



АНТИМОНОПОЛЬНИЙ КОМІТЕТ УКРАЇНИ

РІШЕННЯ

06 грудня 2016 р.

Київ

№ 526-р

Про порушення
законодавства про захист
економічної конкуренції

Антимонopolний комітет України (далі – Комітет), розглянувши матеріали справи № 136-26.13/2-14 про порушення законодавства про захист економічної конкуренції Державною авіаційною службою України та подання з попередніми висновками від 28.10.2016 № 136-26.13/2-14/414-спр,

ВСТАНОВИВ:

1. ПРЕДМЕТ СПРАВИ

(1) Розпорядженням заступника Голови Антимонопольного комітету України – державного уповноваженого від 11.01.2014 № 03/3-р розпочато розгляд справи № 136-26.13/2-14 за ознаками вчинення Державною авіаційною службою України (далі – Державіаслужба) порушення, передбаченого пунктом 3 статті 50, частиною першою статті 15 Закону України «Про захист економічної конкуренції», у вигляді антиконкурентних дій органів влади, які можуть призвести до обмеження конкуренції на ринку послуг наземного обслуговування повітряних суден (хендлінгові послуги) у Міжнародному аеропорту «Бориспіль».

2. ПРОЦЕДУРНІ ДІЇ

(2) До Комітету надійшла заява ТОВ «Інтеравіа» (далі – ТОВ «Інтеравіа», Заявник, Товариство) (м. Київ) від 19.12.2013 № 01-18-743 (вх. № 8-01/244-АМ від 19.12.2013) щодо порушення, на думку Заявника, Державіаслужбою законодавства про захист економічної конкуренції у вигляді антиконкурентних дій органів влади, які призвели або можуть призвести до недопущення, усунення, обмеження чи спотворення конкуренції на ринку послуг наземного обслуговування (хендлінгові послуги) у Міжнародному аеропорту «Бориспіль».

(3) За інформацією ТОВ «Інтеравіа», Державіаслужба необґрунтовано зволікала з продовженням дії та внесенням змін у чинні сертифікати на заявлені види аеропортової діяльності Товариству, зокрема, на:

- 1) забезпечення обслуговування пасажирів, багажу, пошти та вантажів;
- 2) наземне адміністрування в аеропорту.

3. СТОРОНИ

- (4) Заявник – товариство з обмеженою відповідальністю «Інтеравіа» (код ЄДРПОУ 33240887, м. Київ), яке є суб'єктом господарювання та відповідно до виданих Державною авіаційною службою України Сертифікатів відповідності й Генеральної угоди від 04.03.2008 № 02.1.1-23.30-51 «Про комерційне виконання послуг з наземного обслуговування» (далі – Генеральна угода, Угода), укладеної між ТОВ «Інтеравіа» та державним підприємством «Міжнародний аеропорт «Бориспіль» (далі – ДП «МА «Бориспіль», Аеропорт) (м. Бориспіль, Київська обл.) надає на території ДП «МА «Бориспіль» певні послуги з наземного обслуговування, а саме: забезпечення обслуговування пасажирів, багажу, пошти та вантажів; наземне адміністрування в аеропорту; обслуговування на пероні та місцях стоянок повітряних суден (далі – ПС); миття та зняття зледеніння.
- (5) Відповідач – Державна авіаційна служба України, яка знаходиться за адресою: просп. Перемоги, буд. 14, м. Київ, код ЄДРПОУ 37536026.
- (6) Відповідно до Положення про Державну авіаційну службу України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 08.10.2014 № 520, Державіаслужба є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра інфраструктури, який реалізує державну політику у сфері цивільної авіації та використання повітряного простору України та є уповноваженим органом з питань цивільної авіації.
- (7) У пункті 4 Положення визначено, що Державіаслужба відповідно до покладених на неї завдань, зокрема:
- 1) здійснює розроблення, прийняття та впровадження авіаційних правил України;
 - 2) забезпечує створення рівних умов для розвитку господарської діяльності підприємств цивільної авіації усіх форм власності;
 - 3) здійснює сертифікацію, схвалення та реєстрацію об'єктів і суб'єктів авіаційної діяльності та ліцензування їх діяльності;
 - 4) здійснює нагляд та контроль за дотриманням суб'єктами авіаційної діяльності вимог законодавства, авіаційних правил України, зокрема шляхом проведення планових і позапланових перевірок, аудитів та інспектувань, а також ситуаційних експериментів, випробовувань, оглядів, спостережень;
 - 5) здійснює в межах повноважень, передбачених законом, заходи щодо забезпечення розвитку та захисту конкуренції в галузі цивільної авіації.
- (8) Також відповідно до пункту 8 Положення Державіаслужба, зокрема, у межах повноважень, передбачених законом, на основі і на виконання Конституції та законів України, актів Президента України та постанов Верховної Ради України, прийнятих відповідно до Конституції та законів України, актів Кабінету Міністрів України, відповідно до стандартів і рекомендованої практики ІКАО, нормативних актів інших міжнародних авіаційних організацій та з урахуванням законодавства Європейського Союзу у галузі цивільної авіації **розробляє та приймає авіаційні правила України**, що регулюють діяльність цивільної авіації та використання повітряного простору.
- (9) Частиною п'ятою статті 11 Повітряного кодексу України визначено, що авіаційні правила України встановлюють:
- 1) види, форми сертифікатів та інших документів, що видаються уповноваженим органом з питань цивільної авіації;
 - 2) строки дії зазначених документів;

