

## บทที่ 5

### ปัญหา บทวิเคราะห์ และข้อเสนอแนะ

จากการศึกษานโยบายและมาตรการทางกฎหมายในการป้องกันและควบคุมมลพิษทางเสียงจากอากาศยาน ของบรรดาบทบัญญัติกฎหมายระหว่างประเทศที่องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศได้มีการตีพิมพ์เผยแพร่ให้แก่รัฐภาคีได้รับทราบถึงสถานะทางกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมาย บทบัญญัติกฎหมายไทยที่เกี่ยวข้อง แนวความคิดทางกฎหมายที่อยู่เบื้องหลังบทบัญญัติกฎหมาย รวมถึงบทบาทหน้าที่ขององค์กรผู้ใช้อำนาจตามกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมาย ดังที่ได้กล่าวไว้โดยละเอียดในบทที่ 2 ถึง 4 ทำให้สามารถพิจารณาประเด็นปัญหาและสาเหตุของปัญหาการป้องกันและควบคุมมลพิษเสียงจากอากาศยานได้ละเอียดรอบคอบและมีมุมมองที่หลากหลายมากยิ่งขึ้น

ดังนั้น ในบทนี้จะกล่าวถึงบทวิเคราะห์เกี่ยวกับปัญหาและสาเหตุ คุณภาพและความพอเพียงของนโยบายและมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันและควบคุมมลพิษทางเสียงจากอากาศยานในประเทศไทยภายใต้พันธกรณีของอนุสัญญาว่าด้วยการบินพลเรือนระหว่างประเทศ ค.ศ. 1944 ที่ได้รับการยอมรับนับถือและนำไปปฏิบัติจากรัฐภาคีต่าง ๆ พร้อมทั้งนำเสนอข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะสำหรับกรณีของประเทศไทยในอนาคต

#### 5.1 บทวิเคราะห์ปัญหาการป้องกันและควบคุมมลพิษจากอากาศยาน

##### 5.1.1 บทวิเคราะห์ปัญหาและสาเหตุ

ปัญหามลพิษทางเสียงจากอากาศยานเป็นปัญหามลพิษที่สำคัญที่สุดจากการเปิดให้บริการสนามบินทั่วโลก มิใช่แต่เฉพาะเสียงของอากาศยานลำใดลำหนึ่งเท่านั้น แต่ยังรวมถึงเสียงของอากาศยานจำนวนมากที่ได้ปฏิบัติการบินในน่านฟ้าของรัฐต่าง ๆ ในการขนส่งผู้โดยสาร สินค้าและบริการ ที่ทำหน้าที่เชื่อมโยงเมืองต่าง ๆ ทั่วโลกเข้าด้วยกัน ผ่านการใช้บริการของสนามบินในแต่ละรัฐ หากพิจารณาสถิติปริมาณการจราจรทางอากาศ จะพบว่า ระดับความรุนแรงของปัญหามลพิษทางเสียงรอบสนามบินโดยเฉพาะพื้นที่ได้แนวเส้นทางการบินจะแปรผันโดยตรงกับระดับเสียงของอากาศยาน ซึ่งขึ้นอยู่กับปัจจัยปริมาณการจราจรทางอากาศและปัจจัยอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องอีกหลายประการ ดังกล่าวไว้โดยละเอียดในบทที่ 1 แล้ว ปัญหามลพิษทางเสียงจากอากาศยานนี้จะคงอยู่เท่าที่สนามบินเปิดให้บริการและจากลักษณะของปฏิบัติการของอากาศยานซึ่งถือเป็นแหล่งกำเนิดเสียงในสิ่งแวดล้อมที่สามารถเดินทางข้ามแดนเข้าไปในเขตอำนาจอธิปไตยเหนือ

ห้วงอากาศของรัฐต่าง ๆ ได้ ดังนั้น ในการแก้ไขป้องกันและควบคุมปัญหานี้ไม่สามารถดำเนินการโดยรัฐใดรัฐหนึ่งแต่เพียงลำพังได้ มีความจำเป็นที่จะต้องได้รับความร่วมมือจากรัฐต่าง ๆ ในบริบทของการบินพลเรือนระหว่างประเทศที่มีข้อตกลงที่ได้รับการยอมรับร่วมกัน ได้แก่ อนุสัญญาว่าด้วยการบินพลเรือนระหว่างประเทศ ค.ศ. 1944 ซึ่งได้รับเอาหลักการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมเข้าไปในการบินพลเรือนด้วย โดยมีการดำเนินการเป็นรูปธรรมเมื่อได้มีการประกาศใช้ภาคผนวกที่ 16 เล่ม 1 เรื่องเสียงจากอากาศยาน แนบท้ายอนุสัญญานี้เป็นครั้งแรกเมื่อวันที่ 2 เมษายน ค.ศ. 1971 ซึ่งเป็นความพยายามครั้งแรกในการลดระดับเสียงจากอากาศยานที่เกิดขึ้นกับชุมชนรอบสนามบินเกือบทั่วโลกภายใต้อนุสัญญานี้ และมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงข้อกำหนดอีกหลายครั้งตามการเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยีในการผลิตอากาศยาน ฉบับที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน ได้แก่ ฉบับแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 4 ได้ตีพิมพ์เมื่อเดือนกรกฎาคม ปี ค.ศ. 2005<sup>1</sup> โดยสาระสำคัญของมาตรฐานนี้ กำหนดอากาศยานออกเป็นประเภทตามระดับเสียงของอากาศยานและคุณสมบัติทางกายภาพที่เกี่ยวข้องกับเสียงตามที่ปรากฏในใบสมรรถภาพการบินอากาศ ที่สำคัญที่สุดได้แก่ ประเภทและจำนวนเครื่องยนต์ของอากาศยาน ประเภทการบินขึ้นและบินลงของอากาศยาน มวลวิ่งขึ้นสูงสุด (โปรดดูรายละเอียดในบทที่ 1 และ 3)

ประเภทของอากาศยานที่ประจำการอยู่ในฝูงบินด้านการบินพลเรือนระหว่างประเทศ ได้แก่ (1) อากาศยานที่ไม่อาจจัดให้อยู่ในแบบใดตามมาตรฐาน (ปัจจุบันห้ามใช้ในสนามบินรัฐภาคีแล้ว) (2) อากาศยานแบบ “Chapter 2” (ห้ามใช้ในสนามบินรัฐภาคีแล้วตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน ค.ศ. 2002)<sup>2</sup> (3) อากาศยานแบบ “Chapter 3” และ (4) อากาศยานแบบ “Chapter 4” และประเภทที่อยู่ในขั้นตอนการผลิตเพื่อจำหน่ายแก่ผู้ประกอบการสายการบินในยุคปัจจุบัน ได้แก่ อากาศยานแบบ “Chapter 4” ซึ่งคือ อากาศยานที่ผลิตและจำหน่ายหลังจากวันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 2006 เป็นต้นไป เช่น Airbus 380 และ Boeing 787 เป็นต้น การพัฒนาเทคโนโลยีในการผลิตอากาศยานในรุ่นใหม่ๆ จะมีระดับเสียงที่เบากว่าอากาศยานรุ่นก่อนหน้านี้ โดยมีจุดเปลี่ยนแปลงเทคโนโลยีของเครื่องยนต์เจ็ทในช่วงปีทศวรรษที่ 1990 ทำให้เสียงจากอากาศยานลดลงกว่า 20 เดซิเบล (ภาพที่ ก-5) ปัจจุบันการออกใบรับรองเสียงของอากาศยาน มีอัตราการลดลงของระดับ

<sup>1</sup> International Civil Aviation Organization, International Standards and Recommended Practices Annex 16 to the Convention on International Civil Aviation, Environmental Protection—Volume I Aircraft Noise, Forth Edition, July 2005, pp. I-1 – I-5-4.

<sup>2</sup> *Ibid*

เสียงน้อยกว่าแต่การผลิตอากาศยานที่มีการบรรทุกน้ำหนักได้มากยิ่งขึ้น มีอัตราการสิ้นเปลืองพลังงานดีขึ้นและความปลอดภัยมากขึ้น (ภาพที่ ก-6)

ดังนั้น ปัญหาของอากาศยานที่มีเสียงดังเกินกว่ามาตรฐานในอนาคต จะอยู่ในระดับที่สามารถควบคุมได้แล้ว ซึ่งเป็นผลงานของความพยายามกว่า 30 ปีในการลดระดับเสียงจากอากาศยานร่วมกันของภูมิภาคแห่งอนุสัญญา<sup>3</sup> โดยการนำเอาอากาศยานรุ่นใหม่ที่มีเสียงเบาเข้ามาประจำการในฝูงบินทดแทนอากาศยานรุ่นเก่าที่ถูกปลดประจำการ และมีแนวโน้มที่จะมีการเพิ่มความเข้มงวดในการติดตามตรวจสอบการปฏิบัติตามภาคผนวกแนบท้ายอนุสัญญาในด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมที่เคร่งครัดมากยิ่งขึ้นต่อไปในอนาคต โดยอากาศยานที่จำหน่ายไปแล้วนี้จะต้องมีการนำไปทดสอบเพื่อขอให้ออกใบรับรองเสียงจากอากาศยานซ้ำ ทุก ๆ 5 ปี เพื่อตรวจสอบสถานะทางเสียงของอากาศยานที่ใช้งานแล้วว่ายังคงมีระดับเสียงอยู่ในมาตรฐานหรือไม่<sup>3</sup> แต่ปัจจุบันนี้เนื่องจากเพิ่มปริมาณการจราจรทางอากาศ จึงทำให้ระดับความรุนแรงของปัญหามลพิษทางเสียงจากอากาศยานอาจไม่ได้ลดลงตามความสำเร็จในการพัฒนาเทคโนโลยีในการลดเสียงจากอากาศยานแต่อย่างใด ดังนั้นปัญหามลพิษทางเสียงจากอากาศยาน จึงเป็นปัญหามลพิษที่บรรดาอุตสาหกรรมการบินจะต้องเผชิญหน้าอยู่ต่อไปในอนาคต

อย่างไรก็ตามแม้ว่าการดำเนินการลดระดับเสียงจากอากาศยานจะมีความยากลำบากและต้องใช้ระยะเวลาาน แต่ก็เป็นที่ยอมรับกันว่า สามารถลดระดับเสียงได้อย่างมีประสิทธิภาพและยังคงต้องดำเนินการต่อไป พร้อมปรับปรุงให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นในอนาคต เสียงจากอากาศยานในบริบทของการบินพลเรือนระหว่างประเทศ จึงต้องอาศัยข้อตกลงระหว่างประเทศเป็นมาตรการทำให้บรรลุเป้าหมายในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมด้านเสียง

ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1988 เป็นต้นมา ก่อนที่ข้อกำหนดต่าง ๆ ในภาคผนวกที่ 16 เล่ม 1 จะมีผลบังคับใช้ การห้ามไม่ให้ใช้อากาศยานที่มีระดับเสียงที่ไม่เป็นไปตามมาตรฐาน เป็นระยะเวลาที่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องในการบินพลเรือนระหว่างประเทศ ได้มีการเตรียมความพร้อมที่จะนำไปสู่การนำอากาศยานที่มีระดับเสียงเบาเข้ามาประจำการในฝูงบินโดยคำนึงถึงการปฏิบัติการบินที่มีการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม มาตรฐานระหว่างประเทศในภาคผนวกนี้ ได้มีผลทำให้เกิดนวัตกรรมและเทคโนโลยีใหม่ ๆ ทางด้านการผลิตอากาศยานที่มีระดับเสียงที่เบาลงแต่ประสิทธิภาพและความปลอดภัยดีขึ้น ออกสู่ท้องตลาด เพื่อเป็นการกระตุ้นให้มีการเปลี่ยนอากาศยานที่มีระดับเสียงเบาเข้าไปใช้ในฝูงบินของสายการบินต่าง ๆ ทั่วโลก โดยในระหว่างระยะเวลาแห่งการเปลี่ยนแปลงกว่า 30 ปีนี้ องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ ได้มีนโยบายการบังคับใช้มาตรฐานระหว่าง

<sup>3</sup> *Ibid*

ประเทศ มาตรการอื่น ๆ ในเรื่องเสียงจากอากาศยานแบบผสมผสานที่มีลักษณะการผ่อนปรน ความเคร่งครัดของภาคผนวกนี้ โดยได้มีมติที่ประชุมสมัชชาครั้งที่ 22<sup>4</sup> ให้พิจารณาการแก้ปัญหา ระดับเสียงจากอากาศยานแบบผสมผสาน และได้จัดทำเป็นข้อความคิดหลักของวิธีการที่เท่าเทียม ในการจัดการเสียงจากอากาศยาน นำเสนอและได้รับการรับรองโดยมติเห็นชอบของที่ประชุม สมัชชาในการประชุมสมัชชาครั้งที่ 33<sup>5</sup> หรือที่รู้จักกันในชื่อ “Balanced Approach” ถือเป็น นโยบายในการจัดการเสียงจากอากาศยานที่ได้รับการยอมรับนับถือและนำไปปฏิบัติในรัฐภาคี เป็นอย่างมาก ในการแก้ไขเพิ่มเติมภาคผนวกที่ 16 ครั้งที่ 4 ปี ค.ศ. 2005 ได้นำเอา “Balanced Approach” เพิ่มเติมเข้าในส่วนที่ 5 ในเรื่อง “Balanced Approach” เพื่อการจัดการเสียง<sup>6</sup> และยัง ได้รับการยืนยันหลักการ การพัฒนาแนวทางปฏิบัติและติดตามตรวจสอบการดำเนินการตาม นโยบาย อีกหลายครั้งในการประชุมสมัชชาครั้งต่อ ๆ มา โดยมีตัวอย่างของรัฐภาคีที่นำมาปฏิบัติ แล้วเกิดผลดีในการลดระดับเสียงจากอากาศยานในสนามบินนานาชาติหลายแห่งด้วย รายละเอียด ตามที่ได้กล่าวไว้แล้วในบทที่ 3 ซึ่งประเทศไทยก็จะต้องอาศัยแนวทางเช่นเดียวกันนี้ในการแก้ไข ปัญหามลพิษทางเสียงจากอากาศยาน

### 5.1.2 คุณภาพและความพอเพียงของนโยบายการป้องกันและควบคุมปัญหามลพิษทาง เสียงจากอากาศยานในประเทศไทย

นโยบายการป้องกันและควบคุมปัญหามลพิษทางเสียงจากอากาศยานในประเทศไทย หาก พิจารณาถึงนโยบายระดับชาติ อาจกล่าวได้ว่า ไม่มีนโยบายที่เกี่ยวข้องกับโดยตรงกับเรื่องนี้เลย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของนโยบายด้านการคมนาคมขนส่งทางอากาศ ซึ่งสวนทางกันกับความ ต้องการที่จะเป็นศูนย์กลางการบินของภูมิภาค ที่ทำให้แผนการพัฒนามบินและธุรกิจที่ เกี่ยวข้องมีความก้าวหน้าอย่างมาก แต่นโยบายด้านการป้องกันและควบคุมมลพิษทางเสียงจาก อากาศยาน<sup>7</sup> มีแต่เพียงการกล่าวอ้างถึงการพัฒนาระบบและรูปแบบการขนส่งที่ลดผลกระทบต่อ

<sup>4</sup> สืบค้นจาก <http://www.icao.org>, Assembly Resolution 28-3 (1990).

<sup>5</sup> สืบค้นจาก <http://www.icao.org>, Assembly Resolution 33-7 (A33-7)

“Consolidated Statement of continuing ICAO policies and practices related to environmental protection” (2001).

<sup>6</sup> *Supra note 1, p. V-1*

<sup>7</sup> กรมการขนส่งทางอากาศ, “แผนยุทธศาสตร์กระทรวงคมนาคม ปี พ.ศ.2548-2552”, <http://www.aviation.go.th/template/planandbudget.htm>, ตุลาคม 2551.

