



มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมมลพิษฝุ่นละอองบริเวณท่าอากาศยาน :  
ศึกษากรณีท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ

โดย

นางสาวคัคณางค์ เอมราช

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร

นิติศาสตรมหาบัณฑิต

สาขากฎหมายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ปีการศึกษา 2560

ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมมลพิษฝุ่นละอองบริเวณท่าอากาศยาน :  
ศึกษากรณีท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ

โดย

นางสาวคัคณางค์ เอมราช



วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร

นิติศาสตรมหาบัณฑิต

สาขากฎหมายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ปีการศึกษา 2560

ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

LEGAL MEASURES FOR CONTROLLING PARTICULATE MATTER AT  
SUARNABHUMI AIRPORT, BANGKOK, THAILAND

BY

MISS KATKANANG EMRACH



A THESIS SUBMITTED IN PARTIAL FULFILLMENT OF THE REQUIREMENTS  
FOR THE DEGREE OF MASTER DEGREE OF LAWS  
NATURAL RESOURCES AND ENVIRONMENTAL LAW  
FACULTY OF LAW  
THAMMASAT UNIVERSITY  
ACADEMIC YEAR 2017  
COPYRIGHT OF THAMMASAT UNIVERSITY

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

คณะนิติศาสตร์

วิทยานิพนธ์

ของ

นางสาวคัคณางค์ เอมราช

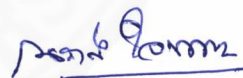
เรื่อง

มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมมลพิษฝุ่นละอองบริเวณท่าอากาศยาน :  
ศึกษากรณีท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ

ได้รับการตรวจสอบและอนุมัติ ให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร  
นิติศาสตรมหาบัณฑิต

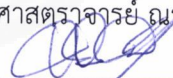
เมื่อ วันที่ 1 สิงหาคม พ.ศ. 2561

ประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์



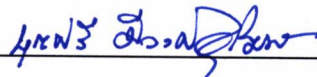
(ศาสตราจารย์ ณรงค์ ใจหาญ)

กรรมการและอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์



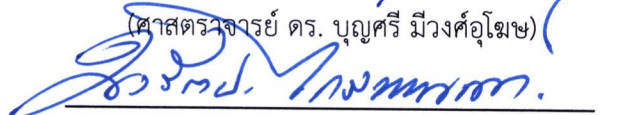
(ศาสตราจารย์ ดร. อำนาจ วงศ์บัณฑิต)

กรรมการสอบวิทยานิพนธ์



(ศาสตราจารย์ ดร. บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ)

กรรมการสอบวิทยานิพนธ์



(ดร. นวรัตน์ ไกรพานนท์)

คณบดี



(ศาสตราจารย์ ดร. อุดม รัฐอมฤต)

หัวข้อวิทยานิพนธ์	มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมมลพิษฝุ่นละอองบริเวณท่าอากาศยาน : ศึกษากรณีท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ
ชื่อผู้เขียน	นางสาวคณางค์ เอมราช
ชื่อปริญญา	นิติศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชา/คณะ/มหาวิทยาลัย	กฎหมายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์	ศาสตราจารย์ ดร. อำนวย วงศ์บัณฑิต
ปีการศึกษา	2560

### บทคัดย่อ

การพัฒนาท่าอากาศยานสุวรรณภูมิอย่างต่อเนื่องทำให้ปัญหามลพิษฝุ่นละอองบริเวณท่าอากาศยานมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น วิทยานิพนธ์นี้มุ่งศึกษามาตรการทางกฎหมายสำหรับควบคุมมลพิษฝุ่นละอองบริเวณท่าอากาศยานของประเทศไทย โดยศึกษาเปรียบเทียบกับของเครือรัฐออสเตรเลีย สหรัฐอเมริกาและสหราชอาณาจักร

จากการศึกษาพบว่าพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ.2497 ไม่ได้กำหนดหน้าที่ของท่าอากาศยานที่ได้รับใบรับรองการดำเนินงานสนามบินสาธารณะด้านการรักษาสิ่งแวดล้อมไว้โดยตรง ส่วนการใช้มาตรการการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม มาตรการสำหรับเขตควบคุมมลพิษและมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 รวมถึงการระงับเหตุรำคาญตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 มีข้อจำกัดในแง่สภาพบังคับและองค์กรผู้ใช้บังคับกฎหมาย ทำให้มาตรการทางกฎหมายของประเทศไทยไม่สามารถใช้ควบคุมมลพิษบริเวณท่าอากาศยานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวในระยะสั้น ผู้เขียนจึงเสนอแนะให้มีการออกระเบียบเกี่ยวกับกระบวนการดำเนินงานของสนามบินอนุญาตกำหนดกระบวนการดำเนินงานในส่วนของการรักษาสิ่งแวดล้อม และออกระเบียบให้มีคู่มือการจัดการคุณภาพอากาศในเขตท่าอากาศยาน โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 60/15 แห่งพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ.2497 เพื่อสร้างหน้าที่ในการรักษาสิ่งแวดล้อมให้แก่ผู้ได้รับใบรับรองการดำเนินงานสนามบินสาธารณะ นอกจากนี้ ท่าอากาศยานควรให้ความร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อลดและขจัดมลพิษสำหรับเขต

ควบคุมมลพิษตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 และให้ความร่วมมือกับเจ้าพนักงานท้องถิ่นในการเข้าไปบริเวณท่าอากาศยานเพื่อระงับเหตุรำคาญตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535

สำหรับการแก้ไขปัญหาระยะยาวนั้น ประเทศไทยควรมีการแก้ไขพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ.2497 เพื่อกำหนดหน้าที่รักษาสิ่งแวดล้อมแก่ผู้ได้รับใบรับรองการดำเนินงานสนามบินสาธารณะ นอกจากนี้ ควรออกข้อบังคับของสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทยกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการเก็บค่าบริการในการขึ้นลงของอากาศยานโดยคำนึงถึงปริมาณมลพิษที่ปล่อยจากอากาศยาน และควรออกประกาศกระทรวงกำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากเครื่องยนต์ของอากาศยานตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 ทั้งนี้ เพื่อให้การควบคุมมลพิษฝุ่นละอองบริเวณท่าอากาศยานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

**คำสำคัญ:** ท่าอากาศยาน, อากาศยาน, มลพิษทางอากาศ, ฝุ่นละออง, อนุสัญญาว่าด้วยการบินพลเรือนระหว่างประเทศ, พระราชบัญญัติการเดินอากาศ, พระราชบัญญัติการสาธารณสุข, พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ, รายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม, เขตควบคุมมลพิษ, มาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด, เหตุรำคาญ, ใบรับรองการดำเนินงานสนามบินสาธารณะ, ค่าบริการในการขึ้นลงของอากาศยาน

Thesis Title	LEGAL MEASURES FOR CONTROLLING PARTICULATE MATTER AT SUVARNABHUMI AIRPORT, BANGKOK, THAILAND
Author	Miss Katkanang Emrach
Degree	Master of Laws
Major Field/Faculty/University	Natural Resources And Environmental Law Law Thammasat University
Thesis Advisor	Professor Amnat Wongbandit,Ph.D.
Academic Years	2017

### ABSTRACT

Continuing development of Suvarnabhumi Airport, Bangkok, Thailand, has caused significant particulate matter pollution. Legal measures for controlling such pollution in Thailand were comparatively studied with laws in Commonwealth Australia, the United State of America and the United Kingdom.

Results were that Thailand's Air Navigation Act B.E.2497 (1954) does not directly accord environmental protection to airport possessing a public aerodrome operating certificate. Environmental impact assessment statements, pollution control zones and emission standards were according to the Enhancement and Conservation of National Environmental Quality Act B.E.2535 (1992) and nuisance abatement measures of the Public Health Act B.E.2535 (1992) found to have improper legal sanctions and limiting of enforcement by authorities. Therefore, airport pollution cannot effectively be controlled by current Thai laws.

These findings suggest that a short term resolution, might to be issue operating procedural rules for environmental protection. Current regulations should be amended to add a duty of environment protection for holders of public aerodrome operating certificates. Airports might cooperate with relevant agencies to

create action plans to eradicate pollution in control zone to better follow the ideals implicit in existing laws.

In the long term, Thailand might amend the Air Navigation Act B.E. 2497 (1954) to add a duty of environment protection for the holder of public aerodrome operating certificates. The Civil Aviation Authority of Thailand (CAAT) might fix rates and conditions for collection of aircraft takeoff and landing service charges based on an aircraft emission rates.

**Keywords:** Airport, Aircraft, Air pollution, Particulate matter, Convention on International Civil Aviation, Air Navigation Act, Public Health Act, Enhancement and Conservation of the National Environmental Quality Act, Environmental Impact Assessment Statement, Pollution control zone, Emission standard, Nuisance, Public Aerodrome Operating Certificate, Aircraft takeoff and landing service charge



## กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จได้ด้วยความสำเร็จจากความเมตตากรุณาอย่างยิ่งจากศาสตราจารย์ ดร.อำนาจ วงศ์บัณฑิต ที่สละเวลารับเป็นกรรมการและอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ โดยท่านอาจารย์เป็นผู้ให้ความรู้ ความช่วยเหลือและคำแนะนำแก่ผู้เขียนในการจัดทำวิทยานิพนธ์ตั้งแต่เริ่มต้นจนกระทั่งแล้วเสร็จ ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณท่านอาจารย์เป็นอย่างสูง

ขอขอบพระคุณศาสตราจารย์ณรงค์ ใจหาญ ประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ศาสตราจารย์ ดร.บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ และดร.นวิรัตน์ ไกรพานนท์ กรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ที่กรุณาชี้แนะข้อบกพร่องของวิทยานิพนธ์และให้คำแนะนำในการปรับปรุงวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ให้ถูกต้องสมบูรณ์ รวมทั้งขอขอบพระคุณศาสตราจารย์ ดร.จุมพต สายสุนทร ท่านอาจารย์ชาคริต สิทธิเวช ที่ช่วยให้ความรู้และคำแนะนำแก่ผู้เขียนในการจัดทำรายงานซึ่งผู้เขียนนำมาจัดทำเป็นวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

ผู้เขียนขอขอบพระคุณผู้บังคับบัญชาและเพื่อนร่วมงานของผู้เขียนในระหว่างการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ได้แก่ ท่านสุเทพ เขียวขำ ผู้พิพากษาหัวหน้าศาลจังหวัดบึงกาฬ ท่านพิทักษ์ พันธุ์วัฒนะสิงห์ ผู้พิพากษาหัวหน้าศาลจังหวัดพล ท่านวัฒนา ชินรัตน์ ท่านอภิรัตน์ ไกรสิริเดช ท่านอริยวัฒน์ พันธมณี ผู้พิพากษาศาลจังหวัดพล และผู้ช่วยผู้พิพากษารุ่นที่ 66 ทุกท่าน ที่เข้าใจและให้การสนับสนุนผู้เขียนตลอดระยะเวลาที่ผู้เขียนจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้คงไม่อาจสำเร็จได้หากขาดคุณเกษงา ถาวรธรรมฤทธิ์ คุณสุรพร ประดิษฐ์เทา คุณชนิกา เจริญพานิช คุณรัชณัฐ แสงศรี คุณณัฐณรงค์ สุฝน และนักศึกษาปริญญาโท สาขากฎหมายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รหัส 57 ทุกท่าน รวมถึงครอบครัวของผู้เขียน ที่ให้ความช่วยเหลือและให้กำลังใจผู้เขียนเสมอมาจนผู้เขียนสามารถจัดทำวิทยานิพนธ์แล้วเสร็จ ผู้เขียนรู้สึกซาบซึ้งในน้ำใจของทุกท่านยิ่งนัก หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีคุณประโยชน์แก่บุคคลใด ผู้เขียนขอมอบคุณงามความดีให้แก่บุคคลที่ผู้เขียนกล่าวถึงข้างต้น แต่หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีข้อผิดพลาดประการใด ผู้เขียนขออ้อมรับความผิดพลาดนั้นไว้เพียงผู้เดียว และกราบขออภัยไว้ ณ ที่นี้

นางสาวคัคณางค์ เอมราช

## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	(1)
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	(3)
กิตติกรรมประกาศ	(5)
สารบัญตาราง	(12)
สารบัญภาพ	(13)
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของสภาพปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา	4
1.3 สมมติฐานของการศึกษา	5
1.4 วิธีการศึกษาวิจัย	5
1.5 ขอบเขตการศึกษาวิจัย	6
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	
บทที่ 2 มลพิษฝุ่นละอองบริเวณท่าอากาศยาน	8
2.1 มลพิษฝุ่นละออง	9
2.1.1 ลักษณะโดยทั่วไปของมลพิษฝุ่นละออง	9
2.1.2 ผลกระทบของมลพิษฝุ่นละออง	12
2.1.2.1 ผลกระทบของมลพิษฝุ่นละอองต่อสุขภาพอนามัยของมนุษย์	13
2.1.2.2 ผลกระทบของมลพิษฝุ่นละอองต่อสิ่งแวดล้อม	15
2.2 มลพิษฝุ่นละอองบริเวณท่าอากาศยาน	16

2.2.1 ท่าอากาศยาน	16
2.2.2 แหล่งกำเนิดมลพิษฝุ่นละอองบริเวณท่าอากาศยาน	19
2.2.2.1 อากาศยาน	20
2.2.2.2 อุปกรณ์ภาคพื้น	22
2.2.2.3 ยานพาหนะ	23
2.2.2.4 แหล่งกำเนิดมลพิษไม่เคลื่อนที่	23
2.2.2.5 การก่อสร้าง	24
2.3 ปัญหามลพิษฝุ่นละอองบริเวณท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ	24
2.3.1 องค์ประกอบของท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ	24
2.3.1.1 เขตปฏิบัติการการบิน	25
2.3.1.2 เขตนอกการปฏิบัติการการบิน	26
2.3.2 สถานการณ์มลพิษฝุ่นละอองบริเวณท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ	27
บทที่ 3 มาตรการทางกฎหมายและองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมมลพิษ ฝุ่นละอองบริเวณท่าอากาศยานในต่างประเทศ	30
3.1 หลักการพื้นฐานในการควบคุมมลพิษฝุ่นละอองบริเวณท่าอากาศยาน	30
3.1.1 หลักการพัฒนาที่ยั่งยืน	31
3.1.2 หลักระวังไว้ก่อน	31
3.1.3 หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย	31
3.1.4 หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน	32
3.2 มาตรการทางกฎหมายและองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมมลพิษ ฝุ่นละอองบริเวณ ท่าอากาศยานของเครือรัฐออสเตรเลีย	33
3.2.1 มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมมลพิษฝุ่นละอองบริเวณ ท่าอากาศยานของเครือรัฐออสเตรเลีย	36
3.2.1.1 การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม	38
3.2.1.2 มาตรฐานสิ่งแวดล้อม	40
3.2.1.3 การจัดการคุณภาพอากาศ	42
3.2.1.4 การควบคุมการดำเนินงานของท่าอากาศยาน	46
3.2.1.5 บทลงโทษ	48

3.2.1.6	มาตรการเสริมอื่นๆ	50
3.2.2	องค์กรที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมมลพิษฝุ่นละอองบริเวณ ท่าอากาศยานของเครือรัฐออสเตรเลีย	53
3.2.2.1	องค์กรภาครัฐ	54
3.2.2.1	องค์กรภาคเอกชน	57
3.3	มาตรการทางกฎหมายและองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมมลพิษ ฝุ่นละอองบริเวณท่าอากาศยานของสหรัฐอเมริกา	59
3.3.1	มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมมลพิษฝุ่นละอองบริเวณ ท่าอากาศยานของสหรัฐอเมริกา	61
3.231.1	การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม	62
3.3.1.2	มาตรฐานสิ่งแวดล้อม	70
3.3.1.3	การจัดการคุณภาพอากาศ	74
3.3.1.4	การควบคุมการดำเนินงานของท่าอากาศยาน	78
3.3.1.5	บทลงโทษ	81
3.3.1.6	มาตรการเสริมอื่นๆ	83
3.3.2	องค์กรที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมมลพิษฝุ่นละอองบริเวณ ท่าอากาศยานของสหรัฐอเมริกา	86
3.3.2.1	องค์กรภาครัฐ	86
3.3.2.1	องค์กรภาคเอกชน	89
3.4	มาตรการทางกฎหมายและองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมมลพิษฝุ่นละออง บริเวณท่าอากาศยานของสหราชอาณาจักร	91
3.4.1	มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมมลพิษฝุ่นละอองบริเวณ ท่าอากาศยานของสหราชอาณาจักร	93
3.4.1.1	การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม	93
3.4.1.2	มาตรฐานสิ่งแวดล้อม	96
3.4.1.3	การจัดการคุณภาพอากาศ	100
3.4.1.4	การควบคุมการดำเนินงานของท่าอากาศยาน	101
3.4.1.5	บทลงโทษ	102
3.4.1.6	มาตรการเสริมอื่นๆ	104

3.4.2 องค์กรที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมมลพิษฝุ่นละอองบริเวณ ท่าอากาศยานของสหราชอาณาจักร	106
3.4.2.1 องค์กรภาครัฐ	106
3.4.2.1 องค์กรภาคเอกชน	108
บทที่ 4 มาตรการทางกฎหมายของประเทศไทยในการควบคุมมลพิษฝุ่นละออง บริเวณท่าอากาศยาน	110
4.1 มาตรการทางกฎหมายของประเทศไทยในการควบคุมมลพิษ ฝุ่นละอองบริเวณท่าอากาศยาน	111
4.1.1 การจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม	111
4.1.1.1 โครงการที่ต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม	112
4.1.1.2 เนื้อหาในรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม	115
4.1.1.3 การเสนอและพิจารณารายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม	117
4.1.1.4 มาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อมในรายงาน การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม	119
4.1.2 มาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม	122
4.1.3 มาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด	123
4.1.3.1 มาตรฐานตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพ สิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535	123
4.1.3.1 มาตรฐานตามพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ.2497	126
4.1.4 การจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในเขตควบคุมมลพิษ	129
4.1.4.1 การประกาศเขตควบคุมมลพิษ	130
4.1.4.2 มาตรการควบคุมมลพิษในเขตควบคุมมลพิษ	130
4.1.5 การควบคุมการดำเนินงานของท่าอากาศยาน	132
4.1.5.1 ใบรับรองการดำเนินงานสนามบินสาธารณะ	132

4.1.5.2 การควบคุมเหตุรำคาญตามพระราชบัญญัติ การสาธารณสุข พ.ศ.2535	133
4.1.6 มาตรการอื่นๆ	135
4.1.6.1 การเก็บเงินเพื่อการใช้ท่าอากาศยาน	135
(1) การเก็บค่าบริการผู้โดยสารขาออก	135
(2) ค่าบริการในการขึ้นลงของอากาศยาน	137
4.2 องค์กรที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมมลพิษฝุ่นละอองบริเวณท่าอากาศยาน	138
4.2.1 องค์กรภาครัฐ	139
4.2.2 องค์กรภาคเอกชน	146
4.3 ปัญหาและข้อจำกัดบางประการในการใช้มาตรการทางกฎหมายของประเทศไทย เพื่อควบคุมมลพิษฝุ่นละอองบริเวณท่าอากาศยาน	148
4.3.1 การประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม	148
4.3.1.1 ปัญหาการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม	148
4.3.1.2 ปัญหาการติดตามตรวจสอบและทบทวนรายงาน	151
4.3.2 การใช้มาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดในบริเวณท่าอากาศยาน	153
4.3.3 มาตรการควบคุมมลพิษฝุ่นละอองบริเวณท่าอากาศยานใน เขตควบคุมมลพิษ	155
4.3.4 การควบคุมการดำเนินงานของท่าอากาศยาน	159
4.3.4.1 การควบคุมการดำเนินงานภายใต้พระราชบัญญัติ การเดินอากาศ พ.ศ.2497	159
4.3.4.2 การควบคุมการดำเนินงานภายใต้พระราชบัญญัติ การสาธารณสุข พ.ศ.2535	163
4.3.5 ปัญหาอื่นๆ	166
4.3.5.1 การเก็บค่าบริการผู้โดยสารขาออก	166
4.3.5.2 การเก็บค่าบริการในการขึ้นลงของอากาศยาน	166
บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ	168
5.1 บทสรุป	168
5.2 ข้อเสนอแนะ	170

(11)

บรรณานุกรม

172

ประวัติผู้เขียน

180



## สารบัญตาราง

ตารางที่	หน้า
2.1 ตารางแสดงชนิดอุปกรณ์ภาคพื้นและการใช้งานในบริเวณท่าอากาศยาน	22





## สารบัญภาพ

ภาพที่	หน้า
2.1 ภาพแสดงการเปรียบเทียบขนาดของฝุ่นละออง	12
2.2 ภาพแสดงการสะสมของอนุภาคของฝุ่นละอองขนาดต่างๆในระบบทางเดินหายใจ	14
2.3 ภาพแสดงกระบวนการขึ้นลงของอากาศยาน	21



## บทที่ 1 บทนำ

### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของสภาพปัญหา

การคมนาคมและการขนส่งเป็นปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อการดำรงชีวิตของมนุษย์ในปัจจุบัน และเป็นปัจจัยพื้นฐานที่สำคัญในการขับเคลื่อนการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ทั้งนี้ หากพิจารณาภาพรวมของภาคการขนส่งทั้งหมดแล้ว คงปฏิเสธไม่ได้ว่าการคมนาคมขนส่งทางอากาศมีความสำคัญอย่างยิ่ง เนื่องจากสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในเรื่องความสะดวกสบาย ความรวดเร็ว ความปลอดภัยสำหรับการคมนาคมขนส่งระยะไกลได้เป็นอย่างดี โดยจากสถิติข้อมูลการคมนาคมขนส่งทางอากาศของทั่วโลกพบว่าในปี พ.ศ.2556 มีปริมาณผู้ใช้บริการการคมนาคมขนส่งทางอากาศกว่าสามพันล้านคน<sup>1</sup> ซึ่งสอดคล้องกับสถิติด้านการคมนาคมขนส่งทางอากาศของประเทศไทยในปี พ.ศ.2557 ที่มีจำนวนผู้ใช้บริการทำอากาศยานขนาดใหญ่ 6 แห่งในสังกัดของ บริษัททำอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) กว่า 87 ล้านคน<sup>2</sup> จากความต้องการการใช้บริการคมนาคมขนส่งทางอากาศที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านการคมนาคมขนส่งทางอากาศเพื่อรองรับความต้องการดังกล่าวเช่นกัน ซึ่งโครงสร้างพื้นฐานหลักสำหรับการคมนาคมขนส่งทางอากาศคือทำอากาศยาน โดยในปัจจุบันการดำเนินงานของทำอากาศยานโดยเฉพาะทำอากาศยานขนาดใหญ่ นั้น นอกจากในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติการบินของอากาศยานแล้ว ยังประกอบไปด้วยการให้บริการและสิ่งอำนวยความสะดวกอันเกี่ยวเนื่องกับการปฏิบัติการบินของอากาศยานด้วย เช่น อาคารผู้โดยสาร การรับส่งคนโดยสารเพื่อไปหรือกลับจากทำอากาศยาน อาคารจอดรถยนต์ เป็นต้น ซึ่งการดำเนินงานของทำอากาศยานนอกจากจะก่อให้เกิดประโยชน์ในแง่ของบริการสาธารณะและการส่งเสริมระบบเศรษฐกิจของประเทศแล้ว การดำเนินงานของกิจการทำอากาศยานก็ยังส่งผลกระทบต่อหลายประการในด้านสิ่งแวดล้อมอีกด้วย ซึ่ง

---

<sup>1</sup> FAA Office of Environment and Energy, “Aviation Emissions, Impact & mitigation: A Primer,” Retrieved on September 10, 2015, from [http://www.faa.gov/regulations\\_policies/policy\\_guidance/envir\\_policy/media/Primer\\_Jan2015.pdf](http://www.faa.gov/regulations_policies/policy_guidance/envir_policy/media/Primer_Jan2015.pdf).

<sup>2</sup> บริษัท ทำอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน), รายงานประจำปีบริษัททำอากาศยานไทยจำกัด (มหาชน) พ.ศ.2557, (กรุงเทพฯ : ทำอากาศยานไทย, 2558), น.109.

ประการหนึ่งคือผลกระทบของมลพิษทางอากาศที่ส่งผลกระทบต่อคุณภาพอากาศของบริเวณพื้นที่ท่าอากาศยานและพื้นที่ใกล้เคียง โดยปัญหามลพิษทางอากาศบริเวณท่าอากาศยานในปัจจุบันเป็นปัญหาที่มีความสำคัญและเป็นที่น่าเป็นห่วงกังวลมากขึ้นสำหรับท่าอากาศยานขนาดใหญ่ในหลายๆประเทศ เช่น สหราชอาณาจักร<sup>3</sup> สหรัฐอเมริกา<sup>4</sup> เป็นต้น ยิ่งไปกว่านั้นยังเป็นปัญหาที่ได้รับความสนใจจากองค์การระหว่างประเทศที่รับผิดชอบเกี่ยวกับอากาศยานและท่าอากาศยานคือ องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ (International Civil Aviation Organization) ซึ่งตระหนักถึงผลกระทบต่อคุณภาพอากาศอันเนื่องมาจากการดำเนินงานของกิจการท่าอากาศยานเป็นอย่างดี ทั้งผลกระทบที่มีแหล่งกำเนิดมลพิษจากเครื่องยนต์ของอากาศยานและจากแหล่งกำเนิดมลพิษอื่นอันเนื่องมาจากการดำเนินงานของท่าอากาศยาน<sup>5</sup>

ประเทศไทยเป็นประเทศที่มีท่าอากาศยานหลายแห่งทั่วประเทศ ซึ่งท่าอากาศยานขนาดใหญ่ส่วนมากจะอยู่ภายใต้การบริหารงานของ บริษัทท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย จำกัด (มหาชน) ซึ่งในปัจจุบันมีทั้งหมด 6 แห่ง ได้แก่ ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ ท่าอากาศยานดอนเมือง ท่าอากาศยานเชียงใหม่ ท่าอากาศยานแม่ฟ้าหลวง เชียงราย ท่าอากาศยานภูเก็ต และท่าอากาศยานหาดใหญ่ ซึ่งในจำนวนท่าอากาศยานในประเทศไทยทั้งหมดนั้น ท่าอากาศยานที่มีขนาดใหญ่ที่สุดคือ ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ โดยในปี พ.ศ.2559 ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิรองรับการขึ้น-ลง ของอากาศยานพาณิชย์กว่า 333,263 เที่ยวบิน รองรับผู้โดยสารรวม 55,473,021 คน และมีปริมาณการขนส่งสินค้าและพัสดุไปรษณีย์ภัณฑ์เข้าออกจำนวน 1,263,013 ตัน<sup>6</sup> อย่างไรก็ตามแม้ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิจะรองรับการคมนาคมขนส่งทางอากาศอย่างเต็มขีดความสามารถแล้วนั้น ก็ดูเหมือนจะไม่เพียงพอต่อความต้องการใช้บริการท่าอากาศยาน ทำให้ต้องมีการดำเนินแผนการพัฒนาท่าอากาศยานสุวรรณ

<sup>3</sup> Heathrow Airport, “Heathrow airport Air Quality Strategy 2011-2020,” Retrieved on September 10, 2015, from [http://www.heathrow.com/file\\_source/Company/Static/PDF/Communityandenvironment/air-quality-strategy\\_LHR.pdf](http://www.heathrow.com/file_source/Company/Static/PDF/Communityandenvironment/air-quality-strategy_LHR.pdf).

<sup>4</sup> NESCAUM and CCAP, Controlling Airport-related Air Pollution 2003, (n.p. : NESCAUM, 2003), pp.ES-1 – ES-5.

<sup>5</sup> International Civil Aviation Organization, Airport Air Quality Manual, (Quebec : ICAO, 2011), p. XI.

<sup>6</sup> บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน), รายงานประจำปีบริษัทท่าอากาศยานไทยจำกัด (มหาชน) พ.ศ.2559, (กรุงเทพฯ : ท่าอากาศยานไทย, 2560), น.121.

ภูมิเพื่อเพิ่มขีดการรองรับผู้โดยสารให้เพียงพอกับปริมาณผู้โดยสารซึ่งเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องในอนาคต<sup>7</sup> และแม้การพัฒนาอย่างต่อเนื่องของท่าอากาศยานสุวรรณภูมิจะก่อให้เกิดประโยชน์ทางการให้บริการ สาธารณะและด้านเศรษฐกิจอย่างล้นหลาม แต่ในขณะเดียวกัน นับแต่เปิดให้ใช้บริการท่าอากาศยาน สุวรรณภูมิมาตั้งแต่ปีพ.ศ.2549 จนถึงในปัจจุบัน ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิเองก็ต้องประสบปัญหา การสร้างผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมไม่ว่าจะเป็นมลพิษทางเสียง และมลพิษทางอากาศ ซึ่งพบเห็น ชาวสารการฟ้องร้องคดีระหว่างประชาชนที่อยู่ใกล้เคียงและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องตามสื่อต่างๆ บ่อยครั้ง<sup>8</sup>

ปัญหามลพิษทางอากาศบริเวณโดยรอบท่าอากาศยานสุวรรณภูมินั้น เป็นปัญหาที่มี แนวโน้มสูงขึ้นเรื่อยๆอันเนื่องมาจากความคับคั่งของการใช้บริการท่าอากาศยาน โดยจากการตรวจวัด คุณภาพอากาศในปี พ.ศ.2557 ด้วยวิธีตั้งจุดตรวจวัดฝุ่นละอองเป็นเวลา 7 วัน พบว่าฝุ่นละอองขนาด เล็กกว่า 10 ไมครอน และฝุ่นละอองขนาดเล็กกว่า 2.5 ไมครอน มีค่าเฉลี่ยเกินค่ามาตรฐานที่กฎหมาย ประกาศกำหนดในหลายจุดการตรวจวัด<sup>9</sup> ซึ่งฝุ่นละอองขนาดเล็กดังกล่าวนี้มีการศึกษาวิจัยที่พบว่า ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสุขภาพของมนุษย์อย่างมาก เนื่องจากเมื่อหายใจเข้าไปแล้วสามารถเข้าไปใน ระบบทางเดินหายใจ เป็นสาเหตุให้เกิดโรคเกี่ยวกับระบบทางเดินหายใจ ลดประสิทธิภาพการทำงาน ของปอด อีกทั้งมีความเชื่อมโยงกับการเสียชีวิตก่อนวัยอันควร<sup>10</sup> ฝุ่นละอองขนาดเล็กที่เป็นปัญหาอยู่ ในปัจจุบันในบริเวณโดยรอบท่าอากาศยานสุวรรณภูมิจึงเป็นปัญหามลพิษทางอากาศที่สำคัญ ซึ่งควร ได้รับความสนใจจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการหามาตรการที่เกี่ยวข้องในการป้องกันและควบคุม

<sup>7</sup> อ่างแล้ว เจริญธรรมที่ 2, น.120.

<sup>8</sup> เว็บไซต์ประชาไท, “ชาวบ้าน 545 รายฟ้องสนามบินสุวรรณภูมิให้หยุดบินช่วงดึก พร้อมเรียกค่าเสียหายพันล้าน” 18 พ.ย. 2553, สืบค้นเมื่อวันที่ 4 พ.ค.2558, จาก <http://www.prachatai.com/journal/2010/11/31967>.

<sup>9</sup> บริษัท ยูไนเต็ด แอนนาลิสต์ แอนด์ เอ็นจิเนียริง คอนซัลแตนท์ จำกัด, รายงานการ วิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ (ร่างรายงานฉบับสมบูรณ์) โครงการก่อสร้างเส้นทางวิ่งที่ 3 และ 4 ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิของบริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด(มหาชน), (กรุงเทพฯ : ยูไนเต็ด แอนนาลิสต์ แอนด์ เอ็นจิเนียริง คอนซัลแตนท์, 2557), น.3-58 – 3-85

<sup>10</sup> นพภาพร พานิชและคณะ, ตำราระบบบำบัดมลพิษอากาศ, พิมพ์ครั้งที่ 2, (กรุงเทพฯ : กรมโรงงานอุตสาหกรรม ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2550), น.1-12.

ปัญหาดังกล่าวอย่างรวดเร็ว และมีประสิทธิภาพมากที่สุด เพื่อสุขภาพอนามัยและความเป็นอยู่ที่ดีของ ทั้งประชาชนที่อาศัยอยู่บริเวณโดยรอบท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ

เนื่องจากมลพิษฝุ่นละอองบริเวณท่าอากาศยานนั้น มีแหล่งที่มาของมลพิษจากหลาย แหล่งในบริเวณท่าอากาศยาน อาทิเช่น อากาศยาน อุปกรณ์สนับสนุนภาคพื้น ยานพาหนะสำหรับ รับส่งผู้โดยสาร การดำเนินการก่อสร้างในบริเวณท่าอากาศยาน เป็นต้น<sup>11</sup> การจะควบคุมมลพิษ ดังกล่าวอย่างมีประสิทธิภาพ จึงต้องอาศัยมาตรการที่เหมาะสมในหลายๆด้าน ทั้งในด้านความ เหมาะสมของแนวนโยบายของรัฐ ความเหมาะสมของมาตรการทางกฎหมาย และความเหมาะสม ขององค์กรผู้ใช้อำนาจในการบังคับใช้กฎหมาย รวมทั้งมาตรการเสริมอื่นๆ ที่จะช่วยสนับสนุนให้ สามารถควบคุมปัญหามลพิษฝุ่นละอองบริเวณท่าอากาศยานได้จริงและมีประสิทธิภาพ จึงสมควรที่จะ มีการศึกษาและวิเคราะห์ถึง นโยบาย มาตรการทางกฎหมายและองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการควบคุม มลพิษฝุ่นละอองบริเวณท่าอากาศยานของประเทศไทย เครือรัฐออสเตรเลีย สหราชอาณาจักร และ สหรัฐอเมริกา เพื่อที่จะสามารถเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวต่อไป

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

(1) เพื่อศึกษาลักษณะโดยทั่วไปของฝุ่นละออง แหล่งกำเนิดฝุ่นละอองบริเวณท่าอากาศยาน และผลกระทบของฝุ่นละอองบริเวณท่าอากาศยาน

(2) เพื่อศึกษา มาตรการทางกฎหมายและองค์กรที่เกี่ยวข้องในการควบคุมฝุ่นละออง บริเวณท่าอากาศยาน รวมทั้งนโยบายและมาตรการส่งเสริมอื่นๆของต่างประเทศ อันได้แก่ เครือรัฐ ออสเตรเลีย สหราชอาณาจักร และสหรัฐอเมริกา

(3) เพื่อศึกษาแนวนโยบายของรัฐ มาตรการทางกฎหมายและองค์กรที่เกี่ยวข้องในการ ควบคุมมลพิษฝุ่นละอองบริเวณท่าอากาศยานของประเทศไทย และวิเคราะห์ถึงความเหมาะสมของ แนวนโยบายของรัฐ มาตรการทางกฎหมายและองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมมลพิษฝุ่นละออง บริเวณท่าอากาศยานของประเทศไทย เปรียบเทียบกับของเครือรัฐออสเตรเลีย สหราชอาณาจักร และสหรัฐอเมริกา

---

<sup>11</sup> FAA, *Aviation Emissions and Air Quality Handbook Version 3 Update* 1, (n.p. : FAA Office of Environment and Energy, 2015), p.10.

(4) เพื่อนำเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาการควบคุมมลพิษฝุ่นละอองบริเวณท่าอากาศยานสำหรับประเทศไทย ทั้งในแง่นโยบายของรัฐ มาตรการทางกฎหมาย และองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมมลพิษฝุ่นละอองบริเวณท่าอากาศยาน ที่จะสามารถนำมาใช้บังคับได้อย่างมีประสิทธิภาพ

### 1.3 สมมติฐานของการศึกษา

มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมมลพิษฝุ่นละอองบริเวณท่าอากาศยานของประเทศไทยที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันนั้น ยังมีปัญหาในแง่ของความเหมาะสมของการใช้บังคับ และความเหมาะสมขององค์กรที่ใช้บังคับมาตรการทางกฎหมายดังกล่าว อันเนื่องมาจากกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันนั้น ไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายที่ควบคุมการปล่อยมลพิษทางอากาศจากการดำเนินกิจการท่าอากาศยานโดยตรง แต่จะอยู่ในลักษณะของการปรับใช้กฎหมายที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมโดยทั่วไป เช่นพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 และพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 เป็นต้น ซึ่งยังมีปัญหาและข้อจำกัดบางประการในการใช้สำหรับควบคุมมลพิษทางอากาศบริเวณท่าอากาศยาน เนื่องจากมลพิษฝุ่นละอองบริเวณท่าอากาศยานที่มีแหล่งกำเนิดมาจากการดำเนินงานของท่าอากาศยานนั้นมีลักษณะที่แตกต่างไปจากแหล่งกำเนิดมลพิษอื่นๆ รวมทั้งยังมีปัญหาในแง่ความเหมาะสมขององค์กรผู้ใช้บังคับกฎหมายด้วย เนื่องจากการควบคุมมลพิษฝุ่นละอองบริเวณท่าอากาศยาน ต้องอาศัยความรู้ความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับการดำเนินงานด้านการคมนาคมขนส่งทางอากาศโดยเฉพาะ อีกทั้งยังขาดแนวนโยบายของรัฐและมาตรการสนับสนุนด้านอื่นๆที่เกี่ยวข้อง ส่งผลให้การควบคุมมลพิษฝุ่นละอองบริเวณท่าอากาศยานในปัจจุบันยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ดังนั้น จึงควรมีการปรับปรุงมาตรการทางกฎหมายและองค์กรที่ใช้บังคับกฎหมายให้เหมาะสม อีกทั้งควรมีการกำหนดนโยบายและมาตรการสนับสนุนด้านอื่นๆที่เกี่ยวข้องมาส่งเสริมให้การใช้บังคับมาตรการทางกฎหมายในทางปฏิบัติให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

### 1.4 วิธีการศึกษาวิจัย

ศึกษาวิจัยทางเอกสาร โดยศึกษา รวบรวมและวิเคราะห์ บทบัญญัติของกฎหมาย หนังสือ วารสาร รายงานการวิจัย วิทยานิพนธ์ บทความ ข้อมูลจากเอกสารอิเล็กทรอนิกส์ และสิ่งพิมพ์อื่นๆที่เกี่ยวข้องทั้งที่เป็นภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ เพื่อศึกษาถึงแนวนโยบาย กฎหมาย

การดำเนินงานขององค์กรที่เกี่ยวข้อง และมาตรการส่งเสริมอื่นๆในการควบคุมมลพิษฝุ่นละออง บริเวณท่าอากาศยานของทั้งประเทศไทยและของเครือรัฐออสเตรเลีย สหราชอาณาจักร และสหรัฐอเมริกา เพื่อวิเคราะห์และนำเสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหามลพิษฝุ่นละอองบริเวณท่าอากาศยานอย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ

## 1.5 ขอบเขตการศึกษาวิจัย

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ มุ่งศึกษาประเด็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมมลพิษฝุ่นละอองบริเวณท่าอากาศยานอันเนื่องมาจากแหล่งกำเนิดต่างๆที่อยู่ในบริเวณท่าอากาศยาน โดยจะศึกษาเปรียบเทียบกับ มาตรการทางกฎหมาย องค์กรที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมมลพิษทางอากาศบริเวณท่าอากาศยานของต่างประเทศ ได้แก่ เครือรัฐออสเตรเลีย สหราชอาณาจักรและสหรัฐอเมริกา เพื่อวิเคราะห์ถึงความเหมาะสมของมาตรการทางกฎหมายของประเทศไทยที่ใช้ควบคุมมลพิษฝุ่นละอองบริเวณท่าอากาศยานอยู่ในปัจจุบัน ได้แก่ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ.2597 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 รวมทั้งความเหมาะสมขององค์กรซึ่งใช้บังคับกฎหมายดังกล่าว ทั้งนี้ เพื่อหาข้อเสนอแนะในการปรับปรุงมาตรการทางกฎหมายและองค์กรซึ่งใช้บังคับกฎหมายของประเทศไทยให้เหมาะสมต่อไป

## 1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

(1) ทราบถึงลักษณะโดยทั่วไปของฝุ่นละออง แหล่งกำเนิดฝุ่นละอองบริเวณท่าอากาศยาน และผลกระทบของฝุ่นละอองบริเวณท่าอากาศยาน

(2) ทราบถึงมาตรการทางกฎหมาย รวมทั้งแนวนโยบายหรือมาตรการเสริมอื่นๆ และองค์กรที่เกี่ยวข้องในการควบคุมฝุ่นละอองบริเวณท่าอากาศยาน ของต่างประเทศ อันได้แก่ เครือรัฐออสเตรเลีย สหราชอาณาจักรและสหรัฐอเมริกา

(3) ทราบถึงแนวนโยบายของรัฐ มาตรการทางกฎหมายและองค์กรที่เกี่ยวข้องในการควบคุมมลพิษฝุ่นละอองบริเวณท่าอากาศยานของประเทศไทย ที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันว่าเพียงพอ

และมีประสิทธิภาพหรือไม่ มีข้อแตกต่างจากของเครือรัฐออสเตรเลีย สหราชอาณาจักร และสหรัฐอเมริกาอย่างไร

(4) สามารถนำเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาการควบคุมมลพิษฝุ่นละอองบริเวณท่าอากาศยานสำหรับประเทศไทย ทั้งในแง่นโยบายของรัฐ มาตรการทางกฎหมาย และองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมมลพิษฝุ่นละอองบริเวณท่าอากาศยาน ที่จะสามารถนำมาใช้บังคับได้อย่างมีประสิทธิภาพ





## บทที่ 2

### มลพิษฝุ่นละอองบริเวณท่าอากาศยาน

ภาวะมลพิษ คือสภาวะที่สิ่งแวดล้อมเปลี่ยนแปลงหรือปนเปื้อนโดยมลพิษซึ่งทำให้คุณภาพของสิ่งแวดล้อมเสื่อมโทรมลง มลพิษทางอากาศก็เป็นภาวะมลพิษชนิดหนึ่ง<sup>1</sup> ซึ่งในทางวิชาการเองได้มีการให้คำจำกัดความของมลพิษทางอากาศไว้ เช่น กรมควบคุมมลพิษให้คำอธิบายว่า “ภาวะมลพิษทางอากาศ หมายถึงภาวะของอากาศ ซึ่งมีสารเจือปนอยู่ในปริมาณที่มากพอเป็นระยะเวลาอันพอที่จะก่อให้เกิดผลเสียต่อสุขภาพอนามัยของคน พืช สัตว์และวัสดุต่างๆ”<sup>2</sup> ซึ่งจากคำอธิบายดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าภาวะมลพิษทางอากาศ จะต้องมีสารมลพิษทางอากาศ (air pollutant) เจือปนอยู่ ซึ่งสารมลพิษทางอากาศที่เจือปนในอากาศนั้นมีมากมายหลายชนิด แต่จะมีสารมลพิษหลักอยู่หกชนิดที่มีการปนเปื้อนอยู่ในบรรยากาศทั่วไปและส่งผลกระทบต่อมนุษย์และสิ่งแวดล้อม ซึ่งหนึ่งในหกชนิดนั้นรวมถึงฝุ่นละอองด้วย<sup>3</sup>

ในปัจจุบันการคมนาคมขนส่งทางอากาศนับว่ามีความสำคัญเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ ส่งผลให้ต้องมีการพัฒนาท่าอากาศยานขนาดใหญ่ซึ่งประกอบด้วยสิ่งอำนวยความสะดวกเพื่อการขึ้นลงอากาศยานและสิ่งอำนวยความสะดวกอื่นๆอันเนื่องมาจากการขึ้นลงอากาศยานขึ้นมารองรับปริมาณเที่ยวบินที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ซึ่งปัญหามลพิษซึ่งมีปัญหายาวนานนั้นคงหนีไม่พ้นปัญหามลพิษทางเสียงจากอากาศยาน<sup>4</sup> อย่างไรก็ตามในปัจจุบันปัญหามลพิษทางอากาศก็กลายเป็นปัญหามลพิษอีกประการหนึ่งที่มีแนวโน้มความรุนแรงเพิ่มมากขึ้นและส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและมนุษย์บริเวณพื้นที่

<sup>1</sup> พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535, มาตรา 4 บัญญัติว่า “ภาวะมลพิษ” หมายความว่า สภาวะที่สิ่งแวดล้อมเปลี่ยนแปลงหรือปนเปื้อนโดยมลพิษซึ่งทำให้คุณภาพของสิ่งแวดล้อมเสื่อมโทรมลง เช่น มลพิษทางน้ำ มลพิษทางอากาศ มลพิษในดิน”

<sup>2</sup> ศิวพันธุ์ ชูอินทร์, มลพิษทางอากาศ, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2556), น.2.

<sup>3</sup> เพิ่งอ้าง, น.32.

<sup>4</sup> กฤติกา เลิศสวัสดิ์, “การป้องกันและควบคุมมลพิษทางเสียงจากอากาศยานภายใต้อนุสัญญาว่าด้วยการบินพลเรือนระหว่างประเทศ ค.ศ.1944,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2552) น.9-10.

ใกล้เคียงท่าอากาศยานขนาดใหญ่ดังเช่นท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ ซึ่งปัญหามลพิษทางอากาศที่มีปัญหาในปัจจุบันคือปัญหามลพิษฝุ่นละออง ซึ่งผู้เขียนจะอธิบายโดยละเอียดต่อไป

เพื่อให้การศึกษาวิเคราะห์มาตรการทางกฎหมาย องค์กรผู้ใช้บังคับกฎหมาย แนวนโยบายรวมทั้งมาตรการอื่นๆที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมมลพิษฝุ่นละอองบริเวณท่าอากาศยานนั้น เป็นไปโดยถูกต้องและชัดเจน จึงมีความจำเป็นที่จะต้องทำความเข้าใจข้อเท็จจริงพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับมลพิษฝุ่นละอองบริเวณท่าอากาศยานเสียพอสังเขป ดังนี้

## 2.1 มลพิษฝุ่นละออง

### 2.1.1 ลักษณะโดยทั่วไปของมลพิษฝุ่นละออง

สารมลพิษทางอากาศนั้น มีอยู่มากมายหลายชนิด แต่ได้มีการแบ่งสารมลพิษทางอากาศหลัก (criteria air pollutant) ซึ่งเป็นสารมลพิษทางอากาศที่มีปนเปื้อนอยู่ในบรรยากาศ โดยทั่วไปอีกทั้งส่งผลกระทบต่อมนุษย์และสิ่งแวดล้อม ซึ่งประกอบด้วยสารมลพิษหกชนิดได้แก่ ก๊าซคาร์บอนมอนอกไซด์ (carbon monoxide) ก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์ (sulfur dioxide) ก๊าซไนโตรเจนไดออกไซด์ (nitrogen dioxide) ก๊าซโอโซน (ozone) และอนุภาคฝุ่น (particulate matter)<sup>5</sup>

อนุภาคฝุ่น หรือฝุ่นละอองนั้น มีการให้คำจำกัดความว่า “อนุภาคฝุ่นเป็นทั้งอนุภาคของแข็งและของเหลวซึ่งไม่ใช่สารที่มีโมเลกุลเดียว ขนาดของอนุภาคทำให้อัตราการคงอยู่ในอากาศเป็นไปได้ตั้งแต่ 2-3 วินาที ไปจนถึงหลายๆเดือน”<sup>6</sup> ซึ่งประเภทของฝุ่นละอองนั้น ในปัจจุบันมีการจำแนกตามขนาดของฝุ่นละออง โดยมีการใช้หน่วยวัดขนาดฝุ่นละอองเป็นไมครอนหรือไมโครเมตร ซึ่ง 1 ไมครอน มีขนาดเท่ากับ 0.000001 เมตร<sup>7</sup> โดยแยกออกเป็นสามประเภท ได้แก่ ฝุ่นละอองรวม (total suspended particulate หรือ TSP) ฝุ่นละอองขนาดเล็กกว่า 10 ไมครอน (PM<sub>10</sub>) และ ฝุ่นละอองขนาดเล็กกว่า 2.5 ไมครอน (PM<sub>2.5</sub>)

<sup>5</sup> อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 2, น.32.

<sup>6</sup> วราวุธ เสือดี, “การประเมินผลกระทบด้านมลพิษทางอากาศโดยใช้แบบจำลองทางคณิตศาสตร์,” ในการอบรมเชิงวิชาการ การตรวจวัดสารมลพิษทางอากาศและการใช้แบบจำลองทางคณิตศาสตร์ในการตรวจวัดคุณภาพอากาศ, จัดโดยคณะวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี สถาบันราชภัฏสวนสุนันทา กรุงเทพมหานคร, 2546 : น. 7 อ้างถึงใน ศิวพันธุ์ ชูอินทร์, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 2, น.32.

<sup>7</sup> อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 2, น.34.

ฝุ่นละอองรวม คือ อนุภาคฝุ่นหรือฝุ่นละอองที่มีขนาดเล็กกว่า 100 ไมครอน ทั้งหมด ซึ่งเป็นฝุ่นละอองที่สามารถก่อให้เกิดผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยของมนุษย์ เกิดผลกระทบต่อสัตว์ พืช หรือบ้านเรือน สร้างความเดือดร้อนรำคาญ อีกทั้งบดบังทัศนวิสัยซึ่งทำให้เกิดอุปสรรคต่อการคมนาคมขนส่ง ทำให้หลายประเทศมีการกำหนดค่ามาตรฐานฝุ่นละอองในบรรยากาศขึ้น ซึ่งมาตรฐานคุณภาพอากาศในบรรยากาศโดยทั่วไปของประเทศไทยนั้น มีการกำหนดค่ามาตรฐานฝุ่นละอองรวมหรือฝุ่นละอองขนาดไม่เกิน 100 ไมครอน ว่าจะต้องมีค่าเฉลี่ยในเวลา 24 ชั่วโมงไม่เกิน 0.33 มิลลิกรัมต่อลูกบาศก์เมตร และมีค่ามัชฌิมเลขคณิตในเวลา 1 ปีไม่เกิน 0.10 มิลลิกรัมต่อลูกบาศก์เมตร<sup>8</sup> อย่างไรก็ตามในระยะเวลาหลังมีการศึกษาวิจัยแล้วพบว่า ฝุ่นละอองขนาดใหญ่ไม่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ เนื่องจากไม่สามารถผ่านเข้าไปในระบบทางเดินหายใจส่วนในได้ ต่างจากฝุ่นละอองขนาดเล็กที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพมากกว่า ทำให้บางประเทศเช่นสหรัฐอเมริกายกเลิกค่ามาตรฐานฝุ่นละอองรวม และกำหนดค่ามาตรฐานเฉพาะฝุ่นละอองขนาดเล็กคือ ฝุ่นละอองขนาดเล็กกว่า 10 ไมครอน และ ฝุ่นละอองขนาดเล็กกว่า 2.5 ไมครอน<sup>9</sup>

ฝุ่นละอองขนาดเล็กกว่า 10 ไมครอน อาจเรียกได้อีกชื่อว่า ฝุ่นหยาบ (course particles) ซึ่งเป็นอนุภาคฝุ่นละอองที่มีเส้นผ่านศูนย์กลางอยู่ระหว่าง 2.5 - 10 ไมครอน ซึ่งหากเทียบขนาดของฝุ่นละอองประเภทนี้กับขนาดของเส้นผมแล้วนั้น เส้นผมของมนุษย์โดยทั่วไปจะมีขนาดอยู่ที่ 50 - 70 ไมครอน (ภาพที่ 2.1) ฝุ่นหยาบจึงนับว่าเล็กมากซึ่งไม่สามารถมองเห็นได้ด้วยตาเปล่า โดยฝุ่นละอองขนาดเล็กกว่า 10 ไมครอนนี้มักมีแหล่งกำเนิดมาจากการจราจรบนถนนที่ไม่ได้ลาดยาง จากการขนส่งวัสดุรวมทั้งฝุ่นจากกิจกรรมบดย่อยหิน<sup>10</sup> ซึ่งประเทศไทยมีการกำหนดมาตรฐานฝุ่นละอองขนาดไม่เกิน 10 ไมครอน โดยกำหนดค่าเฉลี่ยในเวลา 24 ชั่วโมงจะต้องไม่เกิน 0.12 มิลลิกรัมต่อลูกบาศก์เมตร และมีค่ามัชฌิมเลขคณิตในเวลา 1 ปี ต้องไม่เกิน 0.05 มิลลิกรัมต่อลูกบาศก์เมตร<sup>11</sup>

<sup>8</sup> ประกาศคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ฉบับที่ 24 (พ.ศ. 2547) เรื่อง กำหนดมาตรฐานคุณภาพอากาศในบรรยากาศโดยทั่วไป, ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ 121, ตอนพิเศษ 104 ง, (22 กันยายน พ.ศ. 2547).

<sup>9</sup> นพภาพร พานิชและคณะ, ตำราระบบบำบัดมลพิษอากาศ, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ : กรมโรงงานอุตสาหกรรม ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2550), น.1-12.

<sup>10</sup> เฟิงอ้าง.

<sup>11</sup> อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 8.

ฝุ่นละอองขนาดไม่เกิน 2.5 ไมครอน หรือฝุ่นละอองละเอียด (Fine Particles) เป็นอนุภาคฝุ่นละอองที่มีขนาดเส้นผ่าศูนย์กลางเล็กกว่า 2.5 ไมครอน โดยหากเทียบกับเส้นผมมนุษย์ นั้นจะมีขนาดเล็กกว่าถึง 30 เท่า (ภาพที่ 2.1)<sup>12</sup> โดยฝุ่นละอองขนาดไม่เกิน 2.5 ไมครอนนี้ จะประกอบด้วยอนุภาคส่วนละเอียดปฐมภูมิ (primary fine particle) ซึ่งถูกปล่อยออกมาจากแหล่งกำเนิดโดยตรง และอนุภาคส่วนละเอียดทุติยภูมิ (secondary fine particle) ซึ่งจะเกิดจากการเปลี่ยนแปลงรูปของสารมลพิษต่างๆ ตัวอย่างเช่น ก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์ ก๊าซไนโตรเจนไดออกไซด์ สารประกอบอินทรีย์ระเหยซึ่งเกิดจากการเผาไหม้เชื้อเพลิงเมื่อปล่อยสู่บรรยากาศแล้วจะไปทำปฏิกิริยาทางเคมีและทางฟิสิกส์ ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงไปอยู่ในรูปของอนุภาคฝุ่นละอองขนาดไม่เกิน 2.5 ไมครอน ซึ่งโดยส่วนมากฝุ่นละอองขนาดไม่เกิน 2.5 ไมครอนมักจะเป็นอนุภาคทุติยภูมิ<sup>13</sup> นอกจากนี้การศึกษาวิจัยในต่างประเทศได้แบ่งย่อยชนิดของฝุ่นละอองขนาดไม่เกิน 2.5 ไมครอนลงอีก โดยเรียกว่าฝุ่นละอองชนิดละเอียดมาก (ultrafine particles) โดยจะมีขนาดเล็กกว่า 0.1 ไมครอนลงไป ซึ่งงานวิจัยพบว่า ฝุ่นละอองชนิดละเอียดมากนี้ มีแหล่งกำเนิดมาจากกระบวนการเผาไหม้ของเครื่องยนต์ที่ใช้น้ำมันดีเซล ซึ่งเครื่องยนต์ของอากาศยานไอพ่นก็เป็นสาเหตุหนึ่งของการเกิดฝุ่นละอองประเภทนี้เช่นกัน<sup>14</sup>

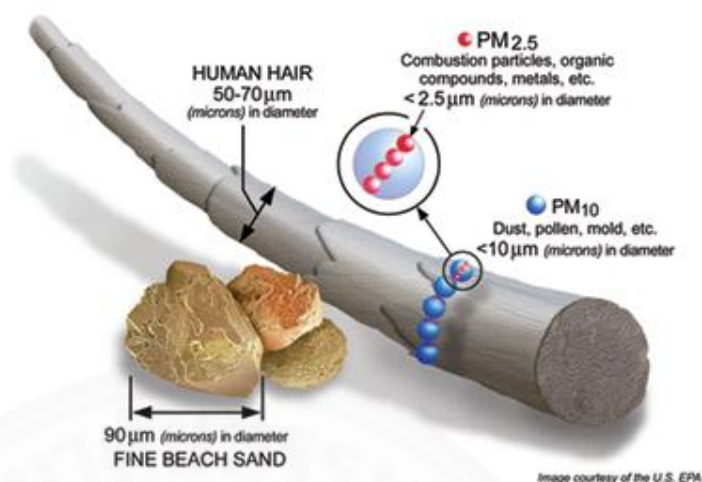
ฝุ่นละอองขนาดไม่เกิน 2.5 ไมครอนนั้นนับว่าเป็นฝุ่นละอองประเภทที่มีความสำคัญมากที่สุด เนื่องจากก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพของมนุษย์มากกว่าฝุ่นละอองประเภทอื่นในปัจจุบันในหลายประเทศจึงมีการกำหนดมาตรฐานฝุ่นละอองขนาดไม่เกิน 2.5 ไมครอนขึ้น ซึ่งรวมถึงประเทศไทยด้วย โดยมีการประกาศกำหนดมาตรฐานฝุ่นละอองขนาดไม่เกิน 2.5 ไมครอนในบรรยากาศโดยทั่วไป เมื่อพ.ศ.2553 โดยจะต้องมีค่าเฉลี่ยในเวลา 24 ชั่วโมง ไม่เกิน 0.05 มิลลิกรัมต่อลูกบาศก์เมตร และมีค่ามัธยฐานเลขคณิตในเวลา 1 ปี ไม่เกิน 0.025 มิลลิกรัมต่อลูกบาศก์เมตร<sup>15</sup>

<sup>12</sup> อ่างแล้ว เชียงธรรมที่ 9.

<sup>13</sup> วนิดา จินตศาสตร์, มลพิษทางอากาศและการจัดการคุณภาพอากาศ, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2551), น.89.

<sup>14</sup> The Danish Ecocouncil, Air Pollution in Airports (Copenhagen : the Danish Ecocouncil, 2012), pp.4-6.

<sup>15</sup> ประกาศคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ฉบับที่ 36 (พ.ศ.2553) เรื่องกำหนดมาตรฐานฝุ่นละอองขนาดไม่เกิน 2.5 ไมครอน ในบรรยากาศโดยทั่วไป, ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ 127, ตอนพิเศษ 37 ง, (24 มีนาคม 2553).



ภาพที่ 2.1 ภาพแสดงการเปรียบเทียบขนาดของฝุ่นละอองขนาดเล็กกับขนาดของเส้นผมมนุษย์ซึ่งจะมีขนาดประมาณ 50-70 ไมครอน ในขณะที่เมล็ดทรายแบบละเอียดจะมีขนาดประมาณ 90 ไมครอน<sup>16</sup>

### 2.1.2 ผลกระทบของมลพิษฝุ่นละออง

มลพิษฝุ่นละอองที่ปนเปื้อนอยู่ในบรรยากาศโดยทั่วไปนั้น อาจเกิดจากธรรมชาติ เช่นดินทราย ฝุ่นจากเกลือทะเล ซึ่งมักมีขนาดใหญ่จึงส่งผลกระทบต่อสุขภาพของมนุษย์น้อยเนื่องจากเมื่อมนุษย์หายใจเข้าไปแล้วจะถูกกรองด้วยระบบทางเดินหายใจและกำจัดออกทางลมหายใจได้ แต่ในกรณีฝุ่นละอองที่เกิดจากกิจกรรมของมนุษย์ เช่น การคมนาคมขนส่ง การก่อสร้าง อุตสาหกรรมนั้นมักเป็นอนุภาคฝุ่นขนาดเล็กมากกว่าขนาดใหญ่เนื่องจากอนุภาคฝุ่นขนาดใหญ่จะติดอยู่กับระบบบำบัดอากาศของแหล่งกำเนิดมลพิษนั้นๆ<sup>17</sup> อย่างไรก็ตามผลกระทบของฝุ่นละอองนั้นนอกจากจะส่งผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยของมนุษย์แล้ว ยังส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอีกทั้งยังมีความเชื่อมโยงระหว่างผลกระทบของฝุ่นละอองต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของโลกอีกด้วย<sup>18</sup>

<sup>16</sup> EPA, “Particulate Matter: Basic Information,” Retrieved on September 12, 2015, from <http://www.epa.gov/airquality/particlepollution/basic.html>.

<sup>17</sup> อ่างแล้ว เจริญธรรมที่ 2, น.36.

<sup>18</sup> Air Quality Expert Group, Fine Particulate Matter (PM2.5) in the United Kingdom, (London: AQEG, 2012), p.12.

### 2.1.2.1 ผลกระทบของมลพิษฝุ่นละอองต่อสุขภาพอนามัยของมนุษย์

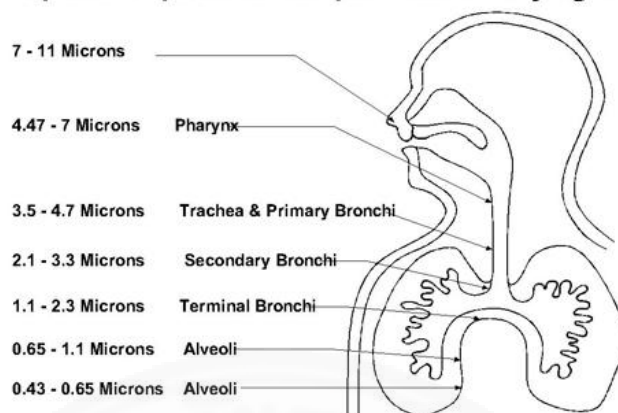
อนุภาคฝุ่นหรือฝุ่นละออง มีผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยของมนุษย์ในลักษณะเรื้อรัง เนื่องจากสามารถสะสมอยู่ในร่างกายได้ และเมื่อมีปริมาณมากจึงจะปรากฏอาการ โดยฝุ่นละอองอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อร่างกายของมนุษย์ได้หลายรูปแบบ ได้แก่ การที่ฝุ่นละอองเข้าไปรบกวนระบบทางเดินหายใจโดยตรง ทำให้การหายใจเป็นไปโดยลำบาก หรือโดยการที่ฝุ่นละอองมีองค์ประกอบทางเคมีหรือมีลักษณะทางกายภาพที่เป็นพิษ เช่น มีขนาดเล็ก มีลักษณะแหลมคม หรือมีการปนเปื้อนสารเคมี และรูปแบบสุดท้ายคือการที่ฝุ่นละอองเป็นตัวพาหรือดูดซับสารมลพิษประเภทอื่น ตัวอย่างเช่น แคดเมียม ตะกั่ว หรือเชื้อโรคประเภทต่างๆ เข้าสู่ร่างกายทำให้เกิดอันตรายจากสารหรือเชื้อโรคเหล่านั้น<sup>19</sup>

ฝุ่นละอองที่มีขนาดเล็กกว่า 10 ไมครอน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ฝุ่นละอองขนาดเล็กกว่า 2.5 ไมครอน จะก่อให้เกิดปัญหาทางสุขภาพได้มากกว่าฝุ่นละอองขนาดใหญ่ เนื่องจากเมื่อหายใจเอาฝุ่นละอองขนาดเล็กเข้าไป จะสามารถเข้าไปสะสมอยู่ในปอดส่วนล่างได้ (ภาพที่ 2.2) หรือในบางกรณีอาจแพร่กระจายเข้าสู่กระแสเลือดได้ ซึ่งมีการศึกษาวิจัยทางวิทยาศาสตร์ในต่างประเทศหลายงานพบว่าฝุ่นละอองขนาดเล็กมีความสัมพันธ์กับปัญหาสุขภาพต่างๆ เช่น การตายก่อนวัยอันควรของผู้ป่วยจากโรคหัวใจและโรคปอด การเกิดภาวะหัวใจล้มเหลว การเต้นผิดปกติของหัวใจ การกำเริบของโรคหืด การลดประสิทธิภาพการทำงานของปอด การเพิ่มขึ้นของโรคเกี่ยวกับระบบทางเดินหายใจ เป็นต้น<sup>20</sup>

<sup>19</sup> อ่างแก้ว เจริญธรรมที่ 2, น.37-40.

<sup>20</sup> EPA, "Particulate Matter: Health," Retrieved on September 12, from 2015, <http://www.epa.gov/pm/health.html>.

### Deposition potential for particles of varying sizes



**ภาพที่ 2.2** ภาพแสดงการสะสมของอนุภาคของฝุ่นละอองขนาดต่างๆในระบบทางเดินหายใจ โดยอนุภาคของฝุ่นละอองขนาดเล็กกว่า 10 ไมครอน จะสามารถสะสมในระบบทางเดินหายใจบริเวณหลอดลมได้ ในขณะที่อนุภาคฝุ่นขนาดเล็กกว่า 1.1 ไมครอน จะเข้าไปสะสมลึกอยู่ในถุงลมปอด<sup>21</sup>

สำหรับในประเทศไทยเองนั้น ในปีพ.ศ.2541 ได้มีการศึกษาวิจัยถึงผลกระทบของฝุ่นละอองที่มีต่อสุขภาพอนามัยของคนในกรุงเทพมหานครโดยทุนสนับสนุนของธนาคารโลก (World Bank) ซึ่งผลจากการศึกษาพบว่าฝุ่นละอองในกรุงเทพมหานครที่มีผลกระทบต่อสุขภาพนั้นมีความรุนแรงในระดับใกล้เคียงกับเมืองต่างๆทั่วโลก โดยพบว่าในกรุงเทพมหานครมีอัตราผู้ป่วยนอกจากโรกระบบทางเดินหายใจในช่วง พ.ศ.2539-2541 สูงขึ้นประมาณร้อยละ 10 หากเทียบกับช่วงปีพ.ศ.2534-2548 นอกจากนี้ ยังพบว่าระดับของฝุ่นละอองขนาดเล็กในกรุงเทพมหานครอาจทำให้คนในเขตกรุงเทพมหานครตายก่อนวัยอันควรถึงประมาณ 4,000-5,500 รายในแต่ละปี อีกทั้งยังมีการประเมินทางเศรษฐศาสตร์แสดงให้เห็นว่าหากมีการลดปริมาณฝุ่นละอองขนาดไม่เกิน 10 ไมครอนในบรรยากาศลงได้ 10 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร จะช่วยลดผลกระทบทางสุขภาพซึ่งคิดเป็นเงินกว่า 35,000-88,000 ล้านบาทต่อปี<sup>22</sup> ฝุ่นละอองนอกจากจะมีผลกระทบต่อสุขภาพของมนุษย์โดยตรงแล้ว ฝุ่นละอองทำให้ความสามารถในการมองเห็นลดลงอีกด้วย

<sup>21</sup> Alberni-Clayoquot Regional District, "Particulate Matter," Retrieved on September 13, 2015, from <http://www.acrd.bc.ca/particulate-matter>.

<sup>22</sup> อ่างแล้ว เชียงธรรมที่ 2, น.40-42 และดู อ่างแล้ว เชียงธรรมที่ 9, น.1-13.

### 2.1.2.2 ผลกระทบของมลพิษฝุ่นละอองต่อสิ่งแวดล้อม

ในด้านระบบนิเวศนั้นฝุ่นละอองมีผลกระทบต่อพืชโดยตรงได้ในสองกรณี คือ กรณีแรกฝุ่นละอองจะทำให้ก๊าซต่างๆผ่านเข้าสู่ใบของพืชน้อยลง ซึ่งส่งผลทำให้พืชเหลืองและเฉาตายได้ กรณีที่สองฝุ่นละอองที่ตกเคลือบบนผิวใบ จะเป็นตัวกั้นและสะท้อนแสงแดดในช่วงความยาวคลื่นช่วงคลื่นสั้นทำให้พืชสังเคราะห์แสงได้น้อยลง ในขณะที่เดียวกันกลับสามารถดูดแสงช่วงความยาวคลื่นยาว ซึ่งเป็นรังสีของความร้อนได้ ซึ่งส่งผลให้อุณหภูมิภายในของพืชสูงขึ้นและทำให้พืชเฉาตายได้<sup>23</sup> นอกจากนี้ผลกระทบโดยตรงแล้ว ยังพบว่าฝุ่นละอองสามารถก่อให้เกิดผลกระทบต่อระบบนิเวศโดยทางอ้อมได้ เนื่องมาจากฝุ่นละอองที่มีอนุภาคขนาดเล็ก ซึ่งเรียกว่า แอโรโซล (aerosol) จะทำหน้าที่เป็นพาหะของสารมลพิษชนิดอื่นในการเคลื่อนที่อยู่ในบรรยากาศได้ในระยะไกล โดยแอโรโซลที่มีส่วนประกอบของอัลลูมิเนียมไฮดรอกไซด์และอัลลูมิเนียมซิลิเกต ซึ่งเกิดจากการออกซิเดชัน (oxidation) ในบรรยากาศและการทำปฏิกิริยาระหว่างก๊าซที่เป็นตัวตั้งต้นอย่างก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์และก๊าซออกไซด์ของไนโตรเจน กับแอมโมเนีย กลายเป็นองค์ประกอบหลักของฝุ่นละอองที่มีอนุภาคขนาดเล็ก ฝุ่นละอองที่มีองค์ประกอบเหล่านี้จะทำให้เกิดการสะสมของซัลเฟอร์และไนโตรเจน อันเป็นสาเหตุของภาวะความเป็นกรด (acidification) และเกิดปรากฏการณ์ยูโทรฟิเคชัน (eutrophication) ซึ่งกระทบต่อความสมดุลของระบบนิเวศตามธรรมชาติ<sup>24</sup> นอกจากนี้ฝุ่นละอองที่มีอนุภาคขนาดเล็ก หรือแอโรโซล นั้น ยังเป็นสาเหตุหนึ่งของการเกิดการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศของโลก (climate change) โดยฝุ่นละอองที่มีอนุภาคขนาดเล็กซึ่งมีตัวตั้งต้นมาจากสารมลพิษจำพวกแอมโมเนีย ซัลเฟอร์ไดออกไซด์ ออกไซด์ของไนโตรเจน และสารประกอบอินทรีย์ระเหยง่ายนั้น จะทำให้เกิดการสะท้อนกลับ (reflective) ของรังสีความร้อนจากดวงอาทิตย์ ซึ่งทำให้เกิดผลกระทบต่อ การเปลี่ยนแปลงของอุณหภูมิโลกในลักษณะที่เย็นลง ในขณะที่เดียวกัน ฝุ่นละอองที่มีอนุภาคขนาดเล็กซึ่งประกอบด้วยคาร์บอนดำ (black carbon) จะทำให้เกิดการดูดซับรังสีความร้อนจากดวงอาทิตย์ไว้มากเกินไป ซึ่งส่งผลกระทบต่อ การเปลี่ยนแปลงของอุณหภูมิโลกในลักษณะที่ร้อนขึ้น<sup>25</sup>

<sup>23</sup> อ่างแล้ว เชียงธรรมที่ 2, น.42-43.

<sup>24</sup> *supra* note 18, pp.13-14.

<sup>25</sup> *supra* note 18, pp.15-16.



## 2.2 มลพิษฝุ่นละอองบริเวณท่าอากาศยาน

ประเด็นด้านสิ่งแวดล้อมนั้นได้กลายเป็นหัวข้อสำคัญที่ต้องคำนึงถึงในภาคอุตสาหกรรมการบิน ทั้งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับท่าอากาศยาน และส่วนที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของท่าอากาศยาน โดยเฉพาะการดำเนินงานของกิจการท่าอากาศยานขนาดใหญ่ นั้น ไม่ว่าจะตั้งอยู่ ณ ที่ใด ล้วนก่อให้เกิดข้อเป็นห่วงกังวลถึงผลกระทบเชิงลบที่มีต่อสิ่งแวดล้อมทั้งสิ้น โดยอาจมีปัญหามลพิษทางอากาศหลายด้าน เช่น มลพิษทางเสียง มลพิษทางอากาศ และมลพิษทางน้ำ ซึ่งปัญหามลพิษทางอากาศที่เกี่ยวข้องกับท่าอากาศยานนั้น ในปัจจุบันเป็นที่ตระหนักกว่าเป็นปัญหาสำคัญและควรได้รับการจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากส่งผลกระทบต่อคุณภาพอากาศซึ่งทำให้เป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนได้ ซึ่งมลพิษทางอากาศบริเวณท่าอากาศยานนั้นก็มียหลายประการด้วยกัน โดยมลพิษฝุ่นละออง ก็เป็นเพียงมลพิษประเภทหนึ่งจากหลายประเภทเท่านั้น สำหรับแหล่งกำเนิดมลพิษทางอากาศบริเวณท่าอากาศยานนั้น แม้อากาศยานจะนับถือเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษอันดับต้นๆ แต่ก็คงต้องตระหนักว่า อากาศยานเป็นเพียงหนึ่งในแหล่งกำเนิดมลพิษทางอากาศหลายแหล่งจากท่าอากาศยานขนาดใหญ่เท่านั้น เนื่องจากโครงสร้างท่าอากาศยานขนาดใหญ่ประกอบไปด้วย อาคารยานพาหนะ สิ่งอำนวยความสะดวกอีกมากมายซึ่งอาจก่อให้เกิดมลพิษทางอากาศได้เช่นกัน<sup>26</sup> การทำความเข้าใจถึงโครงสร้างพื้นฐานของท่าอากาศยาน รวมทั้งแหล่งกำเนิดมลพิษบริเวณท่าอากาศยาน จะทำให้ทราบความเชื่อมโยงของมลพิษฝุ่นละอองกับท่าอากาศยานซึ่งแยกอธิบายได้ดังนี้

### 2.2.1 ท่าอากาศยาน

ท่าอากาศยาน (airport) อาจจะเป็นที่รู้จักกันดีในอีกชื่อหนึ่งว่า สนามบิน สำหรับความหมายของท่าอากาศยานหรือสนามบินนั้น ปรากฏคำจำกัดความอยู่ในพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ.2492 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเดินอากาศ (ฉบับที่11) พ.ศ.2551<sup>27</sup> ว่า “ สนามบิน หมายความว่า พื้นที่ที่กำหนดไว้ บนพื้นดินหรือน้ำหรือพื้นที่อื่นสำหรับใช้ ทั้งหมดหรือแต่บางส่วนเพื่อการขึ้นลงหรือเคลื่อนไหวกของอากาศยาน รวมตลอดถึงอาคาร สิ่งติดตั้ง และ

<sup>26</sup> International Civil Aviation Organization, *Airport Air Quality Manual*, (Quebec: ICAO, 2011), p.1-1 – 1-2.

<sup>27</sup> พระราชบัญญัติการเดินอากาศ (ฉบับที่11) พ.ศ.2551, มาตรา 4, ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ 125, ตอนที่ 45 ก, น.13, (7 มีนาคม 2551).

อุปกรณ์ ซึ่งอยู่ภายในสนามบินนั้น” ซึ่งคำจำกัดความดังกล่าวคล้ายคลึงกับการให้ความหมายของคำว่าท่าอากาศยานไว้ในภาคผนวกของอนุสัญญาการบินพลเรือนระหว่างประเทศ ซึ่งให้คำจำกัดความไว้ว่า “ท่าอากาศยาน หมายถึงพื้นที่ที่อยู่บนผิวดินและผิวน้ำ รวมตลอดถึงอาคาร สิ่งติดตั้งและอุปกรณ์ สำหรับใช้ส่วนใดส่วนหนึ่งหรือทั้งหมด เพื่อการขึ้นลงของเครื่องบิน”<sup>28</sup>

นอกจากนี้ยังมีการให้คำจำกัดความคำว่ากิจการท่าอากาศยานไว้ในกฎหมายเกี่ยวกับบริษัทท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน)<sup>29</sup> ว่า “กิจการท่าอากาศยาน หมายถึง กิจการจัดตั้ง สนามบินหรือที่ขึ้นลง ชั่วคราวของอากาศยาน การจัดตั้งเครื่องอำนวยความสะดวกในการเดินอากาศ การให้บริการใน ลานจอดอากาศยาน การให้บริการช่างอากาศ และการให้บริการต่าง ๆ เกี่ยวกับอากาศยาน ผู้ประจำหน้าที่ สิ้นค้า พัสดุภัณฑ์ผู้โดยสาร และลูกจ้างของผู้ประกอบธุรกิจในการเดินอากาศ รวมตลอดถึงการให้บริการหรือสิ่งอำนวยความสะดวกอันเกี่ยวกับหรือต่อเนื่องกับกิจการดังกล่าว”

ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าจากการให้คำจำกัดความของกฎหมายนั้น ท่าอากาศยานนั้น ไม่ได้หมายถึงแต่เฉพาะพื้นที่ที่ใช้ทำการขึ้นลงหรือเคลื่อนไหวของอากาศยานเท่านั้น แต่ยังรวมถึงอาคาร สิ่งติดตั้งและอุปกรณ์ซึ่งอยู่ภายใน รวมทั้งการให้บริการหรือสิ่งอำนวยความสะดวกอันเกี่ยวกับกิจการท่าอากาศยานด้วย ซึ่งก็สอดคล้องกับโครงสร้างของท่าอากาศยานขนาดใหญ่ ซึ่งนอกจากพื้นที่ที่ใช้สำหรับการทำการบินของอากาศยานแล้ว ยังประกอบไปด้วยองค์ประกอบอื่นๆ เช่น อาคารผู้โดยสาร พื้นที่จอดรถ ระบบสาธารณูปโภค เป็นต้น แต่องค์ประกอบที่สำคัญที่สุดของท่าอากาศยานนั้น ก็คือพื้นที่ที่ใช้ทำการขึ้นลงหรือเคลื่อนไหวของอากาศยานนั่นเอง ซึ่งพื้นที่ที่ใช้ทำการขึ้นลงหรือเคลื่อนไหวของอากาศยานนั้น จะประกอบด้วยทางวิ่ง (runway) ทางขับ (taxiway) และ ลานจอดอากาศยาน (apron)<sup>30</sup>

<sup>28</sup> บุญเลิศ จิตตั้งวัฒนา, การจัดการท่าอากาศยาน, (กรุงเทพฯ : ธรรมสาร, 2551), น.3-4.

<sup>29</sup> พระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด(มหาชน) พ.ศ.2545, มาตรา3, ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ 119, ตอนที่97 ก, หน้า4, 30 กันยายน 2545.

<sup>30</sup> บริษัท ยูไนเต็ด แอนนาลิสต์ แอนด์ เอ็นจิเนียริง คอนซัลแตนท์ จำกัด, รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ (ร่างรายงานฉบับสมบูรณ์) โครงการก่อสร้างเส้นทางวิ่งที่ 3และ4 ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิของบริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน), (กรุงเทพฯ : ยูไนเต็ด แอนนาลิสต์ แอนด์ เอ็นจิเนียริง คอนซัลแตนท์, 2557), น.2-5.

