

หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนกับกรอบความร่วมมือทางเศรษฐกิจ

อาเซียน: กรณีการขนส่งทางอากาศ

Sustainable Development and ASEAN Economic Community: The Case of Air Transport

จณัญญา ไพทจันทร์¹

99, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร, หมู่ที่ 9 ตำบลท่าโพธิ์ อำเภอเมือง จังหวัดพิษณุโลก 65000.

เมลล์ติดต่อ: Janunyap@nu.ac.th

Janunya Pathaichant²

99, Faculty of Law, Naresuan University, Moo 9, Thapho Tambon, Mueang District,

Phitsanulok Province, 65000, E-mail: Janunyap@nu.ac.th

บทคัดย่อ

การเปิดเสรีการบริการขนส่งทางอากาศภายใต้กรอบความร่วมมือทางด้านเศรษฐกิจของอาเซียนก่อให้เกิดการขยายตัวของธุรกิจการบินและความสะดวกสบายที่เพิ่มมากขึ้นแก่ประชาชนในภูมิภาคซึ่งเป็นผลดีต่อด้านเศรษฐกิจและสังคมในภาพรวม แต่ในขณะเดียวกันการปล่อยไอเสียของเครื่องยนต์อากาศยานที่มีปริมาณมากขึ้นก็นำมาซึ่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมเช่นกัน จากการศึกษาพบว่าความตกลงอาเซียนเกี่ยวกับการเปิดเสรีการขนส่งทางอากาศมิได้มีข้อกำหนดหรือกฎเกณฑ์ใด ๆ ที่เป็นมาตรการในเชิงคุ้มครองสิ่งแวดล้อม จึงเป็นการสะท้อนให้เห็นว่าเป็นการดำเนินการที่ไม่สอดคล้องกับหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนที่มีหลักการสำคัญ คือเป็นการพัฒนาที่มีดุลยภาพทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม ดังนั้นจึงเห็นควรให้มีการนำมาตรการด้านสิ่งแวดล้อมเกี่ยวกับการบินขององค์การการบินระหว่างประเทศมาเป็นแนวทางในการวางกฎเกณฑ์ร่วมกันของอาเซียนต่อไป

คำสำคัญ: การพัฒนาอย่างยั่งยืน การเปิดเสรีการบริการขนส่งทางอากาศ มลพิษทางอากาศ

¹ อาจารย์ประจำ

² Lecturer.



Abstract

The liberalization of air transport under the ASEAN Economic Community lead to the rapid growth of aviation industry and make international travel throughout the region more convenient. While the policy provides economic and social advantages, it will inevitably produce negative environmental effects due to an increase of aircraft engine emissions. However, the research found that the ASEAN Multilateral Agreement on the Full Liberalization of Air Service does not have any regulations or measures concerning environmental protection. This shows that such ASEAN Agreement is not consistent with sustainable development which reflects a proper balance between the economic, social and environmental dimensions. Accordingly, this essay suggests that the ASEAN should study and critically analyze International Civil Aviation Organization (ICAO) standards and policies related to environmental protection in order to develop ASEAN regulations or policies in the addressed matter.

Keywords: Sustainable Development, Liberalisation of Air Transport, Air Pollution

1. บทนำ

ในการรวมตัวเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community: AEC) มีการกำหนดให้ธุรกิจบริการด้านการขนส่งทางอากาศเป็นสาขาที่มีลำดับความสำคัญเร่งรัด ซึ่งกำหนดให้มีการเปิดเสรีการค้าบริการระหว่างกันภายในปี 2010 (พ.ศ. 2553) โดยวางกรอบแผนงานให้ประเทศสมาชิกต้องลดหรือเลิกข้อจำกัดต่อการบริการของผู้ให้บริการของอาเซียน รวมทั้งการอนุญาตให้คนสัญชาติอาเซียนอื่นสามารถเพิ่มสัดส่วนการถือหุ้นไม่น้อยกว่าร้อยละ 51 ในปี 2008 (พ.ศ. 2551) และร้อยละ 70 ในปี 2010 (พ.ศ. 2553) และการเปิดเสรีด้านการขนส่งทางอากาศดังกล่าวยังนำมาซึ่งนโยบายการจัดตั้งตลาดการบินเดี่ยวของอาเซียน (ASEAN Single Aviation Market: ASAM) อีกด้วย³

นโยบายการเปิดเสรีทางการบินก่อให้เกิดการให้สิทธิเสรีภาพการบินระหว่างประเทศมากขึ้นอันทำให้สายการบินต่าง ๆ ของประเทศสมาชิกสามารถเพิ่มการให้บริการขนส่งทางอากาศได้ไม่ว่าจะเป็นในลักษณะของการขนส่งคนโดยสารหรือการขนส่งสินค้า ซึ่งจะเป็นผลให้มีการเปิดเส้นทางการบินใหม่ ๆ รวมทั้งการเพิ่มความจุและความถี่ของการบิน จากลักษณะดังกล่าวทำให้อุตสาหกรรมการขนส่งทางอากาศในภูมิภาคอาเซียนมีแนวโน้มที่จะเติบโตและขยายตัวเพิ่มขึ้นอันจะส่งผลให้เกิดการพัฒนาของระบบระบบเศรษฐกิจตามไปด้วย นอกจากนี้ในเชิงของสังคมที่มีประชาชนเป็นองค์ประกอบ การเปิดเสรีทางการขนส่งทางอากาศย่อมทำให้ประชาชนผู้บริโภคมีโอกาสในการเลือกใช้บริการจากสายการบินที่หลากหลายและมีคุณภาพในราคาที่ถูกลง ทั้งนี้ เป็นผลมาจากการแข่งขันในการให้บริการระหว่างผู้ประกอบการนั่นเอง อย่างไรก็ตาม การเติบโตและการขยายตัวของอุตสาหกรรมด้านการบินดังกล่าวก็นำมาซึ่งผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมเช่นกัน กล่าวคือ เมื่อมีการเปิดเสรีทางการบิน อัตราการขนส่งทางอากาศย่อมมีแนวโน้มสูงขึ้น ดังนั้น ปัญหาที่สามารถคาดการณ์ว่าอาจเกิดขึ้นได้ คือ เรื่องของมลพิษทางอากาศและการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศอันเป็นผลมาจากการปล่อยไอเสียของเครื่องยนต์อากาศยานที่มีปริมาณเพิ่มมากขึ้น ปัญหาดังกล่าวเป็นประเด็นที่นานาประเทศต่างให้ความสำคัญ เนื่องจากเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมโดยตรงทั้งในระดับประเทศ ระดับภูมิภาค รวมถึงระดับโลกด้วย

ปัจจุบันโลกให้ความสำคัญกับปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นอย่างมาก โดยแนวคิดที่ว่าด้วยการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable Development) เป็นหลักการหนึ่ง que เข้ามามีบทบาทสำคัญในกระแสการพัฒนาของสังคมโลกเพื่อการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ แก่นความคิดของหลักการดังกล่าว คือ การพัฒนาที่คำนึงถึงดุลยภาพด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมประกอบกัน

³ ASEAN ECONOMIC COMMUNITY BLUEPRINT (AEC Blueprint 2015).



โดยไม่พิจารณาให้ความสำคัญแต่ด้านใดด้านหนึ่งมากเกินไป หรือให้ความสำคัญกับด้านหนึ่งจนก่อให้เกิดผลกระทบอย่างไม่เป็นธรรมต่ออีกด้านหนึ่ง ดังนั้น ในการพัฒนาอาเซียนจึงจำเป็นต้องนำหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนมาเป็นข้อพิจารณาประกอบเพื่อการวางแผนการพัฒนาทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมของภูมิภาคต่อไป

บทความนี้มีจุดมุ่งหมายในการศึกษา และวิเคราะห์ในลักษณะภาพรวมเบื้องต้นของความตกลงอาเซียนเกี่ยวกับการขนส่งทางอากาศซึ่งเป็นความตกลงร่วมกันของประเทศสมาชิกในการวางกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ด้านการบินว่ามีหลักเกณฑ์ข้อกำหนดที่สะท้อนถึงความตระหนักในประเด็นทางด้านสิ่งแวดล้อมมากน้อยเพียงใด และมีความสอดคล้องกับหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนหรือไม่เพียงใด รวมทั้งศึกษากฎเกณฑ์สากลของการขนส่งทางอากาศในส่วนที่เกี่ยวข้องกับประเด็นด้านสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ เพื่อนำมาเป็นแนวทางในการพิจารณาวางกฎเกณฑ์ที่เหมาะสมร่วมกันของอาเซียนต่อไป

2. หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน

2.1 ความเป็นมา

แนวคิดเรื่องการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable Development) ปรากฏเด่นชัดนับแต่สหประชาชาติได้จัดตั้งคณะกรรมการโลกว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (World Commission on Environment and Development หรือเป็นที่รู้จักกันโดยทั่วไปว่า Brundtland Commission) ในปี พ.ศ. 2526 (ค.ศ.1983) อันสืบเนื่องมาจากการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยเรื่องสิ่งแวดล้อมของมนุษย์ (United Nations Conference on the Human Environment) ณ กรุงสต็อกโฮล์ม ประเทศสวีเดน ในปี พ.ศ. 2515 (ค.ศ.1972) ซึ่งในการประชุมครั้งนั้นได้ให้ความตระหนักถึงวิกฤตการณ์ด้านสิ่งแวดล้อมและผลกระทบจากการใช้ทรัพยากรอย่างฟุ่มเฟือยจนเกินขีดจำกัดของทรัพยากรโลก ทั้งนี้ คณะกรรมการโลกว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาได้ทำการศึกษาเรื่องการสร้างสมดุลระหว่างสิ่งแวดล้อมกับการพัฒนา โดยได้เผยแพร่เอกสารชื่อ *Our Common Future* หรือที่เรียกว่ารายงานบรันด์แลนด์ (Brundtland Report) ตามชื่อของประธานคณะกรรมการในขณะนั้น คือ นางโกร ฮาร์เล็ม บรันด์แลนด์ (Gro Harlem Brundtland) ซึ่งในเอกสารฉบับดังกล่าวได้นำเสนอการพัฒนารูปแบบใหม่ที่มุ่งลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและได้กล่าวถึงการพัฒนาอย่างยั่งยืน โดยระบุว่าเป็นการพัฒนาที่ตอบสนองความต้องการของคนรุ่นปัจจุบัน โดยไม่ลดทอนความสามารถในการตอบสนองความต้องการของคนรุ่นหลัง⁴

⁴ Enrique Iglesias, "Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future," last modified n.d., accessed March 13, 2018, www.un-documents.net/our-common-future.pdf

ต่อมา ได้มีการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (United Nations Conference on Environment and Development: UNCED) หรือที่เรียกว่า Earth Summit ซึ่งจัดขึ้นที่กรุงริโอเดจาเนโร สหพันธ์สาธารณรัฐบราซิล ในปี พ.ศ. 2523 (ค.ศ.1992) ในการประชุมครั้งนี้เรื่องการพัฒนาอย่างยั่งยืนยังคงเป็นสาระสำคัญในการประชุม โดยประเทศสมาชิกได้ลงนามรับรองเอกสารสำคัญ คือ ปฏิญญาริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (The Rio Declaration on Environment and Development) และแผนปฏิบัติการ 21 (Agenda 21) ซึ่งถือเป็นแผนแม่บทสำหรับการดำเนินงานการพัฒนาอย่างยั่งยืนไปพร้อมกับการตระหนักถึงปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมและเห็นความสำคัญในการรักษาสิ่งแวดล้อม โดยกำหนดกิจกรรมต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุล⁵ ทั้งนี้ ยังได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการว่าด้วยการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Commission on Sustainable Development) ขึ้นเพื่อทำหน้าที่ติดตามและรายงานการดำเนินการพัฒนาของนานาประเทศ และจะมีการประชุมเพื่อประเมินผลในทุกๆ 5 ปี

ภายหลังจากการประชุม Earth Summit ได้มีการจัดการประชุมสุดยอดระดับโลกว่าด้วยการพัฒนาอย่างยั่งยืน (World Summit on Sustainable Development: WSSD) หรือการประชุม Rio+10 ขึ้นที่นครโจฮันเนสเบิร์ก ประเทศแอฟริกาใต้ ในปี พ.ศ. 2545 (ค.ศ. 2002) เพื่อทบทวนความก้าวหน้าการดำเนินงานด้านการพัฒนาที่ยั่งยืนของแต่ละประเทศตามแผนปฏิบัติการ 21 และในการประชุมดังกล่าวได้มีการรับรองเอกสาร คือ ปฏิญญาโจฮันเนสเบิร์กว่าด้วยการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Johannesburg Declaration on Sustainable Development)⁶ และแผนดำเนินงานโจฮันเนสเบิร์ก (Johannesburg Plan of Implementation)⁷ ซึ่งเป็นการนำไปสู่พันธกรณีของประเทศสมาชิกในการสานต่อแผนปฏิบัติการ 21 เพื่อดำเนินงานการพัฒนาอย่างยั่งยืนให้กว้างขวางและมีผลในทางปฏิบัติมากขึ้น ทั้งนี้ ในช่วงก่อนหน้าเมื่อปี พ.ศ. 2543 ได้มีการประชุมสุดยอดแห่งสหประชาชาติที่นครนิวยอร์ก ประเทศสหรัฐอเมริกา โดยที่ประชุมได้รับรอง Millennium Declaration⁸ ซึ่งกำหนดเป้าหมาย

⁵ United Nations Sustainable Development, "Agenda 21," United Nations Conference on Environment & Development Rio de Janeiro, Brazil, 3 to 14 June 1992.

⁶ Johannesburg Declaration on Sustainable Development, "World Summit on sustainable Development, 4 September 2002, A/CONF.199/20," last modified n.d., accessed March 13, 2018, <http://www.un-documents.net/jburgdec.htm>

⁷ Johannesburg Plan of Implementation, "Plan of Implementation of the World Summit on sustainable Development," last modified n.d., accessed March 13, 2018, http://www.un.org/esa/sustdev/documents/WSSD_POI_PD/English/WSSD_PlanImpl.pdf

⁸ Millennium Declaration, "United Nations Millennium Declaration, 8 September 2000," last modified n.d., accessed March 13, 2018, <http://www.un.org/millennium/declaration/ares552e.htm>



การพัฒนาแห่งสหัสวรรษ (Millennium Development Goals: MDGs) เป็นวาระการพัฒนาของโลก ประกอบด้วยเป้าหมายหลัก 8 ข้อ โดยกำหนดกรอบเวลาในการบรรลุไว้ 15 ปี คือ ระหว่างปี พ.ศ. 2543-2558 (ค.ศ. 2000-2015) ทั้งนี้ การรักษาและจัดการสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืนคือหนึ่งในเป้าหมาย โดยให้มีการกำหนดนโยบายและแผนพัฒนาประเทศให้สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาที่ยั่งยืนและลดการสูญเสียทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ก่อนสิ้นสุดระยะเวลาตามที่กำหนดไว้ของ MDGs ได้มีการจัดประชุมสหประชาชาติว่าด้วยการพัฒนาอย่างยั่งยืน (United Nations Conference on Sustainable Development: UNCSD) หรือการประชุม Rio+20 ในปี พ.ศ. 2555 (ค.ศ. 2012) ซึ่งจัดขึ้นที่กรุงริโอเดจาเนโร สหพันธ์สาธารณรัฐบราซิล ในการประชุมครั้งนี้เป็นจุดเริ่มต้นของการหารือเพื่อกำหนดกรอบในการขับเคลื่อนการพัฒนาของโลกภายหลังปี พ.ศ. 2558 (ค.ศ. 2015) กระทั่งเมื่อเดือนกันยายน พ.ศ. 2558 ในการประชุมสมัชชาสหประชาชาติสมัยสามัญ ครั้งที่ 70 ที่จัดขึ้น ณ สำนักงานใหญ่สหประชาชาติ นครนิวยอร์ก ประเทศสหรัฐอเมริกา ชาติสมาชิกได้ร่วมรับรองเอกสารเป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืน ค.ศ. 2030 (The 2030 Agenda for Sustainable Development Goals: SDGs) อันประกอบด้วยเป้าหมาย 17 ข้อ ซึ่งมีกรอบการพัฒนาที่เชื่อมโยงกันของ 3 มิติ ได้แก่ เศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม โดยในส่วนของประเด็นสิ่งแวดล้อมนั้น เป้าหมายหนึ่งที่สำคัญคือ การดำเนินการอย่างเร่งด่วนเพื่อต่อสู้กับสภาวะการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและผลกระทบ⁹

