

РЕШЕНИЕ

по делу № 315-ФАС52-02/13

14 июня 2013 года

г. Нижний Новгород

Резолютивная часть решения оглашена 31.05.2013

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Нижегородской области по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства в составе:

- Гребнева Ю.Н. - председателя комиссии, заместителя руководителя управления;
- Валитова М.А. - члена комиссии, начальника отдела антимонопольного контроля и борьбы с картелями;
- Григорян Т.Н. - члена комиссии, главного государственного инспектора отдела антимонопольного контроля и борьбы с картелями;
- Кудряшова Г.А. - члена комиссии, ведущего специалиста-эксперта отдела антимонопольного контроля и борьбы с картелями,

с участием представителей ответчика: П.А.Н. (доверенность от 25.09.2012 №21.04/75), Б.Е.М (доверенность от 18.06.2006 №21.04./38), Д.Е.С. (доверенность от 20.04.2013 №21.04/30); законного представителя заявителя С.Ю.В. (приказ о назначении на должность директора ООО «Авиа-НН» от 15.01.2013 №1), рассмотрев дело по признакам нарушения открытым акционерным обществом «Международный аэропорт Нижний Новгород» (603056, Нижний Новгород, Аэропорт, далее – ОАО «МАНН», ответчик) части 1 статьи 10 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции»,

установила:

Настоящее дело о нарушении антимонопольного законодательства возбуждено по результатам проверки доводов обращения ООО «Авиа-НН» (далее – общество, заявитель), направленного Нижегородской транспортной прокуратурой в Управление Федеральной антимонопольной службы по Нижегородской области.

Общество считает, что ОАО «МАНН» нарушает требования антимонопольного законодательства ввиду необоснованного взимания платы за оформление пропусков на доступ в контролируемую зону аэропорта, а также за сопровождение службой авиационной безопасности транспортных средств заявителя.

По вопросам, изложенным в приведённом обращении ООО «Авиа-НН», представители ОАО «МАНН» представили письменные пояснения (от 28.05.2013 б/н, от 30.05.2013 б/н), из которых следует, что установление платы за услуги по оформлению пропусков не связано с выдачей пропуска, как документа для доступа в контролируемую зону аэропорта, а является формой компенсации за использование аэропортового имущества и объектов аэропортовой инфраструктуры.

Представители ОАО «МАНН» также считают, что необходимо разграничить понятия «авиационная безопасность» и «сопровождение водителя в контролируемой зоне аэропорта», так как последнее является консультативной услугой, затраты на оказание которой не включаются в сбор за обеспечение авиационной безопасности.

На заседании комиссии представители ответчика поддержали позицию, изложенную письменно.

Заявителем, в свою очередь, поддержаны доводы, изложенные в обращении в антимонопольный орган.

В заседании комиссии объявлялся перерыв с 28.05.2013, 10:30 до 31.05.2013, 14:00.

Изучив материалы дела, заслушав выступления представителей сторон, исследовав имеющиеся в деле доказательства, их взаимную связь, достаточность для принятия решения, комиссия приходит к следующим выводам.

Согласно части 5 статьи 5 Федерального закона № 135-ФЗ от 26.07.2006 «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции) доминирующим признается положение хозяйствующего субъекта - субъекта естественной монополии на товарном рынке, находящемся в состоянии естественной монополии.

Согласно статье 4 Федерального закона от 17.08.1995 №147-ФЗ «О естественных монополиях» оказание услуг в аэропортах относится к сфере деятельности субъектов естественных монополий.

Обеспечение авиационной безопасности включено в Перечень услуг субъектов естественных монополий в аэропортах, цены на которые регулируются государством (утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 23.04.2008 №293).

Кроме того, решением правления Министерства Российской Федерации по антимонопольной политике и поддержке предпринимательства от 25.05.1998 №18/02-ап Федеральное государственное унитарное предприятие "Международный аэропорт "Нижний Новгород" включено в реестр субъектов естественных монополий на транспорте. 31.07.2003 на базе государственного предприятия было образовано открытое акционерное общество "Международный аэропорт Нижний Новгород".

Таким образом, положение ОАО «МАНН» на рынке оказания услуг по обеспечению авиационной безопасности в границах аэропорта Стригино (г. Нижний Новгород) является доминирующим в силу закона.

