

Місце знаходження юридичної особи:
вул. Лисенка, 4, м. Київ, 01030, Україна
Адреса для листування:
шосе Харківське, 201-203
Київ, 02121, Україна
Тел.: +(38 044) 581 56 56
Факс: +(38 044) 230 88 66
SITA: IEVHQPS, e-mail: uia@flyUIA.com
http://www.flyUIA.com



Міжнародні Авіалінії України
Ukraine International
A I R L I N E S

Legal address
4, Lysenka str., Kyiv, 01030, Ukraine
Address for correspondence
201-203, Kharkivskie Rd.
Kyiv, 02121, Ukraine
Tel.: +(38 044) 581 56 56
Fax: +(38 044) 230 88 66
SITA: IEVHQPS, e-mail: uia@flyUIA.com
http://www.flyUIA.com

Директору департаменту авіаційних
перевезень та аеропортів
Коршуку С.М.
01008, м. Київ, проспект Перемоги, 14

Антимонопольний комітет України
вул. Митрополита Василя Липківського, 45
03035, м. Київ, МСП-03680

03.03.2016 № 04-04-46

Щодо розробленого Державіаслужбою проекту
Правил сертифікації постачальників послуг з наземного
обслуговування та умов доступу на ринок
наземного обслуговування в аеропортах.

Від імені АТ «Міжнародні Авіалінії України» (далі – МАУ), користуючись
нагодою, засвідчуємо Вам свою повагу та, з нагоди проведення Антимонопольним
комітетом України громадського обговорення розробленого Державіаслужбою проекту
Правил сертифікації постачальників послуг з наземного обслуговування та умов доступу
на ринок наземного обслуговування в аеропортах, надаємо такі зауваження МАУ до цього
проекту.

Вітаючи імплементацію у національне законодавство положень Директиви Ради
ЄС від 15.10.1996 №96/67/ЄС «Про доступ до ринку наземного обслуговування в
аеропортах Співтовариства (далі – Директива), звертаємо увагу на те, що оприлюднений
на сайті Державіаслужби 26 лютого 2016 року проект «Правил сертифікації
постачальників послуг з наземного обслуговування та умов доступу на ринок наземного
обслуговування в аеропортах» (далі – проект) потребує суттєвого доопрацювання.

Щодо умов доступу до ринку наземного обслуговування в аеропортах.

1. Новелою проекту є запровадження доступу на ринок наземного обслуговування
в аеропортах через процедуру конкурсу.

Відповідно до п. 2.2 та п. 2.4 проекту «конкурсна комісія створюється для
кожного аеропорту наказом Голови Державіаслужби та визначається головуєчий
комісії щорічно».

«До складу конкурсної комісії входять:
два представника Державіаслужби;
представник оператора аеродрому;



10.2.2/6

по одному представнику від трьох авіакомпаній, які здійснюють найбільші обсяги перевезень в аеропорту;

представник Мінінфраструктури».

Вважаємо, що зазначені положення проекту мають бути приведені у відповідність до положень п. 17 преамбули та ст.5 Директиви, за якими саме представники користувачів аеропорту мають здійснювати відбір авторизованих постачальників послуг з наземного обслуговування.

Зокрема, проект не передбачає створення Комітету користувачів аеропорту, як це передбачено ст.5 Директиви. За змістом Директиви саме Комітетом користувачів аеропорту мають бути надані повноваження щодо регулювання доступу до ринку наземного обслуговування. Комітет користувачів відображає позицію споживачів послуг наземного обслуговування і саме вони повинні мати визначальний вплив на процес відбору постачальників таких послуг.

Крім того, законами України не передбачено повноважень Державіаслужби щодо затвердження складу конкурсної комісії, погодження конкурсної документації та участі у конкурсній комісії, а отже підзаконним актом не можуть встановлюватися повноваження Державіаслужби, які не передбачені законом. Таке ж стосується і повноважень Мінінфраструктури щодо участі її представників у конкурсній комісії.

Вважаємо, що функції органів державної влади у сфері допуску до ринку наземного обслуговування мають обмежуватись функцією встановлення чітких критеріїв допуску (встановлення «правил гри») та нагляду за їх виконанням суб'єктами господарювання.

2. Проект слід доопрацювати в частині визначення чітких критеріїв прийняття конкурсною комісією рішень щодо відбору авторизованих постачальників послуг з наземного обслуговування та вимог до конкурсної документації з урахуванням принципу необхідності забезпечення прозорої та неупередженої процедури, задекларованого у п. 16 преамбули Директиви.

