

РЕШЕНИЕ
по делу № 1 15/232-11
г. Москва

Резолютивная часть решения оглашена 16.04.2012

В полном объеме решение изготовлено 28.04.2012

Комиссия Федеральной антимонопольной службы по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства (далее – Комиссия) в составе: Председателя комиссии – заместителя руководителя ФАС России – Голомолзина А.Н.; членов Комиссии: начальника Управления контроля транспорта и связи – Рутенберга Д.А.; начальника отдела воздушного и автомобильного транспорта Управления контроля транспорта и связи – Салеховой Х.С.; заместителя начальника отдела воздушного и автомобильного транспорта Управления контроля транспорта и связи – Сухининой И.В.; главного специалиста-эксперта отдела воздушного и автомобильного транспорта Управления контроля транспорта и связи – Куденко О.С.; ведущего эксперта отдела анализов рынков, реестров и НИОКР аналитического управления – Стихаревой Н.И.; старшего государственного инспектора отдела проверок Управления контроля органов власти – Уткина Е.Б.,

рассмотрев дело № 1 15/232-11 по признакам нарушения Федеральным агентством воздушного транспорта (125993, ГСП-47, Москва, Ленинградский пр., д.37, кор.2) (далее – Росавиация) части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции»,

УСТАНОВИЛА:

В ФАС России из источников средств массовой информации (СМИ) поступила информация по сложившейся ситуации в ОАО «АК «ТРАНСАЭРО», связанная с невозможностью осуществлять чартерные полеты из Москвы в Рим, Милан, Венецию и обратно в связи с изданием Росавиацией приказа от 10 ноября 2011 г. № 692 об исключении авиакомпании из протокола допусков к чартерным полетам по указанным выше маршрутам.

28 октября 2011 г. в ходе заседания Комиссии Росавиации представителям ОАО «АК «ТРАНСАЭРО» в присутствии членов Комиссии Росавиации и других перевозчиков было объявлено о положительном результате рассмотрения заявлений авиакомпании о выполнении чартерных полетов по маршрутам Москва – Рим, Москва – Милан и Москва- Венеция и обратно.

В соответствии с Порядком допуска перевозчиков, имеющих соответствующие лицензии, к выполнению международных воздушных перевозок пассажиров и (или) грузов, утвержденным приказом Минтранса России от 17 июня 2008 г. № 92 (далее – Порядок), Росавиацией были выполнены процедуры по оформлению решений Комиссии Росавиации, в частности:

- протокол Комиссии Росавиации был подписан всеми ее членами;
- руководителем Росавиации издан приказ от 02 ноября 2011 г. № 652, в котором, в частности, содержалась информация о предоставлении ОАО «АК «ТРАНСАЭРО» допусков к выполнению нерегулярных (чартерных) перевозок на линиях Москва – Рим, Москва – Милан и Москва – Венеция и обратно;
- протокол Комиссии Росавиации, также содержащий информацию о предоставлении ОАО «АК «ТРАНСАЭРО» допусков к выполнению чартерных перевозок на линиях Москва – Рим, Москва – Милан и Москва – Венеция и обратно, был опубликован на официальном сайте Росавиации.

На основании протокола Комиссии, а также приказа от 02 ноября 2011 г.

№ 652, размещенных на официальном сайте Росавиации (www.favt.ru), авиакомпанией ОАО «АК «ТРАНСАЭРО» были заключены договоры о выполнении чартерных полетов в зимнем периоде расписания ИАТА «зима 2011/2012», а также начаты внутренние процедуры по организации и обеспечению рейсов.

11 ноября 2011 г. Росавиацией издан приказ № 692 об исключении из протокола допусков ОАО «АК «ТРАНСАЭРО» к выполнению чартерных перевозок на линиях Москва – Рим, Москва – Милан и Москва – Венеция и обратно.

ФАС России письмом от 2 декабря 2011 г. № АГ/44713 запросила у Росавиации пояснения по сложившейся ситуации, связанной с отменой ранее выданных допусков ОАО «АК «ТРАНСАЭРО» к выполнению нерегулярных (чартерных) перевозок по маршрутам Москва – Рим, Москва – Милан, Москва – Венеция и обратно.

Однако ответ на запрос Росавиация в адрес ФАС России не направила.

Кроме того, в адрес ФАС России поступили жалобы граждан на действия Росавиации, в части отзыва у ОАО «АК «ТРАНСАЭРО» ранее выданных допусков к выполнению нерегулярных (чартерных) перевозок по указанным выше маршрутам.

По результатам рассмотрения имеющейся информации ФАС России приказом от 29 декабря 2011 г. № 915 возбудила дело № 1 15/232-11 по признакам нарушения Росавиацией части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

К участию в рассмотрении дела № 1 15/232-11 определением от 20 января 2012 г. № АГ/1345 привлечена Росавиация в качестве ответчика по делу, а также привлечены ОАО «Аэрофлот – РА», ОАО «АК «ТРАНСАЭРО» как лица, располагающие сведениями о рассматриваемых Комиссией обстоятельствах дела.

При рассмотрении дела из представленных материалов и письменных объяснений, пояснения лиц, участвующих в деле следует следующее.

1. Росавиация письмом от 23 декабря 2011 г. № 2.14-683 (вх. от 16 января 2012 г. № 02068) представила письменную позицию, по делу № 1 15/232-11 из которой следует, что:

Порядком установлен четкий порядок предоставления доступа к международным воздушным перевозкам.

В толковом словаре С.И. Ожегова (1949 года, 22-е издание, 1990 года; с 1992 года - «Толковый словарь русского языка», совместно с Н.Ю. Шведовой) дано определение слова «порядок», которое используется в названии Приказа № 92, которое означает; налаженное состояние, последовательный ход чего-либо.

Основываясь на вышеизложенном, можно сделать вывод, что используя слово «порядок», законодатель устанавливает четкую последовательность действий, заранее обдуманное действие, не подлежащее какому-либо изменению. Таким образом, в соответствии с Порядком при условии предоставления всех необходимых требований проводит заседание комиссии в ходе которой принимается решение о допуске или отказе в допуске перевозчика к международным воздушным перевозкам. О решении Комиссии Росавиации о предоставлении допуска, как это установлено в пункте 13 Порядка, перевозчик информируется посредством уведомления. При наличии уведомления перевозчик вправе обратиться к авиационным властям (Минтранс России (пункт 1 постановления Правительства Российской Федерации от 30 июля 2004 г. «Об утверждении положения о Министерстве транспорта Российской Федерации) для получения «назначения».

Представляется очевидным, что ОАО «АК «ТРАНСАЭРО» не получив уведомление

Росавиации и «назначение» авиационных властей, т.е. не закончив процедуры получения допуска к международным полетам, начала проводить организационные работы для выполнения нерегулярных (чартерных) рейсов, а именно, как становится понятным из текста изложенного сообщения из сети интернет, продажу билетов на нерегулярные (чартерные) рейсы по направлениям Москва – Рим, Москва – Милан, Москва – Венеция и обратно.