สังคมและสิ่งแวดล้อม ที่ให้มีการจัดทำแผนการจัดการสิ่งแวดล้อม การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารและการจัดการข้อร้องเรียน แต่ไม่มีการดำเนินการที่เป็นรูปธรรมที่จะเป็นการเตรียมความพร้อมให้กับทุกฝ่ายที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการบินพลเรือนระหว่างประเทศ และดำเนินไปอย่างเชื่องช้า ทั้งที่ทราบโดยข้อเท็จจริงว่า トラบโดที่มีการเปิดให้บริการของสนามบินปัญหามลพิษทางเสียงจากอากาศยานก็จะปรากฏควบคู่ไปตลอดเวลาและระดับความรุนแรงของปัญหาจะเป็นสัดส่วนโดยตรงกับปริมาณการจราจรทางอากาศ หากได้พิจารณาอย่างรอบคอบแล้วจะพบว่า สภาพปัญหามลพิษทางเสียงจากอากาศยานที่เกิดขึ้นนั้นเป็นที่อาจคาดหมายอย่างแน่นอนเนื่องจากนโยบายความต้องการเป็นศูนย์กลางทางการบินของภูมิภาค ที่จะทำให้ปริมาณการจราจรทางอากาศที่เพิ่มสูงขึ้นแม้ว่าอาจเป็นกรณีที่อากาศยานที่มาให้บริการจะเป็นไปตามมาตรฐานระหว่างประเทศแล้วก็ตาม แต่จากจำนวนที่มากขึ้นนั้นอาจทำให้ระดับความรุนแรงของปัญหามลพิษทางเสียงนี้อาจมีผลกระทบไปถึงระดับที่ทำให้ภาคอุตสาหกรรมการบินไม่สามารถพัฒนาเพิ่มขีดความสามารถในการรองรับปริมาณการจราจรทางอากาศของสนามบินได้ หรือเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาโครงการสนามบินในอนาคต หรือแม้แต่การจะใช้ประโยชน์จากโครงการสนามบินอย่างสูงสุดเต็มขีดความสามารถการรองรับปริมาณการจราจร ผู้โดยสารและสินค้าที่มีอยู่ในปัจจุบันก็อาจจะเป็นไปได้เช่นเดียวกัน ซึ่งนั่นจะเป็นความสูญเสียทางด้านเศรษฐกิจของประเทศอย่างยิ่ง (โปรดดู ตารางที่ ก-3 ในภาคผนวก ก)

ข้อพิจารณาดังกล่าวข้างต้นแสดงให้เห็นว่า ไม่มีการเตรียมความพร้อมในการป้องกันและควบคุมปัญหามลพิษทางเสียงจากอากาศยานในอดีตที่ผ่านมา นอกจากนี้ยังมีตัวอย่างที่ยืนยันความไม่พร้อมในเรื่องนี้ได้แก่ กรณีที่อากาศยานของบริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) ไปใช้บริการสนามบินในประเทศกลุ่มสหภาพยุโรปในช่วงที่มีการห้ามนำอากาศยานที่ไม่เป็นตามมาตรฐานระหว่างประเทศ หรืออากาศยานแบบ “Chapter 2” ไปให้บริการในสนามบินของรัฐนั้น ๆ หลังปี ค.ศ. 2001 แต่มีการผ่อนปรนข้อห้ามให้แก่อากาศยานที่ไม่ได้ตามมาตรฐานให้บริการได้แต่มีค่าใช้จ่ายที่สูงมากกว่าปกติและมีการห้ามเฉพาะบางช่วงเวลา ซึ่งเป็นผลให้ บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) ไม่มีทางเลือกอื่นนอกจากให้บริการโดยจ่ายค่าปรับเชิงลงโทษนั้น เนื่องจากไม่สามารถปรับตัวได้ทันกับการบังคับใช้กฎหมายซึ่งเป็นที่ทราบกันดีว่ากำหนดวันที่มีผลบังคับใช้มีมาตั้งแต่ทศวรรษที่ 1990 แล้ว และต้องมีการปรับเปลี่ยนแผนการลงทุนจัดซื้ออากาศยานรุ่นใหม่ในแบบ “Chapter 3” เข้ามาประจำการแทนอากาศยานที่ไม่ได้มาตรฐาน เป็นต้น

ดังนั้น นอกจากจะไม่มีนโยบายที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการป้องกันและควบคุมมลพิษทางเสียงจากอากาศยานแล้ว ข้อพิจารณาข้างต้น ยังแสดงให้เห็นว่า นโยบายและการดำเนินการ

ทางการคมนาคมขนส่งทางอากาศของประเทศไทย ยังขาดประสิทธิภาพ ไม่สามารถช่วยเตรียมความพร้อมให้แก่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องได้อย่างมีรูปธรรม และทันต่อสถานการณ์ภายใต้อนุสัญญา

ในขณะที่เมื่อได้พิจารณานโยบายการป้องกันและควบคุมมลพิษทางเสียงในบริบทของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 พบว่า มีนโยบายระดับชาติในเรื่องการควบคุมมลพิษจากการคมนาคมและโครงการขนส่งขนาดใหญ่ ที่จะต้องเป็นไปตามกฎหมายด้านสิ่งแวดล้อม แต่ก็ได้มีนโยบายที่เกี่ยวข้องกับเสียงอากาศยานโดยตรง และเมื่อพิจารณาในรายละเอียด จะพบว่า มีมาตรการที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนี้ที่ถูกกำหนดขึ้นโดยมติของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เรื่อง กรอบมาตรการจัดการปัญหามลพิษทางเสียงจากท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ (วันที่ 19 เมษายน พ.ศ.2547)<sup>๘</sup> โดยผ่านความเห็นชอบของคณะกรรมการควบคุมมลพิษ เป็นการแก้ไขปัญหาเฉพาะเรื่องของหน่วยงานภาครัฐเมื่อได้เผชิญหน้ากับปัญหาความขัดแย้งผลประโยชน์สาธารณะของชุมชนที่อาศัยโดยรอบสนามบินและอุตสาหกรรมการบินที่เป็นแกนหลักของระบบเศรษฐกิจของประเทศ

แม้ว่าจะจะเป็นเพียงการแก้ไขปัญหาเฉพาะเรื่อง แต่กรอบมาตรการดังกล่าวได้บรรจุรายละเอียดที่สำคัญด้านการป้องกันและควบคุมมลพิษทางเสียงจากอากาศยานที่อาจพอจะใกล้เคียงกับแนวทางในกฎหมายระหว่างประเทศ และอาจนำไปปรับใช้กับสนามบินอื่น ๆ ในอนาคตได้อีกด้วย และต่อมาได้มีการนำเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหามลพิษทางเสียงของท่าอากาศยานสุวรรณภูมิเป็นมติคณะรัฐมนตรีเสนอโดยกระทรวงคมนาคม เมื่อวันที่ 21 พฤศจิกายน พ.ศ.2549<sup>๙</sup> ภายหลังจากประสบปัญหาข้อขัดแย้งอย่างรุนแรงในเรื่องเสียงจากอากาศยานระหว่างชุมชนรอบท่าอากาศยานสุวรรณภูมิกับท่าอากาศยานสุวรรณภูมิตั้งแต่ก่อนเปิดดำเนินการจนถึงปัจจุบัน ซึ่งสาระสำคัญของมติคณะรัฐมนตรี ได้กล่าวไว้โดยละเอียดแล้วในบทที่ 4 และมติคณะรัฐมนตรีนั้นไม่ได้มีเนื้อหาสาระที่แตกต่างไปจากกรอบมาตรการที่คณะกรรมการ

<sup>๘</sup> สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, “มติคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติในการประชุมเมื่อวันที่ 19 เมษายน พ.ศ. 2547”, <http://www.onep.go.th/neb/3.%20Resolution/webpage/resolution.html#2547>, ตุลาคม 2551.

<sup>๙</sup> คณะรัฐมนตรี, “มติคณะรัฐมนตรีในการประชุมคณะรัฐมนตรี วันที่ 26 พฤศจิกายน พ.ศ. 2549”, <http://www.thaigov.go.th> , ตุลาคม 2551.

สิ่งแวดล้อมได้ให้ความเห็นชอบไว้ ยกเว้น เรื่องการชดเชยค่าเสียหายของผลกระทบที่เกิดจากเสียง อากาศยานที่มีรายละเอียดในการดำเนินการมากกว่า เท่านั้น

ดังนั้น กรอบมาตรการตามที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติได้ให้ความเห็นชอบ<sup>10</sup> เพื่อใช้ในการแก้ไขปัญหาเฉพาะเรื่อง ซึ่งในขณะนี้ปรากฏอยู่ในรูปของมติคณะรัฐมนตรีที่มีองค์กรผู้มีอำนาจตามกฎหมายเป็นผู้ทำหน้าที่รับผิดชอบโดยตรง โดยมีการบูรณาการหน่วยงานอื่น ๆ ที่มีเกี่ยวข้องไว้ด้วยถือว่าเป็นไปในทิศทางที่ถูกต้องแล้ว และถือเป็นนโยบายเดียวของไทยที่เรียกได้ว่าใกล้เคียงกับแนวทางที่ได้แนะนำไว้ในกฎหมายระหว่างประเทศมากที่สุดแล้วสำหรับการป้องกัน และควบคุมปัญหามลพิษทางเสียงจากอากาศยานที่กำลังดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน แต่การดำเนินการโดยบทบาทนำของนโยบายของฝ่ายบริหารในรูปแบบของมติคณะรัฐมนตรี มีข้อสังเกตหลายประการที่อาจจะสะท้อนให้เห็นประเด็นในเรื่องคุณภาพและประสิทธิภาพของนโยบายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องที่ใช้ในการแก้ไขปัญหานี้ได้ ได้แก่ ผลในทางกฎหมายของมติคณะรัฐมนตรี การดำเนินการตามนโยบายและระบบการติดตามตรวจสอบและประเมินผลการดำเนินงานตามนโยบาย เป็นต้น

มติคณะรัฐมนตรี เป็นการกำหนดแนวทางการบริหารราชการแผ่นดินที่มุ่งกำหนดกฎเกณฑ์ที่เป็นระเบียบแบบแผนในการปฏิบัติงานราชการให้แก่ส่วนราชการและข้าราชการที่เป็นฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติตามในลักษณะที่เป็นกฎเกณฑ์ในการปฏิบัติงาน และหากมีการฝ่าฝืนก็อาจมีสภาพบังคับ เช่น ถูกลงโทษทางวินัยได้<sup>11</sup> เป็นต้น ตามปกติแล้ว ผลในทางกฎหมายของ

<sup>10</sup> กรมควบคุมมลพิษ, “แผนแม่บทการจัดการคุณภาพอากาศและเสียง พ.ศ. 2548-2559”, <http://www.pcd.go.th>, ตุลาคม 2551.

<sup>11</sup> พระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

มาตรา 82 ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องกระทำการอันเป็นข้อปฏิบัติ ดังต่อไปนี้

(1) ต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความซื่อสัตย์ สุจริต และเที่ยงธรรม

(2) ต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ ระเบียบของทางราชการ

มติของคณะรัฐมนตรี นโยบายของรัฐบาล และปฏิบัติตามระเบียบแบบแผนของทางราชการ ...

(4) ต้องปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาซึ่งสั่งในหน้าที่ราชการโดยชอบด้วย

กฎหมายและระเบียบของทางราชการ โดยไม่ขัดขึ้นหรือหลีกเลี่ยง แต่ถ้าเห็นว่าการปฏิบัติตาม

คำสั่งนั้นจะทำให้เสียหายแก่ราชการ หรือจะเป็นการไม่รักษาประโยชน์ของทางราชการจะต้อง

เสนอความเห็นเป็นหนังสือทันที เพื่อให้ผู้บังคับบัญชาทบทวนคำสั่งนั้น และเมื่อได้เสนอความเห็น

แล้ว ถ้าผู้บังคับบัญชายืนยันให้ปฏิบัติตามคำสั่งเดิม ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาต้องปฏิบัติตาม...

มติคณะรัฐมนตรีจะมีผลและอาจมีสภาพบังคับทางกฎหมายต่อส่วนราชการ ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ในส่วนราชการ เท่านั้น เนื่องจากมติคณะรัฐมนตรี เป็นสิ่งที่ออกโดยฝ่ายบริหารทำหน้าที่เป็นหัวหน้าหรือผู้บังคับบัญชาของฝ่ายปกครอง จึงจำเป็นที่ฝ่ายปกครองผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาต้องปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีโดยเคร่งครัด โดยมติคณะรัฐมนตรีไม่มีสภาพบังคับในฐานะของกฎหมายอันจะมีผลบังคับต่อประชาชนภายนอกระบบราชการให้ต้องปฏิบัติตาม ยกเว้นในกรณีที่มีมติคณะมนตรีนั้นได้ถูกฝ่ายปกครองที่มีอำนาจตามกฎหมาย นำมาออกเป็นกฎหมายลำดับรองหรือคำสั่งทางปกครอง ทำให้เกิดผลบังคับในทางกฎหมายต่อประชาชนในฐานะที่เป็นกฎหมายตามที่ปรากฏในมติคณะมนตรีนั้น ๆ

ดังนั้น การแก้ไขปัญหาคณะรัฐมนตรีเรื่องโดยอาศัยอำนาจของมติคณะรัฐมนตรี ถือเป็นแนวทางที่ถูกต้องแล้วในการแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งในเรื่องนี้ในเบื้องต้น แต่ประเด็นในเรื่องคุณภาพและประสิทธิภาพของนโยบายจะมีมากยิ่งขึ้นหากนโยบายได้รับการสนองตอบโดยการนำเอามติคณะรัฐมนตรีไปกำหนดเป็นบทบัญญัติกฎหมายลำดับรอง กฎ หรือคำสั่งทางปกครอง ต่าง ๆ ตามอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ในส่วนที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ให้นโยบายของรัฐบาลมีผลในทางกฎหมายที่จะเกิดสภาพบังคับทางกฎหมายในการดำเนินการป้องกันและควบคุมปัญหามลพิษทางเสียงจากอากาศยานได้อย่างเป็นรูปธรรมและมีประสิทธิภาพตามที่กำหนดไว้ได้

หากพิจารณาจากข้างต้นจะเห็นได้ว่า การดำเนินการตามนโยบาย และระบบการติดตามตรวจสอบและประเมินผลการดำเนินงานตามนโยบาย ยังไม่มีระบบที่ชัดเจนและแน่นอนในการติดตามตรวจสอบการดำเนินงานและการแก้ไขปัญหาอุปสรรค และยังมีแนวโน้มที่จะนำนโยบายไปสู่การกำหนดให้มีผลบังคับในทางกฎหมายของหน่วยงานผู้รับผิดชอบซึ่งมีอำนาจอยู่แล้วในแต่ละส่วนตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง พบแต่เพียงการดำเนินการในการแก้ไขปัญหาระยะสั้นที่เป็นเพียงการยืดระยะเวลาหรือหยุดไม่ให้เกิดการประท้วงอย่างรุนแรงของประชาชน ในขณะที่ข้อขัดแย้งระหว่างประชาชนกับสนามบินในเรื่องเสียงจากอากาศยานบริเวณท่าอากาศยานสุวรรณภูมิยังคงดำเนินต่อไป เช่น การตรวจวัดระดับเสียงจากอากาศยานโดยรอบท่าอากาศยานสุวรรณภูมิโดยหน่วยงานภาครัฐด้วยเงินภาษีของรัฐ<sup>12</sup> โดยไม่มีการบังคับตามเงื่อนไขของรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมให้สนามบินเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่าย การอนุมัติในหลักการให้มีการจ่ายค่าชดเชยและการประเมินผลเพื่อการจ่ายค่าชดเชยโดยเงินภาษีของรัฐ<sup>13</sup> แต่ยังไม่มีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการจ่ายค่าชดเชยหรือวิธีการคำนวณใด ๆ อย่างเป็นรูปธรรม การดำเนิน

<sup>12</sup> สืบค้นจาก <http://www.pcd.go.th>

<sup>13</sup> สืบค้นจาก <http://www.suvarnabhumiairport.com>

โครงการประเมินและปรับปรุงอาคารที่พักอาศัยโดยรอบท่าอากาศยานสุวรรณภูมิที่อาจได้รับผลกระทบจากเสียงอากาศยานโดยใช้มาตรฐานระดับเสียงที่ไม่ได้กำหนดไว้เพื่อการประเมินเสียงจากอากาศยานจึงไม่เหมาะสมที่จะนำมาใช้เป็นหลักเกณฑ์ในการจ่ายค่าชดเชยซึ่งเป็นผลที่เกิดจากความผิดพลาดในการออกคำสั่งทางปกครองที่ระบุไว้ในเงื่อนไขของรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมที่ให้ใช้มาตรการที่ไม่มีความยืดหยุ่นและไม่เหมาะสมขาดประสิทธิภาพและความเป็นธรรม เป็นต้น ซึ่งกล่าวได้ว่าเป็นการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าที่ไม่มีความน่าเชื่อถือและไม่มีผลในทางกฎหมายที่ผูกพันให้ต้องมีการดำเนินการตามนั้นอย่างแท้จริง จึงเป็นนโยบายที่ขาดประสิทธิภาพ นอกจากนี้จะไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ในเวลาระยะเวลาอันเหมาะสมแล้ว ยังส่งเสริมให้ปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้นนั้นคงมีอยู่ต่อไปและอาจจะทวีความรุนแรงขึ้นอีกเมื่อมีเหตุปัจจัยอื่นเข้ามาเพิ่มเติมความยุ่งยากซับซ้อนในอนาคต เช่น กรณีปริมาณการจราจรทางอากาศที่เพิ่มมากขึ้น การเปลี่ยนแปลงรูปแบบการใช้ประโยชน์ที่ดินโดยรอบสนามบินที่ไม่เอื้ออำนวยต่อการแก้ไขปัญหาระดับเสียงจากอากาศยาน การลดค่าภาระและค่าธรรมเนียมให้แก่อากาศยานเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ ปัญหามลพิษในสิ่งแวดล้อมอื่น (การระบายน้ำและคุณภาพอากาศ) เป็นต้น

