



АНТИМОНОПОЛЬНИЙ КОМІТЕТ УКРАЇНИ

РЕКОМЕНДАЦІЇ

14 червня 2017 р.

Київ

№ 19-рк

Міністерство інфраструктури України

Міністерство економічного розвитку і
торгівлі України

Про запобігання порушенням
законодавства про захист економічної
конкуренції та припинення дій, які
можуть мати негативний вплив на конкуренцію

Антимонопольний комітет України, розглянувши подання відділу ринків транспорту Департаменту досліджень і розслідувань ринків невиробничої сфери від 09 червня 2017 року № 130-26.13/127-16/204-спр,

ВСТАНОВИВ:

- (1) Рекомендації надаються Антимонопольним комітетом України (далі – Комітет) у порядку, передбаченому пунктом 5 частини третьої статті 7 Закону України «Про Антимонопольний комітет України» щодо здійснення заходів, спрямованих на запобігання порушенням законодавства про захист економічної конкуренції, та припинення дій, які можуть мати негативний вплив на конкуренцію.
- (2) У Комітеті здійснюється дослідження ринків перевезення пасажирів авіаційним транспортом, зокрема, питання надання аеропортами України знижувальних коефіцієнтів до граничних ставок аеропортових зборів за обслуговування повітряних суден і пасажирів в аеропортах України (далі – Аеропортові збори).
- (3) Під час дослідження Комітетом було проведено аналіз інформації, отриманої від аеропортів України, зокрема державного підприємства «Міжнародний аеропорт «Бориспіль» (далі – ДП «Міжнародний аеропорт «Бориспіль»)), вітчизняних та іноземних суб'єктів господарювання, що здійснюють діяльність на ринках міжнародних авіаперевезень, про надання аеропортами України знижувальних коефіцієнтів до граничних ставок Аеропортових зборів, та встановлено наступне.

- (4) Відповідно до Положення про Міністерство інфраструктури України, затвердженого Указом Президента України від 12 травня 2011 року № 581/2011 (далі – Положення), Міністерство інфраструктури України (далі – Мінінфраструктури) є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади у формуванні та забезпеченні реалізації державної політики, зокрема, у сфері авіаційного транспорту, та у сферах використання повітряного простору України.
- (5) Мінінфраструктури України відповідно до покладених на нього завдань затверджує порядок встановлення, сплати та використання: аеропортових зборів за обслуговування повітряних суден і пасажирів в аеропортах України.
- (6) Відповідно до Положення про Міністерство економічного розвитку і торгівлі України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 20 серпня 2014 року № 459, Мінекономрозвитку відповідно до покладених на нього завдань:
 - бере участь у формуванні та реалізації державної політики у сфері економічної конкуренції і обмеження монополізму, сприяє розвитку конкурентних відносин;
 - бере участь відповідно до законодавства у державному регулюванні цін (тарифів) на продукцію, товари і послуги, здійснює координацію діяльності центральних та місцевих органів виконавчої влади із зазначених питань;
 - здійснює методологічне забезпечення роботи органів державного контролю за цінами (тарифами), скасовує в установленому порядку ціни (тарифи), встановлені з порушенням законодавства.

1. ІНФОРМАЦІЯ ЩОДО ПРЕДМЕТА, ЯКИЙ ДОСЛІДЖУЄТЬСЯ

- (7) Відповідно до статті 5 Закону України «Про природні монополії», до сфери діяльності природних монополій належить, зокрема, надання спеціалізованих послуг в аеропортах, відповідно до переліку, який визначається Кабінетом Міністрів України.
- (8) Згідно з частиною другою статті 78 Повітряного кодексу України, з метою забезпечення контролю держави за монополістичною діяльністю у сфері надання послуг в аеропорту встановлюється перелік спеціалізованих послуг, які належать до ринків, що перебувають у стані природних монополій та можуть надаватися лише в аеропортах. Перелік таких спеціалізованих послуг встановлюється Кабінетом Міністрів України.
- (9) Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 14.07.2010 № 590 «Про затвердження переліку спеціалізованих послуг аеропортів» до спеціалізованих послуг аеропортів, що є сферою природної монополії, відносяться такі послуги:
 - забезпечення посадки, зльоту повітряного судна (далі – ПС);
 - забезпечення авіаційної безпеки;
 - забезпечення приймання, зберігання, контролю за якістю та видачі авіаційного пального для заливу у паливозаправник або заправлення баків ПС;
 - забезпечення наднормативної стоянки ПС;
 - забезпечення обслуговування пасажирів в аеровокзалі.
- (10) Отже, спеціалізовані послуги аеропорту надаються виключно аеропортом, як суб'єктом природної монополії.
- (11) Під час надання спеціалізованих послуг аеропорт забезпечує здійснення всієї аеропортової діяльності.
- (12) Постановою Кабінету Міністрів України від 25.12.1996 № 1548 «Про встановлення повноважень органів виконавчої влади та виконавчих органів міських рад щодо регулювання цін (тарифів)» визначено, що Мінінфраструктури встановлює за погодженням з Мінекономрозвитку аеропортові збори в іноземній валюті за обслуговування повітряних суден і пасажирів в аеропортах України

