

Резолютивная часть решения оглашена 15.09.2016

В полном объеме решение изготовлено 23.09.2016

г. Тверь

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Тверской области (далее – Тверское УФАС России) по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства в составе:

Председатель Комиссии: Фомин В.М., руководитель управления,

Члены Комиссии:

- Посохова Л.В., заместитель руководителя управления,
- Манюгина Е.И., начальник отдела контроля органов власти,
- Иванова Ю.Б., ведущий специалист-эксперт отдела контроля органов власти,

рассмотрев дело № 04-6/1-1-2016 по признакам нарушения Администрацией города Твери (далее – Администрация) части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции),

в присутствии представителей:

- Администрации города Твери - XXX,
- МУП «Тверьгорэлектро» - XXX),
- ООО «Онлайн-Телеком» - XXX,
- ООО «Нэт Бай Нэт Холдинг» - XXX,
- ООО «Фаст Линк» - XXX),
- ПАО «МТС» - XXX,
- ООО «Т2 Мобайл» - XXX,
- ООО «СТ Тверь» - XXX,
- ООО «Цифра Один» - XXX,

УСТАНОВИЛА:

16.11.2015 на личный прием руководителя Тверского УФАС России обратились

представители ООО «Онлайн-Телеком», которые от имени ООО «Онлайн-Телеком», ООО «ФастЛинк», ООО «Нэт Бай Нэт Холдинг» заявили о наличии признаков нарушения антимонопольного законодательства в связи с экономической необоснованностью стоимости услуги по предоставлению места на опоре наружного освещения для крепления 1 нитки оптоволоконного кабеля, которую заявителям оказывает Муниципальное унитарное межрайонное предприятие электрических сетей «Тверьгорэлектросети» (далее – МУП «Тверьгорэлектросети»).

Позиция, изложенная на личном приеме, подкреплена письмом от 09.12.2015.

Заявители отметили, что необходимость несения затрат на оплату вышеуказанной услуги в размере 328,27 руб. (без НДС) в месяце за 1 опору и 1 нитку оптоволоконного кабеля существенно влияет на себестоимость телематических услуг (услуг доступа к Интернет), участниками которого заявители являются, влечет неконкурентоспособность услуги и может негативным образом отразиться на конкуренции на рынке телематических услуг.

В целях получения дополнительной информации, необходимой для рассмотрения заявления, в адрес заявителей, Администрации города Твери, МУП «Тверьгорэлектросети», заинтересованных лиц из числа операторов связи, присутствующих на рынке телематических услуг города Твери Тверское УФАС России направило следующие запросы: от 26.11.2015 № 03-3/1-4906 ВФ в адрес Администрации города Твери, от 26.11.2015 № 03-4/1-4905 ВФ в адрес МУП «Тверьгорэлектросети», от 27.11.2015 № 03-4/1-4914 ВФ в адрес заявителей ООО «Онлайн-Телеком», ООО «ФастЛинк», ООО «Нэт Бай Нэт Холдинг», от 28.12.2015 № 04-16/1-5318 ВФ в адрес МУП «Тверьгорэлектросети», от 12.01.2016 № 04-16/1-16 ВФ в адрес ПАО «ВымпелКоммуникации» и ПАО «МТС» (участников рынка телематических услуг города Твери), от 02.02.2016 № 04-16/1-283 ВФ в адрес МУП «Тверьгорэлектросети».

В результате проведенного анализа материалов, полученных в соответствии с запросами Тверского УФАС России, а также анализа правовых актов, регулирующих полномочия органов местного самоуправления и порядок доступа операторов связи к инфраструктуре для размещения сетей связи, установлено следующее.

Постановлением Администрации города Твери (далее – Администрация) от 15.09.2015 № 1497 утверждены тарифы на платные услуги МУП «Тверьгорэлектросети», в том числе, тариф на услугу по предоставлению места на опоре наружного освещения для крепления оптоволоконного кабеля и других проводников (далее – Услуга) в размере 328,27 руб. (без НДС) в месяце за 1 опору и 1 нитку, а также на услуги по обслуживанию сети наружного освещения города Твери в размере 243,81 руб. (без НДС).

До принятия постановления Администрации от 15.09.2015 № 1497 величина тарифа на Услугу и величина тарифа на услуги по обслуживанию сети наружного освещения определялась:

- постановлением Администрации города Твери от 04.10.2013 № 1182 и составляла 270,17 руб. (без НДС) и 216,80 руб. (без НДС) соответственно;

- постановлением Администрации города Твери от 25.09.2014 № 1163 и составляла 270,17 руб. (без НДС) и 227,86 (без НДС) соответственно.

В соответствии с частью 1 статьи 424 Гражданского Кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ) исполнение договора оплачивается по цене, установленной соглашением сторон и лишь в предусмотренных законом случаях применяются цены (тарифы, расценки, ставки и т.п.), устанавливаемые или регулируемые уполномоченными на то государственными органами и (или) органами местного самоуправления.

В силу статьи 17 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Закон № 131-ФЗ) органы местного самоуправления городских округов обладают полномочиями по установлению тарифов на услуги, предоставляемые муниципальными предприятиями и учреждениями, и работы, выполняемые муниципальными предприятиями и учреждениями, если иное не предусмотрено федеральными законами, и только в целях решения вопросов местного значения.

Согласно статье 16 Закона № 131-ФЗ к вопросам местного значения городского округа отнесено владение, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности городского округа.

Согласно пункту 6 части 10 статьи 35 Закона № 131-ФЗ в исключительной компетенции представительного органа муниципального образования находится определение порядка принятия решений о создании, реорганизации и ликвидации муниципальных предприятий, а также об установлении тарифов на услуги муниципальных предприятий и учреждений, выполнение работ, за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами.