В связи с вышеизложенным ОАО «АК «ТРАНСАЭРО» осуществляла указанные выше действия, основываясь исключительно на своих собственных безосновательных умозаключениях об имеющемся у авиакомпания допуске к международным воздушным перевозкам, не имея к этому каких-либо оснований, оформленных надлежащим образом.

На основании изложенного, Росавиация полагает, что не нарушает и не имела своей целью нарушение Закона о защите конкуренции, принимая указанное выше решение, поскольку под конкуренцией в пункте 7 статьи 4 Закона о защите конкуренции, понимается соперничество хозяйствующих субъектов, при котором самостоятельными действиями каждого из них исключается или ограничивается возможность каждого из них в одностороннем порядке воздействовать на общие условия обращения товаров на соответствующем товарном рынке. В подпункте 2 статьи 1 установлено, что целью Закона о защите конкуренции является недопущение конкуренции органами исполнительной власти.

Но в связи с тем, что на направлениях между пунктами в Российской Федерации и Республике Италия (Рим – Венеция – Милан) предусмотрен один назначенный перевозчик, которым является ОАО «Аэрофлот – РА», что установлено в Соглашении между Правительством СССР и Правительством Итальянской Республики о воздушном сообщении от 10 марта 1969 г. (далее – СВС) (СВС является межгосударственным нормативно-правовым актом, а не актом органов государственной власти СССР (в последующем Российской Федерации), Росавиации не представлялось возможным назначить еще одного перевозчика на данном направлении. Росавиация, полагает, что в результате ее действий не произошло искажения конкурентной среды на соответствующем рынке, данные направления, а именно Рим – Венеция – Милан, как были, так и остаются по настоящее время рынками с единственным поставщиком (назначенным перевозчиком ОАО «Аэрофлот – РА») услуг, т.е. монопольными рынками.

Так же представители Росавиации пояснили, что выдача допусков к выполнению нерегулярных (чартерных) перевозок по маршрутам Москва – Рим, Москва – Милан, Москва – Венеция ОАО «АК «ТРАНСАЭРО» является не чем иным как ошибкой, которая была устранена изданием Приказа № 692 об исключении из протокола допусков ОАО «АК «ТРАНСАЭРО» к выполнению нерегулярных (чартерных) воздушных перевозок по направлениям Москва – Рим, Москва – Милан, Москва – Венеция и обратно.

Таким образом, Комиссия Росавиации при принятии решения о допуске ОАО «АК «ТРАНСАЭРО» неправильно истолковала положения нормативно-правовой базы по воздушному сообщению между Республикой Италия и СССР (Российской Федерацией) и в последующем устранила свою ошибку.

Определением от 15 февраля 2011 г. № АГ/5473 Комиссией была запрошена письменная позиция Росавиации.

Однако в адрес ФАС России письменная позиция не поступала.

Представитель Росавиации по доверенности, при выступлении утверждал, что у ФАС России нет оснований для рассмотрения дела и настаивал на отсутствии нарушений по факту издания Приказа № 692.

Что касается вопроса Комиссии представителям Росавиации по направлению

ОАО «АК «ТРАНСАЭРО» новых заявок к выполнению нерегулярных (чартерных) международных перевозок, а также регулярных воздушных международных перевозок по маршрутам Москва – Рим, Москва - Милан, Москва - Венеция, которые авиакомпания направляла неоднократно (в период с 9 декабря 2011 г. по 5 марта 2012 г.) в адрес Росавиации после опубликования на официальном сайте Росавиации информации о достигнутых договоренностях между авиационными властями России и Италии о выполнении полетов по маршрутам Москва – Рим, Москва – Милан, в соответствии с которыми авиационными властями Италии представлены права Российской стороне по выполнению чартерных полетов по маршрутам Москва – Рим, Москва - Милан с частотой до двух раз в неделю на каждом и возможностью определения второго российского перевозчика для выполнения указанных чартерных полетов в сезоне ИАТА «зима 2011/2012», представители Росавиации пояснений Комиссии не дали.

2. ОАО «АК «ТРАНСАЭРО» письмом от 7 февраля 2012 г. № 15.00-1489 (вх. от 8 февраля 2012 г. № 7672) представило письменную позицию по делу № 1 15/232-11, из которой следует, что:

ОАО «АК «ТРАНСАЭРО», считает что Росавиация, издав приказ от 10 ноября 2011 г. № 692 (далее Приказ № 692), которым из подраздела 1.2 раздела 1 приложения 1 к приказу Росавиации № 652 (далее – Приказ № 652) исключены пункты 27-29 о предоставлении Обществу допусков к выполнению международных нерегулярных (чартерных) перевозок по направлениям:

- Москва – Венеция – Москва;
- Москва – Рим – Москва;
- Москва – Милан – Москва

нарушила часть 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, что привело к ограничению конкуренции и ущемлению законных прав и интересов пассажиров и самой компании.

Данная позиция авиакомпании подтверждается следующим:

ОАО «АК «ТРАНСАЭРО» в соответствии с требованиями Порядка обратилось в Росавиацию с заявлениями о предоставлении допусков к выполнению международных нерегулярных (чартерных) перевозок по указанным выше направлениям.

Указанные заявления в соответствии с пунктом 8 Порядка, были рассмотрены Управлением регулирования перевозок Росавиации (структурным подразделением Росавиации, ответственным за организацию лицензирования перевозок воздушным транспортом пассажиров и перевозок воздушным транспортом грузов).

По результатам рассмотрения заявлений, Управлением регулирования перевозок Росавиации, в соответствии с п. 12 Порядка, были подготовлены и переданы на рассмотрение Комиссии Росавиации по допуску перевозчиков к выполнению международных воздушных перевозок пассажиров и (или) грузов материалы о возможности предоставления авиакомпании соответствующих допусков.

В соответствии с п. 12 Порядка, подготовленные Управлением регулирования перевозок Росавиации материалы были рассмотрены Комиссией Росавиации. По результатам рассмотрения было принято решение о предоставлении ОАО «АК «ТРАНСАЭРО» допусков, подготовлен и утвержден председателем Комиссии Росавиации соответствующий протокол от 21 октября 2011 г.

На основании указанного протокола Приказом № 652 ОАО «АК «ТРАНСАЭРО» были предоставлены соответствующие допуски.

Таким образом, в строгом соответствии с процедурой авиакомпании были предоставлены определенные права в сфере осуществляемой предпринимательской деятельности.

В дальнейшем Росавиацией Приказом № 692 изменен действующий и полностью соответствующий требованиям законодательства ненормативный правовой акт – Приказ № 652.

