



世界范围航空运输会议

第六次会议

2013年3月18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 2.4: 公平竞争

公平竞争的基本原则

(由爱尔兰代表欧洲联盟(欧盟)及其成员国¹及欧洲民用航空会议²
(ECAC)的其他成员国提交)

执行摘要

本工作文件旨在强调在国际民航组织的领导下，制定全球措施迈向确保国际航空运输中“公平竞争”的重要性。公平竞争应在对国际航空运输逐步实现经济监管、包括市场准入进一步自由化方面发挥重要作用。欧盟及其成员国以及欧洲民用航空会议成员国认为公平竞争是一个关键的目标。

行动: 请会议同意第 5 段中提出的建议。

参考资料: 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 国际航空运输作为一个服务产业在越来越开放的全球市场中竞争，因此可持续的竞争力有赖于开放和公平的竞争环境。的确，开放和公平的竞争为消费者提供选择和物有所值，并支持航空运输界的高质量、生产率、效率和创新。

1.2 公平竞争问题(如国家补贴、保障、反竞争的举措等)在国际民航组织中已提出并讨论过，但就这一重要事项迄今尚未达成共同谅解。在 2012 年 6 月国际民航组织航空运输监管专家组

¹ 奥地利、比利时、保加利亚、塞浦路斯、捷克共和国、丹麦、爱沙尼亚、芬兰、法国、德国、希腊、匈牙利、冰岛、意大利、拉脱维亚、立陶宛、卢森堡、马耳他、荷兰、波兰、葡萄牙、罗马尼亚、斯洛伐克、斯洛文尼亚、西班牙、瑞典和联合王国。

² 阿尔巴尼亚、亚美尼亚、阿塞拜疆、波斯尼亚和黑塞哥维纳、克罗地亚、格鲁吉亚、冰岛、摩尔多瓦共和国、摩纳哥、黑山、挪威、圣马力诺、塞尔维亚、瑞士、前南斯拉夫马其顿共和国、土耳其和乌克兰。

第十一次会议(ATRP/11)上,考虑到国际民航组织可能采取的进一步行动(如制定公平竞争的基本原则),这被确定为在第六次世界范围航空运输会议应讨论的一个重要议题。

2. 欧洲在开放和公平竞争方面的经验

2.1 在欧洲联盟内部,航空运输已经逐渐完全自由化。自由化的推进伴随着在民用航空所有领域的监管统一,二者的结合创建了一个完全开放、深度一体化的单一航空运输市场,在这个市场中,有关竞争和国家援助的规则、以及经济和技术要求由国家一级和/或欧盟一级的独立当局执行。欧盟航空业支持着 510 万个就业岗位,创造了 3650 亿英镑产值,占欧洲国内生产总值的 2.4%³,为促进该地区的经济增长、就业、旅游业、人员接触以及地区和社会凝聚力做出了至关重要的贡献。这些显著的效益在严重限制竞争(如受到限制的双边航空服务协定)的框架下是不可能取得的。

2.2 欧盟航空运输市场为在更广泛的泛欧洲层次上进一步推进一体化打下了基础。通过在欧盟及其邻国之间签署综合性航空协定正在建立“共同航空区”⁴,其基础是同样的原则,即开放市场、监管统一及实施相互兼容的竞争规则以确保公平竞争。

2.3 此外,欧盟还与欧洲以外的其他主要航空伙伴谈判了综合性航空协定。与美国和加拿大的协定分别包括提供确保公平竞争的法律保障的条款。各协定缔约方的有关当局相互合作,切实实施共同商定的公平竞争的原则。

2.4 随着全球航空运输市场越来越开放、竞争越发激烈,确保竞争没有被不公平的做法扭曲更加凸显其重要性。在公平竞争条件存在的情况下,最好取消或减少对市场准入的限制(如双边航空服务协定中的有关限制),以便航空公司能够自由竞争。的确,公平竞争是实现市场准入充分自由化之目标并收获其效益的一个重要原则。此外,公平竞争的存在还可鼓励各国在开放航空公司所有权和控制权方面取得进一步进展。

3. 讨论

3.1 取得公平竞争环境的条件是什么?为了确立公平竞争的基本原则,应制定用于确定某一特定航空运输市场是否存在公平竞争的前提条件。建议考虑下列条件:

监管条件

- a) 在国家或区域一级存在适用于国际航空运输领域的切实有效的竞争法,涉及滥用市场权力、操纵合并、反竞争协议和协同做法,并具有清楚、透明和严格的国家援助规则适用于所涉国管辖之下的举措⁵,并确保实现有关开放和公平竞争的目标;及

³ “航空:超越边界的效益”,牛津经济学人为航空运输行动组编写的报告,2012年3月。应注意这些数字包括可观的间接和引发效应,使得航空对经济的影响被放大数倍。

⁴ 欧盟已与下列国家制定了“共同航空区”协定:阿尔巴尼亚共和国、波斯尼亚和黑塞哥维纳、克罗地亚共和国、前南斯拉夫马其顿共和国、黑山共和国、塞尔维亚共和国、联合国安全理事会第1244号决议下的科索沃、摩洛哥王国、格鲁吉亚、约旦哈希姆王国、摩尔多瓦共和国和以色列国。

⁵ 见欧盟关于适用于航空运输业的有关竞争和国家援助的政策和法律的信息文件。

- b) 以适用的国际民航组织标准和建议措施（若有的话）为基础的透明和非歧视性最低规则，涉及航空安全、保安、空中交通管理、地面作业、起降时刻、航空旅客权利、环境保护、航空工作者社会权利、税收/使用者付费等。

机构条件

- a) 机构的分离：独立的民用航空当局（独立于航空公司、空中航行服务提供商、机场等），独立的主管竞争的当局，以及独立的司法部门，用于审议当局在航空运输事务方面所做的决定；及
- b) 这些独立的当局必须具有明确的监管/司法责任和权力，以及必要的行政能力（包括资源）用于切实开展其职责。

经济条件

- a) 当公有实体在特定条件下并遵守适用的严格的国家援助规则向其航空承运人提供国家援助、补贴或支持时，他们应作为理性的私有投资人行事，不造成市场竞争的扭曲。在市场无法提供服务于公众利益的航空服务的情况下（如往返该国边远地区），可在遵守严格的法律要求中所规定的透明和非歧视性规则的前提下提供国家援助；
- b) 应制定到位贯穿于整个航空价值链的国家和经济实体之间透明的结构和关系，包括财务流；及
- c) 对外国航空公司的非歧视性和透明的待遇：这意味着例如在本国和外国航空公司之间没有权利金或强制性商业协议，而是给外国航空公司在定价、售票等方面的商业自由，非歧视性税收、退税、收费和获准使用机场设施和服务。

3.2 建立和维护公平竞争的可能机制。 在对公平竞争的全球谅解基础上，国际民航组织成员国应制定和使用机制，用于建立和维护国际航空运输中的公平竞争的条件。这些机制可包括国家或区域法律和机构框架、综合性航空协定、双边航空服务协议中有关公平竞争的条款，以及争端解决机制，最好在不妨碍运用竞争法的同时，通过国际民航组织解决国家之间有关公平竞争的关心。

4. 结论

4.1 在上述讨论基础上，似可得出如下结论：

- a) 欧洲的经验表明，开放市场、创建平等的竞争环境是有益的，但还要求监管者采取措施，确保公平竞争。这些措施旨在建立和维护上述监管、机构和经济条件；
- b) 公平竞争是实现世界范围内国际航空运输领域市场准入自由化效益的关键原则；
- c) 各国应采取各种措施确保公平竞争，例如通过制定适用于国际航空运输的切实有效的竞争法，以及清楚、透明和严格的国家援助规则，在其双边航空服务协议中

编写和插入有关公平竞争的条款，并与各自当局密切合作，包括酌情在竞争调查中合作；及

- d) 国际民航组织在讨论这一重要议题时应着眼于制定和采纳有关公平竞争的基本原则和机制（如在双边航空服务协议中包括一条公平竞争条款），以便在全球一级建立和维护公平竞争。请国际民航组织将上述公平竞争的条件作为有关讨论的基础。

5. 建议

5.1 请会议：

- a) 认识到公平竞争是国际航空运输进一步自由化、从而有利于可持续产生效益的重要原则，；
- b) 敦促国际民航组织制定和推动在全球一级国际航空运输业公平竞争的基本原则，以及建立和维护公平的机制。

— 完 —