

通过电子邮件提交的评论请送至：Mr. Tim House, Lead Planner, Seattle Airports District Office：
timothy.a.house@faa.gov。

若需更多信息，请联系：Tim House, Lead Planner, Seattle Airports District Office, 2200 S 216 St., Des Moines, WA 98198；电子邮件：
timothy.a.house@faa.gov；电话：(206) 231-4248。有关该美国联邦航空管理局（以下简称为“FAA”）行动的文件可能会在上述地点进行审议。

补充信息：根据《美国法典》第 49 编第 47153(c) 和 47107(h)(2) 部分的规定，FAA 正在考虑波特兰港 (Port of Portland) 的一项提案，将希尔斯伯勒市机场 (Hillsboro Municipal Airport) 的一部分从航空用途转为非航空用途，并对该物业进行处理。该物业被 NE 25th Ave 与机场的航空区域隔开，并且经研究确定，这一地块将不再需要用于航空目的。希尔斯伯勒市将利用该物业开发一个公共安全设施。该物业的让出将会产生收益。该港口将收到不低于该物业之公平市场价值的价值，出售所得将用于机场用途。

该提案占地 5.6 英亩，位于机场的西北侧。这些土地没有机场通道。FAA 同意，这些土地已不再需要用于航空目的。根据 1999 年 2 月 16 日在《联邦公报》上发布的“FAA 关于机场收入使用的政策和程序”，该物业的拟议用途与其它机场的运营是一致的。

2023 年 4 月 25 日在华盛顿州得梅因市 (Des Moines, Washington) 发布。

Warren D. Ferrell,
西雅图机场地区办公室主任
[《联邦公报》文件：2023-09109 归档
4-28-23；上午 8:45]

帐单代码：4910-13-P

美国交通部
联邦航空管理局

[案卷编号：FAA-2023-0855]

就美国联邦航空管理局对民用航空噪声政策的审议征求意见，公开会议通知

政府机构：美国交通部联邦航空管理局

行动：公开会议通知；征求意见

概要：FAA 邀请利益相关的个人、实体和其他各方，就噪声指标和噪声阈值对民用航空噪声政策的四个关键考虑因素进行审议。民航噪声政策规定了 FAA 应如何分析、解释和公布航空活动噪声暴露 (noise exposure) 的变化：休闲和商业固定翼飞机、直升机、商业太空运输运载工具、无人驾驶飞机系统以及新兴技术运载工具 (将在美国领空运行的新型飞行器)。

FAA 将对下列事项予以考虑：民航噪

声政策的修改如何更好地为机构决策提供信息；它在做出决策时所考虑的影响类型 (例如，社区噪声烦恼度、与航空噪声暴露高度相关的某些类型的有害健康影响)；以及在分析、解释和公布民用航空噪声暴露之变化方面 FAA 应如何改善。

日期：
评论：在 2023 年 7 月 31 日或在此之前提交评论。

公开会议：

- 2023 年 5 月 16 日，星期二，美国东部时间下午 1 点到 3 点，远程会议；
- 2023 年 5 月 18 日，星期四，美国东部时间下午 6 点到 8 点，远程会议；
- 2023 年 5 月 23 日，星期二，美国东部时间晚上 9 点到 11 点，远程会议；
- 2023 年 5 月 25 日，星期四，美国东部时间下午 3 点到 5 点，远程会议。

地址：使用以下任何方法提交评论，并以案卷号 FAA-2023-0855 标识：

- 联邦电子规则制定门户网站：**请访问该网站 (<https://www.regulations.gov>)，并按照在线说明以电子方式发送评论。
- 邮寄：**将评论邮寄至：Docket Operations, M-30: Department

of Transportation (DOT), 1200 New Jersey Avenue SE, Room W12-140, West Building Ground Floor, Washington, DC 20590-0001。

- **专人送货或快递：**请在周一至周五上午 9 点至下午 5 点之间将评论送至该地址：Docket Operations in Room W12-140 of the West Building Ground Floor at 1200 New Jersey Avenue SE, Washington, DC。联邦假日除外。
- **传真：**将评论传真至 Docket Operations, 传真号码：202-493-2251。

说明：有关提交评论的详细说明和公开会议的其它信息，请参阅本文件补充信息部分的“公众参与”栏目。

隐私：美国交通部根据《美国法典》第 5 编第 553(c) 部分的规定征求公众意见，以改善其规则制定过程。美国交通部会将未经编辑的评论（包括评论者提供的任何个人信息）发布到该网站 (www.regulations.gov)，正如记录通知系统 (DOT/ALL-14 FDMS) 中所述，您可以在该网站查阅：
<https://www.dot.gov/privacy>。

案卷：背景文件或收到的评论可随时到该网站

(<https://www.regulations.gov>) 阅读。请按照在线说明查阅案卷，或在周一至周五上午 9 点至下午 5 点前往：Docket Operations in Room W12-140 of the West Building Ground Floor at 1200

New Jersey Avenue SE, Washington, DC。联邦假日除外。

若需更多信息，请联系：

若对这一行动有任何问题，请与 Mr. Donald S. Scata, Jr. 或 Ms.

Krystyna Bednarczyk 联系，地址：Federal Aviation Administration, 800 Independence Ave. SW, Washington, DC 20591；电话 (202) 267-6999；电子邮件地址：NoisePolicyReview@faa.gov。

补充信息：

首先，FAA 目前正在审议有关航空噪声暴露的研究，包括航空噪声暴露与不良健康影响、经济影响和烦恼之间的相关性。

其次，FAA 正在对有关飞机噪声暴露的标准噪声指标以及标准指标选择的潜在修订问题进行审议。

第三，FAA 正在对根据 1969 年《国家环境政策法》分析的行动的显著噪声暴露阈值的定义进行审议，以确定该阈值是否仍然合适或需要修改。

最后，FAA 目前在检查飞机的噪声暴露水平，低于该水平的土地使用被认为是与机场运营“通常兼容”(normally compatible)，正如这一术语在 1979 年《航空安全和消噪法》实施条例中所定义的那样。这包括考虑应用噪声缓解措施的标准，以解决那些 FAA 目前认为根据其规定与机场运营的“通常兼容”区域中的有害噪声暴露。

