

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง ความหมายของคำว่าน้ำมันเชื้อเพลิงตามพระราชกำหนดแก้ไข
และป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. ๒๕๑๖

สำนักงานนโยบายและแผนพลังงานได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ พน ๐๖๐๔/๔๒๗๙ ลงวันที่ ๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่าตามที่สำนักงานนโยบายและแผนพลังงานได้มีหนังสือ ที่ พน ๐๖๐๔/๓๘๓๑ ลงวันที่ ๘ ตุลาคม ๒๕๕๒ ขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาดำเนินการร่างคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ .../๒๕๕๒ เรื่อง กำหนดมาตรการเพื่อแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง โดยร่างคำสั่งดังกล่าวได้แก้ไขเพิ่มเติมบทนิยามคำว่า “น้ำมันเชื้อเพลิง” ในข้อ ๒ ของคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ ๔/๒๕๔๗ เรื่อง กำหนดมาตรการเพื่อแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง เพื่อให้มีความหมายรวมถึง “ก๊าซธรรมชาติสำหรับยานยนต์” และเพิ่มบทนิยามคำว่า “ก๊าซธรรมชาติสำหรับยานยนต์” ขึ้นใหม่ สำนักงานนโยบายและแผนพลังงานจึงขอความเห็นว่าการแก้ไขเพิ่มเติมคำว่า “ก๊าซธรรมชาติสำหรับยานยนต์” เข้าไปในบทนิยามคำว่า “น้ำมันเชื้อเพลิง” จะมีความสอดคล้องหรือขัดต่อกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องหรือไม่ ประการใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๙) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าว โดยมีผู้แทนกระทรวงพลังงาน (สำนักงานปลัดกระทรวง กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ กรมธุรกิจพลังงาน และสำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน) เป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดข้อเท็จจริงแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมจากคำชี้แจงของผู้แทนสำนักงานนโยบายและแผนพลังงานว่า ปัญหาข้อหารือนี้สืบเนื่องจากคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติได้มีมติให้แก้ไขคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ ๔/๒๕๔๗ เรื่อง กำหนดมาตรการเพื่อแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง ลงวันที่ ๒๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๔๗ เพื่อขยายความหมายของบทนิยามคำว่า “น้ำมันเชื้อเพลิง” ให้มีความหมายรวมถึง “ก๊าซธรรมชาติสำหรับยานยนต์” สำนักงานนโยบายและแผนพลังงานจึงมีประเด็นข้อหารือว่า การแก้ไขคำสั่งนายกรัฐมนตรีดังกล่าวโดยมีสาระสำคัญเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมบทนิยามคำว่า “น้ำมันเชื้อเพลิง” ในข้อ ๒^๑ ของคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ ๔/๒๕๔๗ เรื่อง กำหนด

ส่งพร้อมหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๐๑/๐๐๐๑ ลงวันที่ ๕ มกราคม ๒๕๕๓ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

^๑ ข้อ ๒ ในคำสั่งนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“น้ำมันเชื้อเพลิง” หมายความว่า น้ำมันเบนซิน น้ำมันก๊าด น้ำมันดีเซล น้ำมันเตา และน้ำมันที่คล้ายกันหรือน้ำมันสำหรับเครื่องยนต์ที่คล้ายกัน และให้หมายความรวมถึงก๊าซและยางมะตอยด้วย

มาตรการเพื่อแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง ลงวันที่ ๒๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๔๗ เพื่อให้มีความหมายรวมถึง “ก๊าซธรรมชาติสำหรับยานยนต์” จะสอดคล้องหรือขัดต่อพระราชกำหนดแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. ๒๕๑๖ หรือไม่ อย่างไร

