

РЕШЕНИЕ
по делу 28/15/15-АМ

30 апреля 2015 года

г. Псков

Резолютивная часть решения оглашена 20 апреля 2015 года.
В полном объеме решение изготовлено 30 апреля 2015 года.

Комиссия Псковского УФАС России по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства (далее – Комиссия) в составе:
Председателя Комиссии – начальник отдела контроля органов власти, закупок и рекламы Псковского УФАС России;

Членов Комиссии:

_____ главного государственного инспектора отдела контроля органов власти, закупок и рекламы Псковского УФАС России;

_____ специалиста-эксперта отдела товарных рынков и естественных монополий Псковского УФАС России,

При участии:

Представителя ответчика – Администрации Псковской области:

_____ (доверенность от 16.04.2015 года № ВЕ-06-1671);

Представителя заявителя – ООО «Усадьба»: _____ (паспорт <...> _____);

Представителей лиц, располагающих сведениями об обстоятельствах дела - Государственного комитета Псковской области по экономическому развитию и инвестиционной политике: _____, (доверенность № 27 от 17.04.2015 года), _____ (доверенность № 25 от 17.04.2015 года);

ООО «Центр сертификации и испытаний»: _____ (паспорт <...> _____);

ООО «Псковский центр сертификации»: _____ (водительское удостоверение __РС№ _____)

рассмотрев дело № 28/15/15-АМ по признакам нарушения Администрацией Псковской области (местонахождение: 180001, Псковская область, г. Псков, ул. Некрасова, д. 23) части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции»,

УСТАНОВИЛА:

30 марта 2014 года в адрес Псковского УФАС России поступило заявление от директора Общества с ограниченной ответственностью «Усадьба» _____ (далее – Заявитель) в отношении действий Администрации Псковской области по принятию нормативно-правового акта, который по мнению Заявителя, ограничивает предпринимательскую деятельность и добросовестную конкуренцию на рынке продажи алкогольной продукции, что с учетом положений ст. 15 Федерального закона от 26.07.2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции» недопустимо, так как это может привести к устранению конкуренции.

Пунктом 4 части 3 Постановления Администрации Псковской области от 28.01.2015 года № 29 «О дополнительных ограничениях розничной продажи алкогольной продукции на территории Псковской области» (далее - Постановление) установлено, что реализация алкогольной продукции без сертификата соответствия услуг (работ) общественного питания, удостоверяющего соответствие услуг (работ) требованиям технических регламентов, положениям

стандартов, сводов правил или условиям договоров, выданного юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем, аккредитованными в соответствии с законодательством Российской Федерации об аккредитации в национальной системе аккредитации для выполнения работ по сертификации (далее – сертификат соответствия), не допускается.

Заявитель считает, что получение сертификата соответствия услуг (работ) общественного питания, является добровольным и не должно устанавливаться органами власти как обязательное условие для осуществления розничной продажи алкогольной продукции.

Ответчик с данной позицией не согласен по следующим основаниям:

Администрация Псковской области при разработке и принятии Постановления руководствовалась нормами федерального и областного законодательства, а именно: ст. 16 Федерального закона от 22 ноября 1995 г. 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции» (далее – Федеральный закон от 22 ноября 1995 г. 171-ФЗ), в рамках которой, органы государственной власти субъектов Российской Федерации вправе устанавливать дополнительные ограничения времени, условий и мест розничной продажи алкогольной продукции, в том числе полный запрет на розничную продажу алкогольной продукции.

Принятие Постановлением условия о наличии вышеуказанного сертификата вызвано поступлением в Администрацию области многочисленных жалоб от жильцов многоквартирных домов с жалобами на предприятия общественного питания — «закусочные», расположенные в указанных домах, на нарушения общественного порядка и круглосуточную торговлю алкогольной продукцией, в том числе на вынос. (материалы дела – письмо от 02.04.2015 № МЖ-15-1472) Установление указанного ограничения соответствует целям государственной политики в данной области, предусмотренных статьей 1 Федерального закон от 22 ноября 1995 г. 171-ФЗ, а именно: целям защиты нравственности, здоровья, прав и законных интересов граждан, обеспечения безопасности указанной продукции, нужд потребителей в ней, а также целям контроля за соблюдением законодательства, норм и правил в регулируемой области.

