



ФЕДЕРАЛЬНАЯ
АНТИМОНОПОЛЬНАЯ
СЛУЖБА
(ФАС России)

ЗАМЕСТИТЕЛЬ
РУКОВОДИТЕЛЯ

Садовая Кудринская, 11
Москва, Д-242, ГСП-3, 125993
тел. (499) 755-23-23, факс (499) 755-23-24
delo@fas.gov.ru <http://www.fas.gov.ru>

11.08.2021 № ВК/67016/21

На № _____ от _____

Руководителям территориальных
органов ФАС России

Уважаемые коллеги!

Федеральная антимонопольная служба в целях выполнения пункта 1 Плана оказания методической помощи территориальным органам ФАС России в 2021 году, утвержденного приказом ФАС России от 14.04.2020 № 348/21, по вопросу применения пунктов 3 и 5 части 1 статьи 10 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее — Закон о защите конкуренции) в сфере обращения с твердыми коммунальными отходами, сообщает следующее.

1. Доминирующее положение регионального оператора.

В соответствии с частью 1 статьи 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.



2021-69570

126896

Согласно статье 1 Федерального закона от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» (далее – Закон № 89-ФЗ) под региональным оператором понимается юридическое лицо, осуществляющее деятельность по сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, захоронению твердых коммунальных отходов (далее - ТКО), которое обязано заключить договор на оказание услуг по обращению с ТКО с собственником ТКО, которые образуются и места накопления которых находятся в зоне деятельности регионального оператора.

В соответствии с пунктом 4 статьи 24.6 Закона № 89-ФЗ юридическому лицу присваивается статус регионального оператора и определяется зона его деятельности на основании конкурсного отбора, который проводится уполномоченным органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации в порядке, установленном Правилами проведения уполномоченными органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации конкурсного отбора региональных операторов по обращению с ТКО, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 05.09.2016 № 881.

Таким образом, Законом № 89-ФЗ предусмотрена обязанность регионального оператора обеспечить сбор, транспортирование, обработку, утилизацию, обезвреживание, захоронение ТКО на территории конкретной зоны деятельности в соответствии с региональной программой и территориальной схемой в области обращения с отходами.

Правила обращения с твердыми коммунальными отходами, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 12.11.2016 № 1156 (далее — Правила № 1156), предусматривают заключение договора на оказание услуг по обращению с ТКО только с региональным оператором, в зоне деятельности которого образуются ТКО и находятся места (площадки) их накопления (пункт 5 Правил № 1156).

Необходимо отметить, что разъяснения о порядке признания доминирующим положение регионального оператора были доведены до сведения территориальных управлений письмом ФАС России от 08.07.2020 № ИА/57450/20.

Учитывая, что региональный оператор является лицом, оказывающим решающее влияние на общие условия рынка услуг по обращению с твердыми коммунальными отходами и (или) способным устранять с этого товарного рынка других хозяйствующих субъектов, и (или) затруднять доступ на этот товарный рынок другим хозяйствующим субъектам, к нему могут применяться меры антимонопольного реагирования.

Распространенными нарушениями в сфере обращения с ТКО являются нарушения связанные с порядком заключения договора (навязывание невыгодных условий договора, уклонение/отказ от заключения договора, нарушение сроков заключения договора) и исполнения договора (отказ от вывоза ТКО, отказ в изменении способа коммерческого учета ТКО, необоснованное изменение периодичности вывоза ТКО).

2. Порядок и особенности заключения договора по обращению с ТКО.

В соответствии с пунктом 4 статьи 24.7 Закона № 89-ФЗ собственники ТКО обязаны заключить договор на оказание услуг по обращению с ТКО с региональным оператором, в зоне деятельности которого образуются ТКО и находятся места их накопления.

При этом для регионального оператора договор на оказание этих услуг является публичным, следовательно, он не вправе отказать в его заключении потребителю – собственнику твердых коммунальных отходов, которые образуются и места накопления которых находятся в зоне его деятельности.

