



第六次世界范围航空运输会议 (ATCONF)

第六次会议

2013年3月18日至22日，蒙特利尔

议程项目 2: 审议关键问题和相关的管理框架

议程项目 2.1: 市场准入

夜航限制

(由秘书处提交)

执行摘要

本文件审议了也被称为宵禁的夜航限制问题。文件评估了目前的形势、探讨了其对国际航空运输的影响，并提供了与国际民航组织有关的工作及政策指导，尤其是对噪声管理的“平衡做法”方面的信息。

行动: 请会议:

- a) 审查本文件所载的信息和评估情况;
- b) 核准第 4 段所载的结论; 和
- c) 通过第 5 段的建议。

参考文件: ATConf/6 次会议的参考材料载于 www.icao.int/meetings/atconf6。

1. 引言

1.1 机场夜航限制或宵禁系指规定时间内，对航空器运营人施行的禁止航空器起飞和、或着陆的各项规定。此类夜航限制可适用于所有航空器，或根据其噪声性能，只适用于某些航空器。大多数限制是作为处理航空器噪声对相关机场及附近社区之不利影响的一项措施而采用的。夜航限制措施可以帮助减少机场的航空器噪声问题，同时还可以对航班运行，尤其是对进、出该机场的国际航班，以及对当地社区及整个国家的经济状况产生影响。

2. 对目前形势的评估

2.1 世界许多地区的机场均已实行宵禁。此类措施所引发的问题由来已久，并将继续存在下去，尽管在过去的二十年里，航空器发动机技术的进步为降噪作出了巨大贡献。由于业务量的持续增长，并且由于来自机场周边社区的压力加大，因此对世界一些地区施行夜航运行限制的压力日增。一些主要枢纽机场，以及某些情况下位于人口非常稠密地区的二级机场的压力十分巨大。在许多情况下，尽管噪声排放出现了实际减少，但不当的土地使用管理政策允许城市对机场周围进行蚕食，造成了受航空器噪声影响的人数剧增。此外，允许机场扩展的条件有时需要机场和航空器运营人两方面对限制或减少总体噪声水平提供强有力的承诺。而且，随着航班数量的增加，机场周边的人口往往越来越关注健康问题，包括航空器噪声所引发的各种问题。例如，据报道噪声可以成为许多环境紧张刺激因素之一，并且有证据表明，剧烈的噪声影响会引发暂时性心率加快。值得注意的事实是，所报告的来自航空器噪声的烦扰程度，往往因与噪声无关的因素而加剧，如机场周边道路交通的拥堵、对航空事故的恐惧，或对机场附近物业价值财务方面的关切等。

2.2 针对上述所强调的压力和关切，各国或当地政府在各地广泛施行了夜航限制。截至 2012 年中期，世界各地约 250 家国内和国际机场施行了某种形式的夜间运行限制。

2.3 各地区的情况千差万别。在非洲、亚太及拉美和加勒比地区，向定期空中交通开放的所有机场当中只有 1% 实行了某种形式的夜航限制。对于中东和北美的机场，该比例分别提高到了 4% 和 5%，而对于欧洲的机场，则提高到了 12%¹。

2.4 至于处理国际定期客运和、或全货运航空服务的机场，有 161 家受到了某种形式的夜航限制。在这 161 家国际机场当中，66% 位于欧洲、16% 位于北美、8% 位于亚太、5% 位于拉美和加勒比、3% 位于非洲，还有 2% 位于中东。关于地区一级现行夜航限制的补充数据载于本文件附录。

2.5 上述情况表明，受到某种形式夜航限制的机场当中超过三分之二正在处理国际航空服务，因此对这些服务的影响可能比较严重，特别是影响到来自其他地区的中、远程航班。2008 年，在机场和空中航行服务经济会议（CEANS）上，非洲国家指出，欧洲某些机场特意施行的宵禁，为非洲各机场和航空公司带来了更多的运行问题和财务负担。一些非洲国家的机场被迫保持夜间开放运行，以便离场航班在 0600 点之后到达欧洲。在国际民航组织大会第 37 届会议期间，来自另外一个地区的某个国家表达了这些关切。

