



АНТИМОНОПОЛЬНИЙ КОМІТЕТ УКРАЇНИ

РЕКОМЕНДАЦІЇ

01 лютого 2018 р.

Київ

№ 1-рк

Публічне акціонерне товариство
«Українська залізниця»

Про усунення причин виникнення
порушень законодавства про захист
економічної конкуренції та умов,
що їм сприяють

Антимонопольний комітет України, розглянувши подання Департаменту досліджень і розслідувань ринків паливно-енергетичного комплексу та житлово-комунального господарства від 16.01.2018 № 18-01/1

ВСТАНОВИВ:

- (1) На підставі наказу Голови Антимонопольного комітету України «Про проведення перевірки та створення комісії» від 22.03.2017 № 23 та плану проведення перевірки від 22.03.2017, комісія з перевірки в період з 10 квітня по 10 червня 2017 року (включно) провела перевірку додержання законодавства про захист економічної конкуренції публічного акціонерного товариства «Українська залізниця» (далі - ПАТ «Укрзалізниця», Товариство) за адресою: м. Київ, вул. Тверська, буд. 5.

1. ВИЗНАЧЕННЯ СУБ'ЄКТА ГОСПОДАРЮВАННЯ.

- (2) Відповідно до пункту 1 Статуту ПАТ «Укрзалізниця», затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 2 вересня 2015 р. № 735 (в редакції постанови Кабінету Міністрів України від 18 січня 2017 р. № 52), публічне акціонерне товариство «Українська залізниця» є юридичною особою, утвореною відповідно до Закону України «Про особливості утворення публічного акціонерного товариства залізничного транспорту загального користування», постанови Кабінету Міністрів України від 25 червня 2014 р. № 200 «Про утворення публічного акціонерного товариства «Українська залізниця».
- (3) При цьому, відповідно до пункту 2 Статуту ПАТ «Українська залізниця», Товариство утворене як публічне акціонерне товариство, 100 відсотків акцій якого закріплюються в державній власності, на базі Укрзалізниці, а також підприємств, установ та організацій залізничного транспорту загального користування, які реорганізовано шляхом злиття, згідно з додатком 1 до постанови Кабінету Міністрів України від 25.07.2014 № 200 «Про утворення публічного акціонерного товариства «Українська залізниця».
- (4) Відповідно до абзацу другого пункту 2 Статуту, Товариство є правонаступником усіх прав і обов'язків Укрзалізниці та підприємств залізничного транспорту.

- (5) Відповідно до додатку 1 до постанови Кабінету Міністрів України від 25.07.2014 № 200 «Про утворення публічного акціонерного товариства «Українська залізниця», до складу ПАТ «Українська залізниця», зокрема, увійшли:
- (а) Державне підприємство «Донецька залізниця»;
 - (б) Державне територіально-галузеве об'єднання «Львівська залізниця»;
 - (в) Державне підприємство «Південна залізниця»;
 - (г) Одеська залізниця;
 - (д) Державне територіально-галузеве об'єднання «Південно-Західна залізниця»;
 - (е) Державне підприємство «Придніпровська залізниця».
- (6) Відповідно до пункту 6 Статуту предметом діяльності Товариства, зокрема, є:
- (а) розподілення електроенергії;
 - (б) торгівля електроенергією;
 - (в) постачання електроенергії.
- (7) Відповідно до статті 5 Закону України «Про природні монополії» до сфери діяльності суб'єктів природних монополій, зокрема, належить діяльність суб'єктів господарювання з розподілу електричної енергії (передачі електричної енергії місцевими (локальними) електромережами.
- (8) При цьому, відповідно до статті 7 зазначеного Закону, діяльність суб'єктів природних монополій у сферах, визначених у статті 5 цього Закону, а також діяльність суб'єктів господарювання на суміжних ринках підлягає ліцензуванню відповідно до закону.
- (9) Відповідно до постанови Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг (далі - НКРЕКП) «Про видачу ліцензій з розподілу електричної енергії (передачі електричної енергії місцевими (локальними) електричними мережами) та з постачання електричної енергії за регульованим тарифом публічному акціонерному товариству «Українська залізниця» від 19.02.2016 № 213, яка набрала чинності з 01 березня 2016 року, ПАТ «Укрзалізниця» має ліцензію з розподілу електричної енергії (передачі електричної енергії місцевими (локальними) електричними мережами) та з постачання електричної енергії за регульованим тарифом.
- (10) Відповідно до постанови НКРЕКП від «Про внесення змін до постанови НКРЕКП, від 19 лютого 2016 року № 213» від 10.03.2016 № 307, територію здійснення ліцензованої діяльності з розподілу електричної енергії (передачі електричної енергії місцевими (локальними) електричними мережами) ПАТ «Укрзалізниця» затверджено згідно з переліком місцевих (локальних) електричних мереж, які визначають межі території провадження діяльності з передачі електричної енергії місцевими (локальними) електричними мережами ПАТ «Укрзалізниця».
- (11) Одночасно ДТГО «Львівська залізниця», ДП «Донецька залізниця», ДП «Південна залізниця», Одеська залізниця, ДТГО «Південно-Західна залізниця» та ДП «Придніпровська залізниця», до реорганізації підприємств, установ та організацій залізничного транспорту загального користування, мали ліцензії на право здійснення підприємницької діяльності з передачі електричної енергії місцевими (локальними) електричними мережами на відповідній закріпленій території.
- (12) При цьому, відповідно до пункту 2.2 до Умов та Правил здійснення підприємницької діяльності з передачі електричної енергії місцевими (локальними) електромережами, затверджених постановою Національної комісії з питань регулювання електроенергетики України (далі - НКРЕ) від 13.06.96 № 15, зареєстрованою в Міністерстві юстиції України 26 липня 1996 р. за № 408/1433 (далі – Ліцензійні умови), ліцензіат має право здійснювати ліцензовану діяльність лише на території здійснення ліцензованої діяльності.