Договор об оказании услуг по обращению с твердыми коммунальными отходами заключается в соответствии с типовой формой договора, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 12.11.2016 № 1156 (далее — Типовой договор).

Согласно пункту 5 статьи 24.7 Закона № 89-ФЗ договор об оказании услуг по обращению с твердыми коммунальными отходами может быть дополнен по соглашению сторон иными непротиворечащими законодательству Российской Федерации положениями.

Положениями статей 154 и 155 Жилищного кодекса Российской Федерации (далее — ЖК РФ) установлено, что в структуру платы за коммунальные услуги входит, в том числе обращение с ТКО.

При этом обязанность оплаты услуг по обращению с ТКО наступает при наличии соглашения между субъектом Российской Федерации и региональным оператором и предельного единого тарифа на услугу регионального оператора по обращению с ТКО.

Таким образом, само по себе включение региональным оператором в договор условий, которые не предусмотрены Типовым договором, но относятся к целям и предмету договора, и по которым стороны достигли согласия, не является нарушением антимонопольного законодательства.

Вместе с тем, согласно пункту 15 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 04.03.2021 № 2 «О некоторых вопросах, возникающих в связи с применением судами антимонопольного законодательства» (далее — Постановление Пленума № 2) само по себе заключение договора с доминирующим на рынке субъектом без возражений, высказанных контрагентом на стадии заключения договора (например, без составления протокола разногласий по спорным условиям), и (или) исполнение договора не являются обстоятельствами, исключающими возможность квалификации поведения доминирующего субъекта как злоупотребления.

Таким образом, пресечение нарушения запрета, установленного пунктом 3 части 1 статьи 10 Закона о защите конкуренции допускается как до, так и после заключения договора, в который включается спорное условие.

Также согласно пункту 14 Постановления Пленума № 2 навязанными невыгодными условиями могут быть признаны условия, которые иной участник рынка не принял бы, исходя из своих разумно понимаемых экономических (коммерческих) интересов, и которые позволяют доминирующему на рынке субъекту извлекать выгоду посредством ограничения свободы ведения экономической деятельности его контрагентов.

Таким образом, оценка действий регионального оператора по включению условий договора, не предусмотренных Типовым договором, на предмет наличия признаков нарушения антимонопольного законодательства осуществляется с учетом всех обстоятельств, установленных антимонопольным органом в каждом конкретном случае.

На основании изложенного, ФАС России обращает внимание, что действия регионального оператора, выразившиеся в несоблюдении при заключении договора формы Типового договора (например, исключение или изменение существенных условий договора), могут содержать признаки нарушения антимонопольного законодательства (пункт 3 части 1 статьи 10 Закона о защите конкуренции).

Так, территориальными органами ФАС России была дана оценка соответствующим действиям региональных операторов по вышеуказанной квалификации, например: решение Управления Федеральной антимонопольной службы по Курганской области от 21.07.2020, предупреждение Управления Федеральной антимонопольной службы по Ульяновской области от 07.05.2020.

ФАС России также обращает внимание, что пунктом 3 Правил № 1156 установлено, что накопление, сбор, транспортирование, обработка, утилизация, обезвреживание, захоронение твердых коммунальных отходов осуществляются с учетом экологического законодательства Российской Федерации и законодательства Российской Федерации в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения.

Указанной нормой также предусмотрено, что осуществление накопления, сбора, транспортирования, обработки, утилизации, обезвреживания, захоронения твердых коммунальных отходов должно быть безопасным для населения и окружающей среды.

Законодательство Российской Федерации в сфере обращения ТКО устанавливает императивные требования для регионального оператора, как лица, осуществляющего деятельность по обращению с ТКО, в части соблюдения санитарно-эпидемиологических норм.

Периодичность вывоза ТКО региональным оператором должна соответствовать срокам временного накопления несортированных ТКО, установленным санитарными правилами и нормами.

