

Предупреждение № П05-31/2024 о прекращении действий (бездействия), которые содержат признаки нарушения антимонопольного законодательства

Исх. № АЯ-05/4599 от 14.05.2024г.

В Управление Федеральной антимонопольной службы по Республике Татарстан поступили обращения СТ «Строитель» (далее – СТ, Товарищество), в том числе перенаправленные ФАС России (вх. № 1475/ж от 14.02.2024г., вх. № 1829 от 22.02.2024г., вх. № 4248 от 22.04.2024г, 4529 от 26.04.2024г.), по вопросу правомерности действий ООО «Гринта» в части заключения договора на оказание услуг по обращению с ТКО.

В целях всестороннего и объективного рассмотрения поступившего обращения, а также в соответствии со статьей 25 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» в адрес ООО «Гринта» был направлен запрос о предоставлении информации.

По результатам рассмотрения указанного обращения, анализа поступивших по запросу материалов Татарстанским УФАС России установлено следующее.

Согласно статье 1 Федерального закона от 24.06.1998 N 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» (далее - Закон N 89-ФЗ) под региональным оператором понимается юридическое лицо, осуществляющее деятельность по сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, захоронению твердых коммунальных отходов (далее - ТКО), которое обязано заключить договор на оказание услуг по обращению с ТКО с собственником ТКО, которые образуются и места накопления которых находятся в зоне деятельности регионального оператора.

В соответствии с пунктом 4 статьи 24.6 Закона N 89-ФЗ юридическому лицу присваивается статус регионального оператора и определяется зона его деятельности на основании конкурсного отбора, который проводится уполномоченным органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации в порядке, установленном Правилами проведения уполномоченными органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации конкурсного отбора региональных операторов по обращению с ТКО, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 05.09.2016 N 881.

Таким образом, Законом N 89-ФЗ предусмотрена обязанность регионального оператора обеспечить сбор, транспортирование, обработку, утилизацию, обезвреживание, захоронение ТКО на территории конкретной зоны деятельности в соответствии с региональной программой и территориальной схемой в области обращения с отходами.

Правила обращения с твердыми коммунальными отходами, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 12.11.2016 N 1156 (далее - Правила N 1156), предусматривают заключение договора на оказание услуг по обращению с ТКО только с региональным оператором, в зоне деятельности которого образуются ТКО и находятся места (площадки) их накопления (пункт 5 Правил N 1156).

ООО «Гринта» является региональным оператором (исполнителем коммунальной услуги) по обращению с твердыми коммунальными отходами на территории

Восточной зоны деятельности регионального оператора Республики Татарстан и с 01.01.2019 осуществляет деятельность по обращению с твердыми коммунальными отходами на основании Соглашения об осуществлении деятельности регионального оператора по обращению с ТКО по Восточной зоне деятельности регионального оператора на территории Республики Татарстан.

Таким образом, услуги ООО «Гринта» по обращению с ТКО на территории Нижнекамского района не могут быть заменены услугами иных хозяйствующих субъектов.

Между ООО «Гринта» и СТ «Строитель» был заключен договор на оказание услуг по обращению с ТКО № <...>, в котором учет объема и (или) массы ТКО осуществлялся расчетным путем исходя из нормативов накопления ТКО.

24 ноября 2023 года ООО «Гринта» в адрес СТ «Строитель» направило письмо (исх. № <...>) о том, что с 31.12.2023г. договор на оказание услуг по обращению с ТКО № <...>. расторгается и перезаключается на иных условиях, в связи с проведением мероприятий по оптимизации порядка взаимодействия с потребителями, а также с просьбой направить заполненную заявку для заключения договора (№ почтового идентификатора <...>).

23 января 2024 года ООО «Гринта» в адрес СТ направило проект договора на оказание услуг по обращению с ТКО от 17.01.2024г. (далее – договор от 17.01.2024г.) (исх. <...>) (№ почтового идентификатора <...>), где учет ТКО производился расчетным путем исходя из количества и объема контейнеров. Приложение к договору от 17.01.2024г. выглядит следующим образом.

