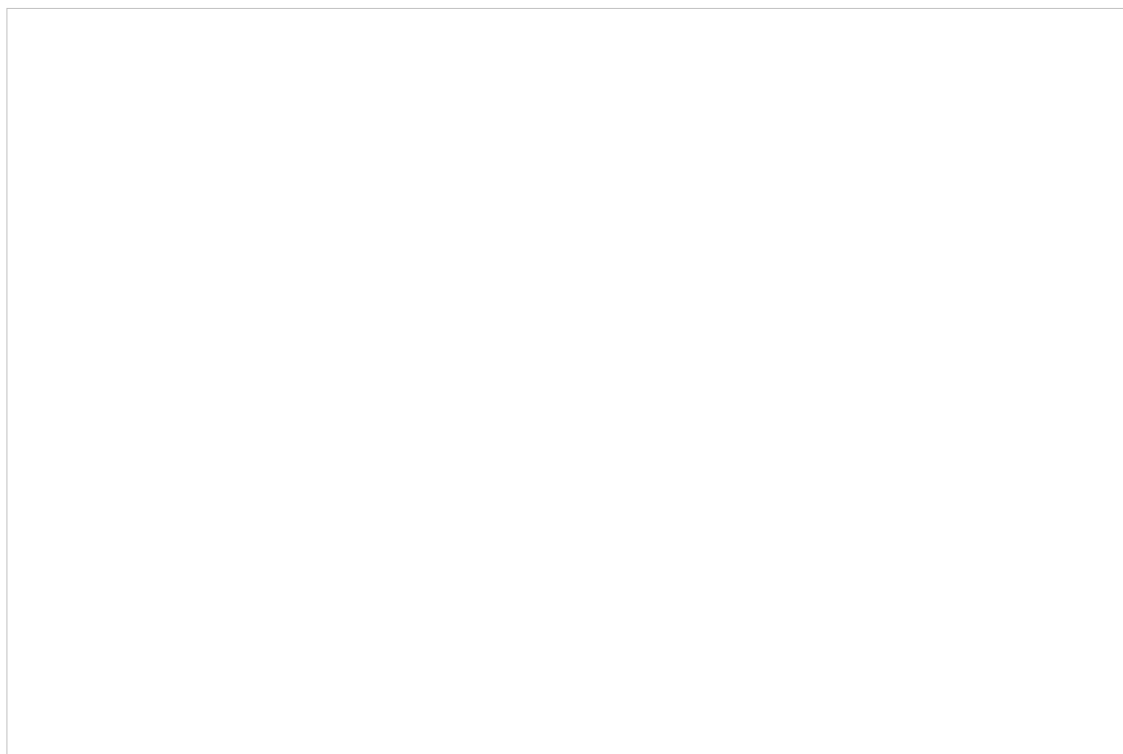


Все о конкуренции на рынке аэропортового обслуживания воздушных перевозок

28 октября 2014, 17:32

С 13 по 16 октября 2014 года в Учебно-методическом Центре Федеральной антимонопольной службы (ФАС России) проходил семинар по вопросам конкуренции на рынке аэропортового обслуживания воздушных перевозок.

Участниками семинара стали представители Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), Регионального Центра по конкуренции ОЭСР (РЦК ОЭСР), конкурентные ведомства Венгрии, Республики Армения, Республики Беларусь, Республики Кыргызстан, Республики Казахстан, Республики Таджикистан, Российской Федерации, Молдовы, а также отраслевые и научные эксперты высокого уровня.

