

РЕШЕНИЕ

ПО ДЕЛУ № 04/05-АМЗ-2018 О НАРУШЕНИИ АНТИМОНОПОЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

27 апреля 2018 года
Чебоксары

г.

Комиссия Чувашского УФАС России по рассмотрению дела № 04/05-АМЗ-2018 о нарушении антимонопольного законодательства (далее - Комиссия) в составе:

«...»

при присутствии на заседании Комиссии ответчика – Министерство природных ресурсов и экологии Чувашской Республики:

- «...»

при присутствии лица, располагающего сведениями относительно рассматриваемых Комиссией обстоятельств – ООО «Пром Эко 21»:

- «...»

при отсутствии лица, располагающего сведениями относительно рассматриваемых Комиссией обстоятельств – ЗАО "Управление отходами",

рассмотрев материалы дела № 04/05-АМЗ-2018, возбужденного в отношении Министерства природных ресурсов и экологии Чувашской Республики по признакам нарушения части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции,

УСТАНОВИЛА:

В рамках возложенных полномочий УФАС России (Положение о Федеральной антимонопольной службе утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 30.06.2004 № 331), в соответствии со ст. 23 Закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», Чувашское УФАС России запросило у Министерства природных ресурсов и экологии Чувашской Республики представить следующие документы и информацию:

- вносились ли изменения (дополнения) в концессионное соглашение от 01.07.2014 в отношении системы коммунальной инфраструктуры - межмуниципальной системы переработки и утилизации (захоронения) твердых бытовых отходов на территории Чувашской Республики;
- предусмотрено ли строительство дополнительных полигонов в г. Канаш, Шумерлинском районе Чувашской Республики (обосновывающие документы);
- иная информация в рамках реализации и исполнения концессионного соглашения.

В ответ на запрос Министерство природных ресурсов и экологии Чувашской Республики предоставило следующее. 29 августа 2017 г подписано Дополнительное соглашение № 2 к Концессионному соглашению от 04 июня 2014 г. в отношении системы коммунальной инфраструктуры - межмуниципальной системы переработки и утилизации (захоронения) отходов на территории Чувашской Республики, которым предусматривается строительство мусороперегрузочных станций в г. Канаш и Шумерлинском районе. Строительство дополнительных полигонов не планируется. В рамках реализации и исполнения Концессионного соглашения планируется строительство 2-й карты полигона ТБО в г. Новочебоксарске (разрешение на строительство от 17.11.2017 №21-24-21-2017).

Изучив представленные документы, заслушав пояснения лиц, участвующих в рассмотрении дела, Комиссия приходит к следующему.

1. Положение о Федеральной антимонопольной службе утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 30.06.2004 № 331 (далее - Положение о ФАС).

Согласно пунктам 1 и 2 Положения о ФАС, Федеральная антимонопольная служба является уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по принятию нормативных правовых актов и

контролю за соблюдением антимонопольного законодательства, законодательства в сфере деятельности субъектов естественных монополий (в части установленных законодательством полномочий антимонопольного органа), рекламы, а также по контролю в сфере размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для федеральных государственных нужд (за исключением полномочий по контролю в сфере размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг по государственному оборонному заказу, а также в сфере размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для федеральных государственных нужд, не относящихся к государственному оборонному заказу, сведения о которых составляют государственную тайну).

В соответствии с пунктом 4 Положения о ФАС, Федеральная антимонопольная служба осуществляет свою деятельность непосредственно и через свои территориальные органы во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями.

Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» определяет организационные и правовые основы защиты конкуренции, в том числе предупреждения и пресечения:

- монополистической деятельности и недобросовестной конкуренции;
- недопущения, ограничения, устранения конкуренции федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, иными осуществляющими функции указанных органов органами или организациями, а также государственными внебюджетными фондами, центральным банком Российской Федерации.

В соответствии со статьями 1 и 3 Закона о защите конкуренции целями данного Закона являются обеспечение единства экономического пространства, свободного перемещения товаров, свободы экономической деятельности в Российской Федерации, защита конкуренции и создание условий для эффективного функционирования товарных рынков, а сферой применения - отношения, которые связаны с защитой конкуренции, в том числе с предупреждением и пресечением монополистической деятельности и недобросовестной конкуренции.

Согласно статье 22 Закона о защите конкуренции антимонопольный орган выполняет следующие функции:

- выявляет нарушения антимонопольного законодательства и привлекает к ответственности за такие нарушения;
- предупреждает монополистическую деятельность недобросовестную конкуренцию другие нарушения антимонопольного законодательства

федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, иными осуществляющими функции указанных органов органами или организациями, а также государственными внебюджетными фондами, хозяйствующими субъектами, физическими лицами.

2. 29 августа 2017 г подписано Дополнительное соглашение № 2 к Концессионному соглашению от 04 июня 2014 г. в отношении системы коммунальной инфраструктуры - межмуниципальной системы переработки и утилизации (захоронения) отходов на территории Чувашской Республики, которым предусматривается строительство мусороперегрузочных станций в г. Канаш и Шумерлинском районе.