### 5.1.3 คุณภาพและความพอเพียงของมาตรการทางกฎหมายการป้องกันและควบคุมปัญหามลพิษทางเสียงจากอากาศยานในประเทศไทย

ประเทศไทยต้องปฏิบัติตามพันธกรณีของมาตรการทางกฎหมายการป้องกันและควบคุมปัญหามลพิษทางเสียงจากอากาศยานในอนุสัญญาว่าด้วยการบินพลเรือนระหว่างประเทศ ค.ศ. 1944 ในฐานะรัฐภาคี ผลในทางกฎหมายของส่วนที่เป็นข้อบท ภาคผนวกแนบทำอนุสัญญาที่เป็นมาตรฐานระหว่างประเทศและแนวปฏิบัติที่แนะนำเป็นส่วนที่รัฐภาคีต้องปฏิบัติตามพันธกรณีอย่างเคร่งครัด แม้ว่าในทางปฏิบัติแล้วการบังคับตามอนุสัญญานี้ในด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมจะมีลักษณะที่ผ่อนปรนอย่างมากก็ตาม ที่ผ่านมามาหกรัฐภาคีไม่สามารถปฏิบัติตามพันธกรณีตามวิธีการของอนุสัญญาได้ จะมีมาตรการให้รัฐนั้นแจ้งและแนบเอกสารที่อธิบายถึงวิธีการปฏิบัติที่จะใช้ในลักษณะที่เทียบเท่ากับมาตรการที่รัฐตนไม่สามารถปฏิบัติตามอนุสัญญาได้ เพื่อให้องค์กรผู้มีอำนาจตามอนุสัญญาพิจารณา พร้อมทั้งต้องมีการแจ้งเวียนให้แก่รัฐภาคีอื่นทราบว่า มีรัฐภาคีที่ปฏิบัติแตกต่างออกไปจากบทบัญญัติแห่งอนุสัญญาในเรื่องดังกล่าว และความแตกต่างอย่างไรที่องค์กรผู้มีอำนาจเห็นชอบกับการดำเนินการเช่นที่ว่านั้น ซึ่งในขั้นตอนนี้อาจมีการทักท้วงจากรัฐภาคีอื่นได้ หากมีการดำเนินการที่ไม่เป็นไปตามแนวทางการบังคับใช้ของอนุสัญญาดบนแนวความคิดทางกฎหมายที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 2 และ 3 กรณีจะแตกต่างออกไปในส่วนขอ

ข้อเสนอแนะ คู่มือต่าง ๆ ที่ไม่มีผลในทางกฎหมาย การปฏิบัติตามพันธกรณีจะเป็นการเปิดโอกาสให้รัฐภาคีเลือกวิธีการต่าง ๆ ที่แนะนำไว้ไปใช้บังคับได้อย่างยืดหยุ่นให้สอดคล้องกับสภาพปัญหาและเหตุปัจจัยที่เกิดขึ้นในแต่ละรัฐภาคี

ดังนั้นการบังคับใช้บทบัญญัติตามอนุสัญญาจะมีประสิทธิภาพเพียงใดนั้น ขึ้นอยู่กับกลไกในการติดตามตรวจสอบการปฏิบัติตามมาตรการทางกฎหมายขององค์การระหว่างประเทศที่ทำหน้าที่ตามอนุสัญญานั้นด้วย ในอดีตที่ผ่านมาการดำเนินงานขององค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศได้ให้ความสำคัญอย่างยิ่งต่อเรื่องความปลอดภัยในการเดินอากาศ วิธีการเดินอากาศ การกีดกันหรือเอาเปรียบกันทางการค้า หรือการเลือกปฏิบัติในการบินพลเรือนมากกว่าในเรื่องการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ถึงแม้ว่าจะมีการประกาศใช้บังคับภาคผนวกที่ 16 มาตั้งแต่ปี ค.ศ.1971 ก็ตาม<sup>14</sup> เป็นที่ชัดเจนว่า ไม่มีความเคร่งครัดในเรื่องการตรวจติดตามในเรื่องการปฏิบัติตามภาคผนวกในเรื่อง การคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ของรัฐภาคี และแนวปฏิบัติเป็นไปในลักษณะการส่งเสริมให้เกิดการปฏิบัติตามด้วยความสมัครใจของรัฐภาคีเอง และการเปิดเผยข้อมูลแก่สาธารณชนตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ เท่านั้น นับได้ว่าบทบาทด้านนี้ขององค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศอยู่ในสภาวะที่ผ่อนคลายความเคร่งครัดอย่างมาก โดยไปให้ความสำคัญกับการดำเนินการลดระดับเสียงจากอากาศยานด้านเทคนิค ตามแนวทางในภาคผนวกที่ 16 เล่ม 1 โดยได้มีนโยบายในมติที่ประชุมสมัชชา เรื่อง “Balanced Approach” เป็นลำดับนับตั้งแต่ปี ค.ศ. 2001 เป็นต้นมา ซึ่งเป็นการยืนยันการผ่อนคลายความเคร่งครัดและให้ความสำคัญกับมาตรการทางด้านเศรษฐศาสตร์และแนวทางแก้ไขปัญหาย่างผสมผสานหลายมาตรการเข้าด้วยกัน

ดังนั้น ในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมาจึงได้มีเอกสารข้อเสนอแนะ คู่มือต่าง ๆ ประกาศเวียนให้รัฐภาคีทราบถึงแนวทางและคำแนะนำเพื่อลดระดับเสียงจากอากาศยานลงให้ได้ตามเป้าหมายในภาคผนวกที่ 16 อันทำให้เกิดมาตรการที่สำคัญ 4 ประเด็นใน “Balanced Approach” และหนึ่งมาตรการทางด้านเศรษฐศาสตร์(การเก็บค่าธรรมเนียม) ดังกล่าวไว้โดยละเอียดแล้วในส่วนที่ 3.3 ถึง 3.5 จะเห็นได้ว่า การดำเนินการมีความก้าวหน้าไปอย่างมากในรัฐภาคีอื่น ๆ และสอดคล้องไปกับแนวปฏิบัติที่แนะนำขององค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศและสภาพปัญหาของในแต่ละรัฐภาคีนั้น ๆ ในขณะที่การอนุวัติการในกฎหมายไทยยังไม่มีมีความก้าวหน้าทัดเทียมกับมาตรการทางกฎหมายต่าง ๆ ที่ได้นำเสนอไว้ในกฎหมายระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่อยู่ใน “Balanced Approach” การดำเนินการเป็นไปอย่างล่าช้าและขาดประสิทธิภาพ

<sup>14</sup> International Air Transport Association, IATA Environmental Review 2004, (Quebec, Canada: IATA, September 2004), pp. 10-12.

แต่อย่างไรก็ดีบทบาทและท่าทีขององค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศในด้านนี้จะเปลี่ยนแปลงไปในแนวทางที่มีความเคร่งครัดมากขึ้นในการบังคับใช้มาตรฐานระหว่างประเทศและภาคผนวกแนบทำยอนุสัญญาด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมในอนาคตอันใกล้แน่นอน เนื่องจากการแก้ไขเพิ่มเติมภาคผนวกที่ 16 เล่ม 1 ครั้งที่ 4 ปี ค.ศ. 2005 ได้มีการเพิ่มเติม “Balanced Approach” ที่นำมาใช้ในการจัดการเสียงจากอากาศยานเข้าไว้ในส่วนที่ 5<sup>15</sup> นั้นเป็นผลทำให้มาตรการทางกฎหมายต่าง ๆ ที่อยู่ใน “Balanced Approach” ซึ่งแต่เดิมเป็นเพียงนโยบายและข้อแนะนำการปฏิบัติตามพันธกรณีในเรื่องเสียงจากอากาศยาน กลายเป็นมาตรการทางกฎหมายที่มีสภาพบังคับทางกฎหมายที่รัฐภาคีจะต้องให้ความเคารพและปฏิบัติตามพันธกรณีอย่างเคร่งครัด ไปโดยปริยาย การแก้ไขเพิ่มเติมนี้เป็นจุดเปลี่ยนแปลงที่สำคัญในการแสดงบทบาทขององค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศที่ต้องการบังคับใช้บทบัญญัติในเรื่องของการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมอย่างเคร่งครัด จึงมีผลทำให้ไทยต้องมีการพิจารณาและนำเอามาตรการเหล่านั้นมาอนุวัติการไว้ในกฎหมายภายในของไทย เห็นได้จากการประกาศใช้กฎหมายลำดับรองที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนี้ที่เพิ่งจะเริ่มต้นขึ้นหลังจากปี ค.ศ. 2005 นั้นเอง

ดังนั้นประเด็นของคุณภาพและความเพียงพอของมาตรการทางกฎหมายในการป้องกันและควบคุมปัญหามลพิษทางเสียงจากอากาศยานในกฎหมายไทยนั้น อาจกล่าวโดยสรุปได้ดังนี้

ประเทศไทยในฐานะรัฐภาคีแห่งอนุสัญญานี้ ได้รับเอาภาคผนวกที่ 16 อนุวัติการไว้ในกฎหมายไทยตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2518<sup>16</sup> ต่อมาอีก 31 ปี จึงได้มีความคืบหน้าในการดำเนินการโดยในปี พ.ศ. 2549 ได้ออกข้อบังคับคณะกรรมการการบินพลเรือน ฉบับที่ 66 ว่าด้วยค่าธรรมเนียมการใช้สนามบินของผู้โดยสารออกจากสนามบิน ค่าธรรมเนียมในการขึ้นลงของอากาศยานและค่าธรรมเนียมที่เก็บอากาศยาน ณ สนามบินอนุญาต หรือที่ขึ้นลงชั่วคราวของอากาศยาน ลงวันที่ 22 กันยายน พ.ศ. 2549<sup>17</sup> ตามการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัตินี้ ให้สามารถมีการจัดเก็บ

<sup>15</sup> *Supra note 1*

<sup>16</sup> หนังสือราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 93 ตอนที่ 11 ลงวันที่ 20 มกราคม พ.ศ. 2519

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

<sup>17</sup> โปรดดูเว็บไซต์ <http://www.dca.go.th> ข้อบังคับคณะกรรมการการบินพลเรือน ฉบับที่ 66 ว่าด้วยค่าธรรมเนียมการใช้สนามบินของผู้โดยสารออกจากสนามบิน ค่าธรรมเนียมในการขึ้นลงของอากาศยานและค่าธรรมเนียมที่เก็บอากาศยาน ณ สนามบินอนุญาต หรือที่ขึ้นลงชั่วคราวของอากาศยาน ลงวันที่ 22 กันยายน พ.ศ. 2549

ค่าภาระและค่าธรรมเนียมผู้โดยสารขาออกเพื่อการป้องกันและควบคุมมลพิษได้ แต่ยังไม่ได้มีการ  
ข้อกำหนดในรายละเอียดที่เกี่ยวข้องกับอัตราค่าภาระหรือค่าธรรมเนียมเกี่ยวกับป้องกันและ  
ควบคุมมลพิษ แต่อย่างไร

ต่อมาในปี พ.ศ. 2550 ได้มีการออกประกาศกรมการขนส่งทางอากาศ เรื่อง เสียงของ  
อากาศยาน ลงวันที่ 2 กรกฎาคม พ.ศ. 2550<sup>18</sup> เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการคุ้มครอง  
สิ่งแวดล้อมจากเสียงของอากาศยาน ให้ผู้ที่ครอบครองอากาศยานทราบและปฏิบัติตาม เกิดขึ้น  
หลังจากที่องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศประกาศสิ้นสุดการผ่อนผันการห้ามใช้อากาศ  
ยานแบบ “Chapter 2” ในบริบทที่มีกำลังมีกรณีความขัดแย้งเรื่องเสียงจากอากาศยาน ณ ท่า  
อากาศยานสุวรรณภูมิ ตั้งแต่ปี พ.ศ.2549 ซึ่งประกาศฉบับนี้ไม่ได้ตีพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษาและ  
เอกสารเผยแพร่ของกรมการขนส่งทางอากาศแต่อย่างใด ภายหลังพบว่า ประกาศฉบับนี้เป็นกรณี  
ที่ไม่ได้อยู่ในอำนาจของกรมการขนส่งทางอากาศ ประกาศนี้จึงไม่สามารถมีผลบังคับใช้ได้ทาง  
กฎหมาย

และล่าสุดคณะกรรมการการบินพลเรือนได้ประกาศใช้ ข้อบังคับคณะกรรมการการบิน  
พลเรือน ฉบับที่ 78 ว่าด้วยการเดินอากาศของอากาศยาน ประกาศวันที่ 4 มกราคม พ.ศ. 2551<sup>19</sup>  
ซึ่งเป็นครั้งแรกที่ทำให้การอนุมัติตามอนุสัญญานี้ โดยเฉพาะในเรื่องของการป้องกันและควบคุม  
เสียงจากอากาศยาน มีบทบัญญัติกฎหมายภายในที่อาจกล่าวได้ว่าเกือบจะครบถ้วนแล้วตาม  
พันธกรณีแห่งอนุสัญญา หรือมีมาตรการทางกฎหมายที่เปิดโอกาสให้มีการดำเนินการตาม  
ภาคผนวกที่ 16 เล่ม 1 ได้อย่างแท้จริงเป็นครั้งแรกในประเทศไทย โดยผลทางกฎหมายของ  
ข้อบังคับนี้ จะทำให้เกิดกระบวนการติดตามตรวจสอบมาตรฐานของอากาศยานตามภาคผนวกที่  
16 เล่ม 1 การจัดฐานข้อมูลมลพิษจากอากาศยาน การกำหนดวิธีปฏิบัติการบิน เส้นทางการบินที่  
สอดคล้องกับวิธีการลดเสียงรบกวนของอากาศยาน การจัดเก็บค่าธรรมเนียมเพื่อมาใช้ในการแก้ไข  
ปัญหาเรื่องเสียงจากอากาศยาน ขึ้นในอนาคตอย่างแน่นอน และผลในทางกฎหมายของข้อบังคับ  
นี้ได้แก้ไขข้อผิดพลาดของประกาศกรมการขนส่งทางอากาศที่ได้ออกประกาศที่ตนไม่มีอำนาจ  
กระทำได้ตามกฎหมาย คือ การห้ามนำอากาศยานแบบ “Chapter 2” เข้ามาใช้บริการสนามบินใน

<sup>18</sup> ประกาศกรมขนส่งทางอากาศ เรื่อง เสียงของอากาศยาน ลงวันที่ 2 กรกฎาคม พ.ศ. 2550.

<sup>19</sup> สืบค้นจาก <http://www.dca.go.th> ข้อบังคับคณะกรรมการการบินพลเรือน ฉบับที่ 78 ว่าด้วยการเดินอากาศของอากาศยาน ประกาศวันที่ 4 มกราคม พ.ศ. 2551

ไทย ตามข้อกำหนดในกฎหมายระหว่างประเทศ โดยข้อบังคับนี้มีผลเป็นการทดแทนประกาศกรมการขนส่งทางอากาศ<sup>20</sup> ฉบับที่ไม่มีผลบังคับใช้ข้างต้นโดยปริยาย

มาตรการทางกฎหมายตามพันธกรณีของอนุสัญญา<sup>20</sup> ที่ยังไม่มีอยู่ในบทบัญญัติกฎหมายไทย และเป็นมาตรการที่มีความสำคัญอย่างยิ่งในการแก้ไขปัญหานี้ คือ (1) การวางแผนการใช้ประโยชน์ที่ดินโดยรอบสนามบินให้สอดคล้องกับเสียงอากาศยาน (2) ระบบการติดตามตรวจสอบระดับเสียงจากอากาศยานที่สอดคล้องกับระบบการควบคุมจราจรทางอากาศที่เป็นมาตรการที่สำคัญที่สุดที่จะทำให้การบังคับมาตรการที่มีข้อกำหนดอยู่แล้วเกิดความเป็นจริงได้ในทางปฏิบัติ (3) หลักเกณฑ์เรื่องระดับเสียงที่มีผลกระทบต่อประชาชนที่จะนำไปใช้ในการเยียวยาความเสียหายที่เกิดจากเสียงอากาศยาน ซึ่งยังไม่นับรวมมาตรการย่อยที่ยังไม่มีการกำหนดเป็นกฎหมายลำดับรองหรือแนวปฏิบัติอีกหลายประการ และมาตรการในส่วนของการขออนุญาตให้มีผลในทางกฎหมายของอนุสัญญาที่มีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าส่วนแรก แต่เพียงการบังคับใช้เป็นไปในลักษณะที่เปิดโอกาสให้รัฐภาคีนำไปใช้แก้ไขปัญหาดังกล่าวได้อย่างยืดหยุ่น เหมาะสมและมีประสิทธิภาพ เนื่องจากสนามบินในทุกรัฐภาคี ไม่ได้ระดับความรุนแรงและสาเหตุของปัญหาอย่างเดียวกัน ยังมีไม่เพียงพออยู่อีกหลายประการเช่นเดียวกัน

ดังนั้นจากการศึกษาเปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมายที่กล่าวไว้โดยละเอียดในบทที่ 3 และ 4 สามารถสรุปความเพียงพอของมาตรการทางกฎหมายในการป้องกันและควบคุมมลพิษทางเสียงจากอากาศยานภายใต้อนุสัญญาว่าด้วยการบินพลเรือนระหว่างประเทศ ค.ศ. 1944 ของประเทศไทย ได้ดังต่อไปนี้ (โปรดดูตารางที่ ก-4 ประกอบ)

