

المؤتمر العالمي للنقل الجوي

الاجتماع السادس

مونتريال، من ١٨ إلى ٢٢ مارس ٢٠١٣

البند ٢ من جدول الأعمال: بحث المسائل الرئيسية والإطار التنظيمي المتعلق بها
١-٢ : دخول الأسواق

القيود المفروضة على الطيران الليلي

(وثيقة مقدمة من الأمانة العامة)

الموجز التنفيذي

تستعرض ورقة العمل هذه مسألة القيود المفروضة على الطيران الليلي، المعروفة أيضاً بالخطر الجوي. وتقيم هذه الورقة الوضع الراهن، كما تناقش تأثيره على النقل الجوي الدولي وتوفر المعلومات عن أعمال وإرشادات الإيكاو في هذا المجال، لاسيما استخدام النهج المتوازن في ادارة الضجيج.

الإجراء: المؤتمر مدعو إلى القيام بما يلي:

- (أ) أن يستعرض المعلومات وأوجه التقييم المقدمة في هذه الورقة؛
(ب) أن يؤيد الاستنتاجات الواردة في الفقرة ٤.
(ج) أن يعتمد التوصيات الواردة في الفقرة ٥.

المراجع: تتوفر وثائق المؤتمر المرجعية على الانترنت التالي: www.icao.int/meetings/atconf6.

١- المقدمة

١-١ إن القيود المفروضة على الطيران الليلي في المطارات، أو ما يسمى بالخطر الجوي، هي قواعد تفرض على مشغلي الطائرات لمنعهم من إجراء عمليات الإقلاع و/أو الهبوط في أثناء فترة زمنية محددة. وقد تنطبق هذه القيود على جميع الطائرات، أو على جزء منها فقط، وذلك وفقاً لأدائها من حيث الضجيج. وغالباً ما تعتمد هذه التدابير لمعالجة آثار ضجيج الطائرة السلبية المترتبة على المطار المعني والمجتمعات المجاورة. وفي حين قد يساعد هذا التدبير في الحد من مشكلة ضجيج الطائرات في المطار، إلا أنه قد يؤثر على عمليات الخطوط الجوية، لا سيما الخطوط الدولية من وإلى ذلك المطار من جهة، وعلى الرفاه الاقتصادي للمجتمع المحلي والبلد بأسره من جهة أخرى.

٢- تقييم الوضع الراهن

١-٢ تفرض القيود ليلاً في المطارات في العديد من المناطق في العالم. والمشاكل الناتجة عن تلك التدابير مستشيره منذ سنوات عديدة وهي مازالت قائمة بالرغم من التقدم المسجل في تكنولوجيا محركات الطائرات، والتي قد ساهمت في التخفيف الى حد كبير من الضجيج في العقدين المنصرمين. ونظراً لمواصلة نمو الحركة الجوية، وبسبب الضغوط المتنامية الصادرة عن المجتمعات المجاورة للمطارات، يزداد الضغط أيضاً لفرض قيود تشغيلية على الرحلات الليلية في بعض الأنحاء في العالم. وتمسي الضغوط امضى في بعض المطارات الرئيسية، وحيثما ما ترتفع في المطارات الثانوية في المناطق المكتظة بالسكان. وفي بعض الحالات،

سمحت السياسات غير المناسبة لإدارة الأراضي بحصول زحف مدني حول المطارات، مما أدى الى زيادة عدد السكان الذين يتعرضون الى حد كبير الى الضجيج، بالرغم من خفض الضوضاء خفضا فعليا. فضلا عن ذلك، تقتضي الشروط المعتمدة للسماح بتوسيع المطارات توافر التزام قوي من جانب المطارات ومشغلي الطائرات، على حد سواء، للحد من مستوى الضجيج العام أو خفضه. إلى ذلك، ومع ارتفاع عدد الرحلات، غالبا ما يسمي القاطنون في محيط المطارات أكثر قلقا ازاء المشاكل الصحية، بما فيها تلك التي يتسبب بها الضجيج. وعلى سبيل المثال، أفيد بأن الضجيج قد يكون من العوامل المتعددة المسببة للضغط، وأثبت بأنه قد يؤدي التعرض للضجيج الحاد إلى ارتفاع مؤقت في معدل دقات القلب. وجدير بالإشارة إلى أنه غالبا ما يرتفع مستوى الانزعاج من الضجيج الذي تم الإبلاغ عنه بسبب عوامل غير مرتبطة بالضجيج، على غرار ازدحام السير على الطرق المحيطة بالمطار، أو الخوف من الحوادث الجوية، أو الشواغل المالية بشأن قيمة الممتلكات في جوار المطارات.