FAA 将考虑如何改变民用航空噪声政策以更好地为机构决策提供信息，它在决策时考虑的影响类型（例如，社区噪声烦恼度，某些与航空噪声暴露高度相关类型的有害健康影响），以及 FAA 在分析、解释和公布民用航空噪声暴露的变化方面如何进行改善。该审议涉及到 FAA 民用航空噪声政策的技术要素，但审议本身并不会减少与航空相关的噪声。FAA 将举行网络研讨会，提供有关噪声政策审议的背景信息，并对技术问题做出回应。

第一部分：背景

A. FAA 针对民用航空噪声采取的行动

飞机和运载工具会产生噪声。每天都有超过 230 万名乘客在美国的领空飞行。航空客运和货运服务的需求在持续增长。与此同时，新的用户寻求使用不同的飞机和运载工具在美国领空运营，这些都将会改变社区受飞机噪声暴露的地点和方式。商业太空火箭发射、无人驾驶飞机系统（无人机系统或无人驾驶飞机）和城市空中机动/先进空中机动 (UAM/AAM) 运载工具的运行方式将与在机场起降的传统固定翼飞机和直升机有根本不同。因此，这些操作将会改变社区与飞机互动以及感受噪声的方式。

FAA、航空公司、机场、飞机制造商、其它利益相关者和行业成员、当地社区以及民选官员共同承担解决飞机噪声问题的责任。例如，FAA 不对飞行时间、操作次数以及机场起飞或降落的飞机类型做出决定。这些决定取决于私营企业。机场位置和机场周围的土地使用是属于当地社区分区制和土地使用规划的职能。跑道方向的**确定** (runway alignment) 取决于具体地点的盛行风。FAA 负责通过调节源排放、设计飞行操作程序、管理空中交通管制系统以及通航空域来控制飞机噪声，在适当的情况下，以符合最高安全标准的方式最大限度地减少噪声对地面的影响¹。

FAA 很早就认识到，飞机噪声是许多利益相关者的一个主要和关键关注点。因此，FAA 努力在其

职权范围内减少噪声，但对控制机场噪声暴露变化的能力有限。FAA 在其权力范围内持续有效地采取行动，通过更好地理解、管理并在可能的情况下通过研究和技术创新、政策²以及对公众的宣传来减轻全球航空对环境的不利影响，**来改善航空部门对环境的影响**³。

在过去的六十年里，飞机变得更加安静，这部分是归功于 FAA 所采取的行动。FAA 已**逐步淘汰**噪声较大的老旧飞机，并制定了更加严格的飞机噪声认证标准，以**减少**飞机产生的噪声量⁴。FAA 还与学术界和工业界建立了研发合作伙伴计划，以开发安静的飞机技术⁵。因此，波音 707-200 喷气式飞机（一种 1957 年**开始**飞行的典型商用飞机）一次飞行所产生的噪声大致相当于一架典型的波

音 737-800 喷气式飞机飞行 30 次所产生的噪声⁶。同时，登机次数 (enplanements) 已从 1975 年的约 2 亿增加到今天的 8.5 亿以上。预计在未来 20 年内，登机次数量平均**每年增长 4.7%**⁷。

自 20 世纪 70 年代中期以来，随着运营大幅增加，在美国，受航空噪声（高于日夜平均声级 65 分贝）有害影响的人数已从大约 700 万急剧下降到今天的略多于 40 万人。这是环境成效的一个显著改善，因为美国人口普查局表明，在 1970 年至 2010 年间，居住在密集城市地区的人口比例从 73.6% 增加到 80.7%。FAA 对源头噪声的监管改善了环境成效。然而，在公众眼中，飞机噪声及其对人们的影响仍然是一个主要问题。

¹ 参见《美国法典》第 49 编第 40103(b)、44502 和 44721 部分。这些规定在可航空域、空中交通管制和空中航行设施的使用和管理方面为 FAA 提供了广泛和完全的权限。FAA 通过在《美国联邦法规》第 14 编第 71、73、75、91、93、95 和 97 部分颁布的法规来实施这一权限。另见《美国法典》第 49 编第 44715 部分，该部分要求 FAA 局长制定飞机噪声和音爆的噪声标准，并通过颁布有关飞机噪声的法规来指定控制和减轻飞机噪声和音爆的法规。FAA 通过在《美国联邦法规》第 14 编第 36 部分颁布有关新设计或修改设计的大型飞机的源噪声降低和噪声排放限制的法规已实施了这一权限。基本而言，第 36 部分在考虑到安全性、经济合理性和技术可行性的基础上，建立了当时可能是最安静的统一标准。此外，FAA 已**开始逐步淘汰**旧飞机，以实现符合国

会要求和国际标准的降噪效果。自 2016 年 1 月起，所有民用运输类飞机（无论重量如何）均必须满足第三阶段的要求才能在美国本土运营，而且目前制造的任何航空母舰飞机都必须满足第五阶段的要求。

² FAA 在《美国联邦法规》第 14 编第 36 部分中为民用亚音速飞机的新型设计和修改设计制定了噪声认证标准。FAA 不打算考虑在 NPR 中更改这些规定。

³ FAA 2020 年《向国会报告：2018 年 FAA 再授权法案》（载于《公法》第 115-254 部分）第 188 节和第 173 节。请访问网页：https://www.faa.gov/about/plans_reports/congress/media/Day-Night-Average-Sound-Levels-COMPLETED-report-w-letters.PDF。

⁴ FAA 对老旧、噪声较大的飞机技术的监管符合国会的指示和国际民用航空组织的标准。参阅，例如，《联邦公报》第 82 卷第 46123 部分（2017 年 10 月 4 日）。

⁵ 若需更多信息，请参阅 FAA 的“持续降低能源、排放和噪声计划” (CLEEN)，网址为：https://www.faa.gov/about/office_org/headquarters_offices/apl/research/aircraft_technology/cleen/。

