

РЕШЕНИЕ

по делу № 041/01/10-216/2019

Резолютивная часть решения оглашена 18.12.2019

В полном объеме решение изготовлено 30.12.2019

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Камчатскому краю (далее – Камчатское УФАС России) по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства (далее – Комиссия) в составе:

Председатель Комиссии

- Старков Г.А. – руководитель Камчатского УФАС России;

Члены Комиссии:

- Парфирьева С.Н. – начальник отдела антимонопольного контроля и закупок Камчатского УФАС России;

- Шиханова Л.Б. - главный государственный инспектор отдела антимонопольного контроля и закупок Камчатского УФАС России,

в присутствии представителей ответчика:

- ФГУП «Росморпорт» - Максименко Е.А. (по доверенности от 07.10.2019),

- Петропавловского филиала ФГУП «Росморпорт» - Колиговой Е.Ю. (по доверенности от 04.09.2019 № 929),

в отсутствие заявителя: ООО «Сахморфлот»,

рассмотрев дело № 041/01/10-216/2019 по признакам нарушения ФГУП «Росморпорт» в лице Петропавловского филиала (ул. Сапун гора, 5, г. Петропавловск – Камчатский, 683010) пункта 10 части 1 статьи 10 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции),

УСТАНОВИЛА:

06.05.2019, 14.05.2019 в Камчатское УФАС России из Федеральной антимонопольной службы (далее – ФАС России) письмами от 19.04.2019 №

АР/33010/19, 30.04.2019 № ЦА/36714/19 направлены обращение от 21.12.2018 № 263, заявление от 05.04.2019 № 45 ООО «Сахморфлот» (далее – Заявитель), указывающие, по мнению ФАС, на наличие в действиях Петропавловского филиала ФГУП «Росморпорт» (далее – Предприятие) по установлению цен за предоставление инфраструктуры пассажирского терминала, услуг швартовой бригады, стоянку у причала теплохода во время посадки и высадки пассажиров признаков нарушения антимонопольного законодательства.

Как следует из заявления, Заявитель в рамках заключенного договора с администрацией Северо-Курильского городского округа осуществляет обслуживание населения Северо-Курильского городского округа морским транспортом по маршрутам «г. Северо-Курильск – г. Петропавловск-Камчатский и обратно» на теплоходе «Гипанис».

В целях соблюдения законодательства о транспортной безопасности с ноября 2017 года посадка и высадка пассажиров теплохода «Гипанис» в г. Петропавловск-Камчатский производится на единственном в порту Петропавловск-Камчатском пассажирском причале.

Данный причал эксплуатирует Предприятие, осуществляющее деятельность, связанную с эксплуатацией гидротехнических сооружений в морских портах и обслуживанием граждан в пассажирских терминалах морских портов, и в силу этого являющееся субъектом естественной монополии в морском порту Петропавловск-Камчатский.

Предприятие за предоставление инфраструктуры пассажирского терминала, услуги швартовых бригад для осуществления стоянки судна у причала взимает с Заявителя плату по самостоятельно установленным ценам.

По мнению Заявителя, предоставление инфраструктуры пассажирского терминала является услугой по обслуживанию пассажиров, а услуги швартовых бригад являются частью единого процесса предоставления причалов и поэтому цены на данные услуги подлежат государственному регулированию.

Таким образом, по мнению Заявителя, Предприятие, самостоятельно устанавливая цены на вышеуказанные услуги, подлежащие государственному регулированию, тем самым нарушает пункт 10 части 1 статьи 10 Закона о защите конкуренции.

В ходе рассмотрения дела № 041/01/10-216/2019 о нарушении антимонопольного законодательства Камчатским УФАС России проведен анализ состояния конкуренции в объеме, необходимом для принятия решения о наличии или об отсутствии нарушения антимонопольного

законодательства.

Временные границы анализа товарного рынка определены с учетом целей исследования, требующим изучения сложившихся на настоящий момент характеристик товарного рынка: период с июля 2017 (дата регистрации права хозяйственного ведения на морской терминал для обслуживания потребителей: здание Морского вокзала) (письмо Петропавловского филиала ФГУП «Росморпорт» от 29.12.2017 № 1352) по настоящее время.