Указанная позиция также поддерживается судебной практикой, в частности, аналогичные выводы были указаны судами в Апелляционном определении Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 19.06.2019 № 1-АПА19-5, постановлении Арбитражного суда Северо-Западного округа от 24.12.2020 № Ф07-14003/2020 по делу № А21-8180/2019, постановлении Арбитражного суда Поволжского округа от 17.12.2019 № Ф06-55725/2019 по делу № А65-7546/2019, постановлении Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 21.09.2020 № Ф08-7256/2020 по делу № А63-10417/2019.

В частности, в вышеуказанных решениях суды отмечают императивный характер положений, санитарных правил и норм, соблюдение которых является обязательным для регионального оператора в части периодичности вывоза ТКО.

Следовательно, включение в договор положений об уточнении сроков в соответствии с санитарными нормами и правилами не противоречит положениям Закона № 89-ФЗ, Правилам № 1156.

Аналогичная позиция также приведена в Решении ФАС России от 19.03.2021 № 052/01/10-418/2020.

3. Нарушение порядка заключения договоров в сфере обращения с ТКО.

3.1. Порядок заключения договора на оказание услуг по обращению с ТКО регламентирован Правилами № 1156.

Пунктом 8.17. Правил № 1156 установлено, что региональный оператор в течение одного месяца со дня заключения соглашения извещает потенциальных потребителей о необходимости заключения в соответствии с Законом № 89-ФЗ договора на оказание услуг по обращению с твердыми коммунальными отходами всеми доступными способами, в том числе путем размещения соответствующей информации на своем официальном сайте в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», а также в средствах массовой информации.

На основании Правил № 1156 в случае если потребитель не направил региональному оператору заявку потребителя и документы в соответствии с пунктами 8(5)-8(7) Правил № 1156 в указанный срок, договор на оказание услуг по обращению с ТКО считается заключенным на условиях типового договора и вступившим в силу на 16-й рабочий день после размещения региональным оператором предложения о заключении указанного договора на своем официальном сайте в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

Согласно разделу I(1) Правил № 1156 при поступлении заявки потребителя со всеми необходимыми сведениями и документами, предусмотренными пунктами 8(6) и 8(7) Правил № 1156, региональный оператор в течение 15 рабочих дней со дня получения заявки направляет ему 2 экземпляра подписанного со своей стороны проекта договора на оказание услуг по обращению с ТКО, а потребитель в течение 15 рабочих дней со дня поступления 2 экземпляров проекта договора на оказание услуг по обращению с ТКО обязан их подписать и направить 1 экземпляр договора региональному оператору либо направить мотивированный отказ от подписания указанного проекта договора с приложением к нему предложений о внесении изменений в такой проект в части, не противоречащей законодательству Российской Федерации.

Таким образом, у собственника ТКО при несогласии с представленным проектом договора есть право на направление мотивированного отказа от подписания указанного проекта договора.

Региональный оператор в течение 10 рабочих дней со дня получения указанных в пункте 8.11 Правил № 1156 мотивированного отказа и предложений рассматривает их, а также принимает меры по урегулированию разногласий.

Необходимо отметить, что действия регионального оператора по созданию условий при которых у потребителя нет возможности предоставить мотивированные возражения по тексту проекта договора, а также прекращение мероприятий по урегулированию разногласий по проекту договора (неработающий сайт в сети интернет, закрытый офис, неполучение заказных писем), могут содержать признаки нарушения пункта 5 части 1 статьи 10 Закона о защите конкуренции.

3.2. Согласно пункту 1 статьи 24.6 Закона № 89-ФЗ сбор, транспортирование, обработка, утилизация, обезвреживание, захоронение твердых коммунальных отходов на территории субъекта Российской Федерации осуществляется в соответствии с региональной программой в области обращения с отходами и территориальной схемой обращения с отходами.

