



ที่ พน 0305/ 728

กระทรวงพลังงาน

ถนนพระราม 1 กทม. 10330

3 มีนาคม 2548

เรื่อง ความเห็นของกระทรวงพลังงานต่อความเห็นและข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจ และสังคม
แห่งชาติเรื่อง “การรื้อถอนแท่นผลิตปิโตรเลียมในทะเลไทยที่หมดอายุการใช้งาน”

เรียน เลขาธิการคณะกรรมการรัฐมนตรี

อ้างถึง 1. หนังสือสำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการรัฐมนตรีที่ นร 0504/1407 ลงวันที่ 26 มกราคม 2548
2. หนังสือสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ที่ สส 0001/013 ลงวันที่ 11 มกราคม 2548 เรื่อง
การรื้อถอนแท่นผลิตปิโตรเลียมในทะเลไทยที่หมดอายุการใช้งาน

สิ่งที่ส่งมาด้วย ความเห็นของกระทรวงพลังงานต่อความเห็นและข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจ
และสังคมแห่งชาติเรื่อง “การรื้อถอนแท่นผลิตปิโตรเลียมในทะเลไทยที่หมดอายุการใช้งาน”

ตามที่สำนักเลขาธิการคณะกรรมการรัฐมนตรี ขอให้กระทรวงพลังงานเสนอความเห็นและผลดำเนินการใน
เรื่องการรื้อถอนแท่นผลิตปิโตรเลียมในทะเลไทยที่หมดอายุการใช้งาน ซึ่งสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคม
แห่งชาติได้ให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะต่อคณะกรรมการรัฐมนตรีตามหนังสือที่อ้างถึงนั้น

กระทรวงพลังงานได้พิจารณาศึกษาความเห็นและข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษาฯ ในเรื่องดังกล่าวแล้ว
ขอเรียนสรุปความเห็นเบื้องต้นของกระทรวงพลังงานตามสิ่งที่ส่งมาด้วย

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณานำเสนอคณะกรรมการรัฐมนตรี เพื่อทราบ และโปรดดำเนินการต่อไป

ขอแสดงความนับถือ

(นายพรหมินทร์ เลิศสุริย์เดช)

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงาน

กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ

สำนักวิชาการเชื้อเพลิงธรรมชาติ

โทร. 0 2791 8357

โทรสาร 0 2791 8344

ความเห็นของกระทรวงพลังงานต่อความเห็นและข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

เรื่อง กรณีการรื้อถอนแท่นผลิตปิโตรเลียมในทะเลไทยที่หมดอายุการใช้งาน

ข้อสรุปของความเห็นและข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษาฯ (ตามหนังสือลงวันที่ 11 มกราคม 2548)

1. ในด้านกฎหมายควรมีการศึกษาเรื่องการให้สัตยาบันต่อพันธกรณีภายใต้สัญญาและอนุสัญญา ระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องและปรับปรุงกฎหมายไทยให้สอดคล้องกับกฎหมายระหว่างประเทศ
2. ควรมีการกำหนดบทบาทขอบเขตอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจในเรื่องนี้ อย่างชัดเจน โดยคำนึงถึงประเด็นสิ่งแวดล้อมด้วย
3. กำหนดการรับผิดชอบของผู้รับสัมปทานปิโตรเลียมในทะเลอย่างชัดเจนในเรื่องดังกล่าว
4. ควรมีการให้ความรู้แก่สาธารณชน โดยเฉพาะผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ทั้งภาครัฐและเอกชน และให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เตรียมความพร้อมและศึกษาเทคโนโลยีสำหรับการรื้อถอนแท่น ประกอบการผลิตปิโตรเลียม
5. ควรมีการจัดทำแผนแม่บทเรื่องการรื้อถอนแท่น และควรให้มีการทำรายงานการศึกษา ผลกระทบสิ่งแวดล้อมในเรื่องนี้ด้วย
6. ควรมีมาตรการทางการเงินเพื่อรองรับค่าใช้จ่ายในการรื้อถอนแท่นประกอบการผลิตปิโตรเลียม

