



ที่ สศ ๐๐๐๑/ ๐๑๓

สำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
๑๒๘ อาคารพญาไทพลาซ่า ถนนพญาไท กทม. ๑๐๔๐๐

๑๑ มกราคม ๒๕๔๘

เรื่อง การรื้อถอนแท่นผลิตปิโตรเลียมในทะเลไทยที่หมดอายุการใช้งาน

เรียน นายกรัฐมนตรี

สิ่งที่ส่งมาด้วย ความเห็นและข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เกี่ยวกับการรื้อถอนแท่นผลิตปิโตรเลียมในทะเลไทยที่หมดอายุการใช้งาน

ด้วย สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พิจารณาเห็นว่าประเทศไทยมีนโยบายส่งเสริมการลงทุนในการสำรวจและผลิตปิโตรเลียมในทะเลไทย มาตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๑๔ จนปัจจุบัน มีการผลิตปิโตรเลียมจาก ๓๔ แหล่ง เป็นแหล่งปิโตรเลียมบนบก ๑๒ แหล่ง และในทะเล ๒๒ แหล่ง โดยในปี พ.ศ. ๒๕๕๕ แท่นผลิตก๊าซธรรมชาติในอ่าวไทย จะเริ่มครบกำหนดอายุตามสัญญาสัมปทานและหากให้มีการต่ออายุการใช้งานจะต้องมีการรื้อถอนเพื่อคืนสู่ธรรมชาติ ประกอบกับการทำสัญญาสัมปทานรายใหม่ที่กำลังจะเกิดขึ้น ควรกำหนดเนื้อหาสัญญาให้ครอบคลุมจนถึงสิ้นสุดกระบวนการรื้อถอน ซึ่งในเรื่องดังกล่าวนี้ ยังขาดนโยบาย กฎหมาย และแบบแผนในการปฏิบัติที่ชัดเจน จึงมอบหมายให้คณะทำงานวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี ทรัพยากร สิ่งแวดล้อมและพลังงาน ศึกษาสาระสำคัญและแนวทางการดำเนินนโยบายในเรื่องดังกล่าว พร้อมทั้งจัดประชุมทางวิชาการ เพื่อรวบรวมข้อมูลจากนักวิชาการและผู้เชี่ยวชาญจากหน่วยงานราชการและเอกชนที่เกี่ยวข้อง

สภาที่ปรึกษาฯ ในคราวประชุม ครั้งที่ ๒๒/๒๕๔๗ เมื่อวันที่ ๑๘ พฤศจิกายน ๒๕๔๗ ได้พิจารณาผลการศึกษาของคณะทำงานดังกล่าว และมีมติให้เสนอความเห็นและข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี เกี่ยวกับกรณีการรื้อถอนแท่นผลิตปิโตรเลียมในทะเลไทยที่หมดอายุใช้งาน โดยมีรายละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย สรุปดังนี้

๑. ด้านกฎหมายภายในและระหว่างประเทศ

๑.๑ สนับสนุนให้มีการพิจารณาให้สัตยาบันต่อพันธกรณีภายใต้สัญญาและอนุสัญญาระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง

๑.๒ ปรับปรุงกฎหมายไทยให้สอดคล้องกับกฎหมายระหว่างประเทศ ในการดูแลรักษาสภาพแวดล้อม

๒. ด้านบทบาท หน้าที่ของหน่วยงานรัฐ

๒.๑ กำหนดขอบเขต อำนาจหน้าที่ ของหน่วยงาน หรือผู้มีอำนาจวินิจฉัยให้ชัดเจนในการกำหนดนโยบาย การกำกับดูแล และการดำเนินการสำหรับการรื้อถอนแท่นผลิตฯ อีกทั้งมีกลไกตรวจสอบการใช้อำนาจ

๒.๒ กำหนดบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ทั้งระหว่างการวางแผนดำเนินการรื้อถอนและภายหลังการรื้อถอน

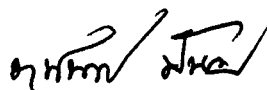
๒.๓ แก้ไข กฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๒ ข้อ ๔๐ ออกตาม พระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. ๒๕๑๔ ให้สอดคล้องกับกระบวนการตามมาตรการและหลักเกณฑ์ของแผนแม่บทที่จะจัดทำขึ้น เพื่อถ่วงดุลและลดการใช้อำนาจสิทธิขาดแก่ปัจเจกบุคคล

๒.๔ เสนอให้การรื้อถอนแท่นผลิตฯ อยู่ภายใต้บัญชีรายการข้อกำหนดขนาด และประเภทของโครงการที่ต้องทำรายงานการศึกษาวิเคราะห์ผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติพ.ศ. ๒๕๓๕

๓. ด้านภาระหน้าที่ของผู้รับสัมปทาน
- ๓.๑ กำหนดภาระรับผิดชอบของผู้รับสัมปทานเรื่องการรื้อถอนฯ อย่างชัดเจน ในสัญญาสัมปทาน
- ๓.๒ กำหนดมาตรการบังคับและบทกำหนดโทษที่แน่ชัด ในกรณีไม่ปฏิบัติตามภาระรับผิดชอบ
๔. ด้านมาตรการการมีส่วนร่วมของประชาชน
- ๔.๑ ให้ความรู้แก่สาธารณชน โดยเฉพาะผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ทั้งภาครัฐและภาคเอกชน
- ๔.๒ กำหนดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนระหว่างการจัดทำแผนแม่บทฯ
- ๔.๓ กำหนดให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เตรียมความพร้อมและศึกษาเทคโนโลยีสำหรับการรื้อถอนแท่นฯ
๕. ด้านการจัดทำแผนแม่บท
- ๕.๑ กำหนดให้มีการทำรายงานการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อม สังคมและสุขภาพ เชิงยุทธศาสตร์
- ๕.๒ กำหนดให้มีการรับฟังความคิดเห็นทางเทคนิคโดยผู้เชี่ยวชาญ เพื่อศึกษาแนวโน้มและประเมินเทคโนโลยีที่เหมาะสมสำหรับการใช้ประโยชน์ของแท่นผลิตฯ ในแต่ละกรณี
๖. ด้านมาตรการทางการเงิน
- ๖.๑ กำหนดให้มีหลักประกันทางการเงิน สำหรับกรณีการรื้อถอนแท่นผลิตฯ ที่เหมาะสม
- ๖.๒ กำหนดวิธีการบริหารจัดการทางการเงินเพื่อการรื้อถอนแท่นผลิตฯ สำหรับผู้รับสัมปทานที่ได้รับสัมปทานแล้ว
- ๖.๓ ระบุมาตรการทางการเงินดังกล่าวในสัญญาสัมปทาน สำหรับผู้รับสัมปทานใหม่
๗. มาตรการเสริม
- ๗.๑ ศึกษา วิจัย และเก็บข้อมูลพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรทางทะเล และสภาพธรณีวิทยา
- ๗.๒ ศึกษา วิจัย และพัฒนาเทคโนโลยีที่เหมาะสม สำหรับการรื้อถอนแท่นผลิตฯ
- ๗.๓ พิจารณาการจัดตั้งกองทุนสนับสนุนงานวิจัยจากผู้ประกอบการรับสัมปทาน เพื่อศึกษาแนวโน้มของเทคโนโลยี และกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับการรื้อถอนแท่นผลิต อีกทั้งเพื่ออนุรักษ์ฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ
- ๗.๔ รัฐควรสร้างบุคคลากร ที่มีความเข้าใจและชำนาญในการดูแลสัมปทานและการบริหารจัดการทรัพยากร ตลอดจนสนับสนุนนักวิชาการอิสระในการติดตาม และเฝ้าระวังโครงการที่เกี่ยวข้องกับการใช้ทรัพยากรของชาติ

