

РЕШЕНИЕ

г. Липецк

Резолютивная часть решения объявлена 15 марта 2016 г.

Решение в полном объеме изготовлено 29 марта 2016 г.

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Липецкой области по рассмотрению дела по признакам нарушения антимонопольного законодательства в составе:

Председатель комиссии: Сешенов А.А. – руководитель управления,

Члены комиссии: Черкашина Л.А. заместитель руководителя – начальник отдела антимонопольного контроля на товарных и финансовых рынках;

Беккер Т.В. – заместитель начальника отдела антимонопольного контроля на товарных и финансовых рынках;

Ширкова О.А. – государственный инспектор отдела антимонопольного контроля на товарных и финансовых рынках;

Сарнецкая Е.А. – государственный инспектор отдела антимонопольного контроля на товарных и финансовых рынках,

рассмотрев дело № 162 по признакам нарушения АО «Газпром газораспределение Липецк» <...> части 1 статьи 10 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», выразившегося в установлении и взимании платы за регистрацию технического проекта в части электрохимической защиты,

в присутствии на заседании:

от заявителя: Ассоциация «Содействие развитию и осуществлению деятельности субъектов малого бизнеса: газовиков, энергетиков, строителей»;

<...> (доверенность от 15.03.2016);

от ответчика: АО «Газпром газораспределение Липецк»;

<...> (доверенность № 01-299 от 21.12.2015);

<...> (доверенность № 01-305 от 21.12.2015);

Управление энергетики и тарифов Липецкой области – представитель не явился, уведомлено надлежащим образом;

от Верхне-Донского управления Ростехнадзора:

<...> (доверенность от 09.02.2016),

УСТАНОВИЛА:

В рамках рассмотрения заявления Ассоциации «Газэнергострой» о незаконном

взимании денежных средств АО «Газпром газораспределение Липецк» за согласование проектной документации в службе электрохимзащиты в нарушение правил, регулирующих процедуру подключения к сетям газоснабжения объекта капитального строительства, Липецкое УФАС России установила следующее.

Одним из членов Ассоциации – «Завод по производству электрических двигателей ООО «Вега» (Липецкая обл., Усманский р-н, с. Пригородка, ул. Шмидта, д. 4) по решению координационного Совета в 2015 году была проведена контрольная закупка в АО «Газпром газораспределение Липецк» на предмет выявления несанкционированных согласований.

В ходе закупки было выявлено, что АО «Газпром газораспределение Липецк» согласовывает и регистрирует проекты техприсоединения к газораспределительным сетям в службе электрохимзащиты и взимает за это плату, что прямо не предусмотрено действующим законодательством РФ. В связи с чем Приказом № 398 от 10.12.2015 было возбуждено дело № 162 по признакам нарушения АО «Газпром газораспределение Липецк» части 1 статьи 10 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» и создана Комиссия по рассмотрению данного дела.

Определением от 14.12.2015 дело было назначено к рассмотрению на 29.12.2015 на 11 часов 00 минут.

В ходе рассмотрения дела было установлено следующее.

АО «Газпром газораспределение Липецк» занимает доминирующее положение на рынке услуг по транспортировке газа по границе балансовой принадлежности газораспределительных сетей.

[Статьей 3](#) Федерального закона от 17.08.1995 № 147-ФЗ «О естественных монополиях» (далее – Закон о естественных монополиях) определено, что естественная монополия – это состояние товарного рынка, при котором удовлетворение спроса на этом рынке эффективнее в отсутствие конкуренции в силу технологических особенностей производства (в связи с существенным понижением издержек производства на единицу товара по мере увеличения объёма производства), а товары, производимые субъектами естественной монополии, не могут быть заменены в потреблении другими товарами, в связи с чем спрос на данном товарном рынке на товары, производимые субъектами естественных монополий, в меньшей степени зависит от изменения цены на этот товар, чем спрос на другие виды товаров; субъектом естественной монополии является хозяйствующий субъект (юридическое лицо), занятый производством (реализацией) товаров в условиях естественной монополии.

В соответствии с [пунктом 1 статьи 4](#) Закона о естественных монополиях услуги по транспортировке газа по трубопроводам относятся к сфере деятельности субъектов естественных монополий.

