

**РАБОЧИЙ ДОКУМЕНТ****АССАМБЛЕЯ — 38-Я СЕССИЯ****ЭКОНОМИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ**

Пункт 40 повестки дня. Экономическое развитие воздушного транспорта. Политика.

**ПРИОРИТЕТЫ ЕВРОПЫ В ВОПРОСАХ ЭКОНОМИЧЕСКОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ
МЕЖДУНАРОДНОГО ВОЗДУШНОГО ТРАНСПОРТА**

(Представлено Литвой от имени Европейского союза и его государств-членов¹, а также других государств – членов Европейской конференции гражданской авиации²)

КРАТКАЯ СПРАВКА

В данном рабочем документе содержатся рекомендации в отношении того, какие области и приоритеты в сфере экономического регулирования международного воздушного транспорта должны рассматриваться как наиболее важные в свете решений Шестой Авиатранспортной конференции ИКАО (ATCONF/6).

Действия: Ассамблее предлагается:

- a) принять и включить в резолюцию A37-20 Ассамблеи решения, перечисленные в п. 3.1;
- b) одобрить программу работы ИКАО на 2014–2016 гг, основанную на приведенных в данном документе приоритетах.

<i>Стратегические цели</i>	Данный рабочий документ связан со стратегической целью <i>"Охрана окружающей среды и устойчивое развитие воздушного транспорта"</i>
<i>Финансовые последствия</i>	Большинство действий, предлагаемых для ИКАО, могут финансироваться из средств регулярного бюджета Организации. При этом в документе обращается внимание на то, что ATConf/6 рекомендовала создать специальный добровольный фонд для оказания поддержки ИКАО в выполнении возложенного на нее мандата и для активизации ее деятельности в области воздушного транспорта
<i>Справочный материал</i>	ATConf/6-WP/49, ATConf/6-WP/50, ATConf/6-WP/51, ATConf/6-WP/54, ATConf/6-WP/55

¹ Австрия, Бельгия, Болгария, Венгрия, Германия, Греция, Дания, Кипр, Финляндия, Франция, Хорватия, Чешская Республика и Эстония.

² Азербайджан, Албания, Армения, Босния и Герцеговина, бывшая югославская Республика Македония, Грузия, Исландия, Монако, Норвегия, Республика Молдова, Сан-Марино, Сербия, Турция, Украина, Черногория и Швейцария.

1. ВВЕДЕНИЕ

1.1 На Шестой Авиатранспортной конференции ИКАО (АТConf/6, Монреаль, 18–22 марта 2013 года), ставшей важным событием, было принято несколько конструктивных рекомендаций, касающихся дальнейшего развития глобального механизма экономического регулирования международного воздушного транспорта. В ходе АТConf/6 наблюдался широкий консенсус мнений о том, что существующие в настоящее время механизмы следует изменить, чтобы обеспечить устойчивое развитие воздушного транспорта в долгосрочной перспективе и принять во внимание все возрастающие глобализацию и конкуренцию в сфере воздушного транспорта.

1.2 Важно, чтобы как сама ИКАО, так и отдельно взятые государства, должным образом учли итоги АТConf/6 и чтобы 38-я сессия Ассамблеи ИКАО одобрила основные рекомендации АТConf/6. В данном рабочем документе авторы излагают свое мнение о том, какие действия ИКАО и государства-члены должны предпринять во исполнение решений АТConf/6, в том числе и при пересмотре Сводного заявления о постоянной политике ИКАО в области воздушного транспорта (резолюция А37-20 Ассамблеи), и при определении программы работы ИКАО на 2014–2016 гг.

1.3 В соответствии с выводами АТConf/6 усилия должны быть сосредоточены в следующих ключевых областях: либерализация доступа к рынкам, добросовестная конкуренция, либерализация режимов владения авиаперевозчиками и контроля за их деятельностью и защита потребителей.

2. КЛЮЧЕВЫЕ ОБЛАСТИ ЭКОНОМИЧЕСКОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

2.1 Либерализация доступа к рынкам

2.1.1 В ходе АТConf/6 наблюдался широкий консенсус мнений о том, что либерализация доступа к рынку приносит существенную экономическую выгоду, способствует развитию сектора воздушного транспорта и его устойчивой деятельности. Получило поддержку мнение о том, что нужна модернизация глобальных нормативных рамок, регулирующих доступ к рынкам, так как требуется привести такие нормативные рамки в соответствие с быстро изменяющимися и уже глобализованными условиями коммерческой деятельности. Было решено, что ИКАО должна сыграть ведущую роль в этом процессе и определить направление предпринимаемых с этой целью усилий, разработав концептуальное видение на долгосрочную перспективу по вопросу либерализации доступа к рынкам, предусматривающее в том числе и подготовку многостороннего соглашения о содействии доступа к рынкам.

