



СУД ЕВРАЗИЙСКОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОЮЗА

КОНСУЛЬТАТИВНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ

4 апреля 2017 года

город Минск

Большая коллегия Суда Евразийского экономического союза в составе:

Председательствующего Федорцова А.А.,
судьи-докладчика Нешатаевой Т.Н.,
судей Ажибраимовой А.М., Айриян Э.В., Баишева Ж.Н.,
Колоса Д.Г., Сейтимовой В.Х., Скрипкиной Г.А., Туманяна А.Э.,
Чайки К.Л.,

при секретаре судебного заседания Панове А.А., исследовав материалы дела, заслушав судью-докладчика,

руководствуясь пунктами 46, 50, 68, 69, 73, 96, 98 Статута Суда Евразийского экономического союза, статьями 72, 85 Регламента Суда Евразийского экономического союза,

предоставляет следующее Консультативное заключение по заявлению Республики Беларусь о разъяснении Договора о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 года.

I. Вопрос заявителя

Министерство юстиции Республики Беларусь (далее – заявитель) обратилось в Суд Евразийского экономического союза (далее – Суд) с заявлением о разъяснении положений статей 74, 75, 76 Договора о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 года (далее – Договор).

Согласно пункту 4 статьи 76 Договора запрещаются «вертикальные» соглашения между хозяйствующими субъектами (субъектами рынка), за исключением «вертикальных» соглашений, соответствующих критериям допустимости, установленным Протоколом об общих принципах и правилах конкуренции, являющимся приложением № 19 к Договору о

Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 года (далее – Протокол).

В пункте 6 раздела II Протокола установлено, что «вертикальные» соглашения допускаются, если являются договорами коммерческой концессии; доля каждого хозяйствующего субъекта (субъекта рынка), являющегося участником такого соглашения, на товарном рынке товара, являющегося предметом «вертикального» соглашения, не превышает 20 процентов.

Заявитель просит Суд разъяснить указанные положения на предмет возможности установления в законодательстве государств – членов Евразийского экономического союза (далее – ЕАЭС, Союз) иных критериев допустимости «вертикальных» соглашений.

II. Компетенция Суда

Согласно статье 72 Регламента Суда Евразийского экономического союза, утвержденного решением Высшего Евразийского экономического совета от 23 декабря 2014 года № 101 (далее – Регламент Суда), судопроизводство по заявлениям о разъяснении включает подачу заявления о разъяснении, иных документов и материалов, относящихся к обозначенному в заявлении о разъяснении вопросу, либо заверенных копий таких документов и материалов, а также подготовку Судом консультативного заключения.

Постановлением от 11 января 2017 года Суд принял к рассмотрению запрос Министерства юстиции Республики Беларусь о разъяснении Договора, отметив следующее.

В соответствии с пунктом 46 Статута Суда Евразийского экономического союза, являющегося приложением № 2 к Договору о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 года (далее – Статут Суда), Суд по заявлению государства-члена или органа Союза осуществляет разъяснение положений Договора, международных договоров в рамках Союза и решений органов Союза, а также по заявлению сотрудников и должностных лиц органов Союза и Суда положений Договора, международных договоров в рамках Союза и решений органов Союза, связанных с трудовыми правоотношениями.

Согласно пункту 49 Статута Суда обращение в Суд от имени государства-члена с заявлением о разъяснении осуществляется уполномоченными органами и организациями государства-члена, перечень которых определяется каждым государством-членом и направляется в Суд по дипломатическим каналам.

Нотой от 27 февраля 2015 года № 18-31/4374 Министерство иностранных дел Республики Беларусь уведомило Суд, что пунктом 1

Указа Президента Республики Беларусь от 30 января 2015 года № 43 «О мерах по реализации Договора о Евразийском экономическом союзе» установлено, что Министерство юстиции Республики Беларусь является органом, уполномоченным на обращение от имени Республики Беларусь в Суд Евразийского экономического союза с заявлением о разъяснении положений Договора, международных договоров в рамках Союза и решений органов Союза.

