

บทที่ 4

นโยบายและมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและควบคุมมลพิษทางเสียงจากอากาศยานตามกฎหมายไทย

การพิจารณาปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและควบคุมมลพิษทางเสียงจากอากาศยานของประเทศไทยภายใต้อนุสัญญาว่าด้วยการบินพลเรือนระหว่างประเทศ จะต้องเริ่มต้นจากความเป็นมาของการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาของประเทศไทย สถานะทางกฎหมายของประเทศไทยในอนุสัญญาว่าด้วยการบินพลเรือนระหว่างประเทศ ค.ศ. 1944 ได้เริ่มต้นขึ้นเมื่อประเทศไทยสามารถให้สัตยาบันอนุสัญญานี้ได้ เมื่อวันที่ 4 เมษายน พ.ศ. 2490 ซึ่งเป็นวันที่อนุสัญญาเริ่มมีผลใช้บังคับพอดี ภายใต้ข้อบทที่ 91 (ข) อนุสัญญานี้จะมีผลใช้บังคับในประเทศไทยในวันที่ 4 พฤษภาคม พ.ศ. 2490 ทำให้ประเทศไทยมีสถานะเป็นรัฐภาคีของอนุสัญญาว่าด้วยการบินพลเรือนระหว่างประเทศ ค.ศ. 1944 ดังกล่าวไว้โดยละเอียดแล้วในหัวข้อ 3.1.2

หลังจากนั้นประเทศไทยได้มีการอนุวัติการอนุสัญญานี้ในกฎหมายไทยโดยการประกาศใช้พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 ซึ่งถือว่าเป็นกฎหมายแม่บทของการอนุวัติการตามอนุสัญญานี้ พระราชบัญญัตินี้ได้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงอีกหลายครั้งตามการแก้ไขเปลี่ยนแปลงของข้อบทในอนุสัญญาและตามสถานการณ์ของการบินพลเรือนระหว่างประเทศ โดยฉบับแก้ไขเพิ่มเติมล่าสุด ได้แก่ พระราชบัญญัติการเดินอากาศ (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551¹ การเข้าเป็นภาคีแห่งอนุสัญญานี้ทำให้ประเทศไทยมีข้อผูกพันทางกฎหมายต่อพันธกรณีแห่งอนุสัญญานี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งส่วนที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและควบคุมมลพิษทางเสียงจากอากาศยานดังที่กล่าวไว้ในหัวข้อ 3.1.4 และข้อ 3.2 ดังนั้น การบังคับใช้พระราชบัญญัตินี้จะต้องมีการบังคับใช้ไปในแนวทางหลักการที่ได้วางหลักไว้ในกฎหมายระหว่างประเทศ ซึ่งได้กล่าวไว้โดยละเอียดแล้วในบทที่ 2 และ 3 แล้ว

โดยในบทนี้จะกล่าวถึงนโยบายและมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและควบคุมมลพิษทางเสียงจากอากาศยานที่ปรากฏอยู่ในบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติการเดินอากาศ (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 และในบทบัญญัติกฎหมายภายในอื่น ๆ ที่สำคัญได้แก่

¹ พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 11 พ.ศ. 2551) หนังสือราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 125 ตอนที่ 45 ก หน้า 9 วันที่ 7 มีนาคม พ.ศ. 2551

(1) บทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2550) ในมาตรา 57 มาตรา 58 และมาตรา 67² ที่บัญญัติคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนที่จะได้อาศัยอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี การมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการแสดงความคิดเห็นและรับรู้ข้อมูลข่าวสารในการดำเนินโครงการที่อาจทำให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะการดำเนินโครงการขนาดใหญ่ (2) พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เกี่ยวข้องกับการป้องกันและควบคุมมลพิษทางเสียง ซึ่งถือได้ว่ากฎหมายแม่บททางด้าน การคุ้มครองสิ่งแวดล้อมในประเทศไทย ซึ่งรวมถึงการจัดการมลพิษทางเสียงด้วย และ (3) บทบัญญัติกฎหมายอื่น ๆ เช่น พระราชบัญญัติการผังเมือง (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2535 เป็นต้น รวมถึงกฎหมายลำดับรอง นโยบายของรัฐบาลหรือองค์กรผู้มีอำนาจตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องมีกฎหมายบัญญัติไว้ เกี่ยวกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมด้านการจัดการปัญหามลพิษทางเสียงจากอากาศยาน

² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2550) มาตรา 57 วรรคแรก

บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจงและเหตุผลจากหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ก่อนการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวกับตนหรือชุมชนท้องถิ่น และมีสิทธิแสดงความคิดเห็นของตนต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อนำไปประกอบการพิจารณาในเรื่องดังกล่าว

มาตรา 58 บุคคลย่อมมีสิทธิมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติราชการทางปกครองอันมีผลหรืออาจมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของตน

มาตรา 67 วรรคหนึ่ง และวรรคสอง สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการอนุรักษ์ บำรุงรักษา และการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและคุณภาพหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน ย่อมได้รับคุ้มครองตามความเหมาะสม

การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชน และจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียก่อน รวมทั้งได้ให้องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วย ผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติหรือด้านสุขภาพ ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว

สมดุลระหว่างการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ ในผลประโยชน์ระยะสั้นและระยะยาว ระหว่างกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียกลุ่มต่าง ๆ

ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดการมลพิษ คือ การพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารจัดการเพื่อลดมลพิษและควบคุมกิจกรรมที่จะส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิต ส่งเสริมการใช้เทคโนโลยีสะอาด การประหยัดพลังงาน ใช้มาตรการทางเศรษฐศาสตร์ทั้งการเงินและการคลัง เก็บภาษีมลพิษ ลดภาษีการบำบัดหรือผลิตภัณฑ์ที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม ผลักดันให้เกิดระบบประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ ตั้งแต่ขั้นตอนการกำหนดนโยบาย แผน และการพัฒนาระดับพื้นที่ อย่างสอดคล้องกับศักยภาพในการรองรับและบริหารจัดการมลพิษของพื้นที่ กำหนดเขตการใช้ที่ดิน ทิศทางและจัดระเบียบการเติบโตของชุมชนและกิจกรรมทางเศรษฐกิจ โดยคำนึงถึงศักยภาพของธรรมชาติ วัฒนธรรม ปริมาณ และประเภทของกิจกรรมทางเศรษฐกิจ โครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณะ ส่งเสริมให้มีกลไกที่มีประสิทธิภาพเพื่อกำหนดจุดยืนเชิงยุทธศาสตร์ต่อพันธกรณี และข้อตกลงระหว่างประเทศด้านสิ่งแวดล้อม และข้อตกลงทางการค้าที่มีประเด็นเกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม

4.1.2 แผนยุทธศาสตร์กระทรวงคมนาคม ปี พ.ศ.2548-2552

แผนยุทธศาสตร์ระดับกลุ่มภารกิจด้านการขนส่ง⁴ ได้กำหนดประเด็นยุทธศาสตร์ที่ตระหนักถึงความสำคัญของการพัฒนาระบบขนส่งที่มีส่งเสริมให้มีการลดผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของประชาชนและสภาพแวดล้อม และมีแผนงานการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมจากการขนส่งที่รวมถึงการขนส่งทางอากาศด้วย ในการดำเนินการตามแผนยุทธศาสตร์ด้านการขนส่งของกระทรวงคมนาคม กรมการขนส่งทางอากาศเป็นผู้รับสนองนโยบายการกำกับดูแลกิจการการขนส่งทางอากาศของประเทศโดยแบ่งภารกิจหลัก ได้แก่ ภารกิจด้านเทคนิค และด้านเศรษฐกิจ บนพื้นฐานที่สนับสนุนให้เกิดความเท่าเทียมกันของอำนาจต่อรองระหว่างผู้ประกอบการและผู้ให้บริการ ขจัดการผูกขาดในการดำเนินธุรกิจด้านการบินพลเรือนเพื่อการพาณิชย์ การคิดอัตราค่าธรรมเนียม ค่าตัวและค่าบริการของผู้ประกอบการให้มีความเป็นธรรม การดำเนินการที่ทำให้เกิดผลกระทบต่อสังคมและสิ่งแวดล้อมน้อยที่สุด การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารและการจัดการข้อร้องเรียนต่าง ๆ

4.1.3 นโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2540-2559

⁴ กรมการขนส่งทางอากาศ, “แผนยุทธศาสตร์กระทรวงคมนาคม ปี พ.ศ.2548-2552”, <http://www.aviation.go.th/template/planandbudget.htm> , ตุลาคม 2551.

แผนนโยบายระดับชาติที่มีกรอบระยะเวลา 20 ปี ที่ผ่าน จัดทำโดยสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยอาศัยอำนาจหน้าที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ⁵ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 มาตรา 13⁶ และต้องผ่านความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อนที่จะนำมาใช้ในการปฏิบัติงานโดยมีผลผูกพันหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องในแผนนโยบายนี้ มีหน้าที่รับผิดชอบและดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามระเบียบบริหารราชการแผ่นดินและกฎหมายที่ให้อำนาจแก่หน่วยงานนั้น ๆ นโยบายด้านการป้องกันและขจัดมลพิษเกี่ยวกับการป้องกันและควบคุมมลพิษทางเสียงจากอากาศยาน คือ การลดและควบคุมปัญหามลพิษอันเนื่องมาจากคมนาคม และกิจกรรมการก่อสร้าง ไม่ให้ส่งผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยและความเป็นอยู่ของประชาชน รวมทั้งฟื้นฟูคุณภาพสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ที่มีความสำคัญทางเศรษฐกิจเพื่อให้เกิดความสมดุลของระบบนิเวศ และเป็นฐานการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยมีนโยบายการป้องกันและขจัดมลพิษเฉพาะมลพิษทางเสียง คือ การป้องกัน ควบคุม แก้ไขระดับเสียงให้เป็นไปตามมาตรฐาน ไม่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ การได้ยิน และต้องไม่รบกวนความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชน พร้อมจัดให้มีมาตรฐานควบคุมระดับเสียง ส่งเสริมให้ภาครัฐและเอกชนมีส่วนร่วมในการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษทางเสียง มลพิษทางเสียงจากอากาศยานอยู่ในขอบเขตการดำเนินงานตามแผนนโยบายระดับชาตินี้ด้วย

⁵ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ,“นโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2540-2559”, www.onep.go.th , ตุลาคม 2551.

⁶ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 13

4.1.4 แผนการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2550-2554

แผนการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมเป็นแผนบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ได้จัดทำขึ้นโดยอาศัยอำนาจของมาตรา 35-36 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535⁷ เพื่อให้เกิดการแปลงนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ปีพ.ศ.2540-2559 ไปสู่การปฏิบัติ โดยใช้แนวทางของแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 สาระสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการจัดการมลพิษ ได้แก่ การสนับสนุนให้ใช้มาตรการการควบคุมมลพิษที่แหล่งกำเนิด สนับสนุนเทคโนโลยีสะอาดและเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม การจัดการสิ่งแวดล้อมเมือง การวางผังเมืองที่สอดคล้องกัน โดยมุ่งเน้นที่การมีส่วนร่วมของประชาชน ที่อาศัยหลักการ “การนำทุนทางทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมาใช้ในการเสริมสร้างการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ จะต้องพิจารณาการใช้อย่างระมัดระวัง รอบคอบ และจะต้องมีการเตรียมความพร้อมและคำนึงถึงปัจจัยต่างๆ ที่จะเข้ามาเชื่อมโยงสัมพันธ์กับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม” และหลักการ “3 E” ได้แก่ ประสิทธิภาพ (efficiency) ความเป็นธรรม (equity) และกระบวนการสื่อสารด้านสิ่งแวดล้อม (environmental communication) โดยพยายามลดช่องว่าง ความซ้ำซ้อนของกฎหมาย และทำให้เกิดการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องได้ อย่างมีประสิทธิภาพ

และในส่วนที่เกี่ยวข้องกับพันธกรณีและข้อตกลงระหว่างประเทศด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ที่มีทั้งส่วนที่เป็นประโยชน์ และส่วนที่อาจจะส่งผลกระทบต่อการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมภายในประเทศ⁸ ที่ประเทศไทยควรจัดให้มีการพัฒนาระบบการบริหารจัดการให้มีประสิทธิภาพสูงสุดภายใต้กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน ควรจัดให้มีการให้ความรู้ พัฒนาบุคลากรให้มีความรู้ความเข้าใจ และมีความสามารถในการเจรจาภายใต้อนุสัญญา และให้ความรู้แก่ผู้มีส่วนได้เสียอย่างถูกต้องในการดำเนินการตามพันธกรณีและข้อตกลงระหว่างประเทศ และสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในเวทีการเจรจาภายใต้ข้อตกลงหรืออนุสัญญาเหล่านั้น โดยสามารถปกป้องผลประโยชน์ของประเทศไทยและได้รับประโยชน์จากข้อตกลงดังกล่าว ได้อย่างเต็มที่และมีประสิทธิภาพ

⁷ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, “แผนการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2550-2554”, www.onep.go.th, พฤษภาคม 2551.

