

บทคัดย่อ

ปัญหามลพิษทางเสียงจากอากาศยานเป็นปัญหาที่เกิดจากการเปิดให้บริการสนามบินและ เป็นสาเหตุของความขัดแย้งระหว่างผู้ประกอบการในอุตสาหกรรมการบินและประชาชนที่อาศัยอยู่ โดยรอบสนามบิน ระดับเสียงที่ส่งผลกระทบต่อการบินและทำให้เกิดการรบกวนนั้นมีสาเหตุมา จากเสียงจากอากาศยานแต่ละลำ และปัจจัยสภาพแวดล้อมทางเสียงอื่น ๆ ซึ่งในบริบทของการบิน พลเรือนระหว่างประเทศ อากาศยานได้นำมลพิษทางเสียงข้ามแดนเข้าไปในเขตอำนาจอธิปไตย เหนือห้วงอากาศของรัฐอื่น จึงมีความจำเป็นต้องอาศัยข้อตกลงระหว่างประเทศในการแก้ไขปัญหา มาตรการทางกฎหมายที่ถือเป็นแม่บทในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมด้านเสียงจากอากาศยาน คือ มาตรฐานระหว่างประเทศและแนวปฏิบัติที่ดีตามภาคผนวกที่ 16 เล่ม 1 แนบท้ายอนุสัญญาว่า ด้วยการบินพลเรือนระหว่างประเทศ ค.ศ. 1944 ที่ได้วางหลักการสำคัญไว้ คือ การลดเสียงจาก อากาศยานที่แหล่งกำเนิดเสียง การจัดการและการวางแผนการใช้ประโยชน์ที่ดินที่เหมาะสมกับ เสียงจากอากาศยาน วิธีการปฏิบัติการบินที่ลดเสียง ข้อจำกัดในการปฏิบัติการ และการ เก็บค่าธรรมเนียมเพื่อการจัดการเสียง โดยรัฐภาคีจะต้องยอมรับนับถือและปฏิบัติตามพันธกรณี แห่งอนุสัญญาในแนวทางของหลักอำนาจอธิปไตยของรัฐ หลักการเป็นเพื่อนบ้านที่ดี หลักไม่เลือก ปฏิบัติ หลักความรับผิดชอบของผู้ก่อมลพิษ หลักการป้องกันไว้ก่อน หลักเผื่อระวัง และหลักการมีส่วนร่วม ซึ่งมีรัฐภาคีได้นำไปปฏิบัติแล้วสามารถใช้ในการแก้ไขปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ประเทศไทยในฐานะรัฐภาคีต้องให้ความยอมรับนับถือและปฏิบัติตามพันธกรณีแห่ง อนุสัญญานี้เช่นเดียวกับรัฐภาคีอื่น มาตรการทางกฎหมายด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมจาก เสียงอากาศยานนี้ได้อนุวัติการเข้ามาสู่บทบัญญัติกฎหมายไทยตั้งแต่ พ.ศ. 2518 ภายใต้ พระราชบัญญัติเดินอากาศ (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2514 แต่ไม่มีการดำเนินการกำหนด กฎหมายลำดับรองเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติจริง จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2549 เป็นต้นมา ได้มีการออก ประกาศบังคับใช้กฎหมายลำดับรองเกี่ยวกับการเก็บค่าธรรมเนียมเพื่อจัดการมลพิษ ไบรรับรองเสียง การปฏิบัติการบิน และเดินอากาศของอากาศยาน ประกาศออกมาใช้บังคับ ตามลำดับ โดยเริ่มต้นขึ้นภายหลังจากที่หลักการสำคัญได้ถูกเพิ่มเติมเข้าไว้ในแก้ไขภาคผนวก ที่ 16 เล่ม 1 แนบท้ายอนุสัญญานี้ในปี ค.ศ. 2005 เป็นผลทำให้หลักการดังกล่าว มีผลบังคับ ในทางกฎหมายโดยปริยาย