3. 讨论

3.1 夜航限制对全货运承运人，尤其是对快递业务具有特殊的影响。事实上，当今“准时生产”的制造系统所依赖的快递服务的业务模式，就是在晚间提货清晨交付的情况下应运而生的。出于这一原因，夜间飞行对该模式至关重要。夜航限制还通过降低其提供清晨或傍晚衔接服务的能力，严重影响了网络承运人。

¹ 国际民航组织的统计地区。

3.2 宵禁是一项困难、复杂并且往往引起争议的问题，并影响到许多利害攸关方。负责决定允许、限制或禁止夜航的有关当局必须对一系列的因素进行权衡，包括环境和健康方面的考虑，以及对航空运输运行和经济发展的影响。在每种情况下，决策都受到各特定机场所处具体形势或条件的影响。一个例子就是最近欧洲某国法院作出裁决，禁止该国最大机场在 2300 时至 0500 时的“核心夜间”时段的所有航班。

3.3 为了回应各成员国表达的关切，国际民航组织处理了宵禁问题。早在 1989 年，国际民航组织即在其大会第 A27-11 号决议（仍然有效）当中，请各国“考虑在可能的情况下放宽对符合附件 16 —《环境保护》第 3 章要求的航空器的运行限制，其中包括放宽对此类航空器的宵禁和、或不定期进港的限额”。2003 年第五次航空运输会议（ATConf/5）还在市场准入的范畴内讨论了这一问题。会上指出，取消宵禁将会提高机场容量，并有助于解决航空公司在某些机场不能行使航权的问题。但是，这会在有关机场造成环境和政治方面的难题。

3.4 在 2008 年的机场和空中航行服务经济会议上，许多国家再次呼吁国际民航组织，特别要虑及航空器发动机减噪技术方面的近期进步来处理这一问题。作为回应，国际民航组织理事会于 2009 年指示秘书处在其环境方案的范畴内，就某一地区宵禁对另一地区的影响进行研究。初步的研究工作表明，包括时区、航空公司经济和旅客需求在内的若干产生影响的因素促成了宵禁的影响。航空环境保护委员会（CAEP）在其关于宵禁对环境影响的 2009 年的研究中证实了这些结论。国际民航组织大会第 37 届会议上进一步讨论了该研究发现的问题，国际民航组织理事会随即在第 192 届和第 194 届会议上讨论了宵禁的问题。随后，国际民航组织的一些缔约国要求国际民航组织秘书处对宵禁开展进一步的全球评估，并听取国际机场理事会（ACI）和国际航空运输协会（IATA）的意见，相应地拟定一项研究的职权范围；该研究将在资源就绪后进行。

3.5 部分或全部取消宵禁限制，可以大幅改进市场准入、减缓起降时刻方面的问题，且有助于经济发展和贸易。土地使用管理和规划也是限制航空器噪声对当地居民影响的重要工具。但是，由于需要评估机场的具体条件并权衡各方面的相关因素，因此很难对宵禁问题规定一个通盘的解决办法。

3.6 为了处理航空器的噪声问题，国际民航组织大会核准了噪声管理的一项“平衡做法”（大会第 A37-18 号决议附录 D；Doc 9829 号文件《航空器噪声管理平衡做法指南》）。该做法“包括查明机场存在的噪声问题，然后通过探索从根源上减少噪声、土地使用规划和管理、减噪运行程序和运行限制等四项主要要素，对各种可供使用的减噪措施进行分析，其目的在于以成本效益最高的方式处理好噪声问题”。

