

РЕШЕНИЕ

по делу № 1-15-141/00-06-14

о нарушении антимонопольного законодательства

г. Москва

Резолютивная часть решения оглашена «23» октября 2014 года

В полном объеме решение изготовлено «___» ноября 2014 года

Комиссия Федеральной антимонопольной службы по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства <...>

рассмотрев дело № 1-15-141/00-06-14 по признакам нарушения Администрацией Усольского муниципального района Пермского края (местонахождение: ул. Свободы, д. 138 а, г. Усолье, Пермский край, 618460) (далее – Администрация) части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции),

УСТАНОВИЛА:

В ходе заседания Комиссии ФАС России, состоявшегося 23.10.2014, представлена информация о надлежащем извещении лиц, участвующих в деле № 1-15-141/00-06-14, о времени и месте его рассмотрения, что подтверждено выписками из программы отслеживания почтовых отправок сайта Почты России.

Комиссией ФАС России рассмотрены и удовлетворены письменные ходатайства лиц, участвующих в деле № 1-15-141/00-06-14, о рассмотрении дела без участия законных представителей Администрации (ходатайство от 22.10.2014 № 3171-01-32 (вх. от 22.10.2014 № 96300-ЭП/14) и открытого акционерного общества «Березниковский содовый завод» (ходатайство от 22.10.2014 № 08с-11/65 (вх. от 22.10.2014 № 96394-ЭП/14).

Основанием для возбуждения дела № 1-15-141/00-06-14 послужило заявление открытого акционерного общества «Березниковский содовый завод» (далее – ОАО «БСЗ», Заявитель) (вх. от 14.04.2014 № 34236/14) с жалобой на действия Администрации, выразившиеся в необоснованном препятствовании осуществлению деятельности хозяйствующего субъекта путем отказа в предварительном согласовании актов выбора земельных участков для строительства рассолопромысла и соответствующих инфраструктурных объектов.

В октябре 2012 года Заявитель приобрел на аукционе, проведенном Роснедрами, лицензию ПЭМ № 02252 ТР на геологическое изучение, разведку и добычу каменной соли на Содовском участке Верхнекамского месторождения солей.

Заявитель провел геологоразведку участка, подтвердил наличие запасов сырья и приступил к формированию документации для разработки месторождения.

Заявитель в порядке статьи 31 Земельного кодекса Российской Федерации, обратился в Администрацию (письмо от 13.06.2013 № 08с/105) с просьбой утвердить акт выбора земельного участка под трассу водопровода, входящего в границу горного отвода, предоставленного на основании указанной лицензии.

В установленный частью 1 статьи 12 Федерального закона от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» срок ответ Администрации на указанное обращение представлен не был.

Дополнительно Заявитель письмом от 01.11.2013 № 08с-11/924 обратился в Администрацию для решения вопроса утверждения акта выбора земельного участка под трассу водопровода.

Письмом от 08.11.2013 № 3167-01-32 Администрация отказала в утверждении акта выбора земельного участка под трассу водопровода и предварительном согласовании размещения объекта «Магистральный трубопровод рассола от промышленной площадки Рассолопромысла, расположенной на территории Усольского муниципального района до приемных резервуаров ОАО «БСЗ» на основании отрицательных заключений научно-исследовательских организаций, а также в соответствии с генеральными планами Усольского городского поселения и Пыскорского сельского поселения, утвержденных решением Думы Усольского городского поселения от 01.10.2013 № 364 «Об утверждении Генерального плана Усольского городского поселения» и решением Совета депутатов Пыскорского сельского поселения Усольского муниципального района Пермского края от 08.10.2012 № 179 «Об утверждении Генерального плана Пыскорского сельского поселения» соответственно, которые предполагают расширение границ указанных поселений, а также утвержденным проектом зоны санитарной охраны водозабора «Усольский». Указанный документ подписан главой муниципального района – Вшивковой Еленой Аркадьевной.

Кроме того, Заявитель письмом от 10.02.2014 № 08с-11/24 обратился в Администрацию с просьбой согласовать акт выбора земельного (лесного) участка для строительства рассолопромысла.