- (13) Отже, враховуючи, що на території здійснення ліцензованої діяльності, на якій ПАТ «Укрзалізниця» здійснює господарську діяльність з розподілу електричної енергії (передачі електричної енергії місцевими (локальними) електричними мережами), відсутні інші ліцензіати з передачі/розподілу електричної енергії, ПАТ «Укрзалізниця», як правонаступник усіх прав і обов'язків Укрзалізниці та підприємств залізничного транспорту, протягом 2015 року та I кварталу 2017 року мало ознаки такого, що займало монопольне (домінуюче) становище на ринку надання послуги з передачі електричної енергії місцевими (локальними) електричними мережами як таке, в якого на цьому ринку немає жодного конкурента.
- (14) Відповідно до статті 1 Закону України «Про електроенергетику» приєднання електроустановки - надання електропередавальною організацією послуги замовнику із створення технічної можливості для передачі (прийняття) в місце приєднання електроустановки замовника відповідної потужності до електричних мереж електропередавальної організації (у тому числі новозбудованих) електричної енергії необхідного обсягу з дотриманням показників її якості та надійності.
- (15) Отже, на товарному ринку послуг з приєднання електроустановок замовників до власних місцевих (локальних) електричних мереж ПАТ «Укрзалізниця» протягом 2015 року та I кварталу 2017 року мало ознаки такого, що займало монопольне (домінуюче) становище.
- (16) Приєднання електроустановок замовників до електричних мереж регламентується:
- (а) Законом України «Про електроенергетику», який був чинним у період проведення перевірки;
 - (б) Правилами приєднання електроустановок до електричних мереж, затвердженими постановою Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері енергетики від 17.01.2013 № 32 (із змінами, внесеними згідно з Постановою НКРЕКП № 441 від 30.03.2017) (далі – Правила приєднання);
 - (в) Методикою розрахунку плати за приєднання електроустановок до електричних мереж, затвердженою постановою Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері енергетики від 12.02.2013 № 115 (далі – Методика);
 - (г) Порядком фінансування послуг з приєднання до електричних мереж, затвердженим постановою Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері енергетики від 21.11.2013 № 1467 (далі – Порядок фінансування);
 - (д) Порядком здійснення заходів з приєднання та підключення електроустановок до електричних мереж ПАТ «Укрзалізниця», уведеним у дію наказом Голови правління ПАТ «Укрзалізниця» від 08.12.2016 № 760 (далі – Порядок).
- (17) Порядком встановлена єдина процедура здійснення заходів з приєднання та підключення електроустановок замовників до електричних мереж ПАТ «Укрзалізниця» та мереж основних споживачів, а також визначено алгоритм дій служб електропостачання та їхніх підрозділів в частині розподілу прав та обов'язків у процесі виконання заходів з приєднання електроустановок замовників.
- (18) Розділом 3 Порядку встановлено загальний регламент дій з приєднання електроустановок, який передбачає:
- (а) Звернення замовника на ім'я начальника служби електропостачання до єдиного вікна служби електропостачання регіональних філій із заявою про приєднання електроустановок певної потужності з наданням пакета документів, визначеного абзацом шостим пункту 1.3 Правил приєднання.
 - (б) Реєстрацію секретарем Робочої групи служби електропостачання заяви з комплектом документів на приєднання в електронній базі обліку технічних умов приєднання електроустановок замовників до електричних мереж ПАТ «Укрзалізниця».

