

107,

173008

ООО «Экосити»

ул. Большая Санкт-Петербургская д.

Великий Новгород,

e-mail: 948-122@mail.ru

Министерство строительства и

жилищно-коммунального хозяйства

Новгородской области

ул. Большая Московская, д. 29/10,

Великий Новгород, 173004

РЕШЕНИЕ

Дело № 053/01/10-51/2019
Новгород

Великий

Резолютивная часть решения оглашена 10 июня 2019 года.

В полном объеме решение изготовлено 13 июня 2019 года.

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Новгородской области по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства (далее – Комиссия) в составе:

председателя Комиссии:

<.....> – руководителя Управления Федеральной антимонопольной службы по Новгородской области,

членов Комиссии:

<.....> – специалиста-эксперта отдела антимонопольного контроля Управления Федеральной антимонопольной службы по Новгородской области,

<.....> - ведущего специалиста-эксперта отдела антимонопольного контроля Управления Федеральной антимонопольной службы по Новгородской области,

при участии от представителей:

ООО «Экосити» - <.....> (доверенность от 03.04.2019 без номера);

Министерства жилищно-коммунального хозяйства и топливно-энергетического комплекса Новгородской области – <.....> (доверенность от 10.06.2019 № 6),

рассмотрев дело № 053/01/10-51/2019 по признакам нарушения Обществом с ограниченной ответственностью «Экосити» (далее – ООО «Экосити», Общество) части 1 статьи 10 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции»,

УСТАНОВИЛА:

16 марта 2018 года между Министерством строительства и жилищно-коммунального хозяйства Новгородской области и ООО «Экосити» заключено соглашение об осуществлении деятельности по обращению с твёрдыми коммунальными отходами на территории Новгородской области (зона деятельности 4) (далее – Соглашение). Согласно пункту 2.1 Соглашения зоной деятельности регионального оператора являются: Новгородский, Маловишерский, Чудовский, Батецкий, Любытинский муниципальные районы

Новгородской области, г. Великий Новгород.

18.10.2018 в Новгородское УФАС России поступило заявление Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Новгородской области (вх. № 7059 от 18.10.2018) о проверке соблюдения региональным оператором ООО «Экосити» требований федерального законодательства. Постановлением Правительства Новгородской области от 05.02.2019 № 55 Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства Новгородской области было переименовано в Министерство ЖКХ и топливно-энергетического комплекса Новгородской области (далее – Министерство, заявитель).

В своём заявлении Министерство указало, что им был проведён конкурсный отбор региональных операторов по обращению с твёрдыми коммунальными отходами (далее – региональный оператор). По результатам конкурсного отбора региональным оператором по зоне деятельности 4 (Новгородский, Чудовский, Маловишерский, Батецкий, Любытинский районы, Великий Новгород) стало ООО «Экосити», которое приступило к оказанию услуг по обращению с ТКО с 01.05.2018. В соответствии с территориальной схемой обращения с отходами в зоне деятельности 4 образуются более 30 процентов твёрдых коммунальных отходов, образующихся на территории Новгородской области. Согласно пункту 3 Правил проведения торгов, по результатам которых формируются цены на услуги по транспортированию твёрдых коммунальных отходов для регионального оператора, утверждённых постановлением Правительства РФ от 03.11.2016 № 1133, цены на услуги по транспортированию твёрдых коммунальных отходов для регионального оператора должны формироваться по результатам торгов в случаях, если в зоне деятельности регионального оператора образуются более 30 процентов твёрдых коммунальных отходов (по массе отходов), образующихся на территории субъекта Российской Федерации; если требование к формированию по результатам торгов цен на услуги по транспортированию твёрдых коммунальных отходов для регионального оператора было установлено при проведении конкурсного отбора регионального оператора и определено в соглашении, заключённом между органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и региональным оператором. Несмотря на это, ООО «Экосити» не проводит торги, по результатам которых должны формироваться цены на услуги по транспортированию твёрдых коммунальных отходов, ссылаясь на пункт 23 Правил обращения с твёрдыми коммунальными отходами, утверждённых постановлением Правительства РФ от 12.11.2016 № 1156.

