



АНТИМОНОПОЛЬНИЙ КОМІТЕТ УКРАЇНИ

РЕКОМЕНДАЦІЇ

14 червня 2017 р.

Київ

№ 18-рк

Державне підприємство
«Міжнародний аеропорт «Бориспіль»

Про припинення дій, які містять
ознаки порушення законодавства
про захист економічної конкуренції, та
усунення причин виникнення цих порушень
та умов, що їм сприяють

Антимонопольний комітет України, розглянувши подання відділу ринків транспорту Департаменту досліджень і розслідувань ринків невиробничої сфери від 09 червня 2017 року № 130-26.13/127-16/203-спр,

ВСТАНОВИВ:

1. ОБСТАВИНИ СПРАВИ

- (1) Антимонопольний комітет України (далі – Комітет) здійснює розгляд справи № 130-26.13/127-16, розпочатої розпорядженням державного уповноваженого Комітету від 28.07.2016 № 07/203-р за ознаками вчинення державним підприємством «Міжнародний аеропорт «Бориспіль» (м. Бориспіль, Київська обл.) порушення, передбаченого пунктом 2 статті 50, пунктом 2 частини другої статті 13 Закону України «Про захист економічної конкуренції», у вигляді зловживання монопольним становищем на ринку спеціалізованих послуг у Міжнародному аеропорту «Бориспіль».
- (2) ДП «МА «Бориспіль» є державним підприємством цивільної авіації України, входить до сфери управління Міністерства інфраструктури України.
- (3) ДП «МА «Бориспіль» є юридичною особою, має самостійний баланс, свій розрахунковий та інші рахунки (в тому числі валютні), власну печатку, емблему і штампи єдиних зразків зі своїм найменуванням, ідентифікаційний код 20572069.
- (4) Відповідно до Статуту ДП МА «Бориспіль», затвердженого наказом Міністерства інфраструктури України від 29.06.2011 № 179 та зареєстрованого Виконавчим

комітетом Бориспільської міської ради Київської області від 29.06.2011, основною метою діяльності ДП МА «Бориспіль» є наземне обслуговування повітряних суден авіакомпаній, що використовуються на внутрішніх, міждержавних і міжнародних повітряних лініях, забезпечення авіаційної безпеки та безпеки польотів.

- (5) Отже, ДП «МА «Бориспіль» є суб'єктом господарювання у розумінні статті 1 Закону України «Про захист економічної конкуренції».
- (6) ДП «МА «Бориспіль» здійснює діяльність щодо обслуговування повітряних суден і пасажирів, пов'язану із забезпеченням посадки-зльоту повітряних суден, обслуговування пасажирів в аеровокзалі, має сертифікат аеродрому від 26.05.2014 № АП 09-01, виданий Державною авіаційною службою України, який засвідчує, що аеродром придатний до експлуатації та прийому повітряних суден, обладнаний посадковими системами.
- (7) Комітетом досліджено питання надання аеропортами України знижувальних коефіцієнтів до граничних ставок аеропортових зборів за обслуговування повітряних суден і пасажирів в аеропортах України (далі – Аеропортові збори) на підставі інформації, отриманої під час розгляду справи № 130-26.13/127-16 від Представництва International Air Transport Association в Україні (далі – IATA), Асоціації аеропортів України, Міністерства інфраструктури України та Міністерства економічного розвитку і торгівлі України та пояснень ДП «МА «Бориспіль».
- (8) Відповідно до розділу I наказу Міністерства транспорту і зв'язку України від 26.03.2008 № 337 «Про встановлення аеропортових зборів за обслуговування повітряних суден і пасажирів у державному підприємстві «Міжнародний аеропорт «Бориспіль», зареєстрованого в Міністерстві юстиції України 22.04.2008 за № 349/15040 (далі – Наказ № 337), за аеропортове обслуговування повітряних суден (далі – ПС) і пасажирів, пов'язане із забезпеченням: посадки-зльоту ПС, обслуговування пасажирів в аеровокзалі, наднормативної стоянки ПС, авіаційної безпеки, стягуються аеропортові збори.
- (9) Наказом затверджені такі аеропортові збори за обслуговування повітряних суден і пасажирів у ДП «Міжнародний аеропорт «Бориспіль»:

 - збір за посадку-зліт повітряних суден;
 - збір за обслуговування пасажирів в аеровокзалі;
 - збір за забезпечення авіаційної безпеки;
 - збір за наднормативну стоянку повітряних суден.

