

РЕШЕНИЕ

по делу № 25 от 29.12.2009

13 апреля 2010 года

№ 1568/02 от 21.04.2010

Великий Новгород

Комиссия Новгородского УФАС России (далее – Управление) по рассмотрению дела о нарушениях антимонопольного законодательства в составе:

<...> - председатель комиссии, руководитель Управления,

<...> – член комиссии, главный специалист-эксперт отдела антимонопольного контроля Управления.

<...> – член комиссии, главный юристконсульт Главного управления Банка России по Новгородской области,

<...> - член комиссии, начальник сводно-экономического отдела Главного управления Банка России по Новгородской области,

<...> – член комиссии, заместитель руководителя Управления,

<...> – член комиссии, начальник отдела по надзору за деятельностью кредитных организаций Главного управления Банка России по Новгородской области (далее – Комиссия), при участии представителей:

от Новгородского регионального отделения Общероссийской общественной организации «Российское общество оценщиков» (далее – НРО ООО «Российское общество оценщиков») - <...> – председатель,

от ООО «Аудиторская фирма «ЛИВ и К» (далее – ООО «АФ «ЛИВ и К») – <...> по доверенности от 01.02.2010 б/н, <...> по доверенности от 09.03.2010 б/н,

от Сбербанка России (ОАО) – <...> – заместитель начальника отдела исковой работы Юридического управления филиала Сбербанка России (ОАО) Северо-Западного банка по доверенности от 27.11.2007 № 01-2/24-74, <...> – старший юристконсульт отдела исковой работы Юридического управления филиала Сбербанка России (ОАО) Северо-Западного банка по доверенности от 29.05.2009 № <...>,

рассмотрев дело № 25 по признакам нарушения Акционерным коммерческим Сберегательным банком Российской Федерации (открытым акционерным обществом) части 1 статьи 10 Федерального Закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о конкуренции),

УСТАНОВИЛА:

В Управление поступили заявления от ООО «Аудиторская фирма «ЛИВ и К» и Новгородского регионального отделения Общероссийской общественной организации «Российское общество оценщиков», из которых следует, что филиал Сбербанка России (ОАО) Северо-Западный банк (далее – Банк), при осуществлении кредитования юридических и физических лиц, в обеспечение выдаваемых кредитов берет в залог имущество, для оценки которого, потенциальный заемщик обязан предоставить Банку заключение независимого оценщика о рыночной стоимости предмета залога.

При этом Банк установил две категории оценщиков. Отчеты об оценке оценочных компаний 1-ой категории принимаются Банком безусловно, для принятия отчетов об оценке оценочных компаний 2-ой категории следует дополнительно получить:

- положительную экспертизу своей оценки, подготовленную оценочной компанией 1-ой категории,
- положительное заключение службы безопасности Банка,
- положительную экспертизу кредитующего подразделения Банка.

В результате чего Банком для оценочных компаний созданы дискриминационные условия доступа на товарный рынок, при которых оценочные компании 2-ой категории поставлены в неравное положение по сравнению с оценочными компаниями 1-ой категории. Таким образом, Банк создал условия, при которых потенциальный заемщик будет обращаться преимущественно в оценочную компанию 1-ой категории. Заявители полагают, что деление Банком оценщиков на две категории ущемляет их права и интересы, а также влечет за собой ограничение Банком прав заемщика на выбор оценочной компании при получении кредита.

Сбербанк России (ОАО) на территории Новгородской области занимает доминирующее положение на рынке кредитования. Указанные выше действия Банка, по мнению заявителей, нарушают ст. 10 Закона о конкуренции, в частности, создают дискриминационные условия деятельности оценочных компаний, поскольку Банк, злоупотребляя своим доминирующим положением, имеет возможность воздействовать на общие условия оказания услуг по кредитованию и сопутствующих им услуг по оценке имущества, являющегося предметом залога при получении кредита.

Представитель ООО «АФ «ЛИВ и К» на рассмотрении дела также пояснила, что подача заявления в Управление обусловлена тем, что в связи с изменением Банком процедуры работы с оценочными компаниями ущемлены права и законные интересы оценщиков, не относящихся к 1-ой категории, поскольку для оценщиков 2-ой категории созданы дискриминационные условия. ООО «АФ «ЛИВ и К» сотрудничает с Банком с 2007 года, никаких нареканий не было. В июле 2009 года перечень оценочных компаний 1-ой категории и информация об изменении процедуры работы с оценочными компаниями и индивидуальными оценщиками в части использования Банком отчетов об оценке для определения стоимости имущества, предлагаемого в качестве обеспечения по кредитам, опубликован на Интернет - сайте: szb.sbrf.ru.