Федеральным законом от 17.08.1995 № 147-ФЗ «О естественных монополиях» (далее – Закон о естественных монополиях) определено, что субъектом естественных монополий признается хозяйствующий субъект, занятый производством (реализацией) товаров в условиях естественной монополии.

Продуктовые границы товарного рынка определяются в соответствии с пунктом б) части 1.2 главы I Порядка проведения анализа состояния конкуренции на товарном рынке, утвержденным Приказом ФАС России от 28.04.2010 № 220 (далее – Порядок) и производятся согласно сферам деятельности субъектов естественных монополий, указанных в пункте 1 статьи 4 Закона о естественных монополиях.

Согласно пункту 1 статьи 4 Закона о естественных монополиях услуги в транспортных терминалах, портах и аэропортах относятся к сфере деятельности естественных монополий.

В соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 23.04.2008 № 293 «О государственном регулировании цен (тарифов, сборов) на услуги субъектов естественных монополий в транспортных терминалах, портах, аэропортах и услуги по использованию инфраструктуры внутренних водных путей» (далее – Постановление № 293) услугами естественных монополий в морских портах являются, в том числе *обслуживание пассажиров, предоставление причалов.*

Согласно пунктам 1, 5, 7 статьи 4 Федерального закона от 08.11.2007 № 261-ФЗ «О морских портах в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Закон о морских портах) объектами инфраструктуры морского порта являются здания, сооружения, суда, устройства и оборудование, расположенные на территории морского порта и используемые для осуществления деятельности в целях торгового мореплавания, в том числе для оказания услуг.

Причал - это портовое гидротехническое сооружение, предназначенное для стоянки и обслуживания судов, обслуживания пассажиров, в том числе посадки их на суда и высадки их с судов, осуществления операций с грузами.

Морской терминал - это совокупность объектов инфраструктуры морского порта, технологически связанных между собой и предназначенных и (или) используемых для осуществления операций с грузами, в том числе для их перевалки, обслуживания судов, иных транспортных средств и (или) обслуживания пассажиров.

Согласно приказу Минтранса России от 07.11.2017 № 475 объектами инфраструктуры морского порта являются, в том числе причалы, здания и сооружения, предназначенные для обслуживания пассажиров, обеспечения безопасности мореплавания, оказания услуг в морском порту, обеспечения деятельности органов государственного контроля (надзора).

Согласно письмам Петропавловского филиала ФГУП «Росморпорт» от 29.12.2017 № 1352, от 10.06.2019 № 654:

- «в соответствии с Правилами обслуживания пассажиров, утвержденными постановлением Правительства российской Федерации от 19.08.2009 № 676 (далее – Правила обслуживания пассажиров) на территории морских портов, осуществляющих обслуживание потребителей, должны находиться морские терминалы для обслуживания потребителей. Таким терминалом в морском порту Петропавловск-Камчатский является здание Морского вокзала»,

- «выход на причал № 5 может быть осуществлен только через здание Морского вокзала, которое оборудовано ФГУП «Росморпорт» специальным пунктом досмотра, залом ожидания, банкоматами, автоматами по продаже напитков, туалетными комнатами, для пользования пассажирами приобретены багажные тележки. Своевременная и безопасная посадка пассажиров на судно и высадка их с судна осуществляется с использованием пассажирского причала, а услуги, предусмотренные Правилами обслуживания пассажиров, осуществляются в здании морского вокзала. Безопасность пассажиров в период нахождения на морском терминале обеспечивается в соответствии с Правилами обслуживания пассажиров, Для обеспечения безопасности при входе в здание Морского вокзала оборудован пункт досмотра пассажиров и багажа. Все указанное входит в понятие «инфраструктура пассажирского терминала».

Таким образом, **продуктовыми границами рынка** является оказание услуг в морских портах в части оказания услуг по предоставлению причала № 5, по предоставлению инфраструктуры пассажирского терминала - Морского вокзала.