3.7 平衡做法要求采取逐个机场的做法，其中以下程序步骤支持查明有关机场噪声问题的最适当的解决办法：

- a) 对照有待实现的噪声目标，对有关机场目前和未来的噪声影响做出评估；
- b) 对各种可用措施的可能成本和效益进行评估；
- c) 遴选各种措施，以期用最具成本效益的方式实现环境效益最大化；
- d) 对评估结果做出公布；

- e) 规定从评估到实施的各个不同阶段始终保持与各利害关系方进行协商；和
- f) 规定争议的解决办法。

3.8 平衡做法最重要的要素之一是与利害关系方进行协商，协商对象包括生活质量可能受到潜在影响的公众成员、由于在机场一级运行而经济上直接受到影响的实体、以及航空器运营人。此类协商将能够顾及所有利害关系方的意见，并为许多情况下做出艰难决定提供了一个透明且合理的进程。在制定和实施对机场噪声问题的适当解决办法方面，有关平衡做法要素的决策过程，最终由各个国家负责，并且应该按照国际民航组织的规则和政策予以处理。

3.9 就宵禁对航空公司的市场准入或运行的影响而言，在各国存在具体问题或差异的情况下，可以根据航空服务协定，通过协商或争议的解决机制，或通过其他可用机制，与有关国家共同处理各种困难。

3.10 自采用平衡做法的方法以来，国际民航组织已敦促各国在处理国际机场的噪声问题时，遵循这一噪声管理做法；国际民航组织大会第 A37-18 决议再次敦促了各国采取这种方法，并充分考虑国际民航组织在 Doc 9829 号文件中提供的指导意见、相关的法律义务、现有协议、现行法律和既定政策。

3.11 许多国家已经在航空器噪声管理当中使用了平衡做法。例如，欧盟（EU）于 2002 年通过了与噪声有关的运行限制方面的规定。2011 年 12 月，欧洲委员会提出了用结合实际步骤的新框架替代欧盟各机场的现行噪声管理规定，以支持根据平衡做法的原则实施各项措施。目前，欧洲理事会和欧洲议会正在审议该提案。在美国（U.S.），于 1990 年通过了一项符合平衡做法的航空噪声政策。2004 年，美国联邦航空局接受了 Doc 9829 号文件，将其作为噪声管理方面的补充指导材料。但是，尽管平衡做法在处理机场噪声问题方面为许多国家提供了指导，但仍有一定数量的所采纳的与噪声有关的措施，没有适当实施平衡做法。

4. 结论

4.1 根据以上的讨论，可以得出结论：

宵禁问题与当地的具体情况相关，但对来自其他地区的国际航空服务的市场准入和运行具有影响。随着航空业务量的持续增长，这个问题将继续存在。由于机场与机场以及国与国之间的情况不同，因此难以制定一个全球的解决办法。各国在航空器噪声管理方面的适当做法，便是采用国际民航组织的平衡做法，并通过现有的协商和争议解决机制与有关国家共同解决各种困难。

5. 建议

5.1 提出以下建议，供会议审议：

- a) 各国在处理夜航限制问题时，应适当审议其他国家的关切以及对国际航空服务的负面影响，并尽一切努力，通过协商和现有的争端解决机制与有关国家共同解决各种问题；

- b) 在对机场的航空器噪声管理采取监管行动时，各国应该遵循国际民航组织平衡做法的原则，并适当兼顾所有利害攸关方的意见、审议处理各种问题的其他选择办法、评估各种措施的可能成本与效益，并力争采取成本效益最高的解决办法；
- c) 国际民航组织应该在制定政策指导方面继续发挥领导作用，并且应该与各国及行业密切合作，以探索处理夜航限制问题的适当方法，包括各种可能的新途径，同时虑及各国、行业和其他航空利害攸关方的利益；和
- d) 国际民航组织应该继续监测各国处理这一问题时采取的做法，并向各国不断通报所有重大发展情况。国际民航组织还应该提高各国对国际民航组织政策指导的认识，并鼓励各国加以运用。

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

