

В Татарстанском УФАС России на рассмотрении находится дело №016/01/10-1339/2019, возбужденное по признакам нарушения регионального оператора по обращению с твердыми коммунальными отходами ООО «УК «ПЖКХ» антимонопольного законодательства, возбужденное по обращениям хозяйствующих субъектов о возможных злоупотреблениях региональным оператором своим положением на рынке при процессе согласования условий договоров на вывоз ТКО в части расчета объема оказанных услуг.

Исходя из рассматриваемых обращений, региональный оператор выражает свое согласие на заключение договоров на вывоз ТКО только на условиях, при которых объем оказанных услуг будет определен исходя из норматива(1) накопления ТКО. Образователи отходов, обратившиеся в антимонопольный орган, указывают, что расчет объема услуг исходя из норматива накопления ТКО существенно превышает действительно образуемое количество отходов, что порождает у них необоснованные финансовые расходы, а у регионального оператора – необоснованную прибыль.

В ходе рассмотрения указанного дела Комиссией антимонопольного органа установлено следующее.

Согласно статье 24.6 Федерального закона от 24 июня 1998 года №89-ФЗ «Об отходах производства и потребления», деятельность по обращению с твердыми коммунальными отходами, на территории субъекта Российской Федерации обеспечивается региональными операторами по обращению с ТКО в соответствии с территориальной схемой обращения с отходами.

Согласно протоколу от 25.09.2018 № 270818/2342676/03 о результатах проведения конкурсного отбора регионального оператора по обращению с ТКО, региональным оператором по обращению с ТКО по Западной зоне деятельности регионального оператора на территории Республики Татарстан признано ООО «УК «ПЖКХ».

Соглашение об осуществлении деятельности регионального оператора по обращению с ТКО по Западной зоне деятельности регионального оператора на территории Республики Татарстан между Министерством строительства, архитектуры и жилищно-коммунального хозяйства Республики Татарстан и ООО «УК» ПЖКХ» заключено 09.11.2018 №72 сроком на 10 лет.

В настоящее время Постановлением Государственного комитета Республики Татарстан по тарифам от 19.12.2019 №11-55/тко установлен единый тариф на услугу регионального оператора по обращению с твердыми коммунальными отходами ООО «УК «ПЖКХ».

В ходе рассмотрения дела было установлено, что с рядом контрагентов региональный оператор заключил договоры оказания услуг по вывозу ТКО на условиях расчета объема оказанных услуг по количеству установленных контейнеров. При этом, исходя из предоставленной ООО УК «ПЖКХ» информации, количество установленных контейнеров было определено исходя из достигнутой договоренности между сторонами, но не исходя из норматива накопления ТКО.

Согласно предоставленным в адрес УФАС пояснениям регионального оператора от 12.12.2019, есть несколько причин указанного обстоятельства.

В качестве одной из причин отмечен тот факт, что ряд образователей отходов (УФСБ, МЧС, ФСО, «Росгвардия», войсковые части) не могут раскрыть количество расчетных единиц в силу того, что указанные сведения подпадают под действие Федерального закона «О государственной тайне».

Однако, установлены и иные причины. Так, для ряда иных образователей отходов (тюрьмы, транспортные компании, свалки, мечети, церкви и религиозные организации, АО «Департамент продовольствия и социального питания», АО «Федеральная пассажирская компания», АО «СК «Татфлот», ОАО «РЖД» (объект вдоль ж/д путей), МУП Трест «Горводзеленхоз», МУП «Городское благоустройство», Технопарк в сфере высоких технологий «ИТ-Парк», ГАУ «Ит-парк», ФГБУ «Российский медицинский научно-производственный центр «Росплазма», МУП «Городские мосты», МУП ДРЭУ Кировского района и др.) ООО УК «ПЖКХ» указало, что для категорий их хозяйственной деятельности отсутствует норматив накопления отходов, в связи с чем, объем оказанных услуг для таких контрагентов был определен сторонами самостоятельно.

Вместе с тем, среди обратившихся с жалобами на действия ООО УК «ПЖКХ» в Татарстанское УФАС России хозяйствующих субъектов присутствуют, в том числе, такие лица, для вида деятельности которых категория норматива накопления ТКО также не предусмотрена действующим в настоящее время законодательством.