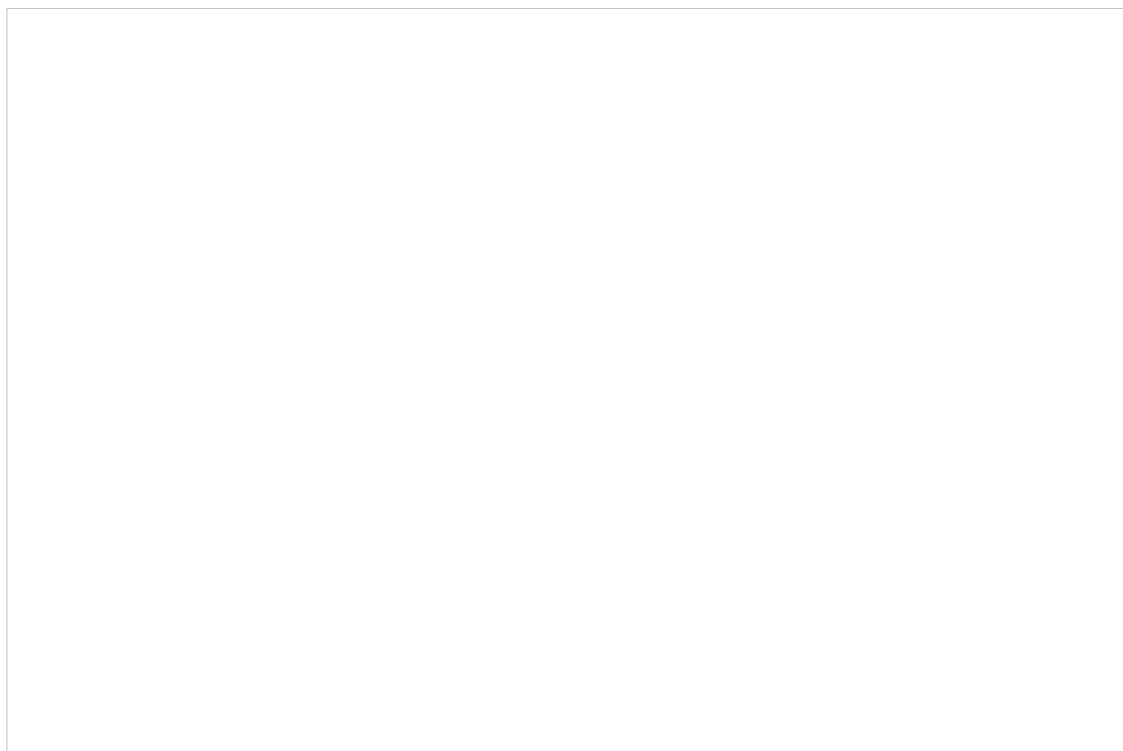


С приветственным словом выступили заместитель руководителя ФАС России Анатолий Голомолзин и старший эксперт по вопросам конкуренции ОЭСР Сабина Цигельски.


В рамках семинара эксперты обменялись опытом государственного регулирования в сфере аэропортового обслуживания и обсудили различные аспекты конкуренции на рынках услуг в аэропортах.

Открывая семинар, Анатолий Голомолзин отметил: «Тема семинара является очень важной для антимонопольного органа, и эти вопросы всегда актуальны при анализе рынков воздушных перевозок. После кризисов 90-х годов авиация России и СНГ понадобилось продолжительное время для восстановления и создания условий для устойчивого развития. В 1995 г. в России был принят Федеральный закон «О естественных монополиях». В последующие годы аналогичные нормативно-правовые акты были приняты в других странах СНГ. Закон отнес услуги в аэропортах к сфере естественных монополий и установил возможность применения мер государственного

