



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 2.3: 对消费者的保护

实现消费者保护规章的兼容性

(由美国提交)

执行摘要

本工作文件简要概述了一些重要的美国消费者保护规章，涵盖广告、费用的披露、代码共享合作伙伴以及航空器转换的披露、购买后提高价格、退款、航班超额预定和取消、停机坪延误、行李错运、对消费者投诉的回应以及为残疾旅客提供便利设施。

越来越多的国家已经通过了消费者保护规章。尽管这一趋势显然有益于旅客，但也增加了对于监管要求重叠问题的担忧。美国认为无论是用户还是服务提供者都希望不同规章之间有更大的兼容性。各国可通过直接的接触和合作增强规章的兼容性，国际民航组织可以通过制定适当的指导材料予以实质性的帮助。

行动：请会议：

- a) 核可第3段所载的结论；和
- b) 通过第4段所载的建议。

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. 引言

1.1 一般而言，美国法律禁止航空运输或者航空运输销售方面的不公平或者欺诈性做法，或者不公平的竞争方式（《美国法典》第 49 篇第 41712 条）。美国法律还禁止在航空服务中歧视残疾人。美国运输部 (DOT) 通过并实施了消费者保护和公民权利规章，这些规章见《美国联邦法规》(CFR) 第 14 篇。

2. 美国运输部消费者保护规章

2.1 价格透明度和广告（《美国联邦法规》第 14 篇第 399.81 条、第 399.84 条）—— 根据“全价票”广告规则，向美国消费者推出的关于飞往美国、从美国起飞或在美国境内实施的航空运输广告必须说明将由消费者支付的航空运输全价，包括所有税和规定费用。广告可分别表述税的明细和各种费用，但对于总价的描述必须比税和各种费用更为醒目。广告可以显示往返机票的单程价格（如果要求购买往返机票的话），但必须对往返机票的购买要求予以显著性显示。这种票价在任何情况下不可被标为“单程”。在互联网广告方面，可提供附加服务，但只能在选择性接受的基础上。在对航空运输、旅程以及旅程组成部分¹进行广告时，这些规则适用于直接的美和外国航空承运人、间接的航空承运人、航空承运人的代理人或者机票代理人。此外，航空承运人不可对其准时方面的表现进行广告，除非广告指出了计算的依据、所涵盖的时间段，以及计算中包括的城市对或航班比例。

2.2 对行李费及附加费的披露（《美国联邦法规》第 14 篇第 399.85 条）—— 在其网站上对美国消费者进行营销的美和外国航空承运人必须通过在网站主页上提供显著链接，在单独的地方以迅速、显著的方式披露 (1) 行李费的增加情况或者免费携带行李重量的变动情况，和 (2) 可选择服务（包括行李收费以及比如升舱、用餐、饮料等项目）的所有费用，披露时间必须保持至少三个月。在对美国消费者进行营销的承运人或者机票代理人的网站上，必须在与显示消费者所选具体行程票价报价相同的屏幕上以清晰、显著的方式披露关于可能收取附加行李费的情况以及在哪里可以找到该信息。如果消费者从此类网站购买飞往美国、从美国起飞或在美国境内实施的航空运输，电子机票确认单必须列出该航班的免费携带行李重量，以及第一件与第二件托运行李和手提行李的任何费用。

2.3 对代码共享合作伙伴和航空器转换的披露（《美国联邦法规》第 14 篇第 257、258 部分；《美国法典》第 49 篇第 41712 条 (c) 款）—— 在消费者购买飞往美国、从美国起飞或在美国境内实施的航空运输机票之前，航空公司和机票代理人必须披露该航班是否由代码共享合作伙伴运营。披露内容必须包括运营方航空承运人的公司名称及其开展业务所使用的各种名称。本规则适用于为销售航空运输机票以口头、书面和电子形式提出的要约。所披露的代码共享情况必须在搜索所要求的行程之后以易于看到的格式出现在网站首个显示页面中。航空公司和机票代理人还必须披露飞行途中航空器转换的情况。本规则适用于定期国内航班以及飞往美国或者从美国起飞的国际航班。

