



## 机场与空航服务经济会议

蒙特利尔，2008年9月15日至20日

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

（由国际机场委员会（ACI）提交）

#### 摘要

与客户协商是制订机场用户收费和机场基础设施规划的一项重要因素。机场有各种用户，包括航空器运营者、乘客和运送人，以及其他可能的最终用户。在《国际民航组织关于机场和空航服务收费的政策》（第9082号文件）中，协商应更为具体地定义为与航空器运营者的协商。所涉各方有责任积极和有建设性地参与协商，并应将乘客和其他最终用户目前和未来的利益作为首要考虑项。然而，协商的定义与谈判不同，不要求各方达成一致。机场提供者应在考虑协商过程中从用户处获得的信息之后，保留设定收费的自主权利。任何上诉程序应符合相关国家所采用的经济监督形式，这一点至关重要。

会议行动载于第5段。

#### 1. 引言

1.1 提供者与用户之间良好关系对于航空运输的稳固发展至关重要。国际民航组织目前的政策和指导材料（第9082号文件）强调，有必要在更改收费或征收新费用之前，以及形成最终的开发计划和资本项目之前，进行协商。

1.2 国际机场委员会（ACI）呼吁，将与用户协商作为一种动态和有效的工具，以制订机场用户收费，最有效地推动机场发展，以避免第三方（如政府或监管机构）的干预。

<sup>1</sup> 语言版本由国际机场委员会（ACI）提供。

## 2. 讨论

2.1 服务提供者与其利益相关人之间若不能有效沟通，可能会有无法及时提供必要的基础设施改造和容量扩张的风险，导致用户因交通拥塞而付出昂贵代价，限制机场内部和机场之间的竞争，损害消费者和公众福利。

2.2 协商旨在增进提供者与用户之间的相互理解，让他们了解和知晓对方的计划和意向，并使得所有各方向同一方向前进，以确保获得必要的投资和资金。

2.3 协商的定义与谈判不同，不需要双方达成一致，也不授予用户否决权。机场必须考虑并非始终与航空器运营者的利益保持一致的各种利益关系。航空器运营者和机场的商业和竞争策略可能会不同，例如，扩大机场容量意味着降低新航空承运者的准入门槛。因此，在充分考虑协商过程和结果的同时，提供者保留其设定收费和规划未来投资的自主权至关重要。

2.4 关于协商内容和频率的具体程序应基于国家或当地情况决定，并虑及服务提供者活动和计划的规模和范围，以及所涉用户和利益相关人的数目。永久性协商承载着提供者丧失自主权和过度披露商业敏感信息的风险。任何协商的基础必须是某项具体提案。永久性协商可能导致相关方有机会对提供者的日常业务管理进行指导，从而让机场管理者承受不合理的负担，分散其精力。

2.5 提供者在做出决策之前，应尽可能考虑在协商期间获得的用户反馈和信息。然而，尽管各方的目标是达成共识，必须承认，可能无法在每种情形下或对每项提案都达成共识。为了推动协商，航空器运营者应认识到机场的规划周期，提供会在十年甚至更长时间内影响机场规划水平的信息。航空器运营者提供的信息应与未来航空器的类型、特点和数量、预计要处理的客货运量增长和用户希望使用的具体设施有关。

2.6 机场认识到，对单个机场而言，预测航空公司的计划和战略颇为复杂。然而，机场有必要了解大局，包括乘客需求、所服务社区的发展和目标以及国内经济，而不仅是其自身未来战略和行业定位。各家航空公司的战略和规划是机场未来发展的重要因素，但它只是机场需要研究的局势中的一部分。

2.7 对提供者给出最终决定通知设定期限被视为是一种过份且不必要的规定。国际民航组织政策的目标是为签约国建立指导方针。有鉴于此，对通知期限定量是不恰当的，应仍由各国自行决定。

