

РЕШЕНИЕ

по жалобе ООО «Нижэкология-НН» на решение и предписание Нижегородского УФАС России от 25.12.2020 по делу № 052/01/10-418/2020

г. Москва

Резолютивная часть решения объявлена «19» марта 2021 года.

В полном объеме решение изготовлено «25» марта 2021 года.

Коллегиальный орган Федеральной антимонопольной службы – Апелляционная коллегия Федеральной антимонопольной службы (далее – Апелляционная коллегия) в составе: председателя Апелляционной коллегии: «<...>»; заместителя председателя Апелляционной коллегии: «<...>»; членов Апелляционной коллегии: «<...>», «<...>», в присутствии по видео-конференц-связи: от ООО «Нижэкология-НН» (по доверенности) – «<...>»; ГСК № 19 «Лайнер» (по доверенности) – «<...>»; от ПГСК «Прибрежный-2» (по доверенности) – «<...>»; от Нижегородского УФАС России: «<...>»,

рассмотрев на заседании Апелляционной коллегии жалобу ООО «Нижэкология-НН» на решение и предписание Нижегородского УФАС России от 25.12.2020 по делу о нарушении антимонопольного законодательства № 052/01/10-418/2020, (уведомление о дате, времени и месте рассмотрения жалобы размещено на официальном сайте ФАС России www.fas.gov.ru в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет»)

УСТАНОВИЛА:

В ФАС России в порядке статьи 23 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее — Закон о защите конкуренции) поступила жалоба ООО «Нижэкология-НН» (далее также – Заявитель, региональный оператор) на решение и предписание Нижегородского УФАС России от 25.12.2020 по делу № 052/01/10-418/2020 (далее также соответственно — Решение, Дело).

Решением Нижегородского УФАС России в действиях ООО «Нижэкология-НН» установлено нарушение пункта 3 части 1 статьи 10

Закона о защите конкуренции, выразившееся в навязывании ГСК «Гордеевский», ГСК № 19 «Лайнер», ПГСК «Прибрежный-2» условий договора на оказание услуг по обращению с твердыми коммунальными отходами (далее –ТКО) относительно периодичности вывоза ТКО, определяемой по заявке потребителя, но не реже периодичности вывоза, установленной действующими санитарными нормами и правилами.

Заявитель с вынесенным решением Нижегородского УФАС России от 25.12.2020 по делу № 052/01/10-418/2020 не согласен, считает, что данное решение нарушает единообразие практики применения антимонопольными органами норм антимонопольного законодательства и просит его отменить.

Доводы заявителя изложены в жалобе, в частности, Заявитель указывает, что в Решении Нижегородского УФАС России отсутствует вывод о соответствии/несоответствии предлагаемых им условий договора о периодичности вывоза ТКО нормам действующего законодательства.

Заявитель также указывает, что сама по себе подготовка проекта договора, содержащего невыгодные условия, а также направление предложения о заключении такого договора не может являться нарушением.

В ходе рассмотрения жалобы установлено следующее.

В адрес Нижегородского УФАС России поступили заявления ГСК «Гордеевский», ГСК № 19 «Лайнер», ПГСК «Прибрежный-2», содержащие сведения о навязывании ООО «Нижэкология-НН» невыгодных условий договора на оказание услуг по обращению с ТКО.

По результатам рассмотрения заявлений Нижегородским УФАС России были выданы предупреждения ООО «Нижэкология-НН» о прекращении действий (бездействия), которые содержат признаки нарушения антимонопольного законодательства (от 20.12.2019 № ЛШ/10187/19, от 20.12.2019 № ЛШ/10188/19, от 17.06.2020 № НБ/9007/20, далее — предупреждения).

Как следует из предупреждений, признаки нарушения пункта 3 части 1 статьи 10 Закона о защите конкуренции усматривались в действиях ООО «Нижэкология-НН» по навязыванию невыгодных условий договора на оказание услуг по обращению с ТКО для ГСК «Гордеевский», ГСК № 19 «Лайнер», ПГСК «Прибрежный-2».

