

ПРЕДОСТЕРЕЖЕНИЕ № 03-07/21 О НЕДОПУСТИМОСТИ СОВЕРШЕНИЯ ДЕЙСТВИЙ,  
КОТОРЫЕ МОГУТ ПРИВЕСТИ К НАРУШЕНИЮ АНТИМОНОПОЛЬНОГО  
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

В связи с размещением в информационно-коммуникационной сети «Интернет» на официальном сайте Министерства экологии Челябинской области (далее – Министерство) [www.minesco174.ru](http://www.minesco174.ru) информации о планируемом внесении изменений в Территориальную схему обращения с отходами Челябинской области в части установления в Таблице 7.2.4., определяющей Схемы потоков твердых коммунальных отходов (далее – ТКО) в Челябинской области на 2022-2030 годы (далее – Таблица), сокращения объема ТКО, направляемых на обработку на объект Общества с ограниченной ответственностью «Спецкомплекс» (далее – ООО «Спецкомплекс»), Управление Федеральной антимонопольной службы по Челябинской области (далее – Челябинское УФАС России) на основании статьи 25.7 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции) предостерегает от совершения планируемых действий в связи с тем, что такое поведение может привести к нарушению части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, в том числе пунктов 2 и 8 названной нормы. Указанная позиция Челябинского УФАС России основана на следующем.

Правовые основы обращения с отходами, в том числе с ТКО, включая отношения, связанные с разработкой, формированием и утверждением территориальных схем обращения с отходами регулируются нормами Федерального закона от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» (далее – Закон № 89-ФЗ), Федерального закона от 29.12.2014 № 458-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления», отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений 2021-14069 2 законодательных актов) Российской Федерации» (далее – Закон № 458-ФЗ), Правил разработки, общественного обсуждения, утверждения, корректировки территориальных схем в области обращения с отходами производства и потребления, в том числе с твердыми коммунальными отходами, а также требованиями к составу и содержанию таких схем, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 22.09.2018 № 1130 (далее – Правила № 1130). В соответствии с частью 3 статьи 13.3 Закона № 89-ФЗ территориальная схема обращения с отходами должна включать в себя, в том числе: - данные о месте нахождения объектов обработки, утилизации, обезвреживания отходов; - баланс количественных характеристик образования, обработки, утилизации, обезвреживания, размещения отходов, в том числе ТКО, на территории соответствующего субъекта Российской Федерации; - схему потоков отходов, в том числе ТКО, от источников их образования до объектов обработки, утилизации, обезвреживания отходов, объектов размещения отходов, включенных в государственный реестр объектов размещения отходов, которая включает в себя графические обозначения мест, количество образующихся отходов, количество объектов, используемых для обработки, утилизации, обезвреживания, размещения отходов; - данные о планируемом строительстве, реконструкции, выведении из эксплуатации объектов обработки, утилизации, обезвреживания, размещения отходов, в том числе ТКО. Указанное также предусмотрено пунктом 5

