



## 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

2.4： 公平竞争

### 航空业的公平竞争与监管合作

（由美国提交）

#### 执行摘要

对反竞争行为最有效的遏制办法之一就是运用正常、没有扭曲的市场力量。自由化环境中的竞争问题，可以通过各国之间，尤其是其负责竞争政策的政府部门之间的直接监管合作，而不是通过制定静态的竞争指南而得到最有效地处理。

国际民航组织可以通过制定一套有关现行竞争法律和做法的知识系统，并协助各国与其航空伙伴建立新的合作关系来不断促进公平竞争。这些双边或多边关系将使各国实现其航空及竞争政策方面的各项目标，但不会抑制全球航空增长，也不会放任反竞争行为或不公平的竞争方法。

行动：请会议：

- a) 核准第 5 段所载的结论；和
- b) 通过第 6 段所载的建议。

参考文件：

ATConf/6 次会议参考材料载于：[www.icao.int/meetings/atconf6](http://www.icao.int/meetings/atconf6)。

## 1. 引言

1.1 要在最大程度上发挥自由化的经济效益，就需要在航空公司业内采取务实、以市场为导向的做法来适用竞争政策。许多航空运输协定规定，各方应允许双方的航空公司在提供协定所管辖的国际航空运输方面，享有开展竞争的公平和平等机会，并且双边伙伴应根据其协定的协商规定，经常讨论各种竞争问题。此外，美国在开展监管合作以处理航空公司合作安排方面的经验，提供了在更广泛基础上处理竞争的一个样板。

## 2. 航空公司的合作安排与监管合作

2.1 为了满足对连通全球各地越来越多地点的需求，许多承运人结成了商业关系。这些复杂安排往往是独特的竞争力的产物，采取了代号共享、联盟、合资企业或其他合作安排的形式。这些协议往往需要审查，以确保遵守相关航空承运人所处司法管辖权区域内的竞争政策和法律。因此，极度需要培养协调一致的监管做法，以便对以不同国家为基地的航空承运人之间的商业关系进行审查、评价和监测。

2.2 通过与其同行建立关系，各国可以更好地理解这些复杂安排及引发这些安排的竞争条件。在这种关系以信任和对话为基础时，各成员国还可以制定对竞争环境的共同看法、查明共同利益及关切所在，以便开展进一步的研究或调查，并在产生某项交易时，避免适用单独的竞争规则方面出现的冲突。不同于普遍准则仅提供对维护竞争的某种看法，直接的监管合作可以使各国开发度身定制的工具，以处理特定航空市场当中的具体竞争问题和交易。

2.3 各国可以通过多种手段实施监管合作，以增进有关竞争问题方面的信任、沟通和对话，并减少在某一特定市场适用竞争政策和规则方面的冲突。合作活动可以包括根据两个或两个以上监管当局之间的航空运输协定和正式协议或谅解备忘录（MOUs），开展非正式的讨论、磋商。在签订协议或谅解备忘录时，应考虑以下要素：

- a) 一项目标声明，包括加强对对方规则及规章的相互理解、增进对各种竞争条件和行业发展情况的了解、减少适用竞争规则时发生冲突的可能性，并促进对分析技巧和监管实践采取协调一致的做法；
- b) 面对面或通过电子或电话方式进行定期讨论，以便讨论航空和竞争方面的各种问题；
- c) 应任何一方要求开展磋商；
- d) 及时通知关系到任何一方的诉讼情况及各种事项；和
- e) 防止未经授权披露保密信息。

2.4 监管方面的合作，特别是在涉及到联合研究时，应当包含必须在许多司法管辖权内开展有效竞争的航空业的建设性参与。建设性参与可以使监管者了解航空公司的业务如何受到监管、地理及技术因素的影响，并且更负责任地行使监督权，以期在可能的程度上采取与其他司法管辖权协调一致的做法。

2.5 通过更广泛的合作，各国还可以处理其航空及经济政策方面的各项目标。例如，它们可以消除寻求持续及扩展其国际运行的承运人所面临的各种障碍，并促进采取协调一致的监管做法来着手竞争及基础设施的使用问题，以便在最大程度上发挥航空的经济效益，同时保持公平和平等的竞争机会。

### 3. 美国与欧盟的合作

3.1 美国运输部（DOT）与欧洲委员会竞争事务总局（DG COMP）之间的合作，为通过监管合作以迅速和具有成本效益的方式实现各种效益树立了一个良好的榜样。根据美国与欧洲联盟（EU）的航空运输协定，双方确定各自适用其各自的竞争制度，以保护和提高整体而不是单独竞争者的竞争力，并且承认通过最大限度减少适用其各自竞争制度方面的差异，可以培养竞争力，而且其竞争当局之间的合作将促进竞争，并帮助实现协调一致的监管结果。该协定的附件 2 制定了一个正式的合作框架，为双方取得了圆满的效果。

