

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การใช้เงินกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงในการชดเชยราคาเอทานอลที่ผลิตจาก
มันสำปะหลังตามโครงการแทรกแซงตลาดมันสำปะหลังปี ๒๕๕๔/๒๕๕๕
ของกระทรวงพาณิชย์

สำนักงานนโยบายและแผนพลังงานได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ พน ๐๖๐๔/๙๖๖ ลงวันที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๕๕ และ ด่วนที่สุด ที่ พน ๐๖๐๔/๑๐๖๖ ลงวันที่ ๒๐ มีนาคม ๒๕๕๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ขอรื้อปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการใช้เงินกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงเพื่อชดเชยราคาเอทานอลที่ผลิตจากมันสำปะหลังตามโครงการแทรกแซงตลาดมันสำปะหลังปี ๒๕๕๔/๒๕๕๕ ของกระทรวงพาณิชย์ สรุปความได้ดังนี้

ด้วยคณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ ๑๕ มกราคม ๒๕๕๕ เห็นชอบโครงการแทรกแซงตลาดมันสำปะหลังปี ๒๕๕๔/๒๕๕๕ ของกระทรวงพาณิชย์ โดยเป็นการรับจำนำมันสำปะหลังจำนวน ๑๐ ล้านตัน จำกัดปริมาณการรับจำนำรายละ ๒๕๐ ตัน เริ่มดำเนินโครงการตั้งแต่วันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ ถึงวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๕๕ และเพื่อสนับสนุนโครงการดังกล่าว กระทรวงพลังงานจึงมีโครงการส่งเสริมการผลิตเอทานอลจากมันสำปะหลังสำหรับใช้เป็นเชื้อเพลิงให้มากขึ้น ซึ่งจะช่วยดูดซับปริมาณมันสำปะหลังในระบบและสร้างความมั่นคงด้านพลังงานทดแทนในระยะยาว ในการนี้ คณะกรรมการบริหารนโยบายพลังงานได้พิจารณาโครงการดังกล่าวเมื่อวันที่ ๘ มีนาคม ๒๕๕๕ และมีมติแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณาแนวทางการชดเชยราคาเอทานอลที่ผลิตจากมันสำปะหลัง โดยผู้ช่วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงาน (พลตำรวจโทวิเชียรโชติ สุกโชติรัตน์) เป็นประธาน และมีมติให้สำนักงานนโยบายและแผนพลังงานหรือปัญหาข้อกฎหมายมายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเกี่ยวกับการนำเงินกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงมาใช้ในโครงการและการจ่ายเงินชดเชยโดยตรงให้แก่โรงงานเอทานอล รวม ๒ ประเด็น ดังนี้

๑. การใช้เงินกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงไปชดเชยราคาเอทานอลที่ผลิตจากมันสำปะหลังเพื่อสนับสนุนโครงการแทรกแซงตลาดมันสำปะหลังปี ๒๕๕๔/๒๕๕๕ ตามนโยบายของรัฐบาลนั้น สามารถกระทำหรือไม่

๒. หากสามารถกระทำได้ สามารถจ่ายเงินชดเชยให้แก่โรงงานเอทานอลโดยตรงได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๕) ได้พิจารณาข้อหารือของสำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน โดยมีผู้แทนกระทรวงพลังงาน (กรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน

และสำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน) เป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดข้อเท็จจริงแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมจากคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงพลังงานดังนี้

๑. ในคราวที่คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบโครงการแทรกแซงตลาดมันสำปะหลังปี ๒๕๕๔/๒๕๕๕ โดยการรับจำนำมันสำปะหลังตามที่กระทรวงพาณิชย์เสนอนั้น คณะรัฐมนตรีได้มอบหมายให้รองนายกรัฐมนตรี (นายกิตติรัตน์ ณ ระนอง) และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์รับไปพิจารณาร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กระทรวงการคลัง กระทรวงพลังงาน กระทรวงศึกษาธิการ และกระทรวงอุตสาหกรรม เพื่อหาแนวทางขยายตลาดมันสำปะหลังอันจะทำให้เกษตรกรได้รับราคาที่เป็นธรรมมากขึ้น เช่น การนำมันสำปะหลังไปผลิตเป็นเอทานอลเพื่อการส่งออก เป็นต้น ดังนั้น กระทรวงพลังงานจึงได้จัดให้มีโครงการรับซื้อเอทานอลที่ผลิตจากมันสำปะหลังตามโครงการแทรกแซงตลาดมันสำปะหลังปี ๒๕๕๔/๒๕๕๕ โดยขอความร่วมมือจากผู้ประกอบการโรงงานเอทานอลให้รับซื้อมันสำปะหลังตามโครงการดังกล่าวเพื่อนำไปใช้ผลิตเอทานอล