ความเห็นของกระทรวงพลังงาน

ความเห็นและข้อเสนอแนะที่จัดทำขึ้น โดยคณะทำงานวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี ทรัพยากร สิ่งแวดล้อมและพลังงานของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติดังกล่าว เป็นความเห็นที่มีเจตนาดี และเป็นประโยชน์ต่อทางราชการในการวางแผนและกำกับดูแลการสำรวจและผลิตปิโตรเลียมในทะเลของ ประเทศไทย ซึ่งกระทรวงพลังงานพิจารณาในเบื้องต้นแล้วมีความคิดเห็นดังนี้

1. อายุการใช้งานของแท่นประกอบการผลิตปิโตรเลียมในประเทศไทย

ในปัจจุบันมีแท่นประกอบการผลิตปิโตรเลียม (Offshore Platforms) ในอ่าวไทยจำนวนทั้งสิ้น 166 แท่น โดยส่วนใหญ่เป็นแท่นขนาดเล็ก คือแท่นหลุมผลิต (Wellhead Platform) 132 แท่น และเป็นแท่นขนาดใหญ่ ได้แก่ แท่นกระบวนการผลิต (Processing Platform) 13 แท่น แท่นที่พักอาศัย (Living Quarter Platform) และแท่นอื่น ๆ (Riser/Flare Platforms) อีก 21 แท่น ในจำนวนแท่นทั้งหมดมีแท่นประกอบการผลิตที่มีอายุการใช้งานเกิน 20 ปี จำนวน 35 แท่น โดยที่การออกแบบแท่นประกอบการผลิตปิโตรเลียม จะต้องออกแบบให้เป็นไปตามมาตรฐานสากล อาทิเช่น มาตรฐาน API RP 2A ซึ่งในการออกแบบแท่นนิยมนำหนดอายุการใช้งานของแท่นประมาณ 20 ปีขึ้นไป แต่ทั้งนี้อายุการใช้งานจริงของแท่นจะขึ้นอยู่กับปัจจัยที่สำคัญ คือ 1) ปริมาณสำรองของแหล่งปิโตรเลียมนั้น 2) วัตถุประสงค์ในการใช้งาน 3) การตรวจสอบสภาพและบำรุงรักษาแท่น และ 4) ระยะเวลาการผลิตปิโตรเลียมตามสัมปทาน ซึ่งการรื้อถอนแท่นประกอบการผลิตในทะเลจะพิจารณา

ตามลำดับความเหมาะสมดังกล่าว แต่ขณะนี้ (พ.ศ.2548) ยังไม่มีแผนที่ถึงกำหนดต้องรื้อถอน เพราะเสื่อมสภาพหรือไม่อาจใช้ประโยชน์ในการผลิตปิโตรเลียมต่อไปได้อีกเลย

2. การประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

โดยสอดคล้องกับข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษาฯ ที่เห็นควรกำหนดขอบเขตบทบาทและอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานรัฐในเรื่องนี้ให้ชัดเจน กระทรวงพลังงานโดยกรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ มีแผนงานที่จะต้องเชิญหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงการคลัง กองทัพเรือ กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงคมนาคม และ กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร มาประชุมหารือร่วมกันภายในปี 2548 นี้ เพื่อนำไปสู่แนวทางปฏิบัติที่จะมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และประโยชน์สูงสุด ต่อการจัดการเพื่อรื้อถอนแท่นประกอบการผลิตในทะเลของไทยที่จะหมดอายุการใช้งานลงในอนาคต ทั้งนี้เพราะว่ากรรมวิธีในการรื้อถอนแท่นในทะเลนั้น แม้จะเป็นเรื่องที่กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติจะต้องควบคุมและกำกับดูแลตามกฎหมายอยู่แล้ว ทั้งในด้านของความปลอดภัย ด้านวิศวกรรมโครงสร้างของแท่นประกอบการผลิต และด้านที่เกี่ยวข้องกับมลภาวะอันอาจเกิดขึ้นจากการผลิตปิโตรเลียมในทะเลก็ตาม แต่ก็ยังจะมีมิติที่เกี่ยวข้องอื่นๆอีกหลายประเด็น ได้แก่ การเดินเรือ การเดินอากาศ ความมั่นคง การประมง การวิจัยทางวิทยาศาสตร์ สิ่งแวดล้อม และการวางสายเคเบิลหรือท่อใต้น้ำในทะเล รวมไปถึงมิติด้านประโยชน์ใช้สอยต่อเนื่องของแท่นประกอบการผลิตที่ยังคงสภาพคืออยู่อีกด้วย ซึ่งกรมเชื้อเพลิงธรรมชาติได้มีการประสานงานกับหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องมาโดยตลอด เพราะพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ.2514 และพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับสถานผลิตปิโตรเลียมในทะเล พ.ศ.2530 ได้ให้อำนาจกระทรวงพลังงานในการกำกับดูแลแท่นหรือสถานผลิตปิโตรเลียมในทะเลของผู้รับสัมปทานปิโตรเลียมโดยตรง

3. การกำหนดหน้าที่ของผู้รับสัมปทานตามกฎหมาย

พระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 2514 มีข้อกำหนดที่ระบุไว้ชัดเจนให้การรื้อถอนเป็นภาระหน้าที่ของผู้รับสัมปทาน และผู้รับสัมปทานจะต้องปฏิบัติตามการรื้อถอนให้เป็นไปอย่างถูกต้องและเหมาะสมตามหลักการประกอบกิจการปิโตรเลียมที่ดี (Good Practices) ซึ่งในการประกอบกิจการปิโตรเลียมนั้นดำเนินการตามมาตรฐานสากลที่ได้รับการยอมรับจากทั่วโลก นอกจากนี้ยังมีการระบุไว้ในกฎกระทรวงและสัญญาสัมปทานให้ผู้รับสัมปทานต้องทำการรื้อถอนแท่นเมื่อสิ้นสุดสัมปทาน สำหรับรายละเอียดและขั้นตอนการปฏิบัติงานการรื้อถอนนั้น รัฐบาลโดยกระทรวงพลังงานก็สามารถที่จะอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 2514 นี้ ออกกฎกระทรวงเพิ่มเติมหรือออกระเบียบที่จะให้ผู้รับสัมปทานถือปฏิบัติเป็นแนวทางในการจัดการการรื้อถอนแท่นประกอบการผลิตปิโตรเลียมในทะเล ซึ่งเป็นเรื่องที่กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติกำลังดำเนินการศึกษาและเตรียมการอยู่แล้วอย่างต่อเนื่อง

4. การให้อำนาจตามกฎหมายปิโตรเลียม

พระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ.2514 กำหนดให้รัฐมนตรีกระทรวงพลังงาน เป็นผู้รักษาการตามกฎหมาย แต่การอนุมัติเรื่องต่าง ๆ ในระดับนโยบาย เช่น การให้สัมปทาน หรือการต่ออายุสัมปทานจะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี ทั้งนี้การพิจารณาเรื่องต่าง ๆ รัฐมนตรีฯจะได้รับคำปรึกษาจากคณะกรรมการปิโตรเลียมซึ่งประกอบด้วยผู้แทนระดับอธิบดีจากหน่วยราชการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง และผู้ทรงคุณวุฒิที่คณะรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้ง