Письмом Администрации от 07.03.2014 № 625-01-32 Заявителю направлен отказ в

согласовании акта выбора земельного участка на основании того, что схема территориального планирования Усольского муниципального района, утвержденная решением Земского Собрания Усольского района от 28.08.2013 № 381, не предусматривает выделение земельного участка для строительства рассолопромысла в границах Усольского городского поселения, а также само строительство рассолопромысла. Указанный документ подписан главой Администрации – Механошиным Андреем Владимировичем (распоряжение главы Усольского муниципального района Пермского края от 13.12.2013 № 1-р «О назначении Механошина А.В.»).

Основанием для отказа Администрации явилось то, что испрашиваемый земельный участок граничит с чертой планируемого расширения населенного пункта с. Пыскор, утвержденного схемой территориального планирования Усольского муниципального района, что является нарушением IV главы 4.1 СанПиН 2.2.1/2.1.1.200-03 «Санитарно-защитные зоны и санитарная классификация предприятий, сооружений и других объектов».

Проанализировав представленную Администрацией и Заявителем дополнительную информацию, Комиссия ФАС России пришла к выводу о наличии в действиях Администрации по отказу в предоставлении указанного участка нарушения части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, выразившихся в необоснованном препятствовании в осуществлении Заявителем деятельности по производству рассола, которое могло привести к ограничению конкуренции на рынке кальцинированной соды.

Пунктом 8 постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 30.06.2008 № 30 «О некоторых вопросах, возникающих в связи с применением арбитражными судами антимонопольного законодательства» при рассмотрении дел о признании недействующими или недействительными актов названных органов, о признании незаконными их действий (бездействия) по заявлениям антимонопольного органа, поданным в связи с нарушением части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, арбитражные суды должны учитывать следующее: если антимонопольным органом доказано, что акты, действия (бездействие) приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, а соответствующим органом не указана конкретная норма федерального закона, разрешившая данному органу принять оспариваемый акт, осуществить действия (бездействие), заявленные требования подлежат удовлетворению.

Следовательно, для квалификации действий субъекта права по части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции необходимо установить совокупность таких условий, как: отсутствие нормы права, разрешающей органу власти действовать определенным образом; наступление или возможность наступления негативных последствий для конкурентной среды; причинно-следственную связь между поведением органа публичной власти и наступившими (возможными) негативными последствиями в виде недопущения, ограничения, устранения конкуренции на определенном товарном рынке.

Согласно [статье 11](#) Закона Российской Федерации от 21.02.1992 № 2395-1 «О недрах» (далее – Закон о недрах) предоставление недр в пользование оформляется специальным государственным разрешением – лицензией, которая является документом, удостоверяющим право ее владельца на пользование

участком недр в определенных границах в соответствии с указанной в ней целью в течение установленного срока при соблюдении владельцем заранее оговоренных условий.

В силу [статьи 7](#) Закона о недрах в соответствии с лицензией на пользование недрами участок недр предоставляется пользователю в виде горного отвода - геометризованного блока недр. При определении границ горного отвода учитываются пространственные контуры месторождения полезных ископаемых, положение участка строительства и эксплуатации подземных сооружений, границы безопасного ведения горных и взрывных работ, зоны охраны от вредного влияния горных разработок, зоны сдвижения горных пород, контуры предохранительных целиков под природными объектами, зданиями и сооружениями, разносы бортов карьеров и разрезов и другие факторы, влияющие на состояние недр и земной поверхности в связи с процессом геологического изучения и использования недр.

Комиссия ФАС России считает, поскольку недра являются частью земной коры, расположенной ниже почвенного слоя, а при его отсутствии - ниже земной поверхности и дна водоемов и водотоков, простирающейся до глубин, доступных для геологического изучения и освоения (преамбула [Закона](#) о недрах), пользование недрами не возможно без пользования земельным участком, в границах которого расположен горный отвод.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 03.05.2012 № 429 утверждено Положение об установлении и изменении границ участков недр, предоставленных в пользование, согласно которому при установлении границ участков недр учитывается геологическая и иная информация о недрах; данные государственной экспертизы запасов полезных ископаемых, геологической, экономической и экологической информации об участках недр; границы особо охраняемых природных территорий (режим которых не позволяет осуществлять пользование недрами); предложения Минобороны России, ФСБ России, Росприроднадзора, а также Госкомрыболовства, представляемые ими при подготовке в установленном порядке проектов решений о предоставлении права пользования участками недр, - в отношении участков недр федерального значения.

