

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การนำผลพลอยได้จากการผลิตน้ำตาลทรายและน้ำอ้อยจากการหีบอ้อย
ผลิตน้ำตาลทรายไปผลิตเป็นผลิตภัณฑ์อื่น

สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ อก ๐๖๐๓/๑๖๗๕ ลงวันที่ ๑๘ กรกฎาคม ๒๕๕๖ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายมีความประสงค์จะขอหารือประเด็นข้อกฎหมาย กรณีสิ่งที่เกิดขึ้นจากกระบวนการหีบอ้อยผลิตน้ำตาลทราย คือ กากอ้อย กากตะกอนกรอง และกากน้ำตาล ซึ่งเป็นผลพลอยได้ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗ หากนำไปผลิตเป็นผลิตภัณฑ์อื่น เช่น นำกากอ้อยไปผลิตไฟฟ้า กากตะกอนกรองนำไปผลิตปุ๋ย กากน้ำตาลนำไปผลิตเป็นเอทานอล ผลผลิตจากผลพลอยได้ดังกล่าว คือ ไฟฟ้า ปุ๋ย และเอทานอล จะถือเป็นผลพลอยได้ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทรายฯ ด้วยหรือไม่ เนื่องจากมีประเด็นข้อโต้แย้งระหว่างชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาล โดยชาวไร่อ้อยเห็นว่า ผลผลิตไฟฟ้า ปุ๋ย และเอทานอล ที่ได้ดังกล่าวเป็นผลพลอยได้ และจะต้องนำผลพลอยได้ดังกล่าว มารวมเพื่อคำนวณราคาอ้อยและผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทราย ส่วนโรงงานน้ำตาล เห็นว่าไม่เป็นผลพลอยได้เนื่องจากโรงงานน้ำตาลใช้กากอ้อย กากตะกอนกรอง และกากน้ำตาล เป็นต้น ไปผลิตแปรรูปเป็นผลิตภัณฑ์อื่น ซึ่งโรงงานน้ำตาลเป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายเอง ไม่่าจะเป็นการติดตั้ง เครื่องจักร อาคารหรือสถานที่โดยไม่ได้ใช้เงินของระบบอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย ซึ่งหากโรงงานน้ำตาลไม่ใช่องค์ที่สามารถขายกากน้ำตาล กากอ้อย หรือกากตะกอนกรอง ให้แก่โรงงาน ผู้ผลิตไฟฟ้า ปุ๋ย หรือเอทานอลรายอื่นได้อยู่แล้ว

สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย จึงขอหารือว่า

๑. หากนำกากน้ำตาล กากอ้อย หรือกากตะกอนกรอง ซึ่งเป็นผลพลอยได้ไปผลิต เป็นเอทานอล ไฟฟ้า หรือปุ๋ย ผลผลิตดังกล่าวจะเป็นผลพลอยได้ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติ อ้อยและน้ำตาลทรายฯ หรือไม่ และจะต้องนำมาแบ่งปันผลประโยชน์ด้วยหรือไม่

๒. น้ำอ้อยที่เกิดจากการหีบอ้อยผลิตน้ำตาลทราย หากนำไปผลิตเอทานอล หรือผลิตภัณฑ์อื่นโดยไม่ผ่านขั้นตอนกระบวนการผลิตน้ำตาลทรายจะอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติ อ้อยและน้ำตาลทรายฯ หรือไม่

ทั้งนี้ สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย พิจารณาแล้วมีความเห็น ในเบื้องต้น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง เห็นว่า กากน้ำตาลเป็นผลพลอยได้ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทรายฯ ซึ่งเมื่อโรงงานน้ำตาลนำไปจำหน่ายหรือหาผลประโยชน์จะต้องนำผลพลอยได้นั้นมาแบ่งปันผลประโยชน์ให้กับชาวไร่อ้อย โดยนำมารวมเพื่อคำนวณราคาอ้อยและผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ส่วนผลผลิตที่เกิดจากผลพลอยได้ เช่น เอทานอล พิจารณาแล้วไม่อาจถือเป็นผลพลอยได้ด้วย เนื่องจากได้มีการแปรรูปจากสภาพเดิมเป็นสภาพอื่นแล้ว อีกทั้งการผลิตเอทานอลดังกล่าวก็มีได้เป็นไปเพื่อการผลิตน้ำตาลทรายแต่อย่างใด ดังนั้น จึงไม่จำเป็นต้องมาแบ่งปันผลประโยชน์ให้กับชาวไร่อ้อย