กลุ่มที่ 1 มาตรการลดเสียงจากอากาศยานที่แหล่งกำเนิดเสียง มีอย่างเพียงพอแล้วแต่ต้องปรับปรุงประสิทธิภาพในการบังคับใช้ (1) มาตรฐานระดับเสียงอากาศยานต้นแบบเพื่อการบินพลเรือน (2) ใบบรรองเสียงอากาศยาน และเงื่อนไขในใบบรรองความสมควรการเดินทางอากาศ ของอากาศยานเพื่อการบินพลเรือนที่จะมาใช้สนามบิน (3) การกำหนดประเภทของอากาศยานตามคุณสมบัติด้านเสียงของอากาศยาน (4) การลดจำนวนอากาศยานที่มีปัญหาเสียงดังในฝูงบินที่มาใช้สนามบิน ไม่มี (1)ระบบติดตามตรวจสอบเส้นทางการบินเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการบินที่มีเสียงดังเกินเกณฑ์ระดับเสียง

กลุ่มที่ 2 การจัดการและการวางแผนการใช้ประโยชน์ที่ดิน มีอย่างเพียงพอแล้ว (1)เขตปลอดภัยการเดินทางอากาศ (2)การดำเนินงานตามแผนการติดตามตรวจสอบด้านมลพิษทางเสียงจากรายงานการศึกษาวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ไม่มี (1)การใช้ประโยชน์ที่ดินที่เหมาะสม

<sup>20</sup> อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 18

กับระดับเสียง (2)ระบบติดตามตรวจสอบคุณภาพระดับเสียงอากาศยานโดยรอบสนามบิน  
(3)โครงการป้องกันเสียงของอาคารและบ้านเรือนในเขตเส้นเท้าระดับเสียงได้แนวเส้นทางการบิน  
(4)การติดตามตรวจสอบคุณภาพระดับเสียงอากาศยานเพื่อการจัดทำแผนที่สำหรับการป้องกัน  
เสียงอาคารและบ้านเรือน

กลุ่มที่ 3 วิธีปฏิบัติการที่ลดเสียง มีอย่างเพียงพอแล้วแต่ต้องปรับปรุงประสิทธิภาพในการ  
บังคับใช้ (1)การกำหนดวิธีการบินที่ลดเสียงดัง สำหรับอากาศยานที่บินขึ้นจากสนามบิน ไม่มี  
(1)การกำหนดทางวิ่งสำหรับบินขึ้น-ลง ที่เหมาะสมกับระดับเสียงอากาศยาน

กลุ่มที่ 4 ข้อจำกัดในการปฏิบัติการ ไม่มี (1)การกำหนดเส้นทางการบินขึ้น-ลงในแต่ละ  
สนามบินตามประเภทของเสียงอากาศยาน (2)การกำหนดช่วงระยะเวลาที่จำกัดการบินขึ้น-ลงใน  
แต่ละสนามบิน

กลุ่มที่ 5 การเก็บค่าธรรมเนียม มีอย่างเพียงพอแล้วแต่ต้องปรับปรุงประสิทธิภาพในการ  
บังคับใช้ (1)การเก็บค่าธรรมเนียมลานจอดและสิ่งอำนวยความสะดวก ไม่มี (1)การติดตาม  
ตรวจสอบคุณภาพระดับเสียงอากาศยานเพื่อการควบคุมให้ข้อกำหนดด้านวิธีการบิน เส้นทางการ  
บิน และการเก็บค่าปรับเชิงลงโทษจากการกระทำละเมิดข้อกำหนดป้องกันและควบคุมเสียงดังเกิน  
เกณฑ์ที่กำหนด (2)กองทุนโครงการพัฒนาสนามบิน

จากหลักฐานบทบัญญัติกฎหมายที่ได้รับการอนุมัติการเข้ามาในกฎหมายไทยในส่วนที่  
เกี่ยวข้องกับเสียงจากอากาศยาน พบว่า ขณะนี้ประเทศไทยได้มีมาตรการทางกฎหมายเฉพาะใน  
ส่วนที่มีผลบังคับทางกฎหมายตามพันธกรณีอยู่เกือบจะครบถ้วนแล้ว ขาดเพียงมาตรการทาง  
กฎหมายด้านการใช้ประโยชน์ที่ดินที่สอดคล้องกับเสียงอากาศยาน ระบบการติดตามตรวจสอบ  
ระดับเสียง และเกณฑ์ระดับเสียงในการประเมินผลกระทบทางเสียงต่อประชาชนเพื่อการเยียวยา  
ความเสียหายจากเสียงอากาศยาน เท่านั้น แต่การพิจารณาความเพียงพอของมาตรการทาง  
กฎหมายนั้นอาจจะต้องคำนึงถึงการออกกฎหมายลำดับรองหรือคู่มือการปฏิบัติงานที่เป็นการ  
กำหนดรายละเอียดในแต่ละมาตรการ เพื่อให้มีความสมบูรณ์อย่างเพียงพอที่จะนำไปใช้ในการ  
แก้ไขปัญหาอย่างแท้จริง ดังนั้น หากพิจารณาให้ถี่ถ้วนจะพบว่า มาตรการทางกฎหมายของไทยยัง  
ไม่เพียงพอที่จะทำให้เกิดการป้องกันและควบคุมปัญหามลพิษทางเสียงจากอากาศยานได้จริง ซึ่ง  
ในการนี้ยังจำเป็นต้องผลักดันให้มีการกำหนดมาตรการทางกฎหมายให้เพียงพอตามพันธกรณี  
แห่งอนุสัญญานี้ต่อไปในอนาคต

ประเด็นของคุณภาพของมาตรการทางกฎหมายในการป้องกันและควบคุมปัญหามลพิษ  
ทางเสียงจากอากาศยานในประเทศไทยนั้น เป็นกรณีการพิจารณาว่ามาตรการทางกฎหมายที่มีอยู่

นั่นจะมีคุณภาพและการบังคับใช้เป็นอย่างไร จะต้องพิจารณาควบคู่ไปกับแนวทางในการบังคับใช้กฎหมายขององค์กรผู้มิอำนาจตามกฎหมายที่มีอยู่ในกฎหมายหลายฉบับ มีองค์กรผู้มิอำนาจหลายองค์กร ซึ่งความหลากหลายนี้อาจเป็นอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมายให้มีประสิทธิภาพได้ เมื่อพิจารณาในกรณีมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องอยู่ในช่วงเริ่มต้นที่บทบัญญัติกฎหมายลำดับรองต่าง ๆ ออกมาใช้บังคับ อาจเป็นช่วงระยะเวลาที่มีคิดค้นวิธีการในทางปฏิบัติและการทดลองใช้วิธีการเหล่านั้น มีการเตรียมความพร้อมของฝ่ายต่าง ๆ ให้ความรู้ความเข้าใจและแนวทางที่ถูกต้อง ซึ่งล้วนเป็นกระบวนการบังคับใช้กฎหมายให้มีประสิทธิภาพในขั้นตอนของฝ่ายบริหารหรือหน่วยงานทางปกครองทั้งสิ้น โดยการดำเนินการจะต้องอยู่ภายใต้บทบัญญัติกฎหมายนโยบายและวิธีการต่าง ๆ เหล่านี้จะถูกนำมาบัญญัติไว้เป็นบทบัญญัติกฎหมายลำดับรองเพื่อให้มีผลบังคับในทางกฎหมายที่ผูกพันให้ดำเนินการตามพันธกรณีในอนาคต

เมื่อได้พิจารณาประเด็นต่าง ๆ ของมาตรการทางกฎหมายร่วมกับองค์กรผู้มิอำนาจบังคับใช้กฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายของไทยตามที่กล่าวไว้ในบทที่ 4 กล่าวได้ว่า คุณภาพของมาตรการทางกฎหมายของไทยในการป้องกันและควบคุมมลพิษทางเสียงจากอากาศยานนั้น ยังขาดประสิทธิภาพและต้องมีการปรับปรุงแก้ไขให้ดีขึ้นอีกมาก เมื่อเปรียบเทียบกับสภาพความรุนแรงของปัญหาโดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหามลพิษทางเสียงจากอากาศยานโดยรอบท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ ซึ่งบทบาทของหน่วยงานภาครัฐที่ทำหน้าที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมและจัดการมลพิษภายใต้พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 จะต้องทำหน้าที่เป็นผู้สนับสนุนทางด้านวิชาการให้มากยิ่งขึ้น เพื่อส่งเสริมหน้าที่ความรับผิดชอบในการกำกับดูแลกิจการการบินพลเรือนให้เป็นไปตามพันธกรณีแห่งอนุสัญญาว่าด้วยการบินพลเรือนระหว่างประเทศ ค.ศ. 1944 ในด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ไปในแนวทางของการพัฒนาอย่างยั่งยืน ตามเจตนารมณ์แห่งกฎหมาย รวมถึงการบูรณาการมาตรการต่าง ๆ ที่มีผู้รับผิดชอบหลายหน่วยงานให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันให้ได้

## 5.2 ข้อเสนอแนะ และแนวปฏิบัติที่ดี สำหรับการป้องกันและควบคุมมลพิษทางเสียงจาก อากาศยาน ที่ได้รับการยอมรับจากภาคีสมาชิกภายใต้อนุสัญญาว่าด้วย การบินพลเรือนระหว่างประเทศ ค.ศ. 1944

### 5.2.1 ข้อผูกพันทางกฎหมายและแนวปฏิบัติที่ดี ภายใต้อนุสัญญาว่าด้วยการบินพลเรือน ระหว่างประเทศ ค.ศ. 1944

#### 5.2.1.1 ข้อผูกพันแบบสมัครใจของภาคีสมาชิก

ข้อผูกพันแบบสมัครใจของภาคีสมาชิก คือ นโยบาย ข้อเสนอแนะ คู่มือ หรือเอกสารอื่นใด ที่องค์การการบินระหว่างประเทศได้แนะนำไว้ในการป้องกันและควบคุมปัญหามลพิษทางเสียงจากอากาศยานโดยเฉพาะอย่างยิ่ง 4 ประเด็นหลักของ “Balanced Approach” และการเก็บค่าธรรมเนียม ที่มีคู่มือ แนวปฏิบัติที่แนะนำ ประกาศบังคับใช้อีกเป็นจำนวนมาก ตามที่ได้กล่าวไว้โดยละเอียดแล้วในบทที่ 3 ที่ได้รับการยอมรับและนำไปปฏิบัติจากรัฐภาคี ทั้ง ๆ ที่ไม่มีผลบังคับในทางกฎหมาย เช่น ระบบการติดตามตรวจสอบระดับเสียงจากอากาศยานของสนามบินนานาชาติอินช็อน ประเทศญี่ปุ่น สนามบินนานาชาติฮ่องกง การเก็บค่าธรรมเนียมเพื่อการจัดการเสียงจากอากาศยานของสนามบินนานาชาติอัมสเตอร์ดัมส์ ประเทศเนเธอร์แลนด์ สนามบินนานาชาติแฟรงค์เฟิร์ต ประเทศเยอรมัน เป็นต้น

แนวทางขององค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศที่เปิดโอกาสให้รัฐภาคีเลือกใช้นโยบายต่าง ๆ ได้อย่างยืดหยุ่นในเรื่องนี้ จะเห็นได้ว่า ลำดับของการดำเนินการในแต่ละนโยบาย มีผลกระทบต่อประสิทธิภาพของนโยบายอย่างมากด้วย เช่น นโยบายการจัดการและการวางแผนการใช้ประโยชน์ที่ดินที่สอดคล้องกับระดับเสียงจากอากาศยาน จะต้องดำเนินการก่อนที่สนามบินจะเปิดให้บริการ จะมีประสิทธิภาพในเชิงการป้องกันปัญหามากกว่า การดำเนินการภายหลังจากเปิดให้บริการแล้ว และมีอุปสรรคน้อยกว่ามากในการกำหนดรูปแบบการใช้ที่ดินให้เหมาะสมกับระดับเสียงจากอากาศยาน ซึ่งถ้าดำเนินการก่อนอาจต้องใช้ระยะเวลานานและค่าใช้จ่ายที่สูงมาก หรืออาจไม่สามารถดำเนินการได้เลยก็เป็นได้ เป็นต้น

แต่ต่อมาภายหลังจากปี ค.ศ. 2005 เมื่อมาตรการต่าง ๆ ที่อยู่ใน “Balanced Approach” ถูกทำให้มีผลบังคับทางกฎหมายโดยปริยาย โดยผลของการแก้ไขเพิ่มเติมภาคผนวกที่ 16 เล่มที่ 1 ฉบับแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 4 ปี ค.ศ. 2005<sup>21</sup> มาตรการเหล่านี้จึงเปลี่ยนจากแนวนโยบายเป็นมาตรการทางกฎหมายไปในทันที

<sup>21</sup> *Supra note, p.V-1*

### 5.2.1.2 ข้อผูกพันแบบที่มีผลบังคับในทางกฎหมาย

ข้อผูกพันแบบที่มีผลบังคับในทางกฎหมายภายใต้อนุสัญญาว่าด้วยการบินพลเรือนระหว่างประเทศ ค.ศ. 1944 คือ มาตรการต่าง ๆ ตามที่ได้กล่าวไว้ในบทที่ 3 หัวข้อ 3.3 ถึง 3.5 ซึ่งรัฐภาคีจะต้องยอมรับและนำไปปฏิบัติอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ การดำเนินงานขององค์การการบินระหว่างประเทศในการบังคับใช้กฎหมายตามอนุสัญญานี้ มีการจัดลำดับความสำคัญในการบังคับให้เป็นไปตามอนุสัญญาอย่างเคร่งครัดตามความจำเป็นแห่งกรณี ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยในการเดินอากาศ ความเท่าเทียมกันในการบินพลเรือนระหว่างประเทศ ไม่ให้มีการเลือกปฏิบัติระหว่างรัฐภาคี การตรวจสอบและสอบสวนในกรณีอุบัติเหตุต่าง ๆ มากกว่าในเรื่องของการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม

ดังนั้นแม้ว่าตลอด 30 กว่าปีที่ผ่านมาจะไม่มีมาตรการที่เคร่งครัด แต่ก็มี การดำเนินการในด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมควบคู่มาตลอด โดยเป็นไปในลักษณะของการสนับสนุนส่งเสริม ขอความร่วมมือให้ปฏิบัติตามโดยสมัครใจ มีนโยบายที่ผ่อนปรนความเคร่งครัดของการบังคับใช้กฎหมายอย่างมีเหตุผล แต่องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศได้ส่งสัญญาณในเรื่องทิศทางการบังคับใช้ภาคผนวกแนบท้ายอนุสัญญาในส่วนที่เกี่ยวข้องกับความคุ้มครองสิ่งแวดล้อม เรื่อง เสียงจากอากาศยาน ไว้ในการแก้ไขเพิ่มเติมภาคผนวกที่ 16 เล่มที่ 1 ฉบับแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 4 ปี ค.ศ. 2005<sup>22</sup> ที่ทำให้นโยบายที่ผ่อนปรนหลายอย่างกลายเป็นมาตรการทางกฎหมาย แต่ในปัจจุบันก็ไม่ได้ทำให้การบังคับใช้ภาคผนวกแนบท้ายอนุสัญญาจะเป็นไปในแนวทางที่มีความเคร่งครัดมากนัก ยังคงอยู่ในลักษณะของหลักการความร่วมมือกัน มากกว่าการบังคับและลงโทษแม้ว่าจะมีสถานะทางกฎหมายที่มีผลบังคับในทางกฎหมาย อาจเนื่องมาจากองค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศยังไม่มีทรัพยากรที่เพียงพอต่อการติดตามตรวจสอบการดำเนินงานตามภาคผนวกของรัฐภาคีทั้งหมดได้ อย่างไรก็ตามการแก้ไขเพิ่มเติมที่เกิดขึ้นนั้นเป็นการสะท้อนให้เห็นแนวโน้มในการปรับเปลี่ยนบทบาทขององค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ มาให้ความสำคัญของการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม มากกว่าในอดีตที่ผ่านมา

### 5.2.2 ตัวอย่างที่ดีในการดำเนินการตามข้อผูกพันและแนวปฏิบัติที่ดี ภายใต้อนุสัญญาว่าด้วยการบินพลเรือนระหว่างประเทศ ค.ศ. 1944 ของประเทศภาคีสมาชิกอื่น

ตัวอย่างที่ดีในการดำเนินการตามข้อผูกพันและแนวปฏิบัติที่ดี ภายใต้อนุสัญญาว่าด้วยการบินพลเรือนระหว่างประเทศ ค.ศ. 1944 ของประเทศภาคีสมาชิกอื่น ในที่นี้ได้ทำการศึกษา