В силу пункта 2 статьи 10 Регламента Суда заявление о разъяснении подписывается лицом, указанным в пункте 1 статьи 31 Регламента Суда.

Согласно подпункту б) пункта 1 статьи 31 Регламента Суда представителями государств-членов в Суде могут выступать руководители уполномоченных органов и организаций государств-членов, определенных согласно пункту 49 Статута Суда. Заявление подписано министром юстиции Республики Беларусь – руководителем органа, уполномоченного на обращение в Суд в порядке, предусмотренном пунктами 46 и 49 Статута Суда.

III. Процедура в Суде

Согласно пункту 68 Статута Суда порядок рассмотрения дел о разъяснении определяется Регламентом Суда.

Пункт 73 Статута Суда предусматривает, что Суд рассматривает дела о разъяснении на заседаниях Большой коллегии Суда.

В рамках подготовки дела к рассмотрению Судом были направлены запросы в адрес Евразийской экономической комиссии, министерств и ведомств государств-членов, ответственных за контроль в сфере конкуренции, научных учреждений, исследующих вопросы антимонопольного регулирования и защиты конкуренции, и получены ответы от Государственного агентства антимонопольного регулирования при Правительстве Кыргызской Республики, Института экономики имени М. Котаняна Национальной академии наук Республики Армения, Института экономики имени академика Д.А. Алышбаева Национальной академии наук Кыргызской Республики, Министерства антимонопольного регулирования и торговли Республики Беларусь, Федеральной антимонопольной службы России, Государственной комиссии по защите экономической конкуренции Республики Армения, Министерства национальной экономики Республики Казахстан, Института экономической политики имени Е.Т. Гайдара.

Министерство юстиции Республики Беларусь направило в Суд заключения Министерства иностранных дел Республики Беларусь, Министерства антимонопольного регулирования и торговли Республики

Беларусь и Национального центра законодательства и правовых исследований Республики Беларусь.

Евразийская экономическая комиссия направила в Суд свои заключения и запрошенные Судом дополнительные документы.

IV. Выводы Суда

Большая коллегия Суда отмечает, что осуществляет разъяснение международно-правовых норм с учетом статьи 31 Венской конвенции о праве международных договоров от 23 мая 1969 года.

1. Суду следует установить, относится ли сфера антимонопольного регулирования к компетенции Союза, или государства – члены Союза в данной сфере могут принимать нормы национального законодательства.

Согласно статье 3 Договора Союз осуществляет свою деятельность в пределах компетенции, предоставляемой ему государствами-членами в соответствии с Договором, на основе, среди прочего, соблюдения принципов рыночной экономики и добросовестной конкуренции.

Статьей 1 Договора установлено, что в Союзе реализуется скоординированная, согласованная или единая политика, что предусматривает различную степень единообразия правового регулирования.

В статье 2 Договора «единая политика» определяется как политика, осуществляемая государствами-членами в определенных ими сферах, предусмотренных Договором, предполагающая применение государствами-членами унифицированного правового регулирования, в том числе на основе решений органов Союза в рамках их полномочий.

«Согласованная политика» означает политику, осуществляемую государствами-членами в различных сферах, предполагающую гармонизацию правового регулирования, в том числе на основе решений органов Союза, в такой степени, которая необходима для достижения целей Союза, предусмотренных Договором.

«Скоординированная политика» – это политика, предполагающая осуществление сотрудничества государств-членов на основе общих подходов, одобренных в рамках органов Союза, необходимых для достижения целей Союза, предусмотренных Договором.

Статья 2 Договора позволяет Большой коллегии Суда сделать вывод о том, что для отнесения определенной сферы к единой политике необходимо соответствие следующим условиям:

- 1) наличие унифицированного правового регулирования;
- 2) передача государствами-членами компетенции в данной сфере органам Союза в рамках их наднациональных полномочий.

Для отнесения сферы общественных отношений к скоординированной политике достаточно установления общих подходов, в том числе одобренных в органах Союза, и направленность их на достижение целей Союза.