ประเด็นที่สอง เห็นว่า มาตรา ๔ “น้ำตาลทราย” หมายความว่า น้ำตาลที่ผลิตได้จากอ้อยและหมายความรวมถึงน้ำอ้อยซึ่งเคี้ยวเป็นน้ำเชื่อมหรือรูปอื่นเพื่อใช้ในการผลิตน้ำตาลทราย และในกรณีที่มีการนำผลพลอยได้มารวมเพื่อคำนวณราคาอ้อยและผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทราย ให้หมายความรวมถึงผลพลอยได้ด้วย เมื่อปรากฏว่าโรงงานน้ำตาลได้นำน้ำอ้อยซึ่งเกิดจากการหีบอ้อยไปผลิตเป็นเอทานอลโดยตรง โดยไม่นำน้ำอ้อยไปเคี้ยวเป็นน้ำเชื่อมเพื่อผลิตน้ำตาลทราย น้ำอ้อยดังกล่าวจึงไม่ถือเป็นน้ำตาลทรายหรือผลพลอยได้ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทรายฯ แต่อย่างไรก็ตาม น้ำอ้อยดังกล่าวเกิดจากอ้อยของชาวไร่อ้อยที่ส่งเข้าหีบในโรงงานน้ำตาลเพื่อผลิตน้ำตาลทราย การที่โรงงานน้ำตาลนำน้ำอ้อยไปผลิตเอทานอลหรือผลิตภัณฑ์อื่น ซึ่งมีใช้น้ำไปผลิตเป็นน้ำตาลทรายตามเจตนาของชาวไร่อ้อย หากโรงงานน้ำตาลจะนำน้ำอ้อยดังกล่าวไปผลิตผลิตภัณฑ์อื่น เห็นควรต้องตกลงการจ่ายผลประโยชน์กับชาวไร่อ้อยซึ่งเป็นเจ้าของอ้อยก่อน เนื่องจากไม่ได้เข้าสู่กระบวนการผลิตน้ำตาลทราย

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๕) ได้พิจารณาข้อหาหรือของสำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย โดยมีผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรม (สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง ผลผลิตเอทานอล ไฟฟ้า หรือปุ๋ย ที่ผลิตได้จากกากน้ำตาล กากอ้อย หรือกากตะกอนกรองอันเป็นผลพลอยได้ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗ ถือเป็นผลพลอยได้ที่ต้องนำมารวมเพื่อคำนวณราคาอ้อยและผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายหรือไม่ เห็นว่า “ผลพลอยได้” ตามมาตรา ๔^๑ แห่งพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗ หมายความว่า กากน้ำตาล และหมายความรวมถึงผลพลอยได้อื่นใดที่ได้จากการผลิตน้ำตาลทราย ผลพลอยได้จึงหมายความถึงเฉพาะผลพลอยได้ที่ได้มาหรือเกิดขึ้นจากการผลิตน้ำตาลทรายโดยตรงเท่านั้น แต่กรณีตามที่หารือ เป็นการนำกากน้ำตาล กากอ้อย หรือกากตะกอนกรองที่เป็นผลพลอยได้ที่ได้จากการผลิตน้ำตาลทรายโดยตรง ไปใช้เป็นวัตถุดิบในการผลิตเอทานอล ไฟฟ้า หรือปุ๋ย อีกชั้นหนึ่ง ดังนั้น จึงไม่อาจถือได้ว่าเอทานอล ไฟฟ้า หรือปุ๋ย

^๑มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

“อ้อย” หมายความว่า อ้อยซึ่งตามปกติใช้ในการผลิตน้ำตาลทราย

“น้ำตาลทราย” หมายความว่า น้ำตาลที่ผลิตได้จากอ้อย และหมายความรวมถึงน้ำอ้อยซึ่งเคี้ยวเป็นน้ำเชื่อมหรือรูปอื่นเพื่อใช้ในการผลิตน้ำตาลทรายและในกรณีที่มีการนำผลพลอยได้มารวมเพื่อคำนวณราคาอ้อยและผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทราย ให้หมายความรวมถึงผลพลอยได้ด้วย