В результате изменения Приказа № 652 ОАО «АК «ТРАНСАЭРО» было лишено предоставленной ему возможности осуществлять предпринимательскую деятельность – авиаперевозки туристов по соответствующим направлениям на основании имеющихся договорных отношений с туроператорами.

При этом с учетом изложенного, установленный Росавиацией запрет не только ограничил права и законные интересы авиакомпании и ее пассажиров, но и был установлен ненормативным правовым актом, принятым с нарушением отраслевых требований, содержащихся в нормативном правовом акте – Порядке.

Этот вывод также подтверждается следующими обстоятельствами:

а) возможность исключения какого-либо допуска из уже предоставленных не предусмотрена ни Порядком, ни каким-либо иным нормативным правовым актом, на основании которого осуществляется регулирование в сфере авиаперевозок.

б) приказ № 692 не содержит причин и оснований для исключения соответствующих пунктов из перечня предоставленных ОАО «АК «ТРАНСАЭРО» допусков. В то же время, в соответствии с пунктом

20 Порядка, отзыв либо ограничение параметров допуска возможно только при наличии перечисленных в этом пункте оснований. Перечень этих оснований ограничен и не подлежит расширительному толкованию.

Ни одно из этих оснований не применимо к ОАО «АК «ТРАНСАЭРО» и не могло являться причиной отзыва допуска либо исключения соответствующих пунктов из перечня предоставленных авиакомпании допусков.

При этом не существует какого-либо иного нормативного правового акта, предоставляющего руководителю Росавиации по иным основаниям или произвольно отзывать допуск либо ограничивать его иным образом.

в) пунктом 21 Порядка определен порядок отзыва или ограничения параметров допуска состоящий из следующих обязательных этапов:

- подготовка структурным подразделением Росавиации материалов по основаниям для отзыва допуска или ограничения параметров допуска;
- рассмотрение материалов Комиссией;
- принятие Комиссией решения и его оформление протоколом;
- издание в соответствии с протоколом приказа Росавиации;
- направление заявителю в течение трех рабочих дней соответствующего уведомления, в котором, в соответствии с формой утверждённой формой (приложение № 3 к Порядку), в обязательном порядке должны быть указаны основания отзыва (изменения условий, ограничения параметров, отказа в допуске) допуска.

Ни одно из этих обязательных требований Росавиацией выполнено не было.

Генеральной прокуратурой Российской Федерации, на основании обращения ОАО «АК «ТРАНСАЭРО», была проведена проверка соблюдения Росавиацией порядка предоставления допуска к выполнению международных воздушных перевозок из Москвы в Венецию, Милан, Рим и обратно.

В ходе проверки Генеральной прокуратурой установлено, что Росавиацией нарушены требования законодательства, регламентирующие порядок допуска перевозчиков, имеющих соответствующие лицензии, к выполнению международных нерегулярных (чартерных) воздушных перевозок пассажиров.

С целью устранения выявленных нарушений, обеспечения правомерности принимаемых Росавиацией решений и привлечения виновных должностных лиц к ответственности руководителю ФАВТ вынесено представление, а Министру транспорта Российской Федерации предложено дать оценку действиям должностных лиц, допустивших нарушения нормативных правовых актов.

Кроме того, Росавиацией в адрес ОАО «АК «ТРАНСАЭРО» (исх. от 29.11.2011 г. № АН - 4249) направлены разъяснения, что действия авиакомпании в части заключения договоров о выполнении чартерных полетов в зимнем периоде расписания ИАТА «зима 2011/2012» неправомерны, поскольку пунктом 13 Порядка определено, что в случае принятия решения о допуске Росавиация направляет перевозчику уведомление о выполнении международных воздушных перевозок.

Поскольку уведомление в адрес ОАО «АК «ТРАНСАЭРО» не направлялось, то Росавиация не принимала решение о допуске авиакомпании к выполнению нерегулярных (чартерных) воздушных перевозок.

В дальнейшем ОАО «АК «ТРАНСАЭРО» смогла получить допуск к выполнению международных нерегулярных (чартерных) воздушных перевозок пассажиров на временной основе в период новогодних каникул (с 28 декабря 2011 г. по 14 января 2012 г.) для перевозки пассажиров по реализованным авиабилетам.

На официальном сайте Росавиации 8 декабря 2011 г. была размещена информация, поступившая из Минтранса России от 7 декабря 2011 г. № 01-04-06/5219, о договоренностях между авиационными властями России и Италии о выполнении полетов по маршрутам Москва – Рим, Москва – Милан, в соответствии с которыми авиационными властями Италии представлены права Российской стороне по выполнению чартерных полетов по маршрутам Москва – Рим, Москва – Милан с частотой до двух раз в неделю на каждом и возможностью определения второго российского перевозчика для выполнения указанных чартерных полетов в сезоне ИАТА «зима 2011/2012».

На основании изложенного, Минтранс России полагал целесообразным рассмотреть представленные права в соответствии с Порядком в декабре 2011 г. После опубликования вышеуказанной информации ОАО «АК «ТРАНСАЭРО» были направлены в адрес Росавиации заявки на предоставление допусков к выполнению международных нерегулярных (чартерных) воздушных перевозок пассажиров и грузов по воздушным линиям:

- заявки от 9 декабря 2011 г. по маршрутам Москва – Венеция (частота движения 2 рейса в неделю; период выполнения с 21.12.2011 по 24.03.2012), Москва - Милан (частота движения 2 рейса в неделю; период выполнения с 21.12.2011 по 24.03.2012), Москва – Рим (частота движения 2 рейса в неделю; период выполнения с 21.12.2011 по 24.03.2012);

- заявки от 10 января 2012 г. по маршрутам Москва- Милан (частота движения 2 рейса в неделю; период выполнения с 18.01.2012 по 24.03.2012), Москва – Венеция (частота движения 2 рейса в неделю; период выполнения с 18.01.2012 по 24.03.2012), Москва – Рим (частота движения 2 рейса в неделю; период выполнения с 18.01.2012 по 24.03.2012).

А также направлены заявки на предоставление допусков к выполнению международных регулярных воздушных перевозок пассажиров и грузов по воздушным линиям:

- заявки от 10 января 2012 г. по маршрутам Москва – Венеция (частота движения 7 рейсов в неделю; срок действия 5 лет), Москва – Рим (частота движения 7 рейсов в неделю; срок действия 5 лет), Москва – Милан (частота движения 7 рейсов в неделю; срок действия 5 лет);

- заявки от 5 марта 2012 г. по маршрутам Москва – Милан (частота движения 14

рейсов в неделю; срок действия 5 лет), Москва – Рим (частота движения 14 рейсов в неделю; срок действия 5 лет), Москва – Венеция (частота движения 14 рейсов в неделю; срок действия 5 лет).