Пункт 10 статьи 24.6 Закона № 89-ФЗ предусматривает, что операторы по обращению с твердыми коммунальными отходами, региональные операторы обязаны соблюдать схему потоков твердых коммунальных отходов, предусмотренную территориальной схемой обращения с отходами субъекта Российской Федерации, на территории которого такие операторы осуществляют свою деятельность. Операторы по обращению с твердыми коммунальными отходами, владеющие объектами обработки, обезвреживания, захоронения твердых коммунальных отходов, данные о месте нахождения которых включены в территориальную схему обращения с отходами, обязаны принимать твердые коммунальные отходы, образовавшиеся на территории субъекта Российской Федерации и поступившие из других субъектов Российской Федерации с учетом

соглашения, заключенного между субъектами Российской Федерации, только на основании заключенных с региональными операторами договоров об осуществлении регулируемых видов деятельности в области обращения с твердыми коммунальными отходами и не вправе отказываться от заключения таких договоров.

Действия региональных операторов по обращению с твердыми коммунальными отходами, владеющих объектами обработки, обезвреживания, захоронения твердых коммунальных отходов, выразившихся в отказе от заключения вышеуказанных договоров с региональным оператором, а также по навязыванию невыгодных условий договора могут содержать признаки нарушения антимонопольного законодательства (пункт 3 и 5 части 1 статьи 10 Закона о защите конкуренции).

Корреспондирующая обязанность регионального оператора по заключению договоров с операторами по обращению с твердыми коммунальными отходами следует из взаимоувязанных положений Закона № 89-ФЗ и Правил № 1156. Так, региональный оператор в отношении заключения вышеуказанных договоров не может отказаться или уклоняться от их заключения.

4. О порядке коммерческого учета объема и (или) массы ТКО.

ФАС России отмечает, что при заключении договора на оказание услуг по обращению с ТКО стороны должны руководствоваться Правилами № 1156.

В соответствии с пунктом 15 Типового договора стороны договора обязаны выбрать способ осуществления коммерческого учета ТКО в соответствии с Правилами № 505.

Порядок коммерческого учета объема и (или) массы — ТКО регламентирован Правилами коммерческого учета объема и (или) массы ТКО, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 03.06.2016 № 505 (далее — Правила № 505).

Пунктом 5 Правил № 505 установлено, что коммерческий учет ТКО осуществляется:

а) расчетным путем исходя из:

- нормативов накопления ТКО, выраженных в количественных показателях объема;

- количества и объема контейнеров для накопления ТКО, установленных в местах накопления ТКО;

б) исходя из массы ТКО, определенной с использованием средств измерения.

Пунктом 6 Правил № 505 установлено, что в целях осуществления расчетов с собственниками ТКО коммерческий учет ТКО осуществляется в соответствии с подпунктом «а» пункта 5 Правил № 505.

Необходимо отметить, что осуществление расчетов в соответствии с подпунктом «б» пункта 5 Правил № 505 производится только с операторами по обращению с ТКО, владеющими на праве собственности или на ином законном основании объектами (владельцы объектов) (пункт 9 Правил № 505).

В дополнение отмечаем, что согласно пункту 8 Правил № 505 при раздельном накоплении ТКО в целях осуществления расчетов по договорам в области обращения с ТКО коммерческий учет ТКО осуществляется в соответствии с абзацем третьим подпункта «а» пункта 5 Правил № 505.

Поскольку коммерческий учет ТКО осуществляется расчетным путем исходя из нормативов накопления ТКО либо из количества и объема контейнеров для накопления ТКО, и при этом действующим законодательством в сфере обращения с ТКО не предусмотрена обязанность регионального оператора и собственника ТКО производить учет объема и (или) массы ТКО только способом исходя из нормативов накопления ТКО, то региональный оператор и собственник ТКО вправе выбрать любой способ коммерческого учета подпункта «а» пункта 5 Правил № 505.

Из вышеизложенного следует, что ограничение по способу коммерческого учета ТКО, предусмотренное пунктом 8 Правил № 505, установлено только для ситуации, когда применяется система раздельного сбора ТКО.

Таким образом, в случае отсутствия отдельного накопления ТКО на территории регионального оператора в целях осуществления расчетов по договорам в области обращения с ТКО коммерческий учет ТКО осуществляется расчетным путем исходя из фактического количества и объема контейнеров для накопления ТКО либо в соответствии с установленными нормативами накопления ТКО.

