

РЕШЕНИЕ

по делу № 036/01/10-564/2019 о нарушении антимонопольного законодательства
02.09.2020 г. Воронеж

Резолютивная часть решения объявлена: 25.08.2020г.

Решение в полном объеме изготовлено: 02.09.2020г.

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Воронежской области (далее – Управление) по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства в составе:

Михин С.В. – председатель Комиссии, заместитель руководителя – начальник отдела антимонопольного контроля Управления,

Гаврилов В.А. – член Комиссии, специалист-эксперт отдела антимонопольного контроля,

Русаленко Н.В. – член Комиссии, ведущий специалист – эксперт отдела антимонопольного контроля,

рассмотрела дело № 036/01/10-564/2019, возбужденное в отношении ООО «Газпром межрегионгаз Воронеж» по признакам нарушения части 1 статьи 10 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее - Закон о защите конкуренции), выразившегося в незаконном направлении Федеральному государственному бюджетному учреждению «Центральное жилищно-коммунальное управление» Министерства обороны Российской Федерации в лице ЖЭ(К)О № 10 (г. Воронеж) филиал ФГБУ «ЦЖКУ» Минобороны России (по ЗВО) (394055, г. Воронеж, ул. Ворошилова, д. 63) (далее - ФГБУ «ЦЖКУ» Минобороны России) угроз о введении полного прекращения поставки газа, что может привести к ущемлению интересов неопределенного круга потребителей, в присутствии представителей:

от ООО «Газпром межрегионгаз Воронеж» - <...>, <...>;

от ФГБУ «ЦЖКУ» Минобороны России - представитель не явился (надлежащим образом о времени и месте рассмотрения дела извещен),

УСТАНОВИЛА:

05.06.2019г. в Управление Федеральной антимонопольной службы по Воронежской области (далее – Управление) поступило обращение ФГБУ «ЦЖКУ» Минобороны России по вопросу правомерности направления ООО «Газпром межрегионгаз Воронеж» угроз полного прекращения поставки газа на объекты Министерства обороны России.

Как следует из обращения и приложенных к нему документов, 08.05.2019г. ООО «Газпром межрегионгаз Воронеж» направило в ФГБУ «ЦЖКУ» Минобороны России уведомление (исх. № 17/1394), в котором сообщалось, что по состоянию на 08.05.2019г. у последнего образовалась задолженность за газ, поставленный в марте - <...> рублей, не произведена оплата 30% стоимости планового объема потребления природного газа за апрель - <...> рублей. В случае непогашения указанной задолженности поставка газа ФГБУ «ЦЖКУ» Минобороны России будет полностью ограничена 30.05.2019г. в 10 часов 00 минут (мск).

30.05.2019г. ООО «Газпром межрегионгаз Воронеж» направило в ФГБУ «ЦЖКУ» Минобороны России аналогичное уведомление (исх. № 16/1619), в котором сообщалось, что по состоянию на 30.05.2019г. у ФГБУ «ЦЖКУ» Минобороны России образовалась задолженность за газ, поставленный в апреле, а также не произведена 30% оплата стоимости планового объема потребления газа в мае. В случае непогашения указанной задолженности поставка газа ФГБУ «ЦЖКУ» Минобороны России будет полностью ограничена 11.07.2019г. в 10 часов 00 минут (мск).

По информации ФГБУ «ЦЖКУ» Минобороны России, пунктами 1 и 3 приказа Минобороны России № 155 от 02.03.2017г. определено, что основной деятельностью последнего является содержание (эксплуатация) объектов военной и социальной инфраструктуры и предоставление коммунальных услуг в интересах Вооруженных сил РФ.

Приказом департамента имущественных отношений Минобороны России № 838 от 24.03.2017г. «О закреплении недвижимого имущества на праве оперативного управления за ФГБУ «ЦЖКУ» Минобороны России» и актом приема-передачи последнему были переданы следующие котельные: котельная г. Богучар в/г № 9, д. 33; котельная г. Воронеж, ул. Краснознаменная, в/г 77; котельная Воронежский гарнизон, в/г 93; котельная г. Лиски.