Статьей 6 Федерального закона от 07.07.2003 № 126-ФЗ «О связи» (далее – Закон о связи) определен порядок организации деятельности, связанной с размещением сооружений связи и средств связи. Вышеуказанной статьей определено, что организации связи по договору с собственниками или иными владельцами опор линий электропередачи могут осуществлять на них строительство и эксплуатацию средств связи и сооружений связи. При этом собственник или иной законный владелец указанного недвижимого имущества вправе требовать от организации связи соразмерную плату за пользование этим имуществом.

Согласно части 3 статьи 10 Закона о защите конкуренции в целях предупреждения создания дискриминационных условий могут устанавливаться федеральным законом или нормативным правовым актом Правительства Российской Федерации правила недискриминационного доступа на товарные рынки и (или) к товарам, производимым или реализуемым субъектами естественных монополий,

регулирование деятельности которых осуществляется в соответствии с Федеральным [законом](#) от 17.08.1995 № 147-ФЗ «О естественных монополиях», а также к объектам инфраструктуры, используемым этими субъектами естественных монополий непосредственно для оказания услуг в сферах деятельности естественных монополий.

Упомянутые в Законе о защите конкуренции Правила недискриминационного доступа к инфраструктуре для размещения сетей связи утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 29.11.2014 № 1284, (далее – Правила недискриминационного доступа) (в тексте Правил недискриминационного доступа отмечено, что они приняты в соответствии с частью 3 статьи 10 Закона о защите конкуренции, а Федеральная антимонопольная служба и ее территориальные органы уполномочены осуществлять государственный контроль за соблюдением требований, определенных Правилами недискриминационного доступа, в пределах установленных полномочий по вопросам соблюдения антимонопольного законодательства и законодательства о естественных монополиях).

До утверждения постановлением Правительства Российской Федерации вышеуказанных Правил недискриминационного доступа, отсутствовали правовые нормы, определяющие порядок установления тарифа на доступ к инфраструктуре, составляющих такого тарифа и требований к уровню такого тарифа (за исключением вышеуказанной нормы статьи 6 Закона о связи о праве собственника или законного владельца инфраструктуры требовать от организации связи соразмерную плату за пользование имуществом, однако, порядок определения такой соразмерной платы не определялся).

Правила недискриминационного доступа делят инфраструктуру для размещения сетей электросвязи на специальные объекты инфраструктуры и сопряженные объекты инфраструктуры. Специальные объекты инфраструктуры - специально созданные или приспособленные для размещения сетей электросвязи объекты инфраструктуры; сопряженные объекты инфраструктуры - объекты инфраструктуры, в том числе созданные для целей, не связанных с оказанием услуг электросвязи, которые могут использоваться для размещения сетей электросвязи (их отдельных элементов) в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, к которым относятся, в том числе, воздушные линии электропередачи и столбовые опоры.

Опоры наружного освещения относятся к числу сопряженных объектов инфраструктуры для размещения сетей связи.

Правила недискриминационного доступа устанавливают не право, а обязанность владельца инфраструктуры обеспечить доступ к ней, если имеется технологическая и экономическая возможность для этого и такое размещение не препятствует использованию объектов инфраструктуры по их прямому назначению и не влияет на безопасность их функционирования (пункт 18 Правила недискриминационного доступа).

Согласно пунктам 9 и 10 Правил недискриминационного доступа владелец

инфраструктуры обязан раскрывать пользователям инфраструктуры информацию об условиях и порядке доступа к инфраструктуре. Под раскрытием информации понимается обеспечение доступа к ней неограниченного круга лиц путем размещения на сайте владельца инфраструктуры в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет", зарегистрированном в качестве электронного средства массовой информации (официальный сайт), либо в печатных средствах массовой информации, территорией распространения которых является Российская Федерация (официальные печатные издания), а также предоставление такой информации по запросу пользователя инфраструктуры.

В состав информации, подлежащей опубликованию владельцем инфраструктуры входят, том числе, перечень специальных объектов инфраструктуры, к которым может быть предоставлен доступ владельцем инфраструктуры в соответствии с [пунктом 18](#) Правил недискриминационного доступа. Порядок размещения вышеуказанной информации определен приказом Федеральной антимонопольной службы от 06.05.2015 № 329/15 (зарегистрирован в Минюсте России 03.07.2015 № 37890).

Размещенная на сайте МУП «Тверьгорэлектро» во исполнение требований Правил недискриминационного доступа и приказа Федеральной антимонопольной службы № 329/15 информация свидетельствует о том, что опоры наружного освещения города Твери отнесены к числу объектов инфраструктуры, к которым может быть предоставлен доступ, что свидетельствует о наличии технологической и экономической возможности для этого и такое размещение не препятствует использованию объектов инфраструктуры по их прямому назначению.

Согласно пункту 38 Правил недискриминационного доступа тарифы на доступ к инфраструктуре для размещения сетей электросвязи устанавливаются владельцем инфраструктуры.

Владельцем инфраструктуры является МУП «Тверьгорэлектро».

Опоры наружного освещения и сети напряжением 04-10 кВ не являются недвижимым имуществом и МУП «Тверьгорэлектро» вправе самостоятельно ими распоряжаться. Аналогичное право закреплено в статье 18 Федерального закона от 14.11.2002 № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях».

Таким образом, Правилами недискриминационного доступа, принятыми в развитие Закона о связи и Закона о защите конкуренции, определено, что тарифы на доступ к инфраструктуре для размещения сетей электросвязи не подлежат государственному регулированию или регулированию органами местного самоуправления, поскольку являются тем исключением, на которое указывает пункт 6 части 10 статьи 35 Закона № 131-ФЗ, и есть прямая норма, предусматривающая самостоятельное ценообразование владельцем инфраструктуры (пункт 38 Правила недискриминационного доступа).