Географические границы товарного рынка определяют территорию, на которой приобретатели приобретают или имеют экономическую, техническую или иную возможность приобрести товар (услуги) и не имеет такой возможности за ее пределами.

Для рассматриваемого рынка характерно оказание услуг оператором

морского порта потребителям в пределах расположения причала и инфраструктуры пассажирского терминала морского порта.

Учитывая изложенное, географическими границами рынка будут географические границы причала № 5, инфраструктуры пассажирского терминала - Морского вокзала морского порта Петропавловск-Камчатский.

Таким образом, в целях рассмотрения дела № 041/01/10-216/2019 **географическими границами рынка** являются *географические границы причала № 5, инфраструктуры пассажирского терминала - Морского вокзала морского порта Петропавловск-Камчатский.*

Представители Ответчика сообщили, что в морском порту Петропавловска-Камчатского услуги по предоставлению причала и инфраструктуры пассажирского терминала оказывают АО «Петропавловск-Камчатский морской торговый порт», ООО «Пасифик Нетворк», и, соответственно, положение Ответчика объективно не является доминирующим, поскольку он не имеет возможности оказывать влияние на общие условия обращения услуг на соответствующем товарном рынке (установления цен, объема услуг, состав продавцов и получателей услуг на данном рынке, условия заключения договоров и т.д.) и (или) устранять с этого товарного рынка других хозяйствующих субъектов, и (или) затруднять доступ на этот товарный рынок других хозяйствующих субъектов.

Вместе с тем в письме от 18.10.2019 АО «Петропавловск-Камчатский морской торговый порт» сообщило, что предоставляет услуги по стоянке пассажирского флота у причалов, но при этом услуги по предоставлению пассажирского терминала не оказывает в связи с отсутствием данного терминала.

ООО «Пасифик Нетворк» в письме от 18.10.2019 № 5707 сообщило, что услуги стоянки у причала пассажирских судов (посадка и высадка), по предоставлению пассажирского терминала не оказывает.

Кроме того, согласно договорам от 01.07.2019 № 1.PN-PKRMP, от 05.07.2019 № 2.PN-PKRMP Предприятие оказывает ООО «Пасифик Нетворк» услуги по предоставлению инфраструктуры пассажирского терминала, расположенного в г. Петропавловске-Камчатском, Вокзальная площадь, д. 1/1.

При этом, согласно данным договорам, инфраструктура пассажирского терминала - это комплекс взаимосвязанных объектов, включающих в себя территорию причала № 5 морского порта Петропавловск-Камчатский, пункт пропуска через государственную границу Российской Федерации, оборудованные залы ожидания, расположенные в здании Морского вокзала.

В соответствии с письмами Петропавловского филиала ФГУП «Росморпорт» от 29.12.2017 № 1352, от 10.06.2019 № 654, от 18.11.2019 № 1289:

- «в соответствии с Правилами обслуживания пассажиров на территории морских портов, осуществляющих обслуживание потребителей, должны находиться морские терминалы для обслуживания потребителей. Таким терминалом в морском порту Петропавловск-Камчатский является здание Морского вокзала»,

- «выход на причал № 5 может быть осуществлен только через здание Морского вокзала, которое оборудовано ФГУП «Росморпорт» специальным пунктом досмотра, залом ожидания, банкоматами, автоматами по продаже напитков, туалетными комнатами, для пользования пассажирами приобретены багажные тележки. Своевременная и безопасная посадка пассажиров на судно и высадка их с судна осуществляется с использованием пассажирского причала, а услуги, предусмотренные Правилами обслуживания пассажиров, осуществляются в здании морского вокзала. Безопасность пассажиров в период нахождения на морском терминале обеспечивается в соответствии с Правилами обслуживания пассажиров, Для обеспечения безопасности при входе в здание Морского вокзала оборудован пункт досмотра пассажиров и багажа. Все указанное входит в понятие «инфраструктура пассажирского терминала».