⁶ 基于《美国联邦法规》第 14 编第 36 部分中定义的进近和起飞认证噪声级的平均值。

⁷ 这一增长率由 FAA 制定，是其 2022-2042 年商业航空预测的一部分，该预测引入了统计（计量经济学）模型假设来解释和说明航空业不同领域的新兴趋势。参见 FAA，“FAA 航空航天预测 2022-2042 财年”第 2 页。网页：https://www.faa.gov/sites/aa.gov/files/2022-06/FY2022_42_FAA_Aerospace_Forecast.pdf。

一项全国范围内的调查结果强化了这种看法，该调查更新了 FAA 对飞机噪声暴露与社区噪声烦恼度之间量效关系的理解（邻里环境调查或“NES”）⁸。2021 年 1 月 13 日，FAA 在《联邦公报》上发布了一份通知，征求有关 FAA 研究活动的意见，这些意见为 FAA 的飞机噪声政策以及 FAA 噪声科研项目组合管理的未来方向提供信息⁹。除了阐明 FAA 飞机噪声政策和开展研究工作外，该通知对邻里环境调查的结果以及对噪声缓解措施的社会效益和成本的研究做出了描述。FAA 解释说，邻里环境调查更新了 FAA 对飞机噪声暴露与社区噪声烦恼度之间量效关系的理解。邻里环境调查表明，在对其进行研究的所有噪声

暴露水平中，有更高比例的人们对飞机噪声感到“非常烦恼”¹⁰。为响应 FAA 2021 年 1 月 13 日的《联邦公报》通知，人们共提交了 4100 多条评论。有些评论者主张开展一些额外的课题研究，FAA 已经在考虑这些课题。然而，公众压倒性地鼓励 FAA 根据研究结果修改政策，而不是等待那些尚在进行之中的 FAA 研究结果。

作为对这些反馈的回应，FAA 对其民用航空噪声政策（政策）发起了审议（噪声政策审议，英文缩写“NPR”）。FAA 的政策体现在各个政府机构的法规、命令、指南和政策声明中¹¹。它确定了 FAA 如何分析、解释和公布航空

活动噪声暴露方面的变化：（私人）休闲和商用固定翼飞机、直升机、商用太空运输工具、无人驾驶飞机系统以及新兴技术交通工具（将在美国领空运行的新型交通工具）。它适用于 FAA 监管、实施、授权或资助的行动。

正如 2021 年 1 月 13 日通知的评论者所指出的那样，当前的政策是基于几十年以前进行的研究。自该政策首次颁布以来，已经就飞机噪声对个人和社区的影响进行了更多的研究。这些研究涉及航空噪声课题，例如受噪声暴露的物业经济价值、社区噪声烦恼度、儿童学习、言语干扰、睡眠障碍以及心血管健康等人类健康影响¹²。噪声政策审议提供了一个机会，以确定是否（若是的话，

⁸ 米勒、尼古拉斯 P. 等著：《邻里环境调查分析》，DOT/FAA/TC-21/4，2021 年。网页：<https://www.airporttech.tc.faa.gov/Products/Airport-Safety-Papers-Publications/Airport-Safety-Detail/ArtMID/3682/ArticleID/2845/Analysis-of-NES>。另请参阅 FAA，“FAA 飞机噪声政策和研究工作概述：征求有关研究活动的意见，为飞机噪声政策提供信息”，《联邦公报》第 86 卷第 2722 部分（2021 年 1 月 13 日）。

⁹ FAA，“FAA 飞机噪声政策和研究工作概述：征求有关研究活动的意见，为飞机噪声政策提供信息”，《联邦公报》第 86 卷第 2722 部分（2021 年 1 月 13 日）。

¹⁰ 《联邦公报》第 86 卷第 2724 部分。另见 FAA，“FAA 民用飞机噪声政策的基本要素：噪声测量系统、其组件噪声指标和噪声阈值”（2023 年 4 月）。网页：<https://www.faa.gov/noisepolicyreview/NPR-framing>。

¹¹ 参见：例如，《美国联邦法规》第 14 编第 36 部分，“噪声标准：机型和适航认证”，《联邦公

报》第 34 卷第 18364 部分（1969 年 11 月 18 日）；《美国联邦法规》第 14 编第 150 部分，“机场噪声兼容性规划”，《联邦公报》第 49 卷第 49269 部分（1984 年 12 月 18 日）；《美国联邦法规》第 14 编第 161 部分，“有关机场噪声和进入限制的通知和批准”，《联邦公报》第 56 卷第 48698 部分（1991 年 9 月 25 日）；美国交通部和 FAA，“航空降噪政策”，（1976 年 11 月 18 日）（ANAP），网址为：https://www.faa.gov/regulations_policies/policy_guidance/envir_policy/；FAA 第 1050.1F 号命令，“环境政策和程序”（FAA Order 1050.1F），《联邦公报》第 80 卷第 44209 部分（2015 年 7 月 24 日）；FAA 第 5050.4B 号命令，《国家环境政策法》机场项目实施说明（FAA 第 5050.4B 号命令）；FAA 第 7400.2N 号联合命令，“处理空域事务程序”（2022 年 11 月 3 日），参见第 32 章。“环境事务和附录 9，联邦管理土地上空域管理的噪声政策”；以及，FAA 第 1050.1F 号命令，办公室参考手册。

¹² 沃尔夫、马利纳、巴雷特和维茨著，2016 年：“美国航空噪声土地使用政策的成本和收益，交通研究 D 部分：交通与环境，第 44 卷（2016）147-156，网页：<https://dx.doi.org/10.1016/j.trd.2016.02.010>（与从源头控制噪声相比，定量评估了美国 16 个机场的噪声缓解土地使用管理实践的成本、健康和公共福利效益，特别是住房隔音和物业收购。这项研究估计，通过地方征地和隔音政策来减少环境噪声暴露可以提高健康和福利：在低收入（人均 20,000 美元）和低噪声暴露（65 分贝）社区应用时，每人 10,000 美元；在高收入（人均 60,000 美元）和高噪声暴露（75 分贝）社区应用时，每人 25,000 美元以上。但是，该研究得出的结论是，这些项目的成本通常超过其收益，最高噪声暴露水平除外。）

