



# АНТИМОНОПОЛЬНИЙ КОМІТЕТ УКРАЇНИ

## РЕКОМЕНДАЦІЇ

12 грудня 2019 р.

Київ

№ 68-рк

Міністерство інфраструктури  
України

Про припинення дій, які можуть  
привести до порушень законодавства  
про захист економічної конкуренції

Дії Міністерства інфраструктури України, які полягають у виданні наказу від 04.06.2019 № 415 «Про встановлення Ставок плати за послуги з аеронавігаційного обслуговування повітряних суден у повітряному просторі України», яким затверджено одиночну ставку плати за послуги з аеронавігаційного обслуговування на підході та в районі аеродрому для одного аеропорту, вдвічі меншу порівняно з іншими аеропортами країни без належного обґрунтування, містять ознаки порушення, передбаченого пунктом 3 статті 50, абзацом сьомим частини другої статті 15 Закону України «Про захист економічної конкуренції», у вигляді антиконкурентних дій органу влади, які полягають у наданні окремим суб'єктам господарювання пільг чи інших переваг, які ставлять їх у привілейоване становище стосовно конкурентів, що може призвести до обмеження конкуренції.

Міністерству інфраструктури України надано обов'язкові для розгляду рекомендації:  
внести зміни до наказу від 04.06.2019 № 415 «Про встановлення Ставок плати за послуги з аеронавігаційного обслуговування повітряних суден у повітряному просторі України», усунувши дискримінаційні умови щодо надання окремим суб'єктам господарювання пільг чи інших переваг, які ставлять їх у привілейоване становище стосовно конкурентів, що може призвести до обмеження конкуренції.

Антимонопольний комітет України, розглянувши подання відділу ринків транспорту Департаменту досліджень і розслідувань ринків невиробничої сфери від 05.12.2019 № 130-26.13/121-19/537-спр,

### **ВСТАНОВИВ:**

- (1) Антимонопольний комітет України (далі – Комітет) здійснює розгляд справи за ознаками вчинення Міністерством інфраструктури України порушення законодавства про захист економічної конкуренції, передбаченого пунктом 3 статті 50, абзацом сьомим частини другої статті 15 Закону України «Про захист економічної конкуренції», у вигляді антиконкурентних дій органу влади, які полягають у наданні окремим суб'єктам господарювання пільг чи інших переваг, які ставлять їх у привілейоване становище стосовно конкурентів, що може призвести до обмеження конкуренції.

## 1. НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ

- (2) Відповідно до пункту 1 Положення про Міністерство інфраструктури України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 30.06.2015 № 460 (далі – Положення), Мінінфраструктури є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику, зокрема, у сферах авіаційного транспорту та використання повітряного простору України, розвитку, будівництва, реконструкції та модернізації інфраструктури авіаційного транспорту.
- (3) Згідно з пунктом 4 Положення Мінінфраструктури відповідно до покладених на нього завдань, зокрема, розробляє проекти законів та інших нормативно-правових актів з питань, що належать до його компетенції; здійснює нормативно-правове регулювання у сферах, які належать до його компетенції, зокрема, затверджує:
- порядок установавання аеропортових зборів за обслуговування повітряних суден і пасажирів в аеропортах України (підпункт 13 пункту 4 Положення);
  - ставки плати за послуги з аеронавігаційного обслуговування повітряних суден у повітряному просторі районів польотної інформації України; аеропортові збори за обслуговування повітряних суден і пасажирів в аеропортах України (підпункт 36 пункту 4 Положення).
- Згідно з пунктом 8 Положення Мінінфраструктури 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 видає накази, організовує і контролює їх виконання.
- (4) Відповідно до статті 1 Закону України «Про захист економічної конкуренції» органи влади – міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, Верховна Рада Автономної Республіки Крим та органи виконавчої влади Автономної Республіки Крим, державні органи, що здійснюють регулювання діяльності суб'єктів природних монополій, ринку цінних паперів, державні органи приватизації, Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення, місцеві органи виконавчої влади.
- (5) Враховуючи викладене, Мінінфраструктури є органом влади у розумінні статті 1 Закону України «Про захист економічної конкуренції».

## 2. СТОРОНИ

- (6) **Заявник** – Асоціація «Аеропорти України» цивільної авіації (ідентифікаційний код юридичної особи 19127967, м. Київ), яка є громадською організацією, створеною для сприяння розвитку аеропортів, впровадження новітніх технологій у виробничій діяльності, вдосконалення взаємодії усіх учасників технологічних процесів аеропортової діяльності.
- Учасниками Асоціації є 20 аеропортів України, ДАП Авіакомпанія «Україна» та ДП ОПР «Украерорух».
- (7) **Відповідач** – Міністерство інфраструктури України (ідентифікаційний код юридичної особи 37472062, м. Київ), яке є центральним органом виконавчої влади.

## 3. ПРОЦЕСУАЛЬНІ ДІЇ

- (8) До Комітету надійшла заява Асоціації «Аеропорти України» цивільної авіації (далі – Асоціація, Заявник) щодо ознак порушення законодавства про захист економічної

конкуренції в діях Міністерства інфраструктури України (далі – Мінінфраструктури), а саме, затвердження Мінінфраструктури наказу «Про встановлення Ставок плати за послуги з аеронавігаційного обслуговування повітряних суден у повітряному просторі України» від 04.06.2019 № 415, зареєстрованого в Міністерстві юстиції України 10.07.2019 за № 761/33732 (далі – Наказ № 415).