Представитель НРО ООО «Российское общество оценщиков» в ходе рассмотрения дела отметил, что в соответствии со статьей 4 Федерального закона от 29.07.1998 года №135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации», субъектами оценочной деятельности признаются физические лица, являющиеся членами одной из саморегулируемых организаций оценщиков и застраховавшие свою деятельность. Оценщик может осуществлять оценочную деятельность самостоятельно, занимаясь частной практикой, а также на основании трудового договора между оценщиком и юридическим лицом.

Кроме того, законодательством Российской Федерации не предусмотрено право Банка выбирать независимых оценщиков для оценки имущества, предоставляемого в залог клиентами Банка. По мнению представителя НРО ООО «Российское общество оценщиков» Банк взял на себя функции саморегулируемой организации, определять какие оценочные компании соответствуют стандартам и правилам оценочной деятельности, а какие не соответствуют. Потенциальные заемщики, исходя из информации, размещенной на Интернет - сайте szb.sbrf.ru, могли обратиться в области только к двум оценочным компаниям, отнесенным Банком к 1-ой категории, тогда как в Новгородской области действуют 22 члена саморегулируемой организации оценщиков. Так, составленный ООО «Аудит-Оценка» (Великий Новгород) отчет об оценке квартиры гр-ки <...> по состоянию на 30.11.2009, не был принят отделом кредитования филиала Сбербанка России (ОАО) Новгородского ОСБ № 8529 (письмо от 07.12.2009 исх. №40). Причиной непринятия данного отчета явилось то, что ООО «Аудит-Оценка» не входит в Перечень аккредитованных оценщиков (1-ая категория), с которыми Банк осуществляет сотрудничество в области оценки залогового имущества (письмо филиала Сбербанка России (ОАО) Новгородского ОСБ № 8529 от 21.12.2009 исх. №35-16/3025).

На заседании Комиссии представители Банка признали тот факт, что Порядок от 08.12.2009 № 671-2-СП не соответствовал действующему законодательству. Действие Порядка от 08.12.2009 № 671-2-СП отменено с 18 января 2010 года постановлением Правления филиала Сбербанка России (ОАО) Северо-Западного банка от 15.01.2010 № 1с, о чем уведомлены Новгородское региональное отделение Общероссийской общественной организации «Российское общество оценщиков» (письмо от 29.01.2010) и ООО «Аудиторская фирма «ЛИВ и К» (письмо от 26.01.2010). В настоящее время Банком принимаются отчеты любой оценочной компании, для использования информации при заключении договоров залога, предоставляемого клиентом в обеспечение исполнения им обязательств по кредитному договору.

Центральный аппарат Сбербанка России (ОАО) разрабатывает единый порядок по критериям отбора оценщиков, который будет предварительно согласован с Федеральной антимонопольной службой и будет применяться на всей территории Российской Федерации.

Представители Банка не согласны с тем, что Банку вменяется нарушение в форме злоупотребления доминирующим положением, выразившееся в действиях, результатом которых является создание дискриминационных условий для других лиц на рынке оценочных услуг, т. е. на рынке, на котором Сбербанк России (ОАО) не доминирует. Банк не оказывает услуги на рынке оценочной деятельности. Банк использует результаты оценки для целей заключения договоров залога, предоставляемого клиентами в обеспечение исполнения их обязательств по кредитным договорам. При этом отбор конкретных оценщиков для проведения оценки имущества, передаваемого в залог Банку, осуществляется в целях защиты клиентов Банка от некачественной оценки и повышения эффективности процесса кредитования, и допускается «Рекомендациями по критериям отбора оценщиков для долгосрочного сотрудничества с Банками», разработанными Комитетом Ассоциации российских банков по оценочной деятельности (далее - Комитет АРБ), и согласованными 06.05.2009 с Федеральной антимонопольной службой.

Управлением проведен анализ рынка конкурентной среды на рынке кредитования юридических и физических лиц.