Отношения, возникающие в связи с подготовкой, заключением, исполнением и прекращением концессионных соглашений, регулируются Федеральным законом от 21.07.2005 N 115-ФЗ "О концессионных соглашениях" (далее - Закон о концессионных соглашениях, N 115-ФЗ).

Согласно части 1 статьи 1 Закона №115-ФЗ целями указанного Закона являются привлечение инвестиций в экономику Российской Федерации, обеспечение эффективного использования имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности, на условиях концессионных соглашений и повышение качества товаров, работ, услуг, предоставляемых потребителям.

В силу части 1 статьи 3 Закона №115-ФЗ по концессионному соглашению одна сторона (концессионер) обязуется за свой счет создать и (или) реконструировать определенное этим соглашением недвижимое имущество (далее - объект концессионного соглашения), право собственности на которое принадлежит или будет принадлежать другой стороне (концеденту), осуществлять деятельность с использованием (эксплуатацией) объекта концессионного соглашения, а концедент обязуется предоставить концессионеру на срок, установленный этим соглашением, права владения и пользования объектом концессионного соглашения для осуществления указанной деятельности.

На основании части 1 статьи 13 Закона №115-ФЗ концессионное соглашение заключается путем проведения конкурса на право заключения концессионного соглашения.

3. Распоряжением Кабинета Министров Чувашской Республики от 8 октября 2013 г. N 583-р в целях привлечения инвестиций в экономику Чувашской Республики и реализации мероприятий по оптимизации системы обращения с твердыми бытовыми отходами на территории Чувашской Республики принято решение о заключении концессионного соглашения в отношении системы

коммунальной инфраструктуры - межмуниципальной системы переработки и утилизации (захоронения) твердых бытовых отходов на территории Чувашской Республики (далее - концессионное соглашение). Приложением № 1 к распоряжению № 583-р утверждены условия концессионного соглашения. Полномочия по проведению конкурса возложены на Минприроды Чувашии.

Сообщение Минприроды Чувашии о проведении конкурса было опубликовано: а) на сайте организатора конкурса 22.10.2013; б) в газете «Советская Чувашия» (№ 184 от 22.10.2013); в) на сайте - torgi.gov.ru 23.10.2013.

Конкурсная документация опубликована на сайте torgi.gov.ru (номер извещения о проведении торгов № 231013/0954285/01).

4. Между Кабинетом Министров Чувашской Республики и ЗАО «Управление отходами» заключено концессионное соглашение от 01.07.2014 в отношении системы коммунальной инфраструктуры - межмуниципальной системы переработки и утилизации (захоронения) твердых бытовых отходов на территории Чувашской Республики (далее - концессионное соглашение).

Целью использования (эксплуатации) объекта концессионного соглашения и иного имущества является обеспечение функционирования системы переработки и утилизации (захоронения) твердых бытовых отходов на обязательной территории обслуживания со сроком эксплуатации не менее 40 лет (п. 2.7 концессионного соглашения).

Объектом концессионного соглашения является подлежащая созданию и последующей эксплуатации межмуниципальная система переработки и утилизации (захоронения) ТБО на территории Чувашской Республики для обеспечения услугами концессионера потребителей обязательной территории обслуживания, состоящая из 2-ой карты складирования, мусоросортировочного комплекса, мусороперегрузочной станции (п. 4.1 концессионного соглашения).

То есть, по условиям соглашения концессионер обязуется за свой счет в порядке и на условиях предусмотренных соглашением обеспечить создание объекта концессионного соглашения ввод его в эксплуатацию и использование (эксплуатацию), обеспечить деятельность по переработке, сортировке, утилизации (захоронению) ТБО с использованием объекта концессионного соглашения.

Также необходимо учитывать, что согласно Концессионному соглашению в отношении системы коммунальной инфраструктуры – межмуниципальной системы переработки и утилизации (захоронения) твердых бытовых отходов на территории ЧР, подписанного Министерством природных ресурсов и экологии ЧР и ЗАО «Управление отходами» от 01.07.2014, деятельность по переработке, сортировке, утилизации (захоронению) ТБО с использованием Объектов концессионного соглашения осуществляется концессионером (ЗАО

«Управление отходами») по регулируемому тарифу и надбавкам к тарифу (п.9.4.1. Концессионного соглашения), который устанавливается согласно Приложению 6 к Концессионному соглашению.

Объектами концессионного соглашения являются 2-я карта складирования полигона ТБО мощностью 100 тыс.тонн/год, мусоросортировочный комплекс мощностью не менее 150 тыс.тонн/год, мусороперегрузочная станция с элементами сортировки в г. Чебоксары мощностью не менее 150 тыс.тонн/год. Кроме того, концессионеру для эксплуатации в качестве иного имущества передана 1-я карта складирования ТБО.