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา และหากผลการพิจารณาเป็นประการใด ขอได้โปรดแจ้งให้ทราบในโอกาสแรกด้วย จักขอบคุณยิ่ง

ขอแสดงความนับถือ



(นายอานันท์ ปันยารชุน)

ประธานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

สำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

โทร. ๐ - ๒๖๑๒ - ๙๒๒๒ ต่อ ๒๑๐

โทรสาร ๐ - ๒๖๑๒ - ๙๑๕๒

ความเห็นและข้อเสนอแนะ
เกี่ยวกับกรณีการรื้อถอนแท่นผลิตปิโตรเลียมในทะเลไทยที่หมดอายุการใช้งาน

๑. ความเป็นมา

ประเทศไทยได้มีนโยบายส่งเสริมการลงทุนในการสำรวจและผลิตปิโตรเลียมในทะเลไทย ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๑๔ ปัจจุบันนี้ มีการผลิตปิโตรเลียม ๓๔ แหล่ง เป็นแหล่งปิโตรเลียมบนบก ๑๒ แหล่ง และในทะเล ๒๒ แหล่ง มีปริมาณการผลิต ประกอบด้วย ก๊าซธรรมชาติ ๒,๑๔๔ ล้านลูกบาศก์ฟุต และน้ำมันดิบ ประมาณ ๙๐,๐๐๐ บาร์เรลต่อวัน (กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ, มีนาคม ๒๕๔๗) ในระยะเวลาอันใกล้นี้ แท่นผลิตก๊าซธรรมชาติในอ่าวไทยจะเริ่มหมดอายุการใช้งาน และ/หรือหมดระยะเวลาสัมปทาน ซึ่งจะต้องมีกระบวนการรื้อถอนเพื่อคืนสู่สภาพธรรมชาติ (Decommissioning Platforms) อย่างไรก็ตาม กระบวนการและภารกิจในการรื้อถอนแท่นผลิตก๊าซธรรมชาติเป็นเรื่องใหม่สำหรับประเทศไทย และในสัญญาสัมปทานขาดความชัดเจนในการระบุแผนและแนวทางในกระบวนการรื้อถอนดังกล่าว

คณะทำงานวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี ทรัพยากร สิ่งแวดล้อม และพลังงาน สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เห็นว่าเรื่องดังกล่าว ยังขาดนโยบาย กฎหมาย และแบบแผนในการปฏิบัติที่ชัดเจน ดังนั้น การศึกษาและประเมินผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อม สังคม และเศรษฐศาสตร์ เป็นสิ่งจำเป็นเพื่อกำหนดนโยบายและแผนการดำเนินงานในการรื้อถอนแท่นผลิตที่ชัดเจนและได้มาตรฐานสากล

๒. การดำเนินงานของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ประธานสภาที่ปรึกษาฯ ได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะทำงานศึกษากรณีการรื้อถอนแท่นขุดเจาะก๊าซธรรมชาติในอ่าวไทย โดยมี นายวิฑูรย์ เพิ่มพงศาเจริญ รองประธานคณะทำงานวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี ทรัพยากร สิ่งแวดล้อม และพลังงาน เป็นประธาน คณะทำงานฯ ประกอบด้วย ผู้ทรงคุณวุฒิจากหน่วยงานต่างๆ ซึ่งคณะทำงานฯ ได้ดำเนินการศึกษา ดังนี้

- ศึกษาและรวบรวมข้อมูลและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ในเรื่อง การให้สัมปทานปิโตรเลียมในประเทศไทย กฎหมายที่เกี่ยวข้อง และเทคนิควิธีการการรื้อถอนแท่นผลิตปิโตรเลียม
- จัดประชุมเสวนา เพื่อระดมความเห็นจากนักวิชาการ และผู้เชี่ยวชาญจากองค์กรที่เกี่ยวข้อง ทั้งภาครัฐและภาคเอกชน อาทิ กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ กระทรวงพลังงาน, กรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, กรมประมง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, สถาบันปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย, บริษัท ยูโนแคลไทยแลนด์ จำกัด, กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี, กรมอุทกศาสตร์ กองทัพเรือ, สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

- จัดประชุมประชาปรึกษา (Public Consultation) ในเรื่องกรณีการรื้อถอนแท่นผลิตปิโตรเลียม คณะทำงานฯ นำความรู้และความคิดเห็นที่ได้จากการดำเนินการมาประมวล วิเคราะห์ และสังเคราะห์ เพื่อจัดทำความเห็นและข้อเสนอแนะเรื่องกรณีการรื้อถอนแท่นผลิตปิโตรเลียม ในทะเลไทย เสนอต่อสภาที่ปรึกษาฯ และคณะรัฐมนตรีต่อไป