Правил № 1130. В силу положений части 5 статьи 13.3 Закона № 89-ФЗ территориальная схема обращения с отходами разрабатывается, проходит процедуру общественного обсуждения, включающую представление заинтересованными лицами, в том числе органами власти, предложений, замечаний к проекту этой территориальной схемы и подготовку уполномоченным органом соответствующего заключения, утверждается и корректируется в порядке, установленном Правилами. При этом, пункт 29 Правил определяет, что корректировка территориальных схем осуществляется путем внесения в нее изменений по мере необходимости. Из указанного следует, что территориальная схема представляет собой динамичный, подвергающийся изменениям документ. Пункт 30 Правил закрепляет основания для корректировки территориальной схемы, одним из которых, в числе прочих, является выявление способов оптимизации потоков с учетом действующих и вновь введенных объектов обработки, утилизации, обезвреживания, размещения отходов (подпункт б). В соответствии с Законом № 458-ФЗ органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации наделены полномочиями по разработке и утверждению территориальной схемы обращения с отходами, в том числе с ТКО, с 01.01.2016. На территории Челябинской области органом, уполномоченным в сфере обращения с отходами, на основании пункта 7.3 Положения о Министерстве, утвержденного Постановлением Губернатора Челябинской области от 20.07.2004 № 366, является Министерство. 2021-14069 3 Согласно пункту 8 Положения о Министерстве приоритетной задачей Министерства является оказание содействия развитию конкуренции на товарных рынках, относящихся к сфере деятельности Министерства. Пункт 9 Положения о Министерстве определяет, что к основным функциям, в том числе относятся организация деятельности по накоплению (в том числе раздельному накоплению), сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию и захоронению ТКО (62-11), разработка и утверждение территориальной схемы обращения с отходами (62-12), подготовка заключения по результатам рассмотрения предложений и замечаний заинтересованных федеральных органов исполнительной власти к проекту территориальной схемы обращения с отходами (62-15) и иные. Указанные положения также находят свое отражение в пункте 2 статьи 2 Закона Челябинской области от 29.11.2012 № 421-ЗО «Об отходах производства и потребления». 24 сентября 2021 года в Челябинское УФАС России от Министерства поступило Уведомление, что по основаниям, предусмотренным пунктами а, г пункта 30 Правил № 1130, Министерством проведена корректировка Территориальной схемы, в связи с чем Проект территориальной схемы обращения с отходами Челябинской области размещен в Сети «Интернет» на официальном сайте Министерства. Письмом от 29 сентября 2021 года Министерством указано, что прием предложений и замечаний относительно Положений Проекта осуществляется в срок до 08 октября 2021 года. Рассмотрев Проект, антимонопольный орган установил, что раздел 7 регулирует схему потоков отходов от источников их образования до объектов обработки, утилизации, обезвреживания отходов и объектов размещения отходов, включенных в государственный реестр объектов размещения отходов. Данные Схемы потоков ТКО в Челябинской области на 2022-2030 годы, приведены в Таблице. Рассматривая показатели 2022-2024 годов Таблицы, антимонопольный орган установил, что в указанный период не предусмотрена деятельность ООО «Спецкомплекс» по обработке ТКО на территории Магнитогорского кластера, в отношении 9 территорий этого кластера (помимо Локомотивного городского округа) присутствует информация о направлении 100% отходов на обработку на объект обращения с отходами АО

