Резолютивная часть решения оглашена – 24.02.2021года

Решение изготовлено в полном объеме – 11.03.2021 года
город Ставрополь

Комиссия Управления ФАС России по Ставропольскому краю по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства в составе:

Председатель Комиссии – Сапунов Д.Н., заместитель руководителя Ставропольского УФАС России.

Члены Комиссии:

Гритчин И.Н. – начальник отдела контроля органов власти и соблюдения антимонопольного законодательства Ставропольского УФАС России.

Колесникова Ж.В. – старший государственный инспектор отдела контроля органов власти и соблюдения антимонопольного законодательства Ставропольского УФАС России.

Рассмотрев материалы дела № 026/01/10-2075/2020, ООО «Эко-Сити» по признакам нарушения пункта 3 части 1 статьи 10 Федерального закона от 26.07.2006 года № 135 –ФЗ «О защите конкуренции»,

представителя по доверенности от Северо-Кавказстата «…»,

У С Т А Н О В И Л А:

В Ставропольское УФАС России поступила жалоба Управления Федеральной службы государственной статистики по Северо-Кавказскому Федеральному округу (далее Северо-Кавказстат) на действия ООО «Эко-Сити», связанные с отказом перейти на коммерческий учет ТКО исходя из количества и объема контейнера (фактическое потребление) и внести соответствующие изменения в договор № 02_01_01290 от 23.01.2020.

По итогам рассмотрения данного заявления в действиях ООО «Эко-Сити» были установлены признаки нарушения антимонопольного законодательства, в связи с чем Ставропольское УФАС России 23.07.2020 г. выдало ООО «Эко-Сити» предупреждение об устранении допущенного нарушения.

26.08.2020 года ООО «Эко-Сити» направило письмо в адрес Ставропольского УФАС России. Из содержания этого письма следует, что ООО «Эко-Сити» отказалось исполнять указанное предупреждение.

Указанные обстоятельства послужили основанием для возбуждения настоящего дела о нарушении антимонопольного законодательства.

В ходе рассмотрения дела Северо-Кавказстат поддержал доводы заявления. Указал, что все предусмотренные действующим законодательством условия для применения расчетов исходя из количества и объема контейнеров были им выполнены. Считает незаконным отказ регионального оператора от перехода на указанный способ расчетов за оказание услуг по обращению с ТКО.

По мнению Северо-Кавказстата, настаивание ООО «Эко-Сити» на применении для расчетов за оказанные услуги единственного способа учета ТКО (исходя из нормативов накопления), является навязыванием невыгодных условий по договору и свидетельствует о нарушении антимонопольного законодательства.

ООО «Эко-Сити» в письменных возражениях, приобщенных к материалам дела, факт нарушения антимонопольного законодательства не признало. Согласно позиции регионального оператора, коммерческий учет ТКО в соответствии с третьим абзацем подпункта «а» пункта 5 Правил коммерческого учета объема и (или) массы твердых коммунальных отходов, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 03.07.2016 N 505 (далее - Правила N 505), то есть исходя из количества и объема контейнеров для накопления ТКО, установленных в местах накопления, осуществляется только при раздельном накоплении ТКО.

Поскольку на территории деятельности регионального оператора система раздельного накопления ТКО не организована, по мнению ООО «Эко-Сити» основания для осуществления расчетов с потребителями услуг исходя из количества и объема контейнеров отсутствуют.

Рассмотрев материалы дела, изучив доводы сторон и исследовав представленные в дело доказательства, комиссия по рассмотрению дела установила следующее.

Ставропольским УФАС России был проведен анализ состояния конкурентной среды на рынке услуг по обращению с твердыми

коммунальными отходами региональным оператором ООО «Эко-Сити», в ходе которого установлено что региональный оператор – это организация, которая несет ответственность за весь цикл работы с твердыми коммунальными отходами (ТКО), включая их сбор, транспортировку, обработку и захоронение в специально отведенных для этого местах.

На территории города Ставрополя ООО «Эко-Сити» является единственным региональным оператором по обращению с ТКО, доля ООО «Эко-Сити» на рынке услуг по обращению с твердыми коммунальными отходами на территории города Ставрополя равна 100%.

