพียง ๑๒ ไมล์ทะเลเท่านั้น ส่วนนอกเหนือจากนั้นเป็นสิทธิอธิปไตย อันจะถือได้ตามกฎหมายแต่ละฉบับ เนื่องจากกฎหมายแต่ละประเภทก็จะตีความที่แตกต่างกันออกไป แต่อย่างไรก็ดี สิ่งที่เหมาะสมกันคือ หลักของราชอาณาจักรจะต้องถือตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒

นางกฤติกา ปันประเสริฐ ผู้อำนวยการสำนักกฎหมาย กรมศุลกากร ได้มีประเด็นสอบถามเพิ่มเติม ประเด็นแรกว่า จะถือได้หรือไม่ว่า น้ำมันเป็นปิโตรเลียม ซึ่งตามพระราชบัญญัติปิโตรเลียมฯ นั้น ปิโตรเลียมหมายถึงน้ำมันดิบ ก๊าซธรรมชาติ ก๊าซธรรมชาติเหลว สารพลอยได้ และสารประกอบ ฯลฯ แต่ไม่รวมถึง ถ่านหิน หินน้ำมัน หรือหินอื่นที่สามารถเอามากลั่นเพื่อเอาน้ำมันได้ด้วย ซึ่งจะเห็นได้ว่า ไม่มีคำว่า น้ำมันเชื้อเพลิง ส่วนประเด็นที่ ๒ ตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๑๒๓๔/๒๕๕๕ ข้อห้ามข้อจำกัด จะไม่สามารถนำไปใช้ในเขตพื้นที่ตั้งอยู่ในเขตเศรษฐกิจจำเพาะ แขนงเขตจะนี้มีได้อยู่ในดินแดนหรืออาณาเขตของประเทศไทยตามอนุสัญญาสหประชาชาติฯ ถ้ากรมศุลกากรตีความว่า เขตไหล่ทวีปถือเป็นราชอาณาจักร โดยจะนำข้อห้ามและข้อจำกัดไปใช้ได้หรือไม่ ก็ยังไม่มีความในประเด็นนี้เอาไว้ และถ้าหากกรมศุลกากรตีความไป หน่วยงานอื่นๆ จะเห็นด้วยหรือไม่

นางสาวอุดมลักษณ์ บุญสว่าง ผู้อำนวยการฝ่ายกฎหมายการเงิน สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ให้ความเห็นว่า การที่พระราชบัญญัติปิโตรเลียมฯ ขยายอาณาเขตของราชอาณาจักรให้รวมถึงเขตไหล่ทวีปด้วยนั้น ก็เพื่อประโยชน์ในการแสวงหาประโยชน์จากแหล่งทรัพยากรธรรมชาติตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒ ดังนั้น จึงต้องมีนิยามของคำว่า "ปิโตรเลียม" ว่าหมายถึงอะไรบ้าง แต่น้ำมันที่พร้อมใช้ไม่ถือเป็นปิโตรเลียม ส่วนจะดูว่าน้ำมันที่พร้อมใช้จะได้รับยกเว้นอากรหรือไม่ก็ต้องไปพิจารณาตามมาตรา ๗๐ แห่งพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. ๒๕๓๔ ว่ามีความจำเป็นในการประกอบกิจการปิโตรเลียมหรือไม่

นายอนันต์ ศรีประเสริฐ ผู้อำนวยการส่วนบริการ ด้านศุลกากรมาบตาพุด ได้นำเสนอข้อมูลว่า มูลเหตุในเรื่องดังกล่าว ไม่ได้เกิดจากการจัดเก็บภาษี แต่มูลเหตุที่แท้จริงคือ พิธีการศุลกากร โดยมีประเด็นว่าจะต้องใช้พิธีการศุลกากรอย่างไร ซึ่งได้นำเสนอข้อเท็จจริงโดยสรุปดังนี้

ก่อน ปี ๒๕๕๔ ด้านศุลกากรมาบตาพุดถือว่าการส่งน้ำมัน ไปยังแท่นขุดเจาะที่อยู่ห่างชายฝั่งเกิน ๑๒ ไมล์ทะเล ให้ปฏิบัติพิธีการแบบเรือค้าชายฝั่ง ต้องเสียภาษีและเงินกองทุนน้ำมันภายในราชอาณาจักร ประกอบด้วย ๑. ภาษีสรรพสามิต ๒. ภาษีเพื่อมหาดไทย ๓. เงินกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง ๔. เงินกองทุนเพื่อส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงาน และ ๕. ภาษีมูลค่าเพิ่ม

