



СУД ЕВРАЗИЙСКОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОЮЗА

РЕШЕНИЕ

6 декабря 2021 года

город Минск

Коллегия Суда Евразийского экономического союза в составе председательствующего судьи-докладчика Ажибраимовой А.М., судей Айриян Э.В., Баишева Ж.Н., Колоса Д.Г., Нешатаевой Т.Н., при секретаре судебного заседания Резвановой О.А., с участием представителей ООО «ГЛОБАЛ ФАРМА» Корзубовой Е. Г., Чернышова Г.П., Пирожникова А.В., представителей Евразийской экономической комиссии Сушкевича А.Г., Юрлова И.А., Калиева А. А., Кривцуна Е.П.,

рассмотрев в открытом судебном заседании дело по заявлению общества с ограниченной ответственностью «ГЛОБАЛ ФАРМА» об оспаривании определений Евразийской экономической комиссии о проведении расследования нарушений общих правил конкуренции на трансграничных рынках от 25 августа 2020 года № 61/опр и о возбуждении и рассмотрении дела о нарушении общих правил конкуренции на трансграничных рынках от 24 марта 2021 года № 21/опр,

УСТАНОВИЛА:

1. Обстоятельства дела

Общество с ограниченной ответственностью «ГЛОБАЛ ФАРМА» (далее – ООО «ГЛОБАЛ ФАРМА», истец) является хозяйствующим субъектом, зарегистрированным в Российской Федерации.

Между ООО «ГЛОБАЛ ФАРМА» и РУП «Белмедпрепараты» (Республика Беларусь) заключен контракт на многократные поставки фармацевтической продукции № 643/17697/001/18-1 от 11 января 2018 года, согласно которому ООО «ГЛОБАЛ ФАРМА» приобретает у РУП «Белмедпрепараты» широкий перечень фармацевтических препаратов, в том числе лекарственный препарат с торговым

наименованием «Гепарин», с целью продажи на территории Российской Федерации.

25 августа 2020 года Евразийская экономическая комиссия (далее – ЕЭК, Комиссия) вынесла определение № 61/опр о проведении расследования в отношении истца о нарушении общих правил конкуренции на трансграничных рынках.

По результатам расследования ЕЭК вынесено определение о возбуждении и рассмотрении дела от 24 марта 2021 года № 21/опр.

По мнению истца, указанные определения являются актами Комиссии, на основании которых Комиссией проведено расследование и возбуждено дело в отношении истца о нарушении общих принципов и правил конкуренции на трансграничных рынках с возложением на истца обязанности участия в данных процедурах, в том числе предоставления материалов, относящихся к коммерческой тайне, и возможным наступлением для истца негативных последствий.

Учитывая изложенное, истец обратился в Суд Евразийского экономического союза (далее – Суд) с заявлением об оспаривании актов Евразийской экономической комиссии, в котором просит признать определение о проведении расследования нарушений общих правил конкуренции на трансграничных рынках от 25 августа 2020 года № 61/опр (далее – определение о проведении расследования) и определение о возбуждении и рассмотрении дела о нарушении общих правил конкуренции на трансграничных рынках от 24 марта 2021 года № 21/опр (далее – определение о возбуждении и рассмотрении дела) не соответствующими пункту 2 статьи 8, пункту 2 статьи 74, пункту 7 статьи 76 Договора о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 года (далее – Договор о Союзе) и нарушающими права и законные интересы ООО «ГЛОБАЛ ФАРМА» в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности.

2. Процедура в Суде

Коллегией Суда заявление ООО «ГЛОБАЛ ФАРМА» принято к производству.

В порядке подготовки дела к рассмотрению Судом направлены запросы и поступили ответы от верховных судов Республики Беларусь, Республики Казахстан, Кыргызской Республики, Российской Федерации, министерств здравоохранения Республики Армения и Республики Беларусь, антимонопольных органов Республики Армения, Республики Беларусь, Кыргызской Республики, Российской Федерации, а также от Института законодательства и правовой информации при правительстве

Республики Казахстан, Казахского национального университета им. Аль-Фараби, Института государства и права Российской академии наук, Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, Университета при МПА ЕврАзЭС, Ассоциации антимонопольных экспертов Российской Федерации, РУП «Белмедпрепараты».

Комиссия направила возражения на заявление истца, а также предоставила материалы, связанные с принятием оспариваемых определений.

