



大会 — 第39届会议

技术委员会

议程项目33：航空安全和空中航行监测和分析

冲突区

(由斯洛伐克代表欧洲联盟及其成员国<sup>1</sup>和欧洲民航会议的其他成员国<sup>2</sup>、欧洲空中航行安全组织、澳大利亚和马来西亚提交)

第1号修改稿

执行摘要

国际民用航空业在实现其作为全世界最安全的公共运输方式这一宏伟目标的过程中，仍面临着很多挑战。这些挑战之一就是保护民用航空免于冲突区的风险。本文件提议大会支持并进一步优先安排国际民航组织就冲突区问题开展的活动。此外，本文件还建议采取更多行动，作为国际民航组织冲突区工作方案的补充。

行动：请大会：

- a) 认可并支持国际民航组织关于冲突区的工作方案；
- b) 请国际民航组织在2018年前完成冲突区工作方案各个项目的实施；
- c) 通过纳入本工作文件第2.2和2.3段所述的行动，对国际民航组织的冲突区工作方案做出补充；
- d) 请国际民航组织寻求确保向各国和运营人及时提供本文件第2.4和2.5段所述的涉及冲突区的信息的备选方案；
- e) 请国际民航组织支持在地区一级开展风险评估；和
- f) 请国际民航组织支持在地区一级开展空中交通流量管理，通过避开冲突区促进安全飞行。

战略目标：	本工作文件涉及安全、空中航行能力和效率及安保和简化手续诸项战略目标。
财务影响：	本文件所提及的各项活动将根据2017-2019年经常方案预算和/或预算外捐款进行。此外，为分担因所请求采取的行动可能导致的一些费用，荷兰愿意投入额外资源，由国际民航组织秘书处自行斟酌使用(借调的国内专家)。

<sup>1</sup> 奥地利、比利时、保加利亚、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、爱尔兰、意大利、拉脱维亚、立陶宛、卢森堡、马耳他、荷兰、波兰、葡萄牙、罗马尼亚、斯洛伐克、斯洛文尼亚、西班牙、瑞典和联合王国。

<sup>2</sup> 阿尔巴尼亚、亚美尼亚、阿塞拜疆、波斯尼亚和黑塞哥维那、格鲁吉亚、冰岛、摩尔多瓦、摩纳哥、黑山共和国、挪威、塞尔维亚、瑞士、前南斯拉夫马其顿共和国、土耳其和乌克兰。

参考文件：	Doc 7300号文件：《国际民用航空公约》 A39-WP/297-TE/126号文件：为防止飞越冲突区上空或附近对民用航空的风险而采取的行动； C-WP/14220号文件：关于冲突区对民用航空的风险的高级别工作队的报告 C-WP/14378号文件：关于冲突区对民用航空的风险工作队(TF RCZ)所建议的协调工作方案进展报告
-------	--

## 1. 引言

1.1. 国际民航组织秘书长组建了关于冲突区对民用航空的风险工作队(TF-RCZ)。该工作队制定了含有 12 项行动的工作方案，理事会第 203 届会议对这一工作方案进行了讨论并给予了批准(C-DEC 203/1 号决定)。2014 年 7 月 17 日的理事会决议特别强调了事故调查过程的重要性。2015 年高级别安全会议(HLSC)认识到，有必要作为紧急事项向各国和航空公司提供关于冲突区对民用航空的风险的及时和准确的信息，为此，于 2015 年 4 月建立了冲突区信息库。

1.2. 国际民航组织就冲突区采取的各项行动总体上受到了欢迎和支持。此后，由于围绕马来西亚 MH17 航班被击落事件开展的事故调查，就这一主题引进了更多信息。该调查是在荷兰的协调下，并由来自数个国家(包括澳大利亚、马来西亚、荷兰、乌克兰、美国和俄罗斯)的专家组成的国际调查组参与下进行的。2015 年 10 月 13 日发表了《最终调查报告》<sup>3</sup>。该报告按照附件 13 —《航空器事故和事故征候调查》制定了安全建议，以防止今后在冲突区上空或附近再次产生类似的悲剧。

1.3. 《最终调查报告》所载的安全建议述及在冲突区上空的飞行，建议在三个层级上采取行动：冲突区空域管理、风险评估和运营人问责制。这些安全建议是分别针对各国、国际民航组织和运营人提出的。

1.4. 国际民航组织和国际航空运输协会(“国际航协”)所开展的工作，特别是国际民航组织和国际航协根据《最终调查报告》采取的行动，反映了国际航空界在国际民航组织的领导下，为降低冲突区引发的风险所付出的重大努力。