จากลำดับความเป็นมาจึงเห็นได้ว่า แนวคิดเรื่องการพัฒนาอย่างยั่งยืนเกิดขึ้นจากความตระหนักถึงผลกระทบทางลบต่อสิ่งแวดล้อมอันเกิดจากการพัฒนาโดยเฉพาะอย่างยิ่ง การพัฒนาด้านเศรษฐกิจ และเริ่มได้รับความสนใจและถูกให้ความสำคัญในระดับสากลเพิ่มมากขึ้นเป็นลำดับ ดังนั้น ในปัจจุบันหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนจึงเป็นแนวคิดที่ทุกภาคส่วน ทั้งในระดับประเทศรวมไปถึงส่วนท้องถิ่น ระดับภูมิภาค และในระดับโลกควรนำไปเป็นแนวทางในการปรับใช้กับการดำเนินกิจกรรมใดๆ ทั้งนี้ เพื่อเป็นการเสริมสร้างและก่อให้เกิดเป็นการพัฒนาอย่างยั่งยืนในสังคมต่อไป

2.2 ความหมายของการพัฒนาอย่างยั่งยืน

นับเป็นเวลากว่าสามทศวรรษแล้วที่คำว่า การพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable Development) ถูกกล่าวถึงและนำมาใช้อย่างกว้างขวาง แต่ในส่วนของความหมายและเนื้อหาที่เป็นรูปธรรมว่าจะเป็นอย่างไรมันยังไม่เป็นที่กระจ่างชัดและยังไม่มีข้อยุติ ทั้งนี้ อาจมีสาเหตุมาจาก

⁹ The Global Goals for Sustainable Development, "From MDGs to SDGs," last modified n.d., accessed March 13, 2018, <http://www.un.or.th/globalgoals/th/the-goals/>

การที่ยังไม่มีเครื่องมือที่จะเป็นตัวชี้วัดหรือติดตามวัดผลได้อย่างชัดเจนว่าการดำเนินการใดเป็นการพัฒนาอย่างยั่งยืนหรือไม่ยั่งยืน¹⁰

อย่างไรก็ตาม จากคำนิยามที่มีชื่อเสียงซึ่งได้ให้ไว้ในรายงานบรันด์แลนด์ (Brundtland Report) จึงเป็นที่เข้าใจและยอมรับโดยทั่วไปในปัจจุบันว่าหลักการสำคัญของแนวคิดเรื่องการพัฒนาอย่างยั่งยืน คือ การพัฒนาที่คำนึงถึงคุณภาพด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมประกอบกัน โดยให้มีลักษณะเป็นการเกื้อกูลไม่ขัดแย้งหรือก่อให้เกิดผลกระทบกับด้านอื่น ๆ อย่างไม่เป็นธรรม ทั้งนี้ เพื่อเป็นการตอบสนองต่อความต้องการของคนในรุ่นปัจจุบันโดยไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อความต้องการในอนาคตของคนรุ่นต่อไป

ในส่วนของเรื่องสถานะ แม้ว่าหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนจะมีจุดเริ่มต้นมาจากการพัฒนาในทางระหว่างประเทศ แต่ก็ยังมีได้ถือว่าหลักดังกล่าวมีสถานะเป็นกฎหมายระหว่างประเทศ นอกจากนั้น ด้วยลักษณะของการปฏิบัติที่เป็นรูปธรรมและได้รับการยอมรับว่าเป็นการพัฒนาอย่างยั่งยืนก็เป็นเรื่องยากที่จะทำให้ปรากฏอย่างชัดเจนได้ ด้วยเหตุนี้จึงยังไม่อาจกล่าวได้ว่าหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนมีสถานะเป็นจารีตประเพณีในทางกฎหมายระหว่างประเทศ¹¹ ด้วยเช่นกัน แต่อย่างไรก็ดี แนวคิดเรื่องการพัฒนาอย่างยั่งยืนยังคงมีปรากฏอยู่ในเอกสารในทางระหว่างประเทศหลายฉบับตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน นั่นจึงเป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นว่าหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนเป็นแนวคิดที่ได้รับการยอมรับและอยู่ในกระแสการพัฒนาของสังคมโลกในยุคปัจจุบัน

ดังนั้น ในบริบทของการพัฒนาในปัจจุบัน การดำเนินกิจกรรมใด ๆ จึงไม่ควรเป็นไปเพื่อมุ่งต่อการพัฒนาเพียงแต่ด้านใดด้านหนึ่ง โดยละเลยหรือไม่ได้คำนึงถึงผลกระทบที่อาจเกิดแก่ด้านอื่น ๆ หากแต่ควรเป็นการพัฒนาที่คำนึงถึงความสมดุลทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมประกอบกัน

¹⁰ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, “การพัฒนาที่ยั่งยืนในบริบทไทย,” เอกสารประกอบการประชุมประจำปี 2546, ศูนย์การประชุมและแสดงสินค้า อิมแพ็ค เมืองทองธานี จังหวัดนนทบุรี, 30 มิถุนายน 2546.

¹¹ Nico Schrijver and Law Hague Academy of International. 2008. *The Evolution of Sustainable Development in International Law: Inception, Meaning and Status* (Leiden: Brill, 2008), 102.



3. การขนส่งทางอากาศภายใต้กรอบความร่วมมืออาเซียน

ในการประชุมสุดยอดอย่างไม่เป็นทางการในโอกาสครบรอบ 30 ปี ของอาเซียนเมื่อปี พ.ศ. 2540 ณ กรุงกัวลาลัมเปอร์ ประเทศมาเลเซีย ผู้นำของชาติสมาชิกได้ให้การรับรองเอกสารวิสัยทัศน์อาเซียน 2020 หรือ ASEAN Vision 2020 เพื่อเป็นการกำหนดเป้าหมายวิสัยทัศน์ของอาเซียน ต่อมาในการประชุมสุดยอดอาเซียนครั้งที่ 9 เมื่อปี พ.ศ. 2546 ที่เมืองบาหลี ประเทศอินโดนีเซีย ผู้นำกลุ่มประเทศอาเซียนได้ลงนามในปฏิญญาว่าด้วยความร่วมมืออาเซียน (Declaration of ASEAN Concord II หรือ Bali Concord II) เห็นชอบให้มีการจัดตั้งประชาคมอาเซียน (ASEAN Community : AC) ให้แล้วเสร็จภายในปี ค.ศ. 2020¹² โดยแบ่งความร่วมมือเป็น 3 ด้านหลัก ได้แก่ การเมืองและความมั่นคง เศรษฐกิจ และสังคมและวัฒนธรรม

3.1 ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community - AEC)

ภายหลังจากการรับรองการจัดตั้งประชาคมอาเซียน อาเซียนได้มีการจัดทำแผนงานการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนในเชิงบูรณาการ หรือที่เรียกว่า ASEAN Economic Community Blueprint (AEC Blueprint 2015) ขึ้น เพื่อใช้เป็นกรอบแนวทางในการดำเนินการด้านเศรษฐกิจเพื่อเข้าสู่การเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนที่มีเป้าหมายคือการทำให้อาเซียนเป็นเขตเศรษฐกิจที่มีความมั่นคง มั่งคั่ง และสามารถแข่งขันกับภูมิภาคอื่นๆ โดยมีคุณลักษณะหรือยุทธศาสตร์ 4 ด้านหลัก คือ (1) การเป็นตลาดและฐานการผลิตเดียวกัน (2) การเสริมสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจ (3) การพัฒนาเศรษฐกิจอย่างเสมอภาค และ (4) การบูรณาการเข้ากับเศรษฐกิจโลก

3.2 ความร่วมมือด้านการขนส่งทางอากาศภายใต้แผนงานประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน 2015 (AEC Blueprint 2015)

สำหรับการขนส่งทางอากาศมีความเชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์ในการดำเนินการด้านเศรษฐกิจตาม AEC Blueprint 2015 ใน 2 ด้าน คือ

¹² ในการประชุมสุดยอดอาเซียน ครั้งที่ 12 ที่เมืองเซบู ประเทศฟิลิปปินส์ ผู้นำอาเซียนได้ลงนามปฏิญญาเซบูว่าด้วยการเร่งรัดการจัดตั้งประชาคมอาเซียน 2015 (Cebu Declaration on the Acceleration of the Establishment of an ASEAN Community by 2015) ทำให้เป้าหมายการจัดตั้งประชาคมอาเซียนให้บรรลุผลเลื่อนระยะเวลามาเป็นภายในปี 2015 (พ.ศ. 2558) ที่จากเดิมได้กำหนดไว้ให้บรรลุผลในปี 2020 (พ.ศ. 2563).

