

## บทที่ 3

### สภาพและปัญหาของคลังน้ำมันในกรุงเทพมหานคร

#### ที่ตั้งคลังน้ำมัน

ในปัจจุบัน ทั่วประเทศไทยมีโรงกลั่นน้ำมันทั่วประเทศทั้งสิ้น 6 แห่งด้วยกัน อยู่ในเขตกรุงเทพมหานคร 1 แห่ง ส่วนที่เหลืออื่นตั้งอยู่ในต่างจังหวัด ดังนี้

1. โรงกลั่นน้ำมันบางจาก กรุงเทพมหานคร
2. โรงกลั่นน้ำมันแหลมฉบัง อำเภอสัตหีบ จังหวัดชลบุรี
3. โรงกลั่นน้ำมันพีทีไอ โพลีน อำเภอมายาปุด จังหวัดระยอง
4. โรงกลั่นน้ำมันสตาร์ไฟน์ อำเภอมายาปุด จังหวัดระยอง
5. โรงกลั่นน้ำมันระยอง อำเภอมายาปุด จังหวัดระยอง
6. โรงกลั่นน้ำมันอำเภอฝาง จังหวัดเชียงใหม่

ส่วนคลังน้ำมันนั้นมียุ่ทั่วประเทศทั้งหมด 154 แห่ง เป็นคลังเพื่อจำหน่าย 133 แห่งที่เหลือเป็นคลังน้ำมันที่ใช้สำหรับโรงงานอุตสาหกรรม

สถานที่ตั้งที่เหมาะสมและการป้องกันภัยจากคลังน้ำมันนั้นอยู่ภายใต้กฎหมายผังเมือง ในส่วนของมาตรการป้องกันจะอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2542 โดยในส่วนของกฎกระทรวงว่าด้วยเรื่องคลังน้ำมันนั้นอยู่ระหว่างการยกร่าง ซึ่งปัจจุบันได้ใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการเก็บรักษาน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2474 แทน โดยกำหนดให้คลังน้ำมันต้องอยู่ห่างจากชุมชนอย่างน้อย 3 กิโลเมตร และมีหลักการป้องกันดังนี้

- ก. ป้องกันมิให้เกิดภัย
- ข. การระงับเหตุเมื่อเกิดภัย
- ค. การฟื้นฟู

จากหลักการดังกล่าว แบ่งระบบป้องกันได้ 7 ส่วนด้วยกัน คือ

- 1.1 เรื่องภาชนะบรรจุน้ำมัน จะพิจารณาถึงมาตรฐานในการออกแบบ การทดสอบ และการตรวจสอบตราภาชนะให้มีความปลอดภัย
- 1.2 เรื่องของระบบท่อ จะพิจารณาถึงมาตรฐานของท่อ
- 1.3 เรื่องอุปกรณ์ป้องกันภัย เช่น ระบบป้องกันมิให้น้ำมันล้นถัง (Overflow Protection) การป้องกันการหดหรือขยายตัวของถัง
- 1.4 เรื่องเขื่อนดินป้องกัน โดยบริเวณรอบถังน้ำมันจะมีการก่อสร้างเขื่อนดินเพื่อป้องกันมิให้น้ำมันไหลออกนอกบริเวณ
- 1.5 เรื่องระบบเตือนภัย เช่น ป้ายเตือน, Gas Detector ตรวจสอบก๊าซที่รั่วออกมา Fire Alarms หรือทางหนีไฟ
- 1.6 เรื่องระบบระงับภัยเบื้องต้น เช่น เตรียมชุดดับเพลิงประจำหน่วยงาน และมีการซ้อมดับเพลิง
- 1.7 เรื่องการอบรมเจ้าหน้าที่ ให้ความรู้ในการป้องกันภัยและแก้ไขปัญหาที่อาจเกิดขึ้นจากคลังน้ำมัน

### คลังน้ำมันในกรุงเทพมหานคร

กรุงเทพมหานครนั้นประกอบไปด้วยคลังบริษัทใหญ่ 4 แห่ง คือ คลังน้ำมันของบางจากการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย คาลเทกซ์ และเชลล์ ส่วนคลังน้ำมันของเอสซีได้ย้ายคลังน้ำมันไปอยู่ที่อำเภอลำลูกกา จังหวัดปทุมธานี ตามมติของคณะรัฐมนตรี โดยทำการย้ายระหว่าง พ.ศ. 2538 และเสร็จสิ้นเมื่อปี พ.ศ. 2542

คลังน้ำมันที่ตั้งอยู่ในกรุงเทพมหานครทั้ง 3 เขต คือยานนาวา คลองเตย พระโขนง อยู่ในความในเขตรับผิดชอบของ กรุงเทพมหานคร ประกอบไปด้วยคือ

1. โรงกลั่นน้ำมันและคลังน้ำมันบางจาก ในเขตพระโขนง มีเนื้อที่กว่า 100 ไร่ โดยเช่าที่ของกรมธนารักษ์ มีถังน้ำมันทั้งสิ้น 17 ถัง ประกอบด้วย ถังบรรจุ 6,000,000 ลิตร จำนวน 9 ถัง 10,000,000 ลิตร จำนวน 6 ถัง 1,000,000 ลิตร จำนวน 1 ถัง และ 23,000 ลิตร จำนวน 1 ถัง รวมปริมาตร 115,023,000 ลิตร และถังบรรจุก๊าซปริมาตร 1,000 ตัน จำนวน 3 ถัง รวมปริมาตร 3,000 ตัน

2. คลังน้ำมันการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย (ปตท.) ในเขตคลองเตย ตั้งเมื่อ 29 ธันวาคม 2521 เป็นเวลา 27 ปี อยู่ในเขตคลองเตย พื้นที่ 102 ไร่ มีการสะสมหมุนเวียน 1.5 ล้านลิตรต่อ 3 วัน โดยจ่ายออกวันละ 4.5 แสนลิตร ด้านหนึ่งอยู่ติดถนนสายรถไฟเก่า ปัจจุบันเป็นถนน 2 เลน มีแผนวางแหวนอุตสาหกรรมเพื่อขยายเป็นถนน 6 เลน

3. คลังน้ำมันบริษัทเชลล์ มีพื้นที่ 230 ไร่ ตั้งอยู่ในเขตคลองเตยและยานนาวา ใกล้วัดคลองเตยใน ตั้งมาเป็นเวลาประมาณ 79 ปี ถนนที่ใกล้ที่สุดคือถนนพระราม 3 ซึ่งปัจจุบันได้ขยายเป็นถนน 8 เลน และบนถนนพระราม 3 ได้มีการก่อสร้างสะพานบนถนนพระราม 3 อีก 4 แห่ง เพื่อลดปัญหาการจราจร

### การตั้งคลังน้ำมันในระยะแรกเริ่ม

รัฐบาลได้ตั้งรัฐวิสาหกิจเกี่ยวกับน้ำมันขึ้นเป็นครั้งแรกในปี พ.ศ. 2521 คือการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย (ปตท.) ดังนั้นจึงมีเกิดมีคลังน้ำมันในเขตกรุงเทพมหานครนับตั้งแต่บัดนั้น และเมื่อกรุงเทพมหานครมีความเจริญเพิ่มมากขึ้นอันเนื่องมาจากการเติบโตของอุตสาหกรรมประเภทต่าง ๆ การต้องการใช้น้ำมันก็มีสูงตามขึ้นไปด้วย ดังนั้นรัฐบาลจึงเล็งเห็นว่ามีความจำเป็นที่ต้องตั้งคลังน้ำมันขึ้นอีก ดังนั้นจึงจัดตั้งโรงกลั่นน้ำมันและคลังน้ำมันซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจเพิ่มเติมซึ่งอยู่ในเขตพระโขนงในปัจจุบัน

การตั้งคลังน้ำมันในระยะแรกนั้นไม่ประสบกับปัญหาดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนี้มากนัก เพราะกรุงเทพมหานครยังเจริญเติบโตไม่มาก ประชากรก็ไม่หนาแน่นดังปัจจุบัน จำนวนรถที่เข้าออกกรุงเทพมหานครเพื่อไปยังบริเวณที่ตั้งคลังน้ำมันก็ไม่ทำให้เกิดมลภาวะ อีกทั้งที่ตั้งคลังน้ำมันก็ยังห่างไกลจากที่อยู่อาศัย

ในระยะแรกนี้คลังน้ำมันในเขตกรุงเทพมหานคร ช่วยส่งเสริมการเจริญเติบโตของธุรกิจอุตสาหกรรมได้เป็นอย่างดี ทั้งนี้เพราะตั้งอยู่ในเมืองหลวงที่เป็นศูนย์กลางของอุตสาหกรรมประเภทต่าง ๆ อันจะช่วยลดต้นทุนได้เป็นจำนวนมาก

แต่แล้วเมื่อเวลาผ่านไป กรุงเทพมหานครเติบโตในอัตราเร่งการมีคลังน้ำมันอยู่กลางเมืองจึงกลายเป็นปัญหา ด้านการจราจร ด้านความปลอดภัยหากเกิดอัคคีภัยหรือการก่อการร้าย

### พัฒนาการและความเปลี่ยนแปลง

เมื่อกรุงเทพมหานครมีความเจริญมากขึ้น กลายเป็นศูนย์กลางในด้านต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจ ศูนย์กลางทางการเมือง การศึกษา วัฒนธรรม ความต้องการใช้แรงงานเพื่อตอบสนองของความเจริญจึงมีมากขึ้นด้วย ประชากรจากที่ต่าง ๆ รวมทั้งจากชนบทได้อพยพเข้าสู่กรุงเทพมหานครจำนวนมาก คนงานได้เริ่มตั้งถิ่นฐานในบริเวณใกล้เคียงกับคลังน้ำมัน จนกลายเป็นชุมชนแออัด

รัฐบาลเล็งเห็นว่ามีความจำเป็นที่จะต้องบริหารจัดการปัญหาในเรื่องนี้ จึงมีแนวคิดที่จะย้ายคลังน้ำมันออกจากเขตกรุงเทพมหานครโดยใช้การขนส่งทางท่อแทน จึงได้มีมติคณะรัฐมนตรีออกมาเป็นครั้งแรกในปี พ.ศ. 2533 สมัยของ พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นนายกรัฐมนตรี

### ตารางที่ 1

ข้อมูลจำนวนประชากรและความหนาแน่นในเขตยานนาวา

<b>กรุงเทพมหานคร</b>	
<b>สถิติ</b>	
<b>พื้นที่:</b>	16.662 <u>ตร.กม.</u>
<b>ประชากร:</b>	88,624 ( <i>พ.ศ. 2549 เมษายน</i> )
<b>ความหนาแน่น:</b>	5,319 คน/ตร.กม

ที่มา : <http://www.bma.go.th/bmaeng/yannawa>

แผนภาพที่ 3.1  
แสดงพื้นที่เขตยานนาวา



พื้นที่สีแดงหมายถึงเขตยานนาวา

ที่มา: <http://www.bma.go.th/bmaeng/yannawa>

ตารางที่ 2  
ข้อมูลจำนวนประชากรและความหนาแน่นในเขตพระโขนง

<b>กรุงเทพมหานคร</b>	
<b>สถิติ</b>	
<b>พื้นที่:</b>	13.986 <u>ตร.กม.</u>
<b>ประชากร:</b>	98,416 (พ.ศ. 2549 เมษายน)
<b>ความหนาแน่น:</b>	7,037 คน/ตร.กม.

