

Решение по делу №АМЗ-28/2016

г. Курган

Резолютивная часть решения оглашена 9 августа 2016 г.

В полном объеме решение изготовлено 23 августа 2016 г.

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Курганской области по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства в составе:

Председатель комиссии — Гагарина И.В. — руководитель Курганского УФАС России;

Члены комиссии:

Демидов В.Я. – заместитель руководителя - начальник отдела Курганского УФАС России;

Едукова О.А. – заместитель начальника отдела Курганского УФАС России;

Фоминых М.М. – старший государственный инспектор Курганского УФАС России, рассмотрев дело №АМЗ-28/2016 по признакам нарушения ПАО «Курганская генерирующая компания» (ИНН 4501122913, юридический адрес: г. Курган, пр. Конституции, 29А) части 1 статьи 10 Федерального закона от 26.07.2006 г. №135-ФЗ «О защите конкуренции», выразившегося в бездействии по направлению инвестиционной программы организации, осуществляющей регулируемый вид деятельности в сфере теплоснабжения, на утверждение в орган исполнительной власти Курганской области, в присутствии на заседании:

от ответчика:

представитель ПАО «Курганская генерирующая компания» - Давыдова Н.А. (доверенность от 21.12.2015 г.),

от лица, располагающего сведениями:

представитель Департамента государственного регулирования цен и тарифов Курганской области – Шишляева О.В. (доверенность от 17.03.2016 г.),

от третьего лица: явки нет, извещено.

Установила:

Основанием для возбуждения дела №АМЗ-28/2016 о нарушении антимонопольного законодательства в силу пункта 3 части 2 статьи 39 Федерального закона от 26.07.2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее по тексту – Закон о защите конкуренции) явились обнаружение Курганским УФАС России признаков нарушения антимонопольного законодательства в действиях ПАО «Курганская генерирующая компания».

В результате рассмотрения заявления индивидуального предпринимателя антимонопольный орган установил, что у ПАО «Курганская генерирующая компания» отсутствует установленная в утвержденном порядке инвестиционная программа организации, осуществляющей регулируемые виды деятельности в сфере теплоснабжения.

Правовые основы экономических отношений, связанных с потреблением и передачей тепловой энергии, установлены Федеральным законом от 27.07.2010 г. №190 «О теплоснабжении» (далее – Закон о теплоснабжении).

В соответствии с пунктом 3 части 1 статьи 4 Закона о теплоснабжении правила подключения (технологического присоединения) к сетям теплоснабжения утверждаются Правительством Российской Федерации.

Постановлением Правительства РФ от 16.04.2012 г. №307 «О порядке подключения к

системам теплоснабжения и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» утверждены Правила подключения к системам теплоснабжения (далее – Правила №307).

В соответствии с пунктом 3 Правил №307 подключение к системам теплоснабжения осуществляется на основании договора о подключении к системам теплоснабжения (далее - договор о подключении).

В соответствии с частью 3 статьи 14 Закона о теплоснабжении отказ в заключении договора о подключении при наличии технической возможности и при наличии свободной мощности в соответствующей точке подключения не допускается.

Не допускается также отказ в заключении договора о подключении и при отсутствии технической возможности, но при наличии утвержденной в установленном порядке инвестиционной программы мероприятий, позволяющих обеспечить техническую возможность подключения (ч. 4 ст. 14 Закона о теплоснабжении).

Таким образом, Закон о теплоснабжении допускает отказ в заключении договора о подключении только в случае отсутствия технической возможности подключения при одновременном отсутствии инвестиционной программы мероприятий, позволяющих снять технические ограничения.

Из положений Закона о теплоснабжении (ч. 4, 5 ст. 14) и Правил №307 (п. 17, 18) следует, что документом, в котором должны быть предусмотрены мероприятия по снятию технических ограничений, является инвестиционная программа теплоснабжающей организации.

