

РЕШЕНИЕ

г. Москва

Резолютивная часть решения объявлена «29» августа 2017

Полный текст решения изготовлен «05» сентября 2017

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

рассмотрев на заседании Коллегии ФАС России жалобы ПАО СК «Росгосстрах», САО «ВСК Страховой дом», СПАО «Ингосстрах», Российского Союза Автостраховщиков (РСА) на решение от 29.05.2017 и предписания №№ 1, 8, 13, 15 от 30.05.2017 Татарстанского УФАС России по делу о нарушении антимонопольного законодательства № 05-231/2016,

в присутствии (в том числе, посредством видео-конференц-связи):

от заявителей:

– представителя ПАО СК «Росгосстрах» по доверенности от 06.03.2017 № 320Д <...>;

- представителя САО «ВСК» по доверенности от 01.01.2017 № 0141-Д <...>;

- представителей СПАО «Ингосстрах» по доверенностям от 02.06.2017 № 5564672-/17 <...> и от 08.08.2017 № 5676787-/17 <...>;

- представителей РСА по доверенностям от 16.01.2017 № 6 <...>, от 01.08.2017 № 130 <...> и от 29.08.2017 № 2-1484 (77 АВ 4927959) <...>;

от Татарстанского УФАС России – <...>; <...>;

от заинтересованных лиц:

- представителя по доверенности СПАО «РЕСО Гарантия» от 15.08.2017 № РГ-Д-4372/17 <...>;

- представителя по доверенности ООО «Зетта Страхование» от 16.01.2017 № 133 <...>;

- представителя по доверенности ОАО «Альфастрахование» от 28.02.2017 № 2073/17 <...>;

- представителя по доверенности ООО «Группа Ренессанс страхование» от 25.10.2016 № 2016/1504 <...>;

- представителя по доверенности ООО СК «Согласие» от 10.08.2017 № 2156/Д <...>;

- представителя по доверенности Казанского филиала АО «СОГАЗ» от 11.07.2017 № Ф10-33/17 <...>.

(Уведомление о дате, времени и месте рассмотрения жалобы размещено 24.08.2017 на официальном сайте ФАС России www.fas.gov.ru в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет»),



УСТАНОВИЛА:

В Федеральную антимонопольную службу поступили жалобы ПАО СК «Росгосстрах», САО «ВСК Страховой дом» (далее - САО «ВСК»), СПАО «Ингосстрах», Российского Союза Автостраховщиков (далее - РСА) (далее — Заявители) на решение от 29.05.2017 и предписания №№ 1, 8, 13, 15 от 30.05.2017 Татарстанского УФАС России по делу о нарушении антимонопольного законодательства № 05-231/2016 (далее — Решение Татарстанского УФАС России, Решение/ Предписания Татарстанского УФАС России) в связи с нарушением единообразия в применении антимонопольными органами норм антимонопольного законодательства.

Оспариваемым Решением Татарстанского УФАС России:

– САО «ВСК», СПАО «РЕСО Гарантия», ООО «Зетта Страхование», АО СО «Талисман», ООО «Группа Ренессанс страхование», ООО СГ «АСКО», АО СК «Согаз», ПАО СК «Росгосстрах», ОАО «АльфаСтрахование», АО «Национальная страховая компания Татарстан», ЗАО «Макс», ПАО САК «Энергогарант», СПАО «Ингосстрах», ООО СК «Согласие» (далее - Страховщики) и РСА признаны нарушившими требования части 1 статьи 11 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее — Закон о защите конкуренции), что выразилось в невозможности приобретения электронного полиса ОСАГО на сайтах данных страховых компаний на территории Республики Татарстан.

Оспариваемыми Предписаниями Татарстанского УФАС России:

– ПАО СК «Росгосстрах», САО «ВСК Страховой дом» (САО «ВСК»), СПАО «Ингосстрах» предписано в течение 30 (тридцати) календарных дней со дня получения предписаний прекратить нарушение части 1 статьи 11 Закона о защите конкуренции, а именно:

1. прекратить нарушение части 1 статьи 11 Закона о защите конкуренции, которое выразилось в невозможности приобретения электронного полиса ОСАГО на сайтах данных страховых компаний, на территории Республики Татарстан, не допускать необоснованные отказы в заключении договора ОСАГО в форме электронного документа.

