

大会第 35 届会议

执行委员会

议程项目 16: 改善安全监督

加强空中交通管理 (ATM) 安全监督的能力

(由属于欧洲民航会议成员的 41 个缔约国²提交)

摘要

第 11 次空中航行会议建议 (建议 2/7) “国际民航组织鼓励各国制订 ATM 安全监督的能力和程序”。

在欧洲民航会议 (ECAC) 区域内部, 欧洲空中航行安全组织 (EUROCONTROL) 制定了协调一致的 ATM 安全管理框架, 供各国实施。这一框架的核心是一套 EUROCONTROL 安全管理要求 (ESARRs), 目前已被纳入各国安全规章当中实施。

一项 ESARR 的实施监督和支持 (ESIMS) 方案, 得出了关于 ECAC 各国在制定 ATM 安全规章方面已经成熟并取得进展的结论。

正在与国际民航组织协调关于 ESIMS 和扩展的国际民航组织普遍安全监督审计计划 (USOAP) 相关方面之间的工作安排。

本文件由 EUROCONTROL 阐述并协调。

大会的行动

大会的行动在第 7 段。

¹ 英文、法文、西班牙文和俄文版本由欧洲民航会议 (ECAC) 提交。

² 阿尔巴尼亚、亚美尼亚、奥地利*、阿塞拜疆、比利时*、波斯尼亚和黑塞哥维那、保加利亚、克罗地亚、塞浦路斯*、捷克共和国*、丹麦*、爱沙尼亚*、芬兰*、法国*、德国*、希腊*、匈牙利*、冰岛、爱尔兰*、意大利*、拉脱维亚*、立陶宛*、卢森堡*、马耳他*、摩尔多瓦、摩纳哥、荷兰*、挪威、波兰*、葡萄牙*、罗马尼亚、塞尔维亚和黑山、斯洛伐克*、斯洛文尼亚*、西班牙*、瑞典*、瑞士、前南斯拉夫马其顿共和国、土耳其、乌克兰、联合王国*。

* 上述名单当中的欧盟成员国用星号标出。

1. ATM 的安全管理框架

1.1 在欧洲的 ATM 中，最近在把提供服务从其他政府活动中逐步分离，已经建立了公共和私有机构、企业和公司，以日益注重市场的方式进行运作。这反过来又需要有一些国家或地区机构，主要从安全的角度出发，对这种新的 ATM 环境进行管理。

1.2 在 EUROCONTROL 内部，安全管理委员会（SRC）制定了一个协调一致的 ATM 安全管理框架，供欧洲民航会议（ECAC）国家实施。这一框架的核心就是一套 EUROCONTROL 安全管理要求（ESARRs），目前已被纳入各国安全规章当中实施³。ESARR 的要求补充了且通常超过了有关的国际民航组织标准⁴。

1.3 在欧洲，于近期批准的建立单一欧洲天空（SES）的欧共体规章，根据一套欧洲委员会强调施行的包含但不局限于安全的共同要求，采取了对空中航行服务提供者（ANSPs）进行认证的办法。除其他组成部分外，必须建立国家监督当局（NSAs），来核实提供服务机构对这些要求的有效实施，并随后对 ANSPs 进行认证，在 SES 规章的框架内，正在将 ESARRs 转变为欧共体 EC 的立法。

1.4 为了辅助 ESARR 的进展，EUROCONTROL 正在不断将其重点转移到 ESARR 的实施方面，目的不仅在于监督它们被纳入 EUROCONTROL 成员国的国家安全管理框架中的实施情况，同时还在于支持通过实际方法进行此类实施。

2. ESARRS 实施的监督和支持（ESIMS）方案

2.1 作为一个初步的实施措施，EUROCONTROL 成员国于 2002 年 11 月批准了建立 EUROCONTROL 关于 ESARR 实施的监督和支持（ESIMS）方案，以便解决以下目标：

- a) 确保在欧洲民航会议（ECAC）区域内⁵，以各国最小的偏差并确保一致的理解来统一实施 ESARRs；
- b) 通过利害关系人的反馈，监督 ESARRs 在 ECAC 全区域的及时实施；
- c) 通过利害关系人的反馈，促进 ESARRs 和有关 ESARRs 咨询材料（EAM）的不断改进；
- d) 支持各国履行其对（实施 ESARRs）的国际承诺；和
- e) 支持各国对将国际民航组织的安全监督审计计划（IUSOAP）扩展到 ATS 和机场方面所做的准备。

2.2 在 2002 年中期和 2003 年底之间，多数 EUROCONTROL 成员国接受了 ESIMS 的实情调查访问，在 2004 年上半年，该方案扩展到了 ECAC 的其余各国。

