เรื่องเสร็จที่ ๑๙๓/๒๕๐๔

บันทึก
เรื่อง การเก็บอากรนมผงตราหมี

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้แจ้งมายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยหนังสือที่ ๕๖๔๓/๒๕๐๔ ลงวันที่ ๖ กรกฎาคม ๒๕๐๔ ว่า สำนักงาน ก.ต.ภ. และกรมศุลกากรมีความเห็นขัดแย้งกันเกี่ยวกับการเก็บอากรนมผงตราหมี ความละเอียดปรากฏตามบันทึกและเอกสารประกอบที่ได้ส่งมาคณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษาลงมติให้ส่งคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นในปัญหาข้อกฎหมายที่สำนักงาน ก.ต.ภ.และกรมศุลกากร กระทรวงการคลังโต้แย้งกันอยู่

ข้อที่สำนักงาน ก.ต.ภ.และกรมศุลกากร มีความเห็นขัดแย้งกันนั้น ปรากฏว่าทางสำนักงาม ก.ต.ภ.เห็นว่า กรมศุลกากรเรียกเก็บอากรตามพระราชกำหนดพิกัดอัตราศุลกากร พ.ศ. ๒๕๐๓ จากสินค้านมผงนี้ในประเภท ๐๔.๐๒ ข. ซึ่งเป็นการผิดประเภท และทำให้เก็บอากรได้ต่ำไป เพราะนมผงตราหมีมีไขมันเพียง ๑๗.๙ % โปรตีน ๑๗ % น้ำตาลนม๒๕.๕ % น้ำตาล ๓๓ % ไม่มีคุณภาพเข้ามาตรฐานน้ำนมโคผงโดยแท้จริง ซึ่งตามกฎกระทรวงการสาธารณสุข ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมคุณภาพอาหาร พุทธศักราช ๒๔๘๔ (ฉบับที่ ๒) ว่าด้วยน้ำนมโค ใน ข้อ ๑ ข.มาตรฐาน (๗) ว่าด้วยน้ำนมผงได้กำหนดไว้ว่า น้ำนมผงจะต้องมีมันเนยอยู่ไม่น้อยกว่าร้อยละ ๒๖ และมีความชื้นเหลืออยู่ไม่มากกว่าร้อยละ ๕ เมื่อนมผงตราหมีมีมันเนยอยู่ไม่น้อยกว่าร้อยละ ๒๖ จึงต้องจัดอยู่ในประเภทหางนมควรเก็บอากรในประเภท ๐๔.๐๒ ก. อัตราอากร ๒๐ % นอกจากนี้สำนักงาน ก.ต.ภ.ยังเห็นว่าทางที่อาจเป็นไปได้อีกประการหนึ่งก็คือ นมผงตราหมีนี้เป็นสินค้าประเภทอาหารปนนมสำหรับใช้เลี้ยงทารก (Infant milk food) เข้าอยู่ในประเภทที่ ๑๙.๐๒ ก. และต้องเก็บอากรในอัตรากิโลกรัมละ ๔ บาท ทั้งนี้เพราะสภาพของนมผงตราหมีเป็นอาหารที่ทำขึ้นเพื่อใช้เลี้ยงทารกเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งกรมศุลกากรและกรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ก็ยอมรับและจัดว่าเป็น Milk food for baby ทั้งอาหารในประเภท ๑๙.๐๒ นี้ไม่จำเป็นจะต้องมีแป้งผสมอยู่ก็ได้ ดังปรากฏในคำอธิบาย (Explanatory Note) ในประเภทที่ ๑๙.๐๒ อนึ่ง กรมศุลกากรก็ได้เคยเก็บอากรจากนมผงตราหมีนี้ในประเภทที่ ๑๙.๒๒ มาแล้ว และในครั้งนี้ผู้นำนมผงนี้เข้ามาก็ยินดีที่จะเสียอากรให้ในอัตราร้อยละ ๒๐ อย่างไรก็ตามหากพิจารณาแล้วเห็นว่า นมผงตราหมีไม่เข้าทั้งประเภท ๑๔.๐๒ ก. และ ๑๙.๐๒ ก.ดังกล่าว ก็ควรจะเข้าประเภทที่ ๒๑.๐๗ อาหารปรุงแต่งที่มิได้ระบุหรือรวมไว้ในที่อื่น เพราะนมผงตราหมีเป็นอาหารปรุงแต่งที่ประกอบขึ้นด้วยนมและน้ำตาล เมื่อปรับเข้าประเภทอื่นไม่ได้ก็ควรปรับเข้าประเภทที่ ๒๑.๐๗ นี้ได้อย่างไม่มีปัญหา

