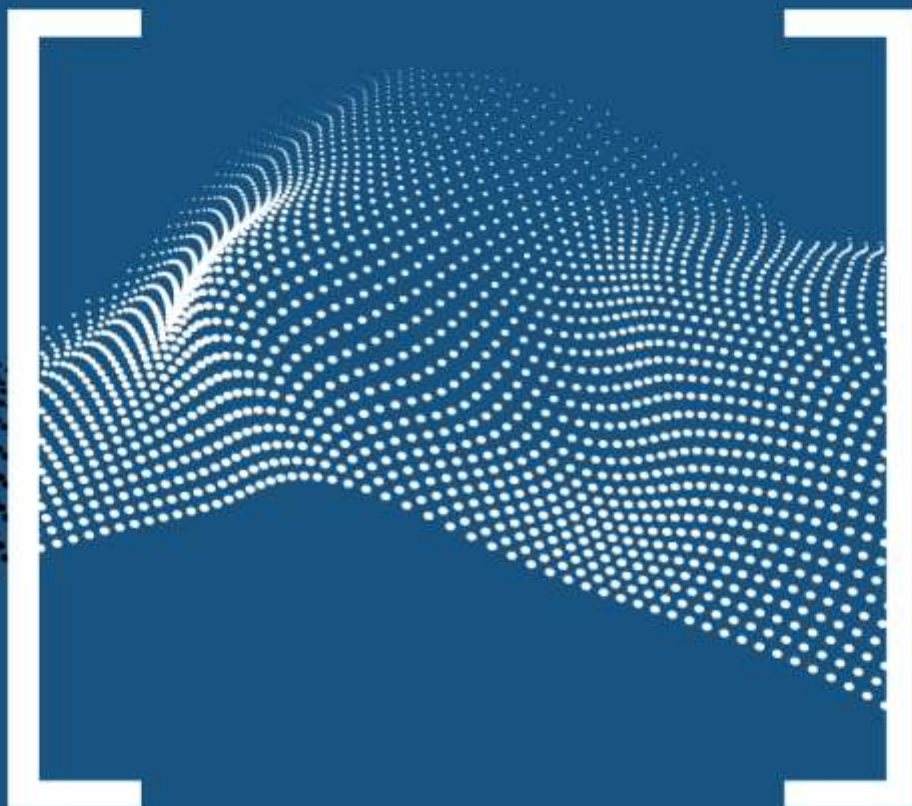


КОНКУРЕНТНАЯ ПОЛИТИКА В ВОСТОЧНОЙ ЕВРОПЕ И ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ

Внимание на злоупотребление доминирующим
положением на цифровых рынках



Региональный Центр по Конкуренции
ОЭСР-ГВХ в Будапеште (Венгрия)
Бюллетень № 16, март 2021 года



Знакомство с конкурентным ведомством: **АЛБАНИЯ**

Содержание

Предисловие	3
Хаос и возможности	
ПРОГРАММА НА 2021 ГОД	5
Злоупотребление доминирующим положением на цифровом рынке	7
Рыночная власть цифровых гигантов: использование и злоупотребление	8
Взгляд на проблемы, стоящие перед конкурентными ведомствами восточной европы и центральной азии	
Потребительская политика: Дополнительный фактор для конкурентной политики в борьбе с доминирующими интернет компаниями	14
Дело по злоупотреблению доминирующим положением в Боснии И Герцеговине	18
Audience Measurement (Измерения аудитории)	
Злоупотребление доминирующим положением на цифровых рынках – опыт Сербии	20
Злоупотребление доминирующим положением на цифровых рынках в России	23
Аллегро, местный гигант в Польше, о котором вы (вероятно) никогда не слышали	25
Дело Google в Бразилии	27
Рассмотрение дела: злоупотребление доминирующим положением со стороны совета по Недвижимости Торонто	30
Цифровые рынки и конкуренция: взгляд из Индии	33
Решение по делу о google покупках: Прокладывая путь к эффективным цифровым рынкам в Турции	36
Новости региона	39
Создание независимого антимонопольного органа Республики Казахстан	40
Максим Шаскольский назначен руководителем Федеральной антимонопольной службы	42
Недавние поправки к Закону Грузии о Конкуренции	43
Новости из ОЭСР	45
Соображения, почерпнутые на Неделе конкуренции ОЭСР 2020 года и Глобальном форуме по конкуренции	46
Знакомство с конкурентным ведомством: Албания	49
Представляем Конкурентное Ведомство	50
Анкета агентства	
Интервью с Председателем Проф. Д-р Юлиана Латифи	56
Обзор литературы	61