Данный рынок является высококонцентрированным.

ООО «Эко-Сити» в соответствии с законодательством наделено статусом регионального оператора на срок 15 лет.

Обязанность заключения договора с региональным оператором ТКО закреплена нормативно-правовыми актами. Она ложится на собственника территории, жилой и нежилой недвижимости. В противном случае, если соглашение подписано не будет, владельца могут привлечь к административной ответственности за нарушение санитарных и экологических требований.

С момента выбора регионального оператора, как юридические, так и физические лица должны заключать договор только с ним.

В связи с вышеперечисленным, региональный оператор ООО «Эко-Сити» имеет возможность оказывать решающее влияние на рынке услуг по обращению с твердыми коммунальными отходами на территории г. Ставрополя и занимает на данном рынке доминирующее положение.

23.01.2020 года между Северо-Кавказстатом и ООО «Эко-Сити» заключен договор № 02_01_01290 на оказание услуг по обращению с ТКО.

На момент заключения указанного договора у Северо-Кавказстата отсутствовало разрешение от Комитета городского хозяйства администрации города Ставрополя на размещение контейнера для сбора ТКО, в связи с чем способ учета ТКО был установлен исходя из утвержденных нормативов их накопления.

Письмом от 04.03.2020 года (исх. № АК-29-15/1302-ДР) Северо-Кавказстат обратился в комитет городского хозяйства администрации города Ставрополя с заявлением о согласовании установки индивидуального металлического контейнера объемом 0,75 $м^3$ на контейнерной площадке, расположенной на внутридомовой территории, прилегающей к зданию заявителя.

Письмом от 01.04.2020 года № 05/1-14/05-4864 комитет городского хозяйства администрации города Ставрополя согласовал установку указанного контейнера на предложенном месте.

21.04.2020 года за исх. № РК -29-15/2144-ДР Северо-Кавказстат направил в адрес регионального оператора ООО «Эко-Сити» обращение с предложением с 1 мая 2020 года перейти на коммерческий учет ТКО исходя из количества и объема контейнера (фактическое потребление) и внести соответствующие изменения в договор от 23.01.2020 № 02_01_01290.

Письмом № 01-06/2665 от 30.04.2020 года ООО «Эко-Сити» отказало Северо-Кавказстату в переходе на указанный способ учета ТКО. Согласно позиции регионального оператора, в целях осуществления расчетов с собственниками ТКО коммерческий учет ТКО должен осуществляться в соответствии с подпунктом «а» пункта 5 Правил № 505, т.е. исходя из норматива накопления ТКО.

14.05.2020 года за исх. № АК -29-15/2441-ДР Северо-Кавказстат повторно направил письмо в адрес ООО «Эко-Сити» с предложением внести изменения в расчет цены договора, исходя из количества и объема контейнеров для накопления ТКО, установленных в местах их накопления (по фактическому объему).

В ответ на данное обращение ООО «Эко-Сити» направило письмо № 01-06-3323 от 28.05.2020 года, в котором повторно изложены доводы об отказе от перехода на предложенный способ учета ТКО и указанием на то, что по мнению регионального оператора единственно возможным способом определения объема ТКО является использование нормативов накопления ТКО, утвержденных приказом министерства жилищно-коммунального хозяйства СК от 26.12.2017 года № 347.

Оценив указанные действия регионального оператора на предмет их соответствия нормативным документам, регламентирующим порядок

обращения с твердыми коммунальными отходами, комиссия по рассмотрению дела приходит к следующим выводам.

Согласно пунктов 5, 6 Правил № 505, коммерческий учет твердых коммунальных отходов в целях осуществления расчетов с собственниками твердых коммунальных отходов осуществляется расчетным путем исходя из:

1. нормативов накопления твердых коммунальных отходов, выраженных в количественных показателях объема;

2. количества и объема контейнеров для накопления твердых коммунальных отходов, установленных в местах накопления твердых коммунальных отходов;

При этом пунктом 8 Правил № 505 установлено, что при раздельном накоплении ТКО их коммерческий учет может осуществляться единственным способом – в соответствии с абзацем третьим подпункта «а» пункта 5 Правил (т.е. исходя из количества и объема контейнеров).

Таким образом, ограничение по способу коммерческого учета ТКО, предусмотренное данным пунктом, установлено только для ситуации, когда применяется система раздельного сбора ТКО.

Никаких других ограничений на применение одного из указанных способов коммерческого учета для расчетов с собственниками ТКО Правила № 505 не содержат.

Буквальное толкование раздела II Правил № 505 (включая отсутствие каких-либо запретов на применение способа учета ТКО исходя из количества и объема контейнеров) свидетельствует о том, что во всех остальных случаях ни региональный оператор, ни собственник ТКО не ограничены в выборе способа учета ТКО.

Постановлением Правительства РФ от 12 ноября 2016 г. N 1156 «Об обращении с твердыми коммунальными отходами и внесении изменения в постановление Правительства Российской Федерации от 25 августа 2008 г. N 641» утверждена форма типового договора на оказание услуг по обращению с твердыми коммунальными отходами.

Пунктом 15 данной типовой формы предусмотрено, что при заключении договора стороны согласовывают, каким из способов будет осуществляться учет объема и (или) массы твердых коммунальных отходов.

Таким образом, типовая форма договора также не ограничивает потребителя в выборе способа учета ТКО.

Аналогичной позиции придерживается орган исполнительной власти Ставропольского края, уполномоченный осуществление контроля за соответствием деятельности регионального оператора установленным требованиям - Министерство жилищно-коммунального хозяйства Ставропольского края.

Согласно позиции, изложенной в письме Министерства от 03.03.2020 № 2083/12, коммерческий учёт ТКО осуществляется расчетным путем исходя из нормативов накопления ТКО, выраженных в количественных показателях объема либо количества объема контейнеров для накопления ТКО, установленных в местах накопления, по соглашению сторон.

Таким образом, потребители услуг регионального оператора вправе самостоятельно определять способ коммерческого учета твердых коммунальных отходов, и региональный оператор не вправе навязывать тот или иной способ коммерческого учета ТКО.

В ходе рассмотрения дела установлено, что другие региональные операторы, действующие на территории Ставропольского края, применяют при расчетах с абонентами оба способа учета ТКО - как исходя из нормативов накопления, так и исходя из количества и объема контейнеров.

Применение способа учета ТКО, основанного на нормативах их накопления, в качестве единственно возможного, ставит потребителей в заведомо невыгодные условия и приводит к необоснованному завышению объемов отходов, подлежащих оплате (по сравнению с фактически образуемыми отходами).

Кроме того, подобное поведение регионального оператора приводит к отсутствию стимулов для проведения собственниками ТКО мероприятий, направленных на оптимизацию своей деятельности с целью минимизации количества образуемых ТКО – независимо от того, какое количество отходов реально образуется в результате деятельности объекта, оплачивать приходится один и тот же объем отходов, рассчитанный в соответствии с утвержденными нормативами.

Комиссия учитывает, что согласно представленной ООО «Эко-Сити»

информации, у регионального оператора имеются заключенные договоры на оказание услуг по обращению с ТКО, в которых применяется способ учета ТКО исходя из количества и объема контейнеров (копии указанных договоров приобщены к материалам настоящего дела).

Данное обстоятельство расценивается комиссией как доказательство наличия у регионального оператора возможности заключения договоров по обращению с ТКО с применением способа учета ТКО исходя из количества и объема контейнеров.

Доказательства, подтверждающие наличие объективных препятствий для заключения таких договоров с другими клиентами регионального оператора, в ходе рассмотрения дела не представлены.

Также в материалах дела имеются ответы других региональных операторов, действующих на территории Ставропольского края, которые активно применяют при расчетах с собственниками ТКО способ учета исходя из количества и объема контейнеров, согласно которых:

ООО «Комбинат благоустройства» - заключено 1 580 договоров, из них 324 (20,5%) по нормативам, 1 256 (79,49%) по контейнерам;

ООО «ЖКХ» - заключено 21 388 договоров, из них 2685 (12,55%) по нормативам, 18 703 (87,44%) по контейнерам;

ООО «Экострой» - заключено 857 договоров, из них 46 (5,36%) по нормативам, 811 (94,63%) по контейнерам.

Анализ структурного соотношения количества договоров по контейнерам и по нормативам в деятельности региональных операторов, не препятствующих в выборе способа учета ТКО свидетельствует о востребованности именно того способа определения объемов ТКО, в применении которого ООО «Эко-Сити» отказывает, а именно – исходя из количества и объема контейнеров.

Согласно пункту 3 части 1 статьи 10 Федерального закона от 26.07.2006 N 135-ФЗ «О защите конкуренции» - запрещаются действия (бездействие) занимающего доминирующее положение хозяйствующего субъекта, результатом которых являются или могут являться недопущение, ограничение, устранение конкуренции и (или) ущемление интересов других лиц (хозяйствующих субъектов) в сфере предпринимательской деятельности либо неопределенного круга

потребителей, в том числе навязывание контрагенту условий договора, невыгодных для него или не относящихся к предмету договора.

В действиях ООО «Эко-Сити» был установлен факт нарушения пункта 3 части 1 статьи 10 Федерального закона от 26.07.2006 N 135-ФЗ «О защите конкуренции».

Учитывая вышеизложенное, 18.01.2021 года было принято заключение об обстоятельствах дела, в которых были отражены выводы комиссии о наличии в действиях ООО «Эко-Сити» нарушения антимонопольного законодательства.

На указанное заключение региональный оператор представил возражения (исх. № 01-05-1653 от 19.02.2021), суть которых сводится к следующему.

1. Установка индивидуального контейнера Северо-Кавказстата на общей контейнерной площадке не является доказательством количества образуемых ТКО;
2. Способ определения ТКО определяется по соглашению сторон, и антимонопольный орган не вправе разрешать такой спор;
3. При заключении ООО «Эко-Сити» договоров по контейнерам объем ТКО незначительно отличается от объема, рассчитанного по нормативам;
4. Выводы антимонопольного органа о необоснованном завышении объемов ТКО (по сравнению с фактически образующимися) выходят за пределы компетенции административного органа.

Изучив указанные возражения, комиссия приходит к следующим выводам.

1. Довод о несоответствии объема установленного контейнера (контейнеров) количеству образуемых ТКО, рассчитанных по нормативам, не может являться основанием для отказа в переходе на предложенный абонентом способ учета ТКО, отклоняется, так как подобного основания для отказа в применении способа определения ТКО исходя из количества и объема контейнеров ни Правилами № 505, ни иными нормативными актами не предусмотрено.
2. Способ определения объемов ТКО, действительно, определяется по соглашению сторон. Однако, с учетом того, что ООО «Эко-Сити» занимает доминирующее положение на рынке оказания услуг по обращению с ТКО и у потребителей его услуг

отсутствует возможность заключить подобный договор с другим лицом, право выбора одного из возможных способов учета ТКО принадлежит потребителю, как более слабой стороне договора.

Поэтому любой отказ регионального оператора от предложенного потребителем способа учета ТКО должен быть мотивирован и основан на законе.

Иной подход (основанный на принципе свободы договора) фактически будет означать, что региональный оператор получит возможность навязывать потребителям именно тот способ учета ТКО, который будет ему наиболее выгоден, что и наблюдается в рассматриваемом деле.

3. Представленные ООО «Эко-Сити» объяснения о том, что в заключенных по количеству и объему контейнеров договорах объем ТКО незначительно отличается от объема, рассчитанного по нормативам, рассматривается комиссией как дополнительное доказательство, свидетельствующее о злоупотреблении региональным оператором доминирующим положением с целью получения максимально возможной прибыли от своей деятельности.

Указанные объяснения подтверждают, что для ООО «Эко-Сити» принципиальным вопросом при заключении и исполнении договора является не способ учета ТКО, а размер платы за услуги регионального оператора.

В случае, если цена договора, рассчитанная по количеству и объему контейнеров, существенно ниже цены, рассчитанной по нормативам, ООО «Эко-Сити» отказывает в заключении такого договора (или изменении его условий).

В случае же, если цена договора при изменении способа учета ТКО существенно не меняется – региональный оператор по-иному трактует Правила № 505 и демонстрирует готовность заключать и исполнять такие договоры.

4. Приведенные в заключении об обстоятельствах дела выводы о завышении объемов ТКО при применении способа учета ТКО исходя из нормативов накопления основаны на анализе сведений о распределении способов учета ТКО, представленных другими региональными операторами.

Подавляющее большинство (не менее 80%) всех абонентов

(юридических лиц и индивидуальных предпринимателей) заинтересованы в использовании при расчетах с региональным оператором способа учета ТКО исходя из количества и объема контейнеров.

Это означает, что настаивание ООО «Эко-Сити» на необходимости применения иного способа определения объемов ТКО (исходя из нормативов накопления) приводит к ущемлению прав и законных интересов потребителей услуг данного регионального оператора, вынуждая их оплачивать услуги в большем объеме, чем это фактически требуется.

Также ООО «Эко-Сити» не опровергнуты выводы антимонопольного органа о том, что навязывание абонентам в качестве единственно возможного способа учета ТКО, основанного на нормативах накопления, приводит к отсутствию стимулов для проведения собственниками ТКО мероприятий, направленных на оптимизацию своей деятельности с целью минимизации количества образуемых ТКО.

При этом уменьшение количества образуемых отходов является одной из ключевых целей «мусорной реформы».

В частности, в части 1 статьи 3 Федерального закона от 24.06.1998 N 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» указано, что одним из основных принципов государственной политики в области обращения с отходами является использование методов экономического регулирования деятельности в области обращения с отходами в целях уменьшения количества отходов.

Предотвращение и сокращение образования отходов также указаны в качестве приоритетных направлений государственной политики в области обращения с отходами (часть 2 статьи 3 Федерального закона от 24.06.1998 N 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления»).

Таким образом, рассматриваемые действия ООО «Эко-Сити» являются не только нарушением антимонопольного законодательства, но и вступают в очевидное противоречие с основополагающими нормативными актами в области обращения с отходами.

Оценив вышеуказанные обстоятельства в их совокупности и

взаимосвязи, комиссия приходит к выводу о том, что действия регионального оператора ООО «Эко-Сити», выразившиеся в отказе от перехода на предложенный Северо-Кавказстатом способ учета ТКО (письма ООО «Эко-Сити» № 01-06/2665 от 30.04.2020 и № 01-06-3323 от 28.05.2020) свидетельствуют о навязывании контрагенту невыгодных условий договора и нарушении пункта 3 части 1 статьи 1 0 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

На основании изложенного, руководствуясь статьей 23, частями 1-4 статьи 41, частью 1 статьи 49 Федерального закона от 26.07.2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции», Комиссия Ставропольского УФАС России,

Р Е Ш И Л А:

1. Признать ООО «Эко-Сити» нарушившими пункт 3 части 1 статьи 10 Федерального закона от 26.07.2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

Нарушение выразилось в отказе от перехода на предложенный Северо-Кавказстатом способ учета ТКО (письма ООО «Эко-Сити» № 01-06/2665 от 30.04.2020 и № 01-06-3323 от 28.05.2020) и навязывании данному абоненту способа учета ТКО исходя из нормативов накопления как единственно возможного.

2. Ввиду того, что на момент принятия настоящего решения договор от 23.01.2020 года № 02_01_01290 на оказание услуг по обращению с ТКО, заключенный между Северо-Кавказстатом и ООО «Эко-Сити» прекратил свое действие, основания для выдачи предписания об устранении допущенного нарушения отсутствуют.

Председатель Комиссии: Д.Н. Сапунов

Члены комиссии: И.Н. Гритчин

Ж.В. Колесникова

Настоящее решение может быть обжаловано в судебном порядке в течение трех месяцев с момента его принятия.