

大会第 35 届会议

经济委员会

议程项目 27：国际航空运输服务的管理和第 5 次世界航空运输会议的成果

推进所有权和控制权的自由化

(由国际航空运输协会—IATA 提交)

摘要

航空公司需要改革的自由。所有权和控制权规则的自由化将是朝着创造全球航空业的方向前进了一大步。近几年国家政策的变化证实了第 5 次世界航空运输会议 (ATConf/5) 向前迈进了重要的一步，但这只是在前进道路上向前迈了一步。应当欢迎促进改革的新的催化剂并鼓励有同样想法的国家采取更加自由的政策并使其政策具有更大的透明度。

1. 背景

1.1 第 5 次世界航空运输会议 (ATConf/5) 是一个重要事件。各国政府第一次同意国际航空运输自由化的目标、原则和政策框架。这种协议是在由于世界经济的变化和各种外部冲击使航空公司面临最严重的危机时刻产生的。2004 年油价的攀升再次显示出航空公司业务的脆弱以及需要航空公司采取适当的措施以确保财务的长期支撑能力。

1.2 IATA 争辩说，越来越迫切的需要各国政府给予航空公司其他行业所享有的同等水平的自由以调整适应全球的变化。在这方面政府能采取的最重要的措施是双边所有权和控制规则的自由化，并取消国家的限制。

1.3 会议花了很长时间才满足了行业的要求。会议通过了关于航空承运人所有权自由化的建议，认可了用“业务的主要经营点”和“有效管理控制”的概念来代替航空服务协议中常用的“实际所有权和有效控制权”。会议还鼓励各国，在回应采用非传统性标准的其他国家时采取灵活态度，同时充分考虑安全和保安的需求。

¹ 所有语文版本由 IATA 提供。

2. 自会议以来的进展

2.1 关键问题是这些建议是否已经导致自 ATConf/5 会议以来的变化。国际民航组织 (ICAO) 2003 年 9 月关于所有权和控制权的各国政策、措施和立场的问题调查问卷表明已经取得了进展，而政策透明度将逐步把行业所寻求的有同样想法的国家聚拢在一起形成实际核心。2004 年 5 月中旬共有 48 个国家答复了问题调查表，这应该是一个良好的答复率。

2.2 对国际民航组织问题调查表的答复（见附表）进行的审议表明：

- a) 三分之一以上的国家不要求他们指定的承运人由其国民占有大部分所有权和有效控制权（问题 1），这反映了欧洲共同体法律的要求，但有 6 个非欧盟国家也加入到这一类。
- b) 尽管 83% 的国家对其指定的外国承运人拥有实质性的所有权和有效控制权，但在 44% 和 69% 之间的国家准备接受有较少限制的标准（包括主要业务点和有效的管理控制），包括在个案基础上的接受（问题 2）。
- c) 三分之二的国家准备向“利益共同体”和团体实行宽松的标准，超过半数的国家将在以后准备与伙伴国家制定共同政策（问题 2(b) 和 4(b)）；
- d) 超过三分之二的国家（问题 3 (a)）愿意在今后接受不同于传统所有权和控制权的其他标准，某些将建立在个案基础上；
- e) 有四分之一的国家愿意在将来发布一项接受指定外国承运人的单独的政策声名（问题 4a)）。这是 IATA 在 ATConf/5 会议上提出的建议之一，把它作为创建有同样想法的国家核心的手段。

2.3 尽管这些新政策尚未纳入修订的双边协议，但所有地区的国家都决定允许根据这个新标准经营或成立航空公司。在这方面，地区协议或“有相同想法”国家之间的协议的持续发展起了关键性的作用。

2.4 在 1994 年第 4 次世界航空运输会议 (ATConf/4) 之前，欧盟 (EU) 和安丁 (Andean) 条约是唯一的地区多边协议。后来又于 2001 年成立了 7 个地区集团²和知名的国际航空运输自由化的 MALIAT 多边协议，亚洲和北美洲及南美洲的 9 个国家签署了该协议。MALIAT 协议意图修改所有权和控制权的标准条款，目的在于为向协议所覆盖的航空公司进行投资提供新的机会。

2.5 其他地区还有一些使所有权和控制权自由化的特别行动。其中包括澳大利亚接受建立权的原则和拉丁美洲的许多过境安排。

3. 改革的催化剂

3.1 欧盟是有同样想法国家的重要集团，必须把它看作是改革的主要催化剂。欧盟的航空规则现在

² 自 1995 年以来建立的集团有：1996 年成立的 CARICOM 航空服务协议（14 个加勒比国家），1997 年的 Fortaleza 协议（16 个南美国家），1997 年的班珠尔协议（6 个西非国家），1998 年的 CLMV 协议（柬埔寨，老挝人民共和国，缅甸，越南），阿拉伯民航委员会 16 个成员国 1998 年达成的协议，中非经济和金融共同体 (COMESA) 中的 6 个国家之间于 1999 年达成的协议和涉及 52 个国家的 1999 年亚穆苏克罗 II 部长级决定。

