

## บทที่ 6

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

#### 6.1. บทสรุป

ปัญหามลพิษทางเสียงรอบสนามบินเป็นปัญหาที่มีสาเหตุหลักมาจากปัญหามลพิษทางเสียงจากอากาศยานที่ประชาชนที่อาศัยอยู่โดยรอบสนามบินขนาดใหญ่ทั่วโลกกำลังเผชิญหน้าอยู่ไม่เว้นแม้แต่ในประเทศไทย ปัญหาของเสียงจากอากาศยานมิได้จำกัดอยู่แค่เพียงระดับเสียงที่เกินมาตรฐานของอากาศยานแต่ละลำเท่านั้น หากแต่ยังเป็นระดับเสียงที่เกิดจากอากาศยานจำนวนมากและปัจจัยสภาพแวดล้อมทางเสียงอื่น ๆ ในแต่ละสนามบิน เมื่อพิจารณาจากปริมาณการจราจรทางอากาศในปี ค.ศ. 2007 ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิมีปริมาณการจราจรทางอากาศ 261,592 เที่ยวบินต่อปี และปริมาณผู้โดยสาร 41 ล้านคนต่อปี<sup>1</sup> แม้ว่าจะนำอากาศยานที่มีเสียงเบาเข้ามาใช้ปฏิบัติการบิน แต่ก็ยังมีปริมาณการจราจรที่เพิ่มขึ้น และสภาพภูมิประเทศภูมิอากาศ และรูปแบบการใช้ประโยชน์ที่ดินรอบสนามบินที่แตกต่างกันไป ก็อาจทำให้ระดับเสียงจากอากาศยานที่เกิดขึ้น ณ ชุมชนโดยรอบสนามบินไม่ได้เปลี่ยนแปลงไปและระดับความรุนแรงของปัญหาไม่ได้ลดลง แต่อาจอยู่ในขั้นที่อาจส่งผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยและรบกวนดำรงชีวิตโดยปกติสุขของประชาชนอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ และเป็นสาเหตุที่ทำให้การแก้ไขปัญหามลพิษทางเสียงจากอากาศยานที่ทำให้เกิดความยากลำบากในการแก้ไขจำเป็นต้องใช้ระยะเวลานาน และค่าใช้จ่ายที่สูงมาก

ดังนั้น มาตรการต่าง ๆ ที่นำมาใช้ในการป้องกันและควบคุมมลพิษทางเสียงจากอากาศยานจะต้องมีความเหมาะสมและเพียงพอกับปริมาณและความรุนแรงของปัญหา และมีความยืดหยุ่นสามารถปรับใช้ได้กับหลายสถานการณ์ สนามบินที่อยู่ในรัฐภาคีของอนุสัญญาว่าด้วยการบินพลเรือนระหว่างประเทศ ค.ศ. 1944 ซึ่งมีมาตรการทางกฎหมายและแนวนโยบายที่แนะนำไว้เฉพาะในเรื่องการป้องกันและควบคุมมลพิษทางเสียงจากอากาศยาน<sup>2</sup> แล้ว ได้แก่ มาตรฐานระหว่างประเทศและแนวปฏิบัติที่แนะนำในภาคผนวกที่ 16 เล่ม 1 เรื่อง เสียงจากอากาศยาน และข้อมติ

---

<sup>1</sup> บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน), สถิติการขนส่งทางอากาศท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ ปี พ.ศ. 2550, (กรุงเทพมหานคร: บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด(มหาชน), 2550), น. 1-86.