<sup>22</sup> Ibid

เปรียบเทียบการปรับใช้มาตรการต่าง ๆ ของอนุสัญญา<sup>23</sup> ของสนามบินนานาชาติอัมสเตอร์ดัมส์ ประเทศเนเธอร์แลนด์ และท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ ของประเทศไทย สาเหตุที่ได้เลือกสนามบินนานาชาติอัมสเตอร์ดัมส์ เพื่อใช้เป็นตัวอย่างในการบังคับใช้มาตรการและเป็นแนวปฏิบัติที่ดี กล่าวคือ (1) สนามบินนี้เป็นสนามบินนานาชาติที่อยู่บนภาคพื้นทวีป (in-land airport) เช่นเดียวกัน (2) ปริมาณผู้โดยสารต่อปีของสนามบินนี้มีปริมาณใกล้เคียงกันไปในทางมากกว่า ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ (47 ล้านคนต่อปี<sup>23</sup> ในปี ค.ศ.2007) และติดอันดับ 1 ใน 30 ของโลกที่มีปริมาณผู้โดยสารมากที่สุดในโลก และในเฟสแรกนี้ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิมีความสามารถในการรองรับผู้โดยสารได้ 45 ล้านคนต่อปี (3) ปริมาณการจราจรทางอากาศของสนามบินนี้ (423,100 เที่ยวบินต่อปี ในปี ค.ศ.2007) มีปริมาณมากกว่าของท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ เกือบสองเท่าซึ่งเป็นตัวเลขเป้าหมายของท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ (4) ตั้งอยู่ในจุดที่เป็นศูนย์กลางที่เป็นจุดเชื่อมต่อและเปลี่ยนเครื่องบินของผู้โดยสาร (5) มีระบบกฎหมายที่คล้ายกัน (6) เป็นสนามบินที่มีปัญหามลพิษทางเสียงจากอากาศยานกับชุมชนโดยรอบและมีมาตรการการจัดการที่ดีที่ได้รับการยอมรับในแนวปฏิบัติที่ดีเกือบจะทุกด้านของมาตรการตามอนุสัญญา<sup>23</sup>

การศึกษาเปรียบเทียบการปรับใช้มาตรการทางกฎหมายตามอนุสัญญา<sup>23</sup> ณ สนามบินนานาชาติอัมสเตอร์ดัมส์ และท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ พบว่า สนามบินนานาชาติอัมสเตอร์ดัมส์ (โปรดดูตารางที่ ก-5 ประกอบ) มีการใช้มาตรการตามอนุสัญญา<sup>23</sup> ทั้งที่มีผลบังคับในทางกฎหมายและที่ไม่มีผลบังคับในทางกฎหมาย เกือบครบทุกมาตรการ และยังเป็นตัวอย่างที่องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศยกขึ้นเป็นแนวปฏิบัติที่ดี ในเอกสารข้อเสนอแนะ หรือคู่มือในด้านต่างๆ ที่ได้นำเสนอให้มีการนำไปใช้เพื่อการป้องกันและควบคุมมลพิษจากอากาศยาน เช่น คู่มือวางแผนสนามบิน ส่วนที่ 2 การใช้ประโยชน์ที่ดินและการควบคุมสิ่งแวดล้อม เป็นต้น ซึ่งมาตรการเหล่านั้นเนเธอร์แลนด์ได้มีการนำไปกำหนดไว้เป็นกฎหมายภายใน ข้อบังคับ และระเบียบปฏิบัติ สำหรับผู้ทำงานในสนามบิน การควบคุมการจราจรทางอากาศ การคุ้มครองสิ่งแวดล้อม สำหรับท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ ไม่ได้ใช้บังคับมาตรการทั้งหมดหรือเทียบเท่ากับสนามบินนานาชาติอัมสเตอร์ดัมส์ ซึ่งแนวทางเหล่านั้นจะเป็นตัวอย่างที่ดีในการใช้ในการแก้ไขปัญหามลพิษทางเสียงจากอากาศยาน ณ ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ ในอนาคต ซึ่งมาตรการ ควรนำมาพิจารณาก่อนได้แก่ ระบบติดตามตรวจสอบเสียง ข้อจำกัดการใช้อากาศยานแบบ “Chapter 2” เกณฑ์ระดับเสียง ระบบการติดตามตรวจสอบเที่ยวบิน การวางแผนการใช้ที่ดินให้เหมาะสมกับเสียง เงินที่เก็บเพิ่มเนื่องจากเสียงจากอากาศยาน (noise surcharges) ข้อจำกัดค่าใช้จ่ายเสียง (noise budget

<sup>23</sup> สืบค้นจาก [http://www.airports.org/cda/cdi\\_common.html](http://www.airports.org/cda/cdi_common.html)

restrictions) ข้อจำกัดการใช้ทางวิ่ง ระบบโควตาในการปฏิบัติการ (operating quota) ข้อจำกัดการใช้ reverse thrust ข้อห้ามของสนามบิน (airport curfews) ข้อจำกัดการใช้อากาศยานแบบ “Chapter 3” เป็นต้น

### 5.2.3 บทลงโทษกรณีไม่ปฏิบัติตามข้อผูกพันทางกฎหมาย ภายใต้อนุสัญญาว่าด้วยการบินพลเรือนระหว่างประเทศ ค.ศ. 1944

5.2.3.1 บทลงโทษกรณีข้อผูกพันแบบสมัครใจของภาคีสมาชิก มาตรการทางกฎหมายแบบที่ไม่มีผลบังคับในทางกฎหมาย ดังกล่าวแล้วในหัวข้อ 5.2.1.1 เป็นกรณีเกี่ยวกับข้อผูกพันแบบสมัครใจของรัฐภาคี หากรัฐภาคีไม่ดำเนินการตามที่ได้แนะนำโดยองค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ จะไม่มีบทลงโทษในทางกฎหมายแต่อย่างใด เพียงแต่ว่า บางมาตรการอาจมีข้อกำหนดให้รัฐภาคีต้องแจ้งว่าจะปฏิบัติอย่างไรในเรื่องนั้น ๆ และจะต้องแจ้งเวียนให้รัฐภาคีทราบถึงการปฏิบัตินั้น หากเป็นข้อปฏิบัติที่แตกต่างไปจากที่ได้แนะนำไว้ ทั้งนี้การแจ้งเวียนอาจมีผลคล้ายเป็นบทลงโทษทางสังคม หากการปฏิบัติของรัฐภาคีนั้นไม่เป็นไปตามที่แนะนำและมีลักษณะที่ต่ำกว่ามาตรฐานที่รัฐภาคีอื่นใช้บังคับใช้อยู่ หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติ นอกจากนี้แล้วยังเปิดโอกาสให้สามารถยื่นข้อร้องเรียนหรือทักท้วงในกรณีเหล่านี้ได้อีกด้วย

5.2.3.2 บทลงโทษกรณีข้อผูกพันแบบที่มีผลในทางกฎหมาย มาตรการทางกฎหมายแบบที่มีผลบังคับในทางกฎหมาย ดังกล่าวแล้วในหัวข้อ 5.2.1.2 เป็นกรณีเกี่ยวกับข้อผูกพันแบบที่มีผลบังคับในทางกฎหมาย ที่รัฐภาคีต้องมีต่ออนุสัญญานี้อย่างที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ แต่เนื่องจากการที่องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ ได้ดำเนินนโยบายในการบังคับใช้กฎหมายในส่วนของการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมที่ไม่เคร่งครัดและไม่มีบทบัญญัติที่กำหนดโทษที่ชัดเจน ดังนั้น การที่รัฐภาคีใดไม่ปฏิบัติตามก็就会有การรายงานต่อคณะมนตรีและแจ้งเตือนในปฏิบัติตามก่อนที่จะมีผลต่อที่มีมาตรการบังคับอื่น แต่ในเรื่องการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมยังไม่เคยมีกรณีเช่นที่ว่านี้

### 5.3 ข้อเสนอแนะ และแนวปฏิบัติที่ดี สำหรับการป้องกันและควบคุมมลพิษทางเสียงจากอากาศยานที่สามารถนำมาปรับใช้กับกรณีประเทศไทย

มาตรฐานระหว่างประเทศและแนวปฏิบัติที่แนะนำในภาคผนวกที่ 16 เล่ม 1 เรื่อง เสียงจากอากาศยาน แบบทำอนุสัญญานี้ เป็นมาตรการทางกฎหมายที่เป็นแม่บทในการป้องกันและควบคุมมลพิษทางเสียงจากอากาศยานในบริบทของการบินพลเรือนระหว่างประเทศและเป็นข้อผูกพันรัฐภาคีทุกรัฐ รวมทั้งประเทศไทยให้ต้องปฏิบัติตามพันธกรณี แต่ในการตีความและให้คุณค่าในการนำมาปฏิบัติมีความแตกต่างกันไปในแต่ละรัฐภาคี ขึ้นอยู่กับความจำเป็นและสภาพแวดล้อมในการบังคับใช้กฎหมาย แต่ก็จะต้องปฏิบัติในแนวทางที่วางไว้ คือ ต้องบังคับใช้

แบบไม่เลือกปฏิบัติ หรือไปในทางที่จะเกิดความไม่เท่าเทียมกัน นอกจากนี้ข้อแนะนำอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องก็มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องนำมาเป็นมาตรการสำคัญในการแก้ไขปัญหามลพิษทางเสียงจากอากาศยานด้วย

ความจำเป็นของการแก้ไขปัญหามลพิษทางเสียงจากอากาศยานนี้ รัฐบาลต้องเห็นความสำคัญและตระหนักว่าปัญหานี้อาจมีผลกระทบอย่างรุนแรงจนถึงขั้นที่ทำให้ไม่สามารถขยายปริมาณการรองรับผู้โดยสารและสินค้าของสนามบิน หรือไม่สามารถใช้ศักยภาพในการรองรับปัจจุบันของสนามบินได้อย่างเต็มที่ ซึ่งจะเป็นอุปสรรคที่สำคัญที่มาบั่นทอนและทำให้เกิดความล่าช้าของการพัฒนาโครงการสนามบินเพื่อเป็นศูนย์กลางการขนส่งทางอากาศของภูมิภาค ทำให้เกิดผลเสียต่อการพัฒนาเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ ดังนั้นรัฐบาลจะต้องให้ความสำคัญในการแก้ไขปัญหาเพื่อลดอุปสรรคต่าง ๆ และรัฐบาลต้องตระหนักว่า รัฐบาลมีเครื่องมือและทรัพยากรเพียงพอที่จะแก้ไขปัญหานี้ได้ เพียงแต่จะต้องใช้วิธีการที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะแก้ไขปัญหา และอาจต้องใช้เวลาและมีความจำเป็นในการดำเนินงาน ด้วย

สำหรับแนวทางที่จะกล่าวต่อไปนี้เป็นข้อเสนอแนะที่ควรจะมีการดำเนินการให้เกิดขึ้นในประเทศไทยแม้ว่าบางมาตรการจะไม่ได้เป็นมาตรการที่มีผลบังคับในทางกฎหมาย แต่มีเนื้อหาสาระที่เป็นประโยชน์กับการส่งเสริมให้ประเทศสามารถเป็นศูนย์กลางการคมนาคมขนส่งทางอากาศที่แข็งแกร่งในอนาคตได้

### 5.3.1 นโยบายการป้องกันและควบคุมมลพิษทางเสียงจากอากาศยาน

นโยบายเป็นเครื่องมือที่รัฐนำมาใช้ในการแก้ปัญหาดังต่าง ๆ เนื่องจากนโยบายเป็นเรื่องที่ยังไม่ได้เคร่งครัดในเรื่องของรูปแบบเหมือนอย่างมาตรการทางกฎหมาย นโยบายจึงเป็นเครื่องมือที่เหมาะสมกับสถานการณ์ของปัญหาต่าง ๆ ที่มีความไม่แน่นอนและเปลี่ยนแปลงได้เกือบตลอดเวลา และส่วนใหญ่นโยบายที่มีความสำคัญและมีความจำเป็นในการแก้ไขปัญหาในระยะยาว โดยเฉพาะนโยบายที่ประสบความสำเร็จในการใช้แก้ไขปัญหา จะถูกนำมาเป็นส่วนในการยกร่างกฎหมายเพื่อให้มีรูปแบบและหลักเกณฑ์ที่แน่นอนในการนำไปใช้บังคับเป็นการทั่วไป

นโยบายการป้องกันและควบคุมมลพิษทางเสียงจากอากาศยานที่ควรนำมาดำเนินการในการแก้ไขปัญหามลพิษทางเสียงจากอากาศยานในประเทศไทย ตามที่ได้ศึกษาและวิเคราะห์เอกสารทางกฎหมาย และเอกสารอื่น ๆ ที่ได้กล่าวไว้โดยละเอียดในวิทยานิพนธ์นี้ แล้ว สรุปได้ดังนี้

(1) นโยบายด้านยุทธศาสตร์การคมนาคมขนส่ง ในส่วนของการพัฒนาระบบการจราจรขนส่งทางอากาศ ควรจะมีการกำหนดแนวทางของการพัฒนาอย่างยั่งยืนโดยในเรื่องของการจัดการมลพิษทางเสียงให้ใช้แนวทาง 5 ประเด็นใน “Balanced Approach” ขององค์การ

การบินพลเรือนระหว่างประเทศ ให้มีความชัดเจน โดยให้คณะกรรมการการบินพลเรือนและกรมการขนส่งทางอากาศ เป็นรับผิดชอบหลักในการดำเนินนโยบายนี้

(2) นโยบายด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมและการควบคุมมลพิษ โดยให้กำหนดแผนแม่บทด้านการจัดการมลพิษทางเสียงจากโครงการสนามบินและเสียงจากอากาศยาน โดยให้นำหลักการของ “Balanced Approach” มาใช้กำหนดแนวทางที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเดิมมีอยู่ในมติคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมด้านการจัดการปัญหามลพิษทางเสียงจากสนามบิน ลงวันที่ 21 เมษายน พ.ศ. 2549 บ้างแล้ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีของ การติดตามตรวจสอบระดับเสียงจากอากาศยาน เกณฑ์ระดับเสียงจากอากาศยานเพื่อการเฝ้าระวังความเสียหายและการปรับปรุงอาคารให้ลดเสียง วิธีการตรวจวัดและประเมินระดับเสียงจากอากาศยานที่ส่งผลกระทบต่อประชาชน การประกาศเขตควบคุมมลพิษรอบสนามบินเพื่อจะได้มีอำนาจในการประกาศเกณฑ์ระดับเสียงที่เข้มงวดกว่าปกติได้ โดยให้จัดทำเป็นแผนแม่บทเฉพาะด้านขึ้นเพื่อให้สอดคล้องกับระดับความรุนแรงของปัญหาที่เกิดขึ้นจริง ณ ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ โดยให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินการ

(3) นโยบายการจัดทำผังเมืองเฉพาะ และนโยบายเกี่ยวกับการควบคุมอาคารในเขตที่ได้รับผลกระทบจากเสียงอากาศยานโดยรอบสนามบิน โดยใช้แนวทางของการใช้ประโยชน์ที่ดินที่เหมาะสมกับระดับเสียงจากอากาศยาน โดยให้กรมโยธาธิการและผังเมืองเป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินการ ทั้งนี้จะต้องได้รับความเห็นชอบด้านเกณฑ์ระดับเสียงที่เหมาะสมในการกำหนดพื้นที่จากคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติก่อน

(4) นโยบายด้านการป้องกันและควบคุมมลพิษทางเสียงจากอากาศยานแบบบูรณาการ โดยให้มอบหมายให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเป็นองค์กรที่มีอำนาจในการให้ความเห็นชอบและกำกับดูแลในการดำเนินนโยบายนี้สำเร็จลุล่วงและมีกำหนดระยะเวลาที่แน่นอน และให้กรมการขนส่งทางอากาศ กระทรวงคมนาคม ร่วมกับกรมควบคุมมลพิษ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นฝ่ายเลขานุการของการจัดทำนโยบายนี้ โดยกำหนดวัตถุประสงค์ของนโยบายนี้ว่า จะต้องสนับสนุนให้เกิดการพัฒนาโครงการคมนาคมขนส่งทางอากาศไปในทิศทางที่มีเป้าหมายเป็นศูนย์กลางการขนส่งทางอากาศของภูมิภาคและเป็นไปในทิศทางของมาตรฐานระหว่างประเทศและแนวปฏิบัติที่แนะนำในอนุสัญญาว่าด้วยการบินพลเรือนระหว่างประเทศ ค.ศ. 1944 (โปรดดูบทที่ 3) เนื้อหาสาระสำคัญของนโยบายจะต้องครอบคลุม 5 ประเด็นหลักของข้อแนะนำในกฎหมายระหว่าง

ประเทศ<sup>24</sup> โดยผู้เขียนเห็นว่า ควรจะมีการจัดลำดับความสำคัญจากนโยบายที่ดำเนินการได้ง่าย โดยไม่ต้องเสียเวลาและงบประมาณมาก มีหน่วยงานที่รับผิดชอบที่แน่นอน ไม่มีความซ้ำซ้อนกันของการดำเนินการ