Концессионер в рамках реализации первого этапа концессионного соглашения от 01.07.2014 года, с опережением сроков на один год, 1 ноября 2015 года запустил в эксплуатацию мусороперегрузочную станцию (с элементами сортировки в г. Чебоксары) и мусоросортировочный комплекс в г. Новочебоксарск каждый мощностью не менее 150 тыс. тонн в год.

26 сентября 2016 года Администрация города Чебоксары выдала разрешение на ввод в эксплуатацию мусороперегрузочной станции (МПС) с элементами сортировки города Чебоксары, Администрация города Новочебоксарска выдала разрешение на ввод в эксплуатацию мусоросортировочного комплекса (МСК) в городе Новочебоксарск.

5. 22 ноября 2016 года переданы в собственность республики два мусоросортировочных завода, сети, коммуникации, оборудование и техника.

В соответствии с концессионным соглашением целью данных подготовительных работ является необходимость реализации 2-го этапа строительства объекта, включающего в себя комплекс мероприятий по инженерной подготовке, строительству и вводу в эксплуатацию карты складирования №2 площадью 14,4 га в составе участка размещения отходов действующего полигона ТКО.

Срок, в течение которого осуществляется создание объекта концессионного соглашения, - 36 месяцев с момента реализации всех условий, указанных в п. 10.3.1 соглашения.

К числу указанных условий относятся: предоставление всех земельных участков для размещения объекта концессионного соглашения и осуществления предусмотренной соглашением деятельности, передача иного имущества, соответствующего требованиям соглашения и пригодности его к эксплуатации для осуществления деятельности концессионера.

Обязанность по предоставлению концессионеру в аренду земельных участков в течение 90 рабочих дней со дня подписания соглашения (п. 6.2.4 соглашения), а также иного имущества в течение 120 рабочих дней с момента заключения соглашения (п. 10.3.5) лежит на концеденте.

6. Настоящее соглашение действует с момента заключения соглашения и до истечения 25 лет. Реализация концессионного соглашения осуществляется в 2 этапа: первый- создание объекта концессионного соглашения, второй этап- эксплуатация объекта концессионного соглашения (п. 10.2 концессионного соглашения).

7. Концедент, в лице Минимущества Чувашии, передал в аренду земельные участки, необходимые для создания отдельных Единиц имущества Объекта Концессионного соглашения – мусоросортировочного комплекса (МСК) и 2-й карты складирования (договор от 30.10.2014 № 1128 сдачи в аренду земельных участков, находящихся в государственной собственности Чувашской Республики). Для передачи земельного участка, необходимого для строительства объектов инженерной инфраструктуры, требуется его перевод в категорию «земли промышленности....». В настоящее время проходит процедура внесения изменений в генплан г. Новочебоксарска и подготовка распоряжения Главы Чувашской Республикию передаче в аренду указанного земельного участка.

Концедент, в лице Минприроды Чувашии, актом приема передачи иного имущества (1-й карты складирования полигона ТБО) от 28.05.2015 передал Концессионеру 1-ю карту складирования (Свидетельство о государственной регистрации права от 12.11.2014 № 21АБ 230205).

У Концессионера находится в собственности земельный участок с мусороперегрузочной станцией (МПС) по адресу: Чувашская Республика, г. Чебоксары, Марпосадское шоссе, д. 24 (Свидетельство о государственной регистрации права на земельный участок от 25.10.2014 № 21АБ 172501, Свидетельство о государственной регистрации права на земельный участок от 28.10.2014 № 21АБ 125424).

Концессионер по согласованию с Концедентом внес изменения (пункт 5.5 Концессионного соглашения) в проектную и рабочую документацию. Откорректированная проектно-сметная документация «Переработка и захоронение твердых бытовых отходов по адресу: Чувашская Республика, г. Новочебоксарск (корректировка)» имеет положительное заключение государственной экспертизы от 10.07.2015 № 21-1-4-0267-15 и положительное заключение государственной экспертизы АУ ЧР «Центр экспертизы и ценообразования в строительстве Чувашской Республики» Минстроя Чувашии от 28.01.2016 № 2-ЭП по результатам экспертизы сметной стоимости работ.

В рамках концессионного соглашения Концессионером построены и запущены в эксплуатацию следующие единицы Объекта Концессионного соглашения – мусороперегрузочный комплекс с элементами сортировки мощностью не менее 150 тыс.т/год в г. Чебоксары и мусоросортировочный комплекс мощностью не менее 150 тыс.т/год в г. Новочебоксарске.

Концессионер по согласованию с Концедентом (пункт 8.4 Концессионного

соглашения с 01.11.2015 приступил к использованию отдельных Единиц имущества (МСК и МПС) для перегрузки и сортировки и Иного имущества (1-й карты) для накопления Концессионного соглашения (см. ранее прил. письмо Минприроды Чувашии от 20.10.2015 № 3/20-12983).

Непосредственно ЗАО «Управление отходами» осуществляет прием ТБО к временному накоплению с последующим размещением по двум адресам: г. Новочебоксарск, Шоршельский проезд, 16, 16А; г. Чебоксары, Марпосадское шоссе, 24. Временное накопление ТКО осуществляется ЗАО «Управление отходами» по адресу: г. Новочебоксарск, Шоршельский проезд, 16,16А.