<sup>2</sup> สืบค้นจาก <http://www.boeing.com/commercial/noise.html>

ของที่ประชุมสมัชชาขององค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ ในด้านการป้องกันและควบคุมมลพิษทางเสียงจากอากาศยาน ที่รู้จักกันในชื่อ “Balanced Approach”<sup>3</sup> เป็นที่ยอมรับนับถือและนำไปปฏิบัติของนานาประเทศที่เป็นรัฐภาคีแห่งอนุสัญญาฯ<sup>4</sup> ซึ่งในปัจจุบัน ได้ถูกเพิ่มเข้าไปในส่วนหนึ่งของภาคผนวกที่ 16 เล่ม 1 ส่วนที่ 5<sup>4</sup> แล้ว จึงมีผลบังคับในทางกฎหมายตามพันธกรณีแห่งอนุสัญญาว่าด้วยการบินพลเรือนระหว่างประเทศ ค.ศ. 1944 ในฐานะภาคผนวกแนบท้ายอนุสัญญาที่มีผลผูกพันรัฐภาคีให้ต้องปฏิบัติตาม แต่ตลอดเวลาที่ผ่านมากองคการการบินพลเรือนระหว่างประเทศ ยังมีได้ใช้อำนาจทำหน้าที่บังคับการให้รัฐภาคีดำเนินการตามภาคผนวกแนบท้ายอนุสัญญาในเรื่องการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมอย่างเคร่งครัด เมื่อเปรียบเทียบกับเรื่องของความปลอดภัยในการเดินอากาศ ซึ่งเป็นเหตุผลที่สามารถเข้าใจได้ถึงความจำเป็นและการจัดลำดับความสำคัญของการดำเนินงานตามอนุสัญญาฯ บนพื้นฐานของการสนับสนุนและส่งเสริมให้เกิดความเท่าเทียมและความเป็นธรรมในการบินพลเรือนระหว่างประเทศ โดยมีให้มีการยกข้อกำหนดทางด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมนี้ขึ้นกีดกันทางการค้าหรือมีการเลือกปฏิบัติในการดำเนินงานระหว่างรัฐภาคี และในทางตรงกันข้ามองค์การได้ส่งเสริมให้ใช้วิธีการด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมบนหลักการของร่วมมือกัน โดยอาศัยความสมัครใจในการปฏิบัติตามด้วยตนเองของรัฐภาคี โดยมีข้อมติที่ผ่อนปรนบทบัญญัติที่เคร่งครัด และหาเครื่องมือวิธีการ เทคโนโลยีใหม่ ๆ เข้ามาปรับใช้และประสานประโยชน์ของทางเศรษฐกิจของภาคอุตสาหกรรมการบิน โดยคำนึงถึงการป้องกันและควบคุมมลพิษตามแนวทางของหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน ตามที่ได้กล่าวไว้ในบทที่ 2 แต่อย่างไรก็ดี บทบาทขององค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศในการติดตามตรวจสอบการบังคับใช้กฎหมายขององค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ จะมีความเข้มข้นมากยิ่งขึ้นในอนาคตอย่างแน่นอน และอาจมีบทลงโทษบังคับให้ต้องปฏิบัติตามอนุสัญญาอย่างเคร่งครัด โดยการนำมาตราทางกฎหมายหลาย ๆ มาตรกรร่วมกันด้วย เนื่องจากความจำเป็นของการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากอุตสาหกรรมการบินพลเรือนระหว่างประเทศ

<sup>3</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>4</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, p.V-1.

นโยบายและมาตรการในการป้องกันและควบคุมมลพิษทางเสียงจากอากาศยานดังกล่าวข้างต้น มีหลักการสำคัญ 4 ประการ<sup>5</sup> ได้แก่ (1) มาตรการลดเสียงจากอากาศยานที่แหล่งกำเนิดเสียง (2) การจัดการและการวางแผนการใช้ประโยชน์ที่ดินที่เหมาะสมกับเสียงจากอากาศยาน (3) วิธีการปฏิบัติการบินที่ลดเสียง และ(4) ข้อจำกัดในการปฏิบัติการ รวมทั้งอีกหนึ่งมาตรการทางเศรษฐศาสตร์ ได้แก่ การเก็บค่าธรรมเนียม ผลการดำเนินงานในเรื่องนี้ที่ผ่านมา ได้มีการจัดทำและประกาศใช้ข้อบังคับ คำแนะนำ วิธีการ อื่นใด ที่เกี่ยวข้องกับเสียงอากาศยาน อีกหลายฉบับ ดังได้กล่าวไว้โดยละเอียดแล้วในบทที่ 3 ที่จะสามารถนำมาใช้บังคับภายใต้หลักกฎหมายระหว่างประเทศในการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษทางเสียงจากอากาศยานในสนามบินของรัฐบาลีแบบสมัครใจริเริ่มด้วยตนเอง ซึ่งเป็นวิธีการที่มีความยืดหยุ่น อนุญาตให้รัฐบาลีมีสิทธิและเสรีภาพในการเลือกเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาให้ตรงกับสภาพปัญหาในรัฐตนได้อย่างเหมาะสม

