

ЗАКЛЮЧЕНИЕ ОБ ОБСТОЯТЕЛЬСТВАХ ДЕЛА № 059/01/10-246/2023

« 23 » мая 2023 года г. Пермь

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Пермскому краю по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства в составе:

Председателя комиссии: <...>, заместителя руководителя Управления;

Членов комиссии: <...>, начальника отдела контроля монополистической деятельности; <...>, ведущего специалиста-эксперта отдела контроля монополистической деятельности,

рассмотрев материалы дела № 059/01/10-246/2023 о нарушении антимонопольного законодательства, возбужденного по признакам нарушения ООО «Новогор-Прикамье»

(ОГРН: 1035900082206, ИНН: 5902817382; юридический адрес: 614065, Пермский край,

город Пермь, ул. Связева, 35) части 1 статьи 10 Федерального закона от 26.07.2006 №135-

ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции), выразившегося в

осуществлении совокупности действий (бездействия), проявившихся в уклонении от

заключения с Администрацией г. Перми соглашения об исполнении схемы теплоснабжения

г. Перми, уклонении от выполнения мероприятий по модернизации объектов теплоснабжения и одновременном установлении для потребителей тарифа на тепловую

энергию, равному предельному уровню цены на тепловую энергию,

утвержденному в

ценовой зоне теплоснабжения на территории г. Перми, что приводит или может привести к

ущемлению интересов неопределенного круга потребителей, руководствуясь ч. 13 ст. 44

Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции»,

УСТАНОВИЛА:

В Управление Федеральной антимонопольной службы по Пермскому краю

поступили заявления граждан (вх. № 1543-ЭП/23 от 03.02.2023, вх. № 1692/23 от

06.02.2023, в т.ч. направленное из прокуратуры Орджоникидзевского района г.

Перми (вх.

№ 1900-ЭП/23 от 09.02.2023, вх. № 2316/23 от 17.02.2023, вх. № 2738/23 от 28.02.2023) о

нарушении антимонопольного законодательства в отношении ООО «Новогор-Прикамье»

по вопросу применяемых цен (тарифов) на тепловую энергию.

В ходе рассмотрения материалов, в действиях ООО «Новогор-Прикамье» были усмотрены признаки нарушения антимонопольного законодательства,

предусмотренные ч.

1 ст. 10 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции»

(далее –

Закон о защите конкуренции), выразившегося в осуществлении совокупности действий

(бездействия), проявившихся в уклонении от заключения с Администрацией г. Перми

соглашения об исполнении схемы теплоснабжения г. Перми, уклонении от

выполнения мероприятий по модернизации объектов теплоснабжения и одновременном установлении для потребителей тарифа на тепловую энергию, равному предельному уровню цены на тепловую энергию, утвержденному в ценовой зоне теплоснабжения на территории г. Перми. На основании приказа от 17.03.2023 № 24/23 Пермским УФАС России в отношении ООО «Новогор-Прикамье» возбуждено дело о нарушении антимонопольного законодательства № 059/01/10-246/2023. ООО «Новогор-Прикамье» представило позицию по делу, с нарушением антимонопольного законодательства не согласно. Позиция ООО «Новогор-Прикамье» сводится к тому, что заключение соглашения об исполнении схемы с уполномоченным органом является беспредметным ввиду отсутствия утвержденной инвестиционной программы в сфере теплоснабжения у общества; также общество полагает, что начисление платы конечным потребителям за тепловую энергию по цене, равной предельному уровню цены было осуществлено правомерно, поскольку общество не может определить, что при применении предельной цены индекс изменения размера платы граждан за коммунальные услуги будет превышен, поэтому данное обстоятельство должно было быть учтено органом тарифного регулирования при утверждении цен на очередной период. Министерство тарифного регулирования и энергетики Пермского края, Администрация города Перми и Министерство жилищно-коммунального хозяйства и благоустройства Пермского края также представили позицию по делу, из которой следует, что заключение соглашения об исполнении схемы является обязательным, в т.ч. посредством данного соглашения имеется возможность закрепить условие о недопустимости превышения индекса изменения размера платы граждан за коммунальные услуги при расчете платы конечным потребителя тепловой энергии. В ходе рассмотрения дела, с учетом представленных сторонами документов и сведений, Комиссией антимонопольного органа установлено следующее. Согласно ч.ч. 1, 3 ст. 4.2 Федерального закона от 27.07.2010 № 190-ФЗ «О теплоснабжении» (далее по тексту – Закон о теплоснабжении) антимонопольное регулирование и контроль в сфере теплоснабжения осуществляется антимонопольным органом в соответствии с антимонопольным законодательством Российской Федерации с учетом особенностей, установленных настоящим Федеральным законом. Объектами антимонопольного контроля в сфере теплоснабжения в том числе являются: 1) цены; 2)