- 3) детальний порядок та умови отримання, анулювання, припинення дії та відмови, у тому числі щодо видачі зазначених документів;
 - 4) вимоги до суб'єктів та об'єктів авіаційної діяльності, наявності у суб'єктів авіаційної діяльності систем управління безпекою польотів та систем управління якістю;
 - 5) правила та порядок виконання польотів;
 - 6) правила та порядок аеронавігаційного обслуговування;
 - 7) правила, порядок, обсяг і критерії оцінки, проведення перевірок, інспектування та аудиту, їх види, прийнятні методи визначення відповідності.
- (10) Отже, Державіаслужба відповідно до покладених на неї завдань розробляє та впроваджує порядки та правила, а також видає дозволи та сертифікати у галузі цивільної авіації.

4. ОБСТАВИНИ СПРАВИ

- (11) Державіаслужба України є органом влади у розумінні статті 1 Закону України «Про захист економічної конкуренції».
- (12) Відповідно до статті 77 Повітряного кодексу України суб'єкти авіаційної діяльності, які надають послуги з наземного обслуговування, що підлягають обов'язковій сертифікації, провадять свою діяльність на території аеропорту та аеродрому на підставі відповідного сертифіката, виданого уповноваженим органом з питань цивільної авіації, а також договору, укладеного з експлуатантом аеропорту (аеродрому).
- (13) Види аеропортової діяльності, що підлягають сертифікації, передбачено в додатку 1 до підпункту 2.1.5 Правил сертифікації аеропортів, затверджених наказом Державної служби України з нагляду за забезпеченням безпеки авіації від 13.06.2006 № 407 та зареєстрованих у Міністерстві юстиції України 23.06.2006 за № 740/12614 (далі – Правила).
- (14) Згідно Правилами обов'язковій сертифікації в порядку, встановленому Правилами, підлягають такі види діяльності:
- 1) забезпечення обслуговування пасажирів, багажу пошти та вантажів;
 - 2) наземне адміністрування в аеропорту;
 - 3) обслуговування на пероні та місцях стоянок повітряних суден.
- (15) Відповідно до пункту 3.1.2 Правил заявка на одержання Сертифіката надається в таких випадках:
- 1) при первинній сертифікації;
 - 2) при закінченні терміну дії попереднього Сертифіката;
 - 3) при відновленні після скасування або призупинення дії Сертифіката;
 - 4) при необхідності оформлення змін або доповнень до Сертифіката, який був виданий раніше.
- (16) Згідно з пунктом 3.1.3 Правил (у редакції, що діяла до 30.12.2013) Заявка повинна бути підписана керівником заявника та узгоджена керівником аеропорту або його заступником.
- (17) Відповідно до пункту 3.1.11 Правил доказова документація, що подається до Заявки, готується у трьох примірниках: один примірник залишається у заявника, два примірники

передаються до Державіаслужби, де документи комплектуються в сертифікаційні справи за розділами відповідно до змісту.