3.2.1 การเป็นตลาดและฐานการผลิตเดียวกัน (A Single market and production base)

การทำให้อาเซียนเป็นตลาดและฐานการผลิตเดียวกันนั้นมีลักษณะแผนงานที่สำคัญ คือ ให้มีการเคลื่อนย้ายสินค้า บริการ การลงทุน แรงงานฝีมือ และเงินทุนอย่างเสรี โดยการขนส่งทางอากาศเป็นหนึ่งในสาขาภาคบริการสำคัญเร่งรัด (Priority Sectors) ที่ถูกกำหนดให้มีการเคลื่อนย้ายอย่างเสรีภายในปี 2010 (พ.ศ. 2553)¹³ นอกเหนือจากภาคบริการในสาขาสุขภาพ เทคโนโลยีสารสนเทศ การท่องเที่ยว และโลจิสติกส์ ในการเปิดเสรีภาคบริการดังกล่าวมีสาระสำคัญของการดำเนินการตามแผนงาน คือ การขจัดข้อจำกัดต่อการบริการของผู้ให้บริการของอาเซียน และการอนุญาตการถือหุ้นของคนสัญชาติอาเซียนไม่น้อยกว่า ร้อยละ 51 ในปี 2008 (พ.ศ. 2551) และร้อยละ 70 ในปี 2010 (พ.ศ. 2553)¹⁴

สำหรับข้อจำกัดที่มีการกำหนดให้ต้องยกเลิกนั้นหมายถึงมาตรการต่างๆ ที่จะเป็นอุปสรรคต่อการให้บริการอย่างเสรีซึ่งแบ่งเป็น 2 ลักษณะ คือ¹⁵

1) ข้อจำกัดการเข้าสู่ตลาด (Limitation on Market Access) คือ กฎระเบียบหรือเงื่อนไขต่างๆ ที่กำหนดขึ้นอันมีลักษณะเป็นอุปสรรคต่อการเข้าประกอบธุรกิจและให้บริการของผู้ให้บริการต่างชาติ เช่น การจำกัดจำนวนผู้ให้บริการ การจำกัดมูลค่ารวมของธุรกรรมการค้าบริการ การกำหนดปริมาณของการบริการ การกำหนดประเภทของนิติบุคคล การกำหนดเรื่องทุนขั้นต่ำ เป็นต้น

2) ข้อจำกัดการปฏิบัติเยี่ยงคนชาติ (Limitations on National treatment) คือ กฎระเบียบ หรือมาตรการต่างๆ ที่มีลักษณะเป็นการให้การปฏิบัติต่อผู้ให้บริการต่างชาติแตกต่างและด้อยกว่าผู้ให้บริการของชาติตน เช่น มาตรการด้านภาษีและค่าธรรมเนียมต่างๆ เกี่ยวกับ การถ่ายเทเทคโนโลยี เป็นต้น

3.2.2 การเสริมสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจ (A highly competitive economic region)

ในด้านการเสริมสร้างให้อาเซียนมีขีดความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจกับประเทศหรือกลุ่มประเทศในภูมิภาคอื่น เรื่องการขนส่งทางอากาศเป็นประเด็นหนึ่งที่อาเซียน

¹³ Actions: i, No. 21, Section A2 Free flow of services, ASEAN ECONOMIC COMMUNITY BLUEPRINT (AEC Blueprint 2015).

¹⁴ Actions: v, No. 21, Section A2 Free flow of services, ASEAN ECONOMIC COMMUNITY BLUEPRINT (AEC Blueprint 2015).

¹⁵ กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์, “การเปิดเสรีการค้าบริการภายใต้ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community: AEC), คลังข้อมูลทางการค้าของไทย,” แก้ไขข้อมูลครั้งล่าสุด ม.ป.ป., สืบค้นเมื่อ 29 มีนาคม 2561, www.thailandntr.com/th/trade-in-services/manual



วางกรอบความร่วมมือไว้ โดยมีแนวทางในการพัฒนาให้เป็นตลาดการบินเดี่ยวของอาเซียน (ASEAN Single Aviation Market: ASAM)¹⁶ ตลาดการบินเดี่ยวหรือตลาดการบินร่วมนั้นเป็นลักษณะของความร่วมมือของประเทศสมาชิกในภูมิภาคใดภูมิภาคหนึ่งให้มีการดำเนินธุรกิจด้านการขนส่งทางอากาศอย่างเสรีปราศจากการจำกัดสิทธิการบิน รวมถึงการใช้นโยบายในด้านต่างๆ และหลักเกณฑ์ระเบียบข้อบังคับด้านการบินเดียวกัน¹⁷ ทั้งนี้ แนวคิดดังกล่าวได้รับการสนับสนุนในการประชุมการขนส่งอย่างเป็นทางการของอาเซียน และได้รับการอนุมัติโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคมนาคมของรัฐสมาชิกเป็นที่เรียบร้อยแล้ว

3.3 ผลจากความร่วมมือด้านการขนส่งทางอากาศอาเซียน

การเปิดเสรีทางการบินส่งผลทั้งในด้านบวกและด้านลบ ในส่วนของประโยชน์คือการพัฒนาของระบบเศรษฐกิจที่จะมีการเติบโตและขยายตัวมากขึ้น ธุรกิจการขนส่งทางอากาศทั้งในส่วนของการบินสินค้าและการขนส่งคนโดยสารจะมีการแข่งขันกันอย่างเสรีทำให้จำนวนของผู้ให้บริการก็จะมีเพิ่มมากขึ้น รวมทั้งธุรกิจอื่นๆ ที่เกี่ยวเนื่องกับการบิน เช่น การท่องเที่ยว การส่งออก การค้าและการลงทุนก็จะขยายตัวและเติบโตตามไปด้วย¹⁸ นอกจากนี้ ในส่วนของประชาชนซึ่งถือเป็นภาคสังคมก็ย่อมได้รับประโยชน์เช่นกัน กล่าวคือ เมื่อมีการเปิดเสรี จำนวนของผู้ให้บริการมีแนวโน้มที่จะเพิ่มมากขึ้นอันจะส่งผลให้เกิดการแข่งขันอย่างมากในระหว่างผู้ประกอบการ ดังนั้น เป็นที่ชัดเจนว่าประชาชนในฐานะผู้บริโภคย่อมได้ประโยชน์จากการมีสิทธิเลือกใช้บริการจากสายการบินที่หลากหลายและในราคาที่ถูกลงซึ่งถือเป็นการขยายจำนวนประชาชนให้มีโอกาสในการเข้าถึงบริการขนส่งที่รวดเร็วและสะดวกสบายมากขึ้น

แต่อย่างไรก็ดี ผลกระทบด้านลบต่อสิ่งแวดล้อมอันเกิดจากการเปิดเสรีการบินก็คงเป็นเรื่องที่ปฏิเสธไม่ได้เช่นกัน เมื่อมีการปฏิบัติการบินของอากาศยาน เครื่องยนต์ก็จะมีการเผาไหม้ น้ำมันเชื้อเพลิงและปล่อยไอเสียซึ่งประกอบด้วยก๊าซและอนุภาคอื่นๆ ออกมา อันเป็นสาเหตุของการเกิดปัญหามลพิษทางอากาศ ดังนั้น เมื่ออัตราการบินในภูมิภาคอาเซียนมีเพิ่มมากขึ้น มลภาวะทางอากาศอันเกิดจากไอเสียที่ปล่อยออกมาจากอากาศยานจึงมีปริมาณมากขึ้นเช่นกัน ซึ่งจะส่งผลให้คุณภาพอากาศในภูมิภาคอาเซียนลดลงอย่างแน่นอน และยิ่งไปกว่านั้น จากปริมาณไอเสียจำนวนมากที่ปล่อยออกมาอาจส่งผลให้ส่วนประกอบในชั้นบรรยากาศเปลี่ยนแปลงอันเป็นสาเหตุให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศได้ ดังนั้น การเปิดเสรีการบิน

¹⁶ No. 50, Section B4 Infrastructure Development, Asean Economic Community Blueprint (AEC Blueprint 2015).

¹⁷ สุจิตต์ ห่วงสุวรรณ และสุธาสนี รูปแก้ว, “ตลาดการบินเดี่ยวอาเซียน: ความเป็นมาความก้าวหน้าและอุปสรรค,” *วารสารวิชาการมหาวิทยาลัยอีสต์เทิร์นเอเชีย ฉบับวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี* 11, น. 1 (2560): 50-51.