распределение тепловой нагрузки в системе теплоснабжения; 3) соблюдение правил

(порядка) заключения договоров в сфере теплоснабжения.

Пунктом 23.1 статьи 2 Закона о теплоснабжении введено понятие ценовой зоны теплоснабжения, при установлении которой на территории поселения, городского округа,

цены на тепловую энергию (мощность), поставляемую единой теплоснабжающей организацией в системе теплоснабжения потребителям, ограничены предельным уровнем

цены на тепловую энергию (мощность), поставляемую потребителям единой теплоснабжающей организацией, за исключением случаев, установленных настоящим

Федеральным законом.

Под единой теплоснабжающей организацией в системе теплоснабжения (далее - ЕТО) понимается теплоснабжающая организация, которой в отношении системы (систем)

теплоснабжения присвоен статус единой теплоснабжающей организации в схеме теплоснабжения федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на

реализацию государственной политики в сфере теплоснабжения, или органом местного

самоуправления на основании критериев и в порядке, которые установлены правилами

организации теплоснабжения, утвержденными Правительством Российской Федерации (п.

28 ст. 2 Закона о теплоснабжении).

Пунктом 2 ст. 23.8 Закона о теплоснабжении определено, что в ценовых зонах теплоснабжения потребители приобретают тепловую энергию (мощность) и (или) теплоноситель только у единой теплоснабжающей организации, в зоне деятельности

которой они находятся, по договору теплоснабжения, за исключением приобретения

тепловой энергии (мощности) и (или) теплоносителя в соответствии с частями 2.1 - 2.3

статьи 8 настоящего Федерального закона.

Цены на тепловую энергию (мощность), поставляемую потребителям по договорам теплоснабжения, заключенным с единой теплоснабжающей организацией, определяются

соглашением сторон договора, но не выше предельного уровня цены на тепловую энергию

(мощность), утвержденного органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации в области государственного регулирования цен (тарифов) (ч. 2 ст. 23.4 Закона о

теплоснабжении).

Предельный уровень цены на тепловую энергию (мощность) - устанавливаемый органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации в области государственного регулирования цен (тарифов) в соответствии со статьей 23.6 настоящего

Федерального закона максимальный уровень цены на тепловую энергию (мощность),

поставляемую единой теплоснабжающей организацией потребителям в ценовых

зонах

теплоснабжения, за исключением случаев, установленных настоящим

Федеральным

законом (п. 23.2 ст. 2 Закона о теплоснабжении).

Нормой ч. 15 ст. 23.13 Закона о теплоснабжения установлено, что муниципальное образование, от имени которого выступает исполнительно-распорядительный орган

муниципального образования, и единая теплоснабжающая организация заключают

соглашение об исполнении схемы теплоснабжения. В переходный период такое соглашение

заключается в течение двух месяцев со дня принятия органом, уполномоченным в соответствии с настоящим Федеральным законом на утверждение схемы теплоснабжения,

решения о ее актуализации.