⁸ เฟิงอ่าว

4.1.5 แผนแม่บทการจัดการคุณภาพอากาศและเสียง พ.ศ. 2548-2559

แผนการจัดการมลพิษอากาศและเสียงระดับชาติ⁹ ที่จัดทำขึ้นโดยกรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อใช้เป็นกรอบและแนวทางการดำเนินสำหรับการจัดการคุณภาพอากาศและเสียงให้มีความสอดคล้องกับแนวนโยบายและกลยุทธ์ระดับชาติด้านการป้องกันและขจัดมลพิษ ที่มีลักษณะการบริหารจัดการเชิงบูรณาการและการทำงานเชิงรุกบนพื้นฐานของการพัฒนาอย่างยั่งยืน โดยในเรื่องของมลพิษทางเสียงในสิ่งแวดล้อมนั้น ข้อมูลพื้นฐานแสดงให้เห็นสถิติการร้องเรียนจากเหตุเดือดร้อนรำคาญจากมลพิษทางเสียงจากแหล่งกำเนิดเสียงต่างๆ ที่อยู่ในอันดับสองรองจากปัญหาจากกลิ่นรบกวน และรายงานสถานการณ์คุณภาพเสียงในสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ต่างๆ ที่มีแนวโน้มที่มีระดับเสียงในสิ่งแวดล้อมคงที่หรือสูงขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเขตเมืองที่มีจำนวนประชากรมาก มีการขยายตัวของการคมนาคมขนส่ง และอุตสาหกรรมต่างๆ ซึ่งเป็นแหล่งกำเนิดเสียงในสิ่งแวดล้อม นั้นหมายรวมถึงเสียงจากอากาศยานด้วย

ในแผนการจัดการฉบับนี้ มีการกำหนด 4 ยุทธศาสตร์ ได้แก่ การบริหารจัดการแบบบูรณาการเชิงรุก การป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษทางเสียงในพื้นที่เฉพาะและชุมชนเมือง การเพิ่มประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมายและการกำกับดูแล การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน และ 11 กลยุทธ์ ได้แก่ การจัดทำมาตรการจัดการคุณภาพเสียงแบบบูรณาการ การพัฒนาศักยภาพขององค์กรและบุคลากรด้านการจัดการคุณภาพเสียง การส่งเสริมการศึกษาวิจัยและพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษทางเสียง การใช้มาตรการเศรษฐศาสตร์ในการจัดการมลพิษทางเสียง การแก้ไขปัญหามลพิษทางเสียงจากแหล่งกำเนิดอุตสาหกรรมและแหล่งกำเนิดแบบพื้นที่ การแก้ไขปัญหามลพิษทางอากาศและเสียงจากการจราจรและการขนส่ง เพิ่มประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมาย การปรับปรุงมาตรฐาน กฎ ระเบียบ ให้สอดคล้องกับสถานการณ์ปัญหา การดูแล ฝ่าละอองธุลีหมอกมลพิษทางเสียงและปัญหาสุขภาพอนามัย เสริมสร้างความพร้อมและการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน และการประชาสัมพันธ์เชิงรุก เพื่อการจัดการจัดการคุณภาพอากาศและเสียง

⁹ กรมควบคุมมลพิษ, “แผนแม่บทการจัดการคุณภาพอากาศและเสียง พ.ศ. 2548-2559”, <http://www.pcd.go.th>, ตุลาคม 2551.

4.1.6 การจัดการปัญหามลพิษทางเสียงสนามบิน จากมติคณะกรรมการต่าง ๆ

นับตั้งแต่ที่มีข้อเท็จจริงปรากฏว่า มีข้อขัดแย้งเรื่องปัญหามลพิษทางเสียงระหว่างสนามบินกับประชาชนที่อาศัยอยู่โดยรอบท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ นับตั้งแต่เริ่มต้นก่อสร้างโครงการมาจนถึงปัจจุบัน โดยได้มีการเปิดให้บริการตั้งแต่วันที่ 29 กันยายน พ.ศ.2549¹⁰ สภาพความรุนแรงของปัญหาทำให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องจัดทำมาตรการแก้ไขปัญหานำเสนอคณะรัฐมนตรี เพื่อใช้ในการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าและปัญหาในระยะยาว ของโครงการสนามบินสุวรรณภูมิ ดังนั้นการจัดการปัญหามลพิษทางเสียงจากท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ เป็นไปในลักษณะดำเนินการควบคู่ไปกับการให้บริการของสนามบิน โดยมีลำดับของการดำเนินงาน และสรุปรายละเอียดของนโยบาย ได้ดังต่อไปนี้

ในปี พ.ศ. 2546 คณะกรรมการควบคุมมลพิษ ได้มีมติในการประชุมครั้งที่ 6/2546 เมื่อวันที่ 8 ธันวาคม พ.ศ. 2546 เรื่อง กรอบมาตรการจัดการปัญหามลพิษทางอากาศและเสียงจากท่าอากาศยาน¹¹ และให้นำเสนอต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เพื่อพิจารณาหากเห็นชอบด้วยให้มอบหมายหน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำไปปฏิบัติรวมทั้งให้มีการติดตามผลและรายงานผลการดำเนินงานตามกรอบมาตรการเป็นระยะทุก 6 เดือน และคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติได้มีมติเห็นชอบตามที่คณะกรรมการควบคุมมลพิษเสนอในการประชุมเมื่อวันที่ 19 เมษายน พ.ศ. 2547¹² ก่อนที่ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิจะมีการเปิดดำเนินการ โดยสาระสำคัญของมติคณะกรรมการควบคุมมลพิษ เป็นกรอบภาพรวมแนวทางการดำเนินงานในการป้องกันและควบคุมปัญหามลพิษทางอากาศและเสียงจากท่าอากาศยาน เพื่อเป็นการเตรียมความพร้อมให้กับการจัดการปัญหานี้ภายหลังจากมีการเปิดให้บริการท่าอากาศยานสุวรรณภูมิในอนาคตโดยมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องร่วมกันปฏิบัติงานทั้งภาครัฐ รัฐวิสาหกิจ และเอกชน ร่วมมือกันปฏิบัติงานในการป้องกันและควบคุมปัญหามลพิษทางอากาศและเสียงจากท่าอากาศยานแบบบูรณาการ โดยมี

¹⁰ สืบค้นจาก <http://www.suvarnaphumiairport.com>

¹¹ กรมควบคุมมลพิษ, “มติคณะกรรมการควบคุมมลพิษในการประชุมครั้งที่ 6/2546 เมื่อวันที่ 8 ธันวาคม พ.ศ. 2546”, <http://www.pcd.go.th> , ตุลาคม 2551.

¹² สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, “มติคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติในการประชุมเมื่อวันที่ 19 เมษายน พ.ศ. 2547”, <http://www.onep.go.th/neb/3.%20Resolution/webpage/resolution.html#2547>, ตุลาคม 2551.

ประเด็นที่สำคัญ 2 ส่วน ได้แก่ ปัญหามลพิษทางอากาศและปัญหามลพิษทางเสียงจากการดำเนินการของโครงการสนามบินขนาดใหญ่ ซึ่งในที่นี่จะขอกล่าวถึงแต่เฉพาะในส่วนปัญหามลพิษทางเสียง ในข้อที่เกี่ยวข้องกับเสียงจากอากาศยาน เท่านั้น สรุปสาระสำคัญได้ดังต่อไปนี้

(1) มาตรการป้องกันมลพิษเสียงที่แหล่งกำเนิด¹³ ได้แก่ การจำกัดประเภทของอากาศยานที่จะใช้สนามบิน การควบคุมมวลวิ่งขึ้นสูงสุด การห้ามหรือจำกัดระยะเวลาการบินในช่วงเวลา กลางคืน กำหนดวิธีการบินและเส้นทางการบินที่ทำให้มีผลมลพิษน้อยที่สุด กำหนดวิธีการตรวจวัดระดับเสียงเฉพาะเรื่องเสียงจากอากาศยาน

(2) มาตรการบริหารจัดการ ประกอบด้วย การวางแผนการใช้ประโยชน์ที่ดินโดยรอบสนามบิน การจัดทำแผนการจัดการมลพิษทางเสียง การจัดทำโครงการ “Noise Compatibility” การจัดทำระบบการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม

(3) มาตรการป้องกันเสียงที่ผู้ได้รับผลกระทบมลพิษ ประกอบด้วย การกำหนดเกณฑ์ระดับเสียงที่ยอมให้มีได้ในชุมชนโดยรอบสนามบิน การตรวจวัดคุณภาพเสียง การประเมินคุณภาพเสียงจากอากาศยานโดยใช้แบบจำลองคณิตศาสตร์

ต่อมาเมื่อท่าอากาศยานสุวรรณภูมิได้เปิดดำเนินการในวันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2549¹⁴ ได้มีข้อขัดแย้งเรื่องการแก้ไขปัญหามลพิษทางเสียงจากอากาศยานกับประชาชนที่อาศัยอยู่โดยรอบท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ เป็นผลให้รัฐบาลในขณะนั้นมีสั่งให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการแก้ไขปัญหาย่างเร่งด่วนและในที่สุดคณะรัฐมนตรีได้มีมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 21 พฤศจิกายน พ.ศ.2549¹⁵ เรื่อง การจัดการปัญหามลพิษทางเสียงจากท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ ตามที่กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเสนอ และให้จัดตั้งกลไกกำกับกับการดำเนินงานตามมาตรการในรูปของคณะกรรมการ โดยให้กระทรวงคมนาคมรับไปดำเนินการต่อไปและให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการตามที่กระทรวงคมนาคมเสนอ โดยมีมาตรการลดมลภาวะทางเสียงและชดเชยผู้ได้รับผลกระทบ ดังนี้

(1) มาตรการทางเทคนิค

¹³ อ้างแล้ว เซึ่งอรรถที่ 11 และ 12

¹⁴ สืบค้นจาก <http://www.suvarnaphumiairport.com>

¹⁵ คณะรัฐมนตรี, “มติคณะรัฐมนตรีในการประชุมคณะรัฐมนตรี วันที่ 26 พฤศจิกายน พ.ศ. 2549”, <http://www.thaigov.go.th> , ตุลาคม 2551.

(ก) การกำหนดวิธีการบินขึ้น-ลง ให้กรรมการขนส่งทางอากาศดำเนินการออกประกาศผู้ทำงานในอากาศ (NOTICE TO AIRMEN : NOTAM) เพื่อให้ให้นักบินถือปฏิบัติวิธีการบินเพื่อลดระดับเสียงจากการปฏิบัติการบินแล้วตั้งแต่วันที่ 13 พฤศจิกายน 2549 ดังนี้

กำหนดวิธีการบินขึ้น โดยกำหนดให้เครื่องบินขึ้นโดยไต่ระดับไปที่ 3,000 ฟุต เหนือระดับพื้นดิน แล้วจึงลดระดับอัตราการไต่ไปสู่ระดับปกติ ซึ่งจะทำให้ลดเสียงในการบินขึ้น และลดพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบเสียงดังให้อยู่ภายในระยะใกล้ขอบเขตสนามบินมากขึ้น

กำหนดวิธีการบินลง กำหนดให้เครื่องบินชะลอและปรับการเปิด Flap ในระดับต่ำสุดที่ Minimum Certified Landing Flap ตามคู่มือปฏิบัติการบินของอากาศยานแต่ละแบบสำหรับ การร่อนลงรวมถึงการไม่ทำการบินระดับในระยะทางไกลก่อนร่อนลงสู่ทางวิ่ง ซึ่งช่วยลดการก่อให้เกิดเสียงดังในขณะที่ทำการบินเข้าสู่สนามบิน

(ข) การปรับปรุงเส้นทางการบิน กรรมการขนส่งทางอากาศ บริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) และกรมควบคุมมลพิษ เห็นควรให้พิจารณาปรับเปลี่ยนเส้นทางบินให้มีผลกระทบต่อชุมชนน้อยที่สุด และประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทราบ โดย บริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด จะกำกับให้นักบินทำการบินตามเส้นทางบินที่กำหนดไว้ให้น้อยอย่างเคร่งครัด

(ค) การกำหนดประเภทของอากาศยานที่จะใช้สนามบิน กรรมการขนส่งทางอากาศ ได้ดำเนินการห้ามอากาศยานที่มีระดับเสียงเกินกว่าที่กำหนดไว้ในแบบ “Chapter 3” ของภาคผนวก 16 แนบท้ายอนุสัญญาว่าด้วยการบิน พลเรือนระหว่างประเทศ ทำการบินในพื้นที่ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ ท่าอากาศยานดอนเมือง และ ท่าอากาศยานเชียงใหม่ โดยออกประกาศใน Aeronautical Information Circular (AIC) เพื่อให้สายการบินต่างๆ ถือปฏิบัติ โดยกรรมการขนส่งทางอากาศ ร่วมกับบริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) และกรมควบคุมมลพิษ จะดำเนินการติดตั้งสถานีตรวจวัดระดับเสียงใน 3 ตำแหน่งบริเวณสนามบินและพื้นที่ใกล้เคียง ตามที่กำหนดในมาตรฐาน ทั้งบินขึ้นและบินลง ทั้งนี้จะมีการติดตามอย่างต่อเนื่อง หากพบว่าอากาศยานใดมีระดับเสียงเกินเกณฑ์มาตรฐานดังกล่าว กรรมการขนส่งทางอากาศจะดำเนินการดังนี้¹⁶

- ถ้าเป็นอากาศยานไทยจะแจ้งให้สายการบินผู้จดทะเบียนอากาศยานดังกล่าวดำเนินการแก้ไข หากไม่สามารถแก้ไขได้ภายในระยะเวลาที่กำหนด จะระงับการบินขึ้นลงของอากาศยาน ณ สนามบินข้างต้น

¹⁶ เฟิงอ้าง

- ถ้าเป็นอากาศยานจดทะเบียนต่างประเทศ กรมการขนส่งทางอากาศจะแจ้งหน่วยงานการบินพลเรือนของประเทศที่อากาศยานจดทะเบียน ให้แจ้งสายการบินผู้จดทะเบียนอากาศยานนั้น ให้แก้ไข หากไม่สามารถแก้ไขได้ภายในระยะเวลาที่กำหนด จะระงับการบินของอากาศยานดังกล่าวเข้ามายังประเทศไทย

