

ЗАКЛЮЧЕНИЕ ОБ ОБСТОЯТЕЛЬСТВАХ ДЕЛА № 074/01/15-2339/2022

18 ноября 2022 года г. Челябинск

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Челябинской области (далее – Челябинское УФАС России) по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства (далее – Комиссия) в составе:

Председателя

Комиссии:

<...>

- руководителя Челябинского УФАС России;

<...>

- начальника отдела контроля торгов и органов власти Челябинского УФАС России;

Членов Комиссии:

<...>

- главного специалиста-эксперта отдела контроля торгов и органов власти Челябинского УФАС России;

<...>

- главного специалиста-эксперта отдела контроля торгов и органов власти Челябинского УФАС России,

рассмотрев дело по признакам нарушения Министерством экологии Челябинской области (454091, г. Челябинск, пр. Ленина, д. 57; далее - Министерство) части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее - Закон о защите конкуренции), в присутствии на заседании (до перерыва):

- <...>- представителя Министерства на основании доверенности <...>;

-<...>- представителя Министерства на основании доверенности <...>;

- <...>- представителя ООО «Спецкомплекс» на основании доверенности;

- <...>- представителя ООО «Спецкомплекс» на основании доверенности <...>;

руководствуясь статьей 48.1 Закона о защите конкуренции,

УСТАНОВИЛА:

В Челябинское УФАС России поступило заявление Общества с ограниченной ответственностью «Спецкомплекс» (далее – ООО «Спецкомплекс», Заявитель) на неправомерные действия Министерства при определении схемы потоков твердых коммунальных отходов (далее — ТКО) в Территориальной схеме обращения с отходами Челябинской области (далее — Территориальная схема) в редакции Приказа Министерства № 797 от от 30.11.2020 «О внесении изменений в приказ Министерства экологии Челябинской области от 24.12.2018 № 1562».

В связи с наличием в действиях Министерства, выразившихся в утверждении в 2020 году новой редакции Территориальной схемы, содержащей условия о сокращении объема ТКО, направляемых на мусоросортировочный комплекс (далее — МСК) ООО «Спецкомплекс» в период 2022-2027 годы, а также о необоснованном увеличении количества обслуживаемых АО «Управление отходами» (в настоящее время — АО «Систиматик») территорий по сравнению с заключенным концессионным соглашением, что приводит или может привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, в том числе к созданию дискриминационных условий, признаков нарушения антимонопольного законодательства, предусмотренных частью 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, в том числе пунктов 2, 8 указанной нормы, Челябинским УФАС России Министерству выдано предупреждение о необходимости прекращения действий, которые содержат признаки нарушения антимонопольного законодательства, путем принятия мер в срок до 11 сентября 2021 года по внесению изменений в Территориальную схему в части обеспечения объективного и недискриминационного подхода при распределении потоков ТКО на период 2022-2027 годы, не приводящего к необоснованно большому сокращению объема отходов у лиц, осуществляющих обработку, в том числе у ООО «Спецкомплекс».

Вместе с тем в установленный срок Министерством предупреждение о прекращении действий, содержащих признаки нарушения антимонопольного законодательства, не исполнено.

Не согласившись с выданным предупреждением, Министерство обжаловало его в Арбитражный суд Челябинской области (дело № А76-23951/21).

Принятие решения о возбуждении дела на основании ходатайства Министерства было отложено до принятия и вступления в силу решения суда по делу № А76-23951/2021, в связи с тем, что выводы судов по делу будут иметь существенное значение для принятия Челябинским УФАС России решения.

Постановлением Восемнадцатого арбитражного апелляционного суда от 24.03.2022 решение Арбитражного суда Челябинской области оставлено без изменения, апелляционные жалобы Министерства экологии Челябинской области и АО «Ситиматик» – без удовлетворения. Постановление в полном объеме изготовлено 31.03.2022.

В адрес Челябинского УФАС России 26.04.2022 поступило ходатайство Министерства о продлении срока исполнения предупреждения № 10-07/21 до 01.12.2022.

Письмом от 04.05.2022 исх. № АК/5115/22 срок исполнения предупреждения № 10-07/21 о прекращении действий, которые содержат признаки нарушения антимонопольного законодательства, продлен до 31 июля 2022 года.

Письмом от 21.06.2022 № АК/7122/22 Челябинское УФАС России повторно проинформировало Министерство о продлении срока исполнения предупреждения до 31.07.2022, а также о необходимости до 24.06.2022 сообщить о ходе его исполнения.

Письмом от 24.06.2022 Министерство сообщило о неполучении письма Челябинского УФАС России от 04.05.2022 исх. № АК/5115/22, а также указало об

инициировании процедуры ежегодной корректировки территориальной схемы. Вместе с тем, подтверждающих документов не представлено.

27.06.2022 Челябинским УФАС России повторно в адрес Министерства направлено письмо от 04.05.2022 исх. № АК/5115/22 о продлении срока исполнения предупреждения № 10-07/21 до 31 июля 2022 года (получено Министерством 27.06.2022).

Решение суда по делу № А76-23951/2021 вступило в силу 31.03.2022. На дату возбуждения дела предупреждение Челябинского УФАС России № 10-07/2021 признано законным и обоснованным судебными актами 3-х инстанций.

Документов, подтверждающих исполнение данного предупреждения, в Челябинское УФАС России не представлено.

В связи с изложенным Челябинским УФАС России возбуждено производство по делу № 074/01/15-2339/2022.

При рассмотрении настоящего дела Комиссией антимонопольного органа установлено следующее.

Правовые основы обращения с отходами производства и потребления в целях предотвращения вредного воздействия отходов производства и потребления на здоровье человека и окружающую среду, а также вовлечения таких отходов в хозяйственный оборот в качестве дополнительных источников сырья определяет Федеральный закон от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» (далее – Закон № 89-ФЗ).