ต่อมา บริษัท เซฟรอนฯ ได้มีหนังสือหารือกรมศุลกากรว่าการขนส่งน้ำมันดังกล่าว จะต้องปฏิบัติพิธีการอย่างไร กรมศุลกากรได้ตอบข้อหารือสรุปความได้ว่า การส่งน้ำมันเชื้อเพลิงจากราชาอาณาจักรไทยไปยังแท่นผลิตปิโตรเลียมในท้องทะเล อันมีระยะห่างจากชายฝั่งตั้งแต่ ๑๒ ไมล์ทะเลขึ้นไป ถือเป็นกรส่งออก ออกไปนอกราชาอาณาจักร และท่านฯ มาบตาพุด ได้ถือปฏิบัติตามแนวทางที่กรมฯ ตอบข้อหารือผลจากการเปลี่ยนแปลงการปฏิบัติพิธีการจากการค้าชายฝั่งไปเป็นการปฏิบัติพิธีการส่งออก ทำให้ บริษัท เซฟรอนฯ ได้รับการยกเว้นภาษีและเงินกองทุนน้ำมันภายในราชอาณาจักร ส่งผลให้รัฐจัดเก็บรายได้ลดลงซึ่งสามารถประมาณการ



ความเสียหายได้ดังนี้ ตั้งแต่ปี ๒๕๕๔ – ปี ๒๕๕๙ ภาษีและเงินกองทุนจำนวน ๒,๐๐๗ ล้านบาท ภาษีมูลค่าเพิ่มจำนวน ๑,๑๖๘ ล้านบาท รวมผลกระทบเป็นเงินจำนวน ๓,๑๗๕ ล้านบาท

ด้านศุลกากรมารับตรวจพิจารณาแล้วมีความเห็นว่า การส่งน้ำมันเชื้อเพลิงจากชายฝั่งไปยังแท่นขุดเจาะที่มีระยะห่างชายฝั่งตั้งแต่ ๑๒ ไมล์ทะเลขึ้นไป ควรจะถือแท่นขุดเจาะอยู่ในราชอาณาจักร โดยมีเหตุผลสนับสนุนดังนี้

๑. แท่นเจาะซึ่งทำการผลิตปิโตรเลียมอยู่ในราชอาณาจักรไทยตามพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. ๒๕๑๔ ตามที่กรมการกฤษฎีกาเสียงข้างมากได้วินิจฉัยไว้ (เรื่องเสร็จที่ ๒๘/๒๕๒๕) “พระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. ๒๕๑๔ ได้แสดงความประสงค์เกี่ยวกับความหมายของคำว่า “ราชอาณาจักร” ไว้ชัดเจนโดยระบุไว้ในมาตรา ๔ ว่า “ราชอาณาจักร” หมายความว่า รวมถึงเขตไหล่ทวีปที่เป็นสิทธิของประเทศไทย ตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศที่ยอมรับนับถือโดยทั่วไปและตามสัญญาเกี่ยวกับต่างประเทศด้วย และได้นิยามคำว่า “ปิโตรเลียม” ไว้ว่าความหมายรวมถึงก๊าซธรรมชาติด้วย ดังนั้น ความหมายของคำว่า “ราชอาณาจักร” ในกรณีนี้ นำมาใช้กับก๊าซธรรมชาตินี้จึงต้องถือตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียม...” และตามมาตรา ๑๒๐ แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. ๒๕๖๙ บัญญัติว่า “เมื่อใดบทพระราชบัญญัตินี้แตกต่างกับบทกฎหมายพระราชบัญญัติหรือประกาศอื่นที่ใช้อยู่ ณ บัดนี้ ท่านว่าในเรื่องอันเกี่ยวแก่ศุลกากรนั้น ให้ยกเอาบทพระราชบัญญัตินี้ขึ้นบังคับ และกฎหมาย พระราชบัญญัติ หรือประกาศใดซึ่งจะได้ให้ใช้ในภายหน้านั้น มิให้ถือว่าเพิกถอน จำกัด เปลี่ยนแปลง หรือถอนไปเสียซึ่งอำนาจและบทแห่งพระราชบัญญัตินี้ เว้นไว้แต่ในกฎหมายพระราชบัญญัติ หรือประกาศใหม่นั้น จะแสดงไว้โดยชัดแจ้งว่ามีประสงค์จะให้เป็นอย่างนั้น” ซึ่งสอดคล้องกับ มาตรา ๓ และมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติปิโตรเลียมฯ ที่กำหนดว่า บรรดาบทกฎหมาย กฎ และข้อบังคับอื่นในส่วนที่มีบัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัตินี้ หรือซึ่งขัดหรือแย้งกับบทแห่งพระราชบัญญัตินี้ ให้ใช้พระราชบัญญัตินี้แทน และพระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับแก่การประกอบกิจการปิโตรเลียมทั่วราชอาณาจักร ดังนั้น เมื่อมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติปิโตรเลียมฯ กำหนดคำนิยามของคำว่า “กิจการปิโตรเลียม” หมายความว่า การสำรวจ ผลิต เก็บรักษา ขนส่ง ขาย หรือจำหน่ายปิโตรเลียม จึงเห็นควรนำความหมายของคำว่า ราชอาณาจักรตามพระราชบัญญัติปิโตรเลียมฯ มาใช้บังคับในกรณีนี้ด้วย