Строительство 2-го участка складирования твердых коммунальных отходов (ТКО) планируется концессионером в 2017-2018 годах.

Реализация второго этапа Концессионного соглашения наступит после ввода в эксплуатацию объектов капитального строительства по проекту «Переработка и захоронение твердых бытовых отходов», который имеет положительное заключение государственной экспертизы от 07.06.2010 № 0225-10/КГЭ-0950/02.

8. Согласно пункту 4 статьи 4 Закона о защите конкуренции товарный рынок – сфера обращения товара, который не может быть заменен другим товаром, или взаимозаменяемых товаров, в границах которой (и том числе географических) исходя из экономической, технической или иной возможности или целесообразности приобретатель может приобрести товар, и такая возможность, либо целесообразность отсутствует за его пределами.

Предварительное определение товара. В общероссийском классификаторе продукции по видам экономической деятельности услуги по сбору, транспортированию, обезвреживанию, размещению отходов включены в группу 90 «Услуги по удалению сточных вод и отходов, улучшению санитарного состояния и аналогичные услуги». При этом, в подгруппе 90.02 объединены услуги по сбору и обработке прочих отходов (твердых отходов).

В Общероссийском классификаторе видов экономической деятельности деятельность по обращению с отходами в основном сконцентрирована в разделе О «Предоставление прочих бытовых, социальных и персональных услуг», код 90.00.2 «Удаление и обработка твердых отходов».

Согласно указанным классификаторам можно определить самостоятельные виды услуг по обращению отходов, формирующие анализируемый рынок:

- услуги по транспортировке твердых коммунальных отходов;

- услуги по обработке твердых коммунальных отходов (включают обезвреживание, размещение, хранение, захоронение, использование и уничтожение).

Предварительно продуктовые границы рынка определены как услуги по транспортировке твердых коммунальных отходов и услуги по обработке твердых коммунальных отходов (включают обезвреживание, размещение, хранение, захоронение, использование и уничтожение).

При этом необходимо отметить, что данные услуги находятся в единой, взаимосвязанной, технологической зависимости и предоставляют собой неразрывную технологическую цепочку.

Выявление свойств товара, определяющих выбор покупателя, и товаров, потенциально являющихся взаимозаменяемыми для данного товара.

9. Согласно положениям Стандарта твердые бытовые отходы (ТБО) – отходы потребления, образующиеся у населения, в том числе при приготовлении пищи, уборке и ремонте жилых помещений, содержании придомовых территорий и мест общего пользования, содержании в жилых помещениях домашних животных и птиц, а также устаревшие, пришедшие в негодность предметы домашнего обихода.

Также согласно Правилам предоставления услуг по вывозу твердых и жидких бытовых отходов твердые бытовые отходы – это отходы, образующиеся в результате жизнедеятельности населения.

В Федеральном классификационном каталоге отходов (ФККО) в блоке «отходы коммунальные» отсутствует группа «твердые бытовые отходы», но введена «твердые коммунальные отходы». Данная группа содержит гораздо большее количество подгрупп. Категория ТБО устарела, так как не охватывает все источники образования отходов в современной рыночной экономике.

В рамках проведения анализа понятия «твердые бытовые отходы» и «твердые коммунальные отходы» приняты за равнозначные.

Согласно Закону об отходах производства и потребления обращение с отходами – это деятельность по сбору, накоплению, использованию, обезвреживанию, транспортированию, размещению отходов, где:

транспортирование отходов - перемещение отходов с помощью транспортных средств вне границ земельного участка, находящегося в собственности юридического лица или индивидуального предпринимателя либо предоставленного им на иных правах;

размещение отходов - хранение и захоронение отходов.

Для потребителя данной услуги основным фактором является возможность «освободиться» от объемов тех отходов, которые не могут быть вовлечены в хозяйственный оборот или размещены или уничтожены на объектах потребителя (хозяйствующего субъекта, в результате деятельности которого образовались отходы) и на которые могут быть начислены платежи за их

размещение (хранение и захоронение).

Исходя из изложенного, учитывая разные предметы договора на этапах движения отходов от производителя к хозяйствующему субъекту, который их транспортирует, размещает (использует) продуктовые границы определены как:

- услуги по транспортировке (вывозу) твердых коммунальных отходов;
- услуги по размещению (утилизации) твердых коммунальных отходов.

Услуги, предоставляемые на этих этапах, относятся к разным товарным рынкам.

Взаимозаменяемых услуг не выявлено.

В рамках данного анализа товарным рынком является рынок оказания услуг по переработке твердых коммунальных отходов, продуктовыми границами - услуги по переработке твердых коммунальных отходов.

В соответствии с пунктом 4.1 Порядка проведения анализа состояния конкуренции на товарном рынке географические границы товарного рынка – это границы территории, на которой приобретатель (приобретатели) приобретает или имеет экономическую, техническую или иную возможность приобрести товар и не имеет такой возможности за ее пределами.