นอกจากนี้ ผู้แทนสำนักงานนโยบายและแผนพลังงานได้ชี้แจงว่า น้ำมันดิบที่ผ่านกระบวนการกลั่นจะได้ผลิตภัณฑ์ชนิดต่าง ๆ ได้แก่ ก๊าซปิโตรเลียมเหลว (Liquefied Petroleum Gas หรือ LPG) น้ำมันเบนซิน น้ำมันก๊าด น้ำมันเครื่องบิน น้ำมันดีเซล น้ำมันเตา และยางมะตอย และผู้แทนกรมเชื้อเพลิงธรรมชาติได้ชี้แจงว่า ปิโตรเลียมที่อยู่ใต้พื้นดินอันเกิดจากซากพืชซากสัตว์ที่ตายและทับถมสะสมกันมานานหลายล้านปี ผ่านกระบวนการเปลี่ยนแปลงตามธรรมชาติ จนกลายสภาพเป็นปิโตรเลียม ได้แก่ น้ำมันดิบ (crude oil) ก๊าซธรรมชาติ (natural gas) ก๊าซธรรมชาติเหลว และสารประกอบอื่น ๆ ซึ่งน้ำมันดิบและก๊าซธรรมชาติประกอบด้วยสารประกอบไฮโดรคาร์บอน โดยน้ำมันดิบมีสถานะเป็นของเหลว ส่วนก๊าซธรรมชาติมีสถานะเป็นก๊าซ โดยประกอบด้วยก๊าซมีเทน (methane) เป็นส่วนใหญ่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๙) พิจารณาปัญหาข้อหารือประกอบกับคำชี้แจงของผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องแล้ว ปรากฏว่า สำนักงานนโยบายและแผนพลังงานประสงค์จะหารือในประเด็นว่า การแก้ไขเพิ่มเติมบทนิยามคำว่า “น้ำมันเชื้อเพลิง” ในข้อ ๒^๒ ของคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ ๔/๒๕๔๗^๑ เพื่อให้มีความหมายรวมถึง “ก๊าซธรรมชาติสำหรับยานยนต์” จะสอดคล้องกับพระราชกำหนดแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. ๒๕๑๖ หรือไม่ ซึ่งในประเด็นนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๙) เห็นว่า โดยที่พระราชกำหนดแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. ๒๕๑๖ ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทได้บัญญัติเกี่ยวกับน้ำมันเชื้อเพลิงไว้หลายมาตรา แต่มิได้มีการกำหนดบทนิยามคำว่า “น้ำมันเชื้อเพลิง” ไว้ โดยชัดแจ้งว่ามีความหมายอย่างไร กรณีจึงต้องพิจารณาวัตถุประสงค์ของพระราชกำหนดแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง^๒ ว่าจะมีมีความหมายรวมถึง “ก๊าซธรรมชาติสำหรับยานยนต์” ได้หรือไม่

ในการพิจารณาวัตถุประสงค์ของพระราชกำหนดนี้จำเป็นต้องพิจารณาเหตุผลของการประกาศใช้พระราชกำหนดและบทบัญญัติในพระราชกำหนด ซึ่งปรากฏเหตุผลท้ายพระราชกำหนดในการประกาศในราชกิจจานุเบกษาว่า “โดยที่ราคาน้ำมันดิบในตลาดโลกได้ทวีสูงขึ้นเป็นลำดับ และน้ำมันดิบที่จะหาซื้อได้มีปริมาณลดน้อยลง ซึ่งจะมีผลให้ราคาน้ำมันเชื้อเพลิงภายในประเทศสูงตามไปด้วย และจะก่อให้เกิดภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิงขึ้นในประเทศไทย ฉะนั้น เพื่อรักษาไว้ซึ่งความมั่นคงของประเทศและความผาสุกของประชาชน จำเป็นต้องดำเนินการแก้ไขและป้องกันภาวะการณ์ดังกล่าวให้ทันต่อเหตุการณ์ ในการนี้นายกรัฐมนตรีจึงต้อง

^๑ “ก๊าซ” หมายความว่า ก๊าซปิโตรเลียมเหลวที่ใช้เป็นก๊าซหุงต้มหรือก๊าซไฮโดรคาร์บอนเหลว ซึ่งได้แก่ โพรเพน โพรพิลีน นอร์มัลบิวเทน ไอโซ-บิวเทนหรือบิวทีลีนส้อย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างรวมกันเป็นส่วนใหญ่

^๒ ล๑

ล๑

^๒ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

มีอำนาจในการกำหนดมาตรการต่าง ๆ ได้โดยฉับพลันไม่จำเป็นต้องให้กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ แยกปฏิบัติการตามกฎหมายที่มีอยู่” จึงเห็นได้ว่า การประกาศใช้พระราชกำหนดดังกล่าวเนื่องจากปัญหาราคาน้ำมันดิบในตลาดโลกปรับตัวสูงขึ้นและน้ำมันดิบมีปริมาณลดน้อยลง ส่งผลต่อราคาน้ำมันเชื้อเพลิงภายในประเทศปรับตัวสูงขึ้นตามไปด้วย และจะก่อให้เกิดการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิงที่จะใช้ในประเทศ จึงให้อำนาจนายกรัฐมนตรีกำหนดมาตรการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับน้ำมันเชื้อเพลิง เพื่อรักษาระดับราคาน้ำมันเชื้อเพลิงมิให้สูงเกินไปหรือเพื่อลดปริมาณการใช้น้ำมันเชื้อเพลิงภายในประเทศ