Порядок согласования и утверждения инвестиционных программ в сфере теплоснабжения регулируется Постановлением Правительства РФ от 05.05.2014 №410 «О порядке согласования и утверждения инвестиционных программ организаций, осуществляющий регулируемые виды деятельности в сфере теплоснабжения, а также требований к составу и содержанию таких программ (за исключением таких программ, утверждаемый в соответствии с законодательством Российской Федерации об электроэнергетике)» (далее – Постановление №410).

Пунктом 20 Постановление №410 предусмотрено, что регулируемая организация направляет инвестиционную программу на утверждение в орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации в срок не позднее 15 календарных дней со дня направления в налоговые органы годового бухгалтерского баланса за предыдущий год (в редакции Постановление Правительства от 18.03.2016 г. №208).

Из вышеизложенного следует, что процесс согласования и утверждения инвестиционной программы начинается с момента направления ее регулируемой организацией в орган исполнительной власти субъекта РФ.

В настоящий момент инвестиционная программа ОАО «Курганская генерирующая компания» не утверждена.

В соответствии с п. 6 Постановление №410 в инвестиционную программу подлежат включения мероприятия, целесообразность которых обоснована в схемах теплоснабжения соответствующих поселений, городских округов.

В соответствии с пунктом 6 части 1 статьи 6 Федерального закона от 27.07.2010 №190-ФЗ «О теплоснабжении» к полномочиям органов местного самоуправления городских поселений, городских округов по организации теплоснабжения на соответствующих территориях относятся утверждение схем теплоснабжения поселений, городских округов с численностью населения менее пятисот тысяч человек, в том числе определение единой теплоснабжающей организации.

Постановлением Администрации города Кургана от 14.08.2013 г. №5926 утверждена схема теплоснабжения города Курган до 2028 г. (далее – схема

теплоснабжения города Кургана).

Данной схемой предусмотрены мероприятия по строительству и реконструкции тепловых сетей для обеспечения тепловой нагрузки в связи с присоединением новых потребителей к тепловым сетям ПАО «Курганская генерирующая компания». Таким образом, схемой теплоснабжения города Кургана предусмотрен ряд мероприятий, направленных на снятие технических ограничений по подключению (технологическому присоединению) к тепловым сетям.

Вместе с тем, данные мероприятия не могут быть предусмотрены в инвестиционной программе ПАО «Курганская генерирующая компания» ввиду ее отсутствия.

Договор на подключение (технологическое) присоединения является публичным в силу ст. 426 Гражданского кодекса РФ, части 2 статьи 14 Закона о теплоснабжении.

Частью 3 статьи 426 Гражданского кодекса РФ предусмотрено, что отказ лица, осуществляющего предпринимательскую или иную приносящую доход деятельность, от заключения публичного договора при наличии возможности предоставить потребителю соответствующие товары, услуги, выполнить для него соответствующие работы не допускается. Из указанной нормы следует, что организация вправе отказать в заключении публичного договора при отсутствии возможности предоставить потребителю соответствующие товары, услуги, выполнить для него соответствующие работы.

Таким образом, отсутствие утвержденной в установленном порядке инвестиционной программы ПАО «Курганская генерирующая компания» может привести в дальнейшем к отказу ПАО «Курганская генерирующая компания» от заключения договора на подключение (технологическое присоединение) к тепловым сетям с потребителями вследствие отсутствия технической возможности подключения, несмотря на то, что в схеме теплоснабжения города Кургана предусмотрены мероприятия по снятию технических ограничений, позволяющих обеспечить техническую возможность подключения к системам теплоснабжения.

Письмом от 08.07.2016 г. №1934 ПАО «Курганская генерирующая компания» представили пояснения, в соответствии с которыми расходы на капитальные вложения (инвестиции) включаются в тариф на тепловую энергию на основе утвержденных программ. Источником финансирования инвестиционных программ являются средства, поступающие в виде надбавок к тарифам и плата за подключение к системе коммунальной инфраструктуры. В связи с тем, что установленный на 2016 г. для ПАО «Курганская генерирующая компания» тариф на тепловую энергию предельный, для финансирования инвестиционной программы отсутствует база. Вследствие чего инвестиционная программа на 2016 г. не может быть утверждена.