Приказом начальника ФГБУ «ЦЖКУ» Минобороны России № 100 от 10.04.2019г. за обособленным подразделением ЖКС № 10 (г. Воронеж) филиала ФГБУ «ЦЖКУ» Минобороны России (по ЗВО) адрес: г. Воронеж, ул. Ворошилова, д. 63 закреплено по территориальному признаку в соответствии с границами субъектов РФ обслуживание военных объектов КЖФ, ТХ, ВКХ на территории: г. Воронеж, Воронежская область.

ФГБУ «ЦЖКУ» Минобороны России является ресурсоснабжающей организацией, оказывающей коммунальные услуги: «теплоснабжение», «горячее водоснабжение» для структурных подразделений Минобороны России (войсковые части, военкоматы, военные госпитали). Для данной организации Управлением по государственному регулированию тарифов Воронежской области установлены соответствующие тарифы.

В целях оказания коммунальных услуг: «теплоснабжение», «горячее водоснабжение» для структурных подразделений Минобороны России между ФГБУ «ЦЖКУ» Минобороны России и ООО «Газпром межрегионгаз Воронеж» был заключен государственный контракт (договор) № 11-6-4-6053/19 от 01.11.2018г. (далее – договор).

Согласно информации, полученной от ООО «Газпром межрегионгаз Воронеж», ФГБУ «ЦЖКУ» Минобороны России нарушило пункт 5 и 5.4.1 контракта, в связи с чем ООО «Газпром межрегионгаз Воронеж» направило 08.05.2019г. и 30.05.2019г. уведомления (исх. № 16/1619 и исх. № 17/1394) о планируемом полном ограничении поставки газа 11.07.2019г. в 10 часов 00 минут (мск), в случае непогашения задолженности в размере <...> рублей.

Также ООО «Газпром межрегионгаз Воронеж» полагает, что правомочно направлять такие уведомления в соответствии с подпунктом «е» пункта 2 и подпунктом «г» пункта 3 Правил ограничения подачи (поставки) и отбора газа, утв. Постановлением Правительства РФ от 25.11.2016г. № 1245 (далее - Правила).

Как установлено в ходе проверки целью приобретения ФГБУ «ЦЖКУ» Минобороны России природного газа у ООО «Газпром межрегионгаз Воронеж» является оказание коммунальных услуг по теплоснабжению и горячему водоснабжению потребителям в которых предусмотрена военная служба, в том числе воинским частям, военным госпиталиям.

В связи с этим, полное прекращение поставки газа ФГБУ «ЦЖКУ» Минобороны России со стороны ООО «Газпром межрегионгаз Воронеж» приведет к прекращению теплоснабжения и горячего водоснабжения неопределенному кругу потребителей ФГБУ «ЦЖКУ» Минобороны России, в том числе воинским частям, военным госпиталиям.

Учитывая указанные обстоятельства, в действиях ООО «Газпром межрегионгаз Воронеж» по направлению ФГБУ «ЦЖКУ» Минобороны России угроз полного прекращения поставки газа, что может привести к ущемлению интересов

неопределенного круга потребителей были установлены признаки злоупотребления доминирующим положением на рынке услуг по оптовой реализации внебиржевого природного газа Воронежской области.

В связи с этим, 16.08.2019г. Управлением в отношении ООО «Газпром межрегионгаз Воронеж» возбуждено дело № 036/01/10-564/2019 о нарушении антимонопольного законодательства по признакам нарушения части 1 статьи 10 Закона о защите конкуренции», выразившимся в незаконном направлении угроз ФГБУ «ЦЖКУ» Минобороны России о введении полного прекращения поставки газа, что может привести к ущемлению интересов неопределенного круга потребителей.