3.2 作为第一步，美国运输部与欧洲委员会竞争事务总局针对 2007-08 年的联盟情况发起了一项联合研究。来自各自机构的工作人员制定了一项研究计划、对航空业的代表进行了广泛的非正式访问，并发表了一项全面报告，说明了跨大西洋市场的各自司法管辖权的规则和做法以及联盟竞争的状况。双方机构还根据通过业内渠道许可而获得的机密数据，委托开展了一项详细的量化研究。经过专家审查的量化研究，使各自机构得以制定、探讨并完善各种分析技巧。

3.3 联合研究工作为双方，并为其所监督的行业及其所服务的消费者带来了较大收益。2009 年，美国运输部与欧洲委员会竞争事务总局对与“寰宇一家”相关的同一交易进行了同步审查。美国运输部与欧洲委员会竞争事务总局对该交易适用了不同程序、见解和解决办法。但是，基于对航空业竞争发展的信任和相互理解，两个机构得以进行了有效沟通，并虑及了对方决定的影响。通过合作产生的直接结果就是，两个机构对其决定作了细微调整，以确保协调一致的成果，同时仍然遵循其各自的程序、标准和惯例。如果没有监管合作，双方施加的补救措施将会增加航空公司的成本、该交易可能尚未完成，并且双方所查明对消费者的利益可能尚未兑现。

3.4 美国与欧盟的经验表明，监管合作有利于航空竞争当局、航空业和消费者。随着时间推移，合作伙伴会形成对竞争问题的共同看法、缩小概念差异、查明处理双方方关切的补救办法，但不增加不必要的费用，并开始在做法与标准方面实现趋同。这些成就既不需要修改法律，也不需要未经授权披露保密信息。

### 4. 国际民航组织的作用

4.1 国际民航组织可以在促进各国之间的直接监管合作方面发挥重要作用，这为以务实、积极的方式处理航空公司的竞争问题提供了最佳前景。国际民航组织应当促进各国之间进行监管合作，并制定一个有关现行竞争法律及做法的知识系统，与各国和航空业共享。

4.2 这种做法将更富有成效，胜过试图建立一套关于公平竞争的静态的全面“核心原则”、一个可疑的商业或政府做法的清单，或可能产生保护公平竞争的假象，却几乎不会提供任何（即便有）实际效益的其他指导方针。在一个动态的全球行业中，事先商定核心原则或不公平竞争做法的目录将是极为困难的。对于是否发生了反竞争行为，在很大程度上取决于个案的具体事实，以便制定一个将向各国或承运人提供有益指导的明确清单。假借保护竞争为幌子，此类机制可能恰恰相反，用同样具有破坏性、扼杀真正的竞争并妨碍自由化带来各种效益的某种政府监管来取代另外一种政府监管，例如，为回应消费者和全球经济不断变化的需求，增加服务和价格选项。

## 5. 结论

5.1 在没有单独的竞争当局、或共同承担监督责任的国家，包括航空当局在内，竞争当局之间的直接监管合作提供了保护公平竞争的最佳前进道路。

5.2 国际民航组织可以在其成员国的各项工作中发挥关键作用，以便作为组织者在对航空公司业适用竞争政策方面促进协调一致的监管做法及信息交流。根据 WP/4 号文件的建议，国际民航组织可以制定一种与现行航空服务谈判会议（ICAN）类似的机制，汇集负责航空公司业的航空竞争当局，以便利交流信息和交换意见。此外，国际民航组织可以汇编其成员国竞争政策的制度结构、不同国家和多国当局的适用法律目录及各种文件，并说明不同的监管做法、过程及国际航空法概念的适用情况。

## 6. 建议

6.1 现提出以下建议，供会议通过：

- a) 在将本国竞争法适用于国际航空运输时，各国应适当考虑其他国家的关切，以期促进最大限度上减少监管冲突的协调一致的做法；
- b) 国际民航组织应制定一项竞争政策及做法纲要，汇集主要国家的航空监管结构和竞争政策方面的详细信息、所执行的规则 and 标准、适用的法律条文及协调人；和
- c) 国际民航组织应考虑制定一个与现行航空服务谈判会议（ICAN）类似的机制，以促进航空竞争当局之间开展对话、交流信息及交换意见。