สำหรับท่าอากาศยานในประเทศไทยนั้น มีเป็นจำนวนมาก ซึ่งสามารถจัดแบ่งจากหน่วยงานผู้ดูแลท่าอากาศยาน อันได้แก่ ท่าอากาศยานในสังกัดเอกชน เช่น ท่าอากาศยานสมุย ท่าอากาศยานตราด เป็นต้น<sup>31</sup> ท่าอากาศยานในสังกัดทหาร เช่น ท่าอากาศยานอุตะเพา เป็นต้น<sup>32</sup> ท่าอากาศยานในสังกัดกรมการบินพลเรือน เช่น ท่าอากาศยานกระบี่ ท่าอากาศยานสุราษฎร์ธานี เป็นต้น<sup>33</sup> และท่าอากาศยานในสังกัด บริษัทท่าอากาศยานไทยจำกัด (มหาชน) ซึ่งมีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจในสังกัดกระทรวงคมนาคม<sup>34</sup> จำนวน 6 แห่ง อันได้แก่ ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ ท่าอากาศยานดอนเมือง ท่าอากาศยานเชียงใหม่ ท่าอากาศยานแม่ฟ้าหลวงเชียงราย ท่าอากาศยานภูเก็ต และท่าอากาศยานหาดใหญ่

ท่าอากาศยานในสังกัด บริษัทท่าอากาศยานไทยจำกัด (มหาชน) ทั้ง 6 แห่งนั้น นับว่าเป็นท่าอากาศยานหลักของประเทศไทย โดยในปี พ.ศ.2559 ให้บริการสายการบินแบบประจำรวม 131 สายการบิน เป็นสายการบินขนส่งผู้โดยสารผสมสินค้าจำนวน 123 สายการบิน และขนส่งสินค้าอย่างเดียว 10 สายการบิน มีปริมาณการขึ้นลงของอากาศยาน ณ ท่าอากาศยานรวมทั้ง 6 แห่ง 776,922 เที่ยวบิน ประกอบด้วยเที่ยวบินระหว่างประเทศ 402,721 เที่ยวบิน และภายในประเทศ 374,201 เที่ยวบิน ให้บริการผู้โดยสารรวม 119,923,998 คน และมีปริมาณการขนส่งสินค้าและพัสดุไปรษณีย์ภัณฑ์เข้าออกจำนวน 1,407,507 ตัน<sup>35</sup> และในจำนวนท่าอากาศยานทั้ง 6 แห่งซึ่งดำเนินกิจการโดย บริษัท ท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย จำกัด (มหาชน) นั้น ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิเป็น

---

<sup>31</sup> กรมท่าอากาศยาน, “สถิติการขนส่งทางอากาศท่าอากาศยานในสังกัดเอกชน ประจำปี ค.ศ.2014,” สืบค้นเมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2558, จาก <https://www.aviation.go.th/th/content/350/867.html>.

<sup>32</sup> กรมท่าอากาศยาน, “U TAPAO International Airport,” สืบค้นเมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2558, จาก [https://www.aviation.go.th/upload/download/file\\_bb23fac77dce84632d1ebd782ba04fda.pdf](https://www.aviation.go.th/upload/download/file_bb23fac77dce84632d1ebd782ba04fda.pdf).

<sup>33</sup> กรมท่าอากาศยาน, “Air Transport Traffic at Domestic Airport,” สืบค้นเมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2558, จาก [http://www.aviation.go.th/upload/download/file\\_632045f79916e8795c84417ad147bf3e.pdf](http://www.aviation.go.th/upload/download/file_632045f79916e8795c84417ad147bf3e.pdf).

<sup>34</sup> กระทรวงคมนาคม, รายงานประจำปีกระทรวงคมนาคม พ.ศ.2557, (กรุงเทพฯ : กระทรวงคมนาคม, 2558 ), น.45-46.

<sup>35</sup> บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด(มหาชน), รายงานประจำปี 2559, (กรุงเทพฯ : ท่าอากาศยานไทย, 2560), น.120.

ท่าอากาศยานที่มีขนาดใหญ่และให้บริการเที่ยวบินมากที่สุด ซึ่งผู้เขียนจะกล่าวถึงรายละเอียดของท่าอากาศยานสุวรรณภูมิต่อไปในหัวข้อปัญหามลพิษฝุ่นละอองบริเวณท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ

### 2.2.2 แหล่งกำเนิดมลพิษฝุ่นละอองบริเวณท่าอากาศยาน

การดำเนินงานและพัฒนาท่าอากาศยานนั้นเป็นต้นเหตุของการเกิดปัญหามลพิษทางอากาศได้หลายประเภท ซึ่งปัญหามลพิษทางอากาศส่วนมากที่พบบริเวณที่มีการดำเนินงานของกิจการท่าอากาศยานมักจะเป็นสารมลพิษจำพวกฝุ่นละออง ก๊าซคาร์บอนมอนอกไซด์ ก๊าซออกไซด์ของไนโตรเจน ก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์ และสารประกอบอินทรีย์ระเหย<sup>36</sup> อย่างไรก็ตามสารมลพิษที่น่าเป็นปัญหาของแต่ละท่าอากาศยานอาจแตกต่างกันไปขึ้นอยู่กับปัจจัยต่างๆ ตัวอย่างเช่น ท่าอากาศยานฮีทโธรว์ (heathrow) สหราชอาณาจักร จะมีปัญหาสารมลพิษไนโตรเจนไดออกไซด์และมลพิษฝุ่นละอองมากกว่าสารมลพิษอื่นๆ<sup>37</sup>

แม้สารมลพิษซึ่งมีแหล่งกำเนิดมาจากบริเวณท่าอากาศยานอาจจะมีหลายชนิดด้วยกัน แต่ก็ไม่สามารถแบ่งแยกแหล่งกำเนิดของสารมลพิษแต่ละประเภทออกจากกันได้อย่างสิ้นเชิง เนื่องจากสารมลพิษแต่ละประเภทมีความเกี่ยวเนื่องเชื่อมโยงกัน ตัวอย่างเช่น มลพิษฝุ่นละอองนั้น จะประกอบไปด้วยมลพิษฝุ่นละอองที่เป็นสารปฐมภูมิ และมลพิษฝุ่นละอองที่เป็นสารทุติยภูมิซึ่งเกิดจากการทำปฏิกิริยาของสารมลพิษอื่นๆ ในบรรยากาศแล้วกลายเป็นมลพิษฝุ่นละอองในภายหลัง<sup>38</sup> จึงทำให้มลพิษฝุ่นละอองมีแหล่งกำเนิดมาจากปัจจัยต่างๆ ในบริเวณท่าอากาศยานที่ค่อนข้างหลากหลาย อย่างไรก็ตามหากพิจารณาภาพรวมของแหล่งกำเนิดมลพิษที่ก่อให้เกิดมลพิษฝุ่นละอองบริเวณท่าอากาศยานนั้น จากการประเมินระดับมลพิษจากกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของท่าอากาศยานฮีทโธรว์ สหราชอาณาจักร ในช่วงพ.ศ.2551 -2552 นั้นพบว่าแหล่งกำเนิดมลพิษที่มีสัดส่วนการปล่อยมลพิษออกมาค่อนข้างมากคืออากาศยานซึ่งมีสัดส่วนร้อยละ 54 รองลงมาคือยานพาหนะใน

<sup>36</sup> International Civil Aviation Organization, *supra note 26*, p.3-1, see also Norman Ashford and Pual H. Wright, *Airport Engineering*, 3<sup>rd</sup> ed (US: A Wiley-Interscience Publication, 1992), p.502.

<sup>37</sup> Heathrow Airport, “Heathrow Airport Air Quality Strategy 2011-2020,” Retrieved on September 10, 2015, from [http://www.heathrow.com/file\\_source/Company/Static/PDF/Communityandenvironment/air-quality-strategy\\_LHR.pdf](http://www.heathrow.com/file_source/Company/Static/PDF/Communityandenvironment/air-quality-strategy_LHR.pdf).

<sup>38</sup> อ้างแล้ว เชียงธรรมที่ 13.

การจราจรบริเวณท่าอากาศยาน ประมาณร้อยละ 28 ส่วนที่เหลือมีแหล่งกำเนิดมาจากปัจจัยอื่นๆ เช่น โรงงานผลิตความร้อน และอุปกรณ์หรือยานพาหนะในการปฏิบัติงานของท่าอากาศยาน<sup>39</sup> ทั้งนี้ เพื่อให้ง่ายต่อการทำความเข้าใจ ผู้เขียนขออธิบายรายละเอียดของแหล่งกำเนิดมลพิษฝุ่นละออง บริเวณท่าอากาศยาน โดยสามารถแบ่งแหล่งกำเนิดมลพิษออกเป็น 5 ประเภทใหญ่ๆได้ดังนี้

### 2.2.2.1 อากาศยาน

อากาศยาน (aircraft) นั้นมีแหล่งกำเนิดมลพิษจากเครื่องยนต์หลักของอากาศยาน (the aircraft main engines) ซึ่งเป็นปัจจัยหลักที่ทำให้อากาศยานเคลื่อนตัวไปได้ อากาศยานพาณิชย์ส่วนมากนั้นจะใช้เครื่องยนต์กังหันก๊าซ (gas turbine engine) ซึ่งสามารถจัดแบ่งชนิดของเครื่องยนต์กังหันก๊าซได้หลายรูปแบบ เช่น เครื่องยนต์เทอร์โบแฟน (turbofan) เครื่องยนต์เทอร์โบเจ็ท (turbojet) เครื่องยนต์เทอร์โบพรอป (turboprop) เป็นต้น ซึ่งเครื่องยนต์เหล่านี้จะใช้น้ำมันเป็นเชื้อเพลิงในการขับเคลื่อนเครื่องยนต์ และจะผลิตสารมลพิษออกมาจากกระบวนการเผาไหม้เชื้อเพลิงซึ่งจะแตกต่างกันไปตามปัจจัยต่างๆไม่ว่าจะเป็น ชนิดเครื่องยนต์ ชนิดของเชื้อเพลิง การตั้งค่าพลังงานของเครื่องยนต์ จำนวนเชื้อเพลิงที่ถูกเผาไหม้ โดยจะปล่อยสารมลพิษออกมาในลักษณะไอเสีย (exhaust) ของเครื่องยนต์<sup>40</sup> นอกจากนี้ อีกส่วนประกอบของอากาศยานที่เป็นแหล่งกำเนิดมลพิษที่สำคัญคือ เครื่องยนต์กังหันก๊าซขนาดเล็ก (auxiliary power units: APU) หรือที่เรียกชื่อย่อว่า เอพียู ซึ่งเป็นเครื่องยนต์สำหรับจ่ายพลังงานให้แก่อากาศยานในช่วงการเตรียมนำเครื่องลงหรือระหว่างการรับส่งผู้โดยสารในบริเวณท่าอากาศยาน หรือขณะจอดรออยู่บริเวณประตูทางเข้าสู่ลำตัวอากาศยานบริเวณอาคารผู้โดยสาร (terminal gate) เอพียูจะเป็นตัวจ่ายพลังงานให้ระบบไฟฟ้า เครื่องทำความร้อน เครื่องทำความเย็น และอุปกรณ์อื่นๆ และเพื่อใช้ในการติดเครื่องยนต์หลักของอากาศยานด้วย โดยทั่วไป เอพียู จะทำงานในขณะที่อากาศยานจอดอยู่บริเวณท่าอากาศยานเพื่อให้บริการแก่ผู้โดยสาร ทั้งนี้ อาจมีการใช้แหล่งพลังงานทางเลือกชนิดอื่นในการจ่ายพลังงานให้แก่อากาศยานในช่วงเวลาดังกล่าวได้ ซึ่งจะทำให้ไม่ต้องจ่ายพลังงานจากเอพียู และในกรณีนี้ เอพียูจะทำงานเพียงชั่วระยะเวลาสั้นๆ ประมาณ 5-10 นาที จะนำอากาศยานเคลื่อนที่ และโดยปกติแล้ว เอพียูจะถูกปิดลงภายหลังจากที่เครื่องยนต์หลักทำงาน<sup>41</sup>

<sup>39</sup> *supra note 37.*

<sup>40</sup> FAA, Aviation Emissions and Air Quality Handbook Version 3 Update 1,

(n.p. : FAA Office of Environment and Energy, 2015), p.10.

<sup>41</sup> *ibid*, p.11.

แหล่งกำเนิดมลพิษจากเครื่องยนต์ของอากาศยานที่ส่งผลกระทบต่อคุณภาพอากาศบริเวณท่าอากาศยานโดยส่วนใหญ่แล้วจะมาจากกระบวนการขึ้นลงของอากาศยาน (landing - take off : LTO) (ภาพที่ 2.3) ซึ่งจะประกอบด้วยขั้นตอนหลักๆคือ การขับเครื่องในบริเวณท่าอากาศยานเพื่อรับส่งผู้โดยสาร (taxi) การนำเครื่องขึ้น (take-off) การไต่ระดับของเครื่อง (climb) การเตรียมนำเครื่องลง (approach) และการนำเครื่องลงจอด (landing)<sup>42</sup> ซึ่งในช่วงกระบวนการขึ้นลงของอากาศยานนั้น จากการศึกษาปริมาณการปล่อยก๊าซออกไซด์ของไนโตรเจนจากอากาศยานของท่าอากาศยานฮีตโธรว์พบว่า ในช่วงขั้นตอนการนำเครื่องขึ้นมีการปล่อยสารมลพิษออกมามากที่สุด อยู่ที่ประมาณร้อยละ 46 ในขณะที่การขับเครื่องบินในบริเวณท่าอากาศยานเพื่อรับส่งผู้โดยสารเองก็มีอัตราการปล่อยมลพิษออกมาค่อนข้างมากคือ ร้อยละ 21 รองลงมาคือการปล่อยมลพิษจากเอพิว ในอัตราร้อยละ 19 ในขณะที่ขั้นตอนอื่นๆในการปฏิบัติการบินของอากาศยานจะปล่อยมลพิษออกมาในสัดส่วนที่ไม่มากนัก<sup>43</sup>

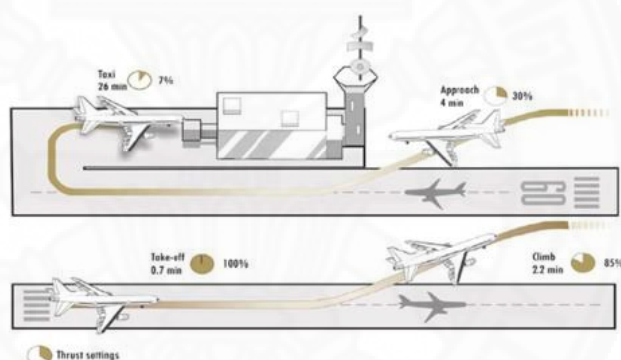


Figure 1 - Illustration of ICAO Emissions Certification Procedure LTO Cycle.  
Source: ICAO.

**ภาพที่ 2.3** ภาพแสดงกระบวนการขึ้นลงของอากาศยาน(LTO Cycle)บริเวณท่าอากาศยานอันเป็นสาเหตุหลักของการปล่อยมลพิษจากเครื่องยนต์ของอากาศยาน<sup>44</sup>

<sup>42</sup> *Ibid*, p.16.

<sup>43</sup> *supra* note 37.

<sup>44</sup> ICAO, “Local Air Quality,” Retrieved on September 14, 2015, from <http://www.icao.int/environmental-protection/Pages/local-air-quality.aspx>.

### 2.2.2.2 อุปกรณ์ภาคพื้น

อุปกรณ์ภาคพื้น (ground support equipment) หมายถึง อุปกรณ์ที่ใช้ในบริเวณท่าอากาศยานสำหรับให้บริการแก่อากาศยานทั้งในขณะที่ใช้บรรจุผู้โดยสารหรือสินค้าหรือไม่ก็ตาม ซึ่งประเภทของอุปกรณ์ภาคพื้นค่อนข้างมีความหลากหลาย ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับชนิดของอากาศยานและลักษณะการให้บริการของอากาศยานนั้นด้วย เช่นอุปกรณ์ภาคพื้นสำหรับสายการบินที่ใช้ขนส่งผู้โดยสารกับสายการบินสำหรับขนส่งสินค้าอย่างเดียวย่อมแตกต่างกัน อีกทั้งสัดส่วนการปล่อยมลพิษจากอุปกรณ์ภาคพื้นย่อมแตกต่างกันไปตามจำนวน ประเภท และระยะเวลาที่ใช้สำหรับการปฏิบัติงานสำหรับอากาศยานแต่ละลำ รวมทั้งความแตกต่างของประเภทพลังงานที่ใช้สำหรับอุปกรณ์ชนิดนั้นอีกด้วย<sup>45</sup> ทั้งนี้ แม้อุปกรณ์ภาคพื้นที่จะมีค่อนข้างหลากหลายแต่ก็มีตัวอย่างอุปกรณ์ภาคพื้นที่ใช้อยู่ในบริเวณท่าอากาศยานอย่างแพร่หลาย รายละเอียดปรากฏตามตารางที่ 2.1

**ตารางที่ 2.1** ตารางแสดงชนิดอุปกรณ์ภาคพื้นและการใช้งานในบริเวณท่าอากาศยาน

ชนิดอุปกรณ์ภาคพื้น	การใช้งาน
รถแทรกเตอร์ลากจูงอากาศยาน (aircraft pushback tractor)	เป็นยานพาหนะเพื่อดันลำตัวอากาศยานจากบริเวณอาคารผู้โดยสารไปยังทางขับ หรือเพื่อจูงอากาศยานไปยังโรงเก็บ (hangar)
รถบรรทุกสัมภาระ (baggage tug)	เป็นยานพาหนะเพื่อใช้ขนถ่ายสัมภาระของผู้โดยสารระหว่างอาคารผู้โดยสารกับอากาศยาน
รถสายพาน (belt loader)	เป็นยานพาหนะใช้สำหรับเคลื่อนย้ายสัมภาระจากด้านล่างขึ้นไปในลำตัวอากาศยาน
รถอเนกประสงค์ (bobtail)	เป็นยานพาหนะขนาดเล็กคล้ายรถกระบะแต่ไม่มีฐานสำหรับวางสิ่งของ โดยจะใช้เพื่อการปฏิบัติงานต่างๆ เช่นการลากจูงสิ่งของ
รถขนถ่ายผู้โดยสาร (cargo loader)	ยานพาหนะขนาดใหญ่ซึ่งมีไว้สำหรับขนถ่ายผู้โดยสารเข้าไปหรือออกจากลำตัวอากาศยาน
อุปกรณ์จ่ายกระแสไฟฟ้าภาคพื้น	เป็นเครื่องกำเนิดไฟฟ้าสำหรับเคลื่อนที่เพื่อจ่าย

<sup>45</sup> *supra note 40*, p.11.

(ground power unit)	พลังงานไฟฟ้าให้แก่อากาศยานในขณะที่จอดอยู่กับที่
รถบรรทุกให้บริการ (service truck)	เป็นยานพาหนะเพื่อให้บริการด้านต่างๆซึ่งจำเป็นต่อการปฏิบัติงานของอากาศยาน

ที่มา: NESCAUM and CCAP, Controlling Airport-related Air Pollution 2003, (NESCAUM, 2003), table II-14.

### 2.2.2.3 ยานพาหนะ

ยานพาหนะ (ground access vehicles) ที่ใช้อยู่ในบริเวณท่าอากาศยานมีทั้งยานพาหนะที่ใช้ในการเข้าออกบริเวณท่าอากาศยาน ทั้งที่อยู่ในพื้นที่ให้บริการจอดรถ หรือติดเครื่องอยู่บริเวณที่รับส่งผู้โดยสารริมอาคารผู้โดยสาร ซึ่งในยานพาหนะเหล่านี้ มีทั้งยานพาหนะเพื่อใช้รับส่งผู้โดยสาร ตัวอย่างเช่น รถยนต์ส่วนบุคคล รถแท็กซี่ รถโดยสารขนาดใหญ่ เป็นต้น ยานพาหนะเพื่อใช้รับส่งพนักงานของท่าอากาศยานภายในบริเวณท่าอากาศยานเอง รวมทั้งยานพาหนะที่ใช้สำหรับการขนส่งสินค้าและพัสดุไปยังคลังสินค้าของท่าอากาศยานด้วย ซึ่งมลพิษที่ปล่อยออกมาจากยานพาหนะเหล่านี้จะแตกต่างกันไปตามขนาด ชนิด สภาพการจราจร ความเร็วที่ใช้ รวมทั้งระยะทางที่ใช้ยานพาหนะในบริเวณท่าอากาศยานด้วย<sup>46</sup>

### 2.2.2.4 แหล่งกำเนิดมลพิษไม่เคลื่อนที่

ในบริเวณท่าอากาศยานโดยเฉพาะอย่างยิ่งท่าอากาศยานขนาดใหญ่ นั้นมักจะประกอบไปด้วยสถานที่หรือสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ ซึ่งการดำเนินงานของสถานที่หรือสิ่งอำนวยความสะดวกเหล่านั้นสามารถก่อให้เกิดมลพิษทางอากาศได้ จึงจัดเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษชนิดที่ไม่เคลื่อนที่ (stationary/area) โดยในแต่ละท่าอากาศยานอาจจะมีแหล่งกำเนิดมลพิษไม่เคลื่อนที่แตกต่างกันไป อาทิเช่น อาคารหรือสถานที่ซึ่งใช้ในการผลิตระบบไฟฟ้า อาคารสถานีดับเพลิงและกู้ภัย ถังเก็บน้ำมันเชื้อเพลิง เป็นต้น ซึ่งสถานที่เหล่านี้ในบริเวณท่าอากาศยานสามารถปล่อยมลพิษออกสู่อากาศได้ นอกจากนี้ยังรวมถึงฝุ่นตามธรรมชาติอันเกิดจาก ดินหรือทรายในบริเวณท่าอากาศยานด้วย<sup>47</sup>

### 2.2.2.5 การก่อสร้าง

<sup>46</sup> *supra* note 40, p.12.

<sup>47</sup> *supra* note 40, p.12.



การดำเนินงานกิจการท่าอากาศยานนั้น มีความจำเป็นที่จะต้องทำการทำนุบำรุงหรือซ่อมแซมอาคารหรือสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆที่มีอยู่ให้อยู่ในสภาพที่ดีเพื่อความปลอดภัยของผู้ใช้บริการท่าอากาศยาน อีกทั้งยังมีความจำเป็นในการพัฒนาอาคารหรือสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆเพิ่มมากขึ้นเพื่อรองรับความต้องการใช้บริการท่าอากาศยานอันเพิ่มขึ้นจากปัจจัยต่างๆด้วย การก่อสร้าง (construction) ในบริเวณท่าอากาศยานจึงมักมีอยู่บ่อยครั้ง แม้จะเป็นเพียงการทำการก่อสร้างชั่วคราวในระยะเวลานั้น หรืออาจจะเป็นโครงการพัฒนาท่าอากาศยานในระยะเวลายาวก็ได้ การดำเนินการก่อสร้างนั้น มักจะประกอบไปด้วยการดำเนินการต่างๆที่ทำให้เกิดฝุ่นละออง เช่น จากงานดิน งานคอนกรีต การขนส่งหรือจัดเก็บวัสดุที่ใช้ในการก่อสร้าง รวมทั้งงานด้านสถาปัตยกรรม<sup>48</sup> ซึ่งล้วนแล้วแต่อาจก่อให้เกิดมลพิษทางอากาศโดยเฉพาะฝุ่นละอองจากการก่อสร้างในบริเวณท่าอากาศยานได้เช่นกัน

## 2.3 ปัญหามลพิษฝุ่นละอองบริเวณท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ

### 2.3.1 องค์ประกอบของท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ

ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ เป็นท่าอากาศยานหลักที่มีขนาดใหญ่ที่สุด และมีความสำคัญต่อโครงสร้างการคมนาคมขนส่งทางอากาศของประเทศไทยอย่างมาก ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิได้รับการบริหารงานโดยบริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) เปิดให้บริการแก่สาธารณชนครั้งแรกในปี พ.ศ.2549 ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิตั้งอยู่ในเขตพื้นที่ตำบลราชาเทวะ อำเภอบางพลี จังหวัดสมุทรปราการ โดยครอบคลุมพื้นที่รวม 32 ตารางกิโลเมตร หรือประมาณ 20,000 ไร่<sup>49</sup> ณ ปี พ.ศ.2559 ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิมีสายการบินให้บริการแบบประจำรวม 111 สายการบิน ซึ่งแบ่งเป็นเที่ยวบินขนส่งผู้โดยสารผสมสินค้า 107 สายการบิน และเที่ยวบินขนส่งสินค้าอย่างเดียว 8 สายการบิน มีปริมาณเที่ยวบินพาณิชย์ ขึ้นและลง ในปีดังกล่าว รวม 333,263 เที่ยวบิน แบ่งเป็นเที่ยวบินระหว่างประเทศ 257,951 เที่ยวบิน และเที่ยวบินภายในประเทศ 75,312 เที่ยวบิน มีจำนวนผู้โดยสารใช้บริการท่าอากาศยานในปี พ.ศ.2559 รวม 55,473,021 คน ประกอบด้วย

<sup>48</sup> วสวัตต์ เอกพานิช, “ปัญหากฎหมายในการจัดการฝุ่นละอองจากการก่อสร้างอาคาร,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2556), น.24-25, see also, *supra* note 40, p.11.

<sup>49</sup> อ้างแล้ว *เชิงอรรถที่ 30*, น.2-1.

ผู้โดยสารระหว่างประเทศ 45,986,092 คนและผู้โดยสารภายในประเทศ 9,486,929 คน มีปริมาณสินค้าและพัสดุไปรษณีย์ภัณฑ์เข้าออก 1,263,092 ตัน ประกอบด้วยการขนส่งระหว่างประเทศ 1,217,125 ตัน และภายในประเทศ 45,888 ตัน<sup>50</sup>

นับตั้งแต่มีการเปิดให้บริการสนามบินมานั้น สถิติจำนวนเที่ยวบินขึ้นลงที่ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยจากปีงบประมาณ พ.ศ.2550 มีจำนวน 267,555 เที่ยวบิน<sup>51</sup> เพิ่มขึ้น 326,970 เที่ยวบินในปีงบประมาณ พ.ศ.2555<sup>52</sup> แต่เนื่องจากสายการบินกลุ่มสายการบิน Air Asia ย้ายฐานปฏิบัติการจากท่าอากาศยานสุวรรณภูมิไปยังท่าอากาศยานดอนเมือง ทำให้ในปีงบประมาณ พ.ศ.2556 จำนวนเที่ยวบินพาณิชย์ที่ขึ้น-ลงที่ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ ลดลงไปจากปี พ.ศ.2555 กว่าร้อยละ 11.92 เป็น 288,004 เที่ยวบิน<sup>53</sup> จนถึงปัจจุบันปริมาณเที่ยวบินก็เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องดังที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้น สำหรับรายละเอียดของการดำเนินงานของท่าอากาศยานสุวรรณภูมินั้นประกอบไปด้วย อาคาร สิ่งก่อสร้าง และสิ่งอำนวยความสะดวกเป็นจำนวนมาก ซึ่งคงไม่สามารถกล่าวถึงได้หมด โดยผู้เขียนจะอธิบายเฉพาะในส่วนที่มีความสำคัญ และเพื่อให้ง่ายต่อการทำความเข้าใจผู้เขียนขออธิบายองค์ประกอบของท่าอากาศยานสุวรรณภูมิโดยแยกเป็นส่วนๆของเขตปฏิบัติการการบินกับ ส่วนเขตนอกการปฏิบัติการบินดังนี้<sup>54</sup>

### 2.3.1.1 เขตปฏิบัติการบิน

เขตปฏิบัติการบิน (airside) หมายถึงพื้นที่ภายในสนามบินซึ่งให้เครื่องบินใช้สำหรับทำการขึ้นลงและขับเคลื่อนรวมทั้งบริเวณใกล้เคียงโดยมีการควบคุมการเข้าออกในเขตดังกล่าว<sup>55</sup> เขตปฏิบัติการบินในบริเวณท่าอากาศยานสุวรรณภูมิจะประกอบด้วยองค์ประกอบหลักคือ ทางวิ่ง ทางขับและลานจอดอากาศยาน

<sup>50</sup> อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 35, น.110.

<sup>51</sup> บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด(มหาชน), รายงานประจำปี 2550, (กรุงเทพฯ: ท่าอากาศยานไทย, 2551), น.6.

<sup>52</sup> บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด(มหาชน), รายงานประจำปี 2555, (กรุงเทพฯ: ท่าอากาศยานไทย, 2556), น.91.

<sup>53</sup> บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด(มหาชน), รายงานประจำปี 2556, (กรุงเทพฯ: ท่าอากาศยานไทย, 2557), น.88-89.

<sup>54</sup> อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 30, น.2-5 – 2-29.

<sup>55</sup> อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 28, น.48.

สำหรับทางวิ่ง (Runway)ของท่าอากาศยานสุวรรณภูมินั้นมีทั้งหมดสองเส้น คือทางวิ่งด้านตะวันออก ยาว 4,000 เมตร กว้าง 60 เมตร และทางวิ่งด้านตะวันตก ยาว 3,700 เมตร กว้าง 60 เมตร โดยทางวิ่งทั้งสองเส้นนั้นจากการประเมินขององค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศพบว่ามีขีดความสามารถในการรองรับเที่ยวบินขึ้นลงได้สูงสุด 76 เที่ยวบินต่อชั่วโมง ในส่วนทางขับ (taxiway) นั้นแบ่งเป็นสองประเภทคือทางขับคู่ขนาน (parallel taxiway) 4 เส้น และทางขับออก (exit taxiway) 12 เส้นซึ่งทางขับทั้งหมดมีความกว้าง 30 เมตร

สำหรับในส่วนของลานจอดอากาศยาน (apron) มีพื้นที่รวม 1,053,000 ตารางเมตร สามารถจอดอากาศยานได้ทั้งหมด 120 หลุม ประกอบไปด้วยหลุมจอดประชิดอาคาร 51 หลุมจอด และหลุมจอดระยะไกล 69 หลุมจอด นอกจากนี้ในบริเวณเขตปฏิบัติการบินยังมีอาคารสถานีดับเพลิงจำนวน 2 สถานี ซึ่งรับผิดชอบในส่วนของการดับเพลิงอากาศยาน

### 2.3.1.2 เขตนอกการปฏิบัติการบิน

เขตนอกการปฏิบัติการบิน (landside) หมายถึงพื้นที่และอาคารภายในท่าอากาศยานที่ไม่ได้อยู่ในเขตปฏิบัติการการบินซึ่งเป็นบริเวณที่ผู้ที่มีได้เดินทางไปกับเครื่องบินสามารถเข้าออกได้โดยไม่ได้มีการควบคุม<sup>56</sup> ในบริเวณเขตนอกการปฏิบัติการบินของท่าอากาศยานสุวรรณภูมินั้นมีองค์ประกอบที่สำคัญคือ

(1) อาคารสนับสนุน ประกอบด้วย อาคารผู้โดยสารหลัก อาคารเทียบเครื่องบิน อาคารคลังสินค้า อาคารสำนักงาน และอาคารสถานีดับเพลิงและกู้ภัย

(2) ศูนย์ควบคุมการจราจรทางอากาศ ประกอบด้วย หอบังคับการบิน 1 แห่ง และหอควบคุมลานจอดอากาศยาน 2 แห่ง

(3) พื้นที่จอดรถแบ่งเป็นพื้นที่จอดรถระยะสั้นซึ่งเป็นอาคารจอดรถยนต์ 2 อาคาร ลานจอดรถระดับพื้นดินบริเวณด้านข้างอาคารจอดรถ และพื้นที่จอดรถระยะยาว ซึ่งรวมพื้นที่ทั้งหมดสามารถจอดรถได้ประมาณ 10,500 คัน

(4) ระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการ ซึ่งประกอบไปด้วยสาระสำคัญคือระบบการคมนาคมขนส่ง โดยท่าอากาศยานสุวรรณภูมินั้นมีเส้นทางเข้าออกบริเวณท่าอากาศยานจำนวนมากเพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ผู้ใช้บริการท่าอากาศยาน รวมทั้งมีระบบการคมนาคมขนส่งสาธารณะโดยให้บริการรถโดยสารประจำทางพิเศษ และมีศูนย์การขนส่งสาธารณะเพื่อให้บริการรถ

<sup>56</sup> อ้างแล้ว เชียงธรรมที่ 28, น.54.

แท็กซี่ รถลีมูซีน รถเช่า และรถโดยสารประจำทางพิเศษ อีกทั้งในปีพ.ศ.2553 ได้มีการเปิดให้บริการรถไฟฟ้าเชื่อมท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ (airport rail link) เพื่ออำนวยความสะดวกแก่ผู้ให้บริการท่าอากาศยาน สำหรับส่วนระบบไฟฟ้าและพลังงานนั้น ในบริเวณท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ มีบริษัทผลิตไฟฟ้าและน้ำเย็นจำกัดตั้งอยู่เพื่อจ่ายกระแสไฟฟ้าให้แก่ท่าอากาศยาน นอกจากนี้ยังประกอบไปด้วยระบบสาธารณูปโภค อื่นๆ อาทิ เช่น ระบบน้ำใช้ ระบบการจัดการของเสียและน้ำเสีย เป็นต้น

### 2.3.2 สถานการณ์มลพิษฝุ่นละอองบริเวณท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ

จากสถิติปริมาณการจราจรทางอากาศในปัจจุบันของท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ ดังที่ได้กล่าวรายละเอียดไปข้างต้นแล้วนั้น ย่อมแสดงให้เห็นถึงการพัฒนาการประกอบธุรกิจการให้บริการเที่ยวบินพาณิชย์อย่างต่อเนื่องนับแต่เปิดใช้สนามบินจนถึงในปัจจุบัน ซึ่งการดำเนินงานของท่าอากาศยานสุวรรณภูมินั้นได้ก่อให้เกิดคุณประโยชน์ต่อประเทศชาติทั้งในด้านเศรษฐกิจและด้านการคมนาคมขนส่งเป็นอย่างมาก อย่างไรก็ตาม ตั้งแต่เปิดให้บริการท่าอากาศยานมานั้น ทางท่าอากาศยานสุวรรณภูมิเองก็ต้องประสบกับปัญหาโดนประชาชนร้องเรียนและฟ้องร้องเกี่ยวกับปัญหามลพิษที่เกิดจากการทำการบิน ทั้งปัญหามลพิษทางอากาศและมลพิษทางเสียง ซึ่งได้สร้างผลกระทบต่อประชาชนผู้อยู่โดยรอบสนามบินมาตั้งแต่เริ่มเปิดให้บริการ<sup>57</sup>

สำหรับประเด็นปัญหามลพิษทางอากาศบริเวณท่าอากาศยานสุวรรณภูมินั้น จากข้อมูลที่เผยแพร่ในรายงานความรับผิดชอบต่อสังคมของ บริษัทท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) พ.ศ.2557 ทางบริษัทท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) ได้จัดให้มีการตรวจวัดคุณภาพอากาศเพื่อปฏิบัติตามประกาศคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเรื่องคุณภาพอากาศ โดยทางท่าอากาศยานสุวรรณภูมิได้ทำการตรวจวัดคุณภาพอากาศโดยทำการตรวจวัดปีละ 2 ครั้ง (ฤดูแล้งและฤดูฝน) ครั้งละ 3 วัน โดยตั้งสถานีตรวจวัดทั้งหมด 4 สถานีได้แก่ สถานีสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง สถานีวัดกิ่งแก้ว สถานีวัดหัวคู้วราม และสถานีชุมชนองค์กรบริหารส่วนตำบลราษาวะ โดยผลการตรวจวัดฝุ่นละอองขนาดเล็กกว่า 10 ไมครอนนั้น ในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2550-2555 พบว่ามีค่าเฉลี่ยอยู่ในค่ามาตรฐานที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติประกาศกำหนด<sup>58</sup> ซึ่งจาก

<sup>57</sup> เว็บไซต์ประชาไท, “ชาวบ้าน 545 รายฟ้องสนามบินสุวรรณภูมิให้หยุดบินช่วงดึก พร้อมเรียกค่าเสียหายพันล้าน,” สืบค้นเมื่อวันที่ 4 พฤษภาคม 2558, จาก <http://www.prachatai.com/journal/2010/11/31967>.

<sup>58</sup> บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด(มหาชน), รายงานความรับผิดชอบต่อสังคม 2555, (กรุงเทพฯ: ท่าอากาศยานไทย, 2556), น.37.

ข้อมูลการตรวจวัดฝุ่นละอองบริเวณท่าอากาศยานสุวรรณภูมิดังกล่าวนั้น มีข้อน่าสังเกตว่าไม่ได้มีการจัดให้มีการตรวจวัดปริมาณฝุ่นละอองขนาดไม่เกิน 2.5 ไมครอนไว้แต่อย่างใด

ทั้งนี้หากพิจารณาข้อมูลการตรวจวัดคุณภาพอากาศของสำนักจัดการคุณภาพอากาศและเสียง ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการตรวจวัดคุณภาพอากาศในสังกัดกรมควบคุมมลพิษนั้น สถานีตรวจวัดคุณภาพอากาศถาวรอัตโนมัติในจังหวัดสมุทรปราการที่ใกล้บริเวณโดยรอบท่าอากาศยานสุวรรณภูมิที่สุดคือบริเวณการเคหะชุมชนบางพลี โดยค่าเฉลี่ยของสารมลพิษทางอากาศประเภทฝุ่นละอองขนาดไม่เกิน 10 ไมครอน สำหรับสถิติข้อมูลของปีพ.ศ.2556 นั้น ค่าเฉลี่ยในเวลา 24 ชั่วโมง เกินค่ามาตรฐานในบางวันของเดือนมกราคม กุมภาพันธ์ และธันวาคม ในขณะที่ปีพ.ศ.2557 ค่าเฉลี่ยในเวลา 24 ชั่วโมง เกินค่ามาตรฐานในบางวันของเดือนมกราคม<sup>59</sup> ซึ่งในการตรวจวัดคุณภาพอากาศของทางสำนักจัดการคุณภาพอากาศและเสียง มีข้อน่าสังเกตเช่นเดียวกันกับข้อมูลคุณภาพอากาศของทางบริษัทท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) คือไม่ได้มีการจัดให้มีการตรวจวัดสารมลพิษฝุ่นละอองขนาดไม่เกิน 2.5 ไมครอนเช่นกันทั้งที่เป็นสารมลพิษที่ค่อนข้างมีความสำคัญและมีประกาศคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติกำหนดมาตรฐานสำหรับสารมลพิษดังกล่าวตั้งแต่ พ.ศ.2553

นอกจากข้อมูลดังกล่าวข้างต้นแล้วนั้น ข้อมูลสถานการณ์ของฝุ่นละอองขนาดทั้งขนาดไม่เกิน 10 ไมครอน และขนาดไม่เกิน 2.5 ไมครอน บริเวณท่าอากาศยานสุวรรณภูมินั้นได้ปรากฏอยู่ในการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ โครงการก่อสร้างเส้นทางวิ่งที่ 3 และ 4 ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิของบริษัทท่าอากาศยานไทย จำกัด(มหาชน) ซึ่งบริษัทผู้ทำการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมได้ทำการตรวจวัดคุณภาพอากาศในบรรยากาศโดยทั่วไปในช่วงเดือนธันวาคม พ.ศ.2557 เป็นเวลา 7 วัน ซึ่งในการตรวจวัดฝุ่นละอองนั้น ได้มีการแบ่งดัชนีการตรวจวัดเป็นสามประเภท คือ ดัชนีฝุ่นละอองรวม ดัชนีฝุ่นละอองขนาดไม่เกิน 10 ไมครอน และดัชนีฝุ่นละอองขนาดไม่เกิน 2.5 ไมครอน สำหรับดัชนีฝุ่นละอองรวมและฝุ่นละอองขนาดไม่เกิน 10 ไมครอน ได้มีการตรวจวัดทั้งหมด 12 สถานี ในขณะที่ดัชนีฝุ่นละอองขนาดไม่เกิน 2.5 ไมครอนทำการตรวจวัดทั้งหมด 6 สถานี<sup>60</sup>

<sup>59</sup> สำนักจัดการคุณภาพอากาศและเสียง กรมควบคุมมลพิษ, “รายงานสถานการณ์คุณภาพอากาศและเสียงประเทศไทย,” สืบค้นเมื่อวันที่ 9 พฤศจิกายน 2558, จาก <http://aqnis.pcd.go.th>.

<sup>60</sup> อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 30, น.3-63.

ผลการตรวจวัดค่าเฉลี่ยฝุ่นละอองรวมในเวลา 24 ชั่วโมงทุกสถานีอยู่ในค่ามาตรฐาน สำหรับผลการตรวจวัดค่าเฉลี่ยฝุ่นละอองขนาดไม่เกิน 10 ไมครอนในเวลา 24 ชั่วโมง จาก 12 สถานี มีจำนวน 6 สถานีตรวจวัดมีค่าเฉลี่ยเกินมาตรฐาน ได้แก่ วัดทองสัมฤทธิ์ โรงเรียนคลองสาม โรงเรียนวัดทิพพาวาสและโรงเรียนวัดราชสุวรรณบุรณะ โรงเรียนคลองบางกะสี และบริเวณทางวิ่งเส้นที่ 3 โดยมีผลการตรวจวัดเกินค่ามาตรฐานสถานีละ 1 วัน สำหรับผลการตรวจวัดค่าเฉลี่ยของฝุ่นละอองขนาดไม่เกิน 2.5 ไมครอนในเวลา 24 ชั่วโมง ของทุกสถานีตรวจวัด มีค่าเฉลี่ยเกินค่ามาตรฐาน ได้แก่ วัดทองสัมฤทธิ์ มีค่าเฉลี่ยเกินค่ามาตรฐานทุกวัน โรงเรียนทิพพาวาส มีค่าเฉลี่ยเกินค่ามาตรฐาน 4 วัน โรงเรียนวัดราชสุวรรณบุรณะ มีค่าเฉลี่ยเกินค่ามาตรฐาน 3 วัน วัดหัวคู่วราราม มีค่าเฉลี่ยเกินค่ามาตรฐาน 3 วัน และโรงเรียนราชวินิตสุวรรณภูมิ มีค่าเฉลี่ยเกินค่ามาตรฐาน 3 วัน<sup>61</sup>

จากสถิติข้อมูลการตรวจวัดคุณภาพอากาศจากทุกแหล่งข้อมูลนั้น สำหรับฝุ่นละอองรวมนั้น ข้อมูลที่ได้เป็นไปในทิศทางเดียวกันว่าบริเวณโดยรอบท่าอากาศยานสุวรรณภูมิที่มีการตั้งจุดตรวจวัด ไม่มีปัญหาฝุ่นละอองรวมเกินค่ามาตรฐานแต่อย่างใด สำหรับฝุ่นละอองขนาดไม่เกิน 10 ไมครอน แม้จากการตรวจวัดของบริษัทท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) จะมีค่าเฉลี่ยอยู่ในค่ามาตรฐาน แต่จากการตรวจวัดของกรมควบคุมมลพิษ และการตรวจวัดในการทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพกลับยังพบว่า มีปัญหาค่าเฉลี่ยฝุ่นละอองขนาดไม่เกิน 10 ไมครอนเกินมาตรฐานอยู่บ้าง และสำหรับฝุ่นละอองขนาดไม่เกิน 2.5 ไมครอนนั้น แม้จะมีการตรวจวัดเฉพาะในรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพเท่านั้น แต่กลับพบว่าทุกสถานีที่ทำ การตรวจวัดมีปัญหาค่าเฉลี่ยฝุ่นละอองขนาดไม่เกิน 2.5 ไมครอน เกินกว่ามาตรฐานทั้งสิ้น

ซึ่งหากพิจารณาจากข้อมูลดังกล่าว ก็พอจะสรุปได้ว่าปัญหามลพิษฝุ่นละอองบริเวณท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ เฉพาะฝุ่นละอองขนาดไม่เกิน 10 ไมครอน และฝุ่นละอองขนาดไม่เกิน 2.5 ไมครอน เป็นปัญหาที่น่าเป็นห่วงกังวลว่าอาจจะก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนที่อยู่บริเวณโดยรอบท่าอากาศยาน และควรจะได้รับการแก้ไขอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะการกำหนดมาตรการทางกฎหมายเพื่อควบคุมปัญหามลพิษฝุ่นละอองที่เกิดขึ้น และเพื่อที่จะป้องกันไม่ให้ปัญหามลพิษฝุ่นละอองนั้นลุกลามมากขึ้นไปกว่านี้อีกด้วย

<sup>61</sup> อ้างแล้ว เชียงธรรมที่ 30, น.3-63 - 3-68.

### บทที่ 3

## มาตรการทางกฎหมายและองค์การที่เกี่ยวข้องกับการควบคุม มลพิษฝุ่นละอองบริเวณท่าอากาศยานในต่างประเทศ

### 3.1 หลักการพื้นฐานในการควบคุมมลพิษฝุ่นละอองบริเวณท่าอากาศยาน

หลักการควบคุมมลพิษฝุ่นละอองบริเวณท่าอากาศยานนั้นย่อมมีลักษณะเช่นเดียวกันกับหลักการคุ้มครองและรักษาสิ่งแวดล้อมโดยทั่วไป ซึ่งหลักการคุ้มครองและรักษาสิ่งแวดล้อมที่สำคัญที่มาจากตราสารระหว่างประเทศสองฉบับ<sup>1</sup> ฉบับแรก คือ ปฏิญญากรุงสต็อกโฮล์มว่าด้วยสิ่งแวดล้อมของมนุษย์ ค.ศ.1972 ซึ่งเป็นปฏิญญาที่ส่งผลให้องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ (ICAO) ตระหนักถึงผลกระทบของการบินพลเรือนที่มีต่อสิ่งแวดล้อม และริเริ่มดำเนินงานในด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมหลายประการ รวมทั้งการออกภาคผนวกที่ 16 ว่าด้วยการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม แห่งอนุสัญญาว่าด้วยการบินพลเรือนระหว่างประเทศ<sup>2</sup> โดยในปฏิญญาดังกล่าวมีหลักการทั้งหมด 26 ข้อ ส่วนปฏิญญากรุงริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา ค.ศ. 1992 ตราสารระหว่างประเทศฉบับที่สอง วางหลักการในการคุ้มครองและรักษาสิ่งแวดล้อมไว้ทั้งหมด 27 ข้อ<sup>3</sup> ซึ่งหลักการรักษาและคุ้มครองสิ่งแวดล้อมที่ถูกเขียนไว้ในปฏิญญาทั้งสองฉบับดังกล่าวจะเน้นไปที่การรักษาสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ แต่ก็มีหลายหลักการที่สามารถใช้เพื่อวัตถุประสงค์ของการรักษาสิ่งแวดล้อมภายในประเทศและได้รับการยอมรับจากรัฐต่างๆในการนำไปปรับใช้กับการบริหารจัดการด้านสิ่งแวดล้อมของตนรวมถึงประเทศไทยด้วย ดังจะเห็นได้จากการรองรับหลักการหลายประการไว้ในแผนการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ โดยผู้เขียนขอหยิบยกเฉพาะหลักการสำคัญที่มักปรากฏอยู่ในมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับควบคุมมลพิษฝุ่นละอองบริเวณท่าอากาศยาน ดังนี้

<sup>1</sup> จุมพต สายสุนทร, กฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2550) น.50.

<sup>2</sup> ICAO, Annex 16 Environmental Protection, Volume II – Aircraft Engine Emissions, Third Edition (Montreal: ICAO, 2008), p.ix.

<sup>3</sup> อ่างแล้ว เชิงอรรถที่ 1, น.51.

### 3.1.1 หลักการพัฒนาที่ยั่งยืน

การพัฒนาที่ยั่งยืน (sustainable development) ปรากฏชัดเจนในปฏิญญากรุงริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา ค.ศ. 1992 หลักการที่ 4 ซึ่งวางหลักว่าการพัฒนาที่ยั่งยืน คือการพัฒนาที่มีกระบวนการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมรวมอยู่ในส่วนหนึ่งของการพัฒนาโดยไม่สามารถแยกการพิจารณาออกจากกันได้<sup>4</sup> ซึ่งหลักการพัฒนาที่ยั่งยืนเป็นหลักการแรกในสิบหลักการสำคัญของการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2560 - 2564 ซึ่งให้ความสำคัญกับการพัฒนาประเทศอย่างมีคุณภาพ ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม โดยการขยายตัวทางเศรษฐกิจที่มีกรพัฒนาอย่างมีคุณภาพและแข่งขันได้ ต้องคำนึงขีดจำกัดของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมควบคู่ไปด้วย<sup>5</sup>

### 3.1.2 หลักระวังไว้ก่อน

หลักระวังไว้ก่อน (precautionary principle) ได้รับการยืนยันเป็นหลักการสำคัญอีกประการหนึ่งในแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2560-2564 โดยเป็นหลักการเชิงรุกซึ่งเน้นการป้องกันผลกระทบล่วงหน้า โดยเฉพาะพื้นที่ที่มีระบบนิเวศเปราะบางและพื้นที่เสี่ยง เพื่อป้องกันความเสียหายที่จะเกิดขึ้น<sup>6</sup> สอดคล้องกับที่ หลักการที่ 15 แห่งปฏิญญากรุงริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา ค.ศ. 1992 แนะนำให้รัฐใช้มาตรการป้องกันไว้ก่อน (precautionary approach) อย่างกว้างขวางและเต็มความสามารถเพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อมไม่ให้เกิดความเสียหายที่ร้ายแรงหรือที่ไม่อาจแก้ไขได้<sup>7</sup>

### 3.1.3 หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย

ทั้งในปฏิญญากรุงสต็อกโฮล์มว่าด้วยสิ่งแวดล้อมของมนุษย์ ค.ศ.1972 และปฏิญญากรุงริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา ค.ศ. 1992 ได้วางหลักการให้แต่ละรัฐพัฒนากฎหมายที่เกี่ยวกับความรับผิดชอบและการเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้ได้รับผลกระทบจากการปล่อยมลพิษ โดยปฏิญญากรุงสต็อกโฮล์มว่าด้วยสิ่งแวดล้อมของมนุษย์ ค.ศ.1972 หลักการที่ 22 ให้ความสำคัญกับการพัฒนากฎหมายระหว่างประเทศ ในขณะที่ปฏิญญากรุงริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและ

<sup>4</sup> Rio Declaration, Principle 4 และดู อ้างแล้ว เชียงธรรมที่ 1, น.55.

<sup>5</sup> แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2560-2564, ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ 134, ตอนพิเศษ 67 ง, (3 มีนาคม 2560).

<sup>6</sup> เพิ่งอ้าง , น.ค.

<sup>7</sup> Rio Declaration, Principle 15 และดู อ้างแล้ว เชียงธรรมที่ 1, น.55.



การพัฒนา ค.ศ. 1992 หลักการที่ 13 มุ่งเน้นให้แต่ละรัฐพัฒนากฎหมายภายในรัฐด้วย<sup>8</sup> ซึ่งไม่ว่าจะในบริบทของกฎหมายระหว่างประเทศหรือกฎหมายภายใน ก็ล้วนตั้งอยู่บนพื้นฐานที่ว่า ผู้ที่ต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายให้แก่อุบัติภัยที่ได้รับผลกระทบก็คือผู้ที่สร้างมลพิษนั่นเอง อย่างไรก็ตาม หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (polluter pay principle) ในปัจจุบันไม่ได้มุ่งเน้นเฉพาะความรับผิดชอบและการเยียวยาผู้เสียหายภายหลังเกิดความเสียหายเท่านั้น แต่ยังรวมถึงการนำมาตรการทางเศรษฐศาสตร์มาใช้บริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยให้ผู้ก่อมลพิษมีหน้าที่รับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการป้องกันความเสียหายที่จะเกิดขึ้นต่อสุขภาพของมนุษย์หรือสิ่งแวดล้อมด้วย<sup>9</sup> นอกจากนี้ยังมีอีกหลักการที่คล้ายกับหลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย คือหลักผู้ได้รับผลประโยชน์เป็นผู้จ่าย (beneficiaries pay principle) ที่ส่งเสริมความรับผิดชอบ โดยให้ผู้ได้รับผลประโยชน์เป็นผู้จ่ายค่าตอบแทนให้กับผู้ให้บริการด้านระบบนิเวศทั้งที่อยู่ต้นทางและปลายทาง รวมถึงสร้างความเป็นธรรมให้กับผู้เสียประโยชน์เพื่อลดความขัดแย้งทางสังคมอันเกิดจากการนำทรัพยากรธรรมชาติไปใช้ประโยชน์<sup>10</sup>

### 3.1.4 หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน

ปฏิญญากรุงริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา ค.ศ. 1992 รองรับหลักการมีส่วนร่วมในการจัดการประเด็นต่างๆทางสิ่งแวดล้อมของประชาชนที่เกี่ยวข้องในทุกระดับ สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลของกิจกรรมต่างๆที่อาจสร้างอันตรายแก่ชุมชน การมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจของรัฐและกระบวนการพิจารณาทางตุลาการหรือทางปกครองด้วย<sup>11</sup> หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน (public participation) ที่ปรากฏในปฏิญญาดังกล่าวได้รับการยอมรับไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 โดยสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลทั่วไปบัญญัติไว้ในมาตรา 41<sup>12</sup> ในขณะเดียวกัน ก็มีบทบัญญัติเฉพาะเกี่ยวกับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในมาตรา 58 โดยประชาชนมีสิทธิที่จะได้รับทราบข้อมูล คำชี้แจงและเหตุผลจากหน่วยงานรัฐเกี่ยวกับการดำเนินการใดที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดของประชาชนหรือชุมชนหรือสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง ทั้งยังรวมถึงการกำหนดให้รัฐต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียและประชาชนและชุมชนที่เกี่ยวข้อง

<sup>8</sup> อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 1, น.61

<sup>9</sup> อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 5, น.ค.

<sup>10</sup> อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 5, น.ค.

<sup>11</sup> อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 1, น.57-58.

<sup>12</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 41

ในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม เพื่อนำมาประกอบการพิจารณาดำเนินการ<sup>13</sup> อันเป็นการยืนยันหลักการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจของรัฐตามปฏิญญาดังกล่าวนั้นเอง ในขณะที่แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2560-2564 เองก็รองรับหลักการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยคำนึงถึงสิทธิมนุษยชน (human right) ด้วย<sup>14</sup>

### 3.2 มาตรการทางกฎหมายและองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมมลพิษฝุ่นละอองบริเวณท่าอากาศยานของเครือรัฐออสเตรเลีย

เครือรัฐออสเตรเลียมีรูปแบบการเมืองการปกครองแบบสหพันธรัฐ เกิดจากการรวมตัวของรัฐ (states) และสองดินแดน (territories) เข้าเป็นเครือรัฐออสเตรเลีย รัฐบาลของเครือรัฐออสเตรเลียจึงมีทั้ง รัฐบาลกลาง รัฐบาลมลรัฐ และรัฐบาลท้องถิ่น ในการทำหน้าที่บริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สำหรับอำนาจในการออกกฎหมายเกี่ยวกับการรักษาสิ่งแวดล้อมนั้น รัฐบาลกลาง (commonwealth) มีอำนาจในการออกกฎหมายเพื่อใช้บังคับแก่เรื่องต่างๆตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด และหากเรื่องใดรัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดให้เป็นอำนาจของรัฐบาลกลางโดยเฉพาะ ก็จะเป็นอำนาจของรัฐบาลมลรัฐและรัฐบาลท้องถิ่นในการออกกฎหมายเพื่อใช้บังคับกับเรื่องต่างๆ ซึ่งภายใต้รัฐธรรมนูญของออสเตรเลียนั้น ท่าอากาศยานหลักของประเทศถูกจัดเป็นสถานที่ของรัฐบาลกลาง (commonwealth places) ซึ่งทำให้ทางรัฐบาลกลางมีอำนาจโดยเฉพาะที่จะออกกฎหมายเพื่อควบคุมการดำเนินงานในบริเวณท่าอากาศยาน และจะไม่นำกฎหมายของมลรัฐมาใช้บังคับเว้นแต่เป็นกรณีที่ไม่มีกฎหมายของรัฐบาลกลางที่จะใช้บังคับกับกรณีใดหรือทางรัฐบาลกลางเห็นควรให้ใช้กฎหมายของมลรัฐกับกรณีใดจึงจะมีการใช้กฎหมายของมลรัฐ<sup>15</sup> นอกจากนี้อาจมีการใช้บังคับกฎหมายของมลรัฐได้หากกฎหมายของมลรัฐถูกบัญญัติเพื่อให้สอดคล้องกับกฎหมายของรัฐบาลกลางด้วยเหตุผลดังกล่าวทำให้มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินกิจการท่าอากาศยานของเครือรัฐออสเตรเลียนั้นปรากฏอยู่ในทั้งกฎหมายของรัฐบาลกลางและกฎหมายของ

<sup>13</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 58

<sup>14</sup> อ้างแล้ว เชียงอรรถที่ 5, น.ง.

<sup>15</sup> Garry Bates, *Environmental law in Australia*, 8<sup>th</sup> edition, (Chatswood : LexisNexis, 2013), pp.159-160.

มลรัฐ การจะใช้กฎหมายใดปรับแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมใดในบริเวณท่าอากาศยานจึงค่อนข้างมีความซับซ้อนและต้องพิจารณาถึงข้อเท็จจริงเฉพาะและสถานการณ์ที่เกี่ยวข้องของปัญหานั้นร่วมด้วย<sup>16</sup>

พื้นฐานของโครงสร้างท่าอากาศยานในเครือรัฐออสเตรเลีย นั้น จะถูกแบ่งออกเป็นท่าอากาศยานขนาดใหญ่ กับท่าอากาศยานขนาดเล็ก ซึ่งท่าอากาศยานขนาดใหญ่จะอยู่ในกำกับดูแลของรัฐบาลกลาง (The Leased Federal Airports) โดยให้บริษัทเอกชนเป็นผู้เช่าและบริหารงานท่าอากาศยานในระยะยาว ซึ่งการดำเนินงานของท่าอากาศยานดังกล่าวในเรื่องต่างๆรวมทั้งด้านสิ่งแวดล้อมนั้น ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของท่าอากาศยานจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายของรัฐบาลกลาง ซึ่งกฎหมายฉบับหลักที่เป็นหัวใจของการดำเนินงานท่าอากาศยานคือ พระราชบัญญัติท่าอากาศยาน ค.ศ.1996 ( Airport Act 1996 ) อีกทั้งยังต้องปฏิบัติตามกฎ (regulation) ซึ่งออกโดยอาศัยความในพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวด้วย สำหรับองค์กรหลักที่มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลการดำเนินงานของกิจการท่าอากาศยานดังกล่าวคือกระทรวงโครงสร้างพื้นฐานและการพัฒนาภูมิภาค (Department of Infrastructure and Regional Development) โดยในปัจจุบันเครือรัฐออสเตรเลีย มีท่าอากาศยานหลักทั้งหมด 21 แห่งทั่วประเทศ<sup>17</sup> ตัวอย่างท่าอากาศยานหลักที่เป็นที่รู้จักกันดีคือท่าอากาศยานซิดนีย์ (Sydney Airport) ตั้งอยู่ในมลรัฐนิวเซาท์เวลส์ มีจำนวนเที่ยวบินขึ้นลงมากถึงสามแสนกว่าเที่ยวบินต่อปี ในขณะที่เดียวกันก็มีการบริหารจัดการทางด้านสิ่งแวดล้อมในบริเวณท่าอากาศยานอย่างเป็นระบบและมีประสิทธิภาพ ดังจะเห็นได้จากคุณภาพสิ่งแวดล้อมบริเวณท่าอากาศยานซึ่งอยู่ในเกณฑ์มาตรฐานทุกประการ<sup>18</sup>

สำหรับปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับการบิน (aviation) ของเครือรัฐออสเตรเลีย สามารถจัดเป็นสามประเภทหลัก คือ มลพิษทางเสียงจากอากาศยาน (in-flight aircraft noise) มลพิษทางอากาศจากอากาศยาน (in-flight air emissions) และมลพิษจากการดำเนินกิจการท่าอากาศยาน (ground-based issues)<sup>19</sup> หากพิจารณาจากนโยบายด้านการบินระดับชาติของเครือรัฐออสเตรเลียแล้ว จะพบได้ว่าทางรัฐบาลกลางได้ให้ความสำคัญแก่การแก้ไขปัญหาทางสิ่งแวดล้อมที่

<sup>16</sup> Sydney Airport, *Environment Strategy 2013-2018*, (Sydney : Sydney Airport Limited, n.d.) p.33.

<sup>17</sup> Department of Infrastructure and Regional Development, “Airport,” Retrieve on September 22, 2015, from <https://infrastructure.gov.au/aviation/airport>.

<sup>18</sup> Sydney Airport, *Annual Report 2014*, (Sydney : Sydney Airport Limited, n.d.) pp.44-47.

<sup>19</sup> *supra note 16*, p.24.

เกิดจากการคมนาคมขนส่งทางอากาศในทุกๆด้าน โดยเน้นการแก้ปัญหาทั้งในด้านการพัฒนาอุตสาหกรรมการบินให้มีความก้าวหน้าตอบสนองต่อเทคโนโลยีใหม่ๆเพื่อลดปัญหาสิ่งแวดล้อมทั้งในเรื่องเสียง และมลพิษทางอากาศจากอากาศยาน อีกทั้งในด้านการบริหารจัดการไม่ว่าจะเป็นการวางกรอบแผนการดำเนินงานต่างๆซึ่งเกี่ยวข้องกับการคมนาคมขนส่งทางอากาศ เพื่อเป้าหมายในการลดผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นต่อสิ่งแวดล้อมรวมทั้งประชาชนที่อาศัยอยู่ในชุมชนใกล้เคียงท่าอากาศยานด้วย<sup>20</sup> ในด้านการดำเนินงานท่าอากาศยานเองนั้น แผนนโยบายของรัฐบาลกลางก็จะเน้นถึงการวางแผนในการพัฒนาท่าอากาศยาน (major development plans) เพื่อประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมที่อาจเกิดขึ้นจากการพัฒนาท่าอากาศยาน และที่สำคัญคือการจัดทำแผนแม่บท (master plans) สำหรับวางกรอบการดำเนินงานในบริเวณท่าอากาศยานระยะยาว 20 ปี เพื่อให้เห็นแนวทางการพัฒนาท่าอากาศยาน การวางแผนการใช้ที่ดิน รวมทั้งศึกษาและหาแนวทางจัดการผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต และด้วยสาเหตุที่การใช้บังคับกฎหมายในการบริหารงานท่าอากาศยานเป็นกฎหมายของรัฐบาลกลาง ในขณะที่รัฐบาลของเครือรัฐออสเตรเลียมีทั้งในระดับรัฐบาลกลาง รัฐบาลมลรัฐและรัฐบาลท้องถิ่น ทำให้การจัดทำแผนในการดำเนินงานท่าอากาศยานดังกล่าว จึงเป็นส่วนสำคัญที่จะช่วยทำให้เกิดการประสานงานกันของรัฐบาลในทุกๆระดับ เพื่อร่วมกันจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมที่อาจเกิดขึ้นจากการดำเนินงานของท่าอากาศยานอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นระบบ<sup>21</sup>

สำหรับขอบเขตของการศึกษามาตรการทางกฎหมายและองค์กรที่เกี่ยวข้องของเครือรัฐออสเตรเลียมีดังนี้ เนื่องจากกฎหมายในการควบคุมมลพิษฝุ่นละอองบริเวณท่าอากาศยานของเครือรัฐออสเตรเลียแยกการควบคุมมลพิษฝุ่นละอองออกเป็นสองส่วนหลัก คือการควบคุมมลพิษฝุ่นละอองจากการดำเนินงานของท่าอากาศยานในส่วนภาคพื้น (ground-based issues) กับการควบคุมมลพิษฝุ่นละอองจากการปฏิบัติการบินของอากาศยาน (in-flight emissions) ซึ่งในส่วนของการควบคุมมลพิษฝุ่นละอองจากการปฏิบัติการบินของอากาศยานนั้นจะอยู่ภายใต้กฎหมายเกี่ยวกับการเดินอากาศ (air navigation) ส่วนมลพิษอันเกิดจากการดำเนินกิจการท่าอากาศยาน ปรากฏในพระราชบัญญัติท่าอากาศยาน ค.ศ.1996 และกฎหมายลำดับรองซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวคือ กฎว่าด้วยการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมบริเวณท่าอากาศยาน ค.ศ.1997

<sup>20</sup> Attorney General's Department, National Aviation Policy White Paper: Flight Path to the Future, ( Canberra : Department of Infrastructure, Transport, Regional Development and Local Government, 2009) p.12.

<sup>21</sup> *Ibid*, pp.154-157.

(Airport (Environment Protection) Regulations 1997) ซึ่งมีมาตรการทางกฎหมายนำเสนอใจหลายประการที่ผู้เขียนต้องการนำเสนอในบทนี้ นอกจากนี้ยังรวมไปถึงกฎหมายและกฎระเบียบอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมมลพิษฝุ่นละอองบริเวณท่าอากาศยานของเครือรัฐออสเตรเลีย และองค์กรที่บทบาทสำคัญในการใช้บังคับมาตรการดังกล่าวด้วย ดังรายละเอียดต่อไปนี้

### 3.2.1 มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมมลพิษฝุ่นละอองบริเวณท่าอากาศยานของเครือรัฐออสเตรเลีย

มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมมลพิษฝุ่นละอองบริเวณท่าอากาศยานของเครือรัฐออสเตรเลียนั้น มีจุดเด่นอยู่ตรงที่มีกฎหมายซึ่งกำหนดเกี่ยวกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมไว้ โดยเฉพาะในกฎหมายที่ควบคุมการดำเนินงานของท่าอากาศยาน โดยปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติท่าอากาศยาน ค.ศ.1996 และกฎว่าด้วยการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมท่าอากาศยาน ค.ศ.1997 ซึ่งเป็นกฎหมายลำดับรองซึ่งมีบทบาทสำคัญในการกำหนดหน้าที่ของผู้ประกอบการ (operator) ซึ่งประกอบกิจการ (undertaking) ใดๆ ในบริเวณของท่าอากาศยาน (airport site) ที่จะต้องดำเนินการให้สอดคล้องไปกับมาตรฐานสิ่งแวดล้อมที่กำหนดไว้เพื่อใช้กับบริเวณท่าอากาศยาน และมีบทบัญญัติที่กำหนดหน้าที่ของผู้ดำเนินกิจการท่าอากาศยานที่จะต้องปฏิบัติตามและตรวจวัดระดับมลพิษในบริเวณท่าอากาศยาน<sup>22</sup> อีกทั้งยังกำหนดโทษสำหรับการกระทำหรือละเว้นกระทำการที่ฝ่าฝืนบทบัญญัติต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมมลพิษ<sup>23</sup> ซึ่งช่วยส่งเสริมให้มาตรการทางกฎหมายสามารถใช้บังคับได้จริง รวมทั้งยังมีการตั้งเจ้าพนักงานสิ่งแวดล้อมประจำท่าอากาศยาน (airport environment officer) ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากกระทรวงโครงสร้างพื้นฐานและการพัฒนาภูมิภาค เพื่อทำหน้าที่ควบคุมและตรวจสอบการดำเนินกิจการของผู้ประกอบการในเขตท่าอากาศยานให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับที่เกี่ยวข้องอีกด้วย<sup>24</sup>

นอกจากมาตรการในการควบคุมการดำเนินงานของท่าอากาศยานแล้ว จุดเด่นที่สำคัญอีกประการของเครือรัฐออสเตรเลียคือมาตรการในการป้องกันมลพิษที่อาจเกิดขึ้นไว้ล่วงหน้า ซึ่งปรากฏอยู่ในรูปแบบของการจัดทำแผนพัฒนาท่าอากาศยาน (major development plans) ซึ่ง

<sup>22</sup> *supra* note 16, p.33.

<sup>23</sup> *supra* note 16, p.32.

<sup>24</sup> Department of Infrastructure and Regional Development, [Airport Environment Officer \(AEO\) Operations Manual](#) (Canberra : DIRD, 2013), p.7.

เน้นถึงการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมอันเป็นหลักการที่สำคัญ ประการหนึ่งของกฎหมายสิ่งแวดล้อมในยุคปัจจุบัน<sup>25</sup> นอกจากนี้ยังเน้นการวางแผนด้านสิ่งแวดล้อมโดยมีบทบัญญัติที่กำหนดให้ท่าอากาศยานแต่ละแห่งต้องจัดทำแผนยุทธศาสตร์สิ่งแวดล้อม (environment strategy) รวมไว้ในแผนแม่บท (airport master plans) ของท่าอากาศยานเพื่อยืนยันให้รัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติ โดยมาตรการที่กฎหมายกำหนดดังกล่าวจะเน้นการจัดการจัดทำแนวทางการบริหารจัดการท่าอากาศยานในด้านสิ่งแวดล้อมให้สอดคล้องไปกับกฎหมายและกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมมลพิษที่เกิดขึ้นจากการดำเนินกิจการท่าอากาศยานในลักษณะที่เน้นการระบุประเด็นปัญหาทางสิ่งแวดล้อม กำหนดพื้นที่ที่มีความสำคัญทางสิ่งแวดล้อมในท่าอากาศยาน วางกรอบระยะเวลาที่ดำเนินงาน และจัดทำแผนปฏิบัติการ (action plans) ให้เหมาะสมต่อสถานการณ์หรือสภาพปัญหาสิ่งแวดล้อมของแต่ละท่าอากาศยาน<sup>26</sup> อีกทั้งในการจัดทำแผนดังกล่าวนั้น กฎหมายยังได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนให้มีการจัดรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในกระบวนการจัดทำร่างของแผนเพื่อนำความคิดเห็นดังกล่าวมาเป็นข้อมูลประกอบในการพิจารณาอนุมัติของรัฐมนตรีด้วย<sup>27</sup> ซึ่งมาตรการในลักษณะนี้จะมีความยืดหยุ่น โดยให้เอกชนผู้บริหารงานท่าอากาศยานซึ่งเป็นผู้ที่ทราบถึงรายละเอียดของท่าอากาศยาน รวมถึงปัญหามลพิษและสาเหตุของมลพิษที่ดีที่สุด เป็นผู้หาวิธีการหรือมาตรการที่เหมาะสมในกับป้องกันและควบคุมปัญหามลพิษแล้วเสนอต่อหน่วยงานของรัฐ อันเป็นการกำหนดให้เอกชนซึ่งเป็นผู้ก่อมลพิษมีความรับผิดชอบในการหามาตรการเพื่อป้องกันและควบคุมมลพิษที่อาจเกิดขึ้นจากการกระทำของตน ในขณะที่หน่วยงานของรัฐจะมีบทบาทในการกำกับดูแลความเหมาะสมของแผนต่างๆ ที่เอกชนเป็นผู้เสนอมา และเป็นผู้ใช้อำนาจบังคับเอกชนผู้ที่กระทำการฝ่าฝืนต่อหน้าที่ตามกฎหมายหรือกระทำการใดๆ ที่ก่อให้เกิดมลพิษขึ้นในบริเวณท่าอากาศยาน ซึ่งมาตรการในลักษณะนี้จะช่วยส่งเสริมให้การควบคุมมลพิษบริเวณท่าอากาศยานเป็นไปโดยมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นไปกว่าการกำหนดให้หน่วยงานของรัฐเป็นผู้ควบคุมการปล่อยมลพิษเพียงอย่างเดียว ทั้งนี้มาตรการต่างๆ ไม่ว่าจะมิไว้เพื่อป้องกันมลพิษที่อาจจะเกิดขึ้นหรือควบคุมมลพิษที่เกิดขึ้นแล้วในบริเวณท่าอากาศยานก็ตาม ล้วนแล้วแต่มีความเกี่ยวเนื่องเชื่อมโยงกันอย่างเป็นระบบ ซึ่งสามารถสรุปรายละเอียดของมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมมลพิษผู้ปล่อยมลพิษในบริเวณท่าอากาศยานของเครือรัฐออสเตรเลียได้ดังนี้

<sup>25</sup> *supra* note 16, p.33.

<sup>26</sup> *supra* note 16, pp.22 - 23.

<sup>27</sup> Airport Act 1996, section 124.

### 3.2.1.1 การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

หลักระวังไว้ก่อน (precautionary principle) นับว่าเป็นหลักการพื้นฐานของกฎหมายสิ่งแวดล้อมที่สำคัญ ซึ่งปรากฏอยู่ในหลายรูปแบบ การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเป็นมาตรการที่มีพื้นฐานมาจากหลักการดังกล่าว โดยปรากฏอยู่ในกฎหมายสิ่งแวดล้อมของหลายประเทศรวมทั้งเครือรัฐออสเตรเลียเช่นกัน โดยตั้งแต่ในขั้นแรกเริ่ม การจะก่อสร้างท่าอากาศยานขนาดใหญ่ นั้น นับว่าเป็นการกระทำที่ถูกควบคุม ซึ่งตกอยู่ภายใต้บทบัญญัติของพระราชบัญญัติคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ ค.ศ.1999 โดยถือว่าเป็นกิจกรรมที่ก่อให้เกิดหรืออาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรงซึ่งจำเป็นที่จะต้องมีการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม และต้องได้รับอนุมัติจากผู้มีอำนาจก่อนที่จะเริ่มดำเนินการก่อสร้างท่าอากาศยาน<sup>28</sup>

ทั้งนี้ มาตรการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมของเครือรัฐออสเตรเลียนั้น ไม่ได้เสร็จสิ้นลงเพียงในขั้นตอนการก่อสร้างท่าอากาศยานเท่านั้น หากแต่ภายหลังได้มีการสร้างท่าอากาศยานจนแล้วเสร็จและมีการดำเนินกิจการท่าอากาศยานไปแล้ว ถ้ามีกรณีที่จะต้องดำเนินการพัฒนาท่าอากาศยานซึ่งมีขนาดของโครงการค่อนข้างใหญ่ ทางบริษัทผู้เช่าท่าอากาศยาน (airport-lessee company) ซึ่งเป็นผู้ดำเนินงานกิจการท่าอากาศยานจะต้องจัดให้มีการทำแผนพัฒนาท่าอากาศยาน (major development plans) เพื่อนำไปจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน<sup>29</sup> ซึ่งในพระราชบัญญัติท่าอากาศยาน ค.ศ.1996 กำหนดโครงการพัฒนาท่าอากาศยานที่ต้องมีการจัดทำแผนพัฒนาท่าอากาศยานไว้มากมาย โดยมักจะเป็นโครงการใหญ่ซึ่งอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม อาทิเช่น การก่อสร้างหรือขยายทางวิ่ง (runway) การก่อสร้างหรือขยายอาคารผู้โดยสาร การก่อสร้างอาคารหรือถนนที่มีงบประมาณการก่อสร้างสูงกว่า 10 ล้านดอลลาร์ออสเตรเลีย การพัฒนาอื่นใดซึ่งน่าจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมหรือระบบนิเวศอย่างมีนัยสำคัญ เป็นต้น<sup>30</sup> ซึ่งก่อนที่จะมีการจัดทำแผนพัฒนาท่าอากาศยานที่ได้รับอนุมัติจากผู้มีอำนาจตามที่กฎหมายกำหนดแล้วนั้น บริษัทผู้เช่าท่าอากาศยานหรือบุคคลอื่นใดไม่สามารถดำเนินการพัฒนาโครงการนั้นๆได้ หากฝ่าฝืนจะมีความผิดอาญาโดยถือเป็นการรับผิดโดยเคร่งครัด (strict liability) และต้องระวางโทษปรับ<sup>31</sup> ซึ่งตามกฎหมายได้กำหนดโทษปรับเป็นหน่วยโทษ (penalty units)<sup>32</sup> โดยกรณีบริษัทผู้เช่าท่า

<sup>28</sup> *supra note 16, p.33.*

<sup>29</sup> Airport Act 1996, section 88

<sup>30</sup> Airport Act 1996, section 89

<sup>31</sup> Airport Act 1996, section 90

อากาศยานเป็นผู้กระทำผิดจะมีระวางโทษปรับ 2,000 หน่วยโทษ หรือประมาณ 360,000 ดอลลาร์ออสเตรเลีย

ในการจัดทำแผนพัฒนาท่าอากาศยานนั้น บริษัทผู้เช่าท่าอากาศยานจะต้องดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งในส่วนเนื้อหาสาระที่ต้องมีในแผนนั้น นอกจากข้อมูลสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาท่าอากาศยานนั้นๆแล้ว ยังต้องประกอบไปด้วยการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่อาจมีซึ่งคาดว่าจะมีความเกี่ยวข้องกับการพัฒนาท่าอากาศยาน รวมถึงแผนในการรับมือกับผลกระทบที่มีต่อสิ่งแวดล้อมดังกล่าว ทั้งในทางที่จะป้องกันหรือแก้ไขผลกระทบที่มีต่อสิ่งแวดล้อม<sup>33</sup> และเมื่อจัดทำร่างแผนพัฒนาท่าอากาศยานเสร็จแล้วก่อนที่จะเสนอต่อรัฐมนตรี ทางบริษัทผู้เช่าท่าอากาศยานจะต้องดำเนินการจัดให้มีการแสดงความคิดเห็นของประชาชน (public comment) ซึ่งจะใช้วิธีการประกาศทางหนังสือพิมพ์เพื่อเชิญชวนประชาชนเข้าตรวจสอบร่างและแสดงความคิดเห็นเป็นลายลักษณ์อักษรของร่างดังกล่าวตามสถานที่ที่ระบุในหนังสือพิมพ์ภายใน 90 วันนับแต่วันที่ลงประกาศทางหนังสือพิมพ์<sup>34</sup> ทั้งนี้ หากมีประชาชนผู้ใดแสดงความคิดเห็นเป็นลายลักษณ์อักษรยื่นต่อบริษัท บริษัทจะต้องดำเนินการจัดทำหนังสือรับรองที่แสดงถึงรายชื่อผู้แสดงความคิดเห็น ข้อเสนอถึงความคิดเห็นที่มีต่อร่างแผนพัฒนาท่าอากาศยาน อีกทั้งข้อความที่แสดงให้เห็นว่าทางบริษัทได้มีการคำนึงถึงความคิดเห็นเหล่านั้นในการจัดทำร่างแผนพัฒนาท่าอากาศยาน แนบไปพร้อมกับร่างที่จะเสนอเพื่อขออนุมัติจากรัฐมนตรีด้วย<sup>35</sup> และในขั้นตอนการพิจารณาอนุมัติแผนพัฒนาท่าอากาศยานนั้น แม้จะอยู่ในอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงโครงสร้างพื้นฐานและการพัฒนาภูมิภาคตามพระราชบัญญัติท่าอากาศยาน ค.ศ.1996 ก็ตาม แต่ภายใต้พระราชบัญญัติคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ ค.ศ.1999 รัฐมนตรีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงโครงสร้างพื้นฐาน

---

<sup>32</sup> หน่วยโทษ (penalty units) ใช้ในการกำหนดจำนวนค่าปรับภายใต้กฎหมายของรัฐบาลกลาง ซึ่งการคำนวณค่าปรับจะคิดโดยการคูณหน่วยโทษเข้ากับจำนวนเงินต่อหนึ่งหน่วยโทษ ซึ่งในปัจจุบัน 1 หน่วยโทษเท่ากับ 180 ดอลลาร์ออสเตรเลีย ซึ่งจะมีการพิจารณาเปลี่ยนแปลงจำนวนเงินต่อหนึ่งหน่วยโทษในทุกๆสามปี สืบค้นจาก “<http://www.austrac.gov.au/enforcement-action/penalty-units.”>”

<sup>33</sup> Airport Act 1996 , subsection 91(1)

<sup>34</sup> Airport Act 1996 , subsection 92(1)

<sup>35</sup> Airport Act 1996 , subsection 92(2)



และการพัฒนาภูมิภาคจะต้องขอรับคำแนะนำจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสิ่งแวดล้อมในเรื่องเกี่ยวกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม และนำคำแนะนำดังกล่าวมาพิจารณาประกอบการอนุมัติด้วยเสมอ<sup>36</sup>

### 3.2.1.2 มาตรฐานสิ่งแวดล้อม

การกำหนดมาตรฐานด้านสิ่งแวดล้อมนั้น มักแบ่งเป็นการกำหนดมาตรฐานคุณภาพอากาศ กับมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด ซึ่งในส่วนมาตรฐานคุณภาพอากาศนั้นเป็นการกำหนดเป้าหมายและเพื่อเป็นเครื่องชี้ว่าคุณภาพอากาศอยู่ในระดับที่ดีหรือไม่ หากพบว่ามาตรฐานคุณภาพอากาศไม่ดีเท่าที่ตั้งเป้าหมายไว้ ผู้ที่เกี่ยวข้องก็จะได้ช่วยกันหาแนวทางปรับปรุงคุณภาพอากาศต่อไป<sup>37</sup> ส่วนมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดนั้น จะเป็นการกำหนดมาตรฐานเพื่อเป็นมาตรการในการลดปริมาณและความเข้มข้นของมลพิษทางอากาศที่ถูกระบายจากแหล่งกำเนิดต่างๆออกสู่สิ่งแวดล้อม ซึ่งจะช่วยรักษามาตรฐานคุณภาพอากาศให้อยู่ในเกณฑ์ที่กำหนดไว้<sup>38</sup> เครือรัฐออสเตรเลียก็มีการกำหนดมาตรฐานสิ่งแวดล้อม ทั้งมาตรฐานคุณภาพอากาศและมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด แต่มีจุดเด่นคือมีการกำหนดมาตรฐานสิ่งแวดล้อมที่ใช้บังคับกับบริเวณท่าอากาศยานอย่างชัดเจน ในกฎว่าด้วยการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมบริเวณท่าอากาศยาน ค.ศ. 1997 เพื่อวัตถุประสงค์ที่จะสร้างมาตรการในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมสำหรับกิจกรรมใดๆในบริเวณท่าอากาศยานอันก่อให้เกิดหรืออาจก่อให้เกิดมลพิษ ให้ความสอดคล้องไปกับมาตรการในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมระดับชาติ (national environment protection measures) ซึ่งออกตามพระราชบัญญัติคุ้มครองสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ค.ศ.1994 (The National Environment Protection Act 1994) อีกทั้งเพื่อวัตถุประสงค์ที่จะสนับสนุนการพัฒนาวิธีปฏิบัติในการจัดการสิ่งแวดล้อมสำหรับกิจกรรมที่ได้กระทำขึ้นในบริเวณท่าอากาศยาน<sup>39</sup> อย่างไรก็ตาม กฎว่าด้วยการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมบริเวณท่าอากาศยานฉบับนี้ ไม่ใช้บังคับกับการปล่อยมลพิษจากอากาศยานในขณะที่ทำการบินขึ้นลงหรือรับส่งผู้โดยสารบริเวณสนามบิน ซึ่งดำเนินการโดยสายการบิน<sup>40</sup>

#### (1) มาตรฐานคุณภาพอากาศ

<sup>36</sup> *supra note 16*, p.33.

