



По списку

ФЕДЕРАЛЬНАЯ
АΝΤИМОНОПОЛЬНАЯ
СЛУЖБА
(ФАС России)

Садовая Кудринская, 11
Москва, Д-242, ГСП-5, 123995
тел. (499) 755-23-23, факс (499) 755-23-24
delo@fas.gov.ru http://www.fas.gov.ru

19.02.2014 № КА/5738/14
На № _____ от _____

РЕШЕНИЕ
по делу № 1-00-303/00-23-13 о нарушении антимонопольного
законодательства

05.02.2014

г. Москва

Резолютивная часть решения оглашена 5 февраля 2014 года
В полном объеме решение изготовлено «19» февраля 2014 года

Комиссия Федеральной антимонопольной службы по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства (далее – Комиссия) в составе:
Председателя Комиссии:

Кинёва А.Ю. – заместителя руководителя ФАС России;

членов Комиссии:

Мишловина В.Б. – начальника Управления контроля органов власти ФАС России;

Рутенberга Д.А. – начальника Управления контроля транспорта и связи ФАС России;

Махонина Д.Н. – начальника Управления контроля топливно-энергетического комплекса ФАС России;

Исаевой Н.И. – заместителя начальника Управления контроля органов власти ФАС России;

Дружинина С.В. – советника Управления контроля органов власти ФАС России;

Уткина Е.Б. – начальника отдела проверок Управления контроля органов власти ФАС России;



91368

Шульженко К.Н. – заместителя начальника отдела проверок Управления контроля органов власти ФАС России;

Шимкус М.А. – консультанта отдела судебной работы Правового управления ФАС России,

рассмотрев дело № 1-00-130/00-23-13 о нарушении антимонопольного законодательства по признакам нарушения Центральной энергетической таможней, Северо-Западным энергетическим таможенным постом, Южным энергетическим таможенным постом, Дальневосточным энергетическим таможенным постом, Северным энергетическим таможенным постом части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее — Закон о защите конкуренции), руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частями 1-3 статьи 41, статьей 48, частью 1 статьи 49 Закона о защите конкуренции, Комиссия

УСТАНОВИЛА:

1.Основанием для возбуждения дела послужило заявление СРО «Ассоциация морских и речных бункеровщиков» о признаках нарушения антимонопольного законодательства в действиях Центральной энергетической таможни (далее – ЦЭТ), выражившихся в издании телетайпограмм в адрес начальников энергетических таможенных постов о порядке проведения таможенного контроля при совершении таможенных операций в отношении товаров, декларируемых в товарных позициях 27 группы ТН ВЭД ТС в качестве припасов(далее – Порядок).

Из обращения Заявителя следует, что требования, изложенные в телетайпограммах ЦЭТ о снабжении судов бункерным топливом у причальных стенок специализированных нефтеналивных терминалов, ограничивают конкуренцию на рынке бункеровых услуг, в связи с чем многие бункерные компании не имеют возможности осуществлять деятельность по снабжению судов припасами (27 группа ТН ВЭД ТС), вывозимыми с таможенной территории Российской Федерации в соответствии с таможенным режимом перемещения припасов, и вынуждены прекратить осуществление предпринимательской деятельности или ограничиться бункеровкой каботажных судов.

Исследовав материалы дела № 1 00-303/00-23-13, выслушав объяснения лиц, присутствующих на заседании, Комиссия установила следующее:

В соответствии с пунктом 1 статьи 2 Международной конвенции об упрощении и гармонизации таможенных процедур (принято в Киото 18.05.1973) (в ред. Протокола от 26.06.1999) каждая из Договаривающихся Сторон принимает на себя обязательство содействовать упрощению и гармонизации таможенных процедур.