ประเทศไทยในฐานะรัฐภาคีแห่งอนุสัญญาว่าด้วยการบินพลเรือนระหว่างประเทศ มีหน้าที่ปฏิบัติตามพันธกรณีแห่งอนุสัญญานี้ เช่นเดียวกับกับรัฐภาคีอื่น ๆ แม้ว่าไทยจะรับเอามาตรฐานระหว่างประเทศในภาคผนวกที่ 16 เล่ม 1 เข้ามาอนุวัติการในกฎหมายภายในตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2518 แต่การดำเนินการในทางปฏิบัติที่จะบังคับใช้มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับเรื่องนี้ ยังไม่มีความคืบหน้ามากนัก ไม่ว่าจะเป็นการดำเนินการในส่วนของพระราชบัญญัติการเดินอากาศ (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 และพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ในด้านมาตรการทางกฎหมายในการป้องกันและควบคุมมลพิษทางเสียงจากอากาศยาน เมื่อพิจารณาพร้อมกับความต้องการที่จะพัฒนาประเทศให้มีความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ส่งผลทำให้อุตสาหกรรมการบินพาณิชย์กลายเป็นอุตสาหกรรมพื้นฐานที่สนับสนุนและส่งเสริมอุตสาหกรรมอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องไปด้วย อาจด้วยเหตุนี้ จึงเป็นทำให้ความเอาใจใส่ในเรื่องปัญหาสิ่งแวดล้อมจากการบิน ไม่ได้ได้รับความสนใจเท่าที่ควรจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องในประเทศไทย การดำเนินการด้านกฎหมายเพียงจะมีความคืบหน้าหลังจากปี พ.ศ. 2548 โดยได้มีการประกาศใช้กฎหมายลำดับรองที่เกี่ยวข้องอีกหลายฉบับที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและควบคุมเสียงจากอากาศยาน หลังจากที่ได้มีการเพิ่มเติมหลักการสำคัญเข้าไว้ในภาคผนวกที่ 16 ซึ่งผู้เขียนได้วิเคราะห์ไว้โดยละเอียดในบทที่ 5 แล้ว

การปฏิบัติตามพันธกรณีของไทยในอดีตที่ผ่านมาจึงเป็นการรับเอามาบัญญัติไว้ในกฎหมายเพียงเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการกระทำที่ฝ่าฝืนพันธกรณีของอนุสัญญาที่ไทยได้ลงนามผูกพันรัฐตนไว้เท่านั้น แต่มิได้ให้ความสนใจมากนักในทางปฏิบัติ แม้ว่ามาตรการทางกฎหมายเหล่านั้นหาก

<sup>5</sup> อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 3

พิจารณาให้ดีจะเห็นได้ว่ามาตรการเหล่านี้เป็นประโยชน์โดยตรงกับการลดเสียงจากอากาศยาน ในขณะที่เดียวกันก็เป็นประโยชน์ทางอ้อมในการพัฒนาโครงการสนามบินไปด้วยโดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เป็นข้อแนะนำ คู่มือการปฏิบัติ ต่าง ๆ ที่ไม่มีผลบังคับหรือบทลงโทษในทางกฎหมาย ซึ่งส่วนใหญ่เป็นมาตรการและวิธีการที่ยืดหยุ่นและสนับสนุนให้เกิดการลดระดับเสียงจากอากาศยานได้จริงและเคียงคู่กับการพัฒนาอุตสาหกรรมการบิน จึงเป็นที่น่าเสียดายที่ประเทศไทยมองไม่เห็นความสำคัญของเนื้อหาสาระที่ปรากฏในมาตรการต่าง ๆ ที่ได้แนะนำไว้ในกฎหมายระหว่างประเทศเพื่อนำไปใช้ในทางปฏิบัติ แต่กลับไปให้ความสำคัญกับรูปแบบในการปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายระหว่างประเทศแต่เพียงอย่างเดียวมากเกินไป ซึ่งอาจจะไม่ได้แตกต่างกันในรัฐภาคีอื่น ๆ ที่มีสถานะเช่นเดียวกัน แต่อาจแตกต่างกันในรัฐภาคีที่เรียกได้ว่าเคยประสบปัญหามลพิษทางเสียงจากอากาศยานกับชุมชนที่อาศัยอยู่โดยรอบสนามบินอย่างรุนแรงมาก่อนจนบางครั้งถึงขั้นที่ไม่สามารถขยายขีดความสามารถในการรองรับของสนามบินต่อไปในอนาคตได้ ก็จะทำให้ความสำคัญในการนำมาตรการเหล่านี้ไปใช้มากกว่าในประเทศไทย

