



## 工 作 文 件

### 机场和空中航行服务经济会议

2008年9月15至20日，蒙特利尔

议程项目 1: 涉及国家、服务提供者和用户之间互动的各种问题

1.3: 与用户协商

### 与用户协商

(由秘书处提交)

#### 摘要

本文件的意图是为了制定机场和空中航行服务提供者应遵循的指导方针，以确保在对用户可能产生重大影响的问题上与他们进行适当协商，这些问题是：收费水平和结构、容量开发和投资。文件结论认为，如果提供者与用户尚未做出合作安排，则应建立永久的、定期的协商进程。因此，建议对《国际民航组织关于机场和空中航行服务收费的政策》(Doc 9082号文件)的文字进行修订。

会议的行动在第5段。

## 1. 引言

1.1 监管者、服务提供者和用户之间的良好关系对于航空运输的健康发展至关重要。对于机场和空中航行服务的提供和运营而言，服务提供者和用户之间的协商和合作是努力提高效率和改进成本效益的根本因素。本文件的意图是为了制定关于协商的指导方针，以加强服务提供者和用户之间的合作。

1.2 与用户就机场和空中航行服务收费和规划进行的协商还应涵盖《国际民航组织关于机场和空中航行服务收费的政策》(Doc 9082号文件)所述的提及协商原则的所有其他方面，即绩效管理、项目的预先筹资、旅客服务费的收取、保安措施的成本回收和环境收费。

## 2. 讨论

2.1 在协商和用户的参与程度方面，各服务提供者的情况各不相同。一些机场做出了像服务水平协议这样的合作性安排(即确定所提供的服务的水平，以及规范机场与用户在商定的服务方面的关系

的规则），而世界上很多机场和空中航行服务提供者（ANSPs）没有保持适当的和定期的协商进程，或根本不与用户协商。

2.2 在没有协商或任何合作机制的情况下，就会产生用户的需要和要求不为监管者和服务提供者所知的风险，从而导致不能以最佳方式发展机场和空中航行服务系统。比如，个别战略可能导致不必要的和昂贵的投资，并产生容量或安全问题，并会增加用户及其客户的成本和收费。而在另一方面，用户急需的服务和容量，却不能及时地提供。

2.3 在没有服务提供者和用户可接受的合作安排的情况下，各国应确保在可能对用户产生重大影响的问题上与所有有关用户进行适当协商，这些问题是：收费水平和结构、容量开发和投资。协商的目的是增进提供者与用户之间的相互理解，了解相互的计划和打算，使所有各方朝着同样方向迈进，从而提高任何重大政策变更或投资的成功机会。现在的问题是，哪种形式的协商机制最有助于实现这些目标。

2.4 Doc 9082 号文件第 31-32 段和 49-50 段建议，在对收费做出修改或征收新费用之前，并在开发计划最终确定之前进行协商。然而，如第 2.1 段所述，服务提供者很容易忽视或无视临时的协商机制。因此，建议在 Doc 9082 号文件中包括一个更健全的协商机制，即使在提供者未考虑修改收费、容量开发或投资之前也保持这种机制。

2.5 此种永久的、定期协商的具体程序应按照个案确定，同时虑及有关国家所采取的经济监督的形式，以及服务提供者活动的规模和范围。无论程序如何，应采取所有可能的步骤在开始重大修改之前达成协商一致，虽然也应承认并不是在每种情况下达成一致都是可能的或甚至是可取的。在对任何提案做出决定之前，都应尽可能地考虑在协商期间获得的用户的反馈意见。

2.6 成功协商的一个因素就是各有关方的良好意愿。被协商方（用户）与协商方（服务提供者）有同样的职责积极地参与协商进程。其他要考虑的因素是透明度和清晰度。例如，容量开发计划应有业务案例的支持，主要投资应通过披露充分的财务信息予以支持，并对各种假设情况进行适当解释，包括对有关方的影响的分析。

2.7 Doc 9082 号文件第 31 段和第 49 段建议，当服务提供者拟议对收费做出修改或征收新费用时，应至少提前四个月通知，并将最后决定合理地提早通知用户。关于后者，最低通知期限，即实施前至少一个月，将使用户有时间在必要时对其费率进行调整，并使他们有时间在修改的收费生效前援引争议解决机制（如有）。

2.8 在 Doc 9082 号文件中，在机场和空中航行服务方面与用户协商目前是单独处理的，即第 31-33 段是针对机场的，而 49-51 段是针对空中航行服务的，虽然它们都是相似的。鉴于用户协商的一般框架对于机场和空中航行服务是共同的，并为了简明扼要和便于参考，这些段落可以合并为适用于两种服务的单一的一揽子规定，并做出适当修改以反映以上讨论，并放在 Doc 9082 号文件第 1 节中。

