Предупреждение № П05-73/2022 о прекращении действий (бездействия), которые содержат признаки нарушения антимонопольного законодательства

Исх. № АЯ-05/12986 от 21.10.2022

В соответствии со ст. 22 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее также – Закон о защите конкуренции) антимонопольный орган призван обеспечивать государственный контроль за соблюдением антимонопольного законодательства, выявлять нарушения антимонопольного законодательства, принимать меры по прекращению нарушений антимонопольного законодательства и привлекать к ответственности за такие нарушения; предупреждать монополистическую деятельность, недобросовестную конкуренцию, другие нарушения антимонопольного законодательства федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, иными осуществляющими функции указанных органов органами или организациями, а также государственными внебюджетными фондами, хозяйствующими субъектами, физическими лицами.

В целях реализации своих функций и целей, административный орган наделен рядом полномочий, определенных ст. 23 Закона о защите конкуренции, в числе которых - недопущение действий, которые могут являться препятствием для возникновения конкуренции и (или) могут привести к ограничению, устранению конкуренции и нарушению антимонопольного законодательства.

В соответствии с п. 6 Положения о Территориальном органе Федеральной антимонопольной службы, утвержденного Приказом Федеральной антимонопольной службы № 649/15 от 23.07.2015 территориальный орган Федеральной антимонопольной службы осуществляет функции по контролю за соблюдением антимонопольного законодательства.

В Управление Федеральной антимонопольной службы по Республике Татарстан (далее – Татарстанское УФАС России, Управление) из прокуратуры Республики Татарстан поступило требование прокуратуры Мамадышского района по вопросу правомерности действий ООО «Гринта» в части согласования периодичности вывоза твердых коммунальных отходов (ТКО) на территории Мамадышского муниципального района Республики Татарстан.

Как следует из поступивших материалов прокуратуры, ООО «Гринта» отказывает Исполнительному комитету Мамадышского муниципального района Республики Татарстан (далее – Исполнительный комитет) в изменении периодичности вывоза ТКО, собираемых бестарным (мешочным) способом в сельских поселениях Мамадышского района.

В целях всестороннего и объективного рассмотрения поступившего требования, а также в соответствии со статьей 25 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» в адрес ООО «Гринта», Государственного комитета по тарифам Республики Татарстан, Исполнительного комитета, ООО «Чистый город К» был направлен запрос о предоставлении информации.

Согласно статье 1 Федерального закона от 24.06.1998 N 89-ФЗ "Об отходах производства и потребления" (далее - Закон N 89-ФЗ) под региональным

оператором понимается юридическое лицо, осуществляющее деятельность по сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, захоронению твердых коммунальных отходов (далее - ТКО), которое обязано заключить договор на оказание услуг по обращению с ТКО с собственником ТКО, которые образуются и места накопления которых находятся в зоне деятельности регионального оператора.

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

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

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

ООО «Гринта» является региональным оператором (исполнителем коммунальной услуги) по обращению с твердыми коммунальными отходами на территории Восточной зоны деятельности регионального оператора Республики Татарстан и с 01.01.2019 осуществляет деятельность по обращению с твердыми коммунальными отходами на основании Соглашения об осуществлении деятельности регионального оператора по обращению с ТКО по Восточной зоне деятельности регионального оператора на территории Республики Татарстан.

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

В соответствии со ст. 15 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», со ст. 16 Закона РТ от 28.07.2004 N 45-ЗРТ «О местном самоуправлении в Республике Татарстан», к вопросам муниципального значения, в частности, относится участие в организации деятельности по накоплению (в том числе разделному накоплению), сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, захоронению твердых коммунальных отходов на территориях соответствующих муниципальных районов.

Как следует из пояснений Исполнительного комитета, на ежегодных сходах граждан и при встречах руководства района с населением сельских поселений

жители постоянно выражают недовольство частотой вывоза твердых коммунальных отходов из населенных пунктов сельских поселений - это в зимнее время 1 раз в месяц, а в летнее время – 2 раза

В связи с вышеизложенным график вывоза ТКО с территории Мамадышского муниципального района на 2022 год Исполнительным комитетом Мамадышского муниципального района Республики Татарстан не был согласован.

<...>г. Исполнительный комитет письмом № <...> обратился в адрес ООО «Гринта», в котором сообщается о недостаточности количества вывоза ТКО (1 раз в зимний период и 2 раза в месяц в летний период), так как данная периодичность не удовлетворяет потребность населения сельских населенных пунктов района. Кроме того, Исполнительный комитет настаивает на увеличении периодичности вывоза ТКО (2 раз в зимний период и 4 раза в месяц в летний период), отмечая, что указанная периодичность согласована в других районах Республики Татарстан.

