

危险品航空运输管理信息

第 1 期

民航局运输司

2012 年 1 月 9 日

编者按:危险品航空运输管理是行业安全管理重要组成部分。切实做好全行业危险品航空运输管理工作对于保障航空安全,实现持续安全发展,推进建设民航强国事业具有非常重要的意义。为及时掌握危险品航空运输发展动态,沟通相关情况,2012 年起,我司创办《危险品航空运输管理信息》,不定期通报有关危险品航空运输管理国内外最新热点和难点问题的相关信息,交流工作经验。希望通过这个平台,进一步加强内外交流,有序推动危险品航空运输管理工作。

同时,我们也欢迎有关单位将有价值的相关信息交运输司,在《危险品航空运输管理信息》上登载。

国际民航组织危险品 专家组第 23 次大会情况介绍

国际民航组织危险品专家组第 23 次大会(简称 DGP/23)于 2011 年 10 月 10 日 - 21 日在加拿大蒙特利尔召开。我国专家组成员运输司综合处及来自华东局、民航科学技术研究院、北京迪捷姆空运咨询有限公司、香港民航处、国泰航空等单位的 7 人参加了此次全体会议。本次会议共讨论了 101 份不同国家、国际组织、行业协会提交的工作文件、24 份说贴和 11 份信息文件,是近年来文件数量最多、讨论内容较丰富的一次大会。

一、本次会议基本情况

DGP/23 次会议由英国民航局危险品专家组成员 Geoff. Leach 先生担任会议主席。有 19 名危险品专家组成员(包括 17 个国家和 2 个国际组织,有表决权)和非专家组成员(均为国际组织,作为危险品专家组顾问及观察员,无表决权)近 50 人出席会议。在中国常驻国际民航组织理事会代表处的大力支持和帮助下,会议首次提供了包括中文在内的语言服务。

本次会议讨论的 136 份主要由国际民航组织危险品专家组秘书处、美国、加拿大、澳大利亚、英国、国际航协等成员提交。共有

81 份工作文件获得通过(部分工作文件内容进行了修改),7 份工作文件未获通过,7 份工作文件将形成新的工作文件,下次会议继续讨论,1 份工作文件仅进行了讨论,5 份工作文件被撤回。

二、会议涉及的主要议题

本次会议针对国际民用航空公约附件 18《危险品安全航空运输》、国际民航组织 9284 号文件《危险物品安全航空运输技术细则》(简称《技术细则》)及其补篇、9481 号文件《与危险物品有关的航空器事故征候应急响应指南》的修订及增补,以及航行委员会及专家组成员提出要求审议的内容进行了广泛的交流和讨论。涉及的议题有以下几项主要内容:

(一)锂电池航空运输管理

1、锂电池货物航空运输标准

美国代表在大会之前提出 72 号工作文件,建议删除《技术细则》中包装说明 965 和 968 第二部分关于锂离子电池和锂金属电池在满足 UN38.3 测试及一定包装要求等情况下作为非限制性货物运输的条款,要求锂离子电池和锂金属电池只能按危险品运输。之后,在会议期间又提出 11 号信息文件及 9 号说帖,将现有包装说明 965 第二部分对锂离子电池每个包装件重量限制从 10kg 减少至 2.5kg 及 3kg 两种情况,将包装说明 968 第二部分对锂金属电池每个包装件重量限制从 2.5kg 更改为 2.5kg 及 3kg 两种情况,这些修改实际是对大宗锂离子电池货物作为非限制性货物运输进行限制。

专家组大部分成员不同意此修改。一些成员是基于没有足够时间同国内相关行业人员进行沟通的理由。一些成员则认为锂电池运输的条款在2009年已进行过较大变动,从监管方到运营人和托运人,都投入了大量时间与精力宣贯和培训,以遵守现有规章,在没有锂电池直接造成事故的权威性结论之前进行仓促的修改,只会使托运人跟不上法规变更的速度,而运输成本的增加会导致更多不遵守规章情况的出现。