- (10) У пункті 3.3 розділу III Наказу № 337 встановлено, що аеропортові збори є граничними. З метою стимулювання авіакомпаній як комерційних партнерів аеропорту за рішенням керівника аеропорту до граничних ставок цих Аеропортових зборів при виконанні регулярних рейсів можуть застосовуватись знижувальні коефіцієнти до 0,2, виходячи з економічної ефективності та з дотриманням вимог законодавства про захист економічної конкуренції, а також з урахуванням ціни квитка.
- (11) Міністерство інфраструктури України на депутатський запит народного депутата України Дерев'янка Ю.Б. листом від 22.04.2016 № 3941/09/10-16 повідомило, що «...максимальний відсоток, на який може бути зменшено граничну ставку аеропортових зборів, становить 80 відсотків».
- (12) Тобто, якщо сумарна гранична вартість аеропортових зборів в аеропорту для авіакомпанії становить 100 умовних одиниць, то після застосування максимального знижувального коефіцієнта відповідно до пункту 3.3 Наказу № 337 вона становитиме 20 умовних одиниць.
- (13) Крім того, виходячи з норми, встановленої у пункті 3.3 розділу III Наказу № 337, керівник аеропорту одноосібно своїм рішенням визначає якому саме суб'єкту господарювання і в якому розмірі надавати такі знижки.

- (14) При цьому порядок, який би передбачав випадки надання таких знижок, критерії, за якими такі знижки мають розраховуватись, механізм їх надання тощо, відсутній.
- (15) Вказане підтвердило й Міністерство інфраструктури України в листі від 22.04.2016 № 3941/09/10-16 на депутатський запит народного депутата України Дерев'янка Ю.Б., в якому зазначило: «Стосовно того, чи передбачена чинним законодавством України необхідність затвердження порядку застосування знижувальних коефіцієнтів до граничних ставок аеропортових зборів або положення про їх застосування і який суб'єкт уповноважений затверджувати такий документ, повідомляємо, що відповідно до... пункту 3.3 Наказу № 337 з метою стимулювання авіакомпаній як комерційних партнерів аеропорту, знижувальні коефіцієнти до 0,2 до граничних ставок цих Аеропортових зборів при виконанні регулярних рейсів можуть застосовуватись за рішенням керівника аеропорту, виходячи з економічної ефективності та з дотриманням вимог законодавства про захист економічної конкуренції, а також з урахуванням вартості квитка».
- (16) Відповідно до частини третьої статті 66 Повітряного кодексу України експлуатант аеродрому не має права вживати дискримінаційних заходів та обмежувати права користувачів аеропорту, суб'єктів з наземного обслуговування.
- (17) Згідно зі статтею 78 Повітряного кодексу України експлуатанти аеропорту (аеродрому), виходячи з організаційно-технічних можливостей, зобов'язані створити суб'єктам авіаційної діяльності, що провадять діяльність в аеропорту, рівні умови користування аеропортом та аеродромом, якщо інше не передбачено законодавством.
- (18) Позиція ІАТА щодо надання знижок (знижувальних коефіцієнтів) до аеропортових зборів наступна:
- ІАТА схвалює зниження витрат для всіх перевізників, а не преференції для обмеженого кола користувачів;
 - особливі умови щодо зборів не слід створювати для жодної групи користувачів;
 - знижки можуть бути підтримані тільки якщо вони не порушують умов чесної конкуренції, не є дискримінаційними і застосовуються обґрунтовано й неупереджено;
 - преференції і знижки мають відповідати принципам Міжнародної організації цивільної авіації (далі – ІКАО) для захисту користувачів від потенційних негативних наслідків таких знижок: вони повинні бути доступні для всіх перевізників без дискримінації, відкрито опубліковані разом з метою і критеріями, за якими вони пропонуються, і доступні тільки протягом обмеженого часу.
- (19) На переконання ІАТА, знижки пропонуються коли:
- аеропорти разом з усіма авіакомпаніями проводять консультації та розглядають запропоновані знижки або преференції і узгоджують чіткі вимірювані цілі, пов'язані зі знижками та преференціями;
 - проведено перевірку дотримання політики ІКАО щодо зборів: преференції мають бути недискримінаційними, справедливо розподіленими серед усіх користувачів й обмеженими в часі, обсязі й кількості;
 - проведено аналіз впливу на операційну діяльність і мережевий ефект на учасників авіаційних перевезень;
 - усі деталі, які стосуються системи преференцій, публікуються поряд з опублікованою схемою платежів для забезпечення прозорості;
 - проводяться регулярні перевірки і преференції, які можуть бути скасовані достроково, якщо вони не відповідають поставленим цілям;
 - існує можливість звернення до незалежного регулюючого органу в разі, якщо авіакомпанії не згодні з рішенням аеропорту.