³ 根据他们对 EUROCONTROL 公约的承诺，各成员国必须在商定的时间内实施 ESARRs。

⁴ 可以归类为目前国际民航组织附件 1 有关规定的“其他遵守方法”的 ESARR5 空中交通管制员等级除外。

⁵ 鼓励不是 EUROCONTROL 成员的 ECAC 各国也实施 ESARRs。

3. ESIMS 方案的调查结果

3.1 迄今为止，方案的进行已得出了关于 ECAC 各国在制定 ATM 安全规章方面已经成熟并取得进展的结论。主要调查包括在较多方面查明在国家层面的以下需求：

- 在 ATM 安全领域增强领导和承诺；
- 给正式安全系统的运行提供有改善的专用资源；
- 安全管理功能实施的合适结构和程序；
- 国家安全监管能力的大幅提高；和
- 关于 ATM 安全管理原则和措施的培训。

3.2 作为 2004 年 2 月 EUROCONTROL 实施的战略安全行动计划（SSAP）⁶的一部分，这些需求得到了解决。特别是 SSAP 安全管理组成部分中的优先行动包括：

- 制定 ESARR 和相关的咨询材料，使各国能制定健全有力的国家和/或地区安全监管功能，以便特别确保各国在安全领域，各国都有协调一致的认证办法，满足对 NSA 的 SES 要求；
- 在已经成功进行的“ATM 安全审计”课程的基础上，实施 EUROCONTROL 的 ATM 安全管理培训方案（称作 SeRT）；和
- 用加强的、基于审计的方法强化 ESIMS 方案，供 2005 年中期以后重复应用。

4. ESIMS 方案—国际民航组织 USOAP 的协调

4.1 ESIMS 方案在意图上类似于将国际民航组织的 USOAP 计划应用于 ATM 领域。尽管该方案正在监督 ESARRs 的实施，但是，它已经涉及到了对于扩展的国际民航组织 USOAP 普遍存在的问题，主要是各国安全监管的结构和能力的状况。

4.2 对 ESIMS 调查结果采取的任何行动，都必须符合全球战略和要求。在这方面，EUROCONTROL 支持为国际民航组织的 USOAP 采取拟议的系统方法，制定国际民航组织 Doc 9734 号文件中关于国家和地区安全监管制度的 A 部分和 B⁷部分。

4.3 此外，EUROCONTROL 对各国义务使国家层面进行的审计活动的有效性最大化，而同时使这些活动对各国的影响最小化。因此，EUROCONTROL 有责任协调与国际民航组织在相关领域正在计划和制定的有关安全监管活动，两个组织都在考虑 ESIMS 方案和扩展的国际民航组织 USOAP 相关方面

⁶ 2004 年 2 月，EUROCONTROL 的成员国批准了 EUROCONTROL SSAP。

⁷ 国际民航组织 Doc 9734 号文件—《安全监管手册》
A 部分—国家安全监管制度的建立与管理
B 部分—地区安全监管制度的建立与管理

之间的具体工作安排，以便使两项方案的共同之处具有最佳有效性。已经提议大会支持这一协调活动。

5. 全球方面

5.1 ESIMS 方案中出现的问题，可以看作是在发展中的安全环境里，正在经历结构和制度变化的行业特征。为此，可以预期这些问题不是欧洲独有的，而可能需要在正进行此类发展的各国和地区的范畴予以考虑。

5.2 第 11 次空中航行会议建议（建议 2/7）“国际民航组织鼓励各国制订 ATM 安全监督的能力和程序”。本文件所提出的问题表明实施这一建议的第 1 步，可能需要通过国际民航组织的 USOAP，查明这些（或相关）问题在其他地区存在的程度，并评估解决它们所需要的措施。

5.3 因此，提议国际民航组织调查在国家和地区层面可以找到支持性措施的方法。

6. 结论

6.1 ESIMS 方案已表明在 ECAC 区域的很大一部分，需要在 ATM 安全规章方面做大量制定工作，并且已经确定了许多旨在国家和地区加强安全监督能力的具体行动。

6.2 但是，所采取的行动必须与全球战略和要求相一致。为此，EUROCONTROL 支持关于国际民航组织的 USOAP 采取拟议的系统方法进行审计，以便使重点放在各国的总体安全监督能力上。ESIMS 方案和国际民航组织 USOAP 之间相关活动的协调至关重要。

6.3 此外，EUROCONTROL 提议，国际民航组织应该进一步关注第 11 次空中航行会议建议 2/27 的实际实施情况，并且应该支持目前制定国际民航组织 Doc 9734 号文件 A 部分和 B 部分之外的这方面的发展。

7. 大会的行动

7.1 请大会：

- a) 建议国际民航组织调查在国家和地区层面可以找到措施，以支持各国制订 ATM 安全监督能力和程序的方法；
- b) 请各国通过可能的地区安全监督安排，调查可以联合并优化其各自 ATM 安全管理资源的方法；和
- c) 支持国际民航组织和 EUROCONTROL 对其各自的国际民航组织 USOAP 和 ESIMS 方案进行协调，以便使国际安全监督活动在 ATM 方面具有最佳有效性。