

**РАБОЧИЙ ДОКУМЕНТ****АССАМБЛЕЯ — 41-Я СЕССИЯ****ЭКОНОМИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ**

Пункт 36 повестки дня. Экономика аэропортов и аэронавигационного обслуживания. Политика

ПОДДЕРЖКА РАБОТЫ ГРУППЫ ЭКСПЕРТОВ ИКАО ПО ЭКОНОМИКЕ АЭРОПОРТОВ

(Представлено Международным советом аэропортов (МСА))

КРАТКАЯ СПРАВКА

Признавая изменения, произошедшие в аэропортовой отрасли за последнее десятилетие, Группа экспертов ИКАО по экономике аэропортов (АЕР) инициировала учреждение рабочей группы из представителей государств-членов и официальных наблюдателей для проведения в 2022 году оценки актуальности и адаптируемости политики ИКАО в отношении аэропортовых сборов и сборов за аэронавигационное обслуживание (Дос 9082). Последний тщательный обзор актуальности и адаптируемости включенных в Дос 9082 положений политики ИКАО в отношении сборов, проводился в 2008 году на Конференции по экономике аэропортов и аэронавигационного обслуживания (CEANS-2008). С тех пор конкурентный и экономический ландшафт аэропортовой отрасли и авиационной экосистемы кардинально изменился. Аэропорты нуждаются в адаптируемых, гибких и эффективных подходах к взиманию сборов, чтобы обеспечить устойчивое восстановление после пандемии COVID-19 и должным образом отреагировать на потребности в капитальных расходах в интересах авиапассажиров (потребителей).

Действия: Действия, предлагаемые Ассамблее, представлены в п. 5.

<i>Стратегические цели</i>	Данный рабочий документ связан со стратегической целью "Экономическое развитие воздушного транспорта"
<i>Финансовые последствия</i>	Отсутствуют
<i>Справочный материал</i>	<i>Доклад АЕР-ANSEP/8 по пункту 1 повестки дня: Обновление политики и инструктивного материала по экономике аэропортов и экономическим аспектам аэронавигационного обслуживания. Подпункт 1: Пересмотр документа Дос 9082 с учетом изменений в документах Дос 9562 и Дос 9161</i> <i>Конференция ИКАО по экономике аэропортов и аэронавигационного обслуживания (CEANS-2008)</i> <i>Проект бизнес-плана ИКАО на 2023–2024–2025 гг. (С-WP/15412)</i>

¹ Тексты на русском, английском, арабском, испанском, китайском и французском языках представлены МСА.

	<i>Политика ИКАО в отношении аэропортовых сборов и сборов за аэронавигационное обслуживание (Дос 9082, девятое издание)</i>
--	---

1. ВВЕДЕНИЕ

1.1 Последний раз актуальность и адаптируемость политики ИКАО в отношении сборов, изложенной в документе Дос 9082, а также позиции ИКАО по экономическому надзору за аэропортами оценивались на [Конференции по экономике аэропортов и аэронавигационного обслуживания \(CEANS-2008\)](#), которую ИКАО проводила в Монреале 15–20 сентября 2008 года.

1.2 Конкурентная динамика аэропортовой отрасли стремительно увеличивалась еще до CEANS-2008. Аэропорты конкурируют в разных областях и эта конкуренция усилилась за последние десятилетия. Аэропорты конкурируют за услуги авиакомпаний, пропускную способность, пассажиров, грузы и коммерческую деятельность. Аэропортам также необходимы адаптируемые, эффективные и гибкие подходы к установлению сборов, чтобы устойчиво восстанавливаться после пандемии COVID-19 и адекватно реагировать на потребности в капитальных затратах. Таким образом, необходимо обновить и модернизировать инструктивные материалы, политику и правила по аэропортовым сборам для поддержания изменившейся отрасли и, в конечном счете, в интересах авиапассажиров.

1.3 Признавая изменения, произошедшие в аэропортовом секторе за последние десятилетия, Группа экспертов ИКАО по экономике аэропортов (АЕР) и Группа экспертов ИКАО по экономике аэронавигационного обслуживания (ANSEP) выступили в 2022 году с инициативой об учреждении рабочей группы из представителей государств-членов и официальных наблюдателей для оценки сохраняющейся актуальности и адаптируемости политики ИКАО в отношении сборов, изложенной в документе Дос 9082, следуя рекомендациям Восьмого совместного совещания АЕР и ANSEP (АЕР-ANSEP/8), проходившего 29 ноября – 3 декабря 2021 года.

2. ИЗМЕНИВШИЙСЯ КОНКУРЕНТНЫЙ ЛАНДШАФТ

2.1 Конкуренция является основной движущей силой аэропортового бизнеса. Аэропорты конкурируют во всех аспектах своего бизнеса – от авиационной деятельности до коммерческой деятельности на территории аэропорта и за ее пределами. В результате появился конкурентный и динамичный рынок аэропортов, который не обсуждался на CEANS-2008.