- (18) Також Правилами визначено детальний порядок та процедури проходження сертифікації суб'єктами авіаційної діяльності, яка включає такі основні етапи:
- 1) підготовка доказової документації та подання заявки на сертифікацію;
 - 2) отримання заявки і попередня оцінка комплектності доказової документації;
 - 3) комплексна експертиза доказової документації;
 - 4) сертифікаційне обстеження та оцінка відповідності Заявника;
 - 5) прийняття рішення про видачу (відмову у видачі) Сертифіката;
 - 6) оформлення та видача Сертифіката;
 - 7) контроль та нагляд за аеропортовою діяльністю Власника Сертифіката.
- (19) У пункті 2.1.4 Правил встановлено, що Державіаслужба здійснює регулювання діяльності аеропортів через сертифікацію та регулярне інспектування процесів аеропортової діяльності з технічного та наземного забезпечення польотів з прийняттям відповідних заходів з обмеження або припинення діяльності при недотриманні встановлених у цивільній авіації вимог.
- (20) Розділом 3.6 Правил визначено порядок та види інспекційного контролю за діяльністю Власника Сертифіката, зокрема, позапланові інспекційні перевірки, що проводяться згідно з наказом Державіаслужби для контрольної оцінки відповідності власника Сертифіката сертифікаційним вимогам та дотримання умов і обмежень, установлених під час видачі Сертифіката.
- (21) Так, Заявник отримав Сертифікати відповідності:
- 1) КВР – СКО – 60-02 від 11.08.2010 на вид діяльності «Наземне адміністрування та диспетчерський контроль в аеропорту «Бориспіль», виданий ТОВ «Свіспорт Україна» з терміном дії до 11.08.2013;
 - 2) КВР – СКО – 61-02 від 11.08.2010 на вид діяльності «Забезпечення обслуговування пасажирів, багажу, пошти і вантажів в аеропорту «Бориспіль», виданий ТОВ «Свіспорт Україна» з терміном дії до 11.08.2013;
 - 3) КВР – СКО – 94-02 від 22.12.2011 на вид діяльності «Обслуговування на пероні та місцях стоянок», виданий ТОВ «Свіспорт Україна» з терміном дії до 22.12.2014.
- (22) 06.08.2013 ТОВ «Інтеравіа» було видано Сертифікати відповідності КВР – СКО – 61-02 на вид діяльності «Забезпечення обслуговування пасажирів і багажу в ДП МА «Бориспіль» та КВР – СКО – 60-02 на вид діяльності «Наземне адміністрування ДП МА «Бориспіль» терміном дії до 11.01.2014.
- (23) Заявник неодноразово звертався до Державіаслужби (листи від 17.07.2013 № 01-18-250, від 05.11.2013 № 01-18-644, від 03.12.2013 № 01-18-702, від 13.12.2013 № 01-18-733, від 08.01.2014 № 01-18-07) щодо одержання Сертифікатів відповідності на види діяльності «Наземне адміністрування» та «Забезпечення обслуговування пасажирів, багажу». До Заявок на одержання Сертифікатів відповідності додавались документи, передбачені Правилами.
- (24) У відповідь на листи Товариства Державіаслужба зазначала (листи від 13.09.2013 № 74/14.1.1/52-13, від 07.11.2013 № 86/14.1.1/52-13), що Заявки Товариства не відповідають пункту 3.1 Правил, зокрема Заявка не узгоджена керівником аеропорту або його заступником.

- (25) Відмова ДП «МА «Бориспіль» у погодженні Заявок на отримання Сертифікатів відповідності перешкоджала ТОВ «Інтеравія» проходженню в Державіаслужбі процедури сертифікації, визначеної Правилами.
- (26) Також Товариство зверталось до Державіаслужби (лист від 03.12.2013 № 01-18-702 та інші), як до органу державної влади, який відповідно до Положення про Державну авіаційну службу України, затвердженого Указом Президента України від 6 квітня 2011 року № 398/2011, зокрема, здійснював контроль і нагляд за дотриманням суб'єктами авіаційної діяльності міжнародних стандартів та вимог законодавства України при організації повітряних перевезень, з проханням щодо сприяння Товариству в одержанні погодження у ДП «МА «Бориспіль» Заявок на отримання Сертифікатів відповідності, оскільки ДП «МА «Бориспіль» вимагало від ТОВ «Інтеравія» надання разом із Заявками комплекту доказової документації.
- (27) Проте, незважаючи на численні звернення Товариства до Державіаслужби щодо втручання в зазначену ситуацію, яка перешкоджала продовженню діяльності Заявника на ринку послуг наземного обслуговування в Міжнародному аеропорту «Бориспіль» та могла призвести до обмеження конкуренції на цьому ринку, Державіаслужба виявляла бездіяльність щодо розгляду вимог, які висувало ДП «МА «Бориспіль» до ТОВ «Інтеравія».