กรมศุลกากรเห็นว่าที่ได้ดำเนินการจัดเก็บอากรนมผงตราหมีในประเภท ๐๔.๐๒ ข.อัตราอากร ๑๐ % นั้น เป็นการถูกต้องแล้ว เพราะนมผงตราหมีมิได้ทำขึ้นจากหางน้ำนมสด

จากผลการวิเคราะห์ของกรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ปรากฏว่า นมผงตราหมีนี้เป็นสารผสมประเภท Modified Milk food คือ เป็นนมผง (Whole milk powder) ที่เติมวิตามิน แร่ธาตุ ไขมันหรือน้ำตาลลงไป และนมโคผงรายนี้เป็นนมโคผง (Whole milk powder) ที่เติมน้ำตาลลงไปด้วย การเติมเช่นนี้ย่อมทำให้ปริมาณมันเนยที่มีอยู่ในนมผงตราหมีหนึ่งปริมาตร (volume) ลดลงไปบ้าง ฉะนั้นเปอร์เซนต์ของมันเนยในนมผงตราหมีซึ่งเป็นสารผสมระหว่างนมผงกับน้ำตาลหนึ่งปริมาตรา (volume) จึงย่อมน้อยกว่าเปอร์เซนต์ของมันเนยที่มีอยู่ในนมผง (Whole milk powder) ในปริมาตรา(volume) เท่ากัน สมควรจัดนมผงรายนี้อยู่ในจำพวกนมผงดัดแปลง (Modified milk food) และจัดอยู่ในจำพวกผลิตภัณฑ์นม คือ ตอน ๔ ของพิกัดอัตราศุลกากร เมื่อนมผงตราหมีรายนี้เป็นสารผสมของนมผงกับน้ำตาลดังกล่าว และส่วนผสมของนมผงมีมากกว่าน้ำตาล (มีน้ำตาลผสมอยู่เพียง ๓๓%) การจัดแยกประเภท จึงต้องจัดเข้าในประเภทของส่วนผสมที่ถือเป็นสาระสำคัญของของนั้น คือ นมผง ซึ่งเข้าประเภทที่ ๐๔.๐๒ ข. นี้ กรมศุลกากรเห็นว่า ไม่ขัดกับพระราชบัญญัติควบคุมภาพอาหาร พุทธศักราช ๒๔๘๔ และกฎกระทรวงการสาธารณสุข ฉบับที่ ๒ ออกตามความในพระราชบัญญัติดังกล่าว เพราะในกฎกระทรวงฯ มิได้กล่าวถึงนมผงที่ได้ดัดแปลง (modified) ไว้ อีกทั้งกระทรวงสาธารณสุขก็เห็นว่าขณะนี้ยังไม่มีกฎหมายให้คำนิยามเกี่ยวกับนมผงที่ได้ดัดแปลงนี้ไว้โดยเฉพาะ เมื่อไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้ การกำหนดนมผงชนิดนี้ขึ้นได้อาศัยหลักวิชาว่าเป็น Modified milk powder จึงย่อมไม่ผิดกฎหมาย นอกจากนี้กรมศุลกากรเห็นว่านมผงตราหมีมิอาจจัดเข้าประเภทที่ ๑๙.๐๒ ก. ได้ เพราะสิ่งของตามที่ระบุไว้ในประเภท ๑๙.๐๒ นี้กฎหมายกำหนดไว้ว่า จะต้องมีแป้ง แป้งสตาร์ช หรือข้าวมอลท์สกัดเจือปนอยู่ด้วย แต่ตามหลักฐานการวิเคราะห์ของกรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ไม่ปรากฏว่ามีแป้งเจือปนอยู่ในนมผงรายนี้เลย ฉะนั้น จึงไม่เข้าประเภทที่ ๑๙.๐๒ ก. ส่วนปัญหาที่ว่า กรมศุลกากรได้เคยเก็บอากรจากนมผงตราหมีในประเภท ๑๙.๐๒ มาแล้วนั้น ผู้แทนกรมศุลกากรได้แถลงว่า ตามกฎหมายว่าด้วยพิกัดอัตราศุลกากรฉบับก่อนได้เก็บอากรจากสินค้าประเภทอาหารปนนมและแป้งน้ำนมในอัตราเดียวกัน คือกิโลกรัมละ ๔ บาท แต่ตามพระราชกำหนดพิกัดอัตราศุลกากร พ.ศ. ๒๕๐๓ ได้แยกประเภทสินค้าที่ต้องเสียอากรออกไปถึง ๙๙ ประเภท และได้เรียกเก็บอากรจากอาหารปนนม และแป้งน้ำนม (นมผง) ในอัตราต่างกัน ซึ่งในระยะแรกที่ใช้พระราชกำหนดพิกัดอัตราศุลกากร พ.ศ. ๒๕๐๓ เจ้าหน้าที่ของกรมศุลกากรซึ่งยังเข้าใจไม่ถูกต้อง ได้เรียกเก็บอากรนมผงตราหมีนี้ในประเภท ๑๙.๐๒ ก. คือกิโลกรัมละ ๔ บาท แต่เมื่อปรากฏว่าได้เก็บอากรผิดประเภทไป กรมศุลกากรก็ได้สั่งการไปยังเจ้าหน้าที่และในระยะหลังนี้ก็ได้เรียกเก็บอากรจากนมผงตราหมีในประเภท ๐๔.๐๒ ข.ตลอดมา