๒. อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒ ข้อ ๖๐ และ ข้อ ๘๐ “รัฐชายฝั่งมีเขตอำนาจแต่ผู้เดียวเหนือเกาะเทียม สิ่งติดตั้ง และสิ่งก่อสร้างเช่นว่า รวมทั้งเขตอำนาจเกี่ยวกับกฎหมายและข้อบังคับต่างๆ ที่ว่าด้วยศุลกากร” อันเป็นการให้อำนาจศุลกากรในเขตเศรษฐกิจจำเพาะและก้นขุดเจาะบนไหล่ทวีป (๒๐๐ ไมล์ทะเล) ดังนั้น จึงสามารถนำ พ.ร.บ. ศุลกากร พ.ศ. ๒๕๑๙ ระเบียบปฏิบัติต่างๆ รวมถึงการจัดเก็บภาษีศุลกากรบนแท่นขุดเจาะได้ ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาเคยวินิจฉัยไว้ตามหนังสือด่วนที่สุด ที่ นร ๐๖๐๑/๓๙๘ ลว. ๑๗.๐๕.๒๕๓๙ ว่า “...สามารถนำกฎหมายว่าด้วยศุลกากรไปใช้เพื่อเก็บภาษีศุลกากรแก่สินค้าที่นำเข้าไปยังหรือส่งออกจากเกาะเทียม สิ่งติดตั้งและสิ่งก่อสร้างนั้นได้โดยไม่จำเป็นต้องตรากฎหมายขึ้นใหม่แต่ อย่างใด”

๓. คำว่า “ราชอาณาจักร” ที่บัญญัติใน พ.ร.บ. ปิโตรเลียม พ.ศ. ๒๕๑๔ ซึ่งใช้บังคับเฉพาะกับของหรือปิโตรเลียมตามกฎหมายนั้น เป็นการตีความกฎหมายอย่างแคบและตรงกับคำวินิจฉัยของกรรมการกฤษฎีกาเสียงข้างน้อย แต่ตาม พ.ร.บ. ปิโตรเลียม พ.ศ. ๒๕๑๔ มาตรา ๕ ได้บัญญัติไว้ว่า

“พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับแก่การประกอบปิโตรเลียมทั่วราชอาณาจักร” ซึ่งการประกอบกิจการปิโตรเลียม มีความหมาย รวมถึง การสำรวจ ผลิต เก็บรักษา ขนส่ง ขาย หรือจำหน่าย ปิโตรเลียมด้วย

