

РЕШЕНИЕ

г. Москва

Резолютивная часть решения объявлена «23» октября 2017

Полный текст решения изготовлен «26» октября 2017

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

рассмотрев на заседании Коллегии жалобы ПАО СК «Росгосстрах», Российский Союз Автостраховщиков на решение от 26.06.2017 и предписания №№ 1, 2 от 15.06.2017 Татарстанского УФАС России по делу о нарушении антимонопольного законодательства № 05-284/2016,

в присутствии:

от ПАО СК «Росгосстрах» - <...> (доверенность № 320Д от 06.03.2017), <...> (доверенность № 2837-Д от 23.05.2016);

от РСА - <...> (доверенность № 130 от 04.08.2017), <...> (доверенность № 6 от 16.01.2017), <...> (доверенность от 29.08.2017),

(уведомление о дате, времени и месте рассмотрения жалобы размещено 12.10.2017 на официальном сайте ФАС России www.fas.gov.ru в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет»),

УСТАНОВИЛА:

В Федеральную антимонопольную службу поступили жалобы ПАО СК «Росгосстрах», Российского Союза Автостраховщиков (далее — РСА, Заявители) на решение от 26.06.2017 и предписания №№ 1, 2 от 15.06.2017 Татарстанского УФАС России по делу о нарушении антимонопольного законодательства № 05-284/2016 (далее — Решение Татарстанского УФАС России, Решение/ Предписания Татарстанского УФАС России) на наличие нарушения единообразия в применении антимонопольными органами норм антимонопольного законодательства.

Оспариваемым Решением Татарстанского УФАС России:

– ПАО СК «Росгосстрах», РСА признаны нарушившими пункт 1 части 4 статьи 11 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее — Закон о защите конкуренции), что выразилось в достижении соглашения по вопросу сокращения количества заключенных договоров обязательного страхования гражданской ответственности владельцев транспортных средств и привело к созданию дефицита на рынке обязательного страхования гражданской ответственности владельцев транспортных средств (далее - ОСАГО) на территории Республики Татарстан.

Оспариваемыми Предписаниями Татарстанского УФАС России:



– ПАО СК «Росгосстрах» в течение 30 (тридцати) календарных дней со дня получения настоящего Предписания прекратить нарушение 1 части 4 статьи 11 Закона о защите конкуренции, а именно:

1. Не допускать необоснованные отказы, уклонение от заключения договоров ОСАГО, в том числе по причине отсутствия бланков страховых полисов.

2. Обеспечить надлежащее функционирование, предоставление услуг ОСАГО в агентствах ПАО СК «Росгосстрах» на территории Республики Татарстан.

– РСА в течение 30 (тридцати) календарных дней со дня получения настоящего Предписания прекратить нарушение 1 части 4 статьи 11 Закона о защите конкуренции, а именно обеспечить надлежащее функционирование, предоставление услуг ОСАГО в агентствах ПАО СК «Росгосстрах» на территории Республики Татарстан.

По мнению Заявителей, Решение и Предписания Татарстанского УФАС России нарушают нормы антимонопольного законодательства, а также нарушают единообразие практики в сфере применения антимонопольного законодательства, в частности:

– РСА не осуществляет предпринимательскую деятельность, не получает дохода от заключения договоров ОСАГО, страхователи и выгодоприобретатели по договорам ОСАГО не являются потребителями услуг РСА и, соответственно, союз не является хозяйствующим субъектом на рынке ОСАГО в понимании Закона о защите конкуренции и не может являться участником Соглашения на указанном товарном рынке;

– в материалах дела отсутствуют какие-либо доказательства, что результат действий ПАО СК «Росгосстрах» соответствует интересам РСА, а также, что РСА был заранее уведомлен о таких действиях;

– у РСА отсутствуют полномочия по контролю и надзору за исполнением страховыми компаниями - членами РСА законодательства Российской Федерации;

– причинно-следственная связь между снижением количества бланков полисов ОСАГО, полученных ПАО СК «Росгосстрах» в рассматриваемый период времени, и сокращением доли ПАО СК «Росгосстрах» на рынке ОСАГО на территории Республики Татарстан отсутствует;

– в связи с квалификацией действий (бездействия) РСА и ПАО СК «Росгосстрах» по пункту 1 части 4 статьи 11 Закона о защите конкуренции в решении отсутствуют доказательства того, что навязывание ПАО СК «Росгосстрах» контрагенту условий договора, не выгодных для него, влечет к наступлению благоприятных последствий для РСА.

