



РАБОЧИЙ ДОКУМЕНТ

ВСЕМИРНАЯ АВИАТРАНСПОРТНАЯ КОНФЕРЕНЦИЯ (ATCONF)

ШЕСТОЕ СОВЕЩАНИЕ

Монреаль, 18–22 марта 2013 года

Пункт 2 повестки дня. Рассмотрение основных вопросов и соответствующих рамок регулирования

Пункт 2.1 повестки дня. Доступ к рынку

ОГРАНИЧЕНИЯ НА ПОЛЕТЫ В НОЧНОЕ ВРЕМЯ

(Представлено Секретариатом)

КРАТКАЯ СПРАВКА

Данный документ рассматривает вопрос ограничений на полеты в ночное время, также называемых "запретом полетов". В нем рассматривается текущее положение дел, обсуждаются его последствия для деятельности международного воздушного транспорта, и предоставляется информация о соответствующей работе и основных руководящих указаниях ИКАО, в частности, касающихся "сбалансированного подхода" к управлению авиационным шумом.

Действия: Конференции предлагается:

- a) рассмотреть информацию и оценки, представленные в данном документе;
- b) одобрить вывод, представленный в п. 4;
- c) принять рекомендации, представленные в п. 5.

Справочный материал

Справочный материал Конференции ATConf/6 представлен на сайте www.icao.int/meetings/atconf6

1. ВВЕДЕНИЕ

1.1 Вводимые аэропортами ограничения на полеты в ночное время или "запреты на полеты" представляют собой правила, запрещающие эксплуатантам воздушных судов взлеты и/или посадки воздушных судов в конкретный период времени. Такие ограничения на полеты в ночное время могут распространяться на все воздушные суда или только на определенные воздушные суда в зависимости от их шумовых характеристик. Большинство ограничений принято в качестве меры по решению проблемы негативного воздействия авиационного шума на соответствующий аэропорт и близлежащие населенные пункты. Хотя ограничения на полеты в ночное время могут помочь уменьшить остроту проблемы авиационного шума в аэропорту, они также оказывают влияние на выполнение авиаперевозок, в частности международных авиаперевозок в аэропорт/из аэропорта, и на экономическое благосостояние местного населения и страны в целом.

2. ОЦЕНКА ТЕКУЩЕГО ПОЛОЖЕНИЯ

2.1 Запреты на полеты в ночное время устанавливаются во многих аэропортах мира. Проблемы, возникающие в результате таких мер, существуют многие годы несмотря на то, что достижения в области авиационного двигателестроения в последние два десятилетия способствовали существенному снижению уровня шума. В силу продолжающегося роста объема перевозок и усиления давления со стороны прилегающих к аэропортам населенных пунктов отмечается растущее стремление ввести эксплуатационные ограничения на полеты в ночное время в некоторых регионах мира. Такое стремление особенно заметно в некоторых крупных узловых аэропортах и, в некоторых случаях, вспомогательных аэропортах, расположенных в плотно населенных районах. Во многих случаях неэффективная политика землепользования позволила расширить городскую застройку вокруг аэропортов, что увеличило количество людей, подвергаемых существенному воздействию авиационного шума, несмотря на фактическое снижение уровня шумового воздействия. Более того, условия, на которых разрешается расширение аэропорта, иногда предусматривают жесткие обязательства со стороны аэропортов и эксплуатантов воздушных судов по ограничению или снижению общего уровня шума. Кроме этого, увеличение количества рейсов повышает обеспокоенность населения, проживающего вблизи аэропорта, проблемами здоровья, включая проблемы, создаваемые авиационным шумом. Например, поступают сообщения о том, что шум может быть одним из многих стрессогенных факторов окружающей среды, и существуют доказательства того, что сильное воздействие шума может вызывать временное повышение частоты сердцебиения. Следует отметить тот факт, что уровень раздражения, вызываемый, согласно сообщениям, авиационным шумом, часто повышается за счет факторов, не относящихся к шуму, таких как загруженность дорожного движения в районе аэропорта, страх авиационных происшествий или финансовые проблемы, связанные со стоимостью недвижимости в районе аэропорта.