АО «Газпром газораспределение Липецк» (ранее ОАО «Газпром газораспределение Липецк») (ранее ОАО «Липецкоблгаз») [приказом](#) Федеральной службы по тарифам от 14 ноября 1997 г. № 121/1 (измен. 30.10.2013 № 1323-э, измен. Приказ ФАС России от 21.10.2015 № 985/15) внесен в Реестр субъектов естественных монополий в топливно-энергетическом комплексе, как

хозяйствующий субъект, оказывающий услуги по транспортировке газа по трубопроводам, в отношении которых осуществляются государственное регулирование и контроль.

Следовательно, в силу [части 5 статьи 5](#) Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции) Общество признается доминирующим на рынке услуг по транспортировке газа по трубопроводам.

В соответствии с ч. 1 ст. 5 Закона 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.

Таким образом, АО «Газпром газораспределение Липецк» (правопреемник ОАО «Газпром газораспределение Липецк») занимает доминирующее положение на рынке услуг по транспортировке газа по границе балансовой принадлежности газораспределительных сетей.

Строительство газопровода и процедура присоединения к газораспределительным сетям возможно только при обязательном наличии проектной документации.

Проектная документация на техприсоединение к газораспределительным сетям, принадлежащим АО «Газпром газораспределение Липецк», разрабатывается на основании технических условий, выдаваемых исключительно АО «Газпром газораспределение Липецк» при оказании услуг по газификации объектов капитального строительства, а регистрация проекта в части ЭХЗ осуществляется исключительно АО «Газпром газораспределение Липецк».

В связи с этим АО «Газпром газораспределение Липецк» следует считать занимающим доминирующее положение на рынке услуг по транспортировке газа по границе балансовой принадлежности газораспределительных сетей и техприсоединения к газораспределительным сетям, которое (доминирующее положение) распространяется и на условия получения технических условий, и на регистрацию проектов, в том числе в части ЭХЗ, разработанных на основании техусловий.

Согласно ч. 2 ст. 48 Градостроительного кодекса РФ (далее – ГрК РФ), проектная документация представляет собой документацию, содержащую материалы в текстовой форме и в виде карт (схем) и определяющую архитектурные, функционально-технологические, конструктивные и инженерно-технические решения для обеспечения строительства, реконструкции объектов капитального строительства, их частей, капитального ремонта.

В соответствии с ч. 5 ст. 48 ГрК РФ лицами, осуществляющими подготовку проектной документации, могут являться застройщик либо привлекаемое на основании договора застройщиком или заказчиком физическое или юридическое лицо,

соответствующие требованиям, предусмотренным частью 4 статьи 48 ГрК РФ. Договором о подготовке проектной документации может быть предусмотрено задание на выполнение инженерных изысканий, обеспечение технических условий.

Частью 15 ст. 48 ГрК РФ установлено, что проектная документация утверждается застройщиком или техническим заказчиком. В случаях, предусмотренных статьей 49 настоящего Кодекса, застройщик или технический заказчик до утверждения проектной документации направляет ее на экспертизу. При этом проектная документация утверждается застройщиком или техническим заказчиком при наличии положительного заключения экспертизы проектной документации.

Согласно ч. 16 ст. 48 ГрК РФ не допускается требовать согласование проектной документации, заключение на проектную документацию и иные документы, не предусмотренные настоящим Кодексом.

В соответствии с ч. 10 ст. 48 ГрК РФ, порядок определения и предоставления технических условий и определения платы за подключение (технологическое присоединение), а также порядок подключения (технологического присоединения) объекта капитального строительства к сетям инженерно-технического обеспечения может устанавливаться Правительством Российской Федерации.

Постановлением Правительства РФ от 13.02.2006 № 83 утверждены Правила подключения объекта капитального строительства к сетям инженерно-технического обеспечения. Согласно п. 8 указанных Правил в соответствии с выданными исполнителем условиями подключения объекта капитального строительства к сетям инженерно-технического обеспечения заказчик разрабатывает проектную документацию, утвержденную в установленном порядке. Отступления от условий подключения, необходимость которых выявлена в ходе проектирования, подлежат обязательному согласованию с исполнителем.

Действующее законодательство, устанавливает, что по общему правилу, закрепленному в ч. 16 ст. 48 ГрК РФ, согласование проектной документации является обязательным в случае отступления от условий подключения. В случае, когда проектная документация выполнена в соответствии с выданными заказчику условиями подключения, ее согласование не требуется, заказчик направляет газораспределительной организации уже утвержденный им один раздел проектной документации. Вместе с тем, из этого общего правила законодательно установлены исключения.