При подготовке аукциона на право пользования недрами с целью геологического изучения, разведки и добычи каменной соли на Содовском участке Верхнекамского месторождения в Пермском крае Администрация Усольского муниципального района Пермского края письмом от 10.11.2011 № 3437-01-32/2 сообщила об отсутствии особо охраняемых природных территорий и объектов историко-культурного наследия местного значения, а также об отсутствии возражений на предоставление соответствующих земельных участков недропользователю.

Роснедрами было принято решение о проведении указанного аукциона на право пользования недрами (приказ Роснедр от 28.03.2012 № 380).

Однако письмом от 18.04.2012 № 935-01-32 Администрация Усольского муниципального района Пермского края отозвала свое согласование по следующим основаниям: испрашиваемая для добычи каменной соли территория в соответствии с разрабатываемым в настоящее время проектом генеральной застройки села Пыскор вошла в черту населенного пункта, что в дальнейшем

повлечет необходимость расширения находящегося на территории Пыскорского поселения водозабора, бурение дополнительных скважин, которые будут находиться вблизи участка недр «Содовский».

Следует отметить, что полномочия органов местного самоуправления в сфере регулирования отношений недропользования исчерпывающим образом установлены статьей 5 Закона о недрах и включают:

- 1) участие в решении вопросов, связанных с соблюдением социально-экономических и экологических интересов населения территории при предоставлении недр в пользование;
- 2) развитие минерально-сырьевой базы для предприятий местной промышленности;
- 3) приостановление работ, связанных с использованием недрами, на земельных участках в случае нарушения положений статьи 18 Закона о недрах;
- 4) контроль за использованием и охраной недр при добыче общераспространенных полезных ископаемых, а также при строительстве подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых.

На основании статьи 25.1 Закона о недрах земельные участки, лесные участки, водные объекты, необходимые для ведения работ, связанных с использованием недрами, предоставляются пользователям недр в соответствии с гражданским [ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВОМ](#), земельным [ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВОМ](#), лесным [ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВОМ](#), водным [ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВОМ](#) и Законом о недрах.

Согласно пункту 4 статьи 88 Земельного кодекса Российской Федерации организациям горнодобывающей и нефтегазовой промышленности земельные участки для разработки полезных ископаемых предоставляются после оформления горного отвода, утверждения проекта рекультивации земель, восстановления ранее отработанных земель.

При этом в соответствии с частью 2.2 статьи 30 Земельного кодекса Российской Федерации и статьей 25.1 Закона о недрах земельные участки, необходимые для ведения работ, связанных с использованием недрами, из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, предоставляются пользователям недр в аренду без проведения торгов (конкурсов, аукционов).

Образование земельных участков, необходимых для ведения работ, связанных с использованием недрами, осуществляется на основе документов, предусмотренных законодательством о государственном кадастре недвижимости и законодательством Российской Федерации о недрах.

Земельный участок, необходимый для ведения работ, связанных с использованием недрами, из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, предоставляется пользователю недр после получения лицензии на пользование недрами и оформления геологического отвода и (или) горного отвода.

Комиссия ФАС России отмечает, что из смысла указанных норм [ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА](#) следует, что в целях осуществления недропользования порядок оформления

земельно-правовых отношений имеет свою специфику, носит усложненный характер, но подчиняется (в не противоречащей указанным специальным нормам части) общим правилам предоставления земельных участков, предусмотренных земельным законодательством.

Порядок предоставления земельного участка для строительства с предварительным согласованием места размещения объектов осуществляется в порядке части 5 статьи 30 Земельного кодекса Российской Федерации и в качестве первого шага предполагает выбор земельного участка и принятие решения о предварительном согласовании места размещения объекта.

На соответствующее обращение Заявителем был получен отказ Администрации Усольского муниципального района Пермского края на основании отсутствия испрашиваемого земельного участка для строительства рассолопромысла на схеме территориального планирования Усольского муниципального района, утвержденной решением Земского Собрания Усольского района от 28.08.2013 № 381 (письмо от 07.03.2014 № 625-01-32).