Соглашение об исполнении схемы теплоснабжения должно содержать следующие

существенные условия: 1) достижение целевых показателей исполнения схемы теплоснабжения единой теплоснабжающей организацией; 2) обязательства единой

теплоснабжающей организации по выполнению мероприятий по строительству, реконструкции и (или) модернизации объектов теплоснабжения; 3)

ответственность за

неисполнение или ненадлежащее исполнение условий, предусмотренных данным соглашением, и наступившие в связи с этим последствия, в том числе ответственность

единой теплоснабжающей организации за невыполнение мероприятий по строительству,

реконструкции и (или) модернизации объектов теплоснабжения, необходимых для развития, повышения надежности и энергетической эффективности системы теплоснабжения и определенных для нее в схеме теплоснабжения; 4)

обязательство единой

теплоснабжающей организации по представлению обеспечения исполнения своих

обязательств способом, согласованным сторонами (представление банковской гарантии,

осуществление страхования риска ответственности за нарушение обязательств по соглашению или иное); 5) распределение имущественных прав на строящиеся, реконструируемые и (или) модернизируемые объекты системы теплоснабжения.

Соглашение об исполнении схемы теплоснабжения в системе теплоснабжения может

содержать иные не противоречащие законодательству Российской Федерации условия, в

том числе: 1) обязательства органов местного самоуправления, связанные с финансированием работ по содержанию, обслуживанию, строительству, реконструкции и

(или) модернизации объектов теплоснабжения, условия предоставления муниципальных

гарантий; 2) обязательство единой теплоснабжающей организации при определении цен на

тепловую энергию (мощность), поставляемую единой теплоснабжающей

организацией
потребителям, применить к предельному уровню цены на тепловую энергию (мощность)
коэффициент. Размер такого коэффициента и срок его применения определяются сторонами соглашения об исполнении схемы теплоснабжения в порядке, который установлен Правительством Российской Федерации; 3) региональные особенности
теплоснабжения, которые могут быть включены единой теплоснабжающей организацией в
стандарты качества обслуживания потребителей тепловой энергии и стандарты взаимодействия единой теплоснабжающей организации с теплоснабжающими организациями, владеющими на праве собственности и (или) ином законном основании
источниками тепловой энергии; 4) обязательства единой теплоснабжающей организации по
поддержанию в исправном состоянии тепловых сетей, источников тепловой энергии в
системе теплоснабжения.

Пунктом ч. 7.2 ст. 29 Закона о теплоснабжении установлено, что предельный уровень
цены на тепловую энергию (мощность), определяемый впервые после отнесения городского округа к ценовой зоне теплоснабжения, утверждается органом исполнительной
власти субъекта Российской Федерации в области государственного регулирования цен
(тарифов) после принятия органом, уполномоченным в соответствии с настоящим Федеральным законом на утверждение схемы теплоснабжения, решения о ее актуализации
и заключения исполнительно-распорядительным органом муниципального образования и
единой теплоснабжающей организацией соглашения об исполнении схемы теплоснабжения в соответствии с частью 15 статьи 23.13 настоящего Федерального закона.

Указанный предельный уровень цены на тепловую энергию (мощность) утверждается в
течение двух месяцев со дня заключения такого соглашения об исполнении схемы теплоснабжения.

Из толкования вышеприведенных норм следует, что заключение соглашения об исполнении схемы теплоснабжения является обязательным для муниципального образования и организации, которой присвоен статус ЕТО, в т.ч. соглашение должно
содержать существенные условия, в числе которых также имеется условие об обязательствах ЕТО по выполнению мероприятий по строительству, реконструкции и (или)
модернизации объектов теплоснабжения, обязанность включения в соглашение которого
направлена на обеспечение качественного и бесперебойного теплоснабжения конечных
потребителей. При этом, заключение соглашения об исполнении схемы теплоснабжения
должно предшествовать установлению предельного уровня цены на тепловую

энергию.

Распоряжением Правительства РФ от 17.06.2021 № 1631-р муниципальное образование «город Пермь» было отнесено к ценовой зоне теплоснабжения. С даты принятия распоряжения № 1631-р начался переходный период в ценовой

зоне теплоснабжения, который закончился в день вступления в силу решения об утверждении

предельного уровня цены на тепловую энергию (мощность), принятого в соответствии со

ст. 23.6 Закона о теплоснабжении.