Сертифікаційне обстеження ТОВ «Інтеравія» комісією Державіаслужби

- (28) У зв'язку з численними зверненнями ТОВ «Інтеравія» як до Мінінфраструктури, так і до Державіаслужби, відповідно до наказу Голови Державіаслужби від 25.12.2013 № 1024, була створена комісія Державіаслужби та складено акт від 26.12.2013 щодо сертифікаційного обстеження ТОВ «Інтеравія» з питання сертифікації у заявленій сфері аеропортової діяльності – наземне адміністрування та диспетчерський контроль; обслуговування на пероні та місцях стоянок ПС; забезпечення обслуговування пасажирів, багажу в аеропорту «Бориспіль».
- (29) За результатами проведеної перевірки комісією були надані висновки, що видача Сертифікатів відповідностей ТОВ «Інтеравія» вважається можливою за умов надання Плану заходів з усунення невідповідностей.
- (30) Листом від 08.01.2014 № 01-18-07 ТОВ «Інтеравія» повідомило Державіаслужбу про те, що Товариством підготовлено план заходів з усунення невідповідностей, що виявлені комісією Державіаслужби при проведенні сертифікаційного обстеження ТОВ «Інтеравія» в аеропорту «Бориспіль».
- (31) Водночас у листі до Комітету від 10.01.2014 № 01-18-10 Товариство зазначає, що всі документи, передбачені Правилами, до Державіаслужби подані (зокрема, у додатках до листа ТОВ «Інтеравія» до Державіаслужби від 05.11.2013 № 01-18-644, від 13.12.2013 № 01-18-733 та інших), усі зауваження, які було виявлено Державіаслужбою під час вивчення вказаних документів та декількох комісійних перевірок, виправлено.
- (32) Відповідно до інформації, наданої Заявником, на 11.01.2014 Заявнику не було видано жодного Сертифіката згідно з поданими Заявками на здійснення діяльності в аеропорту, незважаючи на те, що в нього 11.01.2014 припинялась дія Сертифікатів відповідності на види діяльності «Наземне адміністрування» та «Забезпечення обслуговування пасажирів, багажу».

- (33) Така бездіяльність Державіаслужби, яка полягає у зволіканні з видачею ТОВ «Інтеравіа» Сертифікатів відповідності на види діяльності «Наземне адміністрування» та «Забезпечення обслуговування пасажирів, багажу», є порушенням, передбаченим частиною першою статті 15, пунктом 3 статті 50 Закону України «Про захист економічної конкуренції», у вигляді антиконкурентних дій органів влади, які можуть призвести до обмеження конкуренції на ринку послуг з наземного обслуговування в Міжнародному аеропорту «Бориспіль».

Видача Державіаслужбою Сертифікатів відповідності ТОВ «Інтеравіа»

- (34) Листом від 04.04.2014 № 3389/03/10-14 Міністерство інфраструктури України повідомило Комітет про наступне.

«ТОВ «Інтеравіа» здійснює свою діяльність на території ДП «МА «Бориспіль» починаючи з 2008 року на підставі Генеральної угоди про комерційне виконання послуг з наземного обслуговування № 02.1.1-23.30-51 від 04.03.2008.

Згідно з вимогами пункту 3.1.3 Правил, що діяв на момент подачі заяви, ТОВ «Інтеравіа» повинно погодити з керівником аеропорту Заявку на одержання Сертифіката, та відповідно до пункту 3.3.5 вищевказаного документу, погодити з аеропортом всі технології виробничого процесів, процедур, операцій та визначення їх відповідності вимогам нормативних документів. Тільки у разі повної відповідності технологічних процесів вимогам нормативних документів, аеропорт може погодити такі документи.

З метою уникнення конфлікту інтересів між керівниками аеропортів та суб'єктів аеропортової діяльності, що працюють на території аеропорту Державіаслужбою було ініційовано внесення змін до Правил сертифікації аеропортів, затверджених наказом Державіаслужби від 13.06.2006 № 407. З Правил було виключено погодження керівником аеропорту заявки суб'єкта аеропортової діяльності на сертифікацію видів діяльності. Зміни були затверджені наказом Державіаслужби від 29.11.2013 № 964, зареєстрованим у Міністерстві юстиції України 17 грудня 2013 року за № 2123/24655. Наказ набув чинності з дня його опублікування, тобто з 30.12.2013.

Для з'ясування можливостей ТОВ «Інтеравіа» продовжувати діяльність по наземному забезпеченню повітряних суден, 26.12.2013 до ДП «МА «Бориспіль» була направлена комісія Державіаслужби для проведення сертифікаційного обстеження Товариства. Комісією було визначено, що стан та організація технологічних процесів у Товариства в Аеропорту, оснащення робочих місць працівників, рівень їх професійної підготовки дозволяють виконувати комплекс заходів з наземного забезпечення авіаційних перевезень і робіт. Однак під час перевірки були виявлені невідповідності, а саме згідно з пунктом 3.3.5 Правил, заявник повинен погодити з керівництвом аеропорту всі технології виробничих процесів, процедур, операцій та їх відповідності вимогам нормативних документів. Для того, щоб не припиняти процеси обслуговування повітряних суден в аеропорту, Державіаслужбою 10.01.2014 було прийнято рішення щодо видачі ТОВ «Інтеравіа» Сертифіката відповідності на 3 місяці.

