

РЕШЕНИЕ

по делу № 1-15-164/00-04-15

о нарушении антимонопольного законодательства

г. Москва

Резолютивная часть решения оглашена «25» января 2017 г.

В полном объеме решение изготовлено «07» февраля 2017 г.

Комиссия ФАС России по рассмотрению дела № 1-15-164/00-04-15 о нарушении антимонопольного законодательства (далее — Комиссия) в составе:

<...>,

рассмотрев дело № 1-15-164/00-04-15 по признакам нарушения Министерством природных ресурсов и экологии Российской Федерации (Большая Грузинская ул., 4/6, Москва, 123995) части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее — Закон о защите конкуренции) в присутствии на заседании Комиссии представителей:

Минприроды России (ответчик): <...> (доверенность от 11.01.2017 № 06-08-35/254),
<...> (доверенность от 11.01.2017 № 06-08-35/257);

АО «Росгеология» (заинтересованное лицо): <...> (доверенность от 24.01.2017 № 12),
<...> (доверенность от 24.01.2017 № 10);

ПАО «Нефтяная компания «Роснефть» (заинтересованное лицо): <...> (доверенность от 01.10.2015 № ИС-485/Д);

Федерального агентства по недропользованию (лицо, располагающее сведениями о рассматриваемых Комиссией обстоятельствах): <...> (доверенность от 24.01.2017 № ЕК-01-32/738),

У С Т А Н О В И Л А:

В ФАС России из Аппарата Правительства Российской Федерации, согласно

поручению Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации <...> от 10.07.2015 № АД-П9-4580, поступило на рассмотрение обращение ОАО «НК «Роснефть» для подготовки и представления совместно с Минприроды России и Минюстом России проекта доклада Президенту Российской Федерации по данному обращению (вх. ФАС России от 13.07.2015 № 69617-ПРМ/15) (далее — Обращение).

Из Обращения следует, что изменения, внесенные приказом Минприроды России от 27.03.2015 № 150 «О внесении изменений в приказ Министерства природных ресурсов Российской Федерации от 15.03.2005 № 61 «Об утверждении Порядка рассмотрения заявок на получение права пользования недрами для геологического изучения недр (за исключением недр на участках недр федерального значения)» (далее - Порядок), предусматривают возникновение у юридических лиц, являющихся акционерными обществами, включенными в перечень стратегических предприятий и стратегических акционерных обществ, 100 процентов акций которых находятся в федеральной собственности, приоритетным направлением деятельности которых решением Президента Российской Федерации определено геологическое изучение и выявление ресурсного потенциала перспективных территорий Российской Федерации, ее континентального шельфа и акваторий внутренних морей, дна Мирового океана, Арктики и Антарктики (далее - федеральные геологические компании), преимущественного положения при предоставлении в пользование участков недр в целях геологического изучения, включающего поиски и оценку месторождений полезных ископаемых, проводимого за счет собственных (в том числе привлеченных) средств, в случае, если участки недр, по которым отсутствуют данные о наличии запасов углеводородного сырья и твердых полезных ископаемых, не были включены в программы или перечни объектов, предлагаемых для предоставления в пользование в целях геологического изучения за счёт собственных (в том числе привлеченных) средств заявителей, выражающегося в установлении (согласно абзацу 7 пункта 1.3 Порядка) возможности исключительно для федеральных геологических компаний обращения с заявками на предоставление таких участков недр без включения в указанные перечни.

Исходя из приведённых в Обращении доводов, вводимое приказом Минприроды России от 27.03.2015 № 150 положение является ограничением по субъектному составу пользователей недр при проведении работ по геологическому изучению недр на территории Российской Федерации. Практика предоставления участков с целью геологического изучения, существующая на настоящий момент, свидетельствует о наличии конкуренции среди участников рынка на право получения поисковых лицензий, на такие участки подаются регулярно две и более заявки (в таком случае — по таким участкам также проводятся торги), при этом участники рынка имеют возможность получить оперативную информацию о возможности получения прав пользования недрами для целей геологоразведочных работ в соответствии с публикуемыми перечнями участков. Установление преимущественного права для федеральных геологических компаний получать любой участок в пользование для геологического изучения без проведения аукционов или конкурсов и без включения участков в соответствующий перечень приведёт к монополизации отрасли геологоразведочных работ и к необоснованному ограничению прав недропользователей, работающих в конкурентной среде, а также к возможному злоупотреблению в отношении потенциально интересных для компаний-недропользователей участков недр.