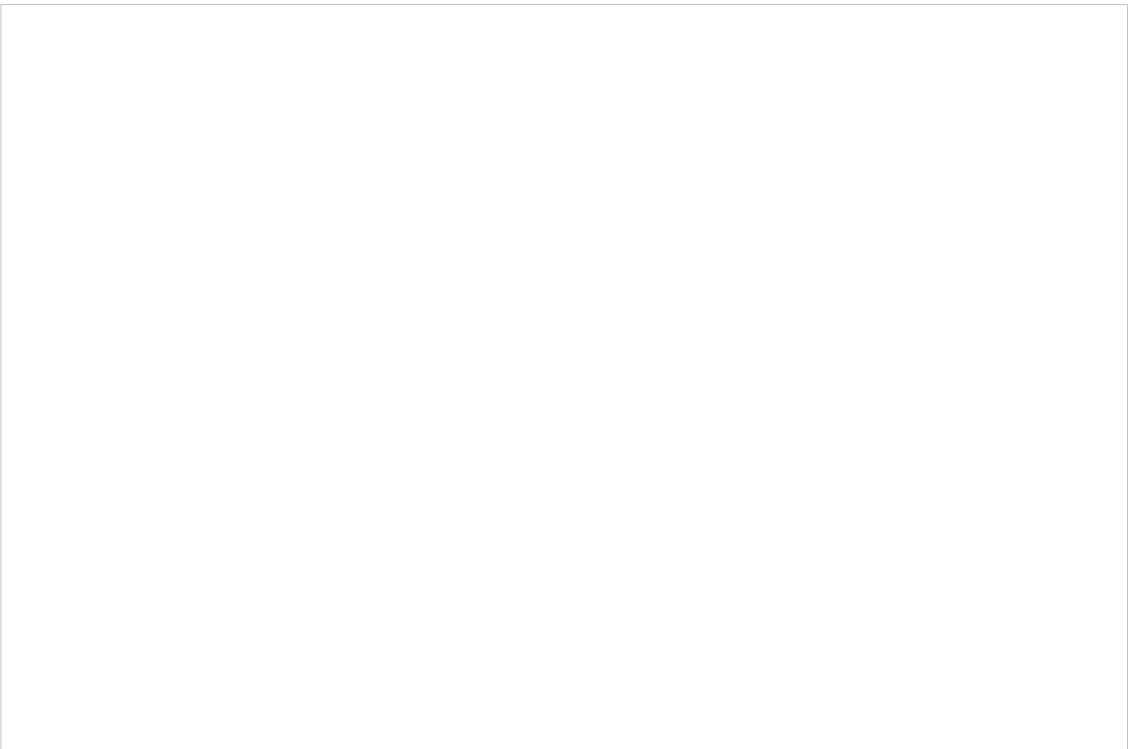
регулирования к тем сферам, где конкуренция затруднена. Со временем стало понятным, что в сфере аэропортовой деятельности существуют условия для конкуренции. Конкуренции в каждом отдельном аэропорту между операторами, оказывающими услуги в сферах как авиационной, так и неавиационной деятельности. А кроме того существует конкуренция между аэропортами, как в более выраженных, так и в менее выраженных формах».



Адам Филеп-Реметей, эксперт антимонопольного ведомства Венгрии посвятил своё выступление общим проблемам конкуренции в аэропортах. По его словам, уровень развития перевозок приводит к ключевой роли пересадочных узлов - аэропортов «хабов» при обслуживании транзитных и пересадочных рейсов. Конкуренция между крупными «хабами» - обостряется. Г-н Филип-Реметей отметил возникающие при этом риски дискриминационного поведения аэропортов в интересах базовых (для этих аэропортов) авиакомпаний – это создание преимущественных условий по доступу к инфраструктуре аэропорта, к услугам в аэропорту (возможность получения больших пакетов слотов и бронирования большего числа слотов), заключение соглашений о стратегическом сотрудничестве. Такие действия аэропортов приводят к ущемлению интересов иных авиакомпаний, пользующихся услугами этих аэропортов.