¹⁸ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, “การเปิดน่านฟ้าเสรีของอาเซียน,” สืบค้นเมื่อ 15 มีนาคม 2561, web.krisdika.go.th/asean/index.php/blog/2015/09/ASEAN_Single_Sky

ซึ่งเป็นที่ยอมรับว่าจะก่อให้เกิดประโยชน์ในทางเศรษฐกิจและทางสังคม แต่ในขณะเดียวกันก็จะนำมาซึ่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม จากสถานการณ์ดังกล่าวจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการวางแผนหรือมาตรการในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมเพื่อให้การพัฒนาอาเซียนเกิดดุลยภาพทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน

4. ความตกลงพหุภาคีอาเซียนเกี่ยวกับการขนส่งทางอากาศ

จากกรอบความร่วมมือในการเปิดเสรีด้านการขนส่งทางอากาศอย่างเต็มรูปแบบ และการเปิดน่านฟ้าอาเซียนเพื่อการเป็นตลาดเดียวในการบินของอาเซียน จึงได้มีการจัดทำความตกลงในด้านการขนส่งทางอากาศเพื่อให้เป็นไปตามนโยบายที่กำหนด ซึ่งจากลักษณะของตลาดการบินเดี่ยวที่ให้มีการดำเนินการด้านการขนส่งทางอากาศอย่างเสรีและมีการใช้หลักเกณฑ์ระเบียบข้อบังคับด้านการบินเดียวกันตามที่ได้กล่าวไปแล้วนั้น จึงมีประเด็นเกี่ยวข้องกับเสรีภาพทางอากาศ (Air Freedom Rights) ซึ่งเป็นเรื่องของการอนุญาตให้สิทธิการบินในรูปแบบต่าง ๆ แก่ประเทศสมาชิกอันเป็นเรื่องของอำนาจอธิปไตยระหว่างรัฐ และข้อกำหนดอื่น ๆ เกี่ยวกับการบินที่จะต้องมีการทำความตกลงร่วมกัน ทั้งนี้ ภายใต้กรอบความร่วมมือด้านการขนส่งทางอากาศ อาเซียนได้มีการจัดทำความตกลง 3 ฉบับ ได้แก่

1. ความตกลงพหุภาคีอาเซียนว่าด้วยการเปิดเสรีเที่ยวบินการขนส่งสินค้าทางอากาศ (ASEAN Multilateral Agreement on the Full Liberalization of Air Freight Service) เป็นความตกลงที่ใช้บังคับเฉพาะกับการขนส่งสินค้า มีวัตถุประสงค์เพื่อการยกระดับการเปิดเสรีภาคการบริการขนส่งสินค้าทางอากาศในภูมิภาคอาเซียน โดยมีพิธีสารแนบท้าย 2 ฉบับ และประกอบด้วยบทบัญญัติ 20 ข้อ

2. ความตกลงพหุภาคีอาเซียนว่าด้วยบริการเดินอากาศ (ASEAN Multilateral Agreement on Air Services: MAAS) เป็นความตกลงที่ใช้บังคับเฉพาะกับการขนส่งผู้โดยสาร หรือผู้โดยสารผสมสินค้า ซึ่งมีการกำหนดให้เปิดเสรีเที่ยวบินในการรับขนส่งผู้โดยสารระหว่างจุดในอาเซียน โดยให้สิทธิแก่ประเทศสมาชิกในการกำหนดจำนวนสายการบินได้เท่าที่ต้องการ โดยมีพิธีสารแนบท้าย 6 ฉบับ

3. ความตกลงพหุภาคีอาเซียนว่าด้วยการเปิดเสรีอย่างเต็มที่ของบริการขนส่งผู้โดยสารทางอากาศ (ASEAN Multilateral Agreement on the Full Liberalization of Passenger Air Services) เป็นความตกลงที่ใช้บังคับเฉพาะกับการขนส่งผู้โดยสารหรือ



ผู้โดยสารพลสมสินค้า ซึ่งทำการบินระหว่างจุดที่นอกเหนือจากความตกลงพหุภาคีอาเซียนว่าด้วยบริการเดินอากาศ ทั้งนี้เพื่อเป็นการเปิดเสรีการขนส่งผู้โดยสารทางอากาศอย่างเต็มที่ โดยมีพิธีสารแนบท้าย 2 ฉบับ

ทั้งนี้ พิธีสารแนบท้ายความตกลงทั้ง 3 ฉบับ เป็นการกำหนดถึงเสรีภาพการบินที่ประเทศสมาชิกตกลงผูกพันให้สิทธิทางการบินต่อกัน ในส่วนของข้อกำหนดเกี่ยวกับมาตรการต่างๆ ด้านการบินนั้น ความตกลงทั้ง 3 ฉบับได้กำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องต่างๆ ไว้ในลักษณะที่คล้ายคลึงกันมาก โดยผู้เขียนขอยึดความตกลงพหุภาคีอาเซียนว่าด้วยการเปิดเสรีอย่างเต็มที่ของบริการขนส่งผู้โดยสารทางอากาศเป็นหลักในการศึกษาวิเคราะห์ โดยความตกลงดังกล่าวประกอบด้วยบทบัญญัติ 19 ข้อ¹⁹ และจากการศึกษาอาจจำแนกประเด็นโดยสังเขป ได้ดังนี้

ในเชิงเศรษฐกิจ ได้แก่ อัตราค่าขนส่ง (Tariffs) เป็นเรื่องเกี่ยวกับการกำหนด การแจ้ง และการขออนุมัติอัตราค่าโดยสาร, กิจกรรมทางพาณิชย์ (Commercial Activities) เป็นเรื่อง การพิจารณาให้ดำเนินกิจกรรมทางพาณิชย์ที่เกี่ยวข้องกับการขนส่งทางอากาศ, การแข่งขันที่เป็นธรรม (Fair Competition) เป็นเรื่องการยอมรับในการที่จะไม่กระทำกรใด ๆ หรือเลือกปฏิบัติ อันก่อให้เกิดการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรม เป็นต้น

ในทางเทคนิคเกี่ยวกับการบิน ได้แก่ เรื่องความปลอดภัย (Safety) เป็นเรื่องของการพิจารณายอมรับในมาตรฐานของการออกไปสำคัญการเดินอากาศในระหว่างประเทศสมาชิก, การรักษาความปลอดภัยการบิน (Aviation Security) เป็นเรื่องเกี่ยวกับมาตรการในการดำเนินการเพื่อรักษาความปลอดภัยของท่าอากาศยานและตัวอากาศยาน รวมถึงมาตรการในการดำเนินการเมื่อมีอุบัติเหตุหรือการคุกคามเกิดแก่อากาศยาน เป็นต้น

บทบัญญัติทั่วไป ได้แก่ การให้สิทธิ (Grant of Right) เป็นเรื่องการกำหนดคุณสมบัติของสายการบิน, การระงับ การเพิกถอน การพักใช้ และการตั้งข้อจำกัดใบอนุญาตดำเนินการ (Withholding, Revocation, Suspension and Limitation of Authorization), การปรึกษาหารือ และการแก้ไขข้อตกลง (Consultation and Amendment), การระงับข้อพิพาท (Settlement of Dispute) เป็นต้น

¹⁹ Article 1. Definition, Article 2. Grant of Right, Article 3. Designation and Authorization of Airline, Article 4. Withholding, Revocation, Suspension and Limitation of Authorization, Article 5. Safety, Article 6. Aviation, Article 7. Tariffs, Article 8. Operation of Leased Aircraft, Article 9. Commercial Activities, Article 10. User charges, Article 11. Customs Duties, Article 12. Fair Competition, Article 13. Safeguards, Article 14. Application of Laws and Regulations, Article 15. Statistic, Article 16. Consultation and Amendment, Article 17. Settlement of Dispute, Article 18. Relationship to Other Agreement, Article 19. Final Provision.