В качестве примера можно привести промышленные предприятия (заводы) (жалобы таких лиц, как ОАО Казанский завод «Электроприбор», АО «Казанский медико-инструментальный завод»). Согласно предоставленным сведениям для указанных образователей региональный оператор самостоятельно определил категорию норматива «Административные, офисные здания». Согласно письменным пояснениям ООО УК «ПЖКХ» от 28.05.2020 указанный выбор обусловлен тем, что «в любом промышленном предприятии присутствуют офисные сотрудники предприятия».

Рассмотрев указанный довод, комиссия полагает, что он не может являться обоснованным, так как указанный вид деятельности не является основным для соответствующего объекта образователя, при этом региональный оператор не предлагает производить частичный нормативный расчет подлежащих к оказанию услуг на основании только «офисных сотрудников».

Рассматриваемые действия приводят к тому, что одни лица вынуждены нести бремя оплаты услуг за вывоз ТКО в сумме, рассчитанной исходя из норматива накопления, тогда как иные имеют возможность согласовать с региональным оператором объем услуг, по которому производится начисление платежей за оказываемые услуги.

Так, согласно сведениям, предоставленным в адрес Управления письмом от 20.01.2020, фактический объем вывезенных ТКО по итогам всего 2019 года от промышленного объекта по ул. Н. Ершова, 20 г. Казани ОАО Казанский завод «Электроприбор» составил 256 м.куб., тогда как рассчитанный исходя из норматива «административные, офисные здания» объем для данного образователя составляет 157,5 куб.м/месяц. (приложение к проекту договора

ООО «УК «ПЖКХ»), что составляет 1890 куб.м/год и, соответственно, превышает фактический объем образования по итогам 2019 года более, чем в 7 раз.

Аналогичная ситуация имеет место и в случае объекта АО «Казанский медико-инструментальный завод»: нормативный расчет по категории «административные, офисные здания», на котором настаивает региональный оператор, составляет 30,375 куб.м./месяц, что по данным заинтересованного лица, превышает фактический объем образования более, чем в 5 раз.

Кроме того, превышение лимитов образования ТКО (документарное, вне зависимости от факта образования так как предлагаемые региональным оператором условия договора не предполагают фиксацию фактического объема образования) влечет за собой возможность применения к образователю отходов штрафных санкций по фактам нарушения природоохранного законодательства.

Согласно п. 8 ч. 1 ст. 4 Федерального закона «О защите конкуренции» дискриминационные условия - условия доступа на товарный рынок, условия производства, обмена, потребления, приобретения, продажи, иной передачи товара, при которых хозяйствующий субъект или несколько хозяйствующих субъектов поставлены в неравное положение по сравнению с другим хозяйствующим субъектом или другими хозяйствующими субъектами.

Описанные выше обстоятельства по мнению Комиссии свидетельствуют о создании со стороны регионального оператора дискриминационных условий для тех потребителей, в отношении которых региональный оператор самостоятельно определяет применяемую категорию норматива накопления ТКО, фактически не соответствующую их действительно осуществляемой основной деятельности. Указанное выражается в том, что такие образователи отходов поставлены в неравные условия потребления услуги по вывозу ТКО со своих объектов в сравнении с теми контрагентами, с которыми ООО «УК «ПЖКХ» согласован ненормативный объем оказываемых услуг в связи с отсутствием соответствующей категории норматива накопления ТКО.

Согласно ст. 24.10 Федерального закона от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» (далее Закон № 89-ФЗ), определение объема и (или) массы ТКО в целях расчетов по договорам в области обращения с ТКО осуществляется в соответствии с Правилами коммерческого учета объема и (или) массы ТКО (утв. постановлением Правительства РФ от 03.06.2016 № 505) (далее – Правила № 505).

Пункт 5 Правил № 505 устанавливает, что коммерческий учет ТКО осуществляется расчетным путем исходя из:

- нормативов накопления ТКО, выраженных в количественных показателях объема;
- количества и объема контейнеров для накопления ТКО, установленных в местах накопления ТКО.

При осуществлении расчетов с собственниками ТКО коммерческий учет осуществляется в соответствии с подп. «а» п. 5 Правил (п. 6 Правил № 505), т.е. только двумя способами: по нормативам накопления или исходя из количества и объема контейнеров.

Каких-либо ограничений по применению того или иного способа расчета при соблюдении требований к оборудованию контейнерной площадки образователя отходов Правила № 505 не содержат. Пункт 8 Правил № 505, устанавливающий, что «при раздельном накоплении ТКО в целях осуществления расчетов по договорам в области обращения с ТКО коммерческий учет ТКО осуществляется в соответствии с абзацем 3 подп. «а» п. 5 Правил № 505», лишь регулирует вопрос осуществления расчетов при способе раздельного накопления и не содержит ограничений для других видов сбора накопления ТКО.

