

УПРАВЛЕНИЕ ФЕДЕРАЛЬНОЙ АНТИМОНОПОЛЬНОЙ СЛУЖБЫ
ПО КАЛИНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ

22 сентября 2009 года

РЕШЕНИЕ
№ АМЗ-31/2009

г. Калининград

Резолютивная часть решения была оглашена на заседании комиссии Калининградского УФАС России 08 сентября 2009 года.

Решение в полном объеме изготовлено 22 сентября 2009 года.

Комиссия Калининградского УФАС России в составе:

Председатель Комиссии: И.П. Соколова – Руководитель Калининградского УФАС России.

Члены Комиссии:

О.А. Боброва — заместитель руководителя Калининградского УФАС России;

О.А. Бессонова — начальник отдела антимонопольного контроля Калининградского УФАС России;

М.Б. Лысенко — заместитель начальника отдела антимонопольного контроля Калининградского УФАС России;

Д.Н. Хамдамов – главный специалист-эксперт отдела антимонопольного контроля Калининградского УФАС России,

в присутствии представителей:

ОАО «Северо-Западный Телеком»: Лименеса В.И. (доверенность от 29.12.2008), Пивоварова В.Н. (доверенность от 17.12.2008); Уласовец Т.А. (доверенность от 13.05.2009); Байзаковой Ю.Р. (доверенность от 26.12.2008); Щербачевой Л.И. (доверенность от 13.05.2009),

Министерства развития инфраструктуры Правительства Калининградской области: Литвинова М.П. (доверенности от 13.05.2009, от 07.07.2009), Ржанова А.А. (доверенность от 15.06.2009),

ООО «Связьинформ»: Морара М.А. (доверенность от 23.01.2009), Кравцова В.М. (доверенность от 03.01.2009),

рассмотрев дело № АМЗ-31/2009 по признакам нарушения ОАО «Северо-Западный Телеком» (ИНН 7808020593, адрес: г. Санкт-Петербург, ул. Гороховая, д. 14/26, адрес Калининградского филиала: г. Калининград, ул. Больничная, 24) ч. 1 ст. 10 Федерального закона от 26.07.2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции»,

рассмотрев дело № АМЗ-31/2009 по признакам нарушения ОАО «Северо-Западный Телеком» (ИНН 7808020593, адрес: г. Санкт-Петербург, ул. Гороховая, д. 14/26, адрес Калининградского филиала: г. Калининград, ул. Больничная, 24) ч. 1 ст. 10 Федерального закона от 26.07.2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции»,

УСТАНОВИЛА:

1. В Управление ФАС по Калининградской поступило заявление Меркуловой Г.П. от 03.04.2009 г. ID 26 на действия ОАО «Северо-Западный Телеком» и ООО «Связьинформ», в результате которых у нее отсутствует возможность с домашнего телефона (68-21-19) осуществлять звонки на номера, начинающиеся на 70 и 71.

Помимо вышеизложенного, в КУФАС России поступило обращение Министра развития инфраструктуры Калининградской области Рольбинова А.С. от 09.04.2009 г. № 3286/1-24 о взаимном ограничении пропуска трафика ОАО «Северо-Западный Телеком» и ООО «Связьинформ», что привело к ограничению конкуренции на рынке местной телефонной связи и ущемлению интересов абонентов вышеуказанных компаний.

Приказом от 27.04.2009 г. № 102 в отношении ОАО «Северо-Западный Телеком» (далее — ОАО «СЗТ») возбуждено дело № АМЗ-31/2009 по признакам нарушения ч. 1 ст. 10 Федерального закона от 26.07.2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

2. Представителями Министерства развития инфраструктуры Правительства Калининградской области пояснено о наличии проблем во взаимоотношениях между ОАО «СЗТ» и ООО «Связьинформ» в течение последних десяти лет. Итогом возникших споров явилось взаимное ограничение в пропуске трафика. В 2008 году в Россвязькомнадзор со стороны заявителя был направлен пакет документов с целью урегулировать сложившуюся ситуацию. К моменту проведения

первого заседания комиссии - 13.05.2009 почти все требования, изложенные в указанных документах, были выполнены. Все решения по данному вопросу опубликованы на официальном сайте Россвязькомнадзора. Предписания Россвязькомнадзора по делу №1/2009 ОАО «СЗТ» полностью выполнены, а ООО «Связьинформ» - частично. Связь нормализовалась с 30.04.2009. На 12.08.2009 жалоб населения в Министерство развития инфраструктуры по рассматриваемому вопросу нет.

