



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监管框架

议程项目 2.1： 市场准入

市场准入自由化

（由爱尔兰代表欧盟（EU）及其成员国¹和欧洲民航会议（ECAC）其他成员国²提交）

执行摘要

本工作文件：

- a) 审议了欧盟/欧洲民航会议在航空运输自由化方面的经验；
- b) 确定自由化及其可能障碍的论据；
- c) 提出全球范围内市场准入自由化雄心勃勃的“愿景”；和
- d) 反映为实现这一长远目标的潜在战略。

行动：请会议注意欧盟/欧洲民航会议在航空运输自由化方面的经验并同意第 6 段提出的建议。

参考文件：

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

1. 为什么要自由化

1.1 航空运输市场准入自由化可以为行业带来商机以及商品和服务供应产生竞争，可能提供就业和经济增长，并最终产生消费者成本和质量方面的效益。考虑到这一点，并采取帮助确保开放与公平竞争的措施，我们赞成并敦促国际民航组织积极推动正在进行的国际航空运输自由化。

¹ 奥地利、比利时、保加利亚、塞浦路斯、捷克共和国、丹麦、爱沙尼亚、芬兰、法国、德国希腊、匈牙利、爱尔兰、意大利、拉脱维亚、立陶宛、卢森堡、马耳他、荷兰、波兰、葡萄牙、罗马尼亚、斯洛伐克、斯洛文尼亚、西班牙、瑞典和联合王国。

² 阿尔巴尼亚、亚美尼亚、阿塞拜疆、波斯尼亚和黑塞哥维那、克罗地亚、格鲁吉亚、冰岛、摩尔多瓦共和国、摩纳哥、黑山、挪威、圣马力诺、塞尔维亚、瑞士、前南斯拉夫马其顿共和国、土耳其和乌克兰。

1.2 欧盟/欧洲民航会议成员国有着丰富的航空运输自由化经验。欧洲航空运输单一市场，实际上不仅有欧盟 27 个成员国，同时还有欧洲民航会议的其他成员国，在欧洲范围内航空运输显著增长方面起到推波助澜的作用，创造新的就业机会并为消费者提供更多的选择和更好的价格。欧盟/欧洲民航会议成员国将继续探索进一步提高单一市场效率、竞争和质量的措施。比如，通过制定欧洲单一天空的工作。关于欧盟和欧洲民航会议业界与监管发展方面的工作文件（ATConf/6-WP/53 号文件）详细介绍了欧盟/欧洲民航会议航空运输自由化的经验。

1.3 展望航空运输单一市场的未来，欧盟通过下列措施开创了多边方式的自由化：

- a) “水平”航空运输协定，旨在使成员国的各种双边航空运输协定（ASAs）与欧盟法律保持一致，并将这些航空运输协定当中的航权扩大到所有欧盟航空承运人（“欧盟指定”），和
- b) “全面”航空运输协定，它使用欧洲作为一个整体和对方国家之间签订的一个单一、无所不包、自由化的协定代替了单独的航空运输协定。与主要航空合作伙伴，如美国和加拿大的全面协定已经落实。与周边国家商定全面协定，一个关键的长期目标是要建立一个包含欧盟及其邻国更广泛的“共同航空地区”。

1.4 欧盟及其成员国和伙伴国之间的全面协定所覆盖的市场增长非常显著，再次强调欧盟和欧洲民航会议业界与监管发展方面的工作文件（ATConf/6-WP/53 号文件）提供了更多信息。

2. 达成自由化协议的标准

2.1 欧盟单一市场是以一个共同的监管制度为基础，除其他事项外，其目标是保证市场准入并确保航空承运人可以在一个开放、非歧视和公平的环境中竞争。在此背景下，在与包括欧洲民航会议其他成员国的伙伴国家谈判全面协定时，欧盟及其成员国还寻求监管方面兼容，并坚持开放和公平竞争的保障措施作为谈判商定额外航权的条件。