(посадка-зліт повітряного судна, обслуговування пасажирів в аеровокзалі, наднормативна стоянка повітряного судна, забезпечення авіаційної безпеки).

- (13) Відповідно до зазначеної постанови та рекомендацій Міжнародної організації цивільної авіації (далі – ІКАО) наказом 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», зареєстрованим у Міністерстві юстиції України 22.04.2008 за № 349/15040 (далі – Наказ № 337), та наказом Міністерства транспорту і зв'язку України від 14.04.2008 № 433 «Про встановлення аеропортових зборів за обслуговування повітряних суден і пасажирів в аеропортах України та внесення змін до наказу Мінтрансу від 06.07.99 № 352», зареєстрованим у Міністерстві юстиції України 14.05.2008 за № 408/15099 (далі – Наказ № 433), затверджені такі аеропортові збори за обслуговування повітряних суден і пасажирів в аеропортах України (далі – Аеропортові збори):
 - збір за посадку-зліт повітряних суден;
 - збір за обслуговування пасажирів в аеровокзалі;
 - збір за забезпечення авіаційної безпеки;
 - збір за наднормативну стоянку повітряних суден.
- (14) У пункті 3.3 розділу III Наказу № 337 та пункті 3.1 розділу III Наказу № 433 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.
- (15) Наказ № 337 та Наказ № 433 були погоджені Мінекономрозвитку.
- (16) Контроль за виконанням Наказу № 337 та Наказу № 433 покладено на заступника Міністра – голову Державіаадміністрації.
- (17) 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.
- (18) 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».
- (19) Крім того, виходячи з норми, встановленої пунктом 3.3 розділу III Наказу № 337, керівник аеропорту одноосібно своїм рішенням визначає якому саме суб'єкту господарювання і в якому розмірі давати такі знижки.
- (20) При цьому порядок, який би передбачав випадки надання таких знижок, критерії, за якими такі знижки мають розраховуватись, механізм їх надання, відсутній.
- (21) Зазначене підтвердило і 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».

2. ОБСТАВИНИ, ЯКІ МОЖУТЬ ПРИЗВЕСТИ ДО ПОРУШЕНЬ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ЗАХИСТ ЕКОНОМІЧНОЇ КОНКУРЕНЦІЇ ТА МАТИ НЕГАТИВНИЙ ВПЛИВ НА КОНКУРЕНЦІЮ