- (в) Перевірку Робочою групою служби електропостачання повноти та якості документів у термін, що не перевищує одного робочого дня. У разі відсутності повного комплексу документів, що додаються до заяви про приєднання електроустановки певної потужності, електропередавальна організація протягом трьох робочих днів від дня отримання заяви повідомляє про це замовнику та повертає поштою заяву про приєднання з додатками без розгляду.
У разі звернення щодо приєднання електроустановок, призначених для виробництва електричної енергії, з використанням альтернативних джерел енергії в строк, що не перевищує трьох робочих днів, Робоча група служби електропостачання направляє пакет документів з кількома варіантами проектів ТУ на приєднання до Постійно діючої комісії.
Після перевірки повноти та якості документів, якщо звернення на приєднання не відноситься до електроустановок, призначених для виробництва електричної енергії, Робоча група служби електропостачання в строк до двох робочих днів визначає прогнозовані точки забезпечення потужності.
- (г) Після визначення прогнозних точок забезпечення потужності Робоча група служби електропостачання визначає тип приєднання - стандартне приєднання або приєднання, яке не є стандартним.

2. ДІЇ, ЩО МОЖУТЬ МІСТИТИ ОЗНАКИ ПОРУШЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ЗАХИСТ ЕКОНОМІЧНОЇ КОНКУРЕНЦІЇ

- (19) Комісією з перевірки встановлено, що на окремих заявах про приєднання електроустановок до електричних мереж, які надходили до регіональних філій ПАТ «Укрзалізниця», відсутні реквізити вхідної кореспонденції (вхідний номер та дата реєстрації).
- (20) При цьому, відповідно до пункту 5.21 Інструкції з діловодства в Державній адміністрації залізничного транспорту України, що затверджена наказом Державної адміністрації залізничного транспорту України від 07.11.2012 № 400-Ц, реєстрація вхідних документів фіксує факт одержання документа і здійснюється з метою забезпечення їх обліку, контролю за виконанням та оперативним використанням наявної в документах інформації.
- (21) Реєстрації підлягають усі документи незалежно від способу їх доставки, передавання чи створення, за винятком документів, зазначених у додатку 21 до цієї Інструкції.
- (22) Відсутність реквізитів вхідної кореспонденції на заявах про приєднання позбавляє можливості здійснення контролю відповідними підрозділами ПАТ «Укрзалізниця» за дотриманням строків надання послуг з приєднання, що може призводити до недотримання термінів надання послуги з приєднання, визначених Правилами приєднання.
- (23) Зазначене, за певних умов, може створювати підґрунтя для порушення законодавства про захист економічної конкуренції.
- (24) Під час здійснення перевірки комісією з перевірки було виявлено, що строк надання послуги зі стандартного приєднання електроустановок до електричних мереж, встановлений у Порядку, не відповідає строкам, зазначеним у Правилах приєднання.
- (25) Відповідно до пункту 4.7 Порядку, строк надання послуги зі стандартного приєднання для електроустановок першого ступеня потужності (до 16 кВт включно) становить 15 робочих днів від дня оплати замовником вартості приєднання відповідно до договору/погодження про приєднання до електричних мереж. Для електроустановок другого (від 16 кВт до 50 кВт включно) та третього (від 50 кВт до 160 кВт включно) ступенів потужностей цей строк становить відповідно 30 та 45 робочих днів.