- (20) В європейському контексті зазвичай аеропорти приймають рішення про знижки після консультацій з авіакомпаніями-користувачами таких знижок. Тим не менш, існує можливість звернутись до незалежного органу (хоча повноваження регуляторів варіюються в різних країнах).
- (21) Крім того, ІАТА вважає, що застосування знижки на обсяги – це класичний випадок дискримінації (різні авіакомпанії платять різні ціни за однаковий рівень сервісу). ІАТА рішуче виступає проти обставин, за яких існують знижки на обсяги.
- (22) Також ІАТА вважає, що знижки на користь авіакомпаній, які мають свою базу в аеропорту, через знижки на обсяги – це випадок дискримінації щодо інших авіакомпаній, які не базуються в аеропорту, але виконують рейси на тих же маршрутах, що й авіакомпанія з базою в аеропорту.
- (23) Крім того, ІАТА повідомила, що досить часто запропоновані аеропортом знижки можна знайти на веб-сайті аеропорту.
- (24) За інформацією Асоціації «Аеропорти України» цивільної авіації, принципи ІКАО (членом котрої є й Україна з 1992 року) з визначення аеропортових зборів такі:
 - ґрунтування на витратах;
 - недискримінаційність відносно користувачів;
 - незалежний механізм економічного регулювання аеропортів.
- (25) Отже, аеропорти Європи повинні дотримуватись принципів ІКАО щодо недискримінаційності відносно різних користувачів аеропортів (авіаперевізників).
- (26) Крім того, усі аеропорти Європи мають прозору політику щодо розмірів аеропортових зборів.
- (27) За поясненнями Міністерства інфраструктури України, положення Наказу № 337 стосуються всіх авіакомпаній, які здійснюють регулярні рейси з/до аеропорту. Відповідно до пункту 3.3 Наказу № 337 застосування знижувальних коефіцієнтів здійснюється за рішенням керівника аеропорту з метою стимулювання авіакомпаній як комерційних партнерів, виходячи з економічної ефективності та з дотриманням вимог законодавства про захист економічної конкуренції, а також з урахуванням ціни квитка. Застосування знижувальних коефіцієнтів є виключно правом аеропорту та розглядається після відповідного звернення авіакомпанії.

2. АНАЛІЗ ДІЙ ДП «МА «БОРИСПІЛЬ» НА РИНКУ СПЕЦІАЛІЗОВАНИХ ПОСЛУГ АЕРОПОРТУ ПРИ ЗАСТОСУВАННІ ДО АВІАКОМПАНІЙ ЗНИЖУВАЛЬНИХ КОЕФІЦІЄНТІВ ДО АЕРОПОРТОВИХ ЗБОРІВ

- (28) Відповідно до наданої ДП «МА «Бориспіль» інформації щодо фактичного надання знижок/знижувальних коефіцієнтів до аеропортових зборів та зборів за наземне обслуговування, протягом 2013 – 2016 років ДП «МА «Бориспіль» надавало знижки/знижувальні коефіцієнти до аеропортових зборів, зокрема до збору за посадку-зліт ПС, збір за обслуговування пасажирів у терміналі лише приватному акціонерному товариству «Авіакомпанія «Міжнародні авіалінії України» (далі – ПрАТ «Авіакомпанія «Міжнародні авіалінії України»).
- (29) Також згідно з інформацією ПрАТ «Авіакомпанія «Міжнародні авіалінії України», ДП «МА «Бориспіль» протягом 2013 – 2015 років та 3 місяців 2016 року застосовувало до ПрАТ «Авіакомпанія «Міжнародні авіалінії України» знижки у вигляді знижувальних коефіцієнтів до аеропортових зборів, зокрема: до збору за зліт-посадку ПС, збору за обслуговування пасажирів в аеровокзалі, у розмірі від 0,5, до 0,2.
- (30) Відповідно до інформації, отриманої від інших вітчизняних та іноземних авіакомпаній, які протягом 2013 – 2015 років та 3 місяців 2016 року

обслуговувались у ДП «МА «Бориспіль» і здійснювали регулярні рейси, знижки у вигляді знижувальних коефіцієнтів до аеропортових зборів ДП «МА «Бориспіль» до їхніх авіакомпаній не застосовувало.