В частности, в предупреждениях было указано на необходимость:

- предоставления ГСК «Гордеевский», ГСК № 19 «Лайнер» права на определение периодичности вывоза ТКО, исключив в договорах на оказание услуг по обращению с ТКО требование о периодичности вывоза ТКО, установленной СанПин 42-128-4690-88 от 05.08.1998 (предупреждения от 20.12.2019 № ЛШ/10187/19, от 20.12.2019 № ЛШ/10188/19);
- представления в адрес ПГСК «Прибрежный-2» проекта договора на оказание услуг по обращению с ТКО, содержащего условие о порядке учета объема и (или) массы ТКО расчетным путем исходя из количества и объема контейнеров для накопления ТКО, установленных в местах накопления отходов, определяемых по заявке отходообразователя (предупреждение от 17.06.2020 № НБ/9007/20).

Во исполнение предупреждений Нижегородского УФАС России от 20.12.2019

№ ЛШ/10187/19, от 20.12.2019 № ЛШ/10188/19 ООО «Нижэкология-НН» направило в адрес ГСК «Гордеевский», ГСК № 19 «Лайнер» проекты договоров на оказание услуг по обращению с ТКО, подписанные региональным оператором, содержащие следующее условие о периодичности вывоза ТКО: «с 01.01.2019 по 31.12.2019 по заявке, но не реже периодичности вывоза, установленной СанПин 42-128-4690-88. С 01.01.2020 по заявке, но не реже периодичности вывоза, установленной СанПин 2.1.7.3550-19».

Также ООО «Нижэкология» в целях исполнения предупреждения Нижегородского УФАС России от 17.06.2020 № НБ/9007/20 направило в адрес ПГСК «Прибрежный-2» проект договора на оказание услуг по обращению с ТКО, содержащего условие о расчетном способе учета объема и (или) массы ТКО исходя из количества и объема контейнеров для складирования ТКО. При этом указанный проект договора содержал также условие о периодичности вывоза ТКО: «по заявке потребителя, но не реже периодичности вывоза, установленной действующими санитарными нормами и правилами».

Как указывает Нижегородское УФАС России в Решении, предупреждения, направленные ООО «Нижэкология-НН» не были исполнены региональным оператором, в частности из проектов договоров не была исключена формулировка о периодичности вывоза ТКО со ссылкой на санитарные нормы и правила.

На основании изложенного, руководствуясь частью 8 статьи 39¹ Закона о защите конкуренции, Нижегородским УФАС России было возбуждено

дело о нарушении антимонопольного законодательства № 052/01/10-418/2020 в отношении ООО «Нижэкология-НН».

В ходе рассмотрения Дела Нижегородским УФАС России установлено следующее.

Установлено, что ООО «Нижэкология-НН» является региональным оператором, осуществляющим деятельность по обращению с ТКО на территории городского округа Нижний Новгород (за исключением Сормовского района г. Нижнего Новгорода).

ГСК «Гордеевский», ГСК № 19 «Лайнер» и ПГСК «Прибрежный-2» являются собственниками ТКО, которые образуются в зоне деятельности регионального оператора.

В адрес ООО «Нижэкология-НН» поступали заявки от ГСК «Гордеевский», ГСК № 19 «Лайнер», ПГСК «Прибрежный-2», в ответ на которые были направлены проекты договоров на оказание услуг по обращению с ТКО, содержащие условие о периодичности вывоза в соответствии с СанПиН 42-128-4690-88 от 05.08.1988.

При этом ГСК «Гордеевский», ГСК № 19 «Лайнер», ПГСК «Прибрежный-2» были направлены протоколы разногласий к указанным проектам договоров с условием о периодичности вывоза – «по заявке».

Указанная в протоколе разногласий редакция ГСК «Гордеевский», ГСК № 19 «Лайнер», ПГСК «Прибрежный-2» не была принята ООО «Нижэкология-НН».