ดังนั้น อาจถือได้ว่าประเทศไทยมีการปฏิบัติตามพันธกรณีของอนุสัญญาเกือบจะครบถ้วน จะมีมาตรการทางกฎหมายบางประการ เช่น มาตรการด้านการใช้ประโยชน์ที่ดินที่เหมาะสมกับระดับเสียงจากอากาศยาน มาตรการติดตามตรวจสอบระดับเสียงจากอากาศยานที่สอดคล้องกับระบบการควบคุมการจราจรทางอากาศ เท่านั้นที่ยังไม่มีบทบัญญัติกฎหมายหรือการดำเนินการในเรื่องเหล่านี้โดยตรง นอกจากนั้นจะมีแต่เพียงปัญหาความเคร่งครัดในทางปฏิบัติและการไม่เห็นถึงประโยชน์ของการปฏิบัติ และการเตรียมความพร้อมสำหรับมาตรฐานใหม่ในอนาคต เท่านั้น

แต่หากพิจารณาเปรียบเทียบกับการปฏิบัติตามพันธกรณีของรัฐภาคีอื่น ที่คำนึงถึงเนื้อหาสาระของมาตรการต่าง ๆ เป็นหลักสำคัญตามตัวอย่างการเปรียบเทียบกรณีท่าอากาศยานสุวรรณภูมิของประเทศไทยกับสนามบินนานาชาติอัมสเตอร์ดัมประเทศเนเธอร์แลนด์<sup>6</sup> แล้วพบว่า การปฏิบัติตามพันธกรณีของเนเธอร์แลนด์มีหลักฐานที่แสดงถึงความเอาใจใส่และการมองเห็นความสำคัญของเนื้อหาสาระในการนำมาตรการไปใช้ในการแก้ไขปัญหามลพิษทางเสียงจากอากาศยานรอบสนามบินนานาชาติ ซึ่งเป็นอีกบทบาทหนึ่งของรัฐที่จะต้องทำให้เกิดความเท่าเทียมกันของประโยชน์สาธารณะฝ่ายอุตสาหกรรมการบินที่ส่วนสำคัญในการพัฒนาประเทศ กับประโยชน์สาธารณะของประชาชนในการอยู่อาศัยในสิ่งแวดล้อมที่ดี และควรได้รับการเยียวยาผลกระทบที่เกิดจากโครงการสนามบินอย่างเป็นธรรมและในระยะเวลาที่เหมาะสม

<sup>6</sup> สืบค้นจาก <http://www.boeing.com/commercial/noise/schiphol.html>

กล่าวโดยสรุป นโยบาย และมาตรการทางกฎหมาย ที่เกี่ยวกับการป้องกันและควบคุมมลพิษทางเสียงจากอากาศยานของประเทศไทย ภายใต้อนุสัญญาว่าด้วยการบินพลเรือนระหว่างประเทศ ค.ศ. 1944 นั้น มีไม่เพียงพอต่อการนำไปใช้ในการแก้ไขปัญห และควรจะมีนโยบายและมาตรการทางกฎหมายเพิ่มเติมในส่วนที่ยังไม่มีบัญญัติไว้ในกฎหมายไทย และส่วนที่มีบัญญัติอยู่แล้วจำเป็นจะต้องทำให้เกิดการบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเหมาะสมกับสถานการณ์ ซึ่งสภาพของปัญหาความขัดแย้งระหว่างสนามบินกับประชาชนที่อาศัยอยู่โดยรอบสนามบินจะเป็นสิ่งที่บ่งชี้ถึงคุณภาพและประสิทธิภาพของนโยบายและมาตรการทางกฎหมายในบริบทการบังคับใช้กฎหมายระหว่างประเทศตามอนุสัญญานี้ในประเทศไทย

