

г. Владивосток
05 августа 2009 года

Резолютивная часть решения объявлена: 22.07.2009

Полный текст решения изготовлен: 05.08.2009

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Приморскому краю по рассмотрению дел о нарушениях антимонопольного законодательства в составе:

председатель Комиссии: Трякин В.В. – заместитель руководителя Управления,
члены Комиссии: Дегтярев С.А. – начальник аналитического отдела, Абросимов Д.Е. – начальник отдела антимонопольного контроля, Москальцов А.Ю. – ведущий специалист-эксперт отдела антимонопольного контроля,
рассмотрев в заседании 22.07.2009 дело № 14 от 08.06.2009,
возбужденное по обращению ООО «Дальневосточные транспортные системы» (ул. Космонавтов, 19, кв. 9, г. Владивосток)
в отношении ОАО «Международный аэропорт Владивосток» (ул. Портовая, 41, г. Артём, Приморский край)
пункта 1 части 1 статьи 10 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», в части установления монополично высоких цен на проезд (проход) на территорию грузового терминала ООО «Аэро-Груз» в аэропорту Владивосток (Кневичи),

при участии:

от ОАО «Международный аэропорт Владивосток»: директор по правовому обеспечению Л.В. Кирюшина (дов. № 56/д от 18.06.2009), начальник экономического отдела О.Г. Рожнова (дов. № 75/д от 17.07.2009);
от ООО «Дальневосточные транспортные системы»: представители не явились, уведомлены надлежащим образом;
от ООО «Аэро-Груз»: заместитель генерального директора по планированию производства и качеству А.В. Максимов (дов. б/н от 07.07.2009),

У С Т А Н О В И Л А:

В связи с поступающими обращениями граждан и организаций, в частности обращением ООО «Дальневосточные транспортные системы» (ул. Космонавтов, 19, кв. 9, г. Владивосток, 690080), обращениями граждан С.П. Филимонова, Б.О. Малабаева, Л.А. Пак, а также требованием Приморской транспортной прокуратуры, Управлением Федеральной антимонопольной службы по Приморскому краю (далее – Приморское УФАС России, Управление) было рассмотрено повышение ОАО «Международный аэропорт Владивосток» (далее также - аэропорт) стоимости проезда (прохода) на территорию грузового терминала ООО «Аэро-Груз» в аэропорту Владивосток (Кневичи) и возбуждено дело № 14.

При рассмотрении Комиссией материалов, полученных от ОАО «Международный аэропорт Владивосток» и иных материалов, установлено следующее.

В соответствии с частью 5 статьи 5 Федерального закона «О защите конкуренции» доминирующим признаётся положение хозяйствующего субъекта – субъекта естественной монополии на товарном рынке, находящемся в состоянии естественной монополии.

ОАО «Международный аэропорт Владивосток» включено в Реестр субъектов естественных монополий на транспорте (Приказ ФСТ России от 21.05.2007 г. № 102-

э), следовательно общество занимает доминирующее положение на рынке оказания услуг в аэропорту, в частности на рынке услуг службы авиационной безопасности.

Приказом генерального директора ОАО «Международный аэропорт Владивосток» от 08.04.2009 № 147 установлен прейскурант цен на услуги службы авиационной безопасности ОАО «Международный аэропорт Владивосток», согласно которому установлены, а также значительно повышены, в сравнении с ранее установленными (приказами № 9 от 22.02.2008, № 235 от 07.06.2008, № 276 от 09.07.2008, № 455 от 01.12.2008, № 492 от 31.12.2008, № 7 от 15.01.2009), тарифы на проезд (проход) на территорию аэропорта (в контролируемую зону):

- за оформление пропуска на автомобиль для сторонних организаций и физических лиц сроком до 1 года – 34 400 руб. с НДС,
- за оформление разового пропуска на автомашину для сторонних организаций и физических лиц (не более чем на сутки) – 350 руб. с НДС,
- за оформление пропуска для наземного состава работников сторонних организаций сроком до трех лет – 495 руб. с НДС,
- за оформление временного пропуска для наземного состава работников сторонних организаций сроком до трех месяцев – 375 руб. с НДС,
- за оформление разового пропуска на физическое лицо (не более чем на сутки) – 320 руб. с НДС.

Согласно пояснениям ОАО «Международный аэропорт Владивосток», рост тарифов вызван оценкой затрат, производимых в результате осуществления деятельности по пропуску граждан и автомобилей на территорию аэропорта, а также необходимостью приобретения систем охранного и досмотрового оборудования, строительства капитального забора и КПП-3 для отделения «стерильной зоны» аэродрома.