Согласно пункту 1 статьи 3 Закона № 89-ФЗ основными принципами государственной политики в области обращения с отходами являются: охрана здоровья человека, поддержание или восстановление благоприятного состояния окружающей среды и сохранение биологического разнообразия; научно обоснованное сочетание экологических и экономических интересов общества в целях обеспечения устойчивого развития общества; использование наилучших доступных технологий при обращении с отходами; комплексная переработка материально-сырьевых ресурсов в целях уменьшения количества отходов; использование методов экономического регулирования деятельности в области обращения с отходами в целях уменьшения количества отходов и вовлечения их в хозяйственный оборот; доступ в соответствии с законодательством Российской Федерации к информации в области обращения с отходами; участие в международном сотрудничестве Российской Федерации в области обращения с отходами.

При этом территориальная схема обращения с твердыми коммунальными отходами является одним из базовых нормативных документов, на основе которого предусматривается стратегическое планирование деятельности по обращению с отходами, образующимися в результате потребления товаров (продукции), осуществляется деятельность регионального оператора по обращению с твердыми коммунальными отходами и других операторов по обращению с твердыми коммунальными отходами, устанавливаются предельные тарифы в области обращения с твердыми коммунальными отходами, разрабатываются и проводятся конкретные мероприятия по реконструкции и модернизации и

строительству объектов размещения, захоронения, хранения, обезвреживания отходов и иных объектов, необходимых в области обращения с отходами, создаются места накопления твердых коммунальных отходов, разрабатываются мероприятия по предотвращению, снижению вредного воздействия отходов на здоровье человека и окружающую среду.

В соответствии с пунктом 12 статьи 1, пунктом 5 статьи 23 Федерального закона от 29.12.2014 № 458-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «об отходах производства и потребления», отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации (далее – Закон № 458-ФЗ) органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации наделены полномочиями по разработке и утверждению территориальной схемы обращения с отходами, в том числе с ТКО, с 01.01.2016, которые должны быть осуществлены не позднее чем в течение шести месяцев со дня вступления в силу требований к составу и содержанию таких схем.

Постановлением Правительства РФ от 16.03.2016 № 197 утверждены требования к составу и содержанию территориальных схем обращения с отходами, в том числе с твердыми коммунальными отходами (вступило в силу 26.03.2016, утратило силу с 02.10.2018). Таким образом, в срок не позднее 26.09.2016 должны быть утверждены территориальные схемы.

В соответствии с пунктами 4, 9, 11 Постановления Правительства РФ от 16.03.2016 № 197 схема должна содержать раздел «объекты по обработке, утилизации, обезвреживанию, размещению отходов», «схема потоков отходов».

Требования к территориальным схемам в области обращения с отходами, в том числе с твердыми коммунальными отходами определены в статье 13.3 Закона № 89-ФЗ, введенной в действие в соответствии с Законом № 458-ФЗ с 01.01.2016.

В соответствии с частью 3 статьи 13.3 Закона № 89-ФЗ территориальная схема обращения с отходами должна включать в себя, в том числе:

- данные о месте нахождения объектов обработки, утилизации, обезвреживания отходов;
- баланс количественных характеристик образования, обработки, утилизации, обезвреживания, размещения отходов, в том числе твердых коммунальных отходов, на территории соответствующего субъекта Российской Федерации;
- схему потоков отходов, в том числе твердых коммунальных отходов, от источников их образования до объектов обработки, утилизации, обезвреживания отходов, объектов размещения отходов, включенных в государственный реестр объектов размещения отходов, которая включает в себя графические обозначения мест, количество образующихся отходов, количество объектов, используемых для обработки, утилизации, обезвреживания, размещения отходов;
- данные о планируемых строительстве, реконструкции, выведении из эксплуатации объектов обработки, утилизации, обезвреживания, размещения отходов, в том числе твердых коммунальных отходов.

В соответствии с пунктом 5 статьи 13.3 Закона № 89-ФЗ порядок разработки,

рассмотрения, общественного обсуждения, утверждения, корректировки территориальных схем обращения с отходами и порядок разработки, утверждения и корректировки федеральной схемы обращения с твердыми коммунальными отходами, а также требования к составу и содержанию указанных схем устанавливаются Правительством Российской Федерации. Проект территориальной схемы обращения с отходами направляется на рассмотрение в федеральные органы исполнительной власти, российскому экологическому оператору и на общественное обсуждение в порядке, установленном Правительством Российской Федерации. Федеральные органы исполнительной власти и российский экологический оператор рассматривают территориальную схему обращения с отходами на предмет соответствия проекта территориальной схемы обращения с отходами требованиям, установленным Законом № 89-ФЗ и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, на предмет экономической обоснованности решений о размещении и технических характеристиках объектов обработки, утилизации, обезвреживания, размещения твердых коммунальных отходов, а также рассматривают схему потоков отходов на предмет достоверности информации, содержащейся в проекте территориальной схемы обращения с отходами. Российский экологический оператор проводит экспертизу проекта территориальной схемы обращения с отходами и при необходимости представляет рекомендации по корректировке проекта территориальной схемы обращения с отходами. При разработке и корректировке федеральной схемы обращения с твердыми коммунальными отходами российский экологический оператор вправе представить субъекту Российской Федерации рекомендации по корректировке территориальной схемы обращения с отходами.

С 03.10.2018 действуют Правила разработки, общественного обсуждения, утверждения, корректировки территориальных схем в области обращения с отходами производства и потребления, в том числе с твердыми коммунальными отходами, а также требованиями к составу и содержанию таких схем, утвержденные Постановлением Правительства Российской Федерации от 22.09.2018 № 1130 (далее – Правила).

В соответствии с пунктом 1 Правил данный нормативный правовой акт определяет порядок разработки, прохождения процедуры общественного обсуждения, включающей представление заинтересованными федеральными органами исполнительной власти предложений, замечаний к проекту территориальной схемы в области обращения с отходами производства и потребления, в том числе с твердыми коммунальными отходами, и подготовку органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации по результатам рассмотрения таких предложений и замечаний соответствующего заключения, утверждения и корректировки территориальных схем, а также требования к их составу и содержанию установлены

Требования к составу территориальной схемы предусмотрены пунктом 5 Правил.