3. Доводы истца

3.1. Истец полагает, что Комиссия вышла за пределы полномочий по проведению расследований и пресечению нарушений в области конкуренции. По мнению истца, если географические границы товарного рынка не охватывают территорию двух и более государств – членов Евразийского экономического союза (далее – Союз), то такой рынок не является трансграничным и у Комиссии отсутствует полномочие по осуществлению контроля и пресечению нарушений общих правил конкуренции на трансграничных рынках.

3.2. Комиссия вышла за пределы своих полномочий, возбудив дело в отношении рынка, который не является трансграничным, так как, по мнению ООО «ГЛОБАЛ ФАРМА», лекарственный препарат «Гепарин» производства РУП «Белмедпрепараты», приобретаемый истцом, не находится и не может находиться в обращении на трансграничном рынке, поскольку может быть реализован только в России. Следовательно, как считает истец, когда товар допущен к обращению только на территории одного государства и не может быть реализован на территории иных государств – членов Союза, вывод о трансграничности рынка является необоснованным, такой рынок следует признать национальным.

3.3. Комиссией в отсутствие на то законных полномочий были запрошены и получены документы и сведения, относящиеся к коммерческой тайне фармацевтических компаний, действующих на территориях государств – членов Союза. В процессе ознакомления ООО «ГЛОБАЛ ФАРМА» с материалами дела № 22-10 были выявлены факты необеспечения должной защиты коммерческой тайны участников дела.

3.4. Вынесенными определениями нарушены права и законные интересы истца, поскольку на ООО «ГЛОБАЛ ФАРМА» необоснованно возлагаются обязанности участия в деле об антимонопольном нарушении вопреки действующим правовым нормам, что влечет для компании

имущественные и репутационные последствия, а также создает необоснованный риск наступления неблагоприятных последствий по итогам рассмотрения дела.

4. Возражения ответчика

4.1. По мнению ответчика, заявление ООО «ГЛОБАЛ ФАРМА» не подлежит рассмотрению в Суде, поскольку рассмотрение заявленных истцом требований не относится к предметной компетенции Суда, в связи с чем производство по настоящему делу подлежит прекращению.

К актам, которые могут быть оспорены в Суде, относятся исключительно решения Комиссии, вынесенные по итогам рассмотрения дела. Определения носят процессуальный характер, ими не завершается рассмотрение дела о нарушении общих правил конкуренции на трансграничных рынках, поэтому они не относятся к тем актам, которые поименованы в пункте 14 Протокола об общих принципах и правилах конкуренции (приложение № 19 к Договору о Союзе, далее – Протокол о конкуренции).

Ответчик считает, что подход, предлагаемый истцом, является прямым вмешательством в установленную компетенцию Комиссии и препятствует объективному проведению соответствующего расследования.

4.2. Истцом не обоснован факт нарушения определениями его прав и законных интересов в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности. Доводы истца не подкреплены какими-либо доказательствами, процессуальные права и обязанности возникают у него как у субъекта публично-правовых отношений в рамках конкретного расследования, проводимого Комиссией. Оспариваемые определения носят процессуальный характер и не налагают на истца каких-либо дополнительных обязанностей, не препятствуют ему в осуществлении экономической деятельности.

4.3. Довод истца о том, что Комиссией в отсутствие на то законных полномочий были запрошены и получены документы и сведения, относящиеся к коммерческой тайне фармацевтических компаний государств – членов Союза, является несостоятельным.

Проставление грифов «Конфиденциально» либо «Коммерческая тайна» является обязанностью лиц, направляющих материалы в Комиссию согласно статье 5 Соглашения о порядке защиты конфиденциальной информации и ответственности за ее разглашение при осуществлении Евразийской экономической комиссией полномочий по контролю за соблюдением единых правил конкуренции от 12 ноября 2014 года.

Руководствуясь положениями пункта 39 Статута Суда Евразийского экономического союза (приложение № 2 к Договору о Союзе, далее – Статут Суда) и статьи 56 Регламента Суда Евразийского экономического союза, утвержденного Решением Высшего Евразийского экономического совета от 23 декабря 2014 года № 101 (далее – Регламент Суда), ответчик просит Суд прекратить производство по настоящему делу.

5. Выводы Суда

Изучив доводы истца и возражения ответчика, Коллегия Суда приходит к выводу о целесообразности разрешения вопроса о предметной компетенции Суда, поставленного Комиссией в своих возражениях, до рассмотрения доводов истца.

5.1. По мнению ЕЭК, заявление ООО «ГЛОБАЛ ФАРМА» не подлежит рассмотрению в Суде, так как не относится к предметной компетенции Суда. На основании пункта 39 Статута Суда оспариванию подлежат только решения Комиссии.