٢-٢ وتقرض أساسا الدول والحكومات المحلية القيود على الرحلات الليلية في المطارات ردا على الضغوط والشواغل المذكورة أعلاه. وبدءاً من منتصف عام ٢٠١٢، فرض حوالي ٢٥٠ مطارا داخليا ودوليا شكلا من أشكال القيود التشغيلية على الطيران الليلي.

٣-٢ يختلف الوضع اختلافا كبيرا من إقليم إلى آخر. ففي أفريقيا وآسيا والمحيط الهادئ وأمريكا اللاتينية والكاريبية، فرض فقط واحد في المائة من المطارات التي تفتح ابوابها للحركة الجوية المنتظمة شكلا من أشكال القيود على الطيران الليلي. وتزداد تلك النسبة متزاوجة بين ٤ و ٥ في المائة في كل من مطارات الشرق الأوسط وشمال أمريكا، لتصل الى ١٢ في المائة في مطارات أوروبا.^١

٤-٢ وبالنسبة الى المطارات المفتوحة لركاب الرحلات الدولية المنتظمة و/أو للخدمات الجوية للشحن فقط، يخضع ١٦١ منها لأحد أشكال القيود على الطيران الليلي. ومن بين تلك المطارات، ٦٦ في المائة منها في أوروبا، و١٦ في المائة في أمريكا الشمالية، و٨ في المائة في اسيا والمحيط الهادئ، و٥ في المائة في أمريكا اللاتينية والكاريبية، و ٣ في المائة في أفريقيا، و ٢ في المائة في الشرق الأوسط. ويرد في المرفق مزيد من البيانات عن القيود الحالية المفروضة على الطيران الليلي على مستوى الأقاليم.

٥-٢ وتقيد البيانات أعلاه أن أكثر من ثلثي المطارات، التي تخضع لأحد أشكال القيود على الطيران الليلي، تخدم خطوطا جوية دولية. لذلك، قد تكون الآثار على تلك الخطوط حادة، بحيث تؤثر، على وجه الخصوص، على الرحلات المتوسطة والطويلة المدى الوافدة من أقاليم أخرى. وفي عام ٢٠٠٨، خلال انعقاد المؤتمر بشأن اقتصاديات المطارات وخدمات الملاحة الجوية، أشارت الدول الأفريقية إلى أن الحظر الجوي الليلي المفروض في بعض المطارات، لا سيما في أوروبا، قد تسبب بزيادة المشاكل التشغيلية والأعباء المالية التي تتكبدها المطارات وشركات الطيران الإفريقية. فاضطرت بعض المطارات الأفريقية أن تبقى مفتوحة للعمليات الليلية للسماح للرحلات المغادرة من الوصول إلى أوروبا بعد السادسة صباحا. وقد أعريت، إحدى الدول عن هذه الشواغل أثناء انعقاد الدورة السابعة والثلاثين لجمعية الإيكاو العامة.

٣- المناقشة

١-٣ تؤثر القيود على الطيران الليلي تأثيرا خاصا على الناقلين الجويين للشحن الخالص، لا سيما على عمليات التسليم السريع. في الواقع، إن نموذج الأعمال الخاص بخدمات التسليم السريع، والذي تعتمد عليه النظم الحديثة للتصنيع في " الوقت المطلوب"، تقوم على الاستلام في آخر النهار والتسليم في الصباح. ولهذا تلقي القيود الطيران الليلي لازم لهذا النموذج. كما تلقي القيود على الطيران الليلي بظلالها على شبكة الناقلين الجويين، فتقلص من قدرتهم على تقديم خدمات التوصيل في الصباح أو في المساء.