Після врахування зауважень, наданих ТОВ «Інтеравіа» фахівцями ДП «МА «Бориспіль», всі технологічні документи Товариства, окрім «Керівництва по антикриговому захисту повітряних суден на землі в аеропорту «Бориспіль», були узгоджені керівництвом Аеропорту та передані Товариству. На підставі зазначеного 11 березня 2014 року ТОВ «Інтеравіа» Державіаслужбою були видані сертифікати відповідності».

- (35) Державіаслужба листом від 21.05.2014 № 1.29-5656 повідомила Комітет, що ТОВ «Інтеравіа» було видано сертифікати відповідності:

1. Обслуговування на пероні та містах стоянок ПС № КВР-СКО-183-03 від 11.01.2014 терміном дії до 11.04.2014 та від 11.03.2014 терміном дії до 11.03.2017:
 - 1.1. Надання послуг із завантаження/розвантаження ПС.
 - 1.2. Встановлення та прибирання до/від самохідного трапу.
 - 1.3. Забезпечення зв'язку між ПС та зовнішнім постачальником послуг.
 - 1.4. Надання та експлуатація відповідного обладнання для запуску двигунів та електроживлення ПС.
 - 1.5. Охолодження та обігрів кабін.
 - 1.6. Буксування ПС, що прибувають та відлітають.
 - 1.7. Внутрішнє прибирання ПС.
 - 1.8. Обслуговування туалету та систем водопостачання.
 - 1.9. Зовнішнє миття ПС.
 - 1.10. Зняття зледеніння.
2. Забезпечення обслуговування пасажирів та багажу № КВР-СКО-182-03 від 11.01.2014 терміном дії до 11.04.2014 та від 11.03.2014 терміном дії до 11.03.2017.
3. Наземне адміністрування в аеропорту № КВР-СКО-181-03 від 11.01.2014 терміном дії до 11.04.2014 та від 11.03.2014 терміном дії до 11.03.2017.

Виключення з Правил сертифікації аеропортів норми щодо погодження керівником аеропорту заявки суб'єкта аеропортової діяльності на сертифікацію видів діяльності

- (36) Наказом Мінінфраструктури від 29.11.2013 № 964, зареєстрованим у Міністерстві юстиції України 17 грудня 2013 року за № 2123/24655, були внесені зміни до підпункту 3.1.3 пункту 3.1 глави 3 Правил сертифікації аеропортів, відповідно до яких Заявка на отримання Сертифіката відповідності не повинна узгоджуватись із керівником аеропорту або його заступником.
- (37) Наказом від 08.09.2014 № 439 Мінінфраструктури скасовано наказ Міністерства інфраструктури України від 29.11.2013 № 964.

Передумови вжиття Комітетом заходів з метою усунення причин і умов, що сприяють вчиненню порушень законодавства про захист економічної конкуренції на ринках послуг з наземного обслуговування в аеропортах

- (38) Вищезазначені дії/бездіяльність Державіаслужби, що можуть призвести до обмеження конкуренції на відповідних ринках з наземного обслуговування під час виконання власних функцій щодо здійснення державного регулювання цих ринків, які є суміжними до ринків, що знаходяться у стані природної монополії, були б неможливими у випадку наявності прозорого та чітко регламентованого порядку доступу на конкурентних та недискримінаційних умовах суб'єктів господарювання на ринок послуг наземного обслуговування в аеропортах.
- (39) У країнах Європейського Союзу (далі – ЄС) порядок доступу на ринки наземного обслуговування врегульовано Директивою Ради ЄС від 15.10.1996 № 96/67/ЄС «Про доступ до ринку наземного обслуговування в аеропортах Співтовариства» (далі – Директива).
- (40) Директивою визначені як критерії, так і вимоги до розроблення конкурсної процедури відбору постачальників послуг із наземного обслуговування в аеропортах.