中国2010年锂电池产量为16亿只,占全球产量的比例约32%,仅次于日本。该修改可能提高我国锂电池运输成本,对产业发展不利。在同中国电池工业协会进行沟通的基础上,我方在会议期间也与其他有关国家代表就此问题进行了解、沟通,并在会议上提出,一是按现有规章运输的锂电池并未发生相关事故,在对现有规章进行修改之前,应做到加强遵守现有规章的实际操作的力度和处罚不遵守现有规章行为的力度,二是没有足够证据表明提高现有规章要求与提高安全水平有直接和必然的联系。三是新技术、新材料的采用正在进一步提高锂电池运输的安全性。因此,我方认为此项修改需充分的讨论和论证,不建议同意。

最终会议表决结果为10:6,我国、英国、加拿大、澳大利亚、国际航协等均投了反对票,此项修改未获通过。但考虑到航空业每天持续大量运输锂电池以及锂电池一旦起火较难扑灭的实际情况,专家组认为需要对锂电池运输相关事项进行全面审查,对如何将相关信息通知机长等问题进行进一步研究。在提交空中航行委

员会讨论后,专家组初步确定在明年2月上旬召开锂电池工作组会议。

2、邮件中的锂电池

《技术细则》第一部分第二章规定,除部分病原标本、感染性物质、固体二氧化碳及放射性物质外,邮件中禁止运输危险品,这些条款在《万国邮政联盟公约》中也有体现。但万国邮政联盟(以下简称 UPU)在经过各成员国投票表决后,对《万国邮政联盟公约》第 15 条和第 16 条的规定进行修改,允许最多含 4 个电池芯或 2 个电池的设备(如 MP3)可以作为例外,在航空邮件中运输。所有改变条款的执行日期本来定在 2011 年 10 月 1 日,但为了让危险品专家组有机会看到 UPU 的工作文件,以修改《技术细则》相关条款,使其同 UPU 的相关条款相一致,避免冲突,UPU 提出所有改变的执行日期相应推迟到 ICAO 危险品专家组批准后。

在讨论中,专家组部分成员认为,既然最多含 4 个电池芯或 2 个电池的设备可以作为航空货物运输,就没有理由让其不作为航空邮件运输,而且实际情况是它们已在运输,所以修改《技术细则》的相关条款是使已存在的现象合法化。其他成员则认为,邮件运输与航空货物运输有所不同,要求 UPU 对全球超过 600 万员工进行锂电池专项培训及定期复训是不现实的,而且邮件托运人也不可能同货物托运人一样能随时查询到《技术细则》,并保持同《技术细则》要求的一致,此外,邮政部门执行《技术细则》更新的能力及事故、事件报告方面也是值得关注的问题。所以,除少数成

员支持外, UPU 的此项文件未获通过。危险品专家组认为, 可以先同 UPU 组成电子邮件工作组, 通过信件来往进行讨论, 有利于确定 UPU 可以在哪些方面采取进一步的行动, 同时在明年 2 月初召开的锂电池工作组会议上就此问题进行再次讨论。

(二) 从豁免程序中取消飞越国

目前, 《技术细则》第一部分第一章规定, 在极端紧急情况下, 或当其他运输方式不适宜时, 或完全遵守规定的要求违背公众利益时, 在保证运输整体安全水平与技术细则所规定的安全水平至少相当的前提条件下, 有关国家可对技术细则中的规定给予豁免。有关国家除始发国、中转国、目的地国等外, 还包括飞越国。这给运营人造成了极大困难, 因为经常难以预测要飞越哪些国家, 即使可以预先知道飞越哪些国家, 获得这些所有相关国家的豁免将会耗费大量时间, 这与颁发豁免以处理紧急情况的初衷相背。

鉴于此, 美国提出豁免首先由始发国、目的地国、中转国颁发给运营人, 然后运营人从拟飞越国得到快速豁免, 后者在一定的期限内(如 30 天)对豁免申请进行审查, 如果没有要求运营人提供更多信息、说明, 和/或彻底拒绝豁免申请则意味着同意飞越。

专家组进行讨论后认为, 还有一系列的问题需要解决, 如:

1. 这种在没有给飞越国任何书面或其它形式的证明的情况下, 将飞越国未回应豁免申请假定为同意豁免的做法可能置飞行机组于危险境地。

2. 飞越国没有给予回应也许是因为并未收到豁免申请, 但是,

运营人无法确保豁免申请总是被提交给了飞越国恰当的有关部门。

3. 对于 30 天期限, 专家组许多成员认为太长, 因为颁发豁免常常是为了处理紧急情况, 有成员建议改为 14 天, 但在某些情况下, 14 天还是不够。

专家组还简要讨论了从豁免程序中取消飞越国的同时, 允许希望继续颁发飞越豁免的国家公布与附件 18 的差异的可能性, 但是, ICAO 法律局指出, 这种做法同《芝加哥公约》第 11 条规定相冲突。专家组同意发出国家信件, 来确定各缔约国对此问题的态度, 同时, 建议空中航行委员会将专家组讨论后作出的修订及提出的问题发给各缔约国及国际组织征求意见。

(三) 国家监督

此项文件由专家组秘书提出, 主要是对国家监督责任进行澄清。ICAO 安全监督审计结果显示, 一些国家并不清楚他们必须对除运营人以外的其他各方进行监管的职责。专家组秘书在去年年底召开的工作组全体会议讨论的基础上, 进一步指出各缔约国对参与危险品运输的所有各方的监督责任, 并提出对附件 18 第 11.1 段进行修订, 以澄清其责任范围, 修订后的条款如下: 各缔约国必须为履行其危险物品航空运输管理规则所规定的某项职能的所有实体建立检查、监督和强制执行程序, 以遵守那些管理规则。

(四) 危险品航空运输相关人员的能力框架

在今年初召开危险品专家组工作组全体会议后, 危险品专家

组成立了工作小组,开始起草国家雇员能力框架和托运人、代理人能力框架。在本次会议上,专家组秘书和荷兰代表分别提交了 52 号工作文件《国家雇员的能力框架》和 82 号工作文件《托运人和代理人的能力框架》,根据《空中航行服务程序——培训》(PANS-TRG,Doc9868)中的相关定义,从能力单元、能力要素、执行标准三个层次,为各国实施国家雇员和托运人、代理人基于能力的培训和评估提供指南。两份文件毫无疑义地获得了全体成员的同意。与会专家一致认为,为危险品运输相关人员制定通用的能力框架将使相关各方能统一执行标准,将对具体的危险品运作、个人成功完成他们工作并符合标准的能力产生积极的影响。

(五) 附件 6 中关于危险品的相关要求

ICAO 在对国家的审计中发现,各缔约国普遍存在对未运输危险品运营人在危险品训练、操作程序等方面的相关要求认识不足的情况。本次会议专门邀请运行专家组秘书对将附件 18、技术细则的相关要求进一步纳入附件 6 的情况进行介绍。运行专家组在刚刚结束的第十三次运行专家组工作组全体会议上已成立了危险品工作分组,根据附件 18、技术细则的具体规定,将在附件 6 中建立一个新的章节,进一步明确附件 6 中关于运输及不运输危险品的运营人在运行、训练和颁发运行合格证等相关方面的要求,提升运营人和运营人所在国对危险品的意识。危险品专家组将继续加强同 ICAO 秘书处、运行专家组的合作,积极参与此项工作。

(六) 中国代表提出的工作文件

在本次会议上,我方提交了《关于旅客或机组成员携带的内含锂电池芯或电池的便携式电子装置及其备用电池相关规定》的工作文件,建议对《技术细则》第8部分1.1.2 s)关于旅客或机组成员携带的内含锂电池芯或锂电池的便携式电子装置及其备用电池的相关内容进行了修订。此文件得到了专家组成员的响应,在修改部分内容后获得通过。

三、下一步工作思考

我司自2010年履行危险品航空运输管理职责以来,带队参加了3次ICAO危险品专家组和工作小组会议,先后提出6份工作文件并获得通过,将在2013-2014年版《技术细则》等文件中体现。通过参加会议,我们对各国关注的危险品运输的热点问题,以及ICAO对危险品运输管理发展的趋势有了较深入的了解。同时,对我们近期及今后的工作重点也有许多启发。