٢-٣ وإن حظر الطيران الليلي هي مسألة صعبة ومعقدة، غالبا ما تثير للخلاف، وتؤثر على الكثير من الجهات المعنية في هذا المجال. ويجب على السلطات المسؤولة عن اتخاذ القرارات للسماح بالرحلات الجوية الليلية أو وضع قيود عليها أو منعها أن تراعي عددا من العوامل، بما في ذلك الاعتبارات البيئية والصحية، فضلا عن تأثير ذلك على عمليات النقل الجوي والتنمية الاقتصادية. وفي كل حالة، تتأثر القرارات بالوضع أو الظروف المحددة التي تخص كل مطار معين، والتي تختلف من مطار إلى آخر. ويتمثل أحد الأمثلة في حكم صدر مؤخرا عن محكمة بيلد أوروبي يحظر جميع الرحلات الجوية في المطارات الكبرى بالبلد أثناء فترة الليل البحتة "من الساعة ١١ مساء إلى الساعة ٥ صباحا.

^١أقاليم الايكاو الإحصائية.

٣-٣ وإذ استجابت الإيكاو للشواغل التي أعربت عنها دول أعضاء، وعالجت مسألة حظر الطيران الليلي، ودعت الإيكاو، منذ ١٩٨٩، في القرار الحادي عشر الذي أصدرته جمعيتها في دورتها السابعة والعشرين (لا يزال ساري المفعول)، الدول إلى " النظر في إمكان تخفيف قيود التشغيل المفروضة على الطائرات المستوفية لشروط الفصل الثالث من الملحق ١٦ - حماية البيئة، بما في ذلك تخفيف قيود حظر الطيران ليلا و/أو حصص وصول تلك الطائرات في غير المواعيد المقررة ". وتناول مؤتمر النقل الدولي الخامس أيضا المسألة في إطار دخول الأسواق ولقد لوحظ أن إلغاء الحظر على الطيران الليلي سيرفع من سعة المطارات ويزيد من إمكانية حل المشاكل التي تواجهها شركات الطيران غير القادرة على ممارسة حقوق الحركة الجوية ببعض المطارات ولكن قد يؤدي ذلك إلى خلق صعوبات ومشكلات بيئية وسياسية بالمطارات المعنية.

٤-٣ وفي مؤتمر اقتصاديات المطارات وخدمات الملاحة الجوية لعام ٢٠٠٨، ناشد الكثير من الدول مرة أخرى الإيكاو لتتناول هذه المسألة، وخاصة في ضوء تحسين تكنولوجيا تخفيف ضجيج محركات الطائرات. واستجابة لذلك، طلب مجلس الإيكاو من الأمانة العامة إجراء دراسة، في إطار برنامجها البيئي، بشأن تأثير حظر الطيران الليلي في منطقة واحدة على منطقة أخرى. وأشارت الأعمال الأولية للدراسة إلى أن عددا من العوامل المؤثرة، بما في ذلك المناطق الزمنية، واقتصاديات شركات الطيران وطلب الركاب، قد تسهم في التأثيرات الناجمة عن حظر الطيران الليلي. وأكدت لجنة حماية البيئة في مجال الطيران هذه الاستنتاجات في الدراسة التي أجرتها في عام ٢٠٠٩ بشأن أثر الحظر الليلي على البيئة. وناقشت الدورة ٣٧ للجمعية العمومية هذه النتائج كما نظر المجلس فيها أثناء انعقاد دورتيه ١٩٢ و ١٩٤ على التوالي. وتبعاً لذلك، طلبت بعض الدول المتعاقدة لدى الإيكاو أن تجري الأمانة العامة مزيداً من التقييم العالمي للحظر الجوي الليلي. ووفقاً لذلك، أعدت للدراسة مسودة صلاحيات بإسهام من مجلس الدولي للمطارات والأليات. وتنفيذ الدراسة رهن بتوافر الموارد.

٥-٣ قد يؤدي رفع حظر الطيران الليلي، بشكل تام أو جزئي، إلى تحسين الدخول إلى الأسواق تحسيناً ملحوظاً، ويخفف من مشكلة تخصيص الخانات، ويساهم في تنمية الاقتصاد والتجارة. وتشكل إدارة استخدام الأراضي أداة قيمة للحد من تعرض السكان المحليين لضجيج الطائرات. ولكن، من الصعوبة بمكان فرض حل شامل لمسألة الحظر الجوي، نظراً لطائفة كبيرة من العوامل التي تدخل في الحساب.