## 6.2. ข้อเสนอแนะ

นโยบายเป็นเครื่องมือที่สำคัญของฝ่ายบริหารที่จะนำมาใช้ในการแก้ไขปัญห โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาที่ไม่เคยเกิดขึ้นมาก่อน หรือไม่มียุทธศาสตร์ที่แน่นอนที่จะใช้ในการแก้ไขปัญห เนื่องจากนโยบายสามารถทำให้เกิดการดำเนินการแก้ไขปัญหที่รวดเร็ว ยืดหยุ่นและปรับให้เหมาะสมกับสถานการณ์ได้ และนโยบายที่ดีจะนำไปสู่การเลือกใช้มาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพอีกด้วย ดังนั้น นโยบายจึงเป็นสิ่งสำคัญสำหรับการแก้ไขปัญหมลพิษเช่นเดียวกัน เมื่อพิจารณานโยบายการป้องกันและควบคุมมลพิษทางเสียงจากอากาศยาน ภายใต้อนุสัญญาว่าด้วยการบินพลเรือนระหว่างประเทศ ค.ศ. 1944 พบว่า เป็นนโยบายที่ได้รับการยอมรับนับถือและนำไปปฏิบัติโดยรัฐภาคี เพื่อใช้ในการแก้ปัญหมลพิษทางเสียงจากอากาศยานโดยเฉพาะอย่างยิ่งบริเวณรอบสนามบินที่มีปริมาณการจราจรทางอากาศมากหรือสนามบินที่มีปัญหาข้อขัดแย้งด้านเสียงจากอากาศยานระหว่างสนามบินกับชุมชนที่อาศัยอยู่รอบสนามบิน นโยบายดังกล่าวถือได้ว่าเป็นแนวนโยบายที่ดีและได้รับการพิสูจน์ในระดับหนึ่งว่ามีประสิทธิภาพและเหมาะสมในการแก้ไขปัญห จึงเป็นนโยบายที่ควรนำมาปรับใช้ในการป้องกันและควบคุมมลพิษทางเสียงจากอากาศยานในประเทศไทยได้เช่นเดียวกัน ทั้งนี้จะต้องพิจารณาเลือกใช้ให้เหมาะสมกับสภาพของปัญหาที่เกิดขึ้นจริง และควรนำไปสู่การจัดทำเป็นกฎหมายลำดับรองในการแก้ไขปัญหานี้ให้มีรูปแบบและผลในทางกฎหมาย จากการศึกษาในครั้งนี้ ผู้เขียนมีข้อเสนอแนะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับนโยบายที่จะเป็นประโยชน์ต่อการแก้ไขปัญหมลพิษทางเสียงจากอากาศยานในประเทศไทย มีดังต่อไปนี้

(1) นโยบายด้านยุทธศาสตร์การคมนาคมขนส่งเกี่ยวกับการพัฒนาระบบการจราจรขนส่งทางอากาศต้องมีการเพิ่มเติมแนวปฏิบัติขององค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศตามแนวทาง

ของ “Balanced Approach” และคู่มือ คำแนะนำ ต่าง ๆ โดยให้อยู่ในความรับผิดชอบของคณะกรรมการการบินพลเรือนและกรรมการขนส่งทางอากาศ

(2) นโยบายด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมและการควบคุมมลพิษ จัดแผนแม่บทด้านการจัดการมลพิษทางเสียงจากอากาศยาน โดยให้นำหลักการของ “Balanced Approach” มาใช้กำหนดแนวทางและขอบเขตในการดำเนินการ โดยให้อยู่ในความรับผิดชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ และกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

(3) นโยบายการจัดทำผังเมืองเฉพาะ และนโยบายเกี่ยวกับการควบคุมอาคารในเขตที่ได้รับผลกระทบจากเสียงอากาศยานโดยรอบสนามบิน โดยใช้นโยบายของกาใช้ประโยชน์ที่ดินที่เหมาะสมกับระดับเสียงจากอากาศยาน โดยให้อยู่ในความรับผิดชอบของกรมโยธาธิการและผังเมือง และต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

(4) นโยบายด้านการป้องกันและควบคุมมลพิษทางเสียงจากอากาศยานแบบบูรณาการ โดยการทิศทางการที่มีเป้าหมายเป็นศูนย์กลางการขนส่งทางอากาศของภูมิภาคและเป็นไปในทิศทางสอดคล้องกับกฎหมายระหว่างประเทศ โดยให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเป็นผู้กำกับดูแลและกรรมการขนส่งทางอากาศ กระทรวงคมนาคม ร่วมกับกรมควบคุมมลพิษ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นฝ่ายเลขานุการ โดยจะต้องมีการรับฟังความคิดเห็นจากบริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด(มหาชน) บริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด และประชาชนผู้ที่เกี่ยวข้องที่ได้รับผลกระทบ

