



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 2.4 повестки дня. Добросовестная конкуренция

ДОБРОСОВЕСТНАЯ КОНКУРЕНЦИЯ В ОБЛАСТИ МЕЖДУНАРОДНОГО ВОЗДУШНОГО ТРАНСПОРТА

(Представлено Секретариатом)

АННОТАЦИЯ

В настоящем рабочем документе рассматриваются различные аспекты, имеющие отношение к добросовестной конкуренции в области международного воздушного транспорта, в частности, вопрос о гарантиях для обеспечения добросовестной конкуренции.

Вопрос о гарантиях для либерализации в области воздушного транспорта рассматривается отдельно в документе ATConf/6-WP/3 в рамках пункта 2.5 повестки дня.

Действия: Конференции предлагается:

- a) рассмотреть информацию и оценки, представленные в настоящем документе;
- b) одобрить выводы, представленные в п. 5;
- c) принять рекомендации, представленные в п. 6.

Справочный материал:

Справочный материал ATConf/6 размещен на веб-сайте www.icao.int/meetings/atconf6.

1. ВВЕДЕНИЕ

1.1 Ослабление контроля со стороны государств внутри отрасли воздушного транспорта, известное как "либерализация" или "дерегулирование", способствовало конкуренции между авиаперевозчиками. Возросшая конкуренция, в свою очередь, побудила многих перевозчиков рассмотреть вопрос об объединении с целью сокращения издержек за счет увеличения масштабов и расширения предложения, а также с целью удовлетворения спроса потребителей в отношении создания глобальных структур обслуживания. Доля на глобальном рынке трех крупнейших альянсов авиакомпаний, а именно *Star Alliance*, *SkyTeam* и *Oneworld*, составляет в настоящее время более 60 % общего планируемого пассажиропотока в пересчете на имеющееся количество посадочных мест на километр. Сегодня конкуренция осуществляется не столько между отдельными авиакомпаниями, сколько во все в большей степени между этими альянсами. В условиях повышенной конкуренции и консолидации повысился и риск

противодействия конкуренции, включая злоупотребление доминирующим положением и практику олигополии. Кроме того, в целях поддержания конкурентоспособности своих национальных авиакомпаний в условиях либерализованного рынка у некоторых правительств может возникнуть желание оказать поддержку своим авиакомпаниям, используя средства, лишаящие авиакомпании других государств справедливых и равных возможностей участия в конкурентной борьбе.

2. СОБЫТИЯ ПОСЛЕДНЕГО ВРЕМЕНИ

2.1 На двустороннем уровне имеются недавние примеры соглашений о воздушном сообщении (СВС), которые включают положения о добросовестной конкуренции, такие, как статья 14 *"Конкурентная среда"*, СВС 2009 года между Канадой и Европейским Союзом (ЕС), а также статья 2 *"Справедливые и равные возможности"*, статья 14 *"Правительственные субсидии и поддержка"* и статья 20 *"Конкуренция"*, СВС 2007 года между ЕС и США. В то же время, анализ либерализованных соглашений о воздушном сообщении, которые были заключены после апреля 2003 года, показывает, что типовая статья ИКАО была использована лишь в нескольких случаях, например, в статье 6 СВС 2006 года между Соединенным Королевством и Доминиканской Республикой, а в большинстве СВС, заключенных после апреля 2003 года, положения о гарантиях отсутствуют.

2.2 На многостороннем уровне многие государства в последнее время обратились к поиску решений на региональной основе. Ряд региональных организаций, такие как Африканский Союз (АС), Ассоциация стран Юго-Восточной Азии (АСЕАН), Арабская комиссия гражданской авиации (АРКГА), Латиноамериканская комиссия гражданской авиации (ЛАКГА), разрабатывают положения о добросовестной конкуренции, используя в отдельных случаях руководящие указания ИКАО. В 2007 году АС утвердил комплексные правила конкуренции для сектора воздушного транспорта, которые аналогичны правилам, разработанным и принятым ранее государствами, входящими в Общий рынок для Восточной и Южной Африки (КОМЕСА), Южноафриканское сообщество развития (САДК) и Восточноафриканское сообщество (ЕАС).