เมื่อพิจารณาจากวัตถุประสงค์ของพระราชกำหนดแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. ๒๕๑๖ ในมาตรา ๓^๓ (๒) และ (๓) ที่บัญญัติให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจกำหนดมาตรการเกี่ยวกับการผลิตหรือการจำหน่ายพลังงานไฟฟ้าหรือพลังงานอื่นด้วย อันเห็นได้ว่า กฎหมายฉบับนี้ไม่ได้มีวัตถุประสงค์เฉพาะการควบคุมการผลิต การจำหน่าย การขนส่งน้ำมันเชื้อเพลิงเพื่อเป็นการแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนเฉพาะน้ำมันเชื้อเพลิงเท่านั้น แต่รวมถึงพลังงานอื่นที่จะกระทบต่อการผลิต การจำหน่าย การขนส่งน้ำมันเชื้อเพลิงด้วย ซึ่งก็คือการควบคุมปริมาณน้ำมันเชื้อเพลิงในประเทศ อันเป็นการแสดงวัตถุประสงค์ของพระราชกำหนดนี้

จากวัตถุประสงค์ของพระราชกำหนดดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นได้ว่า พระราชกำหนดประสงค์จะป้องกันและแก้ไขภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง โดยเข้าไปควบคุมดูแลตัว

^๓ มาตรา ๓ เพื่อประโยชน์ในการแก้ไขและป้องกันการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง นายกรัฐมนตรีมีอำนาจออกคำสั่งเพื่อกำหนดมาตรการเกี่ยวกับเรื่องต่างๆ ดังต่อไปนี้

(๑) การผลิต การจำหน่าย การขนส่ง การมีไว้ในครอบครอง การสำรองและการส่งออกนอกราชอาณาจักรและการนำเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งน้ำมันเชื้อเพลิงทุกชนิด

(๒) การผลิตหรือการจำหน่ายพลังงานไฟฟ้าหรือพลังงานอื่น

(๓) การใช้น้ำมันเชื้อเพลิง พลังงานไฟฟ้าหรือพลังงานอื่น หรือการดำเนินการที่ต้องใช้น้ำมันเชื้อเพลิง พลังงานไฟฟ้าหรือพลังงานอื่น เช่น

(ก) กำหนดวันเวลาและเงื่อนไขการดำเนินการโรงงาน

(ข) กำหนดวันเวลาในการเปิดและปิดและเงื่อนไขในการดำเนินการของโรงมหรสพ โรงภาพยนตร์ สถานบริการ ภัตตาคาร หรือสถานบันเทิงอื่น ๆ

(ค) กำหนดวันเวลาและเงื่อนไขในการใช้ยานพาหนะ ไม่ว่าจะเป็นยานพาหนะที่ใช้ในกิจการสาธารณะหรือยานพาหนะส่วนบุคคล

(ง) การใช้พลังงานไฟฟ้าในอาคาร ในการโฆษณาและในสถานที่อื่น ๆ

(๔) การปันส่วนน้ำมันเชื้อเพลิงทุกชนิด

ในการปฏิบัติการตามวรรคหนึ่ง ให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจมอบหมายให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดหรือคณะกรรมการซึ่งนายกรัฐมนตรีแต่งตั้งขึ้นปฏิบัติการแทนได้ โดยจะกำหนดเงื่อนไขอย่างหนึ่งอย่างใดก็ได้

คำสั่งของนายกรัฐมนตรี หรือผู้ที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายซึ่งได้สั่งการตามวรรคหนึ่งในส่วนที่เกี่ยวกับบุคคลทั่วไป และคำสั่งมอบหมายของนายกรัฐมนตรีตามวรรคสอง ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

น้ำมันเชื้อเพลิงโดยตรง หรือพลังงานอื่นที่การใช้จะกระทบต่อปริมาณการใช้น้ำมันเชื้อเพลิงในประเทศด้วย