### 3. 讨论

3.1 从以上讨论中可以得出以下结论：

- a) 在提供者与用户尚未做出合作安排的情况下，各国应确保在机场和空中航行服务实体与所有用户建立永久的、定期的协商进程；
- b) 各国应确保，作为该进程的一部分，应就收费水平和结构以及容量开发和投资问题与用户协商，并且在任何提案做出决定前应尽可能考虑在协商期间获得的用户的反馈意见；和
- c) 国际民航组织应对 Doc 9082 号文件做出修订，以包括永久的、定期的协商进程的概念，把它放在包括机场和空中航行服务在内的与用户协商的新段落中。

#### 4. 拟议的政策修订

4.1 根据第 3.1 段 c) 项的结论，建议用以下四个关于与用户协商的新的段落替代 Doc 9082 号文件 31-33 段和 49-51 段，把它放在紧接着现有的第 17 段之后：

##### 与用户协商\*

###### 收费

xx. 理事会强调在对收费制度或收费水平做出变动之前先与机场和空中航行服务用户协商的重要性。协商的目的是确保提供者向用户提供关于所拟议变动的详实信息，并适当考虑到用户的意见以及收费对他们的影响。目标应该是在可能情况下提供者和用户之间达成协议。如果达成协议，提供者将继续有收取有关费用的自由，但用户可以向一个独立于提供者的机构（如有）行使上诉权，然而上诉程序应该符合有关国家采用的经济监督的形式。如果没有上诉机制，那么提供者和用户竭尽全力在收费制度或收费水平变动之前达成协议尤为重要。

###### 机场和空中航行服务规划

yy. 理事会还认为，在容量开发和投资计划方面与用户或其代表机构协商是重要的。协商目的在于确保有关的开发符合用户的需求，并确保用户了解他们所支付的收费的财务影响。同样，为了使机场实体和空中航行服务提供者能更好地规划将来的财政需求，用户、特别是航空承运人，应在 5-10 年预测的基础上，就关于将来使用的航空器型号、特点和数量、预计的航空器起降架次、客货运量的增长以及其他有关事项，向各机场实体和空中航行服务提供者预先提供规划资料。

###### 永久的、定期协商机制

zz. 在没有服务提供者和用户可接受的合作安排的情况下，理事会鼓励各国及其机场实体和空中航行服务提供者与在机场或特定空域运营的所有类别的用户和/或其代表机构建立永久的、定期协商进程。有效协商的具体程序应按照个案确定，同时虑及有关国家所采取的经济监督形式。每个机场和空域的程序还需考虑到机场和空中航行服务提供者活动的规模和范围。在遵循这些考虑因素的情况下，理事会建议：

---

\* 与用户协商应涵盖本政策文件所包含的、提及协商原则的所有其他方面的收费。

- i) 当机场经营人、空中航行服务提供者或其他主管实体考虑对收费做出修改或征收新费用时，应该按照各国适用的法规，一般至少提前四个月向用户或其代表机构发出适当的通知。
- ii) 在任何这种改变收费或征收新费用的工作中，应让用户有机会提出意见并与机场经营人、空中航行服务提供者或其他主管实体进行协商。为此，应向用户提供透明和充分的财务、经营和其他有关信息，以使其提出知情的意见。
- iii) 应该将改变收费或征收新费用的最后决定至少在一个月前合理地提早通知用户。这一个月时段不必是在以上 i) 所述的四个月之外。
- iv) 一般而言，协商应该明确提案的性质、最可能受到影响的各方、提案的业务案例、已进行的财务分析、要求对哪些具体问题提出反馈意见、以及答复的时间表。所有利益有关方都应有机会陈述其意见。决策文件应包含所选择的结果的明确理由、以及是如何考虑或未考虑答复的。

### 第一诉诸权机制

xy. 理事会认为，尤其在收费问题上，随着独立于政府直接控制的机场和空中航行服务提供者数量的迅速增加，本着机场、空中航行服务提供者及其用户的利益，在当地可能需要一个中立方，来预先制止争端，并在争端进入国际场所之前予以解决（即第一诉诸权机制）。该机制应该具有灵活性，其重点应该放在和解或调停上，但是该机制的范围可以包括全面仲裁，如果有关国家如此决定的话。可以把这一职能纳入一个独立机构的职权范围之内，该机构具有上述第 15 段提及的在监督自主服务提供者的经营方面更加广泛的责任，或者也可以单独设立这一机构。

## 5. 会议的行动

### 5.1 请会议：

- a) 审议和通过第 3.1 段的结论；和
- b) 审议和核准第 4.1 段关于 Doc 9082 号文件的拟议修订。