3. РАБОТА ИКАО

3.1 В преамбуле Чикагской конвенции говорится, что международные воздушные сообщения должны устанавливаться "на основе равенства возможностей". В течение многих лет все большее число государств использует этот принцип для создания условий активной конкуренции в интересах национальных экономик и потребителей, а не истолковывает это понятие в узком смысле "равенства выгоды".

3.2 Вопрос о том, как обеспечить добросовестную конкуренцию в условиях либерализации обсуждался в ходе Пятой Всемирной авиатранспортной конференции (ATConf/5, 2003 год). Конференция рассмотрела предложение о механизме регулирования в форме включаемой в соглашения о воздушном сообщении типовой статьи, которую государства могут использовать в качестве дополнительного средства выявления, предотвращения и устранения злоупотреблений, препятствующих конкуренции. В своих выводах Конференция согласилась с тем, что либерализация должна сопровождаться принятием соответствующих мер, гарантирующих добросовестную конкуренцию. Хотя общие законы о конкуренции во многих случаях могут быть эффективным средством, было выражено мнение о необходимости чисто авиационных гарантий для предотвращения и устранения недобросовестной конкуренции в области международного воздушного транспорта. Конференция согласилась с тем, что государствам следует рассмотреть возможность использования типовой статьи ИКАО о "Гарантиях против применения антиконкурентной практики" в соглашениях о воздушном сообщении.

3.3 Секретариат ИКАО обновил свои материалы, касающиеся политики и инструктивных указаний, включив соответствующую тематику в *Руководство по регулированию международного воздушного транспорта* (Дос 9626, второе издание), в том числе такие вопросы, как господдержка и законы о конкуренции. Одновременно был обновлен документ *Политика и инструктивный материал в области экономического регулирования международного воздушного транспорта* (Дос 9587), в который была включена типовая статья о "Гарантиях против применения антиконкурентной практики". Типовое соглашение о воздушном сообщении ИКАО (ТСВС) включает две статьи по вопросам конкуренции: статью 15, касающуюся добросовестной конкуренции, и статью 19, касающуюся законов о конкуренции. Наконец, в соответствии с рекомендациями одиннадцатого совещания (Монреаль, 4–8 июня 2012 года) Группы экспертов ИКАО по регулированию воздушного транспорта (ATRP) Секретариат подготовил неполный перечень обобщенной информации, касающейся политики и практики в области конкуренции, которые были разработаны другими организациями. Этот перечень представлен в добавлении.

4. ОБСУЖДЕНИЕ

4.1 В процессе либерализации международного воздушного сообщения государства стремятся в большей степени опираться на конкурентоспособные силы и, соответственно, в большей степени, чем в предшествующую эпоху жесткого правительственного регулирования маршрутов, частоты рейсов и тарифов, нуждаются в том, чтобы сосредоточить внимание на потенциальных проблемах злоупотреблений, препятствующих конкуренции, или сговора между компаниями. Ключевое значение имеет вопрос о том, какое средство является оптимальным для решения этой проблемы. Возможные варианты включают дальнейшее использование механизмов, задействованных в рамках соглашений о воздушном сообщении, применение в отношении международного воздушного сообщения национальных законов о конкуренции или общепринятой политики или же то или иное сочетание обоих подходов.

4.2 Хотя в настоящее время отсутствует единое мнение в отношении одобрения того или иного подхода, можно сделать некоторые выводы. Первый заключается в широком признании того, что в условиях либерализованного рынка односторонняя помощь со стороны правительств, известная как "государственная поддержка", приводит к диспропорциям. Такая помощь в основном остается вне сферы применения национальных законов о конкуренции, которые распространяются на действия конкурентов в частном секторе, и, таким образом, в большей степени подпадает под регулирование на основе положений, содержащихся СВС. Это подтверждается тем, что во все большее число либерализованных соглашений о воздушном сообщении включаются неполные перечни условий, которые могут иметь отрицательные последствия для справедливой конкурентной среды, таких, как вливание капиталов, перекрестное субсидирование, предоставление грантов, гарантий, госсобственность, снижение или освобождение от налоговой нагрузки и защита от банкротства или страхование со стороны госучреждения. Следует отметить, что на уровне Европейского Союза также осуществляется контроль за государственной поддержкой с целью избежать нарушения равновесия в рамках единого рынка.