Согласно письменным объяснениям ООО «Газпром межрегионгаз Воронеж» (исх. от 24.06.2019г. № 09/1894) направление в адрес ФГБУ «ЦЖКУ» Минобороны России уведомлений о планируемом введении ограничения поставки газа для объектов ФГБУ «ЦЖКУ» Минобороны России было произведено в рамках действующего законодательства, в связи с неисполнением последним своих договорных обязательств, в результате чего по состоянию на 30.05.2019г. у последнего имелась задолженность в размере <...> рублей, в том числе за газ, поставленный в апреле 2019 года на сумму <...> рублей, не произведена оплата 30% планового объема потребления газа в мае 2019г. на сумму <...> рублей. В установленные законом сроки, руководствуясь подпунктом 2 пункта 8 Правил ООО «Газпром межрегионгаз Воронеж» направило ФГБУ «ЦЖКУ» Минобороны России уведомление (исх. № 16/1619 от 30.05.2019г.) о планируемой дате прекращения поставки газа.

Одновременно ООО «Газпром межрегионгаз Воронеж» в материалы настоящего дела предоставило возражения на заключение об обстоятельствах рассматриваемого дела о нарушении антимонопольного законодательства, согласно которым Управлением неправильно определены продуктовые границы товарного рынка и состав его участников (поставщиков) по основаниям указанным в возражениях ООО «Газпром межрегионгаз Воронеж» на обзор состояния конкурентной среды от 17.08.2020 г. Также данное Общество считает, что покупателем газа у него является ФГБУ «ЦЖКУ» Минобороны России, а не подключенные к его сетям потребители ресурсов. Также, по мнению ООО «Газпром межрегионгаз Воронеж», наличие у ФГБУ «ЦЖКУ» Минобороны России статуса, предусмотренного Указом Президента РФ № 1173 от 23.11.1995 г. не подтверждено материалами дела. Кроме того ООО «Газпром межрегионгаз Воронеж» считает, что само по себе уведомление никак не угрожает (и не нарушает прав) ни ФГБУ «ЦЖКУ» Минобороны России, ни его потребителям, поскольку его направление прямо предусмотрено п. 8 и 13 Правил.

Рассмотрение настоящего дела было назначено на 09.09.2019г. в 14 час. 00 мин. (мск).

09.09.2019г. в связи с необходимостью получения дополнительной информации и документов, подготовки обзора состояния конкурентной среды на товарном рынке на котором осуществляет свою деятельность ООО «Газпром межрегионгаз Воронеж», ознакомления лиц участвующих в деле с заключением об обстоятельствах дела № 036/01/10-564/2019 о нарушении антимонопольного законодательства, учитывая положения Указов Президента РФ от 25.03.2020 г. № 206 «Об объявлении в Российской Федерации нерабочих дней», от 28.04.2020 № 294 «О продлении действия мер по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения на территории Российской Федерации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19)», рассмотрение настоящего дела отлагалось до 27.09.2019г., 30.10.2019г., 15.11.2019г., 16.12.2019г., 23.01.2020г., 26.02.2020г., 30.03.2020г., 06.05.2020г., 29.05.2020г., 11.06.2020г., 06.07.2020г., 25.08.2020г.

26.02.2020г. в связи с необходимостью корректировки обзора состояния конкурентной среды на товарном рынке на котором осуществляет свою деятельность ООО «Газпром межрегионгаз Воронеж» с учетом поступивших от последнего возражений, а также ознакомления лиц, участвующих в деле с данным обзором Комиссией Управления, объявлялся перерыв до 02.03.2020г., 10.03.2020г., 13.07.2020г., 20.07.2020г., 27.07.2020г., 03.08.2020г., 10.08.2020г., 17.08.2020г.

Изучив материалы дела, выслушав аргументы лиц, участвующих в рассмотрении дела № 036/01/10-564/2019 о нарушении антимонопольного законодательства, оценив предоставленные по делу доказательства Комиссия Управления приходит к следующим выводам.

Согласно 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 соответствии с пунктом 1 части 1 статьи 5 Закона о защите конкуренции доминирующим положением признается положение хозяйствующего субъекта (за исключением финансовой организации) доля которого на рынке определенного товара превышает пятьдесят процентов.

Управлением проведен анализ состояния конкуренции на рынке услуг по оптовой реализации внебиржевого природного газа Воронежской области, по результатам которого у ООО «Газпром межрегионгаз Воронеж» было установлено доминирующее положение на указанном рынке, что подтверждается обзором состояния конкурентной среды на рынке услуг по оптовой реализации внебиржевого природного газа Воронежской области от 24.08.2020 г. (имеется в материалах дела).