Унификация в сфере антимонопольного регулирования производится в рамках статьи 76 Договора, а также Протокола, которые, согласно пункту 2 статьи 74 Договора, устанавливают общие правила конкуренции на трансграничных рынках. В соответствии с пунктом 2 статьи 74 Договора, пункта 2 решения Высшего Евразийского экономического совета от 19 декабря 2012 года № 29 «Об утверждении критериев отнесения рынка к трансграничному» рынок считается трансграничным, если его географические границы охватывают территории двух и более государств-членов.

О наличии компетенции наднационального органа в сфере конкурентной политики на трансграничных рынках свидетельствует делегирование государствами-членами Евразийской экономической комиссии – органу Союза – полномочий по контролю за соблюдением общих правил конкуренции в форме пресечения нарушений хозяйствующими субъектами (субъектами рынка) государств-членов, а также физическими лицами и некоммерческими организациями государств-членов, не являющимися хозяйствующими субъектами (субъектами рынка), если такие нарушения оказывают или могут оказать негативное влияние на конкуренцию на трансграничных рынках, в частности в форме применения штрафных санкций (пункт 1 Протокола).

Таким образом, правила в сфере защиты конкуренции на трансграничных рынках урегулированы правом Союза и относятся к единой политике (наднациональное регулирование).

Применительно к защите конкуренции на национальных рынках Большая коллегия Суда отмечает, что правовое регулирование в данной сфере установлено статьями 75–76 Договора посредством закрепления общих принципов и правил конкуренции, которые могут быть развиты в законодательстве государств-членов.

При этом пункт 3 статьи 74 Договора наделяет государства-члены правом устанавливать в своем законодательстве дополнительные запреты, а также дополнительные требования и ограничения в отношении запретов, предусмотренных статьями 75 и 76 Договора.

Компаративный анализ вышеприведенных норм права позволяет сделать вывод о том, что защита конкуренции на трансграничных рынках представляет собой единую политику Союза, в то время как защита конкуренции на национальных рынках – скоординированную политику.

В свою очередь, в соответствии с пунктом 4 статьи 74 Договора государства-члены проводят согласованную конкурентную

(антимонопольную) политику в отношении действий хозяйствующих субъектов (субъектов рынка) третьих стран, если такие действия могут оказать негативное влияние на состояние конкуренции на товарных рынках государств-членов.

Таким образом, конкурентное право Союза включает все три вида политик, применение которых зависит от таких критериев, как 1) характер рынка (национальный или трансграничный) и 2) национальность хозяйствующего субъекта (субъект рынка государства-члена или субъект рынка третьих стран).

2. Вышеизложенное позволяет Большой коллегии Суда сделать вывод о том, что общие правила конкуренции обладают прямым действием и должны непосредственно применяться государствами-членами как нормы, закрепленные в международном договоре.

В свою очередь, национальное законодательство может содержать дополнительные требования, ограничения и запреты по отношению к установленным общим подходам (пункт 3 статьи 74 Договора).

Применительно к регулированию конкуренции в Союзе Большая коллегия Суда отмечает, что статья 74 Договора предоставляет государствам-членам определенную свободу усмотрения при регулировании отношений конкуренции на своем внутреннем рынке.

Эта свобода усмотрения предполагает, что при принятии норм права государства должны находить разумный баланс между развитием своего внутреннего рынка и эффективным функционированием трансграничного рынка, предполагающий, что ни государства-члены, ни органы Союза не должны вторгаться в компетенцию друг друга.

Учитывая, что государства – члены Союза в статье 4 Договора заявили о своем стремлении к формированию единого рынка товаров, услуг, капитала и трудовых ресурсов в рамках Союза, Большая коллегия Суда полагает, что для этого государствам – членам Союза следует гармонизировать законодательство таким образом, чтобы избежать формирования различной правоприменительной практики и, как следствие, создания неравных условий для осуществления предпринимательской деятельности на территории Союза.