จากการจำแนกลักษณะประเด็นตามบทบัญญัติ จึงกล่าวได้ว่าความตกลงอาเซียนว่าด้วยการเปิดเสรีการขนส่งทางอากาศไม่ปรากฏข้อกำหนดหรือกฎเกณฑ์ที่เป็นมาตรการในทางคุ้มครองและรักษาสีงแวดล้อมแต่อย่างใด บทบัญญัติในความตกลงมีเพียงส่วนที่เกี่ยวข้องกับประเด็นในทางเศรษฐกิจ ทางเทคนิค และข้อกำหนดในการดำเนินการทั่วไปที่เกี่ยวกับการบินเท่านั้น ดังนั้น จากการที่ไม่มีมาตรการเพื่อคุ้มครองสีงแวดล้อมอย่างเหมาะสมจากการปล่อยไอเสียของเครื่องยนต์อากาศยาน อาจก่อให้เกิดเป็นปัญหามลพิษทางอากาศอย่างรุนแรงในภูมิภาคอาเซียนอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ และส่งผลขยายกลายเป็นปัญหาในระดับโลกและอาจถึงขั้นกลายเป็นปัญหาที่ไม่สามารถแก้ไขได้ในที่สุด ซึ่งลักษณะของสภาพการณ์ข้างต้นแสดงให้เห็นว่าการดำเนินการเปิดเสรีทางการขนส่งทางอากาศของอาเซียนมีแนวทางที่ไม่สอดคล้องกับหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนเนื่องจากการขาดมาตรการที่เพียงพอเพื่อการรักษาสภาพแวดล้อมให้มีความสมดุลกับการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจ

5. มาตรการสากลในการคุ้มครองสีงแวดล้อมของการขนส่งทางอากาศ

ในด้านการบินระหว่างประเทศได้มีการจัดตั้งองค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ (International Civil Aviation Organization: ICAO) ขึ้น ซึ่งเป็นองค์กรชำนาญพิเศษแห่งสหประชาชาติที่ก่อตั้งโดยอนุสัญญาว่าด้วยการบินพลเรือนระหว่างประเทศ (Convention on International Civil Aviation) เพื่อทำหน้าที่ส่งเสริมและพัฒนาด้านกฎเกณฑ์และเทคนิคทางการบินระหว่างประเทศ²⁰ โดยการวางนโยบาย กำหนดมาตรฐานรวมทั้งแนวปฏิบัติต่างๆ ในการพัฒนาการบินระหว่างประเทศให้มีความปลอดภัยและเป็นระเบียบตามวัตถุประสงค์ของอนุสัญญา

5.1 บทบาทของ ICAO ในการคุ้มครองสีงแวดล้อม

จากปัญหามลพิษทางอากาศอันมีสาเหตุมาจากการปล่อยไอเสียของเครื่องยนต์อากาศยาน ICAO จึงได้เข้ามามีบทบาทในการกำหนดมาตรการต่างๆ เพื่อเป็นการคุ้มครองสีงแวดล้อม และภายใต้ภาวะการณ์ของปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่มีความรุนแรงมากขึ้น ICAO ถือเป็นองค์กรหนึ่งที่มีบทบาทสำคัญอย่างมากในการสร้างกฎเกณฑ์เพื่อรับมือกับปัญหาดังกล่าวซึ่งส่วนหนึ่งเป็นผลสืบเนื่องมาจากการปล่อยก๊าซเสียจากการปฏิบัติการบินของอากาศยาน²¹ ในการดำเนินการตามนโยบายคุ้มครองสีงแวดล้อม ICAO ได้จัดตั้งคณะกรรมการ

²⁰ Convention on International Civil Aviation, Article 44.

²¹ Philippe Sands, Jacqueline Peel, Adriana Fabra and Ruth MacKenzie, *Principle of International Environmental Law* 3rd ed. (Cambridge: Cambridge University, 2012), 74.



คุ้มครองสิ่งแวดล้อมภาคการบินขึ้น (Committee on Aviation Environmental Protection: CAEP) โดยมีหน้าที่ให้คำปรึกษาทางเทคนิคแก่คณะมนตรี ICAO เพื่อกำหนดมาตรการ มาตรฐาน และแนวปฏิบัติแนะนำต่าง ๆ ซึ่งเกี่ยวข้องกับการปล่อยไอเสียของอากาศยาน รวมถึงผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมด้วย²² ทั้งนี้ ในการดำเนินงานของ ICAO ก็มีการมุ่งเน้นให้ความสำคัญต่อหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนเช่นกัน ดังเห็นได้จากการประชุมสมัชชา ICAO สมัยสามัญ ครั้งที่ 39 เมื่อช่วงเดือนตุลาคม ปี พ.ศ. 2559 ที่ผ่านมา โดยที่ประชุมมีข้อมติถึงการดำเนินการใด ๆ อันเกี่ยวข้องกับการบินต้องคำนึงหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน คือการสร้างสมดุลในด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม²³

5.2 มาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมจากมลภาวะที่เกิดจากไอเสียของอากาศยาน

ในส่วนของมาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมจากการปฏิบัติการด้านการบินที่ส่งผลกระทบต่อด้านคุณภาพอากาศ รวมถึงการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศนั้น ICAO ได้วางแนวทางและพัฒนามาตรการเพื่อการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ดังนี้

5.2.1 มาตรฐานและวิธีปฏิบัติที่แนะนำระหว่างประเทศ

องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ (ICAO) ได้มีการพัฒนาและกำหนดเป็นมาตรฐานและวิธีปฏิบัติที่แนะนำระหว่างประเทศ (International Standards and Recommended Practices) เกี่ยวกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมจากการปล่อยไอเสียจากอากาศยาน ซึ่งรวบรวมอยู่ในภาคผนวกที่ 16 ว่าด้วยการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ฉบับที่ 2 การปล่อยไอเสียของเครื่องยนต์อากาศยาน แห่งอนุสัญญาว่าด้วยการบินพลเรือนระหว่างประเทศ²⁴

มาตรฐานและวิธีปฏิบัติที่แนะนำระหว่างประเทศดังกล่าวได้กำหนดหลักการและเนื้อหาสาระสำคัญอันเป็นมาตรฐานเพื่อการรับรองใน 2 ส่วน คือ 1) การรับรองการระบายเชื้อเพลิงของเครื่องยนต์ซึ่งเป็นเรื่องของการกำหนดมาตรฐานการป้องกันการระบายเชื้อเพลิงอย่างตั้งใจของเครื่องยนต์ และ 2) การรับรองการปล่อยไอเสียของเครื่องยนต์อากาศยานซึ่งเป็นการกำหนดมาตรฐานการควบคุมปริมาณการปล่อยก๊าซและควันจากเครื่องยนต์ของอากาศยาน โดยให้มีการตรวจสอบ ตรวจวัด ประเมินและทดสอบการปล่อยไอเสียตามวิธีที่กำหนด จากแนวทางข้างต้น

²² Committee on Aviation Environmental Protection (CAEP), "International Civil Aviation Organization," last modified n.d., accessed March 13, 2018, <https://www.icao.int/ENVIRONMENTAL-PROTECTION/Pages/CAEP.aspx>

²³ A39-25 Aviation's contribution towards the United Nations 2030 Agenda for Sustainable Development, Resolutions, Assembly-39th Session, International Civil Aviation Organization

²⁴ International Civil aviation Organization, "Annex 16 to the Convention on International Civil Aviation, Environmental Protection, Vol. 2 Aircraft Engine Emissions," last modified n.d., accessed March 13, 2018, <https://law.resource.org/pub/us/cfr/ibr/004/icao.anncx.16.v2.2008.pdf>

จึงอาจกล่าวได้ว่า มาตรฐานและวิธีปฏิบัติที่แนะนำระหว่างประเทศของ ICAO เป็นมาตรการที่มีขึ้นเพื่อควบคุมการเกิดมลพิษทางอากาศซึ่งมีแหล่งกำเนิดมาจากเครื่องยนต์อากาศยานอันเป็นมาตรการพื้นฐานสำคัญในการดูแลรักษาคุณภาพอากาศให้อยู่ในระดับมาตรฐานที่จะไม่ก่อให้เกิดผลเสียต่อคุณภาพชีวิตของคนในสังคม

ดังนั้น เมื่อปริมาณการบินภายในอาเซียนมีแนวโน้มเพิ่มจำนวนขึ้น จึงเป็นความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องกำหนดมาตรการในลักษณะดังกล่าวไว้ในข้อตกลงเพื่อให้เป็นแนวปฏิบัติร่วมกันของประเทศสมาชิกในการรักษาสิ่งแวดล้อม