З цих же міркувань, вважаємо, що питання визначення дати проведення конкурсу має визначатися спільно представниками користувачів аеропорту та оператором аеродрому, з метою виключення можливості блокування проведення конкурсу.

Так само, положення п.2.22 проекту, за яким для участі у конкурсній постачальник послуг з наземного обслуговування повинен відповідати *«іншим критеріям, що встановлює оператор аеродрому за погодженням з Державіаслужбою»* має бути виключений, оскільки забезпечення прозорої та неупередженої процедури передбачає закріплення виключного переліку критеріїв.

Також, відсутні критерії недопущення до конкурсу, відхилення заявок.

3. Незрозуміло чому проектом пропонується обирати постачальника послуг з наземного обслуговування на три роки, а не на сім, як передбачено ч.1 ст. 11 Директиви.

Слід враховувати, що організація якісного наземного обслуговування потребує значних інвестицій, строк доступу до ринку в 3 роки як і чинності сертифікату є недостатнім для повернення таких інвестицій. За даними Airport Research Center (www.airport-consultants.com) в більшості європейських аеропортів цей строк становить від 5 до 7 років.

Крім того, вважаємо за доцільне, щоб конкурс застосовувався лише до нових постачальників послуг з наземного обслуговування, які бажають зайти на ринок та не повинен стосуватися діючих постачальників.

Наприклад, для ТОВ «Інтеравіа» умовою доступу на ринок в МАБ було зобов'язання щодо інвестування в техніку 8 млн.\$ (питання окупності інвестицій).

Діючі постачальники можуть мати/мають довгострокові договори з експлуатантом аеропорту про доступ на ринок наземного обслуговування, які не можуть бути припинені

без їх згоди (виникне питання виконання чинних договірних зобов'язань або компенсації отриманих збитків).

Діючі постачальники можуть мати довгострокові договори з авіакомпаніями на наземне обслуговування, які не можуть бути припинені.

В зв'язку з цим, норми проекту щодо конкурсу не повинні стосуватися постачальників, які мають чинні Генеральні угоди, що укладені до набуття чинності Правилами.

Конкурс необхідно лише на ті частини послуг, які об'єктивно не можуть надавати нові суб'єкти НО через обмеженість можливостей аеропорту.

Також, незрозумілі мотиви того, чому критерії, за якими визначаються аеропорти, в яких має проводитись конкурс суттєво відрізняються від тих, які закладені у Директиві. Зокрема, за проектом конкурс визначення постачальників послуг з наземного обслуговування в аеропорту проводиться, якщо річний обсяг перевезень в ньому становить 500 000 пасажирів, однак відповідно до ч.2 ст. 2 Директиви, її положення застосовуються до аеропортів, річний обсяг перевезень яких перевищує 2 мільйони пасажирів чи 50 000 тон фрахту.

Враховуючи те, що відповідно до положень Директиви, обмеження щодо доступу до ринку послуг з наземного обслуговування має на меті досягнення чітких цілей та обумовлені низкою критеріїв, вважаємо що встановлення умов, яким має відповідати аеропорт, де застосовуватиметься процедура конкурсу має ґрунтуватися на дослідженні ринку та мати об'єктивні підстави для встановлення таких обмежень, які б забезпечували підтримання ефективної та справедливої конкуренції.

Тому, пропонуємо переглянути зазначені положення проекту з урахуванням реального стану ринку та перспектив його розвитку.

4. Відповідно до п. 2.25 проекту, конкурс з вибору постачальника послуг з наземного обслуговування в аеропорту проводиться, якщо оператор аеродрому не надає відповідних послуг з наземного обслуговування або структурний підрозділ, який здійснює певний вид діяльності немає сертифіката відповідності, на даний вид діяльності.

Вважаємо, що таке положення є порушенням принципу рівності суб'єктів господарювання перед законом та спрямоване на обмеження конкуренції.

Щодо процедури сертифікації

1. Проектом пропонується надати Державіаслужбі повноваження щодо залучення експертів з відповідних напрямків наземного обслуговування. В цілому підтримуючи таке положення, пропонуємо встановити критерії для добору таких експертів, оскільки рішення щодо їх залучення прийматимуться Державіаслужбою одноосібно, а їх рішення матимуть вплив на висновки комісії з сертифікаційної перевірки. На наш погляд, учасники ринку мають право на встановлення законодавчих гарантій щодо професійності та неупередженості таких осіб. Крім того, має бути встановлена відповідальність таких експертів щодо прийнятих ними рішень, оскільки ці особи наділятимуться повноваженнями на представницькі функції органу контролю.