ООО «Авиа-НН» является специализированной организацией по доставке и

предоставлению бортового питания в аэропорт города Нижнего Новгорода для обеспечения нужд пассажиров и экипажей воздушных судов. Об этом свидетельствуют заключенные обществом договоры с авиаперевозчиками, иными организациями, оказывающими услуги авиаперевозчикам - ОАО «Авиакомпания «ЮТэйр» (договор от 20.06.2012 №28/12ПИТ), ОАО «Центр услуг гражданской авиации «РусАэро» (договор №БП-01102012 от 01.09.2012), ООО «ЕЧН Джет Сервисез» (договор №БП01012013 от 01.01.2013). Доставка бортового питания осуществляется автомобильным транспортом, без подъезда непосредственно к воздушным судам.

Выдача временных пропусков на территорию аэропортового комплекса, услуги по сопровождению транспортных средств в контролируемой зоне аэропорта предоставляются ОАО «МАНН» на платной основе в соответствии с расценками, установленными прейскурантом «Тарифы на услуги по оформлению пропусков на территории аэропортового комплекса г. Нижнего Новгорода» от 01.04.2011.

В соответствии с положениями статей 83, 84 Воздушного Кодекса Российской Федерации авиационная безопасность – состояние защищённости авиации от незаконного вмешательства в деятельность в области авиации, а лица, осуществляющие приём, отправку или обслуживание воздушного судна, обязаны принимать меры по обеспечению авиационной безопасности.

При этом сторонами отношений по обеспечению авиационной безопасности, в том числе по предотвращению доступа посторонних лиц и транспортных средств в контролируемую зону аэропорта, является аэропорт и эксплуатант (авиаперевозчик).

Требования авиационной безопасности и порядок их выполнения устанавливается Федеральными авиационными правилами «Требования авиационной безопасности к аэропортам», утверждёнными приказом Министерства транспорта Российской Федерации от 28.11.2005 №142 (далее – Правила).

В соответствии с пунктами 4, 10, 11, 14 Правил авиационная безопасность обеспечивается службами авиационной безопасности аэропортов, подразделениями ведомственной охраны Министерства транспорта Российской Федерации, органами внутренних дел, службами авиационной безопасности авиационных предприятий, а также уполномоченными органами, наделёнными этим правом федеральными законами.

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 подразделениями вневедомственной охраны при органах внутренних дел Российской Федерации, осуществляющими охрану аэропортов и объектов их инфраструктуры.

Авиационный персонал, работники авиационных предприятий и иные лица, осуществляющие свою деятельность на территории аэропорта, а также автотранспорт допускаются в контролируемую зону аэропорта по пропускам установленного в данном аэропорту образца и в соответствии с требованиями инструкции по пропускному и внутриобъектовому режиму.

Применительно к аэропорту города Нижнего Новгорода такой инструкцией является «Инструкция о пропускном и внутриобъектовом режиме Нижегородского авиаузла» от 15.02.2012 (далее - Инструкция).

Настоящая инструкция определяет порядок организации и осуществления пропускного и внутриобъектового режима в целях обеспечения авиационной безопасности в Нижегородском авиаузле (пункт 1.3).

При этом пропускной режим понимается как совокупность правил и процедур допуска физических и юридических лиц и транспортных средств в контролируемую зону аэропорта, а внутриобъектовый режим как совокупность организационно-технических мероприятий и правил, направленных на обеспечение порядка передвижения лиц и транспортных средств в контролируемой зоне аэропорта (пункты 2.1, 3.1).

Лица сторонних организаций и посетители, которым необходим доступ в контролируемую зону аэропорта, допускаются по разовым или временным пропускам на основании предварительных заявок (пункт 7.1). Для обеспечения проезда транспортных средств, которым не требуется регулярный въезд в контролируемую зону аэропорта, предусматривается выдача временных и разовых пропусков. Постоянные пропуска для въезда в контролируемую зону аэропорта выдаются на транспортные средства, которым необходим регулярный въезд в эту зону (пункт 8.3-8.4).

Особенности правил внутриобъектового режима Нижегородского аэропорта в части передвижения по территории аэропорта транспортных средств сторонних организаций содержатся также в инструкции «О порядке подготовки и допуску к работе водителей и руководителей подъездом (отъездом) спецмашин к ВС и о порядке работы сторонних организаций на аэродроме «Нижний Новгород (Стригино)» от 30.11.2006 (далее – Инструкция).