Указанные обстоятельства послужили основанием для возбуждения дела № 1-15-164/00-04-15 (приказ ФАС России от 09.10.2015 № 945/15) о нарушении антимонопольного законодательства по признакам нарушения Минприроды России части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, выразившегося в издании приказа Минприроды России от 27.03.2015 № 150 «О внесении изменений в приказ Министерства природных ресурсов Российской Федерации от 15.03.2005 № 61 «Об утверждении Порядка рассмотрения заявок на получение права пользования недрами для геологического изучения недр (за исключением недр на участках недр федерального значения)», предусматривающего исключительно для федеральных геологических компаний возможность обращения с заявками на предоставление в целях геологического изучения, включающего поиски и оценку месторождений полезных ископаемых, проводимого за счет собственных (в том числе привлеченных) средств, участков недр, по которым отсутствуют данные о наличии запасов углеводородного сырья и твердых полезных ископаемых и которые не были включены в программы или перечни объектов, предлагаемых для предоставления в пользование в целях геологического изучения за счет собственных (в том числе привлеченных) средств заявителей, тем самым создающего преимущественное положение федеральным геологическим компаниям для ведения предпринимательской деятельности в области геологического изучения недр, что может привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции (далее — дело № 1-15-164/00-04-15).

Определением ФАС России от 12.10.2015 о назначении дела № 1-15-164/00-04-15 к рассмотрению (исх. ФАС России от 12.10.2015 № АЦ/55526/15) рассмотрение дела было назначено на 26.10.2015.

При рассмотрении дела Комиссией было установлено следующее.

На заседании Комиссии 01.02.2016 от ответчика поступило ходатайство об отложении рассмотрения дела № 1-15-164/00-04-15 в связи с подготовкой новой редакции приказа Минприроды России от 15.03.2005 № 61, предполагающей признание утратившим силу приказа Минприроды России от 27.03.2015 № 150 «О внесении изменений в приказ Министерства природных ресурсов Российской Федерации от 15.03.2005 № 61 «Об утверждении Порядка рассмотрения заявок на получение права пользования недрами для геологического изучения недр (за исключением недр на участках недр федерального значения)».

Комиссией установлено, что по результатам рассмотрения поступившего в ФАС России 14.03.2016 проекта приказа Минприроды России «Об утверждении Порядка рассмотрения заявок на получение права пользования недрами для геологического изучения недр (за исключением недр на участках недр федерального значения и участках недр местного значения)» ФАС России согласовал указанный проект нормативного правового акта с принципиальными замечаниями по существу (письмо ФАС России от 23.03.2016 № АЦ/19332/16).

В целях обеспечения полного, всестороннего и объективного рассмотрения находящегося в производстве ФАС России дела № 1-15-164/00-04-15, в соответствии с частью 5.1 статьи 45 Закона о защите конкуренции, ФАС России был направлен в Федеральное агентство по недропользованию запрос информации (исх. ФАС России от 31.05.2016 № АЦ/36621/16). На основании полученной информации ФАС России проведён соответствующий анализ состояния конкуренции на рынке работ по геологическому изучению недр в

объёме, необходимом для принятия решения о наличии или об отсутствии нарушения антимонопольного законодательства.

Согласно статье 27 Закона Российской Федерации от 21.02.1992 № 2395-1 «О недрах» (далее — Закон о недрах) обладателем геологической информации о недрах для целей Закона о недрах признается лицо, которое самостоятельно за счет собственных средств получило геологическую информацию о недрах либо приобрело на основании закона или договора право разрешать или ограничивать доступ к геологической информации о недрах. Обладателем геологической информации о недрах, полученной пользователем недр за счет собственных средств, является соответствующий пользователь недр.

Пользователь недр, являющийся обладателем первичной геологической информации о недрах, указанной в частях 9 и 11 статьи 27 Закона о недрах, имеет право определять условия её использования, в том числе в коммерческих целях, в течение трех лет с момента представления указанной геологической информации в соответствующий орган.

Пользователь недр, являющийся обладателем интерпретированной геологической информации о недрах, указанной в частях 9 и 11 статьи 27 Закона о недрах, имеет право определять условия её использования, в том числе в коммерческих целях, в течение пяти лет с момента представления указанной геологической информации в соответствующий орган.