Далее, бывший в течение последних 10 лет регулятором авиатранспорта Ирландии, Катал Гиомар (сотрудник бизнес школы Университета г. Дублин) представил обзор нормативно – правовых актов ЕС, регулирующих деятельность аэропортов. Порядок управления движением воздушных судов в аэропортах (2004 г.), Директива о наземном обслуживании воздушных судов (1996 г.) и Директива о сборах, взимаемых аэропортами (2009 г.). Он отметил, что справедливое установление сборов за наземное обслуживание является актуальной проблемой, влияющей на развитие аэропорта. Г-н Гиомар подчеркнул, что для защиты конкуренции на рынках услуг в аэропортах главной проблемой является дискриминация в отношении участников этих рынков (продавцов и потребителей услуг). Принципиальным является не столько сам доступ к услугам, а на каких условиях этот доступ предоставить. При этом нормативно-правовые акты ЕС, регулирующие сферу услуг в аэропортах, предусматривают меры по защите конкуренции. Сабина Цигельски, старший эксперт по вопросам конкуренции ОЭСР, выступила с презентацией на тему "Понятие ключевого актива (essential facilities) и как оно связано с аэропортами". Она осветила основные вопросы, которые возникают в части применения норм антимонопольного законодательства применительно к аэропортам. В первую очередь речь идёт об основаниях для квалификации положения аэропортов на рынке, как доминирующего. В значительной степени такое положение определяется возможностью владения аэропортами ключевыми активами (объектами инфраструктуры), которые, как правило, являются незаменимыми (что отличается от существенно значимых).



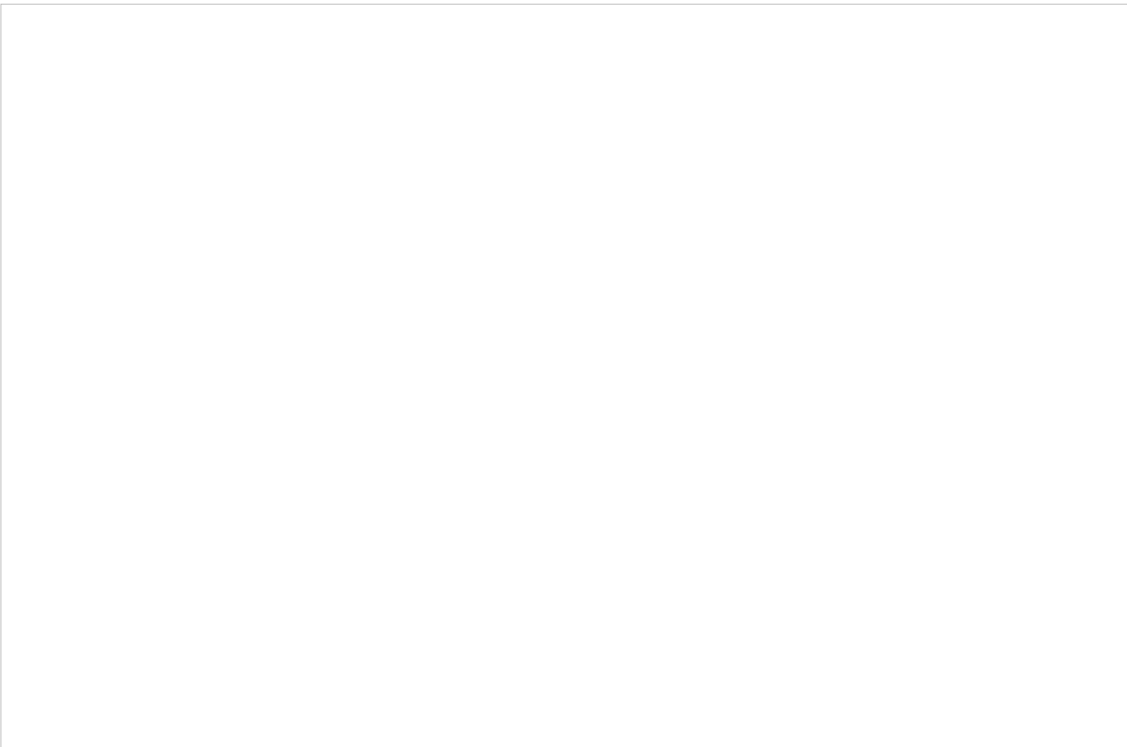
С. Цибельски привела в пример ряд сфер, которые функционируют с применением таких активов. «Этот перечень поглощает тот, который обычно в СНГ относят к сферам естественных монополий (порты, аэропорты, сети железных дорог, газопроводы, сети почтовой связи), а в части дополняющей эти сферы естественных монополий, совпадает с перечнем тех сфер, в которых также фиксировались факты злоупотреблений доминирующим положением на рынках в РФ (нефтехранилища, декодеры каналов (кабельного телевидения), системы бронирования авиабилетов, доступ к стыковкам (авиаперелётов), международные платёжные системы, премиум – контент телевидение, права на интеллектуальную собственность / информация о защите прав собственности, запчастей, холодильные установки)», - прокомментировал А. Голомолзин.