2.2 В основном, государственные органы или органы местного самоуправления вводят ограничения на полеты в ночное время в аэропортах в ответ на давление и для решения проблем, описанных выше. По состоянию на середину 2012 года приблизительно 250 национальных и международных аэропортов мира ввели те или иные формы эксплуатационных ограничений на полеты в ночное время.

2.3 В регионах существуют значительные различия в этом вопросе. В Африке, Азиатском/Тихоокеанском регионе и регионе Латинской Америки и бассейна Карибского моря только 1 % всех аэропортов, открытых для регулярного воздушного сообщения, ввел некоторые ограничения на полеты в ночное время. Этот показатель увеличивается до 4–5 %, соответственно, для аэропортов Ближнего Востока и Северной Америки и до 12 % для аэропортов Европы¹.

2.4 В 161 аэропорту, обслуживающем международные регулярные пассажирские и/или чистогрузовые авиаперевозки, введены определенные ограничения на полеты в ночное время. Из этого 161 международного аэропорта 66 % расположены в Европе, 16 % в Северной Америке, 8 % в регионе Азии/Тихого океана, 5 % в Латинской Америке и Карибском регионе, 3 % в Африке и 2 % на Ближнем Востоке. Дополнительные данные об имеющихся ограничениях на полеты в ночное время по регионам представлены в добавлении к данному документу.

2.5 Приведенная выше информация показывает, что более двух третей аэропортов, обслуживающих международные авиаперевозки, имеют различные формы ограничений на полеты в ночное время, тем самым их влияние на эти перевозки может быть существенным и затрагивать,

¹ Статистические регионы ИКАО.

в частности, полеты средней и большой протяженности из других регионов. В 2008 году на Конференции по экономике аэропортов и аэронавигационного обслуживания (CEANS) африканские государства указали, что запреты на полеты в ночное время, вводимые в ряде аэропортов, в частности в Европе, привели к нарастанию эксплуатационных проблем и финансовой нагрузки в африканских аэропортах и авиакомпаниях. Некоторые африканские аэропорты вынуждены были работать в ночное время, с тем чтобы вылетающие рейсы могли прибывать в Европу после 6 часов утра. Эти проблемы были изложены одним государством из другого региона в ходе 37-й сессии Ассамблеи ИКАО.

3. ОБСУЖДЕНИЕ

3.1 Ограничения на полеты в ночное время особенно сказываются на грузовых авиаперевозчиках, прежде всего на экспресс-доставке. Действительно, модель бизнес-процесса экспресс-доставки, от которой зависят современные производственные системы, основанные на принципе "точно в срок", построена на системе приема грузов в конце дня и доставки его утром. По этой причине полеты в ночное время имеют важное значение для этой модели. Ограничения на полеты в ночное время также в значительной мере затрагивают деятельность "сетевых перевозчиков", снижая их возможности предлагать стыковочные рейсы утром или вечером.

3.2 Введение запретов на полеты в ночное время представляет собой трудную и подчас противоречивую проблему, затрагивающую многие заинтересованные стороны. Полномочные органы, ответственные за принятие решений разрешить, ввести ограничения или запретить полеты в ночное время, должны взвесить ряд факторов, включая факторы охраны окружающей среды и здоровья, а также последствия для деятельности воздушного транспорта и экономического развития. В каждом случае решения зависят от конкретной ситуации или условий, существующих в конкретном аэропорту. Одним из примеров является недавнее решение суда в одной европейской стране запретить все полеты в крупнейший аэропорт страны в течение "основного ночного" периода с 23:00 до 05:00.

3.3 В связи с обеспокоенностью, выраженной государствами-членами, ИКАО рассмотрела проблему ограничений на полеты в ночное время. Еще в 1989 году в резолюции Ассамблеи А27-11 (еще действует) ИКАО предложила государствам "рассмотреть вопрос об ослаблении ограничений на полеты воздушных судов, отвечающих требованиям главы 3 Приложения 16 "Охрана окружающей среды", включая ослабление ограничений на полеты в ночное время и/или снятие квот в отношении прибытия вне расписания таких воздушных судов". В 2003 году Пятая Авиатранспортная конференция (ATConf/5) также рассмотрела данный вопрос в контексте доступа к рынку. Было отмечено, что отмена ограничений на полеты в ночное время увеличит пропускную способность аэропортов и будет в значительной степени способствовать решению проблемы авиакомпаний, не имеющих возможности реализовать свои права на авиаперевозки в некоторых аэропортах. Однако это создало бы трудные экологические и политические проблемы в соответствующих аэропортах.