Движение машин сторонних организаций по территории аэродрома должно производиться в соответствии с утверждённой схемой движения и в сопровождении ответственного лица, контролирующего работу сторонней организации.

Встречу машин сторонних организаций на КПП, их сопровождение до места работы и обратно, а также контроль в процессе работы обязаны обеспечить начальники служб, ответственных за проведение работ.

Виновные в допуске машин сторонних организаций на территорию аэродрома без сопровождения несут ответственность в установленном порядке (пункт 3.2).

Таким образом, исходя из анализа совокупности приведённых выше норм, комиссия приходит к выводу о том, что деятельность по оформлению и выдаче пропусков для лиц и транспортных средств сторонних организаций для въезда/входа в контролируемую зону аэропорта, сопровождению транспортных средств службой авиационной безопасности аэропорта является неотъемлемой частью пропускного и внутриобъектового режима в рамках обеспечения авиационной безопасности в аэропорту.

Кроме того, в соответствии с пунктом 12 Положения о федеральной системе

обеспечения защиты деятельности гражданской авиации от актов незаконного вмешательства (утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 30.06.1994 №871) меры по контролю за передвижением транспорта на территории аэропорта перечислены в качестве мер, предпринимаемых администрацией авиационных предприятий и аэропортов в целях обеспечения авиационной безопасности.

Доводы представителей ОАО «МАНН» о том, что перечисленные выше действия являются некими «коммерческими услугами», противоречат приведённым нормам права и внутренним документам аэропорта. Обеспечение пропускного и внутриобъектового режима является обязанностью ОАО «МАНН» в рамках необходимости поддержания режима авиационной безопасности, затраты на обеспечение которого не могут быть возложены на сторонние организации, в том числе в силу следующего.

В соответствии с пунктом 1 статьи 64 Воздушного кодекса Российской Федерации установлено, что правила формирования и применения тарифов, взимания сборов в области гражданской авиации устанавливаются специально уполномоченным органом в области гражданской авиации, которым является Министерство транспорта Российской Федерации.

Отношения в сфере аэронавигационных и аэропортовых сборов регулируются приказом Министерства транспорта России от 17.07.2012 №241 «Об аэронавигационных и аэропортовых сборах, тарифах за обслуживание воздушных судов эксплуатантов Российской Федерации в аэропортах Российской Федерации и воздушном пространстве Российской Федерации» (далее – приказ №241)

Приказом №241 утверждён перечень аэронавигационных и аэропортовых сборов, тарифов за обслуживание воздушных судов эксплуатантов Российской Федерации и порядок применения аэронавигационных и аэропортовых сборов. Пунктом 3.2 указанного приказа предусмотрено, что к числу аэропортовых сборов относится сбор за обеспечение авиационной безопасности, взимаемый за обеспечение авиационной безопасности в соответствии с требованиями, установленными Правилами, включая, в том числе, осуществление пропускного и внутриобъектового режима в аэропорту.

При этом в стоимостную основу ставок сбора с 01.05.2013 не включается стоимость пропусков, выдаваемых организациям и физическим лицам, не являющимся плательщиками данного сбора и адрес (местонахождение) которых располагается за пределами контролируемой территории аэропорта.

Однако никаких иных оговорок, в том числе в части исключения из стоимостной основы сбора расходов аэропортов на обеспечение сопровождения службой авиационной безопасности транспортных средств сторонних организаций, данный приказ не содержит.

Пунктом 4.10 приказа №241 установлен закрытый перечень дополнительных услуг по обеспечению авиационной безопасности. Услуги по сопровождению транспортных средств службой авиационной безопасности аэропорта в этот перечень не включены.

До 01.05.2013 к отношениям в сфере аэронавигационных и аэропортовых сборов применялись перечни и правила, утверждённые приказом Министерства транспорта Российской Федерации от 02.10.2000 №110 «Об аэронавигационных и аэропортовых сборах, тарифах за обслуживание воздушных судов эксплуатантов Российской Федерации в аэропортах Российской Федерации и воздушном пространстве Российской Федерации» (далее – приказ №110).