В ответ на указанное обращение ООО «Гринта» письмом исх. № <...> от <...>г. сообщило, что основания для пересмотра периодичности вывоза ТКО отсутствуют. Отмечается, что при бестарном способе сбора и вывоза ТКО периодичность действующими нормами СанПин не регламентирована, частота вывоза определена согласно оптимальных маршрутов с учетом объема образования ТКО. Кроме того, сообщается об отсутствии обращений потребителей о невывозе ТКО и о потенциальном росте тарифа, в случае увеличения эксплуатационных расходов, связанных с изменением частоты вывоза.

Согласно пояснениям ООО «Гринта», данным на запрос Татарстанского УФАС России, частота вывоза определена согласно оптимальных маршрутов с учетом объема образования ТКО. При этом, региональный оператор отмечает, что отсутствуют обращения по не вывозу ТКО, а увеличение рейсов мусоровозов приведет к необоснованному увеличению эксплуатационных расходов, что повлечет за собой рост тарифа за услугу по обращению с ТКО.

Татарстанское УФАС России, оценив позицию регионального оператора, рассмотрев поступившее обращение, а также материалы по запросам, приходит к следующим выводам.

Для регионального оператора договор на оказание услуг по обращению с ТКО является публичным. Договор об оказании услуг по обращению с твердыми коммунальными отходами заключается в соответствии с типовой формой договора, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 12.11.2016 N 1156 (далее - Типовой договор).

По Типовому договору на оказание услуг по обращению с твердыми коммунальными отходами региональный оператор обязуется принимать твердые коммунальные отходы в объеме и в месте, которые определены в настоящем договоре, и обеспечивать их транспортирование, обработку, обезвреживание, захоронение в соответствии с законодательством Российской Федерации, а потребитель обязуется оплачивать услуги регионального оператора по цене, определенной в пределах утвержденного в установленном порядке единого тарифа на услугу регионального оператора.

Согласно подп. а) п. 148(22) Правил предоставления коммунальных услуг

собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов, утвержденных Постановлением Правительства РФ от 06.05.2011 N 354 (далее также – Правила № 354), исполнитель коммунальной услуги по обращению с твердыми коммунальными отходами обязан предоставлять потребителю коммунальную услугу по обращению с твердыми коммунальными отходами в необходимых для него объемах и надлежащего качества в соответствии с требованиями законодательства Российской Федерации, настоящими Правилами и договором, содержащим положения о предоставлении указанной коммунальной услуги. Потребитель коммунальной услуги по обращению с твердыми коммунальными отходами имеет право согласно подп. а) п. 148(24) указанных Правил получать в необходимых объемах коммунальную услугу по обращению с твердыми коммунальными отходами надлежащего качества.

Таким образом, действующее законодательство исходит из того, что услуги по обращению с ТКО должны оказываться в объеме, необходимом для удовлетворения потребности потребителей такой услуги.

Управление отмечает, что ООО «Гринта» не был представлен в адрес Исполнительного комитета, так и антимонопольного органа анализ, либо иное исследование, подтверждающее, что действующий график составлен в соответствии с оптимальными маршрутами транспортирования с учетом объема образования ТКО

При этом, довод ООО «Гринта» об отсутствии правового регулирования периодичности вывоза ТКО при бестарном (мешочном) сборе не может являться безусловным основанием для отказа Исполнительному комитету в пересмотре графика вывоза.

Бестарная система представляет собой вывоз отходов при помощи специализированной техники без использования контейнеров для отходов, при этом заезд мусоровывозящей техники к определенному объекту осуществляется в установленные дни и часы.

В соответствии с Правилами №1156 под "погрузкой твердых коммунальных отходов" понимается перемещение твердых коммунальных отходов из мест (площадок) накопления твердых коммунальных отходов или иных мест, с которых осуществляется погрузка твердых коммунальных отходов, в мусоровоз в целях их транспортирования, а также уборка мест погрузки твердых коммунальных отходов; а под "вывозом твердых коммунальных отходов" – транспортирование твердых коммунальных отходов от мест их накопления и сбора до объектов, используемых для обработки, утилизации, обезвреживания, захоронения твердых коммунальных отходов.

Следовательно, оказание услуг по обращению с ТКО возможно путем погрузки отходов не только с оборудованных контейнерных площадок, но и с иных мест в случаях, предусмотренных действующим законодательством.

При этом, бестарный способ, то есть способ вывоза мусора от индивидуальных жилых домов согласно установленному графику, предусмотрен п. 2.8 Порядка накопления твердых коммунальных отходов (в том числе их отдельного накопления) на территории Республики Татарстан, утвержденного Постановлением Кабинета Министров Республики Татарстан от 21.12.2018 N 1202.

Соответственно, на территории Мамадышского муниципального района Республики Татарстан накопление твердых коммунальных отходов осуществляется также и бестарным способом, что не противоречит Правилам N 1156.