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๖) ได้ตรวจพิจารณาปัญหาเรื่องนี้แล้ว ปัญหาที่จะต้องพิจารณาก็คือ นมผงตราหมีรายนี้เป็นผลิตภัณฑ์นม (หางนม หรือผลิตภัณฑ์นมอื่น ๆ) หรือเป็นอาหารปนนมสำหรับใช้เลี้ยงทารก หรือจะเข้าในพิกัดอัตราศุลกากรประเภท ๒๑.๐๗ ซึ่งจะได้แยกพิจารณาวินิจฉัยไปตามลำดับ ดังต่อไปนี้

๑. ในขั้นต้นนี้จะได้พิจารณาว่า นมผงตราหมีเป็นอาหารปนนมที่ใช้สำหรับเลี้ยง

ทารก อันจะต้องเสียอากรในประเภท ๑๙.๑๒ ก. หรือไม่ คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า สิ่งของที่จะต้องเสียอากรในประเภท ๑๙.๐๒ นี้ ตามบทบัญญัติของพระราชกำหนดพิกัดอัตราศุลกากร พ.ศ.๒๕๐๓ จะต้องเป็นของปรุงแต่งที่ทำจากแป้ง แป้งสตาร์ช หรือข้าวมอลท์สกัด แต่จากผลการวิเคราะห์ และจากถ้อยแถลงของผู้แทนกรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ปรากฏว่า นมผงตราหมีรายนี้เป็นนมผงกับน้ำตาล ไม่มีแป้งเจือปนอยู่เลย ฉะนั้น นมผงตราหมีรายนี้จึงไม่เป็นสิ่งของที่จะต้องเสียอากรในประเภท ๑๙.๐๒

๒. ปัญหาที่จะต้องพิจารณาต่อไปก็คือว่า นมผงตราหมีเป็นผลิตภัณฑ์นมหรือไม่ ตามรายงานผลการวิเคราะห์ของกรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ปรากฏว่า นมผงตราหมีรายนี้เป็นนมผงที่เติมน้ำตาล คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า นมผงตราหมีเป็นผลิตภัณฑ์เข้าอยู่ในประเภท ๐๔.๐๒[๑] เพราะเป็นนมที่ได้เติมน้ำตาลลงไปเพื่อให้หวาน ซึ่งผู้แทนกรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ได้แถลงต่อที่ประชุมว่า การทำนมให้หวานอาจทำได้โดยใส่น้ำตาลลงไป และการทำให้เป็นผงถือได้ว่าเป็นการทำไว้มิให้เสีย อย่างหนึ่ง