Представитель Государственного комитета Псковской области по экономическому развитию и инвестиционной политике пояснил, что в соответствии с Постановлением Администрации области от 10 декабря 2013 г. № 578 «Об оценке регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов Псковской области и экспертизе нормативных правовых актов Псковской области» была проведена оценка регулирующего воздействия (далее - ОРВ) проекта. В рамках осуществления ОРВ в период с 11 ноября 2014 г. по 15 декабря 2014 г. по проекту проводились публичные консультации с целью выявления в нем положений, вводящих избыточные обязанности, запреты и ограничения для субъектов предпринимательской деятельности или способствующих их введению, а также положений, способствующих возникновению необоснованных расходов субъектов предпринимательской деятельности и бюджета области. В публичных консультациях участвовали общественные организации, коммерческие организации и индивидуальные предприниматели.

При рассмотрении проекта в Администрации области были устранены замечания юридуко-технического характера, в связи, с чем в окончательной редакции проект

постановления был согласован с наименованием «О дополнительных ограничениях розничной продажи алкогольной продукции на территории Псковской области», подписан и зарегистрирован 28 января 2015 г. под № 29.

Таким образом, Администрация Псковской области и Государственный комитет Псковской области по экономическому развитию и инвестиционной политике считают, что требования п.4 ч.3 Постановления не содержит нарушений действующего законодательства.

Представители организаций ООО «Центр сертификации и испытаний», ООО «Псковский центр сертификации» пояснили, что действительно сертификация является добровольной, согласно норм Федерального закона от 27.12.2002 № 184-ФЗ (ред. от 23.06.2014) «О техническом регулировании».

Представитель ООО «Центр сертификации и испытаний» отметил, что в 2014 году выдано 29 сертификатов соответствия (добровольной сертификации), а за период с 1 января 2015 года по 1 апреля 2015 года обратились за сертификатом соответствия 49 предприятий, отказано в выдаче сертификата 5 предприятиям общественного питания. (материалы дела – письмо от 16.04.2015 № 010)

Представитель ООО «Псковский центр сертификации» отметил, что в 2014 году выдано 36 сертификатов соответствия (добровольной сертификации), а за период с 1 января 2015 года по 1 апреля 2015 года обратились за сертификатом соответствия 58 предприятий, отказано в выдаче сертификата 1 предприятию общественного питания. (материалы дела – письмо от 14.04.2015 № 181)

Рассмотрев все представленные документы и письменные объяснения Комиссия установила:

28.01.2015 года Администрацией Псковской области было принято спорное Постановление.

Пунктом 4 ч. 3 Постановления предусмотрено получение сертификата соответствия предприятий общественного питания, без которого не допускается с 1 апреля 2015 года розничная продажа алкогольной продукции.

На территории Российской Федерации регулирование рынка алкогольной продукции регламентировано:

- Налоговый Кодекс Российской Федерации (ст.333.33);
- Федеральным закон от 22 ноября 1995 г. 171-ФЗ
- Постановление Правительства РФ от 27.12.2012 № 1425 «Об определении органами государственной власти субъектов Российской Федерации мест массового скопления граждан и мест нахождения источников повышенной опасности, в которых не допускается розничная продажа алкогольной продукции, а также определении органами местного самоуправления границ прилегающих к некоторым организациям и объектам территорий, на которых не допускается розничная продажа алкогольной продукции» и иными федеральными нормативно-правовыми актами.

Согласно п. 5 ст. 16 Федерального закона от 22 ноября 1995 г. 171-ФЗ органы государственной власти субъектов Российской Федерации вправе устанавливать дополнительные ограничения времени, условий и мест розничной продажи алкогольной продукции, в том числе полный запрет на розничную продажу алкогольной продукции.