如何进行) 应根据 2021 年 1 月 13 日通知中所描述的那些和其它一些研究结果来更新政策。

B. 美国领空飞机和运载工具运行变化的影响

正如上述第一部分 A 段所述, 噪声政策审议还将考虑, 就新的空域用户而言, 噪声环境将如何改变, 因为他们使用空域的方式不同于休闲或商业固定翼飞机和直升机的运营商。这包括操作商业太空运输工具(火箭发射和重返)、无人驾驶飞机系统(也称为无人机系统或无人驾驶飞机)和其它新兴技术交通工具(将在美国领空运行的新型交通工具)的新用户。

C. FAA 根据 1979 年《航空安全和噪声消减法》和对噪声的监管以及根据 1969 年《国家环境政策法》对噪声环境变化的评估

为贯彻 1979 年颁布的名为《航空安全和噪声抑制法》的法律¹³, FAA 采取了一系列与航空噪声相关的行动。首先, FAA 建立了一

个系统, 测量地面上对飞机噪声的感受。在本通知中, 人和地面上其它感受者的噪声体验被描述为“飞机噪声暴露”。目前, FAA 使用一个单一指标系统来分析飞机噪声的接触。作为该单一指标系统核心的噪声指标¹⁴ 被称为“日夜平均声级”(DNL)¹⁵。就目前涉及飞机噪声暴露的情况而言, 日夜平均声级是 FAA 进行决策的一个核心指标工具。该法律要求 FAA 开发一个单一系统来分析飞机的噪声暴露; 但是, 这一系统并不必定由一个单一的指标组成。相反, 在预计的噪声暴露水平和人们对这些噪声水平的调查反应之间, 该系统必须具有高度的相关性, 并且必须考虑产生噪声之活动的强度、持续时间、频率和音调以及发生的时间¹⁶。

其次, 为贯彻这一法律, FAA 颁布了法规(参见《美国联邦法规》第 14 编第 150 部分), 以确立有关机场噪声兼容性规划的要求、流程和程序¹⁷。

第三, 这些法规还确定了与各种噪声暴露水平“通常兼容”的土地用途。这些土地用途分类是由 FAA 基于对 1970 年代的一个联邦机构间委员会制定的联邦土地使用兼容性指南的评估而制定的, 该委员会由研究机构和航空噪声方面的相关专业机构组成¹⁸。在可行的范围内, FAA 的“通常兼容”和“不兼容”的土地使用与针对类似噪声暴露考虑因素的其他联邦计划具有可比性和一致性, 尽管它们是分开的。

作为审议的四个要素之一, FAA 将可能会考虑如何利用该机构对飞机噪声对个人、社区和噪声敏感地区的影响的最新理解来修改 FAA 采用的土地使用定义, 这些土地使用定义与机场运营“通常兼容”, 并与不同级别的航空噪声暴露有关。这将包括考虑应用噪声缓解措施的标准, 以解决 FAA 目前认为“通常兼容”区域中的有害噪声暴露。在本通知中, FAA 的重点是噪声指标和噪声阈值¹⁹。虽然 FAA 将会对公众提出的与噪声

¹³ 1979 年《航空安全和噪声抑制法》, 编入《美国法典》第 49 编第 47501 及相关部分, 并通过《美国联邦法规》第 14 编第 150 部分实施。

¹⁴ “噪声指标”是指定量测量个人接触噪声的单位或数量。

¹⁵ 请参阅《美国联邦法规》第 14 编第 150.7 部分。“日夜平均声级”(DNL) 是以分贝为单位从午夜到午夜的 24 小时平均声级, 这一声级通过将午夜到早上 7 点之间以及晚上 10 点至午夜期间

的声级增加 10 分贝而获得。这是一个累积性的噪声指标。

¹⁶ 《美国法典》第 49 编第 47502(2)部分。

¹⁷ 这包括机场开发和计划提交的程序、标准和方法, FAA 审查机场噪声暴露的地图和机场噪声兼容性计划, 以及使用单一系统测量机场和周边地区噪声并确定个人接触噪声的规定, 并在准备这些文件时确定个人所接触的机场运营产生的噪

声。请参阅《美国联邦法规》第 14 编第 150.1 部分。

¹⁸ 那些负责将噪声暴露作为联邦计划的考虑因素并组成制定联邦土地使用兼容性指南的机构间委员会的联邦机构包括: 美国国防部、美国住房和城市发展部以及国家公园管理局, 等等。

¹⁹ 当 FAA 使用“噪声阈值”统称时, 它即是指根据 FAA 第 1050.1F 号命令中规定的环境审查要求采取的行动的显着噪声暴露水平的定义, 也是指被

指标和噪声阈值无关的政策要素的评论予以考虑，但这些评论不会成为该机构在审议中的初始优先事项。

1969 年《国家环境政策法》(NEPA) (参见《美国法典》第 42 编第 4321 及相关部分) 要求联邦机构对 FAA 直接采取的行动以及非联邦实体——FAA 有权对此类非联邦实体行动 (“联邦行动”) 的许可、执照或其它批准做出决定——所采取的行动之潜在的重大环境影响进行分析)²⁰。FAA 通过一项机构命令 (FAA 第 1050.1F 号命令) 制定了执行《国家环境政策法》要求的政策和程序以及执行《国家环境政策法》的环境质量委员会 (CEQ) 法规。虽然影响的重要性可能因拟议的联邦行动的语境和环境而异，但是，FAA 第 1050.1F 号命令设定了一个量化限制，用于描述基于社区噪声烦恼度的航空噪声暴露变化的重要性 (《国家环境政策法》显着性阈值)²¹。如果与相同时间段的无行动替代方案相比，某项拟议的联邦行动“将使联邦航空管理条例第 150 部分 (FAR Part 150) 定义的噪声敏感区域的噪声

