



РАБОЧИЙ ДОКУМЕНТ

ВСЕМИРНАЯ АВИАТРАНСПОРТНАЯ КОНФЕРЕНЦИЯ (ATCONF/6)

ШЕСТОЕ СОВЕЩАНИЕ

Монреаль, 18–22 марта 2013 года

Пункт 2 повестки дня. Рассмотрение основных вопросов и соответствующих рамок регулирования

Пункт 2.3 повестки дня. Защита интересов потребителей

**ТРАНСПАРЕНТНОСТЬ ЦЕН В ОБЛАСТИ МЕЖДУНАРОДНОГО
ВОЗДУШНОГО ТРАНСПОРТА**

(Представлено Секретариатом)

АННОТАЦИЯ

В настоящем рабочем документе рассматривается вопрос транспарентности цен с точки зрения защиты интересов конечных пользователей услугами воздушного транспорта, и предлагаются меры, которые могут быть приняты в связи с этим государствами и ИКАО.

Действия: Конференции предлагается:

- a) рассмотреть информацию и оценки, представленные в настоящем документе;
- b) одобрить выводы, представленные в п. 3;
- c) принять рекомендации, представленные в п. 4.

*Справочный
материал*

Справочный материал ATConf/6 приводится на вебсайте
www.icao.int/meetings/atconf6

1. ВВЕДЕНИЕ

1.1 Вопрос о защите интересов потребителей в широком контексте рассматривается в документе ATConf/6-WP/5, где, в частности, приводится исходная информация о деятельности ИКАО в этой области в предшествующий период. В настоящем рабочем документе затрагиваются конкретные вопросы, касающиеся транспарентности цен, поскольку это одна из тех сфер, где в различных регионах осуществляется активное регулирование и где содействие сближению позиций могло бы оказаться наиболее продуктивным.

1.2 Вопрос транспарентности цен беспокоит всех конечных пользователей услугами воздушного транспорта и будет рассматриваться в настоящем документе применительно как к пассажирским, так и к грузовым перевозкам.

1.3 Исследования показывают, что стоимость билетов является основным критерием для пассажиров при выборе перевозчика. В некоторых случаях за счет использования маркетинговых приемов устанавливаются "косвенные поборы", которые никак не согласуются с необходимостью предоставлять пассажирам транспарентные тарифы. Обзор, опубликованный в декабре 2009 года (*Специальный Евробарометр*, Европейская комиссия), показал, что только 43 % пассажиров, совершивших поездки воздушным транспортом в течение последнего года, признали, что предложенные им цены были понятны; большинство пассажиров (52 %) считает, что эта информация была им непонятна.

1.4 *Отчет для потребителей в сфере авиaperевозок*, опубликованный в августе 2012 года (Министерство транспорта Соединенных Штатов Америки (DOT)), свидетельствует о том, что жалобы пассажиров, касающиеся транспарентности цен, составляют 12 % от общего количества поступивших жалоб. В контексте данного отчета DOT к проблемным вопросам, связанным с транспарентностью цен, относятся: i) неправильная или неполная информация о тарифах, условиях и наличии сниженных тарифов, превышении, увеличении и общем уровне тарифов; ii) реклама, которая носит недобросовестный, ложный или оскорбительный по отношению к потребителям характер.

2. ОБЗОР СОБЫТИЙ ПОСЛЕДНЕГО ВРЕМЕНИ НА РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ

2.1 **Бразилия.** В Бразилии ввели правило, которое обязывает авиаперевозчиков учитывать в авиатарифах все необходимые составляющие стоимости авиаперевозок, такие, как топливо. Отдельно оплачиваться могут только те составляющие, которые могут быть исключены из базовой стоимости авиаперевозки, такие, как покупка прохладительных напитков. Налогообложение распространяется исключительно на те входящие в стоимость услуги, которые будут переданы другим субъектам, например, операторам аэропортов и правительству. Отсутствие различий между компаниями в том, что касается налогообложения аналогичных видов услуг, упрощает доступ потребителя к информации, обеспечивая сопоставимость цен, конкуренцию и, соответственно, благополучие потребителя и экономическую эффективность.