๔. คำพิพากษาศาลฎีกา แผนกคดีภาษีอากร ที่ ๒๘๓๘/๒๕๕๗ ได้วินิจฉัยไว้ว่า “...เมื่อข้อเท็จจริงในคดีฟังเป็นที่ยุติว่า ฐานจุดเจาะบงกช ฐานจุดเจาะปลาทอง และฐานจุดเจาะเอราวัณ อยู่ในเขตไหล่ทวีป ที่เป็นสิทธิของประเทศไทยตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศที่ยอมรับนับถือกันโดยทั่วไปและมีความตกลงกับต่างประเทศ การประกอบกิจการให้บริการขนส่งทางเรือของโจทก์ดังกล่าวจึงเป็นการประกอบกิจการให้บริการขนส่งในประเทศไทยหรือราชอาณาจักรไทยตามความหมายที่บัญญัติไว้ในประมวลรัษฎากร มาตรา ๒ มิใช่การประกอบกิจการให้บริการขนส่งระหว่างประเทศ.”

นายพนิต ธีรภาพวงศ์ ที่ปรึกษากฎหมาย (เลขาฯ) ได้สอบถามผู้แทนกรมสรรพากร เกี่ยวกับข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการเสียภาษีของ บริษัท เซฟรอนา โดย นางจิตรา ณีคะนันท์ นักตรวจสอบภาษีชำนาญการพิเศษ ชี้แจงว่า ในกรณีของบริษัท เซฟรอนา จะต้องถือว่าเป็นการนำเข้าเนื่องจากบริษัท เซฟรอนา ยังคงเสียภาษีมูลค่าเพิ่ม (VAT) อยู่ แต่ฐาน VAT อาจจะไม่ตรง เนื่องจากตอนที่มีการซื้อเข้ามาราคายังไม่ได้รวมภาษีสรรพสามิตกับภาษีกองทุนซึ่งมีแต่ราคาขาย จึงเป็น VAT ที่แจ้งไว้เป็นจำนวนที่ต่ำ ซึ่งทางบริษัท เซฟรอนา ซื้อม้ำมันจากโรงกลั่นน้ำมันจากราชอาณาจักรไปยังแท่นขุดเจาะน้ำมัน จะต้องถือเป็นการขายภายในราชอาณาจักร แต่เนื่องจากภาษีสรรพสามิตขอยกเว้นจึงทำให้ฐานของ VAT หายไปจากภาษีสรรพสามิตที่ยกเว้นรวมถึงภาษีกองทุนด้วย

นายสุพจน์ สักคิตพิบูลย์จิตต์ ผู้อำนวยการสำนักกฎหมาย กรมสรรพสามิต ชี้แจงเพิ่มเติมว่า กฎหมายสรรพสามิต ไม่ได้ให้คำนิยามของคำว่า “ราชอาณาจักร” ไว้โดยเฉพาะ โดยหลักการจัดเก็บภาษีเรื่องการนำเข้าและส่งออกจะถือตามกรมศุลกากรเป็นหลัก เพราะฉะนั้น หากกรมศุลกากรเห็นว่าเป็นการนำเข้าและส่งออก กรมสรรพสามิตก็จะดำเนินการจัดเก็บและยกเว้นภาษีให้เป็นไปตามกฎหมาย ซึ่งกรมสรรพสามิตเคยตอบข้อหารือของบริษัท เซฟรอนา ว่า กรณีดังกล่าวกรมสรรพสามิตก็ถือว่าเป็นการนำเข้าและส่งออก จึงต้องจัดเก็บภาษีและมีการยกเว้นด้วยเนื่องจากไม่ถือว่า เป็นการจำหน่ายในราชอาณาจักร ซึ่งกระบวนการของกรมสรรพสามิตก็จะเป็นการยกเว้นส่วนใหญ่เพราะถ้ามีการส่งออกไปก็จะได้รับยกเว้นภาษีตามกฎหมาย ทั้งนี้กรมสรรพสามิตก็ได้มีการยกเว้นภาษีไปบางส่วนแล้วประมาณกว่าหนึ่งพันล้านบาท แต่เนื่องจากมีกรณีพิพาทกันอยู่ว่าถือเป็นการดำเนินการในราชอาณาจักรหรือไม่ จึงได้มีการชะลอการจ่ายเงินไว้ประมาณหนึ่งพันสองร้อยล้านบาท ซึ่งหากมีการยกเว้นจะมีการยกเว้นภายหลังที่มีการส่งออกไปจริงแล้วโดยจะขอเอกสารหลักฐานจากกรมศุลกากรและจะต้องมีการยืนยันจากกรมศุลกากรว่าต้องมีการส่งออกจริงก่อน กรมสรรพสามิตจึงจะมีการอนุมัติยกเว้นให้