- (22) За інформацією Міністерства інфраструктури України, кінцевою сумою до сплати аеропортового збору (без врахування ПДВ) є розмір ставки аеропортового збору, помноженої на знижувальний коефіцієнт.
- (23) На запити Комітету Мінінфраструктури та Мінекономрозвитку не надали до Комітету інформації та пояснень щодо здійснення:
 - 1. Аналізу впливу на ринки надання спеціалізованих послуг в аеропортах України та ринки перевезень пасажирів авіаційним транспортом застосування Аеропортами України до авіакомпаній чи окремих авіакомпаній знижувальних коефіцієнтів до Аеропортових зборів у розмірі 0,2, що надає авіакомпаніям знижку на Аеропортові збори до 80 відсотків;
 - 2. Розрахунків можливої економічної ефективності, у разі застосування аеропортами України знижок до Аеропортових зборів у розмірі 80 відсотків, під час розробки та затвердження /погодження в пункті 3.3 розділу III Наказу № 337 та пункті 3.1 розділу III Наказу № 433 норм щодо надання можливості керівникам Аеропортів України на власний розсуд застосовувати для авіаперевізників до граничних ставок Аеропортових зборів знижувальні коефіцієнти до 0,2, що становить до 80 відсотків знижки до граничних ставок Аеропортових зборів.
- (24) Мінінфраструктури та Мінекономрозвитку не надали Комітету обґрунтування розмірів Аеропортових зборів, якщо встановлена можливість надання знижок до 80 відсотків до граничних рівнів Аеропортових зборів, та розрахунків, якими Мінінфраструктури та Мінекономрозвитку керувались, встановлюючи та погоджуючи відповідно застосування знижок до аеропортових зборів у розмірі до 80 відсотків.
- (25) При цьому Мінекономрозвитку повідомило Комітет, що підготовка аналізу регуляторного впливу, зокрема визначення очікуваних результатів прийняття регуляторного акта, здійснення розрахунку очікуваних витрат та вигод суб'єктів господарювання, громадян та держави, а також відстеження результативності регуляторних актів забезпечується розробником регуляторного акта.
- (26) Надання можливості керівникам Аеропортів України застосовувати до авіакомпаній знижувальні коефіцієнти до 0,2 до граничних ставок Аеропортових зборів, що становить до 80 відсотків знижки до Аеропортових зборів, за відсутності розрахунків економічної ефективності, у разі застосування такої суттєвої знижки, як 80 відсотків, а також без аналізу впливу на ринки надання спеціалізованих послуг в аеропортах України та ринки перевезень пасажирів авіаційним транспортом, може свідчити про необґрунтовано завищений розмір граничних ставок Аеропортових зборів.
- (27) За інформацією Мінінфраструктури, «Наказами № 433 та № 337 не передбачено необхідність розроблення кожним аеропортом порядку отримання знижувальних коефіцієнтів до аеропортових зборів».
- (28) Також Мінінфраструктури повідомило Комітет, що «з метою реалізації норм Наказу № 433 Мінінфраструктури листом від 05.02.2013 № 520/09/14-13 звернулось до керівників аеропортів з пропозицією розробити та затвердити відповідні положення про надання знижок, якими передбачити чіткий та прозорий механізм надання знижок з урахуванням вимог згаданого Наказу.
- (29) Однак на цей час більшістю Аеропортів України такі положення не розроблені.