<sup>37</sup> อำนาจ วงศ์บัณฑิต, กฎหมายสิ่งแวดล้อม, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร : วิทยุชน, 2557), น.200-201.

<sup>38</sup> เพ็ญอ้าง, น.218.

<sup>39</sup> Airport (Environment Protection) Regulations 1997, regulation 1.02

<sup>40</sup> Airport (Environment Protection) Regulations 1997, regulation 1.03

มาตรฐานคุณภาพอากาศกำหนดขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ในการรักษาคุณภาพอากาศในบรรยากาศโดยทั่วไป (ambient air quality objectives) ในกฎว่าด้วยการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมฯ กำหนดมาตรฐานคุณภาพอากาศของระดับมลพิษทางอากาศในบริเวณท่าอากาศยานรวม 7 ประเภท ได้แก่ ตะกั่ว ก๊าซโอโซน ก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์ ก๊าซคาร์บอนมอนอกไซด์ ซัลเฟตฝุ่นละอองและก๊าซไนโตรเจนไดออกไซด์ โดยในส่วนของมลพิษฝุ่นละอองนั้นมีการกำหนดเฉพาะฝุ่นละอองรวม (total suspended particulates) โดยต้องมีค่าเฉลี่ยรวมในหนึ่งปีไม่เกิน 90 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร<sup>41</sup>

## (2) มาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด

มีการกำหนดค่าความเข้มข้นของสารมลพิษต่างๆที่เกี่ยวข้องกับฝุ่นละอองไว้หลายประเภท ตัวอย่างเช่น การกำหนดมาตรฐานควบคุมการปล่อยอนุภาคของแข็ง (solid particles) ซึ่งเป็นฝุ่นละอองขนาดเล็กจากแหล่งกำเนิดไม่เคลื่อนที่ทุกประเภทไม่เกิน 0.25 กรัมต่อลูกบาศก์เมตร ยกเว้นจากแหล่งกำเนิดประเภทเตาเผาขยะ (incinerator) ที่มีกำลังเผาไหม้ไม่เกิน 300 กิโลกรัมต่อชั่วโมง ที่กำหนดไว้ไม่เกิน 0.5 กรัมต่อลูกบาศก์เมตร นอกจากนี้ยังมีมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดของสารมลพิษอีกหลายประเภท อาทิเช่นควันดำ (dark smoke) เขม่า (soot) ก๊าซออกไซด์ของไนโตรเจน (oxides of nitrogen) จากแหล่งกำเนิดทุกประเภท นอกจากนี้ในกรณีที่อาจมีกิจกรรมใดก่อให้เกิดก๊าซมลพิษประเภทอื่นๆนอกเหนือจากที่ระบุไว้ ก็ถูกควบคุมในรูปแบบของการปล่อยก๊าซใดๆ (gaseous emission) จากแหล่งกำเนิดที่เป็นการดำเนินการใดๆ (any undertaking) ซึ่งควบคุมโดยการตรวจวัดค่าความทึบแสง ต้องไม่เกินร้อยละ 20 ทั้งนี้ มาตรฐานควบคุมมลพิษดังกล่าวจะใช้บังคับกับแหล่งกำเนิดมลพิษไม่เคลื่อนที่ (stationary source) เท่านั้น<sup>42</sup>

ในส่วนของมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดเคลื่อนที่อย่างยานพาหนะต่างๆ จะไม่อยู่ภายใต้กฎว่าด้วยการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมบริเวณท่าอากาศยาน ค.ศ. 1997<sup>43</sup> แต่จะอยู่ภายใต้กฎหมายสิ่งแวดล้อมอีกฉบับหนึ่ง คือ พระราชบัญญัติคุ้มครองสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ค.ศ.1994 ซึ่งเป็นการร่วมมือกันตราขึ้นให้เป็นแบบอย่างเดียวกันของทุกมลรัฐเพื่อตั้ง

<sup>41</sup> Airport (Environment Protection) Regulations 1997, Schedule1 Part 2 Ambient Air Quality Objectives.

<sup>42</sup> Airport (Environment Protection) Regulations 1997, Schedule1 Part1 Air pollutants emitted from a stationary source.

<sup>43</sup> Airport (Environment Protection) Regulations 1997, regulation 1.04

คณะกรรมการร่วมกัน ในการกำหนดมาตรการในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมในด้านต่างๆ ทั้งในรูปแบบมาตรฐาน เป้าหมาย คำแนะนำและปฎิญา ซึ่งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมมลพิษทางอากาศจากยานพาหนะนั้น อยู่ในรูปแบบมาตรการควบคุมมลพิษจากเครื่องยนต์ของยานพาหนะ (National Environment Protection (Diesel Vehicle Emission) Measure)<sup>44</sup> ซึ่งจะใช้กลไกสำคัญในการควบคุมมลพิษสามประการคือการพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับมาตรฐานเครื่องยนต์ของยานพาหนะ การหามาตรการในการจัดการและบำรุงรักษายานพาหนะอย่างเหมาะสม และการใช้มาตรการทางภาษีเพื่อส่งเสริมการใช้รถยนต์ที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม<sup>45</sup>

ในขณะที่แหล่งกำเนิดประเภทอากาศยาน ก็ถูกควบคุมโดยการใช้มาตรฐานเช่นกัน โดยมีการออกกฎว่าด้วยมาตรฐานมลพิษจากเครื่องยนต์ของอากาศยาน (Air Navigation (Aircraft Engine Emissions) Regulations) เพื่อกำหนดมาตรฐานการปล่อยมลพิษทางอากาศจากเครื่องยนต์ของอากาศยานที่ผลิตขึ้นให้เป็นที่ไปตามมาตรฐานสากลในอนุสัญญาว่าด้วยการบินพลเรือนระหว่างประเทศ ค.ศ.1944 (the Convention on International Civil Aviation 1944)<sup>46</sup>

### 3.2.1.3 การจัดการคุณภาพอากาศ

การจัดการสิ่งแวดล้อมเป็นมาตรการเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมที่แพร่หลาย สำหรับเครือรัฐออสเตรเลียใช้แผนยุทธศาสตร์สิ่งแวดล้อม (environment strategy) เป็นมาตรการจัดการปัญหามลพิษฝุ่นละอองบริเวณท่าอากาศยานภายใต้พระราชบัญญัติท่าอากาศยาน ค.ศ.1996 โดยวัตถุประสงค์ของการจัดทำแผนจะเน้นถึงการกำหนดพื้นที่ที่มีความสำคัญทางสิ่งแวดล้อมในบริเวณท่าอากาศยาน รวมทั้งการระบุแหล่งกำเนิดมลพิษจากการดำเนินกิจกรรมในบริเวณท่าอากาศยานและประเมินสถานการณ์มลพิษดังกล่าว ว่ามีปริมาณเท่าใด ทั้งนี้เพื่อนำไปสู่การวางแผนและกำหนดมาตรการเพื่อควบคุมปัญหามลพิษนั้นๆอย่างเหมาะสม รวมถึงมาตรการในการติดตามตรวจสอบคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้อยู่ในเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดด้วย โดยแผนยุทธศาสตร์สิ่งแวดล้อมเป็นส่วนหนึ่งของแผนแม่บท (master plans) ซึ่งเป็นแผนในการบริหารจัดการท่าอากาศยานในระยะยาว 20 ปี ที่ครอบคลุมการบริหารจัดการท่าอากาศยานในหลาย

<sup>44</sup> *supra* note 15, pp.597-599 see also *supra* note 16 , p.64.

<sup>45</sup> National Environment Protection Council, Annual Report 2012-2013, (Canberra : NEPC service corporation, n.d.), pp.138-139.

<sup>46</sup> Air Navigation (Aircraft Engine Emissions) Regulations, regulation 2 see also *supra* note 16, p.23.

ประเด็น อาทิเช่น ศักยภาพในการรองรับผู้โดยสาร สถานการณ์ผลกระทบทางเสียง การวางแผนการใช้ที่ดิน การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมจากการพัฒนาท่าอากาศยานระยะยาว เป็นต้น

ภาค 6 เรื่องการจัดการสิ่งแวดล้อม ของพระราชบัญญัติท่าอากาศยาน ค.ศ. 1996 บัญญัติให้ท่าอากาศยานโดยบริษัทผู้เช่าท่าอากาศยาน จะต้องจัดให้มีแผนยุทธศาสตร์สิ่งแวดล้อมฉบับสมบูรณ์ (final environment strategy) ซึ่งก็คือร่างแผนยุทธศาสตร์สิ่งแวดล้อมที่ได้รับการอนุมัติจากรัฐมนตรีแล้ว<sup>47</sup> มีระยะเวลาใช้บังคับ 5 ปี โดยเนื้อหาของแผนยุทธศาสตร์สิ่งแวดล้อมของแต่ละท่าอากาศยานนั้น จะต้องประกอบไปด้วยสาระสำคัญต่อไปนี้<sup>48</sup>

- (1) วัตถุประสงค์ของทางบริษัทผู้เช่าท่าอากาศยานในการจัดการสิ่งแวดล้อม
- (2) ระบุเขตพื้นที่ในเขตท่าอากาศยานซึ่งทางบริษัทผู้เช่าท่าอากาศยานและหน่วยงานด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรของทั้งมลรัฐและรัฐบาลกลางได้ร่วมกันพิจารณาแล้วว่าเป็นพื้นที่ที่มีความสำคัญทางด้านสิ่งแวดล้อม
- (3) แหล่งกำเนิดหรือสาเหตุที่ทำให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอันเนื่องมาจากการดำเนินงานของท่าอากาศยาน
- (4) การศึกษาวิจัย การสังเกตการณ์ หรือการตรวจวัดผลกระทบที่มีต่อสิ่งแวดล้อมอันเนื่องมาจากการดำเนินงานของท่าอากาศยานซึ่งบริษัทผู้เช่าท่าอากาศยานได้จัดให้มีขึ้นรวมทั้งกรอบระยะเวลาที่จะดำเนินการดังกล่าว
- (5) มาตรการเฉพาะใดๆซึ่งทางบริษัทผู้เช่าท่าอากาศยานได้จัดให้มีขึ้นเพื่อจุดประสงค์ในการป้องกัน ควบคุมหรือลดผลกระทบที่มีต่อสิ่งแวดล้อมอันเนื่องมาจากการดำเนินงานของท่าอากาศยาน รวมทั้งกรอบระยะเวลาที่จะดำเนินการตามมาตรการเหล่านั้น
- (6) รายละเอียดและผลลัพธ์ที่ได้จากการปรึกษาหารือกับผู้เกี่ยวข้องซึ่งจัดให้มีขึ้นในการเตรียมการจัดทำแผนยุทธศาสตร์สิ่งแวดล้อม

เมื่อบริษัทผู้เช่าท่าอากาศยานได้จัดเตรียมร่างแผนยุทธศาสตร์สิ่งแวดล้อมซึ่งมีเนื้อหาครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว ก่อนที่จะเสนอร่างแผนยุทธศาสตร์เพื่อให้รัฐมนตรีอนุมัติ จะต้องมีการจัดให้การรับฟังความคิดเห็นของประชาชน โดยวิธีการในลักษณะเดียวกันกับในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาท่าอากาศยาน คือการประกาศทางหนังสือพิมพ์เพื่อเชิญชวนประชาชน

<sup>47</sup> Airport Act 1996, section 115

<sup>48</sup> Airport Act 1996, section 116

เข้าตรวจสอบร่างแผนยุทธศาสตร์สิ่งแวดล้อมฉบับเบื้องต้นและแสดงความคิดเห็นที่มีต่อร่างดังกล่าวเป็นลายลักษณ์อักษร ณ สถานที่ที่ระบุในหนังสือพิมพ์ภายใน 90 วันนับแต่วันที่ลงประกาศทางหนังสือพิมพ์ เพื่อที่ทางบริษัทจะได้ดำเนินการสรุปรายชื่อและความคิดเห็นของประชาชนเป็นหนังสือเพื่อเสนอต่อรัฐมนตรีไปพร้อมกับร่างแผนยุทธศาสตร์<sup>49</sup>

สำหรับหน้าที่ของบริษัทผู้เข้าในการเสนอแผนยุทธศาสตร์สิ่งแวดล้อมให้รัฐมนตรีอนุมัตินั้น อาจมีทั้งในกรณีการยื่นครั้งแรกเมื่อทางบริษัทเพิ่งได้รับอนุญาตให้เป็นผู้เข้าทำอากาศยานนั้น หรือในกรณียื่นร่างแผนยุทธศาสตร์ฉบับใหม่ก่อนที่แผนฉบับเก่าซึ่งใช้บังคับอยู่กำลังจะครบระยะเวลาซึ่งไม่ว่าจะเป็นการเสนอร่างในกรณีใด หากทางบริษัทฝ่าฝืนไม่ยื่นภายใต้เงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด จะมีโทษปรับ 250 หน่วยโทษ และถือว่าการฝ่าฝืนดังกล่าวเป็นความรับผิดชอบโดยเคร่งครัด<sup>50</sup>

เมื่อรัฐมนตรีได้รับร่างแผนยุทธศาสตร์แล้วจะต้องพิจารณาอนุมัติแผนดังกล่าวหรือปฏิเสธไม่อนุมัติแผนดังกล่าวภายใน 90 วันนับแต่ได้รับเรื่อง หากไม่แล้วเสร็จในกรอบระยะเวลาดังกล่าวให้ถือว่าอนุมัติ<sup>51</sup> โดยในการพิจารณาอนุมัติแผนยุทธศาสตร์นั้น รัฐมนตรีจะต้องคำนึงถึงเนื้อหาสาระของแผนยุทธศาสตร์ดังกล่าวว่าน่าจะมีประสิทธิภาพในการรักษาคุณภาพของอากาศ คุณภาพน้ำและคุณภาพดินให้เป็นไปตามมาตรฐานสิ่งแวดล้อม และการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติอื่นๆหรือไม่ อีกทั้งยังต้องพิจารณาถึงการปรึกษาหารือระหว่างบริษัทผู้เข้าทำอากาศยานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการเตรียมแผนดังกล่าวประกอบด้วย<sup>52</sup> หากรัฐมนตรีไม่อนุมัติแผนยุทธศาสตร์ดังกล่าวจะต้องให้เหตุผลประกอบการปฏิเสธเสมอ<sup>53</sup> และอาจสั่งให้บริษัทดำเนินการจัดทำแผนยุทธศาสตร์สิ่งแวดล้อมฉบับใหม่เสนอได้ในระยะเวลา 180 นับแต่ได้รับคำสั่งหรือระยะเวลายาวกว่านั้นตามที่รัฐมนตรีกำหนด<sup>54</sup>

ขั้นตอนภายหลังจากที่แผนยุทธศาสตร์สิ่งแวดล้อมได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีแล้วนั้น บริษัทมีหน้าที่ที่จะต้องดำเนินการเผยแพร่แผนยุทธศาสตร์สิ่งแวดล้อมให้แก่บุคคลทั่วไป

<sup>49</sup> Airport Act 1996, section 124

<sup>50</sup> Airport Act 1996, section 120-121

<sup>51</sup> Airport Act 1996, subsection 126(5)

<sup>52</sup> Airport Act 1996, subsection 126(3)

<sup>53</sup> Airport Act 1996, subsection 126(7)

<sup>54</sup> Airport Act 1996, subsection 126(8)

สามารถเข้าถึงเพื่อตรวจสอบและขอคัดสำเนาได้<sup>55</sup> ซึ่งในทางปฏิบัติท่าอากาศยานหลายแห่งในเครือรัฐออสเตรเลียตัวอย่างเช่น ท่าอากาศยานซิดนีย์ได้เผยแพร่รายละเอียดเกี่ยวกับแผนยุทธศาสตร์ฉบับปัจจุบัน ซึ่งใช้บังคับช่วงระยะเวลาปี ค.ศ.2013-2018 ผ่านทางเว็บไซต์ของท่าอากาศยานเพื่อให้บุคคลที่สนใจสามารถเข้าถึงได้<sup>56</sup> ทั้งนี้ เมื่อแผนยุทธศาสตร์ดังกล่าวมีผลใช้บังคับแล้ว บริษัทผู้เช่าท่าอากาศยานและบุคคลอื่นซึ่งดำเนินกิจกรรมใดๆในบริเวณท่าอากาศยานมีหน้าที่ที่จะต้องดำเนินการตามขั้นตอนที่เหมาะสมเพื่อให้แน่ใจว่าการดำเนินกิจกรรมนั้นๆมีความสอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์<sup>57</sup>

การใช้แผนยุทธศาสตร์สิ่งแวดล้อมเพื่อควบคุมปัญหามลพิษบริเวณท่าอากาศยานมีข้อดีในแง่ที่ว่า แหล่งกำเนิดของมลพิษในบริเวณท่าอากาศยานมีหลายประเภทด้วยกัน ซึ่งแหล่งกำเนิดใดเป็นปัญหามากน้อยเพียงใดอาจแตกต่างกันไปตามแต่ละสภาพแวดล้อมและองค์ประกอบของท่าอากาศยาน ซึ่งการให้บริษัทผู้เช่าท่าอากาศยานเป็นผู้ดำเนินการจัดทำแผน โดยต้องระบุแหล่งกำเนิดที่ก่อให้เกิดมลพิษ มาตรการการอันเหมาะสมในการป้องกันและควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดดังกล่าว รวมทั้งกำหนดมาตรการในการติดตามตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพ จะทำให้การดำเนินการในส่วนของการควบคุมมลพิษของแต่ละท่าอากาศยานเป็นไปโดยถูกต้องกับสภาพความเป็นจริง โดยมีการกำกับดูแลจากทางรัฐในการพิจารณาอนุมัติว่าแผนที่ทางบริษัทผู้เช่าเสนอนั้น มีความเหมาะสม และสามารถควบคุมมลพิษได้อย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่ ดังจะเห็นได้จากตัวอย่างแผนยุทธศาสตร์สิ่งแวดล้อมของท่าอากาศยานซิดนีย์ ได้กำหนดประเด็นด้านคุณภาพอากาศ ให้มีวัตถุประสงค์หลักในการลดมลพิษทางอากาศที่มีสาเหตุมาจากการดำเนินงานภาคพื้นบริเวณท่าอากาศยาน ในขณะที่เดียวกันก็มุ่งเน้นการสนับสนุนและส่งเสริมให้มีใช้อากาศยานรุ่นใหม่ซึ่งมีเครื่องยนต์ที่สะอาดมากขึ้น เพื่อลดมลพิษทางอากาศที่มีแหล่งกำเนิดจากอากาศยาน ในส่วนแหล่งกำเนิดจากยานพาหนะในการปฏิบัติงานของท่าอากาศยาน ก็ได้ใช้มาตรการในการปรับเปลี่ยนยานพาหนะให้เป็นประเภทเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมและปล่อยมลพิษน้อยลง และควบคุมแหล่งกำเนิดประเภทเอพียู โดยติดตั้งเครื่องจ่ายไฟฟ้าให้แก่อากาศยานขณะจอดอยู่ที่ท่าอากาศยาน ซึ่งจะก่อให้เกิดมลพิษน้อยกว่าการให้อากาศยานใช้ไฟฟ้าจากเอพียู<sup>58</sup> นอกจากนี้ในการควบคุมแหล่งกำเนิดประเภทยานพาหนะ

<sup>55</sup> Airport Act 1996, section 131

<sup>56</sup> Sydney Airport, “Environment Policy and Strategy,” Retrieved on September 24, 2015, from <http://www.sydneyairport.com.au/corporate/community-environment-and-planning/environment/policy-and-strategy.aspx>.

<sup>57</sup> Airport Act 1996, subsection 130(1) and 130(1A)

<sup>58</sup> *supra* note 16, pp.57-59.

ที่ใช้รับส่งผู้โดยสาร ทางท่าอากาศยานชนิดนี้ยก็ให้ความสำคัญโดยการส่งเสริมการใช้ระบบขนส่งสาธารณะในการเข้าออกท่าอากาศยานเพื่อลดมลพิษจากยานพาหนะในบริเวณท่าอากาศยาน อีกทั้งประสานความร่วมมือของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการขนส่งทางบก เช่นทางรัฐบาลมลรัฐ เพื่อหามาตรการในพัฒนาศักยภาพของระบบขนส่งสาธารณะที่เชื่อมโยงกับท่าอากาศยาน<sup>59</sup>

ทั้งนี้ แม้กฎหมายจะกำหนดให้ผู้ที่เกี่ยวข้องต้องดำเนินงานของตน ให้สอดคล้องไปกับแผนยุทธศาสตร์สิ่งแวดล้อมที่ได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีแล้ว แต่ก็มีข้อน่าสังเกตว่า การไม่ปฏิบัติตามแผนยุทธศาสตร์สิ่งแวดล้อมนั้น ไม่ได้ทำให้บริษัทผู้เช่าท่าอากาศยานหรือบุคคลอื่นใดมีความผิดตามกฎหมาย หากแต่การฝ่าฝืนไม่ดำเนินการดังกล่าวอาจเป็นเหตุแห่งการนำไปสู่การออกคำสั่งของศาลที่ให้กระทำการหรือห้ามกระทำการ (injunction) ต่อไป<sup>60</sup> ซึ่งในความคิดเห็นของผู้เขียนเห็นว่า การกำหนดแผนยุทธศาสตร์สิ่งแวดล้อมนั้น เป็นเพียงการกำหนดกรอบกว้างๆ หรือแผนการดำเนินงานของหน่วยงานหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของท่าอากาศยานในการที่จะหามาตรการป้องกัน ควบคุม หรือลดมลพิษที่อาจจะเกิดขึ้นอย่างเหมาะสม ซึ่งการไม่ปฏิบัติตามแผนการดำเนินงานดังกล่าว อาจจะไม่ได้อำนาจให้เกิดความเสียหายแก่สิ่งแวดล้อมเสมอไป การไม่ปฏิบัติตามแผนยุทธศาสตร์จึงไม่จำเป็นจะต้องกำหนดบทลงโทษทางอาญาไว้ อีกทั้งหากบุคคลใดกระทำการหรืองดเว้นการกระทำใดที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่สิ่งแวดล้อมในบริเวณท่าอากาศยาน ก็จะมีมาตรการทางกฎหมายในการลงโทษผู้ก่อให้เกิดความเสียหายในอีกส่วนหนึ่งอยู่แล้ว ซึ่งผู้เขียนจะอธิบายในหัวข้อถัดไป

#### 3.2.1.4 การควบคุมการดำเนินงานของท่าอากาศยาน

แม้การกำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดจากแหล่งกำเนิดมลพิษไม่เคลื่อนที่จากการดำเนินกิจการต่างๆภายในท่าอากาศยานที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้นนั้น จะเป็มาตรการที่สามารถช่วยลดการปล่อยสารมลพิษออกสู่อากาศได้ แต่อย่างไรก็ดีการกำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดดังกล่าว ถ้าหากไม่มีมาตรการบังคับ (sanction) ให้ผู้ที่เกี่ยวข้องต้องปฏิบัติตามแล้ว ก็คงไม่สามารถควบคุมมลพิษในบริเวณท่าอากาศยานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้นการมีมาตรการในการควบคุมการดำเนินงานของผู้ประกอบการที่ประกอบกิจการหรือดำเนินการใดๆในบริเวณท่าอากาศยานให้ต้องกระทำการเพื่อรักษามาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดอย่าง

<sup>59</sup> *supra* note 16, pp.63-66.

<sup>60</sup> Airport Act 1996, subsection 130 (2)

เคร่งครัด อีกทั้งมีการติดตามตรวจวัดระดับมลพิษอย่างเหมาะสม และรายงานผลการตรวจวัดดังกล่าวไปยังเจ้าหน้าที่ย่อมจะช่วยส่งเสริมให้การควบคุมการปล่อยมลพิษเป็นไปอย่างรัดกุมยิ่งขึ้น

สำหรับการควบคุมการดำเนินงานของผู้ประกอบการบริเวณท่าอากาศยานประการแรกที่เด่นชัดอยู่ใน กฎว่าด้วยการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมบริเวณท่าอากาศยาน ค.ศ.1997 คือ การกำหนดหน้าที่โดยทั่วไปเพื่อหลีกเลี่ยงการก่อมลพิษ (general duty to avoid polluting) โดยผู้ประกอบการซึ่งประกอบกิจการหรือดำเนินการใดๆในบริเวณท่าอากาศยานจะต้องใช้มาตรการที่เหมาะสมและเท่าที่สามารถปฏิบัติได้เพื่อป้องกันการก่อให้เกิดมลพิษจากกิจการหรือการดำเนินการของตน หรือในกรณีที่การป้องกันการก่อมลพิษไม่อาจปฏิบัติได้ ก็ต้องหามาตรการในการลดการก่อมลพิษจากการประกอบกิจการหรือดำเนินการใดๆบริเวณท่าอากาศยาน<sup>61</sup> ซึ่งในการพิจารณาว่าผู้ประกอบการได้ปฏิบัติตามหน้าที่โดยทั่วไปแล้วหรือไม่นั้น จะใช้ตัวชี้วัดคือมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดที่กำหนดไว้ในกฎว่าด้วยการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมบริเวณท่าอากาศยาน ค.ศ.1997 เป็นหลักพิจารณาการปฏิบัติตามกฎหมายของผู้ประกอบการ โดยหากมลพิษที่ปล่อยออกมานั้นอยู่ในเกณฑ์ที่กำหนดไว้ ก็จะถือว่าผู้ประกอบการได้ปฏิบัติหน้าที่โดยทั่วไปของตนแล้ว<sup>62</sup> และในกรณีที่ผู้ประกอบการต้องใช้อุปกรณ์หรือเครื่องจักรใดๆในการประกอบกิจการหรือดำเนินงานใดๆ หากได้มีการติดตั้งอุปกรณ์ควบคุมมลพิษที่เหมาะสมกับเครื่องจักรหรืออุปกรณ์นั้นๆไว้โดยเฉพาะแล้ว และมีการบำรุงรักษาอุปกรณ์ควบคุมมลพิษดังกล่าวให้อยู่ในสภาพที่ดีและใช้งานได้อย่างมีประสิทธิภาพสามารถควบคุมมลพิษในขณะที่มีการเดินเครื่องจักรหรือใช้อุปกรณ์ในการประกอบกิจการของตนได้อย่างเหมาะสมแล้ว ผู้ประกอบการผู้นั้นก็ไม่จำเป็นต้องหามาตรการอื่นๆในการป้องกันหรือลดมลพิษตามหน้าที่โดยทั่วไปอีก<sup>63</sup>

ทั้งนี้การที่ผู้ประกอบการไม่ได้ปฏิบัติตามหน้าที่โดยทั่วไปในการหลีกเลี่ยงการปล่อยมลพิษ ไม่ถือว่าเป็นการกระทำการฝ่าฝืนกฎหมายทันที หากแต่อาจถูกดำเนินการตามมาตรการบังคับของเจ้าพนักงานต่อไป<sup>64</sup> โดยมาตรการบังคับของเจ้าพนักงานในการควบคุมการปล่อย

<sup>61</sup> Airport (Environment Protection) Regulations 1997, subregulation 4.01(1)

<sup>62</sup> Airport (Environment Protection) Regulations 1997, subregulation 4.02(1)

<sup>63</sup> Airport (Environment Protection) Regulations 1997, regulation 4.03

<sup>64</sup> Airport (Environment Protection) Regulations 1997, subregulation 4.01(3)



มลพิษของผู้ประกอบการในบริเวณท่าอากาศยานนั้น จะอยู่ในรูปแบบของการออกคำสั่งคุ้มครองสิ่งแวดล้อม (environment protection orders) โดยเจ้าพนักงานสิ่งแวดล้อมประจำท่าอากาศยาน (airport environment officer) ซึ่งได้รับการแต่งตั้งโดยปลัดกระทรวง (secretary)<sup>65</sup> เพื่อสั่งให้ผู้ประกอบการซึ่งมีหน้าที่ที่จะต้องป้องกันหรือลดมลพิษตามที่ได้กล่าวไปข้างต้นนั้น กระทำการใดๆ เพื่อป้องกันหรือลดการปล่อยมลพิษหรือเพื่อตรวจจับการปล่อยมลพิษ หรือสั่งให้ระงับการกระทำที่เป็นการปล่อยสารมลพิษประเภทหรือระดับที่ไม่เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด<sup>66</sup> ซึ่งเงื่อนไขในการออกคำสั่งดังกล่าวได้นั้น เจ้าพนักงานสิ่งแวดล้อมประจำท่าอากาศยานจะต้องพบว่าการประกอบกิจการหรือการดำเนินการใดๆ ได้ก่อให้เกิดภาวะมลพิษทางสิ่งแวดล้อมในประการที่น่าจะเป็นอันตรายหรือเป็นที่น่ารังเกียจและผู้ประกอบการไม่ได้ใช้มาตรการที่เหมาะสมเท่าที่สามารถปฏิบัติได้เพื่อระงับการปล่อยมลพิษดังกล่าว และได้ใช้เวลาผู้ประกอบการชี้แจงข้อเท็จจริงแก่เจ้าพนักงานอย่างน้อย 48 ชั่วโมงแล้ว<sup>67</sup> ทั้งนี้เมื่อผู้ประกอบการได้รับคำสั่งดังกล่าวแล้วจะต้องปฏิบัติตามคำสั่งภายในระยะเวลาที่กำหนด ผู้ประกอบการผู้ใดไม่สามารถปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าวได้ถือว่ามีความผิดตามพระราชบัญญัติท่าอากาศยาน ค.ศ.1996 ซึ่งมีระวางโทษปรับสูงสุดไม่เกิน 250 หน่วยโทษ<sup>68</sup>

### 3.2.1.5 บทลงโทษ

นอกเหนือไปจากการกำหนดโทษปรับสำหรับผู้ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดในเรื่องต่างๆไว้โดยเฉพาะแล้ว ยังมีการกำหนดโทษบุคคลทั่วไปซึ่งก่อมลพิษในเขตท่าอากาศยานด้วย ทั้งนี้ เนื่องจากการจัดทำแผนยุทธศาสตร์สิ่งแวดล้อมของท่าอากาศยานนั้น เป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์ในการกำหนดกรอบกว้างๆ หรือแผนการดำเนินงานของหน่วยงานหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของท่าอากาศยานในการที่จะหามาตรการป้องกัน ควบคุม หรือลดมลพิษที่อาจจะเกิดขึ้นอย่างเหมาะสม การไม่ปฏิบัติตามแผนยุทธศาสตร์ที่วางไว้ จึงไม่ทำให้เกิดความรับผิดชอบโดยเคร่งครัด แต่จะมีบทบัญญัติว่าการกระทำใดเป็นความผิดอาญาแยกไว้ในอีกส่วนหนึ่งต่างหาก

<sup>65</sup> Airport (Environment Protection) Regulations 1997, regulation 10.01.

<sup>66</sup> Airport (Environment Protection) Regulations 1997, subregulation 7.01(1)

<sup>67</sup> Airport (Environment Protection) Regulations 1997, subregulation 7.01(2)

<sup>68</sup> Airport (Environment Protection) Regulations 1997, regulation 7.05 and Airport Act 1996, subsection 132(2)

สำหรับการกระทำหรืองดเว้นการกระทำใดๆซึ่งก่อความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม<sup>69</sup> ซึ่งแบ่งเป็นสามกรณีตามความร้ายแรงของความเสียหายที่เกิดขึ้น

กรณีแรกนั้น คือการที่บุคคลใดได้กระทำหรืองดเว้นการกระทำซึ่งก่อให้เกิดมลพิษต่อสิ่งแวดล้อมไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมซึ่งมีผลกระทบต่อพื้นที่ในบริเวณท่าอากาศยาน จะถือว่าเป็นการสร้าง ความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมอย่างร้ายแรง (Serious Environmental Harm) หากเป็นกรณีที่ได้กระทำในพื้นที่ซึ่งได้ถูกกำหนดว่าเป็นพื้นที่ที่มีความสำคัญทางสิ่งแวดล้อมตามแผนยุทธศาสตร์สิ่งแวดล้อมของท่าอากาศยาน หรือเป็นกรณีที่เกิดผลกระทบที่เกิดขึ้นหรือน่าจะเกิดขึ้นนั้นมีลักษณะร้ายแรงและไม่สามารถฟื้นฟูให้ดังเดิมได้ หรือเป็นกรณีที่มีมลพิษนั้นเกิดหรือน่าจะก่อให้เกิดอันตรายอย่างร้ายแรงต่อสุขภาพอนามัยหรือความปลอดภัยของประชาชน หรือเป็นกรณีที่มีมลพิษนั้นสร้างหรือน่าจะสร้างความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อทรัพย์สิน การกระทำความผิดดังกล่าวมีโทษปรับ 500 หน่วยโทษซึ่งคิดเป็นเงิน 90,000 ดอลลาร์ออสเตรเลีย<sup>70</sup>

กรณีที่สองคือ การกระทำผิดซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมอย่างมีนัยสำคัญ (Material environmental harm) ซึ่งเป็นกรณีที่บุคคลใดได้กระทำหรืองดเว้นการกระทำที่ก่อให้เกิดมลพิษในบริเวณท่าอากาศยานไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อม ในกรณีที่มีมลพิษนั้นก่อให้เกิดหรือน่าจะก่อให้เกิดผลกระทบอย่างมีนัยยะสำคัญ หรือกรณีที่มีมลพิษนั้นเกิดหรืออาจก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัยหรือความปลอดภัยของประชาชน หรือเป็นกรณีที่มีมลพิษนั้นสร้างหรือน่าจะสร้างความเสียหายต่อทรัพย์สิน การกระทำความผิดดังกล่าวมีโทษปรับ 200 หน่วยโทษซึ่งคิดเป็นเงิน 36,000 ดอลลาร์ออสเตรเลีย<sup>71</sup>

กรณีสุดท้าย คือการกระทำผิดซึ่งก่อให้เกิดเหตุเดือดร้อนรำคาญทางสิ่งแวดล้อม (Environmental nuisance) ซึ่งเป็นกรณีที่บุคคลใดกระทำหรืองดเว้นการกระทำที่ก่อให้เกิดมลพิษในบริเวณท่าอากาศยานไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อม ในกรณีที่มีมลพิษนั้นทำให้เกิดควันฝุ่นหรือกลิ่น หรือในกรณีที่ผลจากมลพิษนั้นก่อให้เกิดผลกระทบปริมาณน้อยและเป็นเวลาเพียงชั่วคราว หรือในกรณีที่ผลจากมลพิษนั้นก่อให้เกิดการรบกวนโดยไม่มีเหตุอันควรต่อความรื่นรมย์

<sup>69</sup> *supra* note 16, p.32.

<sup>70</sup> Airport Act 1996, section 131B

<sup>71</sup> Airport Act 1996, section 131C

ในการใช้สถานที่ดังกล่าวของบุคคลซึ่งใช้สอยหรือทำงานในสถานที่นั้น การกระทำความผิดดังกล่าวมีโทษปรับ 50 หน่วยโทษ ซึ่งเป็นเงิน 9,000 ดอลลาร์ออสเตรเลีย<sup>72</sup>

ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็นการก่อมลพิษที่เป็นความผิดดังกล่าวไปข้างต้นในลักษณะใด บุคคลผู้ก่อให้เกิดมลพิษนอกจากจะมีความรับผิดชอบทางอาญาซึ่งต้องระวางโทษปรับแล้ว ยังมีความรับผิดชอบทางแพ่งที่จะต้องใช้จ่ายเสียหายให้แก่บริษัทผู้บริหารงานท่าอากาศยานเท่ากับที่ทางบริษัทได้ดำเนินการเพื่อการทำความสะดวก เสียหาย หรือแก้ไขความเสียหายอันเกิดจากการกระทำนั้นๆ ด้วย<sup>73</sup> หรือหากทางรัฐบาลกลางเป็นผู้เข้าดำเนินการดังกล่าวก็จะต้องชดใช้ค่าเสียหายคืนให้แก่ทางหน่วยงานของรัฐบาลกลางเช่นเดียวกัน<sup>74</sup>

### 3.2.1.6 มาตรการเสริมอื่นๆ

การใช้มาตรการควบคุมมลพิษต่างๆ ที่ได้กล่าวไปข้างต้นนั้น ไม่ว่าจะเป็นการควบคุมการปล่อยมลพิษจากแหล่งกำเนิดหรือการควบคุมการดำเนินงานของผู้ประกอบการในบริเวณท่าอากาศยานก็ตาม นั้น จะไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ในการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้เป็นไปตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ได้ หากขาดการติดตามตรวจสอบคุณภาพอากาศในบริเวณท่าอากาศยานที่เหมาะสม ดังนั้นการมีมาตรการในการตรวจวัดสารมลพิษที่ปล่อยออกสู่อากาศ และการตรวจวัดคุณภาพอากาศจึงนับว่าเป็นมาตรการสำคัญอันจะนำไปสู่การกำหนดปัญหาและแนวทางแก้ไขปัญหาในทางปฏิบัติที่เหมาะสมได้<sup>75</sup> ซึ่งในการดำเนินกิจการท่าอากาศยานในเครือรัฐออสเตรเลีย นั้น ได้มีการกำหนดหน้าที่ตามกฎหมายในการติดตามตรวจสอบระดับมลพิษไว้ชัดเจน รวมทั้งการกำหนดหน้าที่ในเรื่องการรายงานข้อมูลที่เกี่ยวข้องต่อรัฐ เพื่อประโยชน์ในกำกับดูแลการดำเนินงานด้านสิ่งแวดล้อมโดยรัฐอีกด้วย ซึ่งหลักเกณฑ์ดังกล่าวถูกบัญญัติไว้ในกฎว่าด้วยการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมบริเวณท่าอากาศยาน ค.ศ.1997

เนื่องจากเจ้าพนักงานสิ่งแวดล้อมประจำท่าอากาศยาน เป็นผู้ที่มีหน้าที่ในการควบคุมการประกอบกิจการหรือดำเนินงานของผู้ประกอบการในบริเวณท่าอากาศยาน ไม่ให้ดำเนินงานที่ส่งผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมโดยตรง กฎหมายจึงได้กำหนดให้อำนาจแก่เจ้า

<sup>72</sup> Airport Act 1996, section 131D

<sup>73</sup> Airport Act 1996, section 134

<sup>74</sup> Airport Act 1996, section 135

<sup>75</sup> กรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, คู่มือการตรวจวัดคุณภาพสิ่งแวดล้อมอย่างง่าย (กรุงเทพฯ : กรมควบคุมมลพิษ, 2547), น.63.

พนักงานที่จะออกคำสั่งแก่ผู้ครอบครองสถานที่ (occupier) ในบริเวณท่าอากาศยาน ซึ่งหมายความถึงทั้งบริษัทผู้เช่าท่าอากาศยานเอง หรือบุคคลอื่นที่ได้รับใบอนุญาตหรือมีสิทธิโดยชอบในการครอบครองสถานที่ใดๆในบริเวณท่าอากาศยาน<sup>76</sup> รายงานข้อมูลที่อยู่ในครอบครองของตนหรือที่ตนอาจจัดหาให้ได้เกี่ยวกับรายละเอียดของการดำเนินงานในสถานที่ที่ตนครอบครอง วิธีการในการกำจัดของเสียหรือวัสดุต่างๆ บริเวณที่มีการปนเปื้อนของมลพิษ และผลกระทบใดๆเท่าที่ทราบจากภาวะมลพิษที่เกิดขึ้นจากบริเวณที่ดำเนินงานของตนไม่ว่าผลกระทบดังกล่าวจะเกิดขึ้นบริเวณใดก็ตาม<sup>77</sup> โดยผู้ได้รับคำสั่งจะต้องจัดหาข้อมูลดังกล่าวให้แก่เจ้าพนักงานก่อนครบ 3 เดือนนับแต่ได้รับคำสั่ง โดยผู้ฝ่าฝืนจะมีโทษปรับ 50 หน่วยโทษ<sup>78</sup> และในกรณีที่ข้อมูลดังกล่าวเป็นข้อมูลที่ได้มาจากบุคคลอื่นซึ่งมิใช่ตัวบริษัทผู้เช่าท่าอากาศยานเอง ทางพนักงานสิ่งแวดล้อมประจำท่าอากาศยานเองก็มีหน้าที่มอบข้อมูลที่ได้มาจากผู้อื่นให้แก่บริษัทผู้เช่าท่าอากาศยานด้วย<sup>79</sup>

สำหรับการติดตามตรวจสอบมลพิษ (monitor pollution levels) กฎหมายได้กำหนดให้เป็นหน้าที่หลักของบริษัทผู้เช่าท่าอากาศยาน ซึ่งเป็นผู้มีความรับผิดชอบโดยตรงต่อการบริหารงานท่าอากาศยานโดยรวม รวมทั้งเป็นผู้รับผิดชอบในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์สิ่งแวดล้อมท่าอากาศยาน ซึ่งเป็นกรอบหรือแนวทางในการปฏิบัติเพื่อวัตถุประสงค์ในการป้องกันหรือควบคุมมลพิษที่มีความเชื่อมโยงกับการดำเนินกิจการท่าอากาศยานโดยตรง บริษัทผู้เช่าท่าอากาศยานจึงมีหน้าที่ที่จะต้องดำเนินการติดตามและตรวจวัดปริมาณมลพิษที่มีอยู่ในอากาศบริเวณท่าอากาศยาน<sup>80</sup> ซึ่งในการดำเนินการตรวจวัดนั้นโดยหลักแล้วจะต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์สิ่งแวดล้อมซึ่งแต่ละท่าอากาศยานกำหนดขอบเขตและมาตรการสำหรับตรวจวัดคุณภาพอากาศไว้โดยเฉพาะแล้ว ทั้งนี้มาตรการที่ใช้ในการตรวจวัดนั้นจะต้องไม่ขัดหรือแย้งกับมาตรการซึ่ง

<sup>76</sup> Airport (Environment Protection) Regulations 1997, subregulation 6.01(6)

<sup>77</sup> Airport (Environment Protection) Regulations 1997, subregulation 6.01(1)

<sup>78</sup> Airport (Environment Protection) Regulations 1997, subregulation 6.01(3)

<sup>79</sup> Airport (Environment Protection) Regulations 1997, subregulation 6.01(4)

<sup>80</sup> Airport (Environment Protection) Regulations 1997, paragraph 6.02(1)  
(a)

ถูกกำหนดโดยข้อตกลงระหว่างประเทศใดๆซึ่งเครือรัฐออสเตรเลียเป็นภาคี และต้องไม่ขัดหรือแย้งกับข้อกำหนดในมาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมแห่งชาติซึ่งออกภายใต้พระราชบัญญัติคุ้มครองสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ค.ศ.1994 ด้วย<sup>81</sup> กล่าวโดยสรุปคือการใช้มาตรการตรวจวัดระดับมลพิษในบริเวณท่าอากาศยานนั้น แม้จะได้มีการกำหนดไว้โดยเฉพาะในแผนยุทธศาสตร์สิ่งแวดล้อมของท่าอากาศยานแล้ว แต่หากในภายหลังกฎหมายมีการเปลี่ยนแปลงมาตรการในการตรวจวัดมลพิษไปจากเดิม ทางบริษัทก็ไม่สามารถใช้มาตรการตามแผนยุทธศาสตร์ได้ แต่จะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดนั่นเอง

ทั้งนี้เนื่องจากการดำเนินการในบริเวณท่าอากาศยานนั้น บางกรณีบริษัทผู้เช่าท่าอากาศยาน ไม่ได้เป็นผู้ดำเนินการทุกประเภทภายในบริเวณท่าอากาศยานด้วยตัวเองทั้งหมด แต่ให้บุคคลอื่นเข้าครอบครองสถานที่ในบริเวณท่าอากาศยานโดยการให้ใบอนุญาตหรือโดยการเช่าช่วงแทน ดังนั้น เพื่อให้แน่ใจว่าการติดตามตรวจสอบคุณภาพสิ่งแวดล้อมของบริษัทผู้เช่าท่าอากาศยานจะเป็นไปโดยมีประสิทธิภาพ กฎหมายจึงกำหนดหน้าที่ให้บุคคลอื่นที่เป็นผู้ครอบครองสถานที่ในบริเวณท่าอากาศยานจะต้องดำเนินการตามสมควรเพื่อช่วยเหลือบริษัทผู้เช่าท่าอากาศยานในการติดตามตรวจสอบคุณภาพสิ่งแวดล้อมอันเป็นผลจากการทำกิจกรรมในสถานที่นั้น และรายงานผลการติดตามตรวจสอบดังกล่าวให้แก่ทางบริษัทผู้เช่าท่าอากาศยานทราบด้วย ทั้งนี้หากบุคคลดังกล่าวไม่ยอมดำเนินการดังกล่าว บริษัทผู้เช่าท่าอากาศยานอาจร้องขอให้ทางปลัดกระทรวงออกคำสั่งให้บุคคลนั้นดำเนินการดังกล่าวได้ และหากยังไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของปลัดกระทรวง บุคคลดังกล่าวจะมีความผิดซึ่งมีโทษปรับ 50 หน่วยโทษ<sup>82</sup>

เมื่อได้ข้อมูลจากการติดตามตรวจสอบคุณภาพสิ่งแวดล้อมในบริเวณท่าอากาศยานไม่ว่าจะโดยตรวจสอบเองหรือได้รับจากบุคคลที่มีหน้าที่รายงานข้อมูลแก่ตน บริษัทผู้เช่าท่าอากาศยานจะต้องจัดทำบันทึกเป็นลายลักษณ์อักษรของข้อมูลดังกล่าวไว้ รวมไปถึงรายละเอียดเกี่ยวกับสภาพสิ่งแวดล้อมในบริเวณท่าอากาศยาน และเหตุการณ์ใดๆที่เกิดขึ้นซึ่งมีผลต่อสิ่งแวดล้อมไม่ว่าในทางที่เป็นประโยชน์หรือเป็นโทษก็ตาม<sup>83</sup> นอกจากนี้ยังมีหน้าที่โดยตรงที่จะต้องดำเนินการ

<sup>81</sup> Airport (Environment Protection) Regulations 1997, subregulation 6.02(2)

<sup>82</sup> Airport (Environment Protection) Regulations 1997, regulation 6.05

<sup>83</sup> Airport (Environment Protection) Regulations 1997, subregulation 6.02 (3)

รายงานภาวะมลพิษทางอากาศ<sup>84</sup> ที่พบจากการดำเนินการติดตามตรวจสอบ หรือรายงานสารมลพิษที่มีปริมาณหรือมีการปนเปื้อนซึ่งแสดงให้เห็นถึงการไม่ปฏิบัติหน้าที่โดยทั่วไปในการหลีกเลี่ยงการก่อมลพิษของผู้ประกอบการ ต่อเจ้าพนักงานสิ่งแวดล้อมประจำท่าอากาศยานภายใน 14 วัน<sup>85</sup> ซึ่งหากบริษัทผู้เช่าฝ้าฝุ่นไม่ทำการติดตามตรวจสอบหรือไม่จัดทำบันทึกข้อมูลหรือไม่รายงานภาวะมลพิษตามที่กล่าวไปข้างต้น ก็จะเป็นการกระทำความผิดตามกฎหมายซึ่งเป็นความรับผิดชอบโดยเคร่งครัดอันมีโทษปรับ 50 หน่วยโทษ<sup>86</sup>

### 3.1.2 องค์กรที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมมลพิษฝุ่นละอองบริเวณท่าอากาศยานของ เครือรัฐออสเตรเลีย

เนื่องจากโครงสร้างท่าอากาศยานโดยเฉพาะท่าอากาศยานหลักซึ่งใช้เป็นศูนย์กลางการคมนาคมขนส่งทางอากาศระหว่างประเทศนั้น นับว่าเป็นโครงสร้างที่ค่อนข้างใหญ่ ใช้พื้นที่เป็นบริเวณกว้าง ประกอบไปด้วยสถานที่และสิ่งอำนวยความสะดวกหลายอย่างตั้งอยู่ภายในเขตของท่าอากาศยาน ทำให้องค์กรซึ่งเกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของท่าอากาศยานในเครือรัฐออสเตรเลียมีเป็นจำนวนมากทั้งในส่วนของภาครัฐและภาคเอกชน การที่ทางรัฐบาลออสเตรเลียสงวนความเป็นเจ้าของในการดำเนินกิจการท่าอากาศยานหลักของประเทศไว้ให้เป็นของรัฐบาลกลางแล้วนำท่าอากาศยานเหล่านั้นออกให้เช่าและบริหารงานโดยบริษัทเอกชน จึงทำให้การดำเนินการควบคุมมลพิษบริเวณท่าอากาศยานของเครือรัฐออสเตรเลียนั้น ค่อนข้างเน้นบทบาทขององค์กรภาคเอกชนโดยเฉพาะอย่างยิ่งเอกชนที่เป็นผู้ครอบครองหรือผู้ประกอบการที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของท่าอากาศยานในการใช้มาตรการปฏิบัติที่เหมาะสมในการควบคุมมลพิษซึ่งมีแหล่งกำเนิดเชื่อมโยงกับการดำเนินงานของท่าอากาศยาน ในขณะที่ทางองค์กรภาครัฐโดยเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้อง จะอยู่ในลักษณะที่คอยกำกับดูแลเพื่อให้มั่นใจว่า ทางเอกชนผู้เกี่ยวข้องได้หามาตรการ

<sup>84</sup> Airport (Environment Protection) Regulations 1997, subregulation 2.01(1) ได้จำกัดความคำว่า “ภาวะมลพิษทางอากาศ” ว่าหมายถึง เมื่อมีสารมลพิษเจือปนอยู่ในอากาศในปริมาณ สภาพ หรือเงื่อนไขใดๆซึ่งน่าจะก่อให้เกิดอันตรายต่อสิ่งแวดล้อมหรือน่าจะก่อให้เกิดความไม่สะดวกสบายโดยไม่เหตุอันควรแก่บุคคลที่อยู่ ณ สถานที่อื่นใดนอกเหนือไปจากสถานที่ตั้งของแหล่งกำเนิดสารมลพิษโดยตรงหรือ ณ สาธารณสถานซึ่งแหล่งกำเนิดสารมลพิษนั้นตั้งอยู่

<sup>85</sup> Airport (Environment Protection) Regulations 1997, regulation 6.04

<sup>86</sup> Airport (Environment Protection) Regulations 1997, subregulation 6.02(5) and subregulation 6.02(6)

ปฏิบัติที่เหมาะสมในการควบคุมมลพิษ อีกทั้งเพื่อให้มั่นใจว่ามาตรการต่างๆเหล่านั้น ปฏิบัติตามที่กฎหมายที่เกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็นกฎหมายระดับพระราชบัญญัติหรือกฎหมายลำดับรองก็ตาม ดังนั้น เพื่อให้ง่ายต่อการทำความเข้าใจ ผู้เขียนจึงแยกองค์กรที่เกี่ยวข้องออกเป็นองค์กรภาครัฐและองค์กรภาคเอกชนที่มีบทบาทสำคัญในการควบคุมมลพิษฝุ่นละอองบริเวณท่าอากาศยานของเครือรัฐออสเตรเลียดังนี้

### 3.2.2.1 องค์กรภาครัฐ

#### (1) กระทรวงโครงสร้างพื้นฐานและการพัฒนาภูมิภาค

กระทรวงโครงสร้างพื้นฐานและการพัฒนาภูมิภาค (department of Infrastructure and Regional Development) นับเป็นองค์กรภาครัฐที่มีหน้าที่โดยตรงในการกำกับดูแลการดำเนินงานของท่าอากาศยานหลักในเครือรัฐออสเตรเลีย ซึ่งเป็นกระทรวงในระดับรัฐบาลกลาง (Commonwealth) โดยกระทรวงจะแบ่งแผนกที่รับผิดชอบงานด้านต่างๆเป็นหลายแผนก ซึ่งแผนกการบินและการท่าอากาศยานจะมีความรับผิดชอบในการดูแลด้านกฎหมายและการวางแผนของท่าอากาศยานหลักที่เป็นของรัฐบาลกลาง<sup>87</sup> ซึ่งรวมถึงกฎหมายและการวางแผนด้านสิ่งแวดล้อมของท่าอากาศยานด้วย โดยจะดำเนินงานผ่านทางเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจตามกฎหมายเพื่อควบคุมการกระทำของเอกชนให้เป็นไปตามที่กฎหมายและกฎระเบียบกำหนด ซึ่งเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายที่สำคัญได้แก่ รัฐมนตรี (minister) ปลัดกระทรวง (secretary) และเจ้าพนักงานสิ่งแวดล้อมประจำท่าอากาศยาน (airport environment officer)

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงโครงสร้างพื้นฐานและการพัฒนาภูมิภาคมีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลการดำเนินงานของท่าอากาศยานในภาพรวม โดยเป็นผู้มีอำนาจอนุมัติแผนพัฒนาท่าอากาศยานซึ่งจะต้องพิจารณาถึงปัจจัยหลายประการประกอบการตัดสินใจอนุมัติแผนพัฒนาท่าอากาศยานหรือไม่ ทั้งในแง่สิ่งแวดล้อม ความปลอดภัย และความจำเป็นของผู้ใช้บริการท่าอากาศยานที่มีต่อโครงการที่เสนอนั้น รวมถึงประเด็นอื่นใดซึ่งทางรัฐมนตรีเห็นว่าจำเป็นต้องพิจารณาประกอบการตัดสินใจ ในกรณีที่เห็นควรอนุมัติ รัฐมนตรีก็มีอำนาจกำหนดเงื่อนไขใดๆที่เห็นว่าจำเป็นประกอบการอนุมัติได้ด้วย<sup>88</sup> นอกจากนี้ยังเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอนุมัติแผนยุทธศาสตร์

<sup>87</sup> Department of Infrastructure and Regional Development, “Airport Planning and Regulation,” Retrieved on September 26, 2015, from <https://infrastructure.gov.au/aviation/airport/planning/index.aspx>.

<sup>88</sup> Airport Act 1996, section 94

สิ่งแวดล้อมของแต่ละท่าอากาศยานด้วย ซึ่งในส่วนนี้กฎหมายได้กำหนดให้รัฐมนตรีจะต้องพิจารณาว่าการดำเนินการตามแผนยุทธศาสตร์ที่เสนอนั้น จะสามารถรักษาคุณภาพอากาศได้อย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่ รวมทั้งให้พิจารณาถึงข้อสรุปที่ได้จากการปรึกษาหารือผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในขั้นตอนการจัดเตรียมแผนยุทธศาสตร์หรือปัจจัยด้านอื่นๆที่รัฐมนตรีเห็นว่าสมควรประกอบการพิจารณาอนุมัติหรือไม่อนุมัติแผนยุทธศาสตร์ดังกล่าว นอกจากนี้ในกรณีที่รัฐมนตรีตัดสินใจไม่อนุมัติรัฐมนตรีอาจทำคำสั่งให้ทางบริษัทจัดทำยุทธศาสตร์ฉบับใหม่ เสนอต่อรัฐมนตรีภายใน 180 วันหรือระยะเวลาที่ยาวกว่านั้นตามที่รัฐมนตรีกำหนด ซึ่งบริษัทจะต้องดำเนินการตามคำสั่งมิฉะนั้นจะมีโทษตามกฎหมาย<sup>89</sup>

สำหรับปลัดกระทรวงโครงสร้างพื้นฐานและการพัฒนาภูมิภาค ก็เป็นเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายซึ่งมีบทบาทในกำกับกับการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อมของทางบริษัทผู้เข้าท่าอากาศยานเช่นกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของ การตรวจสอบข้อมูลด้านสิ่งแวดล้อมของท่าอากาศยาน โดยทางบริษัทผู้เข้าท่าอากาศยาน มีหน้าที่จะต้องจัดทำรายงานประจำปี (annual report) ยื่นต่อปลัดกระทรวง ซึ่งเนื้อหาในรายงานประจำปีต้องประกอบไปด้วยข้อมูลของการติดตามตรวจสอบคุณภาพอากาศในบริเวณท่าอากาศยาน รายละเอียดของผลการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ในแผนยุทธศาสตร์ ความก้าวหน้าของการจัดการปัญหามลพิษของท่าอากาศยาน รวมทั้งรายงานสถานการณ์ภาวะมลพิษหรือการกระทำที่ฝ่าฝืนต่อกฎระเบียบด้านสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นในรอบปี<sup>90</sup> นอกจากนี้ปลัดกระทรวงยังมีอำนาจออกคำสั่งบางประการตามที่กฎหมายกำหนดให้ผู้ประกอบการซึ่งครอบครองสถานที่บริเวณท่าอากาศยานปฏิบัติตาม<sup>91</sup> รวมทั้งเป็นผู้แต่งตั้งเจ้าพนักงานสิ่งแวดล้อมประจำท่าอากาศยาน<sup>92</sup> ซึ่งเป็นผู้ทำหน้าที่โดยตรงในการควบคุมการก่อมลพิษในบริเวณท่าอากาศยาน และปลัดกระทรวงยังเป็นผู้ทบทวนการตัดสินใจของเจ้าพนักงานสิ่งแวดล้อมประจำท่าอากาศยานที่กระทำไปภายใต้กฎว่าด้วยการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมบริเวณท่าอากาศยาน ค.ศ. 1997 ซึ่งมีผู้ถูกกระทบสิทธิยื่นขอให้ทบทวนอีกด้วย<sup>93</sup>

เจ้าพนักงานสิ่งแวดล้อมประจำท่าอากาศยานนับว่าเป็นเจ้าหน้าที่ในสังกัดกระทรวงโครงสร้างพื้นฐานและการพัฒนาภูมิภาคที่มีบทบาทมากที่สุดในการควบคุมมลพิษบริเวณท่า

<sup>89</sup> Airport Act 1996, section 127

<sup>90</sup> Airport (Environment Protection) Regulations 1997, regulation 6.03

<sup>91</sup> Airport (Environment Protection) Regulations 1997, regulation 6.05

<sup>92</sup> Airport (Environment Protection) Regulations 1997, regulation 10.01

<sup>93</sup> Airport (Environment Protection) Regulations 1997, regulation 9.01



อากาศยาน เนื่องจากเป็นบุคคลซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากปลัดกระทรวง ให้มีอำนาจกำกับดูแลการดำเนินงานของบริษัทผู้เช่าทำอากาศยานในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม ภายใต้พระราชบัญญัติทำอากาศยาน ค.ศ. 1996 และกฎว่าด้วยการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมบริเวณทำอากาศยาน ค.ศ. 1997<sup>94</sup> และเพื่อตรวจสอบการดำเนินงานของบริษัทผู้เช่าทำอากาศยานให้เป็นไปตามกฎหมาย เจ้าหน้าที่งานสิ่งแวดล้อมประจำทำอากาศยานมีอำนาจหน้าที่หลายประการ อาทิเช่น การให้คำปรึกษาและช่วยเหลือทางบริษัทผู้เช่าทำอากาศยานในการดำเนินการให้สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์สิ่งแวดล้อม การออกคำสั่งแก่ผู้ประกอบการให้จัดหาข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม การดำเนินการสืบสวนการกระทำที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม การออกคำสั่งคุ้มครองสิ่งแวดล้อมให้ผู้ประกอบการต้องปฏิบัติตามเพื่อรักษาสิ่งแวดล้อมภายในทำอากาศยาน เป็นต้น<sup>95</sup> โดยการที่กฎหมายของเครือรัฐออสเตรเลีย จัดให้มีเจ้าหน้าที่งานสิ่งแวดล้อมประจำทำอากาศยานซึ่งสังกัดหน่วยงานภาครัฐ คอยดูแลควบคุมการกระทำของทางบริษัทผู้เช่าทำอากาศยานหรือผู้ประกอบการในบริเวณทำอากาศยานในลักษณะวันต่อวัน ทำให้มีความมั่นใจได้ในระดับหนึ่งว่า ทางภาคเอกชนจะต้องดำเนินการตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด ไม่หะหลวม เนื่องจากอาจถูกตรวจสอบอยู่เสมอ

## (2) กระทรวงสิ่งแวดล้อม

แม้การดำเนินกิจการทำอากาศยานจะอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงโครงสร้างพื้นฐานและการพัฒนาภูมิภาคเป็นหลัก แต่อย่างไรก็ดีในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมของทางทำอากาศยานนั้น อยู่ภายใต้พระราชบัญญัติคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ ค.ศ.1999 ด้วย ซึ่งทำให้กระทรวงสิ่งแวดล้อม (Department of the Environment) มีบทบาทโดยอ้อมในการรักษาสิ่งแวดล้อมบริเวณทำอากาศยานในขั้นตอนการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในการดำเนินการก่อสร้างทำอากาศยานตั้งแต่แรกเริ่ม และรวมไปขึ้นการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมสำหรับการพัฒนา การก่อสร้าง การปรับปรุงสิ่งก่อสร้างหรือสิ่งอำนวยความสะดวกซึ่งกระทำในระหว่างการดำเนินกิจการทำอากาศยานที่จัดทำในรูปแบบของ แผนพัฒนาทำอากาศยาน โดยภายใต้มาตรา 160 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงโครงสร้างพื้นฐานและการพัฒนาภูมิภาคต้องขอและพิจารณาคำแนะนำจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสิ่งแวดล้อมก่อนที่จะให้การอนุมัติโครงการตามแผนพัฒนาทำอากาศยาน<sup>96</sup>

<sup>94</sup> *supra* note 24.

<sup>95</sup> *supra* note 24, p.8.

<sup>96</sup> *supra* note 16, p.33.

### (3) คณะกรรมการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

ดังที่ได้กล่าวไปแล้วว่า กฎว่าด้วยการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมบริเวณท่าอากาศยาน ค.ศ.1997 นั้นมีวัตถุประสงค์ประการหนึ่งคือการสร้างมาตรการที่ใช้กับการดำเนินกิจการของท่าอากาศยานให้มีความสอดคล้องไปกับมาตรการในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมระดับชาติ (national environment protection measures)<sup>97</sup> โดยคณะกรรมการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (National Environment Protection Council) ซึ่งมีสมาชิกเป็นรัฐมนตรีจากทั้งรัฐบาลกลางและรัฐบาลมลรัฐ<sup>98</sup> เพื่อร่วมมือกันของรัฐบาลทุกระดับในการร่วมกันกำหนดมาตรการที่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันเพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อมในเครือรัฐออสเตรเลีย โดยมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมมลพิษฝุ่นละอองบริเวณท่าอากาศยานนั้น จะอยู่ในส่วนมาตรการเรื่องคุณภาพอากาศโดยทั่วไป เรื่องบัญญัติมลพิษแห่งชาติ และเรื่องมลพิษจากเครื่องยนต์ของยานพาหนะ<sup>99</sup>

### (4) รัฐบาลมลรัฐ

เนื่องจากปัญหามลพิษบริเวณท่าอากาศยานนั้น นอกเหนือไปจากการดำเนินงานของท่าอากาศยานโดยตรงแล้ว ก็ยังมีแหล่งกำเนิดมลพิษที่สำคัญมาจากการขนส่งทางบกจากการใช้ยานพาหนะเป็นจำนวนมากเข้าออกบริเวณท่าอากาศยานเพื่อรับส่งผู้โดยสารและเจ้าหน้าที่ของท่าอากาศยาน รวมทั้งเพื่อขนส่งสินค้าพัสดุภัณฑ์ต่างๆด้วย ซึ่งในการควบคุมมลพิษฝุ่นละอองจากภาคการขนส่งทางบกที่เกี่ยวข้องกับบริเวณท่าอากาศยานจะช่วยรักษาคุณภาพอากาศได้เช่นกัน ในส่วนนี้จึงต้องอาศัยความร่วมมือของทางรัฐบาลมลรัฐร่วมด้วย ตัวอย่างเช่นการประสานความร่วมมือระหว่างทางบริษัทผู้เช่าท่าอากาศยานกับรัฐบาลมลรัฐในการดำเนินการสนับสนุนและส่งเสริมให้มีการใช้การขนส่งสาธารณะในการเดินทางไปกลับระหว่างตัวเมืองกับท่าอากาศยานให้มากขึ้น<sup>100</sup>

#### 3.2.2.2 องค์กรภาคเอกชน

##### (1) บริษัทผู้เช่าท่าอากาศยาน

ในโครงสร้างขององค์กรที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมมลพิษฝุ่นละอองบริเวณท่าอากาศยานของเครือรัฐออสเตรเลียนั้น บริษัทผู้เช่าท่าอากาศยานนับว่าเป็นองค์กรที่มีความสำคัญที่สุด เนื่องจากเป็นเอกชนผู้บริหารงานท่าอากาศยานทั้งหมด โดยกฎหมายได้กำหนด

<sup>97</sup> Airport (Environment Protection) Regulations 1997, regulation 1.02

<sup>98</sup> National Environment Protection Council Act 1994, section 9

<sup>99</sup> *supra* note 16, p.59.

<sup>100</sup> *supra* note 16, p.65.

บทบาทหน้าที่ของบริษัทผู้เช่าท่าอากาศยานในการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อมไว้หลายขั้นตอน ตั้งแต่การปฏิบัติตามกฎหมายในส่วนของการจัดทำแผนพัฒนาท่าอากาศยานเพื่อประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมของการดำเนินโครงการพัฒนาท่าอากาศยาน การจัดทำแผนยุทธศาสตร์สิ่งแวดล้อม เพื่อระบุประเด็นปัญหาทางสิ่งแวดล้อมและหามาตรการในการป้องกันหรือลดปัญหาดังกล่าว อีกทั้งยังเป็นผู้มีหน้าที่ติดตามตรวจสอบคุณภาพสิ่งแวดล้อมและรายงานต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐอีกด้วย ซึ่งหากทางบริษัทผู้เช่ามีการปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด และเลือกใช้มาตรการที่เหมาะสมในการควบคุมมลพิษก็จะทำให้การใช้บังคับกฎหมายนั้นมีประสิทธิภาพ นอกจากการปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัดแล้ว ทางบริษัทผู้เช่าท่าอากาศยานเอง ก็เป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการจัดทำนโยบายประสานงานความร่วมมือกับหน่วยงานหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมในบริเวณท่าอากาศยานให้ดียิ่งไปกว่าข้อกำหนดของกฎหมายได้ ซึ่งเป็นลักษณะของการกระทำด้วยความสมัครใจ ซึ่งหากทางบริษัทผู้เช่าท่าอากาศยานมีความตระหนักถึงความสำคัญของสิ่งแวดล้อม และมีความมุ่งมั่นที่จะพัฒนาศักยภาพในการดำเนินงานทางด้านสิ่งแวดล้อมไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าด้านอื่นๆแล้ว การควบคุมมลพิษทางอากาศบริเวณท่าอากาศยานย่อมได้ประสิทธิภาพอย่างยิ่ง

## (2) ผู้ประกอบการในท่าอากาศยาน

ผู้ประกอบการ (operator) ซึ่งดำเนินงานหรือทำกิจการใดๆนั้น หมายถึง ผู้ที่เข้าดำเนินธุรกิจ สิ่งอำนวยความสะดวก โรงงาน เครื่องจักรหรืออุปกรณ์ ซึ่งจะต้องจัดให้มีการปฏิบัติงาน กิจกรรม หรือขั้นตอนใดๆในบริเวณท่าอากาศยาน ซึ่งมีใช้การบริหารงานท่าอากาศยาน โดยรวมซึ่งจะเป็นหน้าที่ของทางบริษัทผู้เช่าท่าอากาศยาน<sup>101</sup> ทั้งนี้เพื่ออำนวยความสะดวกต่างๆให้แก่ผู้ใช้บริการท่าอากาศยาน ซึ่งการกระทำเหล่านั้นของผู้ประกอบการอาจก่อให้เกิดมลพิษทางอากาศซึ่งกระทบต่อสิ่งแวดล้อม กฎหมายจึงควบคุมการดำเนินงานหรือทำกิจการเหล่านั้นไว้ด้วย โดยกำหนดหน้าที่ให้ผู้ประกอบการต้องหามาตรการอันเหมาะสมในการป้องกันหรือลดการก่อมลพิษจากการดำเนินงานของตน รวมทั้งหน้าที่จัดหาอุปกรณ์ควบคุมมลพิษด้วย

## (3) ประชาชน

กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของเครือรัฐออสเตรเลีย เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมค่อนข้างมาก โดยเฉพาะขั้นตอนการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ซึ่งนับเป็นจุดเริ่มต้นของการริเริ่มกิจการท่าอากาศยานซึ่งอาจก่อให้เกิดปัญหามลพิษ จึงต้องจัดให้มีการ

<sup>101</sup> *supra note 24, p.10.*

รับฟังความคิดเห็นของประชาชน<sup>102</sup> แม้กระทั่งภายหลังจากที่ท่าอากาศยานผ่านการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมจนเปิดให้บริการแล้ว ในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์สิ่งแวดล้อมโดยบริษัทผู้เช่าท่าอากาศยานเพื่อหามาตรการที่เหมาะสมในการรักษาสิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัติท่าอากาศยาน ค.ศ. 1997 ก็ไม่ได้ปล่อยให้เพียงเรื่องระหว่างบริษัทผู้เช่าท่าอากาศยานกับหน่วยงานอื่นของรัฐเท่านั้น หากแต่ยังคงเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าแสดงความคิดเห็นต่อแผนหรือมาตรการที่ท่าอากาศยานจะใช้ เพื่อรวมไว้ในร่างแผนยุทธศาสตร์เสนอต่อรัฐมนตรีพิจารณาอีกด้วย อันแสดงให้เห็นการให้ความสำคัญแก่ประชาชนผู้ซึ่งอาจได้รับผลกระทบจากการดำเนินงานของท่าอากาศยานเป็นอย่างดี

### 3.3 มาตรการทางกฎหมายและองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมมลพิษฝุ่นละอองบริเวณท่าอากาศยานของสหรัฐอเมริกา

สหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่มีความเจริญรุ่งเรืองก้าวหน้าในหลายๆด้าน รวมทั้งมีประชากรจำนวนมาก อย่างไรก็ตาม การพัฒนาประเทศอย่างไม่หยุดยั้งของสหรัฐอเมริกาก็เปรียบเสมือนดาบสองคม ซึ่งนอกจากจะส่งผลให้สหรัฐอเมริกกลายเป็นศูนย์กลางด้านเศรษฐกิจจนได้ชื่อว่าเป็นประเทศมหาอำนาจของโลก ในอีกแง่หนึ่ง การพัฒนาประเทศดังกล่าวก็ส่งผลให้สหรัฐอเมริกาต้องประสบกับปัญหามลพิษทางอากาศที่ส่งผลกระทบต่อสุขภาพและความเป็นอยู่ของประชาชนชาวอเมริกันมาเป็นเวลานานหลายสิบปี ซึ่งการดำเนินงานของท่าอากาศยานในสหรัฐอเมริกา ก็เป็นแหล่งกำเนิดมลพิษทางอากาศประการหนึ่งที่มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นและเป็นที่เปราะบางของหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง อันเนื่องมาจากความต้องการใช้การคมนาคมขนส่งทางอากาศที่เพิ่มขึ้นในปัจจุบัน และกิจกรรมเหล่านั้นได้สร้างมลพิษอันส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพอนามัยของประชาชนที่อาศัยอยู่บริเวณโดยรอบท่าอากาศยาน โดยเฉพาะท่าอากาศยานขนาดใหญ่ที่มีการจราจรทางอากาศหนาแน่น อันเนื่องมาจากความจำเป็นในการพัฒนาของอุตสาหกรรมการบิน ทั้งในด้านการพัฒนาสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจการบิน การปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานและการจัดการจราจรทางอากาศอย่างเหมาะสม เพื่อให้ได้วิธีการปฏิบัติที่ดีที่สุดสำหรับการปฏิบัติการบิน ในขณะที่องค์กรรัฐก็มีหน้าที่สำคัญที่ต้องปกป้องสุขภาพอนามัยของมนุษย์และคุณภาพสิ่งแวดล้อม<sup>103</sup>

<sup>102</sup> Airport Act 1996, Section 88.

<sup>103</sup> FAA, Aviation Emissions and Air Quality Handbook Version 3 Update

1, (n.p. : FAA Office of Environment and Energy, 2015), p.1.

ในแง่ของสิ่งแวดล้อมเกี่ยวกับการบินพลเรือนนั้น สำนักงานบริหารการบินแห่งชาติ (Federal Aviation Administration หรือ FAA) ซึ่งเป็นหน่วยงานในสังกัดกระทรวงคมนาคม (Department of Transportation หรือ DOT) และมีหน้าที่รับผิดชอบการบินพลเรือนของประเทศ ตระหนักได้ถึงความสัมพันธ์ระหว่างอุตสาหกรรมการบินเชิงพาณิชย์และสิ่งแวดล้อม จึงประกาศนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมและพลังงานของการบินเมื่อปี ค.ศ.2012<sup>104</sup> โดยสร้างนโยบาย The Next Generation Air Transportation System หรือ NEXTGEN ซึ่งเน้นการใช้เทคโนโลยี การปฏิบัติการ และโครงสร้างพื้นฐานทางการบินที่ทันสมัยเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน โดยนโยบายดังกล่าวตั้งอยู่บนหลักการสำคัญ คือการจำกัดและลดผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมจากการบินเพื่อคุ้มครองสุขภาพและความเป็นอยู่ที่ดีของมนุษย์ กับการสร้างความมั่นคงและความยั่งยืนทางด้านพลังงาน ซึ่งตามนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมดังกล่าวนี้ เนื่องจากกว่า 30 เปอร์เซ็นต์ของท่าอากาศยานที่ให้บริการเชิงพาณิชย์ของสหรัฐอเมริกาอยู่ในพื้นที่ซึ่งมลพิษทางอากาศเกินกว่ามาตรฐานคุณภาพอากาศของประเทศ (national air quality standards) ทางภาครัฐจึงใช้นโยบายให้งบประมาณสนับสนุนแก่ท่าอากาศยานเพื่อลดมลพิษทางอากาศโดยการเปลี่ยนมาใช้ยานพาหนะและอุปกรณ์สนับสนุนภาคพื้นที่ยกเลิกมลพิษต่ำควบคู่ไปกับการให้ท่าอากาศยานใช้ระบบการบริหารจัดการด้านสิ่งแวดล้อม (environmental management system หรือ EMS) ในการลดปัญหามลพิษทางอากาศจากการดำเนินงานของท่าอากาศยาน โดยอาศัยความสมัครใจของท่าอากาศยานเองเพื่อที่จะให้เป็นไปตามมาตรฐานระบบการจัดการสิ่งแวดล้อม (ISO 14001)<sup>105</sup>

นอกจากการแสดงจุดยืนที่ชัดเจนด้านนโยบายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของการบินพลเรือนแล้ว สหรัฐอเมริกายังมีมาตรการทางกฎหมายที่ชัดเจนด้านสิ่งแวดล้อมโดยเฉพาะการควบคุมมลพิษทางอากาศจากการทำการบินเชิงพาณิชย์ ในหัวข้อนี้ ผู้เขียนจึงจะเน้นการศึกษามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมมลพิษทางอากาศที่มีแหล่งกำเนิดมาจากการดำเนินงานของท่าอากาศยาน

<sup>104</sup> FAA, “AVIATION ENVIRONMENTAL AND ENERGY POLICY STATEMENT July 2012,” Retrieved on 24 December, 2016, from [https://www.faa.gov/about/office\\_org/headquarters\\_offices/apl/envIRON\\_policy\\_guidance/policy/media/FAA\\_EE\\_Policy\\_Statement.pdf](https://www.faa.gov/about/office_org/headquarters_offices/apl/envIRON_policy_guidance/policy/media/FAA_EE_Policy_Statement.pdf).

<sup>105</sup> FAA, “ADVISORY CIRCULAR : Environmental Management Systems for airport sponsors,” Retrieved on December 24, 2016, from [https://www.faa.gov/documentLibrary/media/advisory\\_circular/150-5050-8/150\\_5050\\_8.pdf](https://www.faa.gov/documentLibrary/media/advisory_circular/150-5050-8/150_5050_8.pdf).

