

РЕШЕНИЕ

г. Москва

Резолютивная часть решения объявлена «27» сентября 2016

Полный текст решения изготовлен «03» октября 2016

Коллегиальный орган Федеральной антимонопольной службы — Апелляционная коллегия Федеральной антимонопольной службы (далее — Коллегия ФАС России) в составе: <...>,

рассмотрев на заседании Коллегии ФАС России жалобу ПАО СК «Росгосстрах» на решение Управления Федеральной антимонопольной службы по Ростовской области от 14.06.2016 по делу № 1926/05, в присутствии (в том числе, посредством видео-конференц-связи):<...>

(уведомление о дате, времени и месте рассмотрения жалобы, размещено 19.09.2016 на официальном сайте ФАС России www.fas.gov.ru в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», а также направлено посредством почтовой связи),

УСТАНОВИЛА:

В Федеральную антимонопольную службу поступила жалоба ПАО СК «Росгосстрах» на решение Ростовского УФАС России от 14.06.2016 по делу о нарушении антимонопольного законодательства № 1926/05 на наличие нарушения единообразия в применении антимонопольными органами норм антимонопольного законодательства.

Оспариваемым Решением Ростовского УФАС России Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Ростовской области признала ПАО СК «Росгосстрах», в лице Ростовского филиала, и ИП Мальцеву Светлану Георгиевну (далее — ИП Мальцева С.Г.) нарушившими часть 4 статьи 11 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее - Закон о защите конкуренции), что выразилось в заключении антиконкурентного соглашения, реализация которого:

- привела к ущемлению интересов неопределенного круга физических и юридических лиц (как купивших предзаполненную диагностическую карту, так и случайных участников дорожного движения; как имеющих возможность провести технический осмотр в границах локального рынка, так и имеющих возможность заключить договор ОСАГО (далее - об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств) с надлежащим техническим осмотром),

- привела (или может привести) к ограничению конкуренции в части создания возможности для хозяйствующего субъекта (ПАО СК «Росгосстрах» - ОСАГО; ИП Мальцева С.Г. - Техосмотр) в одностороннем порядке воздействовать на общие условия обращения товара на товарном рынке (что подтверждается растущей долей ПАО СК «Росгосстрах» на рынке ОСАГО и территориальным размещением ИП Мальцевой С.Г.).

По мнению ПАО СК «Росгосстрах» решение Ростовского УФАС России от 14.06.2016 по делу № 1926/05 нарушает единообразие в применении норм антимонопольного законодательства и подлежит отмене по следующим основаниям:

1.

1.

1. Квалификация нарушений законодательства о техническом осмотре и об ОСАГО в качестве нарушения антимонопольного законодательства нарушает единообразие в применении норм антимонопольного законодательства;
2. Вывод Ростовского УФАС России о том, что нарушение законодательства о техническом осмотре и об ОСАГО свидетельствует о заключении ПАО СК «Росгосстрах» и ИП Мальцевой С.Г. антиконкурентного соглашения, сделан в нарушение единообразия применения норм антимонопольного законодательства;
3. Вывод Ростовского УФАС России о том, что взаимодействие ПАО СК «Росгосстрах» и ИП Мальцевой С.Г. повлекло ограничение конкуренции, сделан в нарушение единообразия практики применения антимонопольного законодательства, поскольку не подтверждается соответствующими доказательствами и не основан на анализе состояния конкуренции на товарном рынке;

1.

1.

4. Вывод Ростовского УФАС России о том, что ущемление прав неопределенного круга лиц свидетельствует о нарушении части 4 статьи 11 Закона о защите конкуренции, нарушает единообразие применения норм антимонопольного законодательства;

5. Вывод Ростовского УФАС России о том, что реализация полисов ОСАГО без предъявления законодательно установленной диагностической карты является воздействием ПАО СК «Росгосстрах» в одностороннем порядке на общие условия обращения товара на товарном рынке (т.е. признаком ограничения конкуренции), нарушает единообразие применения норм антимонопольного законодательства.

Апелляционная коллегия ФАС России рассмотрела жалобу на предмет соблюдения единообразия в применении антимонопольными органами норм антимонопольного законодательства и установила следующее.

Федеральный закон от 25.04.2002 № 40-ФЗ «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств» (далее - Закон об ОСАГО) предусматривает для владельца транспортного средства обязательное для выполнения условие, обуславливающее возможность использования такого транспортного средства, а именно условия о страховании риска своей гражданской ответственности, которая может наступить вследствие причинения вреда жизни, здоровью или имуществу других лиц при использовании транспортных средств.

