



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

双边航空运输协定中航空承运人的所有权和控制权条款

（由爱尔兰代表欧洲联盟（EU）及其成员国¹和欧洲民用航空会议（ECAC）的其它成员国²提交）

执行摘要

本工作文件的目的是强调需要提供新的激励，以便对双边航空运输协定（ASAs）框架中航空承运人的所有权和控制权条款实行自由化，并介绍过去几十年当中欧洲各国在这方面获得的积极经验。第六次世界范围航空运输会议应当从经济和监管的角度出发彻底处理这个主题，并在讨论的基础上，同意国际民航组织应鼓励各成员国采取更自由的做法来处理航空运输协定中的国籍要求，并制定一个框架，为今后的自由化确定方向。

行动：请会议：

- a) 审查本文件所载的信息和评估及建议；
- b) 对航空运输总体上的所有权和控制权限制规定的自由化机遇开展讨论；和
- c) 同意第 5 段所载的建议。

参考文件：

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

1. 引言

1.1 尽管在世界范围内已经为国际航空运输实现更自由的监管制度取得了进展，但航空承运人的所有权和控制权（O&C）规则往往具有限制性。许多国家仍然在航空运输协定中保留着各种规则，其中规定某一缔约方的航空承运人必须由指定该承运人的缔约方国民拥有多数股权并实行有效控制。

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、前南斯拉夫的马其顿共和国、土耳其和乌克兰。

1.2 这些规定对航空承运人行业施加了一种其他行业所不存在的人为的行业结构。如果航空承运人不想伤及其根据有关航空运输协定充分行使其权利（航权）的可能的话，那么被许多人看作航空承运人行业经济可持续性前提条件的跨境联合及全面进入资本市场的这两个方面便都会受到限制。此外，所有权和控制权的规定可能会通过限制潜在入市者的数量，妨碍全面的竞争效益得以展现。

2. 欧洲在所有权和控制权自由化方面的经验

2.1 在过去的几十年里，许多欧盟和欧洲民航会议国家为调整航空承运人的所有权和控制权规定，以使其适应全球化及竞争性的经济环境要求，已经在欧洲取得了显著进展。关键的政策要素是便利航空承运人跨境融资和市场准入的同步自由化，以及促进监管趋同性。这些改革分别为航空承运人、消费者以及更广泛的经济方面带来了巨大收益。

2.2 欧洲共同体于 1987 年开始放松其对单一航空市场的管制。根据 1993 年生效的“第三方案”的规定，欧洲航空承运人的所有权和控制权开始向所有欧盟国民开放，前提是航空承运人遵守安全、财务和运行要求。如今，欧盟的单一航空市场包括 27 个国家，随着克罗地亚于 2013 年加入，很快将新增一个国家。

2.3 在互惠的基础上并在欧盟航空立法基础上实行全面监管协调一致的同时，将所有权和控制权自由化进一步扩展到了欧洲经济区（EEA）各国及瑞士。

2.4 自 2002 年以来，通过修订双边航空运输协定，或通过欧盟委员会谈判达成的“横向”协定，已将“欧盟指定”的原则纳入欧盟成员国与伙伴国之间的航空运输协定。欧洲经济区各成员国、冰岛和挪威也进行了谈判，并已将这一原则纳入双边航空运输协定。“欧盟指定”的条款已得到广泛接受，目前已得到 117 个伙伴国家的批准。因此，约 1,000 份双边航空运输协定反映出了对所有权和控制权要求的一种自由态度。

2.5 根据明确包含地区自由化的第五次世界范围航空运输会议（ATConf/5）的结论，成功的自由化进程尤其依赖于伙伴国家政治意愿及灵活性³。

2.6 瑞士仍在“主要业务地点”的概念，调整其与伙伴国家的双边航空运输协定。在编写本文件时，不算瑞士与欧盟所有成员国之间的双边安排，就已经调整了约 60 项双边航空运输协定。

2.7 欧洲内部的自由化进程一直伴随着愈演愈烈的跨境合并活动，同时加强了航空承运人的财务可持续性和竞争地位。重要的是，它表明放松所有权和控制权方面的限制，可以在保持竞争效益的同时，大幅提高效率并实现巨大的网络收益。

2.8 由于具有多个竞争对手的航线数量倍增，消费者已通过降价票受益。此外，由于欧盟内部航线在 1992 年至 2010 年间增长了 140%，因此乘客已通过所增加的运输供应受益。在就业方面，实证分析表明，迄今为止，为建立单一欧洲航空市场进行的改革创造了 140 万个额外工作。