При определении географических границ рынка учитывается характер рынка, при котором хозяйствующий субъект, оказывающий услуги по транспортировке твердых коммунальных отходов (продавец услуг), может предлагать свои услуги, а покупатели, в свою очередь, вправе заключать договор на оказание услуги по сортировке и перегрузке твердых коммунальных отходов с любым таким хозяйствующим субъектом (продавцом услуги).

При определении географических границ рынка с точки зрения экономической возможности покупателя учитывается удаленность места нахождения объекта размещения отходов.

Территориальная схема обращения с отходами в Чувашской Республике (далее – Схема обращения с отходами, Схема) определяет принципы создания эффективной системы комплексного управления отходами в республике, направления и механизмы ее реализации.

Территориальная схема обращения с отходами разрабатывается в целях организации и осуществления деятельности по сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, захоронению отходов на территории Чувашской Республики.

Территориальной схемой, утвержденной [Приказом Министерства природных ресурсов и экологии Чувашской Республики от 22.09.2016 № 1036](#) в республике

определена единственная зона деятельности регионального оператора по обращению с ТКО.

Учитывая изложенное, географические границы рынка являются региональными. Географическими границами рынка услуг приняты административные границы Чувашской Республики.

10. ООО «Пром Эко 21» письмом от 26.12.2017 сообщило, что ООО «Пром Эко 21» в Канашском районе за собственные средства построил мусоросортировочную станцию с перегрузкой, которая прошла экспертизу и получила положительное санитарное заключение. Данная станция имеет возможность принимать и отсортировать до 100 000 тонн мусора в год.

Также сообщено, что ООО «Пром Эко» имеет в четырех районах площадки для мусороперегрузочных станций и готов за собственные средства построить, которые по логистике идеально подходят территориальной схеме.

Раздельный сбор организованный ООО «Проф Эко» дает возможность населению не оплачивать или менее оплачивать за оказанную услугу и на много уменьшить объем отходов, которую вывозит ООО «Пром Эко 21» на свою мусоросортировочную станцию.

11. 18 августа 2017 года опубликовано Распоряжение Кабинета Министров Чувашской Республики о внесении изменений в условия концессионного соглашения в отношении системы переработки и утилизации (захоронения) твердых бытовых отходов, заключенного с АО «Управление отходами» <https://investinfra.ru/novosti/v-chuvashskoy-respublike-vneseny-izmeneniya-v-koncessionnoe-soglashenie-o-sisteme-obrascheniya-s-tko.html>. В соответствии с Распоряжением в пункт 5 условий концессионного соглашения в отношении системы переработки и утилизации (захоронения) твердых бытовых отходов вносятся изменения: объем инвестиций концессионера в создание объекта концессионного соглашения меняется с «не менее 750 млн. рублей» на «не более 1,7 млрд. рублей».

Письмом от 24.01.2018 № 3/15-994 (вх. Управления от 25.01.2018 № 05-14/430) Минприроды Чувашии сообщило, что 29 августа 2017 г подписано Дополнительное соглашение № 2 к Концессионному соглашению от 04 июня 2014 г. в отношении системы коммунальной инфраструктуры - межмуниципальной системы переработки и утилизации (захоронения) отходов на территории Чувашской Республики, которым предусматривается строительство мусороперегрузочных станций в г. Канаш и Шумерлинском районе. Строительство дополнительных полигонов не планируется. В рамках реализации и исполнения Концессионного соглашения планируется строительство 2-й карты полигона ТБО в г. Новочебоксарске (разрешение на строительство от 17.11.2017 №21-24-21-2017).

Между тем, ни [распоряжениями Кабинета Министров Чувашской Республики от 8 октября 2013 года № 583-р](#) (с изменениями, внесенными [распоряжением Кабинета Министров Чувашской Республики от 10 октября 2014 года N 603-р](#)), ни заключенным концессионным соглашением от 01.07.2014 не предусматривалось строительство мусороперегрузочных станций в г. Канаш и Шумерлинском районе (предметом торгов указанные объекты также не являлись).

12. В соответствии со [статьей 432](#) Гражданского кодекса Российской Федерации (далее - ГК РФ) договор считается заключенным, если между сторонами, в требуемой в подлежащих случаях форме, достигнуто соглашение по всем существенным условиям договора. Под существенными понимаются условия о предмете договора, условия, которые названы в законе или иных правовых актах как существенные или необходимые для договоров данного вида, а также все те условия, относительно которых по заявлению одной из сторон должно быть достигнуто соглашение.

Существенными являются условия о предмете договора, условия, которые названы в законе или иных правовых актах как существенные или необходимые для договоров данного вида, а также все те условия, относительно которых по заявлению одной из сторон должно быть достигнуто соглашение.

В результате заключения дополнительных соглашений, изменяющих существенные условия договора, у сторон возникают новые правоотношения, которые должны соответствовать обязательным для сторон правилам, установленным законом и иными правовыми актами (императивным нормам), действующим в момент его заключения (согласно [пункту 1 статьи 422](#) ГК РФ).