“ผลพลอยได้” หมายความว่า กากน้ำตาล และหมายความรวมถึงผลพลอยได้อื่นใดที่ได้จากการผลิตน้ำตาลทราย

เป็นผลพลอยได้อื่นใดที่ได้จากการผลิตน้ำตาลทรายตามมาตรา ๔^๒ แห่งพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทรายฯ และไม่อาจนำมารวมเพื่อกำหนดราคาอ้อยและผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายได้

ประเด็นที่สอง น้ำอ้อยที่เกิดจากการหีบอ้อยผลิตน้ำตาลทรายที่ได้นำไปผลิตเอทานอลหรือผลิตภัณฑ์อื่นโดยไม่ผ่านกระบวนการเคี้ยวเป็นน้ำเชื่อมเพื่อใช้ในการผลิตน้ำตาลทรายจะอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗ หรือไม่ เห็นว่า โดยที่เหตุผล^๓ ของการตราพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗ ขึ้นใช้บังคับก็เพื่อรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ และคุ้มครองรักษาสผลประโยชน์ของชาวไร่อ้อยในด้านการผลิตและจำหน่ายอ้อย โดยมีการจัดระบบและควบคุมการผลิตและจำหน่ายอ้อยและน้ำตาลทรายที่ผลิตจากอ้อยของชาวไร่อ้อย โดยให้ชาวไร่อ้อยและเจ้าของโรงงานน้ำตาลซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยตรงเข้ามาร่วมมือกับทางราชการตั้งแต่การเริ่มต้นผลิตอ้อยไปจนถึงการจัดสรรเงินรายได้จากการขายน้ำตาลทราย ดังจะเห็นได้จากการที่มาตรา ๑๗^๔ แห่งพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทรายฯ ได้กำหนดให้คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายซึ่งมีผู้แทนชาวไร่อ้อยและผู้แทนโรงงานเป็นองค์ประกอบ มีหน้าที่ในการกำหนดแผนการปลูกและผลิตอ้อยและการผลิตน้ำตาลทราย กำหนดท้องที่ที่เหมาะสมสำหรับการส่งเสริมการปลูกอ้อย กำหนดระเบียบว่าด้วยการจัดสรรปริมาณอ้อยให้แก่โรงงาน กำหนดระเบียบว่าด้วยการตัดและส่งอ้อยให้แก่โรงงาน กำหนดวันเริ่มต้นการหีบอ้อยผลิตน้ำตาลทราย อัตราการหีบอ้อยปกติต่อวันของแต่ละโรงงาน และวันสิ้นสุดการหีบอ้อยผลิตน้ำตาลทราย และกำหนดชนิด คุณภาพ และปริมาณน้ำตาลทรายที่ให้โรงงานผลิต เป็นต้น ดังนั้น แม้น้ำอ้อยที่ได้นำไปผลิตเอทานอลหรือผลิตภัณฑ์อื่นจะยังไม่ผ่านกระบวนการเคี้ยวเป็นน้ำเชื่อมเพื่อใช้ในการผลิตน้ำตาลทรายซึ่งไม่อยู่ในนิยามความหมาย

^๒โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

^๓เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่มีความจำเป็นต้องรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ และคุ้มครองรักษาสประโยชน์ของชาวไร่อ้อยในด้านการผลิตและจำหน่ายอ้อยสมควรจัดระบบและควบคุมการผลิตและจำหน่ายอ้อยและน้ำตาลทรายที่ผลิตจากอ้อยของชาวไร่อ้อย โดยให้ชาวไร่อ้อยและเจ้าของโรงงานน้ำตาลทรายซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยตรงเข้ามาร่วมมือกับทางราชการ ตั้งแต่การผลิตอ้อยไปจนถึงการจัดสรรเงินรายได้จากการขายน้ำตาลทรายทั้งในและนอกราชอาณาจักรระหว่างชาวไร่อ้อยและเจ้าของโรงงานน้ำตาลทราย เพื่อให้อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายเติบโตโดยมีเสถียรภาพและเกิดความเป็นธรรมแก่ชาวไร่อ้อยเจ้าของโรงงานน้ำตาลทราย และประชาชนผู้บริโภค จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