Так, согласно п. 3 Правил пользования газом и предоставления услуг по газоснабжению в Российской Федерации, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 17.05.2002 № 317 (далее – Правила № 317) настоящие Правила действуют на всей территории Российской Федерации и обязательны для юридических лиц независимо от их организационно-правовой формы и физических лиц, занимающихся предпринимательской деятельностью без образования юридического лица, которые являются потребителями газа или осуществляют следующую деятельность (далее именуются – организации):

а) добыча, производство, переработка, транспортировка, хранение, распределение и поставка газа (за исключением организаций, осуществляющих управление жилым фондом, жилищно-строительных кооперативов и товариществ собственников жилья);

б) проектирование систем газоснабжения предприятий, котельных и оборудования, использующих газ в качестве топлива или сырья;

в) конструирование, изготовление, сертификация, наладка и эксплуатация газоиспользующего и теплоутилизирующего оборудования, средств контроля и автоматического регулирования процессов сжигания и учета расхода газа и учета продукции, вырабатываемой с использованием газа, в том числе тепловой и электрической энергии.

Пункт 4 Правил № 317 устанавливает, что настоящие Правила не распространяются на потребителей при применении ими газоиспользующего оборудования с расходом газа менее 1 куб.м. в час, а также на потребителей, использующих газ для:

- бытовых нужд в жилых и общественных зданиях (приготовление пищи, горячее водоснабжение и поквартирное отопление);
- автономного отопления жилых и общественных зданий при суммарной расчетной тепловой мощности газоиспользующего оборудования менее 100 кВт.

Как следует из жалобы, лицами, желающими осуществить технологическое присоединение объекта капитального строительства к газораспределительной сети АО «Газпром газораспределение Липецк», являлось юридическое лицо «Завод по производству электрических двигателей ООО «Вега» (Липецкая обл., Усманский р-н, с. Пригородка, ул. Шмидта, д. 4), намеренное использовать газ не для бытовых нужд. В связи с чем, в соответствии с положениями Правил № 317 они распространяются на данную категорию лиц.

Таким образом, в определенных законодательством случаях (Правила № 317) может быть установлена обязанность заказчика по согласованию проектной документации с газораспределительной организацией, но без взимания платы.

Согласно ч.4 ст.48 ГрК РФ, виды работ по подготовке проектной документации, которые оказывают влияние на безопасность объектов капитального строительства, должны выполняться только индивидуальными предпринимателями или юридическими лицами, имеющими выданные саморегулируемой организацией свидетельства о допуске к таким видам работ. Иные виды работ по подготовке проектной документации могут выполняться любыми физическими или юридическими лицами.

Часть 5 ст. 48 ГрК РФ устанавливает, что лицо, осуществляющее подготовку проектной документации, организует и координирует работы по подготовке проектной документации, несет ответственность за качество проектной документации и ее соответствие требованиям технических регламентов.

В соответствии с п. 20 Правил № 317 проект газоснабжения, разработанный на основании технических условий, подлежит регистрации выдавшими их органом государственного надзора и газораспределительной организацией в срок не позднее 24 месяцев с даты выдачи технических условий.

Регистрация проектной документации производится АО «Газпром газораспределение Липецк» (на основании технических условий, выданных АО

«Газпром газораспределение Липецк» заявителю) в рамках его основного вида деятельности, а именно, для осуществления услуг по транспортированию и распределению газообразного топлива по распределительным сетям газоснабжения потребителей, в силу чего не может представлять собой самостоятельную услугу, так как само по себе не имеет самостоятельной ценности для заявителей, поскольку их конечная цель заключается в присоединении к газопроводу для дальнейшей подачи и потребления газа.

Приказом № 630 от 25.11.2015 «О введении в действие Прейскуранта на услуги газового хозяйства по техническому обслуживанию и ремонту газораспределительных систем» АО «Газпром газораспределение Липецк» установлено взимание платы за регистрацию и перерегистрацию проектов (раздел 1, глава 2 Прейскуранта), а также взимание платы за регистрацию проектов устройств ЭХЗ (раздел 1, глава 3 Прейскуранта). Данное требование противоречит нормам действующего законодательства Российской Федерации.

Регистрация - 1) запись, фиксация фактов или явлений с целью учета и придания им статуса официально признанных актов (регистрация рождения, брака); 2) внесение в список, в книгу учета (Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б. "Современный экономический словарь. - 6-е изд., перераб. и доп. - М." (ИНФРА-М, 2011)).