Коллегия Суда полагает необходимым отклонить указанный довод ЕЭК по следующим основаниям.

Согласно пункту 41 Статута Суда вопрос о наличии компетенции Суда по разрешению спора разрешается Судом.

Предметная компетенция Суда по рассмотрению заявления ООО «ГЛОБАЛ ФАРМА» установлена Судом в постановлении Коллегии Суда от 20 сентября 2021 года о принятии заявления к производству на основании абзаца второго пункта 14 Протокола о конкуренции.

Коллегия Суда полагает возможным осуществить правовой анализ положений Договора о Союзе для уяснения правового содержания понятия «акты Комиссии» в контексте реализации Комиссией полномочий по пресечению нарушений общих правил конкуренции на трансграничных рынках.

Абзацем вторым пункта 14 Протокола о конкуренции устанавливается, что акты, действия (бездействие) Комиссии в сфере конкуренции оспариваются в Суде Союза в порядке, предусмотренном Статутом Суда Союза, с учетом положений Протокола о конкуренции.

На основании пункта 2 статьи 18 Договора о Союзе и пункта 13 Положения о Евразийской экономической комиссии (приложение № 1 к Договору о Союзе; далее – Положение о ЕЭК) Комиссия принимает решения, распоряжения и рекомендации.

Таким образом, указанные выше общие положения Договора о Союзе и Положения о ЕЭК регламентируют виды актов, которые правомочна принимать Комиссия по всем вопросам, относящимся к ее компетенции.

В развитие этого в сфере пресечения нарушений хозяйствующими субъектами общих правил конкуренции, в случае если такие нарушения оказывают или могут оказать негативное влияние на конкуренцию на трансграничных рынках на территориях двух и более государств – членов Союза, Комиссия наделена специальными полномочиями, в том числе по принятию актов в сфере конкуренции, установленными пунктом 7 статьи 76 Договора о Союзе и Протоколом о конкуренции.

На основании подпунктов 4-5 пункта 10 Протокола о конкуренции Комиссия выносит определения, предостережения, принимает обязательные для исполнения хозяйствующими субъектами решения, выдает предупреждения.

Указанные акты Комиссии являются правовыми актами индивидуального применения, выносятся в отношении конкретных хозяйствующих субъектов и обязательны для них.

В практике государств – членов Союза сформировался подход, согласно которому акт антимонопольного органа о назначении проверки (расследования) не является актом, которым разрешается вопрос о наличии в действиях лица предполагаемого нарушения, и может быть проверен Судом лишь в ограниченных случаях – на предмет наличия оснований, исключающих в силу закона (международного договора) возможность его вынесения. К таким основаниям, в частности, относятся выход за пределы компетенции, истечение срока давности рассмотрения дела о нарушении правил конкуренции.

На основании изложенного Коллегия Суда приходит к выводу о том, что правом Союза установлено общее регулирование полномочий Комиссии по принятию правовых актов как нормативного, так и ненормативного характера (*lex generalis*), а также специальное правовое регулирование, действующее в отношении актов Комиссии, принимаемых в рамках полномочия по пресечению нарушений общих правил конкуренции на трансграничных рынках (*lex specialis*), разрешающих вопросы как процессуального, так и материально-правового характера, что указывает на наличие специального правового режима в отношении пресечения антиконкурентных действий Комиссией внутри общего режима полномочий Комиссией по вопросам, регламентированным Договором о Союзе. Специальные нормы права Союза в сфере конкуренции содержат конкретные условия, институциональный порядок и правила осуществления полномочий Комиссией по пресечению антиконкурентных действий, которые должны быть соблюдены для полноценной реализации Комиссией своих функций как части системы регулирования в сфере конкуренции, созданной для целей реализации Договора о Союзе.

Коллегия Суда на основании проведенного анализа приходит к выводу о том, что понятие «акты Комиссии в сфере конкуренции» не может толковаться ограничительно и относиться только к решениям, принимаемым по результатам рассмотрения дел о нарушении общих правил конкуренции на трансграничных рынках. Рассмотрение заявлений об оспаривании актов Комиссии входит в предметную компетенцию Суда. Следовательно, оспариванию в Суде подлежат те виды актов Комиссии, которыми затрагиваются права и законные интересы хозяйствующих субъектов на трансграничных рынках.

На основании изложенного Коллегия Суда находит необоснованным вывод ответчика о том, что к актам, которые могут быть оспорены в Суде, относятся исключительно решения Комиссии, вынесенные по итогам рассмотрения дела. Рассмотрение Судом заявления ООО «ГЛОБАЛ ФАРМА» об оспаривании актов Комиссии (определения о проведении расследования и определения о возбуждении и рассмотрении дела) входит в предметную компетенцию Суда.