ยานของสหรัฐอเมริกาในภาพรวม ทั้งมาตรการในเชิงป้องกัน เชิงควบคุมและเชิงแก้ไข รวมทั้งศึกษาองค์กรที่เกี่ยวข้องกับใช้บังคับมาตรการต่างๆเหล่านั้น โดยขอแยกอธิบายดังนี้

### 3.3.1 มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมมลพิษฝุ่นละอองบริเวณท่าอากาศยานของสหรัฐอเมริกา

สำหรับพัฒนาการทางกฎหมายในการควบคุมมลพิษทางอากาศของประเทศสหรัฐอเมริกาในช่วงแรกๆ จะใช้หลักกฎหมายว่าด้วยละเมิด หลักความรับผิดชอบโดยเคร่งครัด และหลักเหตุเดือร้อนรำคาญ อย่างไรก็ตามการเพิ่มขึ้นอย่างมากของแหล่งกำเนิดมลพิษทางอากาศซึ่งทำให้มลพิษสามารถเคลื่อนย้ายผ่านชั้นบรรยากาศและส่งผลกระทบต่อในระยะไกล ทำให้การพิสูจน์ความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผลเพื่อให้ผู้ก่อมลพิษต้องรับผิดชอบกลับกลายเป็นที่ยากยิ่งสำหรับโจทก์ในคดีละเมิด ในขณะที่การให้ความสำคัญต่อนโยบายในด้านการพัฒนาเศรษฐกิจมากเกินไปกว่าการคุ้มครองสุขภาพของประชาชนและทรัพย์สินของเอกชนซึ่งได้รับความเสียหายจากมลพิษทางอากาศเป็นปัญหาที่เพิ่มสูงขึ้นประกอบกับความไม่พอใจของประชาชนต่อความไม่มีประสิทธิภาพในการจัดการปัญหาของรัฐ<sup>106</sup> ทำให้ทางรัฐบาลกลางแห่งสหรัฐอเมริกา (the federal government) พยายามเพิ่มนโยบายในด้านการควบคุมมลพิษทางอากาศและได้มีการริเริ่มโครงการในการจัดการปัญหาดังกล่าว ซึ่งนำไปสู่การออกกฎหมายมาเพื่อจัดการปัญหามลพิษทางอากาศโดยเฉพาะหลายฉบับ อย่างไรก็ตามกฎหมายที่เป็นกฎหมายหลักและมีบทบาทมากที่สุดในการจัดการปัญหามลพิษทางอากาศของสหรัฐอเมริกา คือพระราชบัญญัติอากาศสะอาด ค.ศ.1970 ( The Clean Air Act of 1970 หรือ CAA ) ซึ่งมีบทบาทอย่างสำคัญในการควบคุมปัญหามลพิษทางอากาศของสหรัฐอเมริกาอย่างจริงจัง มาตั้งแต่ช่วงปี ค.ศ.1963 ซึ่งมีแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติดังกล่าวอีกหลายครั้ง เพื่อให้มาตรการที่ในการควบคุมมลพิษทางอากาศมีประสิทธิภาพ จนกระทั่งการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติอากาศสะอาดในปี ค.ศ.1990 สามารถควบคุมปัญหามลพิษทางอากาศได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยภายหลังจากใช้บังคับมาตรการในกฎหมายฉบับดังกล่าว ในช่วงระยะเวลา ระหว่างปี ค.ศ.1990 ถึง ปี ค.ศ.2008 มลพิษทางอากาศหลักในสหรัฐอเมริกาลดลงร้อยละ 41 ช่วยป้องกันการเกิดการตายก่อนวัยอันสมควรเนื่องจากมลพิษทางอากาศกว่า 160,000 ราย ในขณะที่

<sup>106</sup> Arnold W. Rietze Jr., Air pollution control law: compliance and enforcement, (Washington DC: The Environmental Law Institute, 2001), pp.9-11.

ทางด้านเศรษฐกิจแสดงให้เห็นการเติบโตของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) กว่าร้อยละ 62<sup>107</sup>

จากความสำเร็จของสหรัฐอเมริกาในการลดมลพิษทางอากาศได้ค่อนข้างมากโดยไม่ลดประสิทธิภาพในการพัฒนาเศรษฐกิจ ทำให้มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมมลพิษทางอากาศของสหรัฐอเมริกาเป็นที่น่าศึกษา ซึ่งนอกจากผู้เขียนจะศึกษาพระราชบัญญัติอากาศสะอาด อันเป็นกฎหมายแม่บทในการป้องกันและควบคุมมลพิษทางอากาศแล้ว ผู้เขียนจะศึกษากฎหมายหลักเกี่ยวกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมอีกฉบับหนึ่งที่มิบทบาทในการควบคุมมลพิษทางอากาศบริเวณท่าอากาศยาน คือ พระราชบัญญัตินโยบายสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ค.ศ. 1969 (The National Environmental Policy Act of 1969 หรือ NEPA ) ซึ่งเน้นการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมจากการดำเนินการของท่าอากาศยาน นอกจากนี้ยังมีกฎหมายอีกหลายฉบับที่มีความเกี่ยวข้องกับการควบคุมการดำเนินงานของท่าอากาศยานในด้านสิ่งแวดล้อม ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

### 3.3.1.1 การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมนับเป็นมาตรการป้องกันมลพิษที่สำคัญในดำเนินกิจการท่าอากาศยานซึ่งเป็นหัวใจสำคัญของการคมนาคมระหว่างประเทศ ท่าอากาศยานในสหรัฐอเมริกาที่เปิดให้บริการแก่สาธารณะชน เกือบทั้งหมดเป็นท่าอากาศยานที่เป็นเจ้าของและกำกับดูแลโดยรัฐบาลท้องถิ่น มลรัฐ และรัฐบาลกลาง<sup>108</sup> กฎหมายฉบับสำคัญซึ่งเป็นหลักของการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมคือพระราชบัญญัตินโยบายสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ค.ศ.1969 ซึ่งนอกจากจะประกาศนโยบายว่ารัฐบาลกลาง รัฐบาลมลรัฐ รัฐบาลท้องถิ่นและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะนำเอาวิธีการและมาตรการต่างๆมาใช้เพื่อเสริมสร้างและธำรงไว้ซึ่งสภาพของสิ่งแวดล้อมที่มนุษย์สามารถดำรงอยู่ได้โดยปกติสุขแล้ว<sup>109</sup> มาตรา 102 แห่งพระราชบัญญัตินี้ยังกำหนดหน้าที่หลายประการให้หน่วยงานของรัฐบาลกลาง (federal agencies) ต้องปฏิบัติเพื่อให้การดำเนินการของรัฐ

<sup>107</sup> EPA, “Highlights from the Clean Air Act 40<sup>th</sup> Anniversary Celebration,” Retrieved on June 2, 2015, from [http://www.epa.gov/air/caa/40th\\_highlights.html](http://www.epa.gov/air/caa/40th_highlights.html).

<sup>108</sup> Gesell E., Laurence, *Aviation and the Law* : Third edition , (n.p. : Coast Aire Publications, 1998), p.569.

<sup>109</sup> The National Environmental Policy Act § 101 และดู ปัญญา บุญเรือง, “กฎหมายสำหรับการควบคุมอากาศเสีย,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2520), น.182-184.

เป็นไปตามตัวบทและเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติดังกล่าว หน้าที่ประการหนึ่งคือการจัดทำข้อเสนอแนะหรือรายงานเกี่ยวกับการออกกฎหมายหรือการทำกิจกรรมสำคัญอื่น ๆ ซึ่งมีผลกระทบต่ออย่างรุนแรงต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมของมนุษย์ โดยให้แสดงรายละเอียดได้แก่ ผลกระทบของการดำเนินการนั้นๆ ต่อสิ่งแวดล้อม ผลกระทบของสิ่งแวดล้อมที่ไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้หากมีการดำเนินการนั้นๆ ขึ้น ทางเลือกต่างๆ สำหรับการดำเนินการนั้นๆ ความสัมพันธ์ระหว่างสภาพแวดล้อมที่เสียไปในระยะสั้นกับการดูแลหรือฟื้นฟูสภาพแวดล้อมในระยะยาวและทรัพยากรที่จะต้องสูญเสียไปอย่างถาวรหากมีการดำเนินการนั้นๆ <sup>110</sup> ซึ่งหลักการในพระราชบัญญัติดังกล่าวสอดคล้องกับพระราชบัญญัติการพัฒนาท่าอากาศยานและสายการบิน ค.ศ.1970 (The Airport and Airways Development Act of 1970 หรือ AADA) ซึ่งให้กระทรวงคมนาคมเป็นหน่วยงานผู้มีอำนาจในการกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำในด้านความปลอดภัยของท่าอากาศยาน โดยบัญญัติเงื่อนไขเกี่ยวกับการขออนุญาตดำเนินโครงการเกี่ยวกับท่าอากาศยานไว้ว่า ผู้มีอำนาจไม่สามารถอนุมัติโครงการใดๆ ในบริเวณท่าอากาศยาน การขยายทางวิ่ง หรือที่เกี่ยวข้องกับบริเวณทางวิ่ง เว้นเสียแต่ผู้ว่าการแห่งรัฐซึ่งโครงการเหล่านั้นตั้งอยู่จะได้ยื่นหนังสือเป็นลายลักษณ์อักษรแสดงถึงการรับรองอันมีเหตุผลว่าโครงการเหล่านั้นจะมีสถานที่ตั้ง หรือถูกออกแบบหรือก่อสร้างหรือปฏิบัติการอื่นใดซึ่งสอดคล้องกับมาตรฐานคุณภาพอากาศและมาตรฐานคุณภาพน้ำ <sup>111</sup> เพื่อให้หน่วยงานของรัฐบาลกลางสามารถดำเนินงานต่างๆ ให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัตินโยบายสิ่งแวดล้อมแห่งชาติได้ คณะกรรมการคุณภาพสิ่งแวดล้อม (council on environmental quality หรือ CEQ) ซึ่งถูกจัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติดังกล่าวจึงออกกฎหมายลำดับรองในรูปแบบของประมวลว่าด้วยกฎของรัฐบาลกลางสหรัฐอเมริกา (code of federal regulation <sup>112</sup>) เรียกว่า กฎเพื่อการดำเนินการตาม

<sup>110</sup> The National Environmental Policy Act §102 (2)(c) และดู สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการว่าจ้างเป็นที่ปรึกษาปรับปรุงกระบวนการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมภายใต้พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2535, (กรุงเทพฯ, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2552), น.124 – 127.

<sup>111</sup> Northeast States for Coordinated Air Use Management and Center for Clean Air Policy, controlling airport-related air pollution, ( n.p. : NESCAUM and CCAP, 2003), p.V-10.

<sup>112</sup> Code of Federal Regulation หรือ C.F.R. เป็นการรวบรวมกฎที่มีผลใช้บังคับโดยทั่วไปซึ่งออกโดยกระทรวงหรือหน่วยงานของรัฐบาลกลางแห่งสหรัฐอเมริกาโดยจัดเรียงตามหมวด



พระราชบัญญัตินโยบายสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (regulations for implementing the procedural provisions of the national environmental policy act ) ซึ่งมีเนื้อหาโดยละเอียดเกี่ยวกับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเพื่อเป็นแนวทางสำหรับหน่วยงานของรัฐบาลกลาง โดยระบบการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายดังกล่าวช่วยลดการจัดทำเอกสารที่ไม่จำเป็นและลดความล่าช้าของขั้นตอนประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม เช่น การใช้ภาษาเรียบง่ายในการจัดทำรายงานประเมินผลกระทบ การจำกัดขอบเขตของผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมที่จะทำการวิเคราะห์ เป็นต้น<sup>113</sup> จุดเด่นที่สำคัญของมาตรการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมของสหรัฐอเมริกาคือการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมไม่ได้ใช้บังคับกับเฉพาะโครงการที่มีลักษณะเป็นการก่อสร้างเท่านั้น แต่ใช้บังคับกับการกระทำ (actions) ทุกประการของหน่วยงานของรัฐบาลกลาง ดังนั้น จึงรวมไปถึงการออกกฎหมาย การออกคำสั่ง การบริหารงานของหน่วยงานอีกด้วย จุดเด่นอีกประการหนึ่งคือความยืดหยุ่นและการบูรณาการของการกำหนดเงื่อนไขและวิธีการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม โดยการให้หน่วยงานของรัฐบาลกลางที่มีอำนาจควบคุมดูแลการกระทำหรือกิจกรรม เป็นหน่วยงานที่กำหนดเงื่อนไขและวิธีการสำหรับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมภายใต้กรอบและแนวทางที่คณะกรรมการคุณภาพสิ่งแวดล้อมกำหนดไว้ โดยหน่วยงานของรัฐบาลกลางต่างๆจะพิจารณาจัดประเภทของการกระทำ (categories of actions ) ที่อยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของตนออกเป็นสามประเภทหลัก ได้แก่ ประเภทที่ไม่ต้องมีการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเลย (categorical exclusions ) ประเภทที่สองคือประเภทที่ต้องประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมโดยจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบเบื้องต้น (environmental assessment หรือ EA) เสียก่อน ซึ่งหากพบจากการประเมินผลกระทบว่าอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างมีนัยสำคัญจึงต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (environmental impact statement หรือ EIS ) ต่อไป ประเภทสุดท้ายคือการกระทำซึ่งเห็นได้ชัดว่าจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม จึงต้องประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมตั้งแต่แรก<sup>114</sup>

---

หัวข้อรวม 50 หมวด โดยกฎที่เกี่ยวข้องกับหัวข้อทางสิ่งแวดล้อมจะอยู่ในหมวดที่ 40, สืบค้นเมื่อวันที่ 8 ธันวาคม 2559, จาก [https://www.gpo.gov/help/about\\_code\\_of\\_federal\\_regulations.htm](https://www.gpo.gov/help/about_code_of_federal_regulations.htm).

<sup>113</sup> regulations for implementing the procedural provisions of the national environmental policy act, 40 C.F.R. § 1500.4 – 1500.5.

<sup>114</sup> regulations for implementing the procedural provisions of the national environmental policy act, 40 C.F.R. part 1508 และดู *อ่างแล้ว เจริงรรถที่ 37*, น. 111.

เนื่องจากกฎดังกล่าวกำหนดหน้าที่ให้หน่วยงานของรัฐบาลกลางแต่ละหน่วยงานจะต้องนำเอาขั้นตอนและแนวทางที่บัญญัติไว้ไปกำหนดวิธีดำเนินการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเพื่อใช้บังคับกับการกระทำที่อยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของตนเองโดยเฉพาะ<sup>115</sup> สำนักงานบริหารการบินแห่งชาติจึงออกคำสั่งที่ 1050.1F<sup>116</sup> เพื่อกำหนดนโยบายและวิธีการดำเนินงานของสำนักงานบริหารการบินแห่งชาติด้านสิ่งแวดล้อมให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินโยบายสิ่งแวดล้อมแห่งชาติและกฎดังกล่าวข้างต้น โดยวางหลักเกณฑ์และขั้นตอนของการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมไว้อย่างละเอียดเพื่อให้หน่วยงานที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสำนักงานบริหารการบินแห่งชาติและภาคเอกชนที่ต้องการขออนุมัติการดำเนินงานจากสำนักงานบริหารการบินแห่งชาติแล้วแต่ต้องปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าวทั้งสิ้น

ซึ่งในส่วนที่เกี่ยวกับการดำเนินการท่าอากาศยานนั้น ฝ่ายการทำอากาศยานแห่งสำนักงานบริหารการบินแห่งชาติ (the federal aviation administration's office of airports หรือ ARP) ซึ่งมีหน้าที่ควบคุมดูแลท่าอากาศยานที่เปิดให้บริการแก่สาธารณะ และออกคำสั่งที่ 5050-4B ว่าด้วยการดำเนินงานท่าอากาศยานให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินโยบายสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (national environmental policy act (NEPA) implementing instructions for airport actions) ทั้งนี้เพื่อให้คำแนะนำแก่ผู้ควบคุมท่าอากาศยาน (airport sponsors<sup>117</sup>) เกี่ยวกับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเฉพาะส่วนเกี่ยวกับท่าอากาศยานโดยเฉพาะ ซึ่งวิธีการและขั้นตอน

---

<sup>115</sup> regulations for implementing the procedural provisions of the national environmental policy act, 40 C.F.R. § 1507.3.

<sup>116</sup> FAA, "FAA Oder 1050.1F Environmental Impacts: Policies and Procedures," Retrieved on December 13, 2016, from [https://www.faa.gov/regulations\\_policies/orders\\_notices/index.cfm/go/document.curr/documentNumber/1050.1](https://www.faa.gov/regulations_policies/orders_notices/index.cfm/go/document.curr/documentNumber/1050.1).

<sup>117</sup> ประมวลกฎหมายแห่งสหรัฐอเมริกา หมวดที่ 49 เรื่องการคมนาคม บทย่อยที่ 471 ว่าด้วยการพัฒนาท่าอากาศยาน (49 U.S. Code § 47102) ให้คำนิยามของคำว่า sponsors ว่าหมายถึง หน่วยงานของรัฐบาลกลางหรือเอกชนซึ่งควบคุมท่าอากาศยานสาธารณะที่รับงบประมาณจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าว สืบค้นเมื่อวันที่ 13 ธันวาคม 2559, จาก [https://www.faa.gov/airports/aip/grant\\_assurances/media/airport-sponsor-assurances-aip.pdf](https://www.faa.gov/airports/aip/grant_assurances/media/airport-sponsor-assurances-aip.pdf)

ต่างๆในคำสั่งที่ 5050-4B ต้องไม่ขัดหรือแย้งกับที่บัญญัติไว้ในกฎของคณะกรรมการคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพียงแต่จะเน้นการอธิบายในทางปฏิบัติที่เป็นรูปธรรมมากขึ้น<sup>118</sup>

วิธีการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเกี่ยวกับการดำเนินงานของท่าอากาศยานตามคำสั่งที่ 5050-4B นั้น จัดประเภทการประเมินผลกระทบออกเป็นสามประเภท ได้แก่

(1) ประเภทที่ได้รับการยกเว้นให้ไม่ต้องประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (categorical exclusions หรือ CATEX ) หมายถึง การกระทำของท่าอากาศยานที่เจ้าพนักงานของสำนักงานบริหารการบินแห่งชาติพิจารณาแล้วเห็นว่า โดยทั่วไปแล้วการกระทำดังกล่าวไม่ว่าโดยทางตรงหรือโดยทางอ้อม ไม่อาจก่อให้เกิดผลกระทบอย่างมีนัยสำคัญต่อสิ่งแวดล้อม โดยเจ้าพนักงานจะต้องคำนึงถึงปัจจัยหรือสภาวะแวดล้อมซึ่งเป็นพฤติการณ์พิเศษ (extraordinary circumstances) ของการกระทำในประเภทนี้ด้วยว่าอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมหรือไม่<sup>119</sup> บทที่ 6 ของคำสั่งที่ 5050-4B จึงแยกย่อยการกระทำเกี่ยวกับท่าอากาศยานในประเภทที่ได้รับการยกเว้นไว้เป็น 2 กลุ่ม คือ กลุ่มที่ไม่น่าจะมีพฤติการณ์พิเศษซึ่งอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เช่น การอนุมัติการเก็บค่าใช้จ่ายจากผู้ให้บริการท่าอากาศยาน การจัดซื้ออุปกรณ์รักษาความปลอดภัยในท่าอากาศยาน การออกนโยบายด้านการบริหารงานท่าอากาศยาน เป็นต้น กลุ่มที่อาจจะมีพฤติการณ์พิเศษซึ่งอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เช่น การก่อสร้างหรือปรับปรุงสิ่งอำนวยความสะดวกภาคพื้นดินซึ่งเป็นโครงการขนาดเล็ก จำพวก ทางขับอากาศยาน (taxiway) ลานจอด (apron) ถนนสำหรับรถยนต์วิ่งภายในท่าอากาศยาน การติดตั้งระบบแสงไฟ เป็นต้น ซึ่งในกลุ่มที่สองนี้ ผู้ควบคุมท่าอากาศยานจะต้องนำเสนอข้อมูลเกี่ยวกับพฤติการณ์พิเศษที่ทำให้การกระทำนั้นอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อเจ้าพนักงาน หากเจ้าพนักงานพิจารณาแล้วว่าการกระทำดังกล่าวไม่ต้องทำรายงาน EA ก็จะเข้าสู่ขั้นตอนการจัดเตรียมเอกสารสำหรับดำเนินการเกี่ยวกับการกระทำนั้นๆ ภายใต้กฎหมายฉบับอื่นที่เกี่ยวข้อง จากนั้นสำนักงานบริหารการบินแห่งชาติจะอนุมัติให้การกระทำดังกล่าวเป็นการกระทำที่ได้รับการยกเว้น ซึ่งมีผลให้ผู้ควบคุมท่าอากาศยานสามารถดำเนินการตามที่ได้รับอนุมัติได้

<sup>118</sup> FAA, “FAA Oder 5050 - 4B National Environmental Policy Act (NEPA) Implementing Instructions for Airport Actions (2006),” Retrieved on December 13, 2016, from [https://www.faa.gov/regulations\\_policies/orders\\_notices/index.cfm/go/document.current/documentNumber/5050.4](https://www.faa.gov/regulations_policies/orders_notices/index.cfm/go/document.current/documentNumber/5050.4).

<sup>119</sup> regulations for implementing the procedural provisions of the national environmental policy act, 40 C.F.R. § 1508.4.

ทันที แต่หากเจ้าพนักงานพิจารณาข้อมูลเกี่ยวกับพฤติกรรมพิเศษแล้ว ยังไม่มั่นใจว่าอาจเกิดผลกระทบหรือไม่ เจ้าพนักงานจะต้องกำหนดให้มีการทำรายงาน EA ต่อไป <sup>120</sup>

(2) ประเภทที่ต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบเบื้องต้น (environmental assessment หรือ EA) การกระทำที่ถูกจัดให้อยู่ในประเภทนี้ คือการกระทำที่มีความเป็นไปได้ว่าอาจก่อให้เกิดผลกระทบอย่างมีนัยสำคัญต่อสิ่งแวดล้อม อย่างไรก็ตาม วัตถุประสงค์ของกระบวนการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมไม่ก่อให้เกิดปัญหาด้านความล่าช้าที่อาจบั่นทอนการพัฒนาในด้านอื่นๆของประเทศ คณะกรรมการนโยบายสิ่งแวดล้อมแห่งชาติจึงวางหลักให้การทำรายงาน EA เป็นการประเมินผลกระทบที่ใช้เอกสารน้อย แต่เน้นไปที่ข้อมูลด้านผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อสิ่งแวดล้อม โดยสรุปถึงปัจจัยที่สำคัญและผลสรุปในภาพรวมของการกระทำ สำนักงานบริหารการบินแห่งชาติอาจจัดเตรียมรายงาน EA สำหรับการกระทำต่างๆเพื่อประโยชน์ในการวางแผนหรือการตัดสินใจสำหรับการกระทำนั้นๆ ทั้งนี้ รายงาน EA จะเปรียบเสมือนข้อมูลพื้นฐานเพื่อให้เจ้าพนักงานพิจารณาต่อไปว่าการกระทำเหล่านั้น เป็นการกระทำที่ไม่ก่อให้เกิดผลกระทบอย่างมีนัยสำคัญ (finding of no significant impact หรือ FONSI ) หรือเป็นการกระทำที่ก่อให้เกิดผลกระทบอย่างมีนัยสำคัญต่อสิ่งแวดล้อมซึ่งจะนำไปสู่การจัดทำรายงาน EIS ต่อไป โดยในคำสั่งที่ 5050-4B กำหนดประเภทของการกระทำที่ต้องทำรายงาน EA ไว้หลายรายการ โดยส่วนมากจะเป็นโครงการก่อสร้างต่างๆที่เกี่ยวกับท่าอากาศยาน เช่น การสร้างท่าอากาศยานใหม่เพื่อให้บริการสำหรับการบินทั่วไป<sup>121</sup> (general Aviation) การกำหนดจุดตั้งท่าอากาศยานใหม่หรือสร้างทางวิ่ง (runway) เฉพาะในพื้นที่ซึ่งไม่ใช่เมืองใหญ่ (metropolitan statistical area) การขยายทางวิ่งหลัก (major runway) และยังคงรวมถึงการกระทำที่ปกติถูกจัดอยู่ในประเภท CARTEX แต่เจ้าพนักงานพิจารณาแล้วเห็นว่ามีพฤติกรรมพิเศษที่อาจเกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เป็นต้น<sup>122</sup> ช่วงของการเตรียมรายงาน EA จะต้องมีการประสานงานกับผู้ที่เกี่ยวข้องเช่น หน่วยงานอื่นๆกลุ่มผู้ประกอบการ หรือชุมชนซึ่งมีส่วนได้เสียเพื่อให้ได้ประเด็นปัญหาทางสิ่งแวดล้อมที่ผู้มีส่วนได้เสียรู้สึกเป็นห่วงกังวลสำหรับการกระทำนั้นๆ ทั้งนี้ แม้ในขั้นตอนของการทำรายงาน EA จะไม่ได้บังคับให้ต้องมีขั้นตอนการกำหนดขอบเขต

<sup>120</sup> *supra note 118*, chapter 4.

<sup>121</sup> การบินทั่วไปหมายถึง ถึงการทำการบินต่าง ๆ ที่มีใช้ การบินทางทหาร และเที่ยวบินประจำในด้านการพาณิชย์ เพื่อขนส่งคนโดยสารสินค้าตามปกติโดยเป็นการใช้อากาศยานที่มีขนาดตั้งแต่เครื่องบินจนถึงเครื่องบินขนาดใหญ่ (ในลักษณะไม่ประจำหรือเช่าเหมา), สืบค้นเมื่อวันที่ 13 ธันวาคม 2559, จาก <http://www.aviation.go.th/th/content/198/222.html>.

<sup>122</sup> *supra note 118*, chapter 5.

(scoping) ของการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมไว้ดังเช่นการทำรายงาน EIS แต่ผู้รับผิดชอบในการเตรียมรายงาน EA อาจจัดให้มีการกำหนดขอบเขตเพื่อประโยชน์ของการทำรายงาน EA ได้ สำหรับเนื้อหาในรายงาน EA ต้องประกอบไปด้วย วัตถุประสงค์ แผนการ ความจำเป็นและข้อมูลพื้นฐานของโครงการ เนื้อหาในส่วนผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในด้านต่างๆที่ได้จากการวิเคราะห์ โดยในรายงานจะต้องสรุปถึงผลกระทบที่เกิดกับสิ่งแวดล้อม รวมทั้งทางเลือกต่างๆถ้าหากมี เพื่อให้ทราบว่าผลกระทบจากการกระทำนั้นเป็นผลกระทบที่มีนัยสำคัญหรือไม่ ซึ่งในกรณีคุณภาพอากาศนั้น เกณฑ์การพิจารณาว่าการกระทำใดก่อให้เกิดผลกระทบอย่างมีนัยสำคัญ คือ มาตรฐานคุณภาพอากาศในบรรยากาศโดยทั่วไป (national ambient air quality standards หรือ NAAQS ) หากการกระทำนั้นส่งผลให้มลพิษทางอากาศไม่ว่าประเภทใดๆเกินกว่าค่ามาตรฐาน และต้องมีการวิเคราะห์ผลกระทบที่สะสม (cumulative impact analysis) ของการกระทำอื่นที่เกิดขึ้นในอดีตหรืออนาคตอีกด้วย เนื้อหาในส่วนของการลดหรือหลีกเลี่ยงผลกระทบ (mitigation) นอกจากนี้ยังต้องมีภาคผนวกบรรยายชื่อหน่วยงานหรือบุคคลที่เป็นที่ปรึกษาให้กับการทำรายงาน EA นั้นๆ ด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้ข้อมูลดังกล่าวในรายงาน EA สามารถใช้ประกอบการตัดสินใจของสำนักงานบริหารการบินฯ ต่อไปว่าควรจะต้องให้มีการทำรายงาน EIS ต่อไปหรือไม่ และหากการกระทำบางชนิด เช่น การสร้างท่าอากาศยานใหม่ การสร้างทางวิ่งใหม่ และการขยายทางวิ่งหลัก เป็นต้น อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้ต้องการให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน เจ้าพนักงานจะต้องเผยแพร่ร่างรายงาน EA ให้แก่สาธารณชนเพื่อจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน แล้วนำความคิดเห็นในประเด็นสำคัญที่ได้รับจากประชาชนดังกล่าวมาแก้ไขในร่างรายงาน หลังจากนั้น สำนักบริหารการบินแห่งชาติจะพิจารณาความถูกต้องของรายงานและข้อมูลต่างๆในรายงาน แล้วกำหนดว่าจะจัดให้เป็นการกระทำที่ไม่ก่อให้เกิดผลกระทบอย่างมีนัยสำคัญ ซึ่งจะต้องมีการจัดทำรายงานขึ้นมาอีกหนึ่งฉบับเพื่อระบุรายละเอียดถึงข้อเท็จจริงและเหตุผลที่ทำให้การกระทำนั้นไม่ก่อให้เกิดผลกระทบอย่างมีนัยสำคัญต่อสิ่งแวดล้อม หรือในกรณีที่พิจารณาแล้วเห็นว่าดำเนินโครงการของท่าอากาศยานใดอาจก่อให้เกิดผลกระทบอย่างมีนัยสำคัญ ก็จะต้องเข้าสู่กระบวนการจัดทำรายงาน EIS ต่อไป<sup>123</sup>

(3) ประเภทที่ต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (environmental impact statement หรือ EIS) ตามที่สำนักงานบริหารการบินฯกำหนดไว้ในคำสั่งที่ 5050-4B มีทั้งการกระทำที่ถูกกำหนดให้ต้องทำ EIS ตั้งแต่แรกเริ่ม ได้แก่ การสร้างท่าอากาศยานใหม่เพื่อให้บริการแก่เที่ยวบินประจำด้านพาณิชย์ซึ่งตั้งอยู่ในเขตพื้นที่เมืองใหญ่ (metropolitan statistical area) และการสร้างทางวิ่ง (runway) สำหรับอากาศยานพาณิชย์ในเขตพื้นที่เมืองใหญ่

<sup>123</sup> *supra note 118, chapter 7.*

กับการกระทำมีการเสนอรายงานประเมินผลกระทบเบื้องต้นต่อเจ้าพนักงานแล้วได้รับการพิจารณาให้ทำรายงาน EIS ต่อไป ซึ่งสำนักงานบริหารการบินแห่งชาติเป็นผู้จัดทำรายงาน ส่วนผู้บริหารท่าอากาศยานมีหน้าที่จัดหาข้อมูลที่จำเป็นให้ ซึ่งสำนักงานบริหารการบินฯ ต้องเริ่มขั้นตอนการทำรายงาน EIS ให้เร็วที่สุดเท่าที่เป็นไปได้ โดยต้องประกาศการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (notice of intent to prepare an EIS หรือ NOI ) ลงในวารสารรายวันของรัฐบาลกลาง (federal register) เพื่อให้ประชาชนทั่วไปทราบถึงข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับโครงการของท่าอากาศยานที่จะทำรายงาน EIS ชื่อและที่อยู่รวมทั้งหมายเลขโทรศัพท์ของหน่วยงานที่รับผิดชอบการทำรายงาน EIS จากนั้นจึงเข้าสู่ขั้นตอนแรกคือการกำหนดขอบเขต (scoping) โดยให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องและประชาชนผู้มีส่วนได้เสีย ได้ร่วมเสนอแนะทางเลือกสำหรับ ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น แนวคิดเกี่ยวกับการลดผลกระทบ โดยเฉพาะประเด็นสำคัญที่จะศึกษา ซึ่งสำนักงานบริหารการบินแห่งชาติอาจจ้างผู้ประเมินผลกระทบที่มีคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนด เมื่อทำการวิเคราะห์ข้อมูลตามกรอบที่วางไว้ในขั้นตอนกำหนดขอบเขตแล้ว จึงนำข้อมูลที่จัดเตรียมร่างรายงาน EIS ซึ่งมีเนื้อหาที่คล้ายคลึงกับรายงาน EA โดยมีสาระสำคัญคือการแสดงบทสรุป (summary) ของข้อมูลและขอบเขตของการประเมินผลกระทบวัตถุประสงค์และความจำเป็นของโครงการที่เสนอ ทางเลือกของโครงการซึ่งรวมถึงทางเลือกที่จะไม่ดำเนินโครงการ (the no action alternative) ด้วย ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นต่อสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติหากเลือกดำเนินการตามแต่ละทางเลือก โดยชี้ให้เห็นความสัมพันธ์ของการใช้งานสภาพแวดล้อมของมนุษย์ในระยะสั้นกับการบำรุงรักษาและเพิ่มประสิทธิภาพของผลผลิตในระยะยาว โดยมีการอภิปรายถึงผลกระทบทั้งทางตรงและทางอ้อมรวมทั้งความรุนแรงของผลกระทบนั้น<sup>124</sup>

รายงานที่มีเนื้อหาดังกล่าวจะมีสถานะเป็นร่างรายงานประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (draft environmental impact statement หรือ DEIS) ซึ่งจะถูกนำไปให้หน่วยงานที่มีส่วนเกี่ยวข้องหรือมีส่วนได้เสียโดยตรงกับโครงการตรวจสอบ (review) ว่าร่างรายงานดังกล่าวมีเนื้อหาถูกต้องและครอบคลุมไปถึงประเด็นทางสิ่งแวดล้อมที่เป็นข้อกังวลหรือไม่ จากนั้นสำนักงานบริหารการบินแห่งชาติจึงจะนำร่างรายงานนั้นเผยแพร่ไปยังหน่วยงานของรัฐบาลกลาง รัฐบาลมลรัฐและรัฐบาลท้องถิ่นซึ่งมีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องควบคุมหรือออกกฎเกณฑ์ต่างๆเกี่ยวกับผลกระทบที่จะเกิดขึ้นต่อสิ่งแวดล้อม รวมทั้งประชาชนและองค์กรซึ่งไม่แสวงหาผลกำไร (non-governmental organizations) ซึ่งมีส่วนได้เสียเกี่ยวกับโครงการแสดงความคิดเห็น โดยต้องใช้เวลาอย่างน้อย 45 วัน<sup>125</sup> ทั้งนี้ เพื่อรวบรวมความเห็นที่สำคัญมาใส่ไว้ในรายงาน เสนอให้สำนักงานบริหารการบินฯ

<sup>124</sup> *supra* note 118, chapter 11

<sup>125</sup> *supra* note 118, chapter 12 see also 40 C.F.R. 1506.10 (c)

พิจารณาและตอบสนองต่อความคิดเห็นที่ได้รับโดยอาจปรับปรุงทางเลือกที่ได้รับการอภิปรายในร่างรายงาน พัฒนาหรือประเมินถึงทางเลือกอื่น ๆ ที่ยังไม่ได้พิจารณาอย่างจริงจัง ปรับปรุงหรือวิเคราะห์ผลกระทบเพิ่มเติม หรือปรึกษาหารือกับผู้บริหารท่าอากาศยานเพื่อให้พิจารณาเปลี่ยนแปลงโครงการดำเนินงานของโครงการหรือเปลี่ยนแปลงมาตรการลดผลกระทบ เมื่อปรับปรุงร่างรายงานจนสมบูรณ์เป็นรายงานฉบับสุดท้าย (final environmental impact statement หรือ FEIS) จะมีการแจกจ่ายรายงานดังกล่าวไปยังสำนักงานใหญ่และสำนักงานภูมิภาคของสำนักงานปกป้องสิ่งแวดล้อมกระทรวงมหาดไทย (The Department of the Interior) หน่วยงานหรือบุคคลซึ่งได้แสดงความคิดเห็นในประเด็นสำคัญต่อร่างรายงาน อีกทั้งยังต้องจัดทำสำเนาเพื่อให้ประชาชนทั่วไปสามารถเข้าถึงรายงานและประกาศในวารสารรัฐบาล (federal register) ถึงสถานที่ที่สามารถเข้าถึงรายงานประเมินผลกระทบดังกล่าวแล้วรอให้ระยะเวลาผ่านไปอย่างน้อย 30 วัน เจ้าพนักงานผู้มีอำนาจอนุมัติโครงการจึงจะลงลายมือชื่อในบันทึกการตัดสินใจ (record of decision) ซึ่งสรุปข้อมูลโดยย่อของโครงการ ผลกระทบจากการดำเนินโครงการและมาตรการลดหรือแก้ไขผลกระทบดังกล่าวและเผยแพร่สู่สาธารณะชนอันเป็นการประกาศให้รับทราบโดยทั่วกันว่าโครงการดังกล่าวได้รับการอนุมัติให้ดำเนินการได้<sup>126</sup>

### 3.3.1.2 มาตรฐานสิ่งแวดล้อม

การกำหนดมาตรฐานสิ่งแวดล้อมของสหรัฐอเมริกานั้นมีลักษณะคล้ายคลึงกับหลักการกำหนดมาตรฐานสิ่งแวดล้อมทั่วไป ทั้งมาตรฐานคุณภาพอากาศและมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด ซึ่งอยู่ภายใต้กฎหมายหลักคือพระราชบัญญัติอากาศสะอาด (The Clean Air Act)

#### (1) มาตรฐานคุณภาพอากาศ

พระราชบัญญัติอากาศสะอาดกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของสำนักงานปกป้องสิ่งแวดล้อมที่จะพิจารณาดังค่ามาตรฐานสำหรับมลพิษทางอากาศโดยเรียกชื่อว่ามาตรฐานคุณภาพอากาศในบรรยากาศทั่วไป (national ambient air quality standards หรือ NAAQS) เพื่อใช้บังคับกับทุกมลรัฐในสหรัฐอเมริกา มีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดค่าเฉลี่ยมลพิษที่ปนเปื้อนอยู่ในอากาศให้อยู่ในระดับที่ไม่เป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนและคุณภาพของสิ่งแวดล้อม ในปัจจุบัน สำนักงานปกป้องสิ่งแวดล้อมกำหนดมาตรฐานสำหรับมลพิษหลักไว้ 6 ประเภท ได้แก่ ฝุ่นละออง ก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์ ก๊าซไนโตรเจนไดออกไซด์ ก๊าซคาร์บอนมอนอกไซด์

<sup>126</sup> *supra note 118*, chapter 13.

ก๊าซโอโซน และตะกั่ว<sup>127</sup> โดยการกำหนดมาตรฐานคุณภาพอากาศในบรรยากาศทั่วไปของสหรัฐอเมริกา นั้น ยังมีการแบ่งมาตรฐานออกเป็นสองประเภทได้แก่ มาตรฐานปฐมภูมิ (primary standard) ซึ่งกำหนดขึ้นเพื่อป้องกันสุขภาพประชาชนโดยทั่วไป ซึ่งรวมถึงคนที่มีสุขภาพอ่อนแอ เช่น เป็นโรคหอบหืด เด็ก คนชรา เป็นต้น และมาตรฐานทุติยภูมิ (secondary standard) ซึ่งกำหนดขึ้นเพื่อป้องกันสวัสดิภาพโดยทั่วไป รวมถึงการป้องกันปัญหาในเรื่องทัศนวิสัยและอันตรายที่เกิดขึ้นกับสัตว์ พืช สิ่งปลูกสร้าง<sup>128</sup>

ในส่วนของมาตรฐานฝุ่นละอองนั้น สามารถแบ่งแยกย่อยเป็นสองประเภท คือ ฝุ่นละอองขนาดไม่เกิน 10 ไมครอน และฝุ่นละอองขนาดไม่เกิน 2.5 ไมครอน ซึ่งสำนักงานปกป้องสิ่งแวดล้อม กำหนดมาตรฐานสำหรับวัดฝุ่นละอองขนาดไม่เกิน 10 ไมครอน ไว้ 3 กรณี คือ ค่าเฉลี่ยมัชฌิมเรขาคณิตในเวลาหนึ่งปี สำหรับมาตรฐานปฐมภูมิ (primary standard) ต้องไม่เกิน 12 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร<sup>129</sup> ค่าเฉลี่ยมัชฌิมเรขาคณิตในเวลาหนึ่งปี สำหรับมาตรฐานทุติยภูมิ (secondary standard) ต้องไม่เกิน 15 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร<sup>130</sup> และค่าเฉลี่ยในระยะเวลา 24 ชั่วโมงของทั้งมาตรฐานปฐมภูมิและมาตรฐานทุติยภูมิ จะต้องไม่เกิน 35 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร<sup>131</sup> ส่วนมาตรฐานคุณภาพอากาศของฝุ่นละอองขนาดไม่เกิน 2.5 ไมครอน สำนักงานปกป้องสิ่งแวดล้อมกำหนดค่ามาตรฐาน ทั้งมาตรฐานปฐมภูมิและมาตรฐานทุติยภูมิไว้เท่ากัน คือค่าเฉลี่ยในระยะเวลา 24 ชั่วโมง จะต้องไม่เกิน 150 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร<sup>132</sup>

## (2) มาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด

พระราชบัญญัติอากาศสะอาดบัญญัติให้มีมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดโดยจะแบ่งประเภทแหล่งกำเนิดมลพิษทางอากาศออกเป็นสองประเภท คือ แหล่งกำเนิด

<sup>127</sup> *supra note 106*, pp.37-38.

<sup>128</sup> ประภาพรพรณ ภูษิตมลคงโชติ, “มาตรการทางกฎหมายในการป้องกันและควบคุมก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์จากโรงงานอุตสาหกรรม : ศึกษาเปรียบเทียบสหรัฐอเมริกาและไทย,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2548), น.42.

<sup>129</sup> EPA, “National Ambient Air Quality Standards (NAAQS) ,” Retrieved on June 2, 2015, from <http://epa.gov/air/criteria.html>.

<sup>130</sup> *Ibid.*

<sup>131</sup> *Ibid.*

<sup>132</sup> *Ibid.*



ไม่เคลื่อนที่ (stationary source) และแหล่งกำเนิดเคลื่อนที่ (mobile source) โดยให้รัฐบาลมลรัฐเป็นผู้มีอำนาจกำหนดค่ามาตรฐานในการปล่อยมลพิษจากแหล่งกำเนิดไม่เคลื่อนที่ ประเภทต่างๆ ในเขตของมลรัฐ และได้ให้อำนาจแก่สำนักงานปกป้องสิ่งแวดล้อมกำหนดมาตรฐานสำหรับแหล่งกำเนิดมลพิษเคลื่อนที่<sup>133</sup> โดยมลรัฐจะไม่มีอำนาจออกมาตรฐานควบคุมมลพิษสำหรับแหล่งกำเนิดเคลื่อนที่ ทั้งนี้ เพื่อป้องกันมิให้มีการขัดหรือแย้งกันระหว่างมาตรฐานดังกล่าวเพราะอาจก่อให้เกิดความสับสนแก่ผู้ประกอบการที่มีหน้าที่ต้องผลิตหรือออกแบบเครื่องยนต์หรือยานพาหนะต่างๆ ให้เป็นตามมาตรฐานเพียงอันหนึ่งอันเดียวเท่านั้น ในส่วนมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการของท่าอากาศยานนั้น มีดังต่อไปนี้

1. เครื่องยนต์ที่ไม่ใช่รถยนต์ (non-road engines) มีทั้งการควบคุมมลพิษจากเครื่องยนต์ของอากาศยาน และจากเครื่องยนต์ของอุปกรณ์ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของท่าอากาศยาน ในส่วนแหล่งกำเนิดประเภทเครื่องยนต์ของอากาศยานนั้น สหรัฐอเมริกาก็ใช้หลักการเดียวกันกับเครือรัฐออสเตรเลียคือการกำหนดค่ามาตรฐานสำหรับเครื่องยนต์อากาศยานแต่ละชนิด ซึ่งกฎหมายกำหนดให้อำนาจหน้าที่ของสำนักงานปกป้องสิ่งแวดล้อมที่เป็นหน่วยงานผู้รับผิดชอบในการกำหนดค่ามาตรฐานดังกล่าวให้มีผลใช้บังคับทั่วประเทศ<sup>134</sup> ซึ่งในปัจจุบันทาง EPA เองก็ได้มีออกกฎ (regulation) เพื่อกำหนดมาตรฐานมลพิษจากเครื่องยนต์ของอากาศยาน<sup>135</sup> ซึ่งหลักเกณฑ์ต่างๆ เกี่ยวกับมาตรฐานควบคุมมลพิษทางอากาศจากอากาศยานล้วนเป็นการกำหนดให้สอดคล้องกับมาตรฐานขององค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ (ICAO) ที่ระบุไว้ในภาคผนวกที่ 16 แห่งอนุสัญญาการบินพลเรือนระหว่างประเทศ<sup>136</sup> สำหรับแหล่งกำเนิดประเภท อุปกรณ์สนับสนุนภาคพื้นดิน (ground support equipment) พระราชบัญญัติอากาศสะอาด มาตรา 209<sup>137</sup> บัญญัติให้สำนักงานปกป้องสิ่งแวดล้อมเป็นผู้มีอำนาจประกาศมาตรฐานการปล่อยมลพิษออกจากเครื่องยนต์ของอุปกรณ์เหล่านี้ ซึ่งมาตรา 213 ได้วางหลักเกณฑ์การตั้งมาตรฐานดังกล่าวไว้ว่า จะต้องตั้งมาตรฐานเพื่อให้การลดมลพิษเป็นไปโดยมีประสิทธิภาพ ซึ่งในการพิจารณาเลือกใช้เทคโนโลยีแก่

<sup>133</sup> *supra note 111*, p.V-5.

<sup>134</sup> Clean Air Act, § 231

<sup>135</sup> EPA, "Aircrafts," Retrieved on June 2, 2015, from

<http://www.epa.gov/otaq/aviation.htm>.

<sup>136</sup> 40 C.F.R. PART 87 - CONTROL OF AIR POLLUTION FROM AIRCRAFT AND AIRCRAFT ENGINES

<sup>137</sup> Clean Air Act, §209

เครื่องยนต์หรือยานพาหนะเพื่อลดมลพิษ จะต้องคำนึงถึงต้นทุนที่เกิดขึ้นประกอบกับช่วงเวลาในการผลิต อีกทั้งปัจจัยทางด้านเสียง พลังงาน และความปลอดภัยควบคู่กับการเลือกใช้เทคโนโลยีเพื่อการลดมลพิษด้วย<sup>138</sup> ทั้งนี้ แม้มลรัฐจะไม่มีอำนาจออกมาตรฐานมลพิษจากแหล่งกำเนิดเคลื่อนที่ได้ก็ตาม แต่ภายใต้มาตราดังกล่าวก็ไม่ได้ห้ามให้มลรัฐออกมาตรการอื่นๆเพื่อกำหนดกฎเกณฑ์ของวิธีการใช้เครื่องยนต์ เช่น การกำหนดชั่วโมงการใช้งานต่อวัน หรืออัตรามลพิษมวลรวมสูงสุดในแต่ละวัน เป็นต้น<sup>139</sup> เพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรฐานที่หน่วยงานของรัฐบาลกลางเป็นผู้กำหนด โดยในปัจจุบันมีการกำหนดมาตรฐานออกมาใช้กับเครื่องยนต์ของอุปกรณ์เหล่านี้ เช่น รถยก (forklift) เครื่องกำเนิดไฟฟ้า (generators) เป็นต้น<sup>140</sup>

2. รถยนต์ (on-road vehicles) ซึ่งรับส่งผู้โดยสารบริเวณสนามบินไม่ว่าจะเป็นรถยนต์ประเภทใดนั้น ถือเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษทางอากาศบริเวณท่าอากาศยานประเภทหนึ่งซึ่งมีความสำคัญ โดยมาตรา 209 แห่งพระราชบัญญัติอากาศสะอาด ก็ให้อำนาจสำนักงานปกป้องสิ่งแวดล้อม กำหนดมาตรฐานเพื่อใช้สำหรับเครื่องยนต์ของรถยนต์ประเภทต่างๆไว้เช่นเดียวกัน ซึ่งแม้มลรัฐจะไม่มีอำนาจภายใต้พระราชบัญญัติอากาศสะอาดที่จะกำหนดมาตรฐานมลพิษจากเครื่องยนต์ของยานพาหนะให้ผิดแผกแตกต่างไปจากมาตรฐานที่กำหนดโดยสำนักงานปกป้องสิ่งแวดล้อม แต่กฎหมายดังกล่าวก็ให้การรับรองว่ามลรัฐอาจกำหนดกฎเกณฑ์ในการควบคุมการใช้หรือการปฏิบัติการหรือการออกใบอนุญาต หรือการจดทะเบียน ยานพาหนะซึ่งใช้เครื่องยนต์ เพื่อประโยชน์ในการควบคุมมลพิษได้<sup>141</sup>

3. แหล่งกำเนิดไม่เคลื่อนที่ (stationary source) ภายใต้มาตรา 111 แห่งพระราชบัญญัติอากาศสะอาด ได้กำหนดให้มี standards of performance of new stationary sources ซึ่งเป็นมาตรฐานสำหรับแหล่งกำเนิดไม่เคลื่อนที่ โดย EPA จะเป็นผู้จัดทำประเภทของแหล่งกำเนิดไม่เคลื่อนที่ ซึ่งเป็นสาเหตุหรืออาจก่อให้เกิดมลพิษทางอากาศ โดยมีการให้คำนิยามของแหล่งกำเนิดไม่เคลื่อนที่ ว่าหมายถึง อาคาร สิ่งก่อสร้าง โรงงาน หรือสถานที่ลักษณะเดียวกันใดๆ ซึ่ง

<sup>138</sup> Clean Air Act, § 213 (a) 3

<sup>139</sup> *supra note 111*, p.V-7.

<sup>140</sup> EPA, “Nonroad Engines, Equipment, and Vehicles,” Retrieved on June 2, 2015, from <http://www.epa.gov/otaq/largesi.htm>.

<sup>141</sup> *supra note 111*, p.V-12.

ปล่อยหรืออาจจะปล่อยมลพิษใดๆ<sup>142</sup> และปรากฏในคำพิพากษาของศาลที่วางหลักไว้ว่าท่าอากาศยานไม่ถือเป็นแหล่งกำเนิดไม่เคลื่อนที่ภายใต้พระราชบัญญัติอากาศสะอาด<sup>143</sup> แต่หากภายในท่าอากาศยานใดมีแหล่งกำเนิดไม่เคลื่อนที่ เช่น โรงผลิตไฟฟ้า โรงผลิตความร้อน มีมาตรฐานควบคุมมลพิษทางอากาศกำหนดไว้ ก็จะต้องอยู่ภายใต้มาตรฐานที่มลรัฐกำหนดสำหรับแหล่งกำเนิดนั้นๆ เช่นกัน

### 3.3.1.3 การจัดการคุณภาพอากาศ

การกำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดในบริเวณท่าอากาศยานก็มีข้อดีคือช่วยควบคุมการปล่อยสารมลพิษประเภทต่างๆจากแหล่งกำเนิดให้อยู่ในปริมาณที่จำกัด แต่อย่างไรก็ตามมาตรการดังกล่าวเป็นเพียงการป้องกันและควบคุมปัญหามลพิษในเบื้องต้น ซึ่งอาจจะไม่เพียงพอในกรณีที่มีแหล่งกำเนิดมลพิษทางอากาศในบริเวณพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งเป็นจำนวนมาก ตัวอย่างเช่น บริเวณพื้นที่ท่าอากาศยาน มีความหนาแน่นของแหล่งกำเนิดมลพิษทั้ง อากาศยาน รถยนต์ และอุปกรณ์เครื่องมือหรือการทำการก่อสร้าง ซึ่งส่งผลให้สุดท้ายแล้วแม้แหล่งกำเนิดทุกประเภทสามารถปล่อยมลพิษออกมาตามที่มาตรฐานกำหนดไว้ ก็ยังเกิดการสะสมของมลพิษทางอากาศที่ปนเปื้อนอยู่ในอากาศมากเกินไปจนเกินกว่าค่ามาตรฐานคุณภาพอากาศในบรรยากาศโดยทั่วไป ดังนั้น พระราชบัญญัติอากาศสะอาดจึงมีมาตรการในการแก้ไขปัญหามลพิษทางอากาศโดยใช้วิธีการจัดการคุณภาพอากาศสำหรับแต่ละเขตพื้นที่ซึ่งมีสาระสำคัญดังนี้

#### (1) การจำแนกพื้นที่

เนื่องจากมลรัฐมีหน้าที่โดยตรงที่ภายใต้พระราชบัญญัติอากาศสะอาดที่จะต้องรับผิดชอบต่อการรักษาคุณภาพอากาศของทุกพื้นที่ในเขตอำนาจของมลรัฐนั้นๆ โดยจะต้องดำเนินการจัดทำ แผนปฏิบัติการให้เหมาะสมกับแต่ละรัฐเองเพื่อหาวิธีการที่จะดำเนินการให้คุณภาพอากาศบรรลุมาตรฐานคุณภาพอากาศในบรรยากาศทั่วไป (NAAQS) นอกจากนี้ แม้ในพื้นที่ซึ่งคุณภาพอากาศเป็นไปตามมาตรฐานแล้ว หน้าที่ของมลรัฐยังรวมไปถึงการบำรุงรักษามาตรฐาน

<sup>142</sup> GPO, “Electronic Code of Federal Regulations: Title 40 part 60,” Retrieved on June 2, 2015, from [http://www.ecfr.gov/cgi-bin/text-idx?c=ecfr&tpl=/ecfrbrowse/Title40/40cfr60\\_main\\_02.tpl](http://www.ecfr.gov/cgi-bin/text-idx?c=ecfr&tpl=/ecfrbrowse/Title40/40cfr60_main_02.tpl).

<sup>143</sup> Natural Resource Defense Council v. U.S. Environmental Protection Agency, 725 F.2d. 761 (D.C.Cir.1984)

คุณภาพอากาศให้คงอยู่ดังเดิมด้วย<sup>144</sup> โดยหลักการจัดประเภทพื้นที่โดยพิจารณาจากมาตรฐานคุณภาพอากาศในบรรยากาศทั่วไป (NAAQS) นั้น ภายหลังจากมีการประกาศใช้มาตรฐานคุณภาพอากาศในบรรยากาศทั่วไป (NAAQS) หรือแก้ไขมาตรฐานดังกล่าว ผู้ว่าการมลรัฐมีหน้าที่จะต้องเสนอรายชื่อพื้นที่ในรัฐของตนโดยจัดประเภทพื้นที่ดังนี้<sup>145</sup>

ก. พื้นที่ไม่บรรลุมาตรฐาน (nonattainment area) ซึ่งหมายถึงพื้นที่ที่คุณภาพอากาศไม่ได้มาตรฐานคุณภาพอากาศในบรรยากาศโดยทั่วไปไม่ว่าจะเป็นมาตรฐานปฐมภูมิหรือทุติยภูมิของทุกประเภทมลพิษ

ข. พื้นที่บรรลุมาตรฐาน (attainment area) ซึ่งหมายถึงพื้นที่ที่คุณภาพอากาศเป็นไปตามมาตรฐานคุณภาพอากาศในบรรยากาศโดยทั่วไปทุกประเภท

ค. พื้นที่ที่ยังไม่สามารถจัดประเภทได้ (unclassifiable) ซึ่งไม่สามารถระบุได้ว่ามีคุณภาพอากาศอยู่ในเกณฑ์ใดอันเนื่องมาจากข้อมูลพื้นฐานที่มีอยู่ยังไม่เพียงพอที่จะพิจารณาถึงคุณภาพอากาศสำหรับมลพิษทุกประเภท

เมื่อได้รับรายชื่อพื้นที่ดังกล่าวแล้วสำนักงานปกป้องสิ่งแวดล้อมจะพิจารณาปัญหามลพิษทางอากาศของแต่ละพื้นที่ เพื่อดำเนินการประกาศกำหนดประเภทของแต่ละพื้นที่ตามที่ผู้ว่าการมลรัฐเสนอมา โดยจะแบ่งตามประเภทมลพิษทางอากาศและระดับความร้ายแรง เช่น การจัดพื้นที่ไม่บรรลุมาตรฐานประเภทก๊าซโอโซน มีการแบ่งระดับมลพิษเป็นหลายระดับคือ ระดับเล็กน้อย ระดับปานกลาง ระดับมาก ระดับรุนแรง และระดับรุนแรงมาก แต่มลพิษบางประเภท เช่น ก๊าซคาร์บอนมอนอกไซด์ก็จะมีเพียงสองระดับคือ ระดับปานกลางและระดับมาก<sup>146</sup> สำหรับการจัดพื้นที่ไม่บรรลุมาตรฐานประเภทฝุ่นละอองขนาดเล็กกว่า 10 ไมครอน นั้น มีเพียงสองระดับเช่นกัน คือ ระดับปานกลางและระดับมาก ส่วนประเภทฝุ่นละอองขนาดเล็กกว่า 2.5 ไมครอน สำนักงานปกป้องสิ่งแวดล้อมได้จัดให้ทุกพื้นที่ที่เกินค่ามาตรฐานฝุ่นละอองละเอียด เป็นพื้นที่ไม่บรรลุมาตรฐานระดับปานกลาง<sup>147</sup>

<sup>144</sup> Clean Air Act, § 107(a)

<sup>145</sup> Clean Air Act, § 107(d)(1)(A)

<sup>146</sup> *supra note 106*, p.82.

<sup>147</sup> EPA, “The Green Book Nonattainment Areas for Criteria Pollutant,”

Retrieved on June 3, 2015, from <http://www.epa.gov/airquality/greenbook/index.html>.

## (2) การจัดทำแผนปฏิบัติการระดับมลรัฐ

เมื่อพื้นที่ใดถูกจัดเป็นพื้นที่ไม่บรรลุมาตรฐานแล้ว มลรัฐซึ่งดูแลพื้นที่เหล่านั้นต้องดำเนินการจัดทำแผนปฏิบัติการระดับมลรัฐ (state implementation plans หรือ SIP) ซึ่งนับเป็นกลไกสำคัญของพระราชบัญญัติอากาศสะอาดในการแก้ไขปัญหามลพิษทางอากาศของแต่ละมลรัฐ โดยแต่ละมลรัฐจะต้องแสดงแผนงานที่จะทำให้คุณภาพอากาศอยู่ในระดับมาตรฐาน (attainment demonstration) เสนอต่อสำนักงานปกป้องสิ่งแวดล้อมเพื่อยืนยันแผนปฏิบัติการระดับมลรัฐ<sup>148</sup> ซึ่งตามมาตรา 110 (a) (2) (A)-(M) แห่งพระราชบัญญัติอากาศสะอาดกำหนดองค์ประกอบของแผนปฏิบัติการระดับมลรัฐดังนี้

A มาตรการต่างๆที่จะใช้บังคับเพื่อจำกัดมลพิษหรือควบคุมมลพิษ รวมไปถึงมาตรการในเชิงเศรษฐศาสตร์

B โครงสร้างของระบบการติดตามตรวจสอบและการวิเคราะห์ข้อมูลที่เหมาะสมเพื่อนำเสนอข้อมูลต่อสำนักงานปกป้องสิ่งแวดล้อม

C โครงการต่างๆที่จะใช้บังคับเพื่อแก้ไขปัญหา

D การดำเนินการเพื่อป้องกันมลพิษทางอากาศที่ข้ามจากมลรัฐอื่นหรือมลพิษข้ามพรมแดน

E บุคลากร หน่วยงานและงบประมาณที่เพียงพอภายใต้กฎหมายของมลรัฐที่สามารถดำเนินงานตามแผนงาน

F ข้อกำหนดสำหรับผู้ควบคุมแหล่งกำเนิดมลพิษไม่เคลื่อนที่ในการเฝ้าระวังรายงานและจัดทำข้อมูลเกี่ยวกับมลพิษที่ให้ประชาชนทั่วไปตรวจสอบได้

G หน่วยงานซึ่งรับผิดชอบในกรณีเหตุฉุกเฉินทางสิ่งแวดล้อม

H วิธีการแก้ไขแผนเพื่อปฏิบัติตามมาตรฐานคุณภาพอากาศหรือข้อกำหนดใดๆที่ออกโดยอาศัยพระราชบัญญัติอากาศสะอาด

I การดำเนินการในส่วนของมาตรการเสริมสำหรับแผนปฏิบัติการที่ใช้บังคับในพื้นที่ไม่บรรลุมาตรฐานตามที่พระราชบัญญัติอากาศสะอาดกำหนดไว้

<sup>148</sup> *supra note 106*, p.59.

J การดำเนินการภายใต้มาตรา 127 ในเรื่องการปรึกษาหารือ และการแจ้ง  
สาธารณชน การป้องกันการเสื่อมลงของคุณภาพอากาศและการปกป้องทัศนวิสัย

K การดำเนินการเพื่อให้บรรลุผลสำเร็จตามต้นแบบด้านคุณภาพอากาศ

L การกำหนดให้เจ้าของแหล่งกำเนิดไม่เคลื่อนที่ขนาดใหญ่จ่าย  
ค่าธรรมเนียมซึ่งครอบคลุมค่าใช้จ่ายเพื่อการดำเนินงานหรือบังคับใช้โครงการตามแผนและ

M การดำเนินการเกี่ยวกับการปรึกษาหารือหรือการมีส่วนร่วมของส่วนท้องถิ่นที่  
เกี่ยวข้องกับแผน<sup>149</sup>

นอกจากนี้หากเป็นการจัดทำแผนปฏิบัติการฯเพื่อใช้บังคับกับพื้นที่ไม่บรรลุ  
มาตรฐาน จะต้องมีการกำหนดมาตรการเพื่อให้คุณภาพอากาศสามารถอยู่ในระดับมาตรฐานได้ โดย  
จะต้องมีการดำเนินงานในส่วนของการตรวจสอบคุณภาพอากาศ การจัดทำดัชนีมลพิษ การใช้  
แบบจำลองหรือยุทธศาสตร์สำหรับควบคุมมลพิษในแต่ละปี นอกจากนี้จะต้องมีแผนงานเกี่ยวกับการ  
ใช้มาตรการเฉพาะสำหรับควบคุมมลพิษ เช่น การจัดการยานพาหนะ การจัดเก็บค่าธรรมเนียม หรือ  
การใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสม เป็นต้น<sup>150</sup>

ทั้งนี้ เพื่อให้มั่นใจว่าแผนปฏิบัติการฯจะสามารถรักษาคุณภาพอากาศได้  
มลรัฐจึงต้องแก้ไขแผนทุกสามปีที่มีการแก้ไขหรือออกมาตราฐานคุณภาพอากาศในบรรยากาศทั่วไป  
ใหม่ ยิ่งไปกว่านั้น เมื่อใดก็ตามที่สำนักงานปกป้องสิ่งแวดล้อมพิจารณาแผนปฏิบัติการฯแล้วเห็นว่าไม่  
เพียงพอที่จะรักษาคุณภาพอากาศหรือลดมลพิษทางอากาศหรือไม่สามารถดำเนินการตามเงื่อนไขที่  
กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติอากาศสะอาดได้ สำนักงานปกป้องสิ่งแวดล้อมจะกำหนดกรอบเวลาที่  
เหมาะสมแต่ไม่เกินกว่า 18 เดือน เพื่อให้มลรัฐดำเนินการแก้ไขหรือปรับปรุงแผนปฏิบัติการฯในส่วนที่  
เห็นสมควร นอกจากนี้ พระราชบัญญัติอากาศสะอาด มาตรา 179 ยังกำหนดมาตรการลงโทษ  
สำหรับมลรัฐ หลังจากเวลาผ่านพ้นไป 18 เดือนนับแต่สำนักงานปกป้องสิ่งแวดล้อมพบความบกพร่อง  
ของมลรัฐในการจัดทำแผนปฏิบัติการฯหรือนับแต่แผนปฏิบัติการฯไม่ได้รับการอนุมัติ สำนักงาน  
ปกป้องสิ่งแวดล้อมจะใช้มาตรการบังคับประการแรกคือ มาตรการชดเชยด้านมลพิษ (the emissions  
offset) ในการอนุญาตให้ก่อสร้างหรือปรับปรุงแหล่งกำเนิดไม่เคลื่อนที่ขนาดใหญ่ โดยเพิ่มการชดเชย  
ด้านมลพิษเป็นอัตราส่วนสองต่อหนึ่ง หลังจากครบหกเดือนนับแต่ใช้มาตรการดังกล่าวแล้ว มลรัฐยัง  
ไม่สามารถแก้ไขข้อบกพร่องได้ จะเพิ่มมาตรการตัดงบประมาณที่รัฐบาลกลางให้มลรัฐเพื่อพัฒนาทาง

<sup>149</sup> Clean Air Act, § 110 (a) (2)

<sup>150</sup> *supra* note 103, p.7.

หลวง เพื่อบังคับให้มลรัฐดำเนินการให้ถูกต้องในส่วนของแผนปฏิบัติการฯ ได้ นอกจากนี้ภายในเวลา 2 ปี นับแต่พบข้อบกพร่องของมลรัฐเกี่ยวกับการจัดทำแผนปฏิบัติการฯ สำนักงานปกป้องสิ่งแวดล้อมมีอำนาจจัดทำแผนปฏิบัติการของรัฐบาลกลาง (federal implementation plan) เพื่อให้มลรัฐนั้นใช้บังคับแทนได้<sup>151</sup>

อย่างไรก็ดี แม้พื้นที่ไม่บรรลุมาตรฐาน จะได้ดำเนินการตามมาตรการต่างๆ ในแผนปฏิบัติการระดับมลรัฐที่มีผลใช้บังคับ จนในที่สุดสามารถปรับปรุงคุณภาพอากาศให้ได้มาตรฐานแล้ว และยังคงรักษามาตรฐานคุณภาพอากาศให้อยู่ในเกณฑ์ได้เป็นระยะเวลาสามปี พื้นที่นั้นจะถูกจัดให้เป็นพื้นที่บำรุงรักษาคุณภาพอากาศ (maintenance area) ซึ่งก็จะต้องมีการจัดทำแผนปฏิบัติการฯ ในส่วนของการบำรุงรักษาคุณภาพอากาศ สำหรับพื้นที่นั้น โดยวางมาตรการต่างๆ ที่จะใช้เพื่อวัตถุประสงค์ในการรักษาระดับคุณภาพอากาศให้อยู่ในเกณฑ์มาตรฐานต่อไป ในรูปแบบของแผนระยะยาว 10 ถึง 20 ปี เพื่อเสนอต่อสำนักงานปกป้องสิ่งแวดล้อม<sup>152</sup>

### 3.3.1.4 การควบคุมการดำเนินงานของท่าอากาศยาน

#### (1) การควบคุมโดยสำนักงานบริหารการบินแห่งชาติ

เนื่องจากการจัดทำแผนปฏิบัติการฯ เป็นหน้าที่โดยตรงของรัฐบาลมลรัฐภายใต้การกำกับดูแลของสำนักงานปกป้องสิ่งแวดล้อม ในขณะที่กิจกรรมหลายประการของสหรัฐอเมริกาอยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานในสังกัดรัฐบาลกลาง ดังเช่น การดำเนินงานเกี่ยวกับท่าอากาศยานก็อยู่ภายใต้กำกับดูแลของสำนักงานบริหารการบินแห่งชาติ ดังนั้น เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาการเพิกเฉยต่อแผนปฏิบัติการฯ พระราชบัญญัติอากาศสะอาด มาตรา 179 (c) จึงบัญญัติห้ามมิให้ สำนักงาน หน่วยงานหรือตัวแทนของรัฐบาลกลางทำสัญญา ให้การสนับสนุน ให้งบประมาณ ให้ใบอนุญาตหรือให้การอนุมัติแก่กิจกรรมใดๆ ซึ่งไม่ดำเนินการให้สอดคล้องกับแผนปฏิบัติการฯ<sup>153</sup> โดยบทบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้สำนักงานปกป้องสิ่งแวดล้อมต้องออกกฎเพื่อใช้บังคับกับการกระทำต่างๆ ของหน่วยงานระดับรัฐบาล เพื่อสร้างความมั่นใจว่ารัฐบาลกลางจะไม่กระทำการที่แทรกแซงหน้าที่ของมลรัฐในการดำเนินการเพื่อบรรลุหรือเพื่อรักษามาตรฐานคุณภาพอากาศ ซึ่งต่อมาสำนักงานปกป้องสิ่งแวดล้อมได้ออก the general conformity regulations หรือที่

<sup>151</sup> F. William Brownell, *Clean Air Act*, ed. Thomas F.P. Sullivan, *Environmental law handbook*, 21th edition, (Maryland : Government Institutes, 2011), pp.246-247. See also Arnold W. Rietze Jr, *supra note 106*, pp.64-68.

<sup>152</sup> *supra note 103*, p.7.

<sup>153</sup> Clean Air Act, § 176 (b)

รู้จักกันในชื่อ “the general conformity rule” มาใช้บังคับกับการดำเนินงานใดๆของสำนักงานบริหารการบินแห่งชาติในส่วนที่เกี่ยวกับการพัฒนาท่าอากาศยานด้วย<sup>154</sup> ซึ่งสำนักงานปกป้องสิ่งแวดล้อมกำหนดเกณฑ์ขั้นต่ำ (*De minimis*) ของมลพิษที่ปล่อยจากแหล่งกำเนิด ประเภทฝุ่นละอองทั้งหมด 10 ไมครอน และ 2.5 ไมครอน ไร่ที่ 100 ตันต่อปี แต่หากเป็นพื้นที่ไม่บรรลุมาตรฐานอย่างรุนแรงจะมีการกำหนดเกณฑ์สำหรับฝุ่นละอองขนาด 10 ไมครอนไร่ที่ 70 ตันต่อปีก่อนที่สำนักงานบริหารการบินแห่งชาติจะให้การสนับสนุนหรืออนุมัติหรือให้ใบอนุญาตใดๆแก่การพัฒนาท่าอากาศยานได้ ต้องผ่านกระบวนการหลักๆดังต่อไปนี้

1) การวิเคราะห์ข้อมูลของมลพิษทางอากาศที่ปล่อยจากแหล่งกำเนิดโดยจัดทำฐานข้อมูลมลพิษ (emission inventory) ทั้งมลพิษทางตรงและทางอ้อมที่เกิดจากการพัฒนาท่าอากาศยานนั้น หากมีการก่อสร้างต้องจัดทำฐานข้อมูลมลพิษที่เกิดขึ้นจากการก่อสร้างด้วย จากนั้นจึงนำมาลบกับมาตรการต่างๆที่ท่าอากาศยานทำให้การปล่อยมลพิษน้อยลงกว่าปกติ ตัวอย่างเช่น การติดตั้งระบบจ่ายไฟฟ้าให้แก่อากาศยานแทนการใช้ APU ในท่าอากาศยาน หรือในกรณีที่ท่าอากาศยานเคยได้รับเครดิตมลพิษจากการเข้าร่วมโครงการ Voluntary Airport Low Emissions (VALE) ของสำนักงานบริหารการบินแห่งชาติ ก็สามารถนำมาใช้ลบกับปริมาณมลพิษในฐานข้อมูล จนกระทั่งได้ปริมาณมลพิษสุทธิ หากปริมาณมลพิษสุทธิของท่าอากาศยานเกินกว่าเกณฑ์ที่กำหนดไว้ จะต้องจัดเตรียม general conformity determination

2) General conformity determination คือการวิเคราะห์ข้อมูลโดยละเอียดเกี่ยวกับการพัฒนาท่าอากาศยานภายใต้ความรับผิดชอบของสำนักงานบริหารการบินฯ โดยแสดงปริมาณมลพิษทั้งทางตรงและทางอ้อมของการพัฒนาท่าอากาศยานนั้นๆ เพื่อเทียบกับปริมาณมลพิษในภาพรวมของแผนปฏิบัติการระดับมลรัฐ เพื่อแสดงให้เห็นว่าระดับมลพิษที่ปล่อยออกมาจากการพัฒนาท่าอากาศยานเมื่อรวมเข้ากับมลพิษจากแหล่งกำเนิดอื่นที่มีการระบุไว้ในแผนปฏิบัติการระดับมลรัฐแล้วจะยังคงสามารถรักษามาตรฐานคุณภาพอากาศให้เป็นไปตามเป้าหมายได้ โดยอาจแสดงให้เห็นถึงมาตรการที่จะลดการปล่อยมลพิษหรือการชดเชยการปล่อยมลพิษด้วยวิธีการใดๆ ใดๆก็ดีหากท้ายที่สุดแล้วยังคงปรากฏว่าการพัฒนาท่าอากาศยานนั้นอาจเป็นสาเหตุของการเพิ่มระดับมลพิษซึ่งเกินกว่ามาตรฐานคุณภาพอากาศ วิธีการสุดท้ายที่สำนักงานบริหารการบินฯสามารถทำได้คือการยื่นคำร้องต่อผู้ว่ามลรัฐเพื่อให้ปรับปรุงแผนปฏิบัติการระดับมลรัฐให้เหมาะสมกับการเกิดขึ้นของมลพิษจากการพัฒนาท่าอากาศยาน โดยต้องเสนอมาตรการที่จะรวมไว้ในแผนปฏิบัติการ

<sup>154</sup> FAA, *Environmental Desk Reference for Airport Actions*, (n.p. : FAA Office of Airports, 2007), chapter 1 p.3.



ระดับมลรัฐซึ่งทำให้ผลลัพธ์ในภาพรวมของระดับมลพิษไม่เกินไปกว่าเกณฑ์ที่ตั้งไว้ ทั้งแสดงถึงความรับผิดชอบของสำนักบริหารการบินฯ ที่จะใช้มาตรการต่างๆ เพื่อลดมลพิษจากการพัฒนาท่าอากาศยานนั้นและพิสูจน์ให้เห็นว่าข้อกำหนดต่างๆ ในแผนปฏิบัติการฯ จะได้รับการปฏิบัติตามจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างเต็มที่ ซึ่งในการจัดทำ general conformity determination นี้จะต้องจัดทำเอกสารที่แสดงข้อมูลต่างๆ ข้างต้นแล้วจัดรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนหรือหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องด้วย<sup>155</sup>

## (2) การควบคุมโดยรัฐบาลมลรัฐ

เนื่องจากมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดเคลื่อนที่อยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานปกป้องสิ่งแวดล้อมซึ่งจะใช้บังคับกับทุกมลรัฐ ในขณะที่ท่าอากาศยานเองก็ไม่ถือเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษไม่เคลื่อนที่ที่มลรัฐจะสามารถออกมาตรฐานควบคุมมลพิษจากท่าอากาศยานทั้งหมดได้ แม้แหล่งกำเนิดไม่เคลื่อนที่แต่ละชนิดในบริเวณท่าอากาศยานจะอยู่ภายใต้มาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดที่กำหนดไว้สำหรับสิ่งนั้นๆ ตัวอย่างเช่น หากในเขตท่าอากาศยานมีโรงงาน โรงงานนั้นๆ จะถูกควบคุมการปล่อยมลพิษตามมาตรฐานที่แต่ละมลรัฐกำหนด แต่เพื่อให้การควบคุมมลพิษทางอากาศมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น พระราชบัญญัติอากาศสะอาดจึงกำหนดให้มีการตรวจสอบแหล่งกำเนิดมลพิษทางอ้อม หรือ Indirect source review ไว้เป็นส่วนหนึ่งของแผนปฏิบัติการระดับมลรัฐสำหรับพื้นที่ที่ไม่บรรลุมาตรฐาน โดยเป็นกระบวนการที่ใช้ตรวจสอบและลดมลพิษทางอากาศจากสถานที่ซึ่งเป็นศูนย์รวมของแหล่งกำเนิดมลพิษเคลื่อนที่อย่างเช่น ถนน อาคารที่จัดงานกีฬาหรืองานบันเทิง อาคารจอดรถ และรวมไปถึงท่าอากาศยานด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้มลรัฐสามารถควบคุมการดำเนินงานของท่าอากาศยานอีกทางหนึ่ง ซึ่งมลรัฐมีอำนาจกำหนดเกณฑ์ของท่าอากาศยานจากความหนาแน่นของการจราจรทางอากาศหรือจำนวนผู้โดยสาร ที่จะต้องได้รับการวิเคราะห์คุณภาพอากาศในฐานะแหล่งกำเนิดมลพิษทางอ้อม (indirect source analysis ) โดยต้องได้รับใบอนุญาต (indirect source permit) จากมลรัฐที่ประกาศใช้มาตรการดังกล่าวในการดำเนินงานของท่าอากาศยาน<sup>156</sup> ตัวอย่างมลรัฐที่ใช้ indirect source review กับท่าอากาศยาน เช่น มลรัฐแคลิฟอร์เนีย สำหรับท่าอากาศยานที่ให้บริการเที่ยวบินตั้งแต่ 50,000 เที่ยวบินต่อปี หรือมีผู้โดยสาร

<sup>155</sup> *supra note 103*, pp. 69 - 77.

<sup>156</sup> *supra note 103*, p.8.

1,000,000 คนต่อปี มลรัฐนอร์ทแคโรไลนา สำหรับท่าอากาศยานที่ให้บริการเที่ยวบินตั้งแต่ 100,000 เที่ยวบินต่อปี หรือมีอัตราเที่ยวบินขึ้นลงเกินกว่า 45 เที่ยวบินในหนึ่งชั่วโมงเป็นต้น<sup>157</sup>

### 3.3.1.5 บทลงโทษ

เพื่อให้มาตรการต่างๆตามกฎหมายสามารถใช้บังคับและควบคุมมลพิษทางอากาศในสหรัฐอเมริกาได้อย่างมีประสิทธิภาพ พระราชบัญญัติอากาศสะอาดจึงกำหนดมาตรการเพื่อบังคับใช้กฎหมายไว้หลายประการ ซึ่งใช้บังคับกับบุคคลทั้งบุคคลธรรมดา นิติบุคคลซึ่งมีความรวมไปถึงหน่วยงานต่างๆของรัฐด้วย โดยในเบื้องต้น หากเจ้าพนักงานของสำนักงานปกป้องสิ่งแวดล้อมพบว่าการฝ่าฝืนข้อกำหนดหรือข้อห้ามใดๆในแผนปฏิบัติการระดับมลรัฐ หรือในใบอนุญาต เจ้าพนักงานจะแจ้งเตือนเป็นหนังสือไปยังบุคคลดังกล่าวเสียก่อน ทั้งนี้ หากผ่านไป 30 วันนับแต่บุคคลดังกล่าวได้รับการแจ้งเตือนแล้ว เจ้าพนักงานสามารถออกคำสั่ง (orders) โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 113 (a) ให้บุคคลซึ่งฝ่าฝืน หยุดทำการฝ่าฝืนนั้นหรือดำเนินการแก้ไขให้ถูกต้องตามกฎหมายภายในเวลาที่เหมาะสม โดยให้ส่งสำเนาคำสั่งให้แก่หน่วยงานควบคุมมลพิษทางอากาศของมลรัฐที่ดูแลการกระทำที่ฝ่าฝืนด้วย อย่างไรก็ตามคำสั่งที่ออกภายใต้บทบัญญัติดังกล่าวไม่เป็นการกระทบถึงการใช้มาตรการอื่นๆของเจ้าพนักงานหรือของมลรัฐเพื่อบังคับเกี่ยวกับการกระทำที่ฝ่าฝืนนั้น<sup>158</sup> ซึ่งรวมถึงการใช้มาตรการลงโทษทางแพ่งและมาตรการลงโทษทางอาญา ดังสรุปโดยย่อต่อไปนี้

#### (1) มาตรการลงโทษทางแพ่ง

พระราชบัญญัติอากาศสะอาด มาตรา 113 (b) กำหนดมาตรการลงโทษทางแพ่ง (civil action) แก่บุคคลซึ่งกระทำการฝ่าฝืน เพื่อบังคับให้ผู้ฝ่าฝืนดำเนินการแก้ไขให้ถูกต้อง โดยบทบัญญัติดังกล่าวกำหนดค่าปรับวันละไม่เกิน 25,000 ดอลลาร์สหรัฐ ตลอดระยะเวลาที่มีการฝ่าฝืน โดยเจ้าพนักงานสามารถยื่นเรื่องต่อศาลที่มีเขตอำนาจ เพื่อให้ศาลออกคำสั่งห้ามกระทำการอันฝ่าฝืนข้อห้ามหรือออกคำสั่งให้ปฏิบัติตามข้อกำหนดในแผนปฏิบัติการหรือใบอนุญาต และกำหนดค่าปรับรวมไปถึงค่าธรรมเนียมอื่นๆ<sup>159</sup> นอกจากการนำเรื่องขึ้นสู่ศาลโดยตรงแล้ว พระราชบัญญัติอากาศสะอาดยังได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมในปี ค.ศ. 1990 เพื่อให้อำนาจเจ้าพนักงานของ

<sup>157</sup> FAA, *Air Quality Procedures for Civilian Airports & Air Force Bases*, (n.p. : FAA, 1997), Appendix J.