ที่มา : <http://www.bma.go.th/bmaeng/phrakhanong/>

แผนภาพที่ 3.2  
แสดงพื้นที่เขตพระโขนง



พื้นที่สีเข้มหมายถึงเขตพระโขนง

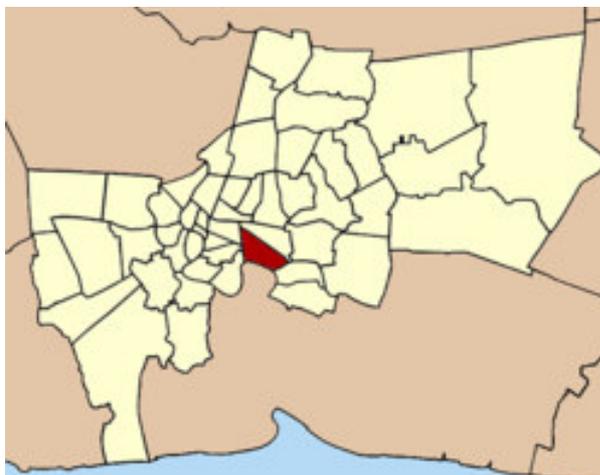
ที่มา : <http://www.bma.go.th/bmaeng/phrakhanong/>

ตารางที่ 3  
ข้อมูลจำนวนประชากรและความหนาแน่นเขตคลองเตย

<u>พื้นที่:</u>	13.0 <u>ตร.กม.</u>
<u>ประชากร:</u>	122,532 (พ.ศ. เมษายน 2548)
<u>ความหนาแน่น:</u>	9425.5 คน/ตร.กม.

ที่มา: <http://www.bma.go.th/bmaeng/khlongtoei>

แผนภาพที่ 3.3  
แสดงพื้นที่เขตคลองเตย



พื้นที่สีแดงหมายถึงเขตคลองเตย

ที่มา : <http://www.bma.go.th/bmaeng/khlongtoei>

จากข้อมูลจำนวนประชากร และความหนาแน่นเป็นดัชนีบ่งชี้ถึงความไม่ปลอดภัยและความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้นต่อชีวิต และทรัพย์สินอันเกิดจากภัยอันตรายจากคลังน้ำมันซึ่งในอดีตก็มีตัวอย่างในเรื่องนี้อยู่พอสมควร ดังนั้นในช่วง 15 ปีเศษที่ผ่านมา คณะรัฐมนตรีในรัฐบาลทั้ง 3 ชุดคือรัฐบาลในยุครัฐบาลของ บรรหาร ศิลปะอาชา,ชาติชาย ชุณหะวัณ และทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรีก็ได้มีมติเช่นเดียวกันมาตลอดในการดำเนินการย้ายคลังน้ำมันออกจากเขตเมือง โดยเริ่มแรกรัฐบาลได้เป็นผู้จ้างบริษัทเพื่อทำการศึกษาถึงขั้นตอนและความเป็นไปได้ในการดำเนินการในเรื่องนี้ ซึ่งจากผลการศึกษา คณะรัฐมนตรีมีมติให้ตั้งคลังน้ำมันใหม่ที่อำเภอลำลูกกา จังหวัดปทุมธานี เพื่อรองรับการเคลื่อนย้ายคลังน้ำมันออกจากกรุงเทพมหานคร

โดยได้ดำเนินการวางท่อส่งน้ำมันจากโรงกลั่นอำเภอศรีราชา จังหวัดชลบุรี มาที่อำเภอลำลูกกา จังหวัดปทุมธานี และให้จัดตั้งบริษัทส่งน้ำมันทางท่อ (Tapline) ให้การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยหรือ ปตท. ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจที่รัฐบาลได้จัดตั้งขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2521 เป็นแกนกลางเมื่อวางท่อเสร็จแล้วให้บริษัทน้ำมันทั้งหมดย้ายคลังออกจากกรุงเทพมหานครไปอยู่ที่ลำลูกกา

นอกจากนี้แล้ว รัฐบาลก็ได้มีมติให้บริษัทส่งน้ำมันทางท่อวางท่อส่งน้ำมันมายังคลังดอนเมือง เพื่อใช้กับเครื่องบิน และให้ส่งน้ำมันมายังสนามบินสุวรรณภูมิ พร้อมทั้งวางท่อส่งน้ำมันจากระยอง เชื่อมกับศรีราชา เพื่อรับน้ำมันจากโรงกลั่นน้ำมันระยองอีก 2 โรงกลั่น

ปัจจุบันการเชื่อมระหว่างระยองกับศรีราชาเสร็จสิ้นแล้ว บริษัทส่งน้ำมันทางท่อที่รัฐบาลสั่งให้จัดตั้งขึ้นมาก็มีความพร้อมที่จะรองรับการดำเนินการ เพราะปัจจุบันบริษัทส่งน้ำมันทางท่อยังขาดทุนอยู่จากการที่ได้ลงทุนไปซึ่งใช้งานเพียง 30% เท่านั้น หากบริษัทผู้ค้าน้ำมันทั้งหมดดำเนินการตามนโยบายรัฐบาลแล้ว จะเป็นการแก้ไขปัญหาการขาดทุน และทำให้ราคาน้ำมันถูกลง

### การจัดการขนส่งน้ำมัน

เมื่อมีคลังน้ำมัน เป็นสถานที่เก็บพร้อมระบบรักษาความปลอดภัยเป็นที่ยอมรับของสากลแล้วการขนส่งก็มีความสำคัญ ปัจจุบันมีอยู่ด้วยกัน 2 ทาง คือการขนส่งทางรถกับการขนส่งทางท่อจากโรงกลั่นไปเก็บยังคลังน้ำมันที่มีอยู่ทั่วไปในประเทศไทยซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

#### 1. การขนส่งน้ำมันทางรถบรรทุกน้ำมัน

การขนส่งน้ำมันทางรถจะใช้กรุงเทพมหานคร เป็นศูนย์กลางในการแจกจ่ายน้ำมันไปยังปั้มน้ำมันที่มีอยู่ทั่วกรุงเทพมหานครและจังหวัดต่าง ๆ ซึ่งเรือบรรทุกน้ำมันได้นำมาจากโรงกลั่นน้ำมันไทยออยและเอสโซ่ที่ตั้งอยู่ที่อำเภอศรีราชา จังหวัดชลบุรี เข้าสู่คลังเก็บน้ำมันกรุงเทพมหานครที่ช่องนนทรีและกระจายเข้าคลังน้ำมันของ ปตท. เอสโซ่ คาลเทกซ์ และเชลล์

รถบรรทุกน้ำมันเข้ามารับน้ำมันจากคลังเหล่านั้น เพื่อนำไปส่งยังปั้มน้ำมันในเขตพื้นที่กรุงเทพมหานคร ปริมณฑลและจังหวัดต่าง ๆ ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ในการขนส่งแต่ละครั้งจะมีรถบรรทุกน้ำมันเข้ามาวันละประมาณ 500 คันต่อ 1 คลังน้ำมัน หรือประมาณวันละ 2,000 คัน และมีแนวโน้มว่าจะเพิ่มมากขึ้นอีกเมื่อความต้องการบริโภคน้ำมันของประชาชนมีเพิ่มขึ้น นอกจากการขนส่งทางรถยนต์แล้วก็ยังมีรถขนส่งน้ำมันทางรถไฟอีกวันละประมาณกว่า 10 ขบวน

ระยะแรกของการขนส่งน้ำมันทางรถนั้น มีความสะดวก รวดเร็วในการขนถ่ายน้ำมันเพราะจำนวนรถมีไม่มากนัก อีกทั้งการมีคลังน้ำมันอยู่ในกรุงเทพฯ จะสนับสนุนให้ธุรกิจอุตสาหกรรมเติบโตเร็วมากขึ้นเพราะช่วยลดต้นทุนในการขนส่งน้ำมันจากที่ไกล ๆ อย่างไรก็ตามเมื่อกรุงเทพมหานครมีการเติบโตและประชากรอาศัยอยู่มากขึ้นอย่างแออัด การขนส่งทางรถบรรทุกก็กลายเป็นปัญหาที่สำคัญในกรุงเทพมหานคร คือ

1. ปัญหาการจราจร จำนวนรถบรรทุกน้ำมันที่เข้าออกในกรุงเทพมหานครเพื่อขนถ่ายน้ำมันนั้นทำให้การจราจรติดขัด
2. ปัญหาทางด้านมลภาวะ เมื่อมีจำนวนรถบรรทุกน้ำมันเข้าออกมากก็ย่อมทำให้เกิดก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์เพิ่มมากขึ้นด้วย ซึ่งจะก่อให้เกิดมลภาวะส่งผลกระทบต่อระบบทางเดินหายใจ

## 2. การขนส่งน้ำมันทางท่อ

การขนส่งทางท่อน้ำมันแทนการขนส่งทางรถบรรทุกน้ำมันนั้นต้องลงทุนสูงในครั้งแรก แต่ในระยะยาวแล้วก็จะเกิดผลตอบแทนที่คุ้มค่าในทางเศรษฐกิจ อีกทั้งยังช่วยลดปัญหารถบรรทุกน้ำมันที่วิ่งอยู่ในเขตกรุงเทพมหานคร ประหยัดเวลาค่าใช้จ่าย มีความปลอดภัยสูงกว่ารถบรรทุกน้ำมันที่วิ่งอยู่บนถนนและเป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรี ปี พ.ศ. 2533

รัฐบาลได้ตั้งคณะทำงานขึ้นซึ่งประกอบด้วยกรรมการจากภาครัฐและบริษัทผู้ค้าน้ำมัน เพื่อศึกษาความเป็นไปได้และความปลอดภัยในระบบการขนส่งน้ำมันทางท่อของประเทศไทยเพื่อที่จะย้ายคลังน้ำมันออกจากกรุงเทพมหานครโดยให้มีการขนส่งทางท่อจากอำเภอลำลูกกา จังหวัดปทุมธานี เข้ามา โดยมีขั้นตอนดังนี้

วันที่ 5 มิถุนายน 2533	คณะรัฐมนตรีมีมติรับหลักการการก่อสร้างท่อน้ำมันประเภทต่าง ๆ จากอำเภอสรีราชา จังหวัดชลบุรี มายังอำเภอลำลูกกา จังหวัดปทุมธานี บริษัทท่อน้ำมันไทย จำกัด จึงถูกตกลงเพื่อจัดตั้งขึ้นในลักษณะเป็นบริษัทร่วมทุนเพื่อดำเนินกิจการขั้นพื้นฐาน
วันที่ 9 มกราคม 2534	ได้มีการจัดตั้งบริษัท ไทยปิโตรเลียม จำกัด
วันที่ 23 เมษายน 2535	ได้เริ่มทำการก่อสร้าง
วันที่ 23 มิถุนายน 2537	เริ่มส่งน้ำมันทางท่อครั้งแรกจากอำเภอสรีราชา
วันที่ 1 กรกฎาคม 2538	เริ่มการจัดสรรและแยกบริการประเภทต่าง ๆ ของน้ำมันที่คลังน้ำมันลำลูกกา
วันที่ 27 กรกฎาคม 2538	เริ่มการแยกน้ำมันเครื่องบิน และการให้บริการที่สนามบินนานาชาติกรุงเทพ
วันที่ 8 สิงหาคม 2538	เริ่มการแยกประเภทน้ำมัน ที่คลังน้ำมันจังหวัดสระบุรี

วันที่ 15 พฤษภาคม 2539 สมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สตรีฯไปทำพิธีเปิดบริษัท  
Tapp Line อย่างเป็นทางการ

ปัจจุบันมีการส่งน้ำมันทางท่ออยู่แล้วสองสาย สายที่ 1 จากศรีราชามายังลำลูกกา สายที่ 2 จากคลังน้ำมันบางจากไปยังจังหวัดสระบุรี โดยมีคลังน้ำมันแยกที่จังหวัดอยุธยาเพื่อส่งน้ำมันไปยังภาคเหนือ ขณะเดียวกันรัฐบาลก็มีนโยบายที่จะดำเนินการย้ายการคลังน้ำมันทั้งหมดให้ไปอยู่ที่จังหวัดระยอง จึงได้เกิดโครงการอีกช่วงหนึ่งคือช่วงระหว่างจังหวัดระยองไปกับอำเภอศรีราชา