(2) การชดเชยผู้ได้รับผลกระทบ¹⁷

(ก) เร่งรัดให้ บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) ดำเนินการเจรจาเพื่อซื้อที่ดินและสิ่งปลูกสร้างจากผู้ได้รับผลกระทบในระดับเสี่ยงที่มากกว่า NEF 40 จัดสรรเงินงบประมาณชดเชยไปแล้วประมาณ 390 ล้านบาท

(ข) เร่งรัดให้เจรจาและจ่ายค่าชดเชยเพื่อปรับปรุงอาคารและสิ่งปลูกสร้างให้กับผู้ได้รับผลกระทบในระดับ NEF 30 - 40 ตามรายงานการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมโครงการทั้งนี้คาดว่าจะใช้งบจำนวนประมาณ 3,736,005,000 บาท

(ค) เร่งรัดให้ บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) ดำเนินการสำรวจและเจรจาเพื่อซื้อที่ดินและสิ่งปลูกสร้างจากผู้ได้รับผลกระทบในระดับเสี่ยงที่มากกว่า NEF 40 และดำเนินการสำรวจและเจรจายจ่ายค่าชดเชยเพื่อปรับปรุงอาคารและสิ่งปลูกสร้างให้กับผู้ได้รับผลกระทบในระดับ NEF 30-40 เพิ่มเติมโดยเร็ว และให้พิจารณาเจรจาและรับซื้อไว้สำหรับขายที่ดินและสิ่งปลูกสร้างของผู้ได้รับผลกระทบทางเสี่ยงที่เกิน NEF 30 - 40 หากประสงค์จะขาย

ในการจัดสรรงบประมาณเพื่อดำเนินมาตรการชดเชยตามข้อ (ก)-(ค) กระทรวงคมนาคมจะหารือกับกระทรวงการคลังเพื่อหาแหล่งเงินสนับสนุนต่อไป สำหรับที่อยู่อาศัยหรือสิ่งปลูกสร้างที่บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) จะซื้อจากผู้ได้รับผลกระทบทางเสี่ยงนั้น บริษัทฯ อาจสามารถหารายได้คืนแหล่งเงินทุน โดยจัดทำแผนการใช้ประโยชน์จากที่ดินและสิ่งปลูกสร้างที่ได้จัดซื้อ มา เช่น นำที่อยู่อาศัยและสิ่งปลูกสร้างไปขายต่อให้กับบุคลากรที่ทำงานในท่าอากาศยานสุวรรณภูมิและต้องการย้ายเข้ามาอยู่ในพื้นที่ใกล้เคียงสนามบินในเงื่อนไขพิเศษ หรือจัดเป็นสวัสดิการแก่พนักงาน เป็นต้น เร่งรัดให้ บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) ได้ติดตั้งสถานีตรวจวัดระดับเสียง 10 สถานี เพื่อติดตามสถานการณ์ ประเมินผลและจัดทำรายงานผลการตรวจวัดระดับเสียง เพื่อให้เป็นไปตามรายงานการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อม และคณะรัฐมนตรีได้มีมติอนุมัติ ให้ บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) ดำเนินการดังต่อไปนี้¹⁸

¹⁷ เฟิงอ๋าง

¹⁸ เฟิงอ๋าง

(ก) เจรจาซื้อที่ดินและสิ่งปลูกสร้างหรือจ่ายค่าชดเชยเพื่อปรับปรุงสิ่งปลูกสร้าง หากไม่ประสงค์จะขายแก่ผู้ได้รับผลกระทบจากมลพิษทางเสียงที่อยู่ในพื้นที่แนวเส้นเสียง NEF 30-40 โดยให้ผู้ได้รับผลกระทบสามารถพิจารณาเลือกได้

(ข) เจรจาซื้อที่ดินและสิ่งปลูกสร้างหรือจ่ายค่าชดเชยเพื่อปรับปรุงสิ่งปลูกสร้าง หากไม่ประสงค์จะขายแก่ผู้ได้รับผลกระทบจากมลพิษทางเสียงที่อยู่ในพื้นที่แนวเส้นเสียง NEF มากกว่า 40 และที่อยู่ระหว่าง 30-40 ที่สร้างแล้วและได้รับการอนุญาตให้สร้างจนถึงปี 2549

(ค) เจรจาซื้อที่ดินและสิ่งปลูกสร้างหรือจ่ายค่าชดเชยเพื่อปรับปรุงสิ่งปลูกสร้าง หากไม่ประสงค์จะขายแก่ผู้ได้รับผลกระทบจากมลพิษทางเสียงที่อยู่ในพื้นที่แนวเส้นเสียง NEF มากกว่า 40 ที่เกิดจากสถานการณ์การบินที่เกิดขึ้นจริง เมื่อวันที่ 19 ตุลาคม 2549 (เที่ยวบินสูงสุด 46 เที่ยวบิน/ชั่วโมง) โดยทันที

(ง) ในกรณีที่ผู้ได้รับผลกระทบจากมลพิษทางเสียงที่ต้องการจะขายที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง แต่ไม่สามารถที่จะหาพื้นที่ที่จะโยกย้ายไปอยู่ใหม่ได้ ให้บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) ประสานงานกับการเคหะแห่งชาติ เพื่อจัดหาพื้นที่ที่จะรองรับการโยกย้าย เช่น เมืองใหม่บางพลี ซึ่งปัจจุบันยังมีที่ว่างเปล่าเพียงพอ

(จ) รับผิดชอบดูแลพื้นที่ที่มีการซื้อที่ดินและสิ่งปลูกสร้างไปแล้ว เพื่อไม่ให้มีการย้อนกลับเข้ามาอยู่ใหม่ และไม่ให้มีผู้บุกรุกเข้าไปใช้ประโยชน์โดยไม่ได้รับอนุญาต

(ฉ) ดำเนินการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ในกรณีที่จะมีการเพิ่มทางวิ่งที่ 3 และ 4 โดยเร่งด่วน โดยเฉพาะการประเมินพื้นที่ที่มีความเสี่ยงที่จะได้รับผลกระทบจากมลพิษทางเสียงจากสนามบินสุวรรณภูมิ

และให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ร่วมกับบริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) ดำเนินการต่อไป ดังนี้

(ก) ให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมดำเนินการประเมินผลกระทบจากมลพิษทางเสียงที่เกิดขึ้นจากสนามบินสุวรรณภูมิ เมื่อมีการใช้ทางวิ่งที่ 1 และ 2 เต็มศักยภาพ (เที่ยวบินสูงสุด 76 เที่ยวบิน/ชั่วโมง) ภายใน 1 สัปดาห์

(ข) ให้บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) ดำเนินการสำรวจสิ่งปลูกสร้างในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบที่เพิ่มขึ้นจากสถานการณ์การบินที่เกิดขึ้นจริง เมื่อวันที่ 19 ตุลาคม 2549 (เที่ยวบินสูงสุด 46 เที่ยวบิน/ชั่วโมง) ภายใน 1 เดือน หลังจากที่ได้รับผลการประเมินจากกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตามข้อ (ก) เพื่อทำการเจรจาสู่ซื้อที่ดินและสิ่งปลูกสร้างหรือจ่ายค่าชดเชยเพื่อปรับปรุงสิ่งปลูกสร้าง หากไม่ประสงค์จะขาย ต่อไป

(ค) ให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมพิจารณาแนวทางในการออกกฎระเบียบเพื่อควบคุมประเภทการใช้ประโยชน์ที่ดิน เพื่อไม่ให้เกิดการสร้างสิ่งปลูกสร้างใหม่ที่มีความอ่อนไหวต่อมลพิษทางเสียงในพื้นที่ที่มีความเสี่ยงที่จะได้รับผลกระทบจากมลพิษทางเสียงจากสนามบินสุวรรณภูมิทั้งในปัจจุบันและในอนาคตเมื่อมีการขยายศักยภาพของสนามบินสุวรรณภูมิให้สามารถรองรับผู้โดยสารได้ 100 ล้านคน และเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป

4.2 มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและควบคุมมลพิษทางเสียงจากอากาศยาน

มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและควบคุมมลพิษทางเสียงจากอากาศยาน ที่มีอยู่ในบทบัญญัติกฎหมาย และบังคับใช้อยู่ในปัจจุบันของประเทศไทย ปรากฏอยู่ในบทบัญญัติกฎหมาย ตามที่ได้กล่าวมาข้างต้น สรุปสาระสำคัญได้ดังต่อไปนี้

4.2.1 มาตรการลดเสียงจากอากาศยานที่แหล่งกำเนิดเสียง

4.2.1.1 มาตรฐานระดับเสียงอากาศยานต้นแบบเพื่อการบินพลเรือน

มาตรฐานระดับเสียงอากาศยานต้นแบบเพื่อการบินพลเรือน สำหรับการป้องกันมลพิษทางเสียงจากอากาศยานในบทบัญญัติกฎหมายไทย นั้น เป็นไปตามข้อกำหนดในบทบัญญัติกฎหมายระหว่างประเทศ เริ่มต้นตั้งแต่ประเทศไทยได้แก้ไขเปลี่ยนแปลง พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 โดยในปี พ.ศ. 2518 ได้มีการรับเอามาตรฐานระหว่างประเทศและแนวปฏิบัติที่แนะนำตามภาคผนวกที่ 16 เล่มที่ 1 เรื่องเสียงจากอากาศยาน แนบทำอนุสัญญาอนุวัติการเข้ามาอยู่ในบทบัญญัติกฎหมายไทยโดยผลของการประกาศบังคับใช้ ข้อบังคับคณะกรรมการการบินพลเรือน ฉบับที่ 21¹⁹ เรื่อง เสียงอากาศยาน การแทรกแซงโดยมิชอบด้วยกฎหมายต่อการบินพลเรือน ลงวันที่ 25 ธันวาคม พ.ศ. 2518 “ข้อ 14 เสียงอากาศยาน ให้ปฏิบัติตามบทบัญญัติในภาคผนวก 16 และบทบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมภาคผนวก 16 แห่งอนุสัญญา” โดยอาศัยอำนาจตาม มาตรา 15 (6)²⁰ ของพระราชบัญญัตินี้

¹⁹ หนังสือราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 93 ตอนที่ 11 ลงวันที่ 20 มกราคม พ.ศ. 2519

ข้อบังคับของคณะกรรมการการบินพลเรือน ฉบับที่ 21 เสียงอากาศยาน การแทรกแซงโดยมิชอบด้วยกฎหมายต่อการบินพลเรือน ลงวันที่ 25 ธันวาคม พ.ศ. 2518

²⁰ พระราชบัญญัติการเดินอากาศ (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 มาตรา 15(6)

4.2.1.2 ใบรับรองเสียงอากาศยาน และเงื่อนไขใบรับรองความสมควรการเดินอากาศ ของอากาศยานเพื่อการบินพลเรือนที่จะมาใช้สนามบินในประเทศไทย

ใบรับรองเสียงจากอากาศยาน ตามมาตรฐานระหว่างประเทศและแนวปฏิบัติที่แนะนำตามภาคผนวกที่ 16 เล่มที่ 1 เรื่องเสียงจากอากาศยาน เป็นใบรับรองประจำอากาศยานที่จะต้องยื่นมาเพื่อการพิจารณาในการขออนุญาตจดทะเบียนอากาศยาน และการขออนุญาตนำเอาอากาศยานเข้ามาในราชอาณาจักร ในข้อกำหนดของการรับรองความสมควรการเดินอากาศของอากาศยานที่ต้องขออนุญาตจากกรมการขนส่งทางอากาศเสียก่อน ตามความในมาตรา 34 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติการเดินอากาศ (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551²¹ ที่กำหนดมาตรฐานอากาศยานให้เป็นไปตามที่กำหนดในข้อกำหนดของคณะกรรมการเทคนิค ซึ่งหมายความรวมถึงมาตรฐานอากาศยานเกี่ยวกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม เช่น มาตรฐานมลพิษเสียง เป็นต้น และต้องไม่ต่ำกว่าเกณฑ์ที่อนุสัญญากำหนดไว้ตามมาตรา 34 วรรคสาม โดยในขั้นตอนการตรวจคำขอและพิจารณาใบอนุญาต จะต้องตรวจดูใบรับรองเสียงจากอากาศยานหนึ่งในเอกสารประจำตัวอากาศยานของอากาศยานลำที่ได้ยื่นขอจดทะเบียนสัญชาติอากาศยาน และอนุญาตนำอากาศยานเข้ามาในราชอาณาจักร เสียก่อนตามหลักเกณฑ์ดังกล่าว

ต่อมาอีก 33 ปี คณะกรรมการการบินพลเรือนได้ประกาศใช้ ข้อบังคับคณะกรรมการการบินพลเรือน ฉบับที่ 78 ว่าด้วยการเดินอากาศของอากาศยาน ประกาศวันที่ 4 มกราคม พ.ศ. 2551²² มีสาระสำคัญในการกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับใบรับรองเสียง เงื่อนไขของใบอนุญาตความสมควรเดินอากาศ ซึ่งเป็นเอกสารประจำตัวอากาศยาน มีไว้เพื่อเรียกตรวจสอบได้ตลอดเวลา และรายละเอียดเงื่อนไขวิธีการปฏิบัติในเรื่องที่เกี่ยวข้องด้วยใบรับรองเสียงอากาศยาน และความสมควรการเดินอากาศ ในขั้นตอนการขออนุญาตนำอากาศยานเข้ามาและใช้สนามบินในประเทศไทย