2. Совместно с РСА обеспечить надлежащее функционирование и взаимодействие корпоративных систем страховой организации и баз данных автоматизированной информационной системе обязательного страхования (далее - АИС РСА), которые будут обеспечивать бесперебойную, стабильную работу по выдаче электронных полисов ОСАГО обратившимся гражданам.

– Российскому союзу автостраховщиков в течение 30 (тридцати) календарных дней со дня получения настоящего Предписания прекратить нарушение части 1 статьи 11 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», а именно: Совместно со страховыми организациями обеспечить надлежащее функционирование и взаимодействие корпоративных

систем страховой организации и баз данных АИС РСА, которые будут обеспечивать бесперебойную, стабильную работу по выдаче электронных полисов ОСАГО обратившимся гражданам.

В соответствии с частью 6 статьи 23 Закона о защите конкуренции жалобы на решение территориального антимонопольного органа в федеральный антимонопольный орган представляют лица, участвовавшие в деле, в течение одного месяца со дня принятия решения.

Срок представления жалоб (вх. № 97314/17, 97476/17, 96955/17, 97308/17 от 27.06.2017) (далее - Жалобы) на Решение и Предписания Татарстанского УФАС России Заявителями соблюден.

Согласно материалам и сведениям по делу № 05-231/2016, ПАО СК «Росгосстрах», САО «ВСК Страховой дом», СПАО «Ингосстрах», Российский Союз Автостраховщиков являлись лицами, участвовавшими в деле в качестве ответчиков.

По мнению Заявителей, Решение и Предписания Татарстанского УФАС России нарушают единообразие практики в сфере применения антимонопольного законодательства. Доводы Заявителей, в целом, сводятся: к недоказанности Татарстанским УФАС России заключения и реализации антиконкурентного соглашения между страховщиками и РСА; отсутствию конкурентных отношений у РСА по отношению к страховщикам, осуществляющим деятельность по оформлению и выдаче полисов ОСАГО.

При рассмотрении жалобы Апелляционной коллегией ФАС России установлены следующие обстоятельства.

Как следует из Решения, дело № 05-231/2016 возбуждено Татарстанским УФАС России на основании обращения Отделения Национального банка по Республике Татарстан Волго-Вятского главного управления Центрального банка Российской Федерации (далее — Банк России) по вопросу поступления в Банк России жалоб физических лиц, указывающих на невозможность приобретения полиса обязательного страхования гражданской ответственности владельцев транспортных средств (ОСАГО) в форме электронного документа на официальных сайтах страховых организаций САО «ВСК», СПАО «РЕСО-Гарантия» и ООО «Зетта Страхование» в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

По результатам анализа представленных Банком России документов Татарстанским УФАС России было установлено, что оформить полис ОСАГО в форме электронного документа на сайте названных страховых организаций не представляется возможным, поскольку на одном из этапов оформления полиса происходят технические ошибки.

На основании изложенного Татарстанским УФАС России 26.09.2016 возбуждено дело № 05-231/2016 по признакам нарушения САО «ВСК», СПАО «РЕСО-Гарантия» и ООО «Зетта Страхование» части 4 статьи 11 Закона о защите конкуренции, выразившегося в заключении и исполнении соглашения с

целью уклонения от заключения договоров ОСАГО в виде электронного документа.

В ходе рассмотрения дела № 05-231/2016 в качестве ответчика также был привлечен РСА в связи с тем, как следует из Решения, что он в соответствии с действующим законодательством не обеспечил надлежащее функционирование и не осуществлял надлежащий контроль взаимодействия корпоративных систем страховщиков и баз данных РСА в целях обеспечения заключения договоров ОСАГО в электронном виде.

На основании иных поступивших в период с 01.01.2017 в Татарстанское УФАС России из Банка России обращений физических лиц аналогичного содержания в качестве ответчиков по делу привлечены АО «СО «Талисман», ООО «Группа Ренессанс Страхование», ООО СГ «АСКО», АО «СОГАЗ», ПАО СК «Росгосстрах», ОАО «АльфаСтрахование», АО «Национальная страховая компания Татарстан», ЗАО «МАКС», ПАО СК «Энергогарант», СПАО «Ингосстрах» и ООО СК «Согласие».