Согласно разделу 3 (Е) приложения Конвенции по облегчению

международного морского судоходства (FAL) (Заключена в г. Лондоне 09.04.1965) государственным властям следует совместно с судовладельцами и портовой администрацией принимать надлежащие меры с целью сокращения до минимума времени стоянки судна в порту, следует часто пересматривать все процедуры, связанные с приходом и отходом судов, включая организацию погрузки и выгрузки грузов, обслуживания. Также следует принимать меры к тому, чтобы грузовые суда и их грузы могли быть приняты и выпущены, по мере возможности, в районе обработки судов, а также принимать надлежащие меры с целью обеспечения удовлетворительной организации работы порта с тем, чтобы процедура обработки и очистки груза проходила без задержки. Эти меры должны охватывать все этапы с момента постановки судна для разгрузки и таможенной очистки и, в случае необходимости, для складирования и переотправки груза.

В соответствии с пунктом 2 статьи 12 Федерального закона от 27.11.2010 № 311-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации» (далее – ФЗ – 311) в функции (обязанности) таможенных органов входит содействие развитию внешней торговли Российской Федерации, внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации, ускорению товарооборота.

Приказ ГТК России от 12.09.2001 № 892 «Об утверждении Положения о таможенном оформлении и таможенном контроле судов, используемых в целях торгового мореплавания, а также товаров, перемещаемых через таможенную границу Российской Федерации этими судами» предусматривает, что таможенное оформление судов производится в портах, как у причала, так и на рейде.

Согласно пункту 21 «Порядка совершения отдельных таможенных операций при использовании таможенного режима перемещения припасов», утвержденного приказом ФТС России от 29.12.2007 № 1665 (далее – Приказ № 1665), погрузка товаров группы 2710 ТН ВЭД ТС, помещаемых под таможенный режим перемещения припасов, на транспортное средство производится в местах, определенных таможенными органами по согласованию с администрацией пункта пропуска. В морских (речных) портах доставка товаров на транспортное средство осуществляется как трубопроводным транспортом, так и с использованием специальных плавательных средств и по разрешению таможенного органа - автомобильным транспортом.

2. 22.08.2013 ЦЭТ направила в адрес начальников энергетических таможенных постов телетайпограмму № 01-17/6123 о порядке проведения таможенного контроля при совершении таможенных операций в отношении товаров, декларируемых в товарных позициях 27 группы ТН ВЭД ТС в качестве припасов, у причальных стенок при наличии в морском порту специализированных терминалов, используемых для осуществления операций с нефтепродуктами.

Телетайпограмма от 22.08.2013 № 01-17/6123 определяла порядок

совершения таможенных операций в отношении поставляемого на морские суда в качестве припасов судового топлива и вводила новые правила поведения, сводящие перечень мест разрешенных для совершения таможенных операций к единственному варианту – исключительно у причальных стенок специализированных нефтеналивных терминалов или, при их отсутствии – на рейде, в местах, определенных Технологическими схемами.

По мнению заявителя, выполнение требований по бункеровке припасов только на специализированных нефтеналивных терминалах может увеличить время простоя судов и соответственно вызвать дополнительные расходы, поскольку после окончания грузовых операций суда вынуждены перешвартовываться к нефтеналивному терминалу.

Согласно пункту 2 статьи 363 Таможенного кодекса Таможенного союза (далее – ТК ТС) перемещение припасов через таможенную границу осуществляется без уплаты таможенных пошлин, налогов и без применения мер нетарифного регулирования.

Пунктом 8 Приказа Минтранса России от 22.12.2009 № 247 «Об утверждении Типовой схемы организации пропуска через государственную границу Российской Федерации лиц, транспортных средств, грузов, товаров и животных в морских и речных (озерных) пунктах пропуска через государственную границу Российской Федерации» определено, что государственный контроль судов осуществляется у причалов, на рейдовых перегрузочных комплексах или на рейдах, включенных в пределы пункта пропуска. Также пунктом 11 Положения о таможенном оформлении и таможенном контроле судов, используемых в целях торгового мореплавания и товаров, перемещаемых через таможенную границу, утвержденного Приказом ГТК России от 12.09.2001 № 892, предусмотрено, что таможенное оформление судов производится в портах как у причала, так и на рейде. Решение о возможности производства таможенного оформления судов на рейде принимает таможенный орган по заявке капитана судна (лица, им уполномоченного), согласованной им с портовыми властями.