2.2 欧盟/欧洲民航会议关于“公平竞争的基本原则”（ATConf/6-WP/51 号文件）提出一套高层次的公平竞争原则，它将通过帮助确保开放和公平竞争支持市场准入进一步自由化。

3. 我们该如何打破自由化的壁垒？

3.1 市场准入壁垒限制供应和扼杀竞争与创新，对消费者及航空业和整个经济来讲起到破坏作用。国际民航组织现在应该决心打破这些壁垒。

3.2 许多市场目前仍然存在限制有许多动机。例如，一些国家对自由化有抵触情绪，因为它们担心这可能会破坏其“国家承运人”的市场定位，而有些国家尚有待于接受自由市场经济概念或仍然受制于过时的法规要求，比如申报运价。对于欧盟/欧洲民航会议成员国来说，市场准入自由化与确保公平竞争的竞争措施存在紧密联系。即使在预计采取“自由主义”立场的国家，它也不始终以同样方式遵循潜在的好处。例如，虽然有人说追求消费者利益是寻求市场准入自由化的一个很好理由，国家为确保可持续、可靠、多样化航线网络以及创造就业机会的利益，可能会与一个以廉价方式飞行单一、具体航线的个别客户的利益发生冲突。

4. 战略

4.1 本文件建议国际民航组织应该为全球范围内的市场准入自由化采取一个雄心勃勃的长期“愿景”。通过确定并商定终极目标（即便是一个高度期望和遥远的愿景），国际民航组织成员国应该对其未来数年的双边、多边和地区的航空运输协定谈判更加重视。欧盟及其成员国已率先通过与周边国家全面谈判航空运输协定，以这种方法最终将其相互聚合，以便在欧洲建立更广泛的“共同航空地区”。

4.2 一个比较低调、自下而上、渐进的方法可能会对这种策略提供最广泛的适应性路线。取消双边航空运输协定当中的国籍条款，或从长远来看，航空承运人所有权和控制权的全球协定可能会按照欧盟/欧洲民航会议“双边航空运输协定中航空承运人的所有权和控制权的条款”（ATConf/6-WP/49号文件）和欧盟/欧洲民航会议“对航空承运人所有权和控制权的国家限制”（ATConf/6-WP/50号文件）所述有所帮助。同样，公平和开放竞争的基本与普遍接受的原则，能够为更广泛的自由化铺平道路（见欧盟/欧洲民航会议“公平竞争的基本原则”（ATConf/6-WP/51号文件），能够最终形成一个国际民航组织正在制定的关于航权的多边或诸边协议。

5. 结论

5.1 根据上述讨论，可以得出下述结论：

- a) 放宽市场准入有可能促进竞争并最大限度的提高业务机会，并为消费者提供更多选择及货币方面的价值。然而，与此同时需要采取措施确保开放和公平竞争。还可以采取措施以便使各国按照其需要促进航路公共服务业务，其权利商业上不一定可行；
- b) 需要转变全球市场准入自由化的方法，这不是一朝一夕的事情。例如，有些国家需要时间来摆脱保护主义倾向，而其他国家需要重新考虑向其航空承运人提供的不公平竞争优势的原则。需要从第六次世界范围航空运输会议开始进行更多讨论，以便更好地理解各国采取的不同立场以及需要做哪些修改来鼓励它们接受自由化。然而，为帮助对自由化提供一个焦点和最终实现上述所提到的“自下而上”、渐进方法的终极目标，本文件提出全球范围内市场准入自由化的长期“愿景”：

“市场准入壁垒扼杀供应、竞争和创新、对消费者、业界和整个经济起到破坏作用。同样，消费者、业界和经济受到不公平竞争行为损害。有鉴于此，同时为推广确保公平竞争的举措，我们赞同并积极推动正在进行的国际航空运输自由化进程。此外，我们决心采取可持续性、一步一个脚印的做法实现全球范围的自由化。”

6. 建议

6.1 请会议：

- a) 按照上述建议的路线通过市场准入的长期和理想“愿景”；
- b) 鼓励国际民航组织确定并推动具体的政策和措施，促进自下而上地实现市场准入自由化这一共同的长远愿景。

—完—