2.8 若协商未能使各方达成共识，提供者仍有实施其决策的自主权。航空器运营者的任何上诉权利应符合本国所采用的经济监督形式。在运作良好的市场中，这种商业自主权不应受可能妨碍提供者决策的上诉程序所影响。只有在市场未能有效补救提供者滥用优势地位的风险时，上诉机构才可对提供者的决策进行核查。

## 3. 结论

3.1 从上述讨论中，可以得出以下结论：

- a) 在用户和机场基础设施的提供者尚未做出合作安排的地方，各国应鼓励二者建立定期协商流程。协商程序应具有灵活性，并以提供者的具体提案为基础。
- b) 国际民航组织应强调，协商应首先考虑乘客和其他最终用户目前及未来的需求。
- c) 国际民航组织应修订第9082号文件第31-33段，指明协商流程的特征和目标。是否将第31-33段和第49-51段合并为一个新段落，并将其作为第9082号文件引言的一部分，将留待会议决定。

#### 4. 政策修订建议

4.1 根据第3.1段的结论c)，建议对第9082号文件的第31-33段做出如下修订：

##### 与用户协商

##### 收费

3.1 委员会强调在对收费制度或收费水平做出变动之前，先与机场用户航空器运营者协商的重要性。此等协商应首先考虑乘客和其他最终用户目前及未来的需求。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，并适当考虑用户的意见和收费对他们的影响。目标应是尽可能使用户和提供者就变更达成一致。若未能达成一致，机场仍有征收有关费用的自由，而用户有权向一家独立于机场的机构（如有的话）上诉，但所使用的上诉程序应符合有关国家采用的监管体制经济监督形式（请参阅第33段）。由于机场运营的行政、财务和法律框架的多样性，故此类协商不可能依靠某个具体程序；各机场所采用的程序还需考虑机场活动的规模和范围。然而，出于上述考虑点，委员会建议：

i) 当机场运营者或其他权利机构有意更改收费或征收新费用时，应根据各国适用的法规，一般至少提前四个月向用户或其代表机构发出适当通知。

ii) 对于任何此类收费更改或新费用的征收，应让用户有机会提出意见，并与机场运营者或权利机构协商。为此，应向用户提供透明和充分的财务、经营和其他信息，以使其在知情的情況下提出意见。

iii) 应合理将任何更改收费或征收新费用的最后决定提前通知用户。

iv) 协商应针对具体提案进行，明确最可能受到影响的各方、要求得到反馈的具体问题，以及答复的时间表。对于重要项目，还应包括提议的商业案例和已进行的财务分析。所有受影响的各方应有机会发表意见。

##### 机场规划

32. 委员会还认为，考虑到新机场建设和现有机场大规模改造的极高成本和不断增加的费用，在最终确定项目计划之前，与用户或其代表机构进行协商至关重要。协商目的在于尽可

能确保相关开发项目符合用户需求，用户了解他们所要支付的费用所带来的财务影响。同样，为了使机场实体能更好地规划未来财务需求，机场用户，尤其是航空承运者，应在5-10年预测的基础上，就未来使用的航空器类型、特点和数量、预计处理的客货运量的增长、机场用户要求使用的具体设施和其他有关事项，各自向各机场实体提供预先规划资料。机场和航空公司只有直接或通过各自的代表机构进行双向讨论后，方可最好地完成上述规划。

#### “第一诉诸权”机制

33. 委员会认为，尤其在收费上，随着不受政府直接控制的机场数量的快速增加，出于机场及其用户的利益考虑，在当地有必要设置一个中立方，来预先处理争端，并在争端进入国际场所之前予以解决（即“第一诉诸权”机制）。在符合相关国家所采用的经济监督形式的前提下，该机制应具有灵活性，其重心应放在和解或调停上，但也可根据相关国家的决定，扩展至全面仲裁。可参考第15段，将该机制纳入一家在监督自主服务提供者的经营方面有更广泛的职责的独立机构的参考条款中；或也可单独设立这一机构。

## 5. 会议行动

### 5.1 请会议：

- a) 审议和采纳第 3.1 段中的各项结论；和
- b) 审议和核准第 4.1 段中对 9082 号文件的修订建议。