Распоряжением Госэнергонадзора РФ от 12 февраля 2003 г. № 8-р «Об утверждении документов, необходимых для реализации Правил пользования газом и предоставления услуг по газоснабжению в Российской Федерации» (далее – Распоряжение Госэнергонадзора РФ № 8-р) установлен порядок регистрации проектов газоснабжения предприятий и установок в органах системы госэнергонадзора в РФ.

Так, в соответствии с пп. 9-11 Распоряжения Госэнергонадзора РФ № 8-р проекты (рабочие проекты) газоснабжения регистрируются в органах системы госэнергонадзора того субъекта Российской Федерации, на территории которого запланировано строительство газопотребляющего предприятия (установки). Регистрация осуществляется в присутствии представителей заказчика и проектной организации. Регистрация оформляется штампом на всех рассмотренных чертежах с подписью должностного лица органа госэнергонадзора с указанием даты, номера регистрации и срока ее действия. Органы системы госэнергонадзора в субъектах Российской Федерации ведут реестры зарегистрированных проектов. В тех случаях, когда при регистрации проектов выявится несоответствие принятых проектных решений техническим условиям органов госэнергонадзора при проектировании газопотребляющих предприятий и газоиспользующего оборудования, а также наличие несогласованных проектных решений, на которые отсутствуют нормы, правила, инструкции и государственные стандарты, заказчику направляется письмо с обоснованием отказа в регистрации.

Таким образом, в определенных законодательством случаях (Распоряжение Госэнергонадзора РФ № 8-р) установлен порядок регистрации проектной документации газораспределительной организацией, но без взимания платы, поэтому действия Общества по взиманию денежных средств за регистрацию проектной документации, в том числе в части ЭХЗ в рамках осуществления его основного вида деятельности, свидетельствует о злоупотреблении его

доминирующим положением, что в свою очередь приводит к ущемлению интересов заказчиков, для которых регистрация проектной документации, в том числе в части ЭХЗ, становится обязательным условием подключения к газораспределительным сетям, принадлежащим АО «Газпром газораспределение Липецк».

В ходе рассмотрения дела представители АО «Газпром газораспределение Липецк» возражали на доводы Комиссии о том, что регистрация проектной документации должна осуществляться без взимания платы, ссылаясь на то, что часть 16 статьи 48 ГрК РФ действительно говорит о том, что не допускается согласование проектной документации, однако Общество считает, что данные положения должны применяться с учетом специальных норм, а в частности Постановления Правительства РФ № 317, которое не запрещает взимание платы за регистрацию проекта.

Однако на очередном заседании Комиссии АО «Газпром газораспределение Липецк» был представлен Приказ № 54 от 05.02.2016 «О внесении изменений в Прейскурант на услуги газового хозяйства по техническому обслуживанию и ремонту газораспределительных систем». Согласно которому АО «Газпром газораспределение Липецк» исключило позиции Прейскуранта, предусматривающие взимание платы за регистрацию и перерегистрацию проектов (раздел 1 глава 2 Прейскуранта), а также взимание платы за регистрацию проектов устройств ЭХЗ (раздел 1, глава 3 Прейскуранта).

В соответствии с ч. 1 ст. 3 Закона о защите конкуренции настоящий федеральный закон распространяется на отношения, которые связаны с защитой конкуренции, в том числе с предупреждением и пресечением монополистической деятельности и недобросовестной конкуренции, в которых участвуют российские юридические лица и иностранные юридические лица, организации, федеральные органы исполнительной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, иные осуществляющие функции указанных органов органы или организации, а также государственные внебюджетные фонды, Центральный банк Российской Федерации, физические лица, в том числе индивидуальные предприниматели.

Согласно п.10 ст.4 Закона о защите конкуренции монополистическая деятельность – злоупотребление хозяйствующим субъектом, группой лиц своим доминирующим положением, соглашения или согласованные действия, запрещенные антимонопольным законодательством, а также иные действия (бездействие), признанные в соответствии с федеральными законами монополистической деятельностью.

Согласно ч.1 ст.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.

Под ущемлением интересов иных лиц понимается такое поведение хозяйствующего субъекта, занимающего доминирующее положение на соответствующем товарном рынке, которое совершено с превышением пределов осуществления гражданских прав.

Согласно ч. 1 ст. 9 ГК РФ граждане и юридические лица по своему усмотрению осуществляют принадлежащие им гражданские права. Не допускается использование гражданских прав в целях ограничения конкуренции, а также злоупотребление доминирующим положением на рынке.