В соответствии с п. 3.2 Порядка определения доминирующего положения финансовых организаций на рынке банковских услуг, утвержденного приказом ФАС России от 25.10.2005 N 247 (далее - Порядок), определение границ продуктового рынка заключается в определении вида банковской услуги - банковской операции (сделки), осуществляемой кредитной организацией в соответствии со статьей 5 Федерального закона от 02.12.90 N 395-1 «О банках и банковской деятельности» (далее - Закон о банках) и отражаемой в соответствии с правилами ведения бухгалтерского учета в кредитных организациях на отдельном счете либо группе счетов, сгруппированных по признаку экономической однородности, и (или) банковских операций (сделок), рассматриваемых в совокупности. В целях минимизации рисков невозврата кредитов, кредитные организации в соответствии со ст. 33 Закона о банках оформляют с заемщиками обеспечение на случай нарушения последними обязательств по договору. В соответствии с Положением Банка России от 26.03.2007 № 302-П «О правилах ведения бухгалтерского учета в кредитных организациях, расположенных на территории РФ» кредиты, предоставленные организациям различных форм собственности и физическим лицам, учитываются на балансовых счетах №№ 441-459 (письмо Главного управления Банка России по Новгородской области от 13.04.2010 исх. № 18-16/1758).

В соответствии с п. 6 Правил установления доминирующего положения кредитной организации, утвержденных постановлением Правительства РФ от 26.06.2007 № 409 (далее - Правила), определение границ товарного рынка осуществляется путем определения вида банковской услуги, не имеющей замены, либо совокупности взаимозаменяемых услуг. Согласно проведенному Управлением опросу потребителей (заемщиков) - заменителей услуги по кредитованию нет.

Таким образом, в данном случае продуктовые границы рынка определены как услуги по кредитованию юридических и физических лиц.

В соответствии с п. 3.1. Порядка географические границы рынка банковских услуг определяются на основе исследования спроса и предложения банковской услуги. В соответствии с п. 3.2 Порядка определение географического рынка банковских услуг заключается в определении места предоставления финансовой услуги потребителям на территории Российской Федерации или ее части. В соответствии с п. 6 Правил географические границы рынка определяют территорию, на которой исходя из экономической, технической или иной возможности либо целесообразности приобретатель может приобрести соответствующую услугу, и такая возможность либо целесообразность отсутствует за ее пределами, т.е. по месту нахождения юридических лиц и месту проживания физических лиц.

Во исполнение Порядка Управлением проведено анкетирование с целью определения географических границ рынка услуги по кредитованию юридических и физических лиц.

На основании проведенного опроса (анкетирования) потребителей рассматриваемой услуги можно сделать следующие выводы:

Получение кредита экономически целесообразно на территории Новгородской области.

Потребители считают невозможным приобрести данную услугу за пределами Новгородской области.

Получение данной услуги по кредитованию за пределами Новгородской области связано с существенными дополнительными расходами, включая транспортные расходы.

Таким образом, географические границы рынка определены как территория Новгородской области.

На основании проведенного Управлением анализа доля Сбербанка России (ОАО) на территории Новгородской области на рынке в продуктовых границах «кредитование юридических и физических лиц» за 2007 год составила 56,1%, за 2008 год - 57,7%, за 2009 - 56,7%.

На основании вышеизложенного и в соответствии с частью 7 статьи 5 Закона о конкуренции, пунктом 1 Условий признания доминирующим положения кредитной организации, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 26 июня 2007 г. N 409, пунктом 3.2.6. Административного регламента по установлению доминирующего положения хозяйствующего субъекта, утвержденного приказом ФАС России от 17.01.2007 № 5, Сбербанк России (ОАО) занимает доминирующее положение на рынке услуг по кредитованию юридических и физических лиц в географических границах Новгородской области, так как доля Сбербанка России (ОАО) на территории Новгородской области в обороте услуги по кредитованию значительно превышает установленный Постановлением Правительства Российской Федерации от 26 июня 2007 г. N 409 «Об утверждении условий признания доминирующим положения кредитной организации и правил установления доминирующего положения кредитной организации» 20-процентный норматив для признания положения кредитной организации доминирующим.

Из представленных Банком и его клиентами по запросам Управления сведений и документов следует.

До июля 2009 года Банк сотрудничал с оценочными компаниями в соответствии с «Порядком организации работы Северо-Западного банка с юридическими и физическими лицами в процессе осуществления ими оценочной деятельности» от 20.06.2007 №671-сп, утвержденным Правлением филиала Сбербанка России (ОАО) Северо-Западного банка от 20.06.2007 №2с. Указанный Порядок не предусматривал деления оценочных компаний на 2 категории. И, как отмечают в своих заявлениях НРО ООО «Российское общество оценщиков» и ООО «АФ «ЛИВ и К», претензий со стороны Банка по качеству составляемых отчетов об оценке не предъявлялось.