В определенных законом случаях геологическая информация о недрах, указанная в частях 9 и 11 статьи 27 Закона о недрах, может использоваться органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, организациями, находящимися в ведении указанных органов государственной власти, без получения согласия пользователя недр.

По истечении сроков, указанных в части 14 статьи 27 Закона о недрах, Российская Федерация приобретает права обладателя геологической информации о недрах, указанной в частях 9 и 11 статьи 27 Закона о недрах, за исключением геологической информации о недрах в отношении участков недр местного значения, права обладателя которой приобретает соответствующий субъект Российской Федерации. При этом пользователь недр имеет право использовать геологическую информацию о недрах, полученную им за счет собственных средств, любыми не запрещенными законодательством Российской Федерации способами.

Таким образом, геологическая информация о недрах, полученная пользователем недр, является объектом прав и может быть использована, реализована в коммерческих целях.

При исследовании рынка работ по геологическому изучению недр установлено, что проведение работ по геологическому изучению недр осуществляется лицами, обладающими лицензиями на право осуществление такой деятельности на определенных участках недр в отношении определенных видов полезных ископаемых, что прямо указывает на необходимость обладания такими лицами правами пользования участками недр для геологического изучения недр. Существующая практика применения конкурентных процедур (в частности

аукционы) при получении прав пользования недрами на территории Российской Федерации также указывает на нахождение хозяйствующих субъектов в состоянии конкуренции. Состояние конкурентной среды на рынке работ по разведке и добыче полезных ископаемых неразрывно связано (является производным) с состоянием конкуренции на рынке работ по геологическому изучению недр.

Информация, полученная по результатам проведения анализа состояния конкуренции, позволила установить нахождение экономических интересов хозяйствующих субъектов, осуществляющих деятельность на рынке работ по геологическому изучению недр, в состоянии естественного баланса.

В соответствии со статьей 15 Закона о недрах задачами государственной системы лицензирования являются, в том числе обеспечение равных возможностей всех юридических лиц и граждан в получении лицензий и обеспечение развития рыночных отношений, проведение антимонопольной политики в сфере пользования недрами.

В связи с чем, Комиссия пришла к выводу о возможности, в случае применения Порядка с учётом действия приказа Минприроды России от 27.03.2015 № 150, ущемления законных прав и интересов хозяйствующих субъектов, ограничения конкуренции на рынке работ по геологическому изучению недр.

Согласно части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции федеральным органам исполнительной власти 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). При этом достаточным основанием для вывода о нарушении части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции является создание условий, возможности наступления последствий в виде недопущения, ограничения либо устранения конкуренции.

В период рассмотрения дела № 1-15-164/00-04-15 в Закон о защите конкуренции в соответствии с Федеральным законом от 05.10.2015 № 275-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите конкуренции» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее — Закон № 275-ФЗ) были внесены изменения, в частности, была изменена процедура признания нарушения статьи 15 Закона о защите конкуренции, а именно, введена процедура обязательной выдачи предупреждения о прекращении действий (бездействий), которые содержат признаки нарушения антимонопольного законодательства.

Согласно разъяснениям антимонопольного органа, изложенным в письме ФАС России от 24.12.2015 № ИА/74666/15 «О применении «четвертого антимонопольного пакета», при рассмотрении дел о нарушении антимонопольного законодательства, возбужденным до вступления в силу Закона № 275-ФЗ по признакам нарушений, предусматривающих с 05.01.2016 года обязательность выдачи предупреждения, и не оконченным до вступления в силу указанных изменений, антимонопольным органам после вступления в силу изменений в Закон о защите конкуренции следует в порядке, предусмотренном частью 3 статьи 391 Закона о защите конкуренции, принимать решения о необходимости отложения рассмотрения дел о нарушении антимонопольного законодательства и выдаче предупреждения.

При рассмотрении дела № 1-15-164/00-04-15 Комиссией была установлена необходимость выдачи Министерству природных ресурсов и экологии Российской Федерации предупреждения о прекращении действий (бездействия), которые содержат признаки нарушения антимонопольного законодательства (исх. ФАС России от 14.06.2016 № АЦ/39961/16) (далее - Предупреждение).