С учетом вышеизложенного, заключение дополнительных соглашений, изменяющих существенные условия договора без проведения торгов, имеет признаки нарушения требований, предусмотренных Федеральным законом от 26.07.2006 N 135-ФЗ "О защите конкуренции" (далее - Закон о защите конкуренции), поскольку указанные условия согласованы в момент заключения договора на торгах ([часть 5 статьи 448](#) ГК РФ).

Вместе с тем согласно [пункту 1 статьи 451](#) ГК РФ существенное изменение обстоятельств, из которых стороны исходили при заключении договора, является основанием для его изменения или расторжения, если иное не предусмотрено договором или не вытекает из его существа.

Изменение обстоятельств признается существенным, когда они изменились настолько, что, если бы стороны могли это разумно предвидеть, договор вообще не был бы ими заключен или был бы заключен на значительно отличающихся условиях.

[Пунктом 2 статьи 451](#) ГК РФ установлено, что если стороны не достигли соглашения о приведении договора в соответствие с существенно

изменившимися обстоятельствами или о его расторжении, договор может быть расторгнут, а по основаниям, предусмотренным [пунктом 4 статьи 451](#) ГК РФ, изменен судом по требованию заинтересованной стороны при наличии одновременно следующих условий:

- 1) в момент заключения договора стороны исходили из того, что такого изменения обстоятельств не произойдет;
- 2) изменение обстоятельств вызвано причинами, которые заинтересованная сторона не могла преодолеть после их возникновения при той степени заботливости и осмотрительности, какая от нее требовалась по характеру договора и условиям оборота;
- 3) исполнение договора без изменения его условий настолько нарушило бы соответствующее договору соотношение имущественных интересов сторон и повлекло бы для заинтересованной стороны такой ущерб, что она в значительной степени лишилась бы того, на что была вправе рассчитывать при заключении договора;
- 4) из обычаев или существа договора не вытекает, что риск изменения обстоятельств несет заинтересованная сторона.

В соответствии с п.8 статьи 448 Гражданского кодекса РФ (далее - ГК РФ), условия договора, заключенного по результатам торгов в случае, когда его заключение допускается только путем проведения торгов, могут быть изменены сторонами, на торгах.

13. Согласно статье 13 Федерального закона от 21.07.2005 N 115-ФЗ "О концессионных соглашениях", концессионное соглашение заключается путем проведения конкурса на право заключения концессионного соглашения, за исключением случаев, предусмотренных [статьей 37](#) настоящего Федерального закона (ч. 1).

Концессионное соглашение может быть изменено по соглашению сторон. Условия концессионного соглашения, определенные на основании решения о заключении концессионного соглашения и конкурсного предложения концессионера по критериям конкурса, могут быть изменены по соглашению сторон концессионного соглашения на основании решения Правительства Российской Федерации (для концессионного соглашения, концедентом в котором является Российская Федерация), органа государственной власти субъекта Российской Федерации (для концессионного соглашения, концедентом в котором является субъект Российской Федерации) либо органа местного самоуправления (для концессионного соглашения, концедентом в котором является муниципальное образование), а также в случаях, предусмотренных [частью 3.1](#) настоящей статьи, [частью 7 статьи 5](#), [частями 1, 3 и 4 статьи 20](#) и [статьей 54](#) настоящего Федерального закона (ч. 3).

14. В случае проведения торгов на измененные условия (строительство новых перегрузочных станций) могло бы существенно измениться и число участников торгов, и их предложения по цене или иным условиям договора, что привело бы к формированию конкурентных предложений участников торгов.

Имеющаяся судебная практика:

- Определение Верховного Суда РФ от 07.08.2017 N 303-ЭС17-9717 по делу N А51-14614/2016. Требование: О пересмотре в кассационном порядке судебных актов по делу о признании незаконными отказов в предоставлении права выкупа арендуемых нежилых помещений. Решение: В передаче кассационной жалобы для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда РФ отказано, так как оплата арендных платежей осуществлялась заявителем в соответствии с условиями договоров и дополнительных соглашений к ним.

Таким образом, заключение дополнительных соглашений, изменяющих существенные условия договора без проведения торгов, является нарушением требований, предусмотренных статьей 17.1 Закона о защите конкуренции.

- Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 24.02.2016 N Ф07-3981/2015 по делу N А13-12622/2014. Требование: Об изменении концессионного соглашения. Обстоятельства: Ответчик (концедент) отказался внести изменения в соглашение в части сроков ввода в эксплуатацию полигона твердых бытовых отходов и мусороперерабатывающего предприятия. Решение: В удовлетворении требования отказано, поскольку истец (концессионер) не подтвердил фактическую и правовую необходимость изменения в сторону значительного увеличения установленных в концессионном соглашении сроков строительства и ввода объектов в эксплуатацию.

- Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 11.09.2017 N Ф09-5047/17 по делу N А71-6406/2016. Требование: О взыскании неустойки по концессионному соглашению. Обстоятельства: Концедент сослался на нарушение сроков выполнения работ по строительству надземных многоуровневых стоянок для транспорта и отказ концессионера уплатить начисленную неустойку. Встречное требование: О внесении изменений в текст концессионного соглашения. Решение: 1) Основное требование удовлетворено частично, поскольку подтверждено нарушение срока выполнения работ по концессионному соглашению, при этом установлены основания для снижения неустойки; 2) В удовлетворении встречного требования отказано, так как предложение концессионера нарушает условия проведенного конкурса на право заключения соглашения.

15. Согласно письма ФАС России от 30 сентября 2015 г. N АЦ/52961/15,

основания, по которым могут быть изменены условия концессионных соглашений, заключенных в отношении объектов ЖКХ, а также существенные условия концессионных соглашений, объектами которых является иное имущество, в отношении которого может быть заключено концессионное соглашение, а также порядок согласования антимонопольным органом таких изменений утверждены [постановлением](#) Правительства Российской Федерации от 24.04.2014 N 368 "Об утверждении Правил предоставления антимонопольным органом согласия на изменение условий концессионного соглашения".

Согласие антимонопольного органа не требуется в следующих случаях:

- если концессионное соглашение исполняется в рамках инвестиционного проекта, включенного в утвержденный Правительством Российской Федерации перечень инвестиционных проектов, изменение условий которого осуществляется в соответствии с частью 3.1 статьи 13 Закона о концессионных соглашениях;

- в случае замены лица по концессионному соглашению согласно части 7 статьи 5 Закона о концессионных соглашениях

- в случае изменения условий концессионного соглашения в порядке, предусмотренном статьей 38 Закона о концессионных соглашениях.

Необходимо обратить внимание, что согласно части 3.3 статьи 13 Закона о концессионных соглашениях для изменения значения долгосрочных параметров регулирования деятельности концессионера (долгосрочных параметров регулирования тарифов, определенных в соответствии с нормативными правовыми актами Российской Федерации в сфере водоснабжения и водоотведения, долгосрочных параметров государственного регулирования цен (тарифов) в сфере теплоснабжения, определенных в соответствии с нормативными правовыми актами Российской Федерации в сфере теплоснабжения) требуется получение предварительного согласия органа исполнительной власти или органа местного самоуправления, осуществляющих регулирование цен (тарифов) в соответствии с законодательством Российской Федерации в сфере регулирования цен (тарифов).

В соответствии с частью 3.2 статьи 13 Закона о концессионных соглашениях Правительство Российской Федерации Постановлением N 368 утвердило Правила предоставления антимонопольным органом согласия на изменение условий концессионного соглашения (далее - Правила). Правилами установлены случаи предоставления согласия на изменение условий концессионного соглашения, исчерпывающий перечень оснований для отказа в таком согласовании, порядок и срок исполнения антимонопольным органом государственной функции.

Согласно положениям Правил согласие на изменение условий концессионного соглашения предоставляется по истечении 3 лет со дня заключения концессионного соглашения в любом из следующих случаев:

- изменение законодательства Российской Федерации, в связи с которым стороны оказываются не способными выполнить принятые обязательства;
- изменение законодательства субъекта Российской Федерации, в связи с которым стороны оказываются не способными выполнить принятые обязательства;
- наступление непреодолимой силы;
- внесение в установленном порядке изменений в схемы теплоснабжения, водоснабжения, водоотведения, в связи с которыми стороны оказываются не способными выполнить принятые обязательства. В этом случае определенный на основании конкурсного предложения концессионера и установленный в концессионном соглашении размер расходов концессионера на создание и (или) реконструкцию объекта концессионного соглашения не подлежит уменьшению.

Таким образом, главным случаем, когда изменение условий концессионного соглашения может быть согласовано антимонопольным органом, является срок в 3 года с момент заключения такого концессионного соглашения.

Только после прохождения указанного срока при наличии предусмотренных Правилами случаев антимонопольный орган может выдать согласие на изменение условий концессионного соглашения.

Следует отметить, что Правилами установлен исчерпывающий перечень оснований, когда антимонопольный орган отказывает в согласовании изменений условий концессионного соглашения:

- если со дня заключения концессионного соглашения и до дня регистрации в антимонопольном органе заявления прошло менее 3 лет;
- если представленные документы не подтверждают наступление случаев, указанных в пункте 2 Правил;
- если размер расходов концессионера на создание и (или) реконструкцию объекта концессионного соглашения, определенный на основании конкурсного предложения концессионера и установленный в концессионном соглашении, подлежит уменьшению (в случае изменения условий концессионного соглашения при внесении в установленном порядке изменений в схемы теплоснабжения, водоснабжения, водоотведения, в связи с которыми стороны оказываются не способными выполнить принятые обязательства).

По иным основаниям антимонопольный орган отказать в согласовании изменения условий концессионного соглашения не вправе

Итак, в случае наступления вышеуказанных случаев необходимо подать в антимонопольный орган заявление о согласовании изменений, вносимых в концессионное соглашение.