4.2.1.3 การกำหนดประเภทของอากาศยานตามคุณสมบัติด้านเสียงของอากาศยาน หลังจากที่ประเทศไทยรับเอามาตรฐานระหว่างประเทศและแนวปฏิบัติที่แนะนำในภาคผนวกที่ 16 เล่ม 1 แนบทำอนุสัญญาว่าด้วยการบินพลเรือนระหว่างประเทศ ค.ศ.1944 มาใช้จัดแบ่งประเภทของอากาศยานตามหลักเกณฑ์ของเสียง มวลวิ่งขึ้นสูงสุด จำนวนเครื่องยนต์ของอากาศยาน

²¹ พระราชบัญญัติการเดินอากาศ (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 มาตรา 34 วรรคหนึ่ง (2) และวรรคสาม

²² สืบค้นจาก <http://www.dca.go.th> ข้อบังคับคณะกรรมการการบินพลเรือน ฉบับที่ 78 ว่าด้วยการเดินอากาศของอากาศยาน ประกาศวันที่ 4 มกราคม พ.ศ. 2551

นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2518 เป็นต้นมา ยังไม่เคยมีการกำหนดประเภทอากาศยานหรือรายละเอียดเฉพาะ หรือคำแนะนำใด ๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมถึงเกณฑ์ค่าระดับเสียงที่ผู้รับเสียงหรือชุมชนได้รับที่เป็นไปในทางสอดคล้องออกมาใช้บังคับแต่อย่างใด

4.2.1.4 การลดจำนวนอากาศยานที่มีปัญหาเสียงดังในฝูงบินที่มาใช้สนามบิน นับตั้งแต่กรมการขนส่งทางอากาศได้ประกาศใช้ ข้อบังคับคณะกรรมการการบินพลเรือนฉบับที่ 21²³ เรื่อง เสียงอากาศยาน การแทรกแซงโดยมิชอบด้วยกฎหมายต่อการบินพลเรือน ลงวันที่ 25 ธันวาคม พ.ศ. 2518 ก็มีได้มีการดำเนินการใด ๆ ทางกฎหมายที่มีรายละเอียดเกี่ยวกับการลดจำนวนอากาศยานที่มีปัญหาเสียงดังในฝูงบินที่มาใช้สนามบินของไทย จนกระทั่ง กรมการขนส่งทางอากาศได้มีการออก ข้อกำหนดห้ามมิให้ใช้อากาศยานที่ไม่เป็นไปตามมาตรฐานระหว่างประเทศและแนวปฏิบัติที่แนะนำ ตามภาคผนวกที่ 16 เล่มที่ 1 เรื่องเสียงจากอากาศยาน แนบท้ายอนุสัญญาว่าด้วยการบินพลเรือนระหว่างประเทศ ค.ศ.1944 ตามประกาศกรมการขนส่งทางอากาศ เรื่อง เสียงของอากาศยาน ลงวันที่ 2 กรกฎาคม พ.ศ. 2550²⁴ โดยมีสาระสำคัญ คือ อากาศยานที่สามารถทำการบิน ณ สนามบินสุลกากร ภายในประเทศไทย ต้องมีมาตรฐานเสียงที่กำหนดไว้ในบทที่ 3 (อากาศยานแบบ “Chapter 3”) ของภาคผนวกที่ 16 เล่ม 1 การคุ้มครองสิ่งแวดล้อมจากเสียงจากอากาศยาน ขององค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ หรือมาตรฐานอื่นๆ ที่เทียบเท่า หรือที่สูงกว่า ซึ่งจะมีผลใช้บังคับโดยไม่คำนึงถึงวันที่มายื่นขอใบคำร้องขอใบสำคัญสมควรถินอากาศ สำหรับอากาศยานต้นแบบนั้นหรือการยื่นคำขอที่เทียบเท่า มีการยอมรับโดยรัฐผู้ออกแบบเครื่องบิน และมีเอกสารรับรองเสียงอากาศยานที่ออกโดยรัฐเจ้าของทะเบียนอยู่กับอากาศยานนั้น แต่ประกาศฉบับนี้เป็นประกาศที่อาจใช้บังคับไม่ได้ เนื่องจากอยู่นอกเขตอำนาจของกรมการขนส่งทางอากาศตามกฎหมาย ต่อมาภายหลังได้อาศัยอำนาจของคณะกรรมการการบินพลเรือนออกประกาศฉบับที่ 78²⁵ ซึ่งได้เนื้อหาสาระของการห้ามใช้อากาศยานตามที่กำหนดไว้ในภาคผนวกที่ 16 เล่ม 1 ที่แก้ไขเพิ่มเติมในปี 2005 เป็นการทดแทน ดังที่ได้กล่าวมาแล้วใน 4.2.1.2 และนั่นเป็นการดำเนินการที่เห็นได้เป็นรูปธรรมที่เกิดขึ้นในการอนุวัติการในกฎหมายไทย

²³ อ้างแล้ว เชิงบรรณที่ 16

²⁴ ประกาศกรมการขนส่งทางอากาศ เรื่อง เสียงของอากาศยาน ลงวันที่ 2 กรกฎาคม พ.ศ. 2550.

²⁵ อ้างแล้ว เชิงบรรณที่ 22

4.2.2 การจัดการและการวางแผนการใช้ประโยชน์ที่ดิน

มาตรการป้องกันและควบคุมปัญหามลพิษทางเสียงจากอากาศยาน ด้านการจัดการและการวางแผนการใช้ประโยชน์ที่ดินตามคำแนะนำขององค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศที่แม้ว่าจะถูกนำไปบรรจุไว้ในภาคผนวกที่ 16 เล่ม 1 เนื่องจากมีความสำคัญในการแก้ไขปัญหา มลพิษทางเสียงจากอากาศยานในระยะยาว แต่ก็เป็นการเปิดโอกาสให้รัฐภาคีนำไปใช้ในลักษณะของข้อแนะนำให้ปฏิบัติแบบริเริ่มด้วยตนเองโดยสมัครใจอย่างยืดหยุ่นและเหมาะสมกับสภาพของ ปัญหาที่เกิดขึ้นในแต่ละรัฐภาคี แนวทางนี้ได้ถูกนำมาพิจารณาในแนวทางการแก้ไขปัญหายุ่งเกี่ยวกับเรื่องนี้ในประเทศไทย โดยมีการกำหนดเป็นมาตรการทางกฎหมาย ออกข้อกำหนดในกฎหมายลำดับรอง หรือคำสั่งทางปกครองของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการ กำกับดูแลเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินที่อยู่รอบสนามบิน สามารถสรุปได้ดังนี้

4.2.2.1 เขตปลอดภัยการเดินอากาศ

เขตปลอดภัยการเดินอากาศ เป็นเขตบริเวณใกล้เคียงสนามบิน หรือสถานที่ตั้งเครื่องอำนวยความสะดวกในการเดินอากาศ โดยอาศัยอำนาจแห่งพระราชบัญญัติการเดินอากาศ (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 มาตรา 58 และ 59 ที่ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม ประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้เป็นเขตปลอดภัยการเดินอากาศ เพื่อควบคุมสิ่งกีดขวางในการเดินอากาศในบริเวณที่มีการบินขึ้นหรือบินลงของอากาศยาน ให้เกิดความปลอดภัยในการเดินอากาศ รายละเอียดของข้อกำหนดในเขตปลอดภัยการเดินอากาศ จะห้ามมิให้บุคคลใด ก่อสร้างอาคาร สิ่งปลูกสร้าง หรือปลูกไม้ยืนต้นโดยไม่ได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ก่อน หากฝ่าฝืนพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งให้รื้อถอน หากไม่ดำเนินการ พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจเข้าดำเนินการรื้อถอน ได้²⁶ ยกตัวอย่างเช่น ประกาศกระทรวงคมนาคม เรื่อง กำหนดเขตปลอดภัย

²⁶ พระราชบัญญัติการเดินอากาศ (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551

มาตรา 58 ให้อำนาจรัฐมนตรีมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดเขตบริเวณใกล้เคียงสนามบินหรือสถานที่ตั้งเครื่องอำนวยความสะดวกในการเดินอากาศเป็นเขตปลอดภัยในการเดินอากาศ

มาตรา 59 ภายในเขตปลอดภัยในการเดินอากาศตามมาตรา 58 ห้ามมิให้บุคคลใด ก่อสร้างหรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นหรือปลูกไม้ยืนต้น เว้นแต่จะได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากพนักงานเจ้าหน้าที่

ในการเดินอากาศ ประกาศ ณ วันที่ 12 ธันวาคม พ.ศ. 2516²⁷ มีข้อความ กำหนดให้บริเวณ ใกล้เคียงสนามบิน ณ อำเภอบางพลี จังหวัดสมุทรปราการ มีอาณาบริเวณในรัศมี 7 กิโลเมตร โดยมีจุดศูนย์กลางของวงกลมอยู่ที่ตำแหน่งเส้นรุ้ง 13 องศา 40 ลิปดา 55 พิลิปดา เหนือ เส้นแวง 100 องศา 45 ลิปดา 11 พิลิปดา ตะวันออก เป็นเขตปลอดภัยการเดินอากาศ ตามแผนที่ที่แนบ หรือ ประกาศกระทรวงคมนาคม เรื่อง กำหนดเขตปลอดภัยในการเดินอากาศ ประกาศ ณ วันที่ 28 กันยายน พ.ศ. 2535²⁸ ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพื้นที่ในเขตปลอดภัยการเดินอากาศ (ฉบับที่กล่าวมาแล้ว) ตามแผนที่ที่แนบ เป็นต้น ซึ่งตัวอย่างทั้งสองเป็นการกำหนดเขตปลอดภัยในการเดินอากาศโดยรอบท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ

ต่อมาได้มีการออกกฎกระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ 22 ธันวาคม พ.ศ. 2547 กำหนดให้มีการควบคุมความสูงของอาคารและสิ่งปลูกสร้างรอบท่าอากาศยานสุวรรณภูมิไว้²⁹ ดังนี้ (1) พื้นที่โดยรอบสนามบินในระยะ 300 เมตร ความสูงของอาคารและสิ่งปลูกสร้างต้องมีความสูงไม่เกิน 12 เมตร (2) พื้นที่โดยรอบสนามบินขนานกับพื้นที่(1) ในระยะ 300 ถึง 700 เมตร ความสูงของอาคารและสิ่งปลูกสร้างต้องมีความสูงไม่เกิน 18 เมตร (3) พื้นที่โดยรอบสนามบินในระยะ 300 ถึง 1,500 เมตรความสูงของอาคารและสิ่งปลูกสร้างต้องมีความสูงไม่เกิน 23 เมตร

4.2.2.2 การดำเนินงานตามแผนการติดตามตรวจสอบด้านมลพิษทางเสียงจากรายงานการศึกษาวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม มาตรการนี้เป็นการข้อกำหนดซึ่งเป็นเงื่อนไขของขั้นตอนการขออนุญาตดำเนินโครงการ ในส่วนการทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่เป็นเงื่อนไขในการขออนุญาตดำเนินโครงการสนามบินทุกขนาด³⁰ เช่น การสำรวจที่พักอากาศยหลังคาเรือน บริเวณโดยรอบสนามบิน การตรวจวัดระดับเสียงจากอากาศยานบริเวณโดยรอบสนามบิน เป็นต้น

4.2.2.3 การเวนคืนหรือซื้อคืนที่ดินที่ได้รับผลกระทบจากเสียงจากอากาศยาน วิธีการนี้เป็นการที่ใช้กับที่ดินบริเวณที่อยู่ใกล้กับสนามบินโดยเฉพาะสนามบินที่มีปริมาณการจราจรทาง

²⁷ สืบค้นจาก <http://www.dca.go.th>

²⁸ สืบค้นจาก <http://www.dca.go.th>

²⁹ สืบค้นจาก <http://www.suvarnabhumiairport.com>

³⁰ ประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจกรรมของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ประกาศ ณ วันที่ 24 สิงหาคม พ.ศ. 2535 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 109 ตอนที่ 130 วันที่ 28 ตุลาคม พ.ศ.2535

อากาศมาก และมีระดับเสียงดังเกินกว่าจะอยู่อาศัยอย่างปกติสุขได้โดยปราศจากผลกระทบด้านสุขภาพอนามัยและการรบกวน มาตรการการเวนคืนและซื้อขายที่ดินที่อยู่ใกล้กับเขตสนามบินที่ได้รับผลกระทบทางเสียงจากอากาศยานนั้น เป็นมาตรการกฎหมายแพ่งซึ่งเป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดให้ดำเนินการอันเป็นการกระทบต่อสิทธิในทรัพย์สินของประชาชน ในกรณีที่มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องดำเนินการเช่นที่ว่านั้น สิทธิในอสังหาริมทรัพย์ถือเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่รับรองไว้ในบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2550) มีบทบัญญัติที่อนุญาตให้มีการบังคับซื้ออสังหาริมทรัพย์โดยชอบด้วยกฎหมายโดยการเวนคืน ในลักษณะที่เป็นข้อยกเว้นที่อยู่บนพื้นฐานเหตุผลที่มีความจำเป็นอย่างยิ่ง คือ ประโยชน์สาธารณะด้านการส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม และต้องจ่ายค่าทดแทนอย่างเป็นธรรมภายในระยะเวลาอันควร แก่เจ้าของตลอดจนผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับความเสียหายในการเวนคืนนั้น ทั้งนี้ให้เป็นไปตามบทบัญญัติในมาตรา 42 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2550)³¹ และมีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องอีกหนึ่งฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530³² ที่มีบทบัญญัติที่จะทำ ให้มาตรการบังคับซื้อสิทธิในอสังหาริมทรัพย์ นี้ ได้ถูกนำไปปฏิบัติ อย่างเหมาะสมและเป็นธรรม ในการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษทางเสียงจากอากาศยาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของ การประเมินราคา เพื่อการเยียวยาผลจากการบังคับซื้อ หรือการจ่ายค่าทดแทนความเสียหายจากการเวนคืน ที่เป็นเรื่องที่ซับซ้อนและดำเนินการได้ยากมาก