- (26) При цьому пунктом 2.1.3 Правил приєднання визначено, що для електроустановок першого ступеня потужності строк надання послуги зі стандартного приєднання становить 20 календарних днів від дати оплати замовником електропередавальній організації вартості приєднання відповідно до договору про приєднання. Для електроустановок другого та третього ступенів потужності цей строк становить 30 календарних днів.
- (27) Невідповідність строку надання послуги зі стандартного приєднання для електроустановок третього (від 50 кВт до 160 кВт включно) ступеня потужності, який встановлено у Порядку, строку, який визначено у Правилах приєднання, може призвести до збільшення строку надання послуги з приєднання з 30 до 45 календарних днів, що за певних умов може створювати перешкоди для вступу суб'єктів господарювання на ринки інших товарів і послуг та, як наслідок, призводити до негативних наслідків для конкуренції.
- (28) Під час здійснення перевірки комісією з перевірки було виявлено, що окремі Технічні умови на приєднання до електричних мереж містять додаткові вимоги, не передбачені нормативно-правовими актами, які діють у сфері енергетики, а саме: необхідність отримання позитивного Експертного звіту ДП «Укрдержбудекспертиза» проектно-кошторисної документації.
- (29) Зокрема, у пункті 1.6.2 Технічних умов № Л/0773-8 приєднання, яке не є стандартним, до електричних мереж електроустановок, які є додатком 1 до договору про приєднання до електричних мереж від 19.10.2016 № Л/0773-8, укладеного між Службою електропостачання регіональної філії «Львівська залізниця» та фермерським господарством «Добра корівка», зазначено, що замовнику необхідно отримати позитивний Експертний звіт ДП «Укрдержбудекспертиза» проектно-кошторисної документації від точки забезпечення потужності до точки приєднання.
- (30) Відповідно до пункту 3.1.7 Правил приєднання, у редакції, яка діяла до 30.03.2017, замовник за участю проектної організації до початку будівельно-монтажних робіт, пов'язаних з виконанням договору про приєднання, має подати на узгодження електропередавальній організації, яка видала технічні умови, проектну документацію на електроустановки зовнішнього електрозабезпечення.
- (31) Строк розгляду поданої електропередавальній організації на узгодження проектної документації не може перевищувати 15 робочих днів від дня отримання, а у випадку приєднання електроустановок потужністю 5 МВт та більше - 30 робочих днів. За результатами розгляду електропередавальна організація формує остаточний перелік зауважень та рекомендацій та оформлює технічне рішення до проектної документації. Зауваження та рекомендації до проектної документації викладаються окремим розділом у технічному рішенні.
- (32) У разі незгоди електропередавальної організації з вартістю реалізації технічних умов відповідно до проектної документації, на вимогу електропередавальної організації замовник додає до проектної документації письмовий звіт експертної організації, що відповідає критеріям, визначеним Мінрегіоном України.
- (33) З урахуванням наведеного, Служба електропостачання регіональної філії «Львівська залізниця» мала право вимагати від фермерського господарства «Добра корівка» письмовий звіт експертної організації лише у разі незгоди з вартістю реалізації технічних умов відповідно до проектної документації.
- (34) Зазначене свідчить про висування замовнику послуг з приєднання електроустановок до електричних мереж ПАТ «Укрзалізниця» додаткових вимог, непотрібних замовнику.
- (35) При цьому висування додаткових вимог, непотрібних замовнику, було б неможливим за умови існування значної конкуренції на ринку послуг приєднання електроустановок замовників до електричних мереж ПАТ «Укрзалізниця», оскільки замовник мав би можливість вибору між декількома надавачами послуг і, у разі ущемлення його

інтересів, обирав би того надавача послуг, який б дотримувався вимог чинного законодавства, у той же час суб'єкти господарювання змагалися б між собою, щоб привернути увагу більшої кількості замовників.

