



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1： 审议关键问题和相关的监管框架

议程项目1.1： 业界和监管方面的发展情况

欧盟和欧洲民用航空会议业界和监管方面的发展情况

（由爱尔兰代表欧洲联盟（欧盟）及其成员国¹和欧洲民用航空会议（ECAC）其他成员国²提交）

执行摘要

本工作文件说明自2003年第五次世界范围航空运输会议以来，欧盟和欧洲民用航空会议成员国主要业界和监管方面的发展情况，重点是航空运输的经济监管领域。文件还提及欧盟-欧洲民用航空会议在会议中的主要优先事项。

行动： 请会议同意第4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. 业界的发展情况

1.1 2004年至2011年，欧洲联盟（欧盟）航空旅客运输所载旅客数目年均增长3.4%。在此期间内，业界面临经济衰退，2008年至2010年期间与前四年6%的年均增长率相比，呈现0.7%的年度负增长。2004年至2011年期间，欧盟的货运年平均增长率为3.5%，略高于旅客运输。

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 2004年以来,夏季线路数量平均增长率为4.7% (由2,852个增至4,119个),而冬季的增长率为2.6% (由2,172个增至2,658个)。夏季期间,可供旅客选择的机会更多,航空承运人尤其面临更激烈的竞争。2004年至2012年期间,拥有两家以上承运人的夏季线路增加了40%,而冬季线路的增加则不足30%。

1.3 过去二十年里,航空运输市场的自由化还造成了欧盟/欧洲民用航空会议航空公司业界的跨界整合,这些业界以往系依照国界的方式组织。这种情况还造成一些航空公司的合并和另一些航空公司的破产,从而导致“传统航空公司”数量的减少。在2003年的高峰期,欧洲民用航空会议成员国提供定期客运的航空承运人的数量由224家(2004年)减至189家(2012年)。不久的将来这种趋势还会继续。但是,欧盟航空公司业仍然相当分散,依靠的是12家较大的传统承运人、非常多的独立区域性承运人和很多低成本或半低成本的承运人。

1.4 航空承运人在业务模式方面也有竞争:低成本的承运人2012年已发展到占欧盟内部市场的45%,2004年只占20%。这种情况进一步加剧了欧盟内部的竞争,并导致“传统航空公司”争相实行减少费用的重大举措和建立自己的短程航线的低成本子公司。在某些市场上,长程服务也越来越具竞争力。因此,整合还在继续,各航空承运人组成联盟,或与其他区域的其他合作伙伴作出其他合作安排,以便实现类似于合并的协同作用。

2. 监管方面的主要发展情况

2.1 内部市场。2008年,欧盟合并和更新了1992年以来的三项条例,并根据需要进行了分类,这些条例包括“第三个一揽子计划”,即建立欧盟内部航空运输市场的立法措施。增加了关于价格透明度和代码分享等新内容,与此同时,除其他外,还取消了先导价格制的要求。³第1008/2008号新条例继续是完全开放的一体化航空运输市场的坚实基础。

2.2 机场收费。欧盟于2009年通过了“机场收费指示”,⁴该指示的目的主要是让机场收费的计算更具透明度和确保以非歧视方式进行收费。该指示建筑在Doc 9082号文件(国际民航组织关于机场和空中航行服务的政策)中的国际民航组织关于机场收费的既定政策之上,适用于欧洲联盟年度旅客处理量超过500万旅客的每一机场,也适用于不具备满足这一标准的机场的成员国的最大机场。

2.3 欧盟成员国执行上述指示,还有助于更好规划和交付新的基础设施,提高机场和承运人的可预测性,总的说也有助于更有效和合理地利用机场资源。

2.4 机场噪声。虽然人们希望更经常地旅行,各国经济越来越全球化,但航空运输的噪声已成为越来越让公众关切的问题。欧盟和欧洲民用航空会议成员国正在采取措施保护公民不受噪声过大的影响,并根据国际民航组织的“平衡做法”进一步促进“空中交通的可持续发展”。

2.5 空中航行服务的经济意义。依照“门对门的做法”和为发展航空的未来概念,欧盟从“单一欧洲天空”的角度讨论了空中航行服务的经济意义。空中航行服务的经济意义事关此种服务的绩效和

³ 即只允许欧盟航空承运人在欧盟内部航空线路中推出新产品或较低票价。

⁴ 2009年3月11日欧洲议会和理事会关于机场收费问题的第2009/12/EC号指示。

收费以及对空中交通管理基础设施的投资。经济方面的问题通过国际民航组织的原则进行管理。有关这一问题的更多资料，在另一工作文件（ATConf/6-WP/52 号文件）中提出。