При рассмотрении жалобы Коллегией установлены следующие обстоятельства.

В адрес Татарстанского УФАС России на протяжении 2016 года поступали многочисленные обращения граждан, указывающие на отказ, уклонение страховых организаций от заключения договоров ОСАГО, в том числе по причине отсутствия бланков полисов ОСАГО.

В целях выяснения указанных обстоятельств Татарстанским УФАС России у РСА была запрошена информация о количестве полисов ОСАГО, оформленных страховыми организациями, осуществляющими ОСАГО на территории Республики Татарстан, за 2014-2016 годы.

По результатам анализа представленных РСА документов Татарстанским УФАС России были обнаружены признаки нарушения антимонопольного законодательства в сведениях РСА со стороны ПАО СК «Росгосстрах» при оформлении полисов ОСАГО.

На основании изложенного Татарстанским УФАС России 15.12.2016 возбуждено дело № 05-284/2016 по признакам нарушения ПАО СК «Росгосстрах» и РСА пункта 1 части 4 статьи 11 Закона о защите конкуренции, выразившегося в достижении соглашения по вопросу сокращения количества заключенных договоров ОСАГО, что привело к созданию дефицита на рынке оказания услуг по ОСАГО на территории Республики Татарстан.

В качестве доказательств нарушения пункта 1 части 4 статьи 11 Закона о защите конкуренции в действиях ПАО СК «Росгосстрах» и РСА в Решении приведены:

– сведения об объеме собранных страховых премий по договорам ОСАГО в границах Республики Татарстан за период с 2014 по 2016 годы в целом по Республики Татарстан в разрезе наиболее крупных страховых организаций, осуществляющих деятельность по ОСАГО в данном субъекте Российской Федерации, согласно которым ПАО СК «Росгосстрах» в указанный период времени занимает доминирующее положение на рынке ОСАГО в границах Республики Татарстан с долей, превышающей 20%;

– сведения о количестве договоров ОСАГО, заключенных страховщиками в рассматриваемый период в границах Республики Татарстан, согласно которым в 2014 году 29,9% всех договоров ОСАГО было заключено ПАО СК «Росгосстрах». Как указано в Решении, на протяжении 2015 — 2016 года доля заключенных ПАО СК «Росгосстрах» договоров ОСАГО сократилась на 59% и составила 141 329 договора ОСАГО в 2016 году, в то время как в 2014 году ПАО СК «Росгосстрах» было заключено 346 912 договора ОСАГО, что составляет 16% от общего количества договоров ОСАГО, заключенных всеми страховыми организациями на территории Республики Татарстан в 2016 году (сокращение доли на 13,9%);

– сведения о количестве агентств (офисов, отделений) ПАО СК «Росгосстрах», действовавших на территории Республики Татарстан в 2015-2016 годах, согласно которым на протяжении указанного периода времени на территории Республики Татарстан действовало порядка 59 агентств (офисов,

отделений) ПАО СК «Росгосстрах», в то время как услуги по заключению договоров ОСАГО в указанный период времени оказывали лишь 18 агентств в виду отсутствия у сотрудников остальных агентств ПАО СК «Росгосстрах» доверенностей на заключение договоров ОСАГО;

– сведения о количестве бланков полисов ОСАГО за 2014-2016 годы, запрошенных ПАО СК «Росгосстрах» у РСА, согласно которым в 2016 году ПАО СК «Росгосстрах» запросило значительно меньше бланков полисов ОСАГО, чем в период 2014 — 2015 года. Как указано в Решении, указанные сведения, по мнению Комиссии Татарстанского УФАС России, свидетельствуют о том, что РСА располагал сведениями о существенном сокращении ПАО СК «Росгосстрах» заключения договоров ОСАГО, в то же время каких-либо мер, направленных на стабилизацию ситуации, связанной с сокращением количества бланков полисов ОСАГО, находящихся в обращении на территории Республики Татарстан, РСА не предпринял;

– многочисленные обращения граждан, поступившие в Татарстанское УФАС России в 2016 году, по вопросу отказа, уклонения от заключения договоров ОСАГО, в том числе, в связи с отсутствием бланков полисов ОСАГО;

– многочисленные материалы, размещенные на различных Интернет-ресурсах и содержащие информацию, в том числе, о том, что ПАО СК «Росгосстрах» сокращает долю присутствия на рынке ОСАГО и может прекратить продажу полисов ОСАГО.