Порядок, установленный указанной телетайпограммой ЦЭТ, не дает возможности осуществления таможенного контроля судов на рейде и требует в нарушение вышеперечисленных норм прохождения через государственную (таможенную) границу припасов исключительно у причальных стенок нефтеналивных терминалов.

Кроме того, Комиссией ФАС России установлено, что в период действия указанной телетайпограммы, определяющей общий запрет на оформление бункеровки на рейде, ЦЭТ изданы дополнительные телетайпограммы, разрешающие отдельным хозяйствующим субъектам бункеровку на рейде.

В материалах дела имеются следующие телетайпограммы:

- от 29.08.2013 телетайпограмма, разрешающая 29.08.2013 года оформление поручения на погрузку и проведение бункеровки на внутреннем рейде (якорной стоянке № 11) морского порта Усть-Луга

- танкера «Елка Апаллон» (ООО «РН-Бункер»);
- от 16.09.2013 телетайпограмма, разрешающая 16-17 09.2013 года оформление поручения на погрузку и проведение бункеровки на внутреннем рейде (якорной стоянке № 11) морского порта Усть-Луга танкера «Stena Polaris» (ООО «РН-Бункер»);
- от 02.10.2013 телетайпограмма, разрешающая оформление бункеровки на внутреннем рейде (якорной стоянке № 11) морского порта Усть-Луга танкера «Ценито», снабжение судовым топливом которого будет осуществлять ООО «Газпром Марин Бункер».

Таким образом, ЦЭТ указанными действиями создал перечисленным хозяйствующим субъектам преимущественные условия хозяйственной деятельности.

3. Приказ № 1665 определяет порядок предоставления документов, необходимых для таможенного оформления припасов, которым определены сведения и документы, необходимые для представления в таможенный орган.

В то же время, Решением Коллегии Евразийской экономической комиссии от 25.12.2012 № 290 «О перечне сведений, которые должны содержать транспортные (перевозочные), коммерческие и (или) иные документы, используемые в качестве таможенной декларации, при таможенном декларировании припасов» утвержден перечень сведений, которые должны содержать транспортные (перевозочные), коммерческие и (или) иные документы, используемые в качестве таможенной декларации, при таможенном декларировании припасов.

01.10.2013 ЦЭТ издано письмо – разъяснение № 01-17/7183 в соответствии, с которым бункеровка морского судна танкером – бункеровщиком может осуществляться на рейде в пределах акватории морского порта после проведения таможенного контроля в отношении бункерного топлива и при условии наличия у хозяйствующего субъекта определенного пакета документов, в том числе:

- документов, подтверждающих легальность происхождения (паспорта качества) и приобретения (договора на поставку, товаротранспортные документы) бункерного топлива;
- коммерческих договоров со специализированными терминалами, расположенными в морском порту, и бункерочных расписок на получение бункерного топлива с данных терминалов;
- в случае отсутствия в морском порту специализированных терминалов – коммерческих договоров с легально действующими в Российской Федерации нефтеперерабатывающими заводами (список доведен письмом таможни от 21.06.2013 № 01-25/4358) или с коммерческими структурами, являющимися поставщиками бункерного топлива.

В случае непредставления заверенной копии хотя бы одного из вышеперечисленных документов, разрешение на погрузку бункерного топлива

на танкер-бункеровщик или морское судно не выдается.