## ИНФОРМАЦИЯ ПО ПРЕДМЕТУ ДОГОВОРА

### I. Объем и место (площадка) накопления твердых коммунальных отходов

№ п/п	Наименование объекта	Объем принимаемых твердых коммунальных отходов	Место (площадка) накопления твердых коммунальных отходов	Место (площадка) накопления крупногабаритных отходов	Периодичность вывоза твердых коммунальных отходов
(пусто)	(пусто)	(пусто)	(пусто)	(пусто)	(пусто)
(пусто)	(пусто)	(пусто)	(пусто)	(пусто)	(пусто)
(пусто)	(пусто)	(пусто)	(пусто)	(пусто)	(пусто)

### II. Информация в графическом виде о размещении мест (площадок) накопления твердых коммунальных отходов и подъездных путей к ним (за исключением жилых домов)

(Информация отсутствует)

30 января 2024 года СТ «Строитель» в адрес ООО «Гринта» направило протокол разногласий к договору от 17.01.2024г. (исх. № <...>, вх. № <...>) с просьбой в течение 7-ми дней вернуть 1 экземпляр протокола, подписанного со стороны ООО «Гринта». Одним из пунктов протокола разногласий к договору от 17.01.2024г. является несогласие Товарищества со способом учета ТКО.

По мнению СТ «Строитель», региональный оператор навязывает Товариществу невыгодные условия договора на оказание услуг по обращению с ТКО, как следствие СТ несут финансовые потери.

Согласно представленной региональным оператором информации в адрес Татарстанского УФАС России: «в связи с требованием о цифровизации отрасли обращения с ТКО, актуализации данных об организации мест (площадок) накопления ТКО на территории хозяйствующих субъектов и приведения территориальной схемы обращения с отходами в соответствие с реальными обстоятельствами, в 2023 году проводилась работа по актуализации сведений. В связи с этим, ООО «Гринта» 27.11.2023 направило уведомление о прекращении пролонгации Договора <...> и заключении с 01.01.2024 Договора в новой редакции с заявкой, предложив направить заявку в соответствии с положениями п. 8(6)-8(7) Постановления №1156 с приложением документов, подтверждающих право собственности или иное право на объекты, с которых планируется вывозить ТКО.

ООО «Гринта» планировало заключение договора на 2024 год с корректными данными относительно как адресов садоводческих массивов (с верными кадастровыми номерами), откуда следует вывозить ТКО, так и относительно адресов мест (площадок) накопления ТКО на этих массивах».

Татарстанское УФАС России, проанализировав позицию сторон, приходит к следующим выводам.

В силу п. 8 (4) Правил №1156, основанием для заключения договора на оказание услуг по обращению с твердыми коммунальными отходами является заявка потребителя или его законного представителя в письменной форме на заключение такого договора, подписанная потребителем или лицом, действующим от имени потребителя на основании доверенности (далее - заявка потребителя), либо предложение регионального оператора о заключении договора на оказание услуг по обращению с твердыми коммунальными отходами.

Согласно п. 8(5) Правил №1156, заявка потребителя может направляться региональному оператору начиная со дня утверждения в установленном порядке единого тарифа на услугу регионального оператора на 1-й год действия соглашения об организации деятельности по обращению с твердыми коммунальными отходами, заключенного органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации и региональным оператором (далее - соглашение).

Пункты 8(11), 8(12), 8(13), 8(14), 8(15), 8(20) Правил №1156 устанавливают следующее.

8(11). Потребитель в течение 15 рабочих дней со дня поступления 2 экземпляров проекта договора на оказание услуг по обращению с твердыми коммунальными отходами обязан их подписать и направить 1 экземпляр договора на оказание услуг по обращению с твердыми коммунальными отходами региональному оператору либо направить мотивированный отказ от подписания указанного проекта договора с приложением к нему предложений о внесении изменений в такой проект в части, не противоречащей законодательству Российской Федерации (в случае подписания указанного проекта договора или мотивированного отказа от его подписания действующим от имени потребителя иным лицом к проекту договора на оказание услуг по обращению с твердыми коммунальными отходами или мотивированному отказу от его подписания прилагаются документы, подтверждающие полномочия такого лица).