- (41) Так, зокрема, держави-члени вживають необхідних заходів для організації процедури відбору постачальників, авторизованих надавати послуги з наземного обслуговування в аеропорту. Ця процедура повинна відповідати таким принципам:
- 1) у випадках, коли держава-член вимагає встановлення стандартних вимог або технічних специфікацій, що мають бути виконані постачальниками послуг з наземного обслуговування, ці вимоги чи специфікації встановлюють після консультацій з Комітетом користувачів аеропорту. Критерії відбору, встановлені у стандартних вимогах або технічних специфікаціях, повинні бути належними, об'єктивними, прозорими та недискримінаційними;
 - 2) необхідно розпочати процедуру запрошення до подання тендерної пропозиції, що має бути опублікована в Офіційному віснику Європейських Спільнот, на яке може відповісти будь-який постачальник послуг наземного обслуговування.
- (42) Згідно із Законом України «Про загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» зазначена Директива Ради ЄС від 15.10.1996 № 96/67/ЄС «Щодо доступу до ринку послуг із наземного обслуговування в аеропортах Спільноти» підлягає обов'язковій імплементації.
- (43) Послуги з наземного обслуговування в аеропортах є одним з найважливіших факторів для належного функціонування повітряного транспорту, вони забезпечують значний внесок в ефективне використання інфраструктури повітряного транспорту. Також забезпечення вільного доступу до зазначених послуг допоможе зменшити експлуатаційні витрати авіакомпаній та підвищити якість послуг, що надаються користувачам аеропорту, а суттєве зниження експлуатаційних витрат створить об'єктивні передумови для зменшення вартості авіаквитків для пасажирів.
- (44) Відсутність встановленого законодавством порядку доступу на ринки з наземного обслуговування в аеропортах України є суттєвою перешкодою для розвитку конкуренції на вказаних ринках.
- (45) Крім вказаного, відсутність в Україні нормативно визначеного порядку доступу суб'єктів господарювання на ринки наземного обслуговування в аеропортах призводить до зловживань аеропортами України монопольним (домінуючим) становищем.
- (46) Так, згідно з розпорядженням державного уповноваженого Комітету від 31.01.2014 № 03/21-р Комітет здійснює розслідування у справі № 136-26.13/27-14 щодо ознак зловживання державним підприємством «Міжнародний аеропорт «Бориспіль» монопольним становищем у вигляді необґрунтованої відмови в погодженні заявок на отримання сертифіката відповідності на здійснення аеропортової діяльності та зволікання під час погодження внутрішньої документації, що може призвести до обмеження конкуренції на ринках з наземного обслуговування на території державного підприємства міжнародний аеропорт «Бориспіль».
- (47) За таких умов бездіяльність Державіаслужби, яка полягає у зволіканні з прийняттям нормативно визначеного порядку доступу на ринки з наземного обслуговування в аеропортах, є порушенням, передбаченим пунктом 3 статті 50, частиною першою статті 15 Закону України «Про захист економічної конкуренції», у вигляді антиконкурентних дій органів влади, які можуть призвести до обмеження конкуренції на ринках наземного обслуговування в аеропортах України.**

Вжиті Комітетом заходи з метою усунення причин і умов, що сприяють вчиненню порушень законодавства про захист економічної конкуренції на ринках послуг з наземного обслуговування в аеропортах

- (48) Враховуючи наведене, 29 вересня 2015 року Державіаслужбі були надані обов'язкові для розгляду рекомендації Комітету № 14-рк розробити та затвердити в установленому порядку нормативно-правовий акт, який має встановити чіткі, прозорі, належні та об'єктивні критерії на недискримінаційних умовах доступу на конкурентних засадах суб'єктів господарювання на ринки послуг з наземного обслуговування в аеропортах.
- (49) Про результати розгляду цих рекомендацій Державіаслужбі повідомити Комітет у двотижневий строк з дня їх отримання.
- (50) Листом від 17.11.2015 № 1.22-17538 Державіаслужба повідомила Комітет, що *«вже почата розробка проекту нормативно-правового акта з урахуванням вимог Директиви. У зазначеному проекті будуть враховані рекомендації Антимонопольного комітету України, у тому числі чіткі, прозорі та об'єктивні критерії на недискримінаційних умовах доступу на конкурентних засадах суб'єктів господарювання на ринках послуг з наземного обслуговування в аеропортах»*.
- (51) Після проведеної 26 листопада 2015 року між Державіаслужбою та Комітетом наради Державіаслужба листом від 11.12.2015 № 1.22-18490 надіслала до Комітету проект «Положення про доступ до ринку наземного обслуговування» для попереднього обговорення.
- (52) Після надсилання першого проекту «Положення про доступ до ринку наземного обслуговування» Комітетом було проведено декілька нарад з Державіаслужбою та з метою напрацювання спільної позиції суб'єктів господарювання, які здійснюють діяльність на ринку авіаційного транспорту, органів виконавчої влади та Комітету 03 березня 2016 року проведено круглий стіл на тему «Громадське обговорення розробленого Державною авіаційною службою України проекту Правил сертифікації постачальників послуг з наземного обслуговування та умов доступу на ринок наземного обслуговування в аеропортах».
- (53) За результатами проведеного круглого столу було вирішено, що учасниками ринку до Державіаслужби та Комітету будуть надіслані зауваження та пропозиції, після опрацювання яких проект Правил буде розміщений на сайті Державіаслужби.
- (54) Після доопрацювання на сайті Державіаслужби було опубліковано проект Авіаційних правил України «Доступ на ринок послуг з наземного обслуговування в аеропортах» для громадського обговорення.
- (55) Державіаслужбою було проведено декілька нарад з обговорення зазначеного проекту з Комітетом та учасниками ринку.
- (56) **Разом з тим, на 03.10.2016 Авіаційні правила України «Доступ на ринок послуг з наземного обслуговування в аеропортах» Державіаслужбою не затверджені і не зареєстровані у Міністерстві юстиції у встановленому порядку.**
- (57) Отже, обов'язкові для розгляду рекомендації Антимонопольного комітету України від 29 вересня 2015 року № 14-рк не виконані Державіаслужбою.