โดยที่อธิบดีกรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ เป็นผู้รับผิดชอบการบริหารงานตาม พ.ร.บ. ปิโตรเลียม เพื่อให้การทำงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและรวดเร็ว แต่ทั้งนี้ การพิจารณาเรื่องต่าง ๆ ที่สำคัญ อธิบดีกรมเชื้อเพลิงธรรมชาติจะขอความเห็นจากคณะกรรมการปิโตรเลียม ดังนั้น ความเห็นเชิงข้อกังวล (ข้อ 5.2.3) ของสภาที่ปรึกษาฯ ว่ากฎกระทรวงที่มีอยู่ให้อำนาจปัจเจกบุคคล (คือ อชช.) มากเกินไปและเสนอให้มีมาตรการหรือกระบวนการพิจารณาก่อนการตัดสินใจหรืออนุมัติโดยอธิบดีกรมเชื้อเพลิงชาตินั้น เป็นเรื่องที่คณะกรรมการปิโตรเลียมเป็นผู้ดำเนินการพิจารณาและกลั่นกรองก่อนที่อธิบดีกรมเชื้อเพลิงธรรมชาติจะสั่งการใด ๆ อยู่แล้ว

5. การจัดทำรายงานศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) ในอ่าวไทย

เนื่องจากแท่นประกอบการผลิตปิโตรเลียมในทะเลของไทยเกือบทั้งหมดตั้งอยู่ในเขตไหล่ทวีปที่อยู่ถัดเลขออกไปจากทะเลอาณาเขต 12 ไมล์ทะเล (Territorial Water) ของประเทศไทย ซึ่งบทบัญญัติของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 อาจไม่มีความชัดเจนว่าจะสามารถบังคับใช้ได้ แต่พระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ.2514 ซึ่งให้อำนาจกรมเชื้อเพลิงธรรมชาติและกระทรวงพลังงานในการควบคุมกำกับดูแลและออกกฎกระทรวงหรือระเบียบมาใช้กับกิจกรรมที่รัฐได้ให้สัมปทานปิโตรเลียมแก่เอกชนไปนั้น สามารถนำมาใช้บังคับกับการปฏิบัติงานของผู้รับสัมปทานปิโตรเลียมได้ ดังนั้นความเห็นและข้อเสนอแนะเชิงนโยบายของสภาที่ปรึกษาฯ ที่เสนอให้ต้องมีการทำรายงานศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) ตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมก่อนการรื้อถอนแท่นผลิต (ข้อ 5.2.4) จึงอาจไม่ใช่วิธีที่จะแก้ปัญหาให้บรรลุตามเป้าประสงค์ได้อย่างแท้จริง เพราะแม้แต่ในผลการศึกษาของสภาที่ปรึกษาฯ เอง (ข้อ 4.1.4) ก็ยอมรับว่าประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายสิ่งแวดล้อมที่ครอบคลุมพื้นที่เศรษฐกิจนอกชายฝั่ง

6. มาตรการทางการเงินเพื่อรองรับค่าใช้จ่ายในการรื้อถอนแท่นประกอบการผลิตปิโตรเลียม

สำหรับมาตรการทางการเงินเพื่อเป็นกองทุนหรือหลักประกันค่าใช้จ่ายในการรื้อถอนแท่นประกอบการผลิตปิโตรเลียมนั้นก็ยังมีอยู่หลายวิธี ขึ้นกับสภาพของภูมิศาสตร์ และระบบการจัดเก็บรายได้ของแต่ละประเทศ ซึ่งแต่ละวิธีก็มีข้อดีข้อเสียแตกต่างกัน แต่เนื่องจากมาตรการทางการเงินตามข้อเสนอของสภาที่ปรึกษาฯ (ข้อ 5.6) เป็นเรื่องละเอียดอ่อนที่ควรจะต้องทำการศึกษาให้รอบคอบรวมทั้งมีการหารือกับส่วนราชการและภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องก่อนจะนำมาออกเป็นระเบียบหรือกฎหมาย เพราะอาจเป็นการเพิ่มต้นทุนในการผลิตปิโตรเลียมและมีผลกระทบถึงราคาขายปิโตรเลียมโดยเฉพาะราคาก๊าซธรรมชาติ และอาจเป็นการสร้างขั้นตอนของทางราชการที่ล่าช้าต่อการดำเนินงานของเอกชนโดยไม่จำเป็นอีกด้วย