4.2.3 วิธีการปฏิบัติการบินที่ลดเสียง

มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับวิธีการปฏิบัติการบินที่ลดเสียง มีหลายวิธีการ แต่วิธีการที่ได้รับการยอมรับและถูกนำมาประกาศไว้ในมาตรฐานระหว่างประเทศ³³ เพื่อใช้ในการป้องกันและควบคุมมลพิษทางเสียงจากอากาศยานในสนามบินที่มีการจราจรทางอากาศมาก

³¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2550) มาตรา 42

³² พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530

³³ International Civil Aviation Organization, ICAO guidance on Noise

และ/หรือ ข้อขัดแย้งเกี่ยวกับปัญหามลพิษทางเสียงกับชุมชนโดยรอบสนามบิน หรือโดยสถานที่ตั้งทางภูมิศาสตร์เหมาะสมกับการใช้มาตรการดังกล่าว³⁴

4.2.3.1 การกำหนดวิธีการบินที่ลดเสียงดัง สำหรับอากาศยานที่บินขึ้นจากสนามบิน³⁵ เป็นหนึ่งในบรรดามาตรการวิธีการปฏิบัติการบินที่ลดเสียงต่าง ๆ ที่ถูกกำหนดไว้ในกฎหมายลำดับรอง โดยอาศัยอำนาจในพระราชบัญญัติการเดินอากาศ (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 ของกรมการขนส่งทางอากาศ ในเรื่อง ประกาศผู้ทำงานในอากาศ เพื่อให้ให้นักบินถือปฏิบัติวิธีการบินเพื่อลดระดับเสียงจากการปฏิบัติการบิน ปัจจุบันมีข้อกำหนดให้ใช้บังคับแก่อากาศยานที่จะมาใช้บริการของท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ เช่น ประกาศคณะกรรมการการบินพลเรือน ฉบับที่ 78³⁶ หมวด 3 การปฏิบัติการบินและการรับรองการปฏิบัติการบิน ข้อ 4.12.2.1 (7) แบบวิธีการบินตามกฎการบิน ข้อ 4.12.3.1 (9) เส้นทางบิน ข้อ 4.13.4 ผู้ได้รับใบรับรองผู้ดำเนินการเดินอากาศต้องปฏิบัติการบินให้สอดคล้องกับวิธีการลดเสียงรบกวนของอากาศยาน (Aeroplane Operating Procedures for Noise Abatement) ตามที่สนามบินกำหนดและได้รับการรับรองจากกรมการขนส่งทางอากาศ ข้อ 6.2.3 ผู้ได้รับใบรับรองผู้ดำเนินการเดินอากาศและผู้ปฏิบัติการบินทั่วไปต้องนำคู่มือและเอกสารไปกับอากาศยาน ข้อ 6.2.3.13 แผนปฏิบัติการบิน (Operational Flight Plan) ข้อ 6.2.3.20 ประกาศนักบิน (NOTAM)

4.2.4 การเก็บค่าธรรมเนียม

การเก็บค่าธรรมเนียมเป็นมาตรการทางด้านเศรษฐศาสตร์ที่ถูกนำมาใช้ในบทบัญญัติกฎหมายในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมบนพื้นฐานของหลักความรับผิดชอบของผู้ก่อมลพิษ และหลักการป้องกันไว้ก่อนผสมผสานกัน (โปรดดูรายละเอียดในบทที่ 2) ซึ่งปรากฏในข้อบทที่ 15 แห่ง

³⁴ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, “มติคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติในการประชุมเมื่อวันที่ 19 เมษายน พ.ศ. 2547”, <http://www.onep.go.th/neb/3.%20Resolution/webpage/resolution.html#2547>, ตุลาคม 2551.

³⁵ International Civil Aviation Organization, ICAO guidance on Noise Abatement Departure Procedures (NADP)—Procedures for Air Navigation Services—Aircraft Operations Volume I—Flight Procedures, Part I, Section 7, (PANS-OPS, Doc 8168), 2001.

³⁶ อ้างแล้ว เซึ่งบรรณที่ 22

อนุสัญญา³⁷ และพระราชบัญญัติการเดินอากาศ (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 มาตรา 6(1) และ (3) ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมเป็นผู้ที่มีอำนาจตามกฎหมายในการออกกฎกระทรวงเพื่อจัดเก็บค่าธรรมเนียม³⁷ มาตรา 60/37 อนุญาตให้มีการจัดเก็บค่าบริการผู้โดยสารขาออก เพื่อนำไปใช้ในวัตถุประสงค์เกี่ยวกับการรักษาสิ่งแวดล้อมและลดมลพิษที่เกิดจากการใช้สนามบิน³⁸ มาตรา 60/39 (5) บทบัญญัติที่กำหนดวัตถุประสงค์การนำค่าบริการผู้โดยสารขาออกไปใช้³⁹

4.2.4.1 การเก็บค่าธรรมเนียมลานจอดและสิ่งอำนวยความสะดวก

การเก็บค่าธรรมเนียมลานจอดและสิ่งอำนวยความสะดวกเป็นมาตรการทางเศรษฐศาสตร์ที่ถูกนำมาใช้ผสมผสานกับมาตรการอื่น ๆ มีการจัดเก็บค่าธรรมเนียมต่าง ๆ แต่ไม่ได้แยกเงินที่เก็บไว้ตามวัตถุประสงค์เพื่อใช้ในการรักษาสิ่งแวดล้อมและลดมลพิษที่เกิดจากการใช้สนามบินอย่างชัดเจน จึงกล่าวได้ว่า เป็นแต่เพียงการจัดเก็บค่าธรรมเนียมที่เป็นลักษณะของค่าบริการอื่น ๆ เช่น การจัดเก็บค่าธรรมเนียมของมวลอากาศยานขณะวิ่งขึ้นสูงสุดจากสนามบิน⁴⁰ จากผู้ประกอบการสายการบิน ณ สนามบินที่กำหนด และการจัดเก็บค่าธรรมเนียมการใช้สนามบินของผู้โดยสารขาออก⁴¹ เป็นต้น เท่านั้น

³⁷ พระราชบัญญัติการเดินอากาศ ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 11 พ.ศ. 2551 มาตรา 6(1) และ (3)

³⁸ พระราชบัญญัติการเดินอากาศ ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 11 พ.ศ. 2551 มาตรา 60/37 ค่าบริการผู้โดยสารขาออกให้เรียกเก็บได้เพื่อใช้ในวัตถุประสงค์เกี่ยวกับความปลอดภัยและการบำรุงรักษาสสนามบิน การจัดหาและปรับปรุงสิ่งอำนวยความสะดวกในสนามบินสำหรับผู้โดยสาร ตลอดจนการรักษาสิ่งแวดล้อมและลดมลพิษที่เกิดจากการใช้สนามบิน

³⁹ พระราชบัญญัติการเดินอากาศ ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 11 พ.ศ. 2551 มาตรา 60/39 ค่าบริการผู้โดยสารขาออกให้ใช้จ่ายได้ เพื่อการดังต่อไปนี้...

(5) การรักษาสิ่งแวดล้อมและลดมลพิษที่เกิดจากการใช้สนามบิน

⁴⁰ กรมการขนส่งทางอากาศ, “Air Navigation Facility Charges”, www.dca.go.th/Air_Navigation_Facility_Charge, กันยายน 2551.

⁴¹ ข้อบังคับของคณะกรรมการการบินพลเรือน ฉบับที่ 63 ว่าด้วยค่าธรรมเนียมการใช้สนามบินของผู้โดยสารขาออกจากสนามบิน ค่าธรรมเนียมในการขึ้นลงของอากาศยาน และค่าธรรมเนียมที่เก็บอากาศยาน ณ สนามบินอนุญาต หรือที่ขึ้นลงชั่วคราวของอากาศยาน ลงวันที่ 9 ธันวาคม พ.ศ. 2547

4.3 องค์ผู้มีอำนาจและการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและควบคุมมลพิษทางเสียงจากอากาศยาน

องค์ผู้มีอำนาจบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและควบคุมมลพิษทางเสียงจากอากาศยานในประเทศไทย นั้น ไม่ได้มีความเป็นเอกภาพเหมือนกับองค์ผู้มีอำนาจตามอนุสัญญาว่าด้วยการบินพลเรือนระหว่างประเทศ หากแต่มีองค์ผู้มีอำนาจตามกฎหมายหลายองค์และมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายหลายฉบับ บรรดาองค์ผู้มีอำนาจตามกฎหมายที่มีความเกี่ยวข้องในเรื่องนี้ในประเทศไทยมีทั้งประเภทที่อยู่ในรูปของคณะกรรมการและผู้ดำรงตำแหน่งที่มีกฎหมายให้อำนาจไว้ โดยอาศัยอำนาจแห่งพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้อง ในที่นี้คือ พระราชบัญญัติการเดินอากาศ (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 และพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติการผังเมือง (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2535 ซึ่งได้กำหนดองค์ประกอบ อำนาจหน้าที่ของแต่ละองค์ไว้เป็นการเฉพาะเรื่อง โดยองค์ผู้มีอำนาจตามกฎหมาย อำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย และขอบเขตในการบังคับใช้กฎหมาย ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและควบคุมมลพิษทางเสียงจากอากาศยานสรุปได้ดังนี้

4.3.1 องค์ผู้มีอำนาจตามกฎหมาย

องค์ผู้มีอำนาจตามกฎหมายไทย พิจารณาได้ดังต่อไปนี้

4.3.1.1 องค์ผู้มีอำนาจที่เกี่ยวกับนโยบายและมาตรการทางกฎหมายในการป้องกันและควบคุมมลพิษทางเสียงจากอากาศยานในกฎหมายด้านการบินพลเรือน

องค์ผู้มีอำนาจตามกฎหมายเกี่ยวข้องกับการป้องกันและควบคุมมลพิษทางเสียงจากอากาศยานของประเทศไทยภายใต้อนุสัญญาว่าด้วยการบินพลเรือนระหว่างประเทศ ค.ศ. 1944 ตามพระราชบัญญัติเดินอากาศ (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 มีดังนี้

(ก) องค์ผู้มีอำนาจตามกฎหมายเกี่ยวกับนโยบายและมาตรการทางกฎหมายควบคุมอากาศยานเพื่อการบินพลเรือน ที่อยู่ในรูปแบบของคณะกรรมการ ที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการกำหนดนโยบายและมาตรการทางกฎหมายการป้องกันและควบคุมเสียงจากอากาศยานเพื่อการบินพลเรือน ได้แก่

1) คณะกรรมการการบินพลเรือน แต่งตั้งขึ้นโดยอาศัยอำนาจในมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติการเดินอากาศ (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551⁴² ประกอบด้วย

⁴² พระราชบัญญัติการเดินอากาศ (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 มาตรา 7

กรรมการ 9 คน โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมเป็นประธานกรรมการ และมีอธิบดีกรรมการขนส่งทางอากาศเป็นกรรมการและเลขานุการ อำนาจหน้าที่ส่วนที่เกี่ยวข้องกับเสียงจากอากาศยาน⁴³ ได้แก่ การกำหนดนโยบายด้านการบินพลเรือนเพื่อการพาณิชย์ ตามมาตรา 15 (1) การให้คำปรึกษาเกี่ยวกับการบินพลเรือนแก่รัฐมนตรี ตามมาตรา 15 (2) และออกข้อบังคับตามพระราชบัญญัตินี้และตามอนุสัญญา⁴⁴ โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้มีผลบังคับใช้ มาตรา 15 (6) โดยมีบทบัญญัติรองรับในมาตรา 19 อากาศยานต้องปฏิบัติตามข้อบังคับของคณะกรรมการการบินพลเรือน และบทลงโทษในมาตรา 73 ผู้ควบคุมอากาศยานผู้ได้นำอากาศยานทำการบินโดยฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามที่กำหนดในข้อบังคับของคณะกรรมการการบินพลเรือนที่ออกตามมาตรา 19 ต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าหมื่นบาท เช่น ข้อบังคับคณะกรรมการการบินพลเรือน ฉบับที่ 21 เรื่อง เสียงอากาศยาน การแทรกแซงโดยมิชอบด้วยกฎหมายต่อการบินพลเรือน ลงวันที่ 25 ธันวาคม พ.ศ. 2518⁴⁴ ข้อบังคับคณะกรรมการการบินพลเรือน ฉบับที่ 78 ว่าด้วยการเดินอากาศของอากาศยาน ประกาศวันที่ 4 มกราคม พ.ศ. 2551⁴⁵ เป็นต้น