มาตรการทางกฎหมายเป็นเครื่องมือที่ถูกนำมาใช้ในการแก้ไขปัญหาที่มีรูปแบบที่ชัดเจนแน่นอน และเป็นรูปธรรม โดยสามารถนำวิธีการแก้ไขปัญหาทางด้านเทคนิคไปสู่การปฏิบัติได้อย่างเป็นรูปธรรมในด้านการจัดการมลพิษ โดยมาตรการทางกฎหมายที่ดีอาจมีรากฐานมาจากนโยบายที่ดี และได้รับการทดสอบและประเมินผลมาแล้วว่าเป็นแนวทางที่มีประสิทธิภาพที่ในการแก้ไขปัญหา เมื่อพิจารณามาตรการกฎหมายด้านการป้องกันและควบคุมมลพิษทางเสียงภายใต้อนุสัญญาว่าด้วยการบินพลเรือนระหว่างประเทศ ค.ศ. 1944 พบว่า มีมาตรการทางกฎหมายที่หลากหลายที่มีผลบังคับใช้ตามพันธกรณีแห่งอนุสัญญา และเป็นมาตรการที่ได้รับการยอมรับนับถือและนำไปปฏิบัติในรัฐภาคี ซึ่งได้กลายเป็นการประกันคุณภาพและประสิทธิภาพของมาตรการต่าง ๆ เหล่านี้ไปพร้อมกันด้วย จากการศึกษามาตรการทางกฎหมายในกฎหมายระหว่างประเทศเปรียบเทียบกับกฎหมายไทย ประกอบกับข้อพิจารณาเปรียบเทียบการนำมาตรการเหล่านั้นไปปรับใช้ในรัฐภาคีอื่น พบว่า มีมาตรการทางกฎหมายการป้องกันและควบคุมมลพิษทางเสียงจาก

อากาศยานที่ควรจะมีบทบัญญัติเพิ่มเติม และปรับปรุงประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายในบริบทของกฎหมายไทย ดังต่อไปนี้

(1) มาตรการลดเสียงจากอากาศยานที่แหล่งกำเนิด ให้ใช้แนวทางของพระราชบัญญัติการเดินอากาศ (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 ในการกำหนดมาตรการติดตามตรวจสอบใบรับรองเสียงอากาศยาน ตามภาคผนวกที่ 16 เล่ม 1 โดยไม่ใช้แนวทางของการควบคุมมลพิษที่แหล่งกำเนิดตามมาตรา 55 ภายใต้พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เนื่องจากปัจจุบันมีกฎหมายลำดับรอง ประกาศคณะกรรมการการบินพลเรือน ฉบับที่ 78 ที่ให้อำนาจในการดำเนินการอยู่อย่างชัดเจน และเป็นวิธีการที่สามารถบังคับใช้กฎหมายเพื่อป้องกันและควบคุมปัญหามลพิษทางเสียงจากอากาศยานและลดจำนวนอากาศยานที่มีปัญหาเสียงดังเกินมาตรฐานได้จริงในทางปฏิบัติได้อย่างเป็นรูปธรรม และควรมีการประกาศใช้กฎหมายลำดับรอง หรือคู่มือต่าง ๆ ที่จะช่วยกำหนดวิธีการปฏิบัติและรายละเอียดตามมาตรการทางกฎหมายในประกาศฉบับที่ 78 เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมายด้วย รวมถึงการจัดทำฐานข้อมูลระดับเสียงของอากาศยานที่มาให้บริการในประเทศไทย และการเตรียมความพร้อมเกี่ยวกับมาตรฐานอากาศยานแบบ “Chapter 4” ที่จะต้องปฏิบัติตามในอนาคต ด้วย

(2) การจัดการและการวางแผนการใช้ประโยชน์ที่ดิน เป็นกรณีที่ยังไม่มีบทบัญญัติกฎหมายในเรื่องนี้ จะต้องมีออกกฎกระทรวงกำหนดผังเมืองเฉพาะพื้นที่โดยรอบสนามบินที่มีปัญหามลพิษทางเสียงจากอากาศยาน อาศัยพระราชบัญญัติการผังเมือง (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2535 โดยมีหลักเกณฑ์ของเส้นเท้าระดับเสียงเฉลี่ยรายปีเป็นปัจจัยหลักในการกำหนดเขตพื้นที่ร่วมกับแนวทางที่ได้แนะนำไว้ในคู่มือการวางแผนสนามบินขององค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ และมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายลำดับรองเกี่ยวกับข้อกำหนดควบคุมอาคารและการขออนุญาตก่อสร้างอาคาร ให้มีความสอดคล้องกับระดับเสียงจากอากาศยาน และอาจใช้ร่วมกันกับการประกาศเขตควบคุมมลพิษเพื่อกำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษทางเสียงเฉพาะพื้นที่ได้ ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 59-63 บริเวณพื้นที่ของเส้นเท้าระดับเสียงที่มีโอกาสเสี่ยงที่จะเกิดอันตรายต่อสุขภาพและมีเสียงรบกวนชุมชนใกล้เคียง เพื่อเป็นการเปิดโอกาสให้มีนํามาตรการทางกฎหมายมาช่วยในการป้องกันและควบคุมมลพิษทางเสียงจากอากาศยานได้อย่างเหมาะสม