Правила недискриминационного доступа устанавливают следующие принципы тарифообразования:

- согласно пункту 38 Правил недискриминационного доступа тарифы на доступ к инфраструктуре в сопоставимых условиях устанавливаются владельцем инфраструктуры равными для всех пользователей инфраструктуры, заинтересованных в доступе к определенному виду объектов инфраструктуры и на уровне, обеспечивающем компенсацию экономически обоснованных затрат и необходимой прибыли;

- согласно пункту 18 Правила недискриминационного доступа владелец инфраструктуры не вправе обуславливать получение доступа к инфраструктуре получением иных платных услуг.

МУП «Тверьгорэлектро» предоставляет всем пользователям доступ к одному определенному виду объектов инфраструктуры – опорам наружного освещения, следовательно, тарифы должны быть равными для всех при пользовании этим видом объектов инфраструктуры.

Постановлением Администрации от 15.09.2015 № 1497 для одного и того же объекта инфраструктуры были установлены различные тарифы (аналогичный подход применялся и при установлении тарифов постановлениями Администрации города Твери от 04.10.2013 № 1182 и от 25.09.2014 № 1163):

- стоимость Услуги для крепления ВОЛС и других проводников – 328,27 руб. в месяц (без НДС) за 1 опору и 1 нитку;

- стоимость Услуги для крепления кабеля сечением до 16 кв.мм – 192,95 руб. в месяц (без НДС) за 1 опору;

- стоимость услуги по предоставлению места на опоре наружного освещения для крепления кабеля сечением от 25 кв.мм до 50 кв.мм – 265,00 руб. в месяц (без НДС) за 1 опору;

- стоимость услуги по предоставлению места на опоре наружного освещения для крепления кабеля сечением свыше 50 кв.мм – 469,76 руб. в месяц (без НДС) за 1 опору.

Таким образом, постановлением Администрации от 15.09.2015 № 1497 были утверждены различные тарифы на доступ к одному виду объектов инфраструктуры (опора), что свидетельствовало о различном подходе к определению тарифа на доступ к инфраструктуре для операторов связи, использующих различные виды кабелей, что противоречило требованиям пункта 38 Правил недискриминационного доступа и содержало признаки создания дискриминационных условий доступа на рынок услуг связи и признаки нарушения пункта 8 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

12.02.2016 Тверское УФАС России выдало Администрации предупреждение о прекращении действий, которые содержат признаки нарушения антимонопольного законодательства (№ 04-8/2-400 ВФ): об отмене в срок до

14.03.2016 утвержденных постановлением Администрации от 15.09.2015 № 1497 «Об установлении тарифов на платные работы, услуги, оказываемые муниципальным унитарным предприятием электрических сетей «Тверьгорэлектро», на 2016 год» различных тарифов на доступ к одному виду объектов инфраструктуры для размещения сетей связи (опорам) и тарифов, величина которых превышают уровень, обеспечивающий компенсацию экономически обоснованных затрат МУП «Тверьгорэлектро» и необходимой прибыли.

Постановлением Администрации от 14.03.2016 № 389 в постановление Администрации от 15.09.2015 № 1497 внесены изменения и условия доступа к одному виду объектов инфраструктуры (опоры и ЛЭП) определены одинаковыми для всех операторов связи, вне зависимости от вида кабеля, - на уровне 328,27 руб. в месяц за 1 опору и 1 нитку, т.е., в том же размере, который применялся в отношении заявителей и иных операторов связи, оказывающих телематические услуги и использующих в этих целях опоры и ЛЭП, находящиеся в хозяйственном ведении МУП «Тверьгорэлектро». Вышеуказанным постановлением изменено наименование Услуги - услуга по предоставлению узла подвеса на опорах наружного освещения и распределительной сети для размещения кабеля связи, волоконно-оптического кабеля, витой пары (при среднем количестве 5 единиц на 1 опоре) без изменения ее реального содержания.

Вместе с тем, в вышеуказанном предупреждении было также указано на наличие иного нарушения Правил недискриминационного доступа, заключающегося в утверждении тарифа с нарушением требований Правил недискриминационного доступа.

В связи с неисполнением предупреждения в этой части, в силу требований части 8 статьи 39.1 Закона о защите конкуренции, было возбуждено дело № 04-6/1-1-2016 по признакам нарушения антимонопольного законодательства.

Согласно пунктам 18 и 38 Правил недискриминационного доступа владелец инфраструктуры не вправе обуславливать получение доступа к инфраструктуре получением иных платных услуг, а тариф на доступ к инфраструктуре должен устанавливаться на уровне, обеспечивающем компенсацию экономически обоснованных затрат и необходимой прибыли.

Согласно пункту 30 Правил недискриминационного доступа в состав тарифа на доступ к сопряженным объектам инфраструктуры включаются затраты, которые несет владелец инфраструктуры на исполнение обязанностей, предусмотренных [пунктом 30](#) вышеуказанных Правил, т.е. следующих обязанностей:

- по обеспечению соответствия объектов инфраструктуры требованиям к инфраструктуре;
- по информированию пользователя инфраструктуры об аварийных ситуациях, ремонтных и профилактических работах, влияющих на исполнение обязательств по договору;

- по обеспечению на безвозмездной основе беспрепятственного доступа уполномоченного персонала пользователя инфраструктуры к указанной в договоре сети электросвязи, в том числе к ее отдельным элементам, в соответствии с правилами внутреннего распорядка (при их наличии) на объектах инфраструктуры, на которых такие отдельные элементы сети электросвязи размещены.