5.2.2 มาตรการที่อาศัยกลไกทางเศรษฐกิจระดับสากล

สืบเนื่องจากพิธีสารเกียวโต (Kyoto Protocol) ภายใต้กรอบอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (United Nations Framework Convention on Climate Change: UNFCCC) ที่กำหนดให้ประเทศสมาชิกในภาคผนวกที่ 1 ซึ่งเป็นกลุ่มประเทศพัฒนาแล้วดำเนินการลดหรือจำกัดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกซึ่งมีแหล่งกำเนิดจากการบิน โดยผ่านการทำงานร่วมกับองค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ²⁵ ทำให้ ICAO ได้มีการพัฒนาด้านการลดและจำกัดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในภาคการบินระหว่างประเทศขึ้น โดยกำหนดเป็นมาตรการที่เรียกว่ามาตรการที่อาศัยกลไกทางเศรษฐกิจ (Market-based Measures: MBMs) อันประกอบด้วย 3 แนวทาง ได้แก่ การชดเชยการปล่อยก๊าซเรือนกระจกภาคบังคับระดับสากล (Global mandatory offsetting) การชดเชยการปล่อยก๊าซเรือนกระจกภาคบังคับแบบมีรายได้ระดับสากล (Global mandatory offsetting with revenue) และการซื้อขายสิทธิการปล่อยก๊าซเรือนกระจกระดับสากล (Global emissions trading) ทั้งนี้เพื่อเป็นเครื่องมือในการทำให้ปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกจากภาคการบินระหว่างประเทศลดลง ซึ่งจากการดำเนินการศึกษาวิจัยโดยกลุ่มผู้เชี่ยวชาญเห็นว่า มาตรการดังกล่าวมีความยืดหยุ่นและสามารถทำให้บรรลุเป้าหมายทางสิ่งแวดล้อมของ ICAO ได้²⁶ โดยในการประชุมสมัชชา ICAO สมัยสามัญครั้งล่าสุด (ครั้งที่ 39) ที่ประชุมได้มีข้อมติรับรองมาตรการพร้อมทั้งรายละเอียดการดำเนินการของมาตรการดังกล่าวเพื่อนำมาใช้บังคับกับรัฐภาคี โดยจะมีการเริ่มทดลองใช้ระยะแรกในปีพ.ศ. 2564²⁷

²⁵ Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change, article 2.2

²⁶ Doc 10018, *Report on the Assessment of Market-based Measures*, International Civil Aviation Organization.

²⁷ A39-3 Consolidated statement of continuing ICAO policies and practices related to environmental protection – Global Market-based Measure (MBM) scheme, Resolutions, Assembly-39th Session, International Civil Aviation Organization.



สำหรับการซื้อขายสิทธิการปล่อยก๊าซเรือนกระจก (Emission Trading) ซึ่งปรากฏแรกเริ่มเป็นกลไกแนะนำในพิธีสารเกียวโต²⁸ เป็นหนึ่งมาตรการสำคัญหลักที่ถูกนำเสนอเพื่อเป็นกลไกในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกจากภาคอุตสาหกรรมต่าง ๆ โดยมาตรการนี้มีหลักการพื้นฐาน คือ จะมีการกำหนดเพดานการปล่อยก๊าซเรือนกระจกทั้งหมดตามที่ตกลงกันในช่วงเวลาที่กำหนด และจะมีการจัดสรรปริมาณการปล่อยก๊าซที่อนุญาต (Allowances) ให้แก่ผู้ร่วมโครงการ โดยภายในช่วงเวลาที่กำหนดหากผู้ร่วมโครงการได้มีการปล่อยก๊าซเรือนกระจกเกินกว่าที่ได้รับการจัดสรร ก็สามารถซื้อปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกส่วนที่เหลือจากผู้ร่วมโครงการรายอื่นที่มีการปล่อยก๊าซเรือนกระจกน้อยกว่าที่ได้รับการจัดสรรได้²⁹ ดังนั้น การดำเนินการในลักษณะดังกล่าวจึงเป็นการจำกัดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกสู่ชั้นบรรยากาศได้อย่างชัดเจนทางหนึ่ง

ทั้งนี้ สอดคล้องกับแนวทางของ ICAO สหภาพยุโรปได้นำมาตรการการซื้อขายสิทธิการปล่อยก๊าซเรือนกระจกซึ่งอยู่ภายใต้ระบบ EU Emission Trading System (EU-ETS) มาใช้บังคับกับอุตสาหกรรมการบินด้วยเช่นกัน³⁰ ภายใต้ระบบดังกล่าวสายการบินต่าง ๆ ที่ทำการบินทั้งภายในเขตเศรษฐกิจยุโรป (European Economic Area: EEA) หรือเข้าออกเขตเศรษฐกิจยุโรปจะถูกกำหนดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกตลอดทั้งปี (Allowances) ที่สามารถซื้อขายแลกเปลี่ยนระหว่างสายการบินหรือกับโครงการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในอุตสาหกรรมอื่น ๆ ได้ แต่อย่างไรก็ดี เนื่องด้วยที่ประชุม ICAO ครั้งล่าสุดได้มีมติรับรองมาตรการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก (MBMs) สหภาพยุโรปจึงบังคับใช้ระบบ EU-ETS กับเฉพาะสายการบินที่ทำการบินภายในเขต EEA และได้เลื่อนการบังคับใช้กับสายการบินที่ทำการบินระหว่างเขต EEA กับนอกเขต EEA ออกไปก่อน ทั้งนี้ เพื่อไม่ให้เกิดการซ้ำซ้อนในการบังคับใช้มาตรการดังกล่าวระหว่างสองระบบ

จากข้อมูลข้างต้นจึงอาจกล่าวได้ว่า การซื้อขายสิทธิการปล่อยก๊าซเรือนกระจกเป็นมาตรการหนึ่งที่อาเซียนควรนำมาศึกษาและปรับใช้ตามความเหมาะสมแก่สถานการณ์ ทั้งนี้ เพื่อเป็นอีกแนวทางหนึ่งในการป้องกันผลกระทบอันเกิดจากการดำเนินการด้านการบินต่อสิ่งแวดล้อม

5.2.3 มาตรการแนะนำอื่นๆ

นอกจากมาตรการข้างต้น ICAO ยังได้มีการพัฒนามาตรการแนะนำที่เกี่ยวกับการปล่อยไอเสียของเครื่องยนต์อากาศยานอีกส่วนหนึ่ง โดยได้จัดทำในรูปแบบของคู่มือแนะนำ

²⁸ Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change, article 17.

²⁹ Environment, Air Transport Bureau, International Civil Aviation Organization, "An Introduction to Market-Based Measures," last modified 2015, access May 25, 2018, https://www.icao.int/Meetings/EnvironmentalWorkshops/Documents/2015-Warsaw/6_1_An-introduction-to-market-based-measures-MBMs.pdf

³⁰ DIRECTIVE 2008/101/EC OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 19 November 2008 amending Directive 2003/87/EC so as to include aviation activities in the scheme for greenhouse gas emission allowance trading within the Community.

ซึ่งมีลักษณะเป็นแนวปฏิบัติเพื่อการนำไปพิจารณาปรับใช้ตามแต่สถานการณ์และความเหมาะสมเพื่อลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอันเกิดจากการปฏิบัติการด้านการบิน อาทิเช่น

1) การเก็บค่าธรรมเนียมการปล่อยไอเสีย (Emission Charges)³¹ ซึ่ง ICAO ได้แนะนำถึงวิธีการคิดค่าธรรมเนียมที่สอดคล้องกับนโยบายทางสิ่งแวดล้อมของ ICAO โดยหลักการแล้วการเก็บค่าธรรมเนียมเป็นเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์อย่างหนึ่งที่ถูกนำมาใช้เสริมกับมาตรการกำกับและควบคุมเพื่อการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อม โดยค่าธรรมเนียมจะเป็นเงินที่ถูกเรียกเก็บอันเนื่องมาจากการปล่อยมลพิษออกสู่สิ่งแวดล้อมซึ่งจะถือเป็นต้นทุนอย่างหนึ่งของผู้ประกอบการ ทั้งนี้ เป็นไปตามหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter Pays Principle)³² และโดยทั่วไปจะถูกคำนวณบนฐานของปริมาณและลักษณะของสารมลพิษรวมทั้งค่าความเสียหายที่เกิดขึ้นกับสิ่งแวดล้อม การใช้มาตรการดังกล่าวจึงอาจเป็นแรงจูงใจอย่างหนึ่งให้ผู้ประกอบการดำเนินกิจกรรมในแนวทางที่เป็นการลดการก่อมลพิษ ดังนั้น การนำมาตรการดังกล่าวมาใช้บังคับในภาคการบินก็จะเป็นอีกแนวทางหนึ่งที่จะมีส่วนช่วยในการจำกัดและลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอันเกิดจากการปล่อยไอเสียของเครื่องยนต์อากาศยานได้