5.2. В связи с рассмотрением довода истца о превышении Комиссией необходимых полномочий при вынесении оспариваемых определений Коллегия Суда полагает возможным выявить нормы права Союза, регулирующие порядок вынесения соответствующих актов Комиссией.

Вынесение определения о проведении расследования нарушений общих правил конкуренции на трансграничных рынках предусмотрено подпунктом 1 пункта 14 Порядка рассмотрения заявлений (материалов) о нарушении общих правил конкуренции на трансграничных рынках, утвержденного решением Совета Евразийской экономической комиссии от 23 ноября 2012 года № 97 (далее – Порядок рассмотрения материалов).

На основании пункта 4 Порядка рассмотрения материалов материалы о наличии признаков нарушения общих правил конкуренции на трансграничных рынках, рассмотрение которых входит в компетенцию Комиссии, представляются в Комиссию органами государственной власти государств-членов, в компетенцию которых входят реализация и (или) проведение конкурентной (антимонопольной) политики, путем направления соответствующего письменного обращения.

Из материалов дела, направленных Комиссией в ответ на запрос Суда, следует, что на основании пункта 58 Протокола о конкуренции Федеральная антимонопольная служба (далее – ФАС России) 9 июля 2020 года направила в Комиссию заявления генерального директора МУЗ ДО НИИ Клинической медицины Богдасарьяна В.В. о возможном нарушении антимонопольного законодательства РУП «Белмедпрепараты» и ООО «ГЛОБАЛ ФАРМА», зарегистрированных на территории

Республики Беларусь и Российской Федерации соответственно. По мнению ФАС России, в действиях РУП «Белмедпрепараты» и ООО «ГЛОБАЛ ФАРМА» могут усматриваться признаки нарушения пункта 4 статьи 76 Договора о Союзе в связи с тем, что по информации, содержащейся в заявлениях, направленных в адрес ФАС России, МУЗ ДО НИИ Клинической медицины было отказано РУП «Белмедпрепараты» в продаже лекарственного средства «Гепарин натрия» в виде раствора для инъекций ввиду возможности его приобретения только у ООО «ГЛОБАЛ ФАРМА» как эксклюзивного дистрибьютора.

ФАС России ссылается на пункт 4 Критериев отнесения рынка к трансграничному, утвержденных Решением Высшего Евразийского экономического совета от 19 декабря 2012 года № 29 (далее – Критерии), согласно которому «пресечение нарушений хозяйствующими субъектами запретов, установленных в пунктах 3 – 5 статьи 76 Договора, осуществляется Евразийской экономической комиссией, если выполняется следующее условие:

по крайней мере, два хозяйствующих субъекта, чьи действия приводят или могут привести к нарушению запрета, зарегистрированы на территориях разных государств-членов».

Согласно правовой позиции Суда, изложенной в консультативном заключении от 18 июня 2019 года, «определяющим фактором для установления компетенции ЕЭК или уполномоченного органа государства-члена является географическая характеристика рынка» (абзац четвертый пункта 2 раздела III консультативного заключения).

Таким образом, Коллегия Суда констатирует, что Комиссия обладает компетенцией по расследованию предполагаемых нарушений общих правил конкуренции на рынке обращения лекарственного препарата «Гепарин натрия», поскольку, по предварительным данным, основанным на географической характеристике, такой рынок является трансграничным. При этом следует отметить, что предварительное отнесение рынка к трансграничному не является окончательным с целью определения географических границ товарного рынка.

Коллегия Суда констатирует соблюдение Комиссией процедурных положений пункта 14 Порядка рассмотрения материалов в части соблюдения срока рассмотрения (30 рабочих дней со дня регистрации в Комиссии), подготовки заключения о результатах рассмотрения материалов с обоснованием необходимости подписания определения о проведении расследования.

В заключении установлено, что действия (бездействие) ООО «ГЛОБАЛ ФАРМА» и РУП «Белмедпрепараты» могут свидетельствовать в пользу наличия возможных признаков нарушения

пунктов 3 – 4 статьи 76 Договора о Союзе, выразившихся в отказе от заключения договора с определенным покупателем либо в запрете на продажу товара хозяйствующего субъекта, который является конкурентом.