Все заявки направлены ОАО «АК «ТРАНСАЭРО» в адрес Росавиации в соответствии с Порядком допуска перевозчиков, имеющих соответствующие лицензии, к выполнению международных воздушных перевозок пассажиров и (или) грузов.

Однако, на дату рассмотрения дела, ни на одну из этих заявок ответа от Росавиации не поступило.

3. ОАО «Аэрофлот – РА» письмом от 7 февраля 2012 г. № 09-1246 (вх. от 7 февраля 2012 г. № 7069) и письмом от 9 апреля 2012 г. № 901-488 (приобщено к материалам дела на рассмотрении дела 16 апреля 2012 г.) представило письменную позицию, по делу № 1 15/232-11 из которой следует, что:

Порядок доступа авиаперевозчика к полетам по зарубежным направлениям, в частности Москва – Венеция, Москва – Милан, Москва - Рим, установлен международными договорами и межправительственными соглашениями, которые являются действующими и в настоящий период времени.

Так, ОАО «Аэрофлот – РА», согласно действующим соглашениям, заключенным между авиационными властями СССР (Российской Федерации) и Италии, является назначенным авиапредприятием и обладает исключительным правом на совершение регулярных и чартерных рейсов со стороны России по маршрутам Москва – Венеция, Москва – Милан, Москва - Рим (СВС, дополнительный протокол к СВС от 11 января 1988 г., Соглашение в форме обмена нотами между МИД СССР и Посольством Италии от 11 января 1998 г. к СВС (заключено в г. Москве 2 октября 1990 г. – 27 ноября 1990 г.), Соглашение в форме обмена нотами между МИД СССР и Посольством Италии к СВС (заключено в г. Москве 21 января 1991 г. – 21 марта 1991 г.).

Согласно дополнительному протоколу к СВС от 11 января 1988 г. с изменениями, внесенными обменными нотами в октябре – ноябре 1990 года, правом совершать чартерные рейсы обладают лишь авиапредприятия, наделенные соответствующими правами со стороны авиационных ведомств и заранее аккредитованные при властях другой стороны, т.е. – назначенные авиапредприятия.

Таким образом, допуск не назначенных авиапредприятий на выполнение чартерных рейсов в нарушение международного договора будет являться неправомерным.

Однако, в соответствии с приказом Росавиации от 2 ноября 2011 г. № 652 были приняты решения о допуске ОАО «АК «ТРАНСАЭРО» к выполнению нерегулярных (чартерных) рейсов на авиалиниях Москва – Венеция, Москва – Милан, Москва - Рим на период с 30 октября 2011 г. по 24 марта 2012 г. с частотой полетов 2 раза в неделю.

В связи с тем, что издание Приказа № 652, в части выдачи допусков на указанные маршруты, является нарушением условий и положений международных договоров и соглашений, заключенных между авиационными властями СССР (Россия) и Италии, Росавиация издала приказ от 10 ноября 2011 г. № 692 «О внесении изменений в приказ Федерального агентства воздушного транспорта от 2 ноября 2011 г. № 652», которым отменила ранее принятое решение о допуске ОАО «АК «ТРАНСАЭРО» к выполнению международных нерегулярных (чартерных) воздушных перевозок по маршрутам Москва – Венеция, Москва – Милан, Москва - Рим.

Письмом Росавиации от 8 ноября 2011 г. до ОАО «Аэрофлот – РА» была доведена информация о том, что приказом № 692 допуск ОАО «АК «ТРАНСАЭРО» к выполнению нерегулярных (чартерных) воздушных перевозок из Москвы в города Италии (Венеция, Рим, Милан) не подтвержден.

В дополнение к действующим международным соглашениям авиационные власти обеих сторон заключили Меморандум о взаимопонимании от 15 марта 2005 г. (далее – Меморандум), который установил порядок назначения авиапредприятий и эксплуатации договорных линий между пунктами на территории России и Римом, Миланом и Венецией.

В соответствии с Меморандумом «каждая договаривающаяся сторона будет вправе назначить одно или более авиапредприятие для эксплуатации договорных линий на соответствующих маршрутах 1,2 и 3, указанных в приложении к соглашению (СВС) на базе стандартного принципа о паре городов, в том понимании, что только одно авиапредприятие каждой договаривающейся стороны имеет право эксплуатировать воздушные линии на одной паре городов». Таким образом, и Дополнительный протокол к СВС от 11 января 1988 г. и Меморандум совершенно определенным образом регламентируют порядок осуществления чартерных перевозок между Россией и Италией.

В соответствии с Федеральным законом от 16 июня 1995 г. № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации», вышеуказанные межправительственные акты являются действующими международными договорами Российской Федерации, любое изменение которых возможно лишь путем заключения нового международного договора между Россией и Италией.

ОАО «Аэрофлот – РА» обратил внимание Комиссии на тот факт, что в информационном письме ФАС России от 20 мая 2010 г. «О развитии конкуренции на международных авиаперевозках пассажиров» говорится, что основой правового регулирования международных воздушных перевозок являются двухсторонние соглашения о воздушном сообщении с участием Российской Федерации. Изменение системы отношений, формат которых регламентирован нормами международного права, требует внесения изменений и дополнений в двухсторонние межправительственные соглашения о воздушном сообщении.

Таким образом, по мнению ОАО «Аэрофлот – РА», снижение ограничений по числу назначенных перевозчиков возможно только после внесения изменений в международные договоры и соглашения, а поскольку в настоящее время такие изменения не внесены, издание Росавиацией Приказа

№ 692 является правомерным и не нарушает положений части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

На основании изложенного принятие Росавиацией Приказа № 692 не могло нарушить законных прав ОАО «АК «ТРАНСАЭРО» на осуществление нерегулярных (международных) перевозок по маршрутам Москва – Венеция, Москва – Милан, Москва – Рим, поскольку у данной авиакомпании такие права отсутствуют.

4. При рассмотрении дела, Комиссией установлено, что, несмотря на то, что Росавиацией допуск ОАО «АК «ТРАНСАЭРО» к выполнению нерегулярных (чартерных) перевозок был аннулирован Приказом № 692, авиакомпания совершала полеты из Москвы в города Италии с 28 декабря 2011 г. по 14 января 2012 г.

Отношения в сфере авиаперевозок между Российской Федерацией и Италией регулируются СВС с дополнениями и изменениями к нему.

В соответствии с положением «О Министерстве транспорта Российской Федерации», утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации

Федерации от 30.07.2004 № 395 Министерство транспорта Российской Федерации (далее - Минтранс России) является федеральным органом исполнительной власти, который при реализации обязательств в установленной сфере деятельности, вытекающих из международных договоров Российской Федерации, осуществляет функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию как компетентный орган в области гражданской авиации.

На основании изложенного, и для получения дополнительной информации по делу Комиссией определением от 27 февраля 2012 г. № АГ/5474 к участию в деле привлечен Минтранс России, как лицо располагающее сведениями.