5. ПОПЕРЕДНІ ВИСНОВКИ У СПРАВІ

- (58) Листом Комітету від 31.10.2016 № 130-29/08-11575 Державіаслужбі надіслано копію подання про попередні висновки у справі № 136-26.13/2-14.
- (59) Відповідно до повідомлення про вручення рекомендованого поштового відправлення № 0303509342566 лист від 31.10.2016 № 130-29/08-11575 Державіаслужба отримала 01.11.2016.
- (60) На подання з попередніми висновками від 28.10.2016 № 136-26.13/2-14/414-спр в листі від 14.11.2016 № 1.22-11489 Державіаслужба зазначила наступне: *«...Процедури, які запроваджувались Державіаслужбою під час сертифікації ТОВ «Інтеравіа», повністю відповідали вимогам Правил. Зокрема, не була виконана вимога пункту 3.1.3 Правил щодо погодження Заявки керівником ДП «МА «Бориспіль» Приймаючи до уваги аналогічні відмови керівників аеропортів у погодженні Заявок на сертифікацію для спрощення процедури сертифікації, Державіаслужбою було ініційовано внесення змін до Правил, а саме виключення погодження керівником аеропорту Заявки на сертифікацію суб'єкта аеропортової діяльності... Державіаслужбою затверджено Рішення від 10.01.2014 щодо видачі ТОВ «Інтеравіа» Сертифікатів відповідності терміном до 11.04.2014 та Рішення від 01.03.2014 щодо видачі ТОВ «Інтеравіа» Сертифікатів відповідності видів аеропортової діяльності терміном дії до 11.03.2017. ...враховуючи обов'язкові для розгляду рекомендації Антимонопольного комітету України від 29.09.2015 № 14-рк розробити та затвердити в установленому порядку нормативно-правовий акт, який має встановити чіткі, прозорі, належні та об'єктивні критерії на недискримінаційних умовах доступу на конкурентних засадах суб'єктів господарювання на ринки послуг з наземного обслуговування в аеропортах відповідно до Директиви Ради ЄС від 15.10.1996 № 96/67/ЄС «Щодо доступу до ринку послуг із наземного обслуговування в аеропортах Спільноти», Державіаслужбою розроблено проект Авіаційних правил України «доступ на ринок послуг з наземного обслуговування у аеропортах» (далі – АПУ). Державіаслужбою спільно з Антимонопольним комітетом України проведено три громадських обговорення проекту АПУ (останні відбулись 31.08.2016). Після опрацювання пропозицій, наданих зацікавленими сторонами, 11.10.2016 на офіційному сайті Державіаслужби у розділі «Регуляторна діяльність – Проекти регуляторних актів» оприлюднено останню редакцію проекту АПУ. Листом від 11.10.2016 № 1.22-10239 Державіаслужба звернулася до Антимонопольного комітету України з проханням розглянути та погодити вищезазначений проект АПУ».*
- (61) До Комітету надходив проект Авіаційних правил України «Доступ на ринок послуг з наземного обслуговування в аеропортах», який не був погоджений, оскільки до Комітету на погодження надіслано проект Правил, що є додатком до проекту наказу Державіаслужби. Разом з тим, самого проекту наказу Державіаслужби на погодження до Комітету не надійшло.
- (62) Згідно зі статтею 20 Закону України «Про Антимонопольний комітет України» та Положенням про порядок погодження з органами Антимонопольного комітету України рішень органів влади, органів адміністративно-господарського управління та контролю, органів місцевого самоврядування щодо демонополізації економіки, розвитку конкуренції та антимонопольного регулювання, затвердженим розпорядженням Антимонопольного комітету України від 1 квітня 1994 року № 4-р, зареєстрованим у Міністерстві юстиції України 20 квітня 1994 року за № 78/287, погодженню з органами

Комітету підлягають проекти нормативно-правових актів та інших рішень, які можуть вплинути на конкуренцію.