В докладе С.Цибельски были приведены характерные нарушения антимонопольного законодательства, связанные с необоснованными отказами в заключении договора и с созданием дискриминационных условий. Даны примеры дел из практики Еврокомиссии по пресечению нарушений антимонопольного законодательства в аэропортах Бельгии, Германии, Португалии, Франции, Англии.

В завершение первого дня семинара начальник Управления контроля транспорта и связи ФАС России Дмитрий Рутенберг выступил с докладом на тему «Стимулирование развития конкуренции через совершенствование регуляторных актов. Анализ конкуренции на рынках наземного и аэропортового обслуживания». Среди мер по развитию конкуренции на воздушном транспорте в России он назвал либерализацию рынков авиаперевозок и создание правил доступа к услугам в аэропортах. «Создание правил недискриминационного доступа позволило устранить необоснованные отказы в доступе к услугам в аэропортах и обеспечить равные условия оказания услуг потребителям. Кроме того эти правила дали стимул к развитию конкуренции в аэропортах», - подчеркнул Дмитрий Рутенберг.



15 октября семинар начался с доклада профессора Берлинской школы экономики и права д-ра Юргена Мюллера, который представил исследование экономической рыночной власти на соответствующем (их) рынке (ах) авиа-услуг и услуг, связанных с авиацией на примере аэропорта Схиптон г. Амстердама. В рамках исследования давался ответ на вопрос, соответствуют ли современные условия рынка в аэропорту Схипхол специальной системе регулирования тарифов и условиям ведения бизнеса в области авиаперевозок.