- (9) Як, зокрема, зазначається в заяві Асоціації, Мінінфраструктури затверджено Наказ № 415 «Про встановлення Ставок плати за послуги з аеронавігаційного обслуговування повітряних суден у повітряному просторі України», яким встановлено різні ставки плати за послуги з аеронавігаційного обслуговування повітряних суден у повітряному просторі України, одні – для аеропорту «Бориспіль», інші – для всіх інших аеропортів України, чим постановлено аеропорт «Бориспіль» у привілейоване становище стосовно інших аеропортів; іншим аеропортам створено несприятливі умови діяльності порівняно з аеропортом «Бориспіль»; споживачів послуг з аеронавігаційного обслуговування опосередковано примушують до пріоритетного придбання такої послуги в аеропорту «Бориспіль».
- (10) Розпорядженням державного уповноваженого Комітету від 24.10.2019 № 02/364-р розпочато розгляд справи № 130-26.13/121-19 за ознаками вчинення Міністерством інфраструктури України порушення законодавства про захист економічної конкуренції, передбаченого пунктом 3 статті 50, абзацом сьомим частини другої статті 15 Закону України «Про захист економічної конкуренції», у вигляді антиконкурентних дій органу влади, які полягають у наданні окремим суб'єктам господарювання пільг чи інших переваг, які ставлять їх у привілейоване становище стосовно конкурентів, що може призвести до обмеження конкуренції.

#### **4. ОБСТАВИНИ СПРАВИ**

- (11) Згідно зі статтею 4 Закону України «Про природні монополії» державне регулювання діяльності суб'єктів природних монополій у сферах, визначених у статті 5 цього Закону, здійснюється національними комісіями регулювання природних монополій, які утворюються і функціонують відповідно до цього Закону з особливостями, встановленими законом.
- У випадках, встановлених законом, державне регулювання діяльності суб'єктів природних монополій може здійснюватися органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування.
- (12) Відповідно до статті 5 Закону України «Про природні монополії» до сфери діяльності суб'єктів природних монополій, зокрема, відноситься управління повітряним рухом.
- (13) Оскільки національна комісія регулювання природних монополій у сфері транспорту відсутня, на сьогодні державне регулювання діяльності суб'єктів природних монополій у сфері транспорту здійснює Мінінфраструктури.
- (14) Відповідно до статті 36 Повітряного кодексу України аеронавігаційне обслуговування польотів повітряних суден (на маршруті, на підході та в районі аеродрому) здійснюється провайдерами аеронавігаційного обслуговування на платній основі.
- Розмір одиничних ставок плати за послуги з аеронавігаційного обслуговування польотів повітряних суден (на маршруті, на підході та в районі аеродрому) встановлюється однаковим для всіх користувачів повітряного простору України і визначається відповідно до законодавства України, стандартів та рекомендованої практики Міжнародної організації цивільної авіації і документів Євроконтролю.

- (15) Згідно з пунктом 2 постанови Кабінету Міністрів України від 25.12.1996 № 1548 «Про встановлення повноважень органів виконавчої влади та виконавчих органів міських рад щодо регулювання цін (тарифів)» Мінінфраструктури встановлює за погодженням з Мінекономрозвитку, зокрема, ставки плати в іноземній валюті за послуги з аеронавігаційного обслуговування повітряних суден у повітряному просторі України.
- (16) Мінінфраструктури затверджено наказ від 04.06.2019 № 415 «Про встановлення Ставок плати за послуги з аеронавігаційного обслуговування повітряних суден у повітряному просторі України», зареєстрований у Міністерстві юстиції України 10.07.2019 за № 761/33732, яким встановлені ставки плати за послуги з аеронавігаційного обслуговування повітряних суден (далі – АНО) у повітряному просторі України.
- (17) До Асоціації з метою забезпечення рівних умов розвитку аеропортів України звернулась низка аеропортів, зокрема, комунальне підприємство Міжнародний аеропорт «Київ» (Жуляни), товариство з обмеженою відповідальністю «Мастер-Авіа», державне підприємство «Міжнародний аеропорт «Львів» імені Данила Галицького, товариство з обмеженою відповідальністю «НЬЮ СИСТЕМС АМ», товариство з обмеженою відповідальністю Міжнародний аеропорт «ОДЕСА», комунальне підприємство «Міжнародний аеропорт Одеса» та комунальне підприємство «Аеропорт Вінниця» з проханням ініціювати питання перегляду наказу Мінінфраструктури «Про встановлення Ставок плати за послуги з аеронавігаційного обслуговування повітряних суден у повітряному просторі України» від 04.06.2019 № 415.
- (18) Як зазначила у своїй заяві Асоціація, *«пунктом 4 наказу Мінінфраструктури від 04.06.2019 № 415 встановлено розмір одиночної ставки за послуги з АНО на підході та в районі аеродрому. Так, зазначена ставка встановлена у розмірі 210,00 євро для міжнародного аеропорту “Бориспіль” та у розмірі 411,00 євро для всіх інших аеропортів країни.*  
*Встановлення таких ставок плати носить безумовно дискримінаційний характер по відношенню до інших аеропортів України, оскільки майже в два рази збільшує для них розмір плати за послуги з АНО на підході та в районі аеродрому порівняно з міжнародним аеропортом “Бориспіль”. Така ситуація робить інші аеропорти країни менш комерційно привабливими для авіаперевізників, що матиме наслідком зменшення кількості рейсів в такі аеропорти.*  
*Водночас такі ставки за АНО для міжнародного аеропорту “Бориспіль” порівняно з іншими аеропортами змусить авіакомпанії обирати своїм базовим аеропортом ДП «МА “Бориспіль”, укладати з ним відповідні договори, здійснювати авіаперевезення саме до аеропорту Борисполя».*
- (19) Листом від 01.03.2019 № 623/09/14-19 Мінінфраструктури направляло до Комітету на погодження проєкт наказу «Про встановлення Ставок плати за послуги з аеронавігаційного обслуговування повітряних суден у повітряному просторі України», у якому було зазначено: *«Одиночна ставка плати за послуги з АНО на підході та в районі аеродрому (Т) встановлюється у розмірі 210,00 євро для міжнародного аеропорту «Бориспіль» та у розмірі 411,00 євро для всіх інших аеропортів країни»* (абзац одинадцятий пункту 4 проєкту Наказу № 415).
- (20) У попередньому наказі Мінінфраструктури від 15.09.2010 № 669 «Про встановлення Ставок плати за послуги з аеронавігаційного обслуговування повітряних суден у повітряному просторі України», який діяв до набуття чинності Наказу № 415, «плата за послуги з забезпечення організації повітряного руху (далі – ОрПР) на підході та в районі