จากการศึกษาแนวทางการป้องกันและควบคุมมลพิษทางเสียงจากอากาศยานตาม อนุสัญญานี้ว่าด้วยการบินพลเรือนระหว่างประเทศและกฎหมายที่เกี่ยวข้องของไทย พบว่า นโยบาย

และมาตรการทางกฎหมายของไทยนั้นยังมีไม่เพียงพอ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นที่ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ ดังนั้น เพื่อให้เป็นประโยชน์ในการนำนโยบายและมาตรการทางกฎหมายไปใช้ในการแก้ไขปัญหาผลกระทบทางเสียงจากอากาศยาน จึงมีข้อเสนอแนะดังต่อไปนี้

นโยบายตามแนวทางของ “Balanced Approach” จากข้อมติที่ประชุมสมัชชาองค์กรการบินพลเรือนระหว่างประเทศเป็นนโยบายที่ควรเพิ่มเติมเข้าไปในนโยบายด้านระบบการคมนาคมขนส่งทางอากาศและการจัดการมลพิษทางเสียงจากอากาศยาน เพื่อให้มีการดำเนินการที่ยืดหยุ่นสามารถปรับให้เข้ากับการแก้ไขปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพ และนำไปสู่การบัญญัติเป็นกฎหมายเพื่อให้มีผลบังคับในทางกฎหมายที่จะทำให้เกิดรูปธรรมได้อย่างแท้จริง

มาตรการทางกฎหมายที่มีความสอดคล้องและมีประสิทธิภาพที่ควรจะนำมาใช้ในการป้องกันและควบคุมมลพิษทางเสียงจากอากาศยาน คือ พันธกรณีตามภาคผนวกที่ 16 เล่ม 1 แนบท้ายอนุสัญญาฯ โดยมาตรการลดเสียงที่แหล่งกำเนิดเสียงให้กำหนดเป็นกฎหมายลำดับรองอาศัยอำนาจของพระราชบัญญัติการเดินอากาศ (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 เรื่อง ใบรับรองเสียงอากาศยาน มาตรการการใช้ประโยชน์ที่ดินที่เหมาะสมกับระดับเสียงให้ใช้พระราชบัญญัติการผังเมือง (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2535 เกี่ยวกับผังเมืองเฉพาะและข้อกำหนดการควบคุมอาคารในส่วนวัสดุที่ใช้ในการก่อสร้างเพื่อลดระดับเสียง มาตรการใช้วิธีการปฏิบัติการที่ลดเสียง การใช้ข้อกำหนดการปฏิบัติการบิน และการจัดเก็บค่าธรรมเนียม ให้ใช้พระราชบัญญัติการเดินอากาศ (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 เกี่ยวกับการปฏิบัติการบินและการเดินอากาศ การจัดเก็บค่าธรรมเนียม ค่าภาระหรือค่าภาระที่คล้ายกัน เพื่อการจัดการมลพิษทางเสียงจากอากาศยานและการเยียวยาความเสียหายทางแพ่งที่เกิดจากผลกระทบด้านเสียง

นอกจากนี้แล้วยังมีมาตรการที่จะช่วยทำให้การบังคับใช้กฎหมายที่เป็นข้อเสนอแนะข้างต้นมีประสิทธิภาพและเป็นรูปธรรม โดยอาศัยพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เกี่ยวกับการกำหนดเงื่อนไขในการติดตามตรวจสอบระดับเสียงจากอากาศยานที่ใช้งานร่วมกับระบบการควบคุมการจราจรทางอากาศ การกำหนดค่าเกณฑ์ระดับเสียงที่ยอมให้มีได้โดยรอบสนามบินพร้อมวิธีการตรวจวัดและประเมินโดยใช้วิธีการสำหรับประเมินระดับเสียงจากอากาศยานโดยเฉพาะตามภาคผนวกที่ 16 เล่ม 1 ส่วนที่ 3 และ 4 หรือวิธีการที่เทียบเท่า การจัดทำแผนที่ระดับเสียงเพื่อการประเมินผลกระทบของเสียงจากอากาศยานเพื่อการเยียวยาความเสียหายทางแพ่งแก่ผู้ที่อาจจะได้รับผลกระทบด้านเสียง