Из представленных заявителем документов усматривается следующее.

Письмом от 01.10.2018 № КХ-5365-И Министерство запросило у ООО «Экосити» информацию о сроках проведения торгов, по результатам которых будут сформированы цены на услуги по транспортированию твёрдых коммунальных отходов.

Письмом от 03.10.2018 № 1167 ООО «Экосити» сообщило о том, что оно не проводит торги, по результатам которых формируются цены на услуги по транспортированию твёрдых коммунальных отходов для регионального оператора ООО «Экосити» по зоне деятельности 4 Новгородской области, поскольку ООО «Экосити» самостоятельно осуществляет деятельность по транспортированию твёрдых коммунальных отходов без привлечения операторов по транспортированию отходов.

В соответствии с частями 1 и 2 статьи 39.1 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее - Закон 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, антимонопольный орган выдаёт хозяйствующему субъекту 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 выдаётся лицам, указанным в части 1 настоящей статьи, в случае выявления признаков нарушения, в том числе и пункта 8 части 1 статьи 10 Закона о защите конкуренции. Принятие антимонопольным органом решения о возбуждении дела о нарушении, в том числе и пункта 8 части 1 статьи 10 настоящего Федерального закона, без вынесения предупреждения и до завершения срока его выполнения не допускается.

Поскольку в действиях ООО «Экосити» усматривались признаки нарушения пункта 8 части 1 статьи 10 Закона о защите конкуренции, 06.11.2018 Управлением ООО «Экосити» было выдано предупреждение о прекращении действий (бездействия), которые содержат признаки нарушения антимонопольного законодательства со сроком исполнения до 25.12.2018.

По ходатайству ООО «Экосити» срок выполнения предупреждения был продлён до 01.03.2019.

В установленный срок предупреждение ООО «Экосити» исполнено не было, было обжаловано в Арбитражный суд Новгородской области. Решением Арбитражного суда Новгородской области от 02.04.2019 в удовлетворении заявления ООО «Экосити» о признании недействительным предупреждения Управления от 06.11.2018 было отказано (дело № А44-926/2019).

В соответствии с частью 8 статьи 39.1 Закона о защите конкуренции в случае невыполнения предупреждения в установленный срок при наличии признаков нарушения антимонопольного законодательства антимонопольный орган обязан принять решение о возбуждении дела о нарушении антимонопольного законодательства в срок, не превышающий десяти

рабочих дней со дня истечения срока, установленного для выполнения предупреждения.

Приказом № 31/2019 от 07.03.2019 в отношении ООО «Экосити» возбуждено дело № 053/01/10-51/2019 о нарушении антимонопольного законодательства по признакам нарушения части 1 статьи 10 Закона о защите конкуренции.

В ходе рассмотрения дела представитель ООО «Экосити» <.....> пояснила, что решение о непроведении торгов было принято без умысла на нарушение антимонопольного законодательства, а ввиду имеющихся противоречий в действующем законодательстве и неоднозначного его толкования. В настоящее время на основании Правил ООО «Экосити» разработано конкурсную документацию на право заключения договора на оказание услуг по транспортированию твёрдых коммунальных отходов в пределах своей зоны деятельности по трём лотам. На основании пунктов 62,62 Правил 07.05.2019 ООО «Экосити» направило конкурсную документацию для согласования условий проведения торгов в Министерство жилищно-коммунального хозяйства и топливно-энергетического комплекса Новгородской области. Но из-за возникших разногласий по объёмам документация сразу не была утверждена, и после внесённых Обществом исправлений снова направлено для согласования.

Правовые основы обращения с отходами производства и потребления определены Федеральным законом от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» (далее – Закон об отходах производства и потребления).

Согласно части 3 статьи 24.8 Закона об отходах производства и потребления Правительство РФ определяет случаи, при которых цены на услуги по транспортированию твёрдых коммунальных отходов для регионального оператора должны формироваться по результатам торгов, и устанавливает порядок проведения таких торгов.