В частности, согласно справке (приложение № 14 к письму ОАО «Международный аэропорт Владивосток» от 27.04.2009 № 498) в инвестиционной программе общества на 2009 год вложения в приобретение оборудования и строительство забора и КПП-3 составляют 20 167 208 рублей, при этом за счет составляющей в стоимости проезда предусмотрен размер инвестиций 75,4 % от всей суммы (15 212 208 руб.).

ОАО «Международный аэропорт Владивосток» в обоснование проведения вышеуказанных мероприятий, требующих столь значимых затрат, ссылается на необходимость обеспечения авиационной безопасности в аэропорту. Вместе с тем, действующим законодательством обязанность обеспечения авиационной безопасности в аэропорту возложена на службу авиационной безопасности аэропорта (ч. 2 ст. 83 Воздушного кодекса РФ, ч. 1 ст. 4 Федерального закона «О транспортной безопасности» от 09.02.2007 № 16-ФЗ, п. 4 Федеральных авиационных правил «Требования авиационной безопасности к аэропортам», утв. приказом Минтранса РФ от 28.11.2005 № 142).

По мнению антимонопольного органа инвестиции по строительству капитальных сооружений и приобретению оборудования, необходимых для осуществления аэропортом возложенной на него обязанности по обеспечению авиационной безопасности, не могут практически полностью перекладываться на потребителей услуг.

Кроме того, приказом Минтранса РФ от 02.10.2000 № 110 «Об аэронавигационных и аэропортовых сборах, тарифах за обслуживание воздушных судов эксплуатантов Российской Федерации в аэропортах и воздушном пространстве Российской Федерации» утвержден Перечень аэронавигационных и аэропортовых сборов, тарифов за обслуживание воздушных судов эксплуатантов Российской

Федерации в аэропортах и воздушном пространстве Российской Федерации, которым предусмотрен сбор за обеспечение авиационной безопасности в зоне аэропорта, включая осуществление пропускного и внутриобъектового режима в аэропорту, охрану контролируемой территории аэропорта (п. 3.2 Перечня), который взимается аэропортом с авиаперевозчиков (эксплуатантов). Согласно п. 2.8 вышеназванного приказа ставки аэропортовых сборов утверждаются компетентным органом в сфере регулирования естественных монополий на транспорте.

Ссылка представителей аэропорта на то, что указанный сбор не покрывает затрат общества Комиссией не принимается, поскольку не подтверждается соответствующими документами. Кроме того, финансовые документы ОАО «Международный аэропорт Владивосток» свидетельствует о наличии прибыли общества по итогам деятельности за 2008-2009 гг. В частности чистая прибыль аэропорта за 1 квартал 2009 года, согласно представленному отчёту о прибылях и убытках, составила 2 895 тыс. руб. Также Комиссия отмечает, что аэропорт должен самостоятельно защищать перед регулирующим органом ставки сборов при их установлении, в т.ч. обосновывая все собственные затраты, учитываемые при определении размера сборов.

Положением по процедурам сертификации авиационной безопасности, утв. Приказом Федеральной авиационной службы России от 29.07.1998 № 239 определены основные понятия, в том числе понятия:

- сторонние организации - предприятия, не базирующиеся на данном аэродроме и не использующие в своей производственной деятельности рабочую площадь аэродрома (п. 3.22);
- контролируемая зона - рабочая площадь аэропорта, прилегающая к ней территория и расположенные вблизи здания или часть их, доступ в которые контролируется (п. 3.36).

Положением о пропускном и внутриобъектовом режиме в аэропортах, авиапредприятиях и учреждениях гражданской авиации, утв. Приказом Федеральной авиационной службы России от 20.01.1998 № 22, зарег. Минюстом России 11.02.1998 за № 1471, установлен порядок допуска лиц сторонних организаций в контролируемую зону аэропорта (гл. 7) и порядок допуска транспортных средств на территорию аэропорта (гл. 8). Однако указанным Положением также не предусмотрена платность допуска в контролируемую зону аэропорта.

Действующее законодательство устанавливает особый порядок допуска в контролируемую зону аэропорта посторонних лиц, включающий в себя досмотр лиц, в т.ч. с применением технических средств. Однако нормами законодательства не предусмотрено взимание аэропортом иной платы за обеспечение авиационной безопасности помимо вышеназванного сбора за обеспечение авиационной безопасности в зоне аэропорта.