Для исполнения указанной обязанности и заключения договора ОСАГО согласно подпункту «е» части 3 статьи 15 Закона об ОСАГО владелец транспортного средства должен представить страховщику диагностическую карту, содержащую сведения о соответствии транспортного средства обязательным требованиям безопасности транспортных средств, за исключением установленных данным законом случаев.

В соответствии с частями 1 и 6 статьи 5 Федерального закона от 01.07.2011 № 170-ФЗ «О техническом осмотре транспортных средств» (далее — Закон о техническом осмотре) такая диагностическая карта может быть выдана оператором технического осмотра, аккредитованным Российским Союзом Автостраховщиков (РСА), только после проведения технического осмотра.

Таким образом, страховщик имеет возможность заключить договор ОСАГО исключительно в случае представления ему страхователем диагностической карты, содержащей сведения об установленном по результатам проведения технического осмотра соответствии транспортного средства обязательным требованиям безопасности.

В случае предоставления страхователем неполного комплекта документов, указанных в части 3 статьи 15 Закона об ОСАГО, в том числе

ввиду отсутствия в нем документа, подтверждающего надлежащее техническое состояние транспортного средства — диагностической карты, заключение договора ОСАГО не допускается.

Из решения Ростовского УФАС России по делу № 1926/05 следует, что в Управление Федеральной антимонопольной службы по Ростовской области поступило обращение И.О. Главного государственного инспектора безопасности дорожного движения по г. Новошахтинску (переданное из ФАС России вместе с полномочиями по рассмотрению).

Согласно данному обращению и представленным вместе с ним материалам, отделением ГИБДД отдела МВД России по городу Новошахтинску был выявлен ряд случаев использования транспортных средств, не прошедших процедуру технического осмотра, о чем свидетельствовали пояснения владельцев таких транспортных средств, а также имевшиеся у них диагностические карты оператора технического осмотра ИП Мальцевой С.Г., в которых отсутствовала информация о проведении технического осмотра.

В своих пояснениях владельцы транспортных средств также указывали, что предзаполненные диагностические карты были приобретены ими в ПАО СК «Росгосстрах» при заключении с данным страховщиком договоров обязательного страхования гражданской ответственности транспортных средств (ОСАГО).

Как установлено Комиссией Ростовского УФАС России, между ПАО СК «Росгосстрах» и ИП Мальцевой С.Г. заключен договор от 31.05.2013 № б/н, который предусматривает обязательства ПАО СК «Росгосстрах» по информированию страхователей/потенциальных страхователей или их представителей о возможности по желанию последних получить платную услугу по контрольной диагностике аккумуляторных батарей транспортных средств (тестирование) и (или) проведению технического осмотра транспортных средств клиентам у ИП Мальцевой С.Г.

Пунктом 3.1 указанного договора предусмотрена оплата ПАО СК «Росгосстрах» комиссионного вознаграждения в размере 30% от суммового выражения стоимости услуг, соответствующих выданным им направлениям на контрольную диагностику аккумуляторных батарей транспортных средств (тестирование) и (или) проведение технического осмотра транспортных средств у ИП Мальцевой С.Г.

Территорией деятельности ИП Мальцевой С.Г. согласно аттестату аккредитации оператора технического осмотра транспортных средств серии 60 00 № 340263, выданному ИП Мальцевой С.Г. РСА 28.05.2013, является Ростовская область, однако фактически ИП Мальцева С.Г.

оказывает услуги по проведению технического осмотра через единственный пункт технического осмотра, расположенный по адресу: г. Ростов-на-Дону, ул. Вавилова, д. 74Г.

В рамках реализации договора от 31.05.2013 № б/н, исходя из решения Ростовского УФАС России по делу № 1926/05, владельцам транспортных средств на территории Ростовской области ПАО СК «Росгосстрах» выдано:

в 2014 году — 133 474 направления на прохождение технического осмотра у ИП Мальцевой С.Г.,

в 2015 году — 117 296 направлений на прохождение технического осмотра у ИП Мальцевой С.Г.

При этом согласно информации, представленной Департаментом сбора и обработки отчетности некредитных финансовых организаций Центрального банка Российской Федерации, количество договоров ОСАГО, заключенных ПАО СК «Росгосстрах» в 2014 году в географических границах Ростовской области, составило 488 619 шт., в 2015 году - 542 180 шт.

Таким образом, исходя из представленных в материалы дела № 1926/05 документов и сведений, ПАО СК «Росгосстрах» на территории Ростовской области в 2014 году направило на проведение технического осмотра транспортного средства 27,3% страхователей, в 2015 году – 23,5%.