๓. ข้อมูลทั่วไปและหลักการกรณีการรื้อถอนแท่นผลิตก๊าซธรรมชาติในทะเลไทย

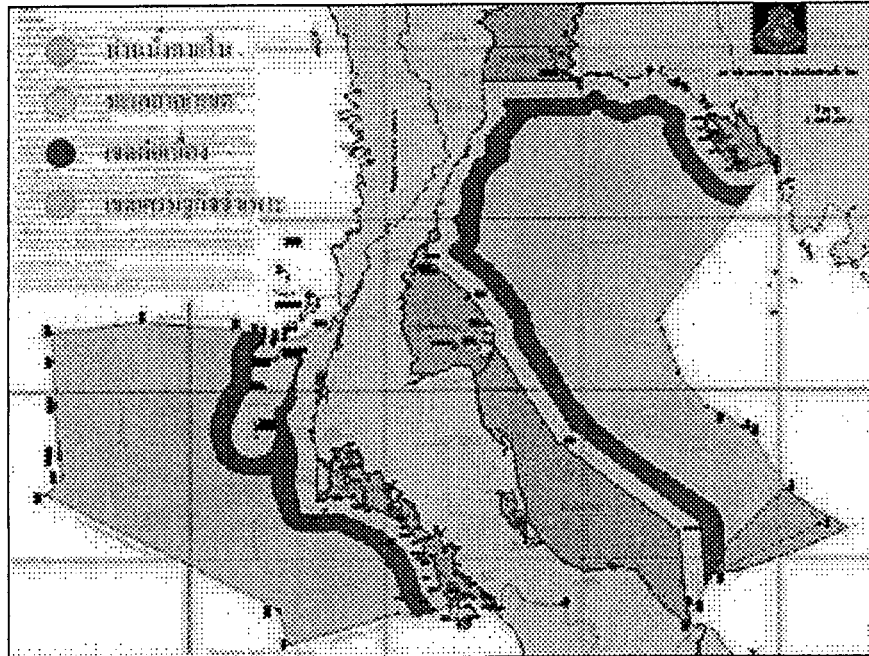
๓.๑) ลักษณะทางภูมิศาสตร์ของประเทศไทย

- มีทะเลขนานอยู่ทั้งสองด้าน โดยชายฝั่งทะเลด้านทิศตะวันออกติดต่อกับอ่าวไทย และชายฝั่งทะเลด้านทิศตะวันตกติดต่อกับทะเลอันดามัน
- มีชายฝั่งทะเลประมาณ ๑,๕๐๐ ไมล์ทะเล และมีพื้นที่ประมาณ ๓ แสนตารางกิโลเมตร รวมทั้งชายฝั่งทะเลที่อยู่ในความรับผิดชอบของรัฐบาลไทย
- พื้นที่ทางทะเลเป็นเขตอธิปไตยของชาติ ดังนั้น ประชาชนชาวไทยจะต้องรักษาไว้ซึ่งผลประโยชน์ของคนในชาติ

๓.๒) การแบ่งเขตพื้นที่ในทะเลไทย ภายใต้อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทางทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒ (UN Convention on the Law of the Seas ๑๙๘๒ (UNCLOS III)) (แสดงในรูปที่ ๑)

- เขตน่านน้ำภายใน คือ น่านน้ำที่อยู่หลังเส้นฐานปกติ โดยรัฐมีอำนาจอธิปไตยและเขตอำนาจเหนือน่านน้ำภายใน
- เขตทะเลอาณาเขต คือ เขตทางทะเลที่อยู่ถัดจากน่านน้ำภายในประเทศออกไปในทะเลได้ไกลสุดไม่เกิน ๑๒ ไมล์ทะเล โดยวัดจากเส้นฐานออกไปในทะเลจะเป็นเขตทางทะเลแรกที่รัฐชายฝั่งมีสิทธิครอบครองโดยกฎหมายภายในและใช้อำนาจอธิปไตยได้อย่างเต็มที่
- เขตต่อเนื่อง เป็นส่วนหนึ่งของทะเลหลวง มีความกว้างไม่เกิน ๒๔ ไมล์ทะเล โดยวัดจากเส้นฐานซึ่งใช้วัดความกว้างของทะเลอาณาเขต รัฐชายฝั่งมีอำนาจในการป้องกันมิให้มีการฝ่าฝืนกฎหมายว่าด้วยการศุลกากร การเข้าเมือง การอนามัยและสุขาภิบาล การลงโทษต่อการฝ่าฝืนกฎหมาย ซึ่งได้กระทำในดินแดน หรือภายในทะเลอาณาเขตของรัฐชายฝั่ง
- เขตเศรษฐกิจจำเพาะ คือ เขตที่มีความกว้างไม่เกิน ๒๐๐ ไมล์ทะเล วัดจากเส้นฐาน รัฐชายฝั่งมีสิทธิแต่เพียงผู้เดียว อธิปไตยเหนือเขตนี้ในการสำรวจ แสวงหาประโยชน์ อนุรักษ์และจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ทั้งที่มีชีวิตและไม่มีชีวิต รัฐอื่นยังคงมีเสรีภาพในเรื่องการเดินเรือ การบินผ่าน การวางสายเคเบิลและท่อใต้ทะเล การวิจัยวิทยาศาสตร์