Постановлением Правления филиала Сбербанка России ОАО Северо-Западного банка от 11.06.2009 №5 утверждены изменения к «Порядку организации работы Северо-Западного банка с юридическими и физическими лицами в процессе осуществления ими оценочной деятельности» от 20.06.2007 №671-сп (Порядок от 10.06.2009 № 671/2-сп). Указанные изменения устанавливали двухуровневую систему работы с отчетами об оценке. Решением Комитета по предоставлению кредитов и инвестициям Банка 11.08.2009 утвержден перечень аккредитованных оценщиков (1-ый уровень), отчеты об оценке которых могут быть использованы при осуществлении операций кредитования подразделениями Банка.

Постановлением Правления филиала Сбербанка России ОАО Северо-Западного банка от 07.12.2009 №4с введена 2-ая версия «Порядка организации работы Северо-Западного банка с юридическими и физическими лицами в процессе осуществления ими оценочной деятельности» от 20.06.2007 №671-сп (Порядок от 08.12.2009 № 671-2-СП).

В соответствии с п. 4.1. Порядка от 08.12.2009 № 671-2-СП в Банке действует двухуровневая система работы с отчетами об оценке. Пункт 4.1.1. Порядка предусматривает использование отчетов оценочных компаний и/или оценщиков, включенных в перечень аккредитованных оценщиков. Пункт 4.1.2. Порядка устанавливает использование отчетов оценочных компаний и/или

оценщиков 2-го уровня только при одновременном выполнении следующих условий:

4.1.2.1. наличие положительного заключения Управления безопасности и защиты информации Банка;

4.1.2.2. наличие положительного заключения Управления кредитования Банка;

4.1.2.3. наличие положительной экспертизы саморегулируемой организации оценщиков на представленный в Банк отчет об оценке имущества на предмет соответствия отчета требованиям законодательства РФ и других специальных нормативных актов, регулирующих составление отчетов об оценке, а также подтверждения определенной в отчете рыночной и ликвидационной стоимости объекта оценки.

Указанные пункты Порядка от 08.12.2009 № 671-2-СП свидетельствуют о разделении Банком оценочных компаний на 2-е категории и об установлении различных условий принятия отчетов об оценке в зависимости от категории оценочных компаний.

В соответствии с частью 1 статьи 10 Закона о конкуренции запрещаются действия занимающего доминирующее положение хозяйствующего субъекта, результатом которых являются или могут являться ущемление интересов других лиц, в том числе пунктом 8 части 1 указанной статьи запрещены такие действия, как создание дискриминационных условий.

В соответствии с п. 8 ст. 4 Закона о конкуренции: «Дискриминационные условия - условия доступа на товарный рынок, условия производства, обмена, потребления, приобретения, продажи, иной передачи товара, при которых хозяйствующий субъект или несколько хозяйствующих субъектов поставлены в неравное положение по сравнению с другим хозяйствующим субъектом или другими хозяйствующими субъектами».

Сбербанк России (ОАО) путем определения для своих клиентов, обращающихся в Банк за получением кредита под залог имущества, условий кредитования устанавливает определенные правила осуществления хозяйственной деятельности – дискриминационные условия приобретения, продажи товара и доступа хозяйствующих субъектов на рынок оценочной деятельности. Выдачу кредитов Банк обуславливает выбором оценочной компании. Осуществляя деятельность на рынке кредитования, занимая на этом рынке доминирующее положение, Сбербанк России (ОАО) определил такие условия получения кредита, которые воздействуют на условия осуществления деятельности иных хозяйствующих субъектов (оценщиков) и на выбор оценочных компаний клиентами (заемщиками).

В данном случае Сбербанк России (ОАО), занимающий доминирующее положение на рынке кредитования юридических и физических лиц на территории Новгородской области, ущемил интересы оценочных компаний, не отнесенных к 1-ой категории, и права заемщиков в выборе оценочных компаний, разделив оценочные компании на две категории, и установив дополнительные условия для принятия отчетов об оценке имущества, являющегося предметом залога, представляемые оценочными компаниями 2-ой категории, тем самым нарушил часть 1 статьи 10 Закона о конкуренции. При этом в соответствии с Порядком от 10.06.2009 № 671/2-сп (п. 4.1.2.2.) для того, чтобы отчет оценщика 2-ой категории соответствовал критериям Банка, данный отчет должен был пройти экспертизу у конкурента-оценщика 1-ой категории.