Пунктом 17 приложения N 1 к Правилам N 354 предусмотрено требование по обеспечению своевременного вывоза ТКО из мест (площадок) накопления: в холодное время года (при среднесуточной температуре +5°C и ниже) не реже одного раза в трое суток, в теплое время (при среднесуточной температуре свыше +5°C) не реже 1 раза в сутки (ежедневный вывоз).

В соответствии с пунктом 11 действующего СанПиН 2.1.3684-21 "Санитарно-эпидемиологические требования к содержанию территорий городских и сельских поселений, к водным объектам, питьевой воде и питьевому водоснабжению, атмосферному воздуху, почвам, жилым помещениям, эксплуатации Производственных, общественных помещений, организации и проведению санитарно-противоэпидемических (профилактических) мероприятий" срок временного накопления несортированных ТКО определяется исходя из среднесуточной температуры наружного воздуха в течение 3-х суток: плюс 5°C и выше - не более 1 суток; плюс 4°C и ниже - не более 3 суток.

При этом, как следует из письма Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека от 29 апреля 2019 г. N 02/6111-2019-27 «Об особенностях правового регулирования отношений в сфере обращения отходов производства и потребления» практика раздельного сбора отходов в субъектах Российской Федерации свидетельствует о целесообразности их вывоза, за исключением отходов, содержащих остатки пищи, по мере накопления, но не реже 1 раза в 7 дней.

Таким образом, необоснованный отказ ООО «Гринта» в изменении периодичности вывоза ТКО, собираемых бестарным (мешочным) способом в сельских поселениях Мамадышского района, при наличии потребности в увеличении частоты вывоза ставит в неравное положение таких потребителей по сравнению с потребителями, которым услуги оказываются посредством вывоза мусора с контейнерных площадок.

Необходимо отметить, что предложенная Исполнительным комитетом периодичность соответствует периодичности вывоза, согласованной ООО «Гринта» в большинстве муниципальных районов Республики Татарстан (например, в граничащих с Мамадышским районом Чистопольском и Нижнекамском районах).

Принимая во внимание, что цены на услуги по обращению с ТКО подлежат государственному регулированию, Татарстанским УФАС России был направлен запрос в адрес Государственного комитета Республики Татарстан по тарифам (далее – Госкомитет).

Согласно поступившим пояснениям, при расчете единого тарифа регионального оператора по обращению с ТКО Госкомитетом учитывается расчетный объем и (или) массы ТКО, определяемые в соответствии с методическими указаниями на основании данных о фактическом объеме и (или) массе ТКО за последний отчетный год и данных о динамике образования ТКО за последние 3 года при наличии соответствующих подтверждающих документов, а в случае отсутствия

подтверждающих документов – исходя из данных территориальной схемы или, при ее отсутствии, исходя из нормативов накопления твердых коммунальных отходов.

Также Госкомитетом отмечено, что оценить периодичность вывоза ТКО возможно только при установлении тарифа на следующий период регулирования по фактическим затратам организации, соответствующим объемам и массам вывоза (образования) ТКО. Территориальной схемой утвержден объем вывоза ТКО с учетом периодичности, предусмотренной правилами предоставления коммунальных услуг.

При этом, Татарстанское УФАС России отмечает, что в силу п. 11 Основ ценообразования в области обращения с твердыми коммунальными отходами, утвержденных Постановлением Правительства РФ от 30.05.2016 N 484, в случае если регулируемая организация в течение истекшего периода регулирования понесла экономически обоснованные расходы, не учтенные органом регулирования тарифов при установлении тарифов, такие расходы учитываются в соответствии с методическими указаниями органом регулирования тарифов при установлении тарифов для такой регулируемой организации в полном объеме не позднее чем на третий годовой период регулирования, следующий за периодом регулирования, в котором указанные расходы были подтверждены бухгалтерской и статистической отчетностью.

Таким образом, довод ООО «Гринта» о том, что увеличение рейсов мусоровозов приведет к необоснованному увеличению эксплуатационных расходов, что повлечет за собой рост тарифа за услугу по обращению с ТКО, не основан на действующем законодательстве, так как при установлении тарифов органы регулирования исходят из понесенных расходов, если они будут признаны экономически обоснованными для осуществления регулируемой деятельности.

При этом, само себе потенциальное увеличение тарифа не может однозначно свидетельствовать о невозможности пересмотра периодичности вывоза ТКО, так как услуги регионального оператора в соответствии с п. 148 (24) Правил № 1156 должны оказываться в необходимых объемах.

Стоит отметить, что ООО «Гринта» по результатам проведения аукциона в электронной форме № <...> был заключен контракт № <...> от <...> (далее – Контракт) с ООО «Чистый город К» на оказание услуг по транспортированию твердых коммунальных отходов в границах территории муниципальных образований: "Агрызский муниципальный район", "Елабужский муниципальный район", "Мамадышский муниципальный район", "Менделеевский муниципальный район".