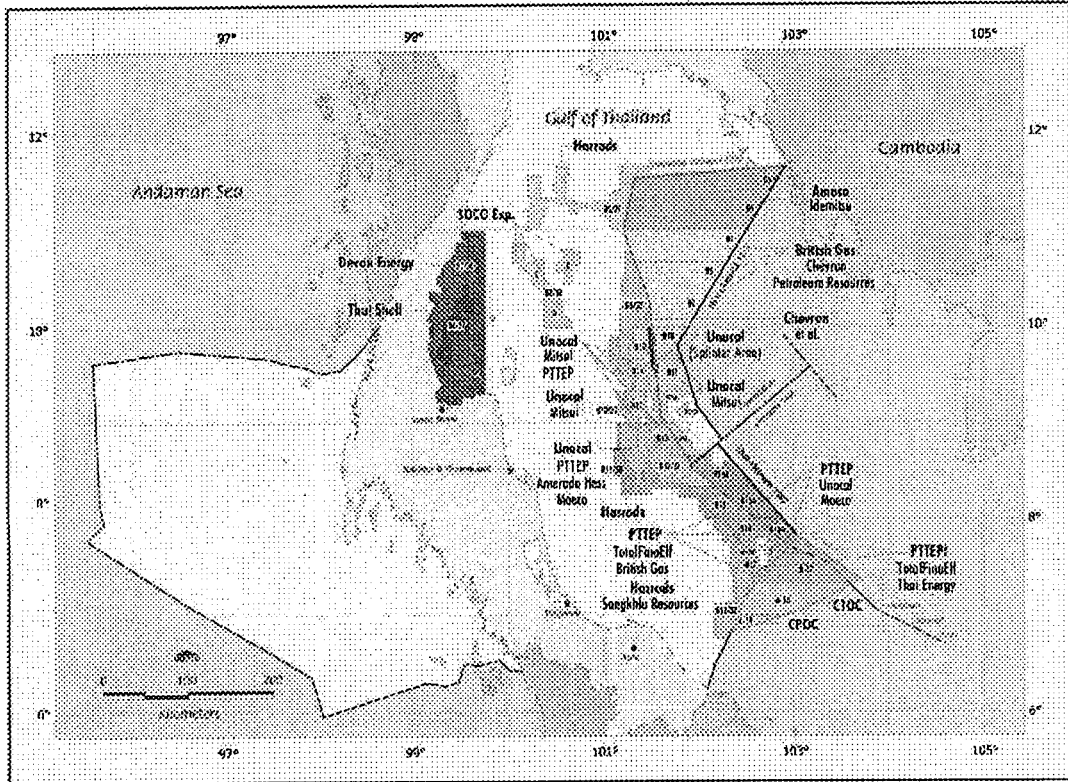
ทางทะเล และการสร้างเกาะเทียมและสิ่งติดตั้งอื่น อย่างไรก็ตาม รัฐอื่นต้องคำนึงถึงสิทธิ และหน้าที่ของรัฐชายฝั่งและให้ปฏิบัติตามกฎหมายและข้อบังคับที่ออกโดยรัฐชายฝั่ง



รูปที่ ๑ การแสดงการแบ่งเขตทะเลไทย

๓.๓) การให้สัมปทานปิโตรเลียมในประเทศไทย

- กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ กระทรวงพลังงาน เป็นหน่วยงานหลักที่ส่งเสริมและสนับสนุน การสำรวจและการผลิตปิโตรเลียม
 - ควบคุมให้มีการใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสม และให้การผลิตไม่เป็นภัยต่อ สิ่งแวดล้อม
 - ตรวจสอบและควบคุมความปลอดภัย สภาพการใช้งานของแท่นขุดเจาะและแท่นผลิต
 - ตรวจสอบและอนุมัติการสละหลุมผลิต เมื่อหมดสัมปทาน
- การให้สัมปทานปิโตรเลียม เป็นการให้สิทธิผูกขาดแก่ผู้รับสัมปทานในการประกอบ กิจการปิโตรเลียมในพื้นที่ที่ได้รับสัมปทานภายในระยะเวลาที่กำหนด
- พื้นที่สัมปทานปิโตรเลียมในทะเลอยู่ในเขตเศรษฐกิจจำเพาะ ซึ่งรัฐชายฝั่งมีสิทธิแต่เพียง ผู้เดียวในการสำรวจ แสวงหาผลประโยชน์ และอนุรักษ์ทรัพยากร (รูปที่ ๒ แสดงแผนที่ สัมปทานปิโตรเลียมในทะเล)



รูปที่ ๒ แผนที่สัมปทานปิโตรเลียมในทะเล

๓.๓.๑ มีการจำแนกผู้รับสัมปทานออกเป็น ๒ กลุ่ม กล่าวคือ

- กลุ่มที่ ๑ ผู้รับสัมปทานที่อยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. ๒๕๑๔ (ก่อนการแก้ไข ในปี พ.ศ. ๒๕๓๒)
 - ระยะเวลาการให้สัมปทานปิโตรเลียม แบ่งได้ดังนี้ คือ สัมปทานการสำรวจ ๑๒ ปี สัมปทานการผลิต ๓๐ ปี และขอต่อสัมปทานได้เป็นเวลา ๑๐ ปี หลังจากนั้นสามารถเจรจาต่อรองกับหน่วยงานที่รับผิดชอบได้
 - เสียค่าภาคหลวงในอัตราคงที่ที่ร้อยละ ๑๒.๕ ของมูลค่าปิโตรเลียมที่ขายได้ และเสียภาษีเงินได้ในอัตราคงที่ที่ร้อยละ ๕๐ ของกำไรสุทธิ
- กลุ่มที่ ๒ ผู้รับสัมปทานที่อยู่ภายใต้บังคับของ พ.ร.บ. ปิโตรเลียมฯ (หลังการแก้ไข ในปี พ.ศ. ๒๕๓๒)
 - ได้รับระยะเวลาการสำรวจ ๙ ปี ระยะเวลาการผลิต ๒๐ ปี และขอต่ออายุสัมปทานได้ ๑๐ ปี
 - เสียค่าภาคหลวงในอัตราคงที่ที่ร้อยละ ๕ - ๑๕ ตามมูลค่าปิโตรเลียมที่ขายได้ และเสียภาษีเงินได้ในอัตราคงที่ที่ร้อยละ ๕๐ ของกำไรสุทธิ

๓.๓.๒ บริษัท ยูโนแคลไทยแลนด์ จำกัด เป็นบริษัทแรกที่ได้รับสัมปทานผลิตปิโตรเลียมในบริเวณที่ราบสูงโคราช ในปี พ.ศ. ๒๕๐๕ ต่อมาได้รับสัมปทานสำรวจปิโตรเลียมแปลง B๑๒, B๑๓ ในอ่าวไทย ในปี พ.ศ. ๒๕๑๑ และได้เริ่มผลิตปิโตรเลียมในปี พ.ศ. ๒๕๒๔ ที่แหล่งเอราวัณ