### สภาพปัญหาของการมีคลังน้ำมันตั้งอยู่ในชุมชน

ประชาชนที่อาศัยอยู่รอบ ๆ คลังน้ำมันใหญ่ในเขตเมืองกรุงเทพมหานคร ตั้งอยู่ใน 3 เขตนั้นต่างก็เกิดความหวาดกลัว แต่ไม่สามารถย้ายไปอยู่ที่อื่นได้ ทั้งนี้เพราะปัญหาทางเศรษฐกิจและปัญหาทางสังคมวัฒนธรรม

ส่วนทางเขตที่มีคลังน้ำมันตั้งอยู่ก็มีความประสงค์จะให้ย้ายคลังน้ำมันออกไปตามนโยบายของกรุงเทพมหานคร ที่จะผลักดันสู่การเป็นเมืองน่าอยู่ซึ่งจะนำพื้นที่ไปใช้ประโยชน์สมตามนโยบาย ที่ต้องการปรับปรุงภูมิทัศน์ในเขตเมืองและชุมชนริมแม่น้ำเจ้าพระยา สู่ความเป็นเมืองน่าอยู่ซึ่งก็จำเป็นที่จะต้องผลักดันคลังน้ำมันทั้งหมดในเขตเมืองหรือในกรุงเทพมหานครออกไป

### สภาพปัญหาของการมีคลังน้ำมันตั้งอยู่ในเขตชุมชนมี 4 ประการด้วยกันคือ

#### 1. ความเสี่ยงต่ออันตรายจากการระเบิด

บริเวณที่ตั้งคลังน้ำมันในเขตกรุงเทพมหานครนั้น ตั้งอยู่ในเขตชุมชนซึ่งมีประชาชนอาศัยอยู่อย่างหนาแน่น โดยเฉพาะในย่านคลองเตยซึ่งกลายเป็นชุมชนแออัดที่ประชาชนรुक้าเข้าไปก่อสร้างที่อยู่อาศัยใกล้ที่ตั้งของคลังน้ำมันเป็นอย่างมาก

บริเวณรอบ ๆ คลังน้ำมันมีจำนวนประชากรอาศัยอยู่อย่างหนาแน่นเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ซึ่งแน่นอนว่าการที่ประชาชนอยู่กันอย่างหนาแน่นนั้น จะมีปัญหาอื่น ๆ ตามมา เช่น ปัญหาการจราจร เพราะนอกจากประชากรจะมีรถยนต์ส่วนตัวใช้มากขึ้นแล้ว บรรดาคลังน้ำมันก็ต้องมีรถบรรทุกทุกแฉับเข้า ออกเพื่อรับน้ำมันจากคลังในกรุงเทพมหานครทั้ง 3 เขต ดังนั้น หากคลัง

น้ำมันทั้ง 3 แห่งย้ายออกไปอยู่นอกเขตกรุงเทพมหานครแล้วจะช่วยแก้ปัญหา โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เรื่องการจราจรให้เบาบางลงได้อย่างแน่นอน

## 2. เคยมีการระเบิดของคลังน้ำมันมาแล้วที่แหลมฉบัง

การระเบิดได้เกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2543 ครั้งนั้นได้สร้างความเสียหายโดยรวมต่อประเทศอย่างมาก ในครั้งนั้นได้เกิดเพลิงลุกไหม้ถึงน้ำมันทั้งสิ้น 4 ถัง ใช้เวลาในการควบคุมและดับเพลิงอยู่ถึง 3 วัน มีมูลค่าความเสียหายทางเศรษฐกิจประมาณ 1,000 ล้านบาท<sup>1</sup> วิธีการที่ใช้คือ ควบคุมไม่ให้เพลิงลุกลามต่อไป พร้อมทั้งรื้อให้เพลิงเผาผลาญน้ำมันที่มีอยู่ในถังให้หมดสิ้นไป การไหม้ของเพลิงถึง 4 ถัง เป็นการแสดงให้เห็นว่าการควบคุมเพลิงไม่มีประสิทธิภาพ หรือหากมีก็ไม่เพียงพอ เพลิงจึงลุกลามไปได้เรื่อย ๆ จากถังหนึ่งไปสู่อีกถังหนึ่ง เหตุการณ์อย่างนี้หากเกิดขึ้นในใจกลางกรุงเทพมหานครจะสร้างความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน

## 3. ความห่วงใยในเรื่องปัญหาการก่อวินาศกรรม และการก่อการร้าย

กระแสการก่อการร้ายเป็นกระแสที่เกิดขึ้นในระดับโลก และประเทศไทยก็ได้รับผลกระทบจากการก่อการร้ายข้ามชาติด้วยเช่นกัน อีกทั้งปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ก็ทวีความรุนแรงขึ้นเรื่อย ๆ มีการลอบวางระเบิดในที่ต่าง ๆ อันแสดงให้เห็นถึงความไม่ปลอดภัยที่จะเกิดขึ้นโดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรุงเทพมหานครซึ่งนอกจากจะเป็นเมืองหลวงแล้ว ยังเป็นศูนย์ราชการ ศูนย์การดำเนินธุรกิจที่สำคัญ ๆ และโดยเฉพาะชุมชนที่อาศัยอยู่อย่างหนาแน่นใกล้คลังน้ำมัน

แม้ว่าจะยังไม่มีเหตุการณ์ร้ายแรงเกิดขึ้นกับคลังน้ำมันในเขตกรุงเทพมหานคร แต่คลังน้ำมันก็จะเป็นจุดล่อแหลม หากมีมาตรการป้องกันไว้โดยการเร่งดำเนินการย้ายคลังน้ำมันออกไป ก็จะเป็นการป้องกันไว้ก่อนดีกว่ามีเหตุเกิดขึ้นมาแล้วค่อยแก้ไขทีหลัง

## 4. เกิดปัญหาการจราจรติดขัด

กรุงเทพมหานครซึ่งเป็นเมืองหลวงของประเทศไทย เป็นศูนย์กลางกิจกรรมของประเทศ ไม่ว่าจะเป็นศูนย์รวมหน่วยงานราชการ เป็นที่ตั้งของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ที่สั่งการไปยังการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ศูนย์กลางการศึกษา ศูนย์กลางการคมนาคมของประเทศที่เริ่มต้นจากกรุงเทพฯ ศูนย์กลางการอุตสาหกรรมในปริมณฑล ธุรกิจและพาณิชยกรรมต่าง ๆ

<sup>1</sup>เอกสารการประชุมสำหรับคณะอนุกรรมการติดตามและตรวจสอบสวนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในคณะกรรมการการปกครอง วุฒิสภา วันจันทร์ที่ 16 พฤษภาคม 2548

รวมทั้งศูนย์กลางการส่งออกสินค้าที่ทำเทียบเรือคลองเตย ประกอบกับเป็นชุมชนที่ใหญ่จนเรียกได้ว่าเป็นมหานคร เพราะมีประชากรกว่า 10 ล้านคน และยังมีประชากรแฝงอีกเป็นจำนวนมาก แต่พื้นที่ของกรุงเทพฯ ไม่มีการขยายตัวออกไป ส่วนที่ขยายตัวออกไปคือบริเวณปริมณฑล ซึ่งต่างก็เข้ามาทำธุรกรรมต่าง ๆ ในกรุงเทพฯ นับวันจะมากยิ่งขึ้น ในขณะที่ผิวการจราจรมีเท่าเดิม แม้จะมีการพัฒนาเพื่อขยายผิวการจราจร ก็เป็นการพัฒนาในแนวราบซึ่งมีพื้นที่จำกัด จึงได้เริ่มพัฒนาในแนวดิ่งเพื่อผิวการจราจร

การย้ายคลังน้ำมันออกจากกรุงเทพมหานครที่ตั้งอยู่บริเวณพระโขนง คลองเตย และยานนาวา จะช่วยลดจำนวนรถบรรทุกน้ำมันได้เป็นจำนวนมาก คลังน้ำมันที่ตั้งอยู่บริเวณพระโขนง คลองเตย และยานนาวา เป็นคลังน้ำมันกลางที่จะต้องส่งไปป้อนผู้บริโภครั่วทั่วประเทศ มีรถบรรทุกน้ำมันแล่นเข้ามาในกรุงเทพฯ เพื่อนำน้ำมันไปส่งให้ผู้บริโภคไม่ต่ำกว่าวันละ 2,000 คัน

วิธีการที่ควรทำเพื่อเป็นการแก้ไขปัญหการจราจรก็คือ ให้โรงกลั่นบางจากเป็นศูนย์กลางการจ่ายน้ำมันแก่ผู้ค้าน้ำมัน โดยให้บริษัทผู้ค้าน้ำมันต่าง ๆ ทำการ Swap น้ำมันกับบางจาก เพื่อส่งให้แก่สถานีบริการในกรุงเทพฯ ชั้นในเท่านั้น ส่วนบริเวณกรุงเทพฯ ชั้นกลางและชั้นนอก รวมทั้งปริมณฑลทั้งหลาย ให้ใช้คลังน้ำมันที่ลำลูกกา

หากมีการย้ายคลังน้ำมันออกจากเขตกรุงเทพมหานคร จะทำให้การจราจรในกรุงเทพมหานครเบาบางลงอย่างเห็นได้ชัดเจน เนื่องจากไม่มีรถบรรทุกที่จะต้องเข้ามารับน้ำมันและแล่นออกจากกรุงเทพมหานครไป ซึ่งทำให้สามารถแก้ไขปัญหการจราจรได้เป็นอย่างดี

### **ความจำเป็นในการย้ายคลังน้ำมันออกจากเขตกรุงเทพมหานคร**

การย้ายคลังน้ำมันออกจากกรุงเทพมหานคร มีเหตุผลสนับสนุนที่หนักแน่นจนทำให้คณะรัฐมนตรี ตลอดจนประชาชนเห็นชอบที่จะให้บริษัทน้ำมันย้ายคลังน้ำมันออกไปซึ่งก็เป็นเช่นเดียวกับความเห็นของคณะอนุกรรมการติดตามการป้องกัน และบรรเทาสาธารณภัยและการบริการในภาครัฐ ที่มีความเห็นว่า บริษัทผู้ค้าน้ำมันรายอื่น ๆ ที่ยังไม่ดำเนินการมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องทำการย้ายคลังน้ำมัน โดยเฉพาะคลังแก๊ส โดยให้ย้ายออกไปทันทีโดยไม่มีข้อแม้

ทั้งนี้เพื่อผลประโยชน์และความปลอดภัยของชาติ<sup>2</sup> ซึ่งการย้ายคลังน้ำมันออกจากกรุงเทพมหานครนั้นจะมีข้อดีทั้งหมด 5 ข้อด้วยกันคือ

### 1. การป้องกันปัญหาการก่อการร้าย

การพยายามแก้ไขปัญหาการจราจรที่นับวันจะเป็นปัญหามากขึ้น ทำให้ต้องมีการขยายถนนต่าง ๆ เพื่อสะดวกแก่การคมนาคม การแก้ปัญหาด้วยการขยายช่องทางการคมนาคม และการทำสะพานลอยฟ้าเพื่อให้สะดวกแก่การสัญจร ทำให้สามารถเข้าถึงคลังน้ำมันซึ่งตั้งอยู่บนพื้นราบ ได้ง่ายยิ่งขึ้น

ดังนั้นความเสี่ยงจากภัยก่อการร้ายก็มีมากขึ้นไปด้วย โดยเฉพาะถนนพระราม 3 และทางด่วนสุขุมวิท 62 เหนือคลังน้ำมัน เป็นเป้าหมายที่ง่ายสำหรับการโจมตีของขบวนการก่อการร้าย สามารถใช้อาวุธยิงเข้าไปสู่คลังน้ำมันได้โดยตรง ดังนั้น หากย้ายไปอยู่ที่อำเภอ ลำลูกกาซึ่งมีความพร้อมอยู่แล้ว และไม่มีการสัญจร จะเป็นการป้องกันปัญหาการก่อการร้าย คลังน้ำมันได้

### 2. การป้องกันปัญหาอันเกิดจากเพลิงไหม้คลังน้ำมัน

การย้ายคลังน้ำมันออกจากเขตกรุงเทพมหานคร จะช่วยป้องกันความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นจากเพลิงไหม้คลังน้ำมัน กรณีที่เกิดขึ้นที่แหลมฉบังเป็นตัวอย่งที่ดีให้ระมัดระวังปัญหาและความสูญเสียที่เกิดขึ้นเมื่อเกิดเหตุเพลิงไหม้

### 3. การแก้ไขปัญหาการจราจร

เนื่องจากมีรถบรรทุกน้ำมันจำนวนมากที่วิ่งเข้ามาในกรุงเทพมหานคร เพื่อขนถ่ายน้ำมันจำนวนมาก เพราะคลังน้ำมันที่ตั้งอยู่บริเวณพระโขนง คลองเตย และยานนาวา เป็นคลังน้ำมันกลางที่จะต้องส่งไปป้อนผู้บริโภคทั่วประเทศ

หากมีการย้ายคลังน้ำมันออกจากเขตกรุงเทพมหานคร จะทำให้การจราจรในกรุงเทพมหานคร เบาบางลงอย่างเห็นได้ชัดเจน เนื่องจากไม่มีรถบรรทุกที่จะต้องเข้ามารับน้ำมัน และแล่นออกจากกรุงเทพมหานครไป ซึ่งทำให้สามารถแก้ไขปัญหาการจราจรได้เป็นอย่างดี

<sup>2</sup>รายงานผลการพิจารณาเรื่องกรย้ายคลังน้ำมันของคณะอนุกรรมการติดตามการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยและการบริการประชาชนในภาครัฐ. สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2549.

#### 4. การทำให้ประชาชนได้บริโภคน้ำมันในราคาที่ถูกลง

จากการศึกษาที่คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ เสนอให้มีการวางท่อส่งน้ำมันจากสระบุรีไปยังภาคเหนือถึงพิษณุโลก หรือลำปาง และภาคตะวันออกเฉียงเหนือถึงขอนแก่นนั้น พบว่า ราคาน้ำมันที่ต้นทางและปลายทางจะเท่ากัน ดังนั้น ราคาน้ำมันที่ขอนแก่นจะเท่ากับสระบุรีหรือกรุงเทพฯ ซึ่งคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ ได้เสนอว่าควรปรับราคาค่าการตลาดลงและจะทำให้ราคาน้ำมันทั่วไปในรัศมี 400 กิโลเมตรจากกรุงเทพฯ ต่างกันระหว่าง 1-10 สตางค์ และให้เปลี่ยนอัตราค่าขนส่งจากเดิมที่ใช้กรุงเทพฯ เป็นต้นทาง มาเป็นอำเภอศรีราชาแทน นอกจากนี้การสร้างโรงกลั่นน้ำมันที่อำเภอชนอม จังหวัดนครศรีธรรมราช ซึ่งเป็นไปตามนโยบายการพัฒนาการปิโตรเลียมชายฝั่งทะเลภาคใต้ ซึ่งจะทำให้ราคาน้ำมันถูกลง และผลตอบแทนก็คุ้มค่าพอที่จะเป็นแรงจูงใจให้มีผู้มาลงทุน

#### 5. การลดมลภาวะในกรุงเทพฯ

ในปัจจุบันกรุงเทพฯ และปริมณฑลก็มีโรงงานตั้งอยู่รายล้อม ไม่ว่าจะเป็นในตัวกรุงเทพฯ เอง จังหวัดสมุทรปราการ สมุทรสาคร นนทบุรี ปทุมธานี และนครปฐม ซึ่งแต่ละแห่งก็ได้สร้างมลภาวะที่ส่งผลกระทบต่อกรุงเทพฯ โดยตรงอยู่แล้ว โดยรัฐมีการกำหนดมาตรการในการกำจัดของเสียที่แต่ละโรงงานปล่อยออกมา มีการจัดเขตอุตสาหกรรมต่าง ๆ เมื่อหันมาดูด้านพลังงาน โรงกลั่นน้ำมันบางจาก และคลังน้ำมัน คลังแก๊ส ที่ทุกแห่งล้วนแล้วแต่ทำให้เกิดการรั่วไหล ซึม และปนเปื้อนสารพิษต่าง ๆ ออกมาทางอากาศแล้วฟุ้งกระจายไปทั่ว สิ่งหนึ่งที่สากลยอมรับการปนเปื้อนที่เฝ้าระวังมากที่สุดคือการปนเปื้อนทางอากาศ เพราะสารปนเปื้อนทางน้ำนั้น ยังสามารถกำจัดได้โดยใช้บ่อบำบัดน้ำเสีย และใช้สารเคมีประกอบ แต่คลังน้ำมันและโรงกลั่นน้ำมัน ปล่อยสารพิษออกมาทั้งทางน้ำที่เกิดการรั่วไหลขณะถ่ายน้ำมันจากเรือ และยังปล่อยมลภาวะเป็นพิษทางอากาศขณะที่ปล่อยให้น้ำมันระเหยในขณะแรงอัดมาก การปล่อยไอเบนซินขณะขนถ่ายน้ำมันลงรถบรรทุก ดังนั้นการดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรี โดยให้คลังน้ำมันทั้งหมดย้ายออกจากกรุงเทพฯ ไปจะเป็นการช่วยให้มลภาวะของกรุงเทพฯ โดยรวมดีขึ้นเป็นอย่างมาก

## การดำเนินการของภาครัฐ

เมื่อทราบถึงสภาพปัญหาของการที่มีคลังน้ำมันตั้งอยู่ในเขตกรุงเทพมหานครแล้ว หน่วยงานในภาครัฐที่เกี่ยวข้องก็ได้มีการดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น โดยรัฐบาลได้ ทำการศึกษาวิเคราะห์ถึงความเป็นไปได้<sup>3</sup> และขั้นตอนต่าง ๆ ในการดำเนินการย้ายคลังน้ำมัน ออกไปโดยจะใช้การขนส่งทางท่อแทนการขนส่งทางรถยนต์ ที่ต้องวิ่งเข้าออกกรุงเทพมหานคร และได้มอบหมายให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องไปดำเนินการ

### หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ในกระบวนการย้ายคลังน้ำมันนั้นเกี่ยวข้องกับทั้งทางตรงและทางอ้อม กับหลายหน่วยงานด้วยกัน ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานที่อนุญาตให้มีการตั้งคลังน้ำมันในตอนแรก หน่วยงานที่ดูแลเกี่ยวกับความปลอดภัย หน่วยงานที่กำกับดูแลเรื่องมลพิษ ซึ่งหน่วยงานต่าง ๆ เหล่านี้จำเป็นต้องทำงานประสานกัน อาทิเช่น คือกรมโยธาธิการและผังเมือง ซึ่งจะดูแลในด้านการจัดพื้นที่และความปลอดภัยคือการขออนุญาตก่อสร้างอาคารคลังน้ำมัน กรมโรงงานอุตสาหกรรม ซึ่งจะดูแลเฉพาะถึงน้ำมันที่ตั้งอยู่ในโรงงานอุตสาหกรรมเท่านั้น แต่หากเกินกว่า 500,000 ลิตร ไม่ว่าจะตั้งอยู่ที่ใดก็ต้องอยู่ภายใต้การดูแลของกรมธุรกิจพลังงาน

ส่วนการป้องกันเหตุนั้นจะมี คณะกรรมการป้องกันอุบัติภัยแห่งชาติ เป็นหน่วยงานหลัก กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงมหาดไทยทำหน้าที่เป็นเลขานุการ และสั่งให้ หน่วยงานในระดับท้องถิ่น ซึ่งมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้อำนวยการศูนย์ประจำจังหวัด ใน กรุงเทพมหานครจะมีสำนักป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย โดยมีผู้อำนวยการเขตเป็นผู้ว่าราชการศูนย์ในระดับเขต ที่ดินของคลังน้ำมันในกรุงเทพมหานครบางส่วนก็เป็นของบริษัทเอง บางส่วนก็เช่าจากกรมธนารักษ์ หรือการรถไฟแห่งประเทศไทย มากบ้างน้อยบ้าง ในส่วนการป้องกันและระงับเหตุเพลิงไหม้ นั้น ในกรุงเทพมหานครสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และสถานีตำรวจในพื้นที่ซึ่งคลังน้ำมันตั้งอยู่เป็นหน่วยสนับสนุน โดยทั้งเขตและสถานีตำรวจก็มีแผนรองรับการป้องกันและระงับอัคคีภัย

<sup>3</sup> บันทึกการประชุมคณะอนุกรรมการกลั่นกรองมติของวุฒิสภา ครั้งที่ 34 วันพุธที่ 8 มีนาคม 2549 ณ. ห้องประชุมคณะกรรมาธิการ หมายเลข 104 ชั้น 1 อาคารรัฐสภา 2

หน่วยงานที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการก่อสร้างหรือ ย้ายคลังน้ำมันและควบคุมดูแลในการกลั่นพร้อมกับการเก็บรักษาดูแลความปลอดภัยคลังน้ำมันทั้งทางตรงและทางอ้อมมีทั้งสิ้น 10 หน่วยงานด้วยกันคือ

### 1. กรมธุรกิจพลังงาน

กรมธุรกิจพลังงานก่อตั้งขึ้นมาเมื่อปี พ.ศ.2545 มีหน้าที่กำกับดูแลด้านความปลอดภัย และสิ่งแวดล้อมของคลังน้ำมันทั่วประเทศที่มีปริมาณตั้งแต่ 500,000 ลิตรขึ้นไป ทั้งเพื่อการจำหน่าย และที่ใช้ในโรงงานอุตสาหกรรมต่าง ๆ ในส่วนสถานที่ตั้งนั้นต้องเป็นไปตามกฎหมายผังเมือง ส่วนภายในบริเวณต้องมีความปลอดภัยอย่างไรหรือสิ่งแวดล้อมอย่างไรนั้น อยู่ภายใต้ พ.ร.บ.ควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2542

หลังจากคณะรัฐมนตรีมีมติให้ย้ายคลังน้ำมันออกไป กรมธุรกิจพลังงาน ได้ดำเนินการตามลำดับคือ ขอความร่วมมือ ใช้กฎหมายอื่นบังคับ หากไม่สามารถบังคับได้ก็ต้องตรากฎหมายขึ้นเพื่อดำเนินการ จากการขอความร่วมมือบริษัททั้งหลายก็ได้ลดปริมาณการเก็บสำรองน้ำมันเชื้อเพลิงเอาไว้เฉพาะที่จะต้องใช้ใน กรุงเทพมหานคร ชั้นในเท่านั้น

ปัจจุบันเอสโซ่ได้ย้ายคลังออกไปแล้ว ส่วนเชลล์และคาลเท็กซัสดังอยู่บนที่ดินของบริษัทฯ เอง ส่วน ปตท.และบางจาก อยู่ในเขตพระโขนง ซึ่งเป็นพื้นที่ห่างไกลชุมชน กรมฯ ได้ขอให้ทุกบริษัทฯ มีการซ้อมแผนระงับเหตุ ส่วนการซ้อมแผนครบวงจรนั้นไม่อยู่ในอำนาจของกรม ส่วนคลังน้ำมันที่ลำลูกกา จังหวัดปทุมธานี เริ่มมีผู้ปลูกบ้านเรือนใกล้เคียงกับคลังน้ำมันเพิ่มมากขึ้น และทางกรมธุรกิจพลังงานจึงได้แจ้งไปยังกรมโยธาธิการและผังเมืองเพื่อประกาศให้บริเวณดังกล่าวห้ามสร้างที่พัก แต่กรมโยธาธิการยังไม่ได้ดำเนินการ เนื่องจากอยู่ในขั้นตอนการดำเนินการเรื่องผังเมือง