นโยบายที่เป็นข้อเสนอแนะเหล่านี้ ถ้าหากนโยบายใดใช้ในการแก้ไขปัญหาได้มีประสิทธิภาพและยั่งยืน ควรจะนำไปบัญญัติให้เป็นกฎหมายลำดับรอง เพื่อให้เกิดความแน่นอน และมีผลบังคับในทางกฎหมาย แม้ว่าการจัดทำนโยบายตามผู้เขียนมีข้อเสนอแนะนี้ อาจไม่ทันทั่วที่แล้วสำหรับกรณีของท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ แต่แนวทางนี้จะเป็นประโยชน์แน่นอนกับโครงการสนามบินนานาชาติอื่น ๆ ในประเทศไทย และกรณีทำให้ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิไม่ถูกจำกัดขีดความสามารถในการให้บริการ รวมถึงการขยายขีดความสามารถในการรองรับผู้โดยสาร และสินค้าของท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ ในอนาคตอย่างแน่นอน

### 5.3.2 มาตรการทางกฎหมายการป้องกันและควบคุมมลพิษทางเสียงจากอากาศยาน

มาตรการทางกฎหมายเป็นเครื่องมือที่ถูกนำมาใช้ในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่มีรูปแบบที่แน่นอน ใช้บังคับได้เป็นการทั่วไป มีขอบเขตของอำนาจบังคับและผลในทางกฎหมายที่ชัดเจน ผู้ที่มีสิทธิและหน้าที่ความรับผิดชอบที่ชัดเจน ในบริบทของปัญหามลพิษทางเสียงจากอากาศยานในการบินพลเรือน มาตรการทางกฎหมายการป้องกันและควบคุมมลพิษทางเสียงจากอากาศยาน ภายใต้อนุสัญญาว่าด้วยการบินพลเรือนระหว่างประเทศ ค.ศ. 1944 ได้กำหนดมาตรการทางกฎหมายไว้หลายอย่างให้รัฐภาคีนำมาใช้ ดังกล่าวไว้โดยละเอียดแล้วในบทที่ 3 และได้วิเคราะห์ถึงคุณภาพและความเพียงพอของมาตรการทางกฎหมายไว้ในข้อ 5.1 แล้ว โดยคุณภาพและความเพียงพอขึ้นอยู่สภาพปัญหาและการบังคับใช้กฎหมายในแต่ละรัฐภาคีด้วย ดังนั้นการบังคับใช้มาตรการทางกฎหมายในบางรัฐภาคี อาจดำเนินการที่แตกต่างไปจากไทยขึ้นอยู่กับความจำเป็นและความคิดเห็นต่อสาระสำคัญของมาตรการเหล่านั้นที่จะนำมาปรับใช้แก้ไขปัญหาของรัฐตนเอง การบินพลเรือนระหว่างประเทศได้แสดงให้เห็นบทบาทในการเชื่อมโยงและแลกเปลี่ยนข้อมูลให้เห็นว่าจำเป็นและเป็นประโยชน์ในด้านการบินพลเรือนระหว่างประเทศ โดยการนำแนวทางปฏิบัติที่ประสบความสำเร็จของรัฐภาคีในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหามลพิษทางเสียงจากอากาศยาน มาตีพิมพ์ไว้ในเอกสารคู่มือ หรือคำแนะนำของหน่วยงาน และได้แจ้งเวียนให้รัฐภาคีทราบด้วย

<sup>24</sup> *Supra note 5*

สำหรับในประเทศไทยขอบเขตของบทบัญญัติกฎหมายของไทยที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ พระราชบัญญัติการเดินอากาศ (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติการผังเมือง (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 และอื่น ๆ ที่อาจเกี่ยวข้อง ซึ่งมีกฎหมายหลายฉบับที่เกี่ยวข้อง มีองค์กรผู้มีอำนาจตามกฎหมายหลายองค์กร เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเหมาะสมกับสภาพปัญหา ควรจะใช้แนวทางในการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนี้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน โดยการส่งเสริมให้มีการใช้ทรัพยากรต่าง ๆ ของหน่วยงานภาครัฐ เพื่อลดอุปสรรค ความซ้ำซ้อนของการบังคับใช้กฎหมายที่มีหลายฉบับของภาครัฐ และสร้างระบบการติดตามตรวจสอบให้มีการดำเนินการตามมาตรการทางกฎหมายและการใช้งบประมาณให้ถูกต้องตามกฎหมายและคุ้มค่าทางเศรษฐกิจ ข้อปฏิบัติโดยของหน่วยงานภาครัฐที่เป็นอุปสรรคต่อวัตถุประสงค์จะต้องได้รับการแก้ไขโดยทันที

จากการศึกษาการป้องกันและควบคุมปัญหามลพิษทางเสียงจากอากาศยานภายใต้อนุสัญญาว่าด้วยการบินพลเรือนระหว่างประเทศ ค.ศ. 1944 ทั้งด้านคุณภาพและความเพียงพอของมาตรการทางกฎหมายที่ได้กล่าวมาแล้วโดยละเอียดนั้น มีข้อเสนอในด้านมาตรการทางกฎหมายที่มีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการเพื่อให้มีการบังคับใช้กฎหมายของไทยตามพันธกรณี มีความคุณภาพและเพียงพอที่จะแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพ และสอดคล้องกับแนวทางในพันธกรณีแห่งอนุสัญญานี้ (โปรดดูรายละเอียดใน ตารางที่ 5-1 ประกอบ) สรุปได้ดังนี้

(1) มาตรการลดเสียงจากอากาศยานที่แหล่งกำเนิด ในบริบทของกฎหมายภายในของไทย ควรนำมาตรการนี้ไปกำหนดเป็นบทบัญญัติไว้เพื่อใช้บังคับตามอำนาจแห่งพระราชบัญญัติการเดินอากาศ (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 ในแนวทางของข้อกำหนดเกี่ยวกับความสมควรการเดินอากาศ ที่จะอากาศยานทุกลำจะต้องมีใบรับรองเสียงที่ออกจากผู้ผลิตหรือผู้มีอำนาจในรับรองเสียงจากอากาศยานที่เป็นที่ยอมรับภายใต้อนุสัญญาว่าด้วยการบินพลเรือนระหว่างประเทศ ค.ศ. 1944 ซึ่งเป็นข้อกำหนดที่จะต้องดำเนินการเมื่อมีการขอจดทะเบียนอากาศยานหรือการขออนุญาตนำอากาศยานเข้ามาในราชอาณาจักร โดยหน่วยงานผู้มีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบและให้อนุญาต คือ กรมการขนส่งทางอากาศ จะตรวจดูใบรับรองเสียงว่าเป็นไปตามมาตรฐานระหว่างประเทศหรือไม่ ถ้าไม่เป็นไปตามมาตรฐานก็ไม่สามารถอนุญาตให้มีการจดทะเบียนหรือให้นำอากาศยานเข้ามาในราชอาณาจักรได้ แนวทางนี้มีความเหมาะสมและมีประสิทธิภาพมากกว่าในการลดระดับเสียงจากอากาศยานที่แหล่งกำเนิดเสียง ซึ่งในปัจจุบันนี้

ข้อบังคับคณะกรรมการการบินพลเรือน ฉบับที่ 78<sup>25</sup> ที่มีบัญญัติกฎหมายรองรับไว้แล้วให้มีประสิทธิภาพ โดยต้องดำเนินการจัดทำบันทึกฐานข้อมูลเสียงอากาศยานจากใบรับรองเสียงไว้ เพื่อให้การบังคับใช้มาตรการวิธีปฏิบัติที่ลดเสียงดัง ข้อจำกัดในการปฏิบัติการ การเก็บค่าธรรมเนียม การติดตามเพื่อนำตัวผู้ก่อมลพิษมาจ่ายค่าชดเชยความเสียหาย เป็นไปได้จริง ในทางปฏิบัติ และในกรณีจำเป็นอาจต้องมีการออกกฎหมายลำดับรองมาเพื่อให้การดำเนินการตามประกาศ ฉบับที่ 78 มีประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหามากยิ่งขึ้นด้วย

ข้อเสนอแนะในประเด็นนี้ อาจมีข้อสงสัยได้ว่า เหตุใดจึงไม่เลือกใช้แนวทางการควบคุมแหล่งกำเนิดมลพิษตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ที่กำหนดไว้ว่า อากาศยานเป็นแหล่งกำเนิดเสียงที่อยู่ภายใต้อำนาจของมาตรา 55 ที่เป็นเช่นนี้ เนื่องจากอากาศยานส่วนใหญ่ที่ใช้ในการบินพลเรือนระหว่างประเทศเป็นที่ทราบกันโดยข้อเท็จจริงว่า เป็นอากาศยานที่ซื้อจากผู้ผลิตอากาศยานที่ถูกควบคุมโดยข้อกำหนดขององค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศอยู่แล้ว ขั้นตอนต่าง ๆ ในการตรวจวัดระดับเสียงเพื่อออกใบรับรองอากาศยานตามภาคผนวกที่ 16 เล่ม 1 มีขั้นตอนที่ซับซ้อนและยุ่งยาก ต้องใช้เจ้าหน้าที่ด้านเทคนิคที่มีความรู้ความชำนาญ และมีค่าใช้จ่ายสูงมาก ในการดำเนินการ การที่จะตรวจวัดระดับเสียงจากอากาศยานตามวิธีการในภาคผนวกที่ 16 ซ้ำอีกครั้ง เพียงเพื่อต้องการตรวจสอบสมรรถนะด้านเสียงของอากาศยานในกระบวนการอนุญาตให้นำอากาศยานเข้ามาใช้ในราชอาณาจักรหรือขอจดทะเบียนอากาศยานนั้น นับเป็นการสูญเสียประโยชน์ในทางเศรษฐกิจอย่างยิ่ง และอาจทำให้การออกประกาศตามมาตรา 55 ไม่สามารถนำมาใช้บังคับได้จริงในทางปฏิบัติอีกด้วย

ดังนั้น แนวทางในมาตรการนี้ควรจะใช้วิธีการในพระราชบัญญัติการเดินอากาศ (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 ที่มีความสอดคล้องและปฏิบัติได้จริงตามหลักการทางกฎหมายของการบินพลเรือนระหว่างประเทศมากกว่าพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เพื่อลดความสูญเสียทางเศรษฐกิจ ลดอุปสรรคในการดำเนินการพร้อมกันกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม แต่ที่จำเป็นมีการดำเนินการในเรื่องการลดเสียงที่อากาศยานตามวิธีการนี้ เนื่องจากเป็นจุดเริ่มต้นหรือมาตรฐานขั้นต่ำที่สุดของการลดเสียงจากอากาศยานที่มีประสิทธิภาพที่สุด แต่ดำเนินการได้ยาก ใช้ระยะเวลานาน และมีค่าใช้จ่ายสูง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีของใบรับรองเสียงของอากาศยานที่ได้ใช้งานไปแล้วระยะหนึ่ง และต้องมีการนำไปทดสอบสมรรถนะทางเสียงและออกใบรับรองเสียงอีกครั้ง ซึ่งเสียงของอากาศยานลำนั้นอาจไม่เป็นไปตามมาตรฐานแล้วก็เป็นได้ โดยมาตรการทางกฎหมายอื่น ๆ เป็นเพียงการชะลอหรือบรรเทาปัญหา

<sup>25</sup> อ้างแล้ว เซึ่งอรรถที่ 19

เพียงชั่วคราว ในระหว่างที่การลดเสียงจากอากาศยานยังไม่สามารถดำเนินการสำเร็จได้ เท่านั้น ซึ่งการดำเนินการในแนวทางนี้ จะให้ผลสำเร็จตามที่ต้องการ คือ กฎหมายสามารถใช้อย่างบังคับได้จริง ในการป้องกันและควบคุมปัญหามลพิษทางเสียงจากอากาศยาน และมีลดจำนวนอากาศยานที่มีปัญหาเสียงดังเกินมาตรฐานได้จริงในทางปฏิบัติ

มาตรการลดเสียงที่อากาศยาน ปัจจุบันมีกฎหมายลำดับรองที่ประกาศใช้บังคับแล้ว เพียงแต่จะต้องมีการปรับปรุงประสิทธิภาพและแนวปฏิบัติในการบังคับใช้ เช่น การจัดทำคู่มือปฏิบัติตามข้อบังคับว่าด้วยการเดินอากาศในส่วนที่เกี่ยวข้องไปรับรองเสียงจากอากาศยานตามภาคผนวกที่ 16 เล่ม 1 คู่มือการรับรองเสียงของอากาศยาน<sup>26</sup> การลดจำนวนอากาศยานที่มีปัญหาเสียงดังในฝูงบินที่มาใช้สนามบิน และการเตรียมความพร้อมในส่วนที่เกี่ยวข้องกับมาตรฐานอากาศยานแบบ “Chapter 4” ที่จะมาแทนที่อากาศยานรุ่นเก่า ที่มีกำเนิดมลพิษในปริมาณที่มากกว่า โดยกรมการขนส่งทางอากาศควรมีคู่มือแนะนำสายการบินในการลดจำนวนอากาศยานที่มีปัญหาเสียงดัง หรือศูนย์ให้คำปรึกษาการลดจำนวนอากาศยาน ตามอำนาจของพระราชบัญญัติการเดินอากาศ (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 ด้วย

(2) การจัดการและการวางแผนการใช้ประโยชน์ที่ดิน เพื่อให้การนำมาตรการทางกฎหมายในเรื่องนี้มาใช้บังคับได้จริง ต้องอาศัยบทบัญญัติกฎหมายแห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2535 ใช้อำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดผังเมืองเฉพาะพื้นที่โดยรอบสนามบินที่มีปัญหามลพิษทางเสียงจากอากาศยาน โดยมีหลักเกณฑ์ของเส้นเท้าระดับเสียงเฉลี่ยรายปีเป็นปัจจัยหลักในการกำหนดเขตพื้นที่ร่วมกับแนวทางที่ได้แนะนำไว้ในคู่มือการวางแผนสนามบินส่วนที่ 2<sup>27</sup> และให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายลำดับรองเกี่ยวกับข้อกำหนดควบคุมอาคารและการขออนุญาตก่อสร้างอาคาร ให้มีความสอดคล้องกับระดับเสียงจากอากาศยาน และมาตรการนี้อาจใช้ร่วมกันกับการประกาศเขตควบคุมมลพิษเพื่อกำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษทางเสียงเฉพาะพื้นที่ได้ ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 59-63 บริเวณพื้นที่ของเส้นเท้าระดับเสียงที่มีโอกาสเสียงที่จะเกิดอันตรายต่อ

<sup>26</sup> International Civil Aviation Organization, ICAO Environmental Technical Manual on the Use of Procedures in the Noise Certification of Aircraft, (ICAO Doc 9501), 3<sup>rd</sup> Edition, 2004, pp. 1-113.

<sup>27</sup> International Civil Aviation Organization, Airport Planning Manual: Part 2 Land Use and Environmental Control (DOC 9184 AN/902), the third edition, 2002, pp. 5-1 to AI-7.

สุขภาพและมีเสียงรบกวนชุมชนใกล้เคียง เพื่อเป็นการเปิดโอกาสให้มื่อนำมาตรการทางกฎหมายมาช่วยในการป้องกันและควบคุมมลพิษทางเสียงจากอากาศยานได้อย่างเหมาะสม เช่น การกำหนดมาตรฐานระดับเสียงที่เข้มงวดมากขึ้น การเก็บภาษีสิ่งแวดล้อมในการลดมลพิษ การจัดทำแผนการจัดการมลพิษ การจัดสรรงบประมาณเพื่อการดำเนินการ เป็นต้น เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้มีส่วนได้เสียทุกฝ่ายอย่างเป็นรูปธรรม

นอกจากนี้แล้วต้องออกประกาศหลักเกณฑ์ระดับเสียงที่เหมาะสมกับการตรวจวัดและวิธีการประเมินเสียงจากอากาศยานที่จะมีผลกระทบต่อประชาชนที่อาศัยอยู่โดยรอบสนามบิน โดยอาศัยอำนาจของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 32 ในกำหนดเกณฑ์ค่าระดับเสียงที่ยอมให้มีได้จากการปฏิบัติการบินบริเวณชุมชนโดยรอบสนามบิน และเกณฑ์ค่าระดับเสียงสำหรับการติดตามตรวจสอบการปรับปรุงและก่อสร้างอาคารสำหรับลดระดับเสียงให้เหมาะเพื่อป้องกันเสียงจากอากาศยาน โดยใช้แนวทางตามภาคผนวกที่ 16 เล่ม 1 ส่วนที่ 3 และภาคผนวกที่ 5<sup>28</sup> หรือวิธีการที่เทียบเท่ากันในมาตรฐานระหว่างประเทศขององค์การระหว่างประเทศว่ามาตรฐาน<sup>29</sup> เพื่อใช้ในการวางแผนการใช้ประโยชน์ที่ดิน การควบคุมก่อสร้างอาคาร การเลือกใช้วัสดุที่สามารถลดระดับเสียง การจ่ายค่าชดเชยความเสียหายจากเสียงอากาศยาน ภายใต้อำนาจของพระราชบัญญัติการผังเมือง (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ต่อไป โดยให้กรมโยธาธิการและผังเมือง ศูนย์วิจัยและฝึกอบรมด้านสิ่งแวดล้อม และกรมควบคุมมลพิษ เป็นผู้รับผิดชอบ

(3) วิธีปฏิบัติการที่ลดเสียง มาตรการทางกฎหมายในการลดเสียงจากอากาศยาน โดยใช้วิธีการปฏิบัติการที่ลดเสียงตามคำแนะนำของกฎหมายระหว่างประเทศได้มีการนำมาใช้ใน

<sup>28</sup> *Supra note 1*

<sup>29</sup> International Organization for Standardization, ISO 1996-1: 2003 Acoustics—Description, measurement and assessment of environmental noise—Part 1: Basic quantities and assessment procedures, (Geneva, 2003).