- ตาม พ.ร.บ. ปิโตรเลียมฯ ก่อนการแก้ไข แหล่งเอราวัณจะเป็นแหล่งผลิตก๊าซธรรมชาติ แหล่งแรกที่จะหมดสัมปทานการผลิตในปี พ.ศ. ๒๕๕๕ แต่สามารถต่อสัญญาได้อีก ๑๐ ปี จนถึงปี พ.ศ. ๒๕๖๕
- บริษัท ยูโนแคลไทยแลนด์ จำกัด ได้ให้ข้อมูลว่า ขณะนี้แหล่งเอราวัณยังมีปริมาณก๊าซธรรมชาติเหลืออยู่ สามารถผลิตได้อีกกว่า ๑๐ ปี
- แท่นผลิตเอราวัณยังใช้เป็นแท่นผลิต (processing platform) สำหรับแหล่งผลิตบรรพต และมีแท่นที่อยู่อาศัยอยู่ ดังนั้น ภายในระยะเวลาอันใกล้นี้ ไม่น่าที่จะมีการรื้อถอน

๓.๔) กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการรื้อถอนแท่นผลิตปิโตรเลียม

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการรื้อถอนแท่นผลิตปิโตรเลียมได้กำหนดภาระรับผิดชอบของผู้รับสัมปทานในการรื้อถอนไว้ ดังรายละเอียดต่อไปนี้

๓.๔.๑ พระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. ๒๕๑๔

มาตรา ๗๔ บัญญัติว่า “ในการประกอบกิจการปิโตรเลียมในทะเล ผู้รับสัมปทานต้องไม่ก่อให้เกิดผลกระทบกระเทือนโดยปราศจากเหตุผลอันสมควรต่อการเดินเรือ การเดินอากาศ การอนุรักษ์ทรัพยากรมีชีวิตในทะเล หรือการวิจัยทางวิทยาศาสตร์ และต้องไม่ทำการอันเป็นการกีดขวางต่อการวางสายเคเบิล หรือท่อใต้น้ำ หรือก่อให้เกิดความเสียหายแก่ สายเคเบิลหรือท่อใต้น้ำ”

มาตรา ๗๕ บัญญัติว่า “ในการประกอบกิจการปิโตรเลียม ผู้รับสัมปทานต้องป้องกันโดยมาตรการอันเหมาะสมตามวิธีการปฏิบัติงานปิโตรเลียมที่ดีเพื่อมิให้ที่ใดโสโครกด้วยน้ำมัน โคลน หรือสิ่งอื่นใด

ในกรณีที่เกิดความโสโครกด้วยน้ำมัน โคลน หรือสิ่งอื่นใดเนื่องจากการประกอบกิจการปิโตรเลียมโดยผู้รับสัมปทาน ผู้รับสัมปทานต้องบำบัดป้องกันความโสโครกนั้นโดยเร็วที่สุด”

มาตรา ๘๐ บัญญัติว่า “ในการประกอบกิจการปิโตรเลียม ไม่ว่าสิทธิสำรวจหรือผลิตปิโตรเลียมตามสัมปทานจะสิ้นอายุแล้วหรือไม่ ผู้รับสัมปทานต้องดำเนินการให้ถูกต้องตามหลักเทคนิคและวิธีการปฏิบัติงานปิโตรเลียมที่ดี สำหรับการประกอบกิจการปิโตรเลียม และการอนุรักษ์ทรัพยากรปิโตรเลียม”

๓.๔.๒ กฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๒ ข้อ ๔๐ ออกตาม พระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. ๒๕๑๔

กล่าวว่า “เมื่อเสร็จสิ้นการปฏิบัติงานในที่ใด หรือเมื่อสัมปทานสิ้นอายุ หรือถูกเพิกถอน ผู้รับสัมปทานหรือผู้ซึ่งสัมปทานสิ้นอายุ หรือถูกเพิกถอนต้อง

๑) ทำพื้นดินและพื้นน้ำให้กลับมีสภาพเหมือนเดิมเท่าที่จะสามารถจะกระทำได้

๕) ขนย้ายหรือทำลายสิ่งกีดขวาง รบกววน หรือเป็นอันตรายต่อการคมนาคม การประมง หรือทรัพยากรอื่นของแผ่นดิน หรือบุคคลอื่น เว้นแต่อธิบดีจะสั่งเป็นอย่างอื่น

ผู้รับสัมปทาน หรือผู้ซึ่งสัมปทานสิ้นอายุ หรือถูกเพิกถอนต้องกระทำการตามวรรค (๑) ให้แล้วเสร็จ ภายใน ๓ เดือน นับแต่วันที่เสร็จสิ้นการปฏิบัติงาน หรือวันที่สัมปทานสิ้นอายุหรือถูกเพิกถอนแล้วแต่กรณี”

๓.๔.๓ กฎหมายหรือสนธิสัญญาสากลที่เกี่ยวข้องกับการรื้อถอนแท่นผลิตปิโตรเลียม

- อนุสัญญากรุงเจนีวาว่าด้วยไหล่ทวีป ค.ศ. ๑๙๕๘

The ๑๙๕๘ Geneva Convention on the Continental Shelf, article ๕(๕) บังคับให้ รื้อถอนสิ่งก่อสร้างหรือแท่นผลิตที่ไม่ได้ใช้งานทั้งหมด ประเทศไทยได้ลงนามเป็นสมาชิก ภาคืออนุสัญญาแล้ว

- อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทางทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒

UN Convention on the Law of the Seas ๑๙๘๒ (UNCLOS III), Article ๖๐(๓) กำหนดให้รื้อถอนสิ่งปลูกสร้างที่ไม่ใช้ประโยชน์ เพื่อความปลอดภัยต่อการประมงและการเดินเรือ อย่างไรก็ตาม UNCLOS III อนุญาตให้รื้อถอนสิ่งก่อสร้างนอกชายฝั่งเพียงบางส่วน ถ้าปฏิบัติตามเงื่อนไขของมาตรฐานขององค์การการเดินเรือระหว่างประเทศ

ประเทศไทยได้ลงนามเป็นสมาชิกภาคืออนุสัญญาตั้งแต่ต้นแล้ว ขณะนี้มีประเทศที่ได้ให้สัตยาบันต่ออนุสัญญาฉบับนี้รวม ๑๔๙ ประเทศ โดยประเทศในกลุ่มอาเซียนได้ให้สัตยาบันแล้วทุกประเทศ ยกเว้นประเทศไทยและกัมพูชาเท่านั้น ซึ่งการให้สัตยาบันดังกล่าว ประเทศไทยจะได้รับประโยชน์ในกรณีที่มีความจำเป็นประเทศไทยสามารถฟ้องร้องต่อศาลโลกให้ประเทศคู่กรณีปฏิบัติตามอนุสัญญานี้ได้