2. Проектом пропонується встановити, що сертифікаційна та інспекційна перевірка здійснюватиметься за чек-листами (перелік контрольних питань, які застосовуються під час сертифікаційних та інспекційних перевірок).

Чинними на сьогодні правилами сертифікації аеропортів затверджена програма сертифікаційного обстеження, яка має чіткий перелік питань сертифікаційного обстеження, за межі яких посадова особа не має права виходити. Такі положення, на нашу думку, забезпечують прозорість та неупередженість проведення сертифікаційної перевірки та забезпечують принцип правової визначеності у діях посадових осіб.

Зважаючи на це, вважаємо за доцільне визначити у проекті вичерпний перелік контрольних питань, які застосовуються під час сертифікаційних та інспекційних перевірок.

3. Запропонована проектом процедура сертифікації не враховує жодних з наданих Антимонопольним комітетом України рекомендацій. Зокрема, проектом не передбачені чіткі строки та порядок проведення цієї процедури (як приклад, не встановлено строків у які Державіаслужба має провести сертифікаційну перевірку або строків затвердження Державіаслужбою планів усунення недоліків).

Необґрунтованим є положення, за яким у разі відхилення заяви на отримання сертифікату, суб'єкт господарювання не має права звертатися з цією заявою вдруге протягом двох місяців.

4. Звертаємо особливу увагу, що сертифікат підтверджує відповідність суб'єкта господарювання вимогам безпеки авіації, а тому він може бути анульований виключно з підстав, які безпосередньо впливають на безпеку авіації, а не з формальних причин, як це передбачено проектом (наприклад, за невчасне подання плану усунення невідповідностей або ненадання підтверджуючих документів щодо сплати штрафу до Державіаслужби).

Також, проектом пропонується надати повноваження Державіаслужбі анулювати сертифікат з підстав низького рівня якості послуг, що надаються. При цьому, показником цього рівня є затримка рейсів з вини постачальника послуг з наземного обслуговування.

Проте, Державіаслужба не має повноважень щодо встановлення вини у цьому випадку, а таке положення є прямим втручанням в господарські відносини.

5. Положення п. 40 проекту, за якими постачальник послуг з наземного обслуговування повинен мати власний персонал, техніку, засоби перонної механізації для забезпечення наземного обслуговування не менше 10% обсягів перевезення є, на нашу думку, дискримінаційними та необґрунтованими, оскільки обмежують можливість обміну технікою, а тому мають бути виключені.

Проект не забезпечує доступ до інфраструктури аеропорту.

Зокрема, умови та ціни використання інфраструктури, оренди техніки, засобів пер.мех. тощо повинні бути регульованими або встановлені за принципом собівартість (за цим видом послуг виключно) плюс. Аеропорт повинен надавати об'єктивну інформацію щодо позицій, які включені до собівартості. Правила повинні передбачати механізм надання знижок в залежності від кількості наданих послуг.

Проект не передбачає визначення «інфраструктури» та умов доступу до неї (введено лише загальні норми, що експлуатант аеропорту повинен забезпечити доступ).

З огляду на це, проект має бути доповнено визначенням терміну «інфраструктура» та умов доступу до неї. До інфраструктури необхідно віднести – стійки реєстрації з обладнанням до доступом до системи реєстрації пасажирів, багажу; системи відображення польотної інформації та оповіщення; системи транспортування, зважування та обробки багажу; система санкціонованого доступу в контрольовані зони; використання зон загального користування (реєстрації, накопичення пасажирів) та зон обмеженого користування (зони комплектування багажу, внутрішні дороги, перони та інші аеродромні елементи).

Також, звертаємо увагу, що відповідно до ст.77 Повітряного кодексу України, умови надання доступу до об'єктів та інфраструктури аеропорту, порядок взаємодії

суб'єктів наземного обслуговування та обмеження щодо провадження такої діяльності визначаються авіаційними правилами України.

Натомість, всупереч зазначеній нормі закону, проектом (п.2.31) передбачено, що умови доступу визначаються експлуатантом аеропорту (фактично держава делегує свою функцію підприємству, яке є конкурентом на ринку наземного обслуговування).

