

บันทึก

เรื่อง การกำหนดคุณภาพน้ำมันดีเซลหมุนเร็วเพื่อใช้บังคับแตกต่างกันตามท้องที่
(พระราชบัญญัติน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. ๒๕๒๑)

กรมทะเบียนการค้าได้มีหนังสือ ส่วนที่สุต ที่ พณ ๐๖๐๖/๕๓๕๔ ลงวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๓๔ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า รัฐบาลได้เห็นชอบให้มีการปรับปรุงคุณภาพน้ำมันดีเซลหมุนเร็วโดยให้ลดปริมาณกำมะถันในน้ำมันดีเซลหมุนเร็วเหลือ ๐.๕% ตั้งแต่วันที่ ๑ กันยายน ๒๕๓๖ และให้ลดอุณหภูมิ ณ จุด ๙๐% ของการกลั่นเหลือ ๓๕๗^๐ ซ. ตั้งแต่วันที่ ๑ กันยายน ๒๕๓๕ เป็นต้นไป กระทรวงพาณิชย์จึงอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. ๒๕๒๑ ออกประกาศกระทรวงพาณิชย์ ฉบับที่ ๓ (พ.ศ. ๒๕๓๓) มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑๑ เมษายน ๒๕๓๔ กำหนดคุณภาพของน้ำมันดีเซลสำหรับใช้กับเครื่องยนต์หมุนเร็ว โดยแบ่งเป็น ๒ ชนิด ดังนี้

ชนิดที่ ๑ ให้มีธาตุกำมะถันไม่เกิน ๑.๐% และให้มีอุณหภูมิ ณ จุด ๙๐% ของการกลั่น ดังนี้คือ ไม่สูงกว่า ๓๗๐ ซ. สำหรับช่วงเวลาก่อนวันที่ ๑ กันยายน ๒๕๓๕ และไม่สูงกว่า ๓๕๗^๐ ซ. สำหรับช่วงเวลาตั้งแต่วันที่ ๑ กันยายน ๒๕๓๕ เป็นต้นไป โดยให้มีผลใช้บังคับเพียงวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๓๖

ชนิดที่ ๒ ให้มีธาตุกำมะถันไม่เกิน ๐.๕% และให้มีอุณหภูมิ ณ จุด ๙๐% ของการกลั่น ดังนี้คือ ไม่สูงกว่า ๓๗๐^๐ ซ. สำหรับช่วงเวลาก่อนวันที่ ๑ กันยายน ๒๕๓๕ และไม่สูงกว่า ๓๕๗^๐ ซ. สำหรับช่วงเวลาตั้งแต่วันที่ ๑ กันยายน ๒๕๓๕ เป็นต้นไป

ต่อมา ในการประชุมคณะอนุกรรมการนโยบายปิโตรเลียม เมื่อวันที่ ๙ ตุลาคม ๒๕๓๔ ฝ่ายเลขานุการฯ (ผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ) ได้เสนอให้เร่งรัดการปรับปรุงคุณภาพน้ำมันดีเซลหมุนเร็วที่ได้ประกาศไปแล้วข้างต้น ให้มีผลใช้บังคับในเขตกรุงเทพมหานครและจังหวัดใกล้เคียงให้เร็วขึ้น เพื่อแก้ไขปัญหามลภาวะอันเกิดจากการเผาไหม้ของเครื่องยนต์ โดยต้องการกำหนดให้มีน้ำมันดีเซลหมุนเร็วที่จำหน่ายในเขตกรุงเทพมหานคร นนทบุรี ปทุมธานี และสมุทรปราการ ต้องมีธาตุกำมะถันไม่เกิน ๐.๕% และมีอุณหภูมิ ณ จุด ๙๐% ของการกลั่นที่ ๓๕๗^๐ ซ. ภายในต้นเดือนมกราคม ๒๕๓๕ โดยมีแนวทางในการกำหนดคุณภาพน้ำมันดีเซลหมุนเร็วเป็น ๒ ชนิด ดังนี้

ชนิดที่ ๑ สำหรับการจำหน่ายนอกเขตกรุงเทพมหานคร นนทบุรี ปทุมธานี และสมุทรปราการ ให้มีธาตุกำมะถันไม่เกิน ๑.๐% และให้มีอุณหภูมิ ณ จุด ๙๐% -ของการกลั่นไม่สูงกว่า ๓๗๐^๐ ซ. สำหรับช่วงเวลาก่อนวันที่ ๑ กันยายน ๒๕๓๕ และไม่สูงกว่า ๓๕๗^๐ ซ. สำหรับช่วงเวลาตั้งแต่วันที่ ๑ กันยายน ๒๕๓๕ เป็นต้นไปโดยให้มีผลใช้บังคับเพียงวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๓๖

ชนิดที่ ๒ สำหรับการจำหน่ายในเขตกรุงเทพมหานคร นนทบุรี ปทุมธานีและสมุทรปราการ ให้มีธาตุกำมะถันไม่เกิน ๐.๕% และให้มีอุณหภูมิ ณ จุด ๙๐% ของการกลั่นไม่สูงกว่า ๓๕๗ °C.