В качестве доказательств нарушения части 1 статьи 11 Закона о защите конкуренции в действиях страховщиков и РСА в Решении приведены:

- жалобы физических лиц, в которых указано на невозможность заключения договоров ОСАГО на официальных сайтах ответчиков по делу № 05-231/2016 в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», а также причины такой невозможности, исходя из представлявшейся физическим лицам на таких сайтах информации;

- статистика указанных жалоб в 2016 году, когда обеспечение заключения договоров ОСАГО в силу положений законодательства об ОСАГО не являлось обязательным для страховщиков, а также в 2017 году, когда на страховщиков изменениями, внесенными в законодательство об ОСАГО, и нормативными актами Банка России была возложена обязанность обеспечить заключение договоров ОСАГО в электронном виде с любым обратившимся к ним лицом;

- статистика количества заключенных ответчиками по делу № 05-231/2016 договоров ОСАГО в электронном виде в 2016 году и в 2017 году на территории Республики Татарстан;

- положения законодательства об ОСАГО и нормативных актов Банка России, закрепляющие права и обязанности страховщиков и РСА при обеспечении реализации возможности заключения договоров ОСАГО в электронном виде, а также порядок и правила заключения таких договоров.

На основании указанных данных Комиссия Татарстанского УФАС России установила:

- увеличение количества жалоб на невозможность заключения договоров ОСАГО на официальных сайтах ответчиков по делу в период именно с января 2017 года, когда на страховщиков изменениями, внесенными в законодательство об ОСАГО, и нормативными актами Банка России была возложена обязанность обеспечить заключение договоров ОСАГО в электронном виде с любым

обратившимся к ним лицом;

- значительную корреляцию между количеством заключенных договоров ОСАГО в форме электронного документа в Республике Татарстан и количеством отказов в оформлении полиса ОСАГО в форме электронного документа в Республике Татарстан у каждой страховой организации — ответчика по делу. Расшифровка значения упоминаемой корреляции и какие-либо конкретные выводы в этой части в Решении отсутствуют.

Изложенное позволило Комиссии Татарстанского УФАС России прийти к выводу о совершении ответчиками по делу № 05-231/2016 единовременных и синхронных действий, выразившихся в отказах в заключении договоров ОСАГО в электронном виде, поскольку эти действия осуществлялись в один и тот же период - с января 2017 года.

По результатам рассмотрения дела Комиссия Татарстанского УФАС России Решением признала САО «ВСК», СПАО «РЕСО-Гарантия», ООО «Зетта Страхование», О СО «Талисман», ООО «Группа Ренессанс Страхование», ООО СГ «АСКО», АО «СОГАЗ», ПАО СК «Росгосстрах», ОАО «АльфаСтрахование», АО «Национальная страховая компания Татарстан», ЗАО «МАКС», ПАО СК «Энергогарант», СПАО «Ингосстрах» и ООО СК «Согласие» и РСА нарушившими часть 1 статьи 11 Закона о защите конкуренции в части заключения соглашения, которое привело к невозможности приобретения электронного полиса ОСАГО на сайтах данных страховых организаций на территории Республики Татарстан.

Изучив доводы лиц, участвующих в деле, Татарстанского УФАС России, материалы дела о нарушении антимонопольного законодательства № 05-231/2016, Апелляционная коллегия ФАС России приходит к следующим выводам.

В соответствии с частью 1 статьи 11 Закона о защите конкуренции признаются картелем и запрещаются соглашения между хозяйствующими субъектами-конкурентами, то есть между хозяйствующими субъектами, осуществляющими продажу товаров на одном товарном рынке, или между хозяйствующими субъектами осуществляющими приобретение товаров на одном товарном рынке, если такие соглашения приводят или могут привести к:

- 1) установлению или поддержанию цен (тарифов), скидок, надбавок (доплат) и (или) наценок;
- 2) повышению, снижению или поддержанию цен на торгах;
- 3) разделу товарного рынка по территориальному принципу, объему продажи или покупки товаров, ассортименту реализуемых товаров либо составу продавцов или покупателей (заказчиков);
- 4) сокращению или прекращению производства товаров;
- 5) отказу от заключения договоров с определенными продавцами или покупателями (заказчиками).