При этом, пункт 29 Правил определяет, что корректировка территориальных схем осуществляется путем внесения в нее изменений по мере необходимости.

Основания для корректировки территориальной схемы приведены в пункте 30 Правил, а именно:

а) изменение условий реализации территориальной схемы, в том числе соответствующие изменения законодательства Российской Федерации, выявление новых источников образования отходов, мест накопления отходов, объектов обработки, утилизации, обезвреживания, размещения отходов;

б) выявление способов оптимизации потоков с учетом действующих и вновь введенных объектов обработки, утилизации, обезвреживания, размещения отходов;

в) ввод в эксплуатацию новых объектов обработки, утилизации, обезвреживания, размещения отходов;

г) вывод из эксплуатации (ликвидация) объектов по обработке, утилизации, обезвреживанию, размещению отходов;

д) заключение соглашений между субъектами Российской Федерации по вопросам обращения с отходами;

е) изменение сведений, предусмотренных пунктом 9 Правил.

Подпунктом «б» пункта 30 Правил предусмотрено, что одним из оснований корректировки территориальной схемы является выявление способов оптимизации потоков с учетом действующих и вновь введенных объектов обработки, утилизации, обезвреживания, размещения отходов.

При этом, введение в эксплуатацию новых объектов обработки на территории отдельного кластера не должно приводить к пересмотру потоков движения отходов таким образом, чтобы создать дискриминационные условия и необоснованные ограничения деятельности хозяйствующим субъектам, осуществляющим свою деятельность с использованием ранее действующих объектов обработки отходов.

Корректировка территориальной схемы в части распределения объемов отходов, направляемых на различные объекты обработки, утилизации, обезвреживания отходов и объекты размещения, без полного и всестороннего учета действующих и вновь введенных объектов, при условии наличия на территории субъекта таких объектов, принадлежащих на каком-либо основании различным хозяйствующим субъектам, может привести к созданию дискриминационных условий при распределении таких объемов. В связи с чем, отдельные объекты могут получить необоснованно высокий уровень загрузки, в то время как на иные объекты – низкий.

В соответствии с пунктом 7-3 Положения о Министерстве, утвержденного Постановлением Губернатора Челябинской области от 20 июля 2004 года № 366 (далее – Положение о Министерстве), исполнительной органом Челябинской области, уполномоченным в сфере обращения с отходами является Министерство.

В силу пунктов 1 и 2 Положения о Министерстве, Министерство как исполнительный орган Челябинской области, в своей деятельности руководствуется Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, Уставом (Основным Законом) Челябинской области, законами Челябинской области, иными нормативными правовыми актами Челябинской

области, а также настоящим Положением.

Согласно пункту 8 Положения о Министерстве приоритетной задачей Министерства является оказание содействия развитию конкуренции на товарных рынках, относящихся к сфере деятельности Министерства.

Пункт 9 Положения о Министерстве определяет, что его основными функциями являются, к которым, в том числе относится организация деятельности по накоплению (в том числе разделному накоплению), сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию и захоронению твердых коммунальных отходов (62-11), разработка и утверждение территориальной схемы обращения с отходами (62-12), подготовка заключения по результатам рассмотрения предложений и замечаний заинтересованных федеральных органов исполнительной власти к проекту территориальной схемы обращения с отходами (62-15) и иные. Указанные положения соответствуют пункту 2 статьи 2 Закона Челябинской области от 29.11.2012 № 421-ЗО «Об отходах производства и потребления».

Из полученных антимонопольным органом документов и сведений следует, что на территории города Магнитогорска расположены 2 МСК (в соответствии с Территориальной схемой отнесены к Магнитогорскому кластеру):

1) МСК г. Магнитогорск, принадлежащий ООО «Спецкомплекс», расположенный по адресу Челябинская область, г Магнитогорск, р-н Орджоникидзевский, проезд Санитарный,12;

2) МСК, созданный и эксплуатируемый АО «Ситиматик» в соответствии с концессионным соглашением, расположенный по адресу: Челябинская область, г. Магнитогорск, шоссе Агаповское.

В соответствии с Постановлениями Администрации города Магнитогорска от 15.12.2011 № 15327-п, от 17.07.2012 № 9190-п, разрешениями на ввод объекта в эксплуатацию № 644 от 15.12.20211, № 74-00410 от 11.07.2012 от 25.10.2012, Свидетельствами о государственной регистрации права от 25.10.2012, 02.05.2012, объект, принадлежащий ООО «Спецкомплекс», построен, введен в эксплуатацию и зарегистрирован в 2011- 2012 годах.

ООО «Спецкомплекс» зарегистрировано в качестве юридического лица 28 июля 2000 года, основным видом деятельности Общества является аренда и управление собственным или арендованным недвижимым имуществом (68.2), к дополнительным, в том числе относятся обработка и утилизация неопасных отходов (38.21), Обработка и утилизация опасных отходов (38.22).

30 апреля 2019 года Обществом получена лицензия № 7400574 от Управления Росприроднадзора по Челябинской области на осуществление деятельности по сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, размещению отходов I - IV классов опасности, сроком до 13 мая 2119 года.

Согласно Выписке из реестра лицензий № 48442 от 16.03.2022, выданной Уральским межрегиональным управлением Федеральной службы по надзору в сфере природопользования, ООО «Спецкомплекс» имеет действующую лицензию по обработке, сбору, транспортированию отходов IV классов опасности.

ООО «Спецкомплекс» имеет утвержденные тарифы на обработку ТКО. Согласно Постановлению Министерства тарифного регулирования и энергетики Челябинской области от 27.11.2020 № 54/56 «О внесении изменений в постановление от 13.12.2018 № 83/50» планируемая масса обрабатываемых ТКО на 2019-2021 годы – 100 000 тонн в год (раздел 3), показатель производственной деятельности за 2019 год – 100 000 тонн (раздел 6).

24 декабря 2015 года между Министерством и АО «Управление отходами» (в настоящее время АО «Ситиматик») заключено Концессионное соглашение о создании межмуниципальной системы коммунальной инфраструктуры на территории Челябинской области в отношении переработки и утилизации (захоронения) ТКО на территории Магнитогорского кластера (далее – Концессионное соглашение).