Постановлением от 03.11.2016 № 1133 Правительством РФ утверждены Правила проведения торгов, по результатам которых формируются цены на услуги по транспортированию твёрдых коммунальных отходов регионального оператора (далее – Правила).

В соответствии с пунктом 3 Правил цены на услуги по транспортированию твердых коммунальных отходов для регионального оператора должны формироваться по результатам торгов в следующих случаях:

а) если в зоне деятельности регионального оператора образуется более 30 процентов твердых коммунальных отходов (по массе отходов), образующихся на территории субъекта Российской Федерации;

б) если требование к формированию по результатам торгов цен на услуги по транспортированию твердых коммунальных отходов для регионального

оператора было установлено при проведении конкурсного отбора регионального оператора и определено в соглашении, заключенном между органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и региональным оператором (далее - соглашение с субъектом Российской Федерации).

Согласно пункту 10 Правил региональный оператор обязан провести аукцион в случаях, установленных:

а) подпунктом "а" пункта 3 настоящих Правил, - в отношении территорий, на которых образуется не менее 50 процентов твердых коммунальных отходов (по массе отходов), образующихся в зоне деятельности регионального оператора;

б) подпунктом "б" пункта 3 настоящих Правил, - в отношении территорий, указанных в документации об отборе при проведении конкурсного отбора регионального оператора и соглашении с субъектом Российской Федерации.

Постановлением Министерства природных ресурсов, лесного хозяйства и экологии Новгородской области от 06.07.2018 № 42 утверждена территориальная схема обращения с отходами, в том числе с твердыми коммунальными отходами, из которой следует, что в зоне деятельности 4 образуется более 30 процентов твердых коммунальных отходов (по массе отходов), образующихся на территории Новгородской области. Кроме того, на территории Великого Новгорода образуется более 50 процентов твердых коммунальных отходов (по массе отходов), образующихся в зоне деятельности регионального оператора ООО «Экосити».

Ссылка ООО «Экосити» в обоснование своей позиции по непроведению торгов для формирования цены на услуги по транспортированию твердых коммунальных отходов, приведенная ООО «Экосити» в своем ответе от 03.10.2018 № 1167 на запрос Министерства, на пункт 23 Правил обращения с твердыми коммунальными отходами, утвержденных постановлением Правительства РФ от 12.11.2016 №1156 (далее – Правила обращения с твердыми коммунальными отходами), является неправомерной, поскольку указанным пунктом предусмотрено, что в целях обеспечения транспортирования твердых коммунальных отходов региональный оператор вправе привлекать операторов по обращению с твердыми коммунальными отходами, осуществляющих деятельность по транспортированию твердых коммунальных отходов, на основании договора на оказание услуг по транспортированию твердых коммунальных отходов по цене, определенной сторонами такого договора, за исключением случаев, когда цены на услуги по транспортированию твердых коммунальных отходов для регионального оператора формируются по результатам торгов.

Право регионального оператора самостоятельно обеспечить транспортирование твердых коммунальных отходов согласно пункту 13

Правил предусмотрено в случае, если аукцион признан несостоявшимся по основаниям, указанным в части 4 статьи 71 Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», а именно: в случае, если электронный аукцион признан не состоявшимся по основаниям, предусмотренным частью 16 статьи 66, частью 8 статьи 67 и частью 13 статьи 69 настоящего Федерального закона в связи с тем, что по окончании срока подачи заявок на участие в таком аукционе не подано ни одной заявки на участие в нем или по результатам рассмотрения первых частей заявок на участие в таком аукционе аукционная комиссия приняла решение об отказе в допуске к участию в нем всех его участников, подавших заявки на участие в таком аукционе, а также по основаниям, предусмотренным частью 13 статьи 69 настоящего Федерального закона в связи с тем, что аукционной комиссией принято решение о несоответствии требованиям, установленным документацией об электронном аукционе, всех вторых частей заявок на участие в нем, или по основаниям, предусмотренным частью 15 статьи 83.2 настоящего Федерального закона.