В массовом порядке жалобы на отсутствие связи стали поступать в Правительство Калининградской области с декабря 2008 года. На совещании, проводимом заявителем с операторами связи, представители ОАО «СЗТ» и ООО «Связьинформ» заверили, что хозяйственный спор между ними не отразится на абонентах. Однако, действия/бездействия указанных

операторов привели к ущемлению интересов граждан.

Заявитель считает, что для обеспечения устойчивой общедоступной телефонной связи ответчику необходимо было организовать обходной трафик посредством обращения к крупным операторам телефонной связи.

В отношении акта проверки от 17.02.2009 было пояснено, что данный документ не является документом Роскомнадзора, и к нему не применяются регламенты данного ведомства

В результате конфликта между Калининградской областной таможней и ОАО «СЗТ», первая обратилась в Роскомнадзор, с жалобой на невозможность дозвона на телефоны ООО «Связьинформ», в результате чего была проведена проверка и выдано предписание. При проверке его исполнения было установлено, что услуга восстановлена.

Заявитель считает, что программного ограничения, а есть односторонние трафики в пользу той или иной стороны.

3. В соответствии с пояснениями представителей ООО «Связьинформ», располагающих сведениями о рассматриваемых комиссией обстоятельствах, вся вина за сложившуюся ситуацию лежит на ОАО «СЗТ».

Между двумя операторами связи периодически возникают конфликтные ситуации, связанные с навязыванием ответчиком невыгодных договорных условий ООО «Связьинформ». ОАО «СЗТ» демонтировал оборудование ООО «Связьинформ», расположенное на его территории. Это подтверждено актами Россвязькомнадзора. После демонтажа оборудования от ответчика в адрес ООО «Связьинформ» поступил проект договора, в котором было предложено воспользоваться оборудованием ОАО «СЗТ» за плату. Тем самым ответчик нарушил условия ранее заключенного договора. Представители ООО «Связьинформ» считают, что их работники должны были быть допущены к восстановлению оборудования без предъявления дополнительных условий, создание препятствий по восстановлению связи недопустимо. Кроме того, представители считают, что тарифы за аренду места для размещения оборудования не могут быть одинаковыми в силу того, что затраты на содержание помещений у хозяйствующих субъектов различны.

30.04.2009 специалисты ООО «Связьинформ» при содействии работников Россвязькомнадзора были допущены к оборудованию, находящемуся на ОПТС-6 (г. Калининград, ул. Багратиона, 111), принадлежащему ОАО «СЗТ». В ходе осмотра был установлен факт его умышленного повреждения. Таким образом, представители считают, что ответчик повредил систему передачи трафика и не направил его альтернативным путем, как это осуществил ООО «Связьинформ», обеспечивший прохождение трафика с нумерации 7XXXXX на нумерацию 6XXXXX. Со стороны ОАО «СЗТ» были предприняты попытки ограничения трафика, идущего обходным путем, однако они были пресечены. На ОПТС-7, принадлежащей ООО «Связьинформ», оборудования ОАО «СЗТ» размещено не было. Ответчик не обращался по вопросу выдачи технических условий на установку оборудования. Допуск представителей ОАО «СЗТ» на территорию ООО «Связьинформ» осуществлен во исполнение предписания Россвязькомнадзора.

Со стороны ответчика осуществляется программное ограничение пропуска трафика, что подтверждено соответствующими актами Роскомнадзора.

В акт Россвязькомнадзора № 1/2009, не содержит указания об осуществлении надзорным органом мероприятий по проверке пропуска трафика, фиксирует отсутствие оборудования, принадлежащего ОАО «СЗТ» в помещении ООО «Связьинформ» и, лишь на этом основании признает операторов связи нарушившими законодательство.