<sup>158</sup> Clean Air Act, § 113 (a)

<sup>159</sup> Clean Air Act, § 113 (b)

สำนักงานปกป้องสิ่งแวดล้อมที่ออกคำสั่งทางปกครอง ( administrative order ) กำหนดค่าปรับผู้ฝ่าฝืนไม่เกิน 25,000 ดอลลาร์สหรัฐต่อวัน โดยไม่ต้องยื่นเรื่องต่อศาลที่มีเขตอำนาจ โดยก่อนจะออกคำสั่งทางปกครองดังกล่าว เจ้าพนักงานจะต้องแจ้งเตือนเป็นหนังสือไปยังผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำการฝ่าฝืนและให้เวลาอย่างน้อย 30 วัน นับแต่ได้รับหนังสือเพื่อให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาว่าร้องขอให้เจ้าพนักงานทำการไต่สวนข้อเท็จจริง (hearing) นอกจากนี้ยังให้อำนาจสำนักงานปกป้องสิ่งแวดล้อมที่จะออกกฎสำหรับใช้ a field citation program ซึ่งมีลักษณะคล้ายการออกใบสั่งทางสิ่งแวดล้อม ในกรณีที่เจ้าพนักงานออกตรวจพื้นที่และพบการฝ่าฝืนที่ไม่รุนแรงเพื่อให้ผู้ฝ่าฝืนชำระค่าปรับในอัตราวันละ ไม่เกิน 5,000 ดอลลาร์สหรัฐ เพื่อเสริมประสิทธิภาพในการใช้บังคับมาตรการตามกฎหมาย<sup>160</sup>

## (2) มาตรการลงโทษทางอาญา

แม้จะมีการใช้โทษทางแพ่งโดยการปรับเงินเป็นรายวันเพื่อลงโทษผู้ฝ่าฝืนข้อกำหนดในแผนปฏิบัติการระดับมลรัฐและใบอนุญาตแล้ว ในมาตรา 113 (c) แห่งพระราชบัญญัติอากาศสะอาดยังกำหนดบทลงโทษทางอาญาแก่บุคคลธรรมดาและนิติบุคคลซึ่งจงใจฝ่าฝืนข้อห้ามหรือข้อกำหนดในแผนปฏิบัติการระดับมลรัฐหรือฝ่าฝืนข้อห้ามตามพระราชบัญญัติ รวมถึงไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานซึ่งออกตามมาตรา 113 (a) ที่กล่าวไปข้างต้น ซึ่งในกรณีที่ผู้กระทำความผิดเป็นบุคคลธรรมดา ต้องระวางโทษปรับสูงถึง 250,000 ดอลลาร์สหรัฐ ต่อวัน ต่อการกระทำที่ฝ่าฝืนหนึ่งการกระทำ หรือจำคุกไม่เกิน 5 ปีหรือทั้งจำทั้งปรับ ส่วนกรณีผู้กระทำความผิดเป็นนิติบุคคล ต้องระวางโทษปรับสูงถึง 500,000 ดอลลาร์สหรัฐ นอกจากนี้ยังมีบทกำหนดโทษทางอาญาสำหรับความผิดเกี่ยวกับการแจ้งข้อมูล หรือจัดทำรายงานต่างๆอันเป็นเท็จ หรือการจงใจไม่แจ้งหรือไม่จัดทำรายงานภายใต้บทบัญญัติในส่วนการควบคุมและป้องกันมลพิษทางอากาศ โดยบุคคลธรรมดาต้องระวางโทษปรับ ไม่เกิน 250,000 ดอลลาร์สหรัฐหรือจำคุกไม่เกิน 2 ปี หรือทั้งจำทั้งปรับ ในขณะที่นิติบุคคลต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 500,000 ดอลลาร์สหรัฐ

นอกจากโทษทางอาญาสำหรับผู้ฝ่าฝืนบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้นแล้ว พระราชบัญญัติอากาศยังมีบทกำหนดโทษทางอาญาสำหรับผู้ปล่อยมลพิษทางอากาศประเภทสารอันตราย (Hazardous air pollutant) ด้วย โดยหากเป็นการปล่อยสารมลพิษโดยจงใจนอกจากผู้กระทำความผิดซึ่งเป็นบุคคลธรรมดาจะต้องระวางโทษปรับ 250,000 ดอลลาร์สหรัฐแล้ว ยังอาจถูกจำคุกสูงถึง 15 ปี แต่หากเป็นการปล่อยมลพิษโดยความประมาทเลินเล่อจะต้องระวางโทษจำคุกไม่

<sup>160</sup> *supra note 151*, pp.298-299.

เกิน 1 ปี ในขณะที่ผู้กระทำความผิดซึ่งเป็นนิติบุคคลต้องระวางโทษปรับสูงถึง 1 ล้านดอลลาร์สหรัฐต่อวัน<sup>161</sup>

### 3.3.1.6 มาตรการเสริมอื่นๆ

#### (1) มาตรการติดตามตรวจสอบและรายงานข้อมูล

แม้บทบัญญัติในส่วนการจัดทำแผนปฏิบัติการระดับมลรัฐจะกำหนดให้แผนปฏิบัติการมีการตรวจสอบและวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับคุณภาพอากาศไว้แล้ว แต่ภายใต้มาตรา 319 แห่งพระราชบัญญัติอากาศสะอาด ยังบัญญัติให้สำนักงานปกป้องสิ่งแวดล้อมออกกฎเพื่อจัดให้มีระบบตรวจสอบคุณภาพอากาศ เพื่อสร้างหลักเกณฑ์และวิธีการตรวจสอบคุณภาพอากาศอย่างเป็นมาตรฐาน และจัดให้มีสถานีตรวจวัดคุณภาพอากาศในพื้นที่ต่างๆทั่วสหรัฐอเมริกาอย่างเหมาะสม เพื่อวิเคราะห์ข้อมูลคุณภาพอากาศเป็นรายวัน แล้วจัดทำดัชนีคุณภาพอากาศเก็บเป็นฐานข้อมูลเพื่อรายงานให้แก่ประชาชนทราบ<sup>162</sup> ซึ่งส่งผลให้สำนักงานปกป้องสิ่งแวดล้อมดำเนินการออกกฎว่าด้วยการเฝ้าระวังคุณภาพอากาศในบรรยากาศโดยทั่วไป (ambient air quality surveillance)<sup>163</sup> กำหนดให้รัฐบาลมลรัฐและรัฐบาลท้องถิ่นต้องจัดให้มีสถานีตรวจวัดคุณภาพอากาศ (monitoring stations) สำหรับมลพิษทางอากาศหลักทุกประเภทซึ่งรวมไปถึงฝุ่นละอองทั้งหมด 10 ไมครอน และ 2.5 ไมครอน โดยกำหนดจำนวนสถานีขึ้นต่ำไว้ตามความหนาแน่นของประชากรในเขตเมือง<sup>164</sup> โดยหน่วยงานด้านสิ่งแวดล้อมของมลรัฐและรัฐบาลท้องถิ่นต้องจัดทำแผนเครือข่ายตรวจวัดคุณภาพอากาศประจำปี (annual monitoring network plan) โดยใช้เครื่องมือและวิธีการตรวจวัดตามที่กำหนดไว้ในภาคผนวกของกฎดังกล่าว จากนั้นส่งข้อมูลไปยังเจ้าพนักงานสำนักงานปกป้องสิ่งแวดล้อมประจำภูมิภาค เพื่อนำไปจัดเก็บข้อมูลและเผยแพร่<sup>165</sup> เพื่อวัตถุประสงค์เกี่ยวกับการตรวจคุณภาพอากาศอย่างมีประสิทธิภาพ สำนักงานปกป้องสิ่งแวดล้อมจึงจัดตั้งศูนย์ข้อมูลเทคโนโลยีการตรวจวัดคุณภาพอากาศ (ambient monitoring technology information center) ขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์เพื่อรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับการตรวจวัดคุณภาพอากาศ ทั้งรายละเอียดของวิธีการ

<sup>161</sup> *supra note 151*, p.300.

<sup>162</sup> Clean Air Act, § 319

<sup>163</sup> 40 C.F.R. part 58

<sup>164</sup> 40 C.F.R. part 58, Appendix D

<sup>165</sup> 40 C.F.R § 58.1

ตรวจวัด เอกสารหรือบทความเกี่ยวกับสถานะของมลพิษทางอากาศและพื้นที่ที่ไม่บรรลุมาตรฐาน รวมถึงไปถึงกฎหมายและกฎระเบียบอื่นที่เกี่ยวข้องกับการตรวจวัดคุณภาพอากาศด้วย<sup>166</sup>

## (2) มาตรการสนับสนุนทางการเงินแก่ท่าอากาศยาน

เนื่องจากสำนักงานบริหารการบินแห่งชาติมีนโยบายที่ชัดเจนในการพัฒนาระบบการคมนาคมทางอากาศอย่างยั่งยืน โดยพัฒนาทั้งทางด้านประสิทธิภาพการบิน ความปลอดภัยในการบิน และสิ่งแวดล้อมของการบินควบคู่กันไป<sup>167</sup> การให้การสนับสนุนทางการเงินแก่ท่าอากาศยานซึ่งให้บริการแก่สาธารณะชน เพื่อวัตถุประสงค์ในการลดมลพิษทางอากาศบริเวณท่าอากาศยานผ่านกองทุนจากโครงการ Airport Improvement Programs (AIP) และ Passenger Facility Charges (PFCs) โดยในปัจจุบัน สำนักงานบริหารการบินแห่งชาติให้เงินสนับสนุนท่าอากาศยานเพื่อลดมลพิษทางอากาศบริเวณท่าอากาศยาน โดยการจัดตั้งโครงการ The Voluntary Airport Low Emission Program (VALE) ซึ่งถูกออกแบบมาเพื่อเป้าหมายในการลดมลพิษทางอากาศจากแหล่งกำเนิดที่เกิดจากการดำเนินงานภาคพื้นของท่าอากาศยาน ( airport ground emissions ) เพื่อช่วยท่าอากาศยานให้สามารถดำเนินงานภายใต้ความรับผิดชอบของตนให้สอดคล้องกับแผนงานด้านคุณภาพอากาศของมลรัฐที่ท่าอากาศยานตั้งอยู่ได้<sup>168</sup> โดยหลักๆท่าอากาศยานอาจนำเงินไปใช้ในกรณีดังต่อไปนี้

1. การเปลี่ยนไปใช้ยานพาหนะในการปฏิบัติงานภาคพื้นบริเวณท่าอากาศยานที่ใช้พลังงานทางเลือก เช่น ก๊าซธรรมชาติ ไฟฟ้า หรือใช้ระบบผสมระหว่างไฟฟ้าและน้ำมัน (hybrid) ที่เพื่อลดการปล่อยมลพิษทางอากาศที่เกิดจากการเผาผลาญของเครื่องยนต์ที่ใช้ น้ำมันเชื้อเพลิง
2. การติดตั้งระบบจ่ายไฟฟ้าบริเวณทางเข้าอากาศยาน (gate electrification) หรือระบบจ่ายไฟฟ้าเคลื่อนที่ (remote ground power) เพื่อจ่ายไฟฟ้าให้แก่

<sup>166</sup> EPA Ambient Monitoring Technology Information Center, “basic information,” Retrieved on January 5, 2017, from <https://www.epa.gov/amtic/basic-information-about-amtic>.

<sup>167</sup> FAA, “airport sustainability,” Retrieved on January 5, 2017, from <https://www.faa.gov/airports/environmental/sustainability>.

<sup>168</sup> FAA, “The Voluntary Airport Low Emission Program,” Retrieved on January 5, 2017, from <https://www.faa.gov/airports/environmental/vale>.

อากาศยานขณะอากาศยานขณะจอดอยู่ที่ท่าอากาศยานเพื่อลดการใช้ไฟฟ้าจากระบบ auxiliary power unit หรือ APU อันเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษทางอากาศ

3. การเปลี่ยนอุปกรณ์สนับสนุนภาคพื้น (ground support equipment) เช่น รถยกสินค้า รถบรรทุกกระเป่าผู้โดยสาร รถแทรกเตอร์ เป็นชนิดที่ใช้ไฟฟ้าหรือใช้พลังงานน้ำ แทนประเภทที่ใช้พลังงานน้ำมันเชื้อเพลิง

4. การนำระบบผลิตไฟฟ้าโดยใช้แสงอาทิตย์มาใช้ในการผลิตไฟฟ้าเพื่อใช้ในท่าอากาศยานซึ่งช่วยลดมลพิษจากโรงงานผลิตไฟฟ้าจากเชื้อเพลิงถ่านหิน<sup>169</sup>

ทั้งนี้ ท่าอากาศยานที่ต้องการสมัครเข้าโครงการเพื่อรับเงินสนับสนุนจากกองทุนของรัฐบาล จะต้องเสนอแผนงานที่จะนำเงินที่ได้รับไปใช้ในการลดมลพิษทางอากาศของท่าอากาศยานไปยังสำนักงานบริหารการบินแห่งชาติฝ่ายท่าอากาศยานประจำภูมิภาค เพื่อให้มีการพิจารณาอนุมัติเงินจากกองทุนภายใต้เงื่อนไขตามกฎหมายในการใช้กองทุนนั้น<sup>170</sup> โดยนับแต่ริเริ่มโครงการดังกล่าวในปี ค.ศ.2005 มีการอนุมัติงบประมาณให้แก่ 42 ท่าอากาศยานเป็นเงินกว่า 246 ล้านดอลลาร์สหรัฐ<sup>171</sup> นอกจากนี้ยังมีโครงการสนับสนุนทางการเงินแก่ท่าอากาศยานที่คล้ายกันคือ The Zero Emissions Airport Vehicle and Infrastructure Pilot Program ซึ่งก่อตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 2012 เพื่อช่วยเหลือท่าอากาศยานในการจัดซื้อหรือจัดให้มียานพาหนะปราศจากมลพิษจากไอเสีย<sup>172</sup> ซึ่งจากการใช้มาตรการสนับสนุนทางการเงินเพื่อการใช้ยานพาหนะหรืออุปกรณ์ที่ใช้เทคโนโลยีสะอาดดังกล่าวส่งผลให้สามารถลดปริมาณก๊าซไอโซนได้กว่า 840 ตันต่อปี

<sup>169</sup> FAA, “VALE,” Retrieved on January 5, 2017, from <https://www.faa.gov/airports/environmental/vale/media/VALE-brochure-2016.pdf>.

<sup>170</sup> *Ibid.*

<sup>171</sup> FAA, “Voluntary Airport Low Emissions Program Grant Summary Fiscal Year (FY) 2005 -2016,” Retrieved on January 5, 2017, from <https://www.faa.gov/airports/environmental/vale/media/Summary-VALE-Airport-Projects-Contacts-2005-2016.pdf>.

<sup>172</sup> FAA, “Zero Emissions Airport Vehicle and Infrastructure Pilot Program,” Retrieved on January 5, 2017, from [https://www.faa.gov/airports/environmental/zero\\_emissions\\_vehicles](https://www.faa.gov/airports/environmental/zero_emissions_vehicles).

### 3.3.2 องค์การที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมมลพิษฝุ่นละอองบริเวณท่าอากาศยานของสหรัฐอเมริกา

#### 3.3.2.1 องค์การภาครัฐ

##### (1) สำนักงานปกป้องสิ่งแวดล้อม

สำนักงานปกป้องสิ่งแวดล้อม (environmental protection agency หรือ EPA) เป็นหน่วยงานหนึ่งของรัฐบาลกลางซึ่งมีภาระหน้าที่ในการค้นคว้าวิจัย การกำหนดมาตรฐานสิ่งแวดล้อม การติดตามตรวจสอบคุณภาพสิ่งแวดล้อม และการใช้บังคับมาตรการต่างๆ เพื่อสร้างความมั่นใจว่าสิ่งแวดล้อมจะได้รับการคุ้มครอง สำนักงานปกป้องสิ่งแวดล้อมจะแบ่งเป็นฝ่าย (office) ต่างๆ เพื่อควบคุมดูแลเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเป็นเรื่อยๆ ไป โดยฝ่ายอากาศและรังสี (the office of air and radiation) เป็นฝ่ายหลักที่ดูแลเรื่องคุณภาพอากาศ ในขณะที่เดียวกันก็มีสำนักงานภูมิภาค (regional offices) จำนวน 10 แห่ง เพื่อช่วยควบคุมดูแลด้านสิ่งแวดล้อมของภาครัฐและภาคเอกชนในมลรัฐต่างๆ<sup>173</sup> บทบาทที่สำคัญของสำนักงานปกป้องสิ่งแวดล้อมเกี่ยวกับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม นอกจากในฐานะหน่วยงานที่ต้องตรวจสอบรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม<sup>174</sup> ยังมีหน้าที่โดยตรงภายใต้พระราชบัญญัติอากาศสะอาด มาตรา 309 ที่จะต้องตรวจสอบและแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมของการกระทำใดๆ ซึ่งถูกควบคุมโดยพระราชบัญญัติอากาศสะอาด แม้หน่วยงานอื่นจะเป็นผู้มีอำนาจให้ใบอนุญาตหรืออนุมัติการกระทำนั้นๆก็ตาม<sup>175</sup> ซึ่งทั้งสองกรณี สำนักงานปกป้องสิ่งแวดล้อมมีอำนาจรายงานคณะกรรมการคุณภาพสิ่งแวดล้อมหากพบว่าผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอยู่ในสถานะที่ไม่น่าเป็นที่พอใจ ทั้งนี้ เพื่อให้คณะกรรมการคุณภาพสิ่งแวดล้อมดำเนินการตรวจสอบการกระทำนั้นๆอีกครั้งหนึ่งโดยคณะกรรมการอาจให้ผู้ควบคุมดูแลการดำเนินโครงการชี้แจงถึงข้อมูลและความจำเป็นของการดำเนินงานนั้นๆ หรือเสนอเรื่องไปยังประธานาธิบดีได้ในกรณีที่เห็นสมควร<sup>176</sup> อันเป็นการตรวจสอบและถ่วงดุลระหว่างหน่วยงานของรัฐในการดำเนินโครงการต่างๆ ซึ่งนับว่าเป็นจุดเด่นประการหนึ่งของระบบประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมของสหรัฐอเมริกา

<sup>173</sup> EPA “About EPA,” Retrieved on January 6, 2017, from <https://www.epa.gov/aboutepa>.

<sup>174</sup> 40 C.F.R. §1504.1

<sup>175</sup> Clean Air Act § 309, 42 U.S. Code § 7609

<sup>176</sup> 40 C.F.R. §1504.3

สำนักงานปกป้องสิ่งแวดล้อมยังเป็นหน่วยงานหลักในการขับเคลื่อนมาตรการทางกฎหมายที่ผู้เขียนได้กล่าวไว้ข้างต้นหลายประการ ทั้งการออกนโยบายและมาตรฐานคุณภาพอากาศ โดยเฉพาะการเป็นผู้รับผิดชอบกำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดไม่เคลื่อนที่ทุกชนิดที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของท่าอากาศยาน นอกจากนี้ยังควบคุมดูแลการจัดทำแผนปฏิบัติการระดับมลรัฐให้เหมาะสมและสามารถแก้ไขปัญหามลพิษทางอากาศเกินมาตรฐานได้จริง แม้กระทั่งการติดตามและตรวจสอบคุณภาพอากาศเพื่อการนำข้อมูลมาใช้ประโยชน์ในด้านต่างๆ ก็อยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานปกป้องสิ่งแวดล้อมเช่นกัน นอกจากนี้การปฏิบัติตามกฎหมาย สำนักงานปกป้องสิ่งแวดล้อมยังมีบทบาทของการเป็นผู้บังคับกฎหมายโดยใช้มาตรการลงโทษผู้กระทำความผิดทั้งในทางแพ่งและทางอาญา ซึ่งสำนักงานปกป้องสิ่งแวดล้อมมีเจ้าหน้าที่พิเศษที่รับผิดชอบในการสืบสวนและดำเนินคดีผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมโดยเฉพาะ<sup>177</sup>

## (2) สำนักงานบริหารการบินแห่งชาติ

สำนักงานบริหารการบินแห่งชาติ (federal aviation administration หรือ FAA) เป็นหน่วยงานของรัฐบาลกลาง สังกัดกระทรวงการคมนาคม (Department of Transportation หรือ DOT) มีหน้าที่รับผิดชอบในการออกกฎระเบียบและตรวจสอบการดำเนินงานเกี่ยวกับการคมนาคมทางอากาศของสหรัฐอเมริกา ซึ่งในแง่ของการควบคุมมลพิษทางอากาศบริเวณท่าอากาศยานนั้น สำนักงานบริหารการบินแห่งชาติเป็นหน่วยงานของรัฐบาลกลางซึ่งรับผิดชอบเกี่ยวกับการจัดทำรายงานประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมสำหรับโครงการพัฒนาท่าอากาศยานในสหรัฐอเมริกา<sup>178</sup> ทั้งยังต้องดำเนินการด้านการบินให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัตินโยบายสิ่งแวดล้อมแห่งชาติและพระราชบัญญัติอากาศสะอาดโดยประสานความร่วมมือกับสำนักงานปกป้องสิ่งแวดล้อมในการออกกฎที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมของการบิน<sup>179</sup> และเนื่องจากมาตรการต่างๆตามกฎหมายของสหรัฐอเมริกาจะเน้นถึงแนวทางควบคุมมลพิษทางอากาศบริเวณท่าอากาศยานโดยการประเมินคุณภาพอากาศ เพื่อให้ทราบแหล่งกำเนิด ปริมาณของมลพิษทางอากาศเพื่อนำไปหาวิธีการเพื่อลดมลพิษเหล่านั้น ฝ่ายสิ่งแวดล้อมและพลังงาน (Office of Environment and Energy) ของสำนักงานบริหารการบินแห่งชาติจึงจัดทำคู่มือคุณภาพอากาศและมลพิษจากการบิน (Aviation emissions and air quality handbook) เพื่อเป็นเครื่องมือและแหล่งข้อมูลอ้างอิงที่อธิบายแนวทาง

<sup>177</sup> EPA “Enforcement,” Retrieved on January 6, 2017, from <https://www.epa.gov/enforcement/criminal-enforcement>.

<sup>178</sup> *supra* note 118.

<sup>179</sup> *supra* note 103, p.9.



วิธีการ ขั้นตอนที่เหมาะสมใช้ในการประเมินคุณภาพอากาศตามเงื่อนไขของกฎหมายและกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง<sup>180</sup>

นอกจากการควบคุมดูแลท่าอากาศยานโดยปฏิบัติตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมแล้ว สำนักงานบริหารการบินแห่งชาติยังมีบทบาทในการสนับสนุนการลดมลพิษทางอากาศจากการดำเนินงานของท่าอากาศยานอีกหลายประการ ทั้งการประสานความร่วมมือกับหน่วยงานระดับชาติและระดับสากลเพื่อพัฒนา ค้นคว้า วิจัยเทคโนโลยีเกี่ยวกับอากาศยาน และท่าอากาศยานที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม การออกนโยบายและปรับปรุงมาตรฐานด้านสิ่งแวดล้อม การสนับสนุนทางการเงินให้แก่ท่าอากาศยานที่เข้าร่วมโครงการด้านสิ่งแวดล้อม โดยมีความมุ่งมั่นที่จะทำให้สหรัฐอเมริกาเป็นผู้นำระดับโลกในการค้นคว้าวิจัย การพัฒนาและใช้เทคโนโลยีใหม่ๆ เพื่อให้ของระบบการคมนาคมทางอากาศเติบโตไปพร้อมกับการรักษาสิ่งแวดล้อม<sup>181</sup>

### (3) มลรัฐ

รัฐบาลมลรัฐเป็นองค์กรภาครัฐที่มีบทบาทภายใต้พระราชบัญญัติอากาศสะอาดค่อนข้างมาก เนื่องจากแต่ละมลรัฐมีอำนาจออกมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดไม่เคลื่อนที่ซึ่งตั้งอยู่ภายในเขตพื้นที่ของตน แม้จะไม่อาจออกมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดเคลื่อนที่ให้ชัดหรือแย้งกับมาตรฐานที่สำนักงานปกป้องสิ่งแวดล้อมกำหนดได้ แต่ก็สามารถออกกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับเพื่อใช้มาตรการอื่นๆในการควบคุมแหล่งกำเนิดมลพิษเคลื่อนที่ได้ในลักษณะที่ส่งเสริมการใช้มาตรฐานหรือมาตรการต่างๆตามพระราชบัญญัติอากาศสะอาด<sup>182</sup>

บทบาทสำคัญประการหนึ่งคือการจัดทำแผนปฏิบัติการระดับมลรัฐ ซึ่งมีหน้าที่ตั้งแต่ตรวจสอบคุณภาพอากาศของพื้นที่ภายในเขตอำนาจของตนโดยเทียบกับมาตรฐานคุณภาพอากาศของประเทศว่ามีปัญหามลพิษทางอากาศหรือไม่เพียงใด เพื่อส่งไปยังสำนักงานปกป้องสิ่งแวดล้อมให้จัดประเภทพื้นที่ หากพื้นที่มีปัญหาเกี่ยวกับมลพิษทางอากาศหลักประเภทใด ก็ต้องจัดทำแผนปฏิบัติการฯเพื่อออกกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับรวมทั้งมาตรการที่จะแก้ไขปัญหามลพิษ

<sup>180</sup> *supra note 103*, p.ii.

<sup>181</sup> FAA Office of Environment and Energy, “Aviation Emissions, Impact & mitigation: A Primer,” Retrieved on September 10, 2015, from [http://www.faa.gov/regulations\\_policies/policy\\_guidance/envir\\_policy/media/Primer\\_Jan2015.pdf](http://www.faa.gov/regulations_policies/policy_guidance/envir_policy/media/Primer_Jan2015.pdf).

<sup>182</sup> *supra note 111*, pp.v-10 - v-12.

ทางอากาศให้ลดลงมาอยู่ในระดับมาตรฐาน แม้จะเป็นพื้นที่ที่บรรลุมมาตรฐานคุณภาพอากาศแล้ว แผนปฏิบัติการฯ ก็จะต้องจัดทำขึ้นเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดปัญหามลพิษทางอากาศในภายหลังด้วย ดังนั้น หากมลรัฐใด จัดทำแผนปฏิบัติการที่และมีการดำเนินการตามแผนอย่างเคร่งครัด มาตรการต่างๆ ตามกฎหมายจะสามารถใช้บังคับเพื่อลดมลพิษทางอากาศได้อย่างมีประสิทธิภาพ<sup>183</sup> นอกจากนี้ หน่วยงานด้านคุณภาพอากาศประจำมลรัฐ ยังมีหน้าที่ติดตั้งสถานีตรวจวัดคุณภาพอากาศ การบริหารจัดการแหล่งกำเนิดไม่เคลื่อนที่ เช่น การให้ใบอนุญาตตามพระราชบัญญัติอากาศสะอาด ในขณะเดียวกันก็ต้องประสานงานและช่วยเหลือแต่ละท้องถิ่นภายในเขตมลรัฐในการปฏิบัติตามแผนปฏิบัติการฯ ด้วย<sup>184</sup>

#### (4) หน่วยงานระดับท้องถิ่น

หน่วยงานระดับท้องถิ่นมีบทบาทตั้งแต่การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมโดยมีส่วนร่วมในระบบการจัดทำรายงานหลายขั้นตอน ตั้งแต่ปรึกษาหารือกับหน่วยงานของรัฐบาลกลางผู้รับผิดชอบจัดทำรายงานในช่วงเริ่มต้น<sup>185</sup> จนกระทั่งขั้นตอนการได้รับร่างรายงานและเสนอความคิดเห็น<sup>186</sup> ในขณะเดียวกันพระราชบัญญัติอากาศสะอาดก็เรียกร้องให้มีการประสานความร่วมมือกันระหว่างหน่วยงานทุกระดับตั้งแต่รัฐบาลกลางจนถึงหน่วยงานระดับท้องถิ่นให้ปฏิบัติตามแผนปฏิบัติการฯ ที่มีผลใช้บังคับ<sup>187</sup> ในขณะที่บางมลรัฐ เช่น มลรัฐแคลิฟอร์เนียก็ออกกฎหมายให้เมืองต่างๆ (district) ออกกฎระเบียบเพื่อกำหนดมาตรการด้านคุณภาพอากาศที่สอดคล้องกับแผนปฏิบัติการฯ และกฎหมายของรัฐบาลกลาง<sup>188</sup> นอกจากนี้ ส่วนท้องถิ่นยังมีหน้าที่โดยตรงภายใต้พระราชบัญญัติอากาศสะอาดที่จะต้องร่วมกับมลรัฐตั้งสถานีตรวจวัดคุณภาพอากาศ<sup>189</sup>

#### 3.2.2.2 องค์กรภาคเอกชน

<sup>183</sup> *supra note 106*, pp.56-61.

<sup>184</sup> *supra note 103*, p.9.

<sup>185</sup> 40 C.F.R. §1501.2

<sup>186</sup> 40 C.F.R. §1503.1

<sup>187</sup> EPA, "Government Partnerships to Reduce Air Pollution," Retrieved on January 8, 2017, from <https://www.epa.gov/clean-air-act-overview/government-partnerships-reduce-air-pollution>.

<sup>188</sup> Cal. Health & Safety Code § 40923

<sup>189</sup> *supra note 89*, p.71.

## (1) ผู้บริหารท่าอากาศยาน

ในการควบคุมมลพิษทางอากาศไม่ว่าประเภทใดๆบริเวณท่าอากาศยานนั้น ย่อมปฏิเสธไม่ได้เลยว่าผู้บริหารท่าอากาศยานนับว่าเป็นองค์กรที่มีความสำคัญเพราะป็นผู้ที่ทราบข้อมูลทุกประการภายในท่าอากาศยาน เนื่องจากสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่เน้นการใช้มาตรการทางกฎหมายในการวิเคราะห์ทางสิ่งแวดล้อม เช่น การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม หรือประเมินมลพิษทางอากาศจากการพัฒนาท่าอากาศยาน ทั้งนี้ เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการตัดสินใจของหน่วยงานที่มีอำนาจอนุมัติโครงการและเพื่อเผยแพร่ให้แก่ประชาชนและหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อพิจารณาโดยละเอียดถี่ถ้วนถึงความเหมาะสมของการดำเนินงานนั้น ว่าสามารถดำเนินไปโดยสอดคล้องกับกฎหมายหรือแผนปฏิบัติการหรือไม่ ดังนั้น ผู้บริหารท่าอากาศยานจะต้องให้ความร่วมมือกับหน่วยงานของรัฐเพื่อนำเอาข้อมูลที่เกี่ยวข้อง เช่น ปริมาณแหล่งกำเนิดมลพิษจากการดำเนินงานของตนให้แก่เจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่วิเคราะห์ข้อมูล เพื่อให้ได้ผลลัพธ์ทางสิ่งแวดล้อมที่ถูกต้อง อันจะเชื่อมโยงไปสู่การจัดมาตรการลดมลพิษ (mitigation) ที่เหมาะสมกับการดำเนินงานของแต่ละท่าอากาศยานไป ซึ่งจะเห็นได้ว่าบทบาทเกี่ยวกับการแจ้งข้อมูลหรือจัดทำรายงานที่ถูกต้องนั้นเป็นสิ่งที่พระราชบัญญัติอากาศสะอาดให้ความสำคัญถึงขนาดกำหนดโทษทางอาญาสำหรับผู้แจ้งข้อมูลเท็จหรือไม่แจ้งข้อมูลไว้ก่อนข้างสูงทีเดียว<sup>190</sup>

นอกจากหน้าที่ในการปฏิบัติตามกฎหมายแล้ว ผู้บริหารท่าอากาศยานอาจดำเนินการลดมลพิษทางอากาศบริเวณท่าอากาศยานด้วยความสมัครใจเข้าร่วมโครงการสนับสนุนทางการเงินต่างๆของรัฐบาล เพื่อวัตถุประสงค์ในการลดมลพิษทางอากาศบริเวณท่าอากาศยานโดยท่าอากาศยานต้องวางแผนการเกี่ยวกับโครงการที่จะนำเงินสนับสนุนนั้นไปใช้แล้วเสนอต่อสำนักงานบริหารการบินแห่งชาติเพื่อพิจารณา ซึ่งปัจจุบันมีท่าอากาศยานในสหรัฐอเมริกาสมัครใจเข้าร่วมโครงการขอรับเงินสนับสนุนเพื่อลดมลพิษทางอากาศบริเวณท่าอากาศยานแล้วกว่า 42 แห่ง<sup>191</sup>

## (2) ประชาชน

สหรัฐอเมริกาให้โอกาสประชาชนมีส่วนร่วมกับมาตรการควบคุมมลพิษ

<sup>190</sup> Clean Air Act § 113 (c).

<sup>191</sup> FAA, “Voluntary Airport Low Emissions Program Grant Summary Fiscal Year (FY) 2005 -2016,” Retrieved on 5 January 2017, from <https://www.faa.gov/airports/environmental/vale/media/Summary-VALE-Airport-Projects-Contacts-2005-2016.pdf>.

ทางอากาศบริเวณท่าอากาศยานต่างๆค่อนข้างมาก โดยบทบาทสำคัญมักจะเป็นในแง่การปรึกษาหารือ (consult) ตรวจสอบ (review) และแสดงความคิดเห็น (comment) โดยเฉพาะในการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมหรือการจัดทำ general conformity determination ของหน่วยงานต่างๆในการอนุมัติการดำเนินการพัฒนาท่าอากาศยานที่ปล่อยมลพิษทางอากาศ ก็มีบทบัญญัติของกฎหมายบัญญัติให้ต้องเผยแพร่เอกสารที่เกี่ยวข้องและให้ระยะเวลาที่เหมาะสมเพื่อให้ประชาชนได้มีโอกาสแสดงความคิดเห็น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ไม่เพียงแต่ให้โอกาสประชาชนแสดงความคิดเห็นเท่านั้น กฎหมายยังกำหนดให้หน่วยงานผู้จัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมต้องดำเนินการบางอย่างเพื่อตอบสนอง (response) ต่อความคิดเห็นที่ได้รับ เช่น การแก้ไขหรือปรับปรุงการวิเคราะห์ข้อมูลใหม่ การพิจารณาทางเลือกของโครงการใหม่ เป็นต้น หรือแสดงให้เห็นถึงเห็นผลที่สนับสนุนได้ว่า ที่มาหรือลักษณะของความคิดเห็นนั้นไม่ควรที่จะนำมาพิจารณาเพื่อแก้ไขหรือปรับปรุงรายงาน<sup>192</sup>

เพื่อให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการติดตามตรวจสอบปริมาณมลพิษทางอากาศ นอกจากจะให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลเกี่ยวกับคุณภาพอากาศในเขตพื้นที่ของตนได้อย่างทั่วถึงแล้ว<sup>193</sup> ยังเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถร้องเรียนต่อเจ้าพนักงานของสำนักงานปกป้องสิ่งแวดล้อมเมื่อพบการกระทำที่ฝ่าฝืนหรือละเมิดต่อกฎหมายอันกระทบต่อคุณภาพอากาศ ซึ่งมีมาตรการส่งเสริมให้ประชาชนช่วยเป็นหูเป็นตาให้แก่หน่วยงานของรัฐ โดยกำหนดให้สำนักงานปกป้องสิ่งแวดล้อมมีอำนาจให้เงินรางวัลไม่เกิน 10,000 ดอลลาร์สหรัฐแก่บุคคลใดๆซึ่งให้ข้อมูลอันเป็นประโยชน์จนนำไปสู่การลงโทษผู้กระทำความผิดทางอาญาหรือทางแพ่ง<sup>194</sup>

### 3.4 มาตรการทางกฎหมายและองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมมลพิษฝุ่นละอองบริเวณท่าอากาศยานของสหราชอาณาจักร

สหราชอาณาจักรเป็นประเทศศูนย์กลางทางด้านเศรษฐกิจและเป็นเมืองท่องเที่ยว จึงทำให้สหราชอาณาจักรเป็นประเทศที่มีการคมนาคมทางอากาศสูงเป็นอันดับต้นๆของทวีปยุโรป และ

<sup>192</sup> 40 C.F.R. §1503.4

<sup>193</sup> EPA, “Air Quality Data,” Retrieved on January 8, 2017, from <https://www.epa.gov/outdoor-air-quality-data>.

<sup>194</sup> Clean Air Act § 113 (f) see also *supra* note 151, p.299.

เนื่องจากสหราชอาณาจักรเข้าเป็นสมาชิกของสหภาพยุโรปเมื่อปี ค.ศ.1973<sup>195</sup> ทำให้ภายใต้พันธกรณีตามสนธิสัญญาที่เกี่ยวข้องกับสหภาพยุโรป นับแต่เข้าเป็นสมาชิกสหราชอาณาจักรจะต้องปฏิบัติตามกฎ ระเบียบหรือข้อกำหนดของสหภาพยุโรป ทำให้กฎหมายภายในของสหราชอาณาจักรส่วนมากที่เกี่ยวข้องกับการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เป็นการบัญญัติขึ้นหรือได้รับการแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของสหภาพยุโรป<sup>196</sup> และเนื่องจากสหราชอาณาจักรแบ่งเขตการปกครองออกเป็น 4 เขต ได้แก่ อังกฤษ ไอร์แลนด์เหนือ สกอตแลนด์ และเวลส์<sup>197</sup> ทำให้การศึกษากฎหมายและองค์กรเกี่ยวกับการควบคุมมลพิษทางอากาศบริเวณท่าอากาศยานจะต้องพิจารณากฎหมายในแต่ละเขตการปกครองประกอบด้วย ซึ่งหากเป็นกฎหมายและองค์กรในเขตการปกครองของสหราชอาณาจักร ผู้เขียนขอหยิบยกเขตการปกครองอังกฤษ (England) เป็นหลักในการอธิบายเพื่อให้ง่ายต่อการทำความเข้าใจ

ด้านนโยบายของรัฐในการควบคุมมลพิษทางอากาศบริเวณท่าอากาศยานนั้น เนื่องจากสหราชอาณาจักรจะเป็นประเทศที่มีความเจริญทั้งทางด้านเศรษฐกิจและสังคม ทำให้การคมนาคมทางอากาศมีการเติบโตขึ้นอย่างต่อเนื่องทั้งยังมีการคาดการณ์ว่า ในอนาคตช่วงปี ค.ศ.2030 ผู้โดยสารซึ่งใช้บริการท่าอากาศยานในสหราชอาณาจักรจะเพิ่มขึ้นเป็นราว 400 ถึง 600 ล้านคน ต่อปี ซึ่งส่งผลให้ต้องมีนโยบายด้านการจัดท่าอากาศยานที่มีคุณภาพและความสามารถเพียงพอที่จะรองรับผู้โดยสารเหล่านั้น ในขณะที่เดียวกัน ปัญหาสิ่งแวดล้อมจากการดำเนินงานของท่าอากาศยานก็ย่อมเพิ่มขึ้นเช่นกัน โดยก่อให้เกิดผลกระทบที่รุนแรงต่อบุคคลที่อาศัยอยู่บริเวณโดยรอบท่าอากาศยาน ทั้งผลกระทบทางเสียงและผลกระทบด้านคุณภาพอากาศ แนวนโยบายของการพัฒนาระบบการขนส่งทางอากาศจึงใช้หลักการพัฒนาที่ยั่งยืน (sustainable development) โดยการสร้างสมดุลระหว่างการพัฒนาทางเศรษฐกิจและการหามาตรการหรือวิธีการที่เหมาะสมเพื่อลดผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อ

<sup>195</sup> European Union, “EU member countries,” Retrieved on February 10, 2017, from [https://europa.eu/european-union/about-eu/countries/member-countries\\_en](https://europa.eu/european-union/about-eu/countries/member-countries_en).

<sup>196</sup> ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.อภิญา เลื่อนฉวี, กฎหมายสหภาพยุโรป, (กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2548), น.84-88.

<sup>197</sup> ประกาศราชบัณฑิตยสถาน เรื่องกำหนดชื่อประเทศ เขตการปกครอง ดินแดน และเมืองหลวง, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 118, ตอนพิเศษ 117 ง, 26 พฤศจิกายน 2544.

สิ่งแวดล้อมและประชาชน<sup>198</sup> เนื่องจากมลพิษทางอากาศที่เป็นปัญหาหลักของท่าอากาศยานในสหราชอาณาจักรคือก๊าซไนโตรเจนไดออกไซด์และฝุ่นละออง นโยบายในการลดมลพิษดังกล่าวของรัฐบาลสหราชอาณาจักรคือการใช้มาตรการทางเศรษฐศาสตร์อย่างการเก็บค่าธรรมเนียมมลพิษ การส่งเสริมการใช้เทคโนโลยีเพื่อลดมลพิษจากการปฏิบัติงานด้านอื่นๆหรือแหล่งกำเนิดอื่นๆในท่าอากาศยาน ลดปริมาณการจราจรทางบกส่วนที่เกี่ยวข้องกับท่าอากาศยาน ส่งเสริมการวิจัยเพื่อให้เข้าใจและแก้ไขสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นได้มากขึ้น<sup>199</sup>

### 3.4.1 มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมมลพิษฝุ่นละอองบริเวณท่าอากาศยานของสหราชอาณาจักร

มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมมลพิษฝุ่นละอองบริเวณท่าอากาศยานของสหราชอาณาจักรค่อนข้างมีความคล้ายคลึงกับสหรัฐอเมริกา กล่าวคือ สหราชอาณาจักรไม่มีกฎหมายที่ควบคุมการดำเนินกิจการของท่าอากาศยานหรือควบคุมมลพิษในบริเวณท่าอากาศยานโดยเฉพาะ แต่ต้องอาศัยมาตรการต่างๆที่อยู่ในกฎหมายหลายฉบับ และเนื่องจากกฎหมายหรือข้อกำหนดของสหภาพยุโรปมีจุดเด่นในด้านการให้ความสำคัญกับการควบคุมมลพิษฝุ่นละอองขนาดไม่เกิน 10 ไมครอน และไม่เกิน 2.5 ไมครอน ค่อนข้างมาก ทำให้มาตรการทางกฎหมายที่ใช้บังคับเพื่อควบคุมมลพิษฝุ่นละอองของสหราชอาณาจักรซึ่งสอดคล้องกับข้อกำหนดของสหภาพยุโรปสามารถทำให้เกิดผลลัพธ์ที่ค่อนข้างดี นอกจากนี้ จุดเด่นอีกประการหนึ่งของสหราชอาณาจักรที่ได้รับอิทธิพลจากนโยบายและข้อกำหนดสหภาพยุโรป คือ การเก็บค่าธรรมเนียมมลพิษเพื่อลดการใช้อากาศยานที่ก่อให้เกิดมลพิษทางอากาศปริมาณมาก โดยผู้เขียนจะอธิบายถึงมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมมลพิษทางอากาศบริเวณท่าอากาศยานโดยแบ่งเป็นหัวข้อย่อยดังต่อไปนี้

#### 3.4.1.1 การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

ระบบการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมของสหราชอาณาจักรได้รับการบัญญัติไว้ในกว่าด้วยการวางผังเมืองและประเทศ(การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม) ค.ศ.2011 (the Town and Country Planning (Environmental Impact Assessment) Regulations

<sup>198</sup> The Department for Transport, The future of air transport, (London : DOT, 2003), pp.23-27.

<sup>199</sup> *Ibid*, p.37.

2011)<sup>200</sup> ซึ่งร่างขึ้นโดยใช้รูปแบบและวิธีการดำเนินงานจากข้อกำหนดสหภาพยุโรปว่าด้วยการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (the Environmental Impact Assessment Directive<sup>201</sup>) โดยการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมนับว่าเป็นส่วนหนึ่งของระบบการผังเมืองของประเทศ (the planning system) กระทรวงที่ควบคุมดูแลเกี่ยวกับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมของสหราชอาณาจักรจึงเป็นกระทรวงชุมชนและการปกครองส่วนท้องถิ่น (the Department for Communities and Local Government) โดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อให้องค์กรผังเมืองส่วนท้องถิ่น (local planning authority) สามารถตัดสินใจให้ใบอนุญาตแก่โครงการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรง (significant effects) ต่อสิ่งแวดล้อมได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยนำข้อมูลเกี่ยวกับผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นผ่านขั้นตอนหลักๆ คือ การกำหนดประเด็นที่จะศึกษา (identifying) การประเมินผลกระทบ (assessing) การปรึกษาหารือ (consulting) เพื่อนำไปสู่กระบวนการตัดสินใจ (the decision making) เกี่ยวกับโครงการนั้นๆ อีกทั้งยังมีวัตถุประสงค์ที่จะให้ประชาชนซึ่งมีส่วนได้เสียจากการดำเนินโครงการได้มีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจอีกด้วย ระบบการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมของสหราชอาณาจักรสามารถสรุปรายละเอียดคร่าวๆ ดังนี้

การคัดเลือกโครงการที่ต้องประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (screening) จะกำหนดโครงการออกเป็นสองประเภท คือ ประเภทแรกคือโครงการที่ต้องทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมทุกกรณี ซึ่งมักเป็นการก่อสร้างโครงการขนาดใหญ่ หากเป็นท่าอากาศยานคือการสร้างท่าอากาศยานที่มีทางวิ่งสำหรับอากาศยานยาวตั้งแต่ 2,100 เมตร<sup>202</sup> ส่วนประเภทที่สองคือโครงการที่องค์กรผังเมืองส่วนท้องถิ่นซึ่งรับผิดชอบการอนุมัติการดำเนินโครงการต้องพิจารณาว่าการดำเนินโครงการมีความเป็นไปได้ที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงต่อสิ่งแวดล้อมหรือไม่ ซึ่งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับท่าอากาศยานได้แก่ การก่อสร้างลานบินหรือสนามบิน (airfields) นอกเหนือไปจากในประเภทแรกที่ใช้พื้นที่มากกว่า 1 เฮกตาร์ (เท่ากับ 10,000 ตารางเมตร)หรือที่มี

<sup>200</sup> Department for Communities and Local Government, “Legislation covering Environmental Impact Assessment,” Retrieved on January 13, 2017, from <https://www.gov.uk/guidance/environmental-impact-assessment>.

<sup>201</sup> EU, “DIRECTIVE 2011/92/EU,” Retrieved on January 13, 2017, from <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2012:026:0001:0021:EN:PDF>

<sup>202</sup> Town and Country Planning (Environmental Impact Assessment) Regulations 2011, SCHEDULE 1, 7(a)

การพัฒนาในส่วนการขยายทางวิ่ง (runway) และโครงการเปลี่ยนแปลงหรือขยายท่าอากาศยานที่เข้าหลักเกณฑ์ประเภทแรก<sup>203</sup>

ขั้นตอนต่อมาของการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมคือการกำหนดขอบเขตการศึกษา (scoping) เพื่อให้ได้ประเด็นสำคัญที่จะทำการวิเคราะห์และนำข้อมูลมาใส่ไว้ในรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ซึ่งผู้มีหน้าที่จัดทำรายงานการประเมินผลกระทบอาจขอความเห็นจากองค์กรผังเมืองส่วนท้องถิ่นเกี่ยวกับข้อมูลที่ควรจัดให้มีในรายงาน (scoping opinion) ซึ่งองค์กรผังเมืองก็มีหน้าที่จะต้องปรึกษากับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง (consultation body) เช่น หน่วยงานด้านสิ่งแวดล้อม<sup>204</sup> จากนั้นจึงเริ่มจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ซึ่งเนื้อหาของรายงานที่กำหนดไว้ตามกฎหมายของสหราชอาณาจักรค่อนข้างคล้ายคลึงกับเครือรัฐออสเตรเลียและสหรัฐอเมริกา ได้แก่ รายละเอียดของโครงการทั้งการใช้ทรัพยากร ปริมาณมลพิษ ประเภทต่างจากการดำเนินโครงการ ทางเลือกของการดำเนินโครงการ ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่อาจเกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการและมาตรการในการป้องกันหรือลดหรือชดเชยผลกระทบในทางลบของโครงการนั้น<sup>205</sup> เมื่อจัดทำรายงานแล้วเสร็จ ผู้ยื่นคำขออนุญาตดำเนินโครงการจะต้องดำเนินการยื่นสำเนารายงานพร้อมคำขออนุญาต (the planning application) ต่อองค์กรผังเมืองส่วนท้องถิ่น ซึ่งองค์กรดังกล่าวจะส่งสำเนาไปยังรัฐมนตรีว่าการกระทรวงชุมชนและการปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง (consultation body)<sup>206</sup> อีกทั้งต้องลงประกาศในหนังสือพิมพ์ท้องถิ่นซึ่งเป็นที่ตั้งโครงการข้อมูลเกี่ยวกับโครงการ สถานที่ซึ่งจัดเผยแพร่รายงานประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมแก่ประชาชน<sup>207</sup> เพื่อเป็นการให้โอกาสผู้มีส่วนได้เสียที่จะทราบข้อมูลรวมทั้งเสนอแนะความคิดเห็นเกี่ยวกับโครงการที่ขออนุญาต จากนั้นจึงเข้าสู่ขั้นตอนการตัดสินใจของหน่วยงานที่มี

---

<sup>203</sup>Town and Country Planning (Environmental Impact Assessment) Regulations 2011, SCHEDULE 2, 10 (e) and 13 (a).

<sup>204</sup>Town and Country Planning (Environmental Impact Assessment) Regulations 2011, regulation 13

<sup>205</sup>Town and Country Planning (Environmental Impact Assessment) Regulations 2011, SCHEDULE 4, part 1.

<sup>206</sup>Town and Country Planning (Environmental Impact Assessment) Regulations 2011, regulation 16

<sup>207</sup>Town and Country Planning (Environmental Impact Assessment) Regulations 2011, regulation 17



อำนาจอนุญาตให้ดำเนินโครงการนั้นๆ ซึ่งไม่ว่าจะอนุญาตหรือไม่ หน่วยงานจะต้องแจ้งถึงผลการตัดสินใจพร้อมเหตุผลสนับสนุนซึ่งอยู่บนพื้นฐานของข้อมูลจากการมีส่วนร่วมของประชาชน ในกรณีที่อนุญาตต้องระบุมাত্রการที่จะใช้ลดหรือป้องกันผลกระทบที่เกิดกับสิ่งแวดล้อมด้วย<sup>208</sup>

### 3.4.1.2 มาตรฐานสิ่งแวดล้อม

มาตรฐานสิ่งแวดล้อมของสหราชอาณาจักรสามารถแบ่งเป็นสองประเภทใหญ่ได้เช่นเดียวกัน คือ การกำหนดมาตรฐานคุณภาพอากาศ (Air quality standard) เพื่อกำหนดปริมาณมลพิษทางอากาศแต่ละประเภทในบรรยากาศโดยทั่วไปให้อยู่ในระดับที่ไม่เป็นอันตรายต่อสุขภาพของมนุษย์<sup>209</sup> อีกประเภทหนึ่งคือการกำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษ (emission standard) เพื่อกำหนดการปล่อยมลพิษทางอากาศจากแหล่งกำเนิดแต่ละประเภทให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม ซึ่งมีมาตรฐานส่วนสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมมลพิษฝุ่นละอองบริเวณท่าอากาศยานดังต่อไปนี้

#### (1) มาตรฐานคุณภาพอากาศในบรรยากาศโดยทั่วไป

มาตรฐานคุณภาพอากาศในบรรยากาศโดยทั่วไปของสหราชอาณาจักรปรากฏอยู่ใน The Air Quality Standards Regulations 2010 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ออกตามข้อกำหนดสหภาพยุโรปว่าด้วยคุณภาพอากาศโดยทั่วไป ค.ศ.2008 เพื่อกำหนดความเข้มข้นของสารมลพิษหลักในบรรยากาศภายนอกอาคารสถานที่ที่อาจส่งผลกระทบต่อสุขภาพของมนุษย์<sup>210</sup> สำหรับสารมลพิษที่ถูกจัดเป็นสารมลพิษหลักของสหราชอาณาจักร ได้แก่ ก๊าซคาร์บอนมอนอกไซด์ (carbon monoxide) ก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์ (sulfur dioxide) ก๊าซไนโตรเจนไดออกไซด์ (nitrogen dioxide) ตะกั่ว (lead) สารเบนซีน (benzene) และอนุภาคฝุ่นหรือฝุ่นละออง (particulate matter) โดยในส่วนของฝุ่นละอองมีการกำหนดเฉพาะค่ามาตรฐานสำหรับฝุ่นละอองขนาดไม่เกิน 10 ไมครอนและขนาดไม่เกิน 2.5 ไมครอน โดยฝุ่นละอองขนาดไม่เกิน 10 ไมครอน จำกัดค่าเฉลี่ยในเวลา

<sup>208</sup> Town and Country Planning (Environmental Impact Assessment) Regulations 2011, regulation 24

<sup>209</sup> Department for Environment Food & Rural Affairs, “UK and EU Air Quality Limit,” Retrieved on January 14, 2017, from <https://uk-air.defra.gov.uk/air-pollution/uk-eu-limits>.

<sup>210</sup> DIRECTIVE 2008/50/EC on ambient air quality and cleaner air for Europe

24 ชั่วโมง ไร่ไม่เกิน 50 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร โดยจากการตรวจวัดในหนึ่งปีจะเกินค่าเฉลี่ยในเวลา 24 ชั่วโมง ได้ไม่เกิน 35 ครั้ง ในขณะที่ค่าเฉลี่ยโดยรวมในเวลา 1 ปี ไม่เกิน 40 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร ส่วนฝุ่นละอองขนาดไม่เกิน 2.5 ไมครอน จำกัดเฉพาะค่าเฉลี่ยในเวลา 1 ปี ไม่เกิน 25 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร<sup>211</sup>

เนื่องจากวัตถุประสงค์ของการกำหนดมาตรฐานคุณภาพอากาศคือการปกป้องสุขภาพของประชาชนชาวอังกฤษ The Air Quality Standards Regulations 2010 จึงกำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสิ่งแวดล้อม อาหารและชนบท ( the Department for Environment, Food and Rural Affairs หรือ Defra) ที่ต้องดำเนินการเพื่อให้สารมลพิษทุกประเภทจะไม่เกินไปกว่ามาตรฐานที่กฎหมายกำหนด และหากพื้นที่ใดมีปริมาณสารมลพิษที่อยู่ในเกณฑ์มาตรฐานอยู่แล้วก็ยังคงมีหน้าที่บำรุงรักษาคุณภาพอากาศต่อไป ทั้งยังต้องพยายามอย่างเต็มความสามารถเพื่อที่จะรักษาคุณภาพอากาศให้ดีที่สุดเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน (sustainable development)<sup>212</sup> ยิ่งไปกว่านั้น เนื่องจากฝุ่นละอองขนาดไม่เกิน 2.5 ไมครอน เป็นสารมลพิษที่สหราชอาณาจักรตระหนักว่าการสัมผัสกับฝุ่นละอองดังกล่าวก่อให้เกิดผลเสียอย่างร้ายแรงต่อสุขภาพของมนุษย์<sup>213</sup> จึงกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสิ่งแวดล้อม อาหารและชนบทต้องจัดทำดัชนีชี้วัดการสัมผัสฝุ่นละอองขนาด 2.5 ไมครอน<sup>214</sup> เพื่อตั้งเป้าหมายสำหรับปริมาณความเข้มข้นของมลพิษฝุ่นละอองดังกล่าวภายในปี ค.ศ. 2020<sup>215</sup> และหามาตรการต่างๆที่จะช่วยลดค่าเฉลี่ยของดัชนีชี้วัดการสัมผัสฝุ่นละอองดังกล่าวลงตามเป้าหมาย<sup>216</sup>

## (2) มาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด

แหล่งกำเนิดของมลพิษฝุ่นละอองในบริเวณท่าอากาศยานมีค่อนข้างหลากหลาย ทั้งแหล่งกำเนิดมลพิษเคลื่อนที่ เช่น อากาศยาน ยานพาหนะ และแหล่งกำเนิดไม่เคลื่อนที่อย่างอาคารสถานที่ต่างๆภายในท่าอากาศยาน ซึ่งต้องพิจารณามาตรฐานที่ใช้ควบคุมมลพิษ

<sup>211</sup> The Air Quality Standards Regulations 2010, SCHEDULE 2

<sup>212</sup> The Air Quality Standards Regulations 2010, regulation 17

<sup>213</sup> Air Quality Expert Group, Fine Particulate Matter (PM2.5) in the United Kingdom, (London: AQEG, 2012), p.175.

<sup>214</sup> The Air Quality Standards Regulations 2010, regulation 23

<sup>215</sup> The Air Quality Standards Regulations 2010, regulation 24

<sup>216</sup> The Air Quality Standards Regulations 2010, regulation 25

จากแหล่งกำเนิดเป็นประเภทๆ ไป ทั้งนี้ เนื่องสหภาพยุโรปมีนโยบายที่ค่อนข้างชัดเจนในเรื่องการรักษาคุณภาพอากาศ มาตรการควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดโดยการกำหนดมาตรฐานมลพิษ (emission standard) ของสหราชอาณาจักรหลายประเภทจึงมีต้นแบบมาจากกฎหมายสหภาพยุโรป โดยเฉพาะยานพาหนะที่ใช้บนท้องถนนเป็นแหล่งกำเนิดที่มีการกำหนดมาตรฐานมลพิษไว้ครอบคลุมยานพาหนะบนท้องถนนทุกประเภท ทั้งรถยนต์ส่วนตัว รถยนต์ที่ใช้ในเชิงพาณิชย์ เช่น รถโดยสารขนาดใหญ่ รวมไปถึงรถบรรทุกหนักซึ่งใช้ในงานอุตสาหกรรมต่างๆ<sup>217</sup> นอกจากนี้ แหล่งกำเนิดเคลื่อนที่ประเภทเครื่องยนต์ซึ่งไม่ใช่รถยนต์ ทางสหภาพยุโรปก็ออกข้อกำหนดเพื่อกำหนดมาตรฐานมลพิษไว้หลากหลายชนิด ตั้งแต่เครื่องมือเครื่องใช้ขนาดเล็ก ไปจนถึงเครื่องยนต์ขนาดใหญ่ที่ติดตั้งเครื่องจักรต่างๆ<sup>218</sup>

กฎหมายภายในของสหราชอาณาจักรเกี่ยวกับการควบคุมมลพิษประเภทควัน ไอเสีย ก๊าซหรือน้ำมัน ของยานพาหนะที่ใช้บนท้องถนน คือ The Road Vehicles (Construction & Use) Regulations 1986 ซึ่งกำหนดให้การควบคุมมลพิษทางอากาศจากรถยนต์ต้องเป็นไปตามข้อกำหนดของสหภาพยุโรป (EU directive)<sup>219</sup> ซึ่งรถยนต์ที่ถูกควบคุมการปล่อยมลพิษโดยมาตรฐานมลพิษจะต้องได้รับการตรวจสอบเครื่องยนต์ว่าปล่อยมลพิษออกมาไม่เกินที่มาตรฐานกำหนดไว้<sup>220</sup> ส่วนการควบคุมมลพิษทางอากาศจากแหล่งกำเนิดมลพิษเคลื่อนที่ประเภทที่ไม่ใช่รถยนต์ก็เป็นการดำเนินการให้เป็นไปตามข้อกำหนดของสหภาพยุโรปเช่นกัน โดยปรากฏอยู่ใน The Non-Road Mobile Machinery (Emission of Gaseous and Particulate Pollutants) Regulations 1999 ซึ่งตั้งมาตรฐานมลพิษของมลพิษทางอากาศหลายประเภทรวมถึงฝุ่นละอองสำหรับเครื่องยนต์ อุปกรณ์หรือยานพาหนะต่างๆที่ไม่ใช่เพื่อวัตถุประสงค์ในการบรรทุกผู้โดยสาร ซึ่ง

<sup>217</sup> European commission, “Air pollutants from road transport,” Retrieved on January 14, 2017, from <http://ec.europa.eu/environment/air/transport/road.htm>.

<sup>218</sup> European commission, “Air pollutants from non-road mobile machinery,” Retrieved on January 14, 2017, [http://ec.europa.eu/environment/air/transport/non\\_road.htm](http://ec.europa.eu/environment/air/transport/non_road.htm).

<sup>219</sup> The Road Vehicles (Construction & Use) Regulations 1986, regulation 61

<sup>220</sup> Department for Transport : Driver & Vehicle Standards Agency, *In service exhaust emission standards for road vehicles*, (Bristol : Department for Transport, 2014), pp.4-5.

มักเป็นแหล่งกำเนิดประเภทอุปกรณ์ภาคพื้นที่ใช้ในท่าอากาศยาน เช่น รถยก เครื่องกำเนิดไฟฟ้า รถบรรทุกสัมภาระ เป็นต้น<sup>221</sup> ในขณะที่มาตรฐานมลพิษสำหรับอากาศยานของสหราชอาณาจักรมีหลักเกณฑ์เช่นเดียวกันกับประเทศอื่นๆที่เป็นภาคีแห่งอนุสัญญาว่าด้วยการบินพลเรือนระหว่างประเทศ ค.ศ.1944 คือ อากาศยานที่จะได้รับใบสำคัญสมควรเดินอากาศ (certification of aircraft) ต้องได้ใบรับรองด้านสิ่งแวดล้อม โดยมาตรฐานเกี่ยวกับการปล่อยมลพิษทางอากาศเป็นไปตามหลักเกณฑ์ใน ภาคผนวกที่ 16 เล่มที่ 2 ของอนุสัญญาว่าด้วยการบินพลเรือนระหว่างประเทศ ค.ศ. 1944 แต่จะแบ่งเป็นอากาศยานที่อยู่ภายใต้การควบคุมของ องค์การความปลอดภัยด้านการบินแห่งสหภาพยุโรป (European Aviation Safety Agency หรือ EASA) ทั้งนี้ เป็นไปตามมาตรา 6 แห่ง Regulation (EC) no 216/2008<sup>222</sup> ส่วนอากาศยานประเภทอื่นซึ่งอยู่ภายใต้อำนาจของหน่วยงานด้านการบินของสหราชอาณาจักรเองนั้น The Air Navigation (Environmental Standards For Non-EASA Aircraft) Order 2008 กำหนดให้การออกใบรับรองอากาศยาน (certificate) เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม พิจารณาตามมาตรฐานการปล่อยมลพิษทางอากาศจากเครื่องยนต์ของอากาศยานตามที่กำหนดไว้ในภาคผนวกที่ 16 เล่มที่ 2 ของอนุสัญญาว่าด้วยการบินพลเรือนระหว่างประเทศ ค.ศ. 1944 เช่นกัน<sup>223</sup>

สำหรับแหล่งกำเนิดไม่เคลื่อนที่ภายในท่าอากาศยาน เช่น โรงงานผลิตไฟฟ้า ความร้อน ซึ่งเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษฝุ่นละออง จะถูกควบคุมการปล่อยมลพิษโดย พระราชบัญญัติป้องกันและควบคุมมลพิษ ค.ศ.1999 (The Pollution Prevention and Control Act 1999) ซึ่งบัญญัติให้สอดคล้องกับข้อกำหนดสหภาพยุโรป EU IPPC Directive (96/61/EC) โดยแต่ละเขตการปกครองในสหราชอาณาจักรจะออกกฎ (regulation) เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ในการควบคุมมลพิษใช้บังคับกับโรงงานหรือสถานประกอบอุตสาหกรรมอื่นๆ<sup>224</sup>

<sup>221</sup> Vehicle Certification Agency, “Outline of Non-Road Mobile Machinery (NRMM) Emissions Regulations”, Retrieved on January 14, 2017, from <http://www.dft.gov.uk/vca/other/non-road-mobile-mach.asp>.

<sup>222</sup> EASA, “Environment”, Retrieved on January 14, 2017, from <https://www.easa.europa.eu/easa-and-you/environment>.

<sup>223</sup> The Air Navigation (Environmental Standards For Non-EASA Aircraft) Order 2008, Part 3 Emissions Certification for Non-EASA aircraft

<sup>224</sup> The Pollution Prevention and Control Act 1999, section 2

สำหรับมาตรฐานมลพิษของแหล่งกำเนิดไม่เคลื่อนที่ของสหราชอาณาจักรจะเรียกว่า emission limit value ซึ่งควบคุมความเข้มข้นหรือระดับของสารมลพิษจากแหล่งกำเนิดโดยอาศัยเกณฑ์จากข้อกำหนดสหภาพยุโรปที่เกี่ยวข้อง<sup>225</sup> โดยในการออกใบอนุญาต (permit) เจ้าพนักงานท้องถิ่น (local authority) ที่มีอำนาจในแต่ละเขตการปกครอง ตัวอย่างเช่น เมืองลอนดอนเจ้าพนักงานท้องถิ่นหมายถึงสภาเมืองลอนดอน (London borough council)<sup>226</sup> จะต้องพิจารณาและกำหนดเงื่อนไขการปล่อยมลพิษของแหล่งกำเนิดแต่ละประเภทไว้ด้วย<sup>227</sup>

### 3.4.1.3 การจัดการคุณภาพอากาศ

การจัดการคุณภาพอากาศของสหราชอาณาจักรปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติสิ่งแวดล้อม ค.ศ.1995 (The Environmental Act 1995) ซึ่งกำหนดให้รัฐมนตรีจะต้องจัดทำรายงานที่เป็นแผนยุทธศาสตร์เพื่อเผยแพร่นโยบายด้านการประเมินและบริหารจัดการคุณภาพอากาศ (national air quality strategy)<sup>228</sup> ที่ยังก่อตั้งระบบการจัดการคุณภาพอากาศท้องถิ่น (local air quality management หรือ LAQM) ให้หน่วยงานท้องถิ่น (local authorities) ต้องทำการตรวจสอบและประเมินคุณภาพอากาศในเขตพื้นที่การปกครองของตนทั้งในปัจจุบันและที่คาดการณ์ในอนาคต เปรียบเทียบกับมาตรฐานคุณภาพอากาศของประเทศ หากค่ามลพิษทางอากาศไม่ว่าประเภทใดไม่บรรลุมาตรฐานคุณภาพอากาศ หน่วยงานท้องถิ่นมีหน้าที่ต้องจัดพื้นที่นั้นให้เป็นพื้นที่จัดการคุณภาพอากาศ (air quality management areas หรือ AQMAs) ซึ่งก็ปรากฏว่าหน่วยงานท้องถิ่นในสหราชอาณาจักรประมาณ 200 แห่ง ประกาศว่าพื้นที่ในเขตการปกครองของตนมีระดับฝุ่นละอองขนาดไม่เกิน 10 ไมครอน เกินกว่ามาตรฐาน<sup>229</sup>

<sup>225</sup> The Pollution Prevention and Control (England and Wales) Regulations 2000, regulation 2

<sup>226</sup> The Pollution Prevention and Control (England and Wales) Regulations 2000, regulation 8 (15)

<sup>227</sup> The Pollution Prevention and Control (England and Wales) Regulations 2000, regulation 12

<sup>228</sup> The Environmental Act 1995, section 80.

<sup>229</sup> The Secretary of State for Environment, Food and Rural Affairs, The Air Quality Strategy for England, Scotland, Wales and Northern Ireland (Volume 1), (Norwich : TSO, 2007), pp.29-30.

หลังจากประกาศให้พื้นที่ใดเป็นพื้นที่จัดการคุณภาพอากาศแล้ว หน่วยงานท้องถิ่นจะมีหน้าที่ที่จะต้องประเมิน (assessment) คุณภาพอากาศเพื่อให้ได้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์เกี่ยวกับสภาพปัญหาของมลพิษทางอากาศในพื้นที่ เพื่อจัดทำรายงานผลการประเมิน คุณภาพอากาศและวางแผนปฏิบัติการ (action plan) ที่จะใช้บังคับกับการดำเนินงานต่างๆของ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้สามารถปรับปรุงคุณภาพอากาศให้บรรลุมาตรฐานได้<sup>230</sup> โดยหน่วยงาน ท้องถิ่นต้องตระหนักถึงความสำคัญของแผนปฏิบัติการสองประการ คือ ในแง่การสร้างมาตรการที่ใช้ บังคับเพื่อลดปริมาณมลพิษที่เกินมาตรฐานให้อยู่ในมาตรฐานภายในกรอบระยะเวลาที่ตั้งไว้ และในแง่ การแสดงให้เห็นถึงการตรวจสอบและความก้าวหน้าของมาตรการที่ใช้บังคับอยู่ ในขณะเดียวกันก็มี การพัฒนามาตรการใหม่เพื่อนำมาใช้ในอนาคตต่อไป ซึ่งกระทรวงสิ่งแวดล้อม อาหารและชนบท กำหนดให้ต้องมีการเสนอแผนปฏิบัติการให้แก่กระทรวงพิจารณาอนุมัติภายในกรอบระยะเวลาไม่เกิน 12 เดือนนับแต่ประกาศพื้นที่จัดการคุณภาพอากาศ<sup>231</sup> แม้ในการจัดทำแผนปฏิบัติการ หน่วยงาน ท้องถิ่นต้องจัดทำขึ้นตามความเหมาะสมและสถานการณ์ของมลพิษในพื้นที่นั้นเป็นสำคัญก็ตาม แต่ ตามข้อเสนอแนะของกระทรวงฯ ก็ให้กำหนดปัจจัยสำคัญที่ต้องจัดให้มีหลายประการ เช่น การติดตาม และตรวจวัดคุณภาพอากาศในระดับท้องถิ่น การดำเนินการให้สอดคล้องกับแนวนโยบายหรือ ยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้อง การจัดตั้งคณะทำงานซึ่งประกอบไปด้วยองค์กรผู้มีส่วนได้เสีย การ บริการหรือหน่วยงานต่างๆ การประเมินผลสำเร็จของแผนปฏิบัติการ เป็นต้น<sup>232</sup>

#### 3.4.1.4 การควบคุมการดำเนินงานของท่าอากาศยาน

พระราชบัญญัติการบินพลเรือน ค.ศ. 2012 (Civil Aviation Act 2012) เป็นกฎหมายที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการควบคุมการดำเนินงานของท่าอากาศยานในสหราชอาณาจักร ซึ่งกำหนดอำนาจหน้าที่ของสำนักงานการบินพลเรือน (the Civil Aviation Authority) ที่เกี่ยวข้อง กับการดูแลแนะนำท่าอากาศยานเพื่อวัตถุประสงค์ในแง่ความปลอดภัยของการบิน การจัดการ เทียบบิน การให้บริการด้านข้อมูลของการบิน ซึ่งใน ส่วนที่ 1 ว่าด้วยท่าอากาศยานของพระราชบัญญัติ ดังกล่าว กำหนดหน้าที่โดยทั่วไป (general duty) ของสำนักงานการบินพลเรือนเกี่ยวกับการควบคุม การดำเนินงานของท่าอากาศยานจะต้องคำนึงถึงประโยชน์ของผู้ใช้บริการการคมนาคมทางอากาศทั้ง ในแง่ปริมาณ ความมีอยู่ ความต่อเนื่อง ราคา และคุณภาพของการให้บริการท่าอากาศยาน (airport

<sup>230</sup>The Environmental Act 1995, section 84.

<sup>231</sup>Department for Environment, Food and Rural Affairs, Local Air Quality Management Technical Guidance (TG16), (London : Defra, 2016), p.2-1.

<sup>232</sup>*Ibid*, p.2-2.

operation service)<sup>233</sup> โดยหน้าที่ดังกล่าวครอบคลุมไปถึงการทำให้มั่นใจว่า ผู้ได้รับใบอนุญาตเกี่ยวกับการดำเนินงานท่าอากาศยานภายใต้พระราชบัญญัติการบินพลเรือนฯ มีความสามารถเพียงพอในการใช้มาตรการที่เหมาะสมเพื่อลด ควบคุมและแก้ไขปัญหาลักษณะทางสิ่งแวดล้อมจากการดำเนินงานของท่าอากาศยาน ทั้งจากสิ่งอำนวยความสะดวกภายในท่าอากาศยานและจากอากาศยานที่ใช้ในท่าอากาศยานนั้นด้วย<sup>234</sup> ทั้งนี้ ผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมจากท่าอากาศยาน สิ่งอำนวยความสะดวกและอากาศยานนั้นหมายความถึงมลพิษทุกประเภท ทั้งเสียง ความสั่นสะเทือน เชื้อเพลิงขยะ สสารและมลพิษทางอากาศอื่นๆ ที่ถูกปล่อยสู่สิ่งแวดล้อม<sup>235</sup>

หน้าที่ด้านสิ่งแวดล้อมอีกประการของสำนักงานการบินพลเรือนที่ถูกบัญญัติไว้ชัดเจนในพระราชบัญญัติการบินพลเรือนฯ คือ พิมพ์เผยแพร่ข้อมูลและคำแนะนำที่เหมาะสมด้านสิ่งแวดล้อม ที่เกี่ยวกับผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมซึ่งส่งผลกระทบต่อสุขภาพหรือความปลอดภัยของมนุษย์ อันมีสาเหตุมาจากการบินพลเรือน<sup>236</sup> ซึ่งบทบัญญัติในส่วนนี้ให้คำนิยามของคำว่า การบินพลเรือนไว้ว่าหมายถึง ท่าอากาศยานที่ไม่ใช่ท่าอากาศยานของกองทัพอากาศ รวมไปถึงสิ่งอำนวยความสะดวกและอากาศยานที่เกี่ยวข้องกับท่าอากาศยานด้วย<sup>237</sup> รวมทั้งมาตรการที่ใช้หรือที่เตรียมจะเสนอเพื่อใช้ลด ควบคุมหรือแก้ไขผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมดังกล่าว โดยอาจพิมพ์เผยแพร่ซึ่งคำแนะนำหรือแนวทางที่จะใช้สำหรับวัตถุประสงค์ในการลด ควบคุมหรือแก้ไขผลกระทบเหล่านั้น<sup>238</sup> และเพื่อให้สำนักงานการบินพลเรือนสามารถใช้อำนาจหน้าที่ในการควบคุมมลพิษที่เกิดขึ้นจากการดำเนินกิจการท่าอากาศยานได้อย่างมีประสิทธิภาพ สำนักงานการบินพลเรือนจึงมีอำนาจที่จะเรียกให้ท่าอากาศยานจัดหาข้อมูลหรือเอกสารต่างๆภายในความครอบครองหรือการดูแลของท่าอากาศยาน<sup>239</sup>

#### 3.4.1.5 บทลงโทษ

เนื่องจากภาพรวมการควบคุมมลพิษบริเวณท่าอากาศยานของสหราชอาณาจักร อาศัยการควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดประเภทต่างๆที่อยู่ภายในท่าอากาศยาน ซึ่งอยู่

<sup>233</sup> Civil Aviation Act 2012, section 1 (1)

<sup>234</sup> Civil Aviation Act 2012, section 1 (3) (d)

<sup>235</sup> Civil Aviation Act 2012, section 1 (6)

<sup>236</sup> Civil Aviation Act 2012, section 84 (1)

<sup>237</sup> Civil Aviation Act 2012, section 84 (7)

<sup>238</sup> Civil Aviation Act 2012, section 84 (2)

<sup>239</sup> Civil Aviation Act 2012, section 85

ภายใต้บังคับกฎหมายหลายฉบับ ดังนั้น บทลงโทษหรือบทบังคับทางกฎหมาย (sanction) จึงปรากฏอยู่ในกฎหมายเกี่ยวกับควบคุมแหล่งกำเนิดมลพิษเป็นประเภทๆไป สำหรับแหล่งกำเนิดมลพิษชนิดไม่เคลื่อนที่ ซึ่งใช้ระบบการออกใบอนุญาตเพื่อควบคุมการปล่อยมลพิษ หากผู้ประกอบการไม่ดำเนินการขอใบอนุญาตตามกฎหมายหรือได้รับใบอนุญาตแล้วฝ่าฝืนเงื่อนไขเกี่ยวกับการปล่อยมลพิษ ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 20,000 ปอนด์ หรือจำคุกไม่เกิน 6 เดือนหรือทั้งจำทั้งปรับ แต่หากเป็นการกระทำความผิดลักษณะอุกฉกรรจ์ (conviction on indictment) ระวังโทษจำคุกจะเพิ่มขึ้นจาก 6 เดือนเป็นสูงถึง 5 ปี<sup>240</sup>

ส่วนการควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดเคลื่อนที่ ก็กำหนดบทลงโทษไว้สำหรับผู้ฝ่าฝืนกฎหมายเกี่ยวกับมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดแต่ละประเภท ตัวอย่างเช่น แหล่งกำเนิดประเภทอากาศยาน วางโทษผู้ฝ่าฝืนกฎหมายเกี่ยวกับการออกใบรับรองมาตรฐานมลพิษอากาศยานให้ต้องระวางโทษปรับ 5,000 ปอนด์<sup>241</sup> ส่วนแหล่งกำเนิดประเภทรถยนต์ มีโทษปรับผู้ใช้รถยนต์หรือยานพาหนะบนท้องถนนที่ไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์การควบคุมมลพิษ (emissions offence) ทางอากาศจากรถยนต์ตาม The Road Vehicles (Construction & Use) Regulations 1986 และโทษปรับสำหรับผู้ไ้รถยนต์ซึ่งไม่ดับเครื่องยนต์ขณะจอดอยู่กับที่ (stationary idling offence)<sup>242</sup> ในขณะที่แหล่งกำเนิดเคลื่อนที่ประเภทอุปกรณ์ภาคพื้นนั้น กำหนดความรับผิดชอบทางอาญาไว้เฉพาะผลิตหรือจัดจำหน่ายอุปกรณ์ภาคพื้นซึ่งไม่เป็นไปตามมาตรฐานควบคุมมลพิษ โดยระวางโทษปรับ 5,000 ปอนด์<sup>243</sup>

นอกจากนี้ ยังมีบทลงโทษสำหรับการไม่ให้ข้อมูลด้านสิ่งแวดล้อม โดยทำอากาศยานมีหน้าที่ต้องให้ข้อมูลที่จำเป็นเกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมแก่สำนักงานการบินพลเรือน เพื่อประโยชน์ในด้านการจัดหามาตรการที่จะใช้ป้องกันและลดมลพิษจากการดำเนินงานต่างๆภายใน

<sup>240</sup> The Pollution Prevention and Control (England and Wales) Regulations 2000, regulation 32 (2)

<sup>241</sup> The Air Navigation (Environmental Standards For Non-EASA Aircraft) Order 2008, article 27(4)

<sup>242</sup> The Road Traffic (Vehicle Emissions) (Fixed Penalty) (England) Regulations 2002, regulation 8

<sup>243</sup> Vehicle Certification Agency, “Outline of Non-Road Mobile Machinery (NRMM) Emissions Regulations,” Retrieved on January 14, 2017, from <http://www.dft.gov.uk/vca/other/non-road-mobile-mach.asp>.