При этом из анализа вышеуказанных норм права Правил обращения с твёрдыми коммунальными отходами и лексической конструкции конкретно пункта 23 Правил обращения с твёрдыми коммунальными отходами следует, что указанный пункт закрепляет не право выбора регионального оператора заключать ему либо не заключать договор с иным оператором на оказание услуг по транспортированию отходов, как ошибочно полагало ООО «Экосити», а регламентирует порядок определения цены такого договора при его заключении.

Таким образом, пункт 23 Правил обращения с твёрдыми коммунальными отходами не является основанием для ООО «Экосити», соответствующего условиям подпункта «а» пункта 3 Правил, для самостоятельного обеспечения транспортирования твердых коммунальных отходов и для непроведения торгов (аукциона) с целью формирования цены на услуги по транспортированию твердых коммунальных отходов.

Согласно статье 1 Закона об отходах производства и потребления региональный оператор по обращению с твёрдыми коммунальными отходами – юридическое лицо, которое обязано заключить договор на оказание услуг по обращению с твёрдыми коммунальными отходами с собственником твёрдых коммунальных отходов, которые образуются и места накопления которых находятся в зоне деятельности регионального оператора.

В силу пункта 4 Правил обращения с твёрдыми коммунальными отходами обращение с твердыми коммунальными отходами на территории субъекта Российской Федерации обеспечивается региональными операторами в соответствии с региональной программой в области обращения с отходами, в том числе с твердыми коммунальными отходами, и территориальной схемой

обращения с отходами (далее - схема обращения с отходами) на основании договоров на оказание услуг по обращению с твердыми коммунальными отходами, заключенных с потребителями. Региональный оператор осуществляет сбор, транспортирование, обработку, утилизацию, обезвреживание, захоронение твердых коммунальных отходов самостоятельно или с привлечением операторов по обращению с твердыми коммунальными отходами.

В соответствии со ст. 24.7 Закона об отходах потребления и производства, статьи 30 Жилищного кодекса Российской Федерации собственники твёрдых коммунальных отходов, в том числе собственники помещений в многоквартирном доме, жилых домов, домовладений, лица, пользующиеся на ином законном основании помещением в многоквартирном доме, жилым домом, домовладением, потребляющие коммунальные услуги, а также юридические лица, индивидуальные предприниматели, **обязаны заключить договор** на оказание услуг по обращению с твёрдыми коммунальными отходами с региональным оператором, в зоне деятельности которого образуются твёрдые коммунальные отхода и находятся места их накопления.

Поскольку региональным оператором по обращению с твёрдыми коммунальными отходами по зоне деятельности 4 является ООО «Экосити», оно занимает доминирующее положение на рынке по обращению с твёрдыми коммунальными отходами в зоне деятельности 4 (Новгородский, Чудовский, Маловишерский, Батецкий, Любытинский районы, Великий Новгород) с долей 100 процентов.

Пунктом 8 части 1 статьи 10 Закона о защите конкуренции) введён запрет на 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): создание дискриминационных условий.

Из проведённого Управлением анализа состояния конкуренции на рынке оказания услуг по обращению с твёрдыми коммунальными отходами следует, что в силу положений статьи 24.7 Закона об отходах производства и потребления, статьи 30 Жилищного кодекса Российской Федерации об обязательном заключении договоров на оказание услуг по обращению с твёрдыми коммунальными отходами с региональным оператором и наличия у ООО «Экосити» статуса регионального оператора в зоне деятельности 4, охватывающей Новгородский, Чудовский, Маловишерский, Батецкий, Любытинский районы, Великий Новгород, данный хозяйствующий субъект весь период своей деятельности в статусе регионального оператора занимает и будет занимать доминирующее положение на рассматриваемом рынке с долей объёма товарного рынка, рассчитываемого в натуральном

выражении, по количеству заключённых договоров на оказание услуг по обращению с ТКО, 100 процентов.

Рынок транспортировки твёрдых коммунальных отходов является взаимосвязанным с рынком по обращению с твёрдыми коммунальными отходами. Занятие ООО «Экосити» доминирующего положения на рынке по обращению с твёрдыми коммунальными отходами приводит (может привести) к негативным последствиям на связанном рынке по транспортированию твёрдых коммунальных отходов.