8(12). В случае если по истечении 15 рабочих дней со дня поступления потребителю от регионального оператора проекта договора на оказание услуг по обращению с твердыми коммунальными отходами потребитель не представил подписанный экземпляр договора на оказание услуг по обращению с твердыми коммунальными отходами либо мотивированный отказ от подписания указанного проекта договора с приложением к нему предложений о внесении изменений в такой проект в части, не противоречащей законодательству Российской Федерации, договор на оказание услуг по обращению с твердыми коммунальными отходами считается заключенным на условиях типового договора по цене, указанной региональным оператором в указанном проекте договора, направленном в соответствии с пунктом 8(10) настоящих Правил.

8(13). Подписанный потребителем договор на оказание услуг по обращению с твердыми коммунальными отходами, мотивированный отказ от подписания проекта договора на оказание услуг по обращению с твердыми коммунальными отходами с приложением к нему предложений о внесении в указанный проект договора изменений в части, не противоречащей законодательству Российской Федерации, потребитель направляет региональному оператору любым способом, позволяющим подтвердить их получение региональным оператором.

8(14). Региональный оператор в течение 10 рабочих дней со дня получения указанных в пункте 8(11) настоящих Правил мотивированного отказа и предложений рассматривает их, а также принимает меры по урегулированию разногласий.

В случае если разногласия по проекту договора на оказание услуг по обращению с твердыми коммунальными отходами урегулированы полностью, региональный оператор направляет потребителю для подписания указанный проект договора с учетом урегулированных разногласий в срок, предусмотренный абзацем первым настоящего пункта.

В случае если разногласия по проекту договора на оказание услуг по обращению с твердыми коммунальными отходами урегулированы частично, региональный оператор направляет потребителю для подписания указанный проект договора, составленный в соответствии с типовым договором и с учетом урегулированных разногласий, в срок, предусмотренный абзацем первым настоящего пункта.

8(15). В случае если разногласия по проекту договора на оказание услуг по обращению с твердыми коммунальными отходами не урегулированы или региональный оператор не направит указанный проект договора с учетом урегулированных разногласий в срок, предусмотренный пунктом 8(14) настоящих Правил, договор на оказание услуг по обращению с твердыми коммунальными отходами считается заключенным на условиях типового договора по цене, указанной региональным оператором в указанном проекте договора, направленном в соответствии с пунктом 8(10) настоящих Правил.

8(20). В случае если за один месяц до истечения срока действия договора на оказание услуг по обращению с твердыми коммунальными отходами ни одна из сторон не заявит о прекращении, об изменении или о заключении указанного договора на иных условиях, соответствующих требованиям законодательства Российской Федерации, срок его действия продлевается на тот же срок и на тех же условиях, но не более чем на срок, на который юридическому лицу присвоен статус регионального оператора.

В силу своей правовой природы договор с Региональным оператором на оказание услуг по обращению с ТКО является публичным, обязанность его заключения установлена законом, а не волей контрагентов.

Согласно положениям Закона № 89-ФЗ и пункта 25 Правил № 1156 к существенным условиям договора относятся объем и места (площадки) накопления; планируемый объем и (или) масса транспортируемых твердых коммунальных отходов; периодичность и время вывоза твердых коммунальных отходов.

Согласно договору от 17.01.2024г. представленным региональным оператором в адрес Татарстанского УФАС России, договор не подписан со стороны потребителя.

Необходимо отметить, что существенные условия договора, должны устанавливаться соглашением сторон, то есть не могут быть установлены исключительно по требованию регионального оператора или потребителя.

При изложенных обстоятельствах, СТ «Строитель» не согласившись с предложенным региональным оператором вариантом договора на оказание услуг по обращению с ТКО, направило в адрес регионального оператора протокол разногласий к договору от 17.01.2024г. Данный протокол разногласий был получен ООО «Гринта» <...> февраля 2024 года, что подтверждается отметкой о присвоении входящего номера.

В силу п. 8(14) Правил № 1156, ООО «Гринта» в течение 10 рабочих дней со дня получения протокола разногласий (исх. № <...>, вх. № <...>), а именно до <...> февраля 2024 года включительно, необходимо принять меры по урегулированию разногласий.