аеродрому визначалася залежно від максимальної злітної маси ПС в метричних тоннах (далі – MTOW), вказаної у сертифікаті експлуатанта, свідоцтві льотної придатності, інструкції з льотної експлуатації чи іншому рівноцінному офіційному документі, та одиничної ставки плати (T) за формулою

$$R = T \times W, \text{ де:}$$

R - розмір плати за послуги з ОрПР на підході та в районі аеродрому;

T - одинична ставка плати за послуги з ОрПР на підході та в районі аеродрому;

W - MTOW ПС у метричних тоннах.

Якщо MTOW даного ПС невідома, для розрахунку розміру плати (R) береться маса найважчого відомого ПС того самого типу.

У разі якщо експлуатант використовує два або більше ПС різних модифікацій одного типу, для розрахунку розміру плати (R) для кожного з цих ПС використовується середнє значення MTOW всіх його ПС цього типу».

Отже, одинична ставка плати за послуги з аеронавігаційного обслуговування на підході та в районі аеродрому розраховувалась виключно за максимальною злітною масою літака та не встановлювалась окремо для МА «Бориспіль» та окремо для всіх інших аеропортів, а була однаковою для всіх аеропортів України.

- (21) У пояснювальній записці до проекту Наказу № 415 Мінінфраструктури пропонувало переглянути підхід до розрахунку одиничних ставок плати за АНО повітряних суден у повітряному просторі України, затверджених у наказі від 15.09.2010 № 669, із застосуванням нової формули розрахунку ставок плати за АНО на підході та в районі аеродрому, а також встановивши диференційовані розміри одиничних ставок плати за послуги АНО на підході та в районі аеродрому окремо для польотів до/з Міжнародного аеропорту «Бориспіль» та для всіх інших сертифікованих аеропортів країни.
- (22) Проте в пояснювальній записці, яка була додана до проекту Наказу № 415, жодних обґрунтувань того, у зв'язку із чим Мінінфраструктури встановлює для міжнародного аеропорту «Бориспіль» ставку в розмірі 210,00 євро, а для інших аеропортів країни – 411,00 євро, не надано.
- (23) Листом від 11.03.2019 № 130-08.4/02-3236 Комітет повідомив Мінінфраструктури, що окремі положення проекту Наказу № 415, а саме: *«Одинична ставка плати за послуги з АНО на підході та в районі аеродрому (T) встановлюється у розмірі 210,00 євро для міжнародного аеропорту «Бориспіль» та у розмірі 411,00 євро для всіх інших аеропортів країни»*, містять норми, які можуть призвести до порушення законодавства про захист економічної конкуренції.
- (24) Встановлення Мінінфраструктури для одного аеропорту вдвічі меншої одиничної ставки плати за послуги з аеронавігаційного обслуговування повітряних суден порівняно з іншими аеропортами країни без належного обґрунтування має ознаки надання окремим суб'єктам господарювання пільг чи інших переваг, які ставлять їх у привілейоване становище, що може призвести до порушення, передбаченого статтею 15 Закону України «Про захист економічної конкуренції», у вигляді антиконкурентних дій органу влади.
- (25) Мінінфраструктури повторно листом від 15.04.2019 № 4641/09/10-19 звернулось до Комітету за роз'ясненнями щодо необхідності погодження з Комітетом проекту наказу «Про встановлення Ставок плати за послуги з аеронавігаційного обслуговування повітряних суден у повітряному просторі України».