- มาตรฐานขององค์การการเดินเรือระหว่างประเทศ ค.ศ. ๑๙๘๘

The ๑๙๘๘ International Maritime Organization guidelines (IMO) กำหนดให้รื้อถอนสิ่งปลูกสร้างใดๆ ที่ปลูกสร้างในน้ำลึกน้อยกว่า ๗๕ เมตร และมีน้ำหนักน้อยกว่า ๔,๐๐๐ ตัน (น้ำหนักในอากาศ) ทั้งหมด ซึ่งกฎกระทรวงนี้มีผลสำหรับแท่นผลิตส่วนใหญ่ในอ่าวไทย

สำหรับสิ่งปลูกสร้างใดๆ ในกรณีติดตั้งหลังวันที่ ๑ มกราคม พ.ศ. ๒๕๔๑ หรือสิ่งปลูกสร้างที่ปลูกสร้างในน้ำลึกน้อยกว่า ๑๐๐ เมตร และมีน้ำหนักน้อยกว่า ๔,๐๐๐ ตัน (น้ำหนักในอากาศ) มาตรฐานกำหนดให้รื้อถอนสิ่งปลูกสร้างนั้นทั้งหมด อย่างไรก็ตาม การรื้อถอนเพียงบางส่วน

หรือการไม่ รื้อถอนสามารถกระทำได้ ถ้ามีการนำมาใช้ประโยชน์อย่างอื่น และไม่เป็นอันตราย ต่อการประมงและการเดินเรือ (หมายเหตุ : สังเกตว่าไม่มีการกล่าวถึงประเด็นทางสิ่งแวดล้อม)

๓.๕) เทคโนโลยีการรื้อถอนแท่นผลิตปิโตรเลียม

๓.๕.๑ โครงสร้างแท่นผลิตปิโตรเลียมในอ่าวไทย

- แท่นสำหรับน้ำตื้น (Shallow water structure)
- ติดตั้งในระดับความลึก ๕๕ - ๘๐ เมตร
- โครงสร้างเหล็ก (Steel jacket)
- ประมาณร้อยละ ๖๐ มีน้ำหนักระหว่าง ๒,๐๐๐ - ๒,๕๐๐ ตัน
- ร้อยละ ๔๐ มีน้ำหนักน้อยกว่า ๔,๐๐๐ ตัน

๓.๕.๒ แท่นผลิตได้ถูกออกแบบให้มีความมั่นคง แข็งแรง

- ทนทานต่อพายุไต้ฝุ่นที่เคยเกิดขึ้นใน ๑๐๐ ปีที่ผ่านมา
- มีอายุการใช้งานได้ไม่ต่ำกว่า ๒๐ ปี
- อายุการใช้งานจริงขึ้นอยู่กับปริมาณสำรองใต้ดิน การบำรุงรักษา และความแข็งแรงของแท่น

๓.๕.๓ เทคโนโลยีสำหรับการรื้อถอนแท่นผลิตปิโตรเลียม มีการพัฒนาและปรับปรุงอยู่ตลอดเวลา สามารถแบ่งออกได้เป็น ๓ ประเภทใหญ่

- การรื้อถอนทั้งหมด (complete removal)
- การรื้อถอนบางส่วน (partial removal)
- การไม่รื้อถอน (leave-in-place)

๓.๕.๔ การเลือกเทคโนโลยีในการรื้อถอนแท่นผลิตนั้น ขึ้นอยู่กับ

- ความเป็นไปได้ทางเทคนิค
- ความปลอดภัยต่อการประมง การเดินเรือ และสิ่งแวดล้อม
- ค่าใช้จ่ายในการรื้อถอน
- การยอมรับจากสาธารณชน

๓.๕.๕ การนำแท่นผลิตที่ถูกรื้อถอนกลับมาใช้ประโยชน์อีก สามารถใช้เป็นข้อมูลประกอบการตัดสินใจในการเลือกเทคโนโลยีในการรื้อถอนได้ ดังเช่น ในกรณีแหล่งผลิตปิโตรเลียมในประเทศไทยบางแหล่งเป็นแหล่งผลิตขนาดเล็ก การนำแท่นผลิตกลับมาใช้ใหม่ (reuse) จะสามารถลดต้นทุนค่าใช้จ่ายของผู้ประกอบการปิโตรเลียมได้

๓.๖) ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมของการผลิตปิโตรเลียม

- ๓.๖.๑ จากการเก็บรวบรวมข้อมูลการปนเปื้อนของโลหะหนัก เช่นปรอท ในบริเวณรอบแท่นผลิต โดยวิธีติดตาม จับสัตว์น้ำ และจัดเก็บตะกอน (sediment) ในรัศมี ๑ กิโลเมตร ของการปนเปื้อนมาตรวจวัดค่าการปนเปื้อน ไม่พบค่าการปนเปื้อนที่สูงเกินค่าพื้นฐาน
- ๓.๖.๒ ระบบบำบัดน้ำในกระบวนการผลิตปิโตรเลียมใช้เครื่องเหวี่ยงแยก (hydrocyclone) และเครื่องรวมของแข็ง (solid accumulator) ซึ่งในกระบวนการดังกล่าว จะได้สลัดจ์ (sludge) ที่มีโลหะหนักเจือปน
- ๓.๖.๓ ในปัจจุบัน บริษัท ยูโนแคลไทยแลนด์ จำกัด มีระบบบำบัดน้ำ ๕ แห่ง สำหรับกระบวนการผลิตปิโตรเลียม ซึ่งระบบบำบัด ๓ แห่ง บำบัดน้ำแล้วปล่อยสลัดจ์กลับสู่ทะเล ร้อยละ ๔๐ ของปริมาณของเสียทั้งหมด และระบบบำบัดน้ำอีก ๒ แห่ง บำบัดแล้วอัดกากตะกอนกลับเข้า ชั้นหินใต้พื้นทะเล เป็นปริมาณร้อยละ ๖๐ – ๗๐ ของปริมาณของเสียทั้งหมด