- (63) Тобто, у цьому випадку погодженню підлягатиме саме проект нормативно-правового акта (проекти наказів, розпоряджень та інших актів), яким будуть затверджені Авіаційні правила України «Доступ на ринок послуг з наземного обслуговування в аеропортах», а не самі правила, які зазвичай додаються до проекту нормативно-правового акта. За таких умов у Комітеті були відсутні підстави для погодження проекту Правил.
- (64) Водночас, враховуючи актуальність надісланого проекту, Комітетом проаналізовано проект Правил та за результатом надано зауваження й пропозиції.
- (65) Інформація стосовно врахування зауважень і пропозицій Комітету та доопрацьований проект до Комітету не надійшли.
- (66) На сьогодні Авіаційні правила України «Доступ на ринок послуг з наземного обслуговування в аеропортах» Державіаслужбою не затверджені і не зареєстровані у Міністерстві юстиції у встановленому порядку.**

6. ВИСНОВКИ У СПРАВІ ТА КВАЛІФІКАЦІЇ ДІЙ ВІДПОВІДАЧА

- (67) До Комітету продовжують надходити заяви суб'єктів господарювання, які надають або бажають надавати послуги з наземного обслуговування в аеропортах, щодо порушення законодавства про захист економічної конкуренції стосовно обмеження конкуренції в аеропортах України та створення експлуатантами аеропортів перешкод вступу цих суб'єктів господарювання на ринки послуг з наземного обслуговування в аеропортах.
- (68) Так, зокрема, згідно з розпорядженням державного уповноваженого Антимонопольного комітету України від 25.02.2016 № 07/44-р здійснюється розслідування у справі № 130-26.13/24-16 щодо ознак зловживання товариством з обмеженою відповідальністю «МАСТЕР-АВІА» (м. Київ, код ЄДРПОУ 38742485) та комунальним підприємством «Міжнародний аеропорт «Київ» (Жуляни) (м. Київ, код ЄДРПОУ 01131514) монопольним становищем шляхом усунення з ринку послуг з наземного обслуговування повітряних суден, пасажирів та багажу інших суб'єктів господарювання.
- (69) Слід зазначити, що в разі наявності в Україні чітких та прозорих правил доступу на ринок послуг з наземного обслуговування, затверджених відповідним нормативно-правовим актом, аеропорти України не мали б можливості вчиняти зазначені дії, зловживаючи своїм монопольним (домінуючим) становищем, та обмежувати конкуренцію на відповідних ринках з наземного обслуговування.
- (70) Отже, бездіяльність Державіаслужби, яка полягає у невжитті заходів щодо встановлення чітких та прозорих правил доступу на ринок послуг з наземного обслуговування, є порушенням, передбаченим пунктом 3 статті 50, частиною першою статті 15 Закону України «Про захист економічної конкуренції», у вигляді антиконкурентних дій органів влади, які можуть призвести до обмеження конкуренції на ринках наземного обслуговування в аеропортах України.

(71) Враховуючи викладене, керуючись статтею 7 Закону України «Про Антимонопольний комітет України», статтею 48 Закону України «Про захист економічної конкуренції» та пунктом 32 Правил розгляду заяв і справ про порушення законодавства про захист економічної конкуренції, затверджених розпорядженням Антимонопольного комітету України від 19 квітня 1994 року № 5, зареєстрованих у Міністерстві юстиції України 6 травня 1994 року за № 90/299 (у редакції розпорядження Антимонопольного комітету України від 29 червня 1998 року № 169-р) (із змінами), Антимонопольний комітет України

ПОСТАНОВИВ:

(72) Визнати бездіяльність Державної авіаційної служби України (просп. Перемоги, буд. 14, м. Київ), яка полягає в незатвердженні нормативно-правового акта, яким були б встановлені правила доступу на ринки наземного обслуговування в аеропортах України, що у свою чергу призвело до зволікання з видачею товариству з обмеженою відповідальністю «Інтеравіа» (м. Київ) протягом 2013 – 2014 років Сертифікатів відповідності на види діяльності «Наземне адміністрування» та «Забезпечення обслуговування пасажирів, багажу» у Міжнародному аеропорту «Бориспіль», порушенням, передбаченим пунктом 3 статті 50, частиною першою статті 15 Закону України «Про захист економічної конкуренції», у вигляді антиконкурентних дій органів влади, які можуть призвести до обмеження конкуренції на ринках наземного обслуговування в аеропортах України.

(73) Зобов'язати Державну авіаційну службу України протягом двох місяців з дня отримання цього рішення розробити та затвердити в установленому порядку нормативно-правовий акт, який має встановити чіткі, прозорі, належні та об'єктивні критерії на недискримінаційних умовах доступу на конкурентних засадах суб'єктів господарювання на ринки послуг з наземного обслуговування в аеропортах.

В. о. Голови Комітету

М. НІЖНИК