ในการประชุมของคณะกรรมการนโยบายปิโตรเลียมได้มีการหยิบยกปัญหาว่า จะสามารถทำตามข้อเสนอดังกล่าวได้โดยชอบด้วยกฎหมายเพียงใด ที่ประชุมได้มีมติมอบหมายให้ฝ่ายเลขานุการฯ ไปประชุมหารือปัญหาดังกล่าวร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา กรมทะเบียนการค้า และกรมการค้าภายใน ผลการประชุมปรากฏว่ามีความเห็นแตกต่างกันเป็น ๒ ฝ่าย

ฝ่ายที่หนึ่ง (ฝ่ายเลขานุการฯ (ผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ)) เห็นว่า เนื่องจากมาตรา ๑๓^๑ ได้กำหนดไว้เป็นหลักการกว้างๆ ให้รัฐมนตรีสามารถกำหนดคุณภาพของน้ำมันเชื้อเพลิงชนิด ๆ ได้ตามที่เห็นสมควร เมื่อรัฐมนตรีสามารถกำหนดคุณภาพน้ำมันให้มีผลใช้บังคับครอบคลุมพื้นที่ทั่วราชอาณาจักรได้ ก็สามารถกำหนดคุณภาพให้มีผลใช้บังคับเฉพาะในบางพื้นที่ได้เช่นกัน

ฝ่ายที่สอง (กรมทะเบียนการค้า) เห็นว่า บทบัญญัติมาตรา ๑๓ เป็นการจำกัดสิทธิของผู้ค้าน้ำมันในการกำหนดหน้าที่ให้ผู้ค้าน้ำมันปฏิบัติ และถ้าฝ่าฝืนก็จะมีผลทางอาญา การพิจารณาปัญหาดังกล่าวจึงต้องกระทำโดยเคร่งครัดเมื่อกฎหมายไม่ได้ระบุให้อำนาจไว้ชัดเจน รัฐมนตรีก็ไม่อาจมีอำนาจกำหนดคุณภาพของน้ำมันเพื่อใช้บังคับในบางพื้นที่

กรมทะเบียนการค้าจึงหารือว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์จะอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. ๒๕๒๑ กำหนดคุณภาพของน้ำมันดีเซลหมุนเร็วเพื่อใช้บังคับแตกต่างกันไปตามท้องที่ ได้หรือไม่เพียงใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าว โดยได้ฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงานคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ) และผู้แทนกระทรวงพาณิชย์ (กรมทะเบียนการค้าและกรมการค้าภายใน) แล้ว ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ในการกลั่นน้ำมันดีเซลสำหรับใช้กับเครื่องยนต์หมุนเร็ว นั้น ธาตุกำมะถันและอุณหภูมิที่ใช้ในการกลั่นเป็นสิ่งที่ก่อให้เกิดปัญหามลภาวะดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน กล่าวคือ ธาตุกำมะถันนั้นเมื่อเกิดการเผาไหม้แล้ว หากสูดเข้าไปในร่างกายในปริมาณมาก ก็จะไปจับตัวอยู่ในปอด ทำให้เป็นต้นเหตุของโรคปอดและโรคเกี่ยวกับระบบทางเดินหายใจต่างๆ สำหรับอุณหภูมิที่ใช้ในการกลั่น หากลดให้ต่ำลงจะมีส่วนช่วยให้ควันดำที่เกิดจากการ

^๑ มาตรา ๑๓ รัฐมนตรีมีอำนาจกำหนดคุณภาพของน้ำมันเชื้อเพลิงชนิดใด ๆ ได้ตามที่เห็นสมควร โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

วันเริ่มมีผลใช้บังคับประกาศตามวรรคหนึ่งให้นำความในมาตรา ๑๑ มาใช้บังคับโดยอนุโลม เมื่อถึงกำหนดวันใช้บังคับประกาศของรัฐมนตรีตามวรรคสองแล้ว ห้ามมิให้ผู้ค้าน้ำมันจำหน่ายน้ำมันเชื้อเพลิงที่มีคุณภาพต่ำกว่าคุณภาพที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดเว้นแต่รัฐมนตรีจะผ่อนผันให้เป็นการชั่วคราว