Минтранс России письмом от 5 апреля 2011 г. № 01-04-031 1202(вх. от 13 апреля 2012 г. № 21639) представил письменную позицию, по делу № 1 15/232-11 из которой следует, что:

В ходе очередного заседании Комиссии Росавиации по допуску перевозчиков к выполнению международных перевозок пассажиров и (или грузов), которое состоялось 21 октября 2011 г., было принято решение о допуске ОАО «АК» ТРАНСАЭРО» к выполнению нерегулярных (чартерных) полетов по маршрутам Москва – Рим/Милан/Венеция. Данное решение утверждено приказом Росавиации от 2 ноября 2011 г. № 652.

В свою очередь в адрес Департамента государственной политики в области гражданской авиации Минтранса России (далее – Департамент) Росавиация направила письмо от 24 октября 2011 г. № 15.4-547 с просьбой проинформировать о существовании в двухсторонних договоренностях между Россией и Италией каких либо ограничений на выполнение нерегулярных (чартерных) полетов не назначенными авиапредприятиями между пунктами двух стран, в частности по установленным маршрутам Москва – Рим/Милан/Венеция.

Департамент направил в адрес Росавиации письмо от 27 октября 2011 г. № 01-04-03/4648 с соответствующими разъяснениями относительно действующих положений двухсторонних договоренностей между Россией и Италией по вопросу выполнения нерегулярных полетов. В частности, были изложены положения пункта 3.1. Меморандума о взаимопонимании от 15 марта 2005 г., согласно которому полеты по маршрутам Москва/Санкт-Петербург – Рим/Милан/Венеция могут выполняться одним назначенным авиапредприятием для выполнения регулярных полетов и (или) одним авиапредприятием для выполнения чартерных полетов. Также Департамент обратил внимание Росавиации, что при выдаче разрешений на осуществление нерегулярных полетов необходимо учитывать все нормы российского законодательства и требования антимонопольного законодательства, а именно, Федерального закона от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

Росавиация направила письмо от 2 ноября 2011 г. № 15.3-50 в Департамент с просьбой повторно сообщить, имеют ли право любые авиаперевозчики выполнять полеты на маршрутах Москва/Санкт-Петербург – Рим/Милан/Венеция.

Департамент в своем письме от 8 ноября 2011 г. № 01-04-03/4774 сообщил, что с учетом разных точек зрения в отношении трактовки российско-итальянских договоренностей, касающихся выполнения нерегулярных полетов, полагает целесообразным провести совещание со всеми заинтересованными сторонами и до проведения совещания и принятия какого либо решения полагает целесообразным отложить применение приказа Росавиации от 2 ноября 2011 г. № 652 «О выдаче допуска ОАО «АК «ТРАНСАЭРО» на выполнение нерегулярных полетов по маршруту Москва – Рим/Милан/Венеция».

В свою очередь приказом Росавиации от 10 ноября 2011 г. № 692 внесены изменения в приказ Росавиации от 2 ноября 2011 г. № 652 в части отзыва допуска ОАО «АК «ТРАНСАЭРО» на выполнение полетов по вышеуказанным маршрутам.

Учитывая сложившуюся ситуацию, Департамент согласовал с авиационными властями Италии, путем обмена письмами, возможность на временной основе в сезон ИАТА «зима 2011/2012» установить право российской стороны выполнять нерегулярные (чартерные) полеты по маршрутам Москва – Рим/Милан с правом определения второго российского авиапредприятия для выполнения указанных полетов. Обмен письмами состоялся 7 декабря 2011 г. в целях рассмотрения вновь возникших прав Российской стороны на очередном заседании Комиссии Росавиации.

Согласно положениям пункта 4 статьи 4 СВС назначенное авиапредприятие с Российской стороны и назначенное авиапредприятие с итальянской стороны могут выполнять по обоюдному согласованию дополнительные рейсы вне утвержденного расписания, если эти рейсы одобрены авиационными властями Российской Федерации и Италии и если назначенное авиапредприятие с российской стороны и (или) назначенное авиапредприятие с итальянской стороны, заинтересованное в осуществлении дополнительных рейсов подало заявку за пять рабочих дней и в возможных крайних случаях не позднее, чем за 24 часа до вылета воздушного судна.

В соответствии с положениями статьи 16 СВС любая из сторон данного соглашения, если посчитает необходимым изменить некоторые положения СВС, может предложить другой стороне провести консультации между авиационными властями двух стран.

Такие консультации должны быть проведены не позднее 60 дней со дня представления этого предложения.

Если в ходе консультаций авиационные власти двух стран (в данном случае Российской Федерации и Италии) договорятся об изменении СВС, такое изменение вступит в силу только после обмена нотами по дипломатическим каналам.

Если же одна из сторон СВС сочтет целесообразным изменить любое положение Приложений к СВС, то такое изменение может быть осуществлено путем прямой договоренности между авиационными властями двух стран, т.е. без подтверждения обмена дипломатическими нотами.

Относительно вопроса о моменте возникновения у российской стороны новых прав на осуществление международных перевозок пассажиров и (или) грузов по маршрутам Москва – Рим/Милан, представители Минтранса России пояснили, что между авиационными властями Российской Федерации и Италии был произведен обмен письмами (от 1 декабря 2011 г. № 9-5326 и от 6 декабря 2011 г. № 0157576/DG, в которых стороны договорились на временной основе в сезоне ИАТА «зима 2011/2012» установить право Российской стороны выполнять нерегулярные полеты по маршрутам Москва/Санкт-Петербург – Рим/Милан с правом определения второго российского авиапредприятия для выполнения указанных полетов.

Таким образом, именно с момента обмена указанными выше письмами, по мнению Минтранса России, и возникли на временной основе у российской стороны новые права на осуществление чартерных полетов по указанным маршрутам.

5. Исследовав представленные материалы, заслушав доводы, возражения и пояснения лиц, участвующих в деле Комиссия пришла к следующим выводам.

Росавиация осуществляет допуск перевозчиков, имеющих действующий сертификат эксплуатанта и лицензию (и) на перевозки воздушным транспортом пассажиров и (или) грузов, в соответствии с утвержденным Порядком.

В соответствии с подпунктом «б» пункта 3 Порядка Росавиация осуществляет допуск к выполнению международных воздушных перевозок пассажиров и (или) грузов при возникновении прав на осуществление воздушных перевозок пассажиров и (или) грузов по итогам заключения и (или) изменения международных договоров Российской Федерации либо оформления временных договоренностей со странами, с которыми Российская Федерация не имеет международных договоров в области воздушного сообщения.

Информация о правах, указанных в подпунктах «а» и «б» пункта 3 Порядка, публикуется на сайте Росавиации, а также в печатных средствах массовой информации, о правах указанных в подпункте «б» пункта 3 - не позднее пяти рабочих дней со дня возникновения прав.