Количество выданных ИП Мальцевой С.Г. диагностических карт по результатам проведения технического осмотра транспортных средств согласно пояснениям ИП Мальцевой С.Г. на территории Ростовской области составило:

- в 2014 году - 138 405 шт., в том числе по направлениям, выданным ПАО СК «Росгосстрах» - 137 589 шт. (99,4%);
- в 2015 году - 79 929 шт., в том числе по направлениям, выданным ПАО СК «Росгосстрах» - 79 566 шт. (99,53%).

Однако, как следует из представленной в адрес Ростовского УФАС России Управлением Государственной инспекции безопасности дорожного движения ГУ МВД России по Ростовской области информации, зарегистрированные в Единой автоматизированной системе технического осмотра (ЕАИСТО) диагностические карты, выданные ИП Мальцевой С.Г., составили меньшее количество: в 2014 году — 115 792 штуки; в 2015 году - 47 339 штук.

Для целей рассмотрения дела № 1926/05 Комиссией Ростовского УФАС России был проведен анализ конкурентной среды на рынке оказания услуг по ОСАГО. По результатам проведения данного анализа Комиссия Ростовского УФАС России установила наличие у ПАО СК «Росгосстрах» доминирующего положения на рынке услуг по ОСАГО на территории Ростовской области, в том числе поскольку доля ПАО СК «Росгосстрах» на рынке оказания услуг по ОСАГО в географических единицах Ростовской области в 2013 году составляла — 22,7%, в 2014 году - 39,92%, в 2015 году — 50,91%.

Кроме того, Ростовским УФАС России проведен анализ рынка услуг по проведению технического осмотра транспортных средств в названных географических границах, в рамках которого выявлены особенности его функционирования и состав действующих на нем операторов технического осмотра транспортных средств.

Совокупность вышеизложенного, а именно:

- реализация полисов ОСАГО в нарушение статьи 15 Закона об ОСАГО;
- реализация предзаполненных (недействующих) диагностических карт совместно с полисами ОСАГО на территории Ростовской области;
- использование транспортных средств без прохождения законодательно установленного технического осмотра транспортного средства;
- отсутствие в автоматизированной информационной системе технического осмотра сведений о 15,8 % (21 797 карт) диагностических картах в 2014 г. и 40,5 % (32 227 карт) в 2015 г.;
- фактическое непроведение технического осмотра транспортных средств;
- реализация вышеуказанных положений экономически выгодна как ПАО СК «Росгосстрах», так и ИП Мальцевой С.Г.;
- локальность рынка услуг технического осмотра (при пункте технического осмотра ИП Мальцевой С.Г. только в г. Ростов-на-Дону) и более 50 % - ная зона покрытия ПАО СК «Росгосстрах» территории субъекта;
- количество юридически (по отчетности) проведенных ИП Мальцевой С.Г. технических осмотрам иным лицам, не страхователям ПАО СК «Росгосстрах» составляет 0,6 % и 0,47 % от общего количества

техосмотров,

позволила Комиссии Ростовского УФАС России выявить в действиях ПАО СК «Росгосстрах» и ИП Мальцевой С.Г. нарушения части 4 статьи 11 Закона о защите конкуренции, выразившиеся в заключении антиконкурентного соглашения, реализация которого ущемляет интересы неопределенного круга физических и юридических лиц (как купивших предзаполненную диагностическую карту, так и случайных участников дорожного движения), а также приводит или может привести к ограничению конкуренции в части создания возможности для хозяйствующего субъекта (ПАО СК «Росгосстрах» - ОСАГО; ИП Мальцева С.Г. - техосмотр) в одностороннем порядке воздействовать на общие условия обращения товара на товарном рынке, что подтверждается растущей долей ПАО СК «Росгосстрах» на рынке ОСАГО и территориальным размещением ИП Мальцевой С.Г.).

Апелляционная коллегия ФАС России, изучив материалы дела, пришла к следующим выводам.

В силу части 17 статьи 4 Закона о защите конкуренции под признаками ограничения конкуренции понимаются сокращение числа хозяйствующих субъектов, не входящих в одну группу лиц, на товарном рынке, рост или снижение цены товара, не связанные с соответствующими изменениями иных общих условий обращения товара на товарном рынке, отказ хозяйствующих субъектов, не входящих в одну группу лиц, от самостоятельных действий на товарном рынке, определение общих условий обращения товара на товарном рынке соглашением между хозяйствующими субъектами или в соответствии с обязательными для исполнения ими указаниями иного лица либо в результате согласования хозяйствующими субъектами, не входящими в одну группу лиц, своих действий на товарном рынке, иные обстоятельства, создающие возможность для хозяйствующего субъекта или нескольких хозяйствующих субъектов в одностороннем порядке воздействовать на общие условия обращения товара на товарном рынке, а также установление органами государственной власти, органами местного самоуправления, организациями, участвующими в предоставлении государственных или муниципальных услуг, при участии в предоставлении таких услуг требований к товарам или к хозяйствующим субъектам, не предусмотренных законодательством Российской Федерации.