При этом, материалы обращений не содержат информации о действиях регионального оператора по урегулированию разногласий с СТ «Строитель».

Таким образом, письмо СТ «Строитель» за исх. № <...> оставлено региональным оператором без внимания.

В соответствии с материалами обращений, ООО «Гринта» прекратило выставять СТ «Строитель» счета за услугу «обращение с ТКО» с 01.12.2023г. Договор от 17.01.2024г. не содержит информации о стоимости такой услуги. Таким образом, СТ «Строитель» находится в состоянии неопределенности и вынужден будет платить установленную региональным оператором сумму за услугу «обращение с ТКО» с учетом доначислений.

Необходимо отметить, что СТ «Строитель» в своих заявлениях обращает внимание на то, что региональным оператором не осуществляется вывоз ТКО на территории Товарищества.

Направленный договор от 17.01.2024г., не имеет никакой информации по месту (площадке) накопления ТКО, однако разделом V предусмотрен порядок фиксации неисполнения обязательств регионального оператора, в том числе в части не осуществления вывоза ТКО.

Таким образом, СТ «Строитель» лишен возможности контролировать оказание услуги «обращение с ТКО» со стороны ООО «Гринта».

Согласно пункту 2 статьи 4341 ГК РФ при вступлении в переговоры о заключении

договора, в ходе их проведения и по их завершении стороны обязаны действовать добросовестно.

Следовательно, региональный оператор, действуя добросовестно, должен был принять меры, направленные на урегулирование разногласий, возникших с товариществом. Вместе с тем он, пользуясь преимуществом из своего недобросовестного поведения, проигнорировал доводы собственника ТКО и уклонился от согласования взаимных интересов.

Действия регионального оператора, выразившиеся в необоснованном уклонении от рассмотрения протокола разногласий при заключении договора на оказание услуг по обращению с ТКО на новых условиях, приводят к ущемлению интересов неопределенного круга потребителей.

Необходимо отметить, что в правоотношениях между региональным оператором, СТ «Строитель» не является профессиональным участником рынка по обращению с ТКО, поэтому является более слабой стороной в сделках, в связи с чем, нуждается в особых правовых средствах защиты прав и охраны интересов.

Предмет деятельности по обращению с ТКО – деятельности регионального оператора закреплен в ч. 1 ст. 24.6 Федерального закона от 24 июня 1998 года №89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» и определяется как сбор, транспортирование, обработка, утилизация, обезвреживание, захоронение твердых коммунальных отходов. Таким образом, продуктовые границы рассматриваемого товарного рынка прямо определены действующим законодательством.

Замена услуг регионального оператора в сфере обращения ТКО на какие-либо иные услуги иных хозяйствующих субъектов действующим законодательством не предусмотрена, соответственно, на рынке невозможна взаимозаменяемость товара. Кроме того, отказ от приобретения услуги возможен только в случае полного прекращения деятельности потребителя.

Географические границы рассматриваемого товарного рынка также имеют прямое законодательное закрепление и определены границами зоны действия Регионального оператора Постановлением Кабинета Министров Республики Татарстан от 13.03.2018г. №149, которым утверждена Территориальная схема в области обращения с отходами, в том числе с ТКО Республики Татарстан, в которой определены две зоны деятельности региональных операторов на территории Республики Татарстан – западная и восточная. Самостоятельное изменение (как со стороны продавца, так и со стороны потребителя) границ зоны деятельности невозможно без изменения действующего законодательства; выбор регионального оператора и (или) потребителя услуг, не входящих в зону деятельности, законодательством не предусмотрен.

В настоящем случае временной интервал исследования определен фактическим существованием товарного рынка, так как деятельность регионального оператора осуществляется с 01.01.2019.

На рассматриваемом товарном рынке отсутствуют иные хозяйствующие субъекты, помимо ООО «Гринта» в определенных границах, соответственно, весь объем товарного рынка приходится на указанное лицо, его доля на рынке составляет 100%.

