



大会 — 第 40 届会议

技术委员会

项目 30：由技术委员会审议的其它问题

航空公司之间航空器交换的挑战与前景

(由巴西提交)

执行摘要

本工作文件为《芝加哥公约》第八十三条分条提供了另一种模式，以便允许不同国家的航空公司进行航空器交换运行，一级和二级运营人所在国¹的民用航空当局在此过程中都负有类似的责任。

行动：请大会：

- a) 考虑所提供的信息；
- b) 要求国际民航组织分析用于不同国家航空公司之间交换航空器的双重监督模式的优势；和
- c) 建议国际民航组织评估在有关交换安排的技术指导材料修改稿中考虑双重监督模式的可能性。

战略目标：	本工作文件与安全和适航性有关
财务影响：	无附加供资要求
参考文件：	《芝加哥公约》— 第八十三条分条 《运行检查、核证和持续监督程序手册》Doc 8335号文件 — 国际民航组织，2010年第5版，第V-1-4页

1. 引言

1.1 国际民用航空组织(ICAO)在 1980 年修订《芝加哥公约》，包括第八十三条分条时，主要关注的是在国际租赁、包租或交换航空器的情况下提高监管并加强安全监督能力，同时认识到登记国在远离航空器的情况下，可能无法履行《公约》及其附件对其规定的所有责任²。

1.2 自那时以来已经过了近四十年，缔约国之间签署了数十项双边协议，援引了《公约》第八十三条分条，允许将登记国的责任移交给经营人所在国。通过承担登记国的职能，与航空器运营人有更密切联系的运营人所在国将具有履行航空器安全监督职责的必要权力。这个议题特别适合那些众所周知拥有闻名遐迩的航空器“登记处”的国家，而其领土不必拥有庞大的运营机队。

¹ “二级运营人”是指通过交换合同运营航空器的人，与“一级运营人”一词不同，后者是指由于拥有航空器或与所有人签订合同而经营航空器的人。

² 《运行检查、核证和持续监督程序手册》，国际民航组织8335号文件，2010年第5版，第V-1-4页。

1.3 就南美洲而言，尽管南美洲大陆的一些国家使用在外国登记的航空器是一种反复出现的现实，但第八十三条分条在双边协定中很少使用。哥伦比亚、智利、秘鲁和巴西是已经签署协议以促进交换的国家范例，但它们选择不转移责任。

1.4 在此背景下，拉丁美洲民航委员会(LACAC)成员于2013年在全球航空运输会议(ATConf)上提交了在双边协议中引入双重监督模式的工作文件³。该模式在南美洲广泛使用，以实现交换运营并保持登记国和运营人所在国的典型职能和职责，但增加了二级运营人所在国监督和检查航空器的特权，而不削弱登记国的任何行动。

1.5 作为对双重监督模式的保护，拉丁美洲民航委员会成员遇到了在短时间内进行运行交换时将第八十三条分条适用于互换情况的困难，因此责任转移工作不会转变为与安全相关的利益。

1.6 巴西在过去十年中签署了两项关于航空器互换的双重监督协议，从这种做法中获得的经验可以找出这种模式的差距和不一致之处，虽然它加强了第八十三条分条对于南美商业运营人进行的交换业务的不切实际性。

1.7 与作为传统租赁替代方案的第八十三条分条不同，本工作文件中提出的新的双重监督模式将侧重于两家公司在同一时期内运营一架航空器的交换运行的安全性，目标是通过更好地利用机队来提高效率。

2. 新的双重监督模式

2.1 南美洲的交换运行主要是作为航空运营成本高有效替代方案之需要，由于航空器使用优化，因此确保为航空服务市场季节性提供充足性以及处理意外情况的灵活性。

2.2 过去两年中，南美大陆民用航空市场的相关举措，例如大型控股公司、联盟和合资企业的组建，导致南美国家之间达成协议的需求大幅增加，使得航空公司之间航空器交换成为可能。

2.3 与过去二十年中登记的大多数国际民航组织第八十三条分条协议不同，如果两家航空公司愿意在最长30天内对同一架航空器交换运营控制权，拉丁美洲双重监督协议在法律上支持这两家航空公司之间的运营。到目前为止，巴西的批准允许在几天内进行运营控制权交换。虽然第八十三条分条⁴协议似乎支持登记国，但由于航空器在整个租赁期间将在另一个地区运营，因此我们的航空器通常是租赁、进口和国有的，由两个不同国家的两家不同航空公司运营相同的时间。

2.4 考虑到每个运营人的运行时间，当有关民航当局必须采取非常相似的行动时，在所述安排中选择转移责任是不合情理的。在这种情况下，令人关切的是二级运营人所在国(自此只称“二级运营人民航当局”)，他们缺乏通常在其领土上作为登记国主管当局所负有的责任，必须在外国航空器上担任辅助角色，并且注意遵守其运营要求。

