

РЕШЕНИЕ

по делу № 1-15-241/00-04-13

Резолютивная часть оглашена 27.03.2014

В полном объеме изготовлено 10.03.2014

Комиссия Федеральной антимонопольной службы по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства <...> ,

рассмотрев дело № 1-15-241/00-04-13 - по признакам нарушения Федеральным агентством лесного хозяйства части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее — Закон о защите конкуренции),

УСТАНОВИЛА

Приказом ФАС России от 02.09.2013 № 547/13 возбуждено дело № 1-15-241/00-04-13 о нарушении антимонопольного законодательства по признакам нарушения Федеральным агентством лесного хозяйства части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

Основанием для возбуждения дела послужило обращение Регионального объединения работодателей «Союз лесопромышленников и лесозэкспортеров Вологодской области» (далее — Обращение), о несоответствии приказа Федерального агентства лесного хозяйства от 19.02.2008 № 37 «Об установлении возраста рубок» (далее — Приказ № 37) антимонопольному законодательству, в части установления дискриминационных условий для лесозаготовительных предприятий Вологодской области в отношении определения возраста рубок хвойных насаждений.

В ходе рассмотрения дела № 1-15-241/00-04-13 от ЗАО «Вожега-Лес» и ОАО «Вашкинский леспромхоз», входящих в состав Союза лесопромышленников поступили ходатайства о привлечении их к участию в деле в качестве заинтересованных лиц.

Комиссией ходатайства удовлетворены, к участию в деле привлечены ЗАО «Вожега-Лес» и ОАО «Вашкинский леспромхоз».

Рассмотрев материалы дела, а также доводы сторон, Комиссия ФАС России установила следующее.

В соответствии с частью 1 статьи 15 Лесного кодекса Российской Федерации лесорастительное районирование представляет собой определение в зависимости от природно-климатических условий лесорастительных зон, в которых располагаются леса с относительно однородными лесорастительными признаками.

Согласно части 2 статьи 15 Лесного кодекса Российской Федерации установление лесорастительных зон и лесных районов происходит на основе лесорастительного районирования, путем выявления лесов с относительно однородными

лесорастительными признаками.

В соответствии с частью 4 статьи 15 Лесного кодекса Российской Федерации возрасты рубок лесных насаждений устанавливаются для каждого лесного района уполномоченным федеральным органом исполнительной власти.

Кроме того, в соответствии с частями 2-3 статьи 15 Лесного кодекса Российской Федерации, лесные районы определяются уполномоченным федеральным органом исполнительной власти в соответствии с научно- обоснованной методологией на основе установления лесных районов с относительно сходными условиями использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов.

Согласно Положению о Федеральном агентстве лесного хозяйства утвержденному Постановлением Правительства Российской Федерации от 23.09.2010 № 736, Федеральное агентство лесного хозяйства является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в области лесных отношений (за исключением лесов, расположенных на особо охраняемых природных территориях), а также по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в области лесных отношений.

В соответствии с пунктом 5.4.1 Положения о Федеральном агентстве лесного хозяйства Федеральное агентство лесного хозяйства является органом, уполномоченным осуществлять установление возраста рубок.

Приказом № 37 лесной фонд Вологодской области, в соответствии со статьей 15 Лесного кодекса Российской Федерации включен в состав двух лесных районов: средне-таежного и южно-таежного районов европейской части Российской Федерации, входящих в Таежную лесорастительную зону.

При этом, в эти же лесные районы Таежной лесорастительной зоны включены лесные фонды следующих объектов Российской Федерации: Республика Коми, Архангельская область, Ленинградская область, Республика Карелия, Кировская область, Пермский край, Новгородская область, Костромская область, Ярославская область, Тверская область, Удмурдская республика, Нижегородская область.

09.03.2011 Федеральным агентством лесного хозяйства издан приказ № 61 «Об утверждении перечня лесорастительных зон Российской Федерации и Перечня лесных районов Российской Федерации» (далее — Приказ № 61), устанавливающий лесорастительные зоны и лесные районы, аналогично формированию указанному в приказе № 37.