๔. ประเด็นปัญหาการรื้อถอนแท่นผลิตปิโตรเลียมในประเทศไทย

๔.๑) ด้านกฎหมายภายในและระหว่างประเทศ

- ๔.๑.๑ พ.ร.บ. ปิโตรเลียมฯ ระบุเพียงภาระหน้าที่ของผู้รับสัมปทานในการรื้อถอนแท่นผลิต หลังหมดอายุการใช้งานหรือหมดระยะเวลาสัมปทาน
- ๔.๑.๒ พ.ร.บ. ปิโตรเลียมฯ ขาดรายละเอียด ข้อกำหนดในหลักเกณฑ์ วิธีการ ขั้นตอนการรื้อถอนแท่นผลิตและภาระรับผิดชอบของผู้รับสัมปทานหลังหมดระยะเวลาสัมปทาน
- ๔.๑.๓ ประเทศไทยมิได้ให้สัตยาบันหรือลงนามเป็นสมาชิกภาคีภายใต้สนธิสัญญาและอนุสัญญาระหว่างประเทศ ซึ่งเป็นประโยชน์แก่ประเทศไทย ทำให้อาจเกิดผลเสียต่อประเทศในกรณีที่มีข้อพิพาทในน่านน้ำ เช่น ในกรณีที่ผู้รับสัมปทานละเมิดไม่รื้อถอนแท่นผลิตหลังหมดอายุการใช้งาน
- ๔.๑.๔ ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายสิ่งแวดล้อมที่ครอบคลุมพื้นที่เศรษฐกิจนอกชายฝั่ง

๔.๒) ด้านบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานรัฐ

- ๔.๒.๑ ขาดความชัดเจนในเรื่องอำนาจ หน้าที่ของหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ กระทรวงพลังงาน เป็นหน่วยงานเดียวที่มีภารกิจ
 - ดูแลรับผิดชอบในการสนับสนุนสัมปทานปิโตรเลียม
 - ดูแลและควบคุมการผลิต
 - ตรวจสอบ ประเมิน และติดตามผลการผลิต
 - ตรวจสอบ ประเมิน และติดตามผลกระทบของการผลิตปิโตรเลียมต่อสิ่งแวดล้อม

๔.๒.๒ ไม่มีข้อกำหนดขอบเขต และบทบาทในการควบคุม ตรวจสอบกระบวนการรื้อถอน ระหว่างการวางแผน การดำเนินการ และภายหลังการรื้อถอนแทนผลิตย

๔.๓) ด้านภาระหน้าที่ของผู้รับสัมปทาน

๔.๓.๑ พ.ร.บ. ปิโตรเลียมฯ ไม่ได้กำหนดบทลงโทษในกรณีที่ฝ่าฝืนสัญญาในการรื้อถอนแทนผลิตย เมื่อหมดอายุการใช้งาน หรือกรณีที่ถูกรื้อถอน

๔.๓.๒ พ.ร.บ. ปิโตรเลียมฯ ระบุภาระหน้าที่ของผู้รับสัมปทานอย่างกว้าง ขาดรายละเอียดและ ขั้นตอนการดำเนินการรื้อถอนย

๔.๔) ด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน

๔.๔.๑ ขาดการให้ข้อมูล ข่าวสาร และความรู้แก่ชุมชนและประชาชน

๔.๔.๒ ขาดแนวทางการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนร่วมทั้งภาครัฐ เอกชน และประชาชน

๔.๕) ด้านแผนแม่บท

๔.๕.๑ ไม่มีแผนแม่บทสำหรับการรื้อถอนแทนผลิตย ก๊าซธรรมชาติที่หมดอายุการใช้งาน กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ กระทรวงพลังงาน อยู่ในระหว่างการดำเนินการศึกษาและระดมความคิดเห็น

- การจัดทำแผนแม่บท เพื่อเป็นแนวทางสำหรับการรื้อถอนแทนผลิตย
- กำหนดแล้วเสร็จในปี พ.ศ. ๒๕๔๙
- เริ่มมีผลบังคับใช้ในปี พ.ศ. ๒๕๕๓

๔.๕.๒ ยังไม่มีข้อกำหนด และหลักเกณฑ์การรื้อถอนที่แน่ชัด

๔.๖) ด้านมาตรการทางการเงิน

๔.๖.๑ ขาดการกำหนดมาตรการทางการเงินสำหรับการรื้อถอนแทนผลิตยปิโตรเลียม

๔.๖.๒ พ.ร.บ. ปิโตรเลียมฯ กำหนดเฉพาะภาระรับผิดชอบของผู้รับสัมปทานในการรื้อถอน แทนผลิตย แต่ไม่ได้กำหนดมาตรการในการป้องกันการหลบหลีกภาระรับผิดชอบทางการเงิน

๔.๖.๓ ขาดหลักประกันการรื้อถอน

๕. ความเห็นและข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

๕.๑) ด้านกฎหมายภายในและระหว่างประเทศ

๕.๑.๑ สนับสนุนให้มีการพิจารณา ศึกษาถึงความเหมาะสมในการลงนามและให้สัตยาบันต่อ พันธกรณีภายใต้สนธิสัญญาและอนุสัญญาระหว่างประเทศ อาทิ

- อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทางทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒

- มาตรฐานขององค์การการเดินเรือระหว่างประเทศ ค.ศ. ๑๙๘๘

๕.๑.๒ ปรับปรุงกฎหมายไทยให้สอดคล้องกับกฎหมายระหว่างประเทศ ในการดูแลรักษา สภาพแวดล้อม เนื่องจากระบบกฎหมายไทยเป็นระบบกฎหมายคู่ หลังจากการลงนาม ให้สัตยาบัน ประเทศไทยต้องออกกฎหมายรองรับ เพื่อให้กฎหมายระหว่างประเทศนั้น มีผลบังคับใช้

๕.๒) ด้านบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานรัฐ

๕.๒.๑ กำหนดขอบเขต อำนาจ หน้าที่ ของหน่วยงาน หรือผู้มีอำนาจวินิจฉัยให้ชัดเจน ในการ กำหนดนโยบาย การกำกับ ดูแล และการดำเนินการ สำหรับการรื้อถอนแทนผลิตฯ อีกทั้งมีกลไกตรวจสอบการใช้อำนาจ

๕.๒.๒ กำหนดบทบาทของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องระหว่างการวางแผน ดำเนินการรื้อถอนและ ภายหลังการรื้อถอน อาทิ

- กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ ในการกำกับ ดูแล นโยบาย และควบคุมการรื้อถอนแทนผลิตฯ
- หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม เช่น กรมทรัพยากรทะเลและชายฝั่ง และ กรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในการดูแล และ ติดตามผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม

๕.๒.๓ แก้ไข กฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๒ ข้อ ๔๐ ออกตาม พ.ร.บ. ปิโตรเลียม พ.ศ. ๒๕๑๔ ซึ่งกล่าวว่า “เมื่อเสร็จสิ้นการปฏิบัติงานในที่ใด หรือเมื่อสัมปทานสิ้นอายุ หรือถูกเพิกถอน ผู้รับสัมปทานหรือผู้ซึ่งสัมปทานสิ้นอายุ หรือถูกเพิกถอนต้อง ...