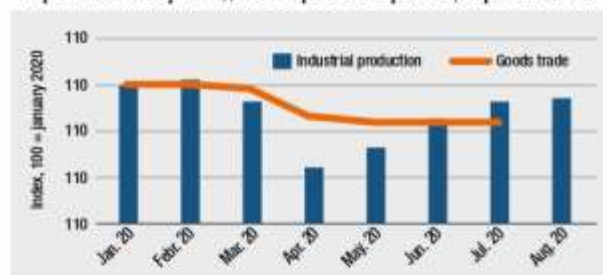
Предисловие

Хаос и возможности

Пандемия COVID-19 серьезно и негативно сказывается на перспективах экономики Восточной Европы и Центральной Азии. Ожидается, что в 2020 году в регионе сокращение составит почти 5,5 процента, что сведет на нет почти трехлетний экономический рост¹.

В первой половине 2020 года объем производства в регионе упал, поскольку ограничения, связанные с пандемией, повлияли на внутренний спрос, усугубили перебои в поставках и остановили производство и деятельность в сфере услуг. Резкое сокращение притока денежных переводов способствовало снижению розничных продаж. Больше всего пострадали страны с прочными торговыми или производственно-сбытовыми связями с зоной евро или Россией, а также страны, сильно зависящие от туризма или экспорта энергоносителей и металлов.

Промышленное производство и торговля в Европе и Центральной Азии



Источник: Всемирный банк, Обзор экономики Европы и Центральной Азии.

По оценкам, в конце года, используя черту бедности в 3,20 доллара в день, еще 2,2 миллиона человек могут оказаться за чертой бедности в странах с формирующимся рынком и развивающихся странах региона. При уровне бедности в 5,50 доллара в день, который обычно используется в странах с доходом средним и выше, эта цифра может достигать 6 миллионов.²

Как только медицинский и экономический кризисы, вызванные пандемией COVID-19, будут взяты под контроль, политические усилия в регионе должны будут сосредоточиться на структурных реформах, укреплении управления и устранении узких мест, включая ограниченную подверженность международной конкуренции и низкий уровень инноваций. Эти проблемы потребуют целенаправленной программы реформ для повышения роста произво-

дительности, улучшения инвестиционного климата и стимулирования развития в сфере цифровизации.

Мы считаем, что конкурентная политика и антимонопольные органы должны сыграть центральную роль в этом процессе. Широкое осмысление действенной промышленной политики, которая может способствовать восстановлению без искажения конкуренции, может помочь заложить в долгосрочной перспективе основу для стойкой и устойчивой экономики. Восстановление эффективной конкуренции и устранение возможных нарушений конкуренции также является ключом к обеспечению равных условий и быстрого и последовательного восстановления³.

Данная публикация призвана стать вдохновляющим форумом для рассмотрения этих сложных тем. Настоящий выпуск посвящен злоупотреблению доминирующим положением на цифровых рынках, поскольку пандемия ускорила переход к цифровым технологиям во всем мире, в частности в Восточной Европе и Центральной Азии. Мы собрали мнения и примеры дел от антимонопольных органов Бразилии, Канады, Индии и Турции, а также в нашем целевом регионе, и объединили их с текущим анализом этой темы в рамках ОЭСР. Мы применим тот же подход к теме, выбранной для следующего выпуска обзора, а именно к сговору на торгах (см. Вставку ниже).

Мы также продолжаем знакомство с нашими конкурентными ведомствами-бенефициарами. На этот раз вы найдете глубокий и стимулирующий рассказ о конкурентном ведомстве Албании вместе с наводящим на размышления интервью с его председателем Джулианой Латифи.