2.2 С другой стороны авиакомпании обладают большей гибкостью при переключении мощностей с одного аэропорта на другой в зависимости от изменений на рынке или когда они считают, что экономические условия стали менее благоприятными. Таким образом, во многих юрисдикциях авиакомпании вынуждают аэропорты конкурировать друг с другом в отношении новых услуг и/или увеличения пропускной способности маршрутов. Кроме того, авиакомпании могут использовать свою покупательскую способность по мере того, как превращаются в доминирующих игроков в аэропорту, что еще больше ограничивает изменение в аэропортовых сборах. Также четко прослеживаются три тенденции: во-первых, авиакомпании-суперконнекторы перенаправляют авиaperевозки или капитализируют свой рост за счет давно существующих узловых аэропортов; во-вторых, крупнейшие авиакомпании и группы авиакомпаний разрабатывают стратегии создания групп узловых аэропортов; и в-третьих, увеличивается количество прямых маршрутов, обходящих узловые аэропорты, что стало возможным из-за воздушных судов нового поколения.

2.3 Конкуренция за пассажиров также резко обострилась с тех пор, как проводилась конференция CEANS-2008, поскольку способность пассажиров использовать альтернативные аэропорты или другие виды транспорта подвергает отдельные аэропорты повышенному конкурентному давлению во многих юрисдикциях. Пассажиры, выполняющие перелеты из одной заданной точки в другую, могут варьировать их различными способами. Например, они могут переключиться на другие аэропорты в регионе отправления и/или в регионе прибытия. Трансферные пассажиры также могут выбирать между стыковками в разных узловых аэропортах.

2.4 С точки зрения коммерческой или неаэронавигационной деятельности, точки розничной торговли в аэропортах напрямую конкурируют с интернет-магазинами и потребители могут сразу сравнивать цены в магазинах и, если цены в интернете более привлекательны, покупать товары через интернет, получая их с доставкой на дом и не беспокоясь о ограничениях в аэропортах, связанных с авиационной безопасностью. Аналогичным образом все больше рекламных площадок теперь конкурируют с традиционными рекламными площадками аэропортов. Модели экономики совместного потребления, особенно в сфере наземного транспорта и недвижимости, например, сервис для поиска такси или жилья (Uber и Airbnb), также подрывают традиционные источники коммерческих доходов аэропорта (парковка, аренда автомобилей и гостиницы на территории аэропорта).

2.5 Эти интенсивные конкурентные тенденции изменяют конкурентный ландшафт аэропортовой отрасли в интересах потребителей (пассажиров) при том, что после конференции CEANS-2008 консолидация и вес авиакомпаний постоянно увеличивались на различных рынках. Распространение бизнес-модели низкобюджетных перевозчиков, присутствие доминирующих перевозчиков, создание альянсов авиакомпаний и владение крупными историческими пакетами слотов в аэропортах, на которые не распространяются новые правила, дают авиакомпаниям значительные преимущества по сравнению с эксплуатантами аэропортов.

2.6 Аэропорты конкурируют друг с другом, чтобы привлечь авиакомпании и пассажиров, у которых есть выбор, каким аэропортом воспользоваться. Они конкурируют за качество предлагаемых ими услуг и за цену, которую они взимают с авиакомпаний и пассажиров, за уровень аэропортовых сборов, и в конечном итоге от этого выигрывают авиапассажиры.

3. АДАПТИРУЕМАЯ И ГИБКАЯ ПОЛИТИКА ДЛЯ УСТОЙЧИВОГО ВОССТАНОВЛЕНИЯ ПОСЛЕ COVID-19

3.1 Как у многих других активоемких предприятий, структура затрат аэропорта характеризуется преимущественно высокими постоянными затратами на эксплуатацию и обслуживание основных компонентов инфраструктуры, например, взлетно-посадочных полос и зданий терминалов. Однако из-за пандемии COVID-19 и последовавших за ней запретов на поездки аэропортовый бизнес оказался в режиме выживания. В условиях ограничений на поездки и падения спроса на авиаперевозки эксплуатанты аэропортов не имели ни достаточного объема перевозок, чтобы снизить удельные затраты и достичь эффекта экономики масштаба, ни доходов от авиационной или коммерческой деятельности, чтобы покрывать расходы и обслуживать долги.

3.2 Помимо восстановления после пандемии COVID-19, аэропортовая отрасль стремится обеспечить устойчивый долгосрочный рост, чтобы улучшить свое экономическое, социальное и экологическое воздействие. В условиях повышенной задолженности и изменившегося профиля риска аэропортов их долгосрочные потребности в капитале создают дополнительную проблему. То есть, такие обязательства требуют значительных капиталовложений аэропортов в новую инфраструктуру и оптимизацию существующей инфраструктуры для минимизации

углеродного следа. Экономическая нормативная база ИКАО, которая последний раз тщательно оценивалась мировым сообществом государств в 2008 году, должна быть пересмотрена, чтобы гарантировать ее соответствие потребностям в капитальных затратах и вызовам, связанным с достижением цели по декарбонизации.