2.4 购买后提高价格（《美国联邦法规》第 14 篇第 399.88 条、第 399.89 条）—— 如果消费者已经支付了全部金额，航空运输销售商不可提高与定期航空运输、旅程或旅程组成部分有关的任何票价或费用的价格。本条禁令不仅适用于机票价格，还适用于传统上被包含在机票价格之内的行李费。在购票之后由于政府征收的税款或费用提高而导致的价格提高是容许的，但仅仅是在消费者完成购买之前被告知可能出现价格提高并且书面同意的情况下。如果消费者仅进行了部分支付，销售商可以在消费者完成最终付款之前提高航空运输以及相关辅助性产品和服务的价格，但仅仅是在消费者进行任何支付之前首先被告知可能出现价格提高并且书面同意的情况下。这些规则适用于飞往美国、从美国起飞或在美国境内实施的航空运输的任何销售商，或者旅程或旅程组成部分的任何销售商。

¹ “旅程”是指航空运输、地面膳宿或者游轮膳宿的组合。“旅程组成部分”是必须与航空运输一同购买的旅程的一部分（比如，酒店住宿）。

2.5 退款（《美国联邦法规》第 14 篇第 250.5 条 (f) 款、第 259.5 条、第 374.3 条；《美国联邦法规》第 12 篇第 226 条 (e) 款第 (1) 项）—— 如果要针对信用卡购买进行退款，承运人必须在七天之内向发卡机构发送一份信用报告书。如果要针对现金或支票购买进行退款，承运人必须在收到请求的二十天之内提供退款。如果消费者自愿地或非自愿地被拒绝登机，承运人必须退还在另一航班上无法获得的辅助性服务的全部费用。如果旅客行李丢失，承运人还必须退还向其收取的行李费。

2.6 航班超额预定（《美国联邦法规》第 14 篇第 250 部分）—— 在对经确认的旅客实行非自愿拒绝登机之前，航空公司必须首先征求自愿放弃登机者。航空公司可确定为旅客提供哪些奖励措施使他们自愿放弃座位。如果奖励措施是可在未来免费乘机或享受乘机折扣的优惠券，航空公司必须提前披露关于这种优惠券的所有实质性限制条件。

2.7 航空公司必须针对非自愿拒绝登机建立书面优先权规则和标准，并且必须向所有被非自愿拒绝登机的旅客提供这些规则和标准。

2.8 如果被非自愿拒绝登机的旅客被重新安置采用另一种类似的运输方式，计划到达时间不迟于原定到达时间一个小时，则不需对其进行补偿。否则，必须对旅客进行如下补偿：

- a) 对于计划在原先国内航班的预定抵达时间后 2 小时以内（在外国航班原定抵达时间后 4 小时以内）抵达的替代性运输方式，必须赔偿旅客票价（包括税和规定费用）200% 的金额，最高不超过 650 美元；
- b) 如果没有在上述时间段内提供替代性运输方式，必须赔偿旅客票价（包括税和规定费用）400% 的金额，最高不超过 1 300 美元。

2.9 补偿金额根据通货膨胀情况定期进行调整。除非旅客接受其他方式，否则拒绝登机的补偿必须以现金形式或可立即转让支票的形式在被拒绝登机的当天和当地提供给旅客。这些规则适用于运营国内航班以及从美国起飞的国际航班的所有航空公司，且这些航班所使用的航空器的设计座位数为 30 座或 30 座以上。

2.10 航班延误和取消（《美国联邦法规》第 14 篇第 259.8 条）—— 航空公司必须向旅客通知航班的“状态变动”（例如，取消、改航或者原计划运行时间延误 30 分钟或更久）。如果航班状态变动在七天之内发生，航空公司应该在知道此消息的 30 分钟内公布此信息。如果航班状态变动在七天之后发生，必须及时发出通知。本规则适用于通过至少一架 30 座或 30 座以上的航空器提供飞往美国、从美国起飞或在美国境内飞行的定期航班的所有美国 and 外国航空公司。

2.11 在航班严重延误或航班取消的情况下，如果航空公司未能为旅客改变航线或者未能提供退款和附加补偿，则可能根据延误的事实和情况，构成违反《美国法典》第 49 篇第 41712 条的不公平和欺诈性做法。《美国法典》第 49 篇第 41712 条要求，只要航空公司在其运输契约中或其他文件中对旅客作出关于对航班延误或取消进行补偿或提供便利设施的承诺，承运人就应遵守这些承诺。