Согласно данному приказу отдельные муниципальные районы Вологодской наряду с Архангельской, Кировской областями, республикой Коми отнесены к средне-таежному району Европейской части Российской Федерации и южно-таежному району Европейской части Российской Федерации.

Таким образом, из норм законодательства следует, что возрасты рубок в лесных районах Вологодской, Архангельской, Кировской областей, республики Коми должны быть установлены с учетом принципа лесного районирования, установленного в пункте 4 статьи 15 Лесного Кодекса Российской Федерации.

В соответствии с Приказом № 37 возрасты рубок в эксплуатационных резервных

лесах для хвойных насаждений III бонитета и выше в средне-таежном и южно-таежном районах европейской части Российской Федерации, куда входят все районы Вологодской области, для всех субъектов Российской Федерации установлен с 81 года до 100 лет.

Между тем, приказом Федерального агентства лесного хозяйства от 27.11.2008 № 357 «О внесении изменений в Приказ № 37 «Об установлении возраста рубок»» (далее — приказ № 357) для муниципальных районов Вологодской области входящих в средне-таежный район европейской части Российской Федерации возраст рубок в хвойных насаждениях III бонитете и выше увеличен со 101 года до 120 лет.

В то же время возраст рубки для всех остальных смежных регионов, входящих в средне-таежный район европейской части Российской Федерации и имеющих сходные с Вологодской областью характеристики связанные с использованием лесфонда, оставлен с 81 года до 101 года.

Следовательно, в настоящее время согласно Приказу № 37 возраст рубок для Вологодской области установлен без учета принципа лесорастительного районирования.

С целью выяснения причин установления возраста рубок хвойных насаждений III бонитета и выше (сосна, лиственница, ель и пихта) (далее - возраст рубок) для Вологодской области отличных от возраста рубок аналогичных насаждений, установленных в других субъектах Российской Федерации, но входящих в состав средне-таежного района европейской части Российской Федерации, ФАС России направил запрос в Федеральное агентство лесного хозяйства о представлении нормативного и научно-исследовательского обоснования установления возраста рубок для Вологодской области с 101 до 120 лет.

В ходе рассмотрения дела представителем Федерального агентства лесного хозяйства в качестве довода, по вопросу издания приказа № 357, повлекшего изменение возраста рубок, исключительно для Вологодской области, было заявлено, что при издании Приказа № 37 была допущена техническая ошибка и Приказ № 357 был издан с целью ее исправления.

Однако, в преамбуле Приказа № 357 не содержится информации подтверждающей допущение ошибки, таким образом указанный довод не может явиться обоснованием факта издания приказа № 357.

Также, представитель Федерального агентства лесного хозяйства сообщил, что возраст рубок в Приказе № 37 устанавливался по аналогии с ранее действующим приказом Федеральной службы лесного хозяйства от 25.04.1996 № 72 «Об утверждении возрастов рубок в эксплуатационных лесах II и III группы для хвойных насаждений Республики Карелия и Вологодской области», в котором возрасты рубок для Вологодской области установлен со 101 года до 120 лет.

Однако, следует отметить, что Приказ № 72 издан в 1996 году, а изменения в Лесной Кодекс Российской Федерации, в части районирования лесов внесены в 2006 году, из чего следует, что при издании Приказа № 37 в 2008 году Федеральное агентство лесного хозяйства не могло руководствоваться Приказом № 72, а должно было учитывать принципы лесорастительного районирования,

предусмотренные статьей 15 Лесного кодекса Российской Федерации.

Из письменных пояснений, а также документов представленных Федеральным агентством лесного хозяйства письмом от 02.10.2013 №АЖ-03-35/9853 следует, что предпосылкой к изданию Приказа № 357 и увеличению возраста рубок в хвойных насаждениях III бонитете для муниципальных районов Вологодской области входящих в средне-таежную зону европейской части Российской Федерации, также является письмо Департамента лесного комплекса Вологодской области с предложением о повышении возраста рубки в хвойных насаждениях III бонитете и выше со 101 года до 120 лет.