- (30) За інформацією Мінінфраструктури, з метою оцінки результативності прийняття Наказу Мінінфраструктури від 19.12.2012 № 745 «Про внесення змін до аеропортових зборів», з набранням чинності якого керівникам аеропортів надано право застосовувати знижувальні коефіцієнти до 0,2 до граничних ставок аеропортових зборів при виконанні регулярних рейсів, Мінінфраструктури звернулося з проханням щоквартально надавати аналіз його результативності за такими показниками: кількість залучених нових авіаперевізників до аеропорту; кількість пасажирів, що користується послугами нових авіаперевізників, та обсяг доходів від неавіаційної діяльності.
- (31) Однак інформації щодо оцінки результативності встановлення таких норм Мінінфраструктури Комітету не надало.
- (32) За інформацією Мінінфраструктури, «відповідно до пункту 3.1 Наказу № 433 та пункту 3.3 Наказу № 337 знижувальні коефіцієнти можуть застосовуватись за рішенням керівника аеропорту. Чинним законодавством не передбачено спеціальних норм права, які встановлюють відповідальність саме за неправомірне застосування знижувальних коефіцієнтів. Зазначені відносини регулюються загальними нормами права».
- (33) Разом з тим, Мінінфраструктури має здійснювати контроль за виконанням керівниками Аеропортів України Наказу № 337 та Наказу № 433 і відповідно до повноважень має всі необхідні важелі впливу на Аеропорти України щодо застосування ними знижувальних коефіцієнтів до граничних ставок Аеропортових зборів, які надаються авіаперевізникам.
- (34) Крім того, Мінінфраструктури повідомило Комітет, що за результатами засідання робочої групи з питань реформування авіаційної галузі, створеної за ініціативою Комітету Верховної Ради України з питань транспорту, її учасники дійшли згоди, що одним з пріоритетних питань є реформування нинішньої системи стимулювання авіаперевізників (у тому числі надання знижок).
- (35) За результатами дослідження питання надання аеропортами України знижувальних коефіцієнтів до граничних ставок Аеропортових зборів Комітетом встановлено, що аеропорти України на власний розсуд надають знижки до аеропортових зборів. При цьому деякими аеропортами України під час виконання регулярних рейсів та звернення до Аеропортів України одним авіаперевізникам знижки до аеропортових зборів надаються, а іншим – ні.
- (36) Як приклад, Державним підприємством «Міжнародний аеропорт «Бориспіль» (далі – ДП «Міжнародний аеропорт «Бориспіль»)) протягом 2013 – 2016 років надавалися знижки до аеропортових зборів лише приватному акціонерному товариству «Міжнародні авіалінії України». Іншим авіаперевізникам знижки до аеропортових зборів не надавались.
- (37) Так, ДП «Міжнародний аеропорт «Бориспіль» відмовило ТОВ «Авіаційна компанія «Роза вітрів» у застосуванні знижувального коефіцієнта 0,2 до аеропортових зборів під час виконання регулярних рейсів ще у 2013 році, мотивуючи зазначене відсутністю затвердженої програми заохочення авіаперевізників, що передбачатиме застосування знижувального коефіцієнта з урахуванням рекомендацій ІАТА, в яких зазначено, що заохочувальні програми із застосуванням знижок повинні бути офіційно затвердженими та опублікованими, не мати дискримінаційного характеру стосовно інших авіакомпаній, бути прозорими та доступними для всіх авіакомпаній.
- (38) На цей час така програма не розроблена. Разом з тим, ДП «Міжнародний аеропорт «Бориспіль» продовжує на власний розсуд надавати знижки до аеропортових зборів лише одній компанії.
- (39) Також ДП «Міжнародний аеропорт «Бориспіль» на звернення ПАТ АК «Дніпроавіа» щодо можливості надання знижок на Аеропортові збори, у

зв'язку із 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».

- (40) Відповідно до рекомендацій IATA знижки можуть бути підтримані тільки якщо вони не порушують умов чесної конкуренції, не є дискримінаційними і застосовуються обґрунтовано.
- (41) На переконання IATA, «знижки пропонуються коли:
 - 1. Аеропорти разом з всіма авіакомпаніями проводять консультації та розглядають запропоновані знижки або преференції і узгоджують чіткі вимірювані цілі, пов'язані зі знижками та преференціями.
 - 2. Проведено перевірку на дотримання політики ICAO щодо зборів: преференції мають бути недискримінаційними, справедливо розподіленими серед всіх користувачів і обмеженими в часі, обсягу і кількості.
 - 3. Проведено аналіз впливу на операційну діяльність і мережевий ефект на учасників авіаційних перевезень.
 - 4. Всі деталі, які стосуються системи преференцій, публікуються поряд з опублікованою схемою платежів для забезпечення прозорості.
 - 5. Проводяться регулярні перевірки і преференції можуть бути скасовані достроково, якщо вони не відповідають поставленим цілям.
 - 6. Існує можливість звернутися до незалежного регулюючого органу в разі, якщо авіакомпанії не згодні з рішенням аеропорту.
- (42) У Європейському контексті, як правило, 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).
- (43) В документі «The EU Airport Charges Directive» зазначено, що авіакомпанії повинні мати можливість звернутись до національного незалежного наглядового органу у випадку, коли вони незадоволені рішенням аеропортів щодо аеропортових зборів».
- (44) IATA вважає, що кращий спосіб запобігти дискримінації щодо надання знижок, це можливість звернення до незалежного органу для визначення, чи носить знижка дискримінаційний характер, чи ні.
- (45) Крім того, IATA вважає, що застосування знижки на обсяги – це класичний випадок дискримінації (різні авіакомпанії платять різні суми за однаковий рівень сервісу). IATA виступає рішуче проти обставин, в яких існують знижки на обсяги.
- (46) Системи знижок до аеропортових зборів мають бути у відкритому доступі на сайтах аеропортів.
- (47) Передбачені в Наказах № 337 та № 433 норми, якими надано можливість, за рішенням керівника аеропорту, до граничних ставок Аеропортових зборів при виконанні регулярних рейсів застосовувати знижувальні коефіцієнти до 0,2, виходячи з економічної ефективності та з дотриманням вимог законодавства про захист економічної конкуренції, а також з урахуванням ціни квитка, не містять шкали знижок, яка б спонукала авіакомпанії до збільшення обсягів перевезень, не встановлюють чітких правил, за яких авіакомпанія може отримати зазначені знижки, створюють непрозорі умови отримання авіакомпаніями таких знижок, що, як наслідок, може призвести до того, що авіаперевізники будуть поставлені Аеропортами України в нерівні умови порівняно з конкурентами.

