



大会 — 第 41 届会议

经济委员会

议程项目35：国际航空运输的经济监管 — 政策

在影响国际航空的危机中，
确保航空服务协定继续提供一个可预测的框架

(由捷克代表欧洲联盟及其成员国¹、欧洲
民用航空会议的其他成员国²以及美利坚合众国提交)

执行摘要

大多数国际航空服务是由国家或区域国家集团之间签订的双边或多边航空服务协定(ASAs)管理的。因此，航空服务协定对讨论缓解此类危机和恢复航空运输具有高度相关性。

若干因素对促进危机期间维持交通和危机后恢复“正常”十分重要，其中包括航空服务协定，它们对国际航空运输不可或缺，因为它们为航空承运人日常运营及维持未来航空服务提供了一个可预测的框架。

本文件建议要求航空运输监管专家组(ATRP)根据第5.3段提出的原则制定指导方针，以便为各国提供灵活性，在确保航空服务协定(ASAs)完整性的同时，暂时性地调整其国际义务。

行动：请大会指示国际民航组织理事会及其工作机构，特别是航空运输监管专家组(ATRP)，根据第5.3段的原则制定指导方针。

| | |
|-------|--------------------------|
| 战略目标： | 本工作文件涉及战略目标 — 航空运输的经济发展。 |
| 财务影响： | 无 |
| 参考资料： | |

¹ 奥地利、比利时、保加利亚、克罗地亚、塞浦路斯、捷克、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、西班牙和瑞典。

² 阿尔巴尼亚、亚美尼亚、阿塞拜疆、波斯尼亚和黑塞哥维那、格鲁吉亚、冰岛、摩尔多瓦共和国、摩纳哥、黑山、北马其顿、挪威、圣马力诺、塞尔维亚、瑞士、土耳其、乌克兰和联合王国。

1. 引言

1.1 国际航空运输极易遭受全球冲击和危机的影响。无论是1991年的海湾战争、1997年和2008年的金融危机和9/11恐怖袭击，还是自然灾害、COVID-19大流行病以及俄罗斯对乌克兰的侵略战争，无不造成了巨大的破坏。

1.2 大多数国际航空服务都是由国家或区域国家集团之间签订的双边或多边航空服务协定(ASA)管理的。因此，航空服务协定对讨论缓解此类危机和恢复航空运输具有高度相关性。

1.3 本文件建议为应对危机而引入的任何限制应保持在最低限度，同时概述了兼顾此类限制与航空服务协定规定的各种考虑。本文件侧重介绍从COVID-19大流行病中吸取的教训，该大流行病对国际航空系统带来了史无前例的冲击。

2. 关于COVID-19大流行病的经验

2.1 为了应对COVID-19大流行病，世界各国以许多不同的方式做出反应，并对旅客实施旅行限制。这些限制包括抵达时隔离；出示测试结果或疫苗接种证明义务；禁止入境；以及全面封锁等等。各种限制促使国际航空运输量大幅下降。

3. 国际义务

3.1 1944年12月7日的《国际民用航空公约》（《芝加哥公约》）认识到，各国对运营往返其领土的国际航空服务拥有主权权利。一般来说，这种权利是通过航空服务协定互换的，航空服务协定旨在为航空服务提供一个法律框架并确立保障。除其他外，协定往往规定了设置旅客入境规则的权利。

3.2 航空服务协定的一个基本考虑是对等原则。实际上，单方面限制双边商定的交通权利的行为，属于明显违反其国际义务，当然，除非航空服务协定的条款允许这种行动。

4. 维持或恢复空中交通

4.1 以下因素对促进危机期间维持交通和危机后恢复“正常”十分重要：

- 航空公司，而不是政府，最适合决定-也许每天一次-如何调整其运力，以在保证旅客健康的情况下，满足交通需求。同样，在“危机期”结束时，让航空公司来决定如何和何时增加其运营，应有助于顺利恢复“正常”。
- 与比如“飞行禁令”相比，限制旅客入境与世界卫生组织(WHO)的政策比较一致，因为继续保持直接联系有利于卫生当局跟踪旅行流量。保持直航有助于大流行病的跟踪和追踪系统，而飞行禁令则会产生间接的旅行，更难以追踪

5 建议的原则

5.1 应该认识到，在重大突发危机面前，一个国家可能需要迅速和果断地采取应对行动。这种考虑可能会对该国履行现行航空服务协定下的所有义务造成困难。

5.2 航空服务协定对国际航空运输不可或缺，因为它们为航空承运人日常运营及维持未来航空服务提供了一个可预测的框架。

5.3 为了确保各国在保护航空服务协定完整性的同时，拥有实施限制的灵活性，建议要求航空运输监管专家组(ATRP)根据以下原则制定指导方针：

- 首先，航空服务协定的缔约方应努力寻找一种对协定运作干扰最小的方案。
- 只有在极端情况下，才允许以公共卫生等理由立即实行限制。
- 若经请求，需要实施限制的国家应努力与其他缔约方协商。协商应解释限制背后的理由，并就减轻危机影响促进更广泛的合作。
- 缔约方应确保限制措施明确一个截止或复审日期，并若经请求，应努力就任何延期措施展开协商。
- 限制措施应只能在因危机而严格必要的时间内实施，其目的均应是尽快恢复正常。
- 解释限制的理由十分重要，因此应该以明确和透明的方式告知航空公司为什么有必要限制其业务，以及航空公司需要做什么以促进恢复正常。
- 所采取的措施必须是完全透明和非歧视性的，并适当考虑到危机期间需要继续提供航空服务所需的基本服务（如足够的机组设施、其他机场服务）。
- 最后，缔约方应根据客观标准，为恢复航空服务制定一个回归正常的退出战略，让航空公司和旅客满怀信心地规划未来。