- «услуги на причале № 5 (стоянка, бункеровка водой, вывоз ТБО, подключение к электро- и водоснабжению) не могут быть оказаны иными хозяйствующими субъектами, кроме ФГУП «Росморпорт. Организация безопасности пассажиров и иных лиц, в период их пребывания на пассажирском терминале осуществляется сотрудниками подразделения транспортной безопасности Предприятия».

Поскольку потенциальные конкуренты не имеют соответствующей инфраструктуры пассажирского терминала - Морского вокзала, для оказания услуг предусмотренных Правилами обслуживания пассажиров при своевременной и безопасной посадки (высадке) пассажиров на (с) судно (а) с пассажирского причала, Предприятие в географических границах причала № 5, инфраструктуры пассажирского терминала - Морского вокзала морского порта Петропавловск-Камчатский объективно занимает доминирующее положение и имеет возможность оказывать влияние на общие условия обращения услуг на соответствующем товарном рынке.

Представители Ответчика сообщили, что услугами естественных монополий, цены на которые подлежат государственному регулированию в морских портах, являются, в том числе обслуживание пассажиров. При этом понятия «обслуживание пассажиров» и «предоставление инфраструктуры пассажирского терминала» не являются тождественными.

По мнению представителей Ответчика обслуживание пассажиров в портах входит в сферу деятельности перевозчика и относится к деятельности морского транспорта. Ответчик оказывает услуги перевозчику предоставляя ему оборудованный всем необходимым терминал для осуществления своих обязанностей по доставке пассажиров и их багажа в пункт назначения. Кроме того, в соответствии с Уставом Ответчика у него отсутствует такой вид деятельности как «обслуживание пассажиров».

Статьей 17 Закона о морских портах установлены правила оказания услуг в морских портах.

Согласно частей 2, 4 статьи 17 Закона о морских портах правила оказания услуг в морском порту представляют собой изданные в установленном порядке нормативные правовые акты, которые регулируют оказание услуг в морском порту и являются обязательными для участников правоотношений, регулируемых данными правилами. Правила обслуживания пассажиров и правила оказания иных обычно оказываемых в морском порту и не связанных с осуществлением пассажирами и другими гражданами предпринимательской деятельности услуг, в том числе услуг в отношении ручной клади, багажа, грузобагажа, утверждаются Правительством Российской Федерации.

В соответствии с Правилами обслуживания пассажиров «исполнитель» - это оператор морского терминала, а также юридические лица и индивидуальные предприниматели, оказывающие услуги в морском порту.

Согласно частей 10, 11, 14 Правил обслуживания пассажиров на территории морских портов, осуществляющих обслуживание потребителей, должны находиться морские терминалы для обслуживания потребителей (далее - морские терминалы).

На морском терминале должны быть оборудованы:

- а) залы ожидания;
- б) справочные бюро;
- в) туалеты;
- г) камеры хранения вещей;
- д) пункты медицинской помощи;
- е) комната матери и ребенка (для лиц с детьми в возрасте до 7 лет);
- ж) пункты по продаже перевозочных документов (билетов).

Безопасность потребителей в период нахождения на морском терминале

обеспечивается в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Согласно представленных Предприятием договоров на оказание услуги по предоставлению инфраструктуры пассажирского терминала, расположенного в г. Петропавловск-Камчатский, Вокзальная площадь, д. 1/1, Исполнитель обязуется предоставить Заказчику:

- отапливаемые залы ожидания для пассажиров, оборудованные сидячими местами;
- места общего пользования (туалеты), в том числе для маломобильных пассажиров,
- помещения, предназначенные для прохождения пассажирами пограничного, таможенного, миграционного, санитарно-карантинного и других видов контроля,
- оборудование, предназначенное для прохождения досмотра пассажиров и багажа,

а также организовать надлежащее содержание и обеспечение объекта инфраструктуры.

В соответствии с письмом Предприятия от 18.11.2019 № 1289 организация безопасности пассажиров и иных лиц в период их пребывания на пассажирском терминале осуществляется сотрудниками подразделения транспортной безопасности Предприятия.

