

**Решение по делу № 15-01-15-03/187 о нарушении антимонопольного
законодательства**

Резолютивная часть решения оглашена 21 мая 2015г.
Волгоград

г.

В полном объеме решение изготовлено 04 июня 2015г.

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

Председатель Комиссии: **Бурба В.В.** – заместитель
руководителя управления – начальник отдела контроля
органов власти;

Члены Комиссии: **Савинкова О.А.** – старший
государственный инспектор отдела контроля органов
власти,

Тибилова Э.А. – государственный инспектор отдела
контроля органов власти;

рассмотрев дело **№15-01-15-03/187** по признакам нарушения Комитетом природных ресурсов и экологии Волгоградской области (адрес: 400078, г. Волгоград, ул. им.В.И.Ленина, 102) части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее по тексту - Закон о защите конкуренции),

при участии в заседании:

- старшего помощника Волгоградского межрайонного природоохранного прокурора Волжской межрегиональной природоохранной прокуратуры Коваленко О.С. (удостоверение №178566 от 27.02.2015),

- представителя Комитета природных ресурсов и экологии Волгоградской области Вавилова А.П. (доверенность от 30.01.2015),

- представителя ООО «Чистый город» Шаломеенко Ж.Б. (доверенность №36 от 20.05.2016),

- представителя ООО «Волга-Бизнес» Мухамбетовой А.О. (доверенность №35 от 18.05.2015),

УСТАНОВИЛА:

19 декабря 2014 года в Управление Федеральной антимонопольной службы по Волгоградской области поступили материалы (вх.ф.№784; вх.№11203 от 23.12.2014), направленные Волгоградской межрайонной природоохранной прокуратурой, из которых выявлено, что Министерством природных ресурсов и экологии Волгоградской области (далее – Министерство) 31 июля 2014 года проведено совещание по созданию мусоросортировочных мощностей на территории городского округа город Волжский. Согласно итогам проведенного совещания,

которые закреплены Протоколом от 31.07.2014, Министерством даны указания Администрациям Среднеахтубинского и Ленинского муниципальных районов по разработке и утверждению «дорожной карты» (плана мероприятий) по организации сбора и вывоза твердых бытовых отходов до лицензируемого полигона ТБО ООО «Волга-Бизнес».

Министерством природных ресурсов и экологии Волгоградской области 07.10.2014 проведена рабочая встреча с органами местного самоуправления Среднеахтубинского и Ленинского муниципальных районов по вопросам сбора и вывоза ТБО на полигон ТБО Волжского и запрете размещения ТБО на свалках. Как следует из Протокола от 07.10.2014, Территориальной схемой размещения объектов приема твердых бытовых отходов, утвержденной Правительством Волгоградской области, вывоз ТБО с территории населенных пунктов Ленинского и Среднеахтубинского муниципальных районов предусмотрен на полигон ТБО ООО «Волга-Бизнес», расположенный на территории г. Волжского.

Рассмотрев указанные обстоятельства, Приказом УФАС по Волгоградской области от 19.03.2015 №127 возбуждено дело №15-01-15-03/187 в отношении Комитета природных ресурсов и экологии Волгоградской области.

В период рассмотрения материалов Волгоградской межрайонной природоохранной прокуратуры в структуре исполнительной власти Волгоградской области произошли изменения. 24 ноября 2014 года принято Постановление Администрации Волгоградской области от №39-п «Об утверждении Положения о комитете природных ресурсов и экологии Волгоградской области», в соответствии с которым Постановление Правительства Волгоградской области от 19 ноября 2013 г. №646-п «Об утверждении Положения о министерстве природных ресурсов и экологии Волгоградской области» признано утратившим силу, а органом исполнительной власти Волгоградской области, уполномоченным в сфере охраны окружающей среды, охраны атмосферного воздуха, обращения с отходами производства и потребления, обеспечения экологической безопасности, недропользования, охраны, использования и воспроизводства природных ресурсов, в том числе использования и охраны водных объектов, организации, охраны и использования особо охраняемых природных территорий регионального значения, государственной экологической экспертизы на территории Волгоградской области, а также уполномоченным осуществлять государственное управление в области охраны, воспроизводства, использования объектов животного мира, охраны и воспроизводства среды их обитания на территории Волгоградской области, утвержден Комитет природных ресурсов и экологии Волгоградской области. Следовательно, дело подлежало возбуждению в отношении Комитета природных ресурсов и экологии, являющегося правопреемником Министерства природных ресурсов и экологии Волгоградской области.