- (26) Комітет листом від 25.04.2019 № 130-29/02-5538 повідомив Мінінфраструктури, що 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 01 квітня 1994 року № 4-р, зареєстрованим у Міністерстві юстиції України 20 квітня 1994 року за № 78/287, погодженню з органами Комітету підлягають рішення з питань, зокрема, установлення порядку визначення цін і тарифів.
- Комітет погоджує порядки та методики формування цін, тарифів, а не самі ставки, тарифи, ціни, отже, у Комітету відсутні підстави для погодження проєкту Наказу.
- Разом із тим Комітетом були надані застереження, що окремі положення проєкту Наказу, а саме: *Одиночна ставка плати за послуги з АНО на підході та в районі аеродрому (Т) встановлюється у розмірі 210,00 євро для міжнародного аеропорту «Бориспіль» та у розмірі 411,00 євро для всіх інших аеропортів країни* (абзац одинадцятий пункт 4 проєкту Наказу № 415), містять норми, які можуть призвести до порушення законодавства про захист економічної конкуренції.
- (27) Незважаючи на застереження Комітету, Мінінфраструктури затверджено наказ «Про встановлення Ставок плати за послуги з аеронавігаційного обслуговування повітряних суден у повітряному просторі України», зареєстровано його в Міністерстві юстиції України 10.07.2019 за № 761/33732 та введено в дію з 12.07.2019.
- (28) На лист Комітету від 10.09.2019 № 130-29.2/01-11348 про надання інформації Мінінфраструктури листом від 20.09.2019 № 10417/09/10-19 (вх. № 6-01/10982 від 24.09.2019) повідомило таке.
- (29) Наказ № 415 розроблено Мінінфраструктури на виконання протоколу наради щодо деяких питань розвитку ринку авіаційних пасажирських перевезень від 25 січня 2019 року під головуванням Віцепрем'єр-міністра України Володимира Кістіона, з метою удосконалення державної тарифної політики у транспортній сфері.
- (30) Проєкт Наказу № 415 25.02.2019 було оприлюднено на офіційному вебсайті Мінінфраструктури для проведення громадського обговорення.
- (31) Мінінфраструктури в рамках процедури громадських слухань було організовано та проведено консультації з користувачами повітряного простору України та іншими представниками суб'єктів авіаційної галузі, за результатами яких значна більшість учасників підтримали впровадження ставок плати за послуги з аеронавігаційного обслуговування повітряних суден у повітряному просторі України, визначених проєктом наказу.
- (32) Так, спільним листом від 07.05.2019 № 01-19-133 авіакомпанії «Азур Єйр Україна», «Скай Ап», «Міжнародні авіалінії України», «Роза Вітрів» та «Ян Ейр» підтримали запровадження таких ставок плати за послуги з аеронавігаційного обслуговування повітряних суден у повітряному просторі України.
- (33) Також проєкт наказу було підтримано Громадською спілкою «УАТА», Всеукраїнською громадською організацією «Асоціація правників України», Торгово-промисловою палатою.



- (34) Асоціація «Аеропорти України» цивільної авіації листом від 15.03.2019 № А-09/28 та КП «МА «Київ» (Жуляни) висловили зауваження до проєкту наказу в частині порушення вимог законодавства про захист економічної конкуренції.
- (35) Мінінфраструктури поінформувало Асоціацію «Аеропорти України» цивільної авіації та КП «МА «Київ» (Жуляни) про необхідність видання наказу, наголошуючи на тому, що видання наказу дозволить імплементувати принципи ІКАО та Євроконтролю щодо формування ставок за послуги з аеронавігаційного обслуговування повітряних суден у повітряному просторі України, що у свою чергу сприятиме інтеграції України в Спільний авіаційний простір.
- (36) Відповідач також посилається на європейську практику, яка дозволяє застосовувати різні підходи щодо встановлення та введення в дію одиночних ставок плати за АНО на підході та в районі аеродрому, зокрема, про те, що:
1. Встановлення диференційованих ставок плати за АНО окремо для кожного аеропорту України залежно від обсягів руху в кожному із аеропортів та витрат провайдера на надання послуг АНО у цих аеропортах.  
Застосування такого підходу призвело б до встановлення низьких одиночних ставок плати за АНО на підході та в районі аеродрому в аеропортах з високою інтенсивністю польотів (Бориспіль, Львів, Жуляни, Одеса) та надзвичайно високих одиночних ставок плати за АНО на підході та в районі аеродрому для аеропортів з низькою інтенсивністю польотів (Кропивницький, Ужгород, Рівне, Полтава, Кривий Ріг).
  2. Встановлення усередненої / єдиної ставки плати за АНО на підході та в районі аеродрому для всіх аеропортів України.  
Такий підхід використовується в переважній більшості країн-членів Євроконтролю. Він дозволяє за рахунок механізму крос-субсидування забезпечити утримання служб аеронавігаційного обслуговування в малих аеропортах насамперед за рахунок великої кількості польотів повітряних суден в аеропортах з високою інтенсивністю, а саме за рахунок ДП «МА «Бориспіль».
  3. Встановлення окремої ставки плати за АНО на підході та в районі аеродрому ДП «МА «Бориспіль», як для аеропорту з найбільшою інтенсивністю польотів, та єдиної ставки для всіх інших аеропортів з метою зменшення ефекту крос-субсидування інших аеропортів за рахунок ДП МА «Бориспіль».
- Застосування вказаного принципу є найбільш зваженим, на думку відповідача, з огляду на визначення більш справедливої вартості послуг для авіакомпаній у ДП «МА «Бориспіль».
- (37) Отже, як зазначає Мінінфраструктури, встановлення наказом різних ставок плати за АНО на підході та в районі аеродрому для ДП «МА «Бориспіль» та застосування єдиної ставки плати для всіх інших аеропортів України відповідає практиці інших країн. Аналогічний принцип ставок плати за АНО для різних аеропортів / груп аеропортів застосовується в Данії, Болгарії, Хорватії, Іспанії, Італії.
- (38) Також листом від 18.11.2019 № 12873/48/10-19 Мінінфраструктури повідомило Комітет, що Наказ від 04.06.2019 № 415 Мінінфраструктури розроблений з метою вдосконалення порядку розрахунку ставок плати за АНО, що сприятиме залученню нових користувачів повітряного простору країни та забезпеченню доступу громадян країни до дешевих авіаперевезень.
- (39) Відповідно до принципів Євроконтролю та ІКАО при розрахунку ставок плати за АНО має забезпечуватись головний принцип, що полягає в повній компенсації витрат провайдера аеронавігаційного обслуговування, необхідних для надання таких послуг з