В соответствии с пунктом 3.1 Концессионного соглашения предметом соглашения являются обязательства концессионера по созданию, а также использованию (эксплуатации) объекта соглашения, целью использования которого является обеспечение системы приема, обработки, утилизации и захоронения ТКО на территории муниципальных образований Челябинской области: Магнитогорского городского округа, Агаповского муниципального района, Верхнеуральского района, Кизильского муниципального района (пункт 4.1 Концессионного соглашения).

Состав объекта Концессионного соглашения определен в Приложении 1 к Концессионному соглашению и включает в себя МСК, расположенный в непосредственной близости от города Магнитогорска максимальной мощностью не менее 200 000 тонн в год.

Согласно предварительному графику создания и обновления основных средств, приведенному в приложении № 10 к Концессионному соглашению, создание объекта соглашения предусмотрено в период 2016-2018 годы.

Объект Концессионного соглашения построен в 2021 году. Необходимо отметить, что согласно условиям Концессионного соглашения земельный участок, который должен быть предоставлен для строительства основного объекта должен находиться не далее 500 м от дороги с твердым покрытием, вместе с тем фактически предоставлен земельный участок удаленный на 2767 м.

В соответствии с пунктом 9.4 Концессионного соглашения на протяжении всего срока эксплуатации объекта Министерство гарантирует, что фактический уровень ежегодной загрузки единиц недвижимого имущества будет составлять не менее 80 % от объема ТКО, определенного соглашением (для мусоросортировочного комплекса – 200 000 тонн в год).

Пунктом 9.11.4 Концессионного соглашения определено, что в течение срока его действия в территориальную схему обращения с отходами в Челябинской области на Территории обслуживания объекта соглашения не будут включены иные, чем объект соглашения полигоны ТКО, коммунально-складские объекты и иные объекты жилищно-коммунального хозяйства в области обращения с ТКО.

На дату заключения Концессионного соглашения на территории Челябинской области территориальная схема обращения с отходами утверждена не была,

территория области на кластеры не разделена.

Заключение Концессионного соглашения до утверждения территориальной схемы в области обращения с отходами являлось преждевременным.

Территориальная схема обращения с отходами Челябинской области первоначально утверждена Приказом Министерства от 22.09.2016 № 844 «Об утверждении территориальной схемы обращения с отходами, в том числе с твердыми коммунальными отходами, Челябинской области».

Так, по состоянию на 2016 год в рамках разработки Территориальной схемы обращения с коммунальными отходами территория Челябинской области подразделена на 6 кластеров, полный перечень населенных пунктов, охватываемых каждой зоной, представлен в таблице 2.2.2 Территориальной схемы (в редакции от 22.09.2016). В соответствии с указанным делением в Магнитогорский кластер вошли следующие муниципальные образования: Магнитогорский городской округ, Верхнеуральский муниципальный район, Кизильский муниципальный район, Агаповский муниципальный район, *Нагайбакский муниципальный район*. В последующем Территориальная схема в редакции Приказа Министерства от 18.06.2018 № 741 предполагала деление территории Челябинской области на 5 кластеров, а к Магнитогорскому кластеру помимо ранее отнесенных муниципальных образований также определены *Чесменский муниципальный район, Варненский муниципальный район, Локомотивный городской округ, Брединский муниципальный район, Карталинский муниципальный район*.

Приказом Министерства от 24.12.2018 № 1562 «Об утверждении территориальной схемы в области обращения с отходами производства и потребления, в том числе с твердыми коммунальными отходами, Челябинской области и признании утратившими силу приказов Министерства экологии Челябинской области от 22.09.2016 г. N 844, от 18.06.2018 г. N 741» утверждена новая Территориальная схема.

В информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» на официальном сайте Министерства (<http://minesco174.ru/>) размещен Приказ от 30.11.2020 № 797 «О внесении изменений в приказ Министерства экологии Челябинской области от 24.12.2018 № 1562», которым Территориальная схема (далее – Территориальная схема в редакции от 30.11.2020) утверждена в новой редакции.

Согласно Таблице 7.2.3 раздела 7 Территориальной схемы в редакции от 30.11.2020 Магнитогорский кластер состоит из 10 муниципальных образований: Магнитогорский городской округ; Верхнеуральский муниципальный район; Кизильский муниципальный район; Агаповский муниципальный район; Нагайбакский муниципальный район; Чесменский муниципальный район; Варненский муниципальный район; Локомотивный городской округ; Брединский муниципальный район; Карталинский муниципальный район.

В таблице 5.1.3 раздела 5 Территориальной схемы в редакции от 30.11.2020 приведены все существующие объекты обработки ТКО на территории каждого кластера с указанием наименования, вида объекта, его местоположения, количество ТКО, принимаемых в 2021 году, производственной мощности в 1 смену, фактической мощности, свободной мощности, производителя оборудования на объекте, видов извлекаемого сырья и сведений о лицензии.

Объект ООО «Спецкомплекс» описан в разделе, относящемся к Магнитогорскому кластеру, в отношении которого приведены следующие сведения (таблица 5.1.3 раздела 5 Территориальной схемы в редакции от 30.11.2020):

- количество ТКО, принимаемых на объект в 2021 году – 100 000 тонн;
- производственная мощность в 1 смену/с учетом регулирования режима сменности (тонн/год) – 50 000/100 000;
- фактическая мощность за 2019 год – 49 099 тонн в год.

Раздел 7 Территориальной схемы в редакции от 30.11.2020 регулирует схему потоков отходов от источников их образования до объектов обработки, утилизации, обезвреживания отходов и объектов размещения отходов, включенных в государственный реестр объектов размещения отходов.

Подраздел 7.2 раздела 7 Территориальной схемы в редакции от 30.11.2020 определяет балансовые потоки ТКО.