³ 参见 Doc 9587 号文件第 A4-4 页及随后的内容。

3. 讨论

3.1 为了实现传统国籍条款的自由化，全球许多不同国家已经付出了巨大努力，并获得了双边和地区层面的积极经验。其中一个例子就是在实施欧盟指定原则的过程中，许多伙伴国家表明了显著的灵活性。尽管如此，此类自由做法对所有权和控制权问题仍属例外。

3.2 在双边航空运输协定中，妨碍航空公司在全球层面对资本进行重组的所有权和控制权的法律限制，已被确定为航空公司行业盈利能力较低的一个原因。考虑到航空公司行业对消费者以及整体经济产生的巨大价值，双边框架应促进该行业的积极经济环境，以吸引必要的长期投资。避免所有权和控制权方面的限制规定，将消除经济部门之间的市场扭曲，因而会成为该行业实现“正常化”的一个合理步骤。与此同时，各项航权的自由化将有助于支持欧盟、欧洲民用航空会议工作文件“市场准入自由化”中概述的这项进程（ATConf/6-WP/54号文件）。

3.3 放松所有权和控制权要求的经验表明，存在既保持较高安全和保安标准，又控制市场集中的风险，同时还便利航空承运人获得资本的政策工具。关于保持有效监管控制、有效竞争法的明确规则以及实现监管趋同的各种努力，是实现这些目标的关键要素。

3.4 各国不愿在双边航空运输协定中放松对航空承运人所有权和控制权方面的限制，似乎关系到各种不同关切，例如：国家保安、外交政策或其本国航空承运人就业方面的考虑。尽管应由各国自行决定其本国航空承运人的所有权和控制权要求⁴，但不存在有说服力的论据，以至于不允许另一缔约方在相互灵活的基础上指定其不再满足这项要求的任何航空承运人。

3.5 为了公开讨论上述关切，第六次世界范围航空运输会议（ATConf/6）提供了一个独特的机会。第六次世界范围航空运输会议应忆及持续和大量的所有权和控制权方面的其余限制，并应鼓励国际民航组织成员国对所有权和控制权条款实行自由化，至少应当在相互灵活的基础上允许航空运输协定的另一缔约方指定其任何航空承运人。

3.6 进一步开展自由化的这条道路可以采取不同方式来实现。修订双边航空运输协定、单方面或相互豁免各种限制，或者在地区内或地区与地区基础上对所有权和控制权要求进行自由化，在短期和中期角度来看都是适当的政策措施。尽管如此，长期的目标应该是一个在国际民航组织层面发起的、非歧视、易于运用和修改、并向所有国家开放的多边或复边协定。

3.7 尽管国际民航组织的航空运输协定范本（TASA）为各国提出了广泛的选项，并且尽管对于各国应自行决定推动所有权和控制权自由化的问题存在共识，第五次世界范围航空运输会议的结论对双边航空运输协定中的各自条款，明确地采取了更自由的理解⁵。10年后的今天，第六次世界范围航空运输会议可以建议使所有权和控制权限制成为例外，从而向前再迈进一步，与此同时，随着时间推移，一种更自由的做法应成为普遍规则。

⁴ 参见欧盟 — 欧洲民用航空会议的工作文件 — ATConf/6-WP/50号文件“关于航空承运人所有权和控制权的国家限制”。

⁵ 例如：采用更自由的“主要业务地点”之类的概念来取代所有权和控制权的限制条款（参见 Doc 9587号文件第A4-5页）。

4. 结论

4.1 综上所述，可以得出以下结论：

- a) 欧洲的经验表明，所有权和控制权的自由化，为提高经济效率和消费者的利益作出了显著贡献。与此同时，各国可以恢复适当的监管工具，以便保持较高的安全和保安标准，并处理可能出现反竞争的市场集中；和
- b) 自第五次世界范围航空运输会议以来，尽管在双边和地区层面取得了某些进展，但在航空运输协定当中仍然广泛使用了传统的限制性国籍条款。在双边、地区和、或多边层面，各国可以采取不同的做法来促进自由化。

5. 建议

5.1 欧盟和欧洲民用航空会议成员国提出以下建议，供第六次世界范围航空运输会议进一步审议：

- a) 请国际民航组织不仅推广和扩展现有的指导材料，而且鼓励其成员国对双边航空运输协定中的所有权和控制权要求采取更加自由的做法；
- b) 第六次世界范围航空运输会议可以成为国际民航组织各成员国的一个适当论坛，以便发起主动行动，在其航空运输协定中自愿并在相互灵活的基础上放弃国籍条款；和
- c) 请国际民航组织采取必要步骤，制定一个多边或复边的协定框架。