метою забезпечення безперебійного функціонування аеронавігаційної системи країни та підтримання високого рівня безпеки польотів повітряних суден в повітряному просторі України.

(40) У ході розслідування Комітет надіслав відповідні листи про надання інформації до найбільших аеропортів країни, які звернулись до Асоціації «Аеропорти України» цивільної авіації з метою захисту своїх інтересів, а саме: КП «Міжнародний аеропорт «Київ» (Жуляни), ТОВ «Мастер-авіа», ДП «Міжнародний аеропорт «Львів» імені Данила Галицького, ТОВ «НЬЮ СИСТЕМС АМ», ТОВ «Міжнародний аеропорт «ОДЕСА», КП «Міжнародний аеропорт Одеса» та КП «Аеропорт Вінниця».

(41) Так, ТОВ «НЬЮ СИСТЕМС АМ», яке є експлуатантом міжнародного аеропорту «Харків», листом від 19.11.2019 № 1.20-776 повідомило Комітет, що *«встановлення Наказом № 415 одиночних ставок в 210 євро для аеропорту «Бориспіль» та 411 євро для інших аеропортів України носить безумовно дискримінаційний характер по відношенню до інших аеропортів України, що призведе до зменшення рейсів авіаперевізників в ці аеропорти, особливо ті, що географічно більш наближені до аеропорту «Бориспіль».*

*Дія Наказу № 415 вплине на діяльність аеропорту «Харків» у вигляді завищення витрат авіаційних перевізників при виконанні рейсів до Харкова, підвищенні цін на авіаційні квитки для пасажирів, та імовірною відмовою авіакомпаній від відкриття певних рейсів з низькою маржинальністю.*

*У ході обговорення проекту наказу ТОВ «НЬЮ СИСТЕМС АМ» надавало свої зауваження на сайті Мінінфраструктури. В цих зауваженнях зазначалось про дискримінаційний характер запропонованого розміру ставок плати за АНО, їх невідповідність європейській практиці, та суттєве перевищення розмірів ставок за аеронавігаційне обслуговування, які встановлені в країнах Європи.*

*При обговоренні проекту Наказу № 415 Мінінфраструктури зазначалося, що встановлення таких одиночних ставок плати за АНО на підході та в районі аеродрому відповідає сучасним методам та принципам, які широко застосовуються в деяких країнах – членах Євроконтролю (Італія, Іспанія, Швеція, Данія, Нідерланди, Ірландія, Болгарія, Литва, Албанія, Хорватія, Греція, Словенія).*

*Проте, насправді розмір ставки для інших аеропортів України (411 євро), є значно вищим, ніж в зазначених Мінінфраструктури країнах.*

*При цьому, в ряді вищезазначених країн-членах Євроконтролю термінальні збори поділені на тарифні зони в залежності від наданих послуг з аеронавігаційного обслуговування та для кожної тарифної зони встановлені різні одиночні ставки плати за аеронавігаційне обслуговування на підході та в районі аеродрому:*

- Італія: 1 термінальна зона – одинична ставка – 200,68 євро;  
2 термінальна зона – одинична ставка – 233,33 євро;  
3 термінальна зона – одинична ставка – 260,96 євро;
- Швеція: 1 термінальна зона – одинична ставка – 73,62 євро;  
2 термінальна зона – одинична ставка – 108,14 євро;
- Хорватія: 1 термінальна зона – одинична ставка - 192,30 євро;  
2 термінальна зона - одинична ставка - 236,62 євро.

*Таким чином, розміри ставок відрізняються між собою максимально в 60,0 євро (Італія), або на 30%, а не майже у двічі більше, як це встановлено Наказом № 415.*

*В інших країнах-членах Євроконтролю встановлені єдині одиничні ставки плати за аеронавігаційне обслуговування на підході та в районі аеродрому:*

- Іспанія – 18,72 євро;
- Данія – 136,37 євро;
- Нідерланди – 161,51 євро;
- Ірландія – 153,00 євро;



- Литва – 209,47 євро;
- Греція – 199,59 євро;
- Словенія – 197,19 євро.