- (36) Разом з тим документи, надані ПАТ «Укрзалізниця» щодо реалізації та виконання послуги з приєднання, не підтверджують факту отримання фермерським господарством «Добра корівка» Експертного звіту ДП «Укрдержбудекспертиза» проектно-кошторисної документації, як вимагалось Технічними умовами.
- (37) Одночасно, послуга з приєднання фермерського господарства «Добра корівка» була виконана ПАТ «Укрзалізниця» у лютому 2017 року, про що свідчить Акт приймання виконаних будівельних робіт (Реконструкція ПЛП-0,4 кВ для живлення фермерського господарства «Добра корівка») б/н.
- (38) Крім того, на офіційному веб-сайті Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України розміщено Перелік експертних організацій, що відповідають Критеріям, установленим наказами Мінрегіону від 23.05.2011 № 53 та від 15.08.2017 № 204, та можуть проводити експертизу проектів будівництва. Зазначене свідчить про те, що Експертний звіт, який, відповідно до Технічних умов, мало виконати ДП «Укрдержбудекспертиза», мало право виконати будь-яке підприємство, наведене в Переліку експертних організацій.
- (39) Регіональною філією «Одеська залізниця» ПАТ «Укрзалізниця» у період 2016 – I кварталу 2017 року було здійснено 29 тимчасових приєднань до електричних мереж товариства без стягнення плати за приєднання.
- (40) Відповідно до пункту 1.7.3 Правил приєднання, для тимчасових (сезонних) або віддалених географічно об'єктів (пересувні розважальні заклади, тимчасові споруди для здійснення підприємницької діяльності, бурові, земснаряди тощо) точки приєднання можуть визначатись у діючих (вже існуючих) електричних мережах (об'єктах) власника мереж (електропередавальної організації) та можуть співпадати з точками забезпечення потужності. Приєднання таких об'єктів здійснюється в установленому цими Правилами порядку без справляння плати за приєднання.
- (41) При цьому, під час здійснення перевірок, Комісією з перевірки встановлено, що в інших регіональних філіях відсутні факти надання послуг з тимчасового приєднання без справляння плати за приєднання.
- (42) Зазначене може свідчити про застосування ПАТ «Укрзалізниця» різних умов до рівнозначних угод із суб'єктами господарювання, продавцями чи покупцями (замовниками послуг з приєднання) без об'єктивно виправданих на те причин, що за певних умов може містити ознаки порушення законодавства про захист економічної конкуренції.
- (43) При цьому Порядок не містить положень, які б урегульовували питання тимчасових приєднань електроустановок до електричних мереж ПАТ «Укрзалізниця».
- (44) Враховуючи викладене, Порядок здійснення заходів з приєднання та підключення електроустановок до електричних мереж ПАТ «Укрзалізниця», уведений у дію наказом Голови правління ПАТ «Укрзалізниця» від 08.12.2016 № 760, не врегульовує ряд питань, пов'язаних з наданням послуг з приєднання, та не відповідає положенням Правил приєднання електроустановок до електричних мереж, затверджених постановою Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері енергетики, від 17.01.2013 № 32.
- (45) Зазначене може створювати умови, що сприяють виникненню порушень законодавства про захист економічної конкуренції.
- (46) Враховуючи викладене, а також те, що ПАТ «Укрзалізниця» у листі від 05.07.2017 № Ц-323/2699-17 зазначило, що висновки та пропозиції, викладені в акті планової перевірки дотримання вимог законодавства про захист економічної конкуренції

ПАТ «Укрзалізниця» № 1 від 16.06.2017, будуть враховані в подальшій роботі та доведені до відома причетних підрозділів, Антимонопольний комітет України, відповідно до статті 46 Закону України «Про захист економічної конкуренції», з метою усунення умов, що можуть сприяти виникненню порушень законодавства про захист економічної конкуренції, надає публічному акціонерному товариству «Українська залізниця» такі обов'язкові для розгляду

РЕКОМЕНДАЦІЇ:

1. Ужити заходів щодо неухильного дотримання Інструкції з діловодства в Державній адміністрації залізничного транспорту України під час отримання вхідної кореспонденції, пов'язаної з наданням послуг з приєднання електроустановок до електричних мереж публічного акціонерного товариства «Українська залізниця», забезпечивши реєстрацію усіх заяв про приєднання електроустановок до електричних мереж публічного акціонерного товариства «Українська залізниця».
2. Розробити, затвердити та внести зміни до Порядку здійснення заходів з приєднання та підключення електроустановок до електричних мереж публічного акціонерного товариства «Українська залізниця», затвердженого наказом Голови правління публічного акціонерного товариства «Українська залізниця» від 08.12.2016 № 760, у частині:
 - 2.1) приведення строків надання послуг із стандартного приєднання електроустановок до електричних мереж у відповідність до Правил приєднання електроустановок до електричних мереж, затверджених постановою Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері енергетики, від 17.01.2013 № 32;
 - 2.2) визначення вичерпного переліку випадків, за яких публічне акціонерне товариство «Українська залізниця» має право вимагати від замовника послуги з приєднання письмовий звіт експертної організації до розробленої проектної документації;
 - 2.3) забезпечення можливості вільного вибору замовниками послуг з приєднання експертної організації з числа тих, що визначені Переліком експертних організацій, які відповідають Критеріям, встановленим наказами Мінрегіону від 23.05.2011 № 53 та від 15.08.2017 № 204, та можуть проводити експертизу проектів будівництва;
 - 2.4) визначення порядку дій за заявами з тимчасового приєднання електроустановок до електричних мереж публічного акціонерного товариства «Українська залізниця».

Рекомендації Антимонопольного комітету України підлягають обов'язковому розгляду органами чи особами, яким вони надані. Про результати розгляду рекомендацій повідомити Антимонопольний комітет України у двомісячний строк з дня їх отримання.

Голова Комітету

Ю. ТЕРЕНТЬЄВ