## 2. 讨论

2.1 关于冲突区对民用航空的风险工作队的工作得到了认可和支持。应优先安排落实这些工作成果，以便在 2018 年前完成必要的行动，并尽快公布已经准备完毕的事项。

2.2 此外，应采用以下项目对国际民航组织关于冲突区的工作方案加以补充：

- a) 需就各国关闭其无法加以保障的境内空域(全部或部分地)以及传播有关冲突区对航空的威胁信息的能力和机制做出澄清；应考虑采取措施的必要性，包括在必要时制定标准和措施(SARPs)，以确保对这些责任做出更明确的划分，并通过适当的机制加以落实。该调查报告和国际民航组织 2014 年 7 月 24 日发出的 AN 13/4.2-14/59 号国家级信件亦强调了各国民用和军事部门之间加强协调的重要性。国际民航组织已经将这一点纳入了其工作方案。我们对此表示赞赏；

<sup>3</sup> 关于《最终调查报告》的更多信息，可见A39-WP/297-TE/126号文件。

- b) 按照安全和安保管理原则，航空公司运营人和各国应进行适当的安全和安保评估，以确保安全和可靠的民航运营，同时虑及冲突区引发的风险；应酌情在标准和建议措施或工作指南中提出此类要求；
- c) 国际民航组织缔约国应保存所有与事故调查有关或可能有关的资料，以便在调查时能够提供这些资料，即便该国不是附件 13 规定的出事所在国；
- d) 考虑到乌克兰和荷兰在事故调查授权方面的经验，我们欣慰地看到国际民航组织事故调查专家组正在审查附件 13 的条款，以确定如何用最好的方式明确出事所在国和被授权开展调查的国家的责任；和
- e) 如第 2.4 和 2.5 段所述，应向空域使用者和各国传播关于冲突区的信息，并在国际民航组织的标准和建议措施中载入相关原则。

2.3 根据《芝加哥公约》，各国对其空域拥有主权。通过批准该《公约》，各国有权出于军事需要和公共安全的理由，酌情一概禁止其他国家的航空器飞越其领土的某些区域。如第 2.2 段指出的，应澄清各国出于安全目的关闭其空域的责任，包括通过酌情修改国际民航组织的法律框架。尤其应澄清在何种情况下可确定关闭空域。这一提议得到了关于冲突区对民用航空的风险工作队和理事会法律委员会的支持。应考虑尽快对有关这一问题的标准和建议措施做出更新。就涉及冲突区的国际民航组织条约的适用问题，理事会注意到(C-DEC 207/7 号决定)法律委员会已经就此进行了审议，但在目前阶段尚未将其纳入委员会的总体工作方案。就此而言，据知一旦秘书处目前在这一领域正在开展的工作取得进展，就会审议这一问题。今后，在有关冲突区工作方案的工作完成后，应请国际民航组织重新考虑将这一问题纳入法律委员会的工作方案。

2.4 航空公司在制定飞行计划时，风险评估是关键的一步。我们鼓励国际航协和国际民航组织继续开展合作，特别是在将关于冲突区的风险评估工作纳入国际航协运行安全审计 (IOSA) 做法方面。在协调和制定航空公司对充分信息的需要方面，以及在与各国和国际民航组织讨论澄清国际民航组织的规定是否对实现这一目的的关系重大以及澄清的方式方面，国际航协可发挥重要的作用。

2.5 很多航空公司缺乏收集所有必要的信息以便做出知情风险评估的能力，而主要依靠各国和航空业提供的综合信息。信息的及时传播仍然十分重要。2016 年 6 月 17 日，在审查国际民航组织的冲突区信息库时，理事会明确表示，关于与冲突区相关信息的可用性以及传播该信息的问题，需要进行更多的讨论，应探索各种可能的备选方案，包括在国际民航组织之外的可能的解决方案，并尽快提交给理事会供其审议。这些选项应着重澄清各国之间其它的不同点，包括：在编制和分发威胁信息方面的作用和职责；在全球层面分享的威胁信息的范围；该信息的目标受众；以及帮助航空运营人在飞经或靠近冲突区时可随即进行知情风险评估的运营要求。

2.6 此外，在掌握了涉及外国空域范围的威胁信息时，各国应直接向其他国家做出通报。在欧洲已经推出了一项支持此类信息分享的举措，以便于在地区一级收集和分享信息。请其他国家和地区也仿效这一做法，并与国际民航组织分享这类信息。

2.7 使用替代空域范围避开冲突区，这是空中航行服务提供商 (ANSPs) 和空中交通管理 (ATFM) 单位的一项重要工作。在提供信息和鼓励为避开冲突区安全飞行的目的制定运行安排方面，应开展更多的工作。请国际民航组织鼓励并推动这项工作，在适当的地理层级召集各国和业界，协力解决冲突区给空中交通管理带来的难题。

2.8 未来数年，各国和航空业在处理冲突区的问题上应始终关注设法减少相关风险。国际民航组织在开展监督和持续监测做法活动时，以及在促进分享最佳做法时，应考虑及这一点。

—完—