Таким образом, экономически обоснованными признаются затраты, связанные с обеспечением соответствия объектов инфраструктуры (опор и ЛЭП) установленным требованиям к таким объектам, и установлен запрет обуславливать получение доступа к инфраструктуре получением иных платных услуг.

Позиция МУП «Тверьгорэлектро» по делу изложена в письмах от 11.05.2016 № 1138, от 14.07.2016 № 013/110 и от 14.09.2016 № 013/138 и заключается в следующем.

Величина тарифа на Услугу является законной и обоснованной, поскольку при установлении тарифа Администрация действовала в соответствии с Законом № 131-ФЗ и условий конкуренции не нарушала. МУП «Тверьгорэлектро» и операторы связи осуществляют деятельность на разных товарных рынках. Действия операторов связи направлены на получение излишней прибыли путем использования административного метода воздействия на величину тарифа посредством обращения в Тверское УФАС России. Закон о связи предусматривает, помимо подвешного способа, иные способы прокладки линий связи, в связи с чем тариф на Услугу не может быть признан влияющим на состояние конкуренции на рынке услуг связи.

Позиция Администрации об обоснованности величины тарифа на Услугу изложена в письмах от 04.12.2015 № 01/8999-и, от 01.06.2016 № 01/3249-и, пояснениях представителя Администрации от 15.09.2016 и заключается в следующем.

МУП «Тверьгорэлектро» самостоятельно рассчитало величину тарифа и представило его в отраслевой орган Администрации (Департамент жилищно-коммунального хозяйства администрации города Твери), который его согласовал, также положительное заключение представил Департамент экономики, инвестиций и промышленной политики администрации города Твери, затем тариф на Услугу в вышеуказанном размере (без изменений) был утвержден постановлением Администрации.

При этом, как следует из заключений Департамента жилищно-коммунального хозяйства администрации города Твери и Департамента жилищно-коммунального хозяйства администрации города Твери, Услуга относится к прочим видам деятельности МУП «Тверьгорэлектро» и при утверждении тарифа на Услугу применен метод экономически обоснованных расходов.

Администрация города Твери заявила ходатайство о привлечении к рассмотрению дела ПАО «Ростелеком», которое было рассмотрено и отклонено, основания отклонения в соответствии со статьей 45 Закона о защите конкуренции изложены в протоколе.

Как следует из приложенной к письму Администрации города Твери от 01.06.2016 № 01/3249-и Технологической карте № 01/2016 на Услугу, утвержденной главным инженером МУП «Тверьгорэлектро», экономическая обоснованность расходов определялась затратами на выполнение следующих 2-х видов работ:

1. Измерение стрелы провеса кабелей волоконно-оптических линий связи (далее – ВОЛС) и проводов ЛЭП с периодичностью 1 раз в 6 месяцев; норма времени на выполнение работ – 3,07 чел/час на 1 км. линии (в среднем на 1 км. приходится 26 опор) или 0,02 чел/час в месяц на 1 нитку на 1 опоре (далее – работа № 1).

В Технологической карте № 01/2016 указано, что работа № 1 выполняется электромонтером 3 разряда без подъема на опору путем визуального осмотра с помощью лазерного дальномера и рулетки; трудозатраты машиниста автовышки для выполнения этого вида работ не предусмотрены.

2. Проверка креплений и арматуры для подвеса кабелей ВОЛС с подъемом на опору ЛЭП с периодичность 1 раз в 6 месяцев; норма времени 1,83 чел/час на 1 нитку на 1 опоре или 0,31 чел/час в месяц на 1 нитку на 1 опоре.

В Технологической карте № 01/2016 указано, что вышеуказанный вид работ имеет следующее содержание: подъем на опору и спуск с опоры с целью обследования узлов крепления ВОЛС и линейной арматуры, протяжка болтовых соединений, обработки антикоррозийными средствами металлических конструкций и проверка габаритов между ближайшими проводами ЛЭП и кабелем ВОЛС.

Работы выполняются электромонтером 3 разряда и машинистом автовышки (далее – работа № 2).

Содержание указанных в технологической карте № 01/2016 работы № 2 свидетельствует, что в состав затрат при утверждении тарифа на Услугу включены не только затраты, связанные с обеспечением соответствия объектов инфраструктуры (опор и ЛЭП) требованиям к таким объектам, но и затраты, связанные с обслуживанием иного имущества - непосредственно линий связи, размещенных на опорах, т.е. доступ к инфраструктуре обусловлен получением платных услуг по обслуживанию линий связи, что противоречит требованиям пунктов 18, 30 и 38 Правил недискриминационного доступа (владелец инфраструктуры не вправе обуславливать получение доступа к инфраструктуре получением платных услуг, не связанных с содержанием инфраструктуры; тариф на доступ должен быть экономически обоснован и включать только затраты по обеспечению соответствия самих объектов инфраструктуры (опор и ЛЭП) требованиям к инфраструктуре).

При этом трудозатраты на выполнение работы № 2 (0,31 чел/час в месяц на 1 нитку на 1 опоре) составляют основную часть трудозатрат, которые учтены при утверждении тарифа на Услуги, и фактически определяют ее стоимость (норма времени на работу № 1 в общем объеме трудозатрат незначительна – 0,2 чел/час в месяц на 1 нитку на 1 опоре).