Определением о назначении дела №15-01-15-03/187 о нарушении антимонопольного законодательства к рассмотрению от 19.03.2015 в качестве заявителя привлечена Волгоградская межрайонная природоохранная прокуратура, в качестве ответчика привлечен Комитет природных ресурсов и экологии Волгоградской области, в качестве заинтересованных лиц привлечены Администрация Среднеахтубинского муниципального района Волгоградской области и Администрация Ленинского муниципального района Волгоградской

области.

Определением об отложении рассмотрения дела №15-01-15-03/187 от 07.04.2015, Определением о привлечении в качестве лица, располагающего сведениями по делу от 07.04.2015 в качестве лица, располагающего сведениями об обстоятельствах дела привлечено ООО «Чистый город».

Определением об отложении рассмотрения дела №15-01-15-03/187 от 28.04.2015 в качестве заинтересованного лица привлечено ООО «Волга-Бизнес».

Представитель Комитета природных ресурсов и экологии Волгоградской области в объяснениях пояснил, что в целях реализации на территории Волгоградской области пилотного проекта Волгоградской области «Создание системы по переработке и утилизации твердых бытовых отходов», утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 22 августа 2011 года № 1493-р, в Волгоградской области в марте 2014 года утверждена территориальная схема размещения объектов приема ТБО, в состав которой вошли действующие лицензированные и планируемые к созданию полигоны ТБО.

Постановлением Правительства Волгоградской области №686-п от 04.12.2013 утверждена государственная программа Волгоградской области «Охрана окружающей среды на территории Волгоградской области» на 2014 - 2020 годы. В 2014 году постановлением Правительства Волгоградской области от 11.07.2014 № 329-п, в состав государственной программы включена подпрограмма «Обращение с твердыми коммунальными (бытовыми) отходами на территории Волгоградской области».

Как пояснил представитель Комитета природных ресурсов, решение задач подпрограммы обеспечивается за счет строительства новых межмуниципальных полигонов ТКО с межмуниципальными мусоросортировочными комплексами и межмуниципальными мусороперегрузочными станциями, модернизации существующих объектов размещения ТКО, а также дооснащения действующих в настоящее время полигонов ТКО мусоросортировочными мощностями, достаточными для нужд всех муниципальных образований Волгоградской области.

В целях совершенствования системы обращения с отходами производства и потребления на территории Волгоградской области, а также создания благоприятных санитарных условий для проживания населения на территориях муниципальных образований Волгоградской области постановлением Губернатора Волгоградской области от 02.10.2013 №1011 утверждена рабочая группа по принятию эффективных мер в сфере обращения с отходами производства и потребления на территории Волгоградской области (далее - рабочая группа).

По результатам заседаний рабочей группы органам местного самоуправления выдавались подробные разъяснения и рекомендации, направленные на недопущение образования несанкционированных свалок, способствующие эффективной деятельности органов местного самоуправления по организации сбора и вывоза твердых бытовых отходов на безопасные для окружающей среды объекты, в том числе с установлением сроков исполнения принятых решений.

Представитель Комитета считает, что требования Министерства природных

ресурсов по запрещению эксплуатации этих объектов в целом соответствует действующему природоохранному законодательству. Принятые на рабочих совещаниях решения (протоколы от 31.07.2014, 07.10.2014) в целом соответствуют «дорожной карте» по реализации пилотного проекта Волгоградской области «Создание системы по переработке и утилизации твердых бытовых отходов».

Исследовав имеющиеся в деле материалы, доводы и возражения лиц, участвующих в деле, Комиссия пришла к следующим выводам.