³ 《用于不同国家航空器交换的双重监督模式》，ATConf，蒙特利尔，2013年。可查阅 https://www.icao.int/Meetings/atconf6/Documents/WorkingPapers/ATConf6-wp057_en.pdf

⁴ 对国际民航组织网站上登记的76份第八十三条分条协议进行了分析。其中只有两份协议与为期少于六个月的租赁合同有关。这些租赁合同的主要期限为六个月或十二个月。

2.5 在这方面，Doc 9760 号文件(《适航性手册》)第四部分第 6 章对于交换航空器合同中运行的关键方面做了规定，这反映了双重监督协议实施过程中所遇到的最关键问题。它详细说明了适用于交换协议的持续适航功能(经验证的型号设计证、维护、强制性持续适航性信息(MCAI)和此信息的分发)，并指出了登记国与运营人所在国责任分工之间可能存在的问题。

2.6 虽然登记国仍然保留与适航有关的若干职能，但规章中有一些运行要求(二级运营人据此经过认证)，这些要求与适航性和设计要求有着内在联系。巴西的经验表明，各国对于最低设备清单(MEL)、飞行数据记录器(FDR)、标记牌以及医疗和救生包相关要求的规章往往有所不同。此外，二级运营人所在国颁发的适航指令(AD)应适用于同一航空公司运行的所有航空器，无论登记国是谁。

2.7 这些差异虽然在大多数国家的监管框架中体现为很小(已经过广泛统一协调)，但最终会对想要运行交换航空器的运营人产生与改动和修改有关费用。然而，仅因为航空器在不同国家注册，就要求国家运营人将适航指令用于一架航空器并且不要求将同一适航指令用于同一机队的另一架航空器是不合理的。如果合规产生的成本只适用于少数运营人，肯定会引起公平竞争问题，那么这种情况将变得更加严重。

2.8 因此，根据交换运行的申请数量越来越多，巴西民航当局决定对双重监督模式进行审查。经修订的模式的核心思想是在双重监督下保持“公约”所界定的登记国和运营人的责任，但另外还指定二级运营人须遵守二级运营人所在国全部可能的运行要求，包括与型号设计有关的要求。同样，二级运营人应遵守二级运营人所在国颁发的与运行经验和诸如气候等当地特点有关的适航指令以及适用的维护任务。有关民航当局必须对所有这些理解正式达成协议。

2.9 二级运营人必须修改其所有运行手册，以便考虑交换运行和运行控制权交换程序。如果二级运营人所在国提出要求，可以修订维护手册，但这些手册仍然由登记国批准。同样，最低设备清单(MEL)必须始终符合实际的运营人授权，其修订必须得到一级运营人国家，即通常是登记国的批准。

2.10 下图归纳了第八十三条分条与双重监督协议之间的主要区别：

	第八十三条分条	双重监督模式	修订的双重监督模式
协定的部分内容	1.登记国； 2.运营人所在国。	1.登记国/一级运营人所在国； 2.二级运营人所在国。	1.登记国/一级运营人所在国； 2.二级运营人所在国。
登记国和运营人所在国的责任	1.将责任从登记国转移到运营人所在国。	1.不将登记国的责任转移给运营人所在国； 2.二级运营人所在国可以进行航空器检查(监督职责)。	1.不将登记国的责任转移给运营人所在国。 2.二级运营人所在国可以进行航空器检查(监督职责)。 3.必要时，必须遵守二级运营人所在国与适航有关的运行要求，以便与二级运营人机队的其他航空器相比建立相同的安全水平。 4.当民航当局发现共享手册、设备和文件可能危及操作安全时，二级运营人所在国必须要求其运营人采取其他行动。

2.11 值得注意的是，要求交换运行的航空公司经常共用与维护、可靠性和安全管理相关的相同系统或非常类似的系统。这是实施双重监督模式的一个有帮助意义的特征，之所以发生这种情况，是因为运营人通常是同一团体的组成部分。这使得更容易实现适航职能，例如将航空器故障信息、故障、缺陷和其他事件传递给登记国和/或设计国。此外，必须强调，基于双重监督模式的协议只有对有关国家的民用航空系统做过比较后才能有效。

3. 结论

3.1 鉴于上述所有情况，可以得出结论认为，在南美这样的情形中，有些航空公司选择分享或合并力量，且民航当局之间具备充分的规章协调、地理邻近性以及合作关系，因此，双重监督模式可以为不同国家的运营人非独家使用航空器提供最佳的替代方案。

3.2 尽管对在登记国领土之外运行的航空器的航空安全存在担心，从而导致公约允许通过第八十三条分条转移责任，但巴西理解，第八十三条分条的执行不会在实际条件和所述特征下，提高南美洲交换运行的安全水平。

3.3 双重监督模式以及拟议的改进允许不同国家的运营人有效地使用航空器，同时避免了互换航空器载荷运营人不平等的重大差异，或者对主权国家自身的安全定义提出质疑。