Кроме того, как следует из пояснений ООО «Онлайн-Телеком» (письма от 16.06.2016 и от 02.08.2016), ООО «ФастЛинк» (письмо от 21.07.2016 № 210), ПАО «МТС», ООО «Т2 Мобайл», ООО «Цифра Один», ООО «СТ Тверь», ООО «Наука Связь», ООО «ТверьЛайн» (коллективное письмо от 01.08.2016), ООО «СТ Тверь» (письмо от 12.09.2016 № 49), ООО «Цифра Один» (письмо от 12.09.2016 № 82), ООО «Т2 Мобайл» (письмо от 14.09.2016 № 312/16) работа № 2 фактически МУП «Тверьгорэлектро» не выполняется и выполняться не может, учитывая характер используемых при размещении кабелей связи узлов крепления (анкерные кронштейны для опор SNR-CS10), которые изготовлены из сплава алюминия и крепятся к опоре не при помощи болтовых соединений, а при помощи монтажной ленты, т.е. болтовые соединения при креплении таких кронштейнов не используются, а монтажная лента изготовлена из коррозионностойкой нержавеющей стали марок С201, С202, С304.

Учитывая вышеизложенное и отсутствие болтовых соединений как таковых при креплении кабелей связи на опорах ЛЭП, не являются экономически обоснованными затраты на выполнение несуществующих работ, а учет затрат на выполнение таких работ нарушает требования Правил недискриминационного доступа.

Кроме того, при рассмотрении настоящего дела учитывается следующее.

В соответствии с пунктом 25 части 1 статьи 16 Закона № 131-ФЗ к вопросам местного значения городского округа отнесена организация благоустройства территории городского округа, включая освещение улиц. При этом действующее законодательство не предусматривает государственное регулирование стоимости услуг по наружному освещению и ее составляющей – услуг по передаче электрической энергии по распределительным сетям наружного освещения.

МУП «Тверьгорэлектро» является субъектом естественной монополии в сфере передачи электрической энергии и исполнителем муниципальных контрактов по оказанию услуг наружного освещения города Твери в 2015 и 2016 годах в соответствии с муниципальными контрактами от 31.08.2015 № 12 (срок оказания платных услуг по 30.11.2015), от 21.12.2015 № 27 (срок оказания платных услуг с 01.12.2015 по 31.12.2015), от 26.02.2016 № 20 (срок оказания платных услуг с 01.01.2016 по 30.11.2016).

Согласно муниципальному контракту от 26.02.2016 № 20 со сроком действия с 01.01.2016 по 30.11.2016 МУП «Тверьгорэлектро» поручено осуществлять передачу электрической энергии по сетям наружного освещения, переданным в хозяйственное ведение МУП «Тверьгорэлектро», и

содержание объектов наружного освещения (пункт 1.2), для чего последний принял на себя обязательства содержать сети и объекты наружного освещения в соответствии с требованиями по эксплуатации электроустановок (пункт 2.3.2). В соответствии с пунктом 2.3.8 вышеуказанного муниципального контракта на МУП «Тверьгорэлектро» возложена обязанность устранять возникшие обрывы проводов и повреждения опор в течение 24 часов, а в исключительных случаях, в течение 48 часов.

Согласно пункту 4.2 муниципального контракта № 20 стоимость услуг наружного освещения города Твери установлен постановлением Администрации от 15.09.2015 № 1497 в размере 243,81 руб. (без НДС) в расчете на 1 светоточку. При этом, как следует из приложенной к письму Администрации города Твери от 01.06.2016 № 01/3249-и технологической карте, в рамках выполнения платной услуги по обслуживанию сетей наружного освещения города Твери МУП «Тверьгорэлектро» выполняет 24 вида работ, в том числе, следующие работы:

- осмотр воздушных и кабельных линий, опорных конструкций;
- техническое обслуживание воздушных и кабельных линий, включающее проверку состояния защиты от механических повреждений;
- текущий ремонт воздушных и кабельных линий;
- текущий ремонт опорных конструкций;
- перетяжка проводов, включающая регулировку стрелы провеса.

Таким образом, муниципальный контракт, заключенный до принятия постановления Администрации от 14.03.2016 № 389, предполагает компенсацию стоимости всего комплекса работ по поддержанию опор и ЛЭП в надлежащем состоянии и устранению выявленных повреждений.

Учитывая вышеизложенное, стоимость Услуги, содержание которой заключается лишь в поддержании в надлежащем состоянии конкретных объектов инфраструктуры (отдельных опор и ЛЭП), не может превышать стоимость всего комплекса работ по содержанию, техническому обслуживанию и ремонту этих же объектов в рамках муниципальных контрактов.

Администрация определила величину тарифа на Услугу в размере 328,27 руб. в месяц за 1 опору и 1 нитку, в то время как стоимость всего комплекса работ по содержанию, техническому обслуживанию и ремонту этих же объектов – в размере 243,81 руб. (без НДС) в расчете на 1 светоточку. При вышеуказанных обстоятельствах тариф на Услугу не может рассматриваться как экономически обоснованный и соответствующий требованиям пунктов 18 и 38 Правил недискриминационного доступа.

В соответствии с [пунктом 1 статьи 209](#) Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ) собственнику принадлежат права владения, пользования и распоряжения своим имуществом. Указанные правомочия не могут реализовываться без учета общих принципов гражданского законодательства, которые, в числе прочего, подразумевают, что при установлении, осуществлении и защите гражданских прав и при исполнении гражданских обязанностей участники гражданских правоотношений должны действовать добросовестно, не допускать злоупотребления правом и не извлекать преимущества из своего недобросовестного поведения ([пункты 3 и 4 статьи 1](#) и [статья 10](#) ГК РФ). Следовательно, право собственности не может пониматься абсолютно, как ничем не ограниченная возможность владеть, пользоваться и распоряжаться принадлежащим собственнику имуществом.