2) คณะกรรมการเทคนิค แต่งตั้งขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 15/1 แห่งพระราชบัญญัติ⁴⁶ ประกอบด้วยประธานคณะกรรมการ และกรรมการอีกไม่ต่ำกว่า 8 ไม่เกิน 11 คน ที่รัฐมนตรีแต่งตั้งโดยคำแนะนำของคณะกรรมการการบินพลเรือน มีเงื่อนไขตามที่กำหนด และให้รองอธิบดีที่ได้รับมอบหมายจากอธิบดีเป็นกรรมการและเลขานุการ อำนาจหน้าที่ส่วนที่เกี่ยวข้องกับเสียงจากอากาศยาน ได้แก่ การออกข้อกำหนดที่เกี่ยวข้องกับมาตรฐานอากาศยานตามมาตรา 34 วรรคหนึ่ง กล่าวคือ มาตรฐานอากาศยานเกี่ยวกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมในมาตรา 34 วรรคหนึ่ง(2)⁴⁷ การมอบหมายให้อธิบดีออกข้อกำหนดในรายละเอียดเกี่ยวกับมาตรฐานอากาศยานตามมาตรา 34 วรรคท้าย และมาตรา 15/4 วรรคสอง (2) (ก)⁴⁸ และให้ความเห็นชอบ

⁴³ พระราชบัญญัติการเดินอากาศ (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 มาตรา 15

⁴⁴ อ้างแล้ว ในภาคผนวกที่ 19

⁴⁵ อ้างแล้ว ในภาคผนวกที่ 22

⁴⁶ พระราชบัญญัติการเดินอากาศ (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 มาตรา 15/1

⁴⁷ พระราชบัญญัติการเดินอากาศ (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 มาตรา 34

⁴⁸ พระราชบัญญัติการเดินอากาศ (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 มาตรา 15/4

ในข้อกำหนดดังกล่าวตามมาตรา 15/4 วรรคสอง (4)⁴⁹ และให้มีอำนาจดุลพินิจของคณะกรรมการเทคนิคเกี่ยวกับประเด็นทางเทคนิคในการอุทธรณ์คำสั่งอธิบดีตามมาตรา 15-6⁵⁰

หน่วยงานที่ทำหน้าที่เป็นหน่วยธุรการของคณะกรรมการการบินพลเรือนและคณะกรรมการเทคนิค ตามพระราชบัญญัตินี้ ได้แก่ กรมการขนส่งทางอากาศ เป็นหน่วยงานสังกัดกระทรวงคมนาคม ตามมาตรา 15/5 วรรคแรก⁵¹ มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและควบคุมมลพิษจากอากาศยาน⁵² ได้แก่ การกำกับดูแล ควบคุมกิจการการบินพลเรือนตามมาตรา 15/5 วรรคแรก(2) จัดทำทะเบียนอากาศยานและทะเบียนผู้ประจำหน้าที่และบุคคลอื่นที่เกี่ยวข้องกับการบินพลเรือนตามมาตรา 15/5 วรรคแรก(3) การจัดระบบและการเก็บรักษาเอกสารหลักฐานเกี่ยวกับใบอนุญาต ใบสำคัญใบรับรองและเอกสารอื่นทางการบินพลเรือนตามมาตรา 15/5 วรรคแรก(4) ประสานงานกับหน่วยงานภาครัฐและเอกชนทั้งในและต่างประเทศเกี่ยวกับการบินและการรักษาความปลอดภัยในการบินพลเรือนตามมาตรา 15/5 วรรคแรก(5) และกิจการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบินพลเรือนตามมาตรา 15/5 วรรคแรก (7) ตามลำดับ

องค์กรผู้ที่มีอำนาจตามกฎหมายที่เป็นผู้ดำรงตำแหน่ง มีดังนี้

1) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมทำหน้าที่เป็นประธานคณะกรรมการการบินพลเรือนตามมาตรา 7⁵³ มีอำนาจสั่งแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่และออกกฎกระทรวงในเรื่องสำคัญในกิจการการบินพลเรือนตามมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัตินี้ ที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและควบคุมมลพิษทางเสียงจากอากาศยาน ได้แก่ อำนาจในการอนุมัติการออกข้อบังคับตามพระราชบัญญัตินี้ และตามอนุสัญญาข้อบังคับนั้นของคณะกรรมการการบินพลเรือนตามมาตรา

⁴⁹ พระราชบัญญัติการเดินอากาศ (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 มาตรา 15/4 วรรคสอง (4)

⁵⁰ พระราชบัญญัติการเดินอากาศ (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 มาตรา 15/6

⁵¹ เพิ่งอ้าง

⁵² พระราชบัญญัติการเดินอากาศ (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 มาตรา 15/5 วรรคแรก (2) (3) (4) (5)

⁵³ พระราชบัญญัติการเดินอากาศ (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 มาตรา 7

15 พรรคหนึ่ง(6)⁵⁴ การอนุญาตให้ตั้งสนามบินและเครื่องอำนวยความสะดวกในการเดินอากาศตามมาตรา 51⁵⁵ การกำหนดเขตความปลอดภัยในการเดินอากาศตามมาตรา 58⁵⁶

2) อธิบดีกรมการขนส่งทางอากาศ ทำหน้าที่เป็นหัวหน้าหน่วยงานราชการของคณะกรรมการการบินพลเรือนและคณะกรรมการเทคนิคแห่งพระราชบัญญัตินี้ มีอำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ของกรมการขนส่งทางอากาศเป็นผู้แทนทำหน้าที่ฝ่ายเลขานุการหรือกรรมการของคณะกรรมการเทคนิคที่ได้แต่งตั้งขึ้นเหล่านั้น ออกคำสั่งทางปกครองให้ใบอนุญาตใบรับรอง หนังสือสำคัญ หนังสืออนุญาต ตามที่กฎหมายบัญญัติในกิจการของการบินพลเรือน ออกคำสั่ง กฎ ระเบียบเพื่อให้การควบคุมและกำกับดูแลการปฏิบัติงานของพนักงานเจ้าหน้าที่และผู้ปฏิบัติงานในกรมการขนส่งทางอากาศ ให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย สำหรับอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและควบคุมเสี่ยงจากอากาศยาน เกี่ยวกับการปฏิบัติตามภาคผนวกที่ 16 เล่ม 1 โดยตรงนั้นมิได้ระบุไว้ชัดเจนในบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ มีเพียงอำนาจหน้าที่โดยอ้อม และส่วนใหญ่เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับใบรับรองความสมควรการเดินอากาศ ใบรับรองเสียงอากาศยาน และจะไม่อนุญาตให้อากาศยานปฏิบัติการบินหากไม่มีใบรับรองสมควรเดินอากาศ การอนุญาตให้เปิดบริการสนามบินอนุญาต ตลอดจนการกำกับดูแลให้ข้อกำหนดต่าง ๆ เกี่ยวกับความปลอดภัยในการเดินอากาศให้ได้รับความเคารพและปฏิบัติตามของสนามบินและอากาศยานที่อยู่หรือเข้ามาในเขตอำนาจอธิปไตยของไทย เช่น อำนาจเกี่ยวข้องกับการอนุญาตความสมควรการเดินอากาศตามมาตรา 41/11 และ 41/42 กรณีการเปลี่ยนแปลงอากาศยานในส่วนที่เป็นสาระสำคัญจะต้องมีการตรวจสอบเงื่อนไขของความสมควรการเดินอากาศหรืออธิปไตยอาจกำหนดข้อจำกัดเฉพาะขึ้นเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงนั้นได้ตามมาตรา 41/64 อำนาจในการเพิกถอนใบสำคัญสมควรเดินอากาศตามมาตรา 41/86 อำนาจในการพักใช้ใบสำคัญสมควรเดินอากาศ อำนาจอนุมัติให้เปิดให้บริการของสนามบินอนุญาตตามมาตรา 60/2 อำนาจสั่งให้แก้ไขเพื่อให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขตามมาตรา 5/3⁵⁷ เป็นต้น

(ข) องค์กรผู้มีอำนาจตามกฎหมายเกี่ยวกับนโยบายและมาตรการทางกฎหมายควบคุมวิธีการปฏิบัติการบินของอากาศยานและการเดินอากาศที่เกี่ยวข้องกับการ

⁵⁴ พระราชบัญญัติการเดินอากาศ (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 มาตรา 15 พรรคหนึ่ง (6)

⁵⁵ พระราชบัญญัติการเดินอากาศ (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 มาตรา 51

⁵⁶ พระราชบัญญัติการเดินอากาศ (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 มาตรา 58

⁵⁷ พระราชบัญญัติการเดินอากาศ (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 มาตรา 5/3

คุ้มครองสิ่งแวดล้อมด้านเสียงจากอากาศยาน องค์การผู้มีอำนาจตามกฎหมายที่อยู่ในรูปแบบของคณะกรรมการ ได้แก่

1) คณะกรรมการการบินพลเรือน⁵⁸ มีอำนาจควบคุมวิธีการปฏิบัติการบินของอากาศยานและการเดินอากาศ ได้แก่ อากาศยานต้องปฏิบัติตามข้อบังคับของคณะกรรมการการบินพลเรือน ตามมาตรา 19⁵⁹ และบทลงโทษในมาตรา 73⁶⁰ ผู้ควบคุมอากาศยานผู้ได้นำอากาศยานทำการบินโดยฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามที่กำหนดในข้อบังคับของคณะกรรมการการบินพลเรือนที่ออกตามมาตรา 19 ต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าหมื่นบาท เช่น ข้อบังคับคณะกรรมการการบินพลเรือน ฉบับที่ 78 ว่าด้วยการเดินอากาศของอากาศยาน ประกาศวันที่ 4 มกราคม พ.ศ. 2551⁶¹ หมวด 3 การปฏิบัติการบินและการรับรองการปฏิบัติการบิน ข้อ 4.12.2.1 (7) แบบวิธีการบินตามกฎการบิน ข้อ 4.12.3.1 (9) เส้นทางบิน ข้อ 4.13.4 ผู้ได้รับใบรับรองผู้ดำเนินการเดินอากาศต้องปฏิบัติการบินให้สอดคล้องกับวิธีการลดเสียงรบกวนของอากาศยานตามที่สนามบินกำหนดและได้รับการรับรองจากกรมการขนส่งทางอากาศ ข้อ 6.2.3 ผู้ได้รับใบรับรองผู้ดำเนินการเดินอากาศและผู้ปฏิบัติการบินทั่วไปต้องนำคู่มือและเอกสารไปกับอากาศยาน ข้อ 6.2.3.13 แผนปฏิบัติการบิน ข้อ 6.2.3.20 ประกาศนักบิน เป็นต้น

2) คณะกรรมการเทคนิค⁶² มีอำนาจกำหนดวิธีการปฏิบัติการบินของอากาศยานและการเดินอากาศ ได้แก่ การมอบหมายให้อธิบตี้ออกข้อกำหนดในรายละเอียดเกี่ยวกับมาตรฐานอากาศยานตามมาตรา 34 วรรคท้าย และให้ความเห็นชอบในข้อกำหนดดังกล่าว ตามอำนาจในมาตรา 15/4 วรรคสอง (4)⁶³ เป็นต้น

องค์กรที่ เป็นผู้ดำรงตำแหน่งตามกฎหมาย ได้แก่

1) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม⁶⁴ มีอำนาจกำหนดวิธีการปฏิบัติการบินของอากาศยานและการเดินอากาศ ได้แก่ อำนาจในการออกกฎกระทรวงตามมาตรา 6 (5)

⁵⁸ อ้างแล้ว เซึ่งอรรถที่ 53

⁵⁹ พระราชบัญญัติการเดินอากาศ (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 มาตรา 19

⁶⁰ พระราชบัญญัติการเดินอากาศ (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 มาตรา 73

⁶¹ อ้างแล้ว เซึ่งอรรถที่ 19

⁶² พระราชบัญญัติการเดินอากาศ (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 มาตรา 15/1

⁶³ พระราชบัญญัติการเดินอากาศ (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 มาตรา 15/4 วรรคสอง (4)

⁶⁴ พระราชบัญญัติการเดินอากาศ (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 มาตรา 7

กำหนดกิจการอื่นเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ กฎกระทรวงนั้นเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้ รวมถึงอำนาจในการออกกฎกระทรวงกำหนดเส้นทางบิน และมาตรา 18 กำหนดให้อากาศยานต้องบินตามเส้นทางที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงเท่านั้น⁶⁵ อำนาจในการอนุมัติการออกข้อบังคับตามพระราชบัญญัตินี้และตามอนุสัญญาของคณะกรรมการการบินพลเรือนตามมาตรา 15 วรรคหนึ่ง (6)⁶⁶ การห้ามอากาศยานบินเข้าไปในเขตจำกัดและบทลงโทษมาตรการทางอาญากรณีฝ่าฝืนข้อห้ามตามมาตรา 22⁶⁷ และมาตรา 76(1)⁶⁸ การกำหนดเขตความปลอดภัยในการเดินอากาศ ตามมาตรา 58⁶⁹

(ค) องค์การผู้มีอำนาจตามกฎหมายเกี่ยวกับนโยบายและมาตรการทางกฎหมายด้านการจัดเก็บค่าธรรมเนียมและค่าภาระในการเดินอากาศเพื่อลดมลพิษทางเสียงจากอากาศยาน องค์การผู้มีอำนาจ ที่อยู่ในรูปแบบของคณะกรรมการ ได้แก่

1) คณะกรรมการการบินพลเรือน⁷⁰ มีอำนาจส่วนที่เกี่ยวข้องการจัดเก็บค่าธรรมเนียมและค่าภาระในการเดินอากาศเพื่อลดมลพิษทางเสียงจากอากาศยาน ได้แก่ พิจารณาและกำหนดเงื่อนไขการเก็บค่าภาระตามมาตรา 15 (4)⁷¹ เช่น ข้อบังคับคณะกรรมการการบินพลเรือน ฉบับที่ 66 ว่าด้วยค่าธรรมเนียมการใช้สนามบินของผู้โดยสารออกจากสนามบิน ค่าธรรมเนียมในการขึ้นลงของอากาศยานและค่าธรรมเนียมที่เก็บอากาศยาน ณ สนามบินอนุญาต หรือที่ขึ้นลงชั่วคราวของอากาศยาน ลงวันที่ 22 กันยายน พ.ศ. 2549⁷² เป็นต้น