增加日夜平均声级 1.5 分贝或更多，该区域处于日夜平均声级 65 分贝噪声暴露水平或以上的噪声中，或由于日夜平均声级 1.5 分贝或更大的增加而处于日夜平均声级 65 分贝或以上的水平，则将触发《国家环境政策法》的重要性阈值”²²。例如，从日夜平均声级 65.5 分贝增加到 67 分贝将被视为显着影响；同样，从日夜平均声级 63.5 分贝增加到 65 分贝也被视为显着影响²³。

在确定适当的环境审议级别以及在就拟议的联邦行动做出决定之前确定可能需要的公众参与级别时，FAA 会考虑项目影响的重要性。最后，虽然《国家环境政策法》不要求任何特定结果，但该法案条款确保 FAA 官员在考虑拟议的联邦行动的环境后果后做出明智的决定。FAA 做出的《国家环境政策法》显着性阈值的决定、提供选择《国家环境政策法》显着性阈值限制的影响类型 (社区噪声烦恼度) 以及定量描述噪声暴露之后果的噪声指标 (日夜平均声级)，是作为噪声政策之一部分正在审议的四个政策要素中的三个。具体而言，本次

审议将考虑 FAA 是否应继续使用累积性的日夜平均声级指标作为在根据《国家环境政策法》和联邦航空管理条例第 150 部分 (FAR Part 150) 法规准备的分析背景下做出决策的唯一依据，或者采用一套指标来解决基于噪声环境、噪声源和其它考虑因素的不同问题。

审议的结果可能包括对 FAA 考虑航空噪声的系统进行修改。修改可能包括：替换作为唯一决策噪声指标的日夜平均声级；将新的决策噪声指标纳入该系统；确定应何时单独或组合使用可能构成系统的指标；并修订 FAA 关于使用补充指标的政策²⁴。此外，FAA 将考虑如何对这些指标进行计算。

D. 噪声政策审议的即时影响

FAA 指出，目前，这次噪声政策审议所考虑的任何变化都不会立即影响到个人、社区或噪声敏感区域 (例如公园、学校、医院等) 所接触的噪声水平。下调现有显着噪声暴露的定义不会改变实际的噪声环境。在根据《国家环境政策法》进行的环境审议

认为与机场运营“通常兼容”的噪声暴露水平的定义，如联邦航空管理条例第 150 部分 (FAR Part 150) 附录 A 表 1 所述。

²⁰ FAA 第 1050.1F 号命令，第 1-9 段。

²¹ FAA 第 1050.1F 号命令，见附件 4-1。

²² *Id*

²³ *Id*

²⁴ FAA 的《国家环境政策法》程序解决了补充噪声指标的使用问题。参见 FAA 第 1050.1F 号命令，“环境影响：政策和程序”，见附录 B，第 B-

1.6 段；第 1050.1F 号命令，办公室参考手册，第 11.4 节。

中，如果 FAA 改变其确认与正在审议的拟议行动相关的新的重大噪声暴露之标准的话，个人和社区所经历的现实生活中的噪声也不会有所改变²⁵。政策变化本身不会限制或降低航空噪声水平。FAA 通常会采取措施来提高美国领空的安全性、效率和容量，同时也考虑到相关的噪声暴露。在提出这些行动时，FAA 会分析并**公开披露噪声环境**的模拟变化，以**帮助公众了解他们的航空噪声感受**将如何随着时间而变化。

E. 后续步骤

FAA 会认真考虑利益相关者²⁶对该政策的评论。如果 FAA 决定修改政策，任何修改都将考虑到现代航空噪声研究以及不断发展的美国领空的使用会如何影响航空噪声的感受。对该政策的任何修订都将促进根据《国家环境政策法》更有效地**公开披露噪声的影响**。总而言之，本次审议会改进“1976 年航空**减噪政策**”主要原则的实施，该政策规定了 FAA 为减

少航空噪声的影响而应采用的目标、政策和策略。

F. 本通知的目的

FAA 通过本通知征求意见，以将其纳入对政策基本要素的考虑。FAA 认识到航空噪声是影响公众生活质量的一个重大问题，并欢迎就 FAA 的噪声暴露评估和披露会如何提高社区对未来噪声暴露的理解和期望提出意见。最有帮助的评论应当给出具体建议，解释任何建议更改的原因，并包括一些支持信息。

FAA 目前无法预测将会收到多少评论，是否需要提交延长评论期的请求，或者需要多长时间来审议和回应公众评论。虽然 FAA 将在**公众意见征询期**结束时迅速审议输入的信息，但 FAA 无法提供有关**后续行动**时间安排的信息。然而，在对这些意见进行考虑之后，FAA 将在《联邦公报》上发布后续通知，宣布收到的意见，以及 FAA 在制定政策修订建议时

会如何考虑这些意见。这一通知将**确认**需要修改的政策要素，并解释 FAA 建议如何修改政策。FAA 将**确定**为实施建议将采取的后续行动，以及未来对政策的变更是否将通过拟议的规则制定或其它行政措施来加以实施。该通知将**确定**主要负责实施建议修订的 FAA 办公室，并具体确定将被修改的**机构法规、命令、指南或政策声明**。最后，这个通知将阐明，当 FAA 提议修改相关文件时，公众应如何继续提出意见。

第二部分：征求意见

FAA 征求的公众书面意见，应该能够反映飞机噪声的潜在影响以及 FAA 应如何为那些对于噪声敏感的接收者来定义显着噪声暴露的阈值。此外，FAA 会就通常被认为与对噪声敏感的土地使用相容的噪声暴露限值征求公众意见。为了就以下问题提供背景信息和语境，FAA 邀请公众阅读题为“**联邦航空管理局民用飞机噪声政策的基本要素：噪声测量系**

²⁵ 参见《美国法典》第 42 编第 4321 及相关部分、《美国联邦法规》第 40 编第 1500–1508 部分和 FAA 第 1050.1F 号命令。《国家环境政策法》规定，联邦政府应确保在联邦机构就提案是否应继续作出决定之前，确定和评估拟议政策、计划、程序、项目或其它行动可能产生的重大环境影响。该法案还确定了关于要进行的环境分析级别必须遵循的某些程序，以及确保在 FAA 做出决定或采取行动之前进行某些类型的公开披露和

