

空域规划及变更的环境影响和法律责任

常纪文

朝阳新城小区飞机噪声影响案是现代运输业高速发展和人民群众合法环境权益保障之间难以有效协调的又一典型案例,也使得可能影响局部区域环境质量的空域规划及变更的环境问题又一次浮出水面。

一、飞机噪声产生法律所认可的噪声污染须以超标为要件

1996年的《环境噪声污染防治法》第2条第1款规定:“本法所称环境噪声,是指在工业生产、建筑施工、交通运输和社会生活中所产生的干扰周围生活环境的声音。”在朝阳新城小区,居民日常活动已经受到持续的影响,部分家庭甚至装上了四层玻璃来隔音,说明飞机声音已经干扰了航线周围的生活环境,属于这一款规定的环境噪声。但是按照《环境噪声污染防治法》第2条第2款的规定,环境噪声影响要成为此法所认可的环境噪声污染,必须以超过国家规定的环境噪声排放标准为要件。由于朝阳新城小区飞机噪声的环保部门实地监测数据还没有公布,所以还不能轻易地对飞机噪声是否已产生法律所认可的噪声污染下结论。

二、空域规划变更应兼顾公众利益

如果居民小区的建设规划在确立时并没有航线经过小区上空的空域规划,小区的声环境保护标准应适用《城市区域环境噪声标准》。

飞机的空域规划变更不仅应得到航空行政主管部门的批准,按照《环境噪声污染防治法》的相关规定还应与北京市的环境噪声污染防治规划相协调。如果飞机的空域规划变更没有得到相关规划审批部门的批准就擅自运行,小区居民可以要求相关主管部门按照《城市区域环境噪声标准》规定的标准对机场经营者执法以保护自己的环境利益。如果空域规划变更已得到相关部门批准,小区的声环境保护标准则改为适用《机场周围噪声环境标准》。

如果是由于空域规划变更导致小区现有的飞机噪声强度超过《城市区域环境噪声标准》所确立的标准,这说明居民原来的安静声环境因空域规划改变而改变。因此,批准航空规划变更的部门应当按照1995年《民用航空法》第71条规定的“划分空域,应当兼顾民用航空和国防安全的需要以及公众的利益”要求,责令机场营运单位给予小区居民充分和合理的救济措施。如果居民申请航空规划变更审批部门履行保护自己权利的法定职责,行政机关拒绝履行或者不予答复的,居民可以提起行政诉讼。

三、空域变更的环境影响评价问题

按照《环境影响评价法》的规定,规划和建设活动必须遵守环境影响评价制度。空域的变更既涉及机场周围空域的规划调整,往往还涉及机场具体项目的建设问题。

《环境影响评价法》第8条规定,国务院有关部门、设区的市级以上地方人民政府及其有关部门对其组织编制的交通、城市建设等有关专项规划,应当在专项规划草案上报审批前,组织进行环境影响评价,并向审批专项规划的机关提出环境影响报告书。在2003年9月1日《环境影响评价法》生效后,如果机场周围空域的规划和规划变更没有进行环境影响评价,那么属于违法行为,环境保护部门应当予以及时纠正。如果空域规划和变更做了环境影响评价,按照《环境影响评价法》第11条的规定,规划和变更的编制机关应当举行论证会、听证会,或者采取其他形式,征求有关单位、专家和公众对环境影响报告书草案的意见。

空域的变更往往是机场进行具体改建或者扩建活动的结果,因此,也必须对这个改建或者扩建所带来的环境问题,包括空域变更所带来的环境噪声污染问题,进行充分的环境影响评价。但

是，由于机场和航空器之间所有者或者运营者不同，机场的运营与飞机机场外低空排放噪声的关系，与一般工厂生产设备的运行和工厂设备排放污染之间的关系又有一定的差异，为了防止法律适用上的分歧，一些学者建议修订《环境影响评价法》或者《建设项目环境管理条例》，把影响环境的非建设和非规划活动也纳入环境影响评价制度的适用范围之列。笔者认为，这个建议是合理的。

四、机场运营单位承担环境法律责任的几种情形

无论如何，飞机的飞行应当尽量减少其降落过程中所产生的噪声影响。如果能够改用其他安全的、影响较小的空域，应当改用。如不能改用，可以考虑适当提高飞机在小区上空的飞行高度。

如空域变更的规划和造成空域变更的机场改建、扩建活动没有进行环境影响评价，应当责令补做，并按照《环境影响评价法》的规定尽量选择噪声妨害小的航线。

如空域变更规划和造成空域变更的机场改建和扩建活动进行了环境影响评价，飞机又不得不飞临小区上空，噪声强度超过《城市区域环境噪声标准》规定的标准但没有超过《机场周围噪声环境标准》规定的标准，规划部门应因规划变更责令机场给小区居民采取救济措施。救济措施应当包括安装多层隔音玻璃、支付一定的妨害补偿金。如果居民无法得到合理的救济，可以通过行政申诉途径，要求民用航空行政主管部门予以帮助。

如飞机噪声强度超过《机场周围噪声环境标准》规定的标准，环保部门应当依法责令机场进行限期治理。居民可以依据《环境噪声污染防治法》第 61 条的规定，既可以要求环境保护主管部门或者民航行政主管部门调解，要求排除危害、赔偿损失，也可以直接向法院提起环境侵权民事诉讼。如果所有的就地救济措施都无法使居民恢复正常的生活，航线也难以改变，那么只能有一个选择，那就是机场运营单位支付全部的费用帮助居民整体搬迁。

(作者系中国社会科学院法学研究所教授)