International Organization for Standardization, ISO 1996-2: 2007 Acoustics—Description, measurement and assessment of environmental noise—Part 2: Determination of environmental noise levels, (Geneva, 2007).

International Organization for Standardization, ISO 3791: 1978 Acoustics—Procedure for describing aircraft noise heard on the ground, (Geneva, 1978).

กฎหมายไทยแล้ว โดยผลของข้อบังคับคณะกรรมการการบินพลเรือน ฉบับที่ 78<sup>30</sup> เกี่ยวกับวิธีการปฏิบัติการบินที่ลดเสียงในประเด็นนี้ มีข้อเสนอแนะให้กำหนดไว้เป็น ข้อบังคับผู้ทำงานในอากาศของสนามบินที่จำเป็นต้องควบคุมเสียง และควรจะมีการติดตามตรวจสอบการปฏิบัติการบิน และมีข้อกำหนดเรื่องบทลงโทษที่เป็นค่าปรับเชิงลงโทษแก่ผู้ฝ่าฝืน โดยต้องเปิดให้บริการระบบการติดตามตรวจสอบเส้นทางการบินและระดับเสียงที่สามารถตรวจจับได้ว่า อากาศยานลำใดที่ทำให้เกิดเสียงดังหรือปฏิบัติการฝ่าฝืนข้อบังคับผู้ทำงานในอากาศ

(4) ข้อจำกัดในการปฏิบัติการ มีบทบัญญัติในข้อบังคับคณะกรรมการการบินพลเรือน ฉบับที่ 78<sup>31</sup> ที่ให้อำนาจในการกำหนดข้อจำกัดในการปฏิบัติการไว้ ในทัศนะของผู้เขียนแล้ว มาตรการนี้เป็นมาตรการเสริมที่จะทำให้มาตรการหลักมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น หรือกรณีสนามบินมีความจำเป็นต้องแก้ไขปัญหาลดเสียงจากอากาศยานเฉพาะพื้นที่หรือบางช่วงเวลา การเลือกใช้มาตรการนี้ มีความยืดหยุ่นและสามารถใช้บังคับหรือเลิกการใช้บังคับได้ทันที และง่ายต่อการดำเนินงาน (ถ้ามีระบบการติดตามตรวจสอบเที่ยวบินและระดับเสียง) แต่มาตรการนี้ก็มีข้อเสียที่อาจสร้างอุปสรรคในการปฏิบัติการ เช่น ข้อปฏิบัติเกี่ยวกับการใช้อุปกรณ์ flaps และ reverse thrust ที่อาจทำให้เกิดข้อจำกัดในการบินลง การกำหนดเส้นทางการบินสำหรับอากาศยานที่มีเสียงดังกว่าทำให้การจัดตารางเวลาการบินขึ้นหรือลงไม่ข้อจำกัดมากสายการบินมีค่าใช้จ่ายจากการเสียเวลารอคิวนาน แต่ในขณะเดียวกันสนามบินอาจได้ค่าธรรมเนียมและค่าภาระเพิ่มขึ้นได้ การห้ามบินในช่วงเวลากลางคืนที่ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิอาจทำให้อากาศยานที่จะต้องบินไปลงที่ยุโรปในตอนเช้าที่จะต้องบินออกจากกรุงเทพในเวลาหลังเที่ยงคืนไม่สามารถทำได้ และสายการบินและสนามบินก็จะสูญเสียรายได้เป็นจำนวนมาก เนื่องจากสนามบินในยุโรปส่วนใหญ่มีการห้ามปฏิบัติการบินในตอนกลางคืน เป็นต้น ดังนั้นมาตรการควรถูกนำมาใช้อย่างเหมาะสมและยืดหยุ่นให้สอดคล้องกับสภาพปัญหาและทำให้มาตรการอื่นมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ในขณะนี้ประเทศไทยยังไม่มีมาตรการนี้แต่อย่างใด แม้ว่าจะมีกฎหมายเปิดช่องไว้ในให้ดำเนินการได้ก็ตาม

(5) การเก็บค่าธรรมเนียม เป็นมาตรการทางเศรษฐศาสตร์ ที่นำเข้ามาสู่การป้องกันและควบคุมมลพิษตามหลักความรับผิดชอบของผู้ก่อมลพิษ โดยอาศัยข้อบทที่ 15 แห่งอนุสัญญาว่าด้วยการบินพลเรือนระหว่างประเทศ ค.ศ. 1944 โดยอนุญาตให้สนามบินสามารถจัดเก็บค่าธรรมเนียม หรือค่าภาระอื่นใดที่คล้ายกับค่าภาระในการให้บริการสนามบิน จากผู้ประกอบการสายการบินหรือผู้โดยสาร เพื่อนำไปใช้ในการป้องกันและควบคุมมลพิษจากทางเสียงอากาศยาน

<sup>30</sup> อ้างแล้ว เชงอรรถที่ 19

<sup>31</sup> อ้างแล้ว เชงอรรถที่ 19

ได้ และอาจหมายถึงรวมถึงกิจกรรมของของการขยายสนามบิน เพิ่มขีดความสามารถในการให้บริการของทางวิ่ง อาคารผู้โดยสาร และเงินค่าชดเชยความเสียหายหรือค่าทดแทนความเสียหายจากมลพิษทางเสียงจากอากาศยานด้วย นอกจากนี้แล้วการบริหารจัดการเงินรายได้ที่มาจากการจัดเก็บค่าธรรมเนียมดังกล่าวข้างต้นอาจจะนำมาจัดสรรในรูปแบบของกองทุนพัฒนาสนามบินก็ได้

สำหรับในประเทศไทยการเก็บค่าธรรมเนียมมีบทบัญญัติรองรับไว้แล้วในพระราชบัญญัติการเดินอากาศ (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 ที่กล่าวไว้โดยละเอียดในบทที่ 4 แล้ว แต่ยังคงขาดบทบัญญัติในข้อแนะนำการปฏิบัติ อัตราการจัดเก็บ อำนาจหน้าที่ของผู้จัดเก็บและผู้ที่ต้องจ่ายเงิน รวมถึงการบริหารจัดการเงินรายได้และจ่าย ในลักษณะของกองทุน หรือเงินภาษี ซึ่งเงินภาษีองค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศไม่แนะนำให้จัดเก็บโดยแนะนำให้จัดเก็บเป็น “aircraft noise charges” แต่ก็มีรัฐภาคีบางรัฐใช้การเก็บภาษีและมีประสิทธิภาพดี เช่น ประเทศเยอรมัน เป็นต้น นอกจากนี้แล้ว มีข้อสังเกตว่า ควรมีการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมหรือค่าภาระในการใช้บริการ และหลักเกณฑ์ที่แน่นอน รวมถึงสัดส่วนในการนำเงินรายได้ส่วนนี้ไปใช้ในการป้องกันและควบคุมมลพิษทางเสียงจากอากาศยาน โดยต้องมีการพิจารณาเงินรายได้ส่วนที่จะต้องคืนแก่รัฐทดแทนเงินภาษีที่นำมาใช้จ่ายค่าชดเชยความเสียหายใด ๆ ที่เกิดจากเสียงจากอากาศยานด้วย ซึ่งสามารถใช้กลไกอำนาจหน้าที่ของกฎหมายที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบันหลายฉบับร่วมกันอย่างเป็นรูปธรรม และมีแนวทางในการปฏิบัติจากข้อแนะนำของกฎหมายระหว่างประเทศ และกฎหมายว่าด้วยเรื่องการจัดเก็บและประเมินค่าธรรมเนียมที่คล้ายกันนี้ เช่น สนามบินนานาชาตินิวยอร์ก ประเทศญี่ปุ่น สนามบินนานาชาติปารีส ประเทศฝรั่งเศส สนามบินนานาชาติแฟรงก์เฟิร์ต ประเทศเยอรมัน เป็นต้น

### 5.3.3 องค์การผู้มีอำนาจบังคับใช้กฎหมาย และการบังคับใช้กฎหมายการป้องกันและควบคุมมลพิษทางเสียงจากอากาศยาน

ปัญหาที่สำคัญอย่างหนึ่งในทางกฎหมาย คือ ปัญหาขององค์การผู้มีอำนาจ และการบังคับใช้กฎหมาย เป็นปัจจัยที่อาจทำให้บทบัญญัติกฎหมายที่ดีหลายฉบับไม่สามารถบรรลุเป้าหมายดังเจตนารมณ์ของกฎหมายได้ เนื่องจากกฎหมายนั้นขาดประสิทธิภาพในการบังคับใช้ และหลายครั้งเกิดจากคุณสมบัติ ความรู้ ความเข้าใจ และประสิทธิภาพขององค์การผู้มีอำนาจตามกฎหมาย การนำเอาบทบัญญัติกฎหมายระหว่างประเทศมาใช้ในกฎหมายไทย บทบัญญัติกฎหมายและองค์การผู้ใช้อำนาจมิได้มีความเป็นเอกภาพเช่นในกฎหมายระหว่างประเทศ ยิ่งเท่ากับว่าเพิ่มเติมความเสี่ยงให้แก่การบังคับใช้ที่ไร้ประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เนื่องจากการนำหลักกฎหมายมาจากท้องถิ่น

หากมีแนวความคิดที่ใหม่หรือล้ำสมัยกว่าสังคมไทยไปมากจะทำให้เกิดความไม่รู้ และตีความกฎหมายไม่ถูกต้อง นำไปสู่การบังคับใช้ที่ไม่มีประสิทธิภาพได้ สำหรับบทบัญญัติกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับการบินพลเรือนระหว่างประเทศ นั้น แม้ว่าจะอนุวัติการเข้ามาในกฎหมายเป็นเวลานานแล้ว แต่รายละเอียดเกี่ยวข้องกับความรู้ทางด้านเทคนิคค่อนข้างมาก มีหลายมาตราและมีความซับซ้อน ถูกแก้ไขเพิ่มเติมหลายครั้ง โอกาสความเสียหายที่จะใช้บังคับกฎหมายผิดพลาดไปก็มีอยู่มาก

นอกจากนี้แล้วในเรื่องนี้ ยังมีบทบัญญัติกฎหมายด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม อีกหลายฉบับ ที่มาเกี่ยวข้อง ทำให้มีองค์กรผู้ใช้อำนาจตามกฎหมายหลายองค์กร และมีทั้งที่ผู้ดำรงตำแหน่งและอยู่ในรูปของคณะกรรมการ มีอำนาจในการพิจารณาตัดสินใจ หรือมีเพียงอำนาจในการให้ข้อเสนอแนะ คำปรึกษาหรือคำแนะนำ แก่องค์กรผู้ใช้อำนาจตัดสินใจ อำนาจในการเสนอแนะ อาจมีบริบทของส่วนที่เป็นเนื้อหาสาระ และส่วนของรูปแบบ และมาตรฐานในการตีความ ให้คุณค่า และปรับใช้มาตรการทางกฎหมายขององค์กรเหล่านี้ ที่จะทำให้การบังคับใช้กฎหมายขาดประสิทธิภาพได้

ประเด็นที่เกี่ยวข้องกับองค์กรผู้ใช้อำนาจ อาจแบ่งได้ ดังนี้ (1) ขอบเขตอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายมีความซ้ำซ้อนกัน องค์กรผู้ใช้อำนาจหลายองค์กรที่มีภาระกิจในขอบเขตที่ใกล้เคียงกัน บ่อยครั้งจะมีการบังคับใช้มาตรการทางกฎหมายที่ซ้ำซ้อนกัน หรือกลัวว่าจะซ้ำซ้อนจึงเกิดช่องว่าง ไม่มีการบังคับใช้กฎหมาย ทำให้การบังคับใช้กฎหมายอาจมากเกินไปหรือน้อยเกินไป ก็ได้ (2) องค์กรผู้ใช้อำนาจสับสนในอำนาจหน้าที่ของตน เป็นกรณีที่เกิดขึ้นในการใช้บังคับกฎหมายใหม่หรือกฎหมายที่มีความกำกวมมาก หรือกฎหมายที่ผู้ใช้อำนาจตามกฎหมายยังขาดความรู้ความเข้าใจในกฎหมายนั้น ๆ

ประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมาย อาจแบ่งได้ดังนี้ (1) การมีกฎหมายหลายฉบับให้บังคับในเรื่องเดียวกัน อาจมีความสับสนได้ทั้งเนื้อหาสาระที่จะบังคับใช้ และอำนาจหน้าที่ขององค์กรผู้ใช้อำนาจ (2) กรณีการที่ไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายได้ เนื่องจากไม่มีบทบัญญัติกำหนดรายละเอียดไว้ เนื่องจากตามหลักการในกฎหมายมหาชน องค์กรผู้ใช้อำนาจตามกฎหมายจะปฏิบัติการใช้บังคับได้ตามแต่เฉพาะกรณีที่กฎหมายระบุไว้โดยชัดแจ้งว่าให้ดำเนินการเช่นนั้นได้ (3) กรณีการบังคับใช้กฎหมายไม่มีประสิทธิภาพ และ (4) กรณีองค์กรผู้ใช้อำนาจตามกฎหมายไม่ยอมใช้อำนาจของตน

ข้อเสนอแนะของผู้เขียนในกรณีขององค์กรผู้ใช้อำนาจ และการบังคับใช้กฎหมาย ที่ควรจะนำมาใช้ในประเทศไทย ในด้านการป้องกันและควบคุมมลพิษทางเสียงจากอากาศยาน กล่าวคือ ปัญหาอุปสรรค ที่ได้ยกประเด็นเพื่อพิจารณาข้างต้น จะเกิดขึ้นได้โดยแนวนโยบายที่ดี ที่มีการ

จัดลำดับความสำคัญของมาตรการทางกฎหมาย อำนาจตามกฎหมาย องค์กรผู้ใช้อำนาจตามกฎหมาย กฎหมาย วิธีการดำเนินการตามกฎหมาย แบบพิธีหรือแบบฟอร์ม เงื่อนไขบังคับก่อน รวมถึงเนื้อหาสาระสำคัญของอำนาจและขอบเขตการใช้อำนาจ ได้ ในการจัดลำดับความสำคัญควรมีการจัดลำดับความยากง่าย หรือความซับซ้อนขององค์ประกอบต่าง ๆ บทบาทขององค์กรผู้ใช้อำนาจในประเด็นต่าง ๆ เหล่านั้น มาให้ด้วย จะเป็นการง่ายของผู้ที่ตัดสินใจสั่งการให้มีผู้รับผิดชอบที่จะดำเนินการได้ถูกต้อง

ยกตัวอย่าง กรณีบทบาทขององค์กรผู้ใช้อำนาจในกฎหมายไทย ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับโครงการท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ ซึ่งเป็นโครงการสนามบินขนาดใหญ่ แม้ว่าผู้ที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการบริหารจัดการในปัจจุบันจะเป็นบริษัทมหาชน แต่สนามบินแห่งนี้ถือเป็นโครงการของรัฐบาล และข้อเท็จจริงคือรัฐบาลเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่ หรือเจ้าของตัวจริงของสนามบินนี้ คือประชาชนคนไทยทุกคนนั่นเอง กรมการขนส่งทางอากาศผู้ที่ทำหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการเดินอากาศ (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 จากบทบาทของผู้ตรวจสอบจะกลายเป็นผู้ตรวจสอบภายในและในทันที กล่าวคือจะต้องพยายามทำให้สนามบินเปิดให้บริการโดยชอบด้วยกฎหมายภายในและกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องให้ได้ ไม่ได้ใช้บทบาทด้านการตรวจสอบเคร่งครัดในเรื่องที่ไม่จำเป็นต้องเคร่งครัด ในขณะที่เข้มงวดกับการตรวจสอบเรื่องที่มีความสำคัญ