Расчет платы за подключение производится на основе планируемых на календарный год расходов на подключение, которые определяются на основе схемы теплоснабжения и (или) инвестиционной программы. ПАО «Курганская генерирующая компания» в апреле 2016 года направило заявление об открытии дела по установлению платы за подключение объектов к системе теплоснабжения с приложением перечня мероприятий по подключению объектов заявителей на 2017. Данный перечень включает в себя мероприятия по подключению объектов капитального строительства в соответствии с поданными заявками и схемой теплоснабжения.

Представитель ПАО «Курганская генерирующая компания» ходатайствовал о привлечении к участию в деле Администрации города Кургана, Департамента государственного регулирования цен и тарифов Курганской области.

Определениями от 21.06.2016 г. к участию в деле в качестве заинтересованного

лица привлечена Администрация города Кургана, в качестве лица, располагающего сведениями, - Департамент государственного регулирования цен и тарифов Курганской области.

Департамент государственного регулирования цен и тарифов Курганской области письмом от 11.07.2016 г. №05-05/2017 представил пояснения, в соответствии с которыми установление тарифов возможно без утверждения инвестиционной программы теплоснабжающей организации.

Рассмотрев материалы дела, оценив представленные доказательства, заслушав доводы лиц, участвующих в деле, Комиссия пришла к следующим выводам относительно подлежащих выяснению обстоятельств.

Согласно части 1 статьи 5 Федерального закона от 26.07.2006 г. №135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – закон 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. Доминирующим признается положение хозяйствующего субъекта (за исключением финансовой организации):

1) доля которого на рынке определенного товара превышает пятьдесят процентов, если только при рассмотрении дела о нарушении антимонопольного законодательства или при осуществлении государственного контроля за экономической концентрацией не будет установлено, что, несмотря на превышение указанной величины, положение хозяйствующего субъекта на товарном рынке не является доминирующим;

2) доля которого на рынке определенного товара составляет менее чем пятьдесят процентов, если доминирующее положение такого хозяйствующего субъекта установлено антимонопольным органом исходя из неизменной или подверженной малозначительным изменениям доли хозяйствующего субъекта на товарном рынке, относительного размера долей на этом товарном рынке, принадлежащих конкурентам, возможности доступа на этот товарный рынок новых конкурентов либо исходя из иных критериев, характеризующих товарный рынок.

Курганским УФАС России в 2015 г. проведен анализ рынка теплоснабжения, в результате которого установлено, что доля ОАО «Курганская генерирующая компания» на рынке теплоснабжения в 2014 г. в границах города Кургана составляла 96%.

ПАО «Курганская генерирующая компания» не представило доказательств того, что несмотря на занимаемую долю на рынке, положение ответчика на рынке в рассматриваемый период не является доминирующим. Комиссией также не выявлено обстоятельств, опровергающих доминирующее положение ПАО «Курганская генерирующая компания» на рынке теплоснабжения.

Таким образом, в соответствии с пунктом 1 части 1 статьи 5 закона о защите конкуренции положение ПАО «Курганская генерирующая компания» на рынке теплоснабжения в географических границах г. Кургана в 2014 г. признается доминирующим.

Постановлением Администрации города Кургана от 10.10.2014 г. №7710 в схему теплоснабжения города Кургана внесены изменения. Данной схемой предусмотрены мероприятия по строительству и реконструкции тепловых сетей для обеспечения тепловой нагрузки в связи с присоединением новых

потребителей к тепловым сетям ПАО «Курганская генерирующая компания».

ПАО «Курганская генерирующая компания» представлена информация о мероприятиях, проведенных в 2015-2016 г. в целях подключения объектов потребителей к сетям теплоснабжения.