Согласно представленному Заявителем договору от 27.12.2018 № 9/18 об организации обслуживания населения Северо-Курильского городского округа морским транспортом по маршруту «г. Петропавловск-Камчатский – г. Северо-Курильск – г. Петропавловск-Камчатский» и предоставлении субсидии из бюджета Северо-Курильского городского округа в целях возмещения недополученных доходов от перевозки пассажиров, багажа и грузов морским транспортом, возникающих в результате государственного регулирования цен (тарифов), осуществляемого правительством Сахалинской области в стоимость перевозки пассажиров не включены услуги по предоставлению отапливаемых залов ожидания для пассажиров, мест общего пользования (туалетов), помещений, предназначенных для прохождения пассажирами пограничного, таможенного, миграционного, санитарно-карантинного и других видов контроля, оборудования, предназначенного для прохождения досмотра пассажиров и багажа, обеспечение безопасности пассажиров и иных лиц в период их пребывания на пассажирском терминале.

Таким образом, вышеуказанные услуги являются услугами, направленными на обслуживание пассажиров в морских терминалах морского порта.

В соответствии с письмами Петропавловского филиала ФГУП «Росморпорт» от 29.12.2017 № 1352, от 10.06.2019 № 654:

- «в соответствии с Правилами обслуживания пассажиров на территории морских портов, осуществляющих обслуживание потребителей, должны находиться морские терминалы для обслуживания потребителей. Таким терминалом в морском порту Петропавловск-Камчатский является здание Морского вокзала»,

- «выход на причал № 5 может быть осуществлен только через здание Морского вокзала, которое оборудовано ФГУП «Росморпорт» специальным пунктом досмотра, залом ожидания, банкоматами, автоматами по продаже напитков, туалетными комнатами, для пользования пассажирами приобретены багажные тележки. Своевременная и безопасная посадка пассажиров на судно и высадка их с судна осуществляется с использованием пассажирского причала, а услуги, предусмотренные Правилами обслуживания пассажиров, осуществляются в здании морского вокзала. Безопасность пассажиров в период нахождения на морском терминале обеспечивается в соответствии с Правилами обслуживания пассажиров. Для обеспечения безопасности при входе в здание Морского вокзала оборудован пункт досмотра пассажиров и багажа. Все указанное входит в понятие «инфраструктура пассажирского терминала».

Следовательно обслуживание пассажиров на территории морского терминала морского порта осуществляется с использованием «инфраструктуры пассажирского терминала», и целью оказания данной услуги является фактическое обслуживание пассажиров.

Представители Ответчика сообщили, что согласно разъяснениям Президиума ФАС России от 07.06.2017 № 8 «О применении положений статьи 10 Закона о защите конкуренции» лицо, действия которого содержат признаки злоупотребления доминирующим положением, вправе представлять доказательства отсутствия риска наступления негативных последствий как в виде недопущения ограничения, устранения конкуренции, так и в виде ущемления интересов других лиц (хозяйствующих субъектов) в сфере предпринимательской деятельности. Согласно заключения экспертизы, проведенной в рамках Арбитражного дела А59-6154/2018 цены на услуги Ответчика являются экономически обоснованными, что исключает наступление негативных последствий либо возможность наступления таких последствий.

Вместе с тем, согласно части 1 статьи 18 Закона о морских портах тарифы на услуги в морском порту, оказываемые субъектами естественных монополий, и правила применения таких тарифов устанавливаются в

соответствии с законодательством Российской Федерации о естественных монополиях.

В соответствии со статьей 6 Закона о естественных монополиях утверждено Постановление № 293, согласно которому установлен перечень услуг субъектов естественных монополий в морских портах, цены (тарифы, сборы) на которые регулируются государством (в том числе услуги по обслуживанию пассажиров, предоставлению причалов), определен орган регулирования – ФАС, устанавливающий и утверждающий порядок расчета тарифов (индексов к действующему уровню тарифов), методические указания по вопросам государственного регулирования тарифов, подлежащие применению органами регулирования и субъектами регулирования, порядок рассмотрения вопросов по установлению (изменению) тарифов, а также перечень документов, предоставляемых для их установления (изменения).