๒. อย่างไรก็ดี โดยที่การผลิตเอทานอลจากมันสำปะหลังตามโครงการแทรกแซงตลาดมันสำปะหลังปี ๒๕๕๔/๒๕๕๕ ทำให้ผู้ประกอบการโรงงานเอทานอลมีต้นทุนการผลิตสูงกว่าการผลิตเอทานอลจากมันสำปะหลังตามราคาที่มีการซื้อขายกันในท้องตลาดและการผลิตเอทานอลจากกากน้ำตาล กระทรวงพลังงานจึงมีแนวทางช่วยเหลือผู้ประกอบการโรงงานเอทานอลโดยจะชดเชยราคาเอทานอลโดยใช้เงินจากกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง เนื่องจากเห็นว่ากระทรวงพลังงานได้เคยมีประกาศกระทรวงพลังงาน เรื่อง ให้เอทานอลและไบโอดีเซลเป็นน้ำมันเชื้อเพลิงตามพระราชบัญญัติการค้าน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. ๒๕๔๓ พ.ศ. ๒๕๔๘ ลงวันที่ ๒๑ มกราคม พ.ศ. ๒๕๔๘ โดยข้อ ๔ ของประกาศกระทรวงพลังงานดังกล่าวกำหนดให้เอทานอลเป็นน้ำมันเชื้อเพลิงตามพระราชบัญญัติการค้าน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. ๒๕๔๓ จึงน่าจะถือได้ว่าเอทานอลเป็นน้ำมันเชื้อเพลิงที่คณะกรรมการบริหารนโยบายพลังงาน (กบง.) สามารถกำหนดเงินชดเชยสำหรับเอทานอลที่ผลิตจากมันสำปะหลังตามโครงการแทรกแซงตลาดมันสำปะหลังปี ๒๕๕๔/๒๕๕๕ ของกระทรวงพาณิชย์ได้ตามข้อ ๒ ประกอบกับข้อ ๔ (๔) ของคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ ๔/๒๕๔๗ เรื่อง กำหนดมาตรการเพื่อแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง ลงวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๔๗ อย่างไรก็ดี กบง. เห็นว่ากรณีดังกล่าวเป็นปัญหาข้อกฎหมายจึงมีมติให้สำนักงานนโยบายและแผนพลังงานหรือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าเอทานอลเป็นน้ำมันเชื้อเพลิงตามคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ ๔/๒๕๔๗ เรื่อง กำหนดมาตรการเพื่อแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง ลงวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๔๗ หรือไม่ หากเอทานอลเป็นน้ำมันเชื้อเพลิงตามคำสั่งนายกรัฐมนตรีดังกล่าว กบง. สามารถใช้จ่ายเงินของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงเพื่อชดเชยราคาเอทานอลที่ผลิตจากมันสำปะหลังตามโครงการแทรกแซงตลาดมันสำปะหลังปี ๒๕๕๔/๒๕๕๕ ตามคำสั่งนายกรัฐมนตรีดังกล่าวโดยจ่ายให้แก่โรงงานเอทานอลโดยตรง ได้หรือไม่

๓. กบง. ไม่เคยกำหนดให้เอทานอลเป็นน้ำมันเชื้อเพลิงที่ได้รับยกเว้นไม่ต้องส่งเงินเข้ากองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงหรือให้ได้รับเงินชดเชยตามข้อ ๔ (๕) ของคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ ๔/๒๕๔๗ เรื่อง กำหนดมาตรการเพื่อแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง ลงวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๔๗ และไม่เคยกำหนดอัตราเงินส่งเข้ากองทุนสำหรับเอทานอล ผู้ประกอบการโรงงานเอทานอลจึงไม่เคยส่งเงินเข้ากองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง

๔. เอทานอลหรือเอทิลแอลกอฮอล์ (ethyl alcohol) เป็นแอลกอฮอล์ชนิดหนึ่งที่ได้จากกระบวนการหมักพืชและผลิตภัณฑ์ของพืชบางชนิด เช่น มันสำปะหลัง อ้อย น้ำตาล กากน้ำตาล ข้าวโพด จึงมีโครงสร้างและคุณสมบัติทางเคมีแตกต่างจากบรรดาผลิตภัณฑ์ที่ได้มาจากปิโตรเลียม

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๕) ได้พิจารณาข้อหารือประกอบกับคำชี้แจงของผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องแล้ว เห็นว่าในเรื่องนี้มีประเด็นที่ต้องพิจารณา ๒ ประเด็น โดยมีความเห็นในแต่ละประเด็นดังต่อไปนี้

ประเด็นที่หนึ่ง เอทานอลเป็นน้ำมันเชื้อเพลิงตามคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ ๔/๒๕๔๗ เรื่อง กำหนดมาตรการเพื่อแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง ลงวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๔๗ หรือไม่ เห็นว่า แม้กระทรวงพลังงานมีประกาศกระทรวงพลังงาน เรื่อง ให้เอทานอลและไบโอดีเซลเป็นน้ำมันเชื้อเพลิงตามพระราชบัญญัติการค้าน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. ๒๕๔๓ พ.ศ. ๒๕๔๘ ลงวันที่ ๒๑ มกราคม พ.ศ. ๒๕๔๘ แต่โดยที่ประกาศกระทรวงพลังงานดังกล่าวออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการค้าน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. ๒๕๔๓ ในขณะที่ข้อหารือของสำนักงานนโยบายและแผนพลังงานเป็นข้อหารือเกี่ยวกับการจ่ายเงินชดเชยสำหรับน้ำมันเชื้อเพลิงหรือก๊าซตามข้อ ๔ (๔) ของคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ ๔/๒๕๔๗ เรื่อง กำหนดมาตรการเพื่อแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง ลงวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๔๗ ซึ่งออกตามความในมาตรา ๓ แห่งพระราชกำหนดแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. ๒๕๔๖ อันเป็นกฎหมายคนละฉบับกัน ประกอบกับคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ ๔/๒๕๔๗ ได้กำหนดบทนิยามคำว่า “น้ำมันเชื้อเพลิง” ไว้เป็นการเฉพาะ ดังนั้น การพิจารณาว่าเอทานอลเป็นน้ำมันเชื้อเพลิงหรือไม่ จึงต้องพิจารณาจากบทนิยามคำว่า “น้ำมันเชื้อเพลิง” ตามที่กำหนดไว้ในคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ ๔/๒๕๔๗ และเมื่อพิจารณาบทนิยามคำว่า “น้ำมันเชื้อเพลิง” ตามข้อ ๒^๑ ของคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ ๔/๒๕๔๗ แล้ว คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๕) เห็นว่า บรรดาสิ่งที่กำหนดไว้ในบทนิยามคำว่า “น้ำมันเชื้อเพลิง” ตามคำสั่งนายกรัฐมนตรีดังกล่าว ไม่ว่าจะเป็นน้ำมันเบนซิน น้ำมันก๊าด น้ำมันดีเซล น้ำมันเตา น้ำมันที่คล้ายกันหรือน้ำมันสำหรับเครื่องยนต์ที่คล้ายกัน น้ำมันดิบสังเคราะห์ที่ใช้หรืออาจใช้เป็นวัตถุดิบในการกลั่นหรือผลิตให้ได้มาซึ่งผลิตภัณฑ์ดังกล่าวข้างต้น ก๊าซ ยางมะตอย หรือก๊าซธรรมชาติสำหรับยานยนต์นั้น ล้วนแล้วแต่เป็นผลิตภัณฑ์ที่เกิดขึ้นจากปิโตรเลียมทั้งสิ้น แต่เอทานอลหรือเอทิลแอลกอฮอล์ (ethyl alcohol) เป็นแอลกอฮอล์ชนิดหนึ่งที่ได้จากกระบวนการหมักพืชและผลิตภัณฑ์ของพืชบางชนิด เช่น มันสำปะหลัง อ้อย น้ำตาล กากน้ำตาล ข้าวโพด และมีโครงสร้างและคุณสมบัติทางเคมีแตกต่างจากบรรดาน้ำมัน ยางมะตอย และก๊าซธรรมชาติสำหรับยานยนต์ อันเป็นผลิตภัณฑ์ที่ได้มาจากปิโตรเลียม กรณีจึงไม่อาจถือได้ว่าเอทานอลเป็นน้ำมันเชื้อเพลิงตามคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ ๔/๒๕๔๗ เรื่อง กำหนดมาตรการเพื่อแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง ลงวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๔๗