Ссылки Банка на то, что разделение оценщиков на две категории, предусмотренное Порядком от 10.06.2009 № 671/2-сп и Порядком от 08.12.2009 № 671-2-СП, допускается «Рекомендациями по критериям отбора оценщиков для долгосрочного сотрудничества с Банками», разработанными Комитетом АРБ, и согласованными 06.05.2009 с Федеральной антимонопольной службой, несостоятельны, поскольку указанные Рекомендации не содержат таких условий, и неправомерны.

Материалы дела подтверждают, что Банк создал на территории Новгородской области дискриминационные условия, а именно, условия потребления, приобретения, продажи услуги по оценке имущества, являющегося предметом залога при получении кредита, при которых хозяйствующие субъекты (оценочные компании 2 категории) поставлены в неравное положение по сравнению с другими хозяйствующими субъектами (оценочными компаниями 1 категории).

Изучив имеющиеся в деле материалы, заслушав пояснения лиц, участвующих в деле, на основании вышеизложенного Комиссия пришла к выводу, что Сбербанк России (ОАО) своими действиями нарушил часть 1 статьи 10 Закона о конкуренции, в том числе пункт 8 части 1 статьи 10 Закона о конкуренции.

До рассмотрения дела по существу в Управление представлены доказательства отмены противоречащего антимонопольному законодательству «Порядка организации работы Северо-Западного банка с юридическими и физическими лицами в процессе осуществления ими оценочной деятельности» от 08.12.2009 № 671-2-СП. На сайте размещена информация, что разрабатываются единые требования для оценочных компаний.

Представители НРО ООО «Российское общество оценщиков» и ООО «АФ «ЛИВ и К» не имеют в настоящее время претензий к Банку. В материалах дела также имеются ответы клиентов Банка, подтверждающие отсутствие ограничений в выборе оценочных компаний в настоящее время.

Руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частями 1 – 4 статьи 41, частью 1 статьи 49 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», Административным регламентом Федеральной антимонопольной службы по исполнению государственной функции по возбуждению и рассмотрению дел о нарушениях антимонопольного законодательства, утвержденным приказом ФАС России от 25.12.2007 № 447, Комиссия

РЕШИЛА:

1. Признать в действиях Сбербанка России (ОАО) нарушение части 1 статьи 10 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», выразившееся в совершении действий занимающим доминирующее положение хозяйствующим субъектом, результатом которых явилось ущемление интересов других лиц, в том числе, нарушение пункта 8 части 1 статьи 10 Федерального закона «О защите конкуренции», выразившееся в создании дискриминационных условий, а именно, условий производства, потребления, приобретения, продажи, иной передачи товара (услуг по оценке имущества, являющегося предметом залога при получении кредита), при которых хозяйствующие субъекты (оценочные компании 2 категории) поставлены в неравное положение по сравнению с другими хозяйствующими субъектами (оценочными компаниями 1 категории).

2. Выдать Сбербанку России (ОАО) предписание о выполнении требований, направленных на предупреждение создания дискриминационных условий, а именно: не создавать условия производства, потребления, приобретения, продажи, иной передачи товара (услуг по оценке имущества, являющегося предметом залога при получении кредита), при которых хозяйствующий субъект или несколько хозяйствующих субъектов (оценочных компаний) поставлены в неравное положение по сравнению с другим хозяйствующим субъектом или несколькими хозяйствующими субъектами (оценочными компаниями), и с этой целью принимать отчеты об оценке рыночной стоимости имущества, предоставляемого в залог на предмет заключения кредитного договора, составленными оценочными компаниями, соответствующими требованиям, установленным действующим законодательством Российской Федерации.

3. В связи с добровольным прекращением Сбербанком России (ОАО) злоупотреблением доминирующим положением, предписания о прекращении злоупотребления доминирующим положением и совершении действий, направленных на обеспечение конкуренции на товарном рынке по оценке имущества не выдать.

4. Передать материалы дела уполномоченному должностному лицу Новгородского УФАС России для рассмотрения вопроса о возбуждении дела об административном правонарушении, предусмотренном статьёй 14.31 Кодекса Российской Федерации об административном правонарушении.

Дата изготовления решения в полном объеме считается датой его принятия.

Решение может быть обжаловано в течении трёх месяцев со дня его принятия.

Примечание. За невыполнение в установленный срок законного решения антимонопольного органа частью 2.1 – 2.6 статьи 19.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность.

Привлечение к ответственности, предусмотренной законодательством Российской Федерации, не освобождает от обязанности исполнить решение антимонопольного органа.