Из указанных материалов следует, что должностным лицам энергетических таможенных постов предписано для осуществления бункеровки на рейде при оформлении поручения на погрузку дополнительно требовать у хозяйствующих субъектов помимо перечня документов, установленного действующим таможенным законодательством, документы, подтверждающие приобретение бункерного топлива на нефтеперерабатывающих заводах, мощность переработки которых составляет более 1 млн. тонн нефтяного сырья в год.

В пояснениях по делу ЦЭТ разграничивает нефтеперерабатывающие заводы, включенные в реестр проектируемых, строящихся и введенных в эксплуатацию нефтеперерабатывающих заводов в Российской Федерации (далее – Реестр) и не включенные в указанный реестр.

Ведение Реестра осуществляется Минэнерго России в соответствии с административным регламентом о предоставлении Минэнерго России государственной услуги по ведению реестра проектируемых, строящихся и введенных в эксплуатацию нефтеперерабатывающих заводов в Российской Федерации, утвержденным приказом Минэнерго России № 601 от 10.12.2010 (далее – Регламент).

Согласно пункту 3 Регламента, предоставление государственной услуги по ведению Реестра осуществляется в соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации № 1039 от 21.12.2009 «О порядке подключения нефтеперерабатывающих заводов к магистральным нефтепроводам и (или) нефтепродуктопроводам и учета нефтеперерабатывающих заводов в Российской Федерации» (вместе с "Правилами подключения нефтеперерабатывающих заводов к магистральным нефтепроводам и (или) нефтепродуктопроводам и учета нефтеперерабатывающих заводов в Российской Федерации».

Постановлением Правительства Российской Федерации № 1039 от 21.12.2009 введены Правила для подключения нефтеперерабатывающих заводов к магистральным трубопроводам. Учет соответствующих заводов осуществляется в целях обеспечения недискриминационного доступа этих заводов к услугам естественных монополий по транспортировке нефти (нефтепродуктов) по магистральным трубопроводам.

Производство и переработка нефтепродуктов является лицензируемым видом деятельности.

Лицензирование эксплуатации объектов (нефтеперерабатывающих заводов) осуществляется Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору.

Лицензирование осуществляется в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 10.06.2013 № 492 «О лицензировании эксплуатации взрывопожароопасных и химически опасных производственных объектов I, II и III классов опасности» (вместе с «Положением о

лицензировании эксплуатации взрывопожароопасных и химически опасных производственных объектов I, II и III классов опасности», положениями которого установлены требования к хозяйствующим субъектам – соискателям лицензии на осуществление деятельности по производству и переработке нефтепродуктов. При этом требование о включении нефтеперерабатывающего завода в Реестр при получении лицензии отсутствует.

Таким образом, на рынке производства и переработки нефтепродуктов на законных основаниях осуществляют деятельность хозяйствующие субъекты, нефтеперерабатывающие заводы которых не включены в Реестр. Следовательно, законность деятельности нефтеперерабатывающих заводов не определяется их включением в Реестр.

На основании изложенного Комиссия ФАС России пришла к выводу о том, что требование представления хозяйствующим субъектом указанных в письме-разъяснении ЦЭТ документов не соответствует действующему законодательству.

4. 09.10.2013 ЦЭТ направила в адрес энергетических таможенных постов телетайпограмму № 01-14-7440 в дополнение к телетайпограмме от 22.08.2013 № 01-17/6123, которая разрешала осуществление бункеровочных операций на внешних и внутренних рейдах морского порта специализированным бункерным компаниям вертикально интегрированных структур(компаний) как участникам внешнеэкономической деятельности с низкой степенью риска нарушения действующего законодательства Российской Федерации.

Вертикально-интегрированными структурами (компаниями) (далее – ВИНК) согласно письму ЦЭТ от 10.01.2014 № 01-30/76 на рынке бункеровочных услуг являются компании, входящие в группу лиц ОАО Нефтяная компания «Роснефть», ОАО «ЛУКОЙЛ», ОАО «Газпром».