2.2 **Саудовская Аравия.** В статье 15 Регламента, касающегося защиты интересов потребителей, принятого Главным управлением гражданской авиации в 2005 году, предусматривается, в частности, что: i) авиаперевозчик должен соблюдать принцип максимальной транспарентности при рекламировании полетов своими рейсами и предоставляемых при этом услуг; ii) авиаперевозчик не должен предоставлять заведомо ложную информацию, касающуюся цен [...]; iii) рекламируемые цены считаются общими ценами, и авиаперевозчик не имеет права включать в них дополнительные платежи, если только это четко не оговорено в рекламных материалах; iv) авиаперевозчик должен размещать информацию о правах потребителя [...] в доступном для просмотра месте и в ясно изложенном виде, на вебсайте в сети Интернет авиаперевозчика.

2.3 **Соединенные Штаты Америки.** Правило DOT, озаглавленное "*Усиление мер по защите интересов авиапассажиров*" (№ DOT-OST-2010-0140), предусматривает, что объявленная цена должна быть полной ценой, которая оплачивается клиентом перевозчику или агенту за данную авиаперевозку, поездку или часть поездки. При том, что информация о сборах, включенных в ту или иную объявленную общую цену (например, о налоговых отчислениях в госбюджет), может размещаться отдельно или в виде ссылок или "всплывающих окон" на вебсайтах, где эта общая цена указывается, такая информация не должна быть фиктивной или заведомо ложной. Эта информация не должна выделяться, не должна по размеру повторять или

превышать информацию об общей цене и должна содержать данные о расходах в пересчете на одного пассажира, которые точно отражают издержки, покрываемые за счет данного сбора. Например, недавно был оштрафован зарубежный авиаперевозчик за нарушение правила рекламирования цены. В данном случае имело место недостаточно полное уведомление часто совершающих полеты пассажиров о взимаемой денежной сумме, предназначенной для покрытия не только налоговых отчислений в госбюджет, но и существенных платежей, относящихся к так называемым "топливным сборам", которые были обозначены как "налоги". В представленном DOT уведомлении внимание перевозчиков обращается на то, что если они намерены предоставлять информацию с описанием налогов и сборов, взимаемых перевозчиком, такое описание должно быть точным, и в нем должно проводиться различие между налогами и сборами, взимаемыми государством, с одной стороны, и с другой стороны – сборами, взимаемыми перевозчиком. Еще одно важное положение, содержащееся в указанном правиле DOT, предусматривает, что перевозчик "не должен предлагать дополнительные отдельно оплачиваемые услуги в связи с авиаперевозкой [...], в рамках которой дополнительные услуги автоматически добавляются к услугам, оплаченным потребителем, если потребитель не совершает иного действия, т. е. если потребитель не "отказывается добровольно" от дополнительной услуги. Потребитель должен "добровольно принять" такую услугу (т. е. согласиться с такой услугой), в то время, как использование оговорки о "добровольном отказе" рассматривается как проявление недобросовестной практики и мошенничества.