4.3 Второй вывод состоит в том, что государства должны проявлять осторожность, применяя свои законы и политику в области конкуренции в отношении международного воздушного сообщения. С учетом возросшей глобализации и утверждения в области авиации принципов рыночной экономики не удивительно, что ответной реакцией государств может стать стремление применять в отношении этого сектора свои нормы регулирования, касающиеся конкуренции. Однако национальные законы о конкуренции, в частности те из них, которые регулируют вопросы слияния или создания альянсов, могут входить во взаимные противоречия. Более того, некоторые государства не имеют законов о конкуренции. Еще один момент состоит в

том, что традиционный для многих двусторонних соглашений подход, благоприятствующий сотрудничеству между авиакомпаниями в таких вопросах, как провозная емкость и ценообразование, прямо противоречит законам о конкуренции, которые строго запрещают фиксирование цен, раздел рынка и прочие виды сговора между рыночными конкурентами.

4.4 В тех случаях, когда национальные законы или политика в области конкуренции применяются в отношении международного воздушного транспорта, государствам следует должным образом учитывать проблемы других заинтересованных государств. Необходимо сотрудничество между государствами и особенно между ведомствами, отвечающими за вопросы конкуренции. Такое сотрудничество должно как минимум преследовать цель избежать прямых противоречий между юридическими обязательствами, возложенными на авиакомпании. Хотя широкомасштабная гармонизация в законодательной сфере все еще остается долгосрочной задачей, консультации и обмен информацией между ведомствами, отвечающими за вопросы конкуренции, могут способствовать лучшему пониманию и, как свидетельствует анализ ряда соглашений об альянсе между авиакомпаниями – большей совместимости в анализе законов о конкуренции и выборе средств правовой защиты. Для государств, у которых отсутствуют законы о конкуренции, могли бы быть разработаны дополнительные инструктивные материалы ИКАО для включения в соглашения о воздушном сообщении, с тем чтобы обеспечить работу авиакомпаний в таких рамках, которые будут распространяться на основную конкуренцию, затрагивающую их интересы.

4.5 Темой, которая часто затрагивается в ходе обсуждения вопроса о конкуренции в области международного воздушного транспорта, является необходимость обеспечения "единого игрового поля". На уровне абстрактных рассуждений существует широкое согласие с тем принципом, что для успешной работы и роста авиакомпаний в условиях либерализованного глобального рынка необходимы справедливые и равные возможности. Действительно, в некоторых соглашениях о воздушном сообщении прямо говорится о принципе единого игрового поля и отмечается, что "в тех случаях, когда единое игровое поле для авиакомпаний отсутствует, потенциальные выгоды от конкуренции в области воздушного сообщения не могут быть реализованы". С другой стороны, необходимо признать, что в настоящее время отсутствует общепризнанное определение условий, формирующих "единое игровое поле". Маловероятно, что на данном этапе будет достигнут консенсус относительно того или иного всестороннего определения, если учитывать весьма различные условия, в которых находятся государства и их авиационные отрасли, включая такие фундаментальные вопросы, как госсобственность, политика в области оказания поддержки национальным авиаперевозчикам и развитие структуры аэропортов, а также весьма существенные различия в политике государств в области налогообложения, регулирования рынка труда, банкротства и страхования здоровья.

4.6 Поэтому предлагается, чтобы авиационное сообщество сконцентрировало свои усилия на обеспечении совместимости правил конкуренции, применяемых в отношении международной авиации и, как минимум, избегало прямых противоречий между обязательствами, возлагаемыми на авиаперевозчиков. В целях оказания содействия усилиям государств в этом направлении ИКАО следует обновить свои инструктивные материалы с учетом различных условий, в которых находятся государства и их авиационные отрасли. Для оказания помощи государствам в использовании совпадающих подходов в отношении принятия или применения законов и политики в области конкуренции ИКАО могла бы разработать свод основных принципов, касающихся добросовестной конкуренции в сфере международного воздушного транспорта.