Таким образом, внесение изменений в условия концессионного соглашения должно осуществляться с учетом норм антимонопольного законодательства.

В то же время, имеет значение и дата опубликования сообщения о проведении открытого конкурса на право заключение концессионного соглашения. Так, если, сообщение было опубликовано ранее 01.01.2014 года, то в соответствии с нормами статьи 422 Гражданского кодекса РФ, не требуется его согласование с антимонопольным органом, такая позиция изложена ФАС в письме от 30.09.2015 N АЦ/52961/15 «О согласовании антимонопольным органом внесения изменений в концессионное соглашение», если позже то, согласование внесение изменений в концессионное соглашение обязательно.

16. Несмотря на это, в 2015 году Минприроды Чувашии направляло в Чувашское УФАС России проект дополнительного соглашения к заключенному концессионному соглашению, на что получен отказ от согласования, в связи с тем, что подобные действия могут ограничить конкуренцию на рассматриваемом рынке, а также нарушают Закон о защите конкуренции.

Также, Чувашское УФАС России на обращение Кабинета Министров Чувашской Республики от 14.04.2015 № 02/10-818 по вопросу возможности изменения условий заключенного Концессионного соглашения в отношении системы коммунальной инфраструктуры-межмуниципальной системы переработки и утилизации (захоронения) твердых бытовых отходов на территории Чувашской Республики от 01.07.2014 (далее- Соглашение) в части увеличения объемов инвестирования объекта Соглашения сообщило что из представленных материалов, в соответствии с частью 16.1.1 раздела XVI Концессионного соглашения основанием для изменения условий Соглашения является существенное изменение обстоятельств, из которых Стороны исходили при заключении Соглашения, за исключением случаев, когда указанное изменение обстоятельств рассматривается сторонами в качестве Особого Обстоятельства. Документов, подтверждающих существенное изменение обстоятельств, из которых Стороны исходили при заключении Соглашения, а также наступление Особых Обстоятельств ни одной из Сторон Соглашения не представлено.

Чувашское УФАС России отметило, что действия по изменению существенных условий концессионного соглашения в нарушение определенного Законом о концессии порядка могут содержать признаки нарушения антимонопольного законодательства.

17. С 5 января 2016 года вступил в силу Федеральный закон от 05.10.2015 № 275-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите конкуренции» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее- «Четвертый антимонопольный пакет»).

Принятие «Четвертого антимонопольного пакета» привело к существенным изменениям антимонопольного законодательства, в том числе в части порядка возбуждения антимонопольного дела.

С 05.01.2015 расширены основания выдачи антимонопольным органом предупреждения о прекращении действий (бездействия), содержащих признаки нарушения антимонопольного законодательства. В число таких оснований включено установление признаков нарушения ч. 1 ст. 15 Закона о защите конкуренции.

В связи с наличием в действиях Министерства природных ресурсов и экологии Чувашской Республики (428021, Чувашская Республика, г. Чебоксары, ул. Ленинградская д. 33) признаков нарушения части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», выраженных в заключение дополнительных соглашений, изменяющих существенные условия договора без проведения торгов, Чувашское УФАС России на основании статьи 39.1 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» письмом от 06.02.2018 № 05-04/728 рекомендовало прекратить указанные действия в срок до 07 марта 2018 года, путем принятия мер по приведению концессионного соглашения от 01.07.2014, заключенного между Кабинетом Министров Чувашской Республики и ЗАО «Управление отходами» в первоначальное состояние, исключив строительство мусороперегрузочных станций в г. Канаш и Шумерлинском районе (предметом торгов указанные объекты также не являлись), либо принятию мер по расторжению дополнительных соглашений к заключенному концессионному соглашению, либо иным законным методом.

В ответ на выданное предупреждение, Министерство природных ресурсов и экологии Чувашской Республики предоставило дополнительное соглашение от 07 марта 2018 года № 3 к концессионному соглашению в отношении системы коммунальной инфраструктуры - межмуниципальной системы переработки и утилизации (захоронения) твердых бытовых отходов на территории Чувашской Республики от 01 июля 2014 года. Согласно дополнительного соглашения признаны утратившими силу пункты 2-15, 18 дополнительного соглашения № 2 от 29 августа 2017 г. к концессионному соглашению в отношении системы коммунальной инфраструктуры - межмуниципальной системы переработки и утилизации (захоронения) твердых бытовых отходов на территории Чувашской Республики от 01 июля 2014 года. Дополнительное соглашение вступает в силу с момента подписания и действует до окончания действия концессионного соглашения.

Согласно статье 39.1 Закона о защите конкуренции, в случае исполнения предупреждения дело о нарушении антимонопольного законодательства подлежит прекращению.

Руководствуясь статьей 39.1 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», Комиссия

ОПРЕДЕЛИЛА:

Производство по делу № 04/05-АМЗ-2018, возбужденное в отношении Министерства природных ресурсов и экологии Чувашской Республики, производством прекратить.

Председатель Комиссии

«...»

Члены Комиссии:

«...»