### 2. กรมโยธาธิการและผังเมือง

หลังจากก่อตั้งกรมธุรกิจพลังงานใน พ.ศ.2545 ได้โอนงานกองแก๊สและน้ำมันเชื้อเพลิงกรมโยธาธิการ (ชื่อเดิม) ไป ทำให้กรมโยธาธิการและผังเมือง (ชื่อใหม่) ไม่มีหน้าที่เกี่ยวกับเรื่องน้ำมันเชื้อเพลิงและแก๊สอีกต่อไป ภารกิจทุกอย่างได้โอนไปด้วย และกฎหมายได้กำหนดหน้าที่การควบคุมการเก็บน้ำมันเชื้อเพลิงให้เป็นของกรมธุรกิจพลังงาน กรมโยธาธิการและผังเมือง จะเกี่ยวข้องเฉพาะการขออนุญาตก่อสร้างอาคาร ส่วนผู้ปฏิบัติคือหน่วยงานส่วนท้องถิ่น ซึ่งต้องขออนุญาตในเรื่องก่อสร้างอาคารก่อน เมื่อได้รับอนุญาตแล้วจึงไปขอประกอบกิจกรรมสถานที่เก็บน้ำมันเชื้อเพลิงหรือบรรจุแก๊ส

ในช่วงที่มีการวางผังเมือง กรมโยธาธิการ จะเข้าไปดูเรื่องความปลอดภัย ภายในคลังน้ำมันที่สร้างมาก่อน กรมโยธาฯ ไม่สามารถไปบังคับหรือมีกฎหมายบังคับให้ย้ายได้เพราะมีค่าใช้จ่ายสูง ผังเมืองใหม่จะไม่อนุญาตให้สร้างคลังน้ำมันทั้งในเขตชุมชน เขตพาณิชย์กรรม และเขตชนบท จะสามารถทำได้โดยรัศมีต้องห่างจากชุมชน 3 กม.ขึ้นไป แต่การย้ายคลังน้ำมันซึ่งมีค่าใช้จ่ายสูงนั้น ในการดำเนินการนั้นรัฐไม่สามารถดำเนินการได้เอง จะต้องมีหน่วยงานกลางซึ่งเป็นตัวแทนของรัฐดำเนินการ

มติคณะรัฐมนตรีที่ให้ย้ายคลังน้ำมันนั้น ทางกรมโยธาธิการและผังเมืองได้พิจารณาหาข้อมูลที่อยู่ใกล้ชุมชน และนำข้อมูลไปประกอบแผนปฏิบัติการเพื่อจะหาพื้นที่ปลอดภัย โดยกำหนดให้เป็นเขตอุตสาหกรรม การย้ายคลังน้ำมันออกจาก กรุงเทพมหานคร ไปอยู่ที่ใด ต้องมีการจัดทำผังภาคและผังเมืองรวมทุกจังหวัดเสียก่อน เมื่อได้กรอบแล้วจึงนำมาพิจารณาว่าพื้นที่นั้น ๆ ต้องใช้ พ.ร.บ.เวนคืนหรือไม่ หากจะเวนคืนรัฐอาจต้องชดเชยค่าขนย้ายและค่ารั่วถอน และรัฐอาจต้องหากิจกรรมไปลงในพื้นที่ที่ย้ายไปเพื่อชดเชยเงินที่เสียไป

ในเขตผังเมืองรวมนั้น ห้ามตั้งคลังน้ำมันโดยเด็ดขาด นอกเขตผังเมืองรวมไม่มีกฎหมายห้ามไว้ ทางกรมโยธาฯ ได้เร่งรัดการวางผังเมืองจังหวัดอยู่ ซึ่งจะบอกได้ว่าในจังหวัดต่าง ๆ จะตั้งคลังน้ำมันที่ใดได้บ้าง กรณีมีการก่อสร้างคลังน้ำมันแล้วแต่ยังไม่มีการวางผังเมืองรวม กรมโยธาฯ จะมีมาตรการต่าง ๆ เพื่อเฝ้าระวังมิให้ชุมชนขออนุญาตก่อสร้างใกล้บริเวณดังกล่าว

หลักการของผังเมือง นอกจากจะควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินแล้วต้องคำนึงถึงความปลอดภัย จากเหตุการณ์คลังสรรพาวุธระเบิด กรมโยธาฯ ดำเนินการสำรวจก็ยังไม่ได้ตัวเลขระยะปลอดภัยที่แน่นอน ผังเมืองอยู่ที่ระยะ 30 เมตร ปัญหาของผังเมืองคือการบังคับใช้ จึงต้องยกร่าง พ.ร.บ.ใหม่ กรมโยธาธิการและผังเมืองพิจารณาว่าการย้ายคลังน้ำมัน ควรจะมีแผนแม่บทรองรับ

### 3. กรมโรงงานอุตสาหกรรม

กรมโรงงานฯ มีหน้าที่ดูแลเกี่ยวกับโรงงานอุตสาหกรรมและวัตถุอันตราย แต่น้ำมันไม่ได้ถูกประกาศเป็นวัตถุอันตราย กรมฯ จึงดูแลเฉพาะถึงน้ำมันที่อยู่ในโรงงานอุตสาหกรรมเท่านั้น ส่วนคลังน้ำมันที่มีปริมาตรบรรจุตั้งแต่ 500,000 ลิตรขึ้นไป อยู่ในภายใต้ความดูแลของกรมธุรกิจพลังงาน

จากกรณีเหตุการณ์ที่โรงกลั่นน้ำมันไทยออยล์ น้ำมันเบนซินถูกเผาไป 25.5 ล้านลิตร ราคาประมาณ 150 ล้านบาท ถังน้ำมันถูกเผาไป 4 ใบ ราคาประมาณ 150 ล้านบาท โรงซ่อมบำรุง รถดับเพลิง 6 คัน สถานีดับเพลิง และอาคารสำนักงาน ราคาประมาณ 500 ล้านบาท รวมค่าเสียหายทั้งสิ้นประมาณ 1,000 ล้านบาท และใช้เวลาระงับเหตุนาน 48 ชั่วโมง นั้น กรมโรงงานอุตสาหกรรม ได้จัดตั้งศูนย์ข้อมูลอุปกรณ์ระงับอุบัติเหตุร้ายแรงจากโรงงานอุตสาหกรรม

#### 4. คณะกรรมการป้องกันอุบัติภัยแห่งชาติ

การป้องกันภัยอันเกิดจากคลังน้ำมันนั้น มีแผนแม่บทความปลอดภัยแห่งชาติ ฉบับที่ 2 ปี พ.ศ. 2544 ถึง พ.ศ. 2549 ซึ่งจะครอบคลุมถึงภัยที่เกิดจากน้ำมันเชื้อเพลิง นอกจากนี้ แผนแม่บทแล้วในแต่ละพื้นที่ยังกำหนดให้จัดทำแผนปฏิบัติการฉุกเฉินจากสารเคมีในระดับจังหวัด ในส่วนคลังน้ำมันจะมีกฎหมายเฉพาะ คือ พระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2542 ซึ่งมีรายละเอียดในการปฏิบัติทั้งในเรื่องการอนุญาต การก่อสร้างคลังน้ำมันรวมถึงการควบคุม ตรวจตรา

ในส่วนของแผนจังหวัดนั้น มีแผนแม่บทเป็นกรอบ ให้จังหวัดที่มีสารเคมีอยู่จัดทำ แผนปฏิบัติการฉุกเฉินจากสารเคมีระดับจังหวัด ซึ่งมีกรมควบคุมมลพิษเป็นผู้จัดทำคู่มือและจัดทำ การฝึกอบรมในรายละเอียดการปฏิบัติ ผู้บัญชาการ ณ จุดเกิดเหตุ คือ ผู้ว่าราชการจังหวัด

ในการสั่งการนั้น กรมควบคุมมลพิษ ไม่สามารถสั่งการหน่วยงานใดได้ เพราะมี หน้าที่เป็นเลขานุการเท่านั้น ในส่วนการสั่งการนั้น จะมีเป็น 2 ระดับคือ ในระดับชาติจะมี คณะกรรมการป้องกันอุบัติภัยแห่งชาติ และคณะกรรมการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนแห่ง ราชอาณาจักร แต่ภัยที่เกิดในจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะผู้อำนวยการป้องกันภัยฝ่าย พลเรือนจังหวัดเป็นผู้สั่งการ ซึ่งหากจังหวัดไม่สามารถจัดการภัยได้ตามลำพัง ระดับชาติจะบูรณา การหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเข้าไปดำเนินการ

#### 5. การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

คลังน้ำมันเชื้อเพลิงอยู่ในความดูแลของกรมธุรกิจพลังงาน และภาระหน้าที่ของ กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจะรับผิดชอบในด้านการป้องกันภัยมิให้เกิดขึ้น กรมป้องกัน และบรรเทาสาธารณภัย ได้ดำเนินการจัดทำแผนป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนแห่งชาติ พ.ศ.2548 และแจกจ่ายให้กับจังหวัดที่อยู่ในข่ายที่จะต้องจัดทำแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยด้าน ภัยเคมี ภัยเชื้อเพลิง ในส่วนมติคณะรัฐมนตรีให้ย้ายคลังน้ำมันออกจากกรุงเทพมหานครนั้น ทางกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เห็นด้วย

## 6. สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากร และสิ่งแวดล้อมแห่งชาติไม่มีภารกิจเกี่ยวข้องกับคลังน้ำมันโดยตรง ส่วนที่สำนักงานฯ เกี่ยวข้องคือ การจัดทำรายงานการวิเคราะห์สิ่งแวดล้อมสำหรับโครงการขนาดใหญ่ ซึ่งในส่วนคลังน้ำมันไม่อยู่ในหลักเกณฑ์ต้องจัดทำรายงาน แต่ในส่วนโรงกลั่นน้ำมันซึ่งมีคลังน้ำมันอยู่ด้วย หากเป็นส่วนที่เกิดใหม่จะต้องจัดทำรายงานการคาดการณ์ผลกระทบที่จะเกิดขึ้นจากการดำเนินการกับสิ่งแวดล้อมอย่างครบวงจร พร้อมทั้งมาตรการในการป้องกันแก้ไขและมาตรการติดตามตรวจสอบและประเมินผล

สำนักงานฯ ได้มีการประเมินผลซึ่งเกิดจากคลังน้ำมัน หรือท่อน้ำมันอาจมีการรั่วจะกระทบต่อดิน หรือคุณภาพน้ำ รวมทั้งการระเหยของน้ำ จะมีผลกระทบต่อคุณภาพของอากาศ ส่วนสภาพคุณภาพอากาศอยู่ในการควบคุมของกรมควบคุมมลพิษ

มติคณะรัฐมนตรีให้ย้ายคลังน้ำมัน ทำให้คลังน้ำมันบริเวณคลองเตยซึ่งมี บริษัท เซลล์ เอสซี และคาลเท็กซ์ ปัจจุบันได้มีความพยายามที่จะยุบคลังน้ำมัน ลดกิจกรรมในบริเวณดังกล่าวบางอย่างลงและมาใช้ร่วมกันในเรื่องการขนส่งน้ำมันทางท่อไปสู่คลังน้ำมันที่อยู่นอกเมืองซึ่งอยู่ในระหว่างการพิจารณาความเป็นไปได้