นอกจากนี้แล้วต้องออกประกาศเกณฑ์ค่าระดับเสียงที่ยอมให้มีได้จากการปฏิบัติการบินบริเวณชุมชนโดยรอบสนามบิน และเกณฑ์ค่าระดับเสียงสำหรับการติดตามตรวจสอบการปรับปรุงและก่อสร้างอาคารสำหรับลดระดับเสียงให้เหมาะเพื่อการป้องกันเสียงจากอากาศยาน ตาม

มาตรา 32 ของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 โดยใช้แนวทางตามภาคผนวกที่ 16 เล่ม 1 ส่วนที่ 3 และภาคผนวกที่ 5<sup>7</sup> หรือวิธีการที่เทียบเท่ากันในมาตรฐานระหว่างประเทศขององค์การระหว่างประเทศว่าการมาตรฐาน<sup>8</sup> ที่จะนำไปใช้เป็นหลักเกณฑ์ในการวางแผนการใช้ประโยชน์ที่ดิน การควบคุมก่อสร้างอาคาร การเลือกใช้วัสดุที่สามารถลดระดับเสียง การจ่ายค่าชดเชยความเสียหายจากเสียงอากาศยาน ภายใต้อำนาจของพระราชบัญญัติการผังเมือง (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ต่อไป

(3) วิธีปฏิบัติการบินที่ลดเสียง มาตรการทางกฎหมายในการลดเสียงจากอากาศยานโดยใช้วิธีการปฏิบัติการที่ลดเสียงตามคำแนะนำของกฎหมายระหว่างประเทศได้มีการนำมาใช้ในกฎหมายไทยแล้ว โดยผลของข้อบังคับคณะกรรมการการบินพลเรือน ฉบับที่ 78<sup>9</sup> เกี่ยวกับวิธีการปฏิบัติการบินที่ลดเสียงในประเด็นนี้ มีข้อเสนอแนะให้กำหนดไว้เป็น ข้อบังคับผู้ทำงานในอากาศของสนามบินที่จำเป็นต้องควบคุมเสียง และควรจะมีการติดตามตรวจสอบการปฏิบัติการบิน และมีข้อกำหนดเรื่องบทลงโทษที่เป็นค่าปรับเชิงลงโทษแก่ผู้ฝ่าฝืน โดยต้องเปิดให้บริการระบบการติดตามตรวจสอบเส้นทางการบินและระดับเสียงที่สามารถตรวจจับได้ว่า อากาศยานลำใดที่ทำให้เกิดเสียงดังหรือปฏิบัติการฝ่าฝืนข้อบังคับผู้ทำงานในอากาศ

(4) ข้อจำกัดในการปฏิบัติการ มีบทบัญญัติในข้อบังคับคณะกรรมการการบินพลเรือน ฉบับที่ 78<sup>10</sup> ที่ให้อำนาจในการกำหนดข้อจำกัดในการปฏิบัติการไว้ ในทัศนะของผู้เขียนแล้ว มาตรการนี้เป็นมาตรการเสริมที่จะทำให้มาตรการหลักมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น หรือกรณีสนามบินมีความจำเป็นต้องแก้ไขปัญหาเสียงจากอากาศยานเฉพาะพื้นที่หรือบางช่วงเวลา การเลือกใช้มาตรการนี้มีความยืดหยุ่นและสามารถใช้บังคับหรือเลิกการใช้บังคับได้ทันที และง่ายต่อการดำเนินงาน โดยเฉพาะกรณีที่มีระบบการติดตามตรวจสอบเที่ยวบินและระดับเสียง แต่มาตรการนี้ก็ยังมีข้อเสียที่

<sup>7</sup> *Supra note 4*

<sup>8</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).