นายพนิต ธีรภาพวงศ์ ที่ปรึกษากฎหมาย (เลขาฯ) สอบถามผู้แทนด้านศุลกากรมาบตาพุด เพิ่มเติมกรณีที่กรมศุลกากรตอบข้อหารือว่า เป็นการส่งออก จึงมีประเด็นเรื่องการยกเว้นภาษีในกรณีนี้ว่า มีการดำเนินการมาเป็นระยะเวลาหนึ่งแล้ว โดยผู้แทนด้านศุลกากรมาบตาพุด ได้อธิบายว่าก่อนปี ๒๕๕๕ กรมศุลกากรถือว่าอยู่ในราชอาณาจักร บริษัท เซฟรอนา ก็ได้มีการเสียภาษีมาโดยตลอด และหลังจากที่กรมศุลกากรตอบข้อหารือ บริษัท เซฟรอนา ก็ได้เปลี่ยนไปเป็นแบบขนส่งนอกราชอาณาจักร จึงให้มีผลกระทบต่อการจัดเก็บรายได้รัฐ

นายพนิต ธีรภาพวงศ์ ที่ปรึกษากฎหมาย (เลขาฯ) สอบถามผู้แทนกรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ ในกรณีที่ว่า น้ำมันเชื้อเพลิงจะถือได้หรือไม่ว่า เป็นของที่ใช้ในการประกอบกิจการปิโตรเลียม โดยผู้แทน กรมเชื้อเพลิงฯ ได้อธิบายว่า ภายใต้พระราชบัญญัติปิโตรเลียมฯ จะหมายถึง ก๊าซธรรมชาติ ก๊าซธรรมชาติเหลว น้ำมันดิบที่ผลิตจากพื้นที่ ตามคำนิยามของกฎหมาย แต่น้ำมันเชื้อเพลิงที่ออกมาจากโรงกลั่นมิได้ถือว่าเป็น ปิโตรเลียมภายใต้พระราชบัญญัติปิโตรเลียมฯ ซึ่งกฎหมายฉบับนี้จะกำกับดูแล สำรวจและผลิตปิโตรเลียมขึ้นมา จากแหล่งที่อยู่ในประเทศ

นายประภาศ คงเอียด ประธานการประชุม ได้เสนอข้อพิจารณาว่า ของที่นำจาก ภายในประเทศไปใช้ที่หน้าเขตเจาะ เมื่อไม่ใช่ของที่ได้จากกิจการปิโตรเลียมแต่เป็นของที่ใช้ในการประกอบกิจการ ปิโตรเลียมนั้น จะถือว่าอยู่ในความหมายของพระราชบัญญัติปิโตรเลียมฯ หรือไม่ แต่ถ้าหากดูตามมาตรา ๗๐ ก็ไม่ได้จำกัดว่าต้องเป็นของตามพระราชบัญญัติปิโตรเลียมฯ เท่านั้น แต่จะรวมถึงของที่ใช้ในการประกอบกิจการ ปิโตรเลียมด้วย ซึ่งกรณีนี้จะใช้กับการนำสินค้าเข้ามาในราชอาณาจักรเท่านั้น ทั้งนี้ จึงมีประเด็นที่สำคัญคือ พิธีการศุลกากรที่จะนำมาใช้บังคับนั้น จะเป็นพิธีการการค้าชายฝั่งหรือการค้าแบบนำเข้าส่งออกเพราะจะ ส่งผลไปถึงภาษีสรรพสามิตและภาษีมูลค่าเพิ่มด้วย ทั้งนี้ ผู้แทนกรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ ชี้แจงเพิ่มเติมว่า การที่จะ นำของจากต่างประเทศเข้ามาจะต้องมีการแจ้ง (Declare)ว่าจะนำเข้า ณ ที่ใด แต่ประเด็นปัญหาที่คือ ผู้นำของ ออกไปที่ไหนแล้วเวลานำกลับเข้ามา ก็จะต้องมีการแจ้ง (Declare) ทุกครั้งภายใต้ศุลกากร จึงจะทำให้เกิด ปัญหาในทางปฏิบัติได้เนื่องจากจะต้องมีการกระทำแบบนี้ทุกวัน