^๑ข้อ ๒ ในคำสั่งนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“น้ำมันเชื้อเพลิง” หมายความว่า น้ำมันเบนซิน น้ำมันก๊าด น้ำมันดีเซล น้ำมันเตา น้ำมันที่คล้ายกันหรือน้ำมันสำหรับเครื่องยนต์ที่คล้ายกัน น้ำมันดิบสังเคราะห์ที่ใช้หรืออาจใช้เป็นวัตถุดิบในการกลั่นหรือผลิตให้ได้มาซึ่งผลิตภัณฑ์ดังกล่าวข้างต้น และให้หมายความรวมถึงก๊าซ ยางมะตอย และก๊าซธรรมชาติสำหรับยานยนต์ด้วย

ฯลฯ

ฯลฯ

นอกจากนี้ ข้อเท็จจริงปรากฏตามคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงพลังงานว่า ในการบริหารกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงนั้น คณะกรรมการบริหารนโยบายพลังงาน (กบง.) ไม่เคยกำหนดให้ เอทานอลเป็นน้ำมันเชื้อเพลิงที่ได้รับยกเว้นไม่ต้องส่งเงินเข้ากองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงหรือให้ได้รับเงินชดเชยตามข้อ ๔ (๕) ของคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ ๔/๒๕๔๗ และไม่เคยกำหนดอัตราเงินส่งเข้ากองทุนสำหรับเอทานอล และผู้ประกอบการโรงงานเอทานอลก็ไม่เคยส่งเงินเข้ากองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง แสดงว่าแม้ กบง. เองก็เห็นว่าเอทานอลไม่เข้าลักษณะเป็นน้ำมันเชื้อเพลิงตามคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ ๔/๒๕๔๗ จึงไม่เคยกำหนดให้เอทานอลเป็นน้ำมันเชื้อเพลิงที่ได้รับยกเว้นไม่ต้องส่งเงินเข้ากองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงหรือให้ได้รับเงินชดเชยตามข้อ ๔ (๕) ของคำสั่งนายกรัฐมนตรีที่ ๔/๒๕๔๗ เพราะหากเห็นว่าเอทานอลเป็นน้ำมันเชื้อเพลิงตามคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ ๔/๒๕๔๗ แล้ว สมควรที่ กบง. จะกำหนดให้ผู้ผลิตและผู้นำเข้าเอทานอลต้องส่งเงินเข้ากองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงด้วยเพื่อมิให้การจ่ายเงินชดเชยที่อาจมีขึ้นต้องเป็นภาระแก่กองทุนฯ

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๕) จึงเห็นว่า เอทานอลมิใช่น้ำมันเชื้อเพลิงตามคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ ๔/๒๕๔๗ เรื่อง กำหนดมาตรการเพื่อแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง ลงวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๔๗

ประเด็นที่สอง คณะกรรมการบริหารนโยบายพลังงานมีอำนาจกำหนดให้ใช้เงินของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงเป็นเงินจ่ายชดเชยราคาเอทานอลให้แก่โรงงานเอทานอลโดยตรงได้หรือไม่ เห็นว่า เมื่อได้วินิจฉัยในประเด็นที่หนึ่งแล้วว่า เอทานอลมิใช่น้ำมันเชื้อเพลิงตามคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ ๔/๒๕๔๗ เรื่อง กำหนดมาตรการเพื่อแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง ลงวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๔๗ คณะกรรมการบริหารนโยบายพลังงานจึงไม่มีอำนาจกำหนดให้ใช้เงินของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงเป็นเงินจ่ายชดเชยราคาเอทานอลให้แก่โรงงานเอทานอลได้

(นายอัชพร จารุจินดา)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เมษายน ๒๕๕๕