7. การดำเนินงานของกระทรวงพลังงาน

7.1 การดำเนินงานที่ผ่านมา

กระทรวงพลังงานได้ตระหนักถึงความสำคัญของการรื้อถอนแท่นประกอบการผลิตปิโตรเลียมที่จะมีขึ้นในอนาคต และได้ดำเนินการในเรื่องนี้มาโดยตลอด โดยกรมเชื้อเพลิงธรรมชาติได้ร่วมกับสถาบันปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยและกลุ่มผู้รับสัมปทาน จัดตั้งคณะทำงานเพื่อศึกษาแนวทางการรื้อถอนแท่นประกอบการผลิตปิโตรเลียม โดยในเดือนมีนาคม พ.ศ. 2545 กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติได้ร่วมกับสถาบันปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยและที่ปรึกษาพาณิชย์ประเทศสหราชอาณาจักร จัดการประชุมเชิงปฏิบัติการเรื่อง “การรื้อถอนแท่นผลิตปิโตรเลียมและแนวทางปฏิบัติสำหรับประเทศไทย” ซึ่งได้ระดมความคิดเห็นจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจากภาครัฐ เอกชน มหาวิทยาลัยและองค์กรอิสระด้วย อาทิเช่น กรมควบคุมมลพิษ สำนักงานคณะกรรมการนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม กรมประมง กรมสรรพากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และบริษัทผู้รับสัมปทาน เป็นต้น ผลการประชุมได้ข้อสรุปว่า กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติควรเป็นหน่วยงานหลักในการกำหนดนโยบายและจัดทำแผนแม่บทการรื้อถอนแท่นประกอบการผลิตปิโตรเลียม โดยประสานงานกับหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ยังมีความเห็นว่า พระราชบัญญัติปิโตรเลียมเป็นกฎหมายที่สามารถใช้ควบคุมการรื้อถอนได้โดยออกเป็นกฎกระทรวงหรืออาจออกประกาศกรมเชื้อเพลิงธรรมชาติเพิ่มเติมเพื่อเป็นแนวทาง (Guideline) ให้ผู้รับสัมปทานถือปฏิบัติตามนัยของกฎกระทรวงฉบับที่ 12 ข้อ 40(5)

7.2 แผนการดำเนินงาน

กระทรวงพลังงาน โดยกรมเชื้อเพลิงธรรมชาติมีแผนที่จะจัดประชุมสัมมนาเรื่องการรื้อถอนแท่นประกอบการผลิตปิโตรเลียมในทะเล เพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจและให้ข้อมูลที่ถูกต้องแก่หน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องและสาธารณะชนอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะความรู้และข้อมูลเกี่ยวกับแท่นประกอบการผลิตปิโตรเลียมในทะเลของประเทศไทย เทคนิคและวิธีการรื้อถอน ซึ่งเป็นงานด้านวิศวกรรมที่จะต้องพิจารณา ทั้งด้านความปลอดภัย (Safety) การนำไปใช้ประโยชน์ภายหลังการรื้อถอน (Reusability) และการควบคุมผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (Environment Management) และเพื่อให้การดำเนินงานมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ซึ่งในปีงบประมาณ 2549 กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติก็ได้วางโครงการจัดทำวิธีการประเมินสภาพความปลอดภัยและแนวทางการรื้อถอนแท่นประกอบการผลิตปิโตรเลียมในทะเลที่ใช้งานมานาน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษากฎเกณฑ์ แนวทางการกำกับดูแลสภาพความปลอดภัยและเทคนิควิธีการรื้อถอนแท่นที่ใช้กันอยู่แพร่หลายในแต่ละประเทศ เพื่อนำมาใช้เป็นแนวทางในการวาง กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ในการกำกับ ดูแลการรื้อถอนแท่นประกอบการผลิตปิโตรเลียมในทะเลของประเทศไทยไว้ด้วย