



机场和空中航行服务经济会议

2008年9月15至20日，蒙特利尔

关于议程项目 1.3 的报告草案

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

1.3.1 文件

秘书处 (WP/6 号文件) 的意图是为了制定机场和空中航行服务提供者应遵循的指导方针, 以确保在对用户可能产生重大影响的问题上与他们进行适当协商, 这些问题是: 收费水平和结构、容量开发和投资。这样做的目的是为了加强服务提供者与用户之间的合作。文件结论认为, 如果尚未制定提供者/用户的合作安排, 则应建立永久的、定期的协商进程。因此, 提议修订 Doc 9082 号文件的案文, 以便在一个新的段落当中纳入永久的、定期的协商机制的概念, 其中将目前的两个独立章节合并为既适用于机场又适用于空中航行服务的一个章节。

乌干达 (WP/70 号文件) 讨论了用户协商问题, 以期确保协商进程不会使机场和空中航行服务的提供和发展陷于停顿。它也讨论了需要拟定机制以期满足旅客的需要, 其中特别强调了旅游业。

联合国世界旅游组织 (WP/22 号文件) 强调了扩展机场用户的概念, 以便将旅客包含在内的必要性, 应该在可行的情况下, 使旅客包含在协商进程的一个适当部分当中。

国家间航空委员会 (WP/53 号文件) 支持 WP/6 号文件, 在服务提供者与用户之间要建立平衡的和可以相互接受的协作条件。

国际机场理事会 (WP/29 号文件) 认为 WP/6 号文件拟议的长期协商进程将服务提供者的自主权置于风险之下。相反, 任何协商进程都应该是灵活的, 并且以航空器经营人服务提供者提出的具体提案为基础, 同时主要虑及旅客和其他终端用户的目前及今后的利益。它确定了协商不同于谈判, 不要求在各方之间有协议。在无法达成协议时, 服务提供者应继续自由实施其决定。至关重要的是, 任何申诉过程都应该符合有关国家所采取的经济监督形式。该文件提议修订 Doc 9082 号文件, 以便说明协商进程的特点和目的。

民用空中航行服务组织 (WP/35 号文件) 概述了其客户关系的模式, 该模式是与其客户关系工作组 (CRWG) 的工作为基础的, 是建立在一些基本原则基础上的。这种模式在民用空中航行服务组织的客户关系管理指导中做了概述, 并作为建立永久的、定期的和互惠的协商进程的最佳做法指南。

航空器所有人和驾驶员协会国际理事会 (WP/26 号文件) 认为非常需要在用户与服务提供者之间进行定期和广泛的协商, 但却不是总被作为确保充分的信息和意见交流。该文件建议对 WP/6 号文件中拟议的 Doc 9082 号文件的案文作进一步修订, 以便在协商无法达成协议的情况下, 加强一种申诉机制, 并为对制度、服务水平或收费进行有计划的改变而延长筹备时间。

国际航空运输协会 (WP/47 号文件) 通报了进一步加强国际民航组织关于与用户协商的各项政策的必要性, 同时指出国际航空运输协会的调查结果表明, 在许多国家用户仍在经历着完全缺乏协商和透明度的情况。各国应该通过经济监管、独立的监管机制或国家立法, 确保要求开展用户协商。该文件建议对 WP/6 号文件中拟议的 Doc 9082 号文件的案文进行修改。

马里 (WP/41 号信息文件) 提供了一些与本项目有关的信息 (见第 1.1.1 段)。

大韩民国 (WP/64 号信息文件) 介绍了通过与用户协商, 顺利改变仁川国际机场收费的经验。

1.3.2 讨论

1.3.2.1 会议普遍认识到, 在服务提供者和用户基于信任和对每一方需要的相互了解建立稳固关系的进程中, 进行协商的重要性。会议表示强烈支持秘书处为加强国际民航组织关于用户协商政策在 WP/6 号文件中提出的普遍性宗旨。会议在审议结论草案和对 Doc 9082 号文件相关部分的拟议修正案文时, 也讨论了一些改善和增进修订案文的具体提案。

1.3.2.2 秘书处提议设立“永久的、定期的协商进程”引起了大家的一些关切, 特别是其中使用了“永久的”的用语及其在付诸实施时所涉的问题。秘书处解释指出, 其目的是通过设立某种形式的机制或进行协商的进程, 以便加强协商进程。许多人认为, 要实现这一目的最好使用“明确界定的、定期的协商进程”的用语, 这是会议接受的建议。对“定期的”协商频率 (例如, 一年一次) 也提出了建议。考虑到协商可能受到各式各样的因素的影响, 会议认为关于协商的时间框架的具体指导方针最好在国际民航组织拟定相关手册的指导材料而不是在政策一级加以讨论。

1.3.2.3 关于应该同何种“用户”协商的问题, 有人提议扩大协商到旅客, 而其他人则将此限于航空器运营人。虽然认识到应对旅客和服务的其他最终用户的利益给予应有考虑, 但会议认为这可能最好在经济监管的公共政策目标的范围内加以处理, 因此决定“用户”两字应保留在协商的范围内。

1.3.2.4 大家对“确保”或“鼓励”的措词是否最能反映在经济监管的情况下, 与协商有关的国家利益的实质进行了广泛的讨论。为了达成商定的政策目标, 并为了保持与本议程项目项下的其他建议一致, 会议一致同意对相关的协商和 Doc 9082 号文件的拟议修订案文使用“确保”一词。

1.3.2.5 会议表示支持保护市场敏感数据的保密性和使 Doc 9082 号文件关于“决定文件”的拟议案文使用较不具指示性的文字的建议。会议注意到, 秘书处在编制 Doc 9082 号文件的修订案文时将虑及所提出的其他建议。

1.3.3 建议

1.3.3.1 根据议程项目 1.3 项下关于与用户协商的文件和随后进行的讨论, 会议通过了下述建议:

建议 3 — 与用户协商

会议建议：

- a) 在提供者与用户尚未做出合作安排的情况下，各国应确保其机场和空中航行服务实体与所有用户建立明确界定和定期的协商进程；
- b) 各国应确保，作为协商进程的一部分，应就收费水平和结构以及容量开发和投资问题与用户协商；在对任何提案做出决定前，应尽可能考虑在协商期间获得的用户的反馈意见；市场敏感数据的保密性得到适当保障；和相关的决定文件为做出的决定提供适当的理由；和
- c) 国际民航组织应对 Doc 9082 号文件做出修订，以包括明确界定的、定期的协商进程的概念，把它放在包括机场和空中航行服务在内的与用户协商的新段落中。

—完—