Иных ограничений на применение одного из способов коммерческого учета подпункта «а» пункта 5 Правил № 505 указанные правила не содержат.

Сторонами может быть выбран предусмотренный подпунктом «а» пункта 5 Правил № 505 способ коммерческого учета, а именно по количеству и объему контейнеров для накопления ТКО, установленных в местах накопления ТКО, в случае если контейнеры потребителя и места (площадки) накопления ТКО соответствуют нормам действующего экологического законодательства и внесены в реестр мест (площадок) накопления ТКО.

В решении Верховного суда Российской Федерации от 07.02.2021 № АКПИ20-956 указано, что отсутствие на территории субъекта Российской Федерации организованного отдельного накопления ТКО позволяет собственнику ТКО осуществлять коммерческий учет ТКО в соответствии с подпунктом «а» пункта 5 Правил № 505 одним из альтернативных способов расчета.

Также при достижении сторонами соглашения об осуществлении коммерческого учета объемов ТКО исходя из количества и объема контейнеров, установленных в местах накопления ТКО, суды в отсутствие организованного отдельного сбора накопления отходов считают возможным предусмотреть в договоре указанный способ коммерческого учета, согласованный сторонами по договору (например, дело № 12-38317/2019).

Положения в части коммерческого учета ТКО применительно к собственникам и пользователям жилых помещений уточняются в Правилах предоставления коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в

многоквартирных домах и жилых домов, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 06.05.2011 № 354 (далее — Правила № 354).

Согласно пункту 148(30) Правил № 354 в отношении потребителей в жилых помещениях (жилой дом, квартира) коммерческий учет ТКО осуществляется расчетным путем исходя из нормативов накопления ТКО, а в случае если введено раздельное накопление сортированных ТКО — расчетным путем исходя из количества и объема контейнеров для накопления ТКО, установленных в местах накопления ТКО.

Таким образом, для потребителей в жилых помещениях (жилой дом, квартира) наличие системы раздельного сбора является обязательным требованием для расчета «по факту» (исходя из количества и объема контейнеров).

В отношении иных потребителей коммерческий учет ТКО производится способом, определенным сторонами в договоре по обращению с ТКО, в соответствии с Правилами № 1156.

Как ранее отмечалось, согласно разделу I(1) Правил № 1156 при поступлении заявки потребителя со всеми необходимыми сведениями и документами, предусмотренными пунктами 8(6) и 8(7) Правил № 1156, региональный оператор в течение 15 рабочих дней со дня получения заявки потребителя направляет ему 2 экземпляра подписанного со своей стороны проекта договора на оказание услуг по обращению с ТКО, а потребитель в течение 15 рабочих дней со дня поступления 2 экземпляров проекта договора на оказание услуг по обращению с ТКО обязан их подписать и направить 1 экземпляр договора региональному оператору либо направить мотивированный отказ от подписания указанного проекта договора с приложением к нему предложений о внесении изменений в такой проект в части, не противоречащей законодательству Российской Федерации.

Таким образом, в случае несогласия собственника ТКО с предлагаемым региональным оператором способом коммерческого учета ТКО, собственник ТКО в

соответствии с Правилами № 1156 вправе направить мотивированный отказ от подписания проекта договора и предложить изменения в проект договора в части порядка осуществления иного способа применения учета объема и (или) массы ТКО.

Кроме того, стороны вправе заключать дополнительные соглашения о внесении изменений в договор, в том числе по способу коммерческого учета.

Учитывая вышеизложенное, действия регионального оператора, выразившиеся в навязывании невыгодных условий потребителю (например, в навязывании невыгодного для потребителя способа коммерческого учета ТКО), могут содержать в себе признаки нарушения антимонопольного законодательства (пункт 3 части 1 статьи 10 Закона о защите конкуренции).

5. Порядок сбора и вывоза ТКО.