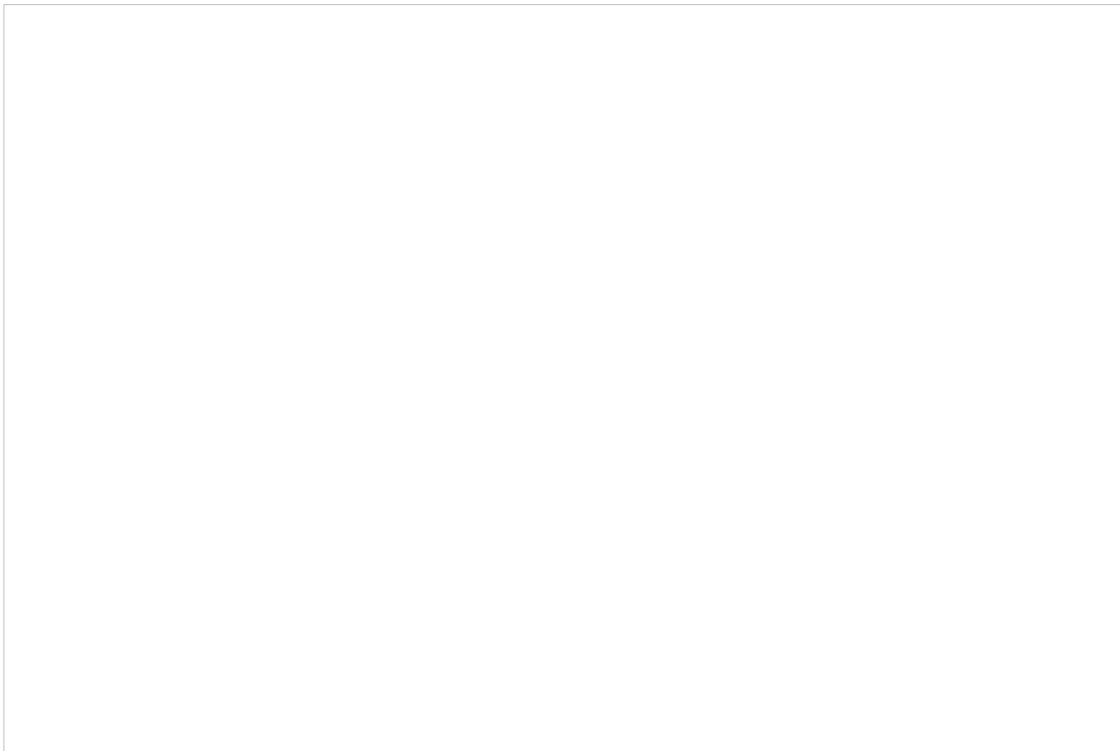


Анализ рынка услуг в аэропорту Схипхол показал, что оператор аэропорта Схипхол обладает рыночной силой на рынках обеспечения доступа к объектам инфраструктуры авиакомпаний, которые обслуживают трансфертных пассажиров, оказывают услуги по грузовым перевозкам, предоставляют услуги по местным и инструкторским полетам. Аэропорт Схипхол занимает монопольное положение на рынке доступа компаний, осуществляющих наземное обслуживание воздушных судов, обладает рыночной силой при сдаче в аренду свободных площадей аэропорта авиакомпаниям, операторам,

правительственным органам для своей текущей деятельности.

В своем выступлении д-р Юрген Мюллер отметил, что, несмотря на усиление конкуренции на рынке услуг в аэропорту оператор аэропорта Схипхол по-прежнему обладает рыночной силой на рассматриваемых рынках. Он подчеркнул, что оценка рыночной силы является фундаментальным вопросом при оценке конкуренции в сфере услуг аэропортов, однако его часто не принимают во внимание, поскольку традиционно аэропорты рассматриваются как естественные монополии, поэтому основное внимание уделяется регулированию их деятельности.

Заместитель начальника управления контроля транспорта и связи ФАС России Алексей Горлинский рассказал о конкуренции между аэропортами в Российской Федерации. «Долгое время вероятность наличия конкуренции между аэропортами в России подвергалась сомнению. Главный аргумент: аэропорт – субъект естественной монополии и, следовательно, функционирует на рынке, на котором конкуренция нецелесообразна, - отметил докладчик. - Однако закон «О естественных монополиях» не допускает сдерживания экономически оправданного перехода сфер естественных монополий из состояния естественной монополии в состояние конкуренции».



ФАС России поставила перед собой задачу провести исследование состояния конкуренции между аэропортами на рынке услуг аэропортового обслуживания воздушных перевозок. Для этого были разработаны методические рекомендации, определены границы товарного рынка, а также поставщики и потребители комплекса услуг. Кроме того был проведен масштабный опрос аэропортов и пассажиров.