5. ВЫВОДЫ

5.1 Политика ИКАО в отношении конкуренции сохраняет свою действенность и подтверждается практическими мерами, такими, как включение типовых статей ИКАО, касающихся конкуренции, в соглашения о воздушном сообщении. Хотя политика в области конкуренции, проводимая в различных регионах, существенно различается, можно предварительно выделить несколько распространенных видов практики, препятствующей конкуренции. Примерами такой практики могут быть злоупотребление доминирующим положением на рынке, демпинг, несанкционированный сговор в отношении цены или провозной емкости или необоснованная господдержка. На основе существующих инструктивных материалов ИКАО, а также практики и норм, которых придерживаются значительное число государств и регионов (см. добавление), можно подробнее проанализировать и с большей точностью определить наиболее очевидные виды практики, препятствующей конкуренции. Эти общие элементы могут послужить основой для выработки свода основных принципов, касающихся добросовестной конкуренции в сфере международного воздушного транспорта.

5.2 Признано необходимым осуществлять сотрудничество между полномочными органами, ведающими вопросами конкуренции, в частности, в контексте одобрения альянсов и слияний. В этом отношении ИКАО следует определить и разработать механизмы для содействия диалогу и обмену информацией между заинтересованными полномочными органами. Такие механизмы могли бы включать создание структуры, аналогичной Конференция ИКАО по проведению переговоров о воздушных сообщениях (ICAN).

6. РЕКОМЕНДАЦИИ

6.1 Конференции предлагается рассмотреть следующие рекомендации:

- a) государствам следует должным образом учитывать проблемы других государств, связанные с применением национальных законов о конкуренции в отношении международного воздушного транспорта;
- b) государствам следует использовать инструктивные материалы ИКАО в СВС и национальных или региональных нормативных актах, касающихся конкуренции;
- c) государствам следует поощрять сотрудничество между полномочными органами, ведающими вопросами конкуренции, в частности, в контексте одобрения альянсов и слияний;
- d) ИКАО следует разработать механизмы для содействия сотрудничеству, диалогу и обмену информацией между полномочными органами, ведающими вопросами конкуренции, а также среди таких органов в целях создания лучшей конкурентной среды для международного воздушного транспорта;
- e) ИКАО следует разработать свод основных принципов добросовестной конкуренции в области международного воздушного транспорта и
- f) ИКАО следует продолжать следить за событиями в этой области и обновлять свой инструктивный материал с учетом изменений и потребностей государств.