Схемой теплоснабжения города Перми (далее – Схема) на период до 2035 года, утвержденной приказом Министерства энергетики РФ от 29.09.2021 № 1000, ООО «Новогор-Прикамье» присвоен статус единой теплоснабжающей организации в системе

теплоснабжения № 051, ввиду владения в соответствующей зоне деятельности источником

тепловой энергии с наибольшей рабочей тепловой мощностью и тепловыми сетями с

наибольшей тепловой емкостью, на основании п. 11 Правил организации теплоснабжения в

Российской Федерации, утв. Постановлением Правительства РФ от 08.08.2012 № 808.

Имеющийся у общества статус подтвержден актуализированной схемой теплоснабжения города Перми на период до 2035 года, утвержденной приказом Министерства энергетики Российской Федерации от 26.09.2022 № 1006.

Постановлением Министерства тарифного регулирования и энергетики Пермского края (далее – Министерство) от 20.12.2021 № 282-т (в ред. Постановления Министерства

от 09.03.2022 № 6-т) были утверждены предельные уровни цен на тепловую энергию (мощность) в г. Перми на 2022 год по каждой системе теплоснабжения, согласно которому

на период с 01.07.2022 г. по 31.12.2022 г. для потребителей тепловой энергии, технологически присоединенных к источникам тепловой энергии ООО «Новогор-Прикамье», предельный уровень цены составлял 2 166,90 руб./Гкал (с НДС).

Названное постановление утратило силу с 01 декабря 2022 г. в связи с утверждением

Министерством новых предельных уровней цены на тепловую энергию (мощность) на

территории г. Перми, введенных в действие на период с 01.12.2022 г. по 31.12.2023 г. (постановление Министерства от 20.11.2022 № 200-т). Так, на период с 01.12.2022 по 31.12.2023 для потребителей тепловой энергии, технологически присоединенных к источникам тепловой энергии ООО «Новогор-Прикамье», предельный уровень цены утвержден в размере 3 338,87 руб./Гкал (с НДС).

С 01.12.2022 г. ООО «Новогор-Прикамье» осуществляет начисление платы конечным потребителям, приравненным к категории население, в размере 3 338,87 руб./Гкал без учета предельных (максимальных) индексов изменения размера вносимой

гражданами платы за коммунальные услуги (далее – предельные индексы) в муниципальных образованиях, предусмотренных ст. 157.1 Жилищного кодекса РФ, а также

Указом Губернатора Пермского края от 22.11.2022 № 109.

Вместе с тем, в настоящее время между Администрацией города Перми и ООО «Новогор-Прикамье» не заключено соглашение об исполнении схемы теплоснабжения города Перми.

23.12.2021 г. Департамент жилищно-коммунального хозяйства администрации города Перми (далее – Департамент) направил письмо и подписанные со стороны администрации города Перми соглашения об исполнении схемы теплоснабжения города

Перми (далее - соглашение) в адрес единых теплоснабжающих организаций, не заключивших указанное соглашения, в т.ч. данное письмо с приложением было направлено

в адрес ООО «Новогор-Прикамье».

Согласно представленной информации от Департамента (вх. № 3035-ЭП/23 от 06.03.2023), предложенный вариант соглашения ООО «Новогор-Прикамье» не подписан,

протокол разногласий в адрес администрации города Перми не поступал. Целью подписания соглашения является принятие ЕТО обязательств по выполнению мероприятий

в своей системе теплоснабжения, а также возможность сдерживания цены на тепловую

энергию для потребителей категории «население» путем установления требований по не

превышению установленного индекса изменения платы граждан за коммунальные услуги,

определенного Правительством Российской Федерации.

ООО «Новогор-Прикамье» полагает, что ввиду отсутствия в Схеме мероприятий по развитию объектов теплоснабжения общества, а также с учетом обстоятельства отсутствия

утвержденной инвестиционной программы в сфере теплоснабжения, заключение соглашения об исполнении схемы является для общества беспредметным.

В соответствии с п.п. 1 и 4 ст. 421 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее - ГК РФ) граждане и юридические лица свободны в заключении договора.

Понуждение к заключению договора не допускается, за исключением случаев, когда

обязанность заключить договор предусмотрена настоящим Кодексом, законом или

добровольно принятым обязательством. Условия договора определяются по усмотрению

сторон, кроме случаев, когда содержание соответствующего условия предписано законом

или иными правовыми актами (статья 422).