Таблицей 7.2.1 раздела 7 Территориальной схемы в редакции от 30.11.2020 предусмотрены все существующие мощности объектов по обработке ТКО, в соответствии с Таблицей 5.1.3 раздела Территориальной схемы в редакции от 30.11.2020 - производственная мощность ООО «Спецкомплекс» в 1 смену/с учетом регулирования режима сменности (тонн/год) – 50 000/100 000.

Схема потоков ТКО на 2021-2027 годы предусмотрена в Таблице 7.2.4 раздела 7 Территориальной схемы в редакции от 30.11.2020, согласно которой потоки ТКО по Магнитогорскому кластеру разделены на 2 периода: 2021 год и 2022-2027 годы.

В соответствии с указанной таблицей на 2021 год предусмотрено направление ТКО на объект обработки МСК, принадлежащий ООО «Спецкомплекс», от трех территории Магнитогорского кластера (Магнитогорский городской округ, Агаповский и Нагайбакский муниципальные районы) в общем объеме 99 376 тонн с целью уменьшения объема отходов после обработки на 20 %. Приведенное свидетельствует, что Территориальной схемой в редакции от 30.11.2020 предусмотрено использование в 2021 году фактически полной мощности МСК, принадлежащего ООО «Спецкомплекс».

На период 2022-2027 годы таблицы 7.2.4 раздела 7 Территориальной схемы в редакции от 30.11.2020 не предусмотрена деятельность ООО «Спецкомплекс» по обработке ТКО на территории Магнитогорского кластера, а в отношении 9 территорий этого кластера (помимо Локомотивного городского округа) указана информация о направлении 100% отходов на обработку на объект обращения с отходами АО «Управление отходами» (в 2021 году переименовано в АО «Ситиматик») в объеме более 135 000 тонн в год.

Таким образом, МСК, принадлежащий ООО «Спецкомплекс», в схему направления потоков на территории Магнитогорского кластера в соответствии с таблицей 7.2.4 раздела 7 проекта Территориальной схемы в редакции от 30.11.2020 не включен.

Весь объем отходов, образующихся на территории Магнитогорского кластера (за исключением Локомотивного городского округа), будет направлен на обработку на объект обращения с отходами, созданный АО «Управление отходами» (в 2021

году переименовано в АО «Ситиматик») в соответствии с Концессионным соглашением.

Таблицей 7.2.4 раздела 7 Территориальной схемы в редакции от 30.11.2020 в отношении ООО «Спецкомплекс» предусмотрено, что с 2022 года данный хозяйствующий субъект будет принимать отходы от территории Пластовского муниципального района, входящей в состав Челябинского кластера (2022 год – 10 173 тонн в год, 2023 – 10 091 тонн в год, 2024 – 10 010 тонн в год, 2025 – 9 930 тонн в год, 2026-2027 – 9772 тонн в год), а также от территории Уйского муниципального района, входящего в состав Карабашского кластера (2022 год – 4 978 тонн в год, 2023 – 4 938 тонн в год, 2024 – 4 898 тонн в год, 2025 – 4858 тонн в год, 2026-2027 – 4 779 тонн в год). В совокупности ООО «Спецкомплекс» на период с 2022 по 2027 годы будет подлежать обработке следующее количество ТКО: 15 151, 15 029, 14 908, 14 788, 14 551, 14 551 тонн в год соответственно.

Из указанного следует, что Территориальной схемой в редакции от 30.11.2020 с 2022 года предусмотрено существенное сокращение объемов ТКО, направляемых на МСК, принадлежащий ООО «Спецкомплекс», по сравнению с 2021 годом (более чем в 6,5 раз).

Таким образом, предполагаемая загрузка объекта обработки с отходами Заявителя на период 2022-2027 годы составит 15 % от существующей мощности.

Заявитель указывает, что минимально возможная загрузка МСК с учетом работы в 1 смену, составляет 50 000 тонн в год, что также соответствует сведениям, приведенным в Территориальной схеме в редакции от 30.11.2020.

Сокращение объема отходов, направляемых на обработку на объект ООО «Спецкомплекс», более чем в 6,5 раз может повлечь уход хозяйствующего субъекта, функционирующего и выполняющего свою деятельность на протяжении длительного времени, с рынка обработки ТКО.

Комиссия отмечает, в связи с утверждением Территориальной схемы, а также внесением в нее изменений, в Концессионное соглашение каких-либо изменений в части расширения перечня обслуживаемых АО «Ситиматик» (ранее АО «Управление отходами») территорий, не вносились, Министерством сведения и документы, свидетельствующие о проведении работы по внесению таких изменений в Концессионное соглашение не представлены.

Территориальной схемой в редакции от 30.11.2020 предусмотрено, что в период с 2022-2027 годы направление потоков ТКО на объект АО «Ситиматик» (ранее АО «Управление отходами») в отношении 9 территорий, входящих в Магнитогорский кластер, при условии, что Концессионным соглашением предусмотрено использование (эксплуатация) создаваемых объектов только на 4 территориях Магнитогорского кластера (пункт 4.1 Концессионного соглашения).

При этом внесение в территориальную схему не должно быть произвольным. Правового обоснования увеличения обслуживаемых АО «Ситиматик» (ранее АО «Управление отходами») территорий в Территориальной схеме в редакции от 30.11.2020 Министерством в Челябинское УФАС России не представлено.

При общественном обсуждении проекта рассматриваемой редакции

Территориальной схемы в адрес Министерства от ООО «Спецкомплекс» поступали замечания и предложения, в том числе в отношении указанного вопроса, в ответ на который Министерством в Заключении от 20.11.2020 на страницах 5-6 указано, что в соответствии с условиями Концессионного соглашения Министерство направляет все потоки ТКО Магнитогорского кластера на объекты АО «Управление отходами» с 2022 года.

Однако указанных положений Концессионное соглашение не содержит, а позиция Министерства также не соответствует пункту 4.1 Концессионного соглашения.