2.6 **对消费者的保护。**2003 年以来航空旅客权利的逐步发展已成为在完全自由化的航空运输市场中平衡对于旅客的影响的一个主要内容，使旅客对于其旅行的权利感到有信心，同时也支持了这一市场的可持续发展。

2.7 这一期间所实行的广泛权利——向残疾旅客和行动不便旅客提供更方便的航空旅行，提高所付票价的价格透明度，在旅客被拒登机或遇到临时取消或长时间延误情况时提供协助——根本改变了旅客与航空运输业之间的关系。尽管我们承认这给航空承运人带来费用，但在各当事方之间建立更平等的关系促进了所提供服务的改进和消费者选择的增加。航空公司、机场和地面服务者在提供此种服务方面加强合作，嗣后也部分地导致业界的绩效和有限资源的利用和分配得到改进。

2.8 欧盟/欧洲民用航空会议就消费者权益提出的建议载于工作文件（ATConf/6-WP/55 号文件）。

2.9 **竞争和国家援助。**欧盟实施了欧盟竞争和国家援助规则，以确保营运人在自由化环境中拥有均等的机会，确保市场不会被扭曲。欧盟竞争和国家援助政策的发展情况，在另一工作文件（ATConf/6-WP/51 号文件）中提出。

2.10 **航空运输协定。**欧盟航空运输市场一直是更广泛泛欧盟一级进一步一体化的基础。经由欧盟及其邻国⁵之间的全面航空协定建立起来的“共同航空区”，依据的是开放市场、监管的协调统一和通过采取兼容性竞争规则保障公平竞争的相同原则。市场准入自由化积极影响的良好实例有摩洛哥和西巴尔干。制定“共同航空协定”后，欧盟成员国与摩洛哥间的旅客流量自 2005 年以来已经翻了一番，2006 年至 2011 年旅客数量的年均增长率为 11.2%，欧盟成员国和西巴尔干的欧洲民用航空会议合作伙伴之间的旅客流量也有类似的增加，同一时期内旅客数量的年均增长率为 7.7%。

2.11 此外，欧盟同欧洲以外的其他主要航空合作伙伴谈判签署了全面的航空协定。与美国和加拿大分别签署的协定对市场开放、航空承运人所有权和控制权的自由化以及监管的协调统一作了规定。

2.12 最后，还议定了欧盟成员国和 117 个合作伙伴国家之间将近 1 000 份双边航空运输协定（ASAs）与欧盟法律（“欧盟指定”）的协调统一。这规定了法律上的确定性，并有助于放松航空运输协定中的限制性指定条款。

3. 欧盟和欧洲民用航空会议的优先事项

3.1 第六次世界范围航空运输会议将为讨论和促进国际航空运输的经济监管的进一步发展提供良好的机会。欧盟和欧洲民用航空会议成员国认为，以下问题是其在本次会议中的优先事项：

⁵ 欧盟与以下合作伙伴谈判签署了“共同航空区”协定：阿尔巴尼亚、波斯尼亚和黑塞哥维那、前南斯拉夫的马其顿共和国、黑山、塞尔维亚、联合国安全理事会第1244号决议所指科索沃、摩洛哥、格鲁吉亚、约旦、摩尔多瓦共和国和以色列。

- a) 在采取有助于确保公开和公平竞争的措施的情况下，我们赞同并请国际民航组织积极促进当前国际航空运输的自由化；
- b) 我们期望国际民航组织制定公开和公平竞争的基本原则和帮助确保落实这种竞争的各种手段（包括积极鼓励和支持国际民航组织所有成员国通过适用于国际航空运输的竞争法律以及明确、透明和可执行的国家援助规则）；
- c) 我们还鼓励国际民航组织在双边、区域内或区域对区域的基础上，以互惠、渐进和可持续的方式，促进航空公司所有权和控制权的自由化（同时并确保维持有效的监管控制）。这将大大有助于航空业的“正常化”，例如，将有助于推动进一步的整合；
- d) 我们敦促国际民航组织制定保护航空旅客所必需的一套主要最低原则（例如，有关向旅客提供从订票到抵达、价格透明度、拒绝登机、临时取消、长时间延误和协助行动不便旅客的信息）。当然，全球公认的成套最低原则不会阻止各国或集团颁布更高的标准。

4. 建议

4.1 请会议注意到：

- a) 本文件所述欧盟和欧洲民用航空会议成员国业界和监管方面的发展情况；和
- b) 欧盟和欧洲民用航空会议成员在本次会议中的优先事项。