На основании указанных данных Комиссия Татарстанского УФАС России пришла к выводу о том, что ПАО СК «Росгосстрах» и РСА в полной мере не обеспечивают надлежащее исполнение своих обязательств, которые предусмотрены Федеральным законом от 25.04.2002 № 40-ФЗ «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств» (далее — Закон об ОСАГО), в силу чего любому обратившемуся гражданину не представляется возможным оформить полис ОСАГО в ПАО СК «Росгосстрах».

Коллегия рассмотрела жалобу на предмет соблюдения единообразия в применении антимонопольными органами норм антимонопольного законодательства и приходит к следующим выводам.

В соответствии с пунктом 1 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 данного закона), если установлено, что такие соглашения приводят или могут привести к ограничению конкуренции, в частности, соглашения о навязывании контрагенту условий договора, невыгодных для него или не относящихся к предмету договора.

При этом, как указано в пункте 5 статьи 4 Закона о защите конкуренции, под хозяйствующим субъектом понимается, в том числе, некоммерческая организация, осуществляющая деятельность, приносящую ей доход.

Согласно статье 24 Закона об ОСАГО РСА представляет собой единое общероссийское профессиональное объединение, являющееся некоммерческой корпоративной организацией, основанной 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.

Обеспечение страховых организаций - членов РСА бланками полисов ОСАГО является одной из функций РСА в соответствии со статьей 25 Закона об ОСАГО, которая осуществляется им на основании правил профессиональной деятельности «Порядок обеспечения членов Российского Союза Автостраховщиков бланками страховых полисов обязательного страхования гражданской ответственности владельцев транспортных средств, использование указанных бланков и установления количества договоров обязательного страхования, заключаемых в виде электронных документов», утвержденными Президиумом РСА 8 апреля 2011 года (далее — ППД о бланках).

В то же время в Решении и материалах рассматриваемого дела не представлено описание обстоятельств и свидетельств того, что РСА является хозяйствующим субъектом в понимании Закона о защите конкуренции и к нему в рассматриваемом случае могут быть применены запреты, установленные пунктом 1 части 4 статьи 11 Закона о защите конкуренции.

Кроме того, как указано в мотивировочной и резолютивной частях Решения, нарушение РСА и ПАО СК «Росгосстрах» пункта 1 части 4 статьи 11 Закона о защите конкуренции выразилось в достижении соглашения по вопросу сокращения количества заключенных договоров ОСАГО, что привело к созданию дефицита на рынке оказания услуг по ОСАГО на территории Республики Татарстан.

В то же время согласно пункту 1 части 4 статьи 11 Закона о защите конкуренции, запрещаются иные соглашения между хозяйствующими субъектами, если установлено, что такие соглашения приводят или могут привести к ограничению конкуренции, в частности, запрещаются соглашения о навязывании контрагенту условий договора, невыгодных для него или не относящихся к предмету договора.

Таким образом, указанное Комиссией Татарстанского УФАС России содержание предполагаемого соглашения между РСА и ПАО СК «Росгосстрах», не соответствует содержанию соглашений, которые запрещены пунктом 1 части 4 статьи 11 Закона о защите конкуренции.

Каких-либо доказательств навязывания РСА и ПАО СК «Росгосстрах» в связи с достижением соответствующей договоренности каким-либо своим контрагентам условий договоров, невыгодных для них или не относящихся к предмету договоров, в том числе доказательств навязывания ПАО СК

«Росгосстрах» по соглашению с РСА страхователям дополнительных услуг при заключении договора ОСАГО, в Решении не описано.