Пунктом 10 Федеральных авиационных правил «Требования авиационной безопасности к аэропортам», утв. приказом Минтранса РФ от 28.11.2005 № 142, установлено, что пропускной и внутриобъектовый режим в аэропорту организуется в соответствии с инструкцией по пропускному и внутриобъектовому режиму, которая утверждается администрацией аэропорта по согласованию с территориальным органом Федеральной службы по надзору в сфере транспорта и подразделением вневедомственной охраны при органах внутренних дел Российской Федерации, осуществляющим охрану аэропортов и объектов их инфраструктуры.

ОАО «Международный аэропорт Владивосток» утверждена Инструкция по

пропускному и внутриобъектовому режиму в ОАО «Международный аэропорт Владивосток» и режиму в пункте пропуска через государственную границу в международном аэропорту «Владивосток». Указанная Инструкция согласована начальником отдела АБ режима, надзора за ПАСОП, Дальневосточного УГАН Федеральной службы по надзору в сфере транспорта.

Инструкцией определена контролируемая зона аэропорта. Согласно представленной ОАО «Международный аэропорт Владивосток» карте зон аэропорта, в указанную зону входит в том числе ООО «Аэро-Груз». Однако указанная Инструкция также не предусматривает платности пропуска клиентов общества через КПП-1, а также вообще платности прохода (проезда) в контролируемую зону.

Также Управлением установлено, что земельные участки, а также часть зданий и сооружений до и после КПП-1, включая территорию грузового терминала ООО «Аэро-Груз» и дорогу ведущую к терминалу, не находятся в собственности аэропорта. Фактически на пути, ведущем на территорию грузового терминала, в собственности аэропорта находится только КПП-1, что позволяет аэропорту контролировать доступ клиентов ООО «Аэро-Груз» (и иных организаций, располагающихся в контролируемой зоне аэропорта) в т.ч. на территорию ООО «Аэро-Груз».

Кроме того, согласно письму Министерства экономики РФ от 14 апреля 1998 г. № 7-327: «введение охранно - пропускного режима проезда транспорта, упорядочение его движения и стоянки, поддержание территории предприятия в надлежащем состоянии следует рассматривать как услугу, оказываемую самому предприятию или организации, арендующей у него помещения (склады, цеха и т.п.), с соответствующим включением связанных с этим расходов в себестоимость производимой продукции или включением этих расходов (или части их) в арендную плату.

Взимать оплату за оказанную услугу можно только с того субъекта (физического лица или организации), которому эта услуга оказана. Сбор денежных средств с владельцев транспорта или населения, находящихся на территории предприятия, следует рассматривать как взимание платы за неоказанную услугу...».

Потребители услуг ООО «Аэро-Груз» не пользуются услугами непосредственно аэропорта. Данные потребители являются клиентами грузового терминала ООО «Аэро-Груз» и, соответственно, прибывают на территорию аэропорта с целью воспользоваться услугами ООО «Аэро-Груз».

Вместе с тем, в силу расположения грузового терминала ООО «Аэро-Груз» в контролируемой зоне аэропорта, клиенты общества вынуждены пересекать КПП контролируемой зоны аэропорта. При этом аэропорт при пропуске клиентов ООО «Аэро-Груз» исполняет возложенную на него законом обязанность по обеспечению авиационной безопасности аэропорта (а не территории ООО «Аэро-Груз»), сбор за обеспечение которой также установлен законодательством.

Действующее законодательство в сфере авиационной безопасности обязывает ОАО «Международный аэропорт Владивосток» обеспечивать контроль при доступе сторонних лиц в контролируемую зону аэропорта. Указанный контроль может включать досмотр сторонних лиц, в т.ч. с применением соответствующих технических средств. Вместе с тем, действующим законодательством не предусмотрено право аэропорта взимать денежные средства за исполнение своей обязанности по обеспечению авиационной безопасности.

Кроме того, Приморское УФАС России запросило ряд аэропортов, сопоставимых по объемам перевозок с ОАО «Международный аэропорт Владивосток», о порядке пропуска сторонних лиц на контролируемую территорию.

ОАО «Аэропорт Толмачево» сообщило, что для клиентов грузового терминала аэропорта организован свободный доступ на территорию аэропорта, кроме территории, являющейся режимной зоной.