2) มาตรการในการดำเนินงานเพื่อลดการเผาไหม้เชื้อเพลิงและลดการปล่อยไอเสีย (Operational Measures)³³ มาตรการแนะนำนี้ ICAO ได้จัดทำเป็นข้อเสนอแนะเกี่ยวกับเทคนิคและวิธีการดำเนินงานในเรื่องต่างๆ เช่น การซ่อมบำรุง การบริหารจัดการการจราจรทางอากาศที่จะมีส่วนช่วยลดปริมาณการใช้เชื้อเพลิงและลดการปล่อยไอเสียจากภาคการบินได้ ซึ่งมาตรการแนะนำดังกล่าวนี้อาจนำมากำหนดเป็นมาตรการประกอบเพื่อสนับสนุนให้เกิดการลดปริมาณการปล่อยไอเสียอันจะเป็นการช่วยลดมลพิษทางอากาศได้

มาตรการของ ICAO ที่กล่าวมาข้างต้นเป็นแนวทางส่วนหนึ่งในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมจากมลพิษทางอากาศอันเกิดมาจากการปล่อยไอเสียของเครื่องยนต์อากาศยาน ซึ่งหากมีการนำไปปรับใช้ก็จะมีส่วนช่วยในการยับยั้งปัญหามลพิษทางอากาศรวมถึงการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่กำลังมีความรุนแรงมากขึ้นในปัจจุบันได้ ดังนั้น อาเซียนจึงควรมีการศึกษาถึงความเป็นไปได้ ความเหมาะสมรวมถึงรายละเอียดข้อกำหนดของแต่ละมาตรการ และนำมากำหนดเป็นนโยบายและความตกลงในการใช้บังคับร่วมกันต่อไป ทั้งนี้ เพื่อให้อาเซียนมีการพัฒนาที่มีคุณภาพทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม

³¹ Doc 9884, *Guidance on Aircraft Emissions Charges Related to Local Air Quality*, International Civil Aviation Organization.

³² กรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, “มารู้จัก... มาตรการเศรษฐศาสตร์ในการจัดการมลพิษ,” สืบค้นเมื่อ 25 พฤษภาคม 2561, <http://infofile.pcd.go.th/ptech/PcdEconInstrument.pdf?CFID=2656763&CFTOKEN=18275515>

³³ Doc 10013, *Operational Opportunities to Reduce Fuel Burn and Emissions*, International Civil Aviation Organization.



6. บทสรุป

หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนให้ความสำคัญกับการพัฒนาที่สร้างสมดุลระหว่างการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและสังคมกับการรักษาสีงแวดล้อมอันเป็นแนวคิดที่นานาประเทศทั่วโลกให้การยอมรับ ปัจจุบันผลกระทบจากปัญหาสิ่งแวดล้อมส่งผลอย่างรุนแรงต่อทั้งสุขภาพและการดำเนินชีวิตของมนุษย์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหามลพิษทางอากาศอันเป็นสาเหตุของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ การเปิดเสรีการขนส่งทางอากาศภายใต้กรอบความร่วมมือทางเศรษฐกิจของอาเซียนเป็นการดำเนินการหนึ่งที่มีขึ้นเพื่อส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคม แต่ขณะเดียวกันก็นำมาซึ่งปัญหามลพิษทางอากาศอันเป็นผลมาจากปริมาณที่เพิ่มมากขึ้นของไอเสียที่ถูกปล่อยออกมาจากเครื่องยนต์อากาศยาน ดังนั้นในการดำเนินการร่วมกันของประเทศสมาชิกเพื่อการเปิดเสรีด้านการขนส่งทางอากาศ นอกจากมาตรการและกฎเกณฑ์ที่เป็นการสร้างความร่วมมือในด้านต่าง ๆ ทางการบินแล้ว จึงควรต้องมีความตกลงร่วมกันเกี่ยวกับมาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมจากผลกระทบอันเกิดจากการบินด้วย

อย่างไรก็ดี จากการศึกษาภาพรวมเบื้องต้นของความตกลงพหุภาคีอาเซียนว่าด้วยการเปิดเสรีอย่างเต็มที่ของบริการขนส่งผู้โดยสารทางอากาศพบว่าไม่มีการบัญญัติข้อกำหนดหรือมาตรการใด ๆ ในด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม คงมีแต่ข้อกำหนดกฎเกณฑ์ในเชิงของด้านเศรษฐกิจ ด้านเทคนิค และหลักทั่วไปในการดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับการบิน ดังนั้น จึงเป็นการจำเป็นอย่างยิ่งที่อาเซียนในฐานะเป็นส่วนหนึ่งของประชาคมโลกจะต้องมีการปรับปรุงและเพิ่มเติมบทบัญญัติในส่วนที่เป็นกฎเกณฑ์ด้านการคุ้มครองและดูแลรักษาสิ่งแวดล้อมให้ชัดเจน ทั้งนี้ เพื่อให้การร่วมมือในการพัฒนาภูมิภาคอาเซียนเป็นการดำเนินการที่สอดคล้องกับหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนที่คำนึงถึงการรักษาสภาพแวดล้อมควบคู่ไปกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม โดยการนำข้อกำหนดขององค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ (ICAO) มาเป็นแนวทางในการพิจารณาเพื่อกำหนดเป็นหลักเกณฑ์ข้อตกลงร่วมกันของประเทศสมาชิกต่อไป



References

- Committee on Aviation Environmental Protection (CAEP), “International Civil Aviation Organization,” last modified n.d. accessed March 13, 2018. <https://www.icao.int/ENVIRONMENTAL-PROTECTION/Pages/CAEP.aspx>
- Department of Trade Negotiations, Ministry of Commerce. “The liberalization of trade in services under the ASEAN Economic Community.” Last modified n.d. Accessed March 29, 2018. www.thailandntr.com/th/trade-in-services/manual [In Thai]
- Environment, Air Transport Bureau, International Civil Aviation Organization. “An Introduction to Market-Based Measures.” Last Modified 2015. Access May 25, 2018. https://www.icao.int/Meetings/EnvironmentalWorkshops/Documents/2015-Warsaw/6_1_An-introduction-to-market-based-measures-MBMs.pdf
- International Civil aviation Organization. “Annex 16 to the Convention on International Civil Aviation. Environmental Protection, Vol. 2 Aircraft Engine Emissions.” Last modified n.d. Accessed March 13, 2018. <https://law.resource.org/pub/us/cfr/ibr/004/icao.annex.16.v2.2008.pdf>
- Johannesburg Declaration on Sustainable Development. “World Summit on sustainable Development, 4 September 2002, A/CONF.199/20.” last modified n.d. accessed March 13, 2018. <http://www.un-documents.net/jburgdec.htm>
- Johannesburg Plan of Implementation. “Plan of Implementation of the World Summit on sustainable Development.” Last modified n.d.. Accessed March 13, 2018, http://www.un.org/esa/sustdev/documents/WSSD_POI_PD/English/WSSD_PlanImpl.pdf
- Lglesias, Enrique. “Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future.” last modified n.d. accessed March 13, 2018. www.un-documents.net/our-common-future.pdf



- Millennium Declaration. "United Nations Millennium Declaration." Last modified n.d. Accessed March 13, 2018. <http://www.un.org/millennium/declaration/ares552e.htm>
- Office of the Council of State. "ASEAN Single Sky." Last modified n.d. Accessed March 15, 2018. web.krisdika.go.th/asean/index.php/blog/2015/09/ASEAN_Single_Sky [In Thai]
- Office of the National Economic and Social Development. "Sustainable development in the Thai context." Annual Report 2003 2546, IMPACT Exhibition and Convention Center, June 30, 2003. [In Thai]
- Sands, Philippe, Jacqueline Peel, Adriana Fabra, and Ruth MacKenzie. *Principle of International Environmental Law*. 3rd ed. Cambridge: Cambridge University, 2012.
- Schrijver, Nico, and Law Hague Academy of International. *The Evolution of Sustainable Development in International Law: Inception, Meaning and Status*. Leiden: Brill, 2008.
- Sutit Huangsuwan, and Suthasinee Roopgaew. "ASEAN Single Aviation Market: A Progress and obstacles." *Eau Heritage Journal Science and Technology* 11, no. 1 (2017): 49-56. [In Thai]
- The Global Goals for Sustainable Development "From MDGs to SDGs." Last modified n.d., Accessed March 13, 2018. <http://www.un.or.th/globalgoals/th/the-goals/>
- United Nations Sustainable Development. "Agenda 21." United Nations Conference on Environment & Development Rio de Janerio. Brazil, 3 to 14 June 1992.