๓. ประเด็นที่จะต้องพิจารณาต่อไปก็คือว่า นมผงตราหมีรายนี้เป็นหางนมที่ทำแห้ง ทำข้นหรือทำในลักษณะต่างๆ ทุกชนิด ตามพิกัดอัตราประเภท ๐๔.๐๒ ก. หรือเป็นผลิตภัณฑ์นมอื่นๆ ซึ่งจะเข้าในประเภท ๐๔.๐๒ ข. จากรายงานผลการวิเคราะห์ของกรมวิทยาศาสตร์การแพทย์และถ้อยแถลงของผู้แทนกรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ซึ่งได้มาชี้แจงในที่ประชุมคณะกรรมการกฤษฎีกาฟังเป็นยุติได้ว่า นมผงตราหมีรายนี้ทำมาจากน้ำนมผง (Whole milk powder) มีมาตรฐานครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนดโดยเติมน้ำตาลลงไปเพื่อทำให้หวาน เพื่อให้มีลักษณะและรสใกล้เคียงกันกับนมมารดา (humanized) มิได้ทำขึ้นจากหางน้ำนมผง ส่วนผลการวิเคราะห์ที่ปรากฏว่ามีมันเนยอยู่ในนมผงตราหมีรายนี้เพียง ๑๗.๙ % ซึ่งต่ำกว่ามาตรฐานที่มันเนยจะต้องมีอยู่ในน้ำนมผงนั้น ก็เพราะว่านมผงตราหมีเป็นนมผงที่ได้ดัดแปลง (Modified milk powder) โดยเติมน้ำตาลลงไปในน้ำนมผงเพื่อทำให้หวานดังได้กล่าวมาแล้ว ซึ่งการเติมน้ำตาลลงไปเช่นนี้ย่อมทำให้ปริมาณมันเนยที่มีอยู่ในนมผงตราหมีหนึ่งปริมาตร (volume) ลดลงไปบ้าง และน้อยกว่าปริมาณของมันเนยที่มีอยู่ในน้ำนมผง (Whole milk powder) ในปริมาตร (volume) เท่ากัน ในการนี้หากจะได้แยกเอาน้ำตาลซึ่งมีอยู่ประมาณ ร้อยละ ๓๓ ออกจากนมผงตราหมีรายนี้แล้ว ปริมาณของมันเนยที่มีอยู่ในน้ำนมผงที่เหลือก็จะไม่น้อยกว่า ร้อยละ ๒๖ ซึ่งเข้ามาตรฐานตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ด้วยเหตุผลดังได้กล่าวมานี้ คณะกรรมการกฤษฎีกาจึงเห็นว่า นมผงรายนี้แม้จะเป็นนมผงที่ได้ดัดแปลง (Modified) แล้ว แต่มิใช่เป็นหางนมที่ทำแห้ง ทำข้น หรือทำในลักษณะต่างๆ อันจะเข้าอยู่ในประเภท ๐๔.๐๒ ก.ได้ จึงต้องจัดเข้าอยู่ในประเภทผลิตภัณฑ์นมอื่นๆ ตามประเภท ๐๔.๐๒ ข.

อนึ่ง นมผงตราหมีรายนี้เป็นนมผงที่ได้ดัดแปลง (Modified milk powder) ดังได้กล่าวมาแล้ว ฉะนั้นแม้จะมีปริมาณมันเนยไม่ถึงร้อยละ ๒๖ ตามที่กฎกระทรวงการสาธารณสุขออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมภาพอาหาร พุทธศักราช ๒๔๘๔ (ฉบับที่ ๒) ว่าด้วย

---

[๑] ๐๔.๐๒ นมและครีมที่ทำอย่างข้น อย่างหวานหรือทำไว้มิให้เสียอย่างอื่น

น้ำนมโค ข้อ ๑ ข.(๗)[๒] ได้กำหนดไว้สำหรับมันเนยของน้ำนมผง ก็ถือไม่ได้ว่านมผงตราหมีมีปริมาณมันเนยต่ำกว่ามาตรฐานตามที่กฎหมายกำหนด เพราะตามกฎกระทรวงฉบับดังกล่าวกำหนดมาตรฐานไว้สำหรับน้ำนมผง (Whole milk powder) เท่านั้น มิอาจบังคับไปถึงนมผงที่ได้ดัดแปลง (Modified milk powder) และตามกฎกระทรวงสาธารณสุขดังกล่าวก็ได้กำหนดไว้ในข้อ ๑ ก.(๘) ว่าหางน้ำนมผงต้องเป็นส่วนของหางน้ำนมสด ฯลฯ และในข้อ ๑ ก.(๒) (ก) ได้กำหนดไว้ว่า หางน้ำนมดิบต้องเป็นส่วนของน้ำนมดิบซึ่งเหลือจากการแยกมันเนยออกจนเหลืออยู่ไม่ถึงร้อยละ ๓.๒๕ ฯลฯ สำหรับนมผงตราหมีรายนี้ไม่มีการแยกมันเนยออกแต่อย่างใดเลย ฉะนั้น จึงถือไม่ได้ว่าเป็นหางน้ำนมตามมาตรฐานของพระราชบัญญัติควบคุมภาพอาหาร พุทธศักราช ๒๔๘๔ หากจะมีการบกพร่องประการใดในพระราชบัญญัติควบคุมคุณภาพอาหารฯ ก็ชอบที่จะให้มีการแก้ไขตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

๔. เมื่อนมผงตราหมีรายนี้เป็นสินค้าที่ต้องเสียอากรในประเภท ๐๔.๐๒ ข. ดังได้กล่าวมาแล้ว จึงไม่เข้าอยู่ในประเภท ๒๑.๐๗

(ลงชื่อ) หยุด แสงอุทัย
(นายหยุด แสงอุทัย)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
ธันวาคม ๒๕๐๔

---

[๒] ฯลฯ ฯลฯ
(๗) น้ำนมผงต้องมีมันเนยไม่น้อยกว่า และมีความชื้นเหลืออยู่ไม่มากกว่าร้อยละ ๕