В развитие данных положений [пунктом 2 статьи 209](#) ГК РФ предусмотрено, что права собственника ограничены возможностью совершения действий, не противоречащих закону и иным правовым актам и не нарушающих права и охраняемые законом интересы других лиц. В частности, презюмируется, что подобного рода ограничения могут быть обусловлены и публичными интересами. При этом содержание конкретных публичных интересов может быть сформулировано путем перечисления целей законодательного регулирования той либо иной сферы общественных отношений.

Целями [Закона](#) о защите конкуренции являются обеспечение единства экономического пространства, свободного перемещения товаров, свободы экономической деятельности в Российской Федерации, защита конкуренции и создание условий для эффективного функционирования товарных рынков ([часть 2 статьи 1](#) Закона о защите конкуренции). Государство объективно заинтересовано в поддержании конкуренции на своем внутреннем товарном рынке, наличие которой существенным образом увеличивает потенциал рыночной экономики.

В этой связи установленные Правилами недискриминационного доступа в развитие Закона о защите конкуренции требования к порядку определения размера платы на доступ к инфраструктуре для размещения сетей связи обеспечивают защиту конкуренции и создание условий для эффективного функционирования рынков услуг связи, ограничивая свободу в осуществлении права собственности и хозяйственного ведения в отношении опор освещения и ЛЭП.

Учитывая вышеизложенное, обстоятельства, связанные с определением тарифа на Услугу, не могут рассматриваться как гражданско-правовые отношения, регулирующие взаимоотношения по предоставлению в пользование опор освещения и ЛЭП.

Несоблюдение установленного Правилами недискриминационного доступа порядка формирования размера платы за доступ к инфраструктуре способно существенно изменить качественное состояние рынка

телематических услуг связи города Твери, который в настоящее время является конкурентным, но такая ситуация может измениться, что не отвечает публичным интересам и целям антимонопольного регулирования.

Согласно части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции органам местного самоуправления 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), в частности запрещаются: необоснованное препятствование осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами, в том числе путем установления не предусмотренных законодательством Российской Федерации требований к товарам или к хозяйствующим субъектам (пункт 2).

В рамках рассмотрения настоящего дела Тверское УФАС России провело анализ состояния конкуренции с особенностями, установленными [пунктом 10.7](#) Порядка проведения анализа состояния конкуренции на товарном рынке, утв. приказом ФАС России от 28.04.2010 № 220 (далее - Порядок).

Из анализа предмета договоров, которые МУП «Тверьгорэлектро» заключило с операторами связи, вытекает, что исполнитель – МУП «Тверьгорэлектро» обязуется оказать заказчикам – вышеуказанным операторам связи услугу по использованию опор наружного освещения для размещения ВОЛС по утвержденному Администрацией города Твери тарифу, который определяет стоимость услуги за размещение одной ВОЛС на 1 опоре.

Исходя из закрепленного пунктом 1 статьи 4 Закона о защите конкуренции понятия «товар» (объект гражданских прав (в том числе, работа, услуга), предназначенный для продажи, обмена или иного введения в оборот), оказываемая на возмездной основе услуга по предоставлению узла подвеса на опорах наружного освещения и распределительной сети для размещения кабеля связи является товаром.

В ходе проведения анализа при выявлении свойств товара, определяющих выбор покупателей (п. 3.5 Порядка), установлено, что покупателями товара, предоставляемого МУП «Тверьгорэлектро», являются операторы связи, имеющие лицензии с правом оказания в городе Твери телематических услуг связи и услуг связи для целей кабельного вещания. Согласно информации Управления Роскомнадзора по Тверской области по состоянию на 10.06.2016 (дата подготовки информации) на территории города Твери телематические услуги оказывали 29 операторов связи, из них – 4 оператора связи оказывали также услуги связи для целей кабельного вещания.

В соответствии с пунктом 3 статьи 4 Закона о защите конкуренции под взаимозаменяемыми товарами следует понимать товары, которые могут быть сравнимы по их функциональному назначению, применению, качественным и техническим характеристикам, цене и другим параметрам таким образом,

что приобретатель действительно заменяет или готов заменить один товар другим при потреблении (в том числе при потреблении в производственных целях).

В целях определения наличия или отсутствия взаимозаменяемости способов размещения ВОЛС, а также полного и всестороннего рассмотрения дела Тверское ФАС России получило выборочно от операторов связи, оказывающих телематические услуги и услуги связи для целей кабельного вещания, информацию, из которой следует, что использование опор наружного освещения и линий ВЛ 0,4 - 35 кВ для размещения линий связи не только имеет вышеуказанные преимущества по сравнению с иными способами прокладки - в грунт, в кабельной канализации и коллекторах (отсутствие необходимости отвода земель и согласований с землепользователями; снижение капитальных и эксплуатационных затрат; сокращение сроков строительства; уменьшение количества повреждений в районах городской и сельской местности).

Возможность замены способа размещения линий связи подвесным способом на опорах наружного освещения согласно существующей в настоящее время адресной привязке в г.Твери на альтернативные способы размещения во многих районах города Твери, в том числе, в районах новой застройки, отсутствует в связи со следующим.

По адресной привязке опор МУП «Тверьгорэлектро» отсутствуют иные опоры или конструкции, позволяющие разместить линии связи способом подвеса. На сегодняшний день отсутствует подземная канализация по всей трассе размещения оптико-волоконного кабеля на опорах МУП «Тверьгорэлектро», особенно в районах частной и малоэтажной застройки, наиболее разветвленная и пригодная для размещения канализация имеется лишь на некоторых участках (принадлежит ПАО «Ростелеком»), и не совпадает с топологией построенной операторами связи сети, поэтому не может рассматриваться как замена по технологическим и географическим причинам.