2.1.2 Вместе с тем значительное число государств, в том числе и представившие данный документ государства, настаивают на том, что существует тесная связь между доступом к рынкам и добросовестной конкуренцией. Они убеждены в том, что в дальнейшем либерализация в сфере международного воздушного сообщения должна будет сопровождаться мерами, обеспечивающими добросовестную и открытую конкуренцию на недискриминационной основе. Это, в свою очередь, поможет надолго обеспечить устойчивое развитие международного воздушного транспорта.

2.2 **Добросовестная и открытая конкуренция**

2.2.1 Для того чтобы либерализация доступа к рынкам, а также режимов владения авиаперевозчиками и контроля за их деятельностью была успешной и выгодной для всех участников деятельности международного воздушного транспорта, необходимо обеспечить добросовестную и открытую конкуренцию и равные условия для всех (в том числе и в таких вопросах, как субсидии, налоги, сборы с пользователей, роялти, социальная защита, права потребителей, охрана окружающей среды и т. п.). ИКАО и ее государствам-членам предлагается признать, что одним из условий уничтожения барьеров для доступа к рынкам должны стать гарантии добросовестной и открытой конкуренции.

2.2.2 Один из выводов, сделанных в ходе АТConf/6, заключается в том, что добросовестная конкуренция относится к числу важных общих принципов эксплуатационной деятельности в сфере международного воздушного сообщения. В соответствии с рекомендацией АТConf/6 ИКАО следует разработать средства, помогающие развивать сотрудничество, диалог и обмен информацией между государствами, и тем самым способствовать применению в нормативной сфере более согласованных подходов к международному воздушному транспорту. Сближение и совместимость подходов в нормативной сфере реально являются общими факторами, играющими ключевую роль в возникновении и поддержании добросовестной конкуренции.

2.2.3 ИКАО следует, в частности, обновить свои руководящие указания относительно добросовестной конкуренции и предложить рассмотреть в качестве отправной точки для пересмотра этих руководящих указаний условия создания среды, в которой существовала бы добросовестная и открытая конкуренция, ее характеристики и способы ее укрепления (см. добавление А). Таким образом, ИКАО получила бы возможность разработать основные принципы добросовестной конкуренции и инструменты, необходимые для того, чтобы дать ей возникнуть и сохраниться.

2.3 **Либерализация режимов владения авиаперевозчиками и контроля за их деятельностью**

2.3.1 АТConf/6 признала выгоды либерализации режимов владения авиаперевозчиками и контроля за их деятельностью и призвала ИКАО поощрять и поддерживать дальнейшую либерализацию в этой области. ИКАО следует разработать многостороннее соглашение о либерализации режимов владения авиаперевозчиками и контроля за их деятельностью, и уже сейчас поощрять усилия государств-членов к дальнейшей либерализации правил, регулирующих владение авиаперевозчиками и контроль за их деятельностью, путем принятия мер, как например разрешение отступления от ограничений в двухсторонних соглашениях о воздушном сообщении или признание в положениях о назначении авиаперевозчиков концепции общности интересов внутри региональных или субрегиональных экономических объединений.

2.3.2 После того как будут определены соответствующие гарантии равных для всех условий, таких например, как обеспечение безопасности полетов, прочное финансовое положение и условия труда, ИКАО следует поощрять государства-члены к тому, чтобы они отказывались постепенно от существующих на национальном уровне ограничений в сфере владения авиаперевозчиками и контроля за их деятельностью, поскольку это соответствовало бы интересам авиатранспортного сектора и помогло бы, в частности, привлечь иностранные инвестиции.

2.4 Защита потребителей

2.4.1 Участники АТConf/6 единодушно согласились с тем, что необходимо обеспечить защиту потребителей авиатранспортных услуг, и подчеркнули, что в глобальном масштабе такой защите значительно способствовали бы большее сближение и совместимость нормативных положений. ИКАО в связи с этим следует разработать для защиты потребителей основополагающие добровольные принципы высокого уровня, такие например, как принцип недискриминации (прежде всего применительно к пассажирам с ограниченными возможностями или с ограниченной мобильностью), транспарентность информации, а также компенсации и помощь в случае отказа в посадке на рейс, отмене рейса без заблаговременного уведомления и, при определенных условиях, длительных задержек. Предложения, относящиеся к разработке таких принципов, прилагаются к данному документу (см. добавление В).