*Як бачимо, ставки за аеронавігаційне обслуговування в країнах Європи в своїй більшості нижчі, ніж пропонується для аеропорту «Бориспіль», і в разі нижчі, ніж пропонується для інших аеропортів України».*

(42) КП «МА «Київ» (Жуляни) та ТОВ «МАСТЕР-АВІА» в своїх листах від 22.11.2019 № 5.2-1.7-1143 та від 22.11.2019 № М-1.1-14-1197 повідомили Комітет про таке: *«Наказом № 415 встановлені ставки плати за послуги з аеронавігаційного обслуговування повітряних суден у повітряному просторі України, які:*

- 1) *не відповідають законодавству України;*
- 2) *встановлені за відсутності достатніх фінансово-економічних розрахунків;*
- 3) *збільшують вартість авіап перевезень для пасажирів;*
- 4) *є неефективним способом нормативно-правового регулювання, який призводить до пригнічення господарської діяльності аеропортів України;*
- 5) *розглядаються як спотворення конкуренції між аеропортами України.*

*Інші аеропорти України опинились у несприятливому становищі для ведення господарської діяльності порівняно з аеропортом «Бориспіль», особливо це стосується Міжнародного аеропорту «Київ» (Жуляни), оскільки вони знаходяться в одній повітряній зоні і відносяться до одного регіонального структурного підрозділу «Київцентраеро» Украероруху.*

*Цілком зрозуміло, що встановлення різних ставок за послугу з аеронавігаційного обслуговування на підході та в районі аеродрому, окремо для аеропорту «Бориспіль», та для всіх інших аеропортів країни, безумовно змушує авіакомпанії обирати своїм базовим аеропортом МА «Бориспіль», укладати з ним відповідні договори, здійснювати авіап перевезення саме до МА «Бориспіль».*

*Затверджений Наказ № 415 свідчить про опосередкований вплив Мінінфраструктури на пріоритетне укладання договорів авіакомпаніями з аеропортом «Бориспіль» з метою поставлення аеропорту «Бориспіль» у привілейоване становище стосовно конкурентів, що призведе до наслідків, визначених в статті 15 Закону України «Про захист економічної конкуренції» та в статті 25 Господарського кодексу України».*

(43) Як зазначило КП «МА «Київ» (Жуляни): *«За нашими обґрунтованими прогнозами встановлені значно менші, порівняно з Підприємством, ставки за послуги з аеронавігаційного обслуговування на підході та в районі аеродрому для аеропорту «Бориспіль» має негативний вплив на діяльність Підприємства, оскільки для підтримання конкурентного рівня цін на авіаквитки перевізники змушені знижувати вартість авіап перевезень шляхом оптимізації власних виробничих витрат. Аеронавігаційний збір разом з аеропортовими зборами входять до складу витрат, що включаються до собівартості квитка на літак. Зростання однієї складової авіакомпанії змушені компенсувати мінімізацією інших. Тобто, у випадку більш високої ставки збору за аеронавігаційне обслуговування авіакомпанії вимагають від аеропорту отримання додаткових знижок на аеропортове обслуговування».*

(44) Листом від 26.11.2019 № 2962/01.01-16 ДП «МА «Львів» повідомило Комітет, що *«відповідно до стандартів та рекомендованої практики Міжнародної організації цивільної авіації (ІСАО) і документів Євроконтролю, тарифи АНО мають бути пов'язані з витратами в кожній зоні обслуговування та не бути дискримінаційними. Наказом по суті введено дві зони обслуговування – Бориспіль та інші аеропорти, що не є справедливим, адже крім Борисполя є інші аеропорти, щодо яких ставки АНО може бути значно вищою за фактичні витрати Украероруху. Враховуючи зазначене вбачається*

*можливим створення кількох зон – Київ (Бориспіль та Жуляни), Львів, Харків та інші аеропорти з різними тарифами.*

*При плануванні своїх рейсів авіаперевізники здійснюють розрахунок своїх витрат на конкретно визначеному маршруті, в тому числі на одного пасажера. Враховуючи те, що розмір одиночної ставки плати за послуги з АНО на підході та в районі аеродрому встановлено у розмірі 210,0 євро для міжнародного аеропорту «Бориспіль» та у розмірі 410,0 євро для всіх інших аеропортів України, це може негативно впливати на комерційну привабливість регіональних аеропортів, де розмір ставки плати за послуги з АНО на підході та в районі аеродрому є більшим ніж в аеропорту «Бориспіль».*

- (45) Також КП «МА «Одеса» і ТОВ «МА «Одеса» у своїх листах зазначили, що Наказ Мінінфраструктури від 04.06.2019 № 415 створює антиконкурентні умови авіаперевезень в інших аеропортах порівняно з аеропортом «Бориспіль»; за всіх рівних умов надання аеропортами своїх послуг авіаперевізники будуть обирати аеропорт із більш низькими ставками за аеронавігаційне обслуговування; відбудеться погіршення умов розвитку авіаційного ринку країни в частині залучення нових користувачів повітряного простору країни, як наслідок, звуження кола учасників ринку авіаційних послуг, а також унеможливлення доступу громадян до дешевих авіаперевезень.

## **5. ОБҐРУНТУВАННЯ ВЧИНЕННЯ АНТИКОНКУРЕНТНИХ ДІЙ**

- (46) Як повідомило Мінінфраструктури, запровадження запропонованих ставок плати за послуги з аеронавігаційного обслуговування повітряних суден у повітряному просторі України підтримали авіакомпанії «Азур Єйр Україна», «Скай Ап», «Міжнародні авіалінії України», «Роза Вітрів» та «Ян Ейр». Слід зазначити, що ці авіакомпанії безпосередньо базуються та переважно здійснюють польоти в аеропорту Бориспіль і для них фінансово вигідно встановлення меншої плати за аеронавігаційне обслуговування в аеропорту базування. Водночас думка найбільших аеропортів країни, до яких такі авіакомпанії здійснюють польоти, не була врахована.