นอกจากนี้ ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมจากคำชี้แจงของผู้แทนสำนักงานนโยบายและแผนพลังงานว่า ก๊าซธรรมชาตินั้นเป็นปิโตรเลียมอย่างหนึ่งเช่นเดียวกับน้ำมันดิบ และเมื่อนำมาเข้าโรงแยกก๊าซเพื่อผลิตเป็นก๊าซธรรมชาติสำหรับยานยนต์ก็นำมาเป็นเชื้อเพลิงแทนน้ำมันเชื้อเพลิงได้ หรืออาจนำมาเป็นเชื้อเพลิงแทนน้ำมันเชื้อเพลิงได้ทันทีโดยไม่ต้องผ่านโรงแยกก๊าซ การให้ได้มาซึ่งพลังงานโดยใช้ก๊าซธรรมชาติก็เป็นการลดปริมาณการใช้น้ำมันเชื้อเพลิงในประเทศด้วย

ด้วยเหตุผลที่กล่าวมาข้างต้น หากมีการควบคุมการใช้ก๊าซธรรมชาติเพื่อนำไปผลิตพลังงานเพื่อทดแทนการใช้น้ำมันเชื้อเพลิง ก็เป็นการป้องกันการขาดแคลนปริมาณน้ำมันเชื้อเพลิงในประเทศอันเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของพระราชกำหนด นอกจากนี้ เมื่อได้ตรวจสอบกฎหมายที่มีการกำหนดบทนิยามคำว่า “น้ำมันเชื้อเพลิง” ไว้ เช่น พระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. ๒๕๔๒^๔ และพระราชบัญญัติการค้าน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. ๒๕๔๓^๕ ปรากฏว่าได้มีการให้ความหมายรวมถึง “ก๊าซธรรมชาติ” ด้วย ดังนั้น การกำหนดให้ก๊าซธรรมชาติอยู่ในความหมายของน้ำมันเชื้อเพลิงเพื่อนำมามาตรการป้องกันและแก้ไขภาวะการขาดแคลนตามพระราชกำหนดมาใช้บังคับ จึงสามารถกระทำได้

อนึ่ง คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๙) มีข้อสังเกตว่า โดยที่ปัญหาที่เกิดขึ้นนี้สืบเนื่องจากพระราชกำหนดแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. ๒๕๑๖ มิได้มีการกำหนดบทนิยามของคำว่า “น้ำมันเชื้อเพลิง” ที่ชัดเจนไว้ จึงเห็นว่า สมควรที่จะต้องมีการพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดดังกล่าวเพื่อกำหนดบทนิยามคำว่า “น้ำมันเชื้อเพลิง” ให้ชัดเจน เพื่อมิให้เกิดปัญหาในการพิจารณาความหมายของคำดังกล่าวอีก

^๔ มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

“น้ำมันเชื้อเพลิง” หมายความว่า

(๑) ก๊าซธรรมชาติ ก๊าซปิโตรเลียมเหลว น้ำมันดิบ น้ำมันเบนซิน น้ำมันเชื้อเพลิงสำหรับเครื่องบิน น้ำมันก๊าด น้ำมันดีเซล น้ำมันเตา และน้ำมันหล่อลื่น

(๒) สิ่งอื่นที่ใช้หรืออาจใช้เป็นวัตถุดิบในการกลั่นหรือผลิตเพื่อให้ได้มาซึ่งผลิตภัณฑ์ที่ใช้หรืออาจใช้เป็นเชื้อเพลิงหรือเป็นสิ่งหล่อลื่น หรือสิ่งอื่นที่ใช้หรืออาจใช้เป็นเชื้อเพลิงหรือเป็นสิ่งหล่อลื่น ทั้งนี้ตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา

ฯลฯ

ฯลฯ

^๕ มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

“น้ำมันเชื้อเพลิง” หมายความว่า ก๊าซปิโตรเลียมเหลว น้ำมันเบนซิน น้ำมันเชื้อเพลิงสำหรับเครื่องบิน น้ำมันก๊าด น้ำมันดีเซล น้ำมันเตา น้ำมันหล่อลื่นและผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียมอื่นที่ใช้หรืออาจใช้เป็นเชื้อเพลิงหรือเป็นสิ่งหล่อลื่น ก๊าซธรรมชาติ น้ำมันดิบ หรือสิ่งอื่นที่ใช้หรืออาจใช้เป็นวัตถุดิบในการกลั่นหรือผลิตเพื่อให้ได้มาซึ่งผลิตภัณฑ์ดังกล่าวข้างต้น และให้มีความหมายรวมถึงสิ่งอื่นที่ใช้หรืออาจใช้เป็นเชื้อเพลิงหรือเป็นสิ่งหล่อลื่นตามที่รัฐมนตรีกำหนดให้เป็นน้ำมันเชื้อเพลิงโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ฯลฯ

ฯลฯ

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ
(คุณพรทิพย์ จาละ)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
มกราคม ๒๕๕๓