^๔มาตรา ๑๗ คณะกรรมการมีหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (๑) กำหนดแผนการปลูกและผลิตอ้อยและการผลิตน้ำตาลทราย
- (๒) กำหนดท้องที่ที่เหมาะสมสำหรับการส่งเสริมการปลูกอ้อย
- (๓) กำหนดพันธุ์อ้อยที่เหมาะสมเพื่อส่งเสริมให้ชาวไร่อ้อยปลูกอ้อยในท้องที่ที่คณะกรรมการ

กำหนดตาม (๒)

ฯลฯ

ฯลฯ

(๘) กำหนดระเบียบว่าด้วยการจัดสรรปริมาณอ้อยให้แก่โรงงาน

(๙) กำหนดระเบียบว่าด้วยการส่งเสริมการปลูกอ้อย รวมทั้งการป้องกันควบคุมและการปราบ

ศัตรูอ้อย

(๑๐) กำหนดระเบียบว่าด้วยการตัดและส่งอ้อยให้แก่โรงงาน และการตรวจสอบคุณภาพอ้อย

(๑๑) กำหนดวันเริ่มต้นการหีบอ้อยผลิตน้ำตาลทราย อัตราการหีบอ้อยปกติต่อวันของแต่ละโรงงาน และวันสิ้นสุดการหีบอ้อยผลิตน้ำตาลทราย

(มีต่อหน้าถัดไป)

ของคำว่า “น้ำตาลทราย” หรือ “ผลพลอยได้” ตามนัยมาตรา ๔^๕ แห่งพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทรายฯ แต่เมื่อน้ำอ้อยดังกล่าวเกิดจากการหีบอ้อยที่ชาวไร่อ้อยได้ปลูกเพื่อส่งโรงงานภายใต้ระบบการควบคุมการผลิตและจำหน่ายอ้อยตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทรายฯ น้ำอ้อยที่ได้มาหรือเกิดจากการหีบอ้อยนั้นจึงต้องอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทรายฯ ซึ่งโรงงานมีหน้าที่ต้องนำไปใช้ในการผลิตน้ำตาลทรายตามชนิด คุณภาพ และปริมาณที่คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายกำหนดตามมาตรา ๔๔ (๔)^๖ แห่งพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทรายฯ รวมตลอดทั้งมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามมาตรการควบคุมอื่น ๆ ตามที่กฎหมายกำหนดต่อไปด้วย

(นายชูเกียรติ รัตนชัยชาญ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ธันวาคม ๒๕๕๖

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๔)

(๑๒) กำหนดระเบียบว่าด้วยการรับอ้อยจากชาวไร่อ้อยหรือหัวหน้ากลุ่มชาวไร่อ้อย

(๑๓) กำหนดชนิด คุณภาพ และปริมาณน้ำตาลทรายที่ให้โรงงานผลิต

(๑๔) กำหนดระเบียบว่าด้วยการจัดการอ้อยหรือน้ำตาลทรายส่วนที่ผลิตเกินจากปริมาณที่คณะกรรมการกำหนดตาม (๗) หรือ (๑๓)

(๑๕) กำหนดระเบียบว่าด้วยการดำเนินการกับโรงงานที่ผลิตน้ำตาลทรายไม่ครบตามปริมาณที่คณะกรรมการกำหนดตาม (๑๓)

(๑๖) กำหนดระเบียบและวิธีการในการจัดการน้ำตาลทรายที่ไม่ได้คุณภาพที่คณะกรรมการกำหนดตาม (๑๓)

(๑๗) กำหนดระเบียบว่าด้วยการผลิต การบรรจุ การเก็บรักษา สถานที่เก็บรักษา การสำรวจ การขนย้าย การส่งมอบน้ำตาลทราย และผลพลอยได้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๒๓) กำหนดอัตราส่วนของผลตอบแทนระหว่างชาวไร่อ้อยและโรงงาน โดยคำนึงถึงรายได้ที่ได้จากการขายน้ำตาลทรายและผลพลอยได้ทั้งหมด เพื่อใช้เป็นเกณฑ์ในการคำนวณราคาอ้อยและค่าผลิตน้ำตาลทราย

ฯลฯ

ฯลฯ

โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

มาตรา ๔๔ โรงงานต้องปฏิบัติตามดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๔) ผลิตน้ำตาลทรายตามชนิด คุณภาพ และปริมาณที่คณะกรรมการกำหนด

ฯลฯ

ฯลฯ