ДОБАВЛЕНИЕ

ОБЗОР ПОЛИТИКИ И ПРАКТИЧЕСКИХ МЕТОДОВ КОНКУРЕНТНОЙ БОРЬБЫ,
ИСПОЛЪЗУЕМЫХ В ОБЛАСТИ ВОЗДУШНОГО ТРАНСПОРТА

	Существующие инструктивные материалы ИКАО	Азия-Тихоокеанский регион	Китай	Африка	Европа	Латинская Америка	Северная Америка	Международные инструктивные документы	Возможные основные принципы*
Ссылка	ATConf/5 Гарантии [2.3.3.2]	АСЕАН (b)	Законы Китая в области конкуренции(q)	КОМЕСА-ЕАС-САДК (a)	Закон ЕС	ЛАКГА (j)	Раздел 49 Свода законов Соединенных Штатов Америки (в частности § 41712 (e))	ОЭСР, ЮНКТАД	
Общая практика (способы противодействия конкуренции)	<ul style="list-style-type: none"> * Взимание тарифов, недостаточных для покрытия расходов * Избыточная провозная емкость/ частота рейсов * Практика носит постоянный характер * Негативное экономическое влияние *Намерение/причинение вреда другому авиапредприятию * Злоупотребление доминирующим положением 	<ul style="list-style-type: none"> * Взимание тарифов, недостаточных для покрытия расходов * Избыточная провозная емкость/частота рейсов * Практика носит постоянный характер * Негативное экономическое влияние * Намерение /причинение вреда другому авиапредприятию * Злоупотребление доминирующим положением 	<ul style="list-style-type: none"> *Соглашения, решения и другие согласованные действия, направленные на устранение или ограничение конкуренции * Фиксирование цен * Ограничение самой низкой цены * Ограничения производства * Раздел рынка * Совместное бойкотирование сделок * Злоупотребление доминирующим положением 	<ul style="list-style-type: none"> * Взимание тарифов, недостаточных для покрытия расходов * Избыточная провозная емкость/частота рейсов * Практика носит постоянный характер * Негативное экономическое влияние *Намерение/причинение вреда другому авиапредприятию *Злоупотребление доминирующим положением 	<ul style="list-style-type: none"> Соглашения, решения, согласованные практические меры: * Фиксирование цен *Ограничение/ контроль производства *Раздел рынка/поставок * Неодинаковые условия * Дополнительные обязательства (g) 	<ul style="list-style-type: none"> * Избыточная провозная емкость/частота рейсов * Заниженные показатели загрузки * Тарифы, не покрывающие стоимость услуг (постоянные) * Серьезный экономический ущерб * Попытка ослабить/ разорить компанию-перевозчика * Поведение, отличное от предыдущего 	<ul style="list-style-type: none"> * Недобросовестная практика или мошенничество * Недобросовестные методы конкуренции (l) 	<ul style="list-style-type: none"> * Поглощения с целью подорвать конкуренцию * Демпинг против конкурентов * Необоснованный отказ от сотрудничества * Злоупотребление правами промышленной собственности для подрыва конкуренции * Дискриминационная (т.е. необоснованно дифференцированная) ценовая политика(m) 	<ul style="list-style-type: none"> * Взимание тарифов, недостаточных для покрытия расходов * Избыточная провозная емкость/частота рейсов * Ограничения производства * Совместное бойкотирование сделок * Практика носит постоянный характер * Негативное экономическое влияние * Намерение/причинение вреда другому авиапредприятию * Злоупотребление доминирующим положением * Поведение, отличное от предыдущего * Дискриминационная ценовая политика

	Существующие инструктивные материалы ИКАО	Азия-Тихоокеанский регион	Китай	Африка	Европа	Латинская Америка	Северная Америка	Международные инструктивные документы	Возможные основные принципы*
Доминирующее положение	Действия, свидетельствующие о злоупотреблении доминирующим положением на маршруте		<ul style="list-style-type: none"> * Отказ сотрудничать с другой стороной в отсутствие законных оснований * Требование к другой стороне о предоставлении эксклюзивных коммерческих условий в отсутствие законных оснований * Навязывание продукта или требование о предоставлении необоснованных коммерческих условий * Использование неординарных цен или иных условий заключения сделок с эквивалентными партнерами 	<ul style="list-style-type: none"> * Ограничение производства * Неодинаковые условия * Принудительные контракты 	<ul style="list-style-type: none"> * Несправедливые цены/условия сотрудничества * Ограничение производства/рынков * Неодинаковые условия * Дополнительные обязательства (h) 			<ul style="list-style-type: none"> * Контролирование рынка (на основе раздела рынка, товарооборота, активов, персонала и т. д.) * Возможность поднимать/снижать цены выше/ниже конкурентного уровня 	<ul style="list-style-type: none"> * Контролирующее положение * Возможность манипулировать ценами или принуждать к заключению соглашений * Несправедливые цены/ коммерческие условия * Ограничение производства/рынков * Неодинаковые условия * Дополнительные обязательства
Демпинг	Снижение цен		<ul style="list-style-type: none"> * Необоснованная продажа продукта по цене ниже себестоимости * Приобретение товаров по необоснованно низкой цене 	Заниженная цена	<ul style="list-style-type: none"> * Взимаемые тарифы в достаточной степени ниже конкурентного уровня, чтобы нанести ущерб * Практика ценообразования отличается от общепринятой (o) * Несправедливые цены/коммерческие условия (h) 	Цены закупки/продажи недостаточны для покрытия прямых издержек, связанных с оказанием услуг		<ul style="list-style-type: none"> * Использование цен ниже себестоимости с целью устранения конкурентов (n) * Установление цен ниже предельного уровня непосредственных затрат в ожидании устранения конкурента (d) 	<ul style="list-style-type: none"> * Цены закупки/продажи недостаточны для покрытия прямых издержек, связанных с оказанием услуг * Установление цен ниже предельного уровня непосредственных затрат в ожидании устранения конкурента * Необоснованно низкие закупочные цены