Как следует из имеющихся в материалах Дела пояснений регионального оператора, в проекте договоров установлена периодичность вывоза, основанная на императивных нормах закона, направленных на обеспечение безопасности при обращении с ТКО для населения и окружающей среды.

Кроме того, по мнению ООО «Нижэкология», установление в договоре иной периодичности, отличной от периодичности, установленной требованиями СанПиН 42-128-4690-88, СанПиН 2.1.7.3550-19, не будет являться нарушением действующего законодательства Российской Федерации только в том случае, если сторонами договора будет применяться периодичности не реже той, которая установлена санитарными нормами и правилами.

Вместе с тем Нижегородское УФАС России не согласилось с позицией ООО «Нижэкология-НН».

Так, по мнению Нижегородского УФАС России, санитарными нормами и

правилами, на которые указывает заявитель, установлена не периодичность вывоза, а срок временного накопления ТКО.

Кроме того, как следует из Решения, по мнению Нижегородского УФАС России, действующее законодательство в сфере обращения с отходами не содержит императивных норм, регламентирующих периодичность сбора и транспортирования ТКО, накопленных собственниками таких отходов.

На основании изложенного, по итогам рассмотрения Дела Нижегородское УФАС России пришло к выводу о наличии в действиях ООО «Нижэкология-НН» нарушения пункта 3 части 1 статьи 10 Закона о защите конкуренции, выразившегося навязывании.

По результатам рассмотрения жалобы ООО «Нижэкология-НН» на решение и предписание Нижегородского УФАС России от 25.12.2020 по делу о нарушении антимонопольного законодательства № 052/01/10-418/2020 Апелляционная коллегия установила следующее.

В соответствии с пунктом 3 части 1 статьи 10 Закона 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 путем навязывания контрагенту условий договора, невыгодных для него или не относящихся к предмету договора (экономически или технологически не обоснованные и (или) прямо не предусмотренные федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации, нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации, нормативными правовыми актами уполномоченных федеральных органов исполнительной власти или судебными актами требования о передаче финансовых средств, иного имущества, в том числе имущественных прав, а также согласие заключить договор при условии внесения в него положений относительно товара, в котором контрагент не заинтересован, и другие требования).

Согласно пункту 14 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 04.03.2021 № 2 «О некоторых вопросах, возникающих в связи с применением судами антимонопольного законодательства» при оценке наличия факта злоупотребления доминирующим положением в указанных случаях судам также необходимо учитывать, имеется ли у доминирующего на рынке

хозяйствующего субъекта законный интерес в установлении соответствующих условий договора, являются ли налагаемые на контрагентов ограничения соразмерными этому интересу.

Исходя из системного толкования норм антимонопольного законодательства под навязыванием следует понимать действия (бездействие) доминанта по принуждению контрагента к принятию условий договора, невыгодных для него или не относящихся к предмету договора.

О навязывании невыгодных контрагенту условий договора может свидетельствовать настаивание занимающей доминирующее положение организации на включении в договор спорных условий под угрозой незаключения договора или прекращения действующего договора, а также прекращение исполнения обязательств по договору. Указанные выводы подтверждаются судебной практикой (постановление Арбитражного суда Московского округа от 06.02.2017 № Ф05-21931/2016 по делу № А40-195153/2015, постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 27.11.2014 № Ф06-16578/2013 по делу № А57-19634/2013, постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 27.11.2014 № Ф06-16578/2013 по делу № А57-19634/2013).

Суды также указывают, что при доказывании навязывания невыгодных условий договоров следует учитывать, что заведомо неправомерными являются такие условия, которые не имеют экономического или технологического обоснования и не предусмотрены положениями нормативных правовых актов (постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 14.01.2016 № Ф08-9181/2015 по делу № А53-11783/2015, постановление ФАС Западно-Сибирского округа от 20.02.2013 по делу № А27-9840/2012).