3.3 Политика и экономическая нормативная база ИКАО, которые оценивались и рассматривались на CEANS-2008, не в полной мере отражают изменившийся конкурентный ландшафт или состояние отрасли, переживающей крупнейшее в истории потрясение. Эта нормативная база особенно неадекватна в контексте серьезного шока и радикального падения объемов перевозок, когда ежегодное регулирование, основанное на ключевых компонентах системы, приводит к резкому повышению регулируемых сборов, если объем перевозок (являющийся знаменателем в любой "блочной" системе) радикально падает.

4. ПОДДЕРЖКА РАБОТЫ ГРУППЫ ЭКСПЕРТОВ ИКАО ПО ЭКОНОМИКЕ АЭРОПОРТОВ (AEP-ANSEP)

4.1 В соответствии с рекомендациями AEP-ANSEP/8 была создана новая рабочая группа *"для проведения общего обзора политики ИКАО в отношении сборов, изложенной в документе Doc 9082, который будет включать оценку ее сохраняющейся актуальности и адаптируемости, в том числе с учетом долгосрочных последствий пандемии COVID-19, и изучение вопроса о том, какие аэропорты и ПАНО затронуты в наибольшей степени"*.

4.2 В докладе AEP-ANSEP/8 члены группы экспертов признали *"изменения в аэропортовом секторе за последнее десятилетие, включая последствия пандемии COVID-19, оказавшей существенное влияние на состояние финансирования, инвестиций, конкуренции и т. д., некоторые члены посчитали важным и оправданным провести углубленный анализ этих изменений с целью определить потенциальные усовершенствования и/или дополнения к существующей политике для обеспечения жизнеспособности аэропортов в долгосрочной перспективе"*.

4.3 В настоящее время в состав рабочей группы AEP-ANSEP/8 входят государства – члены ИКАО: Бразилия, Германия, Дания, Ирландия, Испания, Канада (докладчик), Китай, Марокко, Нигерия, Российская Федерация, Соединенное Королевство, Соединенные Штаты, Тринидад и Тобаго и Франция; и официальные наблюдатели: ЕВРОКОНТРОЛЬ, Европейская комиссия, Международная ассоциация воздушного транспорта (ИАТА), Организация по аэронавигационному обслуживанию гражданской авиации (КАНСО) и МСА. Обновление инструктивного материала и политики в отношении аэропортовых сборов с учетом изменений в отрасли и неблагоприятных шоков будет представлять собой важный вклад и для отрасли, и для государств.

4.4 Государства Азиатско-Тихоокеанского региона также поддерживают работу AEP/ANSEP. На 57-й Конференции генеральных директоров гражданской авиации Азиатско-Тихоокеанского региона (Инчхон, Республика Корея, 4–8 июля 2022 года) особое внимание было уделено действию 57/40 в рамках пункта 6 повестки дня (Экономическое развитие воздушного транспорта): *"Конференция призвала государства/администрации поддержать деятельность и задачи Группы экспертов ИКАО по экономике аэропортов и аэронавигационному обслуживанию (AEP-ANSEP) по проведению общего обзора политики ИКАО в отношении сборов, изложенной в документе Doc 9082, который будет включать оценку ее сохраняющейся актуальности и адаптируемости к изменениям в отрасли, и обеспечить представительство и активное участие государств/администраций Азиатско-Тихоокеанского региона в работе Группы экспертов"*.

4.5 Текущие результаты деятельности рабочей группы АЕР-АНСЕП/8 полностью соответствуют приоритетам, изложенным в проекте бизнес-плана ИКАО на 2023–2024–2025 гг. (С-WP/15412), представленном Совету на 226-й сессии. В пункте 9.2.2 этого документа говорится, что *"ИКАО будет определять приоритеты своей работы следующим образом: а) разработка и обновление политики и инструктивных материалов в области воздушного транспорта, относящихся к экономической нормативной базе"*.

5. РЕКОМЕНДАЦИИ

5.1 Ассамблее предлагается:

- a) настоятельно призвать членов Группы экспертов ИКАО по экономике аэропортов и аэронавигационного обслуживания (АЕР-АНСЕП) провести общий обзор политики ИКАО в отношении сборов, изложенной в документе Doc 9082, включая оценку ее сохраняющейся актуальности и модернизации в ответ на изменения в отрасли;
- b) признать изменение конкурентного ландшафта в аэропортовой отрасли за последние десятилетия;
- c) признать долгосрочные инфраструктурные потребности аэропортов для достижения международных целей;
- d) поддержать Бизнес-план ИКАО на 2023–2024–2025 гг. (С-WP/15412), представленный Совету на 226-й сессии, сделавший приоритетной разработку и обновление политики в области воздушного транспорта и инструктивных материалов, относящихся к экономической нормативной базе.

— КОНЕЦ —