Для допуска к выполнению нерегулярных (чартерных) перевозок пассажиров и (или) грузов перевозчик направляет в Росавиацию заявление (приложение № 1 к Порядку) и следующие документы:

- план развития воздушной линии на период не менее шести последовательных сезонов расписания Международной ассоциации воздушного транспорта (ИАТА), в том числе с указанием частоты полетов в неделю по сезонам, типов воздушных судов (с учетом перспективы обновления парка воздушных судов);
- справка из налогового органа об отсутствии (наличии) задолженности по установленным в Российской Федерации налогам и сборам за последний заверченный отчетный период.

ОАО «АК «ТРАНСАЭРО» в соответствии с требованиями Порядка обратилось в Росавиацию с заявлениями о предоставлении допусков к выполнению международных нерегулярных (чартерных) перевозок по направлениям – Москва – Рим, Москва-Милан, Москва – Венеция.

В соответствии с пунктом 8 Порядка представленные авиакомпанией заявления о предоставлении допусков к выполнению международных нерегулярных (чартерных) перевозок по указанным выше маршрутам были рассмотрены Управлением регулирования перевозок Росавиации (структурным подразделением Росавиации, ответственным за организацию лицензирования перевозок воздушным транспортом пассажиров и перевозок воздушным транспортом грузов).

По результатам рассмотрения заявлений, Управлением регулирования перевозок Росавиации, в соответствии с п. 12 Порядка, были подготовлены и переданы на рассмотрение Комиссии Росавиации по допуску перевозчиков к выполнению международных воздушных перевозок пассажиров и (или) грузов материалы о возможности предоставления Заявителю соответствующих допусков.

По результатам рассмотрения заявки ОАО «АК «ТРАНСАЭРО» Комиссией Росавиации было принято решение о предоставлении авиакомпании допусков, подготовлен и утвержден председателем Комиссии Росавиации соответствующий протокол от 21 октября 2011 года.

На основании указанного протокола издается приказ Росавиации от 2 ноября 2011 г. № 652 «О допуске, отказе в допуске, отзыве допуска и внесении изменений в условия допуска перевозчиков, имеющих соответствующую лицензию международных воздушных перевозок пассажиров и (или) грузов».

В пункте 1 Приказа № 652 указано - допустить перевозчиков, имеющих соответствующие лицензии, к выполнению международных воздушных перевозок согласно приложению № 1 к Приказу № 652.

Пунктом 5.2 Приказа № 652 предусмотрено, что Росавиация должна опубликовать на своем сайте и в печатных средствах массовой информации информацию о допуске, отказе в допуске и внесении изменений в условия допуска перевозчиков к выполнению международных воздушных перевозок пассажиров и (или) грузов. А также уведомить перевозчиков о допуске, внесении изменений в условия допуска, отказе в допуске, отзыве допуска к выполнению международных воздушных перевозок пассажиров и (или) грузов (пункт 5.3 Приказа № 652).

В пункте 1.2. приложения № 1 к Приказу № 652 в перечне авиакомпаний, имеющих соответствующие лицензии, к выполнению международных нерегулярных (чартерных) пассажирских перевозок, которым выдан допуск под пунктами 27-29 по маршрутам Москва – Венеция – Москва, Москва – Милан – Москва, Москва – Рим – Москва, значится допуск, выданный Росавиацией ОАО «АК «ТРАНСАЭРО».

В указанных пунктах отражено количество рейсов, срок выполнения международных нерегулярных (чартерных) авиаперевозок, а также тип воздушного судна.

На основании протокола Комиссии Росавиации, а также Приказа № 652, размещенных на официальном сайте Росавиации, авиакомпанией ОАО «АК «ТРАНСАЭРО» были заключены договоры о выполнении чартерных полетов в зимнем периоде расписания 2011-2012 гг., а также начаты внутренние процедуры по организации и обеспечению рейсов.

Однако уже 11 ноября 2011 г. Росавиацией издан приказ № 692 об исключении из протоколов допусков ОАО «АК «ТРАНСАЭРО» к выполнению чартерных перевозок на линиях Москва – Рим, Москва – Милан, Москва – Венеция и обратно.

В адрес ОАО «АК «ТРАНСАЭРО» (исх. от 28 ноября 2011 г. № Ан-4249) Росавиацией направлены разъяснения, что действия авиакомпании в части заключения договоров о выполнении чартерных полетов в зимнем периоде расписания 2011 – 2012 гг. неправомерны, поскольку пунктом 13 Порядка определено, что в случае принятия решения о допуске Росавиация направляет перевозчику уведомление о выполнении международных воздушных перевозок. Поскольку уведомления в адрес ОАО «АК «ТРАНСАЭРО» не направлялись, то Росавиация не принимала решение о допуске авиакомпании к выполнению международных воздушных перевозок.

Вместе с тем, пунктом 13 Порядка установлено, что в случае принятия решения о допуске Росавиация в течение 3-х рабочих дней направляет перевозчику уведомление о допуске к выполнению международных воздушных перевозок (приложение N 2 к настоящему Порядку).

Следует отметить, что в уведомлении перевозчика о допуске к выполнению международных воздушных перевозок указываются такие же критерии как и в самом приказе о допуске перевозчиков к выполнению международных воздушных перевозок, а именно – юридическое лицо (перевозчик) которому предоставляется допуск, вид допуска, воздушная линия, частота движения, типы воздушных судов, дополнительные условия, срок действия допуска.

По мнению Комиссии, требования пункта 13 Порядка о направлении перевозчику уведомления о допуске к выполнению международных воздушных перевозок в течение трех рабочих дней является одним из элементов общего порядка получения перевозчиками допусков к выполнению международных полетов.

Таким образом, несоблюдение порядка предоставления перевозчику уведомления о допуске к выполнению международных воздушных перевозок (не направление уведомления, направление уведомления с нарушением срока) не может свидетельствовать о том, что допуск заявителю не предоставлялся.

Более того, Комиссией изучены представленные ОАО «АК «ТРАНСАЭРО» в

материалы дела документы, свидетельствующие о неоднократном нарушении Росавиацией пункта 13 Порядка о направлении перевозчику уведомления о допуске к выполнению международных воздушных перевозок в течение 3х рабочих дней.