2.4 **Европейский союз.** Согласно Регламенту (ЕС) № 1008/2008 от 24 сентября 2008 года конечная цена, подлежащая оплате, должна быть указана во всех случаях и должна включать используемый авиатариф или авиатарифную ставку, а также все взимаемые налоги и сборы, доплаты и комиссии, которые являются неизбежными и предсказуемыми на момент опубликования. Помимо ссылки на конечную цену должно быть как минимум указано следующее: а) авиатариф или авиатарифная ставка; б) налоги; с) аэропортовые сборы; d) другие сборы, доплаты или комиссии, такие как платежи, связанные обеспечением безопасности или топливом; в каких случаях, расходы, перечисленные в пунктах б), с) и d), включены в авиатариф или авиатарифную ставку. Кроме того, на начальной стадии бронирования должно сообщаться в ясной, транспарентной и недвусмысленной форме о возможных дополнениях к цене, и согласие с ними со стороны клиента должно быть на "добровольной" основе. Директива 2011/83/EU от 25 октября 2011 года предусматривает, что потребитель должен быть проинформирован "в ясной и четкой форме" об основных условиях совершаемой им покупки, включая общую цену, подлежащую оплате. Такая общая цена должна включать в себя налоги, а также, при необходимости, все дополнительные платежи, связанные с перевозкой, доставкой или почтовым отправлением грузов, а также любые другие расходы (для обсуждения).

2.5 Как показывает обзор, проведенный Секретариатом в 2012 году с использованием информации, размещенной непосредственно на вебсайтах трех авиакомпаний (прямая продажа), информация о стоимости авиабилетов нуждается в дополнительном разъяснении. Применительно к одному и тому же маршруту была получена следующая информация по каждой из трех авиакомпаний: i) базовый тариф; ii) дополнительные компоненты цены; iii) общая цена. Более подробно результаты обзора представлены в добавлении. Могут быть сделаны следующие выводы:

а) в отношении обслуживания пассажиров:

- 1) базовый авиатариф может составлять менее 10 % от конечной цены, оплаченной пассажиром, что означает, что другие компоненты цены могут составлять более 90 % от общей цены;

- 2) степень подробности при описании различных компонентов цены и общего тарифа неодинакова у всех авиакомпаний, выполняющих рейсы по одному и тому же маршруту;
 - 3) языки, на которых даны пояснения, различны и не всегда подразумевают один и тот же компонент общего тарифа;
 - 4) некоторые элементы, которые могут рассматриваться как непосредственно относящиеся к эксплуатационным расходам авиакомпаний, такие, как "топливный сбор", "доплата, взимаемая перевозчиком", или "сбор за оформление" (когда билет оплачивается при прямой продаже), могут более чем в 6 раз превышать базовый тариф;
- b) в отношении грузовых перевозок структура цены весьма различна. В двух случаях базовая ставка достигала 86 и 88 % от конечной цены, оплаченной пользователем.

2.6 Вышеприведенные примеры свидетельствуют о различиях в характеристиках и коммерческой практике пассажирских и грузоперевозок с точки зрения информации о ценах. Во-первых, в случае пассажирских перевозок имеет место существенное различие между базовым тарифом и общей ценой (до 1/6) вследствие высокой относительной значимости других компонентов цены. Во-вторых, коммерческая практика и различные уровни налогообложения в этой отрасли, вероятно, обуславливают большее многообразие различных компонентов цены, если говорить о пассажирских билетах, тогда как в сфере грузоперевозок примеры свидетельствуют о том, что один дополнительный ценовой компонент составляет приблизительно 12–14 % от базовой цены. С учетом этих различий представляется, что потребность в регулирующих мерах с целью гармонизации и/или сближения подходов является более актуальной в сфере обслуживания пассажиров, чем в сфере грузоперевозок. Однако, для того, чтобы подтвердить эти различия, было бы целесообразным со стороны ИКАО провести дополнительное исследование соответствующей структуры цен на обоих рынках, с тем чтобы решить, будут ли инструктивные материалы ИКАО по вопросу транспарентности цен также полезны в сфере грузоперевозок, и таким образом определить потребность в разработке отдельного инструктивного материала.

2.7 Обеспечение пользователей авиатранспортными услугами полной и точной информацией является принципом, который одобряет, вероятно, большое число авиаперевозчиков, государств и других заинтересованных сторон в сфере воздушного транспорта. В этом отношении авиаперевозчикам следует проявлять большую открытость при рекламировании авиатарифов и воздерживаться от использования в отношении потребителей недобросовестных методов, таких, как "мелкий шрифт" в рекламе тарифов.