- (48) Порядок (процедура, механізм) отримання знижок до аеропортових зборів має, зокрема, передбачати:
- випадки, в яких аеропорти можуть надавати знижки до аеропортових зборів;
 - вимоги, виконання яких буде надавати можливість отримувати знижки до аеропортових зборів;
 - строки розгляду аеропортами звернень авіаперевізників на отримання знижок до аеропортових зборів;
 - яким чином авіаперевізники можуть оскаржити рішення аеропорту, до якого органу та строки оскарження.
- (49) Норми, встановлені в пункті 3.3 розділу III Наказу № 337 та в пункті 3.1 розділу III Наказу № 433, створюють непрозорі умови діяльності для Аеропортів України та можуть мати негативний вплив на конкуренцію на ринках надання спеціалізованих послуг в Аеропортах України та ринках перевезень пасажирів авіаційним транспортом.
- (50) Встановлення Мінінфраструктури та погодження Мінекономрозвитку в пункті 3.3 розділу III Наказу № 337 та в пункті 3.1 розділу III Наказу № 433 норм щодо надання Аеропортам можливості застосовувати на власний розсуд знижувальні коефіцієнти до аеропортових зборів до 80 відсотків за відсутності прозорого недискримінаційного порядку надання аеропортами знижок до аеропортових зборів, може призвести до вчинення Аеропортами України порушень законодавства про захист економічної конкуренції.
- (51) Відповідно до частини першої статті 4 Закону України «Про захист економічної конкуренції» державна політика у сфері розвитку економічної конкуренції та обмеження монополізму в господарській діяльності, здійснення заходів щодо демонополізації економіки, фінансової, матеріально-технічної, інформаційної, консультативної та іншої підтримки суб'єктів господарювання, які сприяють розвитку конкуренції, здійснюється органами державної влади, органами місцевого самоврядування та органами адміністративно-господарського управління та контролю.
- (52) Частиною другою цієї статті визначено, що суб'єкти господарювання, органи влади, органи місцевого самоврядування, а також органи адміністративно-господарського управління та контролю зобов'язані сприяти розвитку конкуренції та не вчиняти будь-яких неправомірних дій, які можуть мати негативний вплив на конкуренцію.
- (53) Згідно із частиною п'ятою статті 4 Закону України «Про захист економічної конкуренції» органи влади, органи місцевого самоврядування, органи адміністративно-господарського управління та контролю зобов'язані сприяти Антимонопольному комітету України у здійсненні його повноважень у сфері підтримки й захисту економічної конкуренції, обмеження монополізму та контролю за додержанням законодавства про захист економічної конкуренції.

З метою здійснення заходів, спрямованих на запобігання порушенням законодавства про захист економічної конкуренції та припинення дій, що можуть мати негативний вплив на конкуренцію, керуючись пунктом 5 частини третьої статті 7 Закону України «Про Антимонопольний комітет України», Антимонопольний комітет України надає такі обов'язкові для розгляду

РЕКОМЕНДАЦІЇ:

1. Міністерству інфраструктури України та Міністерству економічного розвитку і торгівлі України - вжити заходів щодо надання Аеропортами України

недискримінаційних знижок (знижувальних коефіцієнтів) до Аеропортових зборів на обґрунтованій основі.

2. Міністерству інфраструктури України - розробити прозорий, недискримінаційний порядок та критерії, які б передбачали механізм надання аеропортами України авіакомпаніям знижувальних коефіцієнтів до аеропортових зборів за обслуговування повітряних суден і пасажирів в аеропортах України, обов'язковий до виконання всіма Аеропортами України.

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.

Голова Комітету

Ю. ТЕРЕНТЬЄВ