3.4 В ходе Конференции CEANS 2008 года многие государства вновь призвали ИКАО рассмотреть эту проблему, особенно в свете усовершенствования технологии снижения авиационного шума. В этой связи в 2009 году Совет ИКАО поручил Секретариату провести изучение вопроса о влиянии вводимых в одном регионе запретов на полеты в ночное время на другой регион в контексте своей программы деятельности по охране окружающей среды. Первоначальные результаты изучения показали, что на запреты на полеты в ночное время может оказывать влияние целый ряд факторов, включая часовые пояса, экономику авиакомпаний и спрос

Revised

пассажиров. Эти выводы были подтверждены Комитетом по охране окружающей среды от воздействия авиации (САЕР) в его исследовании последствий запретов на полеты в ночное время для окружающей среды, проведенном в 2009 году. Результаты исследования были в дальнейшем обсуждены на 37-й сессии Ассамблеи ИКАО, и вопрос запретов на полеты в ночное время впоследствии обсуждался в ходе 192-й и 194-й сессий Совета ИКАО. После этого, некоторые Договаривающиеся государства ИКАО обратились в Секретариат ИКАО с просьбой провести дополнительную глобальную оценку запретов на полеты в ночное время, и, соответственно, был подготовлен проект задания на проведение исследования, вклад в подготовку которого внесли Международный совет аэропортов (МСА) и Международная ассоциация воздушного транспорта (ИАТА); исследование будет проведено при наличии ресурсов.

3.5 Частичная или полная отмена ограничений на полеты в ночное время может существенно расширить доступ к рынку, облегчить проблему распределения "окон" и способствовать экономическому развитию и торговле. Территориальное планирование и землепользование также являются важными механизмами уменьшения воздействия авиационного шума на местных жителей. Тем не менее сложно предписать какое-либо трансграничное решение вопроса запретов на полеты в ночное время, учитывая необходимость оценки конкретных условий аэропорта и всех соответствующих факторов.

3.6 Для решения проблемы авиационного шума Ассамблея ИКАО одобрила "сбалансированный подход" к управлению шумом (добавление D к резолюции A37-18 Ассамблеи; *"Инструктивный материал по сбалансированному подходу к управлению авиационным шумом"* (Doc 9829)). Данный подход включает в себя "идентификацию проблемы шума в каком-либо аэропорту и последующий анализ различных имеющихся мер уменьшения шума на основе использования четырех основных элементов, а именно: снижения шума в источнике, планирования и организации землепользования, эксплуатационных приемов снижения шума и эксплуатационных ограничений, с целью решения проблемы шума наиболее рентабельным образом".

3.7 Сбалансированный подход предусматривает анализ условий каждого аэропорта, в ходе проведения которого следующие меры позволяют найти наиболее приемлемые решения проблемы шума в рассматриваемом аэропорту:

- a) оценка существующего и будущего влияния шума в соответствующем аэропорту в сравнении с подлежащим достижению шумовым показателем;
- b) оценка вероятных затрат и выгод использования различных имеющихся мер;
- c) выбор мер с целью получения максимальных экологических выгод наиболее эффективным с точки зрения затрат способом;
- d) обеспечение распространения результатов оценки;
- e) проведение консультаций с заинтересованными сторонами на различных этапах процесса от оценки до реализации;
- f) создание механизма разрешения споров.

3.8 Одним из наиболее важных элементов сбалансированного подхода являются консультации с заинтересованными сторонами, включая представителей населения, чье качество

жизни может потенциально снизиться, организации, на экономическую деятельность которых непосредственно оказывает влияние деятельность аэропорта, и эксплуатантов воздушных судов. Такие консультации позволят изучить мнение всех заинтересованных сторон и предложить прозрачный и обоснованный процесс принятия трудных, во многих случаях, решений. Процесс принятия решения, касающийся элементов сбалансированного подхода и направленный на подготовку и реализацию соответствующих решений проблемы шума в аэропортах, является, в конечном итоге, ответственностью индивидуальных государств и должен рассматриваться в соответствии с правилами и политикой ИКАО.