Кроме того, в силу ограниченной свободной емкости существующей канализации при массовом переносе кабелей связи, отдельные операторы связи смогут воспользоваться имеющимся ресурсом, а другие, обратившиеся к владельцу канализации позднее – нет. Это приведет к неравным условиям, в которых операторы будут осуществлять реконструкцию кабельных сетей при отказе от наземного размещения кабелей. Это неравенство определяется сложившимися топологиями их сетей по отношению к наличию свободной емкости в кабельной канализации, разной этапностью работ и прочими трудноучитываемыми факторами.

Операторы связи также отмечают, что альтернативой канализации ПАО «Ростелеком» могло бы рассматриваться строительство собственной

канализации, однако, реализация такого проекта не только существенно затруднена, но и невозможна в силу лицензионных требований, учитывая следующее:

- проектирование, согласование и собственно строительство требует значительного периода времени (не менее 1 года);
- необходимы существенные финансовые затраты, несоизмеримые с затратами в случае размещения линий связи подвесным способом (по расчетам ПАО «МТС» строительство собственной канализации по всей границе прилегания сети связи на опорах наружного освещения составит не менее 90 млн. руб. с НДС; по расчетам ПАО «ВымпелКом» - единовременные затраты в размере 280 000 руб. за 1 км, что с учетом протяженности ВОЛС на опорах МУП «Тверьгорозлектро» (более 25 км), составит более 7 млн. рублей плюс финансовые затраты, связанные с выполнением Технических условий, которые предъявляются владельцами ЛКСС);
- с учетом градостроительных ограничений, плотности городской застройки, прохождения сети связи вблизи охранных зон, существующих объектов инфраструктуры, присутствия на территории города территорий, имеющих историко-культурную ценность, строительство подземной канализации по всей границе прилегания сети связи на опорах наружного освещения (или приближенно повторяя ее) невозможно;
- процесс перемещения сетей связи с опор в канализацию сопряжен с прекращением оказания услуг связи по технологическим причинам (демонтаж/монтаж), что повлечет нарушение лицензионных условий, обязывающих оператора связи оказывать услуги связи непрерывно и круглосуточно.

Учитывая вышеизложенное и исходя из определения взаимозаменяемых товаров, приведенного в статье 4 Закона о защите конкуренции, отсутствуют основания для признания взаимозаменяемыми открытый (воздушный) способ размещения линий связи, используемый для оказания услуг связи, с подземным способом размещения линий связи (в грунт, в кабельной канализации и коллекторах), в том числе по причине отсутствия возможности и экономической целесообразности замены одного способа другим.

Таким образом, продуктовые границы рынка - рынок услуг по предоставлению узла подвеса на опорах наружного освещения и распределительной сети для размещения кабеля связи.

В соответствии с пунктом 4 статьи 4 Закона географические границы товарного рынка представляют собой территорию, в границах которой покупатели приобретают или имеют экономическую, техническую или иную возможность либо целесообразность приобрести товар и не имеют такой возможности либо целесообразности за ее пределами.

При выявлении условий обращения товара, ограничивающих экономические, технические или иные возможности приобретения товара приобретателями в соответствии с п.4.3 Порядка установлено, что исходя из смысла предоставления Услуги, такая услуга может предоставляться только по месту нахождения имущества – опор наружного освещения и воздушных линий ЛЭП.

При этом операторы связи, развивающие свою сеть связи на территории города Твери в районах расположения находящихся во владении МУП «Тверьгорэлектро» опор и ЛЭП, не имеют экономической и технологической возможности использовать для размещения сетей связи подвесным способом опоры иных владельцев таких опор в силу отсутствия по адресной привязке опор МУП «Тверьгорэлектро» иных опор.

Вышеуказанное свидетельствует о наличии возможности приобрести Услугу на территории города Твери только в пределах территории расположения опор наружного освещения и воздушных линий ЛЭП, находящихся во владении МУП «Тверьгорэлектро», и об отсутствии такой возможности приобрести Услугу на территории города Твери за пределами территории расположения опор наружного освещения и воздушных линий ЛЭП, находящихся во владении МУП «Тверьгорэлектро».

Исходя из вышеизложенного методом установления фактических районов продаж, хозяйствующих субъектов (продавцов), осуществляющих продажи на рассматриваемом товарном рынке (в предварительно определенных географических границах), принимая во внимание границы территорий, на которых действуют хозяйствующие субъекты, на деятельность которых оказали или могли оказать негативное влияние соответствующие акты, действия (бездействие), а также границы территорий, на которые поставляется товар и с которых поставляется товар, результаты опроса покупателей - операторов связи, географические границы рассматриваемого товарного рынка определены пределами расположения существующих опор наружного освещения и воздушных линий ЛЭП, находящихся во владении МУП «Тверьгорэлектро» в пределах административно-территориальных границ города Твери.

Исходя из целей анализа, вытекающих из пункта 2.2 Порядка, анализу подлежит действительное или возможное воздействие действий Администрации города Твери, установившей стоимость Услуги (доступа к инфраструктуре для размещения сетей связи), на существующий рынок телематических услуг, в том числе, предоставления доступа к сети Интернет. Услуга является средством доступа на рынок телематических услуг и услуг связи для целей кабельного вещания, в связи с чем барьеры входа на рассматриваемый рынок неразрывно связаны с барьерами входа на рынки предоставления услуг связи. К таким барьерам относятся затраты, связанные с развитием сетей связи, составной частью которых являются экономически обоснованные затраты, связанные с размещением сетей

связи способом подвеса.

Условия доступа к инфраструктуре для размещения сетей связи в городе Твери и стоимость такого доступа оказывает влияние на сопредельный товарный рынок - рынок услуг предоставления доступа к сети Интернет, поскольку в условиях конкуренции стоимость таких услуг имеет существенное значение при выборе покупателем оператора связи.