Следует отметить, что Земельный кодекс Российской Федерации не устанавливает указанных Администрацией Усольского района Пермского края оснований для отказа в принятии решения о предварительном согласовании места размещения объекта. Более того, ни Земельным кодексом Российской Федерации, ни Градостроительным кодексом Российской Федерации не предусмотрена необходимость предварительного (до подачи заявления о выборе земельного участка) изменения схемы территориального планирования. Напротив, Градостроительный кодекс Российской Федерации устанавливает детальный порядок как разработки документов территориального планирования муниципального района, так и внесения в них изменений (статьи 9, 18 – 21).

С учетом изложенного, действия Администрации по отказу в согласовании акта выбора земельного участка для строительства рассолопромысла и соответствующих объектов инфраструктуры не основаны на нормах закона.

Также Комиссия ФАС России отмечает, что по результатам вступивших в законную силу решений Арбитражного суда Пермского края по делам № А50-2731/14 и № А50-2732/14 об обязанности Администрации утвердить акты выбора земельного участка под трассу водопровода и рассолопровода, Администрацией были изданы постановления от 06.09.2014 № 931 «Об утверждении акта выбора участка под проектирование и строительство водопровода площадью 6300 кв.м.» и от 06.09.2014 № 932 «Об утверждении акта выбора участка под проектирование и строительство рассолопровода протяженностью 6300 кв.м.».

Таким образом, неправомерные действия Администрации по отказу в согласовании акта выбора земельного участка для строительства рассолопромысла и соответствующих объектов инфраструктуры были устранены исполнением указанных судебных актов, а не в добровольном порядке.

Заявитель производит кальцинированную соду по технологии Сольве, которая требует использования раствора хлорида натрия (рассола NaCl). Без поставок рассола химический процесс образования кальцинированной соды не возможен.

Ранее на ОАО «БСЗ» была использована схема подачи раствора хлорида натрия

с ОАО «Уралкалий», что позволяло утилизировать галитовые отходы с одновременным снабжением сырьем производства кальцинированной соды.

ОАО «Уралкалий» включено в Реестр хозяйствующих субъектов (за исключением финансовых организаций), имеющих долю на рынке определенного товара в размере более чем тридцать пять процентов или занимающих доминирующее положение на рынке определенного товара, если в отношении такого рынка другими федеральными законами в целях их применения установлены случаи признания доминирующим положения хозяйствующих субъектов по позиции «раствор хлорида натрия» в географических границах Пермского края с долей на данном товарном рынке более 50% (приказ ФАС России от 23.12.2008 № 479).

В соответствии с пунктом 1 части 1 статьи 5 Закона о защите конкуренции ОАО «Уралкалий» занимает доминирующее положение на рынке раствора хлорида натрия в географических границах Пермского края.

Необходимо отметить, что ОАО «БСЗ» не связано трубопроводным транспортом, поставляющим рассол (раствора хлорида натрия), с иными продавцами, кроме ОАО «Уралкалий».

В представленной Заявителем информации указано, что затраты на транспортировку рассола от иных производителей железнодорожным транспортом составляют 97% от цены самого рассола.

Кроме того, учитывая потребность ОАО «БСЗ» по количеству раствора хлорида натрия в сутки (около 228 цистерн), потребуется реконструкция и строительство дополнительных железнодорожных путей, эстакад как общего, так и необщего пользования.

Таким образом, без существенных капитальных вложений ОАО «БСК» не имеет альтернативного источника основного сырья для производства кальцинированной соды.

До 2006 года (до аварии на БКПРУ-1 ОАО «Уралкалий») в рамках процесса утилизации галитовых отходов производилось приготовление рассола, часть объёмов которого направлялась на закладку в выработанное пространство рудника БКПРУ-1, а часть поставлялась на ОАО «БСЗ».

ОАО «Уралкалий» является единственным поставщиком рассола на ОАО «БСЗ», а ОАО «БСЗ» в настоящее время не имеет ни сырья, ни оборудования для производства рассола.