## 7. กรมควบคุมมลพิษ

คลังน้ำมันอยู่ภายใต้การดูแลของกรมธุรกิจพลังงาน ภายใต้ พ.ร.บ.ควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2542 ซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์ในการตั้งคลังน้ำมัน ซึ่งหลักเกณฑ์และมาตรฐานตาม พ.ร.บ.นี้ยังไม่มีออกใช้บังคับ จึงใช้มาตรฐานตาม พ.ร.บ.ว่าด้วยการเก็บรักษาน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2475 กรมควบคุมมลพิษกำหนดมาตรฐานการควบคุมและการปล่อยทิ้งไอน้ำมันเบนซินจากคลังน้ำมันเชื้อเพลิง และตามประกาศกระทรวงฉบับวันที่ 3 กรกฎาคม 2547 กำหนดให้คลังน้ำมันที่จะขออนุญาตก่อสร้างใหม่หลังวันที่ 3 กรกฎาคม 2547 ถูกควบคุมค่าไอน้ำมันเบนซินที่จะระเหยออกมาทันที หากทำไม่ได้จะต้องติดตั้งเครื่อง Benzene Recovery Unit

## 8. กรมธนารักษ์

กรมธนารักษ์ให้บริษัทน้ำมันต่าง ๆ เช่าที่ดินดังต่อไปนี้

1. บริษัทบางจากปิโตรเลียม จำกัด (มหาชน) เช่าที่ดินราชพัสดุ เนื้อที่ 437-2-34 ไร่ แขวงบางจาก เขตพระโขนง เพื่อประกอบธุรกิจปิโตรเลียม และธุรกิจเกี่ยวกับปิโตรเลียม มีกำหนด 30 ปี ตั้งแต่ 1 เมษายน 2546 ถึง 31 มีนาคม 2576
2. บริษัทบริการเชื้อเพลิงการบินกรุงเทพ จำกัด (มหาชน) เช่าอาคารราชพัสดุ จำนวน 18 รายการ และที่ดินนอกตัวอาคาร แขวงสีกัน เขตดอนเมือง เนื้อที่ 38-2-50 ไร่ เพื่อ

ประกอบกิจการเชื้อเพลิงการบิน มีกำหนด 3 ปี นับแต่วันที่ 1 มกราคม 2546 ถึง 31 ธันวาคม 2548

3. บริษัทน้ำมันคาลเท็กซ์ (ไทย) จำกัด เข้าที่ดินราชพัสดุ แขวงช่องนนทรี เขตยานนาวา เนื้อที่ 8-0-82 ไร่ เพื่อประกอบกิจการน้ำมัน มีกำหนด 3 ปี ตั้งแต่ 1 มกราคม 2548 ถึง 31 ธันวาคม 2550

4. บริษัทเชลล์แห่งประเทศไทย จำกัด เข้าที่ดินราชพัสดุ แขวงช่องนนทรี เขตยานนาวา เนื้อที่ 4-0-1 ไร่ เพื่อประกอบกิจการน้ำมัน มีกำหนด 3 ปี ตั้งแต่ 1 มกราคม 2548 ถึง 31 ธันวาคม 2550

ในส่วนของบริษัทเชื้อเพลิงกรุงเทพ จำกัด บริษัทน้ำมันคาลเท็กซ์ (ไทย) จำกัด และบริษัทเชลล์แห่งประเทศไทย จำกัด ได้เข้ามาเป็นเวลา 20-30 ปี โดยสัญญาเช่าจะระบุว่า หากทางราชการยังไม่ต้องการใช้ที่ดินหรือมิได้ปฏิบัติผิดสัญญา ในทางปฏิบัติจะต่อสัญญาเช่าให้ จึงมิได้คำนึงถึงมติคณะรัฐมนตรีส่วนบริษัทบางจากที่ต่อสัญญาเช่าให้ เนื่องจากเป็นมติคณะรัฐมนตรีให้พิจารณาในเรื่องการปรับโครงสร้างของบริษัทบางจาก

#### 9. สำนักงานตำรวจแห่งชาติ

ในพื้นที่ของสถานีตำรวจท่าเรือ มีชุมชนอยู่ติดกับคลังน้ำมัน คือชุมชนวัดคลองเตยใน ระบบการป้องกันภัยของคลังน้ำมันอาจมีสูง แต่ที่น่ากังวลก็คือเหตุที่เกิดภายนอกแล้วลามเข้าไปในคลังน้ำมัน ในส่วนของชุมชน สถานีตำรวจได้มีมาตรการในเบื้องต้นโดยจัดให้ชุมชนจัดเจ้าหน้าที่ดูแลทั้งกลางวันและกลางคืน สถานีตำรวจท่าเรือช่วยเหลือดูแลในเรื่องการจราจร จึงสามารถป้องกันได้เกือบร้อยเปอร์เซ็นต์ แต่หากเกิดเหตุที่มีความรุนแรงสูงก็เป็นอีกเรื่องหนึ่ง สถานีตำรวจท่าเรือมีพื้นที่รับผิดชอบอยู่ระหว่างสถานีตำรวจนครบาลพระโขนง และสถานีตำรวจนครบาลทุ่งมหาเมฆ มีส่วนรับผิดชอบคือ สถานีบรรจุแก๊สของบริษัทเวิร์ลด์แก๊ส ในพื้นที่ของบริษัทเชลล์ ซึ่งมีขนาดบรรจุประมาณ 4,890,000 ลิตร บริเวณติดกับชุมชนวัดคลองเตยใน หากเกิดเหตุระเบิดจากแก๊ส คงเกิดความเสียหายมาก และเกินความสามารถของสถานีตำรวจที่จะประเมิน

คลังน้ำมันในเขตพื้นที่สถานีตำรวจนครบาลราชบุรีบูรณะเป็นคลังของบริษัท ชัสโก้ หรือสยามสหบริการ ซึ่งมีถังทั้งหมด 6 ถัง สามารถบรรจุได้ 14 ล้านลิตร เป็นน้ำมันโซล่า 10 ล้านลิตร น้ำมันเบนซิน 5 จำนวน 2.5 ล้านลิตร น้ำมันเบนซิน 91 จำนวน 1 ล้านลิตร ในพื้นที่ 8 ไร่ บรรจุน้ำมันไม่เต็ม ด้านหน้าคลังเป็นถนนราชบุรีบูรณะ ด้านหลังเป็นแม่น้ำเจ้าพระยา ทั้งสองฝั่ง

เป็นโกดังเก็บข้าวสาร พื้นที่ประชากรอาศัยอยู่น้อย การป้องกันและแผนเผชิญเหตุต่าง ๆ คลังน้ำมันมีรองรับอยู่แล้ว

สำนักงานตำรวจแห่งชาติ และกองบัญชาการตำรวจนครบาลมีแผนป้องกันภัย ฝายพลเรือน ภัยที่เกิดจากคลังน้ำมันมีแผนระดับสำนักงานฯ รองรับอยู่แล้ว ส่วนของตำรวจ นครบาลก็มีแผนรองรับเช่นกัน ในแผนจะมีขั้นตอนชัดเจน มีการรองรับสถานการณ์ในเรื่องการ รักษาความปลอดภัยและอำนวยความสะดวกเรื่องการจราจร ส่วนคลังน้ำมันจะอยู่ในความ รับผิดชอบของกองบังคับการ 2, 5 และ 8 รวม 14 คลังน้ำมัน 1 โรงกลั่น แล้วยังมีกองบังคับการ สายตรวจ กองบังคับการจราจร ส่วนหน่วยร่วมปฏิบัติคือ กรุงเทพมหานครและกองกำลังทหาร

#### 10. กรุงเทพมหานคร

ภัยจากคลังน้ำมันนั้น ทางกรุงเทพมหานครไม่มีแผนเพื่อรองรับโดยเฉพาะ แต่ได้มีการจัดตั้งศูนย์ป้องกันอุบัติภัย ซึ่งครอบคลุมภัยทุกประเภท คลังน้ำมันนั้น กรุงเทพมหานครไม่มี กฎหมายให้อำนาจเข้าไปดูแล การดูแลเป็นเรื่องของหน่วยงานอื่น เช่น กรมโยธาธิการและผังเมือง ตาม พ.ร.บ.น้ำมันเชื้อเพลิง กรมควบคุมมลพิษเรื่องสารเคมี รวมถึงกรมโรงงานอุตสาหกรรม กรุงเทพมหานครทำหน้าที่ประสานให้ทุกหน่วยงานมาร่วมกันทำงาน

สำนักโยธาธิการกรุงเทพมหานครมีหน้าที่อนุญาตในการก่อสร้างอาคาร ในส่วน ของคลังน้ำมันจะอนุญาตให้ผู้ขอที่ได้รับอนุญาตก่อสร้างจากกรมธุรกิจพลังงานแล้ว เรื่องแผนเผชิญเหตุ มีกฎหมายเกี่ยวข้อง 3 ฉบับ คือ

1. พ.ร.บ.ป้องกันภัยฝายพลเรือน พ.ศ.2522
2. พ.ร.บ.ป้องกันและระงับอัคคีภัย พ.ศ.2522
3. พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528

หน่วยงานที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ล้วนแล้วแต่ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องเป็นหน่วยงานหลักใน การย้ายคลังน้ำมันออกจากกรุงเทพมหานครโดยตรง เพียงแต่เป็นหน่วยงานที่กำกับดูแล ส่งเสริม เท่านั้น จึงเป็นที่มาของบริษัทน้ำมันที่จะไม่ปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี

## มติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับการย้ายคลังน้ำมัน

เมื่อวันที่ 5 มิถุนายน พ.ศ. 2533 คณะรัฐมนตรีในสมัยของ พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นนายกรัฐมนตรีได้มีมติครั้งแรก<sup>4</sup> ในเรื่องของการผลักดันการย้ายคลังน้ำมันออกจากกรุงเทพมหานครโดยการให้การขนส่งทางท่อแทนการขนส่งทางรถยนต์ ถัดมาในยุคของ บรรหาร ศิลปะอาชา ปี พ.ศ. 2537 คณะรัฐมนตรีได้มีมติอีกครั้งหนึ่งยืนยันในเรื่องเดิม จนกระทั่งถึงสมัยของ พ.ต.ท. ดร. ทักษิณ ชินวัตร ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีในรัฐบาลชุดนี้ ก็มีมติเช่นเดียวกันว่าให้ดำเนินการย้ายคลังน้ำมันออกจากเขตเมือง อย่างไรก็ตาม หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีอย่างล่าช้ากระทั่งเพิกเฉย มีเพียงคลังน้ำมันของบริษัทเอสโซ่ บริษัทเดียวเท่านั้นที่ปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี

## ที่มาของมติคณะรัฐมนตรี<sup>5</sup>

เป็นระยะเวลาสิบกว่าปีที่ผ่านมาแล้ว ที่รัฐบาลชุดต่าง ๆ ได้เล็งเห็นร่วมกันถึงความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการย้ายคลังน้ำมันออกจากกรุงเทพมหานคร โดยได้มีความพยายามที่จะดำเนินการผลักดันอย่างเป็นขั้นตอนเพื่อจัดการปัญหาการย้ายคลังน้ำมันมาโดยตลอด จึงเกิดมติคณะรัฐมนตรีขึ้นด้วยกัน 3 ครั้ง ที่มาของมติคณะรัฐมนตรีมีดังนี้

### มติคณะรัฐมนตรีครั้งที่ 1

-มติคณะรัฐมนตรีเมื่อ 5 มิถุนายน 2533

มติคณะรัฐมนตรี ปีพ.ศ. 2533 เป็นการอนุมัติหลักการในเรื่องข้อเสนอการปรับปรุงระบบการขนส่งน้ำมันในประเทศไทยและระบบท่อส่งผลิตภัณฑ์