Следовательно, при рассмотрении дел о нарушении антимонопольного законодательства необходимо определить основания включения в договор оспариваемых условий, а также оценить относимость таких условий к предмету договора. Аналогичная позиция изложена в письме ФАС России от 24.12.2018 № СП/106050/18 «О направлении разъяснений по вопросу обзора правоприменительной практики при рассмотрении заявлений, дел антимонопольными органами, а также судебных решений по статье 10 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» в случае навязывания доминантом невыгодных условий при заключении договоров».

В соответствии со статьей 1 Федерального закона от 24.06.1998

№ 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» (далее — Закон об отходах) под региональным оператором по обращению с твердыми коммунальными отходами (далее также - региональный оператор) понимается оператор по обращению с твердыми коммунальными отходами - юридическое лицо, которое обязано заключить договор на оказание услуг по обращению с твердыми коммунальными отходами с собственником твердых коммунальных отходов, которые образуются и места накопления которых находятся в зоне деятельности регионального оператора.

Согласно пункту 1 статьи 13 Закона об отходах территории муниципальных образований подлежат регулярной очистке от отходов в соответствии с экологическими, санитарными и иными требованиями.

Пунктом 3 постановления Правительства Российской Федерации от 12.11.2016 № 1156 «Об обращении с твердыми коммунальными отходами и внесении изменения в постановление Правительства Российской Федерации от 25.08.2008 № 641» установлено, что накопление, сбор, транспортирование, обработка, утилизация, обезвреживание, захоронение твердых коммунальных отходов осуществляются с учетом экологического законодательства Российской Федерации и законодательства Российской Федерации в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения (далее — Постановление № 1156).

Указанной нормой также предусмотрено, что осуществление накопления, сбора, транспортирования, обработки, утилизации, обезвреживания, захоронения твердых коммунальных отходов должно быть безопасным для населения и окружающей среды.

Согласно пункту 1.2. постановления Главного государственного санитарного врача Российской Федерации «Об утверждении санитарно-эпидемиологических правил и норм СанПиН 2.1.7.3550-19 «Санитарно-эпидемиологические требования к содержанию территорий муниципальных образований» (далее — СанПиН 2.1.7.3550-19) соблюдение Санитарных правил является обязательным для органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, граждан, индивидуальных предпринимателей и юридических лиц, деятельность которых связана с содержанием, обслуживанием территорий муниципальных образований, а также с обращением отходов на территориях муниципальных образований.

Пунктом 2.12 СанПиН 2.1.7.3550-19 установлено, что срок временного накопления несортированных ТКО определяется исходя из среднесуточной температуры наружного воздуха в течение 3-х суток:

плюс 5 °С и выше - не более 1 суток; плюс 4 °С и ниже - не более 3 суток.

Аналогичные положения установлены «СанПиН 42-128-4690-88. Санитарные правила содержания территорий населенных мест», утвержденными Главным государственным санитарным врачом СССР 05.08.1988 № 4690-88 (далее — СанПиН 42-128-4690-88).

Так, в силу пункта 2.2.1 СанПиН 42-128-4690-88 при временном хранении отходов в дворовых сборниках должна быть исключена возможность их загнивания и разложения. Поэтому срок хранения в холодное время года (при температуре -5 град. и ниже) должен быть не более трех суток, в теплое время (при плюсовой температуре - свыше +5 град.) не более одних суток (ежедневный вывоз). В каждом населенном пункте периодичность удаления твердых бытовых отходов согласовывается с местными учреждениями санитарно-эпидемиологической службы.

Таким образом, законодательство Российской Федерации в сфере обращения ТКО устанавливает императивные требования для регионального оператора, как лица, осуществляющего деятельность по обращению с ТКО, в части соблюдения санитарно-эпидемиологических норм.

Периодичность вывоза ТКО региональным оператором соответствует срокам временного накопления несортированных ТКО, установленным санитарными правилами и нормами (СанПиН 2.1.7.3550-19, СанПиН 42-128-4690-88).

Указанная позиция также поддерживается судебной практикой, в частности, аналогичные выводы были указаны судами в Апелляционном определении Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 19.06.2019 № 1-АПА19-5, постановлении Арбитражного суда Северо-Западного округа от 24.12.2020 № Ф07-14003/2020 по делу № А21-8180/2019, постановлении Арбитражного суда Поволжского округа от 17.12.2019 № Ф06-55725/2019 по делу № А65-7546/2019, постановлении Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 21.09.2020 № Ф08-7256/2020 по делу № А63-10417/2019.

В частности, в вышеуказанных решениях суды отмечают императивный характер положений СанПиН 2.1.7.3550-19, СанПиН 42-128-4690-88, соблюдение которых является обязательным для регионального оператора в части периодичности вывоза ТКО.

В связи с изложенным, Апелляционная коллегия приходит к выводу, что довод Нижегородского УФАС России об отсутствии в действующем

законодательстве в сфере обращения с отходами императивных норм, регламентирующих периодичность сбора и транспортирования ТКО, накопленных собственниками таких отходов, является ошибочным и противоречит как нормам законодательства в сфере обращения ТКО, так и санитарно-эпидемиологическим требованиям к обращению с ТКО.

Апелляционная коллегия также обращает внимание, что условие, предложенное ООО «Нижэкология-НН» для ГСК «Гордеевский», ГСК № 19 «Лайнер» и ПГСК «Прибрежный-2» о периодичности вывоза «по заявке потребителя, но не реже периодичности вывоза, установленной действующими санитарными нормами и правилами» не противоречит положениям Закона об отходах, Постановлению № 1156, а также санитарно-эпидемиологическим правилам и нормам (СанПин 2.1.7.3550-19, СанПин 42-128-4690-88).

Апелляционная коллегия отмечает, что действия ООО «Нижэкология-НН», связанные с включением в проекты договоров об оказании услуг по обращению с ТКО с для ГСК «Гордеевский», ГСК № 19 «Лайнер» и ПГСК «Прибрежный-2» условия о периодичности вывоза «по заявке потребителя, но не реже периодичности вывоза, установленной действующими санитарными нормами и правилами», не были надлежащим образом проанализированы Нижегородским УФАС России на предмет их соответствия положениям действующего законодательства в сфере обращения с ТКО.

По мнению Апелляционной коллегии ФАС России, установленные Комиссией Нижегородского УФАС России обстоятельства не могут указывать на наличие признаков нарушения пункта 3 части 1 статьи 10 Закона о защите конкуренции в действиях ООО «Нижэкология-НН», поскольку предлагаемые им условия договоров по оказание услуг по обращению с ТКО в части периодичности вывоза не противоречат нормам действующего законодательства в сфере обращения ТКО.

На основании изложенного, Апелляционная коллегия приходит к выводу, что решение и предписание Нижегородского УФАС России от 25.12.2020 по делу о нарушении антимонопольного законодательства № 052/01/10-418/2020 нарушают единообразие в применении антимонопольными органами норм антимонопольного законодательства, в связи с чем подлежат отмене.

С учетом изложенного, руководствуясь частью 10 статьи 23 Закона о защите конкуренции, Апелляционная коллегия

РЕШИЛА

отменить решение и предписание Нижегородского УФАС России от 25.12.2020 по делу о нарушении антимонопольного законодательства № 052/01/10-418/2020.

Председатель «<...>»

Апелляционной коллегии:

Заместитель председателя

Апелляционной коллегии:

«<...>»

Члены

Апелляционной коллегии:

«<...>»

«<...>»

Согласно части 15 статьи 23 Закона о защите конкуренции решение коллегиального органа, принятое по результатам пересмотра решения и (или) предписания территориального антимонопольного органа, вступает в силу с момента его размещения на официальном сайте федерального антимонопольного органа в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

В соответствии с частью 1.1. статьи 52 Закона о защите конкуренции решение по итогам рассмотрения жалобы на решение и (или) предписание антимонопольного органа может быть обжаловано в арбитражный суд в течение одного месяца с момента вступления в силу решения коллегиального органа федерального антимонопольного органа.