Таким образом, ООО «Газпром межрегионгаз Воронеж» как хозяйствующий субъект, занимающий доминирующее положение обязан соблюдать запреты, установленные антимонопольным законодательством, в том числе частью 1 статьи 10 Закона о защите конкуренции.

Отношения, связанные с прекращением поставки газа юридическим лицам регулируются законодательством в сфере газоснабжения.

Абзацем 6 статьи 25 Федерального закона «О газоснабжении в Российской Федерации» от 31.03.1999 № 69-ФЗ (далее – ФЗ «О газоснабжении в РФ») при несоблюдении потребителями газа условий договоров поставки газа и договоров об оказании услуг по его транспортировке поставщики вправе уменьшить или прекратить поставки газа в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

Согласно пункту 1 Указа Президента РФ от 23.11.1995 № 1173 «О мерах по осуществлению устойчивого функционирования объектов, обеспечивающих безопасность государства» (далее – Указ) считать ограничение или прекращение отпуска топливно - энергетических ресурсов (электрической и тепловой энергии, газа и воды), оказания услуг связи и коммунальных услуг воинским частям, учреждениям, предприятиям и организациям федеральных органов исполнительной власти и федеральных государственных органов, в которых предусмотрена военная служба, действиями, нарушающими безопасность государства.

В соответствии со статьей 6 Федерального закона от 27.05.2003 № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» военная служба - вид федеральной государственной службы, представляющий собой

профессиональную служебную деятельность граждан на воинских должностях в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках, воинских формированиях и органах, осуществляющих функции по обеспечению обороны и безопасности государства.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 29.05.2002 № 364 «Об обеспечении устойчивого газо- и энергоснабжения финансируемых за счет средств федерального бюджета организаций, обеспечивающих безопасность государства» (далее – Постановление) установлены особые условия поставки газа, подачи электрической и тепловой энергии и их оплаты, которые в обязательном порядке включаются в государственные контракты на поставку газа, заключаемые государственными заказчиками с поставщиками газа, согласно приложению № 1, а также в договоры поставки газа согласно приложению № 2 и в договоры энергоснабжения согласно приложению № 3, заключаемые газо- и энергоснабжающими организациями независимо от организационно - правовой формы с финансируемыми за счет средств федерального бюджета организациями - потребителями топливно - энергетических ресурсов, обеспечивающими безопасность государства (воинскими частями, учреждениями, предприятиями и организациями федеральных органов исполнительной власти, в которых предусмотрена военная служба, а также предприятиями, учреждениями и организациями уголовно - исполнительной системы и государственной противопожарной службы).

Согласно приложению 2 Постановления поставщик обязуется не производить ограничение поставок газа потребителю в пределах, установленных ему главным распорядителем средств федерального бюджета лимитов бюджетных обязательств в случае несвоевременного поступления платежей на его счета.

В соответствии с Положением о Министерстве обороны РФ, утвержденным Указом Президента РФ от 16.08.2004 г. № 1082 Министерство обороны РФ является федеральным органом исполнительной власти в котором предусмотрена военная служба.

ФГБУ «ЦЖКУ» является учреждением Министерства обороны РФ, что подтверждается приказом Минобороны России № 155 от 02.03.2017г. и приказом департамента имущественных отношений Минобороны России № 838 от 24.03.2017 г.

С учетом положений Указа и Постановления ограничение/прекращение поставки газа, используемого для оказания коммунальных услуг на объектах Министерства обороны Российской Федерации, в том числе учреждениям данного федерального органа исполнительной власти запрещено.

При этом такой запрет на прекращение поставки газа на указанные объекты является безусловным и не содержит исключений, и в случае неоплаты потребленных ресурсов организациями, осуществляющими устойчивое функционирование объектов, обеспечивающих безопасность государства, поскольку входит в число мер по поддержанию готовности сил и средств обеспечения безопасности государства.