- (31) Також деякі авіакомпанії наголошували, що ДП «МА «Бориспіль» застосовує знижки у вигляді знижувальних коефіцієнтів до аеропортових зборів лише до однієї авіакомпанії.
- (32) Крім того, відповідно до інформації ТОВ «Авіаційна компанія «Роза вітрів» (далі – Товариство), Товариство отримало відмову щодо застосування знижувального коефіцієнта 0,2 до аеропортових зборів при виконанні регулярних рейсів від ДП «МА «Бориспіль» та надало на підтвердження копію листування з ДП «МА «Бориспіль».
- (33) Так, відповідно до листа ТОВ «Авіаційна компанія «Роза вітрів» від 07.02.2013 № 13/02-243, Товариство звернулось до ДП «МА «Бориспіль» з проханням розглянути можливість застосування знижувального коефіцієнта 0,2 до аеропортових зборів при виконанні регулярних рейсів ТОВ «Авіаційна компанія «Роза вітрів» за маршрутом Київ – Дубай – Київ, Київ – Енфіда – Київ, Київ – Спліт – Київ, Київ – Пула – Київ, Київ – Дубровник – Київ.
- (34) У відповідь на цей лист ДП «МА «Бориспіль» повідомило ТОВ «Авіаційна компанія «Роза вітрів» наступне: «У відповідності до Наказу Міністерства інфраструктури України № 745 від 19.12.2012р. та Наказу Міністерства транспорту та зв'язку України № 337 від 26.03.2008р. керівництво ДП МА «Бориспіль» веде роботу над затвердженням програми заохочення авіаперевізників, що передбачатиме застосування знижувального коефіцієнта, з метою стимулювання авіакомпаній як комерційних партнерів аеропорту».
- (35) Також ДП МА «Бориспіль» зазначило, що **«на етапі розробки програми до уваги приймалися рекомендації ІАТА, у яких зазначено, що заохочувальні програми із застосуванням знижок повинні бути офіційно затвердженими та опублікованими, не нести в собі дискримінаційного характеру по відношенню до інших авіакомпаній, бути прозорими та доступними для всіх авіакомпаній.**
- (36) Щойно зазначена програма буде затверджена, ДП МА «Бориспіль» повідомить усі авіакомпанії про її наявність та опублікує умови програми на офіційному сайті».
- (37) Водночас, незважаючи на такі підстави для відмови ТОВ «Авіаційна компанія «Роза вітрів», ДП «МА «Бориспіль» протягом 2013 – 2016 років надавало знижки у вигляді знижувальних коефіцієнтів до аеропортових зборів ПрАТ «Авіакомпанія «Міжнародні авіалінії України».
- (38) Також ДП «Міжнародний аеропорт «Бориспіль» на звернення ПАТ АК «Дніпроавіа» щодо можливості надання знижок на Аеропортові збори, у зв'язку з виконанням ПАТ АК «Дніпроавіа» регулярних рейсів Бориспіль – Софія – Бориспіль та Бориспіль – Бухарест – Бориспіль, у листопаді 2016 року повідомило ПАТ АК «Дніпроавіа», що «питання надання знижок на аеропортові збори та інші засоби стимулювання авіаперевізників є комплексним питанням та потребує детального та всебічного вивчення та опрацювання. З огляду на зазначене, Аеропорт продовжує роботу в цьому напрямку та готовий буде повідомити про нові можливості отримання будь-яких знижок або заохочень протягом 2017 року».
- (39) Відповідно до наявної в Комітеті інформації, ДП «МА «Бориспіль» надавало протягом 2013 – 2016 років знижки у вигляді знижувальних коефіцієнтів до аеропортових зборів лише ПрАТ «Авіакомпанія «Міжнародні авіалінії України».
- (40) Відповідно до пояснень ДП «МА «Бориспіль», «рішенням Господарського суду м. Києва від 23.07.2013 у справі № 910/9099/13, що залишено без змін постановою Київського апеляційного господарського суду від 06.11.2013 та постановою Вищого господарського суду України від 12.03.2014, встановлено, що Додаткові угоди укладені ДП «МА «Бориспіль» з ПрАТ «Авіакомпанія «Міжнародні авіалінії

України», діють в редакції Протоколу розбіжностей, та відповідно, застосовуються знижувальні коефіцієнти до аеропортових зборів.