В связи с этим Коллегия Суда отмечает, что Комиссия не превысила свои полномочия при вынесении определения о проведении расследования нарушений общих правил конкуренции на трансграничных рынках от 25 августа 2020 года № 61-опр, так как для установления компетенции Комиссии по проведению расследования предполагаемых нарушений пунктов 3 – 5 статьи 76 Договора на основании полученных от компетентного органа материалов необходимо соблюдение географической характеристики рынка, согласно которой по крайней мере, два хозяйствующих субъекта, чьи действия приводят или могут привести к нарушению запрета, зарегистрированы на территориях разных государств-членов.

Исходя из изложенного, Коллегия Суда отклоняет требование истца о признании определения о проведении расследования от 25 августа 2020 года № 61-опр не соответствующим Договору о Союзе и международным договорам в рамках Союза.

5.3. Определение о возбуждении и рассмотрении дела о нарушении общих правил конкуренции на трансграничных рынках выносится по итогам расследования на основании подпункта 1 пункта 11 Порядка проведения расследования нарушений общих правил конкуренции на трансграничных рынках, утвержденного решением Совета Евразийской экономической комиссии от 23 ноября 2012 года № 98 (далее – Порядок проведения расследований).

При этом основанием для возбуждения дела, помимо критерия трансграничности рынка, установленного в пункте 4 Критериев, является выявленное в результатах расследования наличие признаков нарушения общих правил конкуренции на трансграничных рынках.

Факт возбуждения Комиссией дела и рассмотрение в рамках дела результатов расследования не являются окончательными свидетельствами совершения истцом нарушения общих правил конкуренции. Итоговая оценка действий хозяйствующего субъекта содержится только в решении Комиссии по итогам рассмотрения дела. В то же время стадия рассмотрения дела в Комиссии предполагает возможность представления истцом своих доводов для окончательной оценки границ рынка.

Коллегия Суда отмечает, что истец не представил доказательств нарушения Комиссией процедурных норм, связанных с вынесением Комиссией определения о возбуждении и рассмотрении дела.

При этом Коллегия Суда подчеркивает, что в условиях реализации Комиссией своих полномочий по пресечению нарушений общих правил

конкуренции на трансграничных рынках у истца возникают соответствующие, в том числе процессуальные, права и обязанности, связанные с участием в расследовании, предоставлением запрашиваемой информации, включая конфиденциальную. Запрос соответствующих материалов, относящихся к коммерческой тайне, является правом Комиссии. Определение охвата хозяйствующих субъектов и объема запрашиваемой информации производится по усмотрению Комиссии в рамках реализации полномочий по пресечению нарушений общих правил конкуренции на трансграничных рынках.

5.4. Рассмотрев представленные материалы и заслушав позиции сторон, Коллегия Суда приходит к следующим выводам.

Критерий трансграничности рынка для определения компетенции Комиссии в целях разграничения ее полномочий с национальными антимонопольными органами по пресечению нарушений общих правил конкуренции в отношении расследования и рассмотрения дела ООО «ГЛОБАЛ ФАРМА» применен Комиссией в соответствии с пунктом 4 Критериев отнесения рынка к трансграничному предварительно (*prima facie*).

Окончательные выводы в отношении определения географических и продуктовых границ рынка первичной реализации лекарственного препарата «Гепарин натрия» в соответствии с Методикой оценки состояния конкуренции, утверждённой решением Совета Евразийской экономической комиссии от 30 января 2013 года № 7, должны быть отражены в итоговом решении Комиссии по соответствующему делу.

На основании изложенного и руководствуясь пунктами 39, 64 и 108 Статута Суда, статьями 77, 78, 80 и 82 Регламента Суда, Коллегия Суда Евразийского экономического союза

РЕШИЛА:

Отказать в удовлетворении требований общества с ограниченной ответственностью «ГЛОБАЛ ФАРМА» о признании определения о проведении расследования нарушений общих правил конкуренции на трансграничных рынках от 25 августа 2020 года № 61/опр и определения о возбуждении и рассмотрении дела о нарушении общих правил конкуренции на трансграничных рынках от 24 марта 2021 года № 21/опр не соответствующими пункту 2 статьи 8, пункту 2 статьи 74, пункту 7 статьи 76 Договора о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 года и нарушающими права и законные интересы

общества с ограниченной ответственностью «ГЛОБАЛ ФАРМА» в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности.

Уплаченная обществом с ограниченной ответственностью «ГЛОБАЛ ФАРМА» пошлина возврату не подлежит.

Решение может быть обжаловано в Апелляционную палату Суда Евразийского экономического союза в течение пятнадцати календарных дней с даты его вынесения.

Председательствующий

А.М. Ажибраимова

Судьи

Э.В. Айриян

Ж.Н. Баишев

Д.Г. Колос

Т.Н. Нешатаева