В составе аукционной документации по закупке № <...> размещены сведения об источниках образования твердых коммунальных отходов и местах накопления твердых коммунальных отходов, являющиеся приложением к Контракту, в соответствии с которым установлен ежедневный график вывоза ТКО, в том числе, в отношении мест, содержащихся в графике вывоза бестарным способом в сельских поселениях Мамадышского муниципального района.

При изложенных обстоятельствах, отказ ООО «Гринта» Исполнительному комитету в изменении периодичности вывоза ТКО, собираемых бестарным (мешочным) способом в сельских поселениях Мамадышского района, является

необоснованным и ставит в неравное положение таких потребителей по сравнению с потребителями, которым услуги оказываются посредством вывоза мусора от контейнерных площадок.

В соответствии с пунктом 8 части 1 статьи 10 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» запрещаются действия (бездействие) занимающего доминирующее положение хозяйствующего субъекта, результатом которых являются или могут являться недопущение, ограничение, устранение конкуренции и (или) ущемление интересов других лиц (хозяйствующих субъектов) в сфере предпринимательской деятельности либо неопределенного круга потребителей, в том числе следующие действия (бездействие), а именно: создание дискриминационных условий.

Согласно части 1 статьи 5 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» доминирующим положением признается положение хозяйствующего субъекта (группы лиц) или нескольких хозяйствующих субъектов (групп лиц) на рынке определенного товара, дающее такому хозяйствующему субъекту (группе лиц) или таким хозяйствующим субъектам (группам лиц) возможность оказывать решающее влияние на общие условия обращения товара на соответствующем товарном рынке, и (или) устранять с этого товарного рынка других хозяйствующих субъектов, и (или) затруднять доступ на этот товарный рынок другим хозяйствующим субъектам.

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

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

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

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

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

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

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

Учитывая изложенное, ООО «Гринта» занимает доминирующее положение на рынке услуг по обращению с ТКО в соответствующей зоне деятельности, в связи с чем на него распространяются ограничения, предусмотренные Федеральным законом от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», в том числе запрет на создание дискриминационных условий в отношении потребителей услуг регионального оператора.

С учетом сказанного, Татарстанское УФАС России установило, что действия регионального оператора ООО «Гринта» содержат 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 соответствии с частью 1 статьи 39.1 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» в целях пресечения действий (бездействия), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции и (или) ущемлению интересов других лиц (хозяйствующих субъектов) в сфере предпринимательской деятельности либо ущемлению интересов неопределенного круга потребителей, антимонопольный орган выдает хозяйствующему субъекту, федеральному органу исполнительной власти, органу государственной власти субъекта Российской Федерации, органу местного самоуправления, иным осуществляющим функции указанных органов органу или организации, организации, участвующей в предоставлении государственных или муниципальных услуг, государственному внебюджетному фонду предупреждение в письменной форме о прекращении действий (бездействия), об отмене или изменении актов, которые содержат признаки нарушения антимонопольного законодательства, либо об устранении причин и условий, способствовавших возникновению такого нарушения, и о принятии мер по устранению последствий такого нарушения.

Предупреждение выдается лицам, указанным в части 1 настоящей статьи, в случае выявления признаков нарушения пунктов 3, 5, 6 и 8 части 1 статьи 10, статей 14.1, 14.2, 14.3, 14.7, 14.8 и 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции». Принятие антимонопольным органом решения о возбуждении дела о

нарушении пунктов 3, 5, 6 и 8 части 1 статьи 10, статей 14.1, 14.2, 14.3, 14.7, 14.8 и 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» без вынесения предупреждения и до завершения срока его выполнения не допускается.

В связи с наличием в действиях регионального оператора ООО «Гринта» (ИНН 1650326509) 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 дискриминационных условий при необоснованном уклонении регионального оператора по обращению с ТКО от изменения периодичности вывоза ТКО, собираемых бестарным (мешочным) способом в сельских поселениях Мамадышского района, Управление Федеральной антимонопольной службы по Республике Татарстан на основании статьи 39.1 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» в целях пресечения действий, содержащих признаки нарушения, предупреждает о необходимости в течении 15 дней с момента получения настоящего предупреждения во взаимодействии с Исполнительным комитетом Мамадышского муниципального района Республики Татарстан утвердить график вывоза ТКО в соответствии с требованиями действующего законодательства Российской Федерации.

О выполнении предупреждения сообщить в Управление Федеральной антимонопольной службы по Республике Татарстан в течение трех дней со дня окончания срока, установленного для его выполнения, представив подтверждающие документы.

(Должностное лицо) <...>