Таким образом, при отсутствии правовых оснований, Министерством в Территориальную схему в редакции от 30.11.2020 включено условие, которое предоставляет АО «Ситиматик» (ранее АО «Управление отходами») преимущественные условия осуществления деятельности по обработке ТКО. Увеличение количества направляемых ТКО на объект АО «Ситиматик» (ранее АО «Управление отходами»), в том числе за счет увеличения обслуживаемых таким хозяйствующим субъектом территорий, при условии наличия иного хозяйствующего субъекта, осуществляющего деятельность на территории Магнитогорского кластера, необоснованно позволяет с 2022 года АО «Ситиматик» (ранее АО «Управление отходами») охватить большую территорию, обработать большее количество ТКО, что, в свою очередь, способствует увеличению у указанного хозяйствующего субъекта прибыли относительно иных лиц, без учета требований действующего законодательства и условий Концессионного соглашения.

Таким подходом при распределении потоков ТКО Министерство поставило хозяйствующих субъектов, осуществляющих деятельность, связанную с обработкой ТКО, в неравное положение.

Каких-либо объективных критериев и подхода к распределению потоков отходов от источников их образования до объектов обработки, утилизации, обезвреживания отходов и объектов размещения отходов Территориальная схема в редакции от 30.11.2020 не содержит.

Таким образом, Министерство путем утверждения Территориальной схемы в редакции от 30.11.2020 поставило хозяйствующих субъектов в неравные положения с 2022 года, поскольку загрузка МСК, принадлежащего ООО «Спецкомплекс», с указанного периода будет обеспечена на 15 % от существующей мощности, а загрузка МСК, созданного АО «Ситиматик» (ранее АО «Управление отходами»), с учетом положений Концессионного соглашения, будет обеспечена Министерством на 80%.

Приказами Министерства от 09.12.2021 № 835, от 15.11.2022 № 641 в Приказ от 24.12.2018 № 1562 вносились изменения и Территориальная схема излагалась в новой редакции, однако, подход Министерства при распределении объемов не изменился, признаки нарушения антимонопольного законодательства, указанные в Предупреждении № 10-07/20 не устранены.

Так, в таблице 5.1.3 раздела 5 и в таблице 7.2.1 раздела 7 Территориальной схемы в редакции от 15.11.2022 приведены существующие объекты обработки ТКО и мощности объектов по обработке ТКО на территории Магнитогорского кластера:

1) МСК г. Магнитогорск (АО «Ситиматик»), расположенный по адресу: Челябинская область, г. Магнитогорск, шоссе Агаповское, земельный участок: 74:33:1333001:744 (53.386434, 59.164857), со следующими показателями:

- количество ТКО, принимаемых на объект в 2023 году, - 163 082 тонн;
- производственная мощность в 1 смену/с учетом регулирования режима сменности, - 200 000 тонн/год;
- фактическая мощность за 2021 год - 0 тонн/год;
- свободная мощность объекта - 36 918 тонн/год;

2) МСК г. Магнитогорск (ООО «Спецкомплекс»), расположенный по адресу Челябинская область, г. Магнитогорск, р-н Орджоникидзевский, проезд Санитарный,12, земельный участок: 74:33:1333001:666 (53.400383 59.126146), со следующими показателями:

- количество ТКО, принимаемых на объект в 2023 году, - 11 994 тонн;
- производственная мощность в 1 смену/с учетом регулирования режима сменности, - 50 000/100 000 тонн/год;
- фактическая мощность за 2021 г.од - 71 139 тонн/год;
- свободная мощность объекта - 38 006 тонн/год.

При этом, в исходной редакции проекта Территориальной схемы (до доработки) количество ТКО, принимаемых на объект в 2023 году, для МСК г. Магнитогорск (АО «Ситиматик») установлен в размере 129 972 тонн, для МСК г. Магнитогорск (ООО «Спецкомплекс») - 45 104 тонн. Таким образом, для МСК, принадлежащего ООО «Спецкомплекс», после доработки проекта и принятия Территориальной схемы в редакции от 15.11.2022 количество принимаемых ТКО на 2023 год и последующие уменьшено в 3,8 раза от первоначально рассчитанного.

В таблице 7.2.4 раздела 7 Территориальной схемы в редакции от 15.11.2022 на территории Магнитогорского кластера на период 2023-2027 год предусмотрено направление на обработку на МСК г. Магнитогорск (АО «Ситиматик») 163 080 тонн ТКО, на период 2028-2030 год - 160 843 тонн ТКО с территорий 9 муниципальных образований. МСК, принадлежащий ООО «Спецкомплекс», в схему направления потоков на территории Магнитогорского кластера вновь не включен.

При этом на МСК, принадлежащий ООО «Спецкомплекс», предусмотрено направление в период 2023-2030 годы на обработку отходов с территорий Пластовского муниципального района Челябинского кластера и Уйского муниципального района Карабашского кластера в общем количестве 11 994 тонн ТКО ежегодно и менее. Таким образом, загрузка МСК г. Магнитогорска, принадлежащего ООО «Спецкомплекс», в 2021 году составляла 71 % от максимальной производственной мощности объекта, а с 2023 года планируется снижение загрузки объекта до 11-12 % (то есть в 6,6 раз), в то время как загрузка введенного АО «Ситиматик» в эксплуатацию МСК предусматривается на 81,5 % от производственной мощности объекта.

Необходимо отметить, что Российским экологическим оператором, которому на основании части 5 статьи 13 Закона № 89-ФЗ направляется проект территориальной схемы в целях получения предложений и замечаний на указанный проект, отмечено следующее (пункт 8 Заключения по результатам рассмотрения предложений и замечаний, поступивших в рамках общественного обсуждения проекта Территориальной схемы от заинтересованных федеральных органов исполнительной власти, органа исполнительной власти Челябинский области, уполномоченного в области государственного регулирования тарифов, региональных операторов по обращению с ТКО, операторов по обращению с ТКО, граждан, организаций и иных заинтересованных лиц от 21.10.2022):

1) с учетом массы образования ТКО, рассчитанной на основании нормативов накопления ТКО, мощности действующих и перспективных объектов обращения с ТКО, запланированные проектом территориальной схемы, являются избыточными для достижения сбалансированности отрасли обращения с ТКО на территории региона;

2) проектом предусмотрено 5 зон (кластеров) деятельности регионального оператора ТКО; с учетом неоднородности распределения таких зон деятельности по количеству населения, а также с целью создания эффективной системы обращения с отходами, указано на целесообразность рассмотрения вопроса о перераспределении муниципальных образований в зонах деятельности региональных операторов после истечения срока деятельности текущих соглашений с ними.