Порядок формирования тарифа на Услугу определен Правилами недискриминационного доступа. Согласно пунктам 38 и 18 Правил недискриминационного доступа тариф признается экономически обоснованным, если установлен на уровне, обеспечивающем компенсацию экономически обоснованных затрат и необходимой прибыли, и при его установлении доступ к инфраструктуре не обусловлен получением иных платных услуг. При этом экономически обоснованными признаются только те затраты, которые имеют отношение к содержанию самой инфраструктуры (опор наружного освещения и воздушных линий ЛЭП), затраты, не относящиеся к содержанию инфраструктуры, не признаются экономически обоснованными.

Действия Администрации, установившей постановлением от 14.03.2016 № 389 тариф на Услугу в размере 328,27 руб. в месяц (без НДС)/1 опора/1 кабель, обуславливают получение доступа к инфраструктуре (опорам и ЛЭП) получением иных платных услуг (услуг по обслуживанию линий связи, прикрепленным к опорам, которые в силу указанных выше технологических особенностей не оказываются и оказываться не могут), в то время как Правила недискриминационного доступа запрещают обуславливать получение доступа к инфраструктуре получением иных платных услуг и допускают включать в тариф на доступ к инфраструктуре лишь экономически обоснованные затраты, имеющие отношение к обеспечению соответствия объектов инфраструктуры требованиям к инфраструктуре.

Действия Администрации непосредственно отражаются на себестоимости телематических услуг, оказываемых потребителям города Твери, поскольку операторы связи, предполагающие вход на рынок телематических услуг и уже оказывающие такие услуги потребителям города Твери, вынуждены нести необоснованные затраты, оплачивая такой тариф.

Согласно расчетам, представленным операторами связи, оказывающими телематические услуги, при строительстве сети связи в районе частной застройки с количеством 1000 домохозяйств требуется задействовать порядка 600 опор наружного освещения. Учитывая, что в среднем количество компьютеризованных домов составляет порядка 75% и процент проникновения с учетом конкуренции на рынке телематических услуг составляет 30%, потенциальное количество подключенных домохозяйств к одному оператору связи равно 250. При среднем тарифе за услугу предоставления к сети Интернет, равном 600 руб./мес., выручка оператора связи составит 150 тыс.руб./мес., в то время как затраты, связанные с оплатой Услуги (за каждую из 600 опор) в размере, определенном постановлением администрации города Твери от 14.03.2016 № 389 - 328,27 руб. в месяц (без НДС)/1 опора/1 кабель, значительно превысят

вышеуказанную сумму выручки и составят не менее 232 тыс.руб/мес.

Кроме того, в рамках дела № 04-6/1-1-2016 оператор связи ИП Азизов Г.Ш., оказывавший ранее в городе Твери телематические услуги (значится в представленном Управлением Роскомнадзора по Тверской области перечне операторов связи, имеющих лицензии и оказывающих по состоянию на 10.06.2016) сообщил о прекращении деятельности на рынке телематических услуг города Твери, мотивировав такое решение именно обстоятельствами, связанными с величиной тарифа на Услугу.

Действия Администрации, утвердившей тариф на Услугу без учета требований Правил недискриминационного доступа, создают условия для ухудшения конкурентного положения операторов связи, могут привести к ограничению конкуренции на рынке телематических услуг города Твери в результате сокращения количества действующих на данном рынке участников, что в соответствии со статьей 4 Закона о защите конкуренции признается одним из признаков ограничения конкуренции.

С учетом вышеизложенного, позиция Администрации и МУП «Тверьгорэлектро» о том, что действия Администрации не нарушают часть 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, не может быть признана обоснованной.

Руководствуясь [статьей 23](#), [частью 1 статьи 39](#), [частями 1 - 4 статьи 41](#), [статьей 48](#), [частью 1 статьи 49](#) Федерального закона от 26.07.2006 N 135-ФЗ «О защите конкуренции»,

РЕШИЛА:

1. Признать нарушением части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» действия Администрации города Твери, выразившиеся в утверждении постановлением от 14.03.2016 № 389 тарифа на доступ к инфраструктуре для размещения сетей связи (наименование услуги – услуга по предоставлению узла подвеса на опорах наружного освещения и распределительной сети для размещения кабеля связи, волоконно-оптического кабеля, витой пары (при среднем количестве 5 единиц на 1 опоре)) с нарушением требований пунктов 18 и 38 Правил недискриминационного доступа к инфраструктуре для размещения сетей связи, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 29.11.2014 № 1284 (далее – Правила недискриминационного доступа), в связи с тем, что величина утвержденного вышеуказанным постановлением тарифа:

- обуславливает получение доступа к инфраструктуре для размещения сетей связи (опорам ЛЭП и воздушным линиям ЛЭП) получением иных платных услуг, не относящихся к содержанию инфраструктуры и фактически отсутствующих (в частности, услуг по обслуживанию линий связи, которые крепятся к опорам ЛЭП);

- предусматривает включение в тариф на доступ к инфраструктуре экономически не обоснованных затрат, т.е. затрат, не предусмотренных Правилами недискриминационного доступа.

2. Выдать Администрации города Твери предписание об отмене или изменении постановления от 14.03.2016 № 389 в части величины тарифа на услугу по предоставлению узла подвеса на опорах наружного освещения и распределительной сети для размещения кабеля связи, волоконно-оптического кабеля, витой пары (при среднем количестве 5 единиц на 1 опоре), с учетом пункта 1 решения в срок **до 01.11.2016**.

Председатель Комиссии: _____ В.М. Фомин

Члены комиссии: _____ Л.В. Посохова

_____ Е.И. Манюгина

_____ Ю.Б. Иванова