Согласно Предупреждению Минприроды России необходимо было в срок до 27.06.2016 прекратить действия (бездействия), содержащие признаки нарушения антимонопольного законодательства, предусмотренные частью 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, путём приведения Минприроды России приказа Министерства природных ресурсов Российской Федерации от 15.03.2005 № 61 «Об утверждении Порядка рассмотрения заявок на получение права пользования недрами для геологического изучения недр (за исключением недр на участках недр федерального значения)» в соответствии с требованиями антимонопольного законодательства, а именно:

исключить из приказа Министерства природных ресурсов Российской Федерации от 15.03.2005 № 61 положения, предусматривающие исключительно для федеральных геологических компаний возможность обращения с заявками на предоставление в целях геологического изучения, включающего поиски и оценку месторождений полезных ископаемых, проводимого за счет собственных (в том числе привлеченных) средств, участков недр, по которым отсутствуют данные о наличии запасов углеводородного сырья и твердых полезных ископаемых и которые не были включены в программы или перечни объектов, предлагаемых для предоставления в пользование в целях геологического изучения за счет собственных (в том числе привлеченных) средств заявителей, обеспечив, тем самым, всем заинтересованным хозяйствующим субъектам возможность обращения с заявками на предоставление в целях геологического изучения, включающего поиски и оценку месторождений полезных ископаемых, проводимого за счет собственных (в том числе привлеченных) средств, участков недр, по которым отсутствуют данные о наличии запасов углеводородного сырья и твердых полезных ископаемых и которые не были включены в программы или перечни объектов, предлагаемых для предоставления в пользование в целях геологического изучения за счет собственных (в том числе привлеченных) средств заявителей.

В целях всестороннего исследования обстоятельств дела, по инициативе Комиссии, на основании определения Комиссии о приостановлении рассмотрения дела № 1-15-164/00-04-15 от 04.07.2016, проведена лингвистическая экспертиза приказа Министерства природных ресурсов Российской Федерации от 15.03.2005 № 61 «Об утверждении Порядка рассмотрения заявок на получение права пользования недрами для геологического изучения недр (за исключением недр на участках недр федерального значения), для чего в качестве эксперта к участию в рассмотрении дела было привлечено АНО «Судебный эксперт». Исходя из содержащихся в экспертном заключении АНО «Судебный эксперт» выводов, в исследованном материале установлено наличие соответствующих положений со смысловым значением, предусматривающим преимущественное положение федеральных геологических компаний.

Комиссией установлено, что к моменту возобновления рассмотрения дела (определение Комиссии от 18.01.2017 № АЦ/2026/17) в антимонопольный орган

поступили материалы (вх. ФАС России от 12.01.2017 № 3651/17), подтверждающие факт устранения ответчиком признаков нарушения антимонопольного законодательства путём издания приказа Минприроды России от 10.11.2016 № 583 «Об утверждении Порядка рассмотрения заявок на получение права пользования недрами для геологического изучения недр (за исключением недр на участках недр федерального значения и участках недр местного значения)» (согласован федеральными органами исполнительной власти и зарегистрирован в Минюсте России 29.12.2016 за № 45065; вступил в силу с 10.01.2017), на основании которого приказ Министерства природных ресурсов Российской Федерации от 15.03.2005 № 61 «Об утверждении порядка рассмотрения заявок на получение права пользования недрами для геологического изучения недр (за исключением недр на участках недр федерального значения)» и приказ Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 27.03.2015 № 150 «О внесении изменений в приказ Министерства природных ресурсов Российской Федерации от 15.03.2005 № 61 «Об утверждении порядка рассмотрения заявок на получение права пользования недрами для геологического изучения недр (за исключением недр на участках недр федерального значения)» признаны утратившими силу.

В соответствии с частью 7 статьи 391 Закона о защите конкуренции при условии выполнения предупреждения дело о нарушении антимонопольного законодательства не возбуждается и лицо, выполнившее предупреждение, не подлежит административной ответственности за нарушение антимонопольного законодательства в связи с его устранением.

Рассмотрев в совокупности все обстоятельства дела, а также оценив имеющиеся доказательства, Комиссия, руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частью 7 статьи 391, частями 1 – 3 статьи 41, статьей 48, статьей 49 Федерального закона от 26 июля 2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции»,

РЕШИЛА:

Рассмотрение дела № 1-15-164/00-04-15 о нарушении антимонопольного законодательства в отношении Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации прекратить в связи с выполнением предупреждения о прекращении действий (бездействия), которые содержат признаки нарушения антимонопольного законодательства (исх. ФАС России от 14.06.2016 № АЦ/39961/16).

Решение может быть обжаловано в течение трех месяцев со дня его принятия в арбитражный суд.