3. ДЕЙСТВИЯ

3.1 Ассамблее предлагается принять следующие решения:

- a) ИКАО следует разработать и использовать долгосрочное концептуальное видение в сфере либерализации воздушного транспорта и, в частности, рассмотреть возможность заключения международного соглашения, которое дало бы возможность государствам либерализовать доступ к рынкам;
- b) государствам следует учитывать, что добросовестная конкуренция представляет собой общий важный принцип для функциональных международных воздушных сообщений;
- c) ИКАО следует активно поддерживать добросовестную и открытую конкуренцию в соглашениях о международных воздушных сообщениях, заключаемых государствами;
- d) государствам следует разработать законы и выработать политику в области защиты конкуренции в сфере воздушного транспорта с учетом принципа национального суверенитета;
- e) ИКАО следует разработать такие формы деятельности, как форум обмена информацией для повышения уровня сотрудничества и диалога между государствами-членами, способствуя тем самым сближению подходов в нормативной области, относящейся к воздушному транспорту, в том числе в сфере трудового законодательства;
- f) ИКАО следует продолжить мониторинг того, как развивается конкуренция в сфере международного воздушного транспорта, и обновить свои руководящие принципы и инструктивный материал, касающийся добросовестной конкуренции;
- g) государствам следует продолжить либерализацию режимов владения авиаперевозчиками и контроля за их деятельностью исходя из потребностей и различных обстоятельств, посредством применения уже опробованных мер, как например разрешение отступления от ограничений в двухсторонних соглашениях о воздушном сообщении или признание в положениях о

назначении авиаперевозчиков концепции общности интересов внутри региональных или субрегиональных экономических объединений;

- h) ИКАО следует приступить к разработке международного соглашения о либерализации режимов владения авиаперевозчиками и контроля за их деятельностью, учитывая при этом необходимость обеспечивать охрану и безопасность, соблюдения принцип взаимности, предусмотреть постепенную и многоэтапную адаптацию и гарантии, необходимость учесть накопленный в регионах опыт, требования внутренних законодательств различных государств и влияние такого соглашения на все заинтересованные стороны в сфере международных воздушных перевозок, включая трудовые аспекты;
- i) параллельно, государствам следует постепенно отменить, предусматривая при этом необходимые гарантии, любые все еще существующие в национальных законодательствах ограничения в сфере владения авиаперевозчиками и контроля за их деятельностью;
- j) ИКАО следует разработать в ближайшее время для защиты потребителей в сфере воздушного транспорта комплекс добровольных принципов высокого уровня, в число которых следует включить такие, например, как принцип недискриминации, в особенности для пассажиров, имеющих инвалидность, и пассажиров с ограниченной мобильностью, принцип транспарентности информации, а также компенсации и помощи в случае отказа в посадке на рейс, отмене рейса без заблаговременного уведомления и, при определенных условиях, долгих задержек.

3.2 Ассамблее предлагается одобрить программу работы ИКАО на 2014–2016 гг., отразив в ней рекомендации, изложенные в п. 3.1.

3.3 Ассамблее также предлагается отразить эти рекомендации в пересмотренном Сводном заявлении о постоянной политике ИКАО в области воздушного транспорта (резолюция А37-20 Ассамблеи).

4. **ВЫВОДЫ**

4.1 ИКАО должна и в дальнейшем играть ведущую роль в сфере экономического регулирования международного воздушного транспорта, чтобы обеспечить его устойчивое развитие. ИКАО в связи с этим должна пересмотреть свою политику в сфере экономического регулирования и разработать и осуществлять такую программу работы в 2014–2016 гг., центральное место в которой занимали бы четыре вышеперечисленные области и четкие приоритеты.

4.2 Государства, представившие данный документ, готовы оказать помощь ИКАО в работе над такой программой и ее осуществлении и предлагают остальным государствам поступить так же. Кроме того, государствам предлагается в своих двусторонних отношениях с ИКАО преследовать цели и применять принципы устойчивого развития воздушного транспорта.