Сравнительный анализ показал, что мероприятия по объектам, которые вводятся в эксплуатацию в 2016 г. и которые планируется подключить к системе теплоснабжения, выполнены или выполняются ПАО «Курганская генерирующая компания».

Курганским УФАС России также установлено, что по объектам, не предусмотренным схемой теплоснабжения, ПАО «Курганская генерирующая компания» обращалось в Администрацию города Кургана с предложением о включении в схему теплоснабжения мероприятий, позволяющих обеспечить техническую возможность подключения (в соответствии с частью 5 статьи 14 Закона о теплоснабжении).

Из вышеизложенного следует, что отсутствие утвержденной в установленном порядке инвестиционной программы не препятствует подключению объектов к системе теплоснабжения.

В соответствии со статьей 8 Закона о теплоснабжении тарифы на тепловую энергию (мощность) подлежат государственному регулированию.

Основные принципы и методы определения тарифов на тепловую энергию (мощность) определены Основами ценообразования в сфере теплоснабжения, утвержденными Постановлением Правительства РФ от 22.10.2012 №1075 (далее – Основы ценообразования).

В соответствии с п. 49 Основ ценообразования, расходы на капитальные вложения (инвестиции) включаются в тариф на тепловую энергию на основе утвержденных в установленном порядке инвестиционных программ.

Источниками финансирования инвестиционных программ являются средства, поступающие в виде надбавок к тарифа и плата за подключение к системе коммунальной инфраструктуры (пункт 3 Правил финансирования инвестиционных программ организаций коммунального комплекса – производителей товаров и услуг в сфере теплоснабжения, утвержденных Постановлением Правительства РФ от 23.07.2007 г. №464).

Таким образом, в числе документов, используемых для установления цен (тарифов) в сфере теплоснабжения может быть инвестиционная программа.

В настоящее время в городе Кургана Постановлением Департамента государственного регулирования цен и тарифов от 17.12.2015 г. №45-22, установлена предельная величина тарифа на тепловую энергию, в соответствии с Распоряжение Правительства РФ от 28/10.2015 г. №2182-р «Об утверждении индексов изменения размера вносимой гражданами платы за коммунальные услуги в среднем по субъектам Российской Федерации на 2016 год» в сумме 1792,72 руб. (с учетом НДС). Повышение установленного тарифа выше существующего уровня недопустимо.

Таким образом, установленная для ПАО «Курганская генерирующая компания» величина тарифа предельная, инвестиционная надбавка к данному тарифу невозможна.

Учитывая выводы комиссии о том, что мероприятия, предусмотренные схемой теплоснабжения города Кургана, ПАО «Курганская генерирующая компания» выполняются; по объектам, не предусмотренным схемой теплоснабжения ответчик обращается в Администрацию города Кургана с предложением о включении в схему мероприятий, позволяющих обеспечить техническую возможность подключения указанных объектов к системе теплоснабжения, а также отсутствие

базы для финансирования инвестиционной программы организации, осуществляющей регулируемые виды деятельности в сфере теплоснабжения, комиссия приходит к выводу об отсутствии в действиях ПАО «Курганская генерирующая компания» нарушения антимонопольного законодательства.

Руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частями 1-3 статьи 41, частью 1 статьи 49 Федерального закона от 26.07.2006 г. №135-ФЗ «О защите конкуренции»,

Решила:

1. Признать положение ПАО «Курганская генерирующая компания» доминирующим на рынке теплоснабжения в географических границах г. Кургана.
2. Прекратить рассмотрения дела в отношении ПАО «Курганская генерирующая компания» в связи с отсутствием нарушения антимонопольного законодательства в рассматриваемых комиссией действиях.

Председатель комиссии _____ И.В. Гагарина

Члены комиссии: _____ В.Я. Демидов

_____ О.А. Едукова

_____ М.М. Фоминых

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