Договор должен соответствовать обязательным для сторон правилам, установленным законом и иными правовыми актами (императивным нормам), действующим в момент его заключения (п. 1 ст. 422 ГК РФ).

Исходя из толкования ч. 15-17 ст. 23.13 Закона о теплоснабжении, заключение соглашения об исполнении схемы теплоснабжения является обязательным для муниципального образования и организации, которой присвоен статус ЕТО, в т.ч. соглашение должно содержать существенные условия, в числе которых также имеется

условие об обязательствах ЕТО по выполнению мероприятий по строительству, реконструкции и (или) модернизации объектов теплоснабжения, обязанность

включения в соглашение которого направлена на обеспечение качественного и бесперебойного теплоснабжения конечных потребителей. Между тем, законодательно установленная обязанность заключения соглашения не ставится в зависимость от факта наличия/отсутствия в Схеме мероприятий по развитию объектов теплоснабжения или утвержденной инвестиционной программы.

В силу части 1 статьи 10 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон 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. Злоупотребление правом, запрещенное как общими нормами (ст. 10 ГК РФ), так и специальными (ст. 10 Закона о защите конкуренции), заключается (применительно к антимонопольным нарушениям) не в незаконных действиях, то есть не в осуществлении действий, не предусмотренных законом, а именно в злоупотреблении теми полномочиями, которые закон делегировал субъекту гражданских правоотношений. При этом лицо, занимающее доминирующее положение на рынке, является субъектом не только частноправовых, но и публично-правовых отношений.

По смыслу вышеприведенных норм закона, для квалификации нарушения ч. 1 ст. 10 Закона о защите конкуренции в действиях (бездействии) конкретного лица, необходимо установить наличие у него доминирующего положения на соответствующем товарном рынке, а также факт того, что совершенные им действия в виде злоупотребления таким положением не основаны на нормах действующего законодательства РФ и приводят либо могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции и (или) ущемлению интересов других лиц (хозяйствующих субъектов) в сфере предпринимательской деятельности либо неопределенного круга потребителей. В силу п. 4 ст. 4.2 Закона о теплоснабжении доминирующим признается положение хозяйствующего субъекта, которому в схеме теплоснабжения присвоен статус единой теплоснабжающей организации.

Пермским УФАС России на основании части 5.1 статьи 45 Закона о защите конкуренции проведен анализ состояния конкуренции на указанном рынке. Схемой теплоснабжения города Перми ООО «Новогор-Прикамье» присвоен статус единой теплоснабжающей организации в системе теплоснабжения № 051, ввиду владения в соответствующей зоне деятельности источником тепловой энергии с наибольшей

рабочей

тепловой мощностью и тепловыми сетями с наибольшей тепловой емкостью, на основании

п. 11 Правил организации теплоснабжения в Российской Федерации, утв. Постановлением

Правительства РФ от 08.08.2012 № 808.

Источником тепловой энергии, от которого конечные потребители имеют техническую возможность получать тепловой ресурс на территории

Орджоникидзевского

района города Перми является ВК ЧОС, находящийся во владении и пользовании ООО

«Новогор-Прикамье» на основании концессионного соглашения.

Зона действия ВК ЧОС распространяется на 5 жилых домов по ул. Водозаборная, 1,3, первый Павловский проезд, 2, 3, 4 и МАДОУ «Детский сад №22», находящихся в левобережной части Орджоникидзевского района, а также на Чусовские очистные

сооружения. Зона действия источника ограничена ул. Водозаборная, Павловским проездом,

лесным массивом, р. Кама и составляет 0,4 км².

Анализ товарного рынка показал, что ООО «Новогор-Прикамье» занимает доминирующее положение на товарном рынке оказания услуг по теплоснабжению в

границах зоны действия источника тепловой энергии ВК ЧОС, к которому имеют непосредственное присоединение потребители тепловой энергии.