บริเวณท่าอากาศยาน ดังนั้น พระราชบัญญัติการบินพลเรือน ค.ศ.2012 จึงกำหนดบทลงโทษสำหรับท่าอากาศยานที่ฝ่าฝืนไม่ให้ข้อมูลด้านสิ่งแวดล้อมจากการดำเนินงานของท่าอากาศยานที่อยู่ในความครอบครองหรือความดูแลของตนโดยปราศจากข้ออ้างอันสมควร โดยระวางโทษปรับไม่เกิน 50,000 ปอนด์ หรือโทษปรับรายวัน วันละไม่เกิน 5,000 ปอนด์<sup>244</sup> โทษปรับดังกล่าวยังใช้ในกรณีที่ท่าอากาศยานให้ข้อมูลเท็จหรือทำลายเอกสารไม่ว่าโดยจงใจหรือโดยประมาทเลินเล่ออีกด้วย<sup>245</sup>

### 3.4.1.5 มาตรการเสริมอื่นๆ

#### (1) ค่าธรรมเนียมมลพิษ

มลพิษทางอากาศที่ปล่อยจากเครื่องยนต์อากาศยาน เป็นแหล่งกำเนิดมลพิษทางอากาศบริเวณท่าอากาศยานที่สำคัญ แม้โดยหลักของการควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดดังกล่าว จะเน้นการใช้วิธีกำหนดมาตรฐานมลพิษจากเครื่องยนต์อากาศยานโดยองค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศหรือ ICAO ซึ่งบังคับให้เครื่องยนต์อากาศยานที่ผลิตขึ้นมาใหม่ นับวันยิ่งจะต้องปล่อยมลพิษทางอากาศน้อยลงมากขึ้นทุกวัน กล่าวคือ ยิ่งเครื่องยนต์อากาศยานรุ่นใหม่มากเท่าใด ก็จะเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมมากขึ้นเท่านั้น แต่ก็เป็นที่ยอมรับกันในแวดวงหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบินพลเรือนที่ว่า อากาศยานลำหนึ่งที่ใช้เครื่องยนต์ที่ผลิตถูกต้องตามมาตรฐานที่ใช้บังคับในสมัยก่อน ก็มีอายุการใช้งานสำหรับปฏิบัติการบินเพื่อให้บริการแก่ผู้โดยสารได้นานกว่า 30 ถึง 40 ปี ซึ่งทำให้การแก้ปัญหามลพิษทางอากาศโดยอาศัยการใช้มาตรฐานมลพิษเครื่องยนต์อากาศยานจึงเป็นมาตรการที่มุ่งหวังผลสำเร็จในระยะยาว การเก็บค่าธรรมเนียมมลพิษจากสายการบินจึงถูกนำมาใช้ในสหราชอาณาจักรเมื่อ ปี ค.ศ.2004 เพื่อให้สายการบินที่นำอากาศยานมาลง เลือกใช้อากาศยานรุ่นที่ปล่อยมลพิษต่ำแทนรุ่นที่ปล่อยมลพิษปริมาณมาก<sup>246</sup> โดยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการใช้มาตรการดังกล่าว ดังนี้

บทบัญญัติกฎหมายในเรื่องการเก็บค่าธรรมเนียมมลพิษของสหราชอาณาจักร นอกจากจะปรากฏอยู่ใน มาตรา 38 แห่งพระราชบัญญัติการบินพลเรือน ค.ศ. 2006 ที่กำหนดให้หน่วยงานที่ควบคุมดูแลสนามบิน (aerodrome authority) มีอำนาจกำหนดค่าธรรมเนียมสำหรับอากาศยานโดยอ้างอิงจากปริมาณสารมลพิษที่ปล่อยจากอากาศยานเพื่อ

<sup>244</sup> Civil Aviation Act 2012, section 86

<sup>245</sup> Civil Aviation Act 2012, section 87

<sup>246</sup> Heathrow Airport, “Heathrow Airport Air Quality Strategy 2011-

2020,” Retrieved on September 10, 2015, from [http://www.heathrow.com/file\\_source/Company/Static/PDF/Communityandenvironment/air-quality-strategy\\_LHR.pdf](http://www.heathrow.com/file_source/Company/Static/PDF/Communityandenvironment/air-quality-strategy_LHR.pdf).

วัตถุประสงค์ในการสนับสนุนการใช้อากาศยานที่ปล่อยมลพิษต่ำแล้ว<sup>247</sup> ยังได้รับอิทธิพลมาจากข้อกำหนดสหภาพยุโรปที่ 2009/12/EC ว่าด้วยการเก็บค่าธรรมเนียมท่าอากาศยาน (airport charges) ซึ่งใช้บังคับกับเฉพาะท่าอากาศยานในประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปที่ให้บริการแก่ผู้โดยสารเกินกว่า 5 ล้านคนต่อปี มีหลักการให้องค์กรผู้ดูแลควบคุมการดำเนินงานของท่าอากาศยาน ให้คำแนะนำท่าอากาศยานเกี่ยวกับการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจากผู้โดยสารตามวัตถุประสงค์ต่างๆ อย่างโปร่งใสและไม่เลือกปฏิบัติ ซึ่งข้อบังคับดังกล่าวถูกนำมาอนุวัติการเป็นกฎหมายภายใน คือ The Airport Charges Regulations 2011 ใช้บังคับกับท่าอากาศยานที่มีผู้โดยสารใช้บริการในหนึ่งปีตั้งแต่ 5 ล้านคนขึ้นไป โดยในปัจจุบัน มีท่าอากาศยานในสหราชอาณาจักรที่อยู่ภายใต้กฎหมายดังกล่าวจำนวน 9 ท่าอากาศยาน ท่าอากาศยานที่มีผู้โดยสารมากที่สุดคือ ท่าอากาศยาน Heathrow ในกรุงลอนดอน ประเทศอังกฤษ โดยมีผู้โดยสารจำนวน 73.371 ล้านคน ใช้บริการในปี ค.ศ.2016<sup>248</sup> ทั้งนี้ นิยามของคำว่าค่าธรรมเนียมท่าอากาศยาน คือ ค่าธรรมเนียมที่เรียกเก็บจากสายการบินซึ่งนำอากาศยานมาบินขึ้นลง หรือจอดไว้ ณ ท่าอากาศยาน<sup>249</sup>

แม้ The Airport Charges Regulations 2011 จะวางหลักการพื้นฐานของการกำหนดค่าธรรมเนียมว่า ผู้บริหารท่าอากาศยาน (airport operator) จะต้องไม่เลือกปฏิบัติระหว่างสายการบิน แต่การเรียกเก็บค่าธรรมเนียมอาจแตกต่างกันด้วยเหตุผลเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะหรือด้วยเหตุผลทางสิ่งแวดล้อม โดยคำนึงถึงคุณภาพ ขอบเขตและราคาของการให้บริการของสายการบินประกอบด้วย<sup>250</sup> โดยสายการบินมีหน้าที่ให้ข้อมูลต่างๆเกี่ยวกับการใช้อากาศยาน แก่ผู้บริหารท่าอากาศยาน เพื่อนำมาใช้ประกอบการกำหนดค่าธรรมเนียมที่จะเรียกเก็บ โดยต้องจัดให้มีการปรึกษาหารือกันระหว่างผู้บริหารท่าอากาศยานและสายการบินเกี่ยวกับการเก็บค่าธรรมเนียม เช่น วิธีการคำนวณค่าธรรมเนียมที่จะเรียกเก็บ รายละเอียดของโครงการหรือสิ่งก่อสร้างที่ใช้งบประมาณจากค่าธรรมเนียมนั้น การคาดการณ์เกี่ยวกับค่าธรรมเนียม โครงการหรือการลงทุนต่างๆ ในท่าอากาศยาน เป็นต้น<sup>251</sup> เสียก่อน ท่าอากาศยานจึงจะประกาศใช้ระบบการจัดเก็บค่าธรรมเนียม

<sup>247</sup> Civil Aviation Authority, Environmental Charging – review of impact of noise and NOx Landing Charges, ( London : CAA, 2013), p.35

<sup>248</sup> Civil Aviation Authority, The Airport Charges Regulations Annual Report 2015-16, ( West Sussex: CAA, 2016), p.2.

<sup>249</sup> The Airport Charges Regulations 2011, regulation 4 (1)

<sup>250</sup> The Airport Charges Regulations 2011, regulation 14

<sup>251</sup> The Airport Charges Regulations 2011, regulation 8

ท่าอากาศยานหรือระดับของค่าธรรมเนียม ซึ่งการประกาศเรียกเก็บค่าธรรมเนียมมลพิษทางอากาศ (emissions-related charges) จัดเป็นค่าธรรมเนียมท่าอากาศยานชนิดหนึ่ง

ICAO จัดทำเอกสารที่ 9082 เกี่ยวกับนโยบายของ ICAO ในเรื่อง ค่าธรรมเนียมท่าอากาศยานโดยออกข้อเสนอแนะว่า ในกรณีที่มลพิษทางอากาศจากเครื่องยนต์อากาศยานก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพอากาศในท้องถิ่น ประเทศภาคีอาจใช้วิธีการเก็บค่าธรรมเนียมมลพิษทางอากาศจากสายการบินเพื่อลดปัญหามลพิษทางอากาศที่เกิดขึ้น โดยใช้กับเฉพาะท่าอากาศยานที่มีปัญหามลพิษทางอากาศเท่านั้น การคำนวณค่าธรรมเนียมต้องไม่มากไปกว่าต้นทุนของมาตรการที่ต้องนำมาใช้เพื่อป้องกันหรือลดปัญหาที่เกิดจากอากาศยาน และเรียกเก็บค่าธรรมเนียมตามปริมาณมลพิษทางอากาศที่ปล่อยออกมาจริง ซึ่งสอดคล้องกับหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายมากที่สุด ไม่ใช่เป็นการเรียกเก็บตามรุ่นของอากาศยาน อย่างไรก็ตาม ประเทศภาคีควรอ้างอิงปริมาณมลพิษทางอากาศขณะปฏิบัติการบินที่ปล่อยจากเครื่องยนต์อากาศยานแต่ละรุ่นจากฐานข้อมูลของ ICAO<sup>252</sup>

จากคำแนะนำขององค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศดังกล่าว ทำให้ท่าอากาศยาน Heathrow และท่าอากาศยาน Gatwick ซึ่งเป็นท่าอากาศยานในสหราชอาณาจักรที่มีปัญหามลพิษทางอากาศในท้องถิ่น เรียกเก็บค่าธรรมเนียมมลพิษ โดยท่าอากาศยาน Heathrow เก็บค่าธรรมเนียม 7.76 ปอนด์ ส่วนท่าอากาศยาน Gatwick เก็บค่าธรรมเนียม 5.26 ปอนด์ ต่อการปล่อยก๊าซไนโตรเจนไดออกไซด์ 1 กิโลกรัม ทำให้อากาศยานขนาดใหญ่ ซึ่งปล่อยพิษปริมาณมาก จะต้องเสียค่าธรรมเนียมมากกว่าอากาศยานขนาดเล็กหรืออากาศยานที่ใช้เครื่องยนต์ใหม่ที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมมากกว่า<sup>253</sup>

### 3.4.2 องค์การที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมมลพิษฝุ่นละอองบริเวณท่าอากาศยานของสหราชอาณาจักร

#### 3.4.2.1 องค์การภาครัฐ

##### (1) กระทรวง

กระทรวงคมนาคม (Department for Transport หรือ DfT) เป็นกระทรวงที่รับผิดชอบในเรื่องการอนุวัติการกฎหมายของสหภาพยุโรปเข้ามาสู่กฎหมายภายใน

<sup>252</sup> International Civil Aviation Organization, ICAO's Policies on Charges for Airports and Air Navigation Services, (Quebec : ICAO, 2012), pp.II-4 – II-5.

<sup>253</sup> *supra note 247*, pp.37-39.

เกี่ยวกับการควบคุมมลพิษทางอากาศจากยานพาหนะ ในขณะเดียวกันยังช่วยสนับสนุนการใช้เทคโนโลยีพลังงานทางเลือกต่างๆในยานพาหนะเช่นยานพาหนะที่ใช้ไฟฟ้าแทนการใช้เชื้อเพลิง อีกทั้งภายใต้พระราชบัญญัติการบินพลเรือนฯ กระทรวงคมนาคมยังมีหน้าที่โดยตรงที่ต้องดำเนินการควบคุมการบินในบริเวณท่าอากาศยาน ซึ่งกระทรวงคมนาคมมีส่วนในการสนับสนุนให้ท่าอากาศยานใช้วิธีการควบคุมการปฏิบัติการบินที่ช่วยควบคุมมลพิษทางอากาศจากอากาศยาน

กระทรวงสิ่งแวดล้อม อาหารและชนบท (the Department for Environment, Food and Rural Affairs หรือ Defra) มีบทบาทสำคัญในด้านคุณภาพอากาศโดยเป็นกระทรวงที่รับผิดชอบการจัดทำยุทธศาสตร์คุณภาพอากาศของสหราชอาณาจักร (air quality strategy) ซึ่งจะกำหนดกรอบการดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ด้านคุณภาพอากาศ การพัฒนามาตรการและวิธีการที่จะใช้ เพื่อเป็นแนวทางให้หน่วยงานท้องถิ่นนำไปประยุกต์ใช้กับการจัดการคุณภาพอากาศท้องถิ่น (local air quality management หรือ LAQM) ในแต่ละเขตพื้นที่ต่อไป นอกจากนี้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสิ่งแวดล้อมฯยังเป็นผู้รับผิดชอบกำหนดมาตรฐานคุณภาพอากาศในหลายกรณี โดยมีหลักเกณฑ์สำคัญคือต้องไม่กำหนดคุณภาพอากาศให้ต่ำกว่ามาตรฐานที่สหภาพยุโรปกำหนด

กระทรวงชุมชนและการปกครองส่วนท้องถิ่น (The Department for Communities and Local Government) เป็นกระทรวงที่มีบทบาทในเรื่องการดำเนินการก่อสร้างหรือขยายท่าอากาศยานที่อยู่ภายใต้เงื่อนไขของการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม โดยเป็นหน่วยงานที่ควบคุมดูแลการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมรวมทั้งพิจารณารายงานประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเพื่อประกอบการตัดสินใจในการอนุมัติให้ก่อสร้างหรือขยายท่าอากาศยาน

## (2) สำนักงานการบินพลเรือน

สำนักงานการบินพลเรือนหรือ CAA เป็นองค์กรหนึ่งภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงคมนาคม ซึ่งเป็นหน่วยงานตามกฎหมายที่จะต้องควบคุมดูแลทั้งท่าอากาศยานและสายการบิน รวมทั้งควบคุมดูแลเกี่ยวกับมาตรฐานเครื่องยนต์อากาศยานในด้านสิ่งแวดล้อมด้วย

## (3) องค์กรส่วนท้องถิ่น

องค์กรส่วนท้องถิ่นมีบทบาทสำคัญในการรักษาคุณภาพอากาศบริเวณท่าอากาศยานที่อยู่ในเขตพื้นที่ของตนตามพระราชบัญญัติสิ่งแวดล้อม ค.ศ.1995 ซึ่งกำหนดหน้าที่ให้ตรวจสอบและประเมินคุณภาพอากาศและจะต้องกำหนดจุดที่พบว่าคุณภาพอากาศต่ำกว่ามาตรฐาน จากนั้นจึงประกาศพื้นที่จัดการคุณภาพอากาศ ซึ่งพื้นที่ดังกล่าวไม่ควรเป็นพื้นที่ขนาดใหญ่เกินไปนัก

แต่ควรกำหนดขนาดพื้นที่แค่ประมาณหนึ่งหรือสองช่วงถนนเท่านั้น<sup>254</sup> นอกจากนี้ยังมีหน้าที่จัดทำแผนปฏิบัติการ เพื่อหาวิธีการที่จะทำให้คุณภาพอากาศเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่ดีขึ้นได้ ซึ่งในภาพรวมของสหราชอาณาจักรมีองค์กรส่วนท้องถิ่นที่ประกาศพื้นที่จัดการคุณภาพอากาศมากกว่า 200 แห่ง ในขณะที่องค์กรส่วนท้องถิ่นที่ใกล้เคียงท่าอากาศยานฮีทโธรว์ ก็ประกาศให้พื้นที่รอบท่าอากาศยานเป็นพื้นที่จัดการคุณภาพอากาศสำหรับไนโตรเจนไดออกไซด์ ซึ่งทำให้ทางผู้บริหารท่าอากาศยานเองต้องร่วมมือกับทางท้องถิ่นเพื่อบังคับใช้มาตรการที่จะพัฒนาคุณภาพอากาศบริเวณท่าอากาศยานได้<sup>255</sup>

### 3.4.2.2 องค์กรภาคเอกชน

#### (1) ผู้บริหารท่าอากาศยาน

The Airport Charges Regulations 2011 ซึ่งให้คำนิยามของ ผู้บริหารท่าอากาศยาน (airport operator) ว่าหมายถึง บุคคลซึ่งทำหน้าที่บริหารจัดการท่าอากาศยานหรือบริหารจัดการด้านอื่นๆที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของท่าอากาศยาน<sup>256</sup> ผู้บริหารท่าอากาศยานจึงเป็นองค์กรที่มีบทบาทมากที่สุดในการใช้มาตรการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมมลพิษจากสายการบินตามกฎหมายฉบับดังกล่าว ตัวอย่างเช่น Heathrow Airport Ltd หรือ HAL เป็นผู้บริหารท่าอากาศยานฮีทโธรว์ (Heathrow) ซึ่งเป็นศูนย์กลางการคมนาคมทางอากาศของโดยรองรับเที่ยวบินประมาณ 460,000 เที่ยวบิน ต่อปี และเผชิญกับปัญหามลพิษทางอากาศ อันทำให้องค์กรส่วนท้องถิ่นบริเวณรอบท่าอากาศยานจำนวน 4 เขต ประกาศเป็นพื้นที่บริหารจัดการคุณภาพอากาศทั้งหมด จึงมีการนำเรียกเก็บค่าธรรมเนียมมลพิษจากสายการบินที่ขึ้นลง ณ ท่าอากาศยาน นอกจากนี้ HAL ในฐานะผู้บริหารท่าอากาศยาน ยังมีบทบาทในการให้ความร่วมมือกับหน่วยงานของรัฐอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น หน่วยงานด้านทางหลวง หรือหน่วยงานด้านการบินพลเรือนทั้งในระดับสากลและระดับประเทศ เพื่อช่วยกันลดมลพิษทางอากาศในบริเวณโดยรอบท่าอากาศยาน นอกจากนี้ หากผู้บริหารท่าอากาศยานต้องการลดมลพิษด้วยความสมัครใจ ก็อาจหามาตรการในการลดมลพิษทางอากาศด้านต่างๆมาช่วยส่งเสริมด้วย โดยในส่วนของ HAL เองก็ใช้มาตรการเสริมอื่นๆ เช่น การลดการใช้ APU ในบริเวณท่าอากาศยาน การส่งเสริมการใช้ระบบขนส่งสาธารณะเพื่อเดินทางมายังท่าอากาศยานแทนการใช้รถยนต์ส่วนบุคคล การวางแผนจำกัดปริมาณเที่ยวบินขึ้นลง การจำกัดปริมาณที่จอดรถยนต์ในบริเวณ

<sup>254</sup> Defra, “Air Quality Management Area,” Retrieved on January 31, 2017, from <https://uk-air.defra.gov.uk/aqma/>.

<sup>255</sup> *supra note 246.*

<sup>256</sup> The Airport Charges Regulations 2011, regulation 3

ท่าอากาศยาน รวมไปถึงการร่วมมือกับผู้ผลิตอากาศยานและสายการบินเพื่อพัฒนาหรือวิจัยข้อมูลที่เป็นประโยชน์ในด้านการลดมลพิษทางอากาศจากการดำเนินกิจการท่าอากาศยาน เป็นต้น<sup>257</sup>

## (2) สายการบิน

สายการบิน นับว่ามีบทบาทสำหรับมาตรการลดมลพิษจากอากาศยานอย่างมาก โดยเฉพาะมาตรการเก็บค่าธรรมเนียมมลพิษทางอากาศนั้น สายการบินมีหน้าที่โดยตรงจะต้องให้ข้อมูลที่จำเป็นเพื่อประโยชน์ในการกำหนดค่าธรรมเนียม รวมทั้งจะต้องร่วมประชุมปรึกษากับท่าอากาศยานเกี่ยวกับการเก็บค่าธรรมเนียมมลพิษเสียก่อนเพื่อให้ได้ข้อสรุปทั้งในเรื่องหลักเกณฑ์การเก็บค่าธรรมเนียม วัตถุประสงค์ของการใช้ค่าธรรมเนียม<sup>258</sup> อย่างไรก็ตาม แม้จะมีการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมมลพิษจากสายการบินแล้ว แต่เมื่อเทียบสัดส่วนของค่าธรรมเนียมมลพิษที่สายการบินต้องเสียให้ท่าอากาศยานกับต้นทุนและกำไรของสายการบิน ถือได้ว่าเป็นเงินจำนวนไม่มากนัก ในแง่ของผลสำเร็จจึงอาจเกิดจากความร่วมมือของสายการบินเองด้วย ที่จะเลือกใช้อากาศยานรุ่นใหม่ที่มีอัตราการปล่อยมลพิษทางอากาศในปริมาณต่ำกว่ารุ่นเดิม

## (3) ประชาชน

ภายใต้บทบัญญัติของกฎหมายโดยตรงนั้น ประชาชนซึ่งใช้บริการท่าอากาศยานไม่ว่าในแง่เป็นผู้โดยสารหรือผู้ที่มารับ – ส่งผู้โดยสาร อาจไม่ได้มีหน้าที่ที่จะต้องดำเนินการใดๆ เพื่อลดมลพิษทางอากาศบริเวณท่าอากาศยานโดยตรง แต่หากคำนึงในแง่ประสิทธิภาพของการใช้บังคับมาตรการทางกฎหมายต่างๆ แล้ว ประชาชนย่อมเป็นผู้ให้ความร่วมมือกับหน่วยงานภาครัฐและเอกชนในการปฏิบัติตามมาตรการต่างๆ เช่น การใช้บริการขนส่งสาธารณะเพื่อเดินทางมาท่าอากาศยานแทนการใช้รถยนต์ เป็นต้น

<sup>257</sup> *supra note 246.*

<sup>258</sup> The Airport Charges Regulations 2011, regulation 8

## บทที่ 4

### มาตรการทางกฎหมายของประเทศไทยในการควบคุม มลพิษฝุ่นละอองบริเวณท่าอากาศยาน

การพิจารณาปัญหาทางกฎหมายในการควบคุมมลพิษฝุ่นละอองบริเวณท่าอากาศยาน จะต้องเริ่มด้วยการทำความเข้าใจถึงกฎหมายและองค์ประกอบที่เกี่ยวข้อง สำหรับมาตรการทางกฎหมายที่สามารถใช้เพื่อควบคุมมลพิษฝุ่นละอองบริเวณท่าอากาศยาน จะปรากฏอยู่ในกฎหมายหลายฉบับด้วยกัน โดยกฎหมายฉบับหลักคือ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทในการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยและมีมาตรการหลายอย่างที่สามารถใช้กับการควบคุมมลพิษทางอากาศบริเวณท่าอากาศยานได้ โดยเฉพาะเรื่องการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีการปรับปรุงกฎหมายเรื่องดังกล่าวโดยพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2561 ได้ยกเลิกบทบัญญัติในส่วนที่ 4 การทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 โดยเปลี่ยนชื่อเป็นการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม แก้ไขขั้นตอนการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม รวมทั้งเพิ่มบทกำหนดโทษ<sup>1</sup> ในขณะที่กฎหมายอีกฉบับที่เป็นกรอบในการควบคุมอากาศยาน และการประกอบกิจการท่าอากาศยานอันมีที่มาจาก อนุสัญญาว่าด้วยการบินพลเรือนระหว่างประเทศ ค.ศ. 1944 หรือที่เรียกในอีกชื่อว่า อนุสัญญาชิคาโก ซึ่งรัฐต่างๆได้ร่วมกันตกลงในหลักการเพื่อให้การบินพลเรือนระหว่างประเทศพัฒนาการไปทางที่มีระเบียบและปลอดภัย และเพื่อให้บริการการขนส่งทางระหว่างประเทศได้จัดตั้งขึ้นโดยได้รับโอกาสอย่างเสมอภาค และดำเนินการไปในทางที่มั่นคงและถูกต้องตามหลักเศรษฐกิจ<sup>2</sup> ประเทศไทยซึ่งเข้าเป็นภาคีจึงอนุวัติการตามอนุสัญญาว่าด้วยการบินพลเรือนระหว่างประเทศนี้ในกฎหมายไทย โดยประกาศใช้ พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ.2497<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 135 ตอนที่ 27 ก (19 เมษายน 2561)

<sup>2</sup> กรมท่าอากาศยาน, “อนุสัญญาว่าด้วยการบินพลเรือนระหว่างประเทศ,” สืบค้นเมื่อวันที่ 5 พฤษภาคม 2558, จาก <http://www.aviation.go.th/rbm/60-cicagoConv.pdf>.

<sup>3</sup> พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497, ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ 71, ตอนที่ 58, น.1249, (14 กันยายน 2497).

ซึ่งได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติอีกหลายครั้งเพื่อให้เป็นไปตามการแก้ไขข้อบทในรัฐธรรมนูญ โดยการแก้ไขพระราชบัญญัติดังกล่าวเมื่อ พ.ศ.2558 เป็นการแก้ไขเกี่ยวกับองค์กรผู้มีอำนาจตามพระราชบัญญัติดังกล่าว โดยจัดตั้งสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทยและยุบกรมการบินพลเรือนเป็นกรมท่าอากาศยาน<sup>4</sup> ในขณะที่มาตรการเกี่ยวกับการจัดการเหตุเดือนร้อนราคาตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 ก็สามารถนำมาใช้เพื่อแก้ไขปัญหามลพิษฝุ่นละอองบริเวณท่าอากาศยานเช่นกัน อีกทั้ง ในบทนี้ ผู้เขียนจะศึกษาถึงมาตรการทางกฎหมายที่สามารถนำมาใช้เพื่อควบคุมมลพิษฝุ่นละอองบริเวณท่าอากาศยานและองค์กรที่ใช้อำนาจตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องพอสังเขป เพื่อนำไปสู่การอภิปรายให้เห็นถึงข้อจำกัดหรือปัญหาบางประการในการใช้มาตรการทางกฎหมายดังกล่าวของประเทศไทย โดยเปรียบเทียบกับมาตรการทางกฎหมายของเครือรัฐออสเตรเลีย สหรัฐอเมริกาและสหราชอาณาจักร เพื่อให้เห็นข้อดีและข้อเสียของมาตรการทางกฎหมายของประเทศไทยที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน โดยมีรายละเอียดแยกตามหัวข้อต่อไปนี้

#### 4.1 มาตรการทางกฎหมายของประเทศไทยในการควบคุมมลพิษฝุ่นละอองบริเวณท่าอากาศยาน

##### 4.1.1 การจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติฯ มาตรา ๔๖ ได้ให้คำนิยามของการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ว่าหมายความว่า “กระบวนการการศึกษาและประเมินผลที่อาจเกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการหรือกิจการหรือการดำเนินการใดของรัฐหรือที่รัฐจะอนุญาตให้มีการดำเนินการที่อาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิตหรือส่วนได้เสียอื่นใดของประชาชนหรือชุมชน ทั้งทางตรงและทางอ้อม โดยผ่านกระบวนการการมีส่วนร่วมของประชาชน เพื่อกำหนดมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบดังกล่าว ผลการศึกษาเรียกว่ารายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม”<sup>5</sup> ซึ่งเป็นการใช้หลักวิชาการในการคาดการณ์ผลกระทบทั้งในทางบวกและทางลบของการดำเนินโครงการที่จะมีต่อสิ่งแวดล้อมในทุกๆ

<sup>4</sup> พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ.2497 พ.ศ.2558 ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ 132, ตอนที่ 95 ก, (1 ตุลาคม 2558)

<sup>5</sup> พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2561, มาตรา 46



ด้าน ทั้งทางทรัพยากรธรรมชาติ ทางเศรษฐกิจและสังคม เพื่อหาทางป้องกันผลกระทบในทางลบที่เกิดขึ้น ตลอดจนเสนอแนะมาตรการในการแก้ไขผลกระทบ (mitigation measure) และแผนการติดตามตรวจสอบคุณภาพสิ่งแวดล้อม (monitoring plan)<sup>6</sup> จึงถือเป็นมาตรการทางกฎหมายในเชิงป้องกันมลพิษฝุ่นละอองบริเวณท่าอากาศยาน โดยมีสาระสำคัญดังนี้

#### 4.1.1.1 โครงการที่ต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

ประเทศไทยใช้ระบบการกำหนดประเภทโครงการที่ต้องดำเนินการศึกษาและจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเพื่อประกอบการพิจารณาของหน่วยงานผู้มีอำนาจออกใบอนุญาตว่าจะอนุญาตให้ดำเนินการหรือไม่ และหากอนุญาตควรจะมีการป้องกันปัญหาสิ่งแวดล้อมอย่างไร<sup>7</sup> ทั้งนี้ ตามมาตรา 48 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดประเภทและขนาดโครงการหรือกิจการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมซึ่งต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเพื่อเสนอขอความเห็นชอบจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบปฏิบัติ แนวทางการจัดทำรายงาน ตลอดจนเอกสารที่ต้องเสนอพร้อมทั้งรายงานสำหรับโครงการหรือกิจการแต่ละประเภทแต่ละขนาดด้วย<sup>8</sup> ซึ่งก่อนมีการแก้ไขพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาตินั้น ได้มีการออกประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติฯเดิม กำหนดประเภทและขนาดโครงการที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ซึ่งตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2561 บัญญัติให้บรรดา กฎกระทรวง ข้อบังคับ ระเบียบ ประกาศที่ออกตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 ที่เกี่ยวกับการทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่ใช้บังคับอยู่ก่อนวันที่กฎหมายใหม่ใช้

<sup>6</sup> สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, รายงานฉบับสมบูรณ์โครงการว่าจ้างเป็นที่ปรึกษาปรับปรุงกระบวนการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมภายใต้พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2535, (กรุงเทพฯ, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2552), น.18.

<sup>7</sup> เพ็ญอ้าง, น.19.

<sup>8</sup> อำนาจ วงศ์บัณฑิต, กฎหมายสิ่งแวดล้อม, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2557), น.122-123.

บังคับ ยังคงใช้บังคับได้ต่อไป เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายใหม่<sup>9</sup> ดังนี้ ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ประกาศตามกฎหมายเดิมจึงยังมีผลใช้บังคับ โดยโครงการที่เกี่ยวข้องกับท่าอากาศยานที่ต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมคือ การก่อสร้างหรือขยายสนามบินหรือที่ขึ้นลงชั่วคราวเพื่อการพาณิชย์ซึ่งมีความยาวของทางวิ่งตั้งแต่ 1,000 เมตร<sup>10</sup> และการก่อสร้างโครงการหรือกิจกรรมอื่นภายในเขตท่าอากาศยาน ซึ่งเข้าเงื่อนไขโครงการทั่วไปตามประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและฯ เช่น อาคารที่มีพื้นที่รวมกันตั้งแต่ 10,000 ตารางเมตร ขึ้นไป<sup>11</sup> หรือโรงไฟฟ้าพลังงานความร้อน ที่มีกำลังผลิตกระแสไฟฟ้าตั้งแต่ 10 เมกะวัตต์ขึ้นไป<sup>12</sup>

นอกจากนี้ ยังมีโครงการตามประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเรื่อง กำหนดประเภท ขนาด และวิธีปฏิบัติสำหรับโครงการหรือกิจการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง ทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพที่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชน จะต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2553 โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 46 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 กำหนดให้โครงการระบบขนส่งทางอากาศที่มีการก่อสร้าง ขยายหรือเพิ่มทางวิ่งทางของอากาศยานตั้งแต่ 3,000 เมตร เป็นโครงการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง และต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม<sup>13</sup> โดยกำหนดให้จะต้องศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชน และจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสีย รับฟังความเห็นประกอบของ

<sup>9</sup> อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 1, น.42.

<sup>10</sup> ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการซึ่งต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม และหลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบปฏิบัติ และแนวทางการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม , ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ 129, ตอนพิเศษ 97 ง, เอกสารท้ายประกาศ 3, (20 มิถุนายน 2555).

<sup>11</sup> เพิ่งอ้าง, เอกสารท้ายประกาศ 3 ลำดับ 27

<sup>12</sup> เพิ่งอ้าง, เอกสารท้ายประกาศ 3 ลำดับ 18

<sup>13</sup> ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดประเภทขนาด และวิธีปฏิบัติสำหรับโครงการหรือกิจการ ที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง ทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ ที่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชน จะต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม พ.ศ. ๒๕๕๓ , ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ 127, ตอนพิเศษ 104 ง, (31 สิงหาคม 2553).

องค์การอิสระเสียก่อนดำเนินการนั้น ซึ่งนิยมเรียกการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการที่ก่อให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงในชื่อว่า EHIA ซึ่งถือกำเนิดมาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 โดยนอกจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ซึ่งใช้บังคับในปัจจุบันจะได้ได้รองรับหลักการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมไว้เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญฉบับปี 2550<sup>14</sup> แล้ว พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2561 มาตรา 48 วรรคสาม ยังได้รองรับหลักการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมสำหรับโครงการหรือกิจการหรือการดำเนินการของรัฐหรือที่รัฐจะอนุญาตให้ผู้ใดดำเนินการที่อาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิตหรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดของประชาชนหรือชุมชนหรือสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรงว่าจะต้องจัดให้มีการประเมินผลกระทบด้านสุขภาพ และจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียและประชาชนและชุมชนที่เกี่ยวข้องไว้<sup>15</sup> ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์คล้ายคลึงกับการจัดทำรายงาน EHIA เดิม

สำหรับการก่อสร้างท่าอากาศยานสุวรรณภูมิในระยะแรกนั้น ได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีให้เริ่มดำเนินการก่อสร้างตั้งแต่ปี พ.ศ.2534 ก่อนที่จะมีหลักเกณฑ์เกี่ยวกับโครงการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง จึงไม่อยู่ในบังคับของประกาศดังกล่าวข้างต้น อย่างไรก็ตาม การพัฒนาโครงการต่างๆภายในท่าอากาศยานสุวรรณภูมิเพิ่มเติมหลังจากเปิดให้บริการครั้งแรก ล้วนอยู่ในเงื่อนไขที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมทั้งสิ้น ตัวอย่างเช่น โครงการก่อสร้างอาคารผู้โดยสารหลังที่ 2 ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ ซึ่งมีการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมและผ่านความเห็นชอบจากคณะกรรมการผู้ชำนาญการแล้ว เมื่อวันที่ 12 มิถุนายน 2558<sup>16</sup> ต่อมาบริษัทท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) มีโครงการก่อสร้างทางวิ่งเพิ่มอีก

<sup>14</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560, มาตรา 58

<sup>15</sup> พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2561, มาตรา 48 วรรคสาม

<sup>16</sup> บริษัทยูไนเต็ด แอนนาลิสต์ แอนด์ เอ็นจิเนียริง คอนซัลแตนท์ จำกัด, รายงานสรุปผลการประชุมรับฟังความคิดเห็นของประชาชนครั้งที่ 1 การศึกษาและจัดทำรายงานการเปลี่ยนแปลงรายละเอียดโครงการในรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม โครงการท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ : โครงการก่อสร้างอาคารผู้โดยสารหลังที่ 2 ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ ของบริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน), น.13, สืบค้นเมื่อวันที่ 5 กุมภาพันธ์ 2560, จาก <http://aot-eia-terminal2bkk.com/index.html>.

สองทางวิ่งคือทางวิ่งที่ 3 และที่ 4 ยาวประมาณ 4,000 เมตร ซึ่งเป็นโครงการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง จึงดำเนินการให้มีการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพเพื่อเสนอขอความเห็นชอบต่อไป<sup>17</sup>

#### 4.1.1.2 เนื้อหาในรายงานการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

เนื่องจากยังไม่มีการออกประกาศเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2535 มาตรา 48 วรรคสอง และวรรคสาม ที่แก้ไขใหม่ จึงต้องใช้หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมสำหรับโครงการทั่วไป<sup>18</sup> และสำหรับโครงการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง<sup>19</sup> ตามประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมซึ่งออกตามกฎหมายเดิมไปก่อน ซึ่งเนื้อหาของรายงานวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมตามประกาศที่ใช้บังคับอยู่นั้น ไม่ว่าจะกรณีโครงการทั่วไปหรือโครงการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง ต้องประกอบไปด้วยรายงานหลักและรายงานฉบับย่อ โดยในส่วนของรายงานฉบับย่อจะมีสาระสำคัญตรงกันคือ 1) ประเภทและขนาดของโครงการ 2) ภาพและแผนที่ตั้งโครงการรวมทั้งแผนที่แสดงองค์ประกอบทางสิ่งแวดล้อม 3) ทางเลือกที่ตั้งโครงการและวิธีดำเนินการโครงการ พร้อมเหตุผลและข้อพิจารณาในการตัดสินใจเลือกแนวทางที่เสนอ 4) รายงานการแสดงผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่สำคัญพร้อมมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบและมาตรการติดตามตรวจสอบ<sup>20</sup>

สำหรับรายงานฉบับหลัก ในกรณีโครงการทั่วไปต้องประกอบด้วยสาระสำคัญ 8 ประการ ได้แก่

1) บทนำเพื่อกล่าวถึงวัตถุประสงค์โครงการขอบเขตของการศึกษาและวิธีการศึกษา

<sup>17</sup> บริษัท ยูไนเต็ท แอนนาลิสต์ แอนด์ เอ็นจิเนียริง คอนซัลแตนท์ จำกัด, รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ (ร่างรายงานฉบับสมบูรณ์) โครงการก่อสร้างเส้นทางวิ่งที่ 3 และ 4 ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิของบริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด(มหาชน), (กรุงเทพฯ : ยูไนเต็ท แอนนาลิสต์ แอนด์ เอ็นจิเนียริง คอนซัลแตนท์, 2557) น.1-1 – 1-2.

<sup>18</sup> อ้างแล้ว เชิงบรรณที่ 10.

<sup>19</sup> อ้างแล้ว เชิงบรรณที่ 13.

<sup>20</sup> อ้างแล้ว เชิงบรรณที่ 8, น.157-161.

- 2) ที่ตั้งโครงการ โดยมีภาพและแผนที่แสดงโครงการและองค์ประกอบทางสิ่งแวดล้อมของโครงการ
- 3) รายละเอียดโครงการ ทั้งประเภทและขนาด วิธีการดำเนินโครงการ หรือกิจกรรมประกอบโครงการ
- 4) รายละเอียดของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมทั้งชนิดพันธุ์พืชได้และพันธุ์พืชไม่ได้ เพื่อแสดงสภาพแวดล้อมในปัจจุบันตลอดจนสภาพปัญหาและบริเวณที่อาจได้รับผลกระทบจากการดำเนินโครงการ
- 5) การประเมินทางเลือกในการดำเนินการ โดยเสนอทางเลือกทุกทางที่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมโดยให้ประเมินผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการทั้งที่เป็นผลกระทบโดยตรงและโดยทางอ้อม โดยประเมินผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นในทุกทางเลือกของโครงการเปรียบเทียบกัน
- 6) มาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อมและการชดเชย
- 7) มาตรการติดตามตรวจสอบผลกระทบสิ่งแวดล้อมและ
- 8) ตารางสรุปผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่สำคัญพร้อมมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบดังกล่าว ทั้งนี้ ต้องดำเนินการตามแนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมด้วย<sup>21</sup>

ส่วนเนื้อหาของรายงานหลักของโครงการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงนั้น มีความคล้ายคลึงกับโครงการทั่วไป แต่ในการประเมินทางเลือกในการดำเนินโครงการจะต้องการคำนึงถึงข้อมูลด้านสุขภาพของประชาชนที่อาจได้รับผลกระทบ ส่วนการประเมินผลประทบสิ่งแวดล้อมต้องระบุผลกระทบที่มีผลต่อชุมชนทางด้านสุขภาพด้วย ทำให้เนื้อหาในส่วนมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบและมาตรการติดตามตรวจสอบผลกระทบมีมาตรการในด้านสุขภาพและสังคมประกอบด้วยเช่นกัน ในขณะที่การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียในกระบวนการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมสำหรับโครงการประเภทนี้ ถูกกำหนดให้มีการรับฟังความคิดเห็น 3 ขั้นตอนด้วยกัน คือขั้นตอนกำหนดขอบเขตและแนวทางประเมินผลกระทบ ขั้นตอน

<sup>21</sup> อ้างแล้ว เชียงธรรมที่ 8, น.157-159.

ประเมินและจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบ และขั้นตอนทบทวนร่างรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบ<sup>22</sup>

จากเนื้อหาในรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงขั้นตอนในการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ที่จะต้องมีการวิเคราะห์สถานการณ์ในปัจจุบันก่อน จากนั้นจึงวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมโดยอาจใช้วิธีการวิเคราะห์ตามหลักวิชาการที่แตกต่างกันไป แต่ตามวัตถุประสงค์ที่จะนำไปใช้ในรายงาน<sup>23</sup> เมื่อได้ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นแล้ว จึงเข้าสู่ขั้นตอนหามาตรการลดผลกระทบสิ่งแวดล้อม ก่อนที่จะปิดท้ายด้วยการเสนอมาตรการติดตามตรวจสอบผลกระทบสิ่งแวดล้อม โดยขั้นตอนการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมดังกล่าว จะมีการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม 2 ระยะ คือ ผลกระทบสิ่งแวดล้อมขณะก่อสร้างและผลกระทบขณะดำเนินโครงการ<sup>24</sup>

#### 4.1.1.3 การเสนอและพิจารณารายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

การเสนอและพิจารณารายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2561 มีหลักการที่คล้ายบทบัญญัติตามกฎหมายเดิม สำหรับโครงการที่ต้องต้องเสนอรับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีตามระเบียบปฏิบัติของทางราชการนั้น ตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว จะต้องจัดทำรายงานตั้งแต่ระยะทำการศึกษาความเหมาะสมของโครงการเสนอต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเพื่อเสนอความเห็นประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี ซึ่งในการพิจารณาเสนอความเห็นของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาตินั้น ให้มีความเห็นของคณะกรรมการผู้ชำนาญการประกอบด้วย ซึ่งเป็นกระบวนการเช่นเดียวกับรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมก่อนมีการแก้ไขกฎหมาย<sup>25</sup> ซึ่งตามหลักการดังกล่าวไม่ได้บังคับว่าคณะรัฐมนตรีจะต้องอนุมัติเฉพาะโครงการที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมเห็นชอบเท่านั้น เพียงแต่ต้องการให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาประกอบการ

<sup>22</sup> อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 8, น.162-169.

<sup>23</sup> อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 6, น.31.

<sup>24</sup> อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 6, น.30.

<sup>25</sup> สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, “ขั้นตอนการพิจารณารายงาน EIA” สืบค้นเมื่อวันที่ 28 ตุลาคม 2560, จาก [http://www.onep.go.th/eia/index.php?option=com\\_content&view=article&id=59:2eia&catid=23:eia](http://www.onep.go.th/eia/index.php?option=com_content&view=article&id=59:2eia&catid=23:eia).

ตัดสินใจ<sup>26</sup> ซึ่งบริษัททำอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) มีกระทรวงคมนาคมเป็นผู้ถือหุ้นกว่าร้อยละ 70 จึงมีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจและต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีในการดำเนินการลงทุนขนาดใหญ่<sup>27</sup> โครงการก่อสร้างและพัฒนาทำอากาศยานที่ใช้งบประมาณมากจึงเข้าประเภทโครงการที่ต้องขออนุมัติรัฐมนตรี

สำหรับโครงการของหน่วยงานรัฐที่ต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมแต่ไม่ต้องขอรับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีหรือไม่ต้องได้รับอนุญาตตามกฎหมาย หน่วยงานรัฐเสนอรายงานต่อเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจอนุญาตตามกฎหมายและสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม หรือ สผ. หรือต่อหน่วยงานรัฐตามที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่แทน เพื่อให้พิจารณาเสนอความเห็นเบื้องต้นเสนอคณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณา ตามมาตรา 50 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2561 ผู้มีอำนาจสั่งอนุญาตจึงจะอนุญาตให้ดำเนินโครงการนั้นได้ต่อเมื่อคณะกรรมการผู้ชำนาญการให้ความเห็นชอบหรือถือว่าให้ความเห็นชอบ<sup>28</sup> แต่หากคณะกรรมการผู้ชำนาญการไม่ให้ความเห็นชอบ จะต้องรอการสั่งอนุญาตไว้ก่อนจนกว่าจะมีการแก้ไขเพิ่มเติมหรือจัดทำรายงานใหม่และคณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณาให้ความเห็นชอบหรือถือว่าให้ความเห็นชอบ<sup>29</sup> และทางผู้ดำเนินการหรือผู้ขออนุญาตผู้ใดก่อสร้างหรือดำเนินโครงการก่อนรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมได้รับความเห็นชอบ ยังต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งล้านบาทและปรับอีกไม่เกินวันละหนึ่งแสนบาทตลอดระยะเวลาที่ไม่ได้ปฏิบัติให้ถูกต้องหรือหยุดกระทำ

<sup>26</sup> อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 8, น.178-183.

<sup>27</sup> บริษัท ทำอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน), รายงานประจำปีบริษัททำอากาศยานไทยจำกัด (มหาชน) พ.ศ.2559, (กรุงเทพฯ : ทำอากาศยานไทย, 2558), น.38.

<sup>28</sup> ตามมาตรา 51/1 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2561 ให้ถือว่ากรณีคณะกรรมการผู้ชำนาญการให้ความเห็นชอบในกรณีที่มีได้พิจารณารายงานให้แล้วเสร็จภายใน 45 วันนับแต่วันได้รับรายงานจาก สผ.หรือหน่วยงานของรัฐตามที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่แทน

<sup>29</sup> พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2561, มาตรา 50 วรรคสอง

การนั้นด้วย และหากเป็นการก่อสร้างหรือการดำเนินโครงการที่อาจมีผลกระทบต่อ  
ทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิตหรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใด  
ของประชาชนหรือชุมชนหรือสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง ผู้กระทำได้ต้องระวางโทษหนักขึ้นอีกกึ่งหนึ่ง<sup>30</sup>

#### 4.1.1.4 มาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อมในรายงานการ ประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

การจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการต่างๆ  
ในบริเวณท่าอากาศยานก่อนดำเนินโครงการนั้น จะทำให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบถึงผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น  
ผู้มีหน้าที่รับผิดชอบโครงการจะต้องหาทางป้องกันหรือลดผลกระทบในทางลบที่เกิดขึ้นโดยอาศัย  
ขั้นตอนการกำหนดมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อมไว้ในรายงานการประเมินผล  
กระทบสิ่งแวดล้อม รวมทั้งมาตรการในการติดตามตรวจสอบผลกระทบไว้ในรายงานด้วย<sup>31</sup> ทั้งนี้ การ  
บังคับให้เป็นไปตามมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อมในรายงานการประเมินผล  
กระทบสิ่งแวดล้อม อาศัยบทบัญญัติตามมาตรา 51/3 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพ  
สิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพ  
สิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2561 ให้เจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจตามกฎหมายในการพิจารณาสั่ง  
อนุญาตหรือต่ออายุใบอนุญาตนำมาตราการตามที่เสนอไว้ในรายงานประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมไป  
กำหนดเป็นเงื่อนไขในการสั่งอนุญาตหรือต่ออายุใบอนุญาต โดยให้ถือว่าเป็นเงื่อนไขที่กำหนดตาม  
กฎหมายในเรื่องนั้นด้วย<sup>32</sup> ซึ่งหากเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจตามกฎหมายนำมาตราการเกี่ยวกับการป้องกัน  
และแก้ไขปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อมและมาตรการในการติดตามตรวจสอบผลกระทบไปกำหนดเป็น  
เงื่อนไขการสั่งอนุญาตหรือต่ออายุใบอนุญาต การที่ผู้รับผิดชอบโครงการที่ได้รับใบอนุญาตไม่ปฏิบัติ

<sup>30</sup> พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 แก้ไข  
เพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2561,  
มาตรา 101/1

<sup>31</sup> ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่องกำหนดหลักเกณฑ์  
วิธีการระเบียบปฏิบัติและแนวทางในการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมสำหรับ  
โครงการหรือกิจการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม  
และสุขภาพ, ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ 126, ตอนพิเศษ 188 ง, (29 ธันวาคม 2552).

<sup>32</sup> พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 แก้ไข  
เพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2561,  
มาตรา 51/3



ตามมาตรการในรายงานก็อาจมีความรับผิดชอบทางอาญา หากกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินโครงการนั้นๆ กำหนดโทษทางอาญาไว้ หรืออาจถูกพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาต หรือไม่ได้รับอนุมัติให้ต่ออายุใบอนุญาตได้<sup>33</sup>

การก่อสร้างพื้นที่ขึ้นลงหรือเคลื่อนไหวของอากาศยาน รวมตลอดถึง อาคาร สิ่งติดตั้งและอุปกรณ์ต่างๆภายในสนามบิน<sup>34</sup> อยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ.2497 ซึ่งต้องได้รับใบอนุญาตจัดตั้งสนามบินจากพนักงานเจ้าหน้าที่<sup>35</sup> โดยการอนุมัติของคณะรัฐมนตรี<sup>36</sup> ซึ่งในกฎกระทรวงว่าด้วยการขอและออกใบอนุญาตจัดตั้งสนามบิน พ.ศ. 2550 ข้อ 5 (2) กำหนดว่า “ในกรณีที่รัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติให้จัดตั้งสนามบินสาธารณะ ให้ผู้ขออนุญาตยื่นแบบก่อสร้างสนามบินสาธารณะเพื่อให้พนักงานเจ้าหน้าที่ให้ความเห็นชอบ และในกรณีที่ผู้ขออนุญาตต้องดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ผู้ขออนุญาตต้องยื่นเอกสารรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมซึ่งได้รับความเห็นชอบตามกฎหมายดังกล่าวด้วย ..”<sup>37</sup> ซึ่งใบอนุญาตจัดตั้งสนามบินสาธารณะจะมีอายุสิบปีนับแต่วันที่ออก โดยในข้อ 8 วรรคสาม (12) ให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่กำหนดเงื่อนไขอื่นที่จำเป็นเกี่ยวกับการดำเนินกิจการสนามบินสาธารณะ<sup>38</sup> ซึ่งสามารถนำไปใช้กับการกำหนดเงื่อนไขให้ผู้ได้รับใบอนุญาตปฏิบัติตามมาตรการแก้ไขและป้องกัน และติดตามตรวจสอบผลกระทบสิ่งแวดล้อมในรายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมได้เช่นกัน โดยตามพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ.2497 มาตรา 54

<sup>33</sup> อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 8, น.186.

<sup>34</sup> พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ.2497 มาตรา 4 “สนามบิน” หมายความว่า พื้นที่ที่กำหนดไว้บนพื้นดินหรือน้ำหรือพื้นที่อื่นสำหรับทั้งหมดหรือแต่บางส่วนเพื่อการขึ้นลงหรือเคลื่อนไหวของอากาศยาน รวมตลอดถึง อาคาร สิ่งติดตั้งและอุปกรณ์ซึ่งอยู่ภายในสนามบินนั้น

<sup>35</sup> พนักงานเจ้าหน้าที่ตามบทนิยามในพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ.2497 มาตรา 4 หมายถึง ผู้อำนวยการสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทยหรือผู้ซึ่งผู้อำนวยการแต่งตั้งให้ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติ

<sup>36</sup> พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ.2497, มาตรา 51

<sup>37</sup> กฎกระทรวงว่าด้วยการขอและออกใบอนุญาตจัดตั้งสนามบิน พ.ศ. 2550, ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ 124, ตอนที่ 20 ก, น.12, (12 เมษายน 2550).

<sup>38</sup> เฟิงอ้าง, น.14.

กำหนดบทลงโทษกรณีผู้ได้รับใบอนุญาตที่ไม่ปฏิบัติตามวิธีการและเงื่อนไขที่พนักงานเจ้าหน้าที่กำหนดไว้ คือการสั่งพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาต<sup>39</sup>

ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2561 เพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับมาตรการติดตามตรวจสอบการปฏิบัติตามมาตรการที่กำหนดไว้ในรายงานประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมซึ่งได้รับการอนุมัติแล้ว โดยให้ผู้ดำเนินการหรือผู้ขออนุญาตที่ได้จัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมซึ่งได้รับอนุญาตแล้วนั้น จัดทำรายงานผลการปฏิบัติตามมาตรการที่กำหนดไว้ในรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเสนอต่อเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจอนุญาตอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง ซึ่งเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจอนุญาตต้องนำรายงานดังกล่าวส่งให้สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดหรือ สผ.สำหรับเขตกรุงเทพมหานครภายใน 60 วัน นับแต่ได้รับรายงาน จากนั้นสำนักงานดังกล่าวจะทำรายงานผลการปฏิบัติตามมาตรการพร้อมเสนอแนะและความเห็นเสนอต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง ซึ่งหากปรากฏว่ามีการหลีกเลี่ยงหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรการในรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมซึ่งถูกกำหนดไว้เป็นเงื่อนไขของการสั่งอนุญาตหรือต่ออายุใบอนุญาต ให้ สผ. เสนอแนะหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจอนุญาตให้ดำเนินการทางกฎหมายเพื่อบังคับให้ผู้ดำเนินการหรือผู้ขออนุญาตปฏิบัติตามมาตรการให้ถูกต้อง และให้หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ดังกล่าวแจ้งผลการดำเนินการให้ สผ. ทราบภายใน 90 วัน<sup>40</sup> ทั้งนี้ เพื่อให้มาตรการดังกล่าวมีประสิทธิภาพ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติฯ ยังได้กำหนดบทลงโทษสำหรับผู้ดำเนินการหรือผู้ขออนุญาตซึ่งไม่นำส่งรายงานผลการปฏิบัติตามมาตรการในรายงานประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม โดยต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งล้านบาท<sup>41</sup>

<sup>39</sup> พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2549, มาตรา 54

<sup>40</sup> พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2561, มาตรา 51/5

<sup>41</sup> พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2561, มาตรา 101/2

#### 4.1.2 มาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม

การกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม มีวัตถุประสงค์ก็เพื่อให้การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมนั้น มีเป้าหมายที่ชัดเจนให้สามารถนำไปใช้เป็นพื้นฐานในการดำเนินการในด้านต่างๆของหน่วยงานของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นด้านนโยบาย ด้านการใช้บังคับกฎหมาย ที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ให้เป็นไปตามเป้าหมายดังกล่าว ดังจะเห็นได้จากข้อความในมาตรา 32 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองและรักษาสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 ว่า “เพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม...”<sup>42</sup>

ซึ่งมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมดังกล่าวนี้ มีการกำหนดขึ้นหลายประเภท เช่น มาตรฐานคุณภาพน้ำ มาตรฐานคุณภาพระดับเสียงและความสั่นสะเทือน รวมถึง มาตรฐานคุณภาพอากาศ ซึ่งเรียกว่า “มาตรฐานคุณภาพอากาศในบรรยากาศโดยทั่วไป” ด้วย ซึ่งสำหรับมาตรฐานคุณภาพอากาศในบรรยากาศโดยทั่วไปนี้ มีหลักเกณฑ์ในการกำหนดที่สำคัญคือความในวรรคท้ายของมาตรา 32 บัญญัติว่า “การกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามวรรคหนึ่งต้องอาศัยหลักวิชาการ กฎเกณฑ์และหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ และจะต้องคำนึงถึงความเป็นไปได้ในเชิงเศรษฐกิจ สังคมและเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้อง” ดังนั้น ผู้มีอำนาจกำหนด ซึ่งก็คือคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ จึงจะต้องมีการพิจารณาระดับมาตรฐานมิให้สูงจนเกินกว่าความสามารถปฏิบัติได้ โดยพิจารณาความเป็นไปได้ในเชิงเศรษฐกิจของประเทศ สภาพสังคม และเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้สอดคล้องกับการพัฒนาประเทศในด้านอื่นนอกเหนือไปจากการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมด้วย<sup>43</sup>

ในปัจจุบัน มีการออกประกาศคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ โดยอาศัยมาตราดังกล่าว กำหนดมาตรฐานคุณภาพอากาศในบรรยากาศโดยทั่วไปสำหรับมลพิษทางอากาศไว้หลายประการ ได้แก่ ก๊าซโอโซน ก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์ ก๊าซไนโตรเจนไดออกไซด์ ตะกั่ว และฝุ่นละออง<sup>44</sup> ซึ่งค่ามาตรฐานฝุ่นละอองในบรรยากาศโดยทั่วไปนั้น มีดังนี้

<sup>42</sup> อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 8, น.200-201.

<sup>43</sup> อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 8, น.201-202.

<sup>44</sup> อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 8, น.297.

(1) มาตรฐานฝุ่นละอองขนาดไม่เกิน 2.5 ไมครอนในบรรยากาศโดยทั่วไป ค่าเฉลี่ยในเวลา 24 ชั่วโมง จะต้องไม่เกิน 0.05 มิลลิกรัมต่อลูกบาศก์เมตร และค่ามัชฌิมเลขคณิตในเวลา 1 ปี จะต้องไม่เกิน 0.025 มิลลิกรัมต่อลูกบาศก์เมตร<sup>45</sup>

(2) มาตรฐานฝุ่นละอองขนาดไม่เกิน 10 ไมครอน ค่าเฉลี่ยในเวลา 24 ชั่วโมง จะต้องไม่เกิน 0.12 มิลลิกรัมต่อลูกบาศก์เมตร และค่ามัชฌิมเลขคณิตในเวลา 1 ปี จะต้องไม่เกิน 0.05 มิลลิกรัมต่อลูกบาศก์เมตร<sup>46</sup>

(3) มาตรฐานฝุ่นรวมหรือฝุ่นละอองขนาดไม่เกิน 100 ไมครอน ค่าเฉลี่ยในเวลา 24 ชั่วโมงจะต้องไม่เกิน 0.33 มิลลิกรัมต่อลูกบาศก์เมตร และค่ามัชฌิมเลขคณิตในเวลา 1 ปี จะต้องไม่เกิน 0.10 มิลลิกรัมต่อลูกบาศก์เมตร<sup>47</sup>

#### 4.1.3 มาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด

##### 4.1.3.1 มาตรฐานตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535

มาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดตามมาตรา 55 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 บัญญัติว่า “ให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมมลพิษและโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ มีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด สำหรับควบคุมการระบายน้ำทิ้ง การปล่อยทิ้งอากาศเสีย การปล่อยทิ้งของเสีย หรือมลพิษอื่นใดจากแหล่งกำเนิดออกสู่สิ่งแวดล้อม เพื่อรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้ได้มาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้”

เมื่อพิจารณาจากความตอนท้ายที่ว่า เพื่อรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้ได้มาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ จึงแสดงให้เห็นถึงความเชื่อมโยง

<sup>45</sup> ประกาศคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ฉบับที่ 36 (พ.ศ.2553) เรื่องกำหนดมาตรฐานฝุ่นละอองขนาดไม่เกิน 2.5 ไมครอน ในบรรยากาศโดยทั่วไป, ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ 127, ตอนพิเศษ 37 ง, น.61, (24 มีนาคม 2553).

<sup>46</sup> ประกาศคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ฉบับที่ 24 (พ.ศ.2547) เรื่องกำหนดมาตรฐานคุณภาพอากาศในบรรยากาศโดยทั่วไป, ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ 121, ตอนพิเศษ 104 ง, (22 กันยายน พ.ศ. 2547).

<sup>47</sup> เพิ่งอ้าง.

ของมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดกับมาตรฐานคุณภาพอากาศในบรรยากาศโดยทั่วไป ซึ่งเป็นมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมประเภทหนึ่งได้เป็นอย่างดี เนื่องจากมาตรฐานคุณภาพอากาศในบรรยากาศโดยทั่วไปนั้น เป็นการกำหนดเป้าหมายว่าต้องการจะให้คุณภาพอากาศของไทยอยู่ในระดับนี้ โดยให้มีค่าเฉลี่ยของสารมลพิษทางอากาศต่างๆไม่เกินไปกว่าที่กำหนดไว้ แต่การจะอย่างไรให้ได้คุณภาพอากาศในระดับดังกล่าวนั้น ในบทบัญญัติกฎหมายไม่ได้กำหนดไว้โดยเฉพาะ มาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดจึงเป็นมาตรการที่ช่วยลดปริมาณความเข้มข้นของมลพิษที่ระบายออกจากแหล่งกำเนิดสู่สิ่งแวดล้อม อันจะทำให้คุณภาพอากาศเป็นไปตามมาตรฐานคุณภาพอากาศในบรรยากาศโดยทั่วไปได้<sup>48</sup>

สำหรับการใช้มาตรการควบคุมมลพิษทางอากาศโดยกำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดซึ่งออกโดยอาศัยมาตรา 55 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 นั้นสามารถนำมาใช้ได้กับทุกแหล่งกำเนิด ที่ผ่านมาจึงมีการออกประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยอาศัยอำนาจตามมาตราดังกล่าว มาใช้กับแหล่งกำเนิดมลพิษที่เกี่ยวข้องกับท่าอากาศยาน สำหรับแหล่งกำเนิดมลพิษเคลื่อนที่ประเภทยานพาหนะ มีการกำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษทางอากาศ ได้แก่ ค่าก๊าซคาร์บอนมอนอกไซด์และก๊าซไฮโดรคาร์บอนจากรถยนต์ รถยนต์สามล้อใช้งานและรถจักรยานยนต์ นอกจากนี้ยังมีการกำหนดค่าควันดำจากท่อไอเสียรถยนต์และค่าควันขาวจากท่อไอเสียรถจักรยานยนต์ด้วย<sup>49</sup> ทั้งนี้ยานพาหนะประเภทรถ ยังอยู่ภายใต้กฎหมายเฉพาะเช่น พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ.2522 ซึ่งมีบทห้ามนำรถที่เครื่องยนต์ก่อให้เกิดก๊าซ ผุ่น ควัน เกินเกณฑ์ที่ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติกำหนดมาใช้ในทางเดินรถ<sup>50</sup> พระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ.2522 ซึ่งควบคุมรถที่นำมาใช้ประกอบกิจการขนส่งโดยต้องได้มาตรฐานในเรื่องการก่อให้เกิดก๊าซ ผุ่น ควัน ละอองเคมี<sup>51</sup> ในขณะที่พระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ.2522 ควบคุมการใช้รถประเภทต่างๆ โดยให้รถที่จะจดทะเบียนได้ต้องผ่านการตรวจสภาพซึ่งรวมไปถึงการตรวจสภาพท่อไอเสียด้วย<sup>52</sup>

สำหรับแหล่งกำเนิดมลพิษไม่เคลื่อนที่ในท่าอากาศยานที่มีมาตรฐานควบคุมการปล่อยทิ้งอากาศเสียได้แก่ โรงไฟฟ้าซึ่งควบคุมการปล่อยก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์และฝุ่น

<sup>48</sup> อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 8, น.218.

<sup>49</sup> อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 8, น.299-304.

<sup>50</sup> อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 8, น.341

<sup>51</sup> อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 8, น.342

<sup>52</sup> อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 8, น.343-344.

ละออง<sup>53</sup> นอกจากนี้ สนามบินยังเป็นกิจการที่ใช้หม้อไอน้ำซึ่งต้องบำบัดอากาศเสียให้เป็นไปตามมาตรฐานค่าความทึบแสงของเขม่าควันโดยไม่ใช้วิธีทำให้เจือจางด้วย<sup>54</sup> ซึ่งเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษดังกล่าว มีหน้าที่ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 68 ที่จะต้องติดตั้งหรือจัดให้มีระบบบำบัดอากาศเสีย อุปกรณ์หรือเครื่องมืออื่นใดสำหรับควบคุม กำจัด ลดหรือขจัดมลพิษซึ่งอาจมีผลกระทบต่อคุณภาพอากาศตามที่เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษกำหนด<sup>55</sup>

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 บัญญัติมาตรการในการควบคุมมลพิษทางอากาศและเสียงจากยานพาหนะไว้โดยเฉพาะ โดยเมื่อมีการใช้บังคับมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดกับยานพาหนะใดแล้ว การนำยานพาหนะมาใช้จะต้องไม่เกินมาตรฐานที่กำหนด<sup>56</sup> โดยหากพนักงานเจ้าหน้าที่ใช้อำนาจตามมาตรา 67<sup>57</sup> ตรวจสอบยานพาหนะแล้ว ตรวจพบว่ามีการใช้ยานพาหนะโดยฝ่าฝืนมาตรฐาน ให้เจ้าหน้าที่มีอำนาจออกคำสั่งห้ามใช้ยานพาหนะโดยเด็ดขาดหรือชั่วคราวจนกว่าจะได้มีการแก้ไขปรับปรุงยานพาหนะให้เป็นไปตามมาตรฐานการควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด<sup>58</sup>

แม้คำว่ายานพาหนะตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 จะครอบคลุมถึงอากาศยานด้วย ดังจะเห็นได้จากการให้คำจำกัดความยานพาหนะว่า หมายถึง รถยนต์หรือรถจักรยานยนต์ตามกฎหมายว่าด้วยรถยนต์ เรือตามกฎหมายว่าด้วยเรือไทยและอากาศยานตาม กฎหมายว่าด้วยการเดินอากาศ<sup>59</sup> แต่ในปัจจุบันยังไม่ได้มี

<sup>53</sup> อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 8, น.307-309.

<sup>54</sup> อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 8, น.323.

<sup>55</sup> พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535, มาตรา 68 วรรคสอง

<sup>56</sup> พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535, มาตรา 64

<sup>57</sup> พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535, มาตรา 67

<sup>58</sup> พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535, มาตรา 65

<sup>59</sup> พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535, มาตรา 4

การอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2535 ประกาศใช้มาตรฐานควบคุมมลพิษจากยานพาหนะประเภทอากาศยาน แต่การกำหนดมาตรฐานเพื่อควบคุมจากอากาศยานจะปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 ซึ่งผู้เขียนจะอธิบายในหัวข้อถัดไป

#### 4.1.3.2 มาตรฐานตามพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497

พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ.2497 การกำหนดมาตรฐานเพื่อควบคุมมลพิษจากอากาศยานนั้น ถือเป็นมาตรฐานอากาศยานประเภทหนึ่ง ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติ มาตรา 34 แห่งพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ.2497<sup>60</sup> ที่ให้อำนาจ “ผู้อำนวยการ”<sup>61</sup> ออกข้อกำหนดเกี่ยวกับมาตรฐานอากาศยานสามประเภท ได้แก่

(1) มาตรฐานความสมควรเดินอากาศของอากาศยานหรือของส่วนประกอบสำคัญของอากาศยาน รวมถึงมาตรฐานทางเทคนิคของบริษัท

(2) มาตรฐานอากาศยานเกี่ยวกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม เช่นมาตรฐานมลพิษทางเสียงหรือมาตรฐานมลพิษทางอากาศ

(3) มาตรฐานอื่นเพื่อประโยชน์แห่งความปลอดภัยในการเดินอากาศ

ทั้งนี้ มาตรฐานทั้งสามประเภทที่จะออกเพื่อใช้บังคับนั้น จะต้องไม่ต่ำกว่ามาตรฐานที่ “อนุสัญญา” กำหนด ซึ่งในที่นี้ หมายถึง อนุสัญญาว่าด้วยการบินพลเรือนระหว่างประเทศ ซึ่งทำขึ้นที่เมืองชิคาโกเมื่อวันที่ 7 ธันวาคม พ.ศ.2487 รวมตลอดจนถึงภาคผนวกและบทแก้ไขเพิ่มเติมภาคผนวกหรืออนุสัญญานั้น<sup>62</sup>

เนื่องจากก่อนมีการแก้ไขพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ.2497 ในปี พ.ศ. 2558 ให้สอดคล้องกับการปรับปรุงโครงสร้างและรูปแบบของหน่วยงานด้านการบินพลเรือนโดยมีการตั้งสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย และยุบการบินพลเรือนเป็นกรมท่าอากาศยาน<sup>63</sup>

<sup>60</sup> พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ.2497, มาตรา 34

<sup>61</sup> “ผู้อำนวยการ” หมายความว่า ผู้อำนวยการสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทยตามกฎหมายว่าด้วยการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย ตามบทนิยามในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ.2497

<sup>62</sup> พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ.2497, มาตรา 4

<sup>63</sup> อ้างแล้ว เชิงบรรณที่ 3, น.17.

การออกข้อกำหนดเกี่ยวกับมาตรฐานอากาศยาน ตามมาตรา 34 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการเทคนิค และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ.2497 พ.ศ.2558 กำหนดให้บรรดากฎกระทรวง ข้อบังคับ ข้อกำหนด ระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่งที่ใช้บังคับอยู่ก่อนการแก้ไขพระราชบัญญัติดังกล่าว ยังคงใช้บังคับได้ต่อไป<sup>64</sup> ข้อกำหนดของคณะกรรมการเทคนิค ฉบับที่ 2 ว่าด้วยมาตรฐานมลพิษจากเครื่องยนต์ของอากาศยาน พ.ศ.2557<sup>65</sup> จึงยังคงใช้บังคับอยู่ โดยข้อกำหนดดังกล่าวก็เป็นการออกข้อกำหนดในส่วนของมาตรฐานเครื่องยนต์อากาศยานให้สอดคล้องกับ Annex 16 Environmental Protection, Volume II – Aircraft Engine Emissions แห่งอนุสัญญาว่าด้วยการบินพลเรือนระหว่างประเทศ โดยให้ใช้บังคับกับอากาศยานที่ต้องได้รับใบรับรองแบบ (type certificate)

มาตรฐานมลพิษจากเครื่องยนต์ของอากาศยานตามสามารถแบ่งออกได้เป็นอีกสองประเภทใหญ่ๆอันได้แก่ มาตรฐานการระบายเชื้อเพลิง (fuel venting) กับ มาตรฐานมลพิษจากเครื่องยนต์ของอากาศยาน (engine emissions) ซึ่งมาตรฐานทั้งสองประเภทนี้ ในข้อ 7 และข้อ 8 ของข้อกำหนดของคณะกรรมการเทคนิค ฉบับที่ 2 ว่าด้วยมาตรฐานมลพิษจากเครื่องยนต์ของอากาศยาน พ.ศ.2557 นั้น ได้กำหนดเพียงสั้นๆ ให้มาตรฐานดังกล่าวเป็นไปตามข้อกำหนดใน Annex 16 Environmental Protection, Volume II – Aircraft Engine Emissions<sup>66</sup> ซึ่งสรุปเนื้อหาได้ดังนี้

มาตรฐานการระบายเชื้อเพลิงนั้น อยู่ใน ส่วนที่สอง ของภาคผนวกที่ 16 เล่มที่ 2 แห่งอนุสัญญา ซึ่งใช้กับการระบายเชื้อเพลิงโดยจงใจเนื่องมาจากการทำการปฏิบัติการบินของอากาศยาน และใช้บังคับกับเครื่องยนต์กังหันก๊าซที่สร้างขึ้นหลังวันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2525 เป็นต้นไป โดยข้อกำหนดดังกล่าว ก็กำหนดเพียงสั้นๆ ให้อากาศยานจะต้องถูกออกแบบและผลิตขึ้นโดยป้องกันการปล่อยทิ้งอย่างจงใจซึ่งเชื้อเพลิงชนิดเหลวออกสู่ชั้นบรรยากาศ จากท่อระบายเชื้อเพลิงอัน

---

<sup>64</sup> พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ.2497 พ.ศ. 2558, มาตรา 43

<sup>65</sup> กรมท่าอากาศยาน, รายการกฎหมาย “ข้อกำหนดของคณะกรรมการเทคนิคฉบับที่ 2 ว่าด้วยมาตรฐานมลพิษจากเครื่องยนต์ของอากาศยาน พ.ศ.2557,” สืบค้นเมื่อวันที่ 19 พฤษภาคม 2558, จาก [http://www.aviation.go.th/th/gov\\_law/98/804.html](http://www.aviation.go.th/th/gov_law/98/804.html).

<sup>66</sup> เพิ่งอ้าง.



เป็นผลมาจากกระบวนการปิดเครื่องบินเนื่องจากการทำการบิน (normal flight) หรือจากการปฏิบัติการภาคพื้นดิน (ground operations)<sup>67</sup>

มาตรฐานมลพิษจากเครื่องยนต์ของอากาศยาน (engine emissions) อยู่ใน ส่วนที่สาม ของภาคผนวกที่ 16 เล่มที่ 2 แห่งอนุสัญญา ซึ่ง มาตรฐานมลพิษจากเครื่องยนต์ของอากาศยานนี้ ถูกกำหนดขึ้น เพื่อการออกแบบ และผลิตอากาศยานให้ปล่อยมลพิษออกจากเครื่องยนต์ไม่เกินกว่าที่กำหนด โดยมลพิษที่ถูกควบคุม ได้แก่ เขม่าควัน(smoke) และ ก๊าซมลพิษ (gaseous emissions) อันได้แก่ ไฮโดรคาร์บอน (HC) คาร์บอนมอนอกไซด์(CO) และ ไนโตรเจนออกไซด์ (NO<sub>x</sub>) โดยจะมีการกำหนดค่ามาตรฐานออกเป็นสองประเภทตามอัตราความเร็วของอากาศยาน คือ ค่ามาตรฐานของมลพิษจากเครื่องยนต์ขณะที่อากาศยานทำการบินด้วยอัตราเร็วต่ำกว่าเสียง (subsonic speed) และค่ามาตรฐานของมลพิษจากเครื่องยนต์ขณะที่อากาศยานทำการบินด้วยความเร็วเหนือเสียง (supersonic speed)

ค่ามาตรฐานของมลพิษจากเครื่องยนต์ขณะที่อากาศยานทำการบินด้วยอัตราเร็วต่ำกว่าเสียง (subsonic speed) ในส่วนของ เขม่าควัน (smoke) กำหนดให้ใช้กับเครื่องยนต์อากาศยานรุ่นที่ผลิตขึ้นตั้งแต่ 1 มกราคม ค.ศ.1983 สำหรับส่วน ก๊าซมลพิษ (gaseous emissions) ใช้กับเครื่องยนต์อากาศยานรุ่นที่ผลิตขึ้นตั้งแต่ 1 มกราคม ค.ศ.1989 ยกเว้น ค่ามาตรฐานไนโตรเจนออกไซด์ ซึ่งจะเริ่มใช้ครั้งแรกกับเครื่องยนต์อากาศยานรุ่นที่ผลิตขึ้นตั้งแต่ 31 ธันวาคม ค.ศ.1995 และมีการปรับปรุงมาตรฐานให้สูงขึ้นเรื่อยๆ โดยเครื่องยนต์อากาศยานสำหรับรุ่นที่ผลิตขึ้นใหม่ๆ ในช่วงสิบกว่าปีที่ผ่านมาจะต้องปล่อยก๊าซไนโตรเจนออกไซด์ออกมาน้อยลง กว่าเครื่องยนต์รุ่นก่อนๆเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะตั้งแต่ 31 ธันวาคม ค.ศ.2003 เป็นต้นมา ค่ามาตรฐานสำหรับก๊าซไนโตรเจนออกไซด์ ยังได้มีการจำแนกค่ามาตรฐานให้แตกต่างกันตามแรงขับของเครื่องยนต์ (engine pressure ratio) อีกด้วย<sup>68</sup>

ค่ามาตรฐานของมลพิษจากเครื่องยนต์ขณะที่อากาศยานทำการบินด้วยความเร็วเหนือเสียง (supersonic speed) ก็ควบคุมมลพิษประเภทเดียวกันกับที่ใช้ในการ

---

<sup>67</sup> ICAO, Annex 16 Environmental Protection, Volume II – Aircraft Engine Emissions, Third Edition (Montreal: ICAO, 2008), Part 2.

<sup>68</sup> *Ibid*, Part 3, Chapter 2.

ทำการบินด้วยอัตราความเร็วต่ำกว่าเสียง แต่มีการกำหนดค่ามาตรฐานเพียงจำนวนเดียวโดยให้ใช้กับเครื่องบินอากาศยานรุ่นที่ผลิตขึ้นตั้งแต่ 18 กุมภาพันธ์ ค.ศ.1982<sup>69</sup>

มาตรฐานมลพิษเครื่องยนต์ของอากาศยานทุกประเภทที่ได้กล่าวไปข้างต้นนั้น มีความสำคัญต่อการจดทะเบียนอากาศยาน และการนำอากาศยานไปบินในรัฐที่เป็นภาคีแห่งอนุสัญญาว่าด้วยการบินพลเรือนระหว่างประเทศ รวมทั้งประเทศไทยด้วย ซึ่งภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัติการเดินอากาศฯ อากาศยานดังกล่าวไปข้างต้น จะต้องมีค่ามาตรฐานมลพิษเครื่องยนต์เป็นไปตามที่กำหนด เพื่อจะยื่นขอใบรับรองแบบอากาศยาน<sup>70</sup> อันเป็นเงื่อนไขในการขอใบสำคัญสมรรถการเดินอากาศ<sup>71</sup> ซึ่งรับกับหลักการในข้อ 31 แห่งอนุสัญญาการบินพลเรือนระหว่างประเทศว่า อากาศยานทุกลำที่จะทำการเดินอากาศระหว่างประเทศจะต้องมีใบสำคัญสมรรถการเดินอากาศซึ่งรัฐที่อากาศยานนั้นจดทะเบียนออกให้<sup>72</sup>

#### 4.1.4 การจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในเขตควบคุมมลพิษ

การจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม เป็นมาตรการในการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมในทางปฏิบัติเพื่อให้หน่วยงานซึ่งมีอำนาจใช้บังคับใช้กฎหมาย ดำเนินการวางกรอบแนวทางของการดำเนินงานเกี่ยวกับสภาพปัญหาสิ่งแวดล้อมในเขตพื้นที่ของตนให้สอดคล้องกับนโยบายระดับชาติ และเนื่องจากการจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด ภายใต้มาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 กำหนดให้จังหวัดที่ต้องจัดทำแผนปฏิบัติการดังกล่าว คือ จังหวัดที่มีพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมหรือเขตควบคุมมลพิษ<sup>73</sup> ซึ่งปัญหามลพิษบริเวณท่าอากาศยานนั้น สามารถใช้มาตรการทางกฎหมายของเขตควบคุมมลพิษตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติฯ เพื่อจัดการปัญหาได้ โดยมีรายละเอียดดังนี้

<sup>69</sup> *Ibid*, Part 3, Chapter 3.

<sup>70</sup> พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ.2497, มาตรา 37(1).

<sup>71</sup> พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ.2497, มาตรา 41/62.

<sup>72</sup> กรมการบินพลเรือน, “อนุสัญญาว่าด้วยการบินพลเรือนระหว่างประเทศ”, สืบค้นเมื่อวันที่ 5 พฤษภาคม 2558, จาก <http://www.aviation.go.th/rbm/60-cicagoConv.pdf>.