1. В соответствии с п.2.3 Положения о министерстве природных ресурсов и экологии Волгоградской области, утвержденного Постановлением Правительства Волгоградской области от 19.11.2013 №646-п, Министерство осуществляет следующие полномочия в сфере обращения с отходами: участвует в проведении государственной политики в области обращения с отходами на территории Волгоградской области; участвует в пределах своей компетенции в проведении мероприятий по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, возникших при осуществлении обращения с отходами, утилизации запрещенных, пришедших в негодность (или с истекшими сроками хранения) пестицидов и агрохимикатов; осуществляет ведение регионального кадастра отходов; согласует в пределах своей компетенции порядок осуществления производственного контроля при обращении с отходами; участвует в организации обеспечения населения информацией в области обращения с отходами; осуществляет государственный надзор в области обращения с отходами на объектах хозяйственной и иной деятельности, подлежащих региональному государственному экологическому надзору.

Постановлением Правительства Волгоградской области от 4 декабря 2013 г. №686-п утверждена государственная программа Волгоградской области «Охрана окружающей среды на территории Волгоградской области» на 2014 - 2020 годы. В состав данной государственной программы входит подпрограмма «Обращение с твердыми коммунальными (бытовыми) отходами на территории Волгоградской области», задачами которой являются строительство (модернизация), дооснащение межмуниципальных объектов инфраструктуры обращения с ТКО на территории Волгоградской области (межмуниципальных полигонов ТКО, межмуниципальных мусоросортировочных комплексов, межмуниципальных мусороперегрузочных станций), соответствующих требованиям законодательства; создание условий для развития производств по использованию вторичных ресурсов на территории Волгоградской области (п. 2 Подпрограммы «Обращение с твердыми коммунальными (бытовыми) отходами на территории Волгоградской области»).

Правительством Волгоградской области утверждена территориальная схема размещения объектов приема твердых бытовых отходов (далее – Территориальная схема).

Согласно Территориальной схеме, Городищенский, Дубовский, часть Иловлинского, Ленинский, Светлоярский, Среднеахтубинский муниципальные районы и городские округа город Волгоград и город Волжский обеспечены лицензируемыми объектами размещения отходов - полигонами размещения твердых бытовых отходов.

Во исполнение целей и задач Подпрограммы «Обращение с твердыми

коммунальными (бытовыми) отходами на территории Волгоградской области» и руководствуясь Территориальной схемой размещения объектов приема твердых бытовых отходов в Волгоградской области, Министерством природных ресурсов экологии Волгоградской области 31.07.2014 проведено совещание по созданию мусоросортировочных мощностей на территории городского округа город Волжский.

Согласно итогам проведенного совещания, которые закреплены Протоколом от 31.07.2014, Министерством даны указания Администрациям Среднеахтубинского и Ленинского муниципальных районов по разработке и утверждению «дорожной карты» (плана мероприятий) по организации сбора и вывоза твердых бытовых отходов до лицензируемого полигона ТБО ООО «Волга-Бизнес» (п.4 Протокола совещания в министерстве природных ресурсов и экологии Волгоградской области по созданию мусоросортировочных мощностей на территории городского округа город Волжский от 31.07.2014).

Министерством природных ресурсов и экологии Волгоградской области 07.10.2014 проведена рабочая встреча с органами местного самоуправления Среднеахтубинского и Ленинского муниципальных районов по вопросам сбора и вывоза ТБО на полигон ТБО Волжского и запрете размещения ТБО на свалках. Как следует из Протокола от 07.10.2014 Территориальной схемой вывоз ТБО с территории населенных пунктов Ленинского и Среднеахтубинского муниципальных районов предусмотрен на полигон ТБО ООО «Волга-Бизнес», расположенный на территории г. Волжского. По итогам проведения 07.10.2014 рабочей встречи, Администрациям Среднеахтубинского и Ленинского муниципальных районов, Министерством даны указания об организации сбора и вывоза твердых бытовых отходов на полигон ТБО Волжского – ООО «Волга-Бизнес».

В силу части 1 статьи 15 Закон о защите конкуренции федеральным органам исполнительной власти, органам государственной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления, иным осуществляющим функции указанных органов, запрещается принимать акты и (или) осуществлять действия (бездействие), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, за исключением предусмотренных федеральными законами случаев принятия актов и (или) осуществления таких действий (бездействия), в частности запрещаются: установление для приобретателей товаров ограничений выбора хозяйствующих субъектов, которые предоставляют такие товары (пункт 5).