Учитывая, что действующий Региональный оператор по Восточной зоне – ООО «Гринта» отобран сроком на 10 лет, вход на рассматриваемый товарный рынок в определенных географических границах возможен только при условии утраты действующими операторами соответствующего статуса и проведения нового отбора, что является непреодолимым барьером входа на рынок (т.к. не зависит от каких-либо затрат со стороны возможных потенциальных конкурентов, но обусловлено исключительно либо истечением десятилетнего срока деятельности оператора, либо совершением оператором действий, влекущих утрату статуса, либо изменением действующего законодательства).

Таким образом, действующее нормативное регулирование презюмирует, что рынок относится к высококонцентрированному с неразвитой конкуренцией.

Учитывая изложенное, ООО «Гринта» занимает доминирующее положение на рынке услуг по обращению с ТКО в соответствующей зоне деятельности, в связи с чем на него распространяются ограничения, предусмотренные Федеральным законом от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

В соответствии с пунктом 5 части 1 статьи 10 Федерального закона от 26.07.2006г. №135-ФЗ «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 экономически или технологически не обоснованные отказ либо уклонение от заключения договора с отдельными покупателями (заказчиками) в случае наличия возможности производства или поставок соответствующего товара, а также в случае, если такой отказ или такое уклонение прямо не предусмотрены 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.

Согласно пункту 16 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 04.03.2021 N 2 «О некоторых вопросах, возникающих в связи с применением судами антимонопольного законодательства», для целей применения указанных положений Закона о защите конкуренции не имеет значения, являются ли производство товара, заключение договора обязательными в соответствии с требованиями гражданского или иного законодательства, в частности, относится ли заключаемый доминирующим на рынке субъектом договор к категории публичных договоров.

При оценке экономической обоснованности отказа доминирующего субъекта от производства (реализации) товара суды могут принимать во внимание существование у такого лица на момент отказа от заключения договора объективной возможности производства или реализации товара, в том числе с учетом внешних условий его функционирования на рынке; экономическую целесообразность производства им товара (заключения договора) на собственных условиях или условиях, предложенных контрагентом, с учетом ограниченности ресурсов, имеющихся в распоряжении хозяйствующего субъекта. Оценивая наличие злоупотребления в поведении доминирующего на рынке субъекта

относительно его контрагентов, суды также вправе учесть существование у контрагентов реальной возможности приобретения такого же или взаимозаменяемого товара у иных лиц.

Обратить внимание судов на то, что отказом от заключения договора по смыслу пункта 5 части 1 статьи 10 Закона о защите конкуренции во взаимосвязи с подпунктом 2 пункта 2 статьи 434.1 Гражданского кодекса могут признаваться как формальный отказ, так и неоправданное прекращение переговоров о заключении договора при таких обстоятельствах, когда другая сторона переговоров не могла разумно этого ожидать, а также предложение контрагенту (потребителю) таких условий, которые он объективно не мог принять, в том числе ввиду их явной невыгодности или противоречивости (конструктивный отказ).

Таким образом, действия регионального оператора ООО «Гринта» содержат признаки злоупотребления доминирующим положением на рынке обращения с твердыми коммунальными отходами, запрещенного пунктом 5 части 1 статьи 10 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

В связи с наличием в действиях регионального оператора ООО «Гринта» (ИНН 1650326509) признаков нарушения антимонопольного законодательства, предусмотренного пунктом 5 части 1 статьи 10 Федерального закона от 26.07.2006г. №135-ФЗ «О защите конкуренции», выразившиеся в необоснованном уклонении в заключении договора на оказание услуг по обращению с ТКО на новых условиях с СТ «Строитель», Управление Федеральной антимонопольной службы по Республике Татарстан на основании статьи 39.1 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» в целях пресечения действий, содержащих признаки нарушения, предупреждает о необходимости в течение 10 рабочих дней с момента получения настоящего предупреждения рассмотреть протокол разногласий к договору на оказание услуг по обращению с ТКО (исх. № <...>, вх. № <...>), принять меры к урегулированию разногласий и заключению договора в порядке, установленном Постановлением Правительства РФ от 12.11.2016 N 1156 «Об обращении с твердыми коммунальными отходами и внесении изменения в постановление Правительства Российской Федерации от 25 августа 2008 г. N 641».

О выполнении предупреждения сообщить в Татарстанское УФАС России в течение трех дней со дня окончания срока, установленного для его выполнения, представив подтверждающие документы.

<...>