3. Пункт 1 статьи 74 Договора указывает, что предметом раздела XVIII Договора является установление общих принципов и правил конкуренции, обеспечивающих выявление и пресечение антиконкурентных действий на территориях государств-членов, и действий, оказывающих негативное влияние на конкуренцию на трансграничных рынках на территории двух и более государств-членов.

Договор предусматривает, что в нем содержатся общие принципы и правила, регулирующие вопросы конкуренции как на территориях государств-членов, так и на трансграничных рынках.

В силу пункта 7 статьи 74 Договора реализация положений раздела XVIII Договора осуществляется согласно Протоколу.

Пункт 1 Протокола указывает, что данный Протокол, среди прочего, разработан в соответствии с разделом XVIII Договора, и, развивая его положения, Протокол устанавливает критерии допустимости «вертикальных» соглашений следующим способом.

Согласно подпункту 1 пункта 2 Протокола под «вертикальным» соглашением понимается соглашение между хозяйствующими субъектами (субъектами рынка), один из которых приобретает товар или является его потенциальным приобретателем, а другой предоставляет товар или является его потенциальным продавцом.

Согласно пункту 4 статьи 76 Договора запрещаются «вертикальные» соглашения между хозяйствующими субъектами (субъектами рынка), за исключением «вертикальных» соглашений, которые признаются допустимыми в соответствии с критериями допустимости, установленными Протоколом.

В Договоре запреты в отношении «вертикальных» соглашений изложены в пункте 4 статьи 76 и касаются содержания соглашений:

1) такие соглашения приводят или могут привести к установлению цены перепродажи товара, за исключением случая, когда продавец устанавливает для покупателя максимальную цену перепродажи товара;

2) такими соглашениями предусмотрено обязательство покупателя не продавать товар хозяйствующего субъекта (субъекта рынка), который является конкурентом продавца.

Соглашения, содержащие перечисленные условия, являются запрещенными, за исключением «вертикальных» соглашений, которые признаются допустимыми в соответствии с критериями допустимости, установленными Протоколом.

В пункте 6 Протокола закреплено два критерия допустимости «вертикальных» соглашений:

1) такие соглашения являются договорами коммерческой концессии;

2) доля каждого хозяйствующего субъекта (субъекта рынка), являющегося участником такого соглашения, на товарном рынке товара, являющегося предметом «вертикального» соглашения, не превышает 20 процентов.

Большая коллегия Суда отмечает, что второй из перечисленных критериев рассчитывается исходя из:

характеристики субъекта – хозяйствующий субъект (субъект рынка), являющийся участником такого соглашения;

характеристики товарного рынка – товарный рынок товара, являющегося предметом «вертикального соглашения».

Таким образом, нормы права ЕАЭС разделяют понятия «критерий допустимости» и «запрет», при этом список критериев допустимости не содержит запретов, которые закреплены в пункте 4 статьи 76 Договора.

Критерии допустимости устанавливаются лишь для «вертикальных» соглашений, обладают императивным характером и имеют важное значение для оценки законности и разумности действий хозяйствующего субъекта, но также являются инструментом, обеспечивающим как фактическое равенство участников на товарном рынке, так и единообразное правовое регулирование «вертикальных» соглашений в рамках ЕАЭС.

В свою очередь, учитывая, что статья 76 Договора устанавливает запреты в отношении некоторых категорий хозяйствующих субъектов, товаров и соглашений, следует сделать вывод, что в гармонизированном национальном законодательстве в дополнение к указанному требованию в этих же категориях могут быть установлены дополнительные требования, ограничения и запреты, учитывающие условия функционирования внутреннего товарного рынка государств.

Для толкования данной нормы принципиальным является понимание в соответствии с обычным значением использованных в ней терминов «запрет» и «критерий допустимости». Кроме того, следует определить разницу между прилагательными «дополнительный» и «иной».