องค์การผู้มีอำนาจตามกฎหมายที่เป็นผู้ดำรงตำแหน่ง ได้แก่

⁶⁵ พระราชบัญญัติการเดินอากาศ (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 มาตรา 18

⁶⁶ พระราชบัญญัติการเดินอากาศ (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 มาตรา 15 วรรคหนึ่ง (6)

⁶⁷ พระราชบัญญัติการเดินอากาศ (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 มาตรา 22

⁶⁸ พระราชบัญญัติการเดินอากาศ (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 มาตรา 76 (1)

⁶⁹ พระราชบัญญัติการเดินอากาศ (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 มาตรา 58

⁷⁰ พระราชบัญญัติการเดินอากาศ (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 มาตรา 7

⁷¹ อ้างแล้ว เชงอรรถที่ 41

⁷² สืบค้นจาก <http://www.dca.go.th> ข้อบังคับคณะกรรมการการบินพลเรือน ฉบับที่ 66 ว่าด้วยค่าธรรมเนียมการใช้สนามบินของผู้โดยสารออกจากสนามบิน ค่าธรรมเนียมในการขึ้นลงของอากาศยานและค่าธรรมเนียมที่เก็บอากาศยาน ณ สนามบินอนุญาต หรือที่ขึ้นลงชั่วคราวของอากาศยาน ลงวันที่ 22 กันยายน พ.ศ. 2549

1) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม⁷³ มีอำนาจตามมาตรา 6 ในการออกกฎกระทรวงกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ค่าบริการ ค่าภาระ หรือเงินตอบแทนอื่นใด และการยกเว้นบรรดาค่าธรรมเนียมเหล่านั้นที่กำหนดในมาตรา 56⁷⁴ ตามมาตรา 15 วรรคหนึ่ง (6)⁷⁵ ในการอนุมัติการออกข้อบังคับตามพระราชบัญญัตินี้และตามอนุสัญญา ตามมาตรา 60/37 ในการกำหนดอัตราค่าบริการและการอนุมัติให้มีการเก็บค่าบริการผู้โดยสารขาออก เพื่อการรักษาสิ่งแวดล้อมและลดมลพิษที่เกิดจากการใช้สนามบิน⁷⁶

2) อธิบดีกรมการขนส่งทางอากาศ มีอำนาจเกี่ยวกับการจัดเก็บรายได้ค่าบริการลานจอด ค่าธรรมเนียม จากผู้โดยสาร ได้แก่ อำนาจควบคุมการจัดเก็บรายได้ และการใช้จ่ายค่าบริการผู้โดยสารขาออกตามมาตรา 60/42⁷⁷

4.3.1.2 องค์การผู้มีอำนาจเกี่ยวข้องซึ่งกับนโยบายและมาตรการทางกฎหมายของการป้องกันและควบคุมมลพิษทางเสียงจากอากาศยานในประเทศไทย

องค์การผู้มีอำนาจเกี่ยวข้องด้านนโยบายและมาตรการทางกฎหมายของการป้องกันและควบคุมมลพิษทางเสียงจากอากาศยานในประเทศไทยนั้น อยู่ภายใต้อำนาจของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 โดยเฉพาะส่วนที่เกี่ยวข้องกับนโยบายและมาตรการทางกฎหมายด้านการควบคุมมลพิษ คือ การควบคุมมลพิษที่แหล่งกำเนิดและการควบคุมมลพิษในสิ่งแวดล้อม โดยอาศัยแนวความคิดของหลักการป้องกันไว้ก่อนและหลักการเฝ้าระวังโดยผ่านกระบวนการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม โดยองค์การผู้มีอำนาจตามกฎหมายนี้ โดยมีรายละเอียด ดังนี้

(ก) องค์การผู้มีอำนาจตามกฎหมายเกี่ยวกับนโยบายและมาตรการทางกฎหมายด้านการควบคุมมลพิษทางเสียงจากอากาศยาน ที่อยู่ในรูปแบบคณะกรรมการ ได้แก่

1) คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เป็นคณะกรรมการระดับชาติหรืออาจเรียกได้ว่าเป็นคณะรัฐมนตรีด้านสิ่งแวดล้อมของไทย โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน

⁷³ พระราชบัญญัติการเดินอากาศ (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 มาตรา 7

⁷⁴ พระราชบัญญัติการเดินอากาศ (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 มาตรา 6

⁷⁵ พระราชบัญญัติการเดินอากาศ (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 มาตรา 15 วรรคหนึ่ง (6)

⁷⁶ พระราชบัญญัติการเดินอากาศ (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 มาตรา 60/37

⁷⁷ พระราชบัญญัติการเดินอากาศ (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 มาตรา 60/42

คณะกรรมการ มีองค์ประกอบของคณะกรรมการตามมาตรา 12⁷⁸ และมีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 13 ได้แก่ การเสนอนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเพื่อขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี ตามมาตรา 13(1) ซึ่งรวมถึงด้านคุณภาพเสียงในสิ่งแวดล้อมด้วย⁷⁹ การกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 13(2)⁸⁰ ซึ่งรวมถึงมาตรฐานระดับเสียงโดยทั่วไปตามมาตรา 32(5)⁸¹ พิจารณาให้ความเห็นชอบในแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่รัฐมนตรีเสนอตามมาตรา 13(3)⁸² คือ แผน ที่รัฐมนตรีเสนอตามมาตรา 35 มีเนื้อหาเกี่ยวกับการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในมาตรา 36(1) และการควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดในมาตรา 36(2) การเสนอแนะการใช้มาตรการทางด้านเศรษฐศาสตร์การเงินในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมต่อคณะรัฐมนตรี ตามมาตรา 13(5)⁸³ เช่น ค่าธรรมเนียมการบำบัดมลพิษ การลดภาษีอุปกรณ์หรือเทคโนโลยีการบำบัดมลพิษ เป็นต้น การเสนอแนะให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 13(6)⁸⁴ การพิจารณาให้ความเห็นชอบในแผนปฏิบัติการเพื่อป้องกันหรือแก้ไขอันตรายอันเกิดจากการแพร่กระจายของมลพิษหรือภาวะมลพิษตามมาตรา 13(7)⁸⁵ พิจารณาให้ความเห็นชอบในการกำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดที่รัฐมนตรีเสนอตามมาตรา 13(8)⁸⁶ กำกับดูแลและเร่งรัดให้มีการตรากฎหมายลำดับรอง ที่จำเป็นเพื่อให้มีการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมอย่างเป็นระบบตามมาตรา 13(9)⁸⁷ การเสนอความเห็นต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการในกรณีที่น่าปรากฏว่าส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจใด ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายเกี่ยวกับการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมอันอาจทำให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงตามมาตรา 13(10)⁸⁸ การกำหนด

⁷⁸ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 12

⁷⁹ เพิ่งอ้าง, มาตรา 13

⁸⁰ เพิ่งอ้าง, มาตรา 13

⁸¹ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 32(5)

⁸² พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 13

⁸³ เพิ่งอ้าง, มาตรา 13

⁸⁴ เพิ่งอ้าง, มาตรา 13

⁸⁵ เพิ่งอ้าง, มาตรา 13

⁸⁶ เพิ่งอ้าง, มาตรา 13

⁸⁷ เพิ่งอ้าง, มาตรา 13

⁸⁸ เพิ่งอ้าง, มาตรา 13

มาตรการเพื่อเสริมสร้างความร่วมมือและประสานงานระหว่างส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และเอกชน ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 13(11)⁸⁹ และการปฏิบัติการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นให้เป็นอำนาจหน้าที่ของ คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติตามมาตรา 13(14)⁹⁰

สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที เป็นหน่วยงานธุรการให้แก่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ แบ่งส่วนราชการตามกฎหมาย ระเบียบ และแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวง แบ่งส่วนราชการสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวง ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2545 ลงวันที่ 9 ตุลาคม พ.ศ. 2545⁹¹ และปฏิบัติหน้าที่ โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 21⁹² ของพระราชบัญญัตินี้ นอกจากนี้แล้วยังทำหน้าที่เป็นหน่วย ธุรการให้แก่คณะกรรมการที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติได้แต่งตั้งขึ้น และ คณะกรรมการผู้ชำนาญการด้านต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมถึงคณะกรรมการผู้ชำนาญการ (โครงการด้าน การคมนาคมขนส่ง)

2) คณะกรรมการควบคุมมลพิษ แต่งตั้งขึ้นและมีองค์ประกอบของ คณะกรรมการโดยอาศัยบทบัญญัติมาตรา 52⁹³ มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและ ควบคุมมลพิษทางเสียงจากอากาศยาน ได้แก่ การเสนอแผนปฏิบัติการเพื่อป้องกันหรือแก้ไข อันตรายอันเกิดจากการแพร่กระจายของมลพิษหรือภาวะมลพิษต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อม แห่งชาติตามมาตรา 53(1)⁹⁴ การเสนอความเห็นเกี่ยวกับการให้มีการดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมหรือ ปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุม ป้องกัน ลด หรือขจัดมลพิษต่อคณะกรรมการ สิ่งแวดล้อมแห่งชาติตามมาตรา 53(2)⁹⁵ การเสนอความเห็นเกี่ยวกับการกำหนดมาตรการส่งเสริม ด้านภาษีอากรและการลงทุนของเอกชนเกี่ยวกับการควบคุมมลพิษและการส่งเสริมและรักษา

⁸⁹ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 13

⁹⁰ เพิ่งอ้าง, มาตรา 13

⁹¹ สืบค้นจาก <http://www.onep.go.th> กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงาน

นโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2545 ลงวันที่ 9 ตุลาคม พ.ศ. 2545

⁹² พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 21

⁹³ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 52

⁹⁴ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 53

⁹⁵ เพิ่งอ้าง

คุณภาพสิ่งแวดล้อมต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติตามมาตรา 53(3)⁹⁶ การให้คำแนะนำแก่รัฐมนตรีในการกำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดตามมาตรา 55 ตามมาตรา 53(5)⁹⁷ การให้คำแนะนำแก่รัฐมนตรีในการกำหนดประเภทของแหล่งกำเนิดมลพิษที่ต้องปฏิบัติตามมาตรา 68 และมาตรา 69 ตามมาตรา 53(6)⁹⁸ การประสานงานระหว่างส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจและเอกชน เพื่อควบคุมป้องกัน ลด หรือขจัดมลพิษตามมาตรา 53(8)⁹⁹ การปฏิบัติการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการควบคุมมลพิษตามมาตรา 53(11)¹⁰⁰ การปฏิบัติการอื่นใดตามที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมอบหมายตามมาตรา 53(12)¹⁰¹ และอำนาจในการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อพิจารณาและปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใด ตามที่คณะกรรมการควบคุมมลพิษจะมอบหมายก็ได้ตามมาตรา 53 วรรคสอง¹⁰²

กรมควบคุมมลพิษเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่เป็นหน่วยธุรการและฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการควบคุมมลพิษ ก่อตั้งขึ้นโดยกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2545 ลงวันที่ 9 ตุลาคม พ.ศ.2545¹⁰³ และปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 21¹⁰⁴ เป็นหน่วยงานที่มีบทบาทอย่างมากในการป้องกันและควบคุมมลพิษในสิ่งแวดล้อมโดยเฉพาะอย่างยิ่งในเขตควบคุมมลพิษ รวมถึงมลพิษทางเสียงจากอากาศยานด้วย อำนาจหน้าที่ของกรมควบคุมมลพิษที่เกี่ยวข้อง บัญญัติไว้ในมาตรา 32(5) เสนอแนะการกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ¹⁰⁵ มาตรา 55 ในการเสนอแนะมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ โดย

⁹⁶ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 53

⁹⁷ เพิ่งอ้าง, มาตรา 53

⁹⁸ เพิ่งอ้าง, มาตรา 53

⁹⁹ เพิ่งอ้าง, มาตรา 53

¹⁰⁰ เพิ่งอ้าง, มาตรา 53

¹⁰¹ เพิ่งอ้าง, มาตรา 53

¹⁰² เพิ่งอ้าง, มาตรา 53

¹⁰³ สืบค้นจาก <http://www.pcd.go.th> กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2545 ลงวันที่ 9 ตุลาคม พ.ศ.2545

¹⁰⁴ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 21

¹⁰⁵ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 32

ความเห็นชอบของคณะกรรมการควบคุมมลพิษ¹⁰⁶ และมาตรา 59-63 ในการเสนอให้มีการประกาศเขตควบคุมมลพิษในท้องที่ใดที่มีปัญหามลพิษซึ่งมีแนวโน้มที่ร้ายแรงถึงขนาดเป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนหรืออาจก่อให้เกิดผลเสียหายต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม ต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ซึ่งเป็นผู้ที่มีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดท้องที่นั้นเป็นเขตควบคุมมลพิษ¹⁰⁷

องค์กรผู้มีอำนาจตามกฎหมายที่เป็นผู้ดำรงตำแหน่ง ได้แก่

1) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม อำนาจหน้าที่ในการควบคุมมลพิษทางเสียงจากอากาศยาน ได้แก่ การแต่งตั้งเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษตามมาตรา 11 วรรคสอง¹⁰⁸ การจัดทำแผนการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 35¹⁰⁹ การเข้าดำเนินการเพื่อใช้มาตรการคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมในเขตอนุรักษ์ เขตผังเมืองรวม เขตผังเมืองเฉพาะ เขตควบคุมอาคาร เขตนิคมอุตสาหกรรมตามมาตรา 45 วรรคแรก¹¹⁰ การกำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษที่แหล่งกำเนิดตามมาตรา 55¹¹¹ การกำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดโดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมมลพิษและความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติในกรณีมีกฎหมายอื่นบัญญัติให้อำนาจส่วนราชการอื่นใดกำหนดมาตรฐานดังกล่าวไว้ แต่ส่วนราชการนั้นไม่ใช้อำนาจตามกฎหมายตามมาตรา 57¹¹²

2) เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ เป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการทำหน้าที่ในการควบคุมมลพิษตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ มีส่วนที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการป้องกันและควบคุมมลพิษทางเสียงจากอากาศยาน คือ เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ มีอำนาจและหน้าที่ใน

¹⁰⁶ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 55

¹⁰⁷ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 59

¹⁰⁸ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

มาตรา 11 วรรคสอง

¹⁰⁹ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

มาตรา 35 วรรคแรก

¹¹⁰ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

มาตรา 45 วรรคแรก

¹¹¹ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 55

¹¹² พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 57

การควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดทางเสียงที่ได้ประกาศไว้ตามมาตรา 55 โดยใช้มาตรา 68 วรรคสาม¹¹³ และอำนาจในเขตควบคุมมลพิษ ตามมาตรา 59-63 แห่งพระราชบัญญัตินี้

นอกจากนี้แล้ว ศูนย์วิจัยและฝึกอบรมด้านสิ่งแวดล้อม เป็นหน่วยงานที่มีบทบาทอย่างมากในการส่งเสริมและสนับสนุนการวิจัยและฝึกอบรมด้านสิ่งแวดล้อมโดยเฉพาะอย่างยิ่งผลงานวิจัยทางด้านเสียงจากอากาศยาน ก่อตั้งขึ้นโดยกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ลงวันที่ 9 ตุลาคม พ.ศ. 2545¹¹⁴ และปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 21¹¹⁵ ในการศึกษา วิจัย พัฒนา ถ่ายทอดและส่งเสริมเทคโนโลยีและการจัดการด้านสิ่งแวดล้อม รวมทั้งเป็นศูนย์เทคโนโลยีสะอาดและศูนย์ปฏิบัติการอ้างอิงด้านสิ่งแวดล้อม

(ข) องค์การผู้มีอำนาจตามกฎหมายเกี่ยวกับนโยบายและมาตรการทางกฎหมายด้านการควบคุมมลพิษทางเสียงจากโครงการคมนาคมขนส่งขนาดใหญ่

1) คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ มีบทบาทที่สำคัญอย่างยิ่งในการอนุมัติโครงการคมนาคมขนส่งขนาดใหญ่ผ่านรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม โดยมีสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมทำหน้าที่เป็นหน่วยงานผู้รับไว้และกลั่นกรองในเบื้องต้นของรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ตามมาตรา 48 แห่งพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งรวมถึงโครงการสนามบิน ด้วย

2) คณะกรรมการผู้ชำนาญการ (โครงการด้านคมนาคมขนส่ง) แต่งตั้งโดยอำนาจของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการคัดเลือกและแต่งตั้งคณะกรรมการผู้ชำนาญการขึ้นตามมาตรา 48 วรรคห้า และคำสั่งคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติที่ 12/2549 ลงวันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ. 2549¹¹⁶ เพื่อทำหน้าที่พิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 48 วรรคสี่ ประกอบมาตรา 49 ถึง 51 โดยการพิจารณารายงานเพื่อให้ความเห็นชอบพร้อมข้อเสนอแนะต่อรายงานนั้นแนบไปพร้อมการนำ

¹¹³ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 68 วรรคสาม

¹¹⁴ สืบค้นจาก <http://www.deqp.go.th> กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ลงวันที่ 9 ตุลาคม พ.ศ. 2545

¹¹⁵ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 21

¹¹⁶ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 48 วรรคห้า

รายงานเสนอต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ซึ่งเป็นเงื่อนไขในการพิจารณาให้ความเห็นชอบต่อรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมโครงการตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งรวมถึงโครงการสนามบินทุกขนาด ด้วย

ดังนั้น คณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมโครงการด้านคมนาคม จึงเป็นองค์กรที่มีบทบาทอย่างยิ่งในการนำเสนอมาตรการในการป้องกันและควบคุมปัญหามลพิษจากอากาศยานของโครงการสนามบินขนาดใหญ่ ผ่านการให้ข้อคิดเห็นข้อเสนอแนะ และการท้วงติงให้มีการเพิ่มเงื่อนไขที่มีการติดตามตรวจสอบการดำเนินการตามเงื่อนไขของรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่ได้จะรับการอนุมัติโดยคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ โดยมีสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมทำหน้าที่เป็นหน่วยงานธุรการและฝ่ายเลขานุการให้ตามมาตรา 21 มาตรา 39 วรรคสาม และมาตรา 48-50 แห่งพระราชบัญญัตินี้

4.3.1.3 องค์กรผู้มีส่วนเกี่ยวข้องซึ่งกับนโยบายและมาตรการทางกฎหมายของการวางแผนการใช้ประโยชน์ที่ดิน เพื่อการจัดการมลพิษทางเสียงในประเทศไทย

องค์กรผู้มีส่วนเกี่ยวข้องตามกฎหมายเกี่ยวกับนโยบายและมาตรการทางกฎหมายด้านการวางแผนการใช้ประโยชน์ที่ดิน การวางผังเมือง เพื่อการจัดการมลพิษทางเสียงในประเทศไทย อยู่ภายใต้บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 3) พ.ศ.2535 ซึ่งมีมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องอย่างยิ่งต่อการควบคุมมลพิษทางเสียงจากอากาศยาน คือ การทำผังเมืองรวม และการทำผังเมืองเฉพาะ องค์กรผู้มีส่วนเกี่ยวข้องตามกฎหมายนี้ได้แก่

1) คณะกรรมการผังเมือง เป็นที่สถาปนาขึ้นตามมาตรา 6¹¹⁷ แห่งพระราชบัญญัตินี้ มีอำนาจอนุมัติให้องค์กรฝ่ายปกครองใดที่จะวางและจัดทำผังเมืองรวม (มาตรา 26) ด้วยตนเองสามารถใช้อำนาจในการนั้นได้ตามมาตรา 18 และการจัดทำผังเมืองเฉพาะ (มาตรา 41) ซึ่งจำเป็นต้องตราเป็นพระราชบัญญัติ

2) คณะที่ปรึกษาผังเมืองรวม แต่งตั้งขึ้นและมีองค์ประกอบตามมาตรา 21 ทำหน้าที่ให้เป็นผู้ที่ให้คำปรึกษาหารือในกรณีการกำหนดเขตผังเมืองรวม

3) กรมโยธาธิการและผังเมือง เป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่จัดทำผังเมืองรวมตามมาตรา 18 และมาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัตินี้

¹¹⁷ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการผังเมือง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2535 มาตรา 6

4.3.2 การบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวกับการป้องกันและควบคุมปัญหามลพิษทางเสียงจากอากาศยาน

ส่วนของการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวกับการป้องกันและควบคุมปัญหามลพิษทางเสียงจากอากาศยานในประเทศไทย มีประเด็นที่น่าสนใจในหลายบริบท กล่าวคือ

(1) กรณีมีบทบัญญัติกฎหมายที่ให้อำนาจไว้หลายฉบับและหลายมาตราด้วยกัน รวมทั้งมีองค์กรผู้ให้อำนาจบังคับใช้กฎหมายที่มีความแตกต่างกัน ทั้งด้านโครงสร้างขององค์กร อำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบและขอบเขตของการปฏิบัติงาน เช่น การอนุญาตให้จดทะเบียนสัญชาติอากาศยาน และให้นำอากาศยานเข้ามาใช้ในราชอาณาจักร การตรวจสอบและให้อนุญาตความสมควรการเดินทางอากาศ ที่จะต้องมีการตรวจดูใบรับรองเสียงของอากาศยาน ที่ใช้ในการควบคุมแหล่งกำเนิดมลพิษทางเสียงจากอากาศยาน ซึ่งเป็นอำนาจตามพระราชบัญญัติการเดินทางอากาศ (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 ในขณะเดียวกัน “อากาศยาน” ถือเป็นยานพาหนะซึ่งเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ตามมาตรา 4 และมาตรา 55 เป็นต้น ลักษณะเช่นนี้ทำให้การดำเนินการในการแก้ไขปัญหามลพิษทางเสียงจากอากาศยานมีความซับซ้อนของกลไกทางกฎหมาย และอำนาจในการบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งอาจกลายเป็นอุปสรรคในการป้องกันและควบคุมปัญหามลพิษทางเสียงจากอากาศยาน เช่น การทับซ้อนของการใช้อำนาจขององค์กรผู้ให้อำนาจหลายองค์กร เป็นต้น ทำให้เกิดผลเสียในทางเศรษฐกิจของการแก้ไขปัญหา หรือบางครั้งเกิดช่องว่างที่ปัญหานั้นไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายได้ไม่ว่าจะเป็นองค์กรผู้ให้อำนาจตามกฎหมายฉบับไหนก็ตาม

(2) กรณีไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายได้ เนื่องจากไม่มีบทบัญญัติที่กำหนดรายละเอียดในการดำเนินการเกี่ยวข้องของเรื่องนั้นในทางปฏิบัติ เช่น ข้อบังคับคณะกรรมการการบินพลเรือน ฉบับที่ 21 เรื่อง เสียงอากาศยาน¹¹⁸ ไม่ได้ให้รายละเอียดการแบ่งประเภทอากาศยานตามระดับเสียงของอากาศยานไม่มีบทบัญญัติหรือแนวปฏิบัติใด ๆ ที่รับเอารายละเอียดจากบทบัญญัติของอนุสัญญามาอธิบายและกำหนดหลักเกณฑ์รายละเอียดเพื่อนำไปใช้บังคับได้ในทางปฏิบัติ ประกาศกรมการขนส่งทางอากาศ ลงวันที่ 2 กรกฎาคม พ.ศ. 2550 เป็นต้น นั่นอาจเป็นสาเหตุที่ทำให้การบังคับใช้กฎหมายไม่สามารถกระทำได้ เนื่องจากการไม่มีรายละเอียดกำหนดให้ปฏิบัติ หรือการไม่มีอำนาจออกประกาศดังกล่าว ทำให้กฎหมายลำดับรองนั้นไม่มีผลบังคับใช้ไปโดยปริยาย

(3) กรณีการบังคับใช้กฎหมายไม่มีประสิทธิภาพ เป็นกรณีของความบกพร่องในการบังคับใช้กฎหมาย เช่น การดำเนินงานตามแผนการติดตามตรวจสอบด้านมลพิษทางเสียงจาก

¹¹⁸ อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 19

รายงานการศึกษาวិเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ในกรณีของระบบติดตามตรวจสอบระดับเสียงรอบท่าอากาศยานสุวรรณภูมิเป็นกรณีที่ไม่มีการติดตามตรวจสอบการดำเนินงานที่ล่าช้า และเร่งรัดให้ปฏิบัติโดยเร็ว การเข้าถึงรายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมโครงการขนาดใหญ่ที่มีขั้นตอนยุ่งยากทำให้เกิดค่าใช้จ่ายและค่าเสียเวลาในการดำเนินการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีก่อนที่จะเปิดดำเนินการโครงการ การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับฐานข้อมูลสำรวจภายหลังคาเรือนของที่พักอาศัยที่อาจจะอยู่ในเขตเส้นเท้าระดับเสียงที่ต้องได้รับการปรับปรุงคุณสมบัติของวัสดุที่ใช้ในการก่อสร้างอาคารสิ่งปลูกสร้างหรือวิธีการก่อสร้าง เป็นต้น

(4) กรณีองค์กรผู้ใช้อำนาจตามกฎหมายไม่ยอมใช้อำนาจตามกฎหมาย เช่น กรณีของบังคับตามเงื่อนไขของรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมโครงการท่าอากาศยานสุวรรณภูมิให้ติดตั้งระบบการติดตามตรวจสอบระดับเสียงจากอากาศยานแบบอัตโนมัติ ที่ล่าช้าเนื่องจากสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรสิ่งแวดล้อมไม่เสนอแนะให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเร่งรัดและใช้มาตรการบังคับตามกฎหมาย กรณีเงื่อนไขการจ่ายค่าชดเชยผู้ที่ได้รับกระทบทางเสียงโดยใช้หลักเกณฑ์ของมาตรฐานเสียงรบกวน¹¹⁹ ที่เป็นเรื่องของการใช้เกณฑ์ที่ผิดประเภทกับเนื้อหาสาระของปัญหาเป็นกรณีคำสั่งทางปกครองผิดพลาด หน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่ยื่นขอแก้ไขให้ถูกต้อง ทำให้การดำเนินการแก้ไขปัญหาล่าช้าในทิศทางที่ไม่เหมาะสมเกิดความล่าช้า มีค่าใช้จ่ายมากและอาจเกิดความไม่เป็นธรรมขึ้นได้ เป็นต้น

ดังนั้น หากพิจารณาถึงขอบเขตและบทบาทขององค์กรผู้ใช้อำนาจในการตีความและให้คุณค่าของมาตรการทางกฎหมาย จะพบว่าก็มีความแตกต่างกันในทางปฏิบัติ ซึ่งก็จะส่งผลให้มีการบังคับใช้กฎหมายได้เช่นเดียวกัน

¹¹⁹ ประกาศคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ฉบับที่ 29 (พ.ศ. 2550) เรื่อง ค่าระดับเสียงรบกวน