За период с 2006 года по 2013 год ОАО «Уралкалий» увеличило цену поставляемого рассола в 4,6 раза (с 40,1 руб./тыс. м3 до 188,8 руб./тыс. м3 (без НДС)).

Рассол сырой	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Цена, руб./м3 (без НДС)	38,80	40,11	45,69	96,48	109,83	120,98	115,5	166,8	186,17	188,8

В условиях конкуренции на рынке кальцинированной соды в Российской Федерации, на котором присутствуют производители с аналогичной технологией и составом себестоимости производства соды, ОАО «БСЗ» вынуждено приобретать рассол у ОАО «Уралкалий» по цене, которая делает производство кальцинированной соды нерентабельным, а продукцию завода неконкурентоспособной.

Производство кальцинированной соды составляет 95% всего объема от выпускаемой продукции ОАО «БСЗ». Из-за указанного роста затрат на основное сырье убытки ОАО «БСЗ» только за 2013 год составили более 135 млн. руб.

При таких экономических показателях, как указано в заявлении о нарушении антимонопольного законодательства, хозяйственная деятельность ОАО «БСЗ» по производству кальцинированной соды является нецелесообразной.

Альтернативой поставкам рассола с ОАО «Уралкалий» является строительство собственного рассолопромысла и цеха рассолоподготовки.

Наличие собственного производства рассола позволит сохранить выпуск кальцинированной соды и не допустить ухода ОАО «БСЗ» с соответствующего товарного рынка.

Рынок кальцинированной соды является федеральным, с неразвитой конкурентной средой.

Себестоимость собственного рассола на аналогичном производстве ОАО «БСК» (г. Стерлитамак), ПАО «Крымский содовый завод» (г. Краснопереконск) не превышает 132 руб./м³. Сравнимая себестоимость рассола хлорида натрия у ООО «МагМайн» (г. Волгоград) и у ЗАО «Илимхимпром» (Иркутская обл.), использующих указанный товар в иных целях.

Сопоставимые с указанной себестоимостью затраты на основное сырье, позволили бы сделать рентабельным выпуск кальцинированной соды на ОАО «БСЗ».

Запрет Администрации на согласование акта выбора земельного (лесного) участка приводит к невозможности ОАО «БСЗ» организовать собственное производство рассола и может привести к прекращению производства кальцинированной соды на указанном предприятии, либо увеличению цены на продукцию в соответствии с возрастающими затратами на покупку сырья у ОАО «Уралкалий».

При этом указанный рост цены не будет обусловлен изменением общих условий обращения товара на рынке.

Указанные последствия соответствуют признакам ограничения конкуренции, перечисленным в пункте 17 статьи 4 Закона о защите конкуренции.

В результате указанных действий Администрации могло произойти ограничение конкуренции на рынке кальцинированной соды в географических границах Российской Федерации в результате сокращения числа хозяйствующих субъектов

на соответствующем товарном рынке или роста цены товара, не связанного с соответствующими изменениями иных общих условий обращения товара на товарном рынке.

Руководствуясь частью 1 статьи 39, частями 1-4 статьи 41, частью 1 статьи 49 Закона о защите конкуренции, а также учитывая исполнение Администрацией решений Арбитражного суда Пермского края по делам № А50-2731/14 и № А50-2732/14 об обязанности Администрации утвердить акты выбора земельного участка под трассу водопровода и рассолопровода путем издания постановлений от 06.09.2014 № 931 «Об утверждении акта выбора участка под проектирование и строительство водопровода площадью 6300 кв.м.» и от 06.09.2014 № 932 «Об утверждении акта выбора участка под проектирование и строительство рассолопровода протяженностью 6300 кв.м.», Комиссия ФАС России

РЕШИЛА:

- Признать Администрацию Усольского муниципального района Пермского края нарушившей часть 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции в части совершения действий, которые могли привести к ограничению конкуренции на товарном рынке кальцинированной соды в географических границах Российской Федерации, выразившихся в необоснованном препятствовании осуществлению деятельности открытого акционерного общества «Березниковский содовый завод», путем отказа в согласовании актов выбора земельных участков для строительства рассолопромысла и соответствующих инфраструктурных объектов.
- Предписание не выдавать.

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