๔) ขนย้ายหรือทำลายสิ่งกีดขวาง รบกว่น หรือเป็นอันตรายต่อการคมนาคม การประมง หรือทรัพย์สินของแผ่นดิน หรือบุคคลอื่น เว้นแต่อธิบดีจะสั่งเป็นอย่างอื่น...”
ก่อนอธิบดีกรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ ตัดสินหรืออนุมัติให้มีการรื้อถอนแทนผลิตฯ ควรผ่านกระบวนการตามมาตรการและหลักเกณฑ์ของแผนแม่บทที่จะจัดทำขึ้น เพื่อเป็นการ ถ่วงดุลและลดการให้อำนาจสิทธิขาดแก่ปัจเจกบุคคล

๕.๒.๔ เสนอให้การรื้อถอนแทนผลิตฯ อยู่ในบัญชีรายชื่อการกำหนดขนาด และประเภทของ โครงการที่ต้องวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษา คุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๓๕)

๕.๓) ด้านภาระหน้าที่ของผู้รับสัมปทาน

๕.๓.๑ กำหนดภาระรับผิดชอบของผู้รับสัมปทานเรื่องการรื้อถอนฯ อย่างชัดเจน ในสัญญาสัมปทาน

๕.๓.๒ กำหนดมาตรการบังคับและบทกำหนดโทษที่แน่ชัด ในกรณีไม่ปฏิบัติตามภาระรับผิดชอบ

๕.๔) ด้านมาตรการการมีส่วนร่วมของประชาชน

- ๕.๔.๑ ให้ความรู้แก่สาธารณชน โดยเฉพาะผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและภาคเอกชน อาทิ สมาคมประมงทะเลน้ำลึก เป็นต้น
- ๕.๔.๒ กำหนดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนระหว่างการจัดทำแผนแม่บท
- ๕.๔.๓ กำหนดให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเตรียมความพร้อม และศึกษาเทคโนโลยีสำหรับการรื้อถอนแท่นฯ

๕.๕) ด้านการจัดทำแผนแม่บท

- ๕.๕.๑ กำหนดให้มีการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเชิงกลยุทธ์ (Strategic Environmental Assessment :SEA) ซึ่งรวมถึง
 - การวิเคราะห์ผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment: EIA)
 - การวิเคราะห์ผลกระทบทางสังคม (Social Impact Assessment: SIA)
 - การวิเคราะห์ผลกระทบทางสุขภาพ (Health Impact Assessment: HIA)
- ๕.๕.๒ กำหนดให้มีการรับฟังความคิดเห็นทางเทคนิค (technical hearing) เพื่อศึกษาแนวโน้มและประเมินเทคโนโลยีที่เหมาะสมสำหรับการใช้ประโยชน์ของแท่นผลิตฯ ในแต่ละกรณี

๕.๖) ด้านมาตรการทางการเงิน

- ๕.๖.๑ กำหนดให้มีหลักประกันทางการเงิน สำหรับกรณีการรื้อถอนแท่นผลิตฯ ที่เหมาะสม เช่น
 - การจัดตั้งกองทุนสำหรับการรื้อถอนแท่นผลิตฯ
 - การใช้หลักประกันจากธนาคาร (Bank Guarantee)
 - การให้บริษัทแม่รับรอง (Parental Guarantee)
- ๕.๖.๒ กำหนดวิธีการบริหารจัดการทางการเงิน สำหรับผู้รับสัมปทานที่ได้รับสัมปทานแล้ว
- ๕.๖.๓ ระบุมาตรการทางการเงินในสัญญาสัมปทาน สำหรับผู้รับสัมปทานใหม่

๕.๗) มาตรการเสริม

- ๕.๗.๑ ศึกษา วิจัย และเก็บข้อมูลพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรทางทะเล และสภาพธรณีวิทยาของน่านน้ำไทย ไว้เป็นข้อมูลภูมิหลัง เพื่อประกอบการวางแผนและ/หรือจัดการ
- ๕.๗.๒ ศึกษา วิจัย และพัฒนาเทคโนโลยีที่เหมาะสม สำหรับการรื้อถอนแท่นผลิตฯ
- ๕.๗.๓ พิจารณาการจัดตั้งกองทุนสนับสนุนงานวิจัยจากผู้ประกอบการรับสัมปทาน เพื่อศึกษาแนวโน้มของเทคโนโลยี และกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับการรื้อถอนแท่นผลิตฯ อีกทั้งเพื่ออนุรักษ์ ฟื้นฟู ทรัพยากรธรรมชาติ

๕.๗.๔ รัฐควรสร้างบุคลากร ที่มีความเข้าใจและชำนาญในการดูแลสัญญาสัมปทานและ การบริหารจัดการทรัพยากร ตลอดจนสนับสนุนนักวิชาการอิสระในการติดตามและ เฝ้าระวังโครงการที่เกี่ยวกับทรัพยากรของชาติ

โดยสรุป เพื่อเป็นการเตรียมความพร้อมสำหรับการรื้อถอนแท่นผลิตฯ ที่จะหมดอายุการใช้งาน ในระยะเวลาอันใกล้นี้ ควรมีการปรับปรุงกฎหมายหรือบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการรื้อถอนแท่นผลิตฯ โดยเฉพาะ การออกประกาศเป็นกฎกระทรวง ประกาศ หรือระเบียบเพิ่มเติม เกี่ยวกับหลักเกณฑ์การ รื้อถอนแท่นผลิตฯ และการระบุข้อกำหนด และบทบาท หน้าที่ของผู้รับสัมปทานในเรื่องการรื้อถอนแท่น ผลิตฯ ในสัญญาสัมปทานให้ชัดเจน ดังรายละเอียดตามข้อเสนอแนะที่กล่าวมาข้างต้น