Согласно статье 24 Федерального закона от 25.04.2002 № 40-ФЗ «Об

обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств» (далее — Закон об ОСАГО) РСА представляет собой единое общероссийское профессиональное объединение, основанное на принципе обязательного членства страховщиков и действующее, в том числе, в целях обеспечения их взаимодействия, координации их предпринимательской деятельности, представления и защиты общих профессиональных и имущественных интересов, установления правил профессиональной деятельности при осуществлении ОСАГО.

Целью РСА согласно уставу союза является обеспечение взаимодействия страховщиков и формирование правил профессиональной деятельности при осуществлении ими ОСАГО; представление и защита интересов страховщиков, связанных с осуществлением ОСАГО; защита прав страхователей и потерпевших на возмещение вреда, причиненного их жизни, здоровью или имуществу при использовании транспортных средств иными лицами.

Согласно пункту 2.3 Устава РСА Союз не имеет целью своей основной деятельности извлечение прибыли и не распределяет полученную прибыль среди членов Союза, а получаемую прибыль использует только для целей деятельности Союза. Союз может осуществлять предпринимательскую деятельность лишь постольку, поскольку это служит достижению целей, ради которых он создан, и соответствующую этим целям.

В свою очередь, страховщики согласно пункту 1 статьи 6 Закона Российской Федерации 27.11.1992 № 4015-1 «Об организации страхового дела в Российской Федерации» (далее — Закон об организации страхового дела) - это страховые организации, созданные в соответствии с законодательством Российской Федерации для осуществления деятельности по страхованию, перестрахованию и получившие лицензии на осуществление соответствующего вида страховой деятельности в установленном данном законе порядке.

В соответствии с пунктом 2 статьи 6 Закона об организации страхового дела страховщики осуществляют оценку страхового риска, получают страховые премии (страховые взносы), формируют страховые резервы, инвестируют активы, определяют размер убытков или ущерба, производят страховые выплаты, осуществляют иные связанные с исполнением обязательств по договору страхования действия.

Кроме того, как указано в пункте 2 статьи 21 Закона об ОСАГО, страховщики, осуществляющие ОСАГО, должны быть членами профессионального объединения страховщиков, действующего в соответствии с Законом об ОСАГО, то есть РСА.

Таким образом, РСА в силу своего правового статуса и требований законодательства об ОСАГО и страховые организации, осуществляющие ОСАГО, не являются хозяйствующими субъектами-конкурентами в понимании Закона об ОСАГО и, соответственно, запреты, установленные частью 1 статьи 11 Закона о защите конкуренции к их действиям применены быть не могут.

Согласно Решению Татарстанского УФАС России об отказах в заключении договоров ОСАГО в электронном виде страховщиками каждому из них было известно заранее, а объективные причины такого поведения у них отсутствовали. При этом, какие-либо обстоятельства, подтверждающие данные выводы Комиссии Татарстанского УФАС России, в Решении не указаны.

При этом в Решении также не приведено доказательств:

– того, являлись ли действия ответчиков по делу по не оформлению электронных полисов ОСАГО следствием заключения соглашения, а не следствием иных обстоятельств, которые, в частности, обусловили бы соответствующее поведение каждого страховщика вне зависимости от поведения его конкурентов или которые вызваны действиями иных участников рынка, например, наличием технических сбоев системы оформления электронных полисов ОСАГО;

– экономической выгоды заключения и реализации страховщиками и РСА соглашения и связанного с ними обоснования целесообразности осуществления соответствующих совместных действий.

Кроме того, исходя из Решения, анализ действий страховщиков, осуществляющих ОСАГО на территории Республики Татарстан, был проведен без учета установленного Законом об ОСАГО права страхователей заключить договор ОСАГО посредством обращения непосредственно в структурные подразделения страховщиков, что также не позволяет прийти к выводу о возможности наступления одного из последствий, указанных в части 1 статьи 11 Закона о защите конкуренции.

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 (далее – Разъяснения), при доказывании антиконкурентных соглашений и согласованных действий могут использоваться прямые и косвенные доказательства.

Как указано в Разъяснениях, прямыми доказательствами наличия антиконкурентного соглашения могут быть письменные доказательства, содержащие волю лиц, направленную на достижение соглашения: непосредственно соглашения; договоры в письменной форме; протоколы совещаний (собраний); переписка участников соглашения, в том числе в электронном виде.