Перечень недопустимых в соответствии с антимонопольным законодательством соглашений содержится в статье 11 Закона о защите конкуренции.

Согласно части 4 статьи 11 Закона о защите конкуренции

запрещаются иные соглашения между хозяйствующими субъектами (за исключением «вертикальных» соглашений, которые признаются допустимыми в соответствии со статьей 12 Закона о защите конкуренции), если установлено, что такие соглашения приводят или могут привести к ограничению конкуренции

Из содержания части 4 статьи 11 Закона о защите конкуренции следует, что для квалификации действий хозяйствующих субъектов в качестве нарушения указанной нормы необходимо установить наличие соглашения, установить последствия в виде ограничения конкуренции, а также доказать, что такие последствия возникли, либо могли возникнуть в результате заключения и реализации соглашения.

Соглашение — договоренность в письменной форме, содержащаяся в документе или нескольких документах, а также договоренность в устной форме.

Соглашение, достигнутое в устной форме, не может и не должно быть документально подтверждено, а о наличии такого соглашения может свидетельствовать определенная модель поведения участников соглашения. Таким образом, в отсутствие доказательств наличия письменного соглашения вывод о существовании между сторонами устного соглашения может быть сделан на основе анализа их поведения.

При этом достаточность доказательств в каждом случае определяется на основе оценки всей совокупности фактов, в том числе исходя из общего положения дел на товарном рынке, которое предопределяет предсказуемость такого поведения как групповой модели, позволяющей за счет ее использования извлекать неконкурентные преимущества.

Согласно разъяснениям Президиума ФАС России «Доказывание недопустимых соглашений (в том числе картелей) и согласованных действий на товарных рынках, в том числе на торгах», утвержденным протоколом Президиума ФАС России от 17.02.2016 № 3, при доказывании антиконкурентных соглашений и согласованных действий могут использоваться прямые и косвенные доказательства.

Факт заключения антиконкурентного соглашения может быть установлен как на основании прямых доказательств, так и совокупности косвенных доказательств. Для констатации антиконкурентного соглашения допустимо проанализировать ряд косвенных доказательств, сопоставив каждое из них с другими и не обременяя процесс доказывания обязательным поиском хотя бы одного прямого доказательства. По итогам доказывания совокупность косвенных признаков соглашения (при отсутствии доказательств обратного) может

сыграть решающую роль.

Апелляционной коллегией ФАС России установлено, что решение Ростовского УФАС России было принято на основании совокупности доказательств наличия между ПАО СК «Росгосстрах» и ИП Мальцевой С.Г. устного соглашения о совершении действий по реализации предзаполненных диагностических карт и полисов ОСАГО владельцам транспортных средств без фактического прохождения ими технического осмотра, а именно на основании:

1) наличия между ПАО СК «Росгосстрах» и ИП Мальцевой С.Г. письменного договора - договора от 31.05.2013 № б/н, предметом которого является информирование ПАО СК «Росгосстрах» потенциальных страхователей о возможности, по желанию последних, получить платную услугу по контрольной диагностике аккумуляторных батарей автотранспортных средств (тестирование) и (или) проведение технического осмотра транспортных средств у ИП Мальцевой С.Г.;

2) осуществления ПАО СК «Росгосстрах» и ИП Мальцевой С.Г. не предусмотренных договором от 31.05.2013 № б/н, но взаимосвязанных с ним и обусловленных друг другом действий по реализации предзаполненных диагностических карт и полисов ОСАГО владельцам транспортных средств без фактического прохождения ими технического осмотра, о чем свидетельствуют:

- факты передачи ИП Мальцевой С.Г. своих бланков диагностических карт ПАО СК «Росгосстрах»;

- установленные случаи использования транспортных средств, не прошедших технический осмотр, при наличии у владельцев транспортных средств, выданных ПАО СК «Росгосстрах» предзаполненных диагностических карт на бланке ИП Мальцевой С.Г.;

- отсутствие в Единой автоматизированной системе технического осмотра (ЕАИСТО)¹ информации о 16,34% (22 613) диагностических карт, выданных ИП Мальцевой С.Г. согласно ее пояснениям в 2014 году, а также 40,5% (325 590) диагностических карт, выданных ИП Мальцевой С.Г. в 2015 году, при том, что количество выданных ИП Мальцевой С.Г. при содействии ПАО СК «Росгосстрах» диагностических карт в указанные периоды составляло соответственно 99,4% (137 589) и 99,53% (79 566) от общего количества выданных ею диагностических карт.

