



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 2.2: 航空承运人的所有权和控制权

放松航空公司的指定规则

（由属于非洲民用航空委员会（AFCAC）成员的54个成员国¹提交）

执行摘要

以54个非洲国家的名义提交的这份文件提供了非洲航空运输可持续发展的战略，其方式是根据一组通用标准协调航空公司的批准和指定和所需的灵活性，以便促进航空公司进入国际资本市场。这组通用标准的基础是亚穆苏克罗决定（YD）中的合格标准。得到的惠益是使合格的航空公司有可能进入国际资本市场并通过联合、合并和收购以及跨界投资的方式鼓励进行合作。

行动：请会议同意第6段提出的建议。

参考文件：第六次世界范围航空运输会议的参考材料见：www.icao.int/meetings/atconf6。

1. 引言

1.1 在航空运输协定（ASAs）中，通常与航空公司的主要所有权和有效控制权有关的条款都不是《国际民用航空公约》的规定，而是来自《国际航空运输过境协定》的规定。该协定第一条第五节规定，每一缔约国如对另一缔约国的空运企业的主要所有权和有效控制权属于该缔约国国民存有疑义时，有权扣发或撤销其证书或许可证。

1.2 随着航空业界的全球化和自由化，特别是航空公司的私有化，已经出现他种所有权和控制权的模式。国际民航组织用于指定航空承运人的拟议条款似乎获得最广泛的采纳（第五次世界范围航

¹ 阿尔及利亚、安哥拉、贝宁、博茨瓦纳、布基纳法索、布隆迪、喀麦隆、佛得角、中非共和国、乍得、科摩罗、刚果、科特迪瓦、刚果民主共和国、吉布提、埃及、赤道几内亚、厄立特里亚、埃塞俄比亚、加蓬、冈比亚、加纳、几内亚、几内亚比绍、肯尼亚、莱索托、利比里亚、阿拉伯利比亚民众国、马达加斯加、马拉维、马里、毛里塔尼亚、毛里求斯、摩洛哥、莫桑比克、纳米比亚、尼日尔、尼日利亚、卢旺达、圣多美和普林西比、塞内加尔、塞舌尔、塞拉利昂、索马里、南非、南苏丹、苏丹、斯威士兰、多哥、突尼斯、乌干达、坦桑尼亚联合共和国、赞比亚、津巴布韦。

空运输会议 — ATConf/5, 2003 年)。拟议条款允许这项指定受到公司注册规定、主要营业场所和指定国的有效监管的控制的规范。

1.3 事实上, 各国在解读何者构成主要所有权或解释何为有效控制权方面存在相当程度的伸缩余地。要体现有效控制权这个概念的意义, 关键问题是何方能对航空公司实际运行有决定性的影响力, 特别是: a) 使用全部或部分航空公司资产的权利 (财务标准); 和 b) 有关管理和运行航空公司的航空公司管理机构的组成、投票权或决策权力 (管理标准)。因此, 有些分析者认为, 这些规定只是航空运输协定中的航空政治条款, 在实际应用中, 这意味着一项判定得依照每种情况的确切事实作出, 特别是在不对外公开的双边谈判的情况下。例如, 美国对在符合其联邦航空局第一类安全/保安规定以及在与美国缔结“开放天空”协定的国家登记的航空公司放弃其国籍要求。

1.4 鉴于双边航空运输协定普遍采用传统的所有权和控制权标准。在全球层面, 航空公司也制定了若干合作和伙伴战略, 作为避开包括全球联盟、合并和收购、合资经营、少数所有权、连锁运营、子公司、代码共享以及在有些情况下多枢纽运行等各种限制所有权的方法。

1.5 在移除了所有权和控制权限制的情况下, 有证据显示这对航空公司、消费者和雇员都有好处。对消费者而言, 能够更加密切整合捆绑国籍的航空公司, 以及出现新开业的航空公司, 它们全都能更好地进入全球资本市场, 这提供了加大竞争力、扩大网络连接和对消费者提供更有价值的服务的潜力。对航空公司而言, 取得外国资本和管理资源以及得到公司重组的机会是全球大多数行业都已拥有而航空公司仍然无法得到的选项。对雇员而言, 所有权和控制权规则的自由化应使高效的航空公司得到增长, 这增加了持续就业的机会。

2. 亚穆苏克罗决定监管框架内的所有权和控制权

2.1 亚穆苏克罗决定 (YD) 是一项非洲大陆的协定, 其目的在于使非洲内部的定期和非定期航空运输服务逐渐自由化; 非洲内部航空运输协定的监管框架。关于航空公司所有权和控制权的规定采用了国际民航组织的拟议条款, 以“主要营业场所和有效监管控制”的概念取代“主要所有权和有效控制权”。这项规定的重要性在于它创造了机会, 使国际外来资金更能参股非洲航空公司, 并能通过跨界资本投资和整合的方式鼓励重组非洲航空公司。

2.2 指定和授权: 亚穆苏克罗决定第 6 条规定国家有权书面指定:

- a) 至少一家航空公司经营非洲内部的航空运输服务;
- b) 有权指定另一个缔约国的一家合格航空公司代表它经营航空运输服务; 和
- c) 有权指定它作为利害攸关方的一家合格非洲多国航空公司。

因此, 决定某一航空公司是否合格对成功落实亚穆苏克罗决定至关重要。

3. 主要挑战

3.1 目前存在监管上的挑战, 这需要指导材料, 以便能够公平适用与放松航空承运人所有权和控制权条款或以有效监管控制来取代这项条款有关的规则。

3.2 制定“有效监管控制”是一项十分复杂的问题，需要对其作出若干考虑。各国在设立航空公司的国家法规方面各不相同，而许多国家仍认定需要由本国人民拥有大部分所有权。各国要承认所有权和控制权条款的规定，就需要修订本国法律，以便与放松合格标准和指定条款取得一致。

3.3 在双边航空运输协定中，使用传统所有权和控制权标准限制了许多航空公司进入全球市场的机会。在美国、欧盟和其他发达经济体运营的承运人已有发展完善的网络，因此能轻松进入这种全球市场。大多数非洲航空公司没有类似的优势。因此，非洲国家有可能采取行动，拒绝接受放松所有权和控制权的条款。所以，需要就各国如何利用新的合格规定使该国及其航空公司能够利用目前的全球市场提供指导。

4. 非洲的目前经验

4.1 大部分非洲内部的航空公司都是 100% 国家拥有的公司，而在决定国家有关所有权条款的政策方面，这些航空公司多数都有影响力。在非洲天空运行的头 10 家非洲航空公司中，埃及航空公司、南非航空公司、摩洛哥皇家航空公司、阿尔及利亚航空公司、埃塞俄比亚航空公司和突尼斯航空公司都是 100% 国家拥有的承运人。在头五家航空公司中，肯尼亚航空公司是唯一私有部门占有多数股权的非洲承运人，其股份结构如下：航空公司的拥有者包括肯尼亚个人股东（30.94%）、荷兰皇家航空公司（现为法航-荷航集团，26%）、肯尼亚政府（23%）、肯尼亚机构投资者（14.2%）、外国机构投资者（4.47%）和外国个人投资者（1.39%）。不过，该航空公司的所有权仍在肯尼亚国民手中。

4.2 目前已有一些跨界的航空公司投资案例，特别是非洲航空公司（Asky Airlines）的成立，它是一家设于多哥洛美的西非地区航空公司，其 49% 股份由埃塞俄比亚航空公司拥有，其余股份则由非洲其他私有投资者拥有。肯尼亚航空公司也握有坦桑尼亚私营航空公司 — 精密航空公司 — 41.23% 的股权。阿加汗经济发展基金通过提供股权，支持在非洲设立新的航空公司：乌干达航空公司、马里航空公司和布基纳航空公司。阿加汗集团（AKFED）也在新成立的航空公司 — 科特迪瓦航空公司 — 拥有 15% 的股票，而法航-荷航集团则拥有 20% 的股权。

4.3 以战略合作和伙伴关系而言，在五家主要非洲航空公司中，南非航空公司、埃及航空公司和埃塞俄比亚航空公司都是星空联盟（Star Alliance）的成员，而肯尼亚航空公司则是天和联盟（SkyTeam）的成员。属于阿加汗集团的航空公司也在 Celestair 联盟集团下运行。这使各个航空公司能够分享资源和专才，特别是在更新机队之时。若干非洲航空公司也有代码共享协定：南非航空公司已经与斯威士兰航空、印度航空、毛里求斯航空、阿联酋航空公司、捷蓝航空、莫桑比克航空、Mango 航空公司（其子公司）、澳洲航空（寰宇一家）和维珍航空公司共享代码。

5. 结论

5.1 亚穆苏克罗决定制定于 1999 年，当时尚没有目前拥有的自由化的经验。鉴于各国在其国家法规中适用所有权和控制权的权限和范围，根据亚穆苏克罗决定的精神，这不应构成严重关切，因为各国能随时放弃实施非洲内部航空运输协定中的这类规定。

5.2 合格标准对国际空中交通的指定和进入全球市场都至关重要。因此，国际民航组织必需制定指导材料，帮助各国指定合格的航空公司。

5.3 为了能够公平适用放松所有权和控制权的规则，需要通过一组经过协调的竞争规则、消费者保护法规、执法权力和手段以及解决争端的机制达成监管一致性。安全和保安监督是在作为合格航

航空公司接纳该航空公司时的首要之务。因此，合格标准要能成功运用，则应在颁发航空公司许可证的监管系统方面取得一致。

6. 建议

6.1 请会议：

- a) 要求国际民航组织拟定指定合格航空公司的指导材料；
- b) 敦促国际民航组织支持进行竞争规则、消费者保护法规 and 解决争端机制之间的协调；和
- c) 鼓励各国放弃本国法规中任何阻碍全面落实航空运输自由化的所有权和控制权的规定。

—完—