公众参与。然而，这并不意味着 FAA 必须选择对环境最有利或就环境而言最可接受的选项²⁶。FAA 将继续通过航空噪声联邦机构间委员会 (FICAN) 来协调与航空噪声研究和政策的相关事宜，该委员会为联邦机构提供了一个论坛，以协调未来的研究需求，并了解、预测和更好地控制航空噪声的影响。航空噪声联邦机构间委员会包括对航空相关噪声进行研究的联邦机构，以及那些不从事研究但在航空噪声问题的政策制定方面

发挥广泛作用的机构。目前的成员机构包括：美国国防部、交通部、内政部、卫生和公众服务部、住房和城市发展部以及环境保护局和美国宇航局。此外，根据《美国联邦法规》第 40 编第 1500–1508 部分的规定，如果 FAA 建议更改《国家环境政策法》的实施程序 (FAA 第 1050.1F 号命令)，FAA 应与环境质量委员会进行协调。

统、其组件噪声指标和噪声阈值’的框架文件，该文件可在以下网址获取：

<https://www.faa.gov/noisepolicyreview/NPR-framing>。FAA 欢迎公众

就这些问题提出任何意见，并会特别关注公众对以下问题和信息所做出的回应。

FAA 保持着一项与航空噪声相关的强有力的活动计划。FAA 的方法是多管齐下，包括研发、监管控制以及与公众的航空噪声感受相关的公众和利益相关者外展计划。在本通知的下一部分中，FAA 提出了一系列旨在征求公众意见的问题，这些问题将会补充和增强 FAA 对这些问题的技术考虑。FAA 特意设计了以下问题，以便从那些在下列方面有不同熟悉程度的一系列航空利益相关者那里征求书面意见：FAA；FAA 在解决飞机噪声暴露方面的作用；以及 FAA 用来分析、解释和公布有害噪声暴露的噪声指标。FAA 发布本通知的其中一个主要目标是就 FAA 开发和使用的信息获取利益相关者的意见，以制定影响航空噪声的决策。随着 FAA 继续制定一项政策以对受影响社区的核心利益、关切和需求做出

回应，那些针对 FAA 就飞机噪声暴露的变化进行沟通的方式、地点和沟通对象进行改进的公众意见将会大有裨益。

着重于以下确定的议题和问题的评论将是最有帮助的。这些问题仅用作指南，评论者可以就 FAA 如何描述和披露航空噪声暴露来发表意见或提交一般性评论。评论越具体，它们在机构审议中就越有用。如果必要的话，请评论者提供一些技术信息、数据或其它证据来支持提交的评论。最后，FAA 要求评论者在提交的答复中注明每一个问题的编号。

1. **运载工具类型**：当 FAA 于 1976 年发布“航空减噪政策” (ANAP)²⁷时，航空噪声的影响与机场内或机场附近的商用喷气机服务有关。政策应当描述和披露当前或未来飞行器活动的哪些类型或要素（例如，无人驾驶飞机系统（也称为无人机系统或无人驾驶飞机）、先进的空中机动性、旋翼机、亚音速固定翼、超音速或商业太空）？应该如何使用噪声指标来描述这些信息？FAA 应该使用

这些信息做出决定还是仅用于公开披露？请给出理由。

2. 空中运载工具的运行

a. 噪声指标应评估和披露飞机运行的哪些要素

（例如，航路、起飞、着陆）？FAA 是否应该使用这些信息来做出决定或向公众披露噪声暴露？请给出理由。

b. 机场附近的社区有哪些利益或担忧？如何使用噪声指标来解决这些问题？哪些噪声指标可以解决这些问题？请给出理由。

c. 受飞机噪声影响的社区 (overflight communities)²⁸ 有什么利益或担忧？如何使用噪声指标来解决这些问题？哪些噪声指标可以解决这些问题？请给出理由。

d. 商业太空运输运行附近的社区有哪些利益或担忧？如何使用噪声指标来解决这些问题？哪些噪声指标可以解决这些问题？请给出理由。

²⁷ 航空减噪政策 (ANAP) 由交通部长和 FAA 署长于 1976 年 11 月 18 日发布。该文件可在 FAA 网站上查找。网址为：

https://www.faa.gov/regulations_policies/policy_guidance/envir_policy/。

²⁸ 本通知中“受飞机噪声影响的社区”是指位于航空器和运载工具飞行路径下方、受航空器噪声困

扰且处于日夜平均声级 65 分贝等量线之外的社区。

- e. 无人机系统 (无人机) 包裹递送或其它新兴技术运营附近的社区有什么**利益或担忧**? 如何使用噪声指标来解决这些问题? 哪些噪声指标可以解决这些问题? 请给出理由。
3. **日夜平均声级**: 您对 FAA 的核心决策指标, 即日夜平均声级, 有何看法或评论? 如果 FAA 使用**另一种噪声指标** (除了日夜平均声级之外, 或者替代日夜平均声级)、或者如果 FAA 以不同方式计算日夜平均声级的话, 这些关于日夜平均声级的看法将如何得到解决? 请给出理由。
4. **平均**: 日夜平均声级提供了对预计在一整年内发生的噪声事件的一个累积性描述, 并被平均为一个有代表性的日子, 称为“平均年日” (AAD)。
- a. 您认为平均年日是描述噪声暴露的**合适方法**吗? 无论回答“是”与“否”, 都请给出理由。
- b. 如果回答“否”的话, 应该考虑哪些替代平均年日的平均方案? 为什么? 使用替代平均方案会获得哪些平均年日无法获得的信息?
5. **决策噪声指标**: FAA 目前使用日夜平均声级作为主要的决策指标, 用于根据《美国联邦法规》第 14 编联邦航空管理条例第 150 部分 (FAR Part 150) 准备的《国家环境政策法》和机场噪声的兼容性规划研究。
- a. 在不同情况下, 是否应该使用不同的噪声指标来进行决策?
- b. 如果问题 5.a 的答案为“是”的话, 请确定下列各项: 指标; 它能提供而日夜平均声级不能提供的信息; 并解释 FAA 何时以及如何在其系统中使用这一信息 (例如, FAA 是否应该使用日夜平均声级以外的噪声指标来评估安静环境中的噪声暴露, 例如国家公园、国家野生动物和水禽保护区等)? 当 FAA 做出影响这些环境中噪声的决定时, 是否应该使用这一指标? 应该单独使用该指标还是与其它指标结合使用?
- c. 如果该指标应当与其它指标结合使用的话, 请说明应如何将它们一起用于决策制定。
- d. 如果问题 5.a 的答案是“否”的话, 那么是否应该将日夜平均声级保留作为核心决策指标, 还是在所有情况下都应该使用**另一个指标**来代替?
- e. 您**推荐使用的指标**将如何更好的支持政府机构做出决策? 请解释并举例说明所推荐指标的使用将如何有益于**机构决策**。
6. **沟通**
- a. 请确认 FAA 是否以及如何能够就有关噪声暴露的变化来改善沟通 (例如, FAA 应当沟通哪些信息、FAA 在何处以及谁沟通、FAA 使用哪些信息方法进行沟通以及 FAA 分享此类信息的场所)。请给出理由。
- b. 在 FAA 的《国家环境政策法》程序中, FAA 是否应该考虑修改使用补充噪声指标的政策? 请解释: 在 FAA 做出影响噪声的决定时, 应如何修改这一政策以改善 FAA 有关噪声变化的沟通。请给出理由。
- c. 噪声指标应向公众传达**哪些有关民用航空运营**