- (47) Твердження Мінінфраструктури, що Наказ від 04.06.2019 № 415 розроблений з метою удосконалення порядку розрахунку ставок плати за АНО, що сприятиме залученню нових користувачів повітряного простору країни та забезпеченню доступу громадян країни до дешевих авіаперевезень, не відповідає дійсності, оскільки опитані Комітетом аеропорти зазначають, що для тих аеропортів, для яких ставка встановлена в розмірі 411 євро, здешевлення авіаквитків, а також залучення нових авіаперевізників чи розвиток мережі маршрутів буде суттєво обмежений через неконкурентну вартість, у зв'язку з непривабливістю / завищенням обов'язкових платежів, передбачених чинним законодавством.

Особливо це стосується аеропорту «Київ» (Жуляни), який спільно з аеропортом «Бориспіль» обслуговує ринок авіаційних перевезень, а також тих аеропортів, до яких необхідно подолати більшу відстань в повітряному просторі України, ніж до аеропорту «Бориспіль».

- (48) Також Мінінфраструктури зазначило, що відповідно до принципів Євроконтролю та ІСАО при розрахунку ставок плати за АНО має забезпечуватись головний принцип, що полягає в повній компенсації витрат провайдера аеронавігаційного обслуговування.

Комітет не заперечує, що компанія, яка надає відповідні послуги, має компенсувати свої витрати, водночас формування та встановлення розміру плати за аеронавігаційне обслуговування не повинно призводити до порушення законодавства про захист економічної конкуренції.

У той же час всі аеронавігаційні послуги надає ДП ОПР «Украерорух», яке за умови компенсації сукупних витрат за рахунок застосування **рівної ставки** для всіх аеропортів, позбавиться ризику непокриття таких витрат.

(49) Водночас, у ході розслідування справи, Мінінфраструктури не надало жодних належних та обґрунтованих доводів на підтвердження того, що витрати провайдера аеронавігаційного обслуговування в усіх аеропортах України є однаковими, що потребувало встановлення однакового розміру ставок плати за послуги з АНО для цих аеропортів, крім аеропорту «Бориспіль».

Не ґрунтуються на доказах і твердження відповідача щодо крос-субсидування послуг з АНО в інших аеропортах за рахунок аеропорту «Бориспіль».

(50) Комітет не бере до уваги доводи Мінінфраструктури щодо відповідності Наказу № 415 європейській практиці, оскільки, як вже зазначалося, така практика є різною в різних європейських країнах.

(51) Крім того, відповідно до частини третьої статті 36 Повітряного кодексу України, плата за послуги з АНО (на маршруті, на підході та в районі аеродрому) справляється Євроконтролем та/або провайдером (провайдерами) АНО відповідно до міжнародних договорів та законодавства України.

(52) Порядок розрахунку розміру зазначеної плати, порядок її внесення та звільнення від сплати визначаються відповідно до чинного законодавства та зобов'язань України за міжнародними договорами.

(53) Водночас ані Конвенцією про міжнародну цивільну авіацію 1944 року, ані будь-яким міжнародним договором України, згода на обов'язковість якого надана Верховною Радою України, не встановлено обов'язку України визначати ставки плати за послуги АНО певним чином.

(54) Оскільки зазначене питання наразі регулюється виключно законодавством України, Мінінфраструктури самостійно визначало, який підхід застосовувати при розрахунках ставок плати за АНО, при цьому обравши такий підхід, внаслідок застосування якого окремий суб'єкт господарювання, а саме аеропорт Бориспіль, отримав суттєві переваги у вигляді встановленої йому ставки плати за послуги АНО удвічі нижчої порівняно з іншими аеропортами країни.

## **6. МОЖЛИВІ НАСЛІДКИ ПРИЙНЯТТЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО АКТА**

(55) Наказ Мінінфраструктури від 04.06.2019 № 415 може призвести до зменшення вартості перельотів на внутрішніх та міжнародних рейсах лише для тих авіакомпаній, які виконують польоти саме в/з аеропорту «Бориспіль», а для всіх інших авіакомпаній, які здійснюють перельоти з інших аеропортів країни, встановлення таких ставок призведе до збільшення вартості перельотів.

(56) У той же час авіакомпанії не будуть зацікавлені у здійсненні авіап перевезень в інші міжнародні аеропорти України, крім МА «Бориспіль». Зокрема, це стосується аеропорту «Київ» (Жуляни), який знаходиться в межах одного з аеропортам «Бориспіль» Київського авіаційного вузла та практично в межах спільної 100-кілометрової зони обслуговування (зазначена зона обслуговування визначена Настановами Єврокомісії щодо державної допомоги аеропортам та авіакомпаніям 2014/С 99/03). Це відбудеться тому, що для авіакомпаній вигідніше укласти договори на здійснення зльоту / посадки саме з

аеропортом «Бориспіль», для якого Мінінфраструктури встановлена вдвічі менша ставка за аеронавігаційне обслуговування повітряних суден, ніж з аеропортом «Київ» (Жуляни).