Статья 4 Закона о защите конкуренции определяет конкуренцию как 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.

Признаки ограничения конкуренции приведены в пункте 17 статьи 4 названного закона, к числу которых относится сокращение числа хозяйствующих субъектов, не входящих в одну группу лиц, на товарном рынке, рост или снижение цены товара, не связанные с соответствующими изменениями иных общих условий обращения товара на товарном рынке, отказ хозяйствующих субъектов, не входящих в одну группу лиц, от самостоятельных действий на товарном рынке, определение общих условий обращения товара на товарном рынке соглашением между

хозяйствующими субъектами или в соответствии с обязательными для исполнения ими указаниями иного лица либо в результате согласования хозяйствующими субъектами, не входящими в одну группу лиц, своих действий на товарном рынке, иные обстоятельства, создающие возможность для хозяйствующего субъекта или нескольких хозяйствующих субъектов в одностороннем порядке воздействовать на общие условия обращения товара на товарном рынке, а также установление органами государственной власти, органами местного самоуправления, организациями, участвующими в предоставлении государственных или муниципальных услуг, при участии в предоставлении таких услуг требований к товарам или к хозяйствующим субъектам, не предусмотренных законодательством Российской Федерации.

В соответствии с частью 1 статьи 3 Закона о защите конкуренции настоящий Федеральный закон распространяется на отношения, которые связаны с защитой конкуренции, в том числе с предупреждением и пресечением монополистической деятельности и недобросовестной конкуренции, и в которых участвуют российские юридические лица и иностранные юридические лица, организации, федеральные органы исполнительной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, иные осуществляющие функции указанных органов органы или организации, а также государственные внебюджетные фонды, Центральный банк Российской Федерации, физические лица, в том числе индивидуальные предприниматели.

В соответствии с Законом о защите конкуренции одним из основных принципов защиты конкуренции является обеспечение равного доступа на рынок для хозяйствующих субъектов.

Из статьи 15 Закона о защите конкуренции следует, что нормативно установленный запрет адресован органам, осуществляющим властные функции, в целях предупреждения их негативного вмешательства в конкурентную среду посредством использования административных инструментов.

При этом, достаточным основанием для вывода о нарушении ч. 1 ст. 15 Закона о защите конкуренции является создание условий, возможности для наступления последствий в виде недопущения, ограничения либо устранения конкуренции.

Действиями по даче органам местного самоуправления Среднеахтубинского и Ленинского муниципальных районов указаний по организации размещения твердых бытовых отходов на полигоне ООО «Волга-Бизнес», исключает возможность и ограничивает право Администраций Среднеахтубинского и Ленинского муниципальных районов выбора хозяйствующего субъекта, оказывающего аналогичные услуги.

Кроме того, указаниями по организации размещения твердых бытовых отходов только на полигоне ООО «Волга-Бизнес», органом исполнительной власти Волгоградской области, Министерством природных ресурсов и экологии Волгоградской области, создаются дискриминационные условия доступа на товарный рынок хозяйствующим субъектам, а также предоставляются льготы конкретному хозяйствующему субъекту, ставящие его в преимущественное положение по отношению к другим хозяйствующим субъектам, оказывающим аналогичные услуги на территории Волгоградской области. В связи с чем, данными действиями Министерством создается реальная угроза наступления

негативных последствий для конкуренции на рынке оказания услуг по размещению отходов. Поскольку, согласно Приложению к Приказу Федеральной службы по надзору в сфере природопользования от 25.09.2014 №592 «Объекты размещения отходов, включенные в государственный реестр объектов размещения отходов», Приложению к Приказу Федеральной службы по надзору в сфере природопользования от 25.09.2014 №592 «Объекты размещения отходов, включенные в государственный реестр объектов размещения отходов» от 01.08.2014 № 479 на территории Волгоградской области помимо ООО «Волга-Бизнес», расположенного на территории г. Волжского, деятельность по размещению твердых бытовых отходов также осуществляют ООО «Спецавтотранс» (адрес полигона: Волгоградская область, г. Камышин), ООО «ЭкоМастер» (адрес полигона: Волгоградская область, Городищенский район, х.Овражный), ООО «КОМУС» (Волгоградская область, Светлоярский район, п. Кирова), ООО «Еврохим-ВолгаКалий» (Волгоградская область, Котельниковский район, Пимено-Чернянское сельское поселение), ОАО «Каустик» (адрес полигона: г. Волгоград).

