



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 2.4

所附内容构成议程项目 2.4 的报告部分并应插在黄色文件夹中的适当位置。

议程项目 2: 审议关键问题和相关的监管框架

2.4: 公平竞争

2.4.1 文件

2.4.1.1 会议根据下列工作文件审议了议程项目 2.4: WP/4 (秘书处)、WP/32 (阿拉伯联合酋长国)、WP/39 (埃及)、WP/48 (非洲民用航空委员会 (AFCAC) 成员国)、WP/51 (由爱尔兰代表欧洲联盟及其成员国和欧洲民用航空会议 (ECAC) 的其他成员国提交)、WP/62 (美国)、WP/85 (韩国)、WP/86 (韩国)、WP/90 (国际机场理事会 (ACI))、WP/99 (国际运输工人联合会 (ITF))。

2.4.1.2 会议也注意到以下信息文件: IP/4 (爱尔兰) 和 IP/14 (韩国)。

2.4.2 讨论

2.4.2.1 公平和机会均等的原则庄严载入了《国际民用航空公约》(《芝加哥公约》)中, 其中各国商定, 国际航空运输业务“建立在机会均等的基础上”, 每一个国家“均有经营国际空运企业的公平的机会”。

2.4.2.2 会议围绕公平竞争的话题提出了广泛的问题。一些国家重点谈到小型航空公司, 特别是发展中国家小型航空公司在与大型承运人竞争时遇到的挑战。在一些情况下, 航空公司的合并和联盟, 以及剥夺平等机会的单方面或歧视性措施, 都使这一挑战更加难于应对。其它国家则重点谈到同前后不一地适用竞争法和政策, 包括准予反托拉斯豁免相关的问题。一些国家注意到对市场准入设置障碍给竞争带来的消极影响。其他国家则强调, 市场自由化必须与确保公平竞争的具体措施同步进行。

2.4.2.3 一些国家支持国际民航组织为制定公平竞争的核心原则所开展的工作, 这一工作的目的是就何谓公平和不公平提出更清晰的理解, 同时指出解决问题的适当措施。所指出的措施有: 制定并有效实施适用于国际航空运输的竞争法, 明确而健全的国家援助规则, 根据国际民航组织的范本, 在航空运输协定中纳入适当的公平竞争条款。其他国家提到旨在阻止强势承运人控制市场, 确保所有承运人的公平准入, 禁止歧视和禁止违法行径的公平竞争原则。但其他一些国家不同意制定核心原则的建议, 其理由是: a) 鉴于各国的看法和做法存在重大分歧, 无法通过努力就核心原则达成共识; b) 公平的问题可以在现有双边渠道中和通过使用国际民航组织范本语言有效解决; c) 很多航空公司和机场为国家所有 (因此, 对此事实提出异议的核心原则将与《芝加哥公约》的国家主权原则背道而驰); 和 d) 关于公平竞争的核心原则有可能被误解或滥用, 成为竞争的障碍。

2.4.2.4 尽管存在这些分歧, 但普遍的一致看法是, 公平竞争是国际航空服务运行的一项重要的总原则, 各国在将竞争法适用于国际航空运输时, 应该适当考虑其他国家的关切。讨论了是否所有国家都应采纳国际航空运输具体竞争法的问题上。同意应该鼓励当前各竞争当局之间的合作, 以便促进更加兼容的做法, 国际民航组织应该在推动这一进程方面发挥主导作用。在这方面, 各国表示支持进一步拟定国际民航组织关于竞争问题的指导, 支持国际民航组织拟定一系列的竞争政策和做法, 以及支持国际民航组织组织一个竞争当局交流论坛, 以期加强合作、对话和交换信息 (可大体仿效航空服务谈判会议 (ICAN) 或与之进行)。

2.4.2.5 关于另一不同问题，有国家注意到，各机场间的竞争有所增加，同时认为，为此应该采取一种“柔性的管制做法”，商业合作伙伴根据这种做法磋商诸如收费等事项，从而取得结果。一些国家反对这一看法，它们强调，管制当局必须继续进行监督，但又指出，也可以考虑不同程度的监管监督。

2.4.2.6 主席在印度尼西亚副主席的支持下成立了一个工作组，以帮助加快会议工作以便对会议上表达的不同意见达成共识。该工作组由大韩民国、俄罗斯联邦、阿拉伯联合酋长国、美国和爱尔兰代表欧盟会员国的代表组成。

2.4.3 结论

2.4.3.1 根据审议的文件和随后就议程项目 2.4 公平竞争进行的讨论，会议作出以下结论：

- a) 根据《芝加哥公约》，公平竞争是国际航空运输业务方面重要的一般原则；
- b) 根据观察到的做法，如将国际民航组织关于竞争的示范条款纳入航空运输协定，国际民航组织关于竞争的政策仍然有效。国际民航组织应该继续监测各项发展并视需要更新其政策和指导，以应对航空业界和国家做法的改变；
- c) 大家认识到，各国在将国家或地区竞争法或政策适用于国际航空运输时应该适当考虑其他国家的关切，以及竞争事务主管当局之间需要开展合作，包括在联盟和合并审批方面的合作；和
- d) 在这方面，国际民航组织应发挥领导作用，查明和制定推动相关政府部门之间对话和交流信息的工具，以期促进更加兼容的监管办法。这些工具可包括由国际民航组织制定国家和地区竞争政策和做法的详细纲要，以及开展一个设施，作为增进合作、对话和交流信息的论坛。

2.4.4 建议

建议 2.4/1 — 公平竞争

会议建议：

- a) 各国应该考虑到公平竞争是国际航空运输业务的一般性重要原则；
- b) 各国在考虑到国家主权的同时，应该制定适用于航空运输的竞争法律和政策。在这样做时，各国应该顾及国际民航组织关于竞争的指导；
- c) 各国在将国家和/或竞争法或政策适用于国际航空运输时应该适当考虑其他国家的关切；

-
- d) 各国应该在航空运输协定（ASA）中使用国际民航组织的指导以及国家或地区的竞争规则；
 - e) 各国应该鼓励国家和/或竞争事务主管当局之间开展合作，特别是在联盟和合并审批方面的合作；
 - f) 国际民航组织应该制定交流论坛等工具来增进成员国之间的合作、对话和信息交流，以便为推动国际航空运输采用更兼容的监管办法；
 - g) 国际民航组织应制定一项在国家和地区实施的竞争政策和做法的纲要；和
 - h) 国际民航组织应继续监测国际航空运输竞争方面的发展情况，并根据需要，通过航空运输监管专家组（ATRP），更新它关于公平竞争的政策和指导。
-