- (57) Для пасажирів, які обирають аеропорт для здійснення подорожі, аеропорти «Бориспіль» та «Київ» (Жуляни) будуть взаємозамінними, оскільки вони знаходяться між собою на відстані до 100 км та до 60 хвилин проїзду автотранспортом. Але авіакомпанії обиратимуть той аеропорт, який пропонує більш привабливу ціну для здійснення рейсів не завдяки власним перевагам та досягненням, а завдяки державному регулюванню, що ставить аеропорт «Бориспіль» у привілейоване становище порівняно з аеропортом «Київ» (Жуляни).
- (58) Також може виникнути ситуація, коли авіакомпанія після закінчення договору на здійснення зльоту / посадки (договори можуть укладатись на сезон літній / зимовий або календарний рік), укладеного з аеропортом «Київ» (Жуляни), не продовжить або взагалі не укладе відповідний договір на наступний сезон / рік, оскільки в аеропорту «Бориспіль» збори, регульовані державою, нижчі порівняно з аеропортом «Київ» (Жуляни), що у свою чергу призведе до обмеження конкуренції між цими аеропортами.
- (59) Зазначена ставка за аеронавігаційне обслуговування повітряних суден на підході та в районі аеродрому, яка встановлена окремо для аеропорту «Бориспіль» та для інших аеропортів, може призвести до зменшення кількості авіарейсів в інші аеропорти України порівняно зі зростанням кількості авіарейсів в аеропорт «Бориспіль», що також негативно вплине й на дохідність аеропортів, які переважно належать до сфери управління органів місцевого самоврядування, діяльність яких фінансується з місцевих бюджетів.
- (60) Частиною першою статті 4 Закону України «Про захист економічної конкуренції» встановлено, зокрема, що державна політика у сфері розвитку економічної конкуренції та обмеження монополізму в господарській діяльності, здійснення заходів щодо демонополізації економіки, здійснюється органами державної влади, і при цьому органи влади зобов'язані сприяти розвитку конкуренції та не вчиняти будь-яких неправомірних дій, які можуть мати негативний вплив на конкуренцію, а державний контроль за додержанням законодавства про захист економічної конкуренції, захист інтересів суб'єктів господарювання та споживачів від його порушень здійснюється органами Антимонопольного комітету України.
- Отже, Мінінфраструктури має сприяти розвитку конкуренції, зокрема, шляхом розробки відповідних нормативно-правових актів.
- (61) Відповідно до абзацу сьомого частини другої статті 15 Закону України «Про захист економічної конкуренції», антиконкурентними діями органів влади, органів місцевого самоврядування, органів адміністративно-господарського управління та контролю, зокрема, визнаються, надання окремим суб'єктам господарювання або групам суб'єктів господарювання пільг чи інших переваг, які ставлять їх у привілейоване становище стосовно конкурентів, що призводить або може призвести до недопущення, усунення, обмеження чи спотворення конкуренції.
- (62) Враховуючи викладене, дії Міністерства інфраструктури України, які полягають у виданні наказу від 04.06.2019 № 415 «Про встановлення Ставок плати за послуги з аеронавігаційного обслуговування повітряних суден у повітряному просторі України», яким затверджено одиночну ставку плати за послуги з аеронавігаційного обслуговування на підході та в районі аеродрому для одного аеропорту, вдвічі меншу порівняно з іншими аеропортами країни без належного обґрунтування, містить ознаки порушення, передбаченого пунктом 3 статті 50, абзацом сьомим частини другої статті 15 Закону

України «Про захист економічної конкуренції», у вигляді антиконкурентних дій органу влади, які полягають у наданні окремим суб'єктам господарювання пільг чи інших переваг, які ставлять їх у привілейоване становище стосовно конкурентів, що може призвести до обмеження конкуренції.

(63) Статтею 46 Закону встановлено, що органи Антимонопольного комітету України мають право надавати рекомендації органам влади, органам місцевого самоврядування, органам адміністративно-господарського управління та контролю, суб'єктам господарювання, об'єднанням стосовно припинення дій, які містять ознаки порушення законодавства про захист економічної конкуренції, усунення причин виникнення цих порушень і умов, що їм сприяють, а в разі, якщо порушення припинено, – щодо вжиття заходів для усунення наслідків цих порушень.

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, провадження у справі про порушення законодавства про захист економічної конкуренції не розпочинається, а розпочате провадження закривається.

Враховуючи викладене, керуючись статтею 46 Закону України «Про захист економічної конкуренції», з метою припинення дій, які містять ознаки порушення законодавства про захист економічної конкуренції, усунення причин виникнення цих порушень і умов, що їм сприяють, Антимонопольний комітет України надає такі обов'язкові для розгляду

### **РЕКОМЕНДАЦІЇ:**

Міністерству інфраструктури України (ідентифікаційний код юридичної особи 37472062, м. Київ, пр-т Перемоги, 14) внести зміни до наказу від 04.06.2019 № 415 «Про встановлення Ставок плати за послуги з аеронавігаційного обслуговування повітряних суден у повітряному просторі України», усунувши дискримінаційні умови щодо надання окремим суб'єктам господарювання пільг чи інших переваг, які ставлять їх у привілейоване становище стосовно конкурентів, що може призвести до обмеження конкуренції.

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

Частиною третьою статті 46 Закону України «Про захист економічної конкуренції» передбачено, що 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, провадження у справі про порушення законодавства про захист економічної конкуренції не розпочинається, а розпочате провадження закривається.

Про результати розгляду цих рекомендацій Міністерству інфраструктури України повідомити Антимонопольний комітет України у 30-денний строк з дня їх отримання.

Голова Комітету

Ю. ТЕРЕНТЬЄВ