



## РАБОЧИЙ ДОКУМЕНТ

### КОНФЕРЕНЦИЯ ПО ЭКОНОМИКЕ АЭРОПОРТОВ И АЭРОНАВИГАЦИОННОГО ОБСЛУЖИВАНИЯ

Монреаль, 15–20 сентября 2008 года

Пункт 2 повестки дня. Конкретные проблемы экономики аэропортов и управления ими  
Пункт 2.4 повестки дня. Аспекты недискриминации

#### ДИФФЕРЕНЦИАЛЬНЫЕ СБОРЫ

(Представлено Секретариатом)

#### АННОТАЦИЯ

В настоящем документе говорится о положительном и негативном воздействии дифференциальных сборов и способах защиты пользователей от негативного воздействия. Хотя дифференциальные сборы могут давать такие экономические выгоды, как эффективное использование ресурсов, по своей природе они способны исказить конкуренцию как между аэропортами, так и между пользователями, с различной степенью общего конечного влияния в зависимости от ряда факторов. В документе делается вывод о том, что государствам следует оценивать такое воздействие в каждом отдельном случае и следить за тем, чтобы дифференциальные сборы отвечали принципам недискриминации, отсутствия перекрестного субсидирования, транспарентности и ограничения во времени. Чтобы ясно отразить эти принципы, в соответствующий текст документа *"Политика ИКАО в отношении аэропортовых сборов и сборов за аэронавигационное обслуживание"* (Дос 9082) предлагается внести изменения.

Действия Конференции указаны в п. 5.

#### 1. ВВЕДЕНИЕ

1.1 В последние годы для привлечения и сохранения услуг новых авиакомпаний эксплуатанты аэропортов разработали различные формы дифференциальных сборов (например, системы стимулирования для отдельных пользователей и скидки со сборов за обслуживание пассажиров). Хотя дифференциация аэропортовых сборов, как таковая, не противоречит *Политике ИКАО в отношении аэропортовых сборов и сборов за аэронавигационное обслуживание* (Дос 9082) и является признанной коммерческой практикой в авиационной отрасли, имеются опасения, что некоторые из этих сборов могут быть дискриминационными и не транспарентными и, следовательно, антиконкурентными.

1.2 В настоящем документе говорится о положительном и негативном воздействии дифференциальных сборов, а также о том, как оценивать общее конечное воздействие конкретной формы дифференциальных сборов, и рассматриваются способы защиты пользователей от негативного воздействия. В нем также рассматривается соответствующий текст документа Doc 9082, касающийся дифференциальных сборов.

## 2. РАССМОТРЕНИЕ ВОПРОСА

2.1 Существуют различные формы дифференциальных сборов. К ним относятся, в частности, вводные дисконты или скидки для открытия авиакомпаниями новых авиалиний (начальная помощь), скидки за объемы перевозок, различные размеры сборов в разное время суток (установление цен на пиковые/внепиковые периоды) и более низкие сборы за обслуживание пассажиров в терминалах, специально приспособленных для низкотарифных перевозчиков. Если различные сборы отражают различия в стоимости обслуживания, они могут считаться установленными на основе затрат. Однако во многих случаях различия в размерах сборов непосредственно не связаны с различиями в расходах, понесенными при предоставлении аэропортового обслуживания, и отражают, скорее, готовность пользователей платить за соответствующее обслуживание. Ниже речь идет о таких дифференциальных сборах.

2.2 С одной стороны, дифференциальные сборы при условии правильного построения могут улучшить экономическое состояние с точки зрения объема производства и капиталовложений. Например, в небольших аэропортах оказание начальной помощи авиакомпаниям, могущее уменьшить риски, связанные с открытием новых маршрутов, может позволить им привлечь больше воздушных перевозок и, следовательно, достичь критической массы и порога безубыточности. В некоторых перегруженных аэропортах сборы за обслуживание в пиковые периоды могут лучше способствовать более эффективному использованию существующей пропускной способности, чем единообразная система взимания сборов. Кроме того, в таких капиталоемких секторах, как аэропорты, изменение сборов может усилить сигналы об инвестировании на конкретном аэропортовом рынке, упростить возмещение инвестиционных затрат и, следовательно, помочь обеспечить своевременные капиталовложения.

2.3 С другой стороны, дифференциальные сборы в сущности могут негативно сказаться на конкуренции как между аэропортами, так и между пользователями. Например, в тех случаях, когда аэропорты обладают значительной рыночной властью, дифференциация сборов может быть частью надежной стратегии предотвращения выхода некоторых поставщиков аэропортового обслуживания на рынок. В тех случаях, когда аэропорты принадлежат государственным администрациям (которые действуют на рынке не так, как частные инвесторы) и эксплуатируются ими или получают субсидии от государства, взимание более низких аэропортовых сборов с конкретных пользователей может представлять собой определенную форму государственной помощи этим пользователям. Субсидирование аэропорта государством может исказить конкуренцию между аэропортами и косвенно давать выгоду конкретным пользователям, например, путем взимания более низких сборов, и, следовательно, исказить конкуренцию и между пользователями.

2.4 Сила общего конечного воздействия конкретной формы дифференциальных сборов варьируется в зависимости от ряда факторов, включая степень рыночной власти аэропорта (как правило, чем более конкурентны рынки, тем менее вероятны какие-либо негативные последствия дифференциального ценообразования), степень отклонения сборов от стоимости обслуживания, продолжительность применения системы дифференциальных сборов и количество и категории затрагиваемых пользователей. Поэтому определение того, полезны или вредны пользователям

конкретные дифференциальные сборы, предполагает проведение их оценки на индивидуальной основе с учетом конкретной ситуации. Учитывая, что некоторые формы дифференциальных сборов могут быть вредны для пользователей в одних ситуациях, но полезны в других, пытаться идентифицировать конкретные формы таких сборов в документе о политике ИКАО (Дос 9082) нецелесообразно. Вместо этого, в документе следует лишь отразить принципы высокого уровня, касающиеся защиты пользователей от потенциального негативного воздействия дифференциальных сборов.