По мнению Департамента лесного комплекса Вологодской области снижение возраста рубки хвойных насаждений с 101 до 81 года повлечет за собой ряд негативных последствий, а именно, к резкому увеличению и так не осваиваемой расчетной лесосеки по сплошным рубкам, к ухудшению санитарного состояния не вовлекаемых в рубку спелых и перестойных насаждений, к их накоплению, к потере и снижению их товарного качества, к увеличению захламленности и повышению пожароопасности в лесах.

Однако, согласно имеющимся в материалах дела научным выводам ученых лесоводов - руководителя ФБУ «Всероссийского научно-исследовательского института лесоводства и механизации лесного хозяйства», доктора биологических наук А.А. Мартынюка и академика Н.А. Моисеева, представленных Союзом лесопромышленников письмом от 06.12.2013 №109834/13, ухудшение санитарного состояния, потеря качества древесины, увеличение захломленности и повышение пожароопасности в лесах, прежде всего в еловых насаждениях, происходит именно в следствии увеличения возраста рубки.

Кроме того, из сравнительного анализа Лесных планов Вологодской области, Архангельской области и Республики Карелия, представленных Союзом лесопромышленников следует, что объем спелых и перестойных насаждений в Архангельской области и Республики Карелия превышает размеры объема спелых и перестойных насаждений в Вологодской области, однако возраст рубок хвойных пород III бонитета и выше в Архангельской области и Республике Карелия установлен с 81 года до 101 года.

Также, доводы Департамента лесного хозяйства относительно увеличения возраста рубок касаются только Вологодской области и не содержат сравнительного анализа с иными областями, с которыми Вологодская область входит в один и тот же средне-таежный лесной район.

На основании изложенного, не представляется возможным оценить, почему именно в эксплуатационных лесах Вологодской области возраст рубок хвойных пород III бонитета и выше установлен со 101 года до 120 лет, а также чем исходя из принципа лесного районирования отличаются параметры Вологодской области от смежных областей входящих с Вологодской областью в один лесной район.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что доводы Департамента лесного комплекса Вологодской области по увеличению возраста рубок для Вологодской области необоснованны и не содержат аргументов, подкрепленных результатами научных исследований.

Также, Федеральным агентством лесного хозяйства в качестве обоснования позиции по указанному делу представлено письмо ФБУ «Всероссийского научно-исследовательского института лесоводства и механизации лесного хозяйства» от 30.07.2012 № 614, согласно которому Заведующий отделом таксации и лесоустройства ФБУ «ВНИИЛМ», доктор сельскохозяйственных наук В.С. Чернявский, указывает на нецелесообразность снижения возраста рубок хвойных пород в Вологодской области со 101 до 81 года.

Однако, в этом же документе В.С. Чернявский поясняет, что принимая во внимание чрезвычайную важность и социально-экономические последствия изменения возрастов рубок хвойных насаждений для данного региона, все вопросы по установлению возраста рубок должны рассматриваться по каждому конкретному району (лесному участку) области отдельно на основании соответствующих расчетов, которые должны выполняться (при выделении соответствующего финансирования) области специализированными подразделениями или научными учреждениями с учетом возрастной структуры и состояния хвойных насаждений.

Следовательно, по мнению В.С. Чернявского, при принятии решения об изменении возраста рубок в Вологодской области, Федеральное агентство лесного хозяйства должно руководствоваться научным заключением полученным по итогам проведенного исследования, дающего возможность принять обоснованное решение.

Однако, из материалов дела следует, что такое научное исследование проведено не было.

Между тем, в материалах дела имеется экспертное заключение Корчагова С.А. доктора сельскохозяйственных наук, профессора кафедры лесного хозяйства им. Н.В. Верещагина включенного в «Реестр экспертов по древесине, лесоматериалами, конструкциям и изделиям из древесины, технологии лесозаготовок и деревообработки», ведение которого согласовано с Минэкономразвития Россией и Общероссийским НТООбумдепром, от 19.11.20112 «Об определении обоснованности и правомерности различий в возрасте рубки хвойных насаждений III класса бонитета и выше в эксплуатационных лесах таежной зоны Вологодской, Архангельской области и Республики Коми», представленное Союзом лесопромышленников, согласно которому таежные леса Европейского Севера России, расположенные в Вологодской, Архангельской областях и Республики Коми характеризующиеся значительными запасами хвойной, относительно однородной по качественным признакам древесины, отнесены к единому лесорастительному району, что должно являться основным критерием при планировании всех хозяйственных мероприятий в лесах Европейского Севера России, в том числе и для расчетов спелости леса с целью обоснования возраста рубки лесных насаждений. Для всех без исключения муниципальных районов и субъектов Российской Федерации в границах средне-таежного лесного района Европейской части Российской Федерации, а также южно-таежного лесного района Европейской части Российской Федерации, при определении возраста рубки хвойных насаждений III и выше класса бонитета должны быть применены единые подходы.