Мнение Российского экологического оператора об избыточности мощностей объектов и необходимости перераспределения муниципальных образований по зонам также доводилось до сведения Министерства при проведении общественных обсуждений проекта Территориальной схемы в 2020-2021 годах (Заключения от 30.10.2020, 20.10.2021, 03.12.2021).

Об указанном также свидетельствует и направление потоков ТКО на объект ООО «Спецкомплекс», расположенный в городе Магнитогорске, с территориями иных кластеров.

Антимонопольным органом не получены сведения об используемых Министерством критериях распределения потоков ТКО, о расчетах при разработке Территориальной схемы в 2020-2022 годах, в том числе проектов Территориальной схемы в редакции от 15.11.2022, в целях распределения потоков ТКО, о рассмотрении различных схем направления потоков и выборе с учетом экономического, логистического анализа оптимального варианта.

Расчет среднего расстояния транспортирования ТКО в Магнитогорском кластере, о котором указано в пункте 8 Заключении от 21.10.2022, само по себе не может свидетельствовать о достаточном основании распределения потоков приведенным образом, в том числе без учета тарифов на обработку ТКО на рассматриваемых объектах.

При этом, из документов, полученных антимонопольным органом, не следует проводился ли такой расчет при формировании Территориальных схем в 2020,2021 годах, а также первоначальной редакции схемы в 2022 году, а в случае если проводился причины, по которым разработана первоначальная редакция без

учета увеличения среднего расстояния транспортирования за счет увеличения транспортного плеча, осуществлен ли такой расчет по каждому объекту, включенному в Территориальную схему, а также не следует что Министерством применялись какие-либо иные критерии и расчеты для распределения потоков, позволяющие всесторонне рассмотреть вопрос о целесообразности направления потоков как с логистической точки зрения, так и с экономической.

При этом антимонопольным органом не получено, Министерством не представлено сведений о расчете возможности направления потоков иным способом, в том числе предложенным ООО «Сецкомплекс».

Таким образом, на территории Магнитогорского кластера в 2015 году до утверждения Территориальной схемы и отражения в ней всех существующих объектов заключено Концессионное соглашение, которым предусмотрено обеспечение загрузки 80% от мощности создаваемого объекта (200 тыс. тонн ТКО в год), то есть в размере 160 тыс. тонн в год. При этом в случае недозагрузки объекта недополученные доходы концессионеру возмещаются из бюджета за счет субсидии. Указанная загрузка объекта не могла быть обеспечена на территориях использования объекта Концессионного соглашения, указанных в пункте 4.1 Концессионного соглашения, поскольку количество образуемых ТКО на таких территориях меньше гарантированного объема. Из указанного следует, что начиная с 2023 года Челябинская область из бюджета при отсутствии гарантированного объема загрузки объекта обязана была бы на основании условий Концессионного соглашения компенсировать концессионеру (АО «Ситиматик») недополученные доходы из бюджета области. В связи с чем, Министерством в целях обеспечения загрузки объекта Концессионного соглашения и осуществлено распределение потоков ТКО рассмотренным в настоящем деле образом за счет увеличения территорий, на которых предусматривается эксплуатация такого объекта. Кроме того, строительство объекта Концессионного соглашения на земельном участке, не соответствующем условиям такого соглашения по удаленности от дороги (2767 м вместо с 500 м), без согласования изменений Концессионного соглашения с антимонопольным органом также могло привести к увеличению расходов на транспортирование ТКО в Магнитогорском кластере. Комиссия отмечает, что с учетом совокупности указанных обстоятельств действия Министерства по распределению потоков ТКО не должны затрагивать законные права и интересы иных хозяйствующих субъектов, в том числе ООО «Спецкомплекс».

В ходе рассмотрения дела антимонопольным органом также исследованы пояснения и приложенные к ним документы Министерства от 05.10.2022 № 01/9480, от 03.11.2022 № 01/10714, от 17.11.2022 № 03/11124, Министерства тарифного регулирования и энергетики Челябинской области от 26.09.2022 № 04/4177, ООО «Ситиматик» вх. От 13.10.2022 № 13572/22, вх. от 13.09.2022 № 12298/22, от 15.09.2022 № 12428-ЭП/22, ООО «Спецкомплекс» от 04.10.2022 № 150, от 04.10.2022 № 151, от 10.11.2022 № 157, от 20.10.2022 вх. № 13999-ЭП/22, от 26.10.2022 № 181, от 31.10.2022 № 184, от 09.10.2022 вх. № 14800-ЭП/22, от 16.11.2022 вх. № 15173-ЭП/22, а также сведения, представленные Уральским межрегиональным управлением Росприроднадзора, вх. от 11.10.2022 № 13431-ЭП/22.

Доводы лиц, участвующих в рассмотрении дела, об отсутствии в действиях Министерства нарушений антимонопольного законодательства не могут быть

приняты во внимание Комиссией антимонопольного органа по основаниям, изложенным в настоящем заключении.

При рассмотрении настоящего дела антимонопольным органом проведен анализ состояния конкуренции в объеме, необходимом для принятия решения, в порядке, предусмотренном частью 5.1 статьи 45 Закона о защите конкуренции и Приказом ФАС России от 28.04.2010 № 220 «Об утверждении Порядка проведения анализа состояния конкуренции на товарном рынке».

Рассматриваемые действия Министерства могут привести к нарушению антимонопольного законодательства на рынке обработки и утилизации отходов.

Географические границы товарного рынка: Челябинская область.

Временной интервал исследования товарного рынка - 2019-2030 год.

На рынке обработки и утилизации отходов Челябинской области в том числе осуществляется деятельность по обработке ТКО следующими хозяйствующими субъектами: ООО «Полигон ТБО», ООО «Комтранссервис+», ИП <...>, АО «Ситиматик», ООО «Спецкомплекс», ООО «Центр коммунального сервиса».