<sup>73</sup> พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535, มาตรา

#### 4.1.4.1 การประกาศเขตควบคุมมลพิษ

สำหรับเขตควบคุมมลพิษนั้น คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติอาจกำหนดให้พื้นที่ใดเป็นเขตควบคุมมลพิษ เพื่อดำเนินการควบคุม ลด และขจัดมลพิษ หากปรากฏว่าท้องที่นั้นมีปัญหามลพิษที่มีแนวโน้มร้ายแรงถึงขนาดที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน หรืออาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม<sup>74</sup> ซึ่งคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีมติให้จังหวัดสมุทรปราการเป็นเขตควบคุมมลพิษตั้งแต่วันที่ 15 ธันวาคม 2536 เนื่องจากปรากฏว่าปัญหามลพิษไม่ว่าจะเป็นปัญหามลพิษจากน้ำเสีย ปัญหามลพิษจากอากาศเสีย ปัญหามลพิษจากของเสียและปัญหามลพิษอื่นๆได้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมในเขตจังหวัดสมุทรปราการอย่างมากและมีแนวโน้มว่าจะร้ายแรงถึงขนาดเป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนต่อไปในอนาคต<sup>75</sup> จากประกาศคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติดังกล่าวที่ให้เขตจังหวัดสมุทรปราการเป็นเขตควบคุมมลพิษทั้งจังหวัด จึงถือว่าท่าอากาศยานสุวรรณภูมิซึ่งตั้งอยู่ในเขตควบคุมมลพิษเป็นเขตควบคุมมลพิษแล้ว

#### 4.1.4.2 มาตรการควบคุมมลพิษในเขตควบคุมมลพิษ

เมื่อมีการประกาศเขตควบคุมมลพิษแล้ว เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะต้องจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อลดและขจัดมลพิษในเขตควบคุมมลพิษ เสนอต่อผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อรวมไว้ในแผนปฏิบัติการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด โดยมาตรา 60 วรรคสอง ได้วางกรอบการจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อลดและขจัดมลพิษของเจ้าพนักงานท้องถิ่นโดยการแนะนำและช่วยเหลือจากเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ คือ การสำรวจและเก็บข้อมูลเกี่ยวกับแหล่งกำเนิดที่มีอยู่ในเขตควบคุมมลพิษ โดยจัดทำบัญชีรายละเอียดแสดงจำนวน ประเภทและขนาดของแหล่งกำเนิดมลพิษที่ได้สำรวจไว้ด้วย จากนั้นจึงทำการศึกษาวิเคราะห์และประเมินสถานภาพมลพิษ ความรุนแรงของสภาพปัญหาและผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมเพื่อกำหนดมาตรการที่เหมาะสมและจำเป็น

<sup>74</sup> พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535, มาตรา 59.

<sup>75</sup> ประกาศคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ.2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 เรื่องกำหนดให้ท้องที่เขตจังหวัดสมุทรปราการเป็นเขตควบคุมมลพิษ, ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ 111, ตอนที่ 37 ง, (10 พฤษภาคม 2537).

สำหรับการลดและขจัดมลพิษในเขตควบคุมมลพิษ<sup>76</sup> โดยในแผนจะต้องเสนอประมาณการและค่าขอจัดสรรเงินงบประมาณแผ่นดินและเงินกองทุนสำหรับก่อสร้างหรือดำเนินการเพื่อให้มีระบบบำบัดน้ำเสียรวมหรือระบบกำจัดของเสียรวมของทางราชการที่จำเป็น สำหรับการลดและขจัดมลพิษในเขตควบคุมมลพิษด้วย<sup>77</sup>

แผนปฏิบัติการเพื่อลดและขจัดมลพิษซึ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นจัดทำขึ้นภายใต้ มาตรา 60 ต้องถูกนำไปรวมเป็นส่วนหนึ่งของแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัดด้วย<sup>78</sup> ซึ่งตามมาตรา 37 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 กำหนดว่าเมื่อได้ประกาศใช้แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัดภายใน 120 วัน นับแต่ได้รับแจ้งให้จัดทำแผนดังกล่าว เพื่อเสนอขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ซึ่งเป็นการวางแผนในแต่ละปีว่าจะดำเนินการจัดทำแผนหรือโครงการด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างไร ให้สอดคล้องกับแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม<sup>79</sup> โดยขอบเขตคร่าวๆของการจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด คือ ต้องเป็นแผนปฏิบัติการที่เสนอระบบการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามแนวทางที่กำหนดไว้ในแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยคำนึงถึงสภาพความรุนแรงของปัญหาและเงื่อนไขต่างๆในด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมของจังหวัดนั้น และควรมีสาระสำคัญเกี่ยวกับแผนในด้านการควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด การจัดให้มี การจัดเก็บค่าบริการ และการจัดการระบบบำบัดน้ำเสียรวม หรือของเสียรวม การติดตามตรวจสอบและควบคุมการปล่อยของเสียจากแหล่งกำเนิด และแผนการใช้บังคับกฎหมายเพื่อป้องกันและปราบปรามการละเมิดและฝ่าฝืนกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม<sup>80</sup>

<sup>76</sup> พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535, มาตรา 60

<sup>77</sup> พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535, มาตรา 61

<sup>78</sup> พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535, มาตรา 37.

<sup>79</sup> อ้างแล้ว เชียงธรรมที่ 8, น.90.

<sup>80</sup> พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535, มาตรา 38.

มีข้อสังเกตว่า เขตควบคุมมลพิษอาศัยการจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อลดและขจัดมลพิษในเขตควบคุมมลพิษเพื่อจัดสรรเงินงบประมาณแผ่นดินและเงินกองทุนเพื่อให้มีระบบกำจัดของเสียรวม โดยไม่ได้มีมาตรการที่มีสภาพบังคับเหมือนดังเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมที่สามารถประกาศกฎกระทรวงกำหนดมาตรการคุ้มครองอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่าง เช่นการให้กรรมการหรือห้ามกรรมการเพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ในเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมได้ ตามมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ โดยผู้ฝ่าฝืนจะมีโทษจำคุกไม่เกิน 1 หรือปรับไม่เกิน 100,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ<sup>81</sup> อย่างไรก็ตาม บทบัญญัติแห่งมาตรา 45 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในพื้นที่ใดที่ได้มีการกำหนดให้เป็นเขตอนุรักษ์ เขตผังเมืองรวม เขตผังเมืองเฉพาะ เขตควบคุมอาคาร เขตนิคมอุตสาหกรรมตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น หรือเขตควบคุมมลพิษตามพระราชบัญญัตินี้ไว้แล้ว แต่ปรากฏว่ามีสภาพปัญหาคุณภาพสิ่งแวดล้อมรุนแรงเข้าขั้นวิกฤตซึ่งจำเป็น จะต้องได้รับการแก้ไขโดยทันทีและส่วนราชการที่เกี่ยวข้องไม่มีอำนาจตามกฎหมายหรือไม่สามารถที่จะทำการแก้ไขปัญหาได้ ให้รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเสนอต่อคณะรัฐมนตรีขออนุมัติเข้าดำเนินการเพื่อใช้มาตรการคุ้มครองอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างตามมาตรา 44 ตามความจำเป็นและเหมาะสม เพื่อควบคุมและแก้ไขปัญหาในพื้นที่นั้นได้” ภายใต้บทบัญญัติดังกล่าว รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อม จึงสามารถใช้ดุลพินิจนำมาตราการคุ้มครองในเขตพื้นที่สิ่งแวดล้อมไปใช้ในเขตควบคุมมลพิษได้ หากสภาพปัญหาในเขตควบคุมมลพิษรุนแรงเข้าขั้นวิกฤตซึ่งจำเป็นจะต้องได้รับการแก้ไขโดยทันที และส่วนราชการที่เกี่ยวข้องไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้

#### 4.1.5 การควบคุมการดำเนินงานของท่าอากาศยาน

##### 4.1.5.1 ใบรับรองการดำเนินงานสนามบินสาธารณะ

ภายใต้พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ.2497 ท่าอากาศยานซึ่งจะให้บริการแก่สาธารณะได้นั้น ต้องได้รับใบรับรองการดำเนินงานสนามบินสาธารณะ ซึ่งผู้ได้รับใบรับรองดังกล่าวมีหน้าที่หลายประการตาม มาตรา 60/15 หนึ่งในนั้นคือหน้าที่ตามมาตรา 60/15 (3) (ก) ที่กำหนดให้การดำเนินงานของสนามบินต้องจัดให้มี ปรับปรุงและปฏิบัติตามระเบียบเกี่ยวกับกระบวนการดำเนินงาน ระบบจัดการด้านนิรภัย การรักษาความปลอดภัย การตรวจสอบภายในของสนามบินอนุญาต มีหน้าที่ตามมาตรา 60/15 (3) (ค) จัดให้มีคู่มือดำเนินงานสนามบินอนุญาตสำหรับบุคลากรอย่างครบถ้วน และปรับปรุงแก้ไขคู่มือการดำเนินงานดังกล่าวให้ทันสมัยอยู่เสมอ ซึ่ง

<sup>81</sup> พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535, มาตรา

ความในวรรคท้ายแห่งมาตรา 60/15 กำหนดให้ระเบียบและคู่มือตามอนุมาตรา 3 ของมาตราดังกล่าวต้องเป็นไปตามมาตรฐานและมีข้อมูลครบถ้วนตามระเบียบที่ผู้อำนวยการกำหนด<sup>82</sup>

หากพิจารณาบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติการเดินอากาศฯแล้ว ตามมาตรา 60/15 นั้น ไม่ได้มีการบัญญัติไว้โดยชัดเจนว่าให้มีการออกระเบียบเกี่ยวกับการบวกราคาเงินงานระบบการจัดการสิ่งแวดล้อมของสนามบินด้วย ทั้งนี้เมื่อพิจารณาจากระเบียบกรมการบินพลเรือนว่าด้วยมาตรฐานของระเบียบเกี่ยวกับกระบวนการดำเนินงานสนามบิน พ.ศ.2557 ซึ่งออกตามความในมาตรา 60/15 ดังกล่าว ก็ไม่พบว่ามีข้อกำหนดให้เจ้าของหรือผู้ดำเนินการสนามบินจัดให้มีระเบียบเกี่ยวกับการดำเนินงานของสนามบินในด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมหรือมลพิษทางอากาศด้วย แต่จะเน้นถึงระบบการจัดการด้านความปลอดภัยเป็นหลัก<sup>83</sup> ทำให้ในปัจจุบัน ท่าอากาศยานไม่มีหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ.2497 ที่จะต้องรักษาสิ่งแวดล้อมโดยตรง

#### 4.1.5.2 การควบคุมเหตุรำคาญตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535

การดำเนินงานของท่าอากาศยานที่ก่อมลพิษทางอากาศ อาจถือเป็นเหตุรำคาญที่สามารถใช้มาตรการตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 มาปรับใช้เพื่อควบคุมการดำเนินงานของท่าอากาศยานที่ก่อมลพิษทางอากาศได้ ในกรณีที่การกระทำใดๆ ของท่าอากาศยาน ก่อให้เกิด ฝุ่น ละออง เขม่า หรือมลพิษอื่นใด จนเป็นเหตุให้เสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ<sup>84</sup> จะถือเป็นเหตุรำคาญตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 ซึ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่น<sup>85</sup> มีอำนาจที่จะห้ามมิให้ผู้ใดก่อเหตุรำคาญในที่หรือทางสาธารณะและสถานที่เอกชน รวมทั้ง

<sup>82</sup> พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ.2497, มาตรา 60/15

<sup>83</sup> กรมท่าอากาศยาน, “ระเบียบกรมการบินพลเรือนว่าด้วยมาตรฐานของระเบียบเกี่ยวกับกระบวนการดำเนินงานสนามบิน พ.ศ.2557,” สืบค้นเมื่อวันที่ 11 กุมภาพันธ์ 2560, จาก [http://www.airports.go.th/th/gov\\_law/32/818.html](http://www.airports.go.th/th/gov_law/32/818.html).

<sup>84</sup> พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535, มาตรา 25 “ในกรณีที่มิใช่เหตุอันอาจก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ผู้อยู่อาศัยในบริเวณใกล้เคียงหรือผู้ที่ต้องประสบกับเหตุนั้นดังต่อไปนี้ ให้ถือว่าเป็นเหตุรำคาญ ... (4) การกระทำใดๆอันเป็นเหตุให้เกิดกลิ่น แสง รังสีเสียง ความร้อน สิ่งมีพิษ ความสั่นสะเทือน ฝุ่น ละออง เขม่า ถ้าหรือกรณีอื่นใดจนเป็นเหตุให้เสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ ...”

<sup>85</sup> เจ้าพนักงานท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 มาตรา 4 ได้แก่ นายองค์การบริหารส่วนจังหวัดสำหรับในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกเทศมนตรี

การระงับเหตุรำคาญด้วย และมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือเพื่อระงับ กำจัดหรือควบคุมเหตุรำคาญต่าง ๆ ได้<sup>86</sup>

กรณี que เหตุรำคาญเกิดในที่หรือทางสาธารณะ เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจตามมาตรา 27 ที่จะออกคำสั่งเป็นหนังสือ ให้บุคคลซึ่งเป็นต้นเหตุหรือเกี่ยวข้องกับการก่อหรืออาจก่อให้เกิดเหตุรำคาญนั้น ระงับหรือป้องกันเหตุรำคาญภายในเวลาอันสมควรตามที่ระบุไว้ หากบุคคลที่ได้รับคำสั่งดังกล่าวไม่ยอมปฏิบัติตามคำสั่งและเหตุรำคาญนั้นอาจเกิดอันตรายอย่างร้ายแรงต่อสุขภาพ เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจเข้าระงับเหตุรำคาญหรือจัดการตามความจำเป็นเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดเหตุรำคาญนั้นขึ้นอีก<sup>87</sup>

กรณีที่เหตุรำคาญเกิดในสถานที่เอกชน นอกจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นจะมีอำนาจออกคำสั่งให้ระงับหรือป้องกันเหตุรำคาญแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่แล้ว มาตรา 28 ยังบัญญัติให้ เจ้าพนักงานท้องถิ่นยังมีอำนาจระงับเหตุรำคาญหรือจัดการตามความจำเป็นเพื่อป้องกันเหตุรำคาญโดยไม่ได้กำหนดเงื่อนไขว่า เหตุรำคาญดังกล่าวจะต้องเกิดอันตรายอย่างร้ายแรงต่อสุขภาพด้วย แต่หากเหตุรำคาญที่เกิดขึ้นอาจก่อให้เกิดอันตรายอย่างร้ายแรงต่อสุขภาพหรือมีผลกระทบต่อสภาวะความเป็นอยู่ที่เหมาะสมกับการดำรงชีพของประชาชน เจ้าพนักงานท้องถิ่นสามารถออกคำสั่งห้ามไม่ให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่นั้น ใช้หรือยินยอมให้บุคคลใดใช้สถานที่ทั้งหมดหรือบางส่วนจนกว่าจะเป็นที่พอใจแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นว่าได้มีการระงับเหตุรำคาญนั้นแล้ว<sup>88</sup>

หากเหตุรำคาญที่เกิดขึ้นทั้งในที่สาธารณะหรือที่เอกชนดังกล่าว เกิดขึ้นเป็นบริเวณกว้างจนก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพของสาธารณชน มาตรา 28/1 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2560<sup>89</sup> วาง

---

สำหรับในเขตเทศบาล นายกองค์การบริหารส่วนตำบลสำหรับในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครสำหรับในเขตกรุงเทพมหานคร นายกเมืองพัทยาสำหรับในเขตเมืองพัทยา ผู้บริหารท้องถิ่น สำหรับในเขตองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

<sup>86</sup> พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 มาตรา 26

<sup>87</sup> พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 มาตรา 27

<sup>88</sup> พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 มาตรา 28

<sup>89</sup> พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2560, ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ 134, ตอนที่ 65 ก, น.52, (22 มิถุนายน พ.ศ.2560).

มาตรการเพื่อควบคุมเหตุรำคาญเพิ่มเติม โดยให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจประกาศกำหนดบริเวณดังกล่าวให้เป็นพื้นที่ควบคุมเหตุรำคาญ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดโดยคำแนะนำของคณะกรรมการและประกาศในราชกิจจานุเบกษา ซึ่งหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขของการระงับเหตุรำคาญและการจัดการตามความจำเป็นเพื่อป้องกันมิให้มีเหตุรำคาญนั้นเกิดขึ้นอีกในอนาคต ให้เป็นไปตามที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นกำหนด<sup>90</sup>

ทั้งนี้ ผู้ที่ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นโดยไม่มีเหตุหรือข้อแก้ตัวอันสมควรหรือขัดขวางการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่เข้าดำเนินการระงับหรือจัดการเหตุรำคาญดังกล่าวข้างต้น มีความผิดตามกฎหมายโดยระวางโทษจำคุกไม่เกินสามเดือนหรือปรับไม่เกินสองหมื่นห้าพันบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ<sup>91</sup>

#### 4.1.6 มาตรการอื่นๆ

##### 4.1.6.1 การเก็บเงินเพื่อการใช้ทำอากาศยาน

การใช้มาตรการทางเศรษฐศาสตร์โดยการเรียกเก็บเงินจากผู้ให้บริการทำอากาศยานและผู้ให้บริการด้านการบินพาณิชย์เพื่อส่งเสริมการรักษาสิ่งแวดล้อมในบริเวณทำอากาศยาน มีความคล้ายคลึงกับหลักการพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อมประการหนึ่ง คือหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (polluter pays principle) ซึ่งพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ.2497 มีบทบัญญัติที่ให้ทำอากาศยานสามารถเรียกเก็บเงินเพื่อการใช้บริการทำอากาศยานได้หลายกรณี<sup>92</sup> โดยในส่วนที่สามารถนำมาใช้เพื่อวัตถุประสงค์ในด้านการรักษาสิ่งแวดล้อมมี 2 กรณี ได้แก่ ค่าบริการผู้โดยสารขาออกและค่าบริการในการขึ้นลงทำอากาศยาน

##### (1) ค่าบริการผู้โดยสารขาออก

<sup>90</sup> พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535, มาตรา 28/1

<sup>91</sup> พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535, มาตรา 74 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2560, ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ 134, ตอนที่ 65 ก, น.55, (22 มิถุนายน พ.ศ.2560).

<sup>92</sup> พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ.2497, มาตรา 56 ให้เจ้าของหรือผู้ดำเนินการสนามบินอนุญาตซึ่งให้บริการแก่สาธารณะสามารถเรียกเก็บเงินเพื่อการใช้บริการสนามบินได้ใน 5 กรณี ได้แก่ ค่าบริการผู้โดยสารขาออก ค่าบริการในการขึ้นลงทำอากาศยานค่าบริการที่เก็บอากาศยานค่า บริการในลานจอดอากาศยาน และค่าบริการ ค่าภาระ หรือเงินตอบแทนอื่นใดตามที่กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา



หลักการเรียกเก็บค่าบริการผู้โดยสารขาออก คือการเก็บเงินจากผู้โดยสารที่ใช้บริการท่าอากาศยานซึ่งให้บริการแก่สาธารณะ เพื่อให้ท่าอากาศยานนำเงินที่ได้ไปใช้ในวัตถุประสงค์ตามมาตรา 60/37 กำหนดไว้ ซึ่งวัตถุประสงค์ประการหนึ่งคือเพื่อการรักษาสิ่งแวดล้อมและลดมลพิษที่เกิดจากการใช้ท่าอากาศยานด้วย และจะเรียกเก็บได้ต่อเมื่อได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมโดยคำแนะนำของคณะกรรมการการบินพลเรือน<sup>93</sup> โดยให้ยื่นคำขอต่อผู้อำนวยการเพื่อเสนอต่อรัฐมนตรีตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งตามกฎกระทรวงการขออนุมัติเรียกเก็บค่าบริการผู้โดยสารขาออก พ.ศ.2556<sup>94</sup> กำหนดหลักเกณฑ์ให้สนามบินอนุญาตที่ประสงค์จะเรียกเก็บค่าบริการผู้โดยสารขาออกต้อง แสดงเอกสารและหลักฐานในเรื่องดังนี้

(1) แผนงานหรือโครงการในการดำเนินการตามมาตรา 60/39 ตลอดระยะเวลาที่ขอเรียกเก็บ ค่าบริการผู้โดยสารขาออก โดยแสดงค่าใช้จ่าย แหล่งที่มาของเงินทุนที่ใช้ในการดำเนินการ และแผน การใช้จ่ายเงินค่าบริการสนามบินในการดำเนินการดังกล่าว

(2) งบการเงินในส่วนที่เกี่ยวกับรายรับและรายจ่ายของสนามบินในปีบัญชีปัจจุบัน และประมาณ การรายรับและรายจ่ายในช่วงห้าปีข้างหน้า

(3) เอกสารแสดงอัตราค่าบริการผู้โดยสารขาออกแต่ละประเภทที่จะเรียกเก็บซึ่งแสดงเกณฑ์ การปันส่วนต้นทุนค่าบริการผู้โดยสารขาออกในแต่ละประเภท และระยะเวลาที่จะขอเรียกเก็บ

(4) สถิติปริมาณผู้โดยสารขาออกที่ใช้บริการสนามบินตลอดระยะเวลาที่สนามบินเปิดให้บริการ แต่ไม่จำกัดเกินกว่าห้าปี และประมาณการปริมาณผู้โดยสารขาออกในช่วงห้าปีข้างหน้า

<sup>93</sup> พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ.2497, มาตรา 60/37 ค่าบริการผู้โดยสารขาออกให้เรียกเก็บได้เพื่อใช้ในวัตถุประสงค์เกี่ยวกับความปลอดภัยและการบำรุงรักษาสนามบิน การจัดหาและปรับปรุงสิ่งอำนวยความสะดวกในสนามบินสำหรับผู้โดยสาร ตลอดจนการรักษาสิ่งแวดล้อมและลดมลพิษที่เกิดจากการใช้สนามบิน

เจ้าของหรือผู้ดำเนินการสนามบินอนุญาตจะเรียกเก็บค่าบริการผู้โดยสารขาออกจากผู้โดยสารอากาศยาน ณ สนามบินอนุญาตได้ เมื่อได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการการบินพลเรือน

<sup>94</sup> กฎกระทรวงการขออนุมัติเรียกเก็บค่าบริการผู้โดยสารขาออก พ.ศ.2556, ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่130, ตอนที่ 63 ก, น.14-16, (17 กรกฎาคม 2556).

(5) แผนการพัฒนาสนามบินในช่วงห้าปีข้างหน้า

(6) ผลการรับฟังความคิดเห็นกับกลุ่มตัวแทนผู้ใช้บริการหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในกรณีที่ได้ มีการดำเนินการรับฟังความคิดเห็นดังกล่าว

(7) รายละเอียดและวิธีการจัดเก็บค่าบริการผู้โดยสารขาออก

ในปัจจุบันท่าอากาศยานสุวรรณภูมิเรียกเก็บค่าบริการผู้โดยสารขาออกสำหรับการเดินทางไปต่างประเทศ 700 บาท สำหรับการเดินทางในประเทศ 100 บาท<sup>95</sup> อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาหลักเกณฑ์ดังกล่าวแล้ว จะพบว่า การเรียกเก็บค่าบริการผู้โดยสารขาออกตามพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ.2497 ไม่ใช่มาตรการลดการสร้างมลพิษฝุ่นละอองบริเวณท่าอากาศยานโดยตรง เป็นแต่เป็นมาตรการเสริมเพื่อการลดมลพิษทางอากาศ เนื่องจากมาตรา 60/39 (5) กำหนดให้จ่ายค่าบริการผู้โดยสารขาออกเพื่อการรักษาสิ่งแวดล้อมและมลพิษที่เกิดจากการใช้สนามบินด้วย<sup>96</sup> แม้จะไม่ใช่การบังคับท่าอากาศยานว่าต้องใช้เพื่อวัตถุประสงค์นี้ประการเดียวเท่านั้น แต่หากท่าอากาศยานให้ความสำคัญกับปัญหามลพิษฝุ่นละอองก็อาจนำเงินไปใช้เพื่อวัตถุประสงค์ดังกล่าวได้

## (2) ค่าบริการในการขึ้นลงของอากาศยาน

การเรียกเก็บค่าบริการในการขึ้นลงของอากาศยานนั้น พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 ไม่ได้กำหนดรายละเอียดของเงื่อนไขในการเรียกเก็บไว้ชัดเจน เพียงแต่ให้เป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมออกกฎกระทรวงเพื่อกำหนดอัตราขั้นสูงของค่าบริการในการขึ้นลงของอากาศยานตามมาตรา 6 (4)<sup>97</sup> และให้ผู้ว่าการสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทยมีอำนาจกำหนดอัตราและเงื่อนไขในการเรียกเก็บค่าบริการดังกล่าวแต่ต้องไม่เกินที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งในปัจจุบันการเก็บค่าบริการในการขึ้นลงของอากาศยานใช้หลักเกณฑ์

<sup>95</sup> สำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย, “ค่าบริการผู้โดยสารขาออก : สนามบินในความรับผิดชอบของบริษัทท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) ,” สืบค้นเมื่อวันที่ 12 กุมภาพันธ์ 2560, จาก <https://www.caat.or.th/th/archives/25455>.

<sup>96</sup> พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ.2497 มาตรา 60/39 และดู สมชาย พิพุทธวัฒน์, คำอธิบายกฎหมายการเดินอากาศ, (ม.ป.ท. : ม.ป.พ., 2554) ,น.186-190.

<sup>97</sup> กฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียมและอัตราขั้นสูงสำหรับค่าบริการในสนามบิน พ.ศ. 2554, ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ 128, ตอนที่ 20, น.20, (28 มีนาคม 2554) กำหนดอัตราขั้นสูงของค่าบริการขึ้นลงอากาศยาน ครั้งละ 120,000 บาท

การเก็บน้ำหนักของมวลวิ่งขึ้นสูงสุดที่ระบุไว้ในคู่มือของอากาศยานเพียงอย่างเดียว<sup>98</sup> โดยยังไม่มี การกำหนดอัตราค่าบริการโดยใช้หลักเกณฑ์อ้างอิงปริมาณมลพิษที่ปล่อยออกมาจากอากาศยาน อย่างไรก็ตาม กิติ หากพิจารณาในบริบทของหลักกฎหมายระหว่างประเทศ การเก็บค่าบริการในการขึ้นลงของ อากาศยาน มีพื้นฐานมาจากหลักการในข้อ 15 ของอนุสัญญาว่าด้วยการบินพลเรือนระหว่างประเทศ ค.ศ.1944 ซึ่งกำหนดให้รัฐภาคีสามารถเรียกเก็บค่าธรรมเนียมท่าอากาศยานหรือค่าธรรมเนียมอย่าง อื่นที่คล้ายกัน (airport and similar charges) จากอากาศยานโดยให้เรียกเก็บจากอากาศยานของรัฐ อื่นภายใต้เงื่อนไขเดียวกัน ซึ่งองค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศออกคำแนะนำให้รัฐภาคี สามารถใช้มาตรการเก็บค่าธรรมเนียมมลพิษทางอากาศจากอากาศยานในท่าอากาศยานที่มีปัญหามลพิษ ทางอากาศได้ โดยให้คำนวณค่าธรรมเนียมจากต้นทุนของการนำมาตราการต่างๆมาใช้เพื่อลดปัญหา มลพิษจากอากาศยานและใช้อัตราค่าธรรมเนียมโดยอิงจากปริมาณมลพิษที่ปล่อยออกมาจากอากาศ ยาน<sup>99</sup> ประเทศไทยซึ่งเป็นภาคีของอนุสัญญาดังกล่าวย่อมสามารถใช้มาตรการเก็บค่าธรรมเนียม มลพิษทางอากาศจากอากาศยานที่ขึ้นลง ณ ท่าอากาศยานที่มีปัญหามลพิษทางอากาศดังเช่นที่สห ราชอาณาจักรใช้กับท่าอากาศยาน Heathrow และ ท่าอากาศยาน Gatwick<sup>100</sup>

#### 4.2 องค์การที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมมลพิษฝุ่นละอองบริเวณท่าอากาศยาน

ในหัวข้อนี้ผู้เขียนจะอธิบายบทบาทหน้าที่ขององค์กร รวมไปถึงเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับ การควบคุมมลพิษฝุ่นละอองบริเวณท่าอากาศยานสุวรรณภูมิโดยแบ่งออกเป็นภาครัฐและภาคเอกชน ซึ่งภาครัฐมักจะเกี่ยวข้องในฐานะเป็นผู้บังคับใช้มาตรการทางกฎหมาย ซึ่งแยกเป็นกฎหมายหลักสาม ฉบับ คือ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 พระราชบัญญัติ การเดินอากาศ พ.ศ.2497 และพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 ในขณะที่องค์กร ภาคเอกชน มักมีบทบาทในฐานะเป็นผู้ปฏิบัติตามมาตรการทางกฎหมาย นอกจากนี้ ยังมีบทบาทใน

<sup>98</sup> ข้อบังคับของสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย ฉบับที่ 5 ว่าด้วย ค่าบริการในการขึ้นลงของอากาศยานและค่าบริการที่เก็บอากาศยาน ณ สนามบินอนุญาติ หรือที่ขึ้น ลงชั่วคราวอนุญาติ, ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ 134, ตอนพิเศษ 49 ง, น.52, (16 กุมภาพันธ์ 2560).

<sup>99</sup> International Civil Aviation Organization, ICAO's Policies on Charges for Airports and Air Navigation Services, (Quebec : ICAO, 2012), pp.II-4 – II-5.

<sup>100</sup> โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมในบทที่ 3 หัวข้อที่ 3.4.1.5

ส่วนของการช่วยส่งเสริมมาตรการทางกฎหมายในลักษณะการดำเนินตามนโยบายต่างๆด้านสิ่งแวดล้อมด้วยความสมัครใจอีกด้วย ดังรายละเอียดต่อไปนี้

#### 4.2.1 องค์กรภาครัฐ

4.2.1.1 องค์กรที่เกี่ยวข้องกับการใช้บังคับมาตรการตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535

##### (1) คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เป็นองค์กรที่ตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 มาตรา 12 ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ และกรรมการอีกหลายคน ซึ่งในภาพรวมกรรมการจะมาจากสามฝ่าย คือ ฝ่ายการเมืองได้แก่ นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีจากกระทรวงต่างๆรวม 11 คน ข้าราชการประจำระดับสูงอีกจำนวน 4 คน และผู้ทรงคุณวุฒิที่คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งไม่เกิน 8 คน ซึ่งนับว่าเป็นการรวบรวมผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญระดับชาติในหลายๆด้าน<sup>101</sup> ซึ่งมีผลต่อการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเกี่ยวกับเรื่องสำคัญตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 หลายประการ โดยในส่วนที่เกี่ยวข้องกับมาตรการทางกฎหมายที่ผู้เขียนอธิบายไปในหัวข้อก่อน ได้แก่ การกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมและให้ความเห็นชอบมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเสนอ การให้ความเห็นชอบแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมรวมถึงแผนปฏิบัติการและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด<sup>102</sup> นอกจากนี้ คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติยังมีหน้าที่สำคัญในการให้ความเห็นชอบรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการที่ต้องเสนอขอรับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีตามมาตรา 49 ในส่วนของการควบคุมมลพิษโดยใช้เขตควบคุมมลพิษนั้น นอกจากคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติจะเป็นผู้มีอำนาจประกาศเขตควบคุมมลพิษ ตามมาตรา 59 แล้วยังมีบทบาทในการพิจารณาให้ความเห็นชอบแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพื่อเสนออนุมัติใช้มาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมในเขตควบคุมมลพิษตาม มาตรา 45

นอกจากอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมที่ต้องกระทำเองตามที่กล่าวไปแล้วนั้น คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติยังมีอำนาจตั้งคณะกรรมการผู้ชำนาญการ

<sup>101</sup> อ้างแล้ว เชิงบรรณที่ 8, น.577-580.

<sup>102</sup> พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535,

ตามมาตรา 18 ซึ่งในส่วนของการพิจารณาให้ความเห็นชอบรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการทั่วไปที่ไม่ต้องอนุมัติจากรัฐมนตรีก็เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการผู้ชำนาญการ โดยมาตรา 48 บัญญัติให้การแต่งตั้งคณะกรรมการผู้ชำนาญการเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติกำหนดแต่ต้องประกอบไปด้วยผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาวิชาต่างๆที่เกี่ยวข้อง โดยคณะกรรมการผู้ชำนาญการในการพิจารณาโครงการแต่ละประเภทจะแตกต่างกัน เนื่องจากคุณสมบัติของกรรมการย่อมขึ้นอยู่กับสภาพและลักษณะของโครงการด้วย<sup>103</sup> ในวันที่ 27 สิงหาคม 2558 มีการแต่งตั้งคณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมหลายคณะ เช่น คณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมด้านโครงสร้างพื้นฐานทางบกและอากาศ เป็นต้น<sup>104</sup>

## (2) คณะกรรมการควบคุมมลพิษ

คณะกรรมการควบคุมมลพิษเป็นองค์กรตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 ซึ่งมีบทบาทหลักเกี่ยวกับการควบคุมมลพิษตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว สำหรับส่วนที่เกี่ยวกับการควบคุมมลพิษฝุ่นละอองบริเวณท่าอากาศยานได้แก่ หน้าที่ให้คำแนะนำรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในการกำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดตามมาตรา 55 และการกำหนดประเภทแหล่งกำเนิดมลพิษที่จะต้องถูกควบคุมการปล่อยมลพิษทางอากาศตามมาตรา 68 เนื่องจากคณะกรรมการควบคุมมลพิษต้องทำหน้าที่ช่วยเหลือสนับสนุนโดยให้คำแนะนำแก่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติและรัฐมนตรีเกี่ยวกับการควบคุมมลพิษหลายประการตามอำนาจหน้าที่ซึ่งบัญญัติไว้ในมาตรา 53 ทำให้องค์ประกอบของคณะกรรมการควบคุมมลพิษจะไม่มีฝ่ายการเมืองอยู่เลย โดยจะมีเพียงกรรมการจากฝ่ายข้าราชการประจำหน่วยงานซึ่งมีส่วนเกี่ยวข้องกับการควบคุมมลพิษจากแหล่งต่างๆ ตัวอย่างเช่น อธิบดีกรมการขนส่งทางบก อธิบดีกรมเจ้าท่า อธิบดีกรมโรงงานอุตสาหกรรม อธิบดีกรมอนามัย เป็นต้น กับกรรมการที่เป็นฝ่ายผู้ทรงคุณวุฒิไม่เกินห้าคน<sup>105</sup>

## (3) กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

### 1. รัฐมนตรี

<sup>103</sup> อ่างแล้ว เจริญธรรมที่ 8, น.172-175.

<sup>104</sup> สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, “รายชื่อคณะกรรมการผู้ชำนาญการ,” สืบค้นเมื่อวันที่ 27 กุมภาพันธ์ 2560, จาก <http://www.onep.go.th/neb2/index.php/2014-01-09-04-33-42>.

<sup>105</sup> อ่างแล้ว เจริญธรรมที่ 8, น.588-589.

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษและพนักงานเจ้าหน้าที่<sup>106</sup> เพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่างๆตามที่กฎหมายกำหนดและมีอำนาจหน้าที่หลายประการตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 ทั้งอำนาจหน้าที่ซึ่งต้องขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ อย่างการกำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดตามมาตรา 55 การเสนอขอใช้มาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมในพื้นที่เขตควบคุมมลพิษตามมาตรา 45 การจัดทำแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 35

## 2. สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม หรือ สผ. นอกจากจะมีภารกิจเสนอแนะนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแล้ว ยังมีบทบาทสำคัญในมาตรการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535<sup>107</sup> โดยเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ตรวจสอบความถูกต้องของเอกสารและข้อมูลในรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและเสนอความเห็นเบื้องต้นเกี่ยวกับรายงานเพื่อนำเสนอคณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณาให้ความเห็นชอบที่ต้องเสนอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี นอกจากนี้ สผ.ยังมีบทบาทสำคัญในมาตรการติดตามตรวจสอบ โดยพิจารณารายงานผลการปฏิบัติตามมาตรการที่กำหนดไว้ในรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ซึ่งหากมีการหลีกเลี่ยงหรือมิได้ปฏิบัติตามมาตรการในรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมซึ่งถูกกำหนดไว้เป็นเงื่อนไขการอนุญาตหรือต่ออายุใบอนุญาต สผ. สามารถเสนอแนะหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายที่มีอำนาจอนุญาตนั้นให้ดำเนินการทางกฎหมายเพื่อบังคับให้มีการปฏิบัติตามมาตรการในรายงานด้วย

## 3. เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ

เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ เป็นเจ้าพนักงานที่มีหน้าที่เกี่ยวกับควบคุมมลพิษตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 ซึ่ง

<sup>106</sup> พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535, มาตรา 11 วรรคสอง

<sup>107</sup> สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, “รู้จัก สผ.,” สืบค้นเมื่อวันที่ 27 กุมภาพันธ์ 2560, จาก [http://www.onep.go.th/?page\\_id=16327](http://www.onep.go.th/?page_id=16327).

แต่งตั้งโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเจ้าพนักงานท้องถิ่นในการจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อลดและขจัดมลพิษสำหรับเขตควบคุมมลพิษด้วย

#### (4) หน่วยงานราชการอื่น

##### 1. เจ้าพนักงานท้องถิ่น

เจ้าพนักงานท้องถิ่น เป็นผู้มีหน้าที่จัดทำจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อลดและขจัดมลพิษซึ่งเป็นมาตรการควบคุมมลพิษในเขตควบคุมมลพิษ โดยจะนำไปรวมไว้ในแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด ทั้งนี้ ตามคำนิยามในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะเป็นบุคคลใดนั้นขึ้นอยู่กับเขตการปกครองแต่ละท้องที่ ตัวอย่างเช่นในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด พนักงานท้องถิ่นคือผู้ว่าราชการจังหวัด ส่วนเขตเทศบาลคือนายกเทศมนตรี<sup>108</sup>

##### 2. ผู้ว่าราชการจังหวัด

แม้ผู้ว่าราชการจังหวัดจะไม่ใช่ข้าราชการที่สังกัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม แต่กลับมีมาตรการหนึ่งของการจัดการสิ่งแวดล้อมในเขตควบคุมมลพิษที่กำหนดหน้าที่ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด เพื่อเสนอขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติภายใน 120 วันนับแต่ได้รับแจ้งให้จัดทำแผนดังกล่าวตามมาตรา 37

3. เจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจสั่งอนุญาตโครงการที่ต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

ในการใช้มาตรการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมนั้น แม้จะมีการกำหนดหน่วยงานที่มีอำนาจพิจารณาตรวจสอบและให้ความเห็นชอบรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมไว้แล้ว แต่กลไกประการหนึ่งสำหรับโครงการที่ไม่ต้องเสนอขออนุมัติจากคณะรัฐมนตรีคือการกำหนดให้เจ้าหน้าที่รอการสั่งอนุญาตโครงการ จนกว่าจะทราบผลการพิจารณารายงานการ

<sup>108</sup> พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535,

ประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมของสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม<sup>109</sup> ซึ่งอาจกล่าวได้ว่า เจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจสั่งอนุญาตโครงการจะอนุญาตได้ต่อเมื่อรายงานฯได้รับความเห็นชอบแล้ว นอกจากนี้ ยังมีกลไกสำคัญอีกประการหนึ่งในการควบคุมมลพิษสำหรับโครงการที่ต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมคือการให้อำนาจเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจพิจารณาสั่งอนุญาตหรือต่ออายุใบอนุญาตนำมาตรการตามที่เสนอไว้ในรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม กำหนดไว้ในเงื่อนไขการสั่งอนุญาตหรือต่อใบอนุญาตโดยให้ถือเป็นเงื่อนไขตามกฎหมาย<sup>110</sup> ซึ่งทำให้เจ้าหน้าที่ตามกฎหมายที่มีอำนาจสั่งอนุญาตหรือต่อใบอนุญาตโครงการ ซึ่งกำหนดเงื่อนไขด้านสิ่งแวดล้อมไว้ในใบอนุญาตมีบทบาทในการติดตามและตรวจสอบการปฏิบัติตามเงื่อนไขในใบอนุญาต โดยหากพบว่ามีกรณีฝ่าฝืนเงื่อนไข ก็ย่อมมีอำนาจดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนดไว้<sup>111</sup> ตัวอย่างเช่น ผู้อำนวยการสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการเดินอากาศฯ ที่มีอำนาจกำหนดเงื่อนไขของใบอนุญาตจัดตั้งสนามบิน และหากพบว่าผู้ได้รับใบอนุญาตไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ก็มีอำนาจสั่งพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาตนั้น<sup>112</sup> ทั้งยังมีหน้าที่เสนอรายงานผลการปฏิบัติตามมาตรการที่กำหนดไว้ในรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมต่อ สผ. อีกด้วย<sup>113</sup>

#### 4.2.1.2 องค์กรที่เกี่ยวข้องกับการใช้บังคับมาตรการตามพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ.2497

##### (1) คณะกรรมการการบินพลเรือน

<sup>109</sup> พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2561, มาตรา 50 วรรคสอง

<sup>110</sup> พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2561, มาตรา 51/3

<sup>111</sup> อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 8, น.186.

<sup>112</sup> พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ.2497, มาตรา 54

<sup>113</sup> พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2561, มาตรา 51/1



คณะกรรมการการบินพลเรือนเป็นคณะกรรมการที่ถูกก่อตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ.2497 มาตรา 7 ซึ่งประกอบไปด้วยกรรมการโดยตำแหน่งได้แก่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม ปลัดกระทรวงคมนาคม ผู้บัญชาการทหารอากาศ และผู้อำนวยการสถาบันการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย และกรรมการที่มาจาก การแต่งตั้งโดยคณะรัฐมนตรีอีกจำนวน 7 คน โดยมีบทบาทในการใช้อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการเดินอากาศฯ หลายบทบาท ทั้งบทบาทของด้านนโยบายเกี่ยวกับการบินพลเรือน บทบาทในฐานะเป็นผู้เชี่ยวชาญเพื่อให้คำแนะนำแก่รัฐมนตรีกระทรวงคมนาคมเกี่ยวกับการบินพลเรือน บทบาทเชิงเศรษฐศาสตร์โดยกำหนดกรอบอัตราค่าธรรมเนียมหรือค่าบริการตามกฎหมาย บทบาทให้ความเห็นชอบการออกข้อบังคับตามพระราชบัญญัติการเดินอากาศฯ<sup>114</sup> และบทบาทที่ใหม่แต่มีความสำคัญของคณะกรรมการการบินพลเรือนคือการกำกับดูแลการปฏิบัติงานของสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทยให้ทันต่อเหตุการณ์ ถูกต้องตามกฎหมายและอนุสัญญาระหว่างประเทศด้านการพลเรือน<sup>115</sup>

## (2) สำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย

สำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทยมีฐานะเป็นนิติบุคคลซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐ แต่ไม่ถือเป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ โดยก่อตั้งขึ้นตามพระราชกำหนดการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย พ.ศ.2558<sup>116</sup> มีอำนาจทั่วไปในการศึกษา วิเคราะห์ และพัฒนากิจการการบินพลเรือน ในหลายๆด้านทั้งด้านการรักษาความปลอดภัย การอำนวยความสะดวก รวมไปถึงด้านการรักษาสิ่งแวดล้อมด้วย<sup>117</sup> โดยมีผู้อำนวยการสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย ซึ่งเป็นผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์สูงในด้านการบินที่ได้รับการสรรหาและแต่งตั้งจากคณะกรรมการกำกับสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย<sup>118</sup> เป็นผู้บริหารกิจการของสำนักงานให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ของสำนักงานตามกฎหมายและระเบียบ ข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง

<sup>114</sup> อ่างแล้ว เชียงธรรมที่ 98, น.92 - 218.

<sup>115</sup> พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2597, มาตรา 15

<sup>116</sup> พระราชกำหนดการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย พ.ศ.2558, ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ 132, ตอนที่ 95 ก, (1 ตุลาคม 2558), มาตรา 5.

<sup>117</sup> พระราชกำหนดการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย พ.ศ.2558, มาตรา 8 (1) และ มาตรา 37 (1) (ณ)

<sup>118</sup> พระราชกำหนดการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย พ.ศ.2558, มาตรา 23

เนื่องจากการก่อตั้งสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทยเมื่อ พ.ศ. 2558 ส่งผลให้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติการเดินอากาศ<sup>119</sup> เพื่อเปลี่ยนแปลงองค์กรผู้มีอำนาจออกกฎหมายลำดับรองหรือใช้บังคับมาตรการตามกฎหมายให้สอดคล้องกับโครงสร้างขององค์กรด้านการบินพลเรือน โดยมีการยุบองค์กรตามพระราชบัญญัติการเดินอากาศฯเดิม อย่างคณะกรรมการเทคนิค โดยเปลี่ยนผู้อำนาจในการออกมาตรฐานอากาศยาน ตามมาตรา 34 ให้เป็นอำนาจของผู้อำนวยการสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย นอกจากนี้เรื่องมาตรฐานอากาศยานดังกล่าวแล้ว พระราชบัญญัติการเดินอากาศฯฉบับที่แก้ไขใหม่เมื่อ พ.ศ.2558 ยังให้อำนาจในการออกข้อบังคับข้อกำหนด ระเบียบประกาศ และคำสั่งตามพระราชบัญญัติดังกล่าว เป็นอำนาจของผู้อำนวยการฯ เพียงแต่หากเป็นการออกข้อบังคับต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการการบินพลเรือนเสียก่อน<sup>120</sup> เช่นเดียวกับอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการออกคำสั่งทางปกครองต่างๆ เช่น การออก การต่ออายุ หรือการเพิกถอนใบอนุญาตจัดตั้งสนามบินและใบรับรองการดำเนินงานสนามบินสาธารณะ โดยผู้ได้รับใบรับรองดำเนินงานสนามบินสาธารณะต้องปฏิบัติตามระเบียบเกี่ยวกับกระบวนการดำเนินงาน ที่ผู้อำนวยการเป็นผู้กำหนดตาม มาตรา 60/15 วรรคสาม โดยข้อสังเกตเกี่ยวกับอำนาจในการควบคุมดูแลอีกประการหนึ่งคือนอกจากหน้าที่ซึ่งบัญญัติไว้ชัดเจนตามมาตรา 60/15 (1) ถึง (4) แล้ว มาตรา 60/15 (5) ยังกำหนดหน้าที่ให้ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กำหนดในข้อกำหนด ส่งผลให้ผู้อำนวยการฯอาจออกข้อกำหนดเพื่อกำหนดหน้าที่ เช่น หน้าที่ในการรักษาสิ่งแวดล้อมหรือควบคุมมลพิษทางอากาศในการดำเนินงานท่าอากาศยานที่เปิดให้บริการแก่สาธารณะได้ ซึ่งการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ของผู้ได้รับใบรับรองดำเนินงานสนามบินสาธารณะจะมีผลบังคับทางกฎหมายโดยวิธีการออกคำสั่งทางปกครองของผู้อำนวยการ ได้แก่การสั่งให้แก้ไขปรับปรุงการดำเนินงาน หรือการพักใช้ใบรับรองฯ<sup>121</sup>

นอกจากนี้ผู้อำนวยการยังมีอำนาจออกข้อบังคับกำหนดอัตราและเงื่อนไขในการเก็บค่าบริการในการขึ้นลงของอากาศยาน อันเป็นค่าบริการ ค่าภาระ หรือเงินตอบแทนอื่นใดในสนามบินอนุญาต ซึ่งให้บริการแก่สาธารณะตามมาตรา 56<sup>122</sup> ซึ่งหากมีการพิจารณากำหนด

<sup>119</sup> พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ.2497 พ.ศ. 2558 , อ้างแล้ว *เชิงอรรถที่ 3*, น.17.

<sup>120</sup> พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2597, มาตรา 6/1

<sup>121</sup> พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2597, มาตรา 60/31 (1)

<sup>122</sup> พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2597, มาตรา 56 วรรคสอง

เจ็อนดังกล่าวโดยอ้างอิงจากการปล่อยมลพิษทางอากาศจากอากาศยานจะทำให้ช่วยลดมลพิษฝุ่นละอองที่มีแหล่งกำเนิดมาจากอากาศยานได้

การโอนอำนาจตามพระราชบัญญัติการเดินอากาศฯ หลายประการดังกล่าวข้างต้นจากกรมการบินพลเรือนมาเป็นของสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย ทำให้สำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทยกลายเป็นหน่วยงานของรัฐที่มีบทบาทในการควบคุมการดำเนินงานของท่าอากาศยานในทุกๆด้าน รวมทั้งด้านสิ่งแวดล้อมด้วย ส่วนกรมท่าอากาศยานซึ่งเดิมชื่อกรมการบินพลเรือนในสังกัดกระทรวงคมนาคม<sup>123</sup> ก็มีบทบาทในการเกี่ยวกับการควบคุมการดำเนินงานของท่าอากาศยานซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของกรมท่าอากาศยานเท่านั้น

### (3) กระทรวงคมนาคม

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมซึ่งเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติการเดินอากาศฯ นอกจากจะเป็นประธานคณะกรรมการการบินพลเรือนโดยตำแหน่งแล้ว ยังมีอำนาจหน้าที่ออกกฎกระทรวงต่างๆ เช่น การกำหนดค่าธรรมเนียมตามพระราชบัญญัติดังกล่าว การกำหนดอัตราขั้นสูงของค่าบริการในการขึ้นลงท่าอากาศยาน เป็นต้น<sup>124</sup> นอกจากนี้ ยังเป็นผู้มีอำนาจอนุมัติให้เจ้าของหรือผู้ดำเนินการสนามบินอนุญาตเรียกเก็บค่าบริการผู้โดยสารขาออก ในขณะที่ปลัดกระทรวงคมนาคมก็มีบทบาททั้งในฐานะเป็นหนึ่งในกรรมการคณะกรรมการการบินพลเรือนและประธานกรรมการคณะกรรมการกำกับสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย

#### 4.2.1.3 องค์กรที่เกี่ยวข้องกับการใช้บังคับมาตรการตามพระราชบัญญัติการ

##### สาธารณสุข พ.ศ.2535

การใช้มาตรการเกี่ยวกับเหตุรำคาญตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุขฯ มีเจ้าพนักงานท้องถิ่นเป็นผู้บังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย<sup>125</sup> ซึ่งบุคคลใดจะถือเป็นผู้บริหารท้องถิ่นย่อมขึ้นอยู่กับพื้นที่นั้นอยู่ในเขตขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นใด เช่น นายกองค้การบริหารส่วนตำบลสำหรับเขตการปกครองขององค์การบริหารส่วนตำบล เป็นต้น

### 4.2.2 องค์กรภาคเอกชน

#### 4.2.2.1 ท่าอากาศยาน

<sup>123</sup> พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 พ.ศ.2558, ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ 132, ตอนที่ 95 ก, น.28, (1 ตุลาคม 2558).

<sup>124</sup> พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2597, มาตรา 6 (3)

<sup>125</sup> อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 8, น.631-632.

ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ เป็นท่าอากาศยานในกำกับดูแลของบริษัทท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) ซึ่งแม้จะมีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจในกำกับดูแลของกระทรวงคมนาคม เนื่องจากมีกระทรวงการคลังเป็นผู้ถือหุ้นถึงร้อยละ 70<sup>126</sup> แต่เนื่องจากเป็นบริษัทซึ่งจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ผู้เขียนจึงจัดให้ท่าอากาศยานมีบทบาทในฐานะเป็นองค์กรภาคเอกชนซึ่งมีหน้าที่ปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบ หรือคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยหน่วยงานของรัฐทุกประการ เช่น ในส่วนของการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ท่าอากาศยานเองอยู่ในฐานะเจ้าของโครงการต้องจัดทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม และปฏิบัติตามเงื่อนไขเกี่ยวกับการติดตามตรวจสอบและมาตรการลดผลกระทบในรายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม เป็นต้น สำหรับในส่วนการควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด บริษัทท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) เป็นผู้ครอบครองท่าอากาศยานซึ่งเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษประเภทกิจการที่ใช้หม้อไอน้ำ โดยมีหน้าที่บำบัดอากาศเสียให้เป็นไป

นอกเหนือจากการปฏิบัติตามหน้าที่ซึ่งกฎหมายบังคับแล้ว ท่าอากาศยานสามารถดำเนินการบางอย่างเพื่อวัตถุประสงค์ในการลดมลพิษได้ เช่น การนำเงินจากการเก็บค่าบริการผู้โดยสารขาออก ไปใช้เพื่อโครงการในการลดมลพิษทางอากาศ เป็นต้น อีกทั้งในการเลือกใช้อุปกรณ์ภาคพื้นประเภทต่างๆ แม้ประเทศไทยยังไม่มีการประกาศมาตรฐานควบคุมมลพิษทางอากาศดังเช่นในต่างประเทศนั้น แต่ท่าอากาศยานอาจเลือกซื้อหรือจัดหาอุปกรณ์ภาคพื้นดังกล่าวในลักษณะที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้ แม้ท่าอากาศยานไม่ได้มีมาตรการทางกฎหมายที่มีสภาพบังคับท่าอากาศยานให้ควบคุมการดำเนินงานโดยไม่กระทบถึงสิ่งแวดล้อม แต่ในแง่ของการดำเนินงานด้วยความสมัครใจแล้ว ท่าอากาศยานอาจใช้แผนการพัฒนาท่าอากาศยานโดยคำนึงถึงสิ่งแวดล้อมประกอบด้วย ซึ่งหากพิจารณาจากนโยบายของบริษัทท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) ที่ผ่านมา ก็แสดงจุดยืนว่า ทางท่าอากาศยานให้ความสำคัญกับการรักษาความสมบูรณ์ของสิ่งแวดล้อมโดยรอบท่าอากาศยาน และมุ่งพัฒนาท่าอากาศยานที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม<sup>127</sup>

#### 4.2.2.2 ผู้ประกอบกิจการอื่นในท่าอากาศยาน

เนื่องจากท่าอากาศยานยังมีองค์ประกอบหลายอย่างนอกเหนือจากส่วนที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติการบิน และอยู่ภายใต้การบริหารงานของบุคคลหรือนิติบุคคลอื่นซึ่งมิใช่บริษัทท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) แม้กฎหมายของประเทศไทยจะไม่ได้มีความเป็นเอกภาพโดยควบคุมการดำเนินงานของผู้ประกอบการในท่าอากาศยานทุกคนดังเช่นกฎหมายว่าด้วยการรักษา

<sup>126</sup> อ่างแล้ว เจริญธรรมที่ 27.

<sup>127</sup> บริษัทท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน), รายงานการพัฒนาอย่างยั่งยืน ประจำปี พ.ศ.2559, (กรุงเทพฯ : ท่าอากาศยานไทย, 2560), น.32

สิ่งแวดล้อมทำอากาศยานของเครื่องบินหรือเครื่องบิน แต่ก็ไม่ใช่ว่าผู้ประกอบการเหล่านั้นจะไม่ถูกควบคุม การกระทำเสียเลย เนื่องจากยังคงต้องปฏิบัติตามกฎหมายนอกเหนือไปจากพระราชบัญญัติส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 ที่เกี่ยวข้องกับการของตน ถ้าหากมีอีกด้วย ตัวอย่างเช่น โรงงานผลิตไฟฟ้าในบริเวณทำอากาศยานต้องปฏิบัติตามกฎหมายเกี่ยวกับโรงงาน ในขณะที่ผู้ประกอบการซึ่งให้บริการด้านการคมนาคมขนส่ง ก็ต้องปฏิบัติตามมาตรฐานควบคุมมลพิษ จากระถยนต์และตามกฎหมายว่าด้วยการขนส่งทางบกเช่นกัน

สายการบินก็เป็นผู้ประกอบกิจการซึ่งให้บริการขนส่งทางอากาศเชิงพาณิชย์ ไม่ว่าจะ เป็นการขนส่งคนโดยสารหรือขนส่งสินค้าก็ตาม โดยสายการบินจะต้องเลือกใช้อากาศยานที่มี เครื่องยนต์เป็นไปตามมาตรฐานด้านสิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัติการเดินอากาศฯ นอกจากนี้ ใน ส่วนของการเก็บค่าบริการผู้โดยสารขาออก สายการบินซึ่งเป็นผู้ดำเนินการเดินอากาศอาจเก็บ ค่าบริการดังกล่าวจากผู้โดยสารให้แทนทำอากาศยานได้<sup>128</sup>

#### 4.2.2.3 ผู้ให้บริการทำอากาศยาน

ประชาชนผู้ให้บริการทำอากาศยานไม่ว่าในฐานะผู้โดยสารหรือมารับ-ส่ง ผู้โดยสารก็ดี ล้วนแล้วแต่มีส่วนในการก่อให้เกิดมลพิษฝุ่นละอองที่มีแหล่งกำเนิดมาจากยานพาหนะ ด้วยกันทั้งสิ้น ซึ่งการควบคุมมลพิษจากระถยนต์แต่ละคันโดยอาศัยมาตรฐานควบคุมมลพิษจาก แหล่งกำเนิดอาจไม่สามารถลดมลพิษได้หากเกิดการสะสมของปริมาณมลพิษจำนวนมาก จากความหนาแน่นของการจราจรในบริเวณทำอากาศยาน การให้ความร่วมมือของผู้ให้บริการในการลดมลพิษ ฝุ่นละอองจากแหล่งกำเนิดที่เป็นรถขนส่งส่วนบุคคล โดยการใช้ระบบการขนส่งสาธารณะมากขึ้นจะ ช่วยลดมลพิษฝุ่นละอองที่มีสาเหตุมาจากความหนาแน่นของการจราจรทางบก

### 4.3 ปัญหาและข้อจำกัดบางประการในการใช้มาตรการทางกฎหมายของประเทศไทยเพื่อควบคุม มลพิษฝุ่นละอองบริเวณทำอากาศยาน

#### 4.3.1 การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

##### 4.3.1.1 ปัญหาการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

การจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยใช้ ระบบการกำหนดประเภทและขนาดของโครงการไว้โดยเฉพาะ ซึ่งคล้ายคลึงกับการประเมินผล กระทบสิ่งแวดล้อมของเครื่องบินหรือเครื่องบินและสหราชอาณาจักร ที่กำหนดเงื่อนไขการประเมินผล กระทบสิ่งแวดล้อมจากประเภทและขนาดโครงการ แต่การกำหนดประเภทและขนาดโครงการ

<sup>128</sup> พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ.2497, มาตรา 60/41

ดังกล่าว อาจส่งผลให้เกิดการหลีกเลี่ยงโดยการเปลี่ยนสภาพหรือขนาดของโครงการ<sup>129</sup> ตัวอย่างเช่น การกำหนดให้การสร้างทางวิ่งของอากาศยานตั้งแต่ 3,000 เมตรขึ้นไป เป็นโครงการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงและต้องจัดทำรายงาน EHIA หากทำอากาศยานก่อสร้างทางวิ่งของอากาศยาน 2,900 เมตร ก็จะกลายเป็นโครงการทั่วไป ซึ่งต้องทำเพียงรายงาน EIA เท่านั้น หากเปรียบเทียบกับสหรัฐอเมริกาแล้ว จะเห็นว่าสหรัฐอเมริกาใช้ระบบการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่ครอบคลุมและยืดหยุ่นกว่า โดยการก่อสร้างหรือดำเนินการเล็กน้อยๆ อย่าง การก่อสร้างทางขับอากาศยาน หรือลานจอดอากาศยาน ผู้ควบคุมทำอากาศยานก็ยังคงแสดงข้อมูลถึงผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นต่อสิ่งแวดล้อมแก่เจ้าพนักงานซึ่งมีอำนาจอนุมัติและเจ้าพนักงานอาจสั่งให้ดำเนินการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบเบื้องต้นก่อนได้ ส่วนโครงการบางกรณีที่อาจเกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมซึ่งต้องทำรายงานการประเมินผลกระทบเบื้องต้นหรือ EA ก่อน หากผลของ EA พบว่าโครงการนั้นส่งผลต่อมาตรฐานคุณภาพอากาศแล้ว โครงการนั้นต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมหรือ EIS ซึ่งต้องผ่านกระบวนการตรวจสอบของหน่วยงานและผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้องก่อนที่ผู้มีอำนาจอนุมัติโครงการจะอนุมัติการดำเนินโครงการได้<sup>130</sup> ทำให้ระบบการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมของสหรัฐอเมริกาในขั้นตอนการก่อสร้างโครงการมีการหลีกเลี่ยงโดยวิธีเปลี่ยนสภาพหรือขนาดของโครงการได้ยาก

จากการที่ประเทศไทยใช้ระบบการแบ่งประเภทและขนาดโครงการที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ทำให้อาจมีการแยกโครงการเพื่อแบ่งการจัดทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบได้ ตัวอย่างเช่น ในการพัฒนาทำอากาศยานสุวรรณภูมิเพื่อรองรับผู้โดยสารที่มีปริมาณมากขึ้น แม้การสร้างทางวิ่งและอาคารผู้โดยสารล้วนเป็นการดำเนินโครงการเพื่อวัตถุประสงค์ในการให้บริการคมนาคมขนส่งทางอากาศแก่ผู้โดยสารที่ใช้บริการทำอากาศยานสุวรรณภูมิร่วมกัน แต่เนื่องจากทางวิ่งและอาคารผู้โดยสารเป็นโครงการคนละประเภทกัน ในการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม มีการแบ่งเป็นโครงการก่อสร้างอาคารผู้โดยสารหลังที่ 2 ซึ่งจัดทำรายงาน EIA<sup>131</sup> แยกกับโครงการก่อสร้างทางวิ่งที่ 3 และ ที่ 4 ซึ่งจัดทำรายงาน EHIA<sup>132</sup> ซึ่งเป็นที่น่าสังเกตว่าทั้งสองโครงการล้วนตั้งอยู่ในบริเวณทำอากาศยานเดียวกัน การแยกวิเคราะห์ผลกระทบ

<sup>129</sup> อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 8, น.189-190.

<sup>130</sup> โปรดดูรายละเอียดในบทที่ 3 หัวข้อที่ 3.3.1.1 การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

<sup>131</sup> อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 16.

<sup>132</sup> อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 17, น.1-1 – 1-2.

สิ่งแวดล้อมอาจไม่ได้พิจารณาถึงผลกระทบที่เกิดจากการสะสมของการดำเนินโครงการทั้งสองโครงการในบริเวณเดียวกัน<sup>133</sup> โดยจากข้อมูลในร่างรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการก่อสร้างทางวิ่งที่ 3 และที่ 4 ซึ่งจัดทำขึ้นเมื่อเดือนกันยายน พ.ศ.2557 การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพด้านคุณภาพอากาศระยะดำเนินการนั้นเป็นการประเมินข้อมูลจำลองของอัตราการปล่อยสารมลพิษทางอากาศจากปริมาณอากาศยานที่จะนำมาใช้งานในท่าอากาศยาน<sup>134</sup> โดยเมื่อเปรียบเทียบความเข้มข้นจากผลการคาดการณ์ของอัตราการปล่อยมลพิษจากอากาศยานดังกล่าว ทำให้สรุปได้ว่าผู้โดยสารของทุกขนาดมีค่าเฉลี่ยที่ต่ำกว่ามาตรฐาน<sup>135</sup> ซึ่งมีข้อสังเกตว่า การศึกษาผลกระทบด้านคุณภาพอากาศในร่างรายงานดังกล่าวไม่ได้มีการประเมินอัตราการปล่อยมลพิษจากแหล่งกำเนิดมลพิษอื่นที่จะต้องเกิดขึ้นในบริเวณท่าอากาศยานเมื่อมีการเปิดใช้ทางวิ่งดังกล่าวด้วยต่างจากคู่มือด้านคุณภาพอากาศของท่าอากาศยานที่จัดทำโดยองค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ ได้จัดทำดัชนีมลพิษทางอากาศของแหล่งกำเนิดในท่าอากาศยานที่ส่งผลกระทบต่อคุณภาพอากาศของพื้นที่โดยรอบท่าอากาศยานไว้เป็น 4 ประเภทใหญ่ๆ คือ มลพิษจากการปฏิบัติการบินอากาศยาน มลพิษจากการดำเนินงานภาคพื้น มลพิษจากเครื่องอำนวยความสะดวกและแหล่งกำเนิดมลพิษไม่เคลื่อนที่ มลพิษจากการจราจรภายในท่าอากาศยาน<sup>136</sup> จากตัวอย่างของร่างรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบโครงการสร้างทางวิ่งดังกล่าว แสดงให้เห็นถึงจุดด้อยของระบบการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม คือ การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเป็นการคาดการณ์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นซึ่งผลลัพธ์ของการคาดการณ์ที่ได้จะมีประสิทธิภาพหรือไม่นั้น อาจขึ้นอยู่กับพื้นฐานทางด้านวิชาการที่ใช้ในการประเมินผลกระทบ<sup>137</sup> นอกจากนี้ การใช้ระบบประเมินผลกระทบรายโครงการและการปฏิบัติตามมาตรการสำหรับแต่ละโครงการ อาจไม่สอดคล้องกับปัญหาที่เกิดขึ้นจากผลกระทบสะสมของหลายโครงการในพื้นที่เดียวกันซึ่งจะส่งผลกระทบต่อทั้งพื้นที่ มิใช่เพียงโครงการใดโครงการหนึ่ง<sup>138</sup> ซึ่งแม้ตามกฎหมาย นิติบุคคลผู้จัดทำรายงานจะต้องดำเนินการให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้ที่เกี่ยวข้องตั้งแต่ขั้นตอนการกำหนดขอบเขตและแนวทางการประเมินผลกระทบ

<sup>133</sup> อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 8, น.194.

<sup>134</sup> อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 17, น.5-17 – 5-24.

<sup>135</sup> อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 17, น.5-30.

<sup>136</sup> International Civil Aviation Organization, Airport Air Quality Manual, (Quebec: ICAO, 2011), chapter 3 Appendix 1 – Appendix 4.

<sup>137</sup> อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 6, น.43.

<sup>138</sup> อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 8, น.194.

ก็ตาม แต่อาจเกิดปัญหาในทางปฏิบัติที่จะไม่ได้มีการรับฟังความคิดเห็นจากผู้ที่เกี่ยวข้องทุกภาคส่วนอย่างแท้จริง เนื่องจากนิติบุคคลผู้จัดทำรายงานกังวลว่าประชาชนจะคัดค้านและไม่ได้เชิญประชาชนที่คัดค้านเข้าร่วมแสดงความคิดเห็น<sup>139</sup>

#### 4.3.1.2 ปัญหาการติดตามตรวจสอบและทบทวนรายงาน

หลักเกณฑ์การจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมฯ ก่อนการแก้ไขใหม่นั้น มีปัญหาในเรื่องความไม่มีประสิทธิภาพของการตรวจสอบให้เป็นไปตามรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมโดยหน่วยงานผู้ให้ใบอนุญาต<sup>140</sup> การแก้ไขพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติฯ โดยเพิ่มบทบัญญัติมาตรา 51/5 โดยในวรรคหนึ่ง วรรคสอง และ วรรคสาม ของมาตราดังกล่าวกำหนดให้ต้องมีการจัดทำรายงานผลการปฏิบัติตามมาตรการที่กำหนดไว้ในรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเสนอต่อเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจอนุญาตอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้งและเจ้าหน้าที่ดังกล่าวต้องรวบรวมรายงานเสนอต่อสำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดหรือ สผ. เพื่อจัดทำรายงานผลการปฏิบัติตามมาตรการดังกล่าวพร้อมข้อเสนอแนะและความเห็นเสนอต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมอย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง ทั้งยังมีบทกำหนดโทษปรับไม่เกินหนึ่งล้านบาทสำหรับผู้ฝ่าฝืนไม่จัดทำรายงานผลการปฏิบัติตามมาตรการที่กำหนดไว้ในรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในมาตรา 101/2 ย่อมทำให้มาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบรวมทั้งมาตรการติดตามตรวจสอบการปฏิบัติตามรายงานประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมมีประสิทธิภาพมากกว่ากฎหมายเดิม

แม้บทบัญญัติในวรรคสี่ของมาตรา 51/5 วางหลักเกณฑ์กรณีที่พบว่ามีการหลีกเลี่ยงการปฏิบัติตามมาตรการในรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมซึ่งเป็นเงื่อนไขในการสั่งอนุญาตหรือต่ออายุใบอนุญาตนั้น สผ. มีอำนาจเสนอแนะหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจอนุญาตให้มีการดำเนินการตามกฎหมายเพื่อบังคับให้ผู้ดำเนินการหรือผู้ขออนุญาตปฏิบัติตามมาตรการที่กำหนดไว้ในรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและให้หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ดังกล่าวต้องแจ้งผลการดำเนินการให้แก่สผ.ทราบภายใน 90 วัน แต่ผู้เขียนยังคงมีข้อสังเกตว่าบทบัญญัติดังกล่าวไม่ได้ให้อำนาจเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐหรือสผ. เข้าตรวจสอบการปฏิบัติตามรายงานประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมโดยตรง ดังนั้น การที่จะตรวจสอบได้ว่าการปฏิบัติตาม

<sup>139</sup> อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 6, น.44.

<sup>140</sup> อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 6, น.40.



รายงานการประเมินผลกระทบจริงหรือไม่ ก็ต้องขึ้นอยู่กับกฎหมายที่ใช้บังคับกับโครงการเหล่านั้นเอง ว่า ได้ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เข้าตรวจสอบการดำเนินงานหรือไม่ ทั้งการที่กฎหมายให้อำนาจ สผ. เสนอแนะหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจอนุญาตดำเนินการทางกฎหมายเพื่อบังคับให้ ผู้ดำเนินการหรือผู้ขออนุญาตปฏิบัติตามมาตรการในรายงานนั้น แสดงให้เห็นว่า มาตรการบังคับให้ ผู้ดำเนินการหรือผู้ขออนุญาตปฏิบัติตามมาตรการในรายงาน ต้องเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ซึ่งควบคุมการดำเนินการสำหรับโครงการแต่ละโครงการเป็นกรณีไป ตัวอย่างเช่น ท่าอากาศยาน ซึ่ง อยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติการเดินอากาศฯ หน่วยงานของรัฐซึ่งควบคุมดูแลท่าอากาศยาน เจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการเดินอากาศฯ จะใช้มาตรการบังคับใดๆได้ ก็จะต้องมีกฎหมายให้อำนาจไว้ด้วยเช่นกัน ซึ่งในปัจจุบัน การใช้สภาพบังคับของการไม่ปฏิบัติตามมาตรการในรายงานซึ่งถูก กำหนดเป็นเงื่อนไขของการให้ใบอนุญาตหรือต่ออายุใบอนุญาตนั้น บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติ การเดินอากาศฯ มีสภาพบังคับของการไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขของใบอนุญาตจัดตั้งสนามบินไว้เพียง กรณีเดียวคือการพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาต<sup>141</sup> ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า ท่าอากาศยานเป็นโครงการซึ่ง ให้บริการการขนส่งสาธารณะระหว่างประเทศแก่ประชาชน การพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาตย่อม ส่งผลให้ท่าอากาศยานต้องระงับการให้บริการโดยสิ้นเชิง ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อประชาชน เศรษฐกิจ และความมั่นคงของประเทศ การใช้สภาพบังคับดังกล่าวแก่ท่าอากาศยานที่ไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขด้าน สิ่งแวดล้อม อาจไม่สอดคล้องกับหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน เนื่องจากเป็นการให้ความสำคัญกับการ รักษาสิ่งแวดล้อมจนกระทบกระเทือนถึงการพัฒนาประเทศ

ปัญหาของรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมอีกประการหนึ่ง คือ ปัญหาการทบทวนมาตรการในรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ดังที่ได้กล่าวไปแล้วว่าการ ประเมินผลกระทบเป็นเพียงการคาดการณ์เหตุการณ์ในอนาคต โดยมาตรการแก้ไขและป้องกัน ผลกระทบก็เป็นการกำหนดมาตรการขึ้นโดยอาศัยข้อมูลที่เป็นการคาดการณ์เช่นกัน แต่ในระยะ ดำเนินงานโครงการ สถานการณ์ด้านมลพิษอาจไม่เป็นไปตามที่คาดการณ์ไว้ แม้ท่าอากาศยานจะ ปฏิบัติตามมาตรการที่ระบุไว้ในรายงาน ก็อาจพบปัญหาของประสิทธิภาพในการควบคุมมลพิษ ซึ่งมี สาเหตุจากความเปลี่ยนแปลงของปัจจัยอื่นๆ เช่น จำนวนผู้โดยสาร รถยนต์ที่เข้า – ออก บริเวณท่า อากาศยาน หรือปัจจัยจากผลกระทบสะสมของโครงการอื่นในพื้นที่เดียวกันร่วมด้วย หรือแม้แต่ กระทั่งปัจจัยเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงค่ามาตรฐานมลพิษทางอากาศ ตัวอย่างเช่น ก่อนปี พ.ศ. 2553 ประเทศไทยไม่ได้มีการกำหนดมาตรฐานฝุ่นละอองขนาดไม่เกิน 2.5 ไมครอน การประเมินผลกระทบ สิ่งแวดล้อมของโครงการต่างๆที่ดำเนินการก่อน ปีพ.ศ.2553 จึงไม่จำเป็นต้องศึกษาในส่วนฝุ่นละออง

<sup>141</sup> พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497, มาตรา 54

ขนาดดังกล่าว ทำให้ที่ผ่านมาในการตรวจวัดคุณภาพอากาศของท่าอากาศยานสุวรรณภูมิเพื่อรายงานผลการติดตามตรวจสอบการปฏิบัติตามมาตรการป้องกัน แก๊ซ และลดผลกระทบสิ่งแวดล้อม และติดตามตรวจสอบคุณภาพสิ่งแวดล้อมไม่มีการตรวจวัดฝุ่นละอองขนาดไม่เกิน 2.5 ไมครอน แต่เป็นการตรวจวัดมลพิษทางอากาศชนิดอื่นเพื่อปฏิบัติตามประกาศคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติฉบับที่ 10 (พ.ศ.2538) และฉบับที่ 24 (พ.ศ. 2547) เรื่องกำหนดมาตรฐานคุณภาพอากาศในบรรยากาศโดยทั่วไป<sup>142</sup> เป็นต้น โดยในปัจจุบัน ระบบการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยยังขาดกระบวนการทบทวนรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมภายหลังจากที่ได้รับความเห็นชอบแล้ว<sup>143</sup>

จากปัญหาและข้อจำกัดของระบบรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยดังกล่าว ทำให้แม้มาตรการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม จะเป็นมาตรการทางกฎหมายที่ดีประการหนึ่งที่สามารถใช้ควบคุมมลพิษฝุ่นละอองบริเวณท่าอากาศยานได้ แต่หากไม่กำหนดหน้าที่ให้แก่ท่าอากาศยานโดยเฉพาะว่าจะต้องมีการตรวจวัดคุณภาพอากาศหรือดำเนินงานให้สอดคล้องกับมาตรฐานคุณภาพอากาศตามกฎหมาย การจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและการกำหนดมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบในรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเป็นเงื่อนไขของการให้ใบอนุญาตหรือต่ออายุใบอนุญาตเพียงอย่างเดียว คงไม่สามารถตอบโจทก์ในการควบคุมมลพิษฝุ่นละอองบริเวณท่าอากาศยานอย่างมีประสิทธิภาพได้

#### 4.3.2 การใช้มาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดในบริเวณท่าอากาศยาน

การใช้มาตรฐานมลพิษจากเครื่องยนต์ของอากาศยาน ภายใต้พระราชบัญญัติการเดินอากาศฯ ยังมีข้อจำกัดบางประการ ตรงที่เป็นมาตรฐานเกี่ยวกับการออกแบบและผลิตอากาศยาน เพื่อนำมาขอใบสำคัญสมควรเดินอากาศ<sup>144</sup> โดยข้อกำหนดในเรื่องมาตรฐานมลพิษจากเครื่องยนต์ของอากาศยานนั้น ใช้บังคับกับอากาศยานเฉพาะรุ่นที่ผลิตขึ้นภายหลังวันที่กำหนดไว้ในภาคผนวกที่ 16 เล่มที่ 2 แห่งอนุสัญญาว่าด้วยการบินพลเรือนระหว่างประเทศ ซึ่งบางมาตรฐานอยู่ในไนโตรเจนออกไซด์ ก็เพิ่งมีผลใช้บังคับกับอากาศยานที่ผลิตในช่วง 20 ปี นี้เอง ในขณะที่อากาศยานนั้นสามารถมีอายุการใช้งาน อย่างต่ำที่ประมาณ 15 ปี และมีอายุการใช้งานขั้นสูงได้ถึง 30 กว่าปีนับ

<sup>142</sup> บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน), รายงานความรับผิดชอบต่อสังคม บริษัทท่าอากาศยานไทยจำกัด (มหาชน) พ.ศ.2557, (กรุงเทพฯ : ท่าอากาศยานไทย, 2558), น.92.

<sup>143</sup> อ่างแล้ว เจริญธรรมที่ 6, น.43.

<sup>144</sup> พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497, มาตรา 41/14

แต่วันผลิต<sup>145</sup> และไม่ได้กำหนดมาตรการในการติดตามตรวจสอบ การปล่อยมลพิษจากเครื่องยนต์ของอากาศยาน ภายหลังจากได้รับใบรับรองแล้วว่าเครื่องยนต์ยังคงปล่อยมลพิษที่อยู่ในค่ามาตรฐานหรือไม่ แม้อากาศยานจะเป็นยานพาหนะตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 ซึ่งสามารถอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติดังกล่าวออกมาตรฐานการควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดได้ และมีสภาพบังคับตามมาตรา 65 มาตรา 66 และ มาตรา 67 โดยการให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่<sup>146</sup> สั่งให้ยานพาหนะหยุดเพื่อเข้าไปตรวจสอบเครื่องยนต์หรืออุปกรณ์และออกคำสั่งห้ามใช้ยานพาหนะโดยเด็ดขาดหรือห้ามใช้ชั่วคราวหากยานพาหนะก่อให้เกิดมลพิษเกินกว่ามาตรฐาน แต่เมื่อพิจารณาในแง่ที่ว่า อากาศยานเป็นยานพาหนะที่มีวัตถุประสงค์เพื่อใช้การคมนาคมขนส่งระหว่างประเทศที่สะดวกและรวดเร็ว ทั้งยังมีอากาศยานของต่างประเทศจำนวนมากที่เข้ามาให้บริการทำอากาศยานในประเทศไทย หากเจ้าพนักงานสามารถห้ามใช้อากาศยานไม่ว่าโดยเด็ดขาดหรือโดยชั่วคราวกับอากาศยานที่ขึ้นลงในบริเวณทำอากาศยานได้ อาจกระทบถึงสาธารณประโยชน์และความสัมพันธ์ระหว่างประเทศได้ ซึ่งในคู่มือเพื่อรักษาคุณภาพอากาศบริเวณทำอากาศยานที่จัดทำขึ้นโดยองค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศเอง ก็ได้กล่าวถึงในประเด็นนี้ว่าการเปลี่ยนแปลงอัตรา การปล่อยมลพิษจากเครื่องยนต์ในช่วงอายุการใช้งานเครื่องยนต์อากาศยานนั้นมีเพียงเล็กน้อยเท่านั้น ทั้งการใช้มาตรฐานที่เคร่งครัดขึ้นสำหรับอากาศยานรุ่นใหม่ จะช่วยทำมลพิษในบริเวณทำอากาศยานที่มีแหล่งกำเนิดมาจากอากาศยานค่อยๆ ลดลงในอนาคต<sup>147</sup> ผู้เขียนจึงเห็นว่า การนำเอามาตรการควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 มาใช้กับอากาศยานคงไม่เหมาะสมเท่าใดนัก แต่ควรอาศัยมาตรการอื่นๆ มาเสริมการควบคุมมลพิษจากอากาศยาน

สำหรับมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดอื่นในบริเวณทำอากาศยาน เมื่อพิจารณาจากการประกาศค่ามาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 ไม่ได้ครอบคลุมถึงแหล่งกำเนิดมลพิษทุกประเภท อาทิเช่น อุปกรณ์สนับสนุนภาคพื้น ก็ไม่ได้มีการกำหนดมาตรฐานเพื่อควบคุมมลพิษไว้

<sup>145</sup> Boeing, “Key finding on airplane economic life,” Retrieved on May 21, 2015, from [http://www.boeing.com/assets/pdf/commercial/aircraft\\_economic\\_life\\_whitepaper.pdf](http://www.boeing.com/assets/pdf/commercial/aircraft_economic_life_whitepaper.pdf).