(例如无人机系统或无人驾驶飞机、直升机、固定翼飞机、火箭/商业太空运输工具和新进入者技术)引起的噪声变化的信息?请给出理由。

d. 请解释,如果 FAA 实施您针对问题 6.a 和 6.b 提出的提案,公众将会如何受益。

7. 使用日夜平均声级或其它累积性噪声指标确定的《国家环境政策法》和土地使用噪声阈值。FAA 有几个基于量效曲线(舒尔茨曲线²⁹)的噪声阈值,这些阈值在过去提供了一种有用的方法来表示社区对飞机噪声的反应。基于舒尔茨曲线的两个噪声阈值是 FAA 根据《国家环境政策法》和《美国联邦法规》第 14 编第 150 部分附录 A 中制定的土地使用兼容性标准来审议行动的重大噪声暴露阈值。这两个阈值均依赖于累积性噪声指标日夜平均声

级,并在这个问题和问题 8-10 中统称为“FAA 噪声阈值”。2021 年 1 月 11 日,FAA 公布了“邻里环境调查”的结果³⁰,这是一个关于社区对飞机噪音表示烦恼的全国代表性数据集。与舒尔茨曲线相比,邻里环境调查结果显示,在这项研究的所有日夜平均声级级别中,认同对飞机噪声“非常恼火”的人数比例更高。

a. 在决定是保留或修改使用日夜平均声级指标建立的 FAA 噪声阈值³¹还是使用其它累积性噪声指标建立新的 FAA 噪声阈值时,FAA 应如何考虑这些信息(即舒尔茨曲线和邻里环境调查结果)?请给出理由。

b. 在决定是保留或修改使用日夜平均声级指标建立的 FAA 噪声阈值还是使用其它累积性噪声指标建立新的 FAA 噪声阈值时,FAA 是否应该考虑一些其

它或附加信息?请就您的提议给出理由,并确认可以支持这一提议的数据、信息或证据。

c. 在决定是保留还是修改使用日夜平均声级指标所建立的 FAA 噪声阈值³²时,FAA 应如何考虑民用飞机和运载工具的噪声暴露对听觉或非听觉影响(例如,言语干扰、睡眠障碍、心血管健康影响)的研究结果?在决定是否使用其它的累积性噪声指标来建立新的 FAA 噪声阈值时,FAA 应如何考虑这同一项研究?请就您的回答给出理由。

d. 在考虑是否改变噪声指标和阈值时,FAA 需要可靠信息来支持任何改变。FAA 可以依赖的一种信息是流行病学证据。这意味着需要对特定人群(社区、学校、城市、州、国家、全球)中与健康相关的状态和事件(不仅仅是

²⁹ 见舒尔茨·T.J., 1978 年。“关于噪声烦恼的社会调查综述”,载于《美国声学学会杂志》第 64(2)期,377-405 页。本文件中的舒尔茨曲线是指从社会调查的元分析中生成的曲线,该元分析阐明了日夜平均声级与对噪音高度烦恼的人口百分比之间的广泛接受的关系。这一元分析后来得到了专门研究飞机噪音问题的跨部门政府委员会的验证。参见,例如,1992 年的“联邦机构对选定机场噪声分析问题的审查”。

³⁰ 米勒、尼古拉斯 P. 等人著。“邻里环境调查分析”,DOT/FAA/TC-21/4,2021 年。请到该网站查阅:
<https://www.airporttech.tc.faa.gov/Products/Airport-Safety-Papers-Publications/Airport-Safety-Detail/ArtMID/3682/ArticleID/2845/Analysis-of-NES>。另见 FAA,“FAA 飞机噪声政策和研究工作概述:征求有关研究活动的意见,为飞机噪声政策提供信息”,载于《联邦公报》第 86 卷第 2722 部分(2021 年 1 月 13 日)。

³¹ 正如在本通知第 24 脚注中所解释的那样,当 FAA 使用“噪声阈值”统称时,它指的是根据 FAA 第 1050.1F 号命令中规定的环境审查要求的行动的显著噪声暴露水平的定义,以及被认为与机场运营“通常兼容”的噪声暴露水平的定义,如联邦航空管理条例第 150 部分(FAR Part 150)附录 A 表 1 所述。