«Запрет» – неразрешение делать что-либо, воспрещение; а «критерий допустимости» можно определить как «признак, на основании которого производится оценка разрешимого, допустимого, возможного, дозволенного». Дополнительно следует отметить, что используемые в соответствующем контексте термины «требование» и «ограничение» имеют следующие значения: требование – «норма, условие, совокупность условий, которым кто- или что-либо должны соответствовать»; ограничение – «то, что стесняет, ставит кого-, что-либо в какие-либо границы, рамки» («Словарь русского языка» в четырех томах, под редакцией А.П. Евгеньевой).

Таким образом, буквальное уяснение нормы пункта 3 статьи 74 Договора позволяет сделать вывод, что данная норма наделяет государства-члены компетенцией устанавливать нормы-запреты, а не нормы-дозволения.

Большая коллегия Суда обращает внимание, что заявитель просит разъяснить положения Договора на предмет возможности установления в национальном законодательстве иных критериев допустимости.

Согласно определениям, приведенным в указанном словаре, прилагательное «дополнительный» означает «являющийся дополнением к чему-либо, добавочный», а слово «иной» – «другой, не тот, не такой, отличающийся от этого (или от прежнего)».

Следовательно, нормой пункта 3 статьи 74 Договора государствам-членам предоставляется право дополнить в своем национальном законодательстве перечень запретов, а также требований и ограничений в отношении запретов, предусмотренных статьями 75–76 Договора.

Договор не содержит положений, позволяющих установить в нормах законодательства государств-членов иные критерии допустимости «вертикальных» соглашений.

4. Большая коллегия Суда полагает необходимым разъяснить также вопрос о соотношении понятий «любой товарный рынок» и «товарный рынок товара, являющегося предметом «вертикального» соглашения».

Подпункт 19 пункта 2 Протокола содержит определение «товарного рынка» как сферы обращения товара, который не может быть заменен другим товаром, или взаимозаменяемых товаров, в границах которой (в том числе географической), исходя из экономической, технической или иной возможности либо целесообразности, приобретатель может приобрести товар, и такая возможность либо целесообразность отсутствует за ее пределами.

Подпункт 2 пункта 6 раздела II Протокола содержит норму о товарном рынке товара, являющегося предметом «вертикального» соглашения, но не о любом товарном рынке.

В этой связи Большая коллегия Суда отмечает, что право Союза оперирует понятием «товарный рынок товара», который определяется исходя из двух составляющих: продуктовых границ (товарной группы, состоящей из товаров-заменителей, рынки которых оцениваются как один товарный рынок) и географических границ (территории, на которой у покупателя существует экономическая целесообразность приобретения товаров).

Таким образом, по мнению Большой коллегии Суда, установление в национальном законодательстве правила о том, что доля хозяйствующего субъекта должна анализироваться на любом товарном рынке, будет означать, что нарушение правил конкуренции на товарном рынке одного товара может влечь наступление ответственности при осуществлении предпринимательской деятельности на другом товарном рынке, на котором хозяйствующие субъекты действуют добросовестно. Последнее не соответствует принципу правовой определенности и предоставит государственным органам неограниченную дискрецию при контроле за

соблюдением антимонопольного законодательства, а также возложит на хозяйствующих субъектов обязанность по структурированию своей деятельности таким образом, чтобы не занимать более определенного процента любого товарного рынка, что не соответствует основным целям Союза согласно статье 4 Договора.

Вывод

5. Таким образом, Большая коллегия Суда приходит к выводу о том, что взаимосвязанное прочтение статьи 4, статей 74–76 Договора, раздела II Протокола не предусматривает право государств – членов Союза изменять установленные критерии допустимости «вертикальных» соглашений.

V. Заключительные положения

Копию настоящего Консультативного заключения направить заявителю.

Консультативное заключение разместить на официальном интернет-сайте Суда.

Председательствующий

А.А. Федорцов

Судья-докладчик

Т.Н. Нешатаева

Судьи

А.М. Ажибраимова

Э.В. Айриян

Ж.Н. Баишев

Д.Г. Колос

В.Х. Сейтимова

Г.А. Скрипкина

А.Э. Туманян

К.Л. Чайка