Согласно части 6 постановления Правительства Российской Федерации от 10.12.2008 № 950 «Об участии органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области государственного регулирования тарифов в осуществлении государственного регулирования и контроля деятельности субъектов естественной монополии» государственному регулированию органами регулирования подлежит деятельность субъектов естественных монополий в сфере услуг в транспортных терминалах, портах и аэропортах, включенных в реестр субъектов естественных монополий и не вошедших в перечень субъектов естественных монополий в сфере услуг в транспортных терминалах, портах и аэропортах, государственное регулирование которых осуществляется уполномоченным федеральным органом исполнительной власти.

Следовательно в сферах экономики, имеющих важное социальное значение (в том числе в сфере оказания услуг в транспортных терминалах морских портов) осуществляется государственное регулирование цен (тарифов) и установлен порядок ценообразования.

Действия (бездействие) хозяйствующего субъекта, занимающего доминирующее положение на товарном рынке, выразившиеся в самостоятельном определении (без обращения в установленном порядке в регулирующий орган) таких цен (тарифов, расценок, ставок, надбавок и т.д.), являются нарушением установленного порядка ценообразования.

В силу пункта 10 части 1 статьи 10 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 нарушение установленного нормативными правовыми актами порядка ценообразования.

Предприятие, являясь оператором морского терминала в порту Петропавловск-Камчатский, оказывает услуги в сфере деятельности естественных монополий, в части оказания услуг по предоставлению причала № 5, по предоставлению инфраструктуры пассажирского терминала - Морского вокзала, и соответственно, является субъектом естественной монополии.

Согласно части 5 статьи 5 Закона о контрактной системе доминирующим признается положение хозяйствующего субъекта - субъекта естественной монополии на товарном рынке, находящемся в состоянии естественной монополии.

Следовательно *Предприятие, являясь субъектом естественной монополии на рынке оказания услуг в морских портах, в части оказания услуг по предоставлению причала № 5, инфраструктуры пассажирского терминала - Морского вокзала, находящемся в состоянии естественной монополии, занимает на данном товарном рынке доминирующее положение.*

Действия (бездействие) Ответчика, занимающего доминирующее положение на рынке оказания услуг в морских портах, в части оказания услуг по предоставлению причала № 5, инфраструктуры пассажирского терминала - Морского вокзала, находящемся в состоянии естественной монополии, выразившиеся в самостоятельном определении (без обращения в установленном порядке в регулирующий орган) цен (тарифов), которые привели или могут привести к ущемлению интересов других хозяйствующих субъектов в сфере предпринимательской деятельности или неопределенного круга потребителей, нарушают пункт 10 части 1 статьи 10 Закона о защите конкуренции.

На основании вышеизложенного, руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частями 1 – 4 статьи 41, частью 1 статьи 49 Закона о защите конкуренции, Комиссия:

РЕШИЛА:

1. Признать в действиях (бездействии) ФГУП «Росморпорт» в лице Петропавловского филиала, занимающего доминирующее положение на рынке оказания услуг в морских портах, в части оказания услуг по предоставлению причала № 5, инфраструктуры пассажирского терминала - Морского вокзала, находящемся в состоянии естественной монополии, выразившихся в самостоятельном определении (без обращения в установленном порядке в регулирующий орган) цен (тарифов) на услуги, которые привели или могут привести к ущемлению интересов других хозяйствующих субъектов в сфере предпринимательской деятельности или неопределенного круга потребителей, нарушение пункта 10 части 1 статьи 10 Закона о защите конкуренции.

2. Выдать ФГУП «Росморпорт» в лице Петропавловского филиала Предписание о прекращении злоупотребления доминирующим положением и совершении действий, направленных на обеспечение конкуренции.

Решение может быть обжаловано в течении трех месяцев со дня его принятия в суд или арбитражный суд.

Председатель комиссии _____ Г.А. Старков

Члены комиссии _____ С.Н. Парфирьева

_____ Л.Б. Шиханова