Вместе с тем, факт заключения антиконкурентного соглашения может быть установлен как на основании прямых доказательств, так и совокупности косвенных доказательств.

На практике к таким косвенным доказательствам можно отнести, в том числе отсутствие экономического обоснования поведения одного из участников соглашения, создающего преимущества для другого участника соглашения, не соответствующего цели осуществления предпринимательской деятельности -

получению прибыли.

Отсутствие таких доказательств не соответствует практике применения антимонопольными органами положений статьи 11 Закона о защите конкуренции, что приводит к отмене обжалуемых решений. Например, аналогичная позиция отражена в решении Апелляционной коллегии ФАС России от 27.04.2017 (исх. № 09/30711/17) по итогам рассмотрения жалоб на решение и предписания Ростовского УФАС России от 30.12.2016 по делу № 610/05, а также судебной практике по обжалованию решений территориальных антимонопольных органов: постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 05.10.2015 по делу № А05-14848/2014 (решение Архангельского УФАС России от 26.11.2014 № 26-14 отменено), постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 06.02.2017 по делу № А82-10798/2015 (решение Ярославского УФАС России от 04.06.2015 № 03-03/08-15 отменено).

Таким образом, содержащиеся в материалах дела № 05-231/2016 доказательства не свидетельствуют о заключении и реализации антиконкурентного соглашения между Страховщиками и РСА.

Между тем, квалификация по части 1 статьи 11 Закона о защите конкуренции без указания пункта не допускается, так как диспозиция правовой нормы предполагает наступление или возможность наступления одного из пяти последствий.

При этом материалы дела № 05-231/2016 не содержат доказательств наступления или возможности наступления какого-либо из перечисленных последствий.

Учитывая вышеизложенное, действия (бездействие) страховщиков и РСА не могут быть квалифицированы как нарушение части 1 статьи 11 Закона о защите конкуренции.

Кроме того, указанная в обращениях физических лиц информация, послужившая основанием для возбуждения дела № 05-231/2016, может содержать признаки нарушения Закона об ОСАГО.

При этом дело о нарушении антимонопольного законодательства антимонопольным органом может быть возбуждено только в случае, если такая информация и материалы, собранные антимонопольным органом, свидетельствуют о наличии признаков ограничения конкуренции, предусмотренных пунктом 17 статьи 4 Закона о защите конкуренции.

В соответствии с Федеральным законом от 10.07.2002 № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» регулирование, контроль и надзор за некредитными финансовыми организациями, в том числе за страховыми организациями, а также защиту прав и законных интересов страхователей осуществляет Центральный банк Российской Федерации (Банк России).

В настоящем деле отсутствуют доказательства совершения

страховщиками и РСА действий, которые приводят или могут привести к ограничению конкуренции и запрещены Законом о защите конкуренции. Заявления физических лиц о подобных нарушениях в случае отсутствия таких доказательств подлежат перенаправлению в Банк России в связи с тем, что в таких действиях (бездействии) могут содержаться признаки нарушения Закона об ОСАГО.

Таким образом, решение от 29.05.2017 и предписания №№ 1, 8, 13, 15 от 30.05.2017 Татарстанского УФАС России по делу о нарушении антимонопольного законодательства № 05-231/2016 нарушают единообразие практики рассмотрения подобных дел, подлежат отмене.

На основании изложенного, руководствуясь частью 10 статьи 23 Закона о защите конкуренции, Апелляционная коллегия ФАС России,

РЕШИЛА:

отменить решение от 29.05.2017 и предписания №№ 1, 8, 13, 15 от 30.05.2017 Татарстанского УФАС России по делу о нарушении антимонопольного законодательства № 05-231/2016.

Согласно части 15 статьи 23 Закона о защите конкуренции решение коллегиального органа, принятое по результатам пересмотра решения и (или) предписания территориального антимонопольного органа, вступает в силу с момента его размещения на официальном сайте федерального антимонопольного органа в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

В соответствии с частью 1.1 статьи 52 Закона о защите конкуренции решение о рассмотрении жалобы на решение и (или) предписание антимонопольного органа может быть обжаловано в арбитражный суд в течение одного месяца с момента вступления в силу решения коллегиального органа федерального антимонопольного органа.