- (41) Враховуючи положення статті 13 Закону України «Про судоустрій та статус суддів», ДП «МА «Бориспіль» було зобов'язане виконати рішення суддів та застосовувати знижувальні коефіцієнти до аеропортових зборів для ПрАТ «Авіакомпанія «Міжнародні авіалінії України».
- (42) Отже, ДП «МА «Бориспіль», маючи ознаки монопольного (домінуючого) становища на ринку надання спеціалізованих послуг аеропорту в межах території розташування Міжнародного аеропорту «Бориспіль», застосовувало знижувальні коефіцієнти до Аеропортових зборів лише до однієї авіакомпанії – ПрАТ «Авіакомпанія «Міжнародні авіалінії України». Це відбувалось непублічно, непрозоро, за відсутності будь-яких встановлених критеріїв розрахунку розміру знижок до Аеропортових зборів для авіакомпаній.
- (43) Надання та отримання знижки є істотним інструментом оптимізації витрат авіакомпанії і це може впливати на політику ціноутворення під час формування вартості квитків на послуги з перевезення пасажирів повітряним транспортом.
- (44) За таких умов, надання знижок до Аеропортових зборів лише одній авіакомпанії, ненадання іншим авіакомпаніям знижок на їх запити та нестворення умов щодо можливості отримання таких знижок іншими авіакомпаніями може призводити до обмеження конкуренції на певних авіаційних маршрутах та створює нерівні умови діяльності для українських та іноземних авіакомпаній, які обслуговуються в ДП «МА «Бориспіль» і здійснюють регулярні рейси, у тому числі на нових маршрутах.

3. КВАЛІФІКАЦІЯ ДІЙ ДП «МА «БОРИСПІЛЬ»

- (45) Відповідно до частини першої статті 13 Закону України «Про захист економічної конкуренції» зловживанням монопольним (домінуючим) становищем на ринку є дії чи бездіяльність суб'єкта господарювання, який займає монопольне (домінуюче) становище на ринку, що призвели або можуть призвести до недопущення, усунення чи обмеження конкуренції, або ущемлення інтересів інших суб'єктів господарювання чи споживачів, які були б неможливими за умов існування значної конкуренції на ринку.
- (46) Дії ДП «МА «Бориспіль», які полягають у наданні знижок у вигляді знижувальних коефіцієнтів до Аеропортових зборів лише для однієї авіакомпанії – ПрАТ «Авіакомпанія «Міжнародні авіалінії України», за наявності ознак монопольного (домінуючого) становища ДП «МА «Бориспіль» на ринку спеціалізованих послуг в межах території розташування Міжнародного аеропорту «Бориспіль», містять ознаки порушення, передбаченого частиною першою статті 13 Закону України «Про захист економічної конкуренції», у вигляді зловживання монопольним становищем на ринку спеціалізованих послуг аеропорту шляхом вчинення дій, що можуть призвести до обмеження конкуренції на ринках авіаційних перевезень.
- (47) Причинами виникнення й умовами, що сприяють вчиненню ДП «МА «Бориспіль» дій, що містять ознаки порушення законодавства про захист економічної конкуренції, є відсутність прозорих та недискримінаційних умов застосування ДП «МА «Бориспіль» до авіакомпаній при виконанні ними регулярних рейсів знижувальних коефіцієнтів до аеропортових зборів за обслуговування повітряних суден і пасажирів у державному підприємстві «Міжнародний аеропорт «Бориспіль».

- (48) Враховуючи викладене, з метою припинення дій, які містять ознаки порушення законодавства про захист економічної конкуренції, передбаченого частиною першою статті 13 Закону України «Про захист економічної конкуренції», усунення причин виникнення цих порушень і умов, що їм сприяють, керуючись пунктом 14 частини першої статті 7 Закону України «Про Антимонопольний комітет України» та статтею 46 Закону України «Про захист економічної конкуренції», Антимонопольний комітет України надає державному підприємству «Міжнародний аеропорт «Бориспіль» такі обов'язкові для розгляду

РЕКОМЕНДАЦІЇ:

Розробити та затвердити в установленому порядку прозорі і недискримінаційні умови застосування державним підприємством «Міжнародний аеропорт «Бориспіль» до авіакомпаній при виконанні ними регулярних рейсів знижувальних коефіцієнтів до аеропортових зборів за обслуговування повітряних суден і пасажирів у державному підприємстві «Міжнародний аеропорт «Бориспіль».

Рекомендації органів Антимонопольного комітету України є обов'язковими для розгляду органами і особами, яким вони надані.

Про результати розгляду цих рекомендацій необхідно повідомити Антимонопольний комітет України у **двомісячний строк** з дня їх отримання.

Звертаємо увагу, що відповідно до частини третьої статті 46 Закону України «Про захист економічної конкуренції», за умови виконання положень рекомендацій у разі, якщо порушення не призвело до суттєвого обмеження чи спотворення конкуренції, не завдало значних збитків окремим особам чи суспільству та вжито відповідних заходів для усунення наслідків порушення, розпочате провадження у справі про порушення законодавства про захист економічної конкуренції закривається.

Голова Комітету

Ю. ТЕРЕНТЬЄВ