适用于 29 个国家，而且在某种程度上还将逐步适用于其他邻近国家。IATA 在 ATConf/5 会议上的立场是，双边航空服务协议的推广将证明是一个复杂的过程，这一困难可能会由单方面声明或地区多边协议（集团对集团）予以克服。欧盟和美国之间的协议提供了这样一个机遇。

3.2 在“天空开放”案例中（2002 年 11 月 5 日），欧盟法院(ECT)发现，欧盟国家签定的航空服务协议（ASAs）中的国籍条款中，由于限制成立共同体承运人的自由而违反了共同体的法律。

3.3 根据这一裁决，在对外航空关系上给予欧洲委员会一个特殊的授权，这是一个同行业间同等水平的授权，即在与第三方其他国家，在有限的基础上进行谈判，修改限制成立共同体公司自由的航空服务协议中的国籍条款，另外，为“开放的航空区域”与美国谈判签定一个单独的全面协议以替代现行的双边协议。（该文件是 2004 年 5 月写的，当时欧盟与美国的谈判正在进行中）。

3.4 “开放的航空区域”谈判为重大的改革提供了一个巨大的潜力。由于它将导致两个重要的贸易伙伴之间的全面自由化并创造一个单一的市场而可能为国际航空运输提供一个新的蓝图。根据最终达成的协议的范围，它可能成为其他地区的催化剂并吸收其他国家参加。

3.5 法院裁决的结果是给欧洲委员会一个特别的授权重新谈判国籍条款，并给欧盟国家一个单独的任务，修改其 1500-2000 个航空服务协议，用“共同体所有权”条款代替“国家所有权”条款。其他国家没有义务接受这一修改，但可以考虑过去建立的商业利益。

3.6 欧盟标准的制定的条款草案（2004 年 5 月）建议把其纳入修订的航空服务协议将大大有助于满足 IATA 在 ATConf/5 会议上提出的把所有权和有效管理控制权的概念分开的建议。在这一条款中，非欧盟国家指定的航空公司必须是（a）在第三国的“领土上成立的”，并根据适用的法律领取了执照；（b）第三国对该公司持有并保持“有效的管理控制权”。在提及“建立”而不是“主要业务点”时，该措辞比其他形式更为灵活。

3.7 尽管地区集团在放宽所有权和控制权方面起了作用，但 IATA 相信对该问题和其他航空问题的全面解决应是长期的目标。在这方面 ATConf/5 会议提供了有益的指导。

4. 大会的行动

4.1 请大会：

- a) 注意到自从第 5 次世界航空运输会议以来在所有权和控制权方面国家政策放宽的变化；
- b) 批准第 5 次世界航空运输会议的建议；
- c) 鼓励各国在方便时尽快实施这些建议；
- d) 敦促有同样想法并准备采纳更自由的标准的国家把其意愿通知国际民航组织，以确保最大程度的透明度。

附录

对国际民航组织关于所有权和控制权的国家级信件的答复摘要

(SC5/6-03/88, 2003 年 9 月 26 日)

IATA 对国际民航组织截止到 2004 年 5 月收到的 48 份答复所做的摘要

	问题	是	否	个案处理
1.	当指定你的航空公司根据航空服务协议经营协议航班时,你要求贵国公民对其拥有实质性(或主要)所有权和有效控制权吗?	29	17	3
2.	在指定外国航空公司时,你接受下列哪种标准:			
a)	由指定方或其国民(传统做法)拥有实质性(或主要)所有权和有效控制权	40	1	5
b)	由协议方或重新组成的集团(如“利益共同体”承运人)内的一国或多国拥有实质性(或主要)所有权和有效控制权	16	5	17
c)	在指定方领土内组成和拥有主要业务点或永久居住地	18	6	11
d)	在指定方领土上由主要业务点而且指定方有有效控制权(没有问题 1 要求的所有权)	11	13	10
e)	在指定方领土上有主要业务点及指定方有有效管理控制权	19	9	7
f)	任何其他标准(请详述)	3	5	1
3.	在将来指定航空公司时,你愿意接受不同于传统的国家所有权和控制权的标准:	3	2	3
a)	对你自己和外国伙伴来说?	25	6	7
b)	对外国伙伴,但你自己维持传统标准?	6	22	5
c)	对于此种接受,你将强加什么经营管理条件?(请详述)	5	4	2
4.	在便利航空承运人所有权和控制权自由化方面,你愿意考虑下列积极行动:	1	1	1
a)	对接受指定外国航空承运人颁布单独的政策声明	12	15	2
b)	与伙伴国制定共同政策?(如可能,请指出与哪个伙伴)	23	6	2
c)	任何其他行动?(请详述)	-	5	1