Порядок, установленный данной телетайпограммой ЦЭТ, давал возможность осуществления бункеровки и таможенного контроля судов на рейде без представления дополнительных документов только бункерным компаниям, входящим в структуру ВИНК. Для иных хозяйствующих субъектов бункеровка разрешена исключительно у причальных стенок нефтеналивных терминалов или на рейде при представлении документов, описанных в письме-разъяснении ЦЭТ от 01.10.2013 № 01-17/7183.

При этом, ЦЭТ, осуществляя проверку качества вывозимых товаров, возложила обязанность документального подтверждения происхождения товара на всех хозяйствующих субъектов, кроме хозяйствующих субъектов (бункерных компаний), входящих в структуру ВИНК.

Как пояснил на заседании Комиссии ФАС России представитель ЦЭТ, положения телетайпограммы, разрешающие ВИНК осуществление бункеровки без представления документов, подтверждающих легальность происхождения топлива, обусловлены тем, что бункерные компании ВИНК добросовестно осуществляют свою деятельность, реализуя качественное бункерное топливо, произведенное заводами, входящими в их группу лиц, и реже нарушают

действующее законодательство Российской Федерации, нежели иные хозяйствующие субъекты.

В целях подтверждения данной информации ФАС России письмом от 13.12.2013 № 05-10-4576 направил в Минтранс России запрос о представлении информации об обращениях морских властей иностранных государств о фактах поставки российскими бункеровочными компаниями на иностранные суда некачественного судового (бункерного) топлива.

В ответ на указанный запрос Минтранс России письмом от 13.12.2013 № 05-10-4576 представил информацию о фактах обращения морских властей иностранных государств о поставке российскими бункеровочными компаниями, в том числе входящими в структуры ВИНК, некачественного судового (бункерного) топлива на иностранные суда.

Кроме того, согласно представленной ВИНК информации в период с 01.01.2013 по 30.11.2013 бункерные компании, входящие в их структуру, осуществляли бункеровку морских судов бункерным топливом, произведенным на иных нефтеперерабатывающих заводах, не входящих в структуру ВИНК.

Таким образом, доводы ЦЭТ о том что, порядок, установленный телетайпограммой, направлен на пресечение вывоза нелегального топлива, а также о том, что бункерные компании ВИНК относятся к хозяйствующим субъектам с низкой степенью риска нарушения действующего законодательства Российской Федерации не подтверждены.

Из материалов, представленных в соответствии с определением Комиссии ФАС России от 21.11.2013 № КА/46557/13, следует, что ООО «КОНТУР Спб» не входящее в структуру ВИНК (далее – Общество), также осуществляющее услуги по бункеровке, но не входящее в ВИНК, в период после издания телетайпограммы от 22.08.2013 до октября 2013 года фактически лишилось возможности оказывать данные услуги в порту Усть-Луга. Всего, согласно представленным документам, Общество не смогло оказать услуг ни по одной из полученных от потребителей 10 заявок на общую сумму 6 924 500 рублей.

Северо-Западный энергетический таможенный пост, ссылаясь на телетайпограмму ЦЭТ от 22.08.2013, отказывал в оформлении погрузки судовых припасов на рейде, предписывая осуществлять бункеровку только у причалов ОАО «Роснефтьбункер» или ООО «Новатэк Усть-Луга».

В свою очередь, компании ОАО «Роснефтьбункер» и ООО «Новатэк Усть-Луга» отказывали в бункеровке по причине отсутствия технологического оборудования, в связи с чем Общество лишилось возможности осуществлять деятельность в указанный период.

Материалами дела подтверждается снижение объемов оказанных бункерными компаниями, не входящими в структуру ВИНК, услуг по бункеровке судов в период действия телетайпограмм по сравнению с аналогичным периодом до их издания.

Так, согласно представленным ООО «Скадар» (не входящим в структуру ВИНК) в период с 01.10.2012 по 31.10.2012 объем реализованного мазута