Несмотря на очевидные трудности, вызванные санитарным кризисом - в первую очередь невозможность организации семинаров с личным физическим присутствием участников - Региональный центр по конкуренции ОЭСР-ГВХ продолжает оставаться ведущей платформой для обучения и обсуждения политики. Мы восприняли кризис COVID-19 не просто как ограничение, но и как возможность исследовать новые форматы и новые пути. Мы организовали индивидуально нацеленные виртуальные семинары, расширили участие бенефициаров, пригласили престижных докладчиков. Прежде всего, мы выступили с новыми инициативами, которые будут дополнять нашу программу даже после пандемии, таких как тематические Специальные приложения к данной публикации и подборку коротких привлекательных

1 Страновой доклад МВФ - Центральная, Восточная и Юго-Восточная Европа после COVID-19: Обеспечение восстановления через разумные государственные инвестиции, сентябрь 2020.

2 Всемирный банк, "COVID-19 и человеческий капитал", Обновленный экономический обзор по Европе и Центральной Азии (Осень 2020 г.).

3 OECD, Competition policy responses to COVID-19, April 2020.

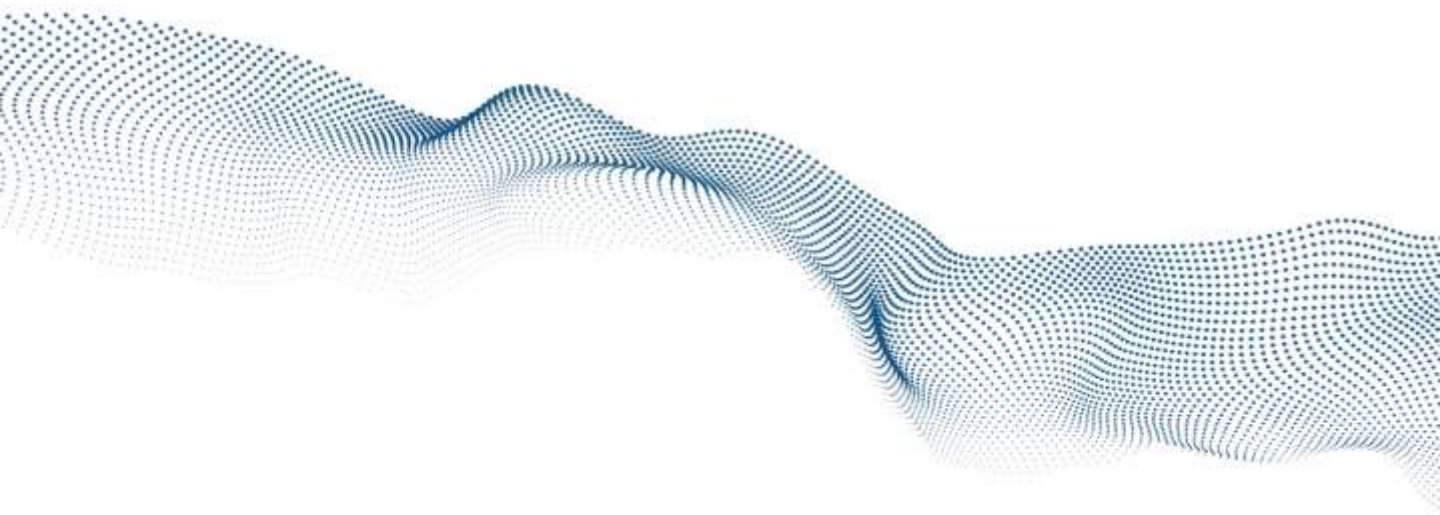
видеороликов по темам, рассматриваемым на наших семинарах, для обеспечения непрерывного обучения по запросу.

Как напоминает нам генерал Сунь-Цзы: «Посреди хаоса есть также и возможности».



Чабба Балаж Риго (ГВХ/ВКВ) и Ренато Ферранди (ОЭСР)

Следующий выпуск Информационного бюллетеня будет посвящен сговору на торгах в сфере государственных закупок. Мы хотели бы узнать о расследованиях и инициативах по адвокатию ваших конкурентных ведомств, включая сотрудничество с органами государственных закупок, направленное на предотвращение или пресечение сговора на торгах. Мы приглашаем вас представлять свои материалы до 15 Мая 2021 года.