Так, Росавиация при предоставлении допуска ОАО «АК «ТРАНСАЭРО» по маршруту Санкт-Петербург – Варадео, выданном авиакомпанией на основании приказа Росавиации от 23 декабря 2008 г. № ГК 253-р, направила уведомление о предоставлении допуска к выполнению международных воздушных перевозок только 20 января 2011 г., по направлению Москва – Фаро (приказ Росавиации о выдаче допуска от 30 июня 2009 г. № Гк-122-Р) в адрес авиакомпании уведомление направлено 20 января 2011 г., по направлению Москва – Лиссабон (приказ Росавиации о выдаче допуска от 30 июня 2009 г. № Гк-122-Р) в адрес авиакомпании уведомление направлено 8 июля 2011 г., по направлению Екатеринбург – Хургада, Екатеринбург – Шарм-Эль-Шейх (приказ Росавиации о выдаче допуска от 28 июля 2009 г. № ГК-140-р) в адрес авиакомпании уведомление направлено 8 июля 2011 г., по направлению Тюмень – Барселона, Красноярск – Барселона, Новосибирск – Барселона (приказ Росавиации о выдаче допуска от 28 февраля 2011 г. № 93) в адрес авиакомпании уведомление направлено 11 июля 2011 г., по направлению Самара – Милан, Москва – Абу-даби (приказ Росавиации о выдаче допуска от 19 сентября 2011 г. № 559) в адрес авиакомпании уведомление направлено 26 сентября 2011 г.

Однако, несмотря на несоблюдение Росавиацией пункта 13 Порядка, в части направления перевозчику уведомления о допуске к выполнению международных воздушных перевозок в течение 3х рабочих дней ОАО «АК «ТРАНСАЭРО» до получения уведомления начала внутренние процедуры по организации и обеспечению рейсов и стала осуществлять международные воздушные перевозки по указанным выше направлениям.

Таким образом, по мнению Комиссии, доводы Росавиации о том, что до получения перевозчиком уведомления о предоставлении допуска к выполнению международных воздушных перевозок авиакомпания не может считать, что ею получен допуск на выполнение международных воздушных перевозок и начинать процедуры по организации и обеспечению рейсов необоснованны и не соответствуют установленному Порядку и сложившейся практике.

Следует отметить, что Приказ № 692 об исключении из протокола допусков ОАО «ТРАНСАЭРО» к выполнению чартерных перевозок на линиях Москва – Рим, Москва – Милан и Москва – Венеция принят с нарушением отраслевых требований, а именно:

- возможность исключения какого-либо допуска, из уже предоставленных, не предусмотрена ни Порядком, ни каким-либо иным нормативным правовым актом, на основании которого осуществляется регулирование в сфере авиаперевозок.

- приказ № 692 не содержит причин и оснований для исключения соответствующих пунктов из перечня предоставленных авиакомпанией допусков. В соответствии с пунктом 20 Порядка, отзыв либо ограничение параметров допуска возможно только при наличии перечисленных в этом пункте оснований. Перечень этих оснований ограничен и не подлежит расширительному толкованию.

Пунктом 21 Порядка определен порядок отзыва или ограничения параметров допуска состоящий из следующих обязательных этапов:

- подготовка структурным подразделением Росавиации материалов по основаниям для отзыва допуска или ограничения параметров допуска;
- рассмотрение материалов Комиссией;
- принятие Комиссией решения и его оформление протоколом;

- издание в соответствии с протоколом приказа Росавиации;
- направление Заявителю в течение трех рабочих дней соответствующего уведомления, в котором, в соответствии с формой утверждённой Приложением № 3 к Порядку, в обязательном порядке должны быть указаны основания отзыва (изменения условий, ограничения параметров, отказа в допуске) допуска.

В нарушение нормативно-правовых актов ни один из этапов порядка отзыва ранее выданного допуска Росавиацией выполнен не был.

Комиссией также установлено, что порядок доступа авиаперевозчика к полетам по зарубежным направлениям, в частности Москва – Венеция, Москва – Милан, М о с к в а - Рим, установлен международными договорами и межправительственными соглашениями, такими как:

- СВС;
- дополнительный протокол к СВС от 11 января 1988 г.;
- соглашение в форме обмена нотами между МИД СССР и Посольством Италии от 27 ноября 1990 г. об изменении дополнительного протокола с СВС.
- Меморандум.

Пунктом 3.1. Меморандума, предусмотрено, что полеты по маршрутам Москва/Санкт-Петербург – Рим/Милан/Венеция могут выполняться одним назначенным авиапредприятием для выполнения регулярных полетов и (или) одним авиапредприятием для выполнения чартерных полетов.

Согласно положениям пункта 4 статьи 4 СВС назначенное авиапредприятие с Российской стороны и назначенное авиапредприятие с Итальянской стороны могут выполнять по обоюдному согласованию дополнительные рейсы вне утвержденного расписания, если эти рейсы одобрены авиационными властями Российской Федерации и Италии и если назначенное авиапредприятие с Российской стороны и (или) назначенное авиапредприятие с Итальянской стороны, заинтересованное в осуществлении дополнительных рейсов подало заявку за пять рабочих дней и в возможных крайних случаях не позднее, чем за 24 часа до вылета воздушного судна.

В соответствии с положениями статьи 16 СВС любая из сторон данного соглашения, если посчитает необходимым изменить некоторые положения СВС, может предложить другой стороне провести консультации между авиационными властями двух стран.

Если в ходе консультаций авиационные власти двух стран (в данном случае Российской Федерации и Италии) договорятся об изменении СВС, такое изменение вступит в силу только после обмена нотами по дипломатическим каналам.

Если же одна из сторон СВС сочтет целесообразным изменить любое положение Приложений к СВС, то такое изменение может быть осуществлено путем прямой договоренности между авиационными властями двух стран, т.е. без подтверждения обмена дипломатическими нотами

Комиссией установлено, между авиационными властями Российской Федерации и Республики Италия состоялся обмен письмами (от 1 декабря 2011 г.

№ 9-5326 и от 6 декабря 2011 г. № 0157576/DG).

Так в своем письме Итальянская сторона согласилась на предложенный вариант Российской стороны по маршруту Рим/Милан и Москва/Санкт-Петербург на сезон ИАТА «Зима 2011/2012»:

- 2 авиакомпании в рамках существующей в настоящее время частоты полетов, в пользу итальянских перевозчиков;
- право определить второго российского перевозчика и осуществлять чартерные полеты с частотой 2 раза в неделю для российской стороны.

Также в письме Итальянской стороной было отмечено, что если временные договоренности являются для Российской стороны приемлемыми, Итальянская сторона предлагает считать, что письмо от 6 декабря 2011 г. и положительный ответ на него Российской стороны составляют временное экспериментальное соглашение между авиационными ведомствами обеих стран, которое будет действовать пока в краткий срок не будет достигнута новая окончательная договоренность относительно приведения действующих соглашений в соответствии с законодательством ЕС.

Письмом от 28 декабря 2011 г. авиационные власти Италии, подтвердили разрешение Итальянской стороны для ОАО «АК «ТРАНСАЭРО» на выполнение чартерных полетов по маршруту Москва – Рим/Милан 2 раза в неделю в период с 28 декабря 2011 г. по 14 января 2012 г.