Относительно заявления ОАО «СЗТ» об обращении к ООО «Эквант» и ООО «Глобус-телеком» по поводу организации обходного трафика, представители ООО «Связьинформ» пояснили, что данные компании обладают небольшой емкостью номеров, недостаточной для организации обходного трафика, то есть, не являются крупными операторами.

В отношении акта проверки от 17.02.2009, связанного с невозможностью с телефонов Калининградской областной таможни осуществлять звонки на телефоны ООО «Связьинформ», было указано, что трафик шел не на прямую, а обходным путем.

Касательно заключения ЛОНИИС от 07.08.2009 о причинах отказов в установлении соединений от сети связи ОАО «СЗТ» на сеть связи ООО «Связьинформ», было пояснено, что данная организация была недостаточно информирована, поэтому ею проводился анализ, предусматривающий двухсторонние соединения, а с декабря 2008 года соединения стали односторонними. Также ЛОНИИС указал, что истинную причину отказов можно установить только после исследования ОПТС-7, что не было сделано. Указанное исследование было проведено по инициативе одной стороны, без информирования ООО «Связьинформ».

4. В заседании комиссии представители ответчика пояснили, что конфликты с ООО «Связьинформ» появились давно.

В течение нескольких лет возникающие проблемы решались, и удалось урегулировать ряд позиций. Однако к 2008 году ситуация обострилась, и пришлось обратиться в

Россвязькомнадзор. По результатам рассмотрения обращения ОАО «СЗТ» Россвязькомнадзором было выдано предписание. Ответчик осуществлял ограничение трафика только на телематические услуги.

19.06.2008 ООО «Связьинформ» были выключены все линии ОАО «СЗТ». ООО «Связьинформ» на вопрос о восстановлении оборудования ответчика утверждает, что данного оборудования на его территории нет.

В результате выключения оборудования у ООО «Связьинформ» возникли неполадки на ОПТС-7, которые сделали невозможной передачу прямого трафика на нумерацию 7XXXXX. По состоянию на 13.05.2009 все потоки, согласно предписанию Россвязькомнадзора, ответчиком восстановлены.

ООО «Связьинформ» произвел демонтаж оборудования ОАО «СЗТ». Целью демонтажа оборудования являлось доказательство, что оно не было установлено. Указанное оборудование числится в регистрах бухгалтерского учета компании. ОАО «СЗТ» в 2004-2006 годах обращался за выдачей технических условий, как требовало ООО «Связьинформ», однако ответов на обращения не поступало. Сбой трафика произошел в результате демонтажа ООО «Связьинформ» оборудования.

Заявителем Меркуловой Г.П. в жалобе некорректно указано, что её самостоятельно отправили решать проблемы отсутствия нормальной телефонной связи с ООО «Связьинформ».

Согласно договору, заключенному между ответчиком и ООО «Связьинформ», система организации передачи трафика строится на паритетных началах. С 30.04.2009 восстановлен двухсторонний трафик.

Ответчик считает, что ОАО «СЗТ» и ООО «Связьинформ» - конкуренты по оказанию услуг общедоступной телефонной связи.

Предписание, выданное на основании решения Россвязькомнадзора № 1/2009 ОАО «СЗТ» выполнено.

Отсутствие трафика также связано с его блокировкой со стороны ООО «Связьинформ». Объем пропускаемого трафика может меняться в зависимости от позиции ООО «Связьинформ».

В целях выяснения причин низкого качества связи ответчик обратился в ЛОНИИС, который сделал вывод о том, что ответственность за ухудшение связи лежит на ООО «Связьинформ».

При возникновении рассматриваемой проблемы, ОАО «СЗТ» пытался решить её посредством организации трафика резервным путем через ОПТС-5 и ОПТС-9. На эти действия ООО «Связьинформ» информировал, что несанкционированный пропуск через другие узлы связи будет прекращен. По вопросу обходного трафика были обращения в ООО «Эквант» и ООО «Глобус-телеком», однако везде был получен отказ. Также указанный вопрос решался с ЗАО «ВестБал Телеком», однако было констатировано отсутствие у него технической возможности по пропуску необходимого объема трафика. Ответчик считает, что если бы даже он обратился к другим операторам связи с целью организации обходного трафика, то ООО «Связьинформ» отключило бы соединения. Договоры ответчика с ООО «Транксити» и ЗАО «Балттелеком» не предусматривают организации транзитного трафика. Наличие прямого стыка с ООО «Связьинформ» указывает на отсутствие необходимости обращения к указанным компаниям.