Ограничение или прекращение поставки топливно-энергетических ресурсов (в том числе газа) поименованным в пункте 1 Указа лицам признается действиями, нарушающими безопасность государства.

В связи с тем, что сами действия по ограничению/прекращению поставки газа, используемого для оказания коммунальных услуг на объектах Министерства обороны Российской Федерации изначально запрещены Указом и Постановлением, то и любая угроза в том или ином виде совершения указанных действий также запрещена данными нормативными правовыми актами, поскольку

может привести к нарушению прав лиц поименованных в Указе на бесперебойное получение коммунальных ресурсов.

Однако в нарушение положений Указа и Постановления ООО «Газпром межрегионгаз Воронеж» направило 08.05.2019г. и 30.05.2019г. уведомления содержащие угрозы полного прекращения поставки газа ФГБУ «ЦЖКУ», которое является учреждением Министерства обороны РФ, где осуществляется военная служба, что могло привести к ущемлению интересов неопределенного круга потребителей, в которых также предусмотрена военная служба и которые должны бесперебойно снабжаться коммунальным ресурсом (теплоснабжение и горячее водоснабжение).

В связи с этим, указанные угрозы являются незаконными, поскольку ФГБУ «ЦЖКУ» Минобороны России приобретает у ООО «Газпром межрегионгаз Воронеж» газ не для собственных нужд, а для производства коммунального ресурса (тепловая энергия, горячая вода) другим потребителям (войсковые части, военкоматы, военные госпитали), в связи с чем введение полного ограничения поставки газа, в том числе угроза введения такого ограничения запрещены действующим законодательством, поскольку может привести к прекращению снабжения коммунальными ресурсами и к ущемлению интересов неопределенного круга указанных потребителей.

Комиссией Управления было установлено, что потребителями, которым ФГБУ «ЦЖКУ» Минобороны России оказывает услуги по теплоснабжению/горячему водоснабжению являются войсковые части, военкоматы, военные госпитали, что подтверждается счетам фактурой № ГП12968 от 31.03.2019г., направленной ООО «Газпром межрегионгаз Воронеж» в адрес ФГБУ «ЦЖКУ» Минобороны России.

Кроме того, среди потребителей, которым ФГБУ «ЦЖКУ» Минобороны России оказывает услуги по горячему водоснабжению в летний период есть детские сады, школа.

Также Комиссией Управления установлено, что ФГБУ «ЦЖКУ» Минобороны России, в силу Указа является потребителем, ограничение режима потребления газа которого может привести к нарушению безопасности государства.

При указанных обстоятельствах, действия ООО «Газпром межрегионгаз Воронеж» по направлению в ФГБУ «ЦЖКУ» Минобороны России незаконных угроз о введении полного ограничения поставки газа на объекты последнего, что может привести к ущемлению интересов неопределенного круга потребителей, являются злоупотреблением доминирующим положением и нарушением части 1 статьи 10 Закона о защите конкуренции.

Довод ООО «Газпром межрегионгаз Воронеж» о том, что само по себе уведомление никак не угрожает (и не нарушает прав) ни ФГБУ «ЦЖКУ» Минобороны России, ни его потребителям, поскольку его направление прямо предусмотрено п. 8 и 13 Правил отклоняется как несостоятельный, в связи с тем, что Указ и Постановление являются по отношению к Правилам специальными нормативными правовыми актами и поэтому, в рассматриваемом случае, подлежат применению в приоритетном порядке. Указом и Постановлением установлен прямой и безусловный запрет на совершение, в том числе угрозу совершения действий по ограничению/прекращению поставки газа учреждениям федеральных органов исполнительной власти, в которых предусмотрена военная служба к которым в настоящем деле относится ФГБУ «ЦЖКУ» Минобороны России.

В связи с этим, направление поставщиком газа указанному учреждению уведомлений, содержащих угрозы ограничения поставки газа в силу действующего законодательства недопустимо и может привести к нарушению прав как самого учреждения, приобретающего газ для производства

коммунальных ресурсов, так и его потребителей.