Исходя из вышеизложенного следует, что ООО «Новогор-Прикамье» занимает доминирующее положение в силу наличия присвоенного статуса единой теплоснабжающей организации, имеет возможность оказывать решающее влияние на

общие условия обращения товара на этом рынке, ввиду чего на него распространяются

вышеуказанные антимонопольные запреты статьи 10 Закона о защите конкуренции. Установлено, что с 01.01.2022 г. ООО «Новогор-Прикамье» осуществляется расчет платы за тепловую энергию с конечными потребителями по цене, равной предельному

уровню цены, утвержденному Постановлением Министерства тарифного регулирования и

энергетики Пермского края от 20.12.2021 №282-т (2 166,90 руб./Гкал), а с 01.12.2022 г., по

цене, равной новому предельному уровню цены, утвержденному постановлением Министерства от 20.11.2022 № 200-т (3 338,87 руб./Гкал) без применения предельных индексов.

При этом, обществом, с учетом присвоения статуса ЕТО, не был урегулирован вопрос о заключении соглашения об исполнении схемы теплоснабжения с муниципальным

образованием «город Пермь», заключение которого для ЕТО обязательно в силу закона и

должно предшествовать применению механизма предельного уровня цены на тепловую

энергию.

Отмечается, что необходимость заключения соглашения об исполнении схемы направлена на соблюдение общих принципов организации отношений в сфере

теплоснабжения в целях обеспечения надежности теплоснабжения в соответствии с требованиями технических регламентов; обеспечения энергетической эффективности теплоснабжения и потребления тепловой энергии с учетом требований, установленных федеральными законами; развития систем централизованного теплоснабжения; соблюдения баланса экономических интересов теплоснабжающих организаций и интересов потребителей (п. 1, 2, 4, 5 ч. 1 ст. 3 Закона о теплоснабжении), а также обусловлена обязанностью осуществления поставки (передачи) тепловой энергии конечному потребителю надлежащего качества в соответствии с п. 1 ст. 524 ГК РФ, п. 24 Правил организации теплоснабжения в Российской Федерации, утв. Постановлением Правительства Российской Федерации от 08.08.2012 № 808.

Таким образом, по смыслу положений закона о теплоснабжении, заключение соглашения об исполнении схемы теплоснабжения является первоочередным, при его отсутствии применение единой теплоснабжающей организацией расчетов с конечными потребителями тепловой энергии в рамках механизма предельных уровней противоречит принципам действующего законодательства. Ввиду отсутствия соглашения об исполнении схемы теплоснабжения г. Перми, оснований для применения механизма предельного уровня цены у ООО «Новогор-Прикамье» не имелось.

Довод общества о том, что органом тарифного регулирования при утверждении предельных уровней цен на тепловую энергию на очередной период должен был быть учтен индекс изменения размера платы граждан за коммунальные услуги не имеет существенного значения для рассмотрения настоящего дела, поскольку у ООО «Новогор-Прикамье» в целом отсутствовали правовые основания для применения предельных уровней цен в связи обстоятельством, при котором у общества отсутствует заключенное соглашение об исполнении схемы с уполномоченным органом.

Рассмотрев представленные материалы, Управление приходит к выводу, что описанные действия (бездействие) ООО «Новогор-Прикамье» нельзя признать основанными на нормах действующего, в том числе антимонопольного законодательства.

Результатом вышеуказанных действий ООО «Новогор-Прикамье» является нарушение интересов неопределенного круга лиц, поскольку осуществляя начисление платы потребителям тепловой энергии по ценам, утвержденным органом тарифного регулирования субъекта РФ, без заключения соглашения об исполнении схемы, создаются условия, при которых единая теплоснабжающая организация своими действиями (бездействием) не может гарантировать предоставление качественного и

бесперебойного теплоснабжения конечному потребителю в перспективе, что приводит к нарушению баланса экономических интересов теплоснабжающей организации и интересов потребителей, возлагая на последних обязанность осуществить плату за поставленный ресурс. С учетом изложенного, у Комиссии антимонопольного органа имеются основания квалифицировать действия ООО «Новогор-Прикамье» нарушающими части 1 статьи 10 Закона о защите конкуренции. Оснований для прекращения производства по делу в соответствии со ст. 48 Закона о защите конкуренции не установлено.

Председатель комиссии:

<...>

Члены комиссии:

<...>

<...>