Комиссией Ростовского УФАС России по делу № 1926/05 выявлена возможность ограничения конкуренции на рынке оказания услуг технического осмотра в Ростовской области в результате реализации ПАО СК «Росгосстрах» и ИП Мальцевой С.Г. заключенного между ними

устного соглашения, а именно возможности определения указанными лицами общих условий обращения услуги по проведению технического осмотра на соответствующем товарном рынке путем искусственного снижения возможности спроса на данные услуги иных операторов технического осмотра со стороны владельцев транспортных средств, обращающихся к ПАО СК «Росгосстрах» за заключением договора ОСАГО.

Причинно-следственная связь между выявленным в рамках рассмотрения дела № 1926/05 соглашением ПАО СК «Росгосстрах» и ИП Мальцевой С.Г. и возможностью ограничения конкуренции на рынке услуг технического осмотра транспортных средств существует, поскольку спрос на услуги ИП Мальцевой С.Г. по проведению технического осмотра транспортных средств в отсутствие технического осмотра в ущерб другим операторам технического осмотра обеспечивается отсутствием отказа со стороны ПАО СК «Росгосстрах» от заключения договора ОСАГО в случае непредставления ему надлежащей диагностической карты и выдачей ПАО СК «Росгосстрах» владельцам транспортных средств таких предзаполненных диагностических карт.

При такой схеме взаимодействия ПАО СК «Росгосстрах», в свою очередь, может привлечь клиентов (автовладельцев) за счет фактического освобождения их от обязанностей по поддержанию транспортных средств в состоянии, удовлетворяющем требованиям безопасности; за счет гарантированного представления возможности эксплуатации транспортного средства вне зависимости от его технического состояния (так как полис ОСАГО выдается без и до фактического прохождения технического осмотра), при этом ПАО СК «Росгосстрах» получает комиссионное вознаграждение от ИП Мальцевой С.Г.

Указанное обстоятельство также может создать условия для получения необоснованных преимуществ ПАО СК «Росгосстрах» на рынке ОСАГО и, вместе с тем, возможность определять общие условия обращения услуги на рынке ОСАГО, отличающиеся от условий, определенных Законом об ОСАГО.

Таким образом, решением Ростовского УФАС России от 14.06.2016 по делу № 201-14-А установлено, что соглашение между ПАО СК «Росгосстрах» и ИП Мальцевой С.Г. предоставляет им возможность определять общие условия обращения услуг, как на рынке технического осмотра транспортных средств, так и на рынке ОСАГО, что является признаком ограничения конкуренции в соответствии с пунктом 17 статьи 4 Закона о защите конкуренции.

Аналогичные выводы о возможности влияния рассматриваемого поведения страховщиков и операторов технического осмотра транспортных средств на состояние конкуренции на рынке услуг по проведению технического осмотра транспортных средств и на рынке ОСАГО содержатся также в решении Ярославского УФАС России от 26.02.2016 по делу № 03-03/37-14, решении Пермского УФАС России от 17.12.2014 по делу № 201-14-А.

Единообразии в применении антимонопольными органами норм антимонопольного законодательства обеспечено при рассмотрении дела о нарушении антимонопольного законодательства №1926/05 Ростовским УФАС России, поскольку:

- решение основано на доказывании антиконкурентного соглашения совокупностью доказательств;
- решением установлена возможность влияния антиконкурентного соглашения на состояние конкуренции на рынке ОСАГО и на рынке оказания услуг по проведению технического осмотра;
- решением определен признак ограничения конкуренции - изменение общих условий обращения товара на товарном рынке, создающем необоснованные преимущества для участников соглашения.

Таким образом, Апелляционная коллегия ФАС России пришла к выводу, что решение Управления Федеральной антимонопольной службы по Ростовской области от 14.06.2016 по делу № 1926/05 не нарушает единообразие применения антимонопольными органами норм антимонопольного законодательства.

1. Обязанность операторов технического осмотра вносить в ЕАИСТО сведения о проведенных ими технических осмотрах транспортных средств и о выданных по их результатам диагностических карт установлена частью 3 статьи 12 Закона о техническом осмотре.

Руководствуясь частью 10 статьи 23 Закона о защите конкуренции, Апелляционная коллегия ФАС России,

РЕШИЛА:

Оставить жалобу ПАО СК «Росгосстрах» на решение Ростовского УФАС России от 14.06.2016 по делу № 1926/05 без удовлетворения.