На основании этого письма Минтранс России обязал Росавиацию выдать разовое разрешение российским авиапредприятиям на выполнение нерегулярных полетов в пункты на территории иностранных государств в период с 28 декабря 2011 г. по 14 января 2012 г. в целях перевозки российских туристов к местам отдыха.

Таким образом, с момента обмена письмами между авиационными властями двух стран у Российской Федерации возникли на временной основе новые права на осуществление чартерных полетов по маршрутам Москва – Милан, Москва – Рим.

На основании изложенного комиссия пришла к выводу, что на момент издания Росавиацией Приказа № 692 об исключении из протокола допусков ОАО «АК «ТРАНСАЭРО» к выполнению чартерных перевозок на линиях Москва – Рим, Москва – Милан и Москва – Венеция у российской стороны отсутствовали правовые основания для назначения второго авиапредприятия для осуществления нерегулярных (чартерных) перелетов по маршрутам Москва – Рим, Москва – Милан, Москва – Венеция, поскольку это противоречило межправительственным соглашениям между Россией и Италией.

Как уже отмечалось ранее, пунктом 16 СВС предусмотрено, что если одна из договаривающихся сторон сочтет целесообразным изменить любое положение приложений на СВС, такое изменение может быть осуществлено путем прямой договоренности между авиационными властями договаривающихся сторон.

В приложении № 2 к СВС указано:

- Правительство Союза Советских Социалистических Республик возлагает эксплуатацию договорных линий, указанных для советских воздушных судов в Приложении I к СВС, на Министерство гражданской авиации СССР, которое назначает для этой цели Аэрофлот.

- Правительство Итальянской Республики возлагает эксплуатацию договорных линий, указанных для итальянских воздушных судов в Приложении I к настоящему Соглашению, на Министерство транспорта и гражданской авиации - Генеральную дирекцию гражданской авиации, которое назначает для этой цели "Алиталія - Линеэ Итальянэ".

Таким образом, для изменения пунктов приложения № 2 к СВС, в части назначенного перевозчика, по мнению Комиссии, достаточно достигнуть прямых договоренностей между авиационными властями договаривающихся сторон, т.е. для изменения достаточно простого обмена письмами между договаривающимися сторонами.

Поскольку между авиационными властями договаривающихся сторон (Российская Федерация и Италия) произошел обмен письмами, в которых стороны договорились о назначении второго российского перевозчика на выполнение нерегулярных (чартерных) полетов по маршрутам Москва – Милан, Москва – Рим, что в свою очередь не противоречит положениям межправительственных

соглашений между Российской Федерацией и Италией, Комиссия полагает, что с 7 декабря 2011 г. у Российской стороны возникли на временной основе новые права на осуществление чартерных полетов по маршрутам Москва – Милан, Москва – Рим.

На основании возникших у Российской Федерации новых прав на осуществление чартерных полетов по указанным маршрутам Минтранс России в адрес Росавиации письмом от 7 декабря 2011 г. № 01-04-06/5219 относительно полетов в Италию в сезоне ИАТА «зима 2011/2012», в котором сообщалось, что авиационными властями Италии предоставлены права Российской стороне по выполнению чартерных полетов по маршрутам Москва – Рим и Москва – Милан с частотой до 2х раз в неделю на каждом и возможностью определения второго российского перевозчика для выполнения указанных чартерных полетов.

На основании изложенного, Минтранс России предложил Росавиации рассмотреть предоставленные права в соответствии с Порядком в декабре 2011 г.

Росавиацией на официальном сайте 8 декабря 2011 г. была опубликована информация о достигнутых договоренностях между авиационными властями Российской Федерации и Италии о выполнении полетов по маршрутам Москва – Рим, Москва – Милан, в соответствии с которыми авиационными властями Италии представлены права Российской стороне по выполнению чартерных полетов по маршрутам Москва – Рим, Москва – Милан с частотой до двух раз в неделю на каждом и возможностью определения второго российского перевозчика для выполнения указанных чартерных полетов в сезоне ИАТА «зима 2011/2012».

Следовательно, после опубликования этой информации российские авиапредприятия могли в соответствии с установленным Порядком подавать заявки на выдачу допусков на выполнение нерегулярных (чартерных) полетов по маршрутам Москва-Рим, Москва – Милан в сезоне ИАТА «Зима 2011/2012».

Таким правом и воспользовалось ОАО «АК «ТРАНСАЭРО» направив в адрес Росавиации заявки на выдачу допусков на выполнение нерегулярных (чартерных) воздушных перевозок пассажиров и грузов по воздушным линиям:

- заявки от 9 декабря 2011 г. по маршрутам Москва – Венеция (частота движения 2 рейса в неделю; период выполнения с 21.12.2011 по 24.03.2012), Москва - Милан (частота движения 2 рейса в неделю; период выполнения с 21.12.2011 по 24.03.2012), Москва – Рим (частота движения 2 рейса в неделю; период выполнения с 21.12.2011 по 24.03.2012);

- заявки от 10 января 2012 г. по маршрутам Москва- Милан (частота движения 2 рейса в неделю; период выполнения с 18.01.2012 по 24.03.2012), Москва – Венеция (частота движения 2 рейса в неделю; период выполнения с 18.01.2012 по 24.03.2012), Москва – Рим (частота движения 2 рейса в неделю; период выполнения с 18.01.2012 по 24.03.2012).

Однако Росавиация оставила указанные выше заявки авиакомпании без внимания.

Частью 1 статьи 15 предусмотрено, что федеральным органам исполнительной власти, органам государственной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления, иным осуществляющим функции указанных органов или организациям, участвующим в предоставлении государственных или муниципальных услуг, запрещается принимать акты и (или) осуществлять действия (бездействие), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, за исключением предусмотренных федеральными законами случаев принятия актов и (или) осуществления таких действий (бездействия).

По мнению Комиссии не рассмотрение Росавиацией заявок ОАО «АК «ТРАНСАЭРО» на выдачу допусков к выполнению международных нерегулярных (чартерных) воздушных перевозок по маршрутам Москва – Рим, Москва – Венеция привело к ограничению конкуренции на рынке международных перевозок и нарушению части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

Таким образом, Комиссией было установлено, что в действии/бездействии Росавиации содержатся нарушения части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции»,

Комиссия, руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частями 1-3 статьи 41, частью 1 статьи 49 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции»,

РЕШИЛА:

1. Признать Росавиацию нарушившей часть 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» посредством осуществления действия/бездействия по рассмотрению заявок ОАО «АК «ТРАНСАЭРО» на предоставление допусков к выполнению международных нерегулярных (чартерных) воздушных перевозок, что привело к ограничению конкуренции на рынке международных нерегулярных (чартерных) перевозок по маршрутам:

- Москва – Рим;
- Москва – Милан.

Решение может быть обжаловано в течение трех месяцев со дня его принятия.