Пунктом 1 раздела I Типового договора на оказание услуг по обращению с ТКО региональный оператор обязуется принимать ТКО в объеме и в месте, которые определены в типовом договоре, и обеспечивать их транспортирование, обработку, обезвреживание, захоронение в соответствии с законодательством Российской Федерации, а потребитель обязуется оплачивать услуги регионального оператора по цене, определенной в пределах утвержденного в установленном порядке единого тарифа на услугу регионального оператора.

В соответствии с пунктом 13(1) Правил № 1156 региональный оператор ежегодно, не позднее 25 декабря года, предшествующего году фактического размещения контейнеров и бункеров, направляет в орган местного самоуправления, уполномоченный на ведение реестра мест (площадок) накопления ТКО, сведения о количестве планируемых к размещению контейнеров и бункеров с указанием их объема и о местах (площадках) накопления ТКО, на которых планируется разместить такие контейнеры и бункеры.

Пунктом 3 раздела I Типового договора в договоре указывается нужный способ складирования ТКО - мусоропроводы и мусороприемные камеры, в

контейнеры, бункеры, расположенные на контейнерных площадках, в пакеты или другие емкости (указываются какие), предоставленные региональным оператором.

Пунктом 10 Правил № 1156 установлено, что в соответствии с договором на оказание услуг по обращению с ТКО в местах (площадках) накопления ТКО складирование ТКО осуществляется потребителями следующими способами:

а) в контейнеры, расположенные в мусороприемных камерах (при наличии соответствующей внутридомовой инженерной системы);

б) в контейнеры, бункеры, расположенные на контейнерных площадках;

в) в пакеты или другие емкости, предоставленные региональным оператором.

При этом потребитель обязан осуществлять складирование ТКО в местах накопления ТКО, определенных договором на оказание услуг по обращению с ТКО, в соответствии с территориальной схемой обращения с отходами и обеспечивать складирование ТКО в контейнеры или иные места в соответствии с приложением к типовому договору.

Необходимо отметить, что действующим законодательством в сфере обращения с ТКО не предусмотрено случаев, при наступлении которых региональный оператор вправе прекратить предоставление услуги по обращению с ТКО. Если договор на оказание услуг по обращению с ТКО не расторгнут и не признан судом недействительным, региональный оператор обязан продолжать оказывать соответствующую услугу потребителям. Например, наличие задолженности у потребителя или оспаривание региональным оператором в судебном порядке нормативов накопления ТКО не может рассматриваться как основание для прекращения вывоза ТКО при наличии действующего договора.

Так, действия регионального оператора, занимающего доминирующее положение на соответствующем товарном рынке, выразившиеся в неправомерном прекращении поставки ресурса (услуги по обращению с ТКО), должны рассматриваться антимонопольными органами на предмет нарушения Закона о защите конкуренции.

Согласно пункту 13 постановления Пленума Верховного суда Российской Федерации от 04.03.2021 № 2 «О некоторых вопросах, возникающих в связи с применением судами антимонопольного законодательства» Прекращение реализации товара определенному покупателю, всем покупателям или их определенной группе, в том числе в связи с прекращением производства, и (или) уклонение от заключения договора с ними могут быть признаны злоупотреблением доминирующим положением со стороны хозяйствующего субъекта–продавца по основаниям, предусмотренным пунктами 4, 5 и 8 части 1 статьи 10 Закона, и тогда, когда эти действия (бездействие) влекут за собой устранение конкуренции на том смежном рынке, на котором с использованием данного товара осуществляет свою деятельность покупатель(покупатели), что предвидел или должен был предвидеть доминирующий субъект на момент совершения им названных действий.

Таким образом, действия регионального оператора, выразившиеся в неправомерном отказе от вывоза ТКО, могут рассматриваться на предмет нарушения запрета, установленного пунктом 4 части 1 статьи 10 Закона о защите конкуренции (например: Решение Федеральной антимонопольной службы от 16.09.2020 по рассмотрению жалобы на решение и предписание Челябинского УФАС России от 30.04.2020 по делу о нарушении антимонопольного законодательства № 074/01/10-1537/2019).

В.Г. Королев



Исп. Белоусова Т.В.
тел.8(499)755-23-23