Таким образом, действия Комитета природных ресурсов и экологии Волгоградской области (правопреемника Министерства природных ресурсов и экологии Волгоградской области) по проведению 31 июля 2014 года совещания по созданию мусоросортировочных мощностей на территории городского округа город Волжский, рабочей встречи с органами местного самоуправления Среднеахтубинского и Ленинского муниципальных районов по вопросам сбора и вывоза ТБО на полигон ТБО Волжского и запрете размещения ТБО на свалках от 07.10.2014, в соответствии с которыми Администрациям Среднеахтубинского и Ленинского муниципальных районов даются указания по размещению ТБО на полигоне ООО «Волга-Бизнес», содержат нарушение п.5 ч.1 ст.15 Закона о защите конкуренции.

2. В соответствии с ч.1 ст.41 Закона о защите конкуренции Комиссия принимает предупреждения, определения, решения, предписания.

На основании решения комиссия выдает предписание. Предписание оформляется в виде отдельного документа для каждого лица, которому надлежит осуществить определенные решением действия в установленный предписанием срок, подписывается председателем комиссии и членами комиссии, присутствующими на заседании комиссии (ч.4 ст.41 Закона о защите конкуренции).

На основании п.3 ч.1 ст.23 Закона о защите конкуренции антимонопольный орган выдает федеральным органам исполнительной власти, органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления, иным осуществляющим функции указанных органов или организациям, а также государственным внебюджетным фондам, их должностным лицам, за исключением случаев, установленных пунктом 4 настоящей части, обязательные для исполнения предписания.

В связи с тем, что в действиях Комитета природных ресурсов и экологии Волгоградской области (правопреемника Министерства природных ресурсов и экологии Волгоградской области) по даче указаний Администрациям Среднеахтубинского и Ленинского муниципальных районов при проведении рабочих встреч содержится нарушения п.5 ч.1 ст.15 Закона о защите конкуренции, Комиссия решила выдать Комитету обязательное для исполнения предписание.

3. Оснований для прекращения рассмотрения дела, предусмотренных ч.1 ст.48 Закона о защите конкуренции, не имеется.

Руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частями 1 - 4 статьи 41, статьей 48, частью 1 статьи 49 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции»,

РЕШИЛА:

1. Признать действия Комитета природных ресурсов и экологии Волгоградской области (правопреемника Министерства природных ресурсов и экологии Волгоградской области) по проведению 31 июля 2014 года совещания по созданию мусоросортировочных мощностей на территории городского округа город Волжский, рабочей встречи от 07.10.2014, в соответствии с которыми Администрациям Среднеахтубинского и Ленинского муниципальных районов даются указания по размещению ТБО на полигон ООО «Волга-Бизнес», нарушившими п.5 ч.1 ст.15 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции».

2. Выдать Комитету природных ресурсов и экологии Волгоградской области (правопреемнику Министерства природных ресурсов и экологии Волгоградской области) обязательное для исполнения предписание об устранении последствий нарушения антимонопольного законодательства, возникшего при проведении 31 июля 2014 года совещания по созданию мусоросортировочных мощностей на территории городского округа город Волжский, рабочей встречи с органами местного самоуправления Среднеахтубинского и Ленинского муниципальных районов по вопросам сбора и вывоза ТБО на полигон ТБО Волжского и запрете размещения ТБО на свалках от 07.10.2014, а именно: информировать Администрации Среднеахтубинского и Ленинского муниципального районов Волгоградской области (путем направления письма, либо проведения совещания, иными способами) о том, что при исполнении «дорожной карты» (плана мероприятий) по организации сбора и вывоза ТБО и КГО они самостоятельно принимают решение в рамках полномочий, установленных законом.