นายประภาศ คงเอียด ประธานการประชุม ให้ความคิดเห็นเพิ่มเติมว่า พิธีการแบบ การค้าชายฝั่งและแบบการนำเข้าส่งออก มีวิธีการที่แตกต่างกันโดยสิ้นเชิง ถ้าเป็นแบบการนำเข้าส่งออกบริษัทก็จะ ได้รับยกเว้นภาษีสรรพสามิต แม้มีความยุ่งยากในการแจ้ง (Declare) แต่ก็ได้รับยกเว้นภาษี อย่างไรก็ตามถ้า หากดำเนินพิธีการรูปแบบการค้าแบบชายฝั่งยังมีความยุ่งยากลดลงแต่ก็ต้องมีการเสียภาษีเพิ่มขึ้น ซึ่งในแง่ของ บริษัทก็คงต้องเลือกวิธีการที่ได้รับยกเว้นภาษี แต่ประเด็นที่สำคัญก็ต้องกลับมาดูที่หลักการว่าควรจะเป็นอย่างไร ถึงจะถูกต้องและเหมาะสมที่สุด

นายประภาศ คงเอียด ประธานการประชุม ได้สอบถามผู้แทนกรมศุลกากร เพิ่มเติมว่า ได้มีการตอบข้อหารือของกรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ ในกรณีดังกล่าวบ้างหรือไม่ โดยนางกฤติกา ปั้นประเสริฐ ผู้อำนวยการสำนักกฎหมาย กรมศุลกากร ชี้แจงว่า ได้มีการตอบกรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ ไปตามมติที่ประชุม เมื่อวันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๕๙ แล้วว่า กรมศุลกากรก็ยังมิได้กำหนด (Define) ว่ากรณีปัญหาที่เกิดขึ้นนั้นจะ ถือว่าเป็นราชอาณาจักร แต่ถ้าหากเป็นของตามพระราชบัญญัติปิโตรเลียมฯ จะไม่ถือว่าเป็นของที่นำเข้า ภายในราชอาณาจักรซึ่งก็จะเป็นการค้าแบบชายฝั่งนั่นเอง ทั้งนี้ กรมศุลกากรโดยสำนักกฎหมายจะมี หนังสือแจ้งบริษัท เซฟรอนฯ ด้วย แต่เนื่องจากยังมีประเด็นปัญหาอยู่เลยระดับการออกหนังสือไว้ก่อน อย่างไรก็ตาม สำนักกฎหมายก็ได้แจ้งบริษัท เซฟรอนฯ ด้วยวาจา ว่าตราบไต่ที่ยังไม่มีหนังสือแจ้งจากกรมศุลกากรไป บริษัท เซฟรอนฯ ก็จะต้องปฏิบัติตามคำสั่งเดิมอยู่ ในกรณีปัญหาดังกล่าว ที่เกิดขึ้นนี้ก็ยังมีประเด็นอยู่อีกประเด็น หนึ่งคือ ใครจะเป็นผู้รับผิดชอบกับความเสียหายที่เกิดขึ้นในครั้งนี โดยหนังสือที่ตอบบริษัท เซฟรอนฯ ไปนั้น ได้มีการตอบไปสองครั้ง ครั้งแรกกรมศุลกากรตอบไปเมื่อปี ๒๕๕๔ และอีกครั้งหนึ่งตอบไปเมื่อปี ๒๕๕๕ โดยสำนักกฎหมายตอบในนามกรมศุลกากร ซึ่งก็ตอบตามหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องที่สุด