ГУП «Аэропорт Якутск» сообщило, что сторонние лица допускаются на территорию грузового терминала на основании разовых пропусков. Стоимость разового пропуска на 1-го человека составляет 34 руб. с НДС.

ОАО «Аэропорт Кольцово» сообщило, что проход и проезд на территорию грузового терминала осуществляется без взимания платы.

ОАО «Хабаровский аэропорт» сообщило, что проход и проезд посторонних лиц на территорию грузового склада для получения и отправки груза осуществляется бесплатно.

Учитывая то, что доступ на территорию грузового терминала, находящегося в контролируемой зоне аэропорта, возможен исключительно через КПП-1, находящееся в собственности ОАО «Международный аэропорт Владивосток», последнее неправоммерно установило и впоследствии повысило тарифы за проход (проезд) через КПП-1 (услуги службы авиационной безопасности).

Согласно части 1 статьи 10 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – ФЗ «О защите конкуренции») запрещаются действия (бездействие) занимающего доминирующее положение хозяйствующего субъекта, результатом которых являются или могут являться недопущение, ограничение, устранение конкуренции и (или) ущемление интересов других лиц.

Комиссия приняла во внимание тот факт, что повышение стоимости проезда (прохода) на территорию грузового терминала ООО «Аэро-Груз» явилось следствием изначально необоснованного и неправоммерного установления аэропортом тарифа за данный проезд (проход) и посчитала, что нарушение общей нормы части 1 статьи 10 ФЗ «О защите конкуренции» исключает необходимость рассмотрения нарушения частной нормы – пункта 1 указанной статьи в части установления монопольно высоких цен.

С учетом изложенного в действиях ОАО «Международный аэропорт Владивосток» по установлению и последующему взиманию платы за проход (проезд) ООО «Дальневосточные транспортные системы», иных лиц, являющихся клиентами ООО «Аэро-Груз», а также иных лиц, не пользующихся услугами аэропорта, через КПП-1 аэропорта Владивосток на территорию грузового терминала ООО «Аэро-Груз» Комиссией установлено нарушение части 1 статьи 10 Федерального закона «О защите конкуренции».

Руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частями 1-4 статьи 41, статьей 48, частью 1 статьи 49 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции»,

РЕШИЛА:

1. Признать факт нарушения ОАО «Международный аэропорт Владивосток» части 1 статьи 10 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», выразившегося в ущемлении интересов ООО «Дальневосточные транспортные системы», иных лиц, являющихся клиентами ООО «Аэро-Груз», а также иных лиц, не пользующихся услугами аэропорта, путем установления и взимания платы за проход/проезд указанных лиц через КПП-1 аэропорта Владивосток на территорию грузового терминала ООО «Аэро-Груз» (услуги службы авиационной безопасности).

2. Выдать ОАО «Международный аэропорт Владивосток» обязательное к

исполнению предписание о прекращении нарушения антимонопольного законодательства.

Предписание по делу №14

05 августа 2009 года г. Владивосток

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Приморскому краю по рассмотрению дел о нарушениях антимонопольного законодательства в составе:

председатель Комиссии: Трякин В.В. – заместитель руководителя Управления, члены Комиссии: Дегтярев С.А. – начальник аналитического отдела, Абросимов Д.Е. – начальник отдела антимонопольного контроля, Москальцов А.Ю. – ведущий специалист-эксперт отдела антимонопольного контроля, руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частью 4 статьи 41, статьей 50 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – ФЗ «О защите конкуренции»),

на основании своего решения от 5 августа 2009 года по делу № 14 о нарушении ОАО «Международный аэропорт Владивосток» части 1 статьи 10 ФЗ «О защите конкуренции»,

ПРЕДПИСЫВАЕТ:

ОАО «Международный аэропорт Владивосток» (ул. Портовая, 41, г. Артём, Приморский край):

1. Прекратить нарушение части 1 статьи 10 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», выразившегося в установлении и взимании платы за проход/проезд через КПП-1 аэропорта Владивосток клиентов ООО «Аэро-Груз», а именно с 17 августа 2009 года прекратить взимание платы за проход/проезд через КПП-1 аэропорта Владивосток с клиентов ООО «Аэро-Груз», а также иных лиц, не пользующихся услугами аэропорта.
2. В срок до 24 августа 2009 года письменно сообщить в Приморское УФАС России об исполнении настоящего предписания с приложением копий документов, подтверждающих факт исполнения предписания.

Контроль исполнения настоящего предписания возлагается на начальника отдела антимонопольного контроля Абросимова Д.Е.