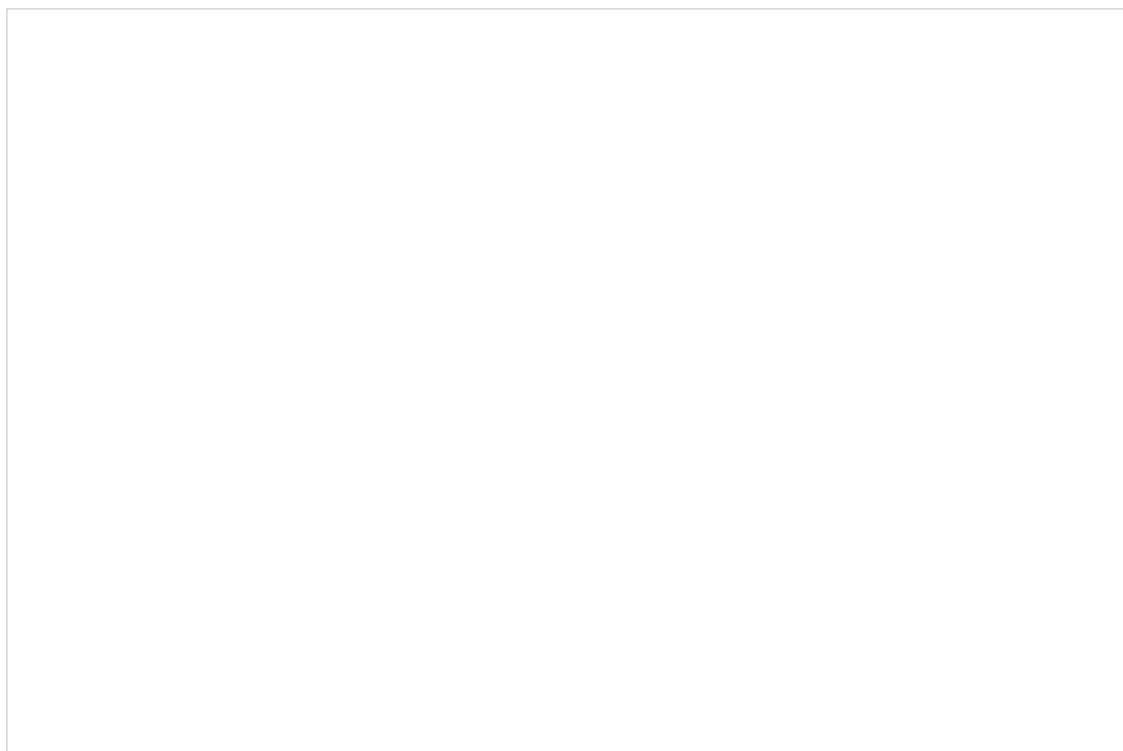
Результаты опроса аэропортов на предмет наличия у них аэропортов-конкурентов показали, что у 30 аэропортов федерального значения из 44 есть аэропорты-конкуренты (у 28 из них 2 или более конкурентов по различным видам перевозок). 75 аэропортов, которые не являются аэропортами федерального значения, также заявили о наличии у них аэропортов-конкурентов. Опрос пассажиров также выявил, что они пользуются услугами разных аэропортов для совершения одних и тех же видов полетов. «Конкуренция между аэропортами осуществляется в рамках установленных географических границ. Каждые географические границы включают в себя от 2 до 4 аэропортов», - поделился некоторыми итогами исследования Алексей Горлинский.

В завершение второго дня семинара Катар Гиомар (представитель бизнес школы Университета г. Дублин) выступил с докладом «Конкуренция и аэропорты», в котором отразил различные аспекты конкуренции как между аэропортами, так и внутри аэропортов и о совершенствовании политики ЕС в этой области. На примере развития конкуренции в аэропорту г. Дублина показал формирование предпосылок для развития конкуренции и риски для конкуренции, возникающие при вмешательстве регулирующих органов в сферу деятельности аэропортов. Приведенный пример показывает, что существует риск того, что установленные аэропортом тарифы на услуги могут рассматриваться как дискриминационные и свидетельствующие о злоупотреблении доминирующим положением на рынке.