«Ситиматик» в объеме более 190 000 тонн. Таблицей 7.2.4 Проекта в отношении ООО «Спецкомплекс» предусмотрено, что с 2022 года Общество будет принимать отходы от территории Пластовского муниципального района, входящей в состав Челябинского кластера (на 2022-2024 годы – 6 769 тонн; на 2025-2030 годы – 6 676 тонн), а также от территории Уйского муниципального района, входящего в состав Карабашского кластера (на 2022-2024 годы – 5 598 тонн; на 2025-2030 годы – 5 335 тонн). Если исходить из того, что определённые в Таблице объемы образования отходов предусматривают образование ТКО в год, следовательно, в совокупности ООО «Спецкомплекс» на 2022-2030 годы будет подлежать обработке следующее количество ТКО: 2021-14069 4 Год 2022-2024 2025-2030 Тонн 37 101 36 033 Необходимо отметить, что в настоящее время ООО «Спецкомплекс» осуществляет деятельность по обработке отходов, образующихся от территории Магнитогорского кластера, производительность принадлежащего ему МСК при работе в 2 смены составляет 100 000 тонн в год. Общество имеет утвержденные тарифы на обработку ТКО. Согласно Постановлению Министерства тарифного регулирования и энергетики Челябинской области от 27.11.2020 № 54/56 «О внесении изменений в постановление от 13.12.2018 № 83/50» планируемая масса обрабатываемых ТКО на 2019-2021 годы – 100 000 тонн в год (раздел 3), показатель производственной деятельности за 2019 год – 100 000 тонн (раздел 6). Таблица 5.1.3 Проекта перечисляет все существующие объекты обработки ТКО в зависимости от каждого кластера, указывая наименование, вид объекта, его местоположение, количество ТКО, принимаемых в 2022 году, производственную мощность в 1 смену, фактическую мощность, свободную мощность, производителя оборудования на объекте, виды извлекаемого сырья и сведения о лицензии. Объект ООО «Спецкомплекс» описан в разделе, относящемся к Магнитогорскому кластеру. В отношении объекта в названной Таблице приведены следующие сведения: - количество ТКО, принимаемых на объект в 2022 году – 12 367 тонн; - производственная мощность в 1 смену/с учетом регулирования режима сменности (тонн/год) – 50 000/100 000; - фактическая мощность за 2020 год – 54 100 тонн в год. Из приведенных данных следует, что объемы ТКО, направляемые на МСК, принадлежащий ООО «Спецкомплекс», начиная с 2022 года будут, согласно Проекту, существенно снижаться по сравнению с 2021 годом (более чем в 8 раз в отношении производственной мощности с учетом регулирования режима сменности и более чем в 4,3 раза относительно фактической мощности за 2020 год). Таким образом, предполагаемая загрузка объекта обработки с отходами Заявителя на 2022-2030 годы составит чуть более 12 % от существующей мощности. При этом, ООО «Спецкомплекс» указывает, что минимально возможная загрузка МСК, исходя из работы в 1 смену, составляет 50 000 тонн в год, исходя из достигнутого уровня производства, указанная фактическая мощность также подтверждается данными, приведенными в самом Проекте (Таблица 5.1.3). Значительное сокращение объема отходов, направляемых на обработку на объект ООО «Спецкомплекс», может повлечь уход хозяйствующего субъекта, функционирующего и выполняющего свою деятельность на протяжении длительного времени, с рынка обработки ТКО. Необходимо также отметить, что 17 мая 2021 года Челябинским УФАС России по результатам рассмотрения заявления ООО «Спецкомплекс» в связи с наличием в действиях Министерства, выразившихся в необъективном распределении потоков ТКО, 2021-14069 5 предусмотренных Таблицей 7.2.4 Территориальной схемы в области обращения с отходами производства и потребления, в том числе с ТКО, утвержденной Приказом от 30.11.2020 № 797 «О внесении изменений в приказ Министерства экологии Челябинской области от 24.12.2018 № 1562» признаков нарушения

антимонопольного законодательства, предусмотренных пунктами 2, 8 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, Министерству выдано Предупреждение № 10-07/21 о прекращении действий (бездействий), которые содержат признаки нарушения антимонопольного законодательства (далее – Предупреждение). В рамках проведения проверки по названному обращению ООО «Спецкомплекс» антимонопольным органом установлено, что Министерством необоснованно сокращен объем отходов, направляемых на объект обработки, принадлежащий ООО «Спецкомплекс» более чем в 6 раз. В настоящее время Министерством Предупреждение не исполнено, обжаловано в Арбитражный суд Челябинской области (дело № А76-23951/2021 находится на рассмотрении суда первой инстанции). Изменения, вносимые Проектом, еще больше сокращают объем отходов, направляемых на МСК ООО «Спецкомплекс», что может привести к еще более значительным неблагоприятным последствиям для хозяйствующего субъекта. Частью 1 статьи 8 Конституции Российской Федерации гарантируется, в том числе свобода экономической деятельности. В силу части 2 статьи 1 Закона о защите конкуренции целями настоящего Федерального 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. Под конкуренцией понимается соперничество хозяйствующих субъектов, при котором самостоятельными действиями каждого из них исключается или ограничивается возможность каждого из них в одностороннем порядке воздействовать на общие условия обращения товаров на соответствующем товарном рынке. Согласно пункту 8 статьи 4 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. Пунктом 17 статьи 4 Закона о защите конкуренции определено, что одним из признаков ограничения конкуренции является сокращение числа хозяйствующих субъектов, не входящих в одну группу лиц, на товарном рынке. Закон о защите конкуренции определяет организационные и правовые основы предупреждения и пресечения недопущения, ограничения, устранения конкуренции федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, иными 2021-14069 6 осуществляющими функции указанных органов органами или организациями, а также государственными внебюджетными фондами, Центральным банком Российской Федерации (пункт 2 части 1 статьи 1 Закона). При этом, согласно пункту 33 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 04.03.2021 № 2 «О некоторых вопросах, возникающих в связи с применением судами антимонопольного законодательства» (далее – Постановление Пленума) нормативные и индивидуальные правовые акты, иные решения лиц, перечисленных в пункте 2 части 1 статьи 1 Закона о защите конкуренции, их действия (бездействие), соглашения и (или) согласованные действия, способные влиять на конкуренцию на товарных рынках, в том числе принятые (совершенные) в связи с реализацией властных полномочий, подлежат антимонопольному контролю, в том числе в порядке статьи 15 Закона о защите конкуренции. 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, в том