<sup>4</sup> บันทึกการประชุมคณะอนุกรรมการติดตามกลั่นกรองมติของวุฒิสภา ครั้งที่ 13, วันจันทร์ ที่ 21 มีนาคม 2548 ณ.ห้องประชุมคณะกรรมการ หมายเลข 113 ชั้น 1 อาคารรัฐสภา2

<sup>5</sup> มติคณะรัฐมนตรีทั้ง 3 ครั้งนี้. อ้างจาก บันทึกการประชุมคณะอนุกรรมการติดตามกลั่นกรองมติของวุฒิสภา ครั้งที่ 34, วันพุธ ที่ 8 มีนาคม 2549 ณ.ห้องประชุมคณะกรรมการ. หมายเลข 105 ชั้น 1 อาคารรัฐสภา2

คณะรัฐมนตรีในสมัยของ พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นนายกรัฐมนตรี ได้สังเกตเห็นถึง ปัญหาและความเสี่ยงอันเกิดจากที่คลังน้ำมันตั้งอยู่ในเขตเมืองซึ่งมีประชาชนอาศัยอยู่โดยรอบ ดังนั้นหลังจากทำการศึกษาแล้ว จึงได้มีมติคณะรัฐมนตรีออกมาครั้งแรกให้ดำเนินการย้ายคลังน้ำมันออกจากเขตกรุงเทพมหานครโดยมีขั้นตอนและการเตรียมการต่าง ๆ ดังนี้คือ

1. ให้มีการลงทุนสร้างท่อส่งน้ำมันจากอำเภอศรีราชา จังหวัดชลบุรี ไปยังคลังปลายทางที่อำเภอลำลูกกา จังหวัดปทุมธานี และจังหวัดสระบุรี ทั้งนี้ให้จัดตั้งเป็นบริษัทโดยให้การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยถือหุ้นไม่น้อยกว่าร้อยละ 25 ให้จัดตั้งคณะกรรมการดำเนินการโดยมีการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยเป็นแกนกลาง และมีตัวแทนจากบริษัทผู้ค้าน้ำมันทั้งหมด

2. ให้ลดบทบาทของคลังในกรุงเทพฯ ลงเป็นศูนย์กลางการขนส่งน้ำมันสำหรับผู้ใช้ในเขตกรุงเทพฯ เพียงอย่างเดียว ซึ่งต้องเปลี่ยนบทบาทโดยให้โรงกลั่นน้ำมันบางจากเป็นศูนย์กลางการจำหน่ายน้ำมันให้แก่ผู้ค้าน้ำมันตามมาตรา 6 ทุกสายที่ต้องการจะรับน้ำมันจากโรงกลั่นบางจาก เพื่อจำหน่ายให้ผู้ใช้ในเขตกรุงเทพฯ

3. ผู้ค้าน้ำมันและการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยควรพิจารณาก่อสร้างคลังน้ำมันในภาคตะวันตก เช่นที่จังหวัดสมุทรสงคราม เพื่อรับน้ำมันโดยตรงจากศรีราชา เพื่อลดปริมาณน้ำมันที่ผ่านกรุงเทพฯ

4. ปรับปรุงการคิดค่าขนส่งของรัฐเสียใหม่ โดยให้ศรีราชาเป็นจุดเริ่มต้นของการขนส่ง

ผลการดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีในครั้งนี้ได้เกิดบริษัทการขนส่งน้ำมันทางท่อ หรือ TAPPLINE ขึ้น และมีการจัดที่ดินซึ่งเป็นกรรมสิทธิ์ของการรถไฟแห่งประเทศไทย เพื่อรองรับคลังน้ำมันแห่งใหม่ที่อำเภอลำลูกกา จังหวัดปทุมธานี โดยเริ่มก่อสร้างเมื่อ พ.ศ. 2535 เสร็จสิ้นเมื่อ พ.ศ. 2537 และบริษัทผู้ค้าน้ำมันเอสโซ่ เป็นผู้ใช้บริการหลักเพียงรายเดียวที่ได้ย้ายคลังน้ำมันไปอยู่ที่บริเวณดังกล่าว โดยรัฐไม่ต้องใช้เงินสนับสนุนในการย้ายคลังน้ำมันแต่อย่างใด

## มติคณะรัฐมนตรีครั้งที่ 2

มติคณะรัฐมนตรี 31 ตุลาคม 2538

มติคณะรัฐมนตรี ปีพ.ศ.2538 มีที่มาจากการปรึกษาหารือกันระหว่าง บริษัทผู้ประกอบการขนส่งน้ำมันทางท่อหลังจากดำเนินการมาได้ระยะหนึ่งคือกลางปี 2537 ถึงปี 2538 แล้ว ผลประกอบการออกมาดีดลไม่เป็นไปตามเป้า จึงได้ร่วมกับสำนักนโยบายและแผนพลังงาน เพื่อช่วยสนับสนุนกิจการขนส่งน้ำมันทางท่อ เช่น การจำกัดเวลาการวิ่งของรถที่จะเข้ามายังเขต

กรุงเทพมหานครชั้นใน และเรื่องการให้การรถไฟช่วยสนับสนุนเรื่องค่าเช่าที่ดินเพื่อการวางท่อ รวมถึงการดำเนินการใด ๆ ที่จะทำให้กลุ่มผู้ให้กู้สามารถพิจารณาให้กู้ในอัตราดอกเบี้ยที่ถูกลงได้อันเป็นการช่วยเหลือของภาครัฐในระยะกลาง หลังจากดำเนินการไปได้ประมาณ 1 ปีเศษ

มติคณะรัฐมนตรีในปีพ.ศ. 2538 เป็นการพิจารณาว่าการดำเนินการย้ายคลังน้ำมันออกจากกรุงเทพมหานครนั้นต้องดำเนินการควบคู่ไปกับแผนงานอื่น ๆ เช่น เรื่องการขนส่งน้ำมันซึ่งได้ข้อสรุปดังนี้

1. จากการศึกษพบว่าต้นทุนในการดำเนินการ ของสถานีบริการน้ำมันในกรุงเทพมหานครสูงกว่าจึงควรเกลี้ยลดค่าการตลาด ซึ่งจะทำให้ช่องว่างของราคาน้ำมันในเขตกรุงเทพฯ กับจังหวัดในรัศมีไม่เกิน 400 กิโลเมตร ให้เหลือไม่เกินลิตรละ 10 สตางค์ ซึ่งไม่ขัดกับระบบน้ำมันลอยตัวที่ใช้อยู่

2. ค่าขนส่งนั้น เดิมไม่ได้คำนึงถึงการขนส่งระบบใหม่คือการขนส่งน้ำมันทางท่อซึ่งค่าใช้จ่ายน้อยกว่า ประกอบกับการคมนาคมดีขึ้น ทำให้ระยะทางสั้นลง เส้นทางผ่านภูเขามีการพัฒนา การขนส่งโดยรถบรรทุกน้ำมันขนาดใหญ่ส่งผลให้อัตราค่าขนส่งถูกลง และอัตราค่าขนส่งตามบัญชีใหม่จะถูกลงลิตรละ 1-10 สตางค์ ยกเว้นจังหวัดที่การคมนาคมไม่สะดวก ซึ่งได้นำผลนี้หารือกับผู้ค้าน้ำมัน ผู้ขนส่งน้ำมัน รวมทั้งส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง เห็นว่านำมาใช้แทนบัญชีเดิมได้

3. การปรับปรุงเกณฑ์การส่งเสริมสถานีบริการ เนื่องจากสถานีบริการจะกระจุกตัวอยู่เฉพาะอำเภอที่เจริญ ทำให้เกิดปั๊มหลอตที่ผู้บริโภคมองต้องซื้อแพงกว่าถึงลิตรละ 1-2 บาทขึ้นไปเป็นจำนวนมาก จึงได้ประสานกับกรมโยธาธิการและกรมทางหลวงเพื่อขอให้ผ่อนคลายหลักเกณฑ์ในการตั้งสถานีบริการน้ำมัน

4. การขยายตัวหรือสร้างโรงกลั่นในเขตภูมิภาค จะทำให้การผลิตน้ำมันในประเทศเพิ่มขึ้น ก่อให้เกิดการแข่งขันมากขึ้น ราคาน้ำมันสำเร็จรูปจะลดลง และโรงกลั่นตามภูมิภาคจะช่วยลดต้นทุนค่าขนส่ง ทำให้ราคาน้ำมันลดลง

ใน พ.ศ. 2539 เมื่อบริษัทโรงกลั่นน้ำมันระยอง และบริษัทสตาร์ปิโตรเลียมไพน์นิ่ง จำกัด เริ่มทำการผลิต จะทำให้ไทยสามารถเพิ่มกำลังการผลิตเป็น 700,000 บาเรลต่อวัน ซึ่งใกล้เคียงกับความต้องการของประเทศ จะเร่งให้เกิดการแข่งขันเพราะหากขายไม่หมดต้องส่งออก ทำให้ราคาน้ำมันในทุกภูมิภาคลดลง ที่ระยองถูกกว่าชลบุรี และถูกกว่ากรุงเทพฯ การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยได้ศึกษาแล้วมีความเป็นไปได้ที่จะสร้างโรงกลั่นที่อำเภอขนอม จังหวัดนครศรีธรรมราช ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของโครงการพัฒนาอุตสาหกรรมปิโตรเลียมในพื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคใต้ ที่สามารถให้ผลตอบแทนถึงร้อยละ 61 บริษัทที่ปรึกษาเห็นว่า ค่าประกันการซื้อขาย

เป็นหลักประกันการซื้อระยะยาวที่ผู้ซื้อมีความมั่นใจสูง และทำให้ราคาน้ำมันลดลงลิตรละ 28 สตางค์ ถูกกว่ากรุงเทพฯ 3 สตางค์

5. ส่งเสริมการขนส่งน้ำมันทางท่อ รัฐควรส่งเสริมให้มีความเข้มแข็ง รวมทั้งส่งเสริมให้มีการลงทุนขยายท่อส่งน้ำมันออกไปสู่ส่วนต่าง ๆ ของประเทศ ซึ่งจะสนองนโยบายการลดช่องว่างระหว่างราคาน้ำมันในกรุงเทพฯ และต่างจังหวัดมากขึ้น รัฐควรให้ความช่วยเหลือดังต่อไปนี้

5.1 ลดการจำกัดเวลาการวิ่งของรถบรรทุกน้ำมันในถนนรอบนอกกรุงเทพฯ บางสาย

5.2 ลดค่าใช้จ่ายในการดำเนินการของบริษัท โดยให้การรถไฟแห่งประเทศไทย ลดค่าเช่าพื้นที่ หรือไม่เพิ่มค่าเช่าในอนาคต

5.3 แก้ไขเงื่อนไขสัญญาระหว่างการรถไฟแห่งประเทศไทย และบริษัทท่อส่งน้ำมันไทย จำกัด กรณีการรถไฟฯ สามารถให้ผู้เช่าย้ายออกไปเมื่อใดก็ได้ โดยผู้เช่าออกค่าใช้จ่ายเอง เพราะจะทำให้สามารถกู้เงินในอัตราดอกเบี้ยที่ต่ำกว่าในปัจจุบัน

6. ขยายท่อส่งน้ำมันไปภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งจะช่วยให้ราคาน้ำมันลดลง โดยทางปลายท่อสามารถกำหนดราคาให้เท่ากับกรุงเทพฯ

6.1 ขยายท่อจากศรีราชาไปมาบตาพุดเพื่อรับน้ำมันจากโรงกลั่นใหม่

6.2 ต่อท่อแยกจากท่อประธานที่มาจากโรงกลั่นศรีราชาถึงสนามบินหนองงูเห่า และต่อเลยเข้ากรุงเทพฯ เพื่อเชื่อมกับคลังน้ำมันพระโขนงที่ช่องนนทรี