จากการคาดการณ์ปริมาณการจราจรทางอากาศ ทำให้เกิดปัญหามลพิษทางเสียงที่ส่งผลกระทบต่อชุมชนโดยรอบอย่างแน่นอนเมื่อเปิดให้บริการและมีแนวโน้มที่จะยกระดับความรุนแรงมากขึ้นเรื่อยๆ ในอนาคต กรมการขนส่งทางอากาศไม่มีความเชี่ยวชาญในเรื่องการควบคุมมลพิษ ต้องทำงานร่วมมือกับกรมควบคุมมลพิษที่มีทรัพยากรบุคคลที่มีความเชี่ยวชาญในด้านนี้ หรืออาจต้องมีผู้เชี่ยวชาญด้านเสียงจากสถาบันการศึกษามาร่วมด้วยก็ได้ และโครงการนี้เป็นครั้งแรกในประเทศไทยที่จะมีสนามบินขนาดใหญ่เช่นนี้ มีความจำเป็นที่จะต้องใช้เทคโนโลยีมาช่วยในการป้องกันและควบคุมมลพิษ บรรดาเอกสารของอนุสัญญาที่เกี่ยวกับเรื่องเสียงจากอากาศยานที่ผู้เขียนได้สรุปรวบรวมไว้ในบทที่ 3 จะต้องนำมาใช้เป็นแนวทางในการดำเนินงานด้วย ดังนั้น การดำเนินการที่ควรจะต้องเกิดขึ้นตั้งแต่ก่อนที่จะเปิดให้บริการของสนามบิน คือ หน่วยงานภาครัฐที่บทบาทในการตรวจสอบมลพิษอย่างกรมควบคุมมลพิษ หรือการตรวจติดตามผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กรมการขนส่งทางอากาศ หน่วยงานกำกับดูแลกฎหมายและนโยบายด้านการบินพลเรือน บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด(มหาชน) ผู้บริหารสนามบิน บริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด ผู้ดูแลควบคุม

การจราจรทางอากาศ จะต้องร่วมกัน กำหนดทิศทางการทำงานเกิดความเป็นเอกภาพ เพื่อให้เกิด การลดระดับเสียงจากอากาศยาน

การปรับบทบาทจากผู้ดูแลตรวจสอบมาเป็นผู้ปฏิบัติงานร่วมกันจะต้องดำเนินการอยู่ใน ขอบเขตของกฎหมาย และต้องพึงระลึกอยู่เสมอว่า โครงการนี้ เป็นสมบัติของชาติ ไม่ใช่เป็นของ บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด(มหาชน) แต่ฝ่ายเดียว ภาครัฐจะต้องช่วยเหลือให้ท่าอากาศยาน สามารถดำเนินการตามเงื่อนไขแนบท้ายรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมในเรื่องของ เสียงให้ได้ก่อนที่จะเปิดให้บริการ เช่น กรณีของความผิดพลาดในระบุไว้ในเงื่อนไขของรายงานการ วิเคราะห์ผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมให้ใช้มาตรฐานเสียงรบกวน ตามประกาศฉบับที่ 29<sup>32</sup> เป็น หลักเกณฑ์ในการประเมินผลกระทบของเสียงจากอากาศยานและปัจจุบันถูกนำไปเป็นเกณฑ์ที่ ประเมินการจ่ายค่าชดเชยแก่ประชาชนในเรื่องเสียงจากอากาศยาน การติดตั้งระบบการติดตาม ตรวจสอบระดับเสียง จะต้องสามารถใช้งานร่วมกับระบบการติดตามตรวจสอบเส้นทางการบิน ของ บริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด แม้ว่าจะมีการเรียกเก็บค่าใช้จ่ายในการใช้ข้อมูลก็ เป็นค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจากการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม จำเป็นต้องจ่าย ในขณะที่สนามบินจะต้อง ตระหนักถึงการใช้จ่ายเงินบางอย่างที่ลดน้อยลงไปจากความช่วยเหลืออุดหนุนจากรัฐ ที่มาจากเงิน ภาษีของราษฎร จะต้องมีความรอบคอบและระมัดระวังอย่างยิ่งในการดำเนินการ

**ตารางที่ 5-1** ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายในการป้องกันและควบคุมมลพิษทาง เสียงจากอากาศยาน

มาตรการกฎหมาย	1	2	3	รายละเอียดการมาตรการ
มาตรฐานลดเสียงจากอากาศยานที่แหล่งกำเนิด มาตรฐานระดับเสียงอากาศยานต้นแบบเพื่อการบินพลเรือน			√	1) บังคับใช้ข้อบังคับคณะกรรมการการบินพลเรือน ฉบับที่ 78 ว่าด้วยการเดินอากาศของอากาศยาน ประกาศวันที่ 4 มกราคม พ.ศ. 2551 พร้อมเพิ่มข้อมูลบันทึกการตรวจติดตามไว้ใน รายงานประจำปี 2) จัดทำคู่มือปฏิบัติตามข้อบังคับโดยมีเนื้อหาเช่นเดียวกันกับ ภาคผนวกที่ 16 เล่ม 1 หรือรับเอาฉบับภาษาอังกฤษมาใช้เลย และคู่มือการรับรองเสียงของอากาศยาน (ICAO Doc 9501) ใน ปี ค.ศ.2004 (ดำเนินการโดยกรมการขนส่งทางอากาศ)

<sup>32</sup> อ้างแล้ว เชิงบรรณที่ 140

มาตรการกฎหมาย	1	2	3	รายละเอียดการมาตรการ
ใบรับรองเสียงอากาศยาน และเงื่อนไขใบรับรอง ความสมควรการบินของอากาศยานเพื่อการบินพลเรือนที่จะมาใช้สนามบิน			√	ตรวจสอบ ทำสำเนา และบันทึกใบรับรองเสียงของอากาศยานที่ยื่นขออนุญาตเข้าในราชอาณาจักรโดยมาตรฐานเดียวกันกับใบรับรองความสมควรการบินอากาศ และจัดทำฐานข้อมูลของเสียงจากอากาศยานพร้อมระบุข้อมูลประเภทและจำนวน เครื่องยนต์ของอากาศยาน มวลวิ่งขึ้นสูงสุด รุ่นของเครื่องและตัวอากาศยาน ระดับเสียง (EPNL in EPNdB) หมายเลขทะเบียน เจ้าของ (ดำเนินการโดยกรมการขนส่งทางอากาศ)
การกำหนดประเภทของอากาศยานตามคุณสมบัติด้านเสียง			√	จัดทำคู่มือกำหนดประเภทของอากาศยานตามคุณสมบัติด้านเสียงของอากาศยาน (ดำเนินการโดยกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม)
การลดจำนวนอากาศยานที่มีปัญหาเสียงดังในฝูงบินที่ใช้สนามบิน			√	จัดทำโครงการลดจำนวนอากาศยานที่ไม่เป็นไปตามมาตรฐานกำหนดแผนกำหนดการลดอากาศยานให้กับผู้ประกอบการ และเตรียมการเพื่ออากาศยานในอนาคต (ดำเนินการโดยกรมการขนส่งทางอากาศ)
ระบบติดตามตรวจสอบเส้นทางการบินเพื่อการป้องกันไม่ให้เกิดการบินที่มีเสียงดังเกินเกณฑ์ระดับเสียง			√	ให้จัดทำฐานข้อมูลการจราจรทางอากาศของเที่ยวบินเพื่อการพาณิชย์ เพื่อการติดตามตรวจสอบเส้นทางการบินเพื่อการป้องกันไม่ให้เกิดการบินที่มีเสียงดังเกินเกณฑ์ระดับเสียง พร้อมข้อกำหนดหลักเกณฑ์ในการร้องขอใช้ข้อมูลและอัตราค่าธรรมเนียม (ดำเนินการโดยบริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด โดยการกำกับดูแลคณะกรรมการการบินพลเรือน กระทรวงคมนาคม) หมายเหตุ: ข้อมูลการจราจรทางอากาศเพื่อการพาณิชย์ไม่ใช่ข้อมูลที่อยู่ในกรณีข้อยกเว้นของหลักการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของทางราชการ เว้นแต่ข้อมูลเกี่ยวข้องด้วยความมั่นคง (อาจมีค่าใช้จ่าย)
การใช้ประโยชน์ที่ดินที่เหมาะสมกับระดับเสียง	√	√		แก้ไขเพิ่มเติมหรือออกเป็นกฎกระทรวง อาศัยพระราชบัญญัติการผังเมือง (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2535 กำหนดพื้นที่โดยรอบสนามบินบริเวณที่ได้รับผลกระทบทางเสียงจากอากาศยาน (พิจารณาจากเส้นเท่าระดับเสียง) ประกาศใช้เป็นผังเมืองเฉพาะ และประกาศใช้ข้อกำหนดควบคุมอาคาร กำหนดมาตรฐานการก่อสร้างและวัสดุที่ใช้ในการก่อสร้าง รวมถึงกฎหมายควบคุมอาคารในท้องถิ่นด้วย

มาตรการกฎหมาย	1	2	3	รายละเอียดการมาตรการ
				(ดำเนินการโดยกรมโยธาธิการและผังเมือง และต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการควบคุมมลพิษ) หมายเหตุ: : อาจใช้ร่วมกับมาตรการกำหนดเป็นเขตควบคุมมลพิษ
ระบบติดตามตรวจสอบคุณภาพระดับเสียงอากาศยานโดยรอบสนามบิน [Continuous Noise Monitoring System]			√	ใช้อำนาจคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติบังคับตามเงื่อนไขของรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม และให้มีการกำหนดระยะเวลาแล้วเสร็จ ขั้นตอนในการตรวจสอบประสิทธิภาพของระบบ และระบบจะต้องสามารถใช้ร่วมกับระบบติดตามตรวจสอบเส้นทางการบินได้ (ดำเนินการโดยบริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด(มหาชน) โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการควบคุมมลพิษ)
เกณฑ์ระดับเสียงจากอากาศยาน วิธีการตรวจวัด ประเมินผลและการจัดทำรายงานผลการตรวจวัด [ICAO Annex 16 volume 1: Aircraft Noise, ISO 1996-1:2003, ISO 1996-2:2007, ISO 8297]	√	√		แก้ไขเพิ่มเติม หรือกำหนดเกณฑ์ในการควบคุมมลพิษทางเสียงจากอากาศยาน พร้อมวิธีการตรวจวัด ประเมินผลและการจัดทำรายงานผลการตรวจวัด โดยใช้แนวทางของกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับเสียงจากอากาศยานโดยตรง โดยต้องบอกระดับเสียงและผลกระทบต่อชุมชน และ/หรือการดำเนินการเยียวยาความเสียหาย โดยอาศัยอำนาจของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 32 จัดทำเป็นประกาศคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการควบคุมมลพิษ (ดำเนินการโดยกรมควบคุมมลพิษ)
โครงการป้องกันเสียงของอาคารและบ้านเรือนในเขตเส้นเท้าระดับเสียง [Noise Insulation Program]			√	รับผิดชอบในการจ่ายค่าก่อสร้างและวัสดุในการก่อสร้างในเขตเส้นเท้าระดับเสียง (ดำเนินการโดยบริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด(มหาชน) โดยความเห็นชอบของกรมโยธาธิการและผังเมือง และกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม)
การติดตามตรวจสอบคุณภาพระดับเสียงอากาศยานเพื่อการจัดทำแผนที่สำหรับการป้องกันเสียงอาคารและบ้านเรือน [Noise Contour Map]			√	จัดทำแผนที่เส้นเท้าระดับเสียงโดยรอบสนามบินที่ได้มาจากข้อมูลการจราจรทางอากาศที่เกิดขึ้นจริงในรอบปี และแผนที่เส้นเท้าระดับเสียงที่คาดการณ์โดยแบบจำลองคณิตศาสตร์ของอนาคต ซ้อนทับกับแผนที่การประโยชน์ที่ดิน และแผนที่ทางภูมิศาสตร์จากภาพถ่ายดาวเทียม และต้องเปิดเผยต่อสาธารณะ เช่น รายงานประจำปีของสนามบิน เว็บไซต์

มาตรการกฎหมาย	1	2	3	รายละเอียดการมาตรการ
				(ดำเนินการโดยบริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด(มหาชน) โดยความเห็นชอบของกรมควบคุมมลพิษและกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม หรือคณะกรรมการควบคุมมลพิษ)
วิธีปฏิบัติการที่ลดเสียง การกำหนดวิธีการบินที่ลด เสียงดัง สำหรับอากาศยานที่ บินขึ้นจากจากสนามบิน (NADP)			√	บังคับใช้ โดยการแจ้งเวียน ประกาศผู้ทำงานในอากาศ (NOTICE TO AIRMEN: NOTAM) เพื่อให้ให้นักบินถือปฏิบัติ วิธีการบินเพื่อลดระดับเสียงจากการปฏิบัติการบิน ติดตาม ประสิทธิภาพในการลดเสียงจากอากาศยาน ขอร้องเรียนเรื่อง เสียง และอัตราการสิ้นเปลืองเชื้อเพลิงหรือค่าใช้จ่ายที่สูงขึ้น และให้มีการรายงานผลการติดตามตรวจสอบการปฏิบัติไม่ เป็นไปตามประกาศนักบินด้วย (ดำเนินการโดยกรมการขนส่ง ทางอากาศ)
ข้อจำกัดในการปฏิบัติการ การกำหนดทางวิ่งสำหรับบิน ขึ้น-ลง ที่เหมาะสมกับระดับ เสียงอากาศยาน		√		กำหนดทางวิ่งที่เหมาะสมกับระดับเสียงของอากาศยานแต่ละ ประเภท (ดำเนินการโดยบริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด และ บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด(มหาชน))
การกำหนดเส้นทางการบิน ขึ้น-ลง ในแต่ละสนามบิน ตามประเภทของเสียงอากาศ ยาน		√		กำหนดเส้นทางการบินที่เหมาะสมกับระดับเสียงของอากาศ ยานแต่ละประเภท (ดำเนินการโดยบริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด และ บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด(มหาชน))
การเก็บค่าธรรมเนียม การเก็บค่าธรรมเนียมเพื่อการ แก้ไขปัญหามลกระทบเสียง จากอากาศยาน [ข้อบทที่ 15 ของอนุสัญญาว่าด้วยการบิน พลเรือนระหว่างประเทศ/ACI Documents Aircraft Noise Rating Index,9 March 2005]	√		√	<u>ทางเลือกที่ 1</u> จัดทำข้อกำหนดและประกาศข้อบังคับของ สนามบิน เรื่องการจำกัดเก็บค่าธรรมเนียม ค่าภาระ หรือค่าภาระ อื่นที่คล้ายกัน เพื่อการป้องกันและควบคุมมลพิษทางเสียงจาก อากาศยาน โดยอาศัยพรบ.การเดินอากาศ (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับ ที่ 11) พ.ศ. 2551 มาตรา 6 มาตรา 60/37 และมาตรา 67/39 ที่ มีรายละเอียดอัตราที่จัดเก็บ วัตถุประสงค์ในการใช้เงินที่จัดเก็บ ผู้ที่มีหน้าที่จ่ายเงิน การจัดการเงินและหารายได้ <u>ทางเลือกที่ 2</u> จัดเก็บภาษีในการเยียวยาความเสียหายจาก ผลกระทบเสียงจากอากาศยาน (ICAO ไม่แนะนำวิธีการนี้ แต่มี รัฐภาคีบางรัฐใช้) (ดำเนินการโดยบริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด(มหาชน) ใน กำกับดูแลของกรมการขนส่งทางอากาศ และ/หรือกรมสรรพากร ในกรณีที่เก็บเป็นภาษี)

มาตรการกฎหมาย	1	2	3	รายละเอียดการมาตรการ
<p>การติดตามตรวจสอบ คุณภาพระดับเสียงอากาศ ยานเพื่อการควบคุมให้ ข้อกำหนดด้านวิธีการบิน เส้นทางการบิน และการเก็บ ค่าปรับเชิงลงโทษจากการ กระทำละเมิดข้อกำหนด ป้องกันและควบคุมเสียง และ มีเสียงดังเกินเกณฑ์ที่กำหนด</p>		√		<p>ให้จัดทำฐานข้อมูลอากาศยานที่กระทำละเมิดข้อกำหนด ป้องกันและควบคุมเสียงและและมีเสียงดังเกินเกณฑ์ที่กำหนด โดยมีรายละเอียดอากาศยานที่กระทำผิด วันและเวลาที่ ได้กระทำ ค่าระดับเสียงของอากาศยาน การลงโทษ จำนวนครั้ง ในการกระทำผิด</p> <p>(ดำเนินการโดยบริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด โดย การกำกับดูแลคณะกรรมการการบินพลเรือน กระทรวง คมนาคม)</p>
<p>กองทุนโครงการพัฒนา สนามบิน</p>	√	√		<p><u>ทางเลือกที่ 1</u> กฎหมายลำดับรอง อาศัยอำนาจพระราชบัญญัติ ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 22 ถึง 31 ใช้กลไกทางกฎหมายกองทุนสิ่งแวดล้อม <u>ทางเลือกที่ 2</u> ยกร่างแก้ไขเพิ่มเติมใหม่ ในพระราชบัญญัติการ เดินอากาศ (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 อนุญาตให้มี กองทุนโครงการพัฒนาสนามบินจัดเงินรายได้ที่จัดเก็บมาจาก ค่าธรรมเนียม</p> <p>ค่าภาระเพื่อการแก้ไขปัญหาผลกระทบเสียงจากอากาศยาน (ดำเนินการโดยกรมการขนส่งทางอากาศ)</p>
<p><b>หมายเหตุ:</b> 1 = ยกร่างกฎหมายใหม่/ข้อกำหนดรายละเอียดแก้ไขเพิ่มเติมใหม่ 2 = แก้ไขบัญญัติกฎหมายที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน 3 = เพิ่มประสิทธิภาพและบังคับใช้/ดำเนินการได้ทันที</p>				