Приказ №110 содержал аналогичные положения относительно сборов за обеспечение авиационной безопасности за исключением отсутствия в нём норм, исключающих включение в стоимостную основу сбора стоимость пропусков, выдаваемых отдельным категориям сторонних организаций и физических лиц.

Приказом Федеральной службы по тарифам от 28.12.2010 №482-т/1 «Об утверждении тарифов (сборов) на услуги в аэропорту, оказываемые ОАО «Международный аэропорт Нижний Новгород» утвержден максимальный размер сбора за обеспечение авиационной безопасности, который равен 145 рублям за тонну максимальной взлётной массы воздушного судна.

Следовательно, как уже констатировалось ранее, оформление и выдача пропусков для лиц и транспортных средств сторонних организаций для въезда/входа в контролируемую зону аэропорта (в период до 30.04.2013), сопровождение транспортных средств службой авиационной безопасности аэропорта является частью пропускного внутриобъектового режима в рамках обеспечения авиационной безопасности в аэропорту, а значит оплате не подлежит, поскольку при формировании стоимостной основы взимаемого с авиаперевозчиков сбора за обеспечение авиационной безопасности данные затраты аэропорта подлежали учёту.

Таким образом, предусмотренная плата за обеспечение авиационной безопасности в зоне аэропорта взимается только с авиационных перевозчиков и не может быть возложена на сторонние организации. Взимание дополнительной оплаты за обеспечение авиационной безопасности, в том числе за услуги по сопровождению службой авиационной безопасности транспортных средств в контролируемую зону аэропорта, необоснованно по причине компенсации затрат аэропорта сбором за обеспечение авиационной безопасности, взимаемого с авиаперевозчиков.

В силу части 1 статьи 10 Закона о защите конкуренции запрещаются действия занимающего доминирующее положение хозяйствующего субъекта, результатом которых является или могут являться ущемление интересов других лиц.

Взимание ОАО «МАНН» утверждённого Федеральной службой по тарифам сбора за обеспечение авиационной безопасности и одновременно платы за оказание услуг по сопровождению службой авиационной безопасности транспортных средств с хозяйствующих субъектов, осуществляющих деятельность на территории аэропорта, ущемляет интересы последних, следовательно, нарушает часть 1 статьи 10 Закона о защите конкуренции.

Комиссия также отмечает, что до вступления в силу Приказа № 241 у ОАО «МАНН» отсутствовали законные основания взимать плату за оформление временных и постоянных пропусков работникам сторонних организаций, а также на транспортные средства таких организаций. Однако в соответствии с

положениями части 2 статьи 54 Конституции Российской Федерации в случае, если после совершения правонарушения ответственность за него устранена или смягчена, применяется новый закон. Принимая во внимание то, что Приказ №241 содержит положения, позволяющие взимать плату за оформление пропусков для нужд отдельных категорий физических и юридических лиц, комиссия не может на день принятия данного решения считать действия ответчика в этой части нарушающими антимонопольное законодательство.

С учётом вышеизложенного комиссия приходит к итоговому заключению о том, что действия открытого акционерного общества «Международный аэропорт Нижний Новгород», выразившиеся в необоснованном взимании платы за сопровождение службой авиационной безопасности транспортных средств сторонних организаций, являются нарушением части 1 статьи 10 Федерального закона «О защите конкуренции».

На основании изложенного, руководствуясь статьями 23, 41, 49, 50 Федерального закона «О защите конкуренции», комиссия

решила:

1. Признать открытое акционерное общество «Международный аэропорт Нижний Новгород» нарушившим часть 1 статьи 10 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции», что выразилось во взимании открытым акционерным обществом «Международный аэропорт Нижний Новгород» платы за сопровождение службой авиационной безопасности транспортных средств с хозяйствующих субъектов, осуществляющих деятельность на территории аэропорта.

2. Выдать открытому акционерному обществу «Международный аэропорт Нижний Новгород» предписание о прекращении нарушения антимонопольного законодательства.

Настоящее решение может быть обжаловано в Арбитражный суд Нижегородской области в течение трех месяцев со дня его принятия.

Председатель комиссии

Ю.Н. Гребнев

Члены комиссии

М.А. Валитов

Т.Н. Григорян

Г.А. Кудряшов