6.3 ขยายท่อจากสระบุรีไปถึงพิษณุโลกหรือลำปาง และไปถึงขอนแก่น

ผลจากจากมติคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2538 นั้น จะเห็นได้ว่า รัฐบาลมีแนวทางที่จะให้การค้าเป็นไปอย่างเสรี จึงมีการปล่อยให้ค่าน้ำมันลอยตัวมาตั้งแต่ พ.ศ. 2533 และมติคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2538 ยิ่งตอกย้ำให้เห็นว่ารัฐบาลพยายามผลักดันให้เป็นการค้าเสรีอย่างจริงจัง เพราะจากการศึกษาที่คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ เสนอให้มีการวางท่อส่งน้ำมันจากสระบุรีไปยังภาคเหนือถึงพิษณุโลก หรือลำปาง และภาคตะวันออกเฉียงเหนือถึงขอนแก่นนั้น พบว่า ราคาน้ำมันที่ต้นทางและปลายท่อจะเท่ากัน ดังนั้น ราคาน้ำมันที่ขอนแก่นจะเท่ากับสระบุรีหรือกรุงเทพมหานคร ซึ่งคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ ได้เสนอว่าควรปรับราคาค่าการตลาดลงและจะทำให้ราคาน้ำมันทั่วไปในรัศมี 400 กิโลเมตรจากกรุงเทพฯ ผิดกันระหว่าง 1 – 10 สตางค์ และให้เปลี่ยนอัตราค่าขนส่งจากเดิมที่ใช้กรุงเทพมหานครเป็นต้นทาง เป็นให้ศรีราชาเป็นต้นทาง

มติคณะรัฐมนตรีฉบับนี้ ก็ไม่ได้ตอบสนองเรื่องการค้าขายคลังน้ำมันออกจาก กรุงเทพมหานครอย่างจริงจังอีกเช่นกันเพราะรัฐบาลเองก็ไม่ได้มีวัตถุประสงค์ที่แท้จริงในการย้ายคลังน้ำมัน เป็นเพียงแต่เพื่อแก้ปัญหาการขาดทุนของบริษัทน้ำมันเท่านั้น และสนับสนุนการขนส่งทางท่อ้ำมันแทนการขนส่งทางรถบรรทุก

### มติคณะรัฐมนตรีครั้งที่ 3

มติคณะรัฐมนตรี 30 มีนาคม 2547

มติคณะรัฐมนตรีฉบับนี้เกิดขึ้นเพราะการเมืองและผลประโยชน์ เกิดเพลิงไหม้ชุมชนแออัดคลองเตย วัดคลองเตยใน เขตคลองเตย กรุงเทพมหานคร เมื่อวันที่อาทิตย์ที่ 23 พฤศจิกายน พ.ศ. 2546 คนในชุมชนคลองเตยต่างหวาดผวา เนื่องจากกลางชุมชนคลองเตยนั้นเป็นที่ตั้งของคลังน้ำมันขนาดใหญ่ หากควบคุมเพลิงไม่ได้ จนเปลวเพลิงลุกลามไปถึงคลังน้ำมันอาจเกิดเหตุการณ์ความสูญเสียครั้งใหญ่

พ.ต.ท.ดร.ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรีในขณะนั้นได้ไปดูพื้นที่เพลิงไหม้ด้วยตนเอง และเห็นคลังน้ำมันที่โผล่กลางชุมชนแล้ว เห็นว่าสมควรกำหนดให้มีแผนที่จะย้ายคลังน้ำมันเชื้อเพลิงบริเวณคลองเตยออกไปจากชุมชนโดยด่วนทั้งนี้เพื่อความปลอดภัยของประชาชนในชุมชน<sup>6</sup> นอกจากนี้แล้วนายกรัฐมนตรียังมีความต้องการที่จะใช้พื้นที่สร้างคอมเพล็กซ์ เป็นศูนย์รวมความบันเทิงครบวงจร อาทิ เช่น คาสิโน โรงแรมทันสมัยขนาดใหญ่ สถานบันเทิงครบวงจร

จากนั้น กระทรวงพลังงานจึงได้เสนอมติคณะกรรมการวางแผนและกำหนดมาตรการระยะยาวในการย้ายคลังน้ำมันเชื้อเพลิงย่านคลองเตย เข้าสู่ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีทราบ เมื่อวันที่ 30 มีนาคม พ.ศ. 2547 อันสอดคล้องกับมติคณะรัฐมนตรีทั้งสองชุดที่ผ่านมา

การวางแผน และกำหนดมาตรการระยะยาวในการย้ายคลังน้ำมันเชื้อเพลิงย่านท่าเรือคลองเตยนั้นคณะรัฐมนตรีรับทราบการวางแผน และกำหนดมาตรการระยะยาวในการย้ายคลังน้ำมันเชื้อเพลิงจากย่านคลองเตย แบ่งเป็น 2 ระยะ

<sup>6</sup> กรุงเทพฯธุรกิจ, วันจันทร์ที่ 24. พ.ย. 2546.

ระยะแรก ให้คลังน้ำมันเชื้อเพลิงบริเวณชุมชนคลองเตยและบางจาก ลดปริมาณการจัดสำรองน้ำมันเชื้อเพลิงตามกฎหมายไม่น้อยกว่าร้อยละ 40 เฉพาะน้ำมันเบนซินและดีเซลของปริมาณที่สำรองอยู่ในปัจจุบัน โดยนำไปจัดเก็บที่นอกกรุงเทพฯ ให้ดำเนินการภายในเดือนกุมภาพันธ์ 2547 อันนี้ทำไปแล้ว

ระยะที่สอง ให้คลังน้ำมันเชื้อเพลิงบริเวณชุมชนคลองเตยและบางจากกำหนดแผนและรายละเอียดการจัดเก็บสำรองน้ำมันเชื้อเพลิงในเขตกรุงเทพฯ เฉพาะเท่าที่จำเป็นต้องใช้ในเขตกรุงเทพฯ เท่านั้น โดยมีให้เก็บสำรองน้ำมันเชื้อเพลิงตามกฎหมายแต่อย่างใด

แผนดังกล่าวได้รองรับการขนส่งน้ำมันเชื้อเพลิงทางท่อในช่วงมาบตาพุด-ศรีราชา ระยะทาง 67 กิโลเมตร ระบบท่อจะเชื่อมกับโรงกลั่นน้ำมันที่ระยอง

มติคณะรัฐมนตรีฉบับนี้ไม่บรรลุตามเป้าหมายที่วางไว้เพราะว่ารัฐบาลของ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร อยู่ไม่ครบวาระ เนื่องจากถูกยึดอำนาจเมื่อวันที่ 19 กันยายน พ.ศ. 2549

จากมติคณะรัฐมนตรีทั้ง 3 ชุดจะเห็นได้ว่า ตลอดระยะเวลาสิบกว่าปีที่ผ่านมา รัฐบาลทุกคนได้มีวิสัยทัศน์ในระยะยาวเกี่ยวกับการขนส่งน้ำมันทางท่อแทบทั้งสิ้น แต่บริษัทน้ำมันต่าง ๆ มักจะอ้างความไม่พร้อมในระยะที่การวางท่อส่งน้ำมันที่จะต้องเชื่อมต่อจากโรงกลั่นน้ำมันระยองมายังท่อส่งที่ศรีราชา แต่ปัจจุบัน ท่อส่งน้ำมันดังกล่าวได้ดำเนินการเชื่อมต่อกันเสร็จสิ้นแล้ว<sup>7</sup> จึงไม่สามารถจะนำมาเป็นข้ออ้างในการย้ายคลังน้ำมันอีกต่อไป

### การนำนโยบายไปปฏิบัติโดยส่วนราชการ

เมื่อนโยบายได้รับความเห็นชอบในการนำไปประกาศใช้ในลักษณะต่าง ๆ ซึ่งในที่นี้คือ มติคณะรัฐมนตรี หากนโยบายไม่มีความเหมาะสมก็จะไม่สามารถแก้ไขปัญหาตามที่คาดหวังไว้ หรือหากแม้กำหนดนโยบายที่ดีออกมา หากแต่การนำไปปฏิบัติไม่ดีก็จะไม่สามารถบรรลุตามที่ต้องการ

<sup>7</sup> รายงานผลการพิจารณาศึกษาปัญหาคลังน้ำมันที่ตั้งอยู่ในเขตกรุงเทพมหานครของคณะกรรมการติดตามและตรวจสอบการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, 2549

ขั้นตอนการนำไปปฏิบัติจึงถือเป็นขั้นตอนที่สำคัญมาก ประกอบไปด้วยการกำหนดแนวทางปฏิบัติ การรวบรวมข้อมูล กำหนดหน่วยงานและวางแผนในอนาคต การนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นจึงเป็นเรื่องที่ซับซ้อนมาก<sup>๘</sup>

หลังจากคณะรัฐมนตรีมีมติให้ย้ายคลังน้ำมันออกจากเขตกรุงเทพมหานครแล้ว หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องทั้งทางตรงและทางอ้อมก็ได้มีการนำนโยบายไปปฏิบัติ

อย่างไรก็ตาม การนำมติคณะรัฐมนตรีซึ่งถือเป็นนโยบายไปปฏิบัตินั้นก็ยังไม่ประสบความสำเร็จลุล่วงตามนโยบายที่วางไว้ สำหรับกรมธุรกิจพลังงานซึ่งมีหน้าที่กำกับดูแลด้านความปลอดภัยนั้น ก็ได้มีการดำเนินการตามลำดับคือ ขอความร่วมมือ ใช้กฎหมายอื่นบังคับ จากการใช้ความร่วมมือบริษัทคลังน้ำมันทั้งหลายก็ได้ลดปริมาณการเก็บสำรองน้ำมันเชื้อเพลิงเอาไว้เฉพาะที่จะต้องใช้ใน กรุงเทพมหานคร ชั้นในเท่านั้น

ส่วนกรมโยธาธิการและผังเมืองซึ่งไม่มีหน้าที่กับเรื่องน้ำมันอีกต่อไป แต่เกี่ยวข้องกับเรื่องการขออนุญาตก่อสร้างอาคาร คลังน้ำมันที่สร้างขึ้นมาก่อน กรมโยธาธิการไม่สามารถไปบังคับหรือมีกฎหมายบังคับให้ย้ายได้ ส่วนกรมโรงงานอุตสาหกรรมซึ่งดูแลทางด้านโรงงานอุตสาหกรรมและวัตถุอันตราย ก็ได้จัดตั้งศูนย์ข้อมูลอุปกรณ์ระงับอุบัติเหตุร้ายแรงที่อาจเกิดจากโรงงานอุตสาหกรรม

กรมควบคุมมลพิษ นั้นไม่มีอำนาจสั่งการหน่วยงานใดได้ เพราะมีหน้าที่เป็นเลขานุการเท่านั้น ในด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เป็นหน้าที่ของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย โดยได้ดำเนินการจัดทำแผนป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนแห่งชาติ พ.ศ.2548 และแจกจ่ายให้กับจังหวัดที่อยู่ในข่ายที่จะต้องจัดทำแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยด้านภัยเคมี ภัยเชื้อเพลิง ในส่วนมติคณะรัฐมนตรีให้ย้ายคลังน้ำมันออกจากกรุงเทพมหานครนั้น ทางกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ก็มีความเห็นชอบด้วย

การนำนโยบายไปปฏิบัติของหน่วยงานภาครัฐยังไม่บรรลุผล ทั้งนี้เพราะว่าหน่วยงานต่าง ๆ ที่กล่าวถึงข้างต้นเป็นเพียงแต่เป็นหน่วยงานที่กำกับดูแล ส่งเสริมเท่านั้น ยังไม่มีหน่วยงานหลักที่จะรับผิดชอบและรับไปดำเนินการอย่างจริงจัง

<sup>๘</sup> สมบัติ อารังธวังศ์. นโยบายสาธารณะ (กรุงเทพ : คณะรัฐศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2540) น. 395