3.9 В случаях, когда государства сталкиваются с конкретными проблемами или различиями в плане влияния ограничений на полеты в ночное время на доступ к рынку или деятельность авиакомпаний, проблемы могут решаться такими государствами путем консультаций, с помощью механизмов урегулирования споров, предусмотренных в рамках соглашений о воздушном сообщении, или других имеющихся возможностей.

3.10 С момента принятия метода "сбалансированного подхода" к управлению шумом ИКАО призвала государства следовать этому методу при решении проблем авиационного шума в международных аэропортах; резолюция А37-18 Ассамблеи ИКАО вновь призвала государства занять этот подход, в полном объеме используя инструктивный материал ИКАО, представленный в документе Дос 9829, соответствующие юридические обязательства, действующие соглашения, действующее законодательство и установленную политику.

3.11 Многие государства используют "сбалансированный подход" для управления авиационным шумом. Например, Европейский союз (ЕС) в 2002 году принял положения, касающиеся эксплуатационных ограничений по шуму. В декабре 2011 года Европейская комиссия предложила заменить существующие положения, относящиеся к управлению шумом в аэропортах ЕС, новой методикой, объединяющей в себе практические меры в поддержку внедрения мер, основанных на принципах "сбалансированного подхода". Данное предложение в настоящее время рассматривается Европейским Советом и Европейским Парламентом. В Соединенных Штатах Америки (США) политика в области авиационного шума была принята в 1990 году в соответствии с принципами "сбалансированного подхода". В 2004 году Федеральное авиационное управление США приняло документ Дос 9829 в качестве дополнительного инструктивного материала в деле управления шумом. Тем не менее, несмотря на то что "сбалансированный подход" позволил многим государствам решить проблему авиационного шума в аэропортах, некоторые меры управления шумом по-прежнему принимаются без надлежащей реализации принципов "сбалансированного подхода".

4. ВЫВОД

4.1 Исходя из изложенного выше, можно сделать следующий вывод:

Вопрос ограничений на полеты в ночное время связан с конкретными ситуациями на местах, однако оказывает влияние на доступ к рынку и выполнение международных авиаперевозок из других регионов. Рост объемов воздушного движения сохранит актуальность данной проблемы. Универсальное решение ситуаций в аэропортах и государствах будет трудно разработать. Надлежащим решением для государств в деле управления авиационным шумом служит принятие принципов "сбалансированного подхода" ИКАО и урегулирование проблем с

заинтересованными государствами путем имеющихся механизмов проведения консультаций и урегулирования споров.

5. РЕКОМЕНДАЦИИ

5.1 На рассмотрение Конференции предлагаются следующие рекомендации:

- a) государствам следует при решении вопросов введения ограничений на полеты в ночное время надлежащим образом учитывать как обеспокоенность других государств, так и отрицательное воздействие на международные воздушные перевозки, и прилагать все силы к тому, чтобы решать проблемы с соответствующими государствами путем проведения консультаций и использования имеющихся механизмов урегулирования споров;
 - b) при рассмотрении проблем с шумом в аэропортах государствам следует уважать и соблюдать в своих нормативных положениях принципы "сбалансированного подхода" ИКАО и должным образом учитывать мнения всех заинтересованных сторон, анализировать альтернативные средства урегулирования проблем, оценивать вероятные затраты и выгоды различных мер и стремиться к поиску наиболее рентабельных решений;
 - c) ИКАО следует сохранять свою ведущую роль в деле разработки основных политических принципов и тесно сотрудничать с государствами и отраслью в процессе поиска приемлемых решений проблем ограничения на полеты в ночное время, включая возможные новые пути, принимая при этом во внимание интересы государств, отрасли и других заинтересованных сторон в сфере авиации;
 - d) ИКАО следует продолжать контролировать практику государств в разрешении данных проблем и информировать государства о любых значительных событиях. ИКАО также следует повышать информированность государств о принципах своей политики и поощрять их использование государствами.
-

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