٦-٣ ولمعالجة مشكلة ضجيج الطائرات، أيدت الجمعية العمومية للإيكاو تهجاً متوازناً لإدارة الضجيج (القرار ٣٧-١٨ للجمعية العمومية، والوثيقة ٩٨٢٩، إرشادات النهج المتوازن لإدارة ضجيج). وهو ويتمثل في تحديد مشكلة الضجيج في مطار ما، ومن ثم تحليل مختلف التدابير المتاحة لخفض الضجيج عن طريق استكشاف أربعة عناصر رئيسية هي: تخفيف الضجيج في المصدر، والتخطيط لاستخدام وإدارة الأراضي، وإجراءات تشغيلية لتخفيف الضجيج، إلى جانب قيود تشغيلية، بهدف معالجة مشكلة الضجيج بأكثر الطرق فعالية من حيث التكاليف.

٧-٣ ويدعو النهج المتوازن إلى اعتماد منهجية خاصة بكل مطار على حدة، بحيث تمكن الخطوات الإجرائية من تحديد أنسب حل لمسألة الضجيج في المطار المعني:

- أ) تقييم تأثير الضجيج في المطار المعني حالياً وفي المستقبل، قياساً إلى هدف الضجيج المنشود؛
- ب) وتقدير التكاليف والمنافع المحتملة لمختلف الإجراءات المتاحة؛
- ج) واختيار الإجراءات بهدف تحقيق أقصى منفعة بيئية تكون ذات فعالية قصوى من ناحية التكاليف؛
- د) ووضع ترتيبات لنشر نتائج التقييم؛
- هـ) ووضع ترتيبات للتشاور مع أصحاب المصلحة في مختلف المراحل، من مرحلة التقييم حتى مرحلة التنفيذ؛
- و) ووضع ترتيبات لتسوية الخلافات.

٨-٣ ومن العناصر الأهم في النهج المتوازن هو التشاور مع أصحاب المصلحة، بما في ذلك السكان الذين من المحتمل أن تتأثر نوعية معيشتهم، والكيانات التي ستتضرر اقتصادياً بالعمليات على مستوى المطار، والناقلون الجويون. ويسمح التشاور بأن تراعى آراء جميع أصحاب المصلحة، كما يتيح عملية شفافة وقابلة للتبرير لاتخاذ قرارات قد تكون صعبة في حالات كثيرة. وإن عملية اتخاذ القرار بشأن عناصر نهج متوازن، بهدف إعداد وتنفيذ الحلول المواتية لمشاكل الضجيج في المطارات، تعتبر في نهاية المطاف من صلب مسؤوليات الدول فرادى، و ينبغي معالجتها بالتوافق مع قواعد الإيكاو وسياساتها.

٣-٩ وعندما تواجه الدول مشاكل، أو لاختلافات محددة تتعلق بآثار الحظر الجوي الليلي على القدرة للدخول الى الأسواق أو لتشغيل شركات الطيران، يمكن معالجة هذه الصعوبات من خلال التشاور وآليات تسوية الخلافات، بموجب اتفاقات الخدمات الجوية أو من خلال آليات أخرى متوافرة.

٣-١٠ ومنذ أن اعتمدت الايكاو النهج المتوازن، راحت المنظمة تحث الدول على اتباع هذا النهج في معالجتها لمشكلة الضجيج في المطارات الدولية. ومرة أخرى، حثت الايكاو في قرار جمعيتها العمومية ٣٧-١٨ الدول على ذلك، مع مراعاة كامل إرشادات الايكاو في الوثيقة ٩٨٢٩، والواجبات القانونية ذات الصلة والاتفاقات القائمة، والقوانين الحالية والسياسات المطبقة.

٣-١١ واستخدم العديد من الدول النهج المتوازن لإدارة ضجيج الطائرات. فمثلاً، اعتمد الاتحاد الأوروبي اللوائح بشأن القيود التشغيلية المرتبطة بالضوضاء في عام ٢٠٠٢. وفي شهر كانون الثاني/ديسمبر من عام ٢٠١١، اقترح الاتحاد الأوروبي استبدال اللوائح الخاصة بإدارة الضجيج في مطارات الاتحاد باطار جديد يتضمن خطوات عملية لدعم تنفيذ التدابير القائمة على مبادئ النهج المتوازن. ويدرس حالياً المجلس والبرلمان الأوروبيان هذا الاقتراح. وفي الولايات المتحدة، اعتمدت سياسة خاصة بضجيج الطيران في عام ١٩٩٠، وهي متسقة مع النهج المتوازن. وفي عام ٢٠٠٤، وأيدت إدارة الطيران الاتحادية مضمون الوثيقة ٩٨٢٩ كمواد ارشادية لإدارة الضجيج. وبالرغم من أن العديد من الدول قد استرشدت بهذا النهج في معالجتها لمشاكل الضجيج في المطارات، ما زالت تعتمد مجموعة من التدابير المرتبطة بالضجيج بدون تنفيذ سليم للنهج المتوازن.