	Существующие инструктивные материалы ИКАО	Азия-Тихоокеанский регион	Китай	Африка	Европа	Латинская Америка	Северная Америка	Международные инструктивные документы	Возможные основные принципы*
	Избыточная провозная емкость/ частота рейсов		Продажа по несправедливо завышенным ценам					Установление завышенных цен (п)	Установление завышенных цен
Дискриминация			Использование дискриминационных цен или иных условий заключения сделок	Дискриминация посредством использования национальных требований в отношении услуг, предоставляемых другими государствами-членами	Дискриминация является недобросовестной, если в отношении эквивалентных сделок применяются неодинаковые (конкурентно невыгодные) условия (h)			* Установление дискриминационных (т. е. необоснованно дифференцированных) цен (m)* Установление неоправданно дифференцированных цен (п)	Неоправданное различие в ценах
Государственная поддержка				Выделение субсидий в случае возникновения диспропорций/угроз с целью нарушить условия конкуренции	Господдержка приемлема, если она: * является частью программы реструктуризации * имеет ограниченные временные рамки * обеспечивает последующее повышение устойчивости * носит автономный характер * не предполагает расширения * не предполагает правительственного участия в управлении (i), (o)		Федеральные субсидии допустимы в случае: * страхования военных рисков * общественной необходимости * когда речь идет о небольших сообщениях * ущерба при чрезвычайных ситуациях, аналогичных ущербу 9/11 (f) Считаются недобросовестными методами: вливание капитала; перекрестное субсидирование; гранты; гарантии; передача в собственность; освобождение от налогов; защита от банкротства (страхование) (k)		Государственное финансирование эксплуатантов нарушает конкуренцию за исключением тех случаев, когда оно: * отвечает национальным интересам * ограничено во времени * связано с решением важной экономической задачи * не предполагает увеличения * не предполагает правительственного участия в управлении

Примечания

В правой колонке сделана попытка резюмировать основные принципы, обозначенные в других колонках, и предложить возможные формулировки этих принципов. В любом случае это резюме не является отражением какой-либо официальной политики

- (a) Совещание министров африканских стран, ответственных за воздушный транспорт(16-19 мая 2005 года)
- (b) Многостороннее соглашение стран АСЕАН (12 ноября 2010 года)
- (c) Также определено в документе "Воздушное сообщение в странах АТЭС: влияние регулирования на торговлю и политэкономии реформ" (октябрь 2010 года), подготовленном Массимо Джелосо Гроссу
- (d) "Будущее международной политики в области воздушного транспорта: ответ на глобальные изменения", ОЭСР, 1997 год
- (e) Свод законов в области транспорта ("Недобросовестная практика и мошенничество недобросовестные методы конкуренции")
- (f) Закон о безопасности и стабилизации системы воздушного сообщения
- (g) Ст. 81(1) Договора ЕС (Ст. 101(1) Договор о функционировании Европейского Союза (ДФЕС)
- (h) Ст.82 Договора ЕС (Ст.102 ДФЕС)
- (i) Ст. 87 и 88 Договора ЕС (Ст.107 и 109 ДФЕС)
- (j) Рекомендация ЛАКГА13-3
- (k) СВС ЕС-США 2009 года
- (l) 49 USC § 41712 (e)
- (m) Руководящие принципы ОЭСР для многонациональных предприятий
- (n) Конференция Организации Объединенных Наций по торговле и развитию (ЮНКТАД), Типовой закон о конкуренции, Женева, 2000 год
- (o) Регламент (ЕС) 868/2004
- (p) Сообщение Европейской Комиссии- Руководящее указание (2009/С 45/02)
- (q) Китай: Закон об антимонопольных мерах (2008 год),Закон о противодействии недобросовестной конкуренции (1993 год), Закон о ценообразовании(1998 год)

— КОНЕЦ —