числе: - необоснованное препятствование осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами, в том числе путем установления не предусмотренных законодательством Российской Федерации требований к товарам или к хозяйствующим субъектам; - создание дискриминационных условий. При этом, согласно Постановлению Пленума, угроза наступления неблагоприятных последствий для конкуренции в результате принятия правовых актов, совершения действий (бездействия) предполагается и не требует дополнительного доказывания антимонопольным органом в случаях нарушения запретов, прямо сформулированных в статье 15 Закона о защите конкуренции. Установленный запрет адресован органам, осуществляющим властные функции, в целях предупреждения их негативного вмешательства в конкурентную среду посредством использования административных инструментов, и распространяется на акты либо действия органа местного самоуправления, которые, ограничивая самостоятельность хозяйствующих субъектов либо создавая дискриминационные условия деятельности отдельным хозяйствующим субъектам, имеют либо могут иметь своим результатом недопущение, ограничение, устранение конкуренции и ущемление интересов хозяйствующих субъектов. Создание конкретному хозяйствующему субъекту преимуществ в осуществлении предпринимательской деятельности является достаточным основанием для признания таких действий нарушающими положения антимонопольного законодательства, в частности, части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции. Исходя из приведенного ранее, территориальная схема обращения с отходами, являясь базовым нормативным документом, предусматривающим стратегическое планирование деятельности по обращению с отходами, должна базироваться на научно обоснованном сочетании экологических и экономических интересов общества, 2021-14069 7 рациональном использовании земельных ресурсов, а также обеспечении равных условий доступа на товарный рынок и недопущении ограничения конкуренции. Согласно пункту 4.1 части 1 статьи 23 Закона о защите конкуренции антимонопольный орган направляет в письменной форме предостережения о недопустимости нарушения антимонопольного законодательства должностным лицам хозяйствующих субъектов, федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, организаций, участвующих в предоставлении государственных или муниципальных услуг, государственных внебюджетных фондов, публично заявляющим о планируемом поведении на товарном рынке, если такое поведение может привести к нарушению антимонопольного законодательства. В соответствии с частью 1 статьи 25.7 Закона о защите конкуренции в целях предупреждения нарушения антимонопольного законодательства антимонопольный орган направляет должностному лицу хозяйствующего субъекта, федерального органа исполнительной власти, органа государственной власти субъекта Российской Федерации, органа местного самоуправления, организации, участвующей в предоставлении государственных или муниципальных услуг, государственного внебюджетного фонда предостережение в письменной форме о недопустимости совершения действий, которые могут привести к нарушению антимонопольного законодательства. Пункт 2.1. названной нормы устанавливает, что основанием для направления предостережения должностному лицу федерального органа исполнительной власти, органа государственной власти субъекта Российской Федерации, органа местного самоуправления, организации, участвующей в предоставлении государственных или муниципальных услуг, государственного внебюджетного фонда является информация о планируемых таким должностным

лицом действиях (бездействии), способных привести к нарушению антимонопольного законодательства, если при этом отсутствуют основания для возбуждения и рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства. Таким образом, считаем, что предложенная в Проекте формулировка, содержащая, по мнению Челябинского УФАС России, необъективное распределение потоков ТКО, направляемых на обработку, может в дальнейшем указывать на наличие признаков нарушения требований части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, поскольку может препятствовать осуществлению дальнейшей деятельности ООО «Спецкомплекс» как хозяйствующего субъекта.

Руководитель <...>