Таким образом, из содержания указанных норм права следует вывод о том, что не допускается использование гражданских прав в целях ограничения конкуренции, а также злоупотребление доминирующим положением.

Согласно абз. 2 п. 4 Постановления Пленума Высшего арбитражного суда Российской Федерации от 30.06.2008 № 30 «О некоторых вопросах, возникающих в связи с применением арбитражными судами антимонопольного законодательства», исходя из системного толкования положений ст. 10 ГК РФ и статей 3 и 10 Закона о защите конкуренции для квалификации действий (бездействия) как злоупотребления доминирующим положением достаточно наличия (или угрозы наступления) любого из перечисленных последствий, а именно: недопущения, ограничения, устранения конкуренции или ущемления интересов других лиц.

Антимонопольный орган вправе признать нарушением антимонопольного законодательства и иные действия (бездействие), кроме установленных частью 1 статьи 10 Закона о защите конкуренции, поскольку приведенный в названной части перечень не является исчерпывающим. При этом, оценивая такие действия (бездействие) как злоупотребление доминирующим положением, следует учитывать положения статьи 10 ГК РФ, части 2 статьи 10, части 1 статьи 13 Закона о защите конкуренции, и, в частности, определять, были совершены данные действия в допустимых пределах осуществления гражданских прав либо ими налагаются на контрагентов неразумные ограничения или ставятся необоснованные условия реализации контрагентами своих прав.

АО «Газпром газораспределение Липецк», занимая доминирующее положение на рынке оказания услуг по транспортировке и распределению газообразного топлива по трубопроводам, злоупотребляет своим доминирующим положением путем совершения действий по установлению обязательной для всех заказчиков платы за регистрацию проектной документации, в том числе в части электрохимической защиты, действует с превышением пределов осуществления гражданских прав, ставит необоснованные условия реализации контрагентами своих прав, а именно, право на технологическое присоединение к газораспределительным сетям в установленном законодательством порядке, налагая на заявителя неразумные, необоснованные, прямо не предусмотренные законодательством ограничения на доступ к газораспределительным сетям, что ущемляет или может привести к ущемлению прав неопределенного круга лиц – лиц, желающих осуществить технологическое присоединение к газораспределительным сетям.

Таким образом, Комиссия Липецкого УФАС России может сделать вывод о наличии нарушения части 1 статьи 10 Закона о защите конкуренции в действиях АО «Газпром газораспределение Липецк», выразившегося в необоснованном взимании платы за регистрацию проектной документации, в том числе в части электрохимической защиты, когда это прямо не предусмотрено действующим законодательством.

В соответствии со статьей 48.1 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» перед окончанием рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства при установлении в действиях (бездействии) ответчика по делу нарушения антимонопольного законодательства Комиссия принимает заключение об обстоятельствах дела. А лица, участвующие в деле, вправе представить Комиссии пояснения, доказательства и приводить доводы в письменной форме в отношении обстоятельств, изложенных в заключении об обстоятельствах дела.

На заключение об обстоятельствах дела АО «Газпром газораспределение Липецк» представило письменные пояснения, рассмотрев которые Комиссия пришла к выводу, что они не содержат новых доводов, способных повлиять на окончательное решение.

Руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частями 1 - 4 статьи 41, статьей 48, частью 1 статьи 49 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции»,

РЕШИЛА:

1. Признать в действиях АО «Газпром газораспределение Липецк» <...> факт нарушения части 1 статьи 10 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», выразившегося в необоснованном взимании платы за регистрацию проектной документации, в том числе в части электрохимической защиты, когда это прямо не предусмотрено действующим законодательством.
2. В ходе рассмотрения дела оснований, предусмотренных статьей 48 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» для его прекращения не установлено.
3. Ввиду того, что Приказом № 54 от 05.02.2016 «О внесении изменений в Прейскурант на услуги газового хозяйства по техническому обслуживанию и ремонту газораспределительных систем» АО «Газпром газораспределение Липецк» исключило взимание платы за регистрацию и перерегистрацию проектов (раздел 1 глава 2 Прейскуранта), а также взимание платы за регистрацию проектов устройств ЭХЗ (раздел 1, глава 3 Прейскуранта), основания для выдачи предписания о прекращении нарушения антимонопольного законодательства отсутствуют.
4. Основания для принятия антимонопольным органом других мер по пресечению и (или) устранению последствий нарушения антимонопольного законодательства, обеспечению конкуренции отсутствуют.

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

Примечание. За невыполнение в установленный срок законного решения антимонопольного органа статьей 19.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность.