



大会 — 第 41 届会议

执行委员会

议程项目 28：拟由执行委员会审议的其他高级别政策问题

核准减缓冲突区民用航空风险的全球、地区和业界举措

(由加拿大提交并由澳大利亚、约旦、肯尼亚、新西兰、大韩民国、美利坚合众国和欧洲联盟及其成员国¹、欧洲民用航空会议其他成员国²、民用空中航行服务组织、欧洲空中航行安全机构、国际航空运输协会、航空公司驾驶员国际联合会联署)

执行摘要

为了应对 2014 年马来西亚航空公司 17 航班 (MH17) 被击落事件，国际民航组织调动国际社会处理冲突区 (CZ) 对民用航空构成的风险。作为这项工作的一部分，制定并在 2018 年出版了《冲突区上空或附近民用航空器运行风险评估手册》(Doc 10084 号文件)。继 2020 年乌克兰国际航空公司 752 航班 (PS752) 遭击落后，国际民航组织理事会核准了“更安全天空举措”并制定了关于冲突区风险的更新工作方案。

在这些努力的同时，还制定了一系列全球和地区举措以提高有成效的空域风险管理。驱动这项重要工作的国际集团和组织包括欧洲联盟 (EU) 等欧洲机构和欧洲航空安全机构 (EASA)、飞越冲突区风险信息专家小组 (EGRICZ)、更安全天空磋商委员会 (SSCC) 和国际航空运输协会 (IATA)。虽然自 2014 年以来取得了重大进展，当仍有大量工作尚待开展，以进一步改进冲突区上空或附近民用航空运行的安全和安保。

行动：请大会：

- a) 注意到 SSCC、EGRICZ 和欧盟为推进冲突区风险减缓工作所取得的重大进展，以使国家和运营人在适当时整合其风险评估和减缓措施，即：
 1. SSCC 风险减缓清单；
 2. SSCC 关于应用预防性原则的指导材料；
 3. SSCC 关于空域关闭的指导原则；

¹ 奥地利、比利时、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、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、西班牙和瑞典。

² 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、摩尔多瓦共和国、摩纳哥、黑山、北马其顿共和国、挪威、圣马力诺、塞尔维亚、瑞士、土耳其、乌克兰和联合王国。

	<ol style="list-style-type: none">4. SSSC/EGRICZ: 关于重新评估冲突后空域的指导原则;5. SSSC/EGRICZ 关于基线和快速信息分享的指南;6. EGRICZ 关于协调统一风险通信的指南; 和7. 欧盟一体化航空安保风险评估做法。 <p>b) 要求秘书长在上述举措所取得的成果的基础上开展工作, 优先审查 Doc 10084 号文件: 《冲突区上空或附近民用航空器运行风险评估手册》;</p> <p>c) 鼓励国家和组织:</p> <ol style="list-style-type: none">1. 注意到现有信息共享举措是高效的工具, 以供民航界迅速分享正在出现的与冲突区威胁相关的信息; 和2. 在进行监督时, 查看全球信息共享平台或所实施的类似地区举措。
战略目标:	本工作文件涉及安全及安保和简化手续战略目标。
财务影响:	对于缔约国无财务影响。
参考文件:	Doc 10088 号文件: 《空中交通管理军民合作手册》 Doc 10084 号文件: 《冲突区上空或附近民用航空器运行风险评估手册》 附件 17: 《安保》 附件 6: 《航空器的运行》第 I 部分 — 《国际商业航空运输 — 飞机》

1. 引言

1.1 2020 年 1 月 8 日, PS752 航班在伊朗上空被击落, 这是距 MH17 航班在乌克兰上空被击落的类似事件六年之后。这些悲剧提醒国际社会, 妥善减缓冲突区对民用航空构成的威胁, 这项工作还任重道远。

1.2 这些事件还凸显了以下方面的不足

- a) 提供冲突区信息;
- b) 实施风险减缓行动; 和
- c) 航空运营人开展风险评估并在必要时实施风险减缓措施。³

1.3 在国际和地区一级都有处理上述不足的一系列关键举措。本工作文件突出强调这些努力, 并请大会要求秘书长优先审查 Doc 10084 号文件第二版, 并注意到这项工作如能建立在这些举措已有的成果之上将可事半功倍, 以更好地减缓冲突区风险。

³ 按照附件6: 《航空器的运行》第I部分

2. 讨论

2.1 按照附件 17:《安保》的规定,要求各国经常审查本国领土及其之上的空域内对民用航空的威胁等级和性质,并根据安保风险评估来相应地调整其安保方案。⁴

2.2 鉴于国家对其领土之上的空域具有排他的主权,飞越只能按照有关国家给予的授权进行。此外,国家可由于军事需要或公共安全等原因而限制对其领土之上空域的使用。但是,飞行安全基金会的研究表明,从 1985 年至 2020 年,在影响民用航空安全的 57 起事故征候中,只有 1 起发生在之前所关闭的空域。⁵

2.3 根据附件 6:《航空器的运行》中的规定,运营人必须保证,除非其确定航路可安全地使用,否则不得开始飞行。⁶这条标准还强调,当运营人意欲在冲突区上空或附近运行时,必须进行风险评估并采取适当的风险减缓措施。

2.4 为进行全面的风险评估,航空运营人应该考虑从多种经审核来源获取民用航空的特定开源信息和情报,包括其本国当局和飞行航路沿线国家发布的限制和咨询通告。

2.5 改进国家、业界和国际组织之间的协作可提供更为一致的双向信息共享,并使利害攸关方得以开展知情的风险评估,和就是否在某冲突区上空或附近飞行作出知情的决定。下列全球和地区举措是这项努力的关键组成部分。

全球和业界举措

2.6 在 PS752 航班遭击落后不久,加拿大启动了[更安全天空](#)举措,以提高商业航空器在冲突区上空或附近飞行的安全和安保水平。SSCC 是这项举措的一部分,汇集了来自国家、国际组织和业界的主题专家,为集中讨论民用航空和冲突区提供了一个正式的国际平台。

2.7 SSCC 最近的工作重点是加强民航界之内的基线和快速信息共享做法,创建一份减缓战略清单,制定关于空域关闭的指导原则,并探讨预防性原则。⁷SSCC 还与 EGRICZ 密切合作,推进关于信息共享和协调统一空域通知语言的工作。

2.8 SSCC 建立了更安全天空论坛,这是一项汇集国家、国际组织和民航业界专家伙伴的年度全球活动,以期:

- a) 分享关于减缓冲突区风险的最佳做法;

⁴ 附件17:《安保》第18次修订标准2.4.4、3.1.3和3.1.5

⁵ 民用航空使用冲突区上空的敌对事件和国家做法研究,飞行安全基金会(2020年)。

⁶ 附件6:《航空器的运行》第I部分:飞行运行,标准4.1.2,自2020年11月5日适用。

⁷ 预防性原则的目的,是在评估冲突区风险和查明适当减缓措施的范畴内,对不确定但灾难性的情景予以更多权重,以确保航空器、机组和乘客的安全。风险的影响而非可能性应该是首要考虑,以确保通过预防性决策提供更高程度的保护。

- b) 促成信息共享和在各方之间就当前的问题和前进之路进行更广泛的对话；和
- c) 倡导实施国际民航组织关于减缓冲突区飞越风险的标准和建议措施。第二次更安全天空论坛活动于 2022 年 3 月 29 日至 30 日由加拿大和 SSCC 共同举办。

2.9 最后，SSCC 注意到国际航协战术运行门户（ITOP），一个向订阅者快速提供安保和告警信息的平台。这是一个拥有超过 1 900 名成员的网基订阅工具，由国际航协联络服务台人员和地区专家管理。它为订阅者提供关于机场、飞行情报区、安保或威胁风险的实时告警，并通过聊天室功能提供协作能力，处理全球范围影响航空公司运行的事项。最初，ITOP 提供关于同一天内空中交通限制和中断的信息，主要是美洲地区，但后来断定成员可从扩大这一能力中受益。

地区举措

2.10 欧盟一体化航空安保风险评估组定期牵头开展共同风险评估，促成在欧盟成员国、服务部门和机构以及欧洲航空的运营人和航空公司协会之间交换信息。在 2016 年年初，欧盟开发了“欧盟冲突区告警系统”（系统）以便在向航空公司提供的咨询方面更为一致。系统将可用信息和情报与冲突区风险评估能力相结合，使得能及时公布关于冲突区风险的信息和建议。它还提供共同的欧洲风险图景/相应建议，并作为一项最佳做法在 Doc 10084 号文件中援引。系统的结果支持关于减缓措施的决策流程以及发布 EASA 冲突区信息公告和信息说明。

2.11 此外，EASA 还启动了欧洲冲突区信息共享和合作平台（平台）以支持上述系统。平台在适当时协助机构和航空运营人共享信息，开展风险评估和迅速实施适当风险减缓措施，以确保飞行安全和安保。成员资格向合格的欧盟机构、EASA 成员国及其国家商业航空承运人开放。

2.12 在欧盟一级的风险减缓措施通过以下行动实施：

- a) 在欧洲冲突区信息共享和合作平台上公布信息说明，发布关于冲突区、武装暴乱、风险和向成员国代表提出的建议的信息；
- b) 发布冲突区信息公告（CZIBs），其中可载有运行建议，针对根据欧盟风险评估被视为具有“高”风险等级的国家，或需要公布其他信息的国家；和
- c) 公布冲突区，包括关于具体风险区域的更详细的信息，和在需要知情的基础上向成员国和平台成员发布的建议。

2.13 另一个信息共享的例子是美国联邦航空局，该机构扩大了其国际接触面，通过向所有航空利害攸关方分发非保密信息说明来推动国家和航空公司之间的共同意识。这些信息说明提供了关于风险关切共同理解，并提供信息和支持制定适当的减缓措施。

3. 结论

3.1 妥善减缓冲突区对民航运行构成的风险和使我们的天空更安全要求全球协作。本文件介绍的各项举措直接促进这一目标；但是，这要求全球承诺以使之富有成效。通过优先审查 Doc 10084 号文件：《冲突区上空或附近民用航空器运行风险评估手册》，鼓励各国和各组织参加地区和全球信息共享举措，国际民航组织能够发挥必要的领导力，以确保全球民航界在减缓冲突区风险方面已经取得的进展的基础上积极主动地更进一步。因此，请大会核准执行摘要所述行动。

— 完 —