2.8 Практика взимания сборов и платежей, используемая в последние годы авиакомпаниями, создает "серую зону" и вызывает сомнения как среди потребителей, когда они приобретают авиабилеты, так и среди эксплуатантов. Термины "налоги" и "сборы" определены в директивных материалах ИКАО, которые содержатся в Дос 8632 *Политика по вопросу налогообложения в области международного воздушного транспорта* и Дос 9082 *Политика в отношении аэропортовых сборов и сборов за аэронавигационное обслуживание*.

2.9 В настоящее время определение других компонентов цены, таких как "топливные сборы", которые относятся к эксплуатационным расходам перевозчика, отсутствует. Используемое обычно как общее понятие, оно в целом подразумевает обложение или взимание определенной суммы полномочным органом власти. Отсутствует также официальное определение ИКАО в отношении термина "взимаемый платеж". Этот последний термин обычно используется как общее понятие и подразумевает обложение или взимание определенной суммы полномочным органом власти.

2.10 В контексте ИКАО взимаемый платеж подразумевает как "сборы", так и "налоги", причем а) налог представляет собой взимаемый платеж, предназначенный для обеспечения поступлений в национальный бюджет или бюджет местного правительства и в целом не применяется в отношении гражданской авиации как таковой или в увязке с конкретными издержками, а б) сборы представляют собой взимаемый платеж, предназначенный и используемый конкретно для покрытия издержек, связанных с материально-техническим обеспечением и обслуживанием гражданской авиации. Представляется целесообразным, чтобы ИКАО разработала инструктивный материал, который мог бы оказаться полезным в плане идентификации различных компонентов цены, возможно, предложив однозначные определения всех взимаемых платежей, сборов, налогов и комиссий, возлагаемых на потребителя. Такие определения должны быть совместимы с существующими определениями ИКАО.

3. **ВЫВОДЫ**

3.1 Принимая во внимание, что вопрос прозрачности цен нуждается в дальнейшем прояснении и что содействие выработке общих подходов в этой области даст положительный эффект, представляется целесообразным, чтобы ИКАО разработала общий инструктивный материал по вопросу о содержании и формате информации о цене авиабилетов, которая должна предоставляться потребителям. В интересах обеспечения единообразия такой инструктивный материал мог бы предложить общие определения различных компонентов цены и мог бы быть разработан с учетом основных принципов, которые обсуждались в ходе ATConf/6-WP/5. Дополнительные исследование и анализ могли бы быть проведены ИКАО в отношении отличительных особенностей и потребностей в сфере обслуживания пассажиров и грузоперевозок с точки зрения прозрачности цен.

3.2 Предлагаемый инструктивный материал должен соответствовать политике ИКАО в отношении налогов и сборов, изложенной в Doc 8632 и Doc 9082, в которых проводится четкое различие между сборами, взимаемыми с пользователей, и налогами. Такая политика не преследует цель дать оценку тому, соответствует ли тот или иной налог или сбор приемлемому уровню. Хотя инструктивные материалы, касающиеся политики ИКАО, могут применяться в тех случаях, когда речь идет о взаимоотношениях между государствами и эксплуатантами, они не предназначены для использования в рамках деловой практики перевозчиков, учитывая, что такая политика направлена прежде всего на содействие обеспечению прозрачности.