2.5 Некоторые принципы в этом отношении уже включены в п. 23 iii) документа Дос 9082, где рекомендуется, чтобы дифференциальные сборы не противоречили статье 15 *Конвенции о международной гражданской авиации* (Чикагская конвенция, Дос 7300) и другим принципам политики, включая два принципа, указанных в п. 23, а именно: а) недопущение дискриминации между иностранными и внутренними пользователями, а также между двумя или большим числом иностранных пользователей; и б) исключение перекрестного субсидирования, т.е. никакие недовозмещенные расходы, которые следует отнести на счет конкретных пользователей, не следует компенсировать за счет других пользователей. Фактически принцип недискриминации может толковаться так: "ко всем категориям пользователей, отвечающим одинаковым критериям и предлагающим одинаковые или аналогичные авиатранспортные услуги, следует относиться одинаково".

2.6 Транспарентность является еще одним важным принципом в контексте дифференциальных сборов, который следует включить в п. 23. Следует отметить, что этот принцип не означает, что аэропорты должны обнародовать любую коммерчески важную информацию, но предполагает опубликование сведений о наличии дифференциальных сборов, наряду с указанием целей и критериев их взимания. Кроме того, в тех случаях, когда государственная помощь используется для дифференциации аэропортовых сборов (и/или сохранения сборов на искусственно заниженном уровне), государствам следует придерживаться вывода Пятой Всемирной авиатранспортной конференции (ATConf/5, 2003) о необходимости принимать транспарентные и эффективные меры, сопровождающиеся ясными критериями и методиками, направленными на обеспечение того, чтобы помощь/субсидии не оказывали негативного воздействия на конкуренцию на рынке.

2.7 Еще один общепризнанный принцип касается количества времени, в течение которого аэропорт может предоставлять отдельным категориям пользователей скидки, специальные скидки и прочие виды снижения сборов. Поскольку воздушные перевозки, пользующиеся дифференциальным режимом, в конечном итоге, предположительно должны становиться прибыльными (за исключением некоторых жизненно важных воздушных перевозок общественного или социального характера<sup>1</sup>), введение ограничения по времени может быть целесообразным, в частности, в отношении начальной помощи и аналогичных систем стимулирования, предназначенных для привлечения и/или сохранения новых воздушных перевозок. Ограничение продолжительности оказания начальной помощи уже применяется аэропортами во многих частях мира. В настоящее время, однако, принцип ограничения по времени упоминается только в *Руководстве по экономике аэропортов* (Дос 9562). С учетом его широкого

---

<sup>1</sup> Под термином "жизненно важные воздушные перевозки" подразумеваются воздушные перевозки, которые могут считаться государством необходимыми и для обеспечения которых рынок может не иметь достаточных стимулов (например, жизненно важные воздушные перевозки в отдаленные или периферийные пункты). В этом отношении Секретариат ИКАО совместно со Всемирной туристской организацией (ЮНВТО) опубликовал в 2005 году исследование по вопросу о схеме развития жизненно важных перевозок и туризма (ESTDR) ([www.icao.int/icao/en/atb/epm/Ecp/EssentialRouteScheme.htm](http://www.icao.int/icao/en/atb/epm/Ecp/EssentialRouteScheme.htm)).

признания принцип ограничения продолжительности оказания начальной помощи следует также отразить в документе Дос 9082.

### 3. ВЫВОДЫ

3.1 Из вышеизложенного можно сделать следующие выводы:

- a) при выполнении своей функции экономического надзора государствам, при необходимости, следует оценивать на индивидуальной основе с учетом местных условий положительное и негативное воздействие конкретных форм дифференциальных сборов, применяемых аэропортами;
- b) государствам следует обеспечивать, чтобы дифференциальные сборы предлагались на недискриминационной основе; чтобы они были прозрачны с точки зрения построения, целей и критериев взимания; чтобы связанные с ними расходы не относились прямо или косвенно на счет других пользователей, не пользующихся ими; и чтобы в стремлении к привлечению и/или сохранению новых воздушных перевозок они предлагались только на временной основе;
- c) ИКАО следует изменить текст п. 23 документа Дос 9082, с тем чтобы отразить принципы прозрачности и ограничения продолжительности начальной помощи при применении дифференциальных сборов.

### 4. ПРЕДЛАГАЕМЫЕ ИЗМЕНЕНИЯ В ЧАСТИ ПОЛИТИКИ

4.1 В соответствии с выводом п. 3.1 c) предлагается изменить подпункт 23 v) документа Дос 9082 следующим образом:

- v) *В тех случаях, когда на определенные категории пользователей распространяются льготные сборы, специальные скидки или другие виды снижения сборов, обычно уплачиваемых за пользование аэропортовыми средствами, государствам ~~правительствам~~ следует обеспечивать их прозрачность с точки зрения их построения, цели и критериев, на основе которых они предлагаются. ~~по возможности, принять меры для того, чтобы~~ Любые образующиеся недовозмещенные расходы, которые следует отнести на счет конкретных пользователей, не следует компенсировать компенсировать за счет других пользователей. Если цель состоит в привлечении и/или сохранении новых воздушных перевозок, такое снижение сборов следует предлагать только на временной основе.*

### 5. ДЕЙСТВИЯ КОНФЕРЕНЦИИ

5.1 Конференции предлагается:

- a) рассмотреть и одобрить выводы, изложенные в п. 3.1;
- b) рассмотреть и одобрить изменения к документу Дос 9082, предложенные в п. 4.1.