К материалам дела № 05-284/2016 приобщено 9 обращений физических лиц с жалобами на навязывание ПАО СК «Росгосстрах» дополнительных услуг при заключении договора ОСАГО, однако, никакой оценки данному обстоятельству в Решении не приводится, в том числе, с точки зрения вмененного РСА и ПАО СК «Росгосстрах» нарушения пункта 1 части 4 статьи 11 Закона о защите конкуренции.

В качестве доказательства наличия между РСА и ПАО СК «Росгосстрах» договоренности по вопросу сокращения количества заключенных договоров ОСАГО в Решении приводится, в том числе, факт осведомленности РСА о совершении ПАО СК «Росгосстрах» действий по сокращению объемов заключаемых договоров ОСАГО и непринятия РСА действий, направленных на стабилизацию ситуации с сокращением количества бланков на территории Республики Татарстан.

В этой связи следует отметить, что ППД о бланках разработаны в соответствии со статьей 26 Закона об ОСАГО, устанавливая порядок обеспечения страховщиков бланками страховых полисов в зависимости от их финансовой устойчивости и платежеспособности, а также от соблюдения ими условий членства в РСА.

ППД о бланках предусматривают, в том числе, порядок распределения страховщиков по группам риска в зависимости от их финансовой устойчивости и платежеспособности, а также от соблюдения ими условий членства в РСА; механизм финансовых гарантий при обеспечении страховщиков бланками полисов ОСАГО в количестве, превышающим количество, определенное в зависимости от группы риска, к которой отнесен страховщик; порядок расчета размера обеспечения страховщиков бланками полисов ОСАГО в зависимости от отнесения к группе риска, основания для приостановления и возобновления исполнения заявки на изготовление бланков полисов ОСАГО, предоставление информации об использовании бланков полисов и их остатках и т.д.

ППД о бланках РСА устанавливает максимальное количество бланков полисов ОСАГО, которое страховщик может заказать у предприятия — изготовителя в зависимости от финансового положения страховой организации и соблюдения условий членства без предоставления финансовых гарантий РСА.

Установление минимального количества бланков полисов ОСАГО, которое страховщик вправе заказать, ППД о бланках не предусмотрено.

Каких-либо конкретных положений в ППД о бланках и иных документах, в том числе нормативно-правового характера, свидетельствующих о наличии у РСА обязанности и (или) полномочий оказывать влияние на решение страховщика о количестве заказываемых бланков полисов ОСАГО в пределах выделенного ему максимального лимита, в Решении не указано.

Кроме того, в Решении отсутствует описание и какие-либо подтверждения

наличия у РСА экономической и иной выгоды от реализации договоренности, направленной на сокращение объемов оказания услуг ОСАГО на территории Республики Татарстан.

Изложенное в совокупности не позволяет сделать вывод о наличии между РСА и ПАО СК «Росгосстрах» соглашения о создании дефицита на рынке оказания услуг по ОСАГО на территории Республики Татарстан.

Указанные в Решении обстоятельства, а также имеющиеся в материалах рассматриваемого дела документы, включая жалобы физических лиц, могут свидетельствовать лишь о факте совершения самим ПАО СК «Росгосстрах» действий по навязыванию страхователям приобретения дополнительных услуг при заключении договора ОСАГО и об отказе от заключения таких договоров, в том числе в случае отказа страхователей от приобретения дополнительных услуг, а не о совершении ПАО СК «Росгосстрах» данных действий по соглашению с РСА.

Помимо отсутствия доказательств заключения РСА и ПАО СК «Росгосстрах» антиконкурентного соглашения и обоснования цели заключения ПАО СК «Росгосстрах» и РСА такого соглашения, в Решении также не приведено свидетельств возможных последствий для состояния конкуренции на рынке оказания услуг по ОСАГО в результате реализации ответчиками по делу предполагаемого соглашения.

Таким образом, Коллегия пришла к выводу, что решение от 26.06.2017 и предписания №№ 1, 2 от 15.06.2017 Татарстанского УФАС России по делу о нарушении антимонопольного законодательства № 05-284/2016 не соответствуют практике применения Закона о защите конкуренции, нарушают единообразие применения антимонопольного законодательства антимонопольными органами.

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

РЕШИЛА:

Отменить решение от 26.06.2017 и предписания №№ 1, 2 от 15.06.2017 Татарстанского УФАС России по делу о нарушении антимонопольного законодательства № 05-284/2016.

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.