С учетом этого, является необоснованным и довод ООО «Газпром межрегионгаз Воронеж» о том, что покупателем газа у него является ФГБУ «ЦЖКУ» Минобороны России, а не подключенные к его сетям потребители ресурсов.

Довод ООО «Газпром межрегионгаз Воронеж» о том, что наличие у ФГБУ «ЦЖКУ» Минобороны России статуса, предусмотренного Указом Президента РФ № 1173 от 23.11.1995 г. не подтверждено материалами дела несостоятельный, поскольку опровергается имеющимися в материалах дела приказом Минобороны России № 155 от 02.03.2017г. и приказом департамента имущественных отношений Минобороны России № 838 от 24.03.2017 г.

Довод ООО «Газпром межрегионгаз Воронеж» о том, что Управлением неправильно определены продуктовые границы товарного рынка и состав его участников (поставщиков) по основаниям указанным в возражениях ООО «Газпром межрегионгаз Воронеж» на обзор состояния конкурентной среды от 17.08.2020 г. также является необоснованным, так как предоставленные ООО «Газпром межрегионгаз Воронеж» в материалы настоящего дела возражения касающиеся продуктовых границ товарного рынка были учтены Управлением в обзоре состояния конкурентной среды на рынке услуг по оптовой реализации внебиржевого природного газа Воронежской области от 24.08.2020 г. Возражения в части состава участников рынка необоснованы, поскольку сведения о составе хозяйствующих субъектов товарного рынка использовались на основе полученной от ООО «Газпром межрегионгаз Воронеж» информации.

Частью 1 статьи 23 Закона о защите конкуренции, установлено, что антимонопольный орган выдает в случаях, указанных в настоящем Федеральном законе, хозяйствующим субъектам обязательные для исполнения предписания, в том числе о прекращении злоупотребления хозяйствующим субъектом доминирующим положением и совершении действий, направленных на обеспечение конкуренции (подпункт «б» пункта 2 части 1 статьи 23 Закона о защите конкуренции); о недопущении действий, которые могут являться препятствием для возникновения конкуренции и (или) могут привести к ограничению, устранению конкуренции и нарушению антимонопольного законодательства (подпункт «д» пункта 2 части 1 статьи 23 Закона о защите конкуренции).

В соответствии со статьей 22 Закона о защите конкуренции, одной из основных функций антимонопольного органа является предупреждение монополистической деятельности хозяйствующих субъектов.

В целях предупреждения и пресечения монополистической деятельности ООО «Газпром межрегионгаз Воронеж» Комиссия Управления приходит к выводу о наличии оснований для выдачи указанному хозяйствующему субъекту предписаний:

- о прекращении злоупотребления хозяйствующим субъектом доминирующим положением и совершении действий, направленных на обеспечение конкуренции;
- о недопущении действий, которые могут являться препятствием для возникновения конкуренции и (или) могут привести к ограничению, устранению конкуренции и нарушению антимонопольного законодательства.

На основании изложенного, руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частями 1-3 статьи 41 ФЗ «О защите конкуренции», Комиссия

РЕШИЛА:

1. Признать факт наличия у ООО «Газпром межрегионгаз Воронеж» доминирующего положения на рынке услуг по оптовой реализации внебиржевого природного газа Воронежской области.

2. Признать действия ООО «Газпром межрегионгаз Воронеж» по направлению ФГБУ «ЦЖКУ» Минобороны России незаконных угроз о введении полного прекращения поставки природного газа на его объекты, что может привести к ущемлению интересов неопределенного круга потребителей, злоупотреблением доминирующим положением и нарушением части 1 статьи 10 Закона о защите конкуренции.

3. Выдать ООО «Газпром межрегионгаз Воронеж» предписание о прекращении злоупотребления доминирующим положением и совершении действий, направленных на обеспечение конкуренции.

4. Выдать ООО «Газпром межрегионгаз Воронеж» предписание о недопущении действий, которые могут являться препятствием для возникновения конкуренции и (или) могут привести к ограничению, устранению конкуренции и нарушению антимонопольного законодательства.

Председатель Комиссии

Члены Комиссии:

С.В. Михин

В.А. Гаврилов

Н.В. Русаленко