2.12 长时间停机坪延误（《美国联邦法规》第 14 篇第 259.4 条）—— 运行至少一架设计座位数为 30 座或 30 座以上航空器的美国 and 外国航空公司必须针对长时间停机坪延误制定一项应急计划。它们必须与其所服务的所有美国机场以及为这些机场指派的联邦官员一起，对计划进行协调。当出现停机坪

延误时，在需要时航空公司必须提供可用的洗手间和充足的医疗救护。航空公司必须每 30 分钟向停机坪滞留旅客通报最新信息。在延误两小时后，航空公司必须向旅客提供食物和水。除了安全和保安方面的有限的例外情况，航空公司必须在美国机场停机坪延误的国内航班延误达到三小时之前，或者国际航班延误达四小时之前，使旅客可以下机。

2.13 行李错运 (《美国联邦法规》第 14 篇第 254 部分) —— 对于国内航班，航空公司必须负担与行李丢失、损坏或者延误相关的所有合理的、实际的和可证实的至少 3 300 美元的费用。本规则适用于任何提供国内航空运输包机或定期客运航班的航空承运人，且航班的任何航段所使用的航空器最大座位数为 60 座以上。对于飞往美国或从美国起飞的国际航班，《蒙特利尔公约》的赔偿限额适用于丢失、损坏、延误或者被盗的行李。根据《蒙特利尔公约》，每一位旅客可要求最高达到 1 131 “特别提款权” (目前大约等于 1 700 美元) 的赔偿。这些金额根据通货膨胀情况定期进行调整。

2.14 对消费者投诉的回应 (《美国联邦法规》第 14 篇第 259.5 条、第 259.7 条) —— 运行至少一架指定座位数为 30 座或 30 座以上航空器的美国 and 外国航空公司必须采用针对例如行李处理、退款以及延误通知等问题的消费者服务计划。航空公司还必须指定一名员工负责对航班延误、取消和停机坪延误对旅客的影响进行监测。航空公司必须在网站和电子机票确认单上公布其消费者投诉部门的邮寄地址和电子邮箱地址。航空公司必须在 30 天内告知收到投诉，并在 60 天内做出实质性答复。

2.15 为残疾旅客提供便利设施 (《美国联邦法规》第 14 篇第 382 部分) —— 实施《航空承运人准入法》的美国运输部规章要求美国 and 外国航空承运人为残疾旅客提供登机和下机、服务性动物、进入航空器以及获得航空器上提供的与航空旅行相关的服务等方面的协助和便利设施。该规章还要求航空公司对其人员进行培训，并确保投诉协调员 (CRO) 的可获性。本规则适用于美国航空承运人运营的所有航班，以及外国航空承运人运营的飞往美国 and 从美国起飞的所有航班。关于地面运行便利设施方面的相关章节也适用于间接航空承运人，比如公共包机运营人，如果他们为旅客提供设施或者服务的话。本规则不适用于由外国航空承运人运营的从外国地点飞往美国并返回外国地点而不在美国境内搭载旅客的包机航班。为了与运输部关于对外国法律适用之处进行适当考虑的承诺保持一致，运输部的残疾相关规章包含了法律冲突豁免条款。如果外国法律规定与运输部法规特定条款相冲突，外国承运人可以向运输部申请豁免。

3. 结论

3.1 如 WP/5 号工作文件和 WP/15 号工作文件中所提到的，越来越多的国家已经通过了航空公司旅客消费者保护规章。尽管这一趋势显然有益于旅客，但也增加了对于监管要求重叠问题的担忧。美国认为无论是用户还是服务提供者都希望不同规章之间有更大的兼容性。各国可通过直接的接触和合作增强规章的兼容性，国际民航组织可以通过制定适当的指导材料予以实质性的帮助。尽管制定一套针对服务提供者或者各国的“全球性行为准则”可能过于雄心勃勃，但制定一套通用核心原则是很有帮助的。

4. 建议

4.1 提出下列建议供会议通过：

- a) 各国应该鼓励航空公司考虑通过消费者服务承诺；
- b) 各国应该考虑通过消费者保护规章；
- c) 各国应该相互合作以谋求各自消费者保护规章之间的兼容性；
- d) 国际民航组织应该收集和传播各国在航空旅客消费者保护方面的法律和规章；和
- e) 国际民航组织应该在相关国家和利害攸关方的专家的协助下，制定一套关于航空旅客消费者保护的通用核心原则。

— 完 —