เผาไหม้ของเครื่องยนต์ลดน้อยลง ดังนั้น การกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับคุณภาพของน้ำมันดีเซล โดยลดปริมาณของธาตุกำมะถันและลดอุณหภูมิลงนั้นจึงมีความจำเป็น เพราะจะมีส่วนช่วยลดปัญหามลภาวะที่มีอยู่ในปัจจุบันได้

ส่วนการที่จะกำหนดคุณภาพของน้ำมันดีเซลแยกออกเป็น ๒ ชนิด และให้มีผลใช้บังคับในระยะเวลาที่แตกต่างกัน ก็เนื่องจากกระทรวงพาณิชย์ได้กำหนดเป้าหมายในเรื่องนี้ไว้ว่า ตั้งแต่วันที่ ๑ กันยายน ๒๕๓๖ เป็นต้นไป ทุกทั้งประเทศจะใช้น้ำมันดีเซลหมุนเร็วชนิดที่ ๒ เพียงชนิดเดียว แต่หากประกาศบังคับให้ใช้ชนิดที่ ๒ ไปพร้อมกันทีเดียวอาจจะทำให้ผู้บริโภคได้รับผลกระทบในเรื่องราคาได้ เพราะน้ำมันดีเซลชนิดที่ ๒ โดยข้อเท็จจริงแล้วจะมีราคาสูงกว่าน้ำมันดีเซลชนิดที่ ๑ แต่เหตุที่ในปัจจุบันน้ำมันดีเซลทั้ง ๒ ชนิดสามารถจำหน่ายในราคาเดียวกันได้ เนื่องจากรัฐบาลได้ให้ความช่วยเหลือโดยการจัดเก็บภาษีน้ำมันดีเซลชนิดที่ ๒ ในอัตราที่ต่ำกว่า นอกจากนี้ โดยสภาพข้อเท็จจริง ปัญหาเกี่ยวกับมลภาวะในปัจจุบันจะมีอยู่มากในเขตเมืองใหญ่ๆ ดังนั้นจึงได้พยายามแก้ไขปัญหานี้ในเขตเมืองใหญ่ ๆ ได้แก่ กรุงเทพมหานคร นนทบุรี ปทุมธานี และสมุทรปราการ ก่อน แต่เนื่องจากยังมีความเห็นที่แตกต่างกันว่ารัฐมนตรีจะอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. ๒๕๒๑ กำหนดคุณภาพน้ำมันเชื้อเพลิงโดยกำหนดลงไปรายละเอียดถึงเรื่องท้องที่นี้จะมีผลใช้บังคับด้วยได้หรือไม่ กรมทะเบียนการค้าจึงได้หารือปัญหาดังกล่าว

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) เห็นว่ามาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. ๒๕๒๑ ได้ให้อำนาจรัฐมนตรีที่จะกำหนดคุณภาพของน้ำมันเชื้อเพลิงได้ “ตามที่เห็นสมควร” โดยไม่ได้วางหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขใด ๆ ที่เป็นการจำกัดขอบเขตการใช้อำนาจดังกล่าวไว้ และโดยที่พระราชบัญญัติน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. ๒๕๒๑ ได้ตราขึ้นโดยมีเจตนารมณ์ที่ต้องการจะควบคุมให้การผลิตและการจำหน่ายน้ำมันเชื้อเพลิงเป็นไปตามเกณฑ์ที่ทางราชการกำหนด เพื่อแก้ไขและป้องกันปัญหาทั้งในด้านปริมาณและคุณภาพของน้ำมันเชื้อเพลิงที่อาจมีผลกระทบต่อความมั่นคงและความปลอดภัยของประเทศได้ ดังนั้น การกำหนด “คุณภาพ” ของน้ำมันเชื้อเพลิงตามมาตรา ๑๓ รัฐมนตรีจึงมีอำนาจกำหนดรายละเอียดต่าง ๆ เช่น ชนิดของน้ำมันเชื้อเพลิง ท้องที่ที่จำเป็นหรือเหมาะสมสำหรับใช้น้ำมันเชื้อเพลิงชนิดนั้น ๆ หรือช่วยเวลาที่เหมาะสม ได้ตามเงื่อนไขที่รัฐมนตรี “เห็นสมควร”

(นายไมตรี ดันเต็มทรัพย์)

รองเลขาธิการฯ

ปฏิบัติราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ธันวาคม ๒๕๓๔