4. **РЕКОМЕНДАЦИИ**

4.1 Конференции предлагается рассмотреть следующие рекомендации:

- а) ИКАО следует сотрудничать со всеми заинтересованными сторонами в сфере воздушного транспорта в целях сбора надлежащей информации и выработки

аналитических подходов, способствующих лучшему пониманию структуры цен на авиабилеты;

- b) в целях содействия обеспечению единообразия в представлении информации о ценах на авиаперевозки и совместимости соответствующих правил, применяемых государствами, ИКАО следует разработать конкретный инструктивный материал по вопросу прозрачности цен в качестве составной части основных принципов в области защиты интересов потребителей, которые обсуждались в ходе ATConf/6-WP/5;
- c) ИКАО следует провести исследование и анализ отличительных особенностей и потребностей в сфере обслуживания пассажиров и грузоперевозок с точки зрения прозрачности цен;
- d) ИКАО следует по-прежнему играть главную роль в разработке директивных материалов для решения возникающих проблем, связанных с прозрачностью цен, учитывая при этом интересы государств, отрасли, пользователей услугами воздушного транспорта и других заинтересованных сторон в области авиации.

APPENDIX

CASE STUDIES

1. **Passenger services** – A survey was undertaken in 2012 by the ICAO Secretariat, using price information available directly from the web site of three airlines (direct sales). On the same international route, for each of the three airlines, the following information was identified, namely, base fare, additional price elements, and total price. On a specific international route, three airlines are advertising air tickets: Airline A; Airline B (in code-share on Airline A); and Airline C.

- a) Base air fare – the same base fare of 9 EUR has been observed for the three airlines.
- b) Additional price components
 - 1) *Airline A*: 97.36 EUR without any description other than "taxes"
 - 2) *For Airline B*: 98.42 EUR, with the following description, among others:
 - i. **Carrier imposed surcharge**: 50 EUR – to be noted that Airline B provides another wording in Spanish: "Recargo por carburante", meaning "Fuel surcharge"
 - ii. **Airport services charges**: 15.06 EUR
 - iii. **Airport fee**: 12.75 EUR which was translated in French as: "Taxes et redevances d'aéroport" (meaning "Airport taxes and charges")
 - iv. **Passenger service charge - international**: 10.53 EUR
 - v. **Security tax**: 3.84 EUR, which was incorrectly translated in French as: "Taxe de sécurité" (instead of "Taxe de sûreté")
 - vi. **Issuing fees**: 1 EUR
 - 3) *For Airline C*: 117.36 EUR, with the following description:
 - i. **Fuel surcharge**: 60 EUR
 - ii. **Security**: 3.84 EUR, translated in French as "sécurité" (i.e safety)
 - iii. **Rest**: 43.52 EUR
- c) Total price – (in brackets, percentage of the base fare compared with the total price)
 - 1) *Airline A*: 106.36 EUR (8 per cent)
 - 2) *Airline B*: 107.42 EUR (8 per cent)

3) Airline C: 126.36 EUR (7 per cent)

2. **Freight services** – price information was also extracted from the web sites of express freight shipping services providers.

a) Freight carrier A - 50 pounds of freight shipped by air from Canada to France, the price of which was broken down as follows:

1) Base charge: 803 CAD

2) Fuel surcharge: 108 CAD

3) Total charge (in brackets, percentage of the base fare compared with the total charge): 912 CAD (88 per cent)

b) Freight carrier B - 20 pounds of freight shipped via air from Canada to France, the price of which was broken down as follows:

1) Base charge: 370 CAD

2) Fuel surcharge: 57 CAD

3) Total charge (in brackets, percentage of the base fare compared with the total charge): 427 CAD (86 per cent)

Findings

a) For passenger services

1) the base air fare can represent a fraction as low as 10 per cent of the final price paid by the passenger, meaning that other price components can represent more than 90 per cent of the total price;

2) the level of detail in the description of the different price components and the total fare is not the same for all airlines;

3) the languages in which the descriptions are provided do not always refer to the same component of the total fare;

4) certain elements, which can be considered as costs directly related to the operation of the airlines, such as "fuel surcharge", "carrier imposed surcharge" or "issuing fees" (when the ticket is paid on direct sales), can represent more than 6 times the base fare;

b) For freight services, the price structure is quite different. In the 2 examples, the base charge represent 86 and 88 per cent of the final price paid by the user.