<sup>9</sup> สืบค้นจาก <http://www.dca.go.th> ข้อบังคับคณะกรรมการการบินพลเรือน ฉบับที่ 78 ว่าด้วยการเดินอากาศของอากาศยาน ประกาศวันที่ 4 มกราคม พ.ศ. 2551 *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่* 328

<sup>10</sup> *เพ็ญอ้าง*

อาจสร้างอุปสรรคในการปฏิบัติได้ ในขณะที่ประเทศไทยยังไม่มีการใช้มาตรการนี้แต่อย่างใด แม้ว่าจะมีกฎหมายเปิดช่องไว้ในให้ดำเนินการได้ก็ตาม

(5) การเก็บค่าธรรมเนียม เป็นมาตรการทางเศรษฐศาสตร์ ที่นำเข้ามาสู่การป้องกันและควบคุมมลพิษตามหลักความรับผิดชอบของผู้ก่อมลพิษ โดยอาศัยข้อบทที่ 15 แห่งอนุสัญญาว่าด้วยการบินพลเรือนระหว่างประเทศ ค.ศ. 1944 โดยอนุญาตให้สนามบินสามารถจัดเก็บค่าธรรมเนียม หรือค่าภาระอื่นใดที่คล้ายกับค่าภาระในการให้บริการสนามบิน จากผู้ประกอบการสายการบินหรือผู้โดยสาร เพื่อนำไปใช้ในการป้องกันและควบคุมมลพิษจากทางเสียงอากาศยานได้ และอาจหมายรวมถึงกิจกรรมของของการขยายสนามบิน เพิ่มขีดความสามารถในการให้บริการของทางวิ่ง อาคารผู้โดยสาร และเงินค่าชดเชยความเสียหายหรือค่าทดแทนความเสียหายจากมลพิษทางเสียงจากอากาศยานด้วย นอกจากนี้แล้วการบริหารจัดการเงินรายได้ที่มาจากการจัดเก็บค่าธรรมเนียมดังกล่าวข้างต้นอาจจะนำมาจัดสรรในรูปแบบของกองทุนพัฒนาสนามบินก็ได้

สำหรับในประเทศไทยการเก็บค่าธรรมเนียมมีบทบัญญัติรองรับไว้แล้วในพระราชบัญญัติการเดินอากาศ (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 แต่ยังคงขาดบทบัญญัติในข้อแนะนำการปฏิบัติ อัตราการจัดเก็บ อำนาจหน้าที่ของผู้จัดเก็บและผู้ที่ต้องจ่ายเงิน รวมถึงการบริหารจัดการเงินรายได้และจ่าย ในลักษณะของกองทุนหรือเงินภาษี และหลักเกณฑ์ที่แน่นอนของอัตราค่าธรรมเนียมหรือค่าภาระในการให้บริการ ที่ระบุสัดส่วนในการนำเงินรายได้ส่วนนี้ไปใช้ในการป้องกันและควบคุมมลพิษทางเสียงจากอากาศยาน โดยต้องมีการพิจารณาเงินรายได้ส่วนที่จะต้องคืนแก่รัฐทดแทนเงินภาษีที่นำมาใช้จ่ายค่าชดเชยความเสียหายใด ๆ ที่เกิดจากเสียงจากอากาศยานด้วย

ข้อเสนอแนะที่ได้กล่าวมาข้างต้นของผู้เขียนเป็นผลจากการศึกษานโยบายและมาตรการทางกฎหมายในการป้องกันและควบคุมมลพิษทางเสียงจากอากาศยานภายใต้อนุสัญญาว่าด้วยการบินพลเรือนระหว่างประเทศ ค.ศ. 1944 เปรียบเทียบกับการปฏิบัติตามพันธกรณีของประเทศไทยในฐานะรัฐภาคี ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า นโยบายและมาตรการต่าง ๆ เหล่านั้นเป็นประโยชน์กับการป้องกันและควบคุมปัญหามลพิษทางเสียงจากอากาศยานในประเทศไทยอย่างมาก และเป็นช่องทางที่จะทำให้มีการแก้ไขปัญหาได้อย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ ทำให้เกิดความเป็นธรรมในการถ่วงดุลประโยชน์สาธารณะของระบบเศรษฐกิจโดยรวมกับสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนที่จะอาศัยอยู่ในสภาพแวดล้อมที่ดี ไม่ได้รับผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยจากมลพิษทางเสียง และทำให้เกิดการเยียวยาต่อผู้ที่อาจได้รับผลกระทบอย่างเป็นธรรม