³² *Id*

- 疾病) 的分布 (频率、模式) 以及决定因素 (原因, 危险因素) 进行研究 (科学的、系统的和数据驱动的)。有多少流行病学证据足以为 FAA 使用日夜平均声级指标或其它累积性噪声指标建立或修改 FAA 噪声阈值³³ 提供一个坚实的基础? 请就您的回答给出理由。
- e. FAA 是否应该考虑使用烦恼以外的因素利用日夜平均声级指标或其它累积性噪声指标来建立 FAA 的噪声阈值³⁴? 您对现有的 FAA 噪声阈值或新的噪声阈值进行修订有何建议? 原因是什么? 请就您的回答给出理由。
8. *使用单一事件或操作指标的 FAA 噪声阈值。* 正如 FAA 从邻里环境调查的结果中所了解的那样, 人们对个别飞机噪声事件感到困扰, 但他们的烦恼感会随着这些噪声事件的数量而增加。FAA 是否应该考虑采纳使用单一事件或操作指标的新的 FAA 噪声阈值³⁵? 若回答“是”的话, 应该使用哪些指标来建立 FAA 的噪声阈值? 您所建议的

- 噪声阈值的相关噪声暴露水平应该是多少? 请给出理由。若回答“否”的话, 也请给出理由。
9. *FAA 低频事件噪声阈值。* FAA 是否应该为低频事件建立噪声阈值³⁶? 例如, 那些与 FAA 商业太空运输办公室授权的商业太空运输工具的发射和重返大气层有关的事件。若回答“是”的话, 那么应该使用哪些指标来建立这一噪声阈值? 您建议的新噪声阈值的相关噪声暴露水平应该是多少? 请给出理由。若回答“否”的话, 请给出理由。
10. *杂项:* 就噪声指标、噪声指标的计算方法、噪声阈值的建立³⁷或 FAA 传达有关噪声暴露变化的方法而言, FAA 在本次审议中还应考虑哪些问题或课题? 请就您的回答给出理由。
11. *文献综述:* 在这次审议中, FAA 将审阅大量的科学和经济文献, 以了解航空噪声如何与人们的烦恼以及环境、经济和健康影响相关联。FAA 还将对这些影响中的任何一个是否具有统计学意义以及可能最适合披露这些影响的指标进行评估。该研究项目

的参考书目可在“案卷”中的“背景材料”选项中查阅, 并作为 FAA 框架文件“附录 1”, 标题为“美国联邦航空管理局民用飞机噪声政策的基本要素: 噪声测量系统、其组件噪声指标和噪声阈值”。该框架文件可在以下网址获取: <https://www.faa.gov/noisepolicyreview/NPR-framing>。若发现有关民用航空噪声的任何研究或数据尚未包括在 FAA 的参考书目中并且您认为应当予以评估的话, 请确认。请解释研究或证据的相关性和重要性, 以及它应如何为 FAA 有关政策的决定提供信息。

第三部分: 公众参与

网络研讨会

FAA 认识到, 噪声政策事关联邦机构、项目支持者、机场赞助商、机场和航空走廊社区以及公众的利益。因此, FAA 正在采取措施以确保利益相关者可以要求澄清、提出问题并提供书面反馈。FAA 将举行网络研讨会, 提供有关审议的背景信息并对技术问题做出回复。

参与者可以通过电话或使用 Zoom 加入网络研讨会。有关连线信息和注册说

³³ *Id*

³⁴ *Id*

³⁵ *Id*

³⁶ *Id*

³⁷ *Id*

明，请查阅 FAA 的“噪声政策审议”网站。网址为：

<https://www.faa.gov/noisepolicyreview>。

如果没有足够的时间回答所有问题，FAA 将在稍后的日期在 FAA 网站上提供补充材料，网址为：

<https://www.faa.gov/noisepolicyreview>。

有关注册和参加网络研讨会的进一步说明将在稍后的日期在 FAA 的网站上提供，网址为：

<https://www.faa.gov/noisepolicyreview>。

对于那些在网络研讨会期间 FAA 无法回答的问题，其支持材料和书面反馈将会提交到如上所述的案卷部分并在 FAA 的网站上发布。网址为：

<https://www.faa.gov/noisepolicyreview>。

我们请求媒体成员在您计划参加会议至少两周之前向在“若需更多信息，请联系”部分中列出的人员提交回复。

美国交通部承诺为所有与会人员提供平等参与本次会议的机会。如果您因残障而需要其它的格式或服务的话，例如手语、口译或其它辅助工具，请在您打算参加会议前至少两周与“若需更多信息，请联系”部分中列出的人员联系。

如何准备和提交书面意见？

为确保您的评论在摘要中正确归档，请在您的评论中包含本文档的摘要编号。请查阅该网站

<https://www.faa.gov/noisepolicyreview>

) 提供的信息，以帮助您使用上述地址下所给出的说明，并将您的评论提交到案卷。

请注意，如果您是以 PDF (Adobe) 文件的形式提交电子评论，FAA 要求使用光学字符识别 (OCR) 流程扫描提交的文件，以使 FAA 可以对您提交文件的某些部分进行搜索和复制。

FAA 将考虑您的意见并考虑对政策进行适当修改。FAA 将在《联邦公报》上发布通知，宣布对政策进行的预期修订，并对下列事项予以确认：表达修订政策的相关机构文件；希望修改的机构文件的元素；以及 FAA 将用于发布和实施修订政策的流程。

FAA 会考虑迟交的评论吗？

在上述“日期”栏指定的评论截止日期结束之前收到的所有评论，FAA 都会予以考虑。在可能的情况下，FAA 还会考虑在该日期之后收到的评论。

如何阅读他人提交的评论？

您可以到该网站

<https://www.regulations.gov> 阅读在互联网上收到的评论，这些评论会以位于本通知标题部分的案卷编号标识出来。您也可以在上面“地址”栏给出的地址阅读评论。

在华盛顿特区发行

Kevin Welsh, 环境与能源办公室执行主任

[《联邦公报》文件 · 2023-09113 归档 4-28-23 ; 上午 8:45]

账单代码：4910-13-P

美国交通部
联邦汽车运输安全管理局

[案卷号：FMCSA-2018-0054 ;
FMCSA-2018-0057 ; FMCSA-2020-0045]

司机资格；豁免申请；癫痫与发作性疾病

机构：美国交通部联邦汽车运输安全管理局 (FMCSA)

行动：豁免更新通知；征求意见