Возможность и проблемы пропуска трафика от ОПТС-6 на ОПТС-7 были указаны в акте проверки от 17.02.2009, составленном с участием представителей Калининградской областной таможни, Правительства Калининградской области. Согласно данному акту было произведено сто наборов и получено сто ответов. Но на следующий день, при проверке возможности дозвона Россвязькомнадзором появились отказы.

В целях проверки предписания Россвязькомнадзора от 21.02.2009 были проведены звонки с телефона № 63-01-11 на телефоны ООО «Связьинформ», зафиксировано 100% ответов.

Относительно движения трафика по маршруту ОПТС-6 — ОПТС-5 (ОПТС-9) — ОПТС-7, представители ответчика указали, что главным приоритетом является устойчивость связи абонентов, которую необходимо реализовывать всеми возможными, не запрещенными законодательством, путями.

5. В ходе рассмотрения дела комиссией установлено следующее.

5.1 В соответствии со ст. 4 Федерального закона от 17.08.1995 г. № 147-ФЗ «О естественных монополиях» ОАО «Северо-Западный Телеком» является субъектом естественной монополии на товарном рынке оказания услуг общедоступной электросвязи в границах своих сетей.

В соответствии с п. 5 ст. 5 Федерального закона от 26.07.2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» доминирующим признается положение хозяйствующего субъекта – субъекта естественной монополии на товарном рынке, находящемся в состоянии естественной монополии.

5.2 ОАО «СЗТ» осуществляет свою деятельность на территории Калининградской области в лице Калининградского филиала. Таким образом, ОАО «СЗТ» положение на товарном рынке оказания услуги общедоступной электросвязи на территории Калининградской области в границах своих сетей определяется как доминирующее. Согласно обращениям заявителей, а также фактам,

установленным в ходе рассмотрения дела, выявлено отсутствие прохождения звонков с ОПТС-6 ОАО «СЗТ» на ОПТС-7 ООО «Связьинформ» в период с 05.02. по 30.04.2009 года.

Таким образом, географическими границами локального рынка предоставления общедоступной электросвязи для ОАО «СЗТ», в рамках рассматриваемого дела, будут являться сети указанного хозяйствующего субъекта в рамках ОПТС-6, с подключенными абонентами, с нумерацией 6XXXXX.

5.3 Как следует из письма ОАО «СЗТ» от 27.07.2009 № 03-06/2700, направленного в адрес Калининградского УФАС России, с 05.02.2009 по 30.04.2009 пропуск трафика от абонентов ОПТС-6 на абонентов ОПТС-7 осуществлялся через ОПТС-5. Согласно статистике исходящих соединений от абонентов ОАО «СЗТ» с нумерацией 6XXXXX на номера абонентов ООО «Связьинформ» за январь 2008 года — июнь 2009 года, с февраля 2009 года наблюдается существенный спад (на 41%) исходящих телефонных звонков с нумерации 6XXXXX по сравнению с аналогичным показателем 2008 года. По сравнению с январем 2009 года количество минут исходящих вызовов уменьшилось в 86 раз, а по сравнению с февралем 2009 года — в 17 раз. По данным ОАО «СЗТ» в феврале 2009 года зафиксирован самый высокий процент отказов в телефонном соединении — 73%.

С мая 2009 года, согласно статистике, представленной ОАО «СЗТ» и ООО «Связьинформ», объем трафика был восстановлен в пределах, предусмотренных Требованиями к организационно-техническому обеспечению устойчивого функционирования сети связи общего пользования, утвержденными приказом Министерства информационных технологий и связи РФ от 27.09.2007 № 113.

5.4 Комиссией установлено, что в связи с обращениями Калининградской областной таможни и ФГУП «Калининградвиа» Управлением Россвязькомнадзора по Калининградской области 22.01.2009 было проведено контрольное мероприятие по измерению функционирования сети местной телефонной связи (ОПТС-6) Калининградского филиала ОАО «СЗТ». В результате проверки было установлено, что доля несостоявшихся вызовов колебалась в пределах от 78,43% до 88%. В соответствии с актом проверки от 22.01.2009 № 23227-39-01/0002, проведенной Управлением Россвязькомнадзора по Калининградской области, установлено, что ОАО «СЗТ» нарушены Технические нормы на показатели функционирования сетей связи, установленные абзацами 1, 2 пункта 1 Таблицы № 1 Приложения № 1 Требованиям к организационно-техническому обеспечению устойчивого функционирования сети связи общего пользования, утвержденных приказом Министерства информационных технологий и связи РФ от 27.09.2007 № 113 (далее — Правила № 113). По результатам проверки ответчику было выдано предписание от 22.01.2009 № П-23227-39-01/0002 об устранении нарушения в срок до 22.07.2009.

В соответствии с актом проверки ОАО «СЗТ» от 23-24.06.2009 № 23227-39-01/0095 Управления Роскомнадзора по Калининградской области вышеуказанное нарушение ответчиком устранено.

5.5 Согласно имеющейся в материалах дела деловой переписке между ОАО «СЗТ» и ООО «Связьинформ», а также установочной части решения № 2009/1, утвержденного Россвязькомнадзором РФ от 09.04.2009 № 07, в связи с выходом из строя оборудования ООО «Связьинформ», размещенного на площадке ОАО «СЗТ» по адресу: ул. Багратиона, 111, с 05.02.2009 прекращен пропуск трафика между ОПТС-6 и ОПТС-7.

ООО «Связьинформ» в Управление Россвязькомнадзора по Калининградской области были направлены обращения от 27.01.2009 № 108, от 06.02.2009 № 52, от 09.02.2009 № 60, от 09.02.2009 № 64 в связи с недопущением специалистов указанного оператора связи для ремонта каналообразующего оборудования, установленного на площадке ОАО «СЗТ» по адресу: ул. Багратиона, 111.

Пункт 2 Правил № 113 устанавливает, что организационно-техническое обеспечение устойчивого функционирования сети связи общего пользования представляет собой совокупность требований и мероприятий, направленных на поддержание:

- 1) целостности сети связи общего пользования как способности взаимодействия входящих в ее состав сетей связи, при котором становится возможным установление соединения и (или) передача информации между пользователями услугами связи;
- 2) устойчивости сети связи общего пользования как ее способности сохранять свою целостность в условиях эксплуатации, соответствующих установленным в документации производителя, при отказе части элементов сети связи и возвращаться в исходное состояние (надежность сети связи), а также в условиях внешних дестабилизирующих воздействий природного и техногенного характера (живучесть сети связи).

В резолютивной части решения № 2009/1, утвержденного Россвязькомнадзором РФ от 09.04.2009 № 07, указано, что ОАО «СЗТ» нарушило обязательные требования в области связи, установленные п. 2 Правил № 113, в части нарушения устойчивости сети связи общего пользования в связи с недопущением к восстановлению работоспособности средств связи ООО «Связьинформ», расположенных на площадях ОАО «СЗТ». 20.04.2009 Россвязькомнадзором РФ было выдано предписание № П-23227-77-ЦА/0001 об устранении выявленного нарушения.

Актом проверки деятельности в области связи ОАО «СЗТ» № 23227-39-01/0071 от 08.05.2009 установлено, что ответчиком 30.04.2009 исполнено выданное предписание путем беспрепятственного допуска работников ООО «Связьинформ» для восстановления работоспособности оборудования указанного оператора, расположенного на территории ОАО «СЗТ».

5.6 В ходе рассмотрения дела комиссией Калининградского УФАС России установлено, что хозяйственные споры между ответчиком и ООО «Связьинформ» привели к нарушению устойчивого трафика между ОПТС-6, принадлежащей ОАО «СЗТ», и ОПТС-7, принадлежащей ООО «Связьинформ». В результате указанного факта заявитель, Меркулова Г.П., а также иные абоненты ОАО «СЗТ», имеющие нумерацию 6XXXXX, интересы которых, в рамках защиты законных прав и свобод, представляло Министерство развития инфраструктуры Калининградской области, с февраля 2009 года по апрель 2009 года включительно не могли осуществлять звонки на телефоны с нумерацией 7XXXXX.