Полномочия по установлению дополнительных ограничений времени, условий и мест розничной продажи алкогольной продукции, в том числе полного запрета на розничную продажу алкогольной продукции пунктом 35 статьи 33 Закона

Псковской области от 19 февраля 2002 г. № 174-ОЗ «О системе органов исполнительной власти Псковской области», отнесены к компетенции органов исполнительной власти Псковской области.

Необходимость получения сертификата соответствия, как обязательное условие для розничной продажи алкогольной продукции Федеральным законом от 22 ноября 1995 г. 171-ФЗ не предусмотрено.

Согласно ст.2 Федерального закона от 27.12.2002 № 184-ФЗ введено понятие сертификат соответствия - документ, удостоверяющий соответствие объекта требованиям технических регламентов, положениям стандартов, сводов правил или условиям договоров.

Сертификация в Российской Федерации, согласно, норм федерального законодательства, является добровольной.

При проведении сертификации услуг применяются нормы Постановления Госстандарта РФ от 29.06.1998 № 50 (ред. от 04.11.2000) «Об утверждении нормативных документов Системы сертификации ГОСТ Р при проведении добровольной сертификации продукции (работ, услуг)» (вместе с «Правилами по проведению добровольной сертификации продукции (работ, услуг) на соответствие требованиям государственных стандартов», «Положением о знаке Системы сертификации ГОСТ Р при добровольной сертификации продукции (работ, услуг)».

Сертификация должна производиться органом по добровольной сертификации на условиях договора с заявителем. Органом по добровольной сертификации может быть юридическое лицо, образовавшее и зарегистрировавшее в Госстандарте систему добровольной сертификации и ее знак соответствия, а также юридическое лицо, взявшее на себя функции органа по добровольной сертификации на условиях договора с юридическим лицом, образовавшим систему. Добровольная сертификация может также проводиться органами по обязательной сертификации, входящими в систему обязательной сертификации, если это предусмотрено ее правилами и в системе имеется знак соответствия добровольной сертификации, зарегистрированный в установленном порядке. В настоящее время на территории Псковской области аккредитовано в соответствии с законодательством Российской Федерации об аккредитации в национальной системе аккредитации для выполнения работ по сертификации одно юридическое лицо – ООО «Центр сертификации и испытаний» (орган по сертификации рег. № РОСС RU.0001.10AE52, место нахождения: 180004, г. Псков, Октябрьский пр-т, д. 56, офис 707, тел. (8112) 72-11-80).

В Псковской области имеется ООО «Псковский центр сертификации» (место нахождения: 180017 г. Псков, ул. Советская, д. 55, тел. (8112) 66-47-77), который также может выдавать сертификаты соответствия услуг (работ) общественного питания, удостоверяющего соответствие услуг (работ) требованиям технических регламентов, положениям стандартов, сводов правил или условиям договоров, потому что у него заключен договор с юридическим лицом, надлежащим образом аккредитованным, - с ФБУ «Оренбургский ЦСМ» (орган по сертификации рег. № РОСС 1Ш.0001.10АГ77).

Сертификация указанными организациями проводится по стандарту Российской Федерации «Услуги общественного питания. Классификация предприятий общественного питания ГОСТ Р 50762-2007», утвержденным приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 27 декабря 2007 г. № 475-ст, по которому предприятия общественного питания отнесены к типам «ресторан», «бар», «кафе».

Представители вышеуказанных сертифицирующих организаций согласны с

позицией Комиссии Псковского УФАС России, что сертификация, согласно требований федерального законодательства является добровольной.

Ч.1 ст. 19 Федерального закона от 27.12.2002 № 184-ФЗ предусмотрено, что подтверждение соответствия осуществляется на основе принципов: доступности информации о порядке осуществления подтверждения соответствия заинтересованным лицам;

недопустимости применения обязательного подтверждения соответствия к объектам, в отношении которых не установлены требования технических регламентов;

установления перечня форм и схем обязательного подтверждения соответствия в отношении определенных видов продукции в соответствующем техническом регламенте;

уменьшения сроков осуществления обязательного подтверждения соответствия и затрат заявителя;

недопустимости принуждения к осуществлению добровольного подтверждения соответствия, в том числе в определенной системе добровольной сертификации; защиты имущественных интересов заявителей, соблюдения коммерческой тайны в отношении сведений, полученных при осуществлении подтверждения соответствия.

Учитывая изложенное, Комиссия Псковского УФАС России считает, что Администрация Псковской области, в соответствии с нормами федерального законодательства не уполномочена устанавливать требования к предприятиям общественного питания касающиеся наличия конкретного документа, т.к. нормами федерального законодательства предусмотрено только возможность дополнительных ограничений по времени, условиям и местам розничной продажи алкогольной продукции, в том числе полный запрет на розничную продажу алкогольной продукции, а указанное ограничение приводит или может привести к ограничению конкуренции при реализации алкогольной продукции.

Довод Администрации Псковской области о том, что направлено на устранение нарушений общественного порядка и пресечение круглосуточной торговли алкогольной продукцией, в том числе на вынос, не нашел своего подтверждения, т.к. всего отказано в выдаче сертификата соответствия около 6% от числа обратившихся. В ходе рассмотрения дела Администрация Псковской области согласилась с данным выводом.

В силу статьи 1 Закона о защите конкуренции закон определяет организационные и правовые основы защиты конкуренции, в том числе предупреждения и пресечения недопущения, ограничения, устранения конкуренции федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, иными осуществляющими функции указанных органов органами или организациями (часть 1); его целями являются обеспечение единства экономического пространства, свободного перемещения товаров, свободы экономической деятельности в Российской Федерации, защита конкуренции и создание условий для эффективного функционирования товарных рынков (часть 2).

Статья 15 Закона о защите конкуренции устанавливает запрет на ограничивающие конкуренцию акты и действия органов государственной власти субъектов Российской Федерации, которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, за исключением предусмотренных федеральными законами случаев принятия актов и (или) осуществления таких действий (бездействия).

Пунктами 1,2 ст. 15 Закона о защите конкуренции установлено, что органам

государственной власти субъектов Российской Федерации запрещается:

- введение ограничений в отношении создания хозяйствующих субъектов в какой-либо сфере деятельности, а также установление запретов или введение ограничений в отношении осуществления отдельных видов деятельности или производства определенных видов товаров;
- необоснованное препятствование осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами, в том числе путем установления не предусмотренных законодательством Российской Федерации требований к товарам или к хозяйствующим субъектам.

Согласно пункту 7 статьи 4 Закона о защите конкуренции конкуренция - соперничество хозяйствующих субъектов, при котором самостоятельными действиями каждого из них исключается или ограничивается возможность каждого из них в одностороннем порядке воздействовать на общие условия обращения товаров на соответствующем товарном рынке. На основании пункта 4 данной статьи товарный рынок - сфера обращения товара, который не может быть заменен другим товаром, или взаимозаменяемых товаров, в границах которой (в том числе географических) исходя из экономической, технической или иной возможности либо целесообразности приобретатель может приобрести товар, и такая возможность либо целесообразность отсутствует за ее пределами. Продуктовые границы, на которых субъекты, осуществляют розничную продажу алкогольной продукции, являются конкурентами, определены рынком торговли алкогольной продукции (код ОКВЭД – 52.25 Розничная торговля алкогольными и другими напитками «Общероссийского классификатора продукции по видам экономической деятельности»).

В целях рассмотрения дела № 28/15/15–АМ, географические границы вышеуказанных товарных рынков определены границами субъекта Российской Федерации Псковской областью.

На территории Псковской области деятельность по розничной продаже алкогольной продукции предприятиями общественного питания осуществляется 248 предприятиями, что свидетельствует о том, что рынок розничной продажи алкогольной продукции предприятиями общественного питания является конкурентным. (материалы дела – перечень предприятий представленный Государственным комитетом Псковской области по экономическому развитию и инвестиционной политике вх. 953/1, от 20.04.2015).