У відповідності до ст.16 Закону України «Про захист економічної конкуренції», органам влади забороняється делегування окремих владних повноважень підприємствам та іншим суб'єктам господарювання, якщо це призводить або може призвести до недопущення, усунення, обмеження чи спотворення конкуренції.

Відсутня відповідальність аеропорту за перешкоджання у доступі на ринок наземного обслуговування.

Проектом не передбачено відповідальності за відмову експлуатанта аеропорту укласти Генеральну угоду, перешкоди в доступі до інфраструктури або відмови в доступі.

З огляду на це, пропонуємо передбачити, що підставою для зупинення/анулювання сертифікату наземного обслуговування для експлуатанта аеропорту є відмова від укладення Генеральної угоди, порушення строків її укладення, перешкоджання в доступі до інфраструктури.

Типова (стандартна, основні умови) форма Генеральної угоди має бути визначена проектом.

Крім того, вважаємо, що проектом має бути передбачено обов'язок експлуатанта аеропорту узгоджувати з суб'єктом НО технологію взаємодії.

Проектом не врегульоване питання доступу на ринок в аеропортах, в яких власником аеродрому та пасажирських терміналів є різні юридичні особи (Жуляни, Харків, Одеса).

Потрійна компенсація за послуги аеропорту.

Проектом не вирішене питання «потрійного» стягнення аеропортами плати за користування аеропортовою інфраструктурою. Так набула поширення практика (зокрема в аеропорту «Бориспіль»), коли аеропорт отримує компенсацію за користування такою інфраструктурою:

- у складі аеропортових зборів, які встановлені державою та сплачуються авіаперевізниками,
- у складі «інфраструктурного» збору, який встановлений аеропортом та стягується з усіх суб'єктів наземного обслуговування (які зазвичай компенсують свої втрати за рахунок авіаперевізників),
- а також у складі плати за надання окремих послуг з наземного обслуговування, які аеропорт нав'язує іншим суб'єктам наземного обслуговування чи безпосередньо авіаперевізникам.

Підсумовуючи все вищезазначене, пропонуємо доопрацювати проект, врахувавши положення Директиви та рекомендації Антимонопольного комітету України у повному обсязі. Зокрема:

1. Встановити, що добір авторизованих постачальників послуг з наземного обслуговування здійснюється Комітетом користувачів аеропорту;

2. Встановити чіткі критерії прийняття конкурсною комісією рішень щодо відбору авторизованих постачальників послуг з наземного обслуговування та вимог до конкурсної документації;
3. Положення п.2.22 проекту, за яким для участі у конкурсі постачальник послуг з наземного обслуговування повинен відповідати *«іншим критеріям, що встановлює оператор аеродрому за погодженням з Державіаслужбою»* виключити;
4. Встановити критерії недопущення до конкурсу та відхилення заявок;
5. Встановити, що сертифікат постачальника послуг з наземного обслуговування видається з терміном дії 7 років, або безстроково;
6. Встановити, що постачальник послуг наземного обслуговування обирається на 7 років;
7. п. 2.18 проекту за якими *«постачальники послуг з наземного обслуговування, які вже здійснюють свою діяльність в аеропортах, на момент набуття чинності цими Авіаційними правилами, продовжують здійснення своєї діяльності протягом наступних 3 років без проведення конкурсу»* виключити;
8. п. 2.25 проекту, за яким конкурс з вибору постачальника послуг з наземного обслуговування в аеропорту проводиться, якщо оператор аеродрому не надає відповідних послуг з наземного обслуговування або структурний підрозділ, який здійснює певний вид діяльності немає сертифіката відповідності, на даний вид діяльності, виключити.
9. Встановити критерії добору експертів, які залучатимуться Державіаслужбою до сертифікаційних та інспекційних перевірок та відповідальність таких осіб;
10. Встановити вичерпний перелік контрольних питань, які застосовуються під час сертифікаційних та інспекційних перевірок.
11. Передбачити чіткі строки та чіткий порядок проведення процедури сертифікації, підстави анулювання сертифікату;
12. Доповнити проект положеннями, які б забезпечували доступ до інфраструктури аеропорту;
13. Встановити відповідальність аеропорту за перешкоджання у доступі на ринок наземного обслуговування;
14. Врегулювати питання доступу на ринок в аеропортах, в яких власником аеродрому та пасажирських терміналів є різні юридичні особи (Жуляни, Харків, Одеса);
15. Доповнити проект положеннями, які б усували потрібну компенсацію за послуги аеропорту.

З повагою,

Віце-президент з
сервісу та логістики



В. В. Семенченко