<sup>146</sup> พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 มาตรา 4 พนักงานเจ้าหน้าที่ หมายความว่า ผู้ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งให้ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

<sup>147</sup> *supra note 136*, p.2-9.

แตกต่างการกำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดของสหรัฐอเมริกาและสหราชอาณาจักร ที่นอกจากจะออกมาตราฐานสำหรับรถยนต์หลายชนิดแล้ว ยังมีมาตรฐานสำหรับอุปกรณ์สนับสนุนภาคพื้นที่ใช้ในการดำเนินงานของกิจการท่าอากาศยานด้วย ส่วนการควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดไม่เคลื่อนที่ต่างๆที่เกี่ยวข้องกับท่าอากาศยาน ก็ยังไม่ได้มีการกำหนดมาตรฐานที่ครอบคลุมแหล่งกำเนิดทุกประเภท ต่างจาก Airport (Environment Protection) Regulation 1997 ของเครือรัฐออสเตรเลียซึ่งควบคุมมลพิษทางอากาศจากแหล่งกำเนิดไม่เคลื่อนที่ทุกชนิดในบริเวณท่าอากาศยาน ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าหากประเทศไทยมีการกำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดอื่นที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของท่าอากาศยานเพิ่มขึ้น จะส่วนเพิ่มประสิทธิภาพของการควบคุมมลพิษฝุ่นละอองบริเวณท่าอากาศยาน

#### 4.3.3 มาตรการควบคุมมลพิษฝุ่นละอองบริเวณท่าอากาศยานในเขตควบคุมมลพิษ

การแก้ไขปัญหาหมอกพิษทางอากาศในเขตควบคุมมลพิษของไทยโดยวิธีการจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัดตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 แม้มีส่วนคล้ายคลึงกับระบบการจัดการคุณภาพอากาศของสหรัฐอเมริกาและสหราชอาณาจักร แต่ก็มีข้อแตกต่างกันหลายประการ ตัวอย่างเช่น การจัดประเภทพื้นที่เพื่อการจัดการคุณภาพอากาศ ซึ่งสหรัฐอเมริกาและสหราชอาณาจักรล้วนพิจารณาพื้นที่ที่ต้องจัดการมลพิษทางอากาศ จากคุณภาพอากาศในพื้นที่ว่าต่ำกว่ามาตรฐานคุณภาพอากาศของประเทศหรือไม่ โดยสหรัฐอเมริกาจะแยกพื้นที่สำหรับมลพิษทางอากาศแต่ละประเภทด้วย ในขณะที่เครือรัฐออสเตรเลียที่ใช้ระบบบังคับให้ท่าอากาศยานขนาดใหญ่ทุกแห่งต้องจัดทำแผนยุทธศาสตร์โดยไม่คำนึงว่าคุณภาพสิ่งแวดล้อมในท่าอากาศยานจะเกินกว่ามาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือไม่ ในขณะที่การประกาศเขตควบคุมมลพิษตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ใช้เกณฑ์การพิจารณาจากความรุนแรงของปัญหาหมอกพิษในท้องที่<sup>148</sup> ในปัจจุบันแม้มีการประกาศให้จังหวัดสมุทรปราการ ซึ่งเป็นที่ตั้งของท่าอากาศยานสุวรรณภูมิเป็นเขตควบคุมมลพิษทั้งจังหวัด<sup>149</sup> แต่การไม่เจาะจงพื้นที่เฉพาะส่วนที่มีปัญหาหมอกพิษ และไม่แยกประเภทของมลพิษที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนและสิ่งแวดล้อม ทำให้การจัดการปัญหาอาจเป็นไปได้ยากเนื่องจากมีขอบเขตกว้างเกินไป อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนเห็นว่า หากพิจารณาจากหลักการของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติแล้ว ไม่ได้ห้ามประกาศให้ท้องที่ซึ่งเป็นเขตควบคุมมลพิษแล้วเป็นเขตควบคุมมลพิษอีก ดังนั้น หากคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเห็นว่าควรให้บริเวณท่า

<sup>148</sup> อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 8, น.95.

<sup>149</sup> อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 77.

อากาศยานสุวรรณภูมิเป็นเขตควบคุมมลพิษประเภทมลพิษทางอากาศเพิ่มอีก ก็น่าจะสามารถกระทำ ได้ เนื่องจากไม่ได้กระทบถึงการใช้มาตรการเขตควบคุมมลพิษสำหรับจังหวัดสมุทรปราการที่ต้อง ควบคุมมลพิษทุกประเภทแต่อย่างใด

ข้อสังเกตประการต่อมาของเขตควบคุมมลพิษ คือ การจัดการคุณภาพอากาศใน เขตควบคุมมลพิษจะใช้วิธีการจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อลดและขจัดมลพิษในเขตควบคุมมลพิษโดย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัดที่ประกาศเป็นเขตควบคุมมลพิษ เพื่อเสนอต่อผู้ว่าราชการ จังหวัดและนำไปรวมไว้ในแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด<sup>150</sup> เมื่อ พิจารณาจากเนื้อหาของแผนปฏิบัติการเพื่อลดและขจัดมลพิษในเขตควบคุมมลพิษตามมาตรา 60 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 ที่ต้องมีการจัดทำข้อมูล เกี่ยวกับแหล่งกำเนิดมลพิษ การศึกษา วิเคราะห์และประเมินสถานการณ์มลพิษรวมทั้งกำหนด มาตรการที่เหมาะสมสำหรับการลดและขจัดมลพิษ ซึ่งต้องอาศัยความรู้ความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับ แหล่งกำเนิดมลพิษ และมาตรการเพื่อลดมลพิษซึ่งเกิดจากการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับท่าอากาศยาน หรือการบินพลเรือน แต่จากข้อมูลวิจัยเกี่ยวกับการจัดการสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในเขตปริมณฑลจำนวน 5 จังหวัด ซึ่งรวมถึงจังหวัดสมุทรปราการด้วยนั้น ยังพบว่าองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นส่วนมากขาดบุคลากรที่มีคุณวุฒิด้านสิ่งแวดล้อม และแม้จะมีการฝึกอบรมเพื่อพัฒนา บุคลากรแต่หัวข้อในการฝึกอบรมก็ยังจำกัดอยู่ที่ปัญหาสิ่งแวดล้อมบางประเภทเช่นปัญหาขยะ เท่านั้น<sup>151</sup>

แผนปฏิบัติการเพื่อลดและขจัดมลพิษจึงถือเป็นส่วนหนึ่งของแผนปฏิบัติการเพื่อ การจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมฯ ซึ่งมาตรา 38 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพ สิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 บัญญัติไว้ว่า แผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมใน ระดับจังหวัด ที่จะเสนอต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติต้องเป็นแผนปฏิบัติการที่เสนอระบบ การจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามแนวทางที่กำหนดไว้ใน “แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม” ซึ่งการ กำหนดเงื่อนไขดังกล่าวในกฎหมาย อาจเป็นอุปสรรคของหน่วยงานที่ต้องจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อลด และขจัดมลพิษและแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด หากแนวทาง ในแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมไม่ตรงกับปัญหาคุณภาพอากาศที่ประสบในเขตพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง

<sup>150</sup> อ่างแล้ว เจริญธรรมที่ 8, น.610.

<sup>151</sup> โสภารัตน์ จารุสมบัติ, “ศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการ สิ่งแวดล้อม,” สืบค้นเมื่อวันที่ 6 เมษายน 2561, จาก file:///C:/Users/COJ/Downloads/9-1-full.pdf.

อย่างเช่น แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2560-2564 ในส่วนยุทธศาสตร์ที่ 2 กลยุทธ์ที่ 2.3 การจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมชุมชนและสิ่งแวดล้อมอื่นนั้น มิได้กำหนดตัวชี้วัดจากมลพิษฝุ่นละออง ขนาดไม่เกิน 2.5 ไมครอน ซึ่งเป็นมลพิษทางอากาศที่มีปัญหาเกินค่ามาตรฐานในบริเวณพื้นที่โดยรอบ ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ แต่ใช้มลพิษฝุ่นละอองขนาดไม่เกิน 10 ไมครอน เป็นตัวชี้วัดคุณภาพอากาศ<sup>152</sup> ซึ่งแตกต่างกับระบบการจัดการแผนเกี่ยวกับการจัดการสิ่งแวดล้อมของทั้งสหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักรและเครือรัฐออสเตรเลีย ซึ่งเน้นให้การจัดทำแผนเพื่อจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม สอดคล้องกับสภาพปัญหามลพิษที่เกิดขึ้นจริงสำหรับแต่ละพื้นที่ โดยไม่จำกัดขอบเขตของแผนให้ สอดคล้องกับแผนการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับประเทศ

ข้อสังเกตประการสุดท้าย นอกจากการกำหนดให้มีการจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อ ลดและขจัดมลพิษแล้ว เป็นที่น่าสังเกตว่าการประกาศเขตควบคุมมลพิษไม่ได้มีมาตรการอื่นใดที่มี สภาพบังคับเพื่อจัดการคุณภาพอากาศในเขตควบคุมมลพิษอีก<sup>153</sup> ทำให้เกิดปัญหาว่าหากหน่วยงานที่ เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของท่าอากาศยานไม่ให้ความร่วมมือกับการปฏิบัติตามแผนปฏิบัติการเพื่อ ลดและขจัดมลพิษ ก็ไม่ได้มีบทลงโทษหรือมีสภาพบังคับให้ต้องดำเนินการตามแผนดังกล่าว ซึ่งอาจ ส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพของการใช้มาตรการกำหนดเขตควบคุมมลพิษเพื่อแก้ไขปัญหามลพิษ ซึ่งใน ประเด็นนี้มีข้อแตกต่างจากสหรัฐอเมริกาอย่างชัดเจนโดยนอกจากพระราชบัญญัติอากาศสะอาดของ สหรัฐอเมริกาจะมีหลัก “the general conformity rule” ที่สร้างภาระหน้าที่ให้แก่หน่วยงานอื่นๆ ต้องดำเนินงานภายใต้อำนาจของตนให้สอดคล้องกับแผนปฏิบัติการระดับมลรัฐ<sup>154</sup> ยังกำหนด บทลงโทษของผู้ที่ฝ่าฝืนข้อกำหนดหรือข้อห้ามในแผนปฏิบัติการระดับมลรัฐทั้งโทษทางแพ่งและโทษ ทางอาญา<sup>155</sup>

หากพิจารณาเปรียบเทียบกับเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม ตามมาตรา 44 แห่ง พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 ซึ่งสามารถออกกฎกระทรวง กำหนดมาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและมีบทกำหนดโทษทางอาญาของผู้ฝ่าฝืนข้อกำหนดดังกล่าว

<sup>152</sup> แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2560-2564, ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ 134, ตอนพิเศษ 67 ง, น.จ, (3 มีนาคม 2560).

<sup>153</sup> อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 8, น.97.

<sup>154</sup> Clean Air Act, § 176 (b)

<sup>155</sup> F.William Brownell, *Clean Air Act*, ed. Thomas F.P. Sullivan, *Environmental law handbook*, 21th edition, (Maryland : Government Institutes, 2011), pp.298-300.

โดยต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 1 ปีหรือปรับไม่เกิน 100,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ<sup>156</sup> การใช้มาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมดังกล่าวย่อมมีสภาพบังคับที่สามารถทำให้การลดมลพิษเป็นไปได้โดยมีประสิทธิภาพได้ แม้มาตรา 45 ให้อำนาจรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติขออนุมัติต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อใช้มาตรการคุ้มครองตามมาตรา 44 กับเขตควบคุมมลพิษอย่างไรก็ดี แต่การใช้ดุลพินิจของฝ่ายบริหารที่จะพิจารณาว่าสมควรใช้มาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมกับเขตควบคุมมลพิษหรือไม่ อาจต้องพิจารณาเงื่อนไขการประกาศให้ใช้มาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 45 ซึ่งบัญญัติว่า “ในพื้นที่ที่มีการกำหนดให้เป็น .. เขตควบคุมมลพิษตามพระราชบัญญัตินี้ไว้แล้ว แต่ปรากฏว่ามีสภาพปัญหาคุณภาพสิ่งแวดล้อมรุนแรงเข้าขั้นวิกฤตซึ่งจำเป็น จะต้องได้รับการแก้ไขโดยทันทีและส่วนราชการที่เกี่ยวข้องไม่มีอำนาจตามกฎหมายหรือไม่สามารถที่จะทำการแก้ไขปัญหาได้.. ” ดังนั้น เมื่อตีความบทบัญญัติแห่งมาตราดังกล่าว การจะใช้มาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมกับท่าอากาศยานสุวรรณภูมิจึงควรจะมีปัญหาสิ่งแวดล้อมรุนแรงจนกฎหมายและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่อาจแก้ไขได้<sup>157</sup> ซึ่งสถานการณ์ปัญหามลพิษบริเวณท่าอากาศยานสุวรรณภูมิในอดีตที่ผ่านมา เคยมีแนวคำพิพากษาของศาลปกครอง วินิจฉัยว่าปัญหามลพิษทางเสียงและทางอากาศ ในพื้นที่ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิยังไม่ถึงขั้นมีแนวโน้มร้ายแรงขนาดเป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน หรือก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และยังอยู่ในวิสัยที่สามารถแก้ไขปรับปรุงได้<sup>158</sup> ซึ่งก็สอดคล้องกับสถานการณ์มลพิษตามข้อมูลในร่างรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพโครงการก่อสร้างทางวิ่งที่ 3 และที่ 4 ของท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ ที่ปรากฏว่ามีเพียงมลพิษฝุ่นละอองที่เกินค่ามาตรฐานคุณภาพอากาศ<sup>159</sup> ซึ่งถือเป็นสถานการณ์มลพิษทางอากาศที่ยังสามารถแก้ไขได้ ส่วนสถานการณ์มลพิษทางอากาศในอนาคตกรณีเปิดใช้ทางวิ่งครบทั้ง 4 ทางวิ่ง จากการคาดการณ์ในการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมในรายงานดังกล่าว ประเด็นผลกระทบเชิงลบของมลพิษทางอากาศต่อสุขภาพของสมาชิกในชุมชน มีสารมลพิษทางอากาศบางประเภทที่ก่อให้เกิดผลกระทบระดับต่ำ ได้แก่ acrolein, benzene, 1,3 butadiene,

<sup>156</sup> พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535, มาตรา 100

<sup>157</sup> อ่างแล้ว เจริญธรรมที่ 8, น.93-95.

<sup>158</sup> ไทยรัฐ, “ศาลปกครองยกฟ้องชาวบ้านร้องสุวรรณภูมิมีมลภาวะทางเสียง,” สืบค้นเมื่อวันที่ 3 มิถุนายน 2558, จาก <http://www.thairath.co.th/content/458313>. และคำพิพากษาศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขดำที่ 1667/2557 คดีหมายเลขแดงที่ 270/2558

<sup>159</sup> โปรดดูรายละเอียดในบทที่ 2 หัวข้อที่ 2.3.2

formaldehyde ในขณะที่ผลกระทบของมลพิษทางอากาศต่อสุขภาพอนามัยของคนงานในโครงการระยะดำเนินการอยู่ในระดับมีผลกระทบปานกลาง<sup>160</sup> ซึ่งหากในอนาคตผลกระทบที่เกิดขึ้นเป็นไปตามที่คาดการณ์จริง ก็คงไม่อาจถือได้ว่าเป็นปัญหามลพิษรุนแรงเข้าขั้นวิกฤต แต่อย่างไรก็ดี หากปัญหามลพิษที่เกิดขึ้นจริงในอนาคตไม่ได้เป็นไปตามที่คาดการณ์ไว้ แต่มีความรุนแรงและส่งผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน ผู้เขียนมีความเห็นว่าการนำมาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมมาใช้กับบริเวณท่าอากาศยานสุวรรณภูมิและพื้นที่ใกล้เคียงซึ่งเป็นเขตควบคุมมลพิษ โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 45 ดังกล่าว อาจเป็นทางเลือกประการหนึ่งที่จะใช้แก้ไขปัญหามลพิษเป็นการเฉพาะหน้าและเป็นการเร่งด่วนได้

#### 4.3.4 การควบคุมการดำเนินงานของท่าอากาศยาน

##### 4.3.4.1 การควบคุมการดำเนินงานภายใต้พระราชบัญญัติการเดินอากาศ

###### พ.ศ.2497

ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิเป็นท่าอากาศยานซึ่งให้บริการแก่สาธารณะ นอกจากจะต้องได้รับใบอนุญาตจัดตั้งสนามบินสาธารณะซึ่งมีอายุคราวละ 10 ปี นับแต่วันที่ได้ออกแล้ว<sup>161</sup> ยังต้องได้รับใบรับรองการดำเนินงานสนามบินสาธารณะ ซึ่งทำให้ผู้ได้รับใบรับรองดังกล่าวมีหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ.2497 มาตรา 60/15 หลายประการ และหากมีการฝ่าฝืนหน้าที่ตามมาตราดังกล่าว ผู้ฝ่าฝืนมีความผิดตามมาตรา 112 โดยต้องระวางโทษปรับตั้งแต่ 50,000 บาท ถึง 500,000 บาท<sup>162</sup> หน้าที่ประการหนึ่งของผู้ได้รับใบรับรองการดำเนินงานสนามบินสาธารณะคือดำเนินงานตามระเบียบเกี่ยวกับกระบวนการดำเนินงานและคู่มือการดำเนินงานตามมาตรา 60/15 (3) แต่เมื่อพิจารณาจากกฎหมายลำดับรองที่ออกตามความในมาตราดังกล่าวซึ่งใช้บังคับในปัจจุบัน อย่างระเบียบกรมการบินพลเรือนว่าด้วยมาตรฐานของระเบียบเกี่ยวกับกระบวนการดำเนินงานสนามบิน พ.ศ.2557 กลับพบว่าไม่ได้กำหนดหน้าที่ของท่าอากาศยานในเรื่องการรักษา

<sup>160</sup> อ่างแล้ว เจริญธรรมที่ 17, น.5-178 - 5-179.

<sup>161</sup> กฎกระทรวงว่าด้วยการขอและออกใบอนุญาตจัดตั้งสนามบิน พ.ศ. 2550, ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ 124, ตอนที่ 20 ก, (12 เมษายน 2550), ข้อ 8.

<sup>162</sup> พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 มาตรา 112 ผู้ได้รับใบรับรองการดำเนินงานสนามบินสาธารณะหรือผู้จัดการสนามบินสาธารณะผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ที่กำหนดไว้ในมาตรา 60/15 ต้องระวางโทษปรับตั้งแต่ห้าหมื่นบาทถึงห้าแสนบาท



คุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือการตรวจวัดคุณภาพอากาศบริเวณท่าอากาศยานไว้โดยตรง<sup>163</sup> แตกต่างจาก เครื่องมือรัฐออสเตรเลีย ที่มีกฎหมายลำดับรองอย่าง Airport (Environment Protection) Regulations 1997 กำหนดหน้าที่ให้แก่ท่าอากาศยานเกี่ยวกับการควบคุมมลพิษทางอากาศในบริเวณท่าอากาศยาน ทั้งหน้าที่โดยทั่วไปเพื่อหลีกเลี่ยงการก่อกมลพิษ หน้าที่ในการติดตามตรวจวัดคุณภาพอากาศตามเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดและหน้าที่รายงานข้อมูลดังกล่าวให้แก่พนักงานเจ้าหน้าที่ทราบด้วย ซึ่งมีสภาพบังคับโดยกำหนดโทษทางอาญาของการฝ่าฝืนหน้าที่ดังกล่าวไว้ด้วย

เมื่อระเบียบเกี่ยวกับกระบวนการดำเนินงานและคู่มือการดำเนินงานตาม มาตรา 60/15 (3) แห่งพระราชบัญญัติการเดินอากาศฯจะต้องเป็นไปตามมาตรฐานและมีข้อมูลที่ ครบถ้วนตามระเบียบที่ผู้อำนวยการสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทยกำหนด ตามมาตรา 60/15 วรรคท้าย<sup>164</sup> การพิจารณาว่าผู้อำนวยการฯจะต้องออกระเบียบในเรื่องการรักษาสิ่งแวดล้อม ด้วยหรือไม่ จึงต้องพิจารณาพระราชกำหนดการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย พ.ศ.2558 ที่ตราขึ้นเพื่อ ปรับปรุงรูปแบบ โครงสร้าง และอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานด้านการบินพลเรือนของประเทศไทย ประกอบด้วย<sup>165</sup> โดยตามพระราชกำหนดดังกล่าว สำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทยมีอำนาจ หน้าที่ออกข้อบังคับ ข้อกำหนด ประกาศ ระเบียบและคำสั่ง เพื่อกำหนดคุณสมบัติ หลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข มาตรฐานและแนวปฏิบัติในเรื่องการรักษาสิ่งแวดล้อม<sup>166</sup> ทั้งยังมีอำนาจหน้าที่กำกับดูแล ควบคุม ตรวจสอบ ติดตามและประเมินผลในการปฏิบัติตามข้อบังคับ หลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข มาตรฐานและแนวทางปฏิบัติดังกล่าวด้วย<sup>167</sup> ดังนั้น เมื่อพิจารณาจากบริบทของพระราชกำหนดการ บินพลเรือนแห่งประเทศไทยฯ ประกอบกับพระราชบัญญัติการเดินอากาศฯแล้ว ผู้อำนวยการ สำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย ย่อมมีอำนาจหน้าที่ในการออกข้อบังคับ ข้อกำหนด ประกาศ ระเบียบและคำสั่ง ในเรื่องการรักษาสิ่งแวดล้อมด้วย ผู้เขียนจึงเห็นว่าควรออกระเบียบ เกี่ยวกับกระบวนการดำเนินงานและคู่มือการดำเนินงานตามมาตรา 60/15 (3) โดยอาศัยอำนาจตาม มาตรา 60/15 วรรคท้าย แห่งพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ.2497 ให้ให้ท่าอากาศยานซึ่งได้ ใ้รับรองการดำเนินงานสนามบินสาธารณะมีหน้าที่ในการควบคุมการก่อให้เกิดมลพิษทางอากาศ บริเวณท่าอากาศยานจากการดำเนินงานหรือที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของท่าอากาศยาน รวมทั้ง

<sup>163</sup> อ่างแล้ว เจริญธรรมที่ 83.

<sup>164</sup> พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ.2497, มาตรา 60/15 วรรคท้าย

<sup>165</sup> อ่างแล้ว เจริญธรรมที่ 117, น.16.

<sup>166</sup> พระราชกำหนดการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย พ.ศ.2558, มาตรา 37 (1) (ณ)

<sup>167</sup> พระราชกำหนดการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย พ.ศ.2558, มาตรา 37 (2)

มีหน้าที่ตรวจวัดคุณภาพอากาศตามมาตรฐานคุณภาพอากาศในบรรยากาศโดยทั่วไปและรายงานผลการตรวจวัดให้แก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น สำนักงานบินพลเรือนแห่งประเทศไทย กรมควบคุมมลพิษ รวมไปถึงเจ้าพนักงานท้องถิ่น เป็นต้น ทั้งนี้ เพื่อวัตถุประสงค์ในการประสานความร่วมมือของหน่วยงานต่างๆ ในการร่วมกันหามาตรการแก้ไขปัญหหรือเยียวยาผลกระทบที่เกิดขึ้น โดยในส่วนของคู่มือการดำเนินงานนั้น ควรมีการออกคู่มือการจัดการคุณภาพอากาศในเขตท่าอากาศยาน ซึ่งอ้างอิงจาก Airport Air Quality Manual ขององค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ<sup>168</sup> ซึ่งหากมีการออกระเบียบและคู่มือดังกล่าว ท่าอากาศยานย่อมมีหน้าที่ปฏิบัติตามที่กำหนดไว้ในระเบียบและคู่มือซึ่งมีสภาพบังคับกรณีท่าอากาศยานไม่ปฏิบัติตาม คือผู้อำนวยการต้องสั่งให้ท่าอากาศยานแก้ไขปรับปรุง หากท่าอากาศยานไม่อาจแก้ไขได้ภายในระยะเวลาที่ผู้อำนวยการกำหนด ผู้อำนวยการสามารถสั่งพักใช้ใบรับรองการดำเนินงานสนามบินสาธารณะได้<sup>169</sup> ซึ่งการใช้มาตรการดังกล่าวเองก็มีบทบัญญัติที่คุ้มครองการคมนาคมขนส่งทางอากาศซึ่งเป็นประโยชน์สาธารณะ โดยรัฐมนตรีหรือผู้อำนวยการอาจสั่งให้พนักงานเจ้าหน้าที่เข้าดำเนินงานท่าอากาศยานเป็นการชั่วคราวได้<sup>170</sup> นอกจากนี้สภาพบังคับโดยการใช้วิธีออกคำสั่งทางปกครองดังกล่าวแล้ว ยังมีบทลงโทษตามมาตรา 112 แห่งพระราชบัญญัติการเดินอากาศฯ สำหรับผู้ได้รับใบรับรองการดำเนินงานสนามบินสาธารณะซึ่งไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ที่กำหนดไว้ในมาตรา 60/15 โดยต้องระวางโทษปรับตั้งแต่ 50,000 บาท ถึง 500,000 บาท<sup>171</sup>

แม้การกำหนดหน้าที่ในส่วนการรักษาสิ่งแวดล้อมดังกล่าวจะมีลักษณะเป็นการเพิ่มภาระหน้าที่ให้แก่ผู้ได้รับใบรับรองการดำเนินงานสนามบินสาธารณะซึ่งก็คือท่าอากาศยาน แต่เมื่อพิจารณาถึงภาระหน้าที่ของท่าอากาศยานที่จะต้องปฏิบัติตามมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบและมาตรการติดตามตรวจสอบผลกระทบของรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 อยู่แล้ว การกำหนดเงื่อนไขโดยอาศัยมาตรการดังกล่าวเพิ่มจึงไม่เป็นเพิ่มภาระให้แก่ท่าอากาศยานเกินจำเป็น และแม้การออกข้อกำหนดดังกล่าวจะเป็นการกำหนดโทษอาญา แต่ผู้ได้รับใบรับรองการดำเนินงานสนามบินสาธารณะจะต้องรับผิดชอบเมื่อกระทำโดยเจตนาฝ่าฝืนข้อกำหนดเท่านั้น ซึ่งหากผู้ได้รับใบรับรองการดำเนินงานสนามบินสาธารณะใดเจตนาดำเนินงานโดยฝ่าฝืนข้อกำหนดซึ่งมีไว้เพื่อรักษาคุณภาพ

<sup>168</sup> *supra note 136.*

<sup>169</sup> พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497, มาตรา 60/31

<sup>170</sup> พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497, มาตรา 60/33

<sup>171</sup> พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497, มาตรา 112

สิ่งแวดล้อมและสุขอนามัยของประชาชนแล้ว ก็นับว่าเป็นการกระทำที่ร้ายแรงพอที่ควรจะได้รับโทษอาญาเป็นโทษปรับ ทั้งสภาพบังคับของการไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดในพระราชบัญญัติการเดินอากาศฯ มีความยืดหยุ่นและเหมาะสมกับท่าอากาศยานมากกว่าสภาพบังคับการนำมาตรการในรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมมาเป็นเงื่อนไขการออกใบอนุญาตซึ่งมีสภาพบังคับเป็นการเพิกถอนหรือพักใช้ใบอนุญาตเพียงอย่างเดียว นอกจากนี้หากพิจารณาจากการที่พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 ก็มีบทกำหนดโทษอาญาแก่ผู้ดำเนินการ ซึ่งหมายถึงเจ้าของโครงการที่ต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่ไม่นำเสนอรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมภายหลังจากที่รายงานประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมได้รับอนุญาตแล้ว โดยระวางโทษปรับสูงถึงหนึ่งล้านบาทแล้ว การกำหนดภาระหน้าที่ให้แก่ผู้ได้รับใบรับรองการดำเนินงานสนามบินสาธารณะต้องมีหน้าที่ควบคุมการปล่อยมลพิษทางอากาศบริเวณท่าอากาศยานซึ่งหากฝ่าฝืนต้องระวางโทษปรับจำนวนดังกล่าวนี้ ก็ไม่น่าจะถือว่าเกินสมควรแก่เหตุ

นอกจากนี้ เนื่องจากปัญหาประการหนึ่งของการใช้มาตรการรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมคือปัญหาการตรวจสอบความถูกต้องหรือความเหมาะสมของการใช้มาตรการป้องกันและลดผลกระทบสิ่งแวดล้อมในโครงการ<sup>172</sup> หากมีการใช้มาตรการภายใต้พระราชบัญญัติการเดินอากาศฯ โดยออกระเบียบเกี่ยวกับกระบวนการดำเนินงานของสนามบินอนุญาตตามมาตรา 60/15 (3) กำหนดกระบวนการดำเนินงานในส่วนของการควบคุมการปล่อยมลพิษทางอากาศจากการปฏิบัติงานของท่าอากาศยาน ซึ่งมีมาตรการตรวจสอบโดยอาศัยมาตรา 60/20 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันที่ให้อำนาจผู้อำนวยการหรือพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจเข้าไปเพื่อตรวจสอบการดำเนินงานของท่าอากาศยานได้ รวมถึงมีอำนาจสั่งระงับการดำเนินงานในส่วนที่ไม่เป็นไปตามกระบวนการดำเนินงานได้<sup>173</sup> ซึ่งจะมีข้อดีทั้งการให้อำนาจเจ้าพนักงานด้านการบินพลเรือนซึ่งเป็นผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับระบบการดำเนินงานของท่าอากาศยานอยู่แล้วเป็นผู้เข้าตรวจสอบการดำเนินงานในส่วนเกี่ยวกับการควบคุมการปล่อยมลพิษทางอากาศว่าเป็นไปตามระเบียบหรือไม่ ทั้งหากไม่เป็นไปตามระเบียบ ผู้อำนวยการหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ยังอาจใช้อำนาจระงับการดำเนินงานเฉพาะส่วนที่ไม่เป็นไปตามกระบวนการ โดยไม่จำเป็นต้องระงับการให้บริการท่าอากาศยานทั้งหมด

<sup>172</sup> อ่างแล้ว เชียงอรรถที่ 6, น.44.

<sup>173</sup> พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497, มาตรา 60/20

#### 4.3.4.2 การควบคุมการดำเนินงานภายใต้พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.

2535

##### (1) การออกคำสั่งให้ระงับเหตุรำคาญ

มาตรการระงับเหตุรำคาญตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุขฯ มีข้อจำกัดและความไม่เหมาะสมสำหรับใช้ควบคุมมลพิษฝุ่นละอองบริเวณท่าอากาศยานบางประการ ประการแรก คือ การตีความของเจ้าพนักงานท้องถิ่น ผู้มีอำนาจใช้บังคับมาตรการระงับเหตุเดือดร้อนรำคาญตามมาตรา 27 และ มาตรา 28 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวจะใช้หลักเกณฑ์ใดในการพิจารณาว่าปัญหามลพิษฝุ่นละอองบริเวณท่าอากาศยานเป็นเหตุรำคาญ โดยหากพิจารณาจากมาตรา 25 (4) กรณีที่กำหนดเหตุรำคาญเกี่ยวกับมลพิษทางอากาศไว้ว่า “การกระทำใดๆอันเป็นเหตุให้เกิดกลิ่น แสง รังสี เสียง ความร้อน สิ่งมีพิษ ความสั่นสะเทือน ฝุ่น ละออง เขม่า เถ้า หรือกรณีอื่นใด จนเป็นเหตุให้เสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ” แต่มลพิษฝุ่นละอองที่เป็นปัญหาค่อนข้างมากโดยรอบบริเวณท่าอากาศยานสุวรรณภูมิในปัจจุบันคือฝุ่นละอองขนาดไม่เกิน 2.5 ไมครอน ซึ่งเป็นฝุ่นละอองขนาดเล็ก ไม่สามารถมองเห็นได้ด้วยตาเปล่า<sup>174</sup> ทำให้ประชาชนทั่วไป หรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นเองก็ไม่สามารถมองเห็นฝุ่นละอองขนาดไม่เกิน 2.5 ไมครอนได้ การจะขอให้ประชาชนบริเวณใกล้เคียงท่าอากาศยานสุวรรณภูมิไปแจ้งแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นถึงเหตุรำคาญของฝุ่นละอองดังกล่าวจึงเป็นไปได้ยาก

อย่างไรก็ดี เมื่อพิจารณาจุดประสงค์ของการกำหนดมาตรฐานคุณภาพอากาศในบรรยากาศโดยทั่วไปตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมฯ ให้เป็นเครื่องชี้วัดว่าคุณภาพอากาศอยู่ในระดับดีหรือไม่<sup>175</sup> การที่ตรวจวัดคุณภาพอากาศแล้วปรากฏว่าฝุ่นละอองขนาดไม่เกิน 2.5 ไมครอน เกินว่ามาตรฐานคุณภาพอากาศในบรรยากาศโดยทั่วไป<sup>176</sup> ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่า กรณีดังกล่าวควรเข้ากรณีที่ภาวะฝุ่นละอองดังกล่าวเป็นเหตุที่ทำให้เสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพซึ่งถือเป็นเหตุรำคาญที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะใช้อำนาจออกคำสั่งระงับเหตุรำคาญแล้ว

<sup>174</sup> นพภาพร พานิชและคณะ, ตำราระบบบำบัดมลพิษอากาศ, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ : กรมโรงงานอุตสาหกรรม ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2550), น.1-12.

<sup>175</sup> อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 8, น.200-201.

<sup>176</sup> อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 17, น.3-63 – 3-68.

ทั้งนี้ ยังคงมีปัญหาที่ต้องพิจารณาต่อมาว่า การออกคำสั่งระงับเหตุรำคาญในกรณีเหตุรำคาญเกิดขึ้นในที่หรือทางสาธารณะตามมาตรา 27 และเหตุรำคาญเกิดขึ้นในสถานที่เอกชนตาม มาตรา 28 มีหลักเกณฑ์บางประการที่แตกต่างกัน ในขณะที่บริเวณท่าอากาศยานสุวรรณภูมิเองนั้น มีพื้นที่กว่า 20,000 ไร่และประกอบไปด้วยอาคาร สิ่งก่อสร้าง สิ่งอำนวยความสะดวกเป็นจำนวนมาก<sup>177</sup> ทั้งในส่วนที่เป็นที่สาธารณะตามมาตรา 27 และเจ้าพนักงานท้องถิ่นจะต้องออกคำสั่งเป็นหนังสือให้บุคคลซึ่งเป็นต้นเหตุหรือเกี่ยวข้องกับกรก่อให้เกิดเหตุรำคาญระงับเหตุรำคาญนั้น แต่หากพื้นที่ใดไม่ได้เปิดให้บริการแก่สาธารณะ ย่อมเป็นที่เอกชนตามมาตรา 28 ซึ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นต้องออกคำสั่งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่เป็นผู้ระงับเหตุรำคาญ ทำให้ตามกฎหมายแล้ว เจ้าพนักงานท้องถิ่นไม่สามารถออกคำสั่งให้บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) ซึ่งเป็นผู้ควบคุมดูแลท่าอากาศยาน ระงับเหตุรำคาญซึ่งเป็นที่มาของมลพิษฝุ่นละอองได้ทุกกรณี เนื่องจากต้องพิจารณาไปว่า ต้นเหตุของฝุ่นละอองนั้นเกิดในสถานที่สาธารณะหรือสถานที่เอกชน ซึ่งอาจเกิดอุปสรรคในทางปฏิบัติว่า ถ้าฟังเพียงข้อมูลจากการตรวจวัดคุณภาพอากาศบริเวณโดยรอบท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ ไม่อาจทำให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นทราบได้แน่ชัดว่า แหล่งกำเนิดฝุ่นละอองนั้น มีต้นเหตุมาจากแหล่งกำเนิดใดในท่าอากาศยานซึ่งจะนำไปสู่ปัญหาว่าจะต้องออกคำสั่งให้แก่ผู้ใดเป็นผู้มีหน้าที่จัดการระงับเหตุรำคาญเกี่ยวกับฝุ่นละออง

## (2) การเข้าระงับหรือจัดการเหตุรำคาญของเจ้าพนักงานท้องถิ่น

ปัญหาประการต่อมาของพระราชบัญญัติการสาธารณสุขฯ คือ มาตรการภายหลังจากผู้ได้รับคำสั่งให้ระงับเหตุรำคาญไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น สำหรับกรณีที่เกิดเหตุรำคาญในที่สาธารณะนั้น มีข้อสังเกตว่า มาตรา 27 กำหนดเงื่อนไขของการเข้าระงับเหตุรำคาญว่า เหตุรำคาญนั้นจะต้องเป็นเหตุรำคาญที่อาจเกิดอันตรายร้ายแรงต่อสุขภาพ ทำให้อาจเกิดปัญหาในการตีความของผู้ใช้บังคับมาตรการดังกล่าวว่ากรณีจะว่าอาจเกิดอันตรายร้ายแรงต่อสุขภาพบ้าง ในขณะที่กรณีเหตุรำคาญเกิดขึ้นที่เอกชนตามมาตรา 28 วรรคสอง เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจระงับเหตุรำคาญได้ทันทีที่ผู้ได้รับคำสั่งไม่ปฏิบัติตาม แม้จะไม่ได้ทำให้เกิดอันตรายอย่างร้ายแรงก็ตาม

นอกจากนี้ ยังมีข้อจำกัดการให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุขฯ เป็นผู้ใช้อำนาจเข้าระงับหรือจัดการเหตุรำคาญ เนื่องจากท่าอากาศยานมีทั้งเขตปฏิบัติการการบิน (airside) เพื่อให้เครื่องบินทำการขึ้นลง โดยมีการควบคุมการเข้าออกในเขต

<sup>177</sup> อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 17, น.2-1.

ดังกล่าวให้เฉพาะเจ้าหน้าที่และผู้เดินทางไปกับอากาศยานเท่านั้นสามารถเข้าไปได้<sup>178</sup> และเขตนอก การปฏิบัติการบิน (landside) ซึ่งให้ผู้ที่ไม่ได้เดินทางไปกับอากาศยานสามารถเข้าออกได้โดยไม่ได้ ควบคุม<sup>179</sup> ส่งผลให้ หากเจ้าพนักงานท้องถิ่นใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุขฯ เข้าไป ในเขตปฏิบัติการการบิน (airside) จะต้องขออนุญาตเข้าออกท่าอากาศยานก่อน เนื่องจากเหตุผลด้าน การรักษาความปลอดภัยของท่าอากาศยาน<sup>180</sup> ดังนั้น หากแหล่งกำเนิดฝุ่นละอองอยู่ในบริเวณเขต ปฏิบัติการการบิน (airside) เจ้าพนักงานท้องถิ่นเองก็ไม่สามารถเข้าไปเพื่อระงับหรือจัดการเหตุ ร้ายกาญได้ทันที แต่จะต้องปฏิบัติขั้นตอนและระเบียบของทางท่าอากาศยานด้วย ประกอบกับการใช้ วิธีระงับและจัดการกับแหล่งกำเนิดมลพิษต่างๆเกี่ยวกับการปฏิบัติการบิน ไม่ว่าจะอากาศยานก็ดี หรืออุปกรณ์ภาคพื้นก็ดี ย่อมอาศัยความรู้ความเชี่ยวชาญทั้งในด้านสิ่งแวดล้อมและด้านการบิน ทำให้ เกิดอุปสรรคในทางปฏิบัติว่า เจ้าพนักงานท้องถิ่นตามกฎหมายดังกล่าวเป็นผู้บริหารท้องถิ่นในองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น<sup>181</sup> อาจจะไม่มีความรู้ความเชี่ยวชาญมากพอที่จะสามารถเข้าระงับเหตุร้ายกาญ จากแหล่งกำเนิดต่างๆในบริเวณท่าอากาศยานได้ทุกกรณี

หากเปรียบเทียบกับมาตรการทางกฎหมายของต่างประเทศ จะเห็นได้ว่า มาตรการระงับเหตุร้ายกาญของประเทศไทย คล้ายคลึงกับการออกคำสั่งทางปกครองแก่ผู้ฝ่าฝืนข้อห้าม หรือข้อกำหนดในแผนปฏิบัติการระดับมลรัฐของสหรัฐอเมริกา<sup>182</sup> และการออกคำสั่งคุ้มครอง สิ่งแวดล้อม (environmental protection orders) แก่ผู้ประกอบการในบริเวณท่าอากาศยานให้ ระงับการปล่อยมลพิษ ของเครือรัฐออสเตรเลีย<sup>183</sup> แต่ในแง่องค์กรผู้บังคับบัญชามาตรการการออกคำสั่ง ใดๆแก่ผู้อยู่ในบริเวณท่าอากาศยานไม่ว่าจะเป็นเขตปฏิบัติการบินหรือไม่ ผู้เขียนเห็นว่า ประเทศ ออสเตรเลียค่อนข้างมีความเหมาะสมมากที่สุด เนื่องจากมีเจ้าพนักงานสิ่งแวดล้อมประจำท่าอากาศยาน

<sup>178</sup> บุญเลิศ จิตตั้งวัฒนา, การจัดการท่าอากาศยาน, (กรุงเทพฯ : บริษัทธรรมสาร จำกัด, 2551), น.48.

<sup>179</sup> เฟิงอ้วง, น.54

<sup>180</sup> กิติวรรณ ชันติไตรรัตน์, “มาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมจากการปล่อยไอเสียของ เครื่องยนต์อากาศยาน ภายใต้อนุสัญญาว่าด้วยการบินพลเรือนระหว่างประเทศ,” (วิทยานิพนธ์ มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2558), น.150.

<sup>181</sup> อ่างแล้ว เจริญธรรมที่ 85.

<sup>182</sup> Clean Air Act, § 113(a)

<sup>183</sup> Airport (Environment Protection) Regulations 1997, subregulation

ยาน (airport environmental officer) โดยเป็นเจ้าของพนักงานภายใต้การกำกับดูแลของหน่วยงานด้านการบินพลเรือน เป็นผู้ใช้อำนาจออกคำสั่งดังกล่าว ซึ่งจะไม่มีปัญหาเรื่องข้อจำกัดในทั้งการเข้าออกท่าอากาศยานเพื่อใช้บังคับมาตรการทางกฎหมายและเรื่องความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับงานด้านการบินพลเรือน

แม้เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะมีข้อจำกัดในการเข้าระงับเหตุรำคาญตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข แต่หากมองในแง่การตรวจสอบการทำงานของท่าอากาศยานแล้ว เจ้าพนักงานท้องถิ่นเป็นตัวแทนของประชาชนผู้มีส่วนได้เสียบริเวณโดนรอบท่าอากาศยาน ซึ่งอาจได้รับผลกระทบจากมลพิษฝุ่นละอองบริเวณท่าอากาศยาน เจ้าพนักงานท้องถิ่นจึงควรมีบทบาทในการตรวจสอบการดำเนินงานของท่าอากาศยานด้านสิ่งแวดล้อมด้วย อย่างไรก็ตาม เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติของการเข้าตรวจสอบแหล่งกำเนิดมลพิษที่อาจก่อให้เกิดเหตุเดือดร้อนรำคาญ ทางท่าอากาศยานจึงควรให้ความร่วมมือกับเจ้าพนักงานท้องถิ่นในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข

#### 4.3.5 ปัญหาอื่นๆ

##### 4.2.5.1 การเก็บค่าบริการผู้โดยสารขาออก

สำหรับมาตรการเก็บค่าบริการผู้โดยสารขาออกตามพระราชบัญญัติการเดินอากาศฯ นั้น การนำเงินที่เก็บจากผู้โดยสารซึ่งใช้บริการท่าอากาศยานไปใช้เกี่ยวกับแผนงานหรือโครงการด้านการรักษาสีสิ่งแวดล้อมตามที่เสนอต่อรัฐมนตรีในชั้นตอนยื่นขออนุมัติเก็บค่าบริการ นอกจากมีลักษณะเป็นเพียงมาตรการเสริมเพื่อแก้ไขหรือเยียวยาปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นมากกว่า การป้องกันหรือลดการปล่อยมลพิษจากแหล่งกำเนิดแล้ว ยังมีข้อสังเกตว่า พระราชบัญญัติการเดินอากาศฯ ไม่ได้มีสภาพบังคับหรือบทกำหนดโทษในกรณีที่ทำอากาศยานไม่ใช้จ่ายเงินค่าบริการผู้โดยสารขาออกที่เก็บให้เป็นไปตามแผนงานหรือโครงการที่เสนอไว้ นอกจากนี้ วัตถุประสงค์ตามกฎหมายของการเก็บค่าบริการผู้โดยสารขาออกก็มีใช้เพื่อการนำเงินไปใช้ในแผนงานด้านการลดมลพิษหรือรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมกรณีเดียวกันนั้น แต่ยังคงรวมถึงด้านอื่นๆอีกหลายด้าน เช่น การพัฒนาด้านความปลอดภัยของท่าอากาศยาน มาตรการเก็บค่าบริการผู้โดยสารขาออกตามพระราชบัญญัติการเดินอากาศฯ จึงจะช่วยเสริมประสิทธิภาพของการลดมลพิษฝุ่นละอองบริเวณท่าอากาศยานหรือไม่ ก็ต้องขึ้นอยู่กับความสมัครใจของท่าอากาศยานเองด้วย

##### 4.3.5.2 การเก็บค่าบริการในการขึ้นลงของอากาศยาน

การเก็บค่าบริการในการขึ้นลงของอากาศยานเป็นมาตรการที่คล้ายกับการเก็บค่าธรรมเนียมมลพิษทางอากาศ (emission – related charges) ของสหราชอาณาจักร เพราะมี

ลักษณะเป็นการเก็บเงินจากการใช้ท่าอากาศยานหรือ airport charges เช่นเดียวกัน อย่างไรก็ตาม ข้อแตกต่างระหว่างประเทศไทยและสหราชอาณาจักร คือการออกหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการเรียกเก็บเงินดังกล่าว ซึ่งทั้งพระราชบัญญัติการเดินอากาศฯของไทยและ The Airport Charges Regulations ของสหราชอาณาจักร ต่างก็ไม่ได้บัญญัติเงื่อนไขในการเรียกเก็บเงินดังกล่าวไว้โดยเฉพาะเจาะจง คงระบุเพียงแต่หลักการพื้นฐานทั่วไปของการเรียกเก็บค่าบริการโดยท่าอากาศยานไว้เท่านั้น แม้พระราชบัญญัติการเดินอากาศฯ มาตรา 15 (6) จะให้อำนาจคณะกรรมการบินพลเรือนเป็นผู้พิจารณากำหนดอัตราและเงื่อนไขการเรียกเก็บค่าบริการในการขึ้นลงของอากาศยานตามมาตรา 56 ซึ่งไม่เกินไปกว่าอัตราขั้นสูงที่กำหนดในกฎกระทรวงก็ตาม แต่ข้อบังคับของคณะกรรมการการบินพลเรือน ฉบับที่ 96 ว่าด้วยค่าบริการในการขึ้นลงของอากาศยานและค่าบริการที่เก็บอากาศยาน<sup>184</sup> ยังกำหนดให้มีการคำนวณค่าบริการในการขึ้นลงของอากาศยานจากน้ำหนักมวลวิ่งสูงสุดของอากาศยานเท่านั้น จึงไม่สามารถช่วยส่งเสริมให้สายการบินต่างๆที่ใช้บริการท่าอากาศยานสุวรรณภูมิเลือกใช้อากาศยานที่ปล่อยมลพิษในอัตราต่ำ ต่างจากหลักเกณฑ์การเก็บค่าธรรมเนียมมลพิษของสหราชอาณาจักรซึ่งเรียกเก็บเงินจากสายการบินโดยคำนวณจากปริมาณก๊าซไนโตรเจนไดออกไซด์ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า คณะกรรมการบินพลเรือนอาจพิจารณากำหนดอัตราและเงื่อนไขการเรียกเก็บค่าบริการในการขึ้นลงของอากาศยานโดยอ้างอิงจากอัตราการปล่อยมลพิษทางอากาศ โดยใช้กับเฉพาะท่าอากาศยานที่มีปริมาณการจราจรทางอากาศที่หนาแน่นอย่างท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ ซึ่งเป็นทางเลือกในแก้ไขปัญหาในระยะสั้นที่จะช่วยแก้ไขปัญหามลพิษฝุ่นละอองจากแหล่งกำเนิดประเภทอากาศยานได้

---

<sup>184</sup> ข้อบังคับของคณะกรรมการการบินพลเรือน ฉบับที่ ๙๖ ว่าด้วยค่าบริการในการขึ้นลงของอากาศยานและค่าบริการที่เก็บอากาศยาน ณ สนามบินอนุญาติ หรือที่ขึ้นลงชั่วคราว อนุญาติของอากาศยาน



## บทที่ 5

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

#### 5.1 บทสรุป

มาตรการทางกฎหมายของประเทศไทยมีทั้งมาตรการทางกฎหมายที่มีขึ้นเพื่อใช้ควบคุมมลพิษฝุ่นละอองบริเวณท่าอากาศยานโดยตรง ได้แก่ การจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม การกำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดที่เกี่ยวข้องกับท่าอากาศยาน การเรียกเก็บค่าบริการผู้โดยสารขาออก และมาตรการที่ไม่ได้มีขึ้นเพื่อใช้บังคับกับท่าอากาศยานโดยเฉพาะ แต่สามารถนำมาใช้ควบคุมมลพิษฝุ่นละอองในบริเวณท่าอากาศยานได้ ได้แก่ การจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อลดและขจัดมลพิษสำหรับเขตควบคุมมลพิษ การควบคุมเหตุราคาตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 แต่ยังมีปัญหาและข้อจำกัดบางประการอันทำให้เกิดอุปสรรคในการควบคุมมลพิษทางอากาศบริเวณท่าอากาศยาน ดังนี้

##### 5.1.1 ปัญหาความเหมาะสมของมาตรการทางกฎหมาย

การกำหนดประเภทโครงการที่ต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมไว้ ทำให้การประเมินผลกระทบของแต่ละโครงการ ไม่สอดคล้องผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการสะสมของมลพิษจากหลายโครงการในบริเวณเดียวกัน นอกจากนี้ ยังมีปัญหาเกี่ยวกับการติดตามตรวจสอบและทบทวนรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ทั้งการใช้วิธีเพิกถอนหรือพักใช้ใบอนุญาตเป็นสภาพบังคับของการไม่ปฏิบัติตามมาตรการในรายงานที่ถูกกำหนดเป็นเงื่อนไขของการให้ใบอนุญาตหรือต่ออายุใบอนุญาตนั้นไม่เหมาะสมที่จะใช้กับท่าอากาศยานเนื่องจากอาจส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจและประโยชน์สาธารณะ

การใช้มาตรการประกาศเขตควบคุมมลพิษ มีปัญหาเกี่ยวกับประกาศท้องที่ที่เป็นเขตควบคุมมลพิษกว้างเกินไป โดยไม่ระบุชัดถึงมลพิษที่เป็นปัญหาของแต่ละพื้นที่ ทำให้ไม่สามารถจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อลดและขจัดมลพิษสำหรับพื้นที่ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิและพื้นที่ใกล้เคียงซึ่งได้รับผลกระทบจากมลพิษที่มีสาเหตุจากการดำเนินงานของท่าอากาศยานได้อย่างละเอียด นอกจากนี้ ยังขาดบทลงโทษหรือมาตรการบังคับอื่นใดสำหรับผู้ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามแผนดังกล่าว ทั้งการที่กฎหมายกำหนดให้การจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัดต้องสอดคล้องกับแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เป็นการกำหนดขอบเขตให้เป็นอุปสรรคของการจัดทำแผนดังกล่าว เนื่องจากแต่ละพื้นที่มีสาเหตุสภาพปัญหาและมาตรการแก้ปัญหาที่ต่างกัน

การออกคำสั่งให้ระงับเหตุรำคาญของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 การที่ทำอากาศยานมีพื้นที่ขนาดใหญ่และมีทั้งที่สาธารณะและที่เอกชนทำให้เกิดเป็นภาระแก่ผู้ออกคำสั่งที่มีหน้าที่ตรวจวัดและหาแหล่งกำเนิดของฝุ่นละออง เพื่อที่จะดำเนินการออกคำสั่งให้ไปยังบุคคลตามที่กฎหมายกำหนด ทั้งการจะใช้มาตรการภายหลังผู้ได้รับคำสั่งไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง โดยการให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นเข้าจัดการระงับเหตุรำคาญ ยังมีอุปสรรคในการเข้าไปบริเวณเขตปฏิบัติการการบิน ซึ่งถูกควบคุมไม่ให้บุคคลที่ไม่เกี่ยวข้องสามารถเข้าไปได้ยกเว้นได้รับอนุญาต

### 5.1.2 ปัญหาความเหมาะสมขององค์กรผู้ใช้บังคับกฎหมาย

มาตรการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมและมาตรการระงับเหตุรำคาญให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารในเขตการปกครอง เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัดมีหน้าที่จัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด เจ้าพนักงานท้องถิ่นเป็นผู้จัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อลดและขจัดมลพิษและเป็นผู้มีอำนาจออกคำสั่งระงับเหตุรำคาญรวมทั้งเข้าระงับและควบคุมเหตุรำคาญ แต่บุคลากรในองค์กรฝ่ายบริหารยังขาดผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญด้านสิ่งแวดล้อมและด้านการบินพลเรือน ทำให้เกิดอุปสรรคในทางปฏิบัติของการใช้มาตรการทางกฎหมายดังกล่าว

### 5.1.3 ปัญหาความไม่เพียงพอของมาตรการทางกฎหมาย

ในการควบคุมมลพิษจากการดำเนินงานของท่าอากาศยานนั้น นอกจากการใช้กลไกของรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่ให้นำมาตรการป้องกันและลดผลกระทบสิ่งแวดล้อมในรายงานมาเป็นเงื่อนไขในการให้ใบอนุญาตหรือต่ออายุใบอนุญาตให้แก่ท่าอากาศยานแล้ว ไม่มีกฎหมายอื่นที่กำหนดหน้าที่ให้ท่าอากาศยานมีหน้าที่ควบคุมมลพิษหรือตรวจวัดคุณภาพอากาศในบรรยากาศโดยทั่วไป ส่วนการควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของท่าอากาศยานก็ยังไม่ได้มีการประกาศมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดสำหรับอุปกรณ์ภาคพื้น ส่วนแหล่งกำเนิดมลพิษประเภทอากาศยานเอง ก็ยังไม่ได้มีมาตรการตรวจสอบอัตราการปล่อยมลพิษของเครื่องยนต์อากาศยานภายหลังได้รับใบสำคัญสมควรเดินอากาศ ทั้งยังไม่มีการใช้หลักเกณฑ์และเงื่อนไขการเก็บค่าบริการในการขึ้นลงของอากาศยานที่อ้างอิงจากปริมาณมลพิษทางอากาศ ทำให้ท่าอากาศยานไม่สามารถใช้มาตรการทางเศรษฐศาสตร์ในการจูงใจให้สายการบินเลือกใช้อากาศยานที่ปล่อยมลพิษต่ำสำหรับขึ้น-ลง ในท่าอากาศยานที่มีปัญหามลพิษทางอากาศได้

## 5.2 ข้อเสนอแนะ

### 5.2.1 ข้อเสนอแนะระยะสั้น

**5.2.1.1** ออกระเบียบเกี่ยวกับกระบวนการดำเนินงานของสนามบินอนุญาตตามมาตรา 60/15 (3) (ก) แห่งพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ.2497 โดยกำหนดกระบวนการดำเนินงานในส่วนของการรักษาสิ่งแวดล้อม การควบคุมการปล่อยมลพิษทางอากาศจากการปฏิบัติงานของท่าอากาศยาน และการตรวจวัดคุณภาพอากาศ เพื่อให้ผู้อำนวยการสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทยหรือพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจเข้าไปเพื่อตรวจสอบการดำเนินงานของท่าอากาศยาน รวมถึงมีอำนาจสั่งระงับการดำเนินงานในส่วนที่ไม่เป็นไปตามกระบวนการดำเนินงานได้<sup>1</sup>

**5.2.1.2** ออกระเบียบให้มีคู่มือการดำเนินงานสนามบินอนุญาตตามแห่งพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ.2497 ให้มีเนื้อหาด้านการรักษาสิ่งแวดล้อม ซึ่งควรให้ท่าอากาศยานต้องจัดให้มีคู่มือการจัดการคุณภาพอากาศในเขตท่าอากาศยาน ซึ่งอ้างอิงจากคู่มือการจัดการคุณภาพอากาศในเขตท่าอากาศยาน (Airport Air Quality Manual) ขององค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ ซึ่งจะมีข้อมูลที่จำเป็น เช่น ฐานข้อมูลมลพิษจากแหล่งกำเนิดต่างๆในบริเวณท่าอากาศยาน (emissions inventory) วิธีการตรวจวัดคุณภาพอากาศบริเวณท่าอากาศยาน (ambient air quality measurements for airports) คำแนะนำในการใช้มาตรการต่างๆในการดำเนินงานเช่น การใช้เทคนิคในการปฏิบัติการบินที่ลดผลกระทบ (mitigation options) เป็นต้น<sup>2</sup>

**5.2.1.3** ในการทำแผนปฏิบัติการเพื่อลดและขจัดมลพิษสำหรับเขตควบคุมมลพิษตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 มาตรา 60 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ นอกจากเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษจะให้คำแนะนำแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นในการจัดทำแล้ว ทั้งเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษและเจ้าพนักงานท้องถิ่นควรประสานความร่วมมือจากเจ้าพนักงานของสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย รวมทั้งเจ้าหน้าที่ของบริษัทท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) เพื่อขอคำแนะนำในส่วนที่เป็นความรู้ความเชี่ยวชาญหรือเพื่อขอข้อมูลเกี่ยวข้องกับท่าอากาศยานโดยเฉพาะ

<sup>1</sup> พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497, มาตรา 60/20

<sup>2</sup> International Civil Aviation Organization, Airport Air Quality Manual, (Quebec : ICAO, 2011).

**5.2.1.4** ทำอากาศยานควรให้ความร่วมมือกับเจ้าพนักงานท้องถิ่นในการปฏิบัติกรตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 โดยอนุญาตให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นเข้าไปในเขตปฏิบัติการบิน หากมีกรณีที่ต้องเข้าระงับเหตุรำคาญภายในเขตดังกล่าว

## 5.2.2 ข้อเสนอแนะระยะยาว

**5.2.2.1** แก้ไขพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ.2497 เกี่ยวกับหน้าที่ของผู้ได้รับใบรับรองการดำเนินงานสนามบินสาธารณะ ตามมาตรา 60/15 แห่งพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ.2497 ให้มีหน้าที่รักษาสิ่งแวดล้อมในการดำเนินงานสนามบินสาธารณะ

**5.2.2.2** ออกข้อบังคับของสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทยกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการเก็บค่าบริการในการขึ้นลงของอากาศยานโดยกำหนดการเรียกเก็บอัตราค่าบริการตามปริมาณมลพิษที่ปล่อยมาจากอากาศยานแต่ละรุ่นซึ่งอ้างอิงจากฐานข้อมูลมลพิษจากอากาศยานขององค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ รวมทั้งพิจารณาคำแนะนำขององค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศในเรื่องการเรียกเก็บค่าบริการดังกล่าวประกอบ<sup>3</sup> ทั้งนี้ เพื่อช่วยจูงใจสายการบินที่ใช้บริการทำอากาศยานซึ่งมีปัญหามลพิษทางอากาศอย่างเช่นทำอากาศยานสุวรรณภูมิ เลือกใช้อากาศยานรุ่นใหม่ที่มีอัตราปล่อยมลพิษต่ำมาใช้ ซึ่งจะช่วยลดปริมาณมลพิษจากแหล่งกำเนิดมลพิษประเภทอากาศยาน

**5.2.2.3** ออกประกาศกระทรวงกำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากเครื่องยนต์ของอุปกรณ์ภาคพื้นต่างๆที่ใช้อยู่ในบริเวณทำอากาศยาน ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 มาตรา 55 เพื่อให้มีการควบคุมการปล่อยการปล่อยมลพิษจากแหล่งกำเนิดดังกล่าวอีกทางหนึ่ง

---

<sup>3</sup> International Civil Aviation Organization, ICAO's Policies on Charges for Airports and Air Navigation Services, (Quebec : ICAO, 2012)

## บรรณานุกรม

### หนังสือและบทความในหนังสือ

- กรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. คู่มือการตรวจวัดคุณภาพสิ่งแวดล้อมอย่างง่าย. กรุงเทพฯ : กรมควบคุมมลพิษ, 2547.
- นพภาพร พานิชและคณะ. ตำราระบบบำบัดมลพิษอากาศ. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ : กรมโรงงานอุตสาหกรรม ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2550.
- ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.อภิญา เลื่อนฉวี. กฎหมายสหภาพยุโรป. กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2548.
- บุญเลิศ จิตตั้งวัฒนา. การจัดการทำอากาศยาน. กรุงเทพฯ : ธรรมสาร, 2551.
- วนิดา จินศาสตร์. มลพิษทางอากาศและการจัดการคุณภาพอากาศ. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2551.
- ศิวพันธ์ ชูอินทร์. มลพิษทางอากาศ. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2556.
- สมชาย พิพุทธวัฒน์. คำอธิบายกฎหมายการเดินทางอากาศ. ม.ป.ท. : ม.ป.พ., 2554.
- อำนาจ วงศ์บัณฑิต. กฎหมายสิ่งแวดล้อม. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2557.

### วิทยานิพนธ์

- กฤติกา เลิศสวัสดิ์. “การป้องกันและควบคุมมลพิษทางเสียงจากอากาศยานภายใต้อนุสัญญาว่าด้วยการบินพลเรือนระหว่างประเทศ ค.ศ.1944.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2552.
- กิติวรรณ ชันติไตรรัตน์. “มาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมจากการปล่อยไอเสียของเครื่องยนต์อากาศยาน ภายใต้อนุสัญญาว่าด้วยการบินพลเรือนระหว่างประเทศ.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2558.
- ปัญญา บุญเรือง. “กฎหมายสำหรับการควบคุมอากาศเสีย.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2520.
- ประภาพรรณ ภูษิตมงคลโชติ. “มาตรการทางกฎหมายในการป้องกันและควบคุมก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์จากโรงงานอุตสาหกรรม : ศึกษาเปรียบเทียบสหรัฐอเมริกาและไทย.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2548.

วรวัดดี เอกพานิช. “ปัญหากฎหมายในการจัดการฝุ่นละอองจากการก่อสร้างอาคาร.” วิทยานิพนธ์  
มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2556.

### เอกสารอื่นๆ

กระทรวงคมนาคม. รายงานประจำปีกระทรวงคมนาคม พ.ศ.2557. กรุงเทพฯ : กระทรวงคมนาคม,  
2558.

บริษัท ทำอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน). รายงานความรับผิดชอบต่อสังคม 2555. กรุงเทพฯ : ทำ  
อากาศยานไทย, 2556.

บริษัท ทำอากาศยานไทย จำกัด(มหาชน). รายงานประจำปี 2550. กรุงเทพฯ : ทำอากาศยานไทย,  
2551.

บริษัท ทำอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน). รายงานประจำปี 2557. กรุงเทพฯ : ทำอากาศยานไทย,  
2558.

บริษัท ทำอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน). รายงานประจำปี 2555. กรุงเทพฯ : ทำอากาศยานไทย,  
2556.

บริษัท ทำอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน). รายงานประจำปี 2556. กรุงเทพฯ : ทำอากาศยานไทย,  
2557.

บริษัททำอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน). รายงานการพัฒนาอย่างยั่งยืนประจำปี พ.ศ.2559.  
กรุงเทพฯ : ทำอากาศยานไทย, 2560.

บริษัท ทำอากาศยานไทย จำกัด(มหาชน). รายงานประจำปี 2559. กรุงเทพฯ : ทำอากาศยานไทย,  
2560.

บริษัท ทำอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน). รายงานความรับผิดชอบต่อสังคม บริษัททำอากาศยาน  
ไทยจำกัด (มหาชน) พ.ศ.2557. กรุงเทพฯ : ทำอากาศยานไทย, 2558.

บริษัท ยูไนเต็ด แอนนาลิสต์ แอนด์ เอ็นจิเนียริง คอนซัลแตนท์ จำกัด. รายงานการวิเคราะห์  
ผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ (ร่างรายงานฉบับสมบูรณ์) โครงการก่อสร้างเส้นทางวิ่งที่  
3และ4 ทำอากาศยานสุวรรณภูมิของบริษัท ทำอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน). กรุงเทพฯ :  
ยูไนเต็ด แอนนาลิสต์ แอนด์ เอ็นจิเนียริง คอนซัลแตนท์, 2557.

วรารุช เสือดี. “การประเมินผลกระทบด้านมลพิษทางอากาศโดยใช้แบบจำลองทางคณิตศาสตร์.” ใน  
การอบรมเชิงวิชาการ การตรวจวัดสารมลพิษทางอากาศและการใช้แบบจำลองทาง

คณิตศาสตร์ในการตรวจวัดคุณภาพอากาศ. จัดโดยคณะวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี สถาบัน  
ราชภัฏสวนสุนันทา กรุงเทพมหานคร, 2546.

สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการว่าจ้างเป็น  
ที่ปรึกษาปรับปรุงกระบวนการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมภายใต้พระราชบัญญัติส่งเสริม  
และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2535. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2552.

### สื่ออิเล็กทรอนิกส์

กรมท่าอากาศยาน. “สถิติการขนส่งทางอากาศท่าอากาศยานในสังกัดเอกชน ประจำปี ค.ศ.2014.”

<https://www.aviation.go.th/th/content/350/867.html>, 22 พฤษภาคม 2558.

กรมท่าอากาศยาน. “U TPAO International Airport.” [https://www.aviation.go.th/upload/](https://www.aviation.go.th/upload/download/file_bb23fac77dce84632d1ebd782ba04fda.pdf)

[download/file\\_bb23fac77dce84632d1ebd782ba04fda.pdf](https://www.aviation.go.th/upload/download/file_bb23fac77dce84632d1ebd782ba04fda.pdf), 22 พฤษภาคม 2558.

กรมท่าอากาศยาน. “Air Transport Traffic at Domestic Airport.”

<http://www.aviation.go.th/upload/>

[download/file\\_632045f79916e8795c84417ad147bf3e.pdf](http://www.aviation.go.th/upload/download/file_632045f79916e8795c84417ad147bf3e.pdf), 22 พฤษภาคม 2558.

กรมท่าอากาศยาน. “อนุสัญญาว่าด้วยการบินพลเรือนระหว่างประเทศ.”

<http://www.aviation.go.th/rbm/60-cicagoConv.pdf>, 5 พฤษภาคม 2558.

กรมท่าอากาศยาน. “ระเบียบกรมการบินพลเรือนว่าด้วยมาตรฐานของระเบียบเกี่ยวกับกระบวนการ  
ดำเนินงานสนามบิน พ.ศ.2557.”

[http://www.airports.go.th/th/gov\\_law/32/818.html](http://www.airports.go.th/th/gov_law/32/818.html), 11 กุมภาพันธ์ 2560.

บริษัท ยูไนเต็ด แอนนาลิสต์ แอนด์ เอ็นจิเนียริง คอนซัลแตนท์ จำกัด. “รายงานสรุปผลการประชุม

รับฟังความคิดเห็นของประชาชนครั้งที่ 1 การศึกษาและจัดทำรายงานการเปลี่ยนแปลง

รายละเอียดโครงการในรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม โครงการท่าอากาศยาน

สุวรรณภูมิ : โครงการก่อสร้างอาคารผู้โดยสารหลังที่ 2 ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ ของบริษัท

ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน).” <http://aot-eia-terminal2bkk.com/index.html>, 5

กุมภาพันธ์ 2560.

เว็บไซต์ประชาไท. “ชาวบ้าน 545 รายฟ้องนามบินสุวรรณภูมิให้หยุดบินช่วงดึกพร้อมเรียกค่าเสียหายพันล้าน.” <http://www.prachatai.com/journal/2010/11/31967>, 4 พฤษภาคม 2558.

สำนักจัดการคุณภาพอากาศและเสียง กรมควบคุมมลพิษ, “รายงานสถานการณ์คุณภาพอากาศและเสียงประเทศไทย.” <http://aqnis.pcd.go.th>, 9 พฤศจิกายน 2558.

สำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย. “ค่าบริการผู้โดยสารขาออก : สนามบินในความรับผิดชอบของบริษัททำอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน).” <https://www.caat.or.th/th/archives/25455>, 12 กุมภาพันธ์ 2560.

สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. “รายชื่อคณะกรรมการผู้ชำนาญการ.” <http://www.onep.go.th/neb2/index.php/2014-01-09-04-33-42>, 27 กุมภาพันธ์ 2560.

โสภารัตน์ จารุสมบัติ. “ศักยภาพองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการสิ่งแวดล้อม.” <file:///C:/Users/COJ/Downloads/9-1-full.pdf>. น.11, 6 เมษายน 2561.

ไทยรัฐ. “ศาลปกครองยกฟ้องชาวบ้านร้องสุวรรณภูมิมีมลภาวะทางเสียง.” <http://www.thairath.co.th/content/458313>, 3 มิถุนายน 2558.

### Books and Book Articles

Arnold W. Rietze Jr.. Air pollution control law: compliance and enforcement. Washington DC : The Environmental Law Institute, 2001.

Garry Bates. Environmental law in Australia. 8<sup>th</sup> edition. Chatswood : LexisNexis, 2013.

Pual H. Wright. Airport Engineering. 3<sup>rd</sup> edition. US : A Wiley-Interscience Publication, 1992.

Gesell E., Laurence. Aviation and the Law. Third edition. n.p. : Coast Aire Publications, 1998.

F.William Brownell. Clean Air Act, ed. Thomas F.P. Sullivan. Environmental law handbook. 21th edition. Maryland : Government Institutes, 2011.



## Other Materials

- Air Quality Expert Group. Fine Particulate Matter (PM2.5) in the United Kingdom. London : AQEG, 2012.
- Attorney General's Department. National Aviation Policy White Paper: Flight Path to the Future. Canberra : Department of Infrastructure, Transport, Regional Development and Local Government, 2009.
- Civil Aviation Authority. Environmental Charging – review of impact of noise and NOx Landing Charges. London : CAA, 2013.
- Civil Aviation Authority. The Airport Charges Regulations Annual Report 2015-16, West Sussex : CAA, 2016.
- Department for Environment Food and Rural Affairs. Local Air Quality Management Technical Guidance (TG16). London : Defra, 2016.
- Department for Transport : Driver & Vehicle Standards Agency. In service exhaust emission standards for road vehicles. Bristol : Department for Transport, 2014.
- FAA. Air Quality Procedures for Civilian Airports & Air Force Bases. n.p. : FAA, 1997.
- FAA. Aviation Emissions and Air Quality Handbook Version 3 Update 1. n.p. : FAA Office of Environment and Energy, 2015.
- FAA. Environmental Desk Reference for Airport Actions. n.p. : FAA Office of Airports, 2007.
- International Civil Aviation Organization. Airport Air Quality Manual. Quebec: ICAO, 2011.
- International Civil Aviation Organization. ICAO's Policies on Charges for Airports and Air Navigation Services. Quebec : ICAO, 2012.
- National Environment Protection Council. Annual Report 2012-2013. Canberra : NEPC service corporation, n.d..
- Natural Resource Defense Council v. U.S. Environmental Protection Agency, 725 F.2d. 761 (D.C.Cir.1984)
- Northeast States for Coordinated Air Use Management and Center for Clean Air Policy. controlling airport-related air pollution. n.p. : NESCAUM and CCAP, 2003.

- Sydney Airport. Annual Report 2014. Sydney : Sydney Airport Limited, n.d..
- Sydney Airport. Environment Strategy 2013-2018. Sydney : Sydney Airport Limited, n.d..
- The Danish Ecocouncil. Air Pollution in Airports. Copenhagen : the Danish Ecocouncil, 2012.
- The Department for Transport. The future of air transport. London : DOT, 2003.
- The Secretary of State for Environment, Food and Rural Affairs. The Air Quality Strategy for England, Scotland, Wales and Northern Ireland (Volume 1). Norwich : TSO, 2007.

### Electronic Media

- Alberni-Clayoquot Regional District. “Particulate Matter.”  
<http://www.acrd.bc.ca/particulate-matter>, September 13, 2015.
- Boeing. “Key finding on airplane economic life.”  
[http://www.boeing.com/assets/pdf/commercial/aircraft\\_economic\\_life\\_whitepaper.pdf](http://www.boeing.com/assets/pdf/commercial/aircraft_economic_life_whitepaper.pdf), May 21, 2015.
- Defra. “Air Quality Management Area.” <https://uk-air.defra.gov.uk/aqma/>. January 31, 2017.
- Department for Communities and Local Government. “Legislation covering Environmental Impact Assessment.”  
<https://www.gov.uk/guidance/environmental-impact-assessment>, January 13, 2017.
- Department for Environment Food & Rural Affairs. “UK and EU Air Quality Limit.”  
<https://uk-air.defra.gov.uk/air-pollution/uk-eu-limits>, January 14, 2017,
- EPA. “Aircrafts.” <http://www.epa.gov/otaq/aviation.htm>, June 2, 2015.
- EPA. “Highlights from the Clean Air Act 40<sup>th</sup> Anniversary Celebration.”  
[http://www.epa.gov/air/caa/40th\\_highlights.html](http://www.epa.gov/air/caa/40th_highlights.html), June 2, 2015.
- EPA. “Particulate Matter: Health.” <http://www.epa.gov/pm/health.html>, September 12, 2015.

European commission. "Air pollutants from road transport."

<http://ec.europa.eu/environment/air/transport/road.htm>, January 14, 2017.

European commission. "Air pollutants from non-road mobile machinery."

[http://ec.europa.eu/environment/air/transport/non\\_road.htm](http://ec.europa.eu/environment/air/transport/non_road.htm), January 14, 2017.

FAA. "AVIATION ENVIRONMENTAL AND ENERGY POLICY STATEMENT July 2012."

[https://www.faa.gov/about/office\\_org/headquarters\\_offices/apl/enviro\\_policy\\_guidance/policy/media/FAA\\_EE\\_Policy\\_Statement.pdf](https://www.faa.gov/about/office_org/headquarters_offices/apl/enviro_policy_guidance/policy/media/FAA_EE_Policy_Statement.pdf), 24 December, 2016.

FAA. "ADVISORY CIRCULAR : Environmental Management Systems for airport sponsors." [https://www.faa.gov/documentLibrary/media/advisory\\_circular/150-5050-8/150\\_5050\\_8.pdf](https://www.faa.gov/documentLibrary/media/advisory_circular/150-5050-8/150_5050_8.pdf), December 24, 2016.

FAA. "FAA Oder 1050.1F Environmental Impacts: Policies and Procedures."

[https://www.faa.gov/regulations\\_policies/orders\\_notices/index.cfm/go/document.current/documentNumber/1050.1](https://www.faa.gov/regulations_policies/orders_notices/index.cfm/go/document.current/documentNumber/1050.1), December 13, 2016.

FAA. "FAA Oder 5050 - 4B National Environmental Policy Act (NEPA) Implementing Instructions for Airport Actions (2006)."

[https://www.faa.gov/regulations\\_policies/orders\\_notices/index.cfm/go/document.current/documentNumber/5050.4](https://www.faa.gov/regulations_policies/orders_notices/index.cfm/go/document.current/documentNumber/5050.4), December 13, 2016.

FAA. "Voluntary Airport Low Emissions Program Grant Summary Fiscal Year (FY) 2005 -2016." Accessed January 5, 2017, <https://www.faa.gov/airports/environmental/vale/media/Summary-VALE-Airport-Projects-Contacts-2005-2016.pdf>.

FAA, "Zero Emissions Airport Vehicle and Infrastructure Pilot Program," Accessed January 5, 2017, [https://www.faa.gov/airports/environmental/zero\\_emissions\\_vehicles](https://www.faa.gov/airports/environmental/zero_emissions_vehicles).

FAA Office of Environment and Energy, "Aviation Emissions, Impact & mitigation: A Primer," Accessed September 10, 2015, [http://www.faa.gov/regulations\\_policies/policy\\_guidance/enviro\\_policy/media/Primer\\_Jan2015.pdf](http://www.faa.gov/regulations_policies/policy_guidance/enviro_policy/media/Primer_Jan2015.pdf).

EASA. "Environment." <https://www.easa.europa.eu/easa-and-you/environment>, January 14, 2017.

- EPA. "Government Partnerships to Reduce Air Pollution." <https://www.epa.gov/clean-air-act-overview/government-partnerships-reduce-air-pollution>, January 8, 2017.
- EPA. "Enforcement." <https://www.epa.gov/enforcement/criminal-enforcement>, January 6, 2017.
- EPA. "Nonroad Engines, Equipment, and Vehicles."  
<http://www.epa.gov/otaq/largesi.htm>, June 2, 2015.
- European Union. "EU member countries." [https://europa.eu/european-union/about-eu/countries/member-countries\\_en](https://europa.eu/european-union/about-eu/countries/member-countries_en), February 10, 2017.
- GPO. "Electronic Code of Federal Regulations: Title 40 part 60."  
[http://www.ecfr.gov/cgi-bin/text-idx?c=ecfr&tpl=/ecfrbrowse/Title40/40cfr60\\_main\\_02.tpl](http://www.ecfr.gov/cgi-bin/text-idx?c=ecfr&tpl=/ecfrbrowse/Title40/40cfr60_main_02.tpl). June 2, 2015.
- Heathrow Airport. "Heathrow Airport Air Quality Strategy 2011-2020."  
[http://www.heathrow.com/file\\_source/Company/Static/PDF/Communityandenvironment/air-quality-strategy\\_LHR.pdf](http://www.heathrow.com/file_source/Company/Static/PDF/Communityandenvironment/air-quality-strategy_LHR.pdf), September 10, 2015.
- ICAO. "Local Air Quality." <http://www.icao.int/environmental-protection/Pages/local-air-quality.aspx>, September 14, 2015.
- Vehicle Certification Agency. "Outline of Non-Road Mobile Machinery (NRMM) Emissions Regulations."

## ประวัติผู้เขียน

ชื่อ	นางสาวคัคณางค์ เอมราช
วันเดือนปีเกิด	18 พฤษภาคม 2533
วุฒิการศึกษา	ปีการศึกษา 2554 : นิติศาสตร์บัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ปีการศึกษา 2556 : ประกาศนียบัตร เนติบัณฑิตไทย
ตำแหน่ง	ผู้พิพากษา ศาลจังหวัดพล

### ผลงานทางวิชาการ

คัคณางค์ เอมราช “มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมมลพิษฝุ่นละอองบริเวณท่าอากาศยาน :  
ศึกษากรณีท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์  
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2560.