В заключении г-н Гиомар отметил, что конкуренция в аэропортах выгодна как для пассажиров, так и для авиакомпаний и дает существенные преимущества для аэропортов. Но конкуренция аэропортов сдерживается наличием барьеров для выхода на рынок из-за ограниченного числа территорий, иногда – экономии на масштабах бизнеса. «Развитие авиаперевозок ведет к усилению конкуренции среди аэропортов ЕС – политика в этой области более либеральная, а полеты низкозатратных (lowcost) перевозчиков усилили конкуренцию. Поэтому можно прийти к выводу, что политика в этой сфере должна способствовать развитию конкуренции в большей мере, чем это, в целом, было раньше. Международный совет аэропортов и Международная ассоциация авиаперевозок, как представляется, согласились с тем, что вопросы регулирования деятельности аэропортов должны решаться отдельно в каждом конкретном случае», - заявил он.

16 октября семинар начался с выступления д-ра Юргена Мюллера (профессора Берлинской школы экономики и права), в котором на примере исследования конкуренции в аэропорту Схипхолл поделился методологией анализа конкуренции в аэропорту, в целях применения ее в других аэропортах.

Далее с презентацией выступили и.о. заместителя руководителя Санкт-Петербургского УФАС России Ольга Козлова и Начальник отдела контроля за экономической концентрацией Московского областного УФАС России Денис Стуканов. Они поделились примерами нарушений антимонопольного законодательства и с практикой их пресечения.



Адам Филипп-Реметей (эксперт антимонопольного ведомства Венгрии) поделился

опытом антимонопольных расследований в случаях использования аэропортом нескольких терминалов на примере дел, рассмотренных ведомством в отношении операторов аэропортов г. Дублина и г. Копенгагена.

Так Денис Стуканов доложил о рассмотренном Управлением деле о нарушении антимонопольного законодательства ОАО «Международный аэропорт «Шереметьево» и ОАО «Аэрофлот-РА» в части заключения Соглашения о стратегическом сотрудничестве по использованию инфраструктуры аэропорта. По мнению Управления, заключение Соглашения создавало неравные условия для авиакомпаний при использовании этой инфраструктуры. В результате рассмотрения дела Стороны приостановили действие Соглашения. Внесли в него изменения, обеспечивающие конкуренцию в аэропорту Шереметьево. На участников Соглашения были наложены административные штрафы в размере более 8 200 000 руб.

Ольга Козлова доложила о рассмотренном Управлением деле о проведенном анализе конкуренции на рынках услуг по обеспечению авиатопливом в аэропорту Пулково. «Анализ локальных рынков авиатопливообеспечения в аэропортах показывает, что в целях развития конкуренции на указанных рынках необходимо обеспечить недискриминационный доступ участников рынка (авиакомпаний и независимых поставщиков авиатоплива) к услугам по хранению и заправке воздушных судов в аэропортах и/или создание альтернативных ТЗК – в тех аэропортах, где это экономически целесообразно» - заявила она.

В заключительном слове Анатолий Голомолзин поблагодарил Региональный Центр по конкуренции ОЭСР (г. Будапешт, Венгрия), Учебно-методический Центр ФАС России в г. Казань за великолепно организованный семинар. По общему мнению экспертов ОЭСР, представителей антимонопольных и регулирующих органов стран – участников этого семинара – мероприятие получилось эффективным. «Работа была организована таким образом, что удалось многосторонне обсудить сложные вопросы конкуренции в аэропортах. Речь шла о методологических основах и результатах анализа рынка услуг в аэропортах и между аэропортами, обсуждались методологические и практические вопросы ценообразования на услуги в аэропортах, была рассмотрена обширная практика применения антимонопольного законодательства ЕС, Российской Федерации и СНГ. Была достигнута договорённость по итогам семинара сделать доступными материалы докладов, а также проработать вопрос обобщения материалов в виде совместно подготовленной брошюры, доступной на русской и английском языках. Кроме того, с учетом успешного опыта проведения совместных семинаров на базе учебных центров ОЭСР и ФАС России провести следующее подобное мероприятие в следующем году. С этой целью стороны в ближайшее время подготовят перечень возможных для обсуждения актуальных вопросов», - подвёл итог А. Голомолзин.