В результате действий Министерства по утверждению Территориальной схемы в редакции от 30.11.2020 на рынке обработки и утилизации отходов Челябинской области созданы преимущественные условия осуществления деятельности АО «Ситиматик» (ранее АО «Управление отходами»), а также препятствия при осуществлении деятельности ООО «Спецкомплекс», что свидетельствует о создании дискриминационных условий осуществления деятельности на указанном товарном рынке и может привести к прекращению деятельности ООО «Спецкомплекс», несмотря на наличие у данной организации соответствующей лицензии на осуществление такой деятельности и объекта по обработке ТКО, а, следовательно, к сокращению количества хозяйствующих субъектов, действующих на рассматриваемом рынке.

Частью 1 статьи 8 Конституции Российской Федерации гарантируется, в том числе свобода экономической деятельности.

В силу части 2 статьи 1 Закона о защите конкуренции целями указанного закона являются обеспечение единства экономического пространства, свободного перемещения товаров, свободы экономической деятельности в Российской Федерации, защита конкуренции и создание условий для эффективного функционирования товарных рынков.

Под конкуренцией 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.

Согласно пункту 8 статьи 4 Закона о защите конкуренции дискриминационные условия – условия доступа на товарный рынок, условия производства, обмена, потребления, приобретения, продажи, иной передачи товара, при которых хозяйствующий субъект или несколько хозяйствующих субъектов поставлены в

неравное положение по сравнению с другим хозяйствующим субъектом или другими хозяйствующими субъектами.

Пунктом 17 статьи 4 Закона о защите конкуренции определено, что одним из признаков ограничения конкуренции является сокращение числа хозяйствующих субъектов, не входящих в одну группу лиц, на товарном рынке.

Закон о защите конкуренции определяет организационные и правовые основы предупреждения и пресечения недопущения, ограничения, устранения конкуренции федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, иными осуществляющими функции указанных органов органами или организациями, а также государственными внебюджетными фондами, Центральным банком Российской Федерации (пункт 2 части 1 статьи 1 Закона).

При этом, согласно пункту 33 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 04.03.2021 № 2 «О некоторых вопросах, возникающих в связи с применением судами антимонопольного законодательства» (далее – Постановление Пленума) нормативные и индивидуальные правовые акты, иные решения лиц, перечисленных в пункте 2 части 1 статьи 1 Закона о защите конкуренции, их действия (бездействие), соглашения и (или) согласованные действия, способные влиять на конкуренцию на товарных рынках, в том числе принятые (совершенные) в связи с реализацией властных полномочий, подлежат антимонопольному контролю, в том числе в порядке статьи 15 Закона о защите конкуренции.

Согласно части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции органам местного самоуправления запрещается принимать акты и (или) осуществлять действия (бездействие), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, в том числе к необоснованному препятствованию осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами, в том числе путем установления не предусмотренных законодательством Российской Федерации требований к товарам или к хозяйствующим субъектам (пункт 2); созданию дискриминационных условий (пункт 8).

При этом, согласно Постановлению Пленума, угроза наступления неблагоприятных последствий для конкуренции в результате принятия правовых актов, совершения действий (бездействия) предполагается и не требует дополнительного доказывания антимонопольным органом в случаях нарушения запретов, прямо сформулированных в статье 15 Закона о защите конкуренции.

Установленный запрет адресован органам, осуществляющим властные функции, в целях предупреждения их негативного вмешательства в конкурентную среду посредством использования административных инструментов, и распространяется на акты либо действия органа местного самоуправления, которые, ограничивая самостоятельность хозяйствующих субъектов либо создавая дискриминационные условия деятельности отдельным хозяйствующим субъектам, имеют либо могут иметь своим результатом недопущение, ограничение, устранение конкуренции и ущемление интересов хозяйствующих субъектов.

Создание конкретному хозяйствующему субъекту преимуществ в осуществлении предпринимательской деятельности является достаточным основанием для

признания таких действий нарушающими положения антимонопольного законодательства, в частности, части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

Исходя из приведенного ранее, территориальная схема обращения с отходами, являясь базовым нормативным документом, предусматривающим стратегическое планирование деятельности по обращению с отходами, должна базироваться на научно обоснованном сочетании экологических и экономических интересов общества, рациональном использовании земельных ресурсов, а также обеспечении равных условий доступа на товарный рынок и недопущении ограничения конкуренции.

Изменение схемы не может быть произвольным, а без соответствующего подтверждения экономической нецелесообразности использования отдельных объектов является необоснованным, не соответствующим положениям законодательства об отходах может привести к ограничению прав на осуществление деятельности по обращению с отходами.

Вместе с тем, схема потоков ТКО от источников образования ТКО до объектов обработки, в том числе количественное распределение ТКО, приведенное в рассмотренных редакциях Территориальной схемы не свидетельствует о наличии обосновывающих материалов и подтверждения экономической целесообразности в части ее установления для объекта, принадлежащего ООО «Спецкомплекс», и объекта, введенного в эксплуатацию в рамках концессионного соглашения АО «Ситиматик».

На основании изложенного в действиях Министерства, выразившихся в утверждении Территориальной схемы без учета требований действующего законодательства, в соответствии с которой сокращен объем ТКО, направляемых на объект ООО «Спецкомплекс», а также необоснованном увеличении объема ТКО, направляемых на объект ООО «Систиматик», за счет увеличения территорий, на которых предусматривается использование (эксплуатация) объекта концессионного соглашения, в отсутствие обосновывающих материалов и подтверждения экономической целесообразности в части определения потоков ТКО, содержатся нарушения части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, в том числе пунктов 2, 8 указанной нормы.

Члены Комиссии <....>

В соответствии с частью 5 статьи 48.1 Закона о защите конкуренции лица, участвующие в деле, вправе представить комиссии пояснения, доказательства и приводить доводы в письменной форме в отношении обстоятельств, изложенных в заключении об обстоятельствах дела, до окончания рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства и оглашения резолютивной части решения по нему на заседании комиссии.