Нормы Федерального закона от 22 ноября 1995 г. 171-ФЗ не позволяют государственным органам исполнительной власти субъекта Российской Федерации принимать нормативно-правовые акты, противоречащие данному закону, а также вводить нормы законодательства которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции на соответствующих товарных рынках.

Как указано в пункте 8 Постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 30.06.2008 № 30 «О некоторых вопросах, возникающих в связи с применением арбитражными судами антимонопольного законодательства», при рассмотрении дел о признании недействующими или недействительными актов названных органов, о признании незаконными их действий (бездействия) учитывается следующее: если акты, действия (бездействие), приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, а соответствующим органом не указана конкретная норма федерального закона, разрешившая данному органу принять оспариваемый акт, осуществить действия (бездействие), заявленные требования подлежат удовлетворению.

В ходе рассмотрения дела было установлено, что сертификация осуществляется на платной основе в соответствии с законодательством Российской Федерации об аккредитации в национальной системе аккредитации для выполнения работ по сертификации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

Добровольная сертификация услуг общественного питания. Классификация предприятий общественного питания по ГОСТ Р 50762-2007 на территории Псковской области выполняются аккредитованными организациями за плату в размере 6000 руб. (материалы дела – договор на проведение работ по сертификации услуг от 26.03.2015 № 36/ОП), что в связи с обязательностью получения сертификата соответствия, препятствует осуществлению предпринимательской деятельности и ограничивает конкуренцию на рынке алкогольной продукции.

Также ограничение конкуренции подтверждается и наличием 6 отказов в выдаче сертификатов соответствия предприятиям общественного питания, которые фактически вынуждены прекратить свою предпринимательскую деятельность по розничной продаже алкогольной продукции, при наличии всех остальных документов предусмотренных Федеральным закон от 22 ноября 1995 г. 171-ФЗ. Согласно Постановлению Президиума ВАС РФ от 05.04.2011 г. № 14686/10 по делу А13-10558/2008, достаточным основанием для вывода о нарушении части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции является создание условий, возможности для наступления последствий в виде недопущения, ограничения конкуренции. Таким образом, п.4 ч.3 Постановления, противоречит требованиям федерального законодательства и является дополнительным ограничением для ведения предпринимательской деятельности.

Принятие и закрепление в нормативном правовом акте субъекта Российской Федерации – Постановлении Администрации Псковской области от 28.01.2015 г. № 29 ограничений для предприятий общественного питания – обязательное получение сертификата соответствия, влечет ограничение конкуренции и является нарушением пунктов 1,2 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, приводит и может привести к недопущению, ограничению конкуренции на рынке розничной продажи алкогольной продукции.

На основании изложенного, руководствуясь статьями 15, 23, частью 1 статьи 39, частями 1-4 статьи 41, статьей 48, частью 1 статьи 49 Закона о защите конкуренции, Комиссия Псковского УФАС России

РЕШИЛА:

1. Признать в действиях Администрации Псковской области нарушение пунктов 1,2 части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции», выразившееся в действиях по разработке и принятию Постановления Администрации Псковской области от 28.01.2015 № 29 «О дополнительных ограничениях розничной продажи алкогольной продукции на территории Псковской области», в части пункта 4 части 3, содержащего положения, которые приводят или могут привести к ограничению конкуренции при реализации алкогольной продукции.

2. Выдать Администрации Псковской области предписание о прекращении в срок до « 29 » мая 2015 года нарушения пунктов 1,2, части 1, статьи 15 Закона о защите конкуренции, путем внесения изменений в нормативно-правовой акт Постановление Администрации Псковской области от 28.01.2015 № 29 «О дополнительных ограничениях розничной продажи алкогольной продукции на

территории Псковской области», а именно исключения пункта 4 части 3.

3. Передать материалы дела № 28/15/15-АМ уполномоченному должностному лицу Псковского УФАС России для рассмотрения вопроса о возбуждении дела об административном правонарушении в порядке, установленном законодательством РФ об административных правонарушениях.

Председатель Комиссии

Члены Комиссии