٤- الخلاصة

٤-١ في ضوء ما تقدم، يمكن استخلاص ما يلي:

ترتبط مسألة الحظر الجوي الليلي بحالات محلية خاصة ولكنها تؤثر على الدخول الى الأسواق وعمليات الخدمات الجوية الدولية من أقاليم أخرى. ومع نمو الحركة الجوية ستبقى هذه المسألة قائمة. وسيكون من الصعب إعداد حل عالمي لأن الحلول تختلف من مطار الى آخر. ويشكل النهج المتوازن انسب منهجية يمكن أن تعتمد عليها الدول لإدارة الضجيج وللتغلب على الصعوبات مع الدول المعنية من خلال آليات التشاور وتسوية الخلافات المتوافرتين.

٥- التوصيات

٥-١ يقترح على المؤتمر دراسة التوصيات التالية:

(أ) ينبغي أن تتنظر الدول بعناية في شواغل الدول الأخرى والأثر السلبي على الخدمات الجوية الدولية عند تناولها مسألة القيود المفروضة على الطيران الليلي، وتبذل قصارى جهدها لحل المشاكل مع الدول المعنية من خلال آليات التشاور وتسوية الخلافات المتوافرتين؛

(ب) وينبغي للدول أن تحترم وتنقيد بمبدأ نهج الايكاو المتوازن في إجراءاتها التنظيمية لإدارة ضجيج الطائرات في المطارات، مع إيلاء الاعتبار الواجب لآراء جميع الجهات المعنية ودراسة سبل بديلة للتصدي للمشكلات، والسعي الحثيث للتوصل إلى أفضل الحلول الفعالة من حيث التكلفة؛

(ج) ولا بد للايكاو ان تواصل اضطلاعها بدور ريادي في إعداد المواد الإرشادية، كما ينبغي لها أن توثق تعاونها مع الدول والصناعة لاستطلاع السبل المواتية، بما في ذلك الجديدة منها، لمعالجة مسألة القيود المفروضة على الطيران الليلي، وذلك مع مراعاة مصالح الدول والصناعة والمعنيين الآخرين؛

(د) ويتعين على الايكاو مواصلة رصد ممارسات الدول عند تناولها هذه المسائل، وإبقائها مطلعة على سياساتها الإرشادية وتشجيعها على استخدامها.

APPENDIX

FLIGHT RESTRICTION SITUATION AT THE REGIONAL LEVEL

1. The Boeing Company has developed a database of worldwide regulations on noise that has been used to collect information for this working paper. It must be noted that the Boeing survey labels any airport with any form of night time operational restriction as having curfews; many of the airports concerned could be reclassified as having only partial curfews. In addition, a few airports in the Boeing database are labelled as having curfews when, in fact, details indicate that the curfews no longer apply. This database was used, in conjunction with other data collected by the ICAO Secretariat, to provide a “snapshot in time” of the curfew situation at the airports the survey covers. It contains information on 651 of the world’s major international and regional airports subject to noise and emission restrictions, of which 241 have operating restrictions at night.

2. Figure 1 below shows the number of commercial airports subject to operating restrictions at night by regions. Figure 2 shows the same data for international airports only. Figure 3 shows the regional distribution of airports handling international scheduled passenger and/or all-cargo air services that are subject to some sort of night flight restrictions, based on ICAO statistical regions.

Figure 1

Airports subject to night flight restrictions	
Region	Number of airports
Europe	126
Africa	5
Middle East	6
Asia/Pacific	15
North America	81
Latin America/Caribbean	8
World	241

Figure 2

International airports subject to night flight restrictions	
Region	Number of airports
Europe	107
Africa	5
Middle East	3
Asia/Pacific	13
North America	25
Latin America/Caribbean	8
World	161

Figure 3

Regional distribution (in %) of international airports subject to night flight restrictions