В тоже время, комиссией установлено, что в данный период звонки с номеров 7XXXXX на номера 6XXXXX осуществлялись в штатном режиме. По данным ООО «Связьинформ», исходящий трафик звонков абонентов указанного оператора не отклонялся от общего тренда с учетом сезонных колебаний. Данный факт объясняется организацией ООО «Связьинформ» обходного трафика через иных операторов связи, имеющих соответствующие технические возможности обеспечения абонентам ООО «Связьинформ» устойчивого функционирования исходящей телефонной связи. Установлено, что в этот период ОАО «СЗТ» не предприняло всех необходимых усилий для организации обходного трафика с целью организации устойчивого функционирования исходящей телефонной связи. Ответчик с целью организации трафика обращался к ЗАО «ВестБалт Телеком», ООО «Эквант» и ООО «Глобус-телеком». У данных операторов связи техническая возможность организации обходного трафика отсутствовала: имеющаяся обладали номерная емкость ООО «Эквант» и ООО «Глобус-телеком», не превышает 1000 номеров, что не достаточно для организации обходного трафика от ОПТС-6 к ОПТС-7. В то же время установлено, что ЗАО «Балттелеком» с декабря 2008 года имело возможность организовать переток трафика в объеме около 500 тысяч минут ежемесячно (письмо от 24.07.2009 № 43). Кроме того установлена возможность организации с декабря 2008 года перетока трафика в объеме около 120 тысяч минут ежемесячно через сети ООО «Транксити» (письмо № 56 от 16.07.2009). Однако к указанным операторам связи ответчик с целью организации обходного трафика не обращался.

5.7 Действия ОАО «СЗТ», являющегося субъектом естественной монополии в сфере оказания услуг общедоступной электросвязи в границах своих сетей, выразившиеся в недопущении специалистов ООО «Связьинформ», в период с 05.02.2009 по 30.04.2009 к восстановлению средств общедоступной телефонной связи указанного оператора, расположенных на территории ОАО «СЗТ», явились нарушением ч. 1 ст. 10 Федерального закона от 26.07.2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции»

Руководствуясь статьей 23, частями 1 – 4 статьи 41, частью 1 статьи 49 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции»,

РЕШИЛА:

1. Признать ОАО «СЗТ» нарушившим ч. 1 ст. 10 Федерального закона от 26.07.2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции», в части недопущения в период с 05.02.2009 по 30.04.2009 работников ООО «Связьинформ» к восстановлению средств связи указанного оператора, что привело к нарушению устойчивости функционирования сети связи общего пользования и ущемлению интересов абонентов.
2. Предписание не выдавать в связи с тем, что нарушение было устранено по предписанию Федеральной службы по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций от 20.04.2009 № П-23227-77-ЦА/0001.
3. Передать материалы дела должностному лицу отдела антимонопольного контроля Калининградского УФАС России для рассмотрения вопроса о привлечении лиц, виновных в совершении правонарушения, к административной ответственности.
4. Передать материалы дела должностному лицу отдела антимонопольного контроля Калининградского УФАС России для рассмотрения вопроса о возбуждении в отношении ООО «Связьинформ» антимонопольного производства по признакам нарушения ч. 1 ст. 10 Федерального закона от 26.07.2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции», выразившимся в нарушении устойчивости функционирования сети связи общего пользования и ущемлении интересов абонентов.

Председатель комиссии,
руководитель

Калининградского УФАС России

И.П. Соколова

Члены комиссии:

заместитель руководителя
Калининградского УФАС России

О.А. Боброва

начальник отдела
антимонопольного контроля

О.А. Бессонова

заместитель начальника отдела
антимонопольного контроля

М.Б. Лысенко

Главный специалист – эксперт отдела
антимонопольного контроля

Д.Н. Хамдамов

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