Кроме того, типовая форма договора на оказание услуг по обращению с ТКО (утв. Постановлением Правительства РФ от 12.11.2016 № 1156) не содержит каких-либо ограничений в применении того или иного способа учета ТКО и предусматривает все варианты.

В ходе рассмотрения дела №016/01/10-1339/2019 региональный оператор неоднократно указывал, что расчет объема оказанных услуг исходя из количества и объема контейнеров для накопления ТКО, установленных в местах накопления ТКО, является возможным, в том числе и для заинтересованных лиц по настоящему делу в случае, если число установленных контейнеров рассчитано исходя из показателя соответствующей категории норматива накопления ТКО, так как согласно п. 8.4 Постановления Кабинета Министров Республики Татарстан №1202 от 21.12.2018 количество и объем контейнеров, необходимых для накопления ТКО юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, рассчитывается исходя из установленных нормативов накопления ТКО.

Вместе с тем, комиссия отмечает, что действующее законодательство не позволяет региональному оператору, в случае отсутствия какой-либо определенной категории норматива накопления отходов, самостоятельно (т.е. без наличия согласия контрагента/потенциального контрагента) определять, какая из имеющихся категорий является наиболее приближенной к тому или иному виду хозяйственной деятельности образователя отходов. Соответственно, позиция регионального оператора об императивной необходимости применения таких «приближенных» категорий нормативов для лиц, в отношении основной хозяйственной деятельности объектов которых категория норматива не была установлена, не соответствует действующему законодательству. Указанное справедливо и в случае расчета количества подлежащих к установлению контейнеров.

Изложенная позиция подтверждается, помимо прочего, Министерством строительства, архитектуры и жилищно-коммунального хозяйства Республики Татарстан в письме исх.№01-09-12678 от 16.09.2019.

Согласно п. 8 ч. 1 ст. 10 Федерального закона «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 создание дискриминационных условий.

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 «УК «ПЖКХ» в определенных границах, соответственно, весь объем товарного рынка приходится на указанное лицо, его доля на рынке составляет 100%.

Учитывая, что действующий Региональный оператор по Западной зоне – ООО «УК «ПЖКХ» 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 «УК «ПЖКХ» 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 том числе запрет на создание дискриминационных условий для потребителей услуг Регионального оператора.

С учетом сказанного, Комиссия установила, что действие регионального оператора ООО «УК «ПЖКХ» содержит признаки злоупотребления доминирующим положением на рынке обращения с твердыми коммунальными отходами, запрещенного пунктом 8 части 1 статьи 10 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

В связи с наличием в действиях регионального оператора ООО «УК «ПЖКХ» (ИНН 1660274803) признаков нарушения антимонопольного законодательства, предусмотренного пунктом 8 части 1 статьи 10 Федерального закона от 26.07.2006г. №135-ФЗ «О защите конкуренции», выразившегося в создании для отдельных потребителей (в том числе потенциальных) оказания услуг по вывозу твердых коммунальных отходов, для основной категории осуществляемой хозяйственной деятельности которых отсутствует утвержденный Постановлением Кабинета Министров Республики Татарстан от 12 декабря 2016 года №922 (в действующей редакции) норматив накопления ТКО, дискриминационных условий, Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Республике Татарстан на основании статьи 39.1 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» предупреждает о необходимости прекращения действий, содержащих признаки нарушения, а именно: прекратить понуждение таких лиц к расчету оказанных услуг по вывозу ТКО исходя из норматива накопления ТКО, в том числе уклонение от согласования условий договора в указанной части в редакции контрагента по причине несогласия с предлагаемым неприменением расчета объема оказанных услуг по нормативу накопления ТКО (включая также и случаи определения количества подлежащих к установлению контейнеров исходя из норматива накопления ТКО), а так же не допускать необоснованных отказов таким лицам в изменении условия ранее заключенного договора в указанной части.

О выполнении предупреждения сообщить в Управление Федеральной антимонопольной службы по Республике Татарстан в срок до 24 августа 2020 года, представив подтверждающие документы.

Председатель Комиссии: <...> – (должностное лицо)

Члены Комиссии: <...> – (должностное лицо)

<...> – (должностное лицо)

---

(1) Здесь и далее по тексту: установлен Постановлением КМ РТ от 12.12.2016 №922.