Данное исследование позволяет сделать вывод, для Вологодской, Архангельской областей и Республики Коми должен быть установлен единый возраст рубки. Различия в возрасте рубки хвойных насаждений III бонитета и выше в пределах

границ средне-таежного лесного района таежной зоны Европейского Севера России, предусмотренные действующей редакцией приказа Федерального агентства лесного хозяйства № 37 не относятся к научно-обоснованным и не являются правомерными. Предусмотренные приказом различия свидетельствуют о нарушении действующего Лесного кодекса Российской Федерации и приказа Рослесхоза от 09.03.2011 № 61 «Об утверждении Перечня лесорастительных зон Российской Федерации и Перечня лесных районов Российской Федерации», а также исторически сложившихся принципов лесорастительного, лесотаксационного и лесохозяйственного районирования.

Согласно письму Соза лесопромышленников от № основным видом деятельности предприятий входящих в состав Союза лесопромышленников является осуществление лесозаготовок и оптовой продажи лесопродукции на территории Вологодской области, что подтверждается соответствующими контрактами, представленными Союзом лесопромышленников.

Кроме того, исходя из расчета обоснования экономической нецелесообразности заготовки древесины лесозаготовителями Вологодской области в иных регионах, смежных с Вологодской областью, подготовленного на примере лесозаготовительных компаний, входящих в состав Регионального объединения работодателей «Союз лесопромышленников и лесоэкспортеров Вологодской области, следует, что лесозаготовительные предприятия Вологодской области, в настоящее время осуществляющие производственную деятельность, имеющие созданную и развитую производственную инфраструктуру, необходимую для осуществления деятельности по лесозаготовкам на территории Вологодской области, несут огромные необоснованные затраты, связанные с ликвидацией действующего производства и всей инфраструктуры в Вологодской области и созданием нового производства в смежном регионе, где они могут заготавливать древесину более высокого качества.

Таким образом, действующая редакция приказа № 37, устанавливающая возраст рубок хвойных насаждений III бонитета и выше для Вологодской области со 101 до 120 лет без должного научного и правового обоснования, без соблюдения принципов лесорастительного районирования ставит предприятия Вологодской области занимающиеся лесозаготовкой и продажей древесины в неравные конкурентные условия по сравнению с предприятиями, осуществляющими свою деятельность на территории областей, граничащих с Вологодской областью.

В соответствии с частью 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции федеральным органам исполнительной власти, органам государственной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления, иным осуществляющим функции указанных органов органам или организациям, организациям, участвующим в предоставлении государственных или муниципальных услуг, а также государственным внебюджетным фондам, Центральному банку Российской Федерации 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).

Таким образом, действия Федерального агентства лесного хозяйства,

выразившиеся в принятии приказа № 37 от 19.02.2008 «Об установлении возраста рубок», применение которого повлекло ограничение конкуренции на товарном рынке оптовой продажи лесоматериалов, в границах средне-таежного лесного района европейской части Российской Федерации, привели к нарушению части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

Руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частями 1-4 статьи 41, частью 1 статьи 49 Закона о защите конкуренции, Комиссия ФАС России

РЕШИЛА:

1. Признать в действиях Федерального агентства лесного хозяйства нарушение части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», выразившееся в издании приказа, применение которого привело к ограничению конкуренции на товарном рынке оптовой продажи лесоматериалов, в границах средне-таежного лесного района европейской части Российской Федерации.

2. Выдать Федеральному агентству лесного хозяйства предписание об устранении нарушений антимонопольного законодательства.

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