一是进一步加强锂电池航空运输管理。本次会议关于锂电池的工作文件或信息文件多达15份,内容涉及锂电池航空货物运输、邮件运输、行李运输等各方面,专家组讨论情况有时还很激烈,从中可以看出锂电池航空运输管理不仅在我国,在国际上也是一个热点及难点问题。

针对明年2月初召开的锂电池工作组会议,我司将于近期召集中国电池工业协会的相关人员,对美国提出的9号说帖内容进行详细讨论,特别是对锂离子电池每个包装件重量限制从10kg减少至2.5kg及3kg两种情况对我国锂离子电池运输成本、包装成

本、内部管理检测成本等方面可能造成的影响进行全面了解,评估提出使用降低充电状态的方法进行锂电池运输的可能性,为会议做好充分的准备,争取尽量减少对我国锂电池产业和贸易的影响。

与此同时,从切实保证航空运输安全的角度出发,我司也将进一步加强同国家邮政局、国家安监局、质检局以及电池工业协会的沟通,宣贯锂电池航空运输的现行标准,协调加强邮局、电池厂家遵守技术细则的力度,可能的情况下,提供危险品教员,推动邮局、电池厂家开展危险品/锂电池航空运输知识培训。另外,我司拟申请专项经费,通过多种渠道,如,电视广告、报纸杂志、商业出版物、各种运输方式的相关网站等,使用宣传册、宣传材料、电子媒体、咨询文章、发公告等方式,对危险品,特别是锂电池的航空运输相关要求进行宣传。

在民航行业内部,我司将对各航空公司、第三方培训机构开展锂电池航空运输知识培训情况进行专项检查,包括锂电池专项培训大纲编写与实施情况、人员培训质量等,同时,深入开展旅客行李锂电池运输管理“回头看”活动,确保各项要求落实到位。

二是进一步加强危险品运输相关人员能力建设。在本次会议上,危险品专家组秘书提交的 52 号文件《国家雇员的能力框架》及荷兰代表提交的 82 号文件《托运人和代理人的能力框架》都强调危险品运输是国家整体安全监督体系的一部分,各相关人员必须接受与其责任相对应的培训。危险品航空运输涉及的人员岗位及类别众多,包括托运人和包装人、运营人和地面服务代理机构等

的 12 类人员。如何进一步有效地强化和提升这些人员的危险品知识培训是我司下一阶段的工作重点之一。我司将以危险品教员、危险品监察员为切入点,采取措施,提高危险品教员的教学质量,加强危险品监察员的能力建设,双管齐下,以达到“牵一发而动全身”的效果。此外,我司将对由局方组织危险品考试及颁证、实施“考教分离”的可行性进行调研,从进一步推动危险品知识训练的深度与力度方面来夯实危险品航空运输的安全基础。

三是进一步发挥民航局危险品航空运输协调领导小组(简称协调领导小组)作用。在局领导的高度重视下,各有关司局大力支持下,今年由我司牵头成立的协调领导小组,在研究、部署、指导全行业开展危险品航空运输管理工作发挥了积极作用。在协调领导小组下设的危险品航空运输专家组具体负责为协调领导小组提供技术支持,我司已组织召开了 2 次专家组会议,建立了专家组工作机制。特别是在本次会议准备工作中发挥了作用,有效地支持我方代表参加国际民航组织会议的参与权和话语权。

做好危险品航空运输管理工作,既是运输部门的一项职责,更是行业安全管理的重要内容。国际公约已明确危险品国家监察要求所有实体都要建立监督检查程序,这项工作需要行业内部按照各自的职责分工,共同管理,同时需要行业外部管理部门各司其职,互相协作,共同确保航空运输和飞行安全。

主题词：国际民航组织 危险品专家组 会议

报：局领导，总飞行师。

送：局内各部门，民航各地区管理局及各监管局，各航空公司，各机场公司，服务保障企业，民航科学技术研究院，民航报社。

民航局运输司编印

2012年1月10日印发