В соответствии с пунктом 8 статьи 4 Закона о защите конкуренции дискриминационные условия - условия доступа на товарный рынок, условия производства, обмена, потребления, приобретения, продажи, иной передачи товара, при которых хозяйствующий субъект или несколько хозяйствующих субъектов поставлены в неравное положение по сравнению с другим хозяйствующим субъектом или другими хозяйствующими субъектами.

Отказ ООО «Экосити» от проведения обязательных торгов для формирования цены на услуги по транспортированию твердых коммунальных отходов создаёт для ООО «Экосити» преимущественные условия доступа на рынок по транспортированию твёрдых коммунальных отходов в зоне деятельности 4.

Данный вывод подтверждается ответами хозяйствующих субъектов, осуществляющих деятельность по транспортированию твёрдых коммунальных отходов, АО «Днепр» (письмо от 12.03.2019 №5) и индивидуального предпринимателя <.....> (письмо от 04.03.2019 № 11), из которых следует, что в случае, если бы региональным оператором ООО «Экосити» проводились торги для формирования цены на услуги по транспортированию твёрдых коммунальных отходов в зоне деятельности 4, они приняли бы участие в данных торгах.

Общество, в силу своего статуса регионального оператора занимающее доминирующее положение на рынке оказания услуг по обращению с твердыми коммунальными отходами в границах своей зоны деятельности, не проводя соответствующие аукционы, злоупотребляет своим доминирующим положением, что приводит и может привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции на связанном товарном рынке – рынке оказания услуг по транспортированию твердых коммунальных отходов, поскольку создает для иных хозяйствующих субъектов, работающих на данном товарном рынке, дискриминационные условия доступа и осуществления хозяйственной деятельности на рассматриваемом товарном рынке.

О важности создания условий для развития конкуренции на рынке по транспортированию ТКО в зоне деятельности крупных региональных операторов говорит тот факт, что Правительство РФ в пункте 9 Правил проведения торгов постановило, что услуги по

транспортированию твердых коммунальных отходов на определенной территории в зоне деятельности регионального оператора выделяются в отдельный лот. В целях формирования лотов территория, в отношении которой региональный оператор обязан провести аукцион, разбивается не менее чем на 3 лота (территории).

Кроме того, рассматриваемые действия ООО «Экосити» могут также привести к таким негативным последствиям, как ущемление интересов неопределенного круга потребителей его услуг, поскольку расходы на транспортирование твердых коммунальных отходов в силу положений Основ ценообразования в области обращения с твердыми коммунальными отходами, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 30.05.2016 N 484, и Методических указаний по расчету регулируемых тарифов в области обращения с твердыми коммунальными отходами, утвержденных приказом Федеральной антимонопольной службы от 21.11.2016 N 1638/16, включаются в единый тариф регионального оператора.

При этом при определении расчетных значений расходов на транспортирование ТКО, учитываемых при установлении единых тарифов, орган регулирования учёл собственные расходы регионального оператора на транспортирование ТКО, которые, возможно, выше тех значений расходов на транспортирование ТКО по ценам, которые бы сформировались в результате проведения соответствующих торгов, что может привести к необоснованному завышению единого тарифа.

Позиция Комиссии согласуется с выводами Федеральной антимонопольной службы, изложенными в письме от 11.04.2019 № ИА/29791/19.

Таким образом, Комиссия пришла к выводу о том, что указанными выше действиями (бездействием) ООО «Экосити» допущено нарушение пункта 8 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, статьёй 50 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», Комиссия

РЕШИЛА:

1. Признать Общество с ограниченной ответственностью «Экосити» нарушившим пункт 8 части 1 статьи 10 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции».
2. Выдать Обществу с ограниченной ответственностью «Экосити» предписание о прекращении нарушения антимонопольного законодательства.

Председатель Комиссии -

<.....>

Члены Комиссии -

<.....>

<.....>

Дата изготовления решения в полном объеме считается датой его принятия.

Решение может быть обжаловано в арбитражный суд или в коллегиальный орган федерального антимонопольного органа в течение трёх месяцев со дня принятия.