APPENDIX A

CONDITIONS TO REACH A FAIR COMPETITION ENVIRONMENT³

1. In order to develop basic principles of fair competition, it is appropriate to set conditions to help determine whether there exists (or not) fair competition on a given air transport market. The following conditions are suggested:

a) Regulatory conditions:

- 1) the existence of efficient competition law at national or regional level covering the abuse of market power, merger control, anti-competitive agreements and concerted practices, which is applicable to international air transport, as well as clear, transparent and strict state aid rules applicable to undertakings under the jurisdiction of the State concerned⁴ and ensuring the achievement of the objectives associated with fair and open competition; and
- 2) transparent and non-discriminatory minimum rules, based on applicable ICAO Standards and Recommended Practices if any, covering the areas of aviation safety, security, air traffic management, ground handling, slots, air passenger rights, environmental protection, social rights of aviation personnel, taxes/user charges.

b) Institutional conditions:

- 1) separation of institutions: an independent civil aviation authority (independent from airlines, air navigation services providers, airports etc.), an independent competition authority, and an independent judiciary to review decisions by authorities in air transport matters; and
- 2) such independent authorities must have clear regulatory/judicial responsibilities and powers as well as the necessary administrative capacities (including resources) to effectively carry out their responsibilities.

c) Economic conditions:

- 1) when public entities provide - under specific conditions and respecting the applicable strict state aid rules - state aid, subsidies or support to their air carriers, they should act as a rational private investor would do, without distorting competition in the market. In case the market cannot provide air services serving public interest (e.g. to/from remote areas of the country), state aid may be provided subject to transparent and non-discriminatory rules enshrined in strict legal requirements;

³ See EU-ECAC Working Paper ATConf/6-WP/51

⁴ See EU Information Paper ATConf/6-IP/4 on competition and state aid policies and laws applied to the air transport sector

- 2) transparent structures and relations between the State and economic entities throughout the whole aviation value chain should be in place including as regards financial flows; and
- 3) non-discriminatory and transparent treatment of foreign airlines: this would involve, for example, no royalties or mandatory commercial agreements between national and foreign airlines, but commercial freedom of foreign airlines regarding pricing, ticket selling etc., non-discriminatory taxes, refunds, charges and access to airport facilities and services.

2. **Possible instruments to establish and maintain fair and open competition**

2.1. On the basis of a global understanding of fair competition, instruments should be developed and used by ICAO Member States to establish and maintain conditions of fair competition in international air transport. These instruments may include, *inter alia*, national or regional legal and institutional frameworks, comprehensive aviation agreements, fair competition clauses in bilateral air services agreements, and a dispute resolution mechanism preferably through ICAO to resolve fair competition concerns between States, without prejudice to the application of competition law.

APPENDIX B

KEY PRINCIPLES OF CONSUMER PROTECTION⁵

1. The following basic principles are offered for consideration by ICAO to form the basis of an ICAO consumer protection policy in air transport in order to harmonise existing regulation and encourage States without legislation to protect passengers by adopting appropriate rules:

- a) Non-discrimination in access to air transport: this should include preventing air carriers from discriminating during ticketing by nationality, residence, disability or reduced mobility. For persons with disabilities and persons with reduced mobility, the provision of access and assistance has to be granted without any additional charges. Such persons should not be refused carriage on board an aircraft except on reasons of safety, which air carriers would have to justify;
- b) Transparency: this should include the right for the passengers to have accurate, timely and accessible information in particular to:
 - 1) be able to obtain information on what is included within the price of their ticket. Passengers should have access to all relevant information (e.g. on price and charges applicable) in order to make a reasoned decision before buying an air ticket. Such information will enable them to fairly compare ticket prices and provides a level competitive playing field for industry. This approach would also ensure that air carriers detail the conditions and restrictions on any fare offered and that tickets are sold inclusive of all taxes, fees and charges, together with any "optional" charges – such as the carriage of luggage. This would prevent air carriers from advertising "tax-free" prices where charges that passengers have to pay are only added during the process of payment;
 - 2) be advised before departure on which air carrier they will be flying;
 - 3) receive appropriate information before the purchase of their flight ticket and at appropriate stages of travel, particularly when disruption occurs; and
 - 4) renounce travelling and obtain a full refund when the trip is not undertaken as planned due to the actions of the air carrier;
- c) Immediate and proportionate compensation and assistance: This includes compensation to be offered to the passengers under special circumstances, such as denial of boarding, short-notice cancellation of flights and under certain conditions long delays. It also includes the right for passengers to have assistance at departure or at connecting points in the form of, for example
 - 1) right to care, especially meals, refreshments, telephone calls, hotel accommodation and transport between the airport and place of accommodation; and
 - 2) right to rerouting or reimbursement and rebooking.

— KOHEI —

⁵ See EU-ECAC Working Paper ATConf/6-WP/55