นายประภาศ คงเอียด ประธานการประชุม กล่าวว่ ในเรื่องนี้ ปลัดกระทรวงการคลัง ได้มอบหมายให้ดำเนินการโดยด่วน จึงต้องเชิญหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทุกส่วนมาประชุมในวันนี้ และจะต้องดำเนินการให้เสร็จเร็วที่สุด แต่ก็ยังมีประเด็นอีกว่า ตามที่บริษัท เซฟรอนฯ มีหนังสือมาสอบถามว่า ในระหว่างที่ยังไม่มีความชัดเจนเกี่ยวกับกรณีปัญหา จะให้บริษัท เซฟรอนฯ ปฏิบัติพิธีการศุลกากรอย่างไร และการวินิจฉัยปัญหากรณีนี้กระทรวงการคลังจะวินิจฉัยโดยบุคคลคนเดียวได้หรือไม่ เนื่องจากปัญหาที่เกิดขึ้นเกี่ยวข้องกับหลายฝ่าย ซึ่งในสวนนี้ก็เป็นหน้าที่ของกระทรวงการคลังที่จะต้องดำเนินแก้ไขปัญหาโดยจะต้องหาทางออกของเรื่องนี้ให้ดีที่สุด และจะต้องมีความรอบคอบด้วย เพราะมีฉะนั้นแล้วหากมีผลกระทบก็อาจจะมีการฟ้องร้องเป็นคดีความกันอีก

นายอนันต์ ศรีประเสริฐ ผู้อำนวยการส่วนบริการ ด้านศุลกากรมาตพุด ได้แสดงความคิดเห็นเพิ่มเติมว่า กรณีของบริษัท เซฟรอนฯ หรือกรมศุลกากรนั้น บริษัท เซฟรอนฯ ประสงค์ที่จะดำเนินการแบบการค้าชายฝั่งเนื่องจากไม่ต้องการความยุ่งยากเกี่ยวกับพิธีการนำเข้าส่งออก จึงอยากให้ทุกฝ่ายร่วมมือกันหาข้อยุติในกรณีนี้โดยเร็ว เพื่อผลประโยชน์ของรัฐ ทั้งนี้ผู้แทนกรมศุลกากรได้สอบถามเพิ่มเติมว่า ผลของการพิจารณานั้นจะย้อนหลังหรือไม่อย่างไร เนื่องจากในอดีตมีความลักลั่นกันในการปฏิบัติซึ่งจะเห็นได้จากให้บริษัท ปตท. ปฏิบัติแบบการค้าชายฝั่งมาโดยตลอด แต่ในสวนของบริษัท เซฟรอนฯ ปฏิบัติแบบการค้าชายฝั่งบ้าง แบบการนำเข้าส่งออกบ้าง และจะกลับไปเป็นแบบการค้าชายฝั่งอีกจะมีผลย้อนหลังหรือไม่ ซึ่งจะมีความสำคัญในเรื่องของการเก็บภาษีและการคืนภาษี

นายประภาศ คงเอียด ประธานการประชุม กล่าวว่ ในระหว่างที่ยังไม่มีคำวินิจฉัยนั้นก็จะต้องหาข้อยุติเกี่ยวกับพิธีการศุลกากรในเบื้องต้นก่อนว่าจะให้ด่านศุลกากรปฏิบัติอย่างไร โดยกรมศุลกากรก็จะต้องมีหนังสือหรือคำสั่งให้แต่ละด่านฯ ปฏิบัติให้ถูกต้องและคุ้มครองเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติด้วย ส่วนการวินิจฉัยไม่ได้พิจารณาว่ารัฐจะต้องเสียประโยชน์ทางภาษีหรือไม่ แต่จะพิจารณาว่าหลักที่ถูกต้องคืออะไร เป็นจุดที่สำคัญที่สุด เนื่องจากจะมีผลกระทบไปถึงผู้ประกอบการรายอื่นๆ ซึ่งมีการปฏิบัติพิธีการศุลกากรที่แตกต่างกันอยู่ด้วย จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องพิจารณาอย่างรอบคอบตามหลักที่ถูกต้องและจะดำเนินการเรื่องนี้ให้ยุติโดยเร็วที่สุด ทั้งนี้มอบหมายให้ฝ่ายเลขานุการ จัดทำรายงานการประชุมแจ้งเวียนให้ผู้เข้าร่วมประชุมจากทุกหน่วยงานพิจารณาตรวจดูรายงานการประชุมอีกครั้งหนึ่งเพื่อครม. ถูกต้อง โดยกระทรวงการคลังจะได้นำรายงานการประชุมในครั้งนี้เพื่อประกอบการพิจารณาด้วย

เลิกประชุม ๑๑.๑๐ น.



(นางสาวศิริรัตน์ ศิริยาสมย์)

ผู้จัดรายงานการประชุม



(นายพนิต ธีรภาพวงศ์)

ผู้ตรวจรายงานการประชุม