ПРОГРАММА НА 2021 ГОД

Программа Регионального центра по конкуренции ОЭСР-ГВХ/ВКВ на 2021 год была задумана так, чтобы иметь возможность гибко адаптироваться к развитию текущей пандемии Covid-19, особенно в отношении первого квартала 2021 года. Если позволят обстоятельства, мы будем организовывать семинары с личным присутствием участников, которые представляют собой наиболее полный и подходящий формат для обучения и установления контактов. Однако, если ситуация с Covid-19 по-прежнему будет накладывать ограничения на поездки, личные семинары будут заменены виртуальными.

В соответствии с прошлогодней программой традиционные семинары по конкурентному праву (раздел А программы) дополняются другими инициативами, направленными на развитие потенциала Регионального центра (раздел В). Руководители ведомств-бенефициаров обсудят и дополнительно изучат эту инновационную деятельность на праздновании 15-й годовщины РЦК ОЭСР-ГВХ, под девизом «Анализ прошлого для проектирования будущего», которое запланировано на июнь 2021 года.

А. Семинары по конкурентному праву

2-4 марта Будапешт	Виртуальный семинар – Борьба со сговором на торгах при государственных закупках В сговоре на торгах участвуют фирмы, цель которых повышение цен или снижение качества товаров или услуг,купаемых с помощью открытых торгов/тендеров. Страны ОЭСР тратят около 12% своего ВВП через государственные закупки. В развивающихся странах эта доля может быть и выше. Антимонопольные ведомства могут играть ключевую роль в предотвращении и пресечении этой антиконкурентной практики, которая ежегодно обходится правительствам и налогоплательщикам в миллиарды долларов. Опытные сотрудники конкурентных ведомств представят правоприменительные и пропагандистские действия, осуществляемые в правовых системах их стран и в свете Руководящих принципов ОЭСР по борьбе со сговором на торгах при государственных закупках.
14-15 апреля Будапешт	Тренинги для сотрудников ГВХ/Обеспечение конкуренции и защиты прав потребителей в цифровую эпоху: корректировки или реформирование? День 1 - Семинар будет посвящен ряду вопросов и событий, возникновение которых можно проследить до цифровизации: роль данных, дополнительные критерии для оценки вертикальных ограничений, отношения между потребителями и онлайн-платформами, а также сотрудничество в области правоприменения в глобальных делах. Как обычно, особое внимание будет уделено эволюции прецедентного права ЕС. День 2 - Заседания по секциям На отдельных заседаниях мы проведем специальные тренинги и лекции для отдела слияний, антимонопольного отдела, отдела экономики, отдела защиты прав потребителей и Совета по конкуренции ГВХ.
18-19 мая Будапешт	Семинар по Европейскому конкурентному праву для национальных судей, в сотрудничестве с Венгерской Академией Права

А. Семинары по конкурентному праву

Июнь Будапешт (1 день)	Празднование 15и летия РЦК ОЭСР-ГВХ – Анализ прошлого для проектирования будущего В глобализованном мире для конкурентных ведомств стали необходимы высокий уровень опытности и международное сотрудничество. Основываясь на успешном опыте Центра за последние 15 лет и международных инициативах в этих областях, на мероприятии будут изучены пути дальнейшего повышения роли РЦК как катализатора наращивания потенциала и расширения регионального сотрудничества.
Сентябрь Молдова (3 дня)	Семинар на выезде – Оценка поведения доминирующих участников рынка на злоупотребление Дела в отношении злоупотребления доминирующим положением становятся все более сложными для антимонопольных органов. Основываясь на передовой международной практике, на данном семинаре будут рассмотрены шаги, которые обеспечивают тщательную и информированную оценку, начиная с определения рынка и параметров рыночной власти. Затем обсуждение будет сосредоточено на методах и инструментах, которые антимонопольные органы могут использовать для оценки воздействия такого поведения на конкуренцию и на потребителей с тем, чтобы отличить незаконную практику от законных и способствующих конкуренции инициатив.
Ноябрь Россия (3 дня)	Семинар РЦК-ФАС в России
Декабрь Будапешт (3 дня)	Вводный семинар для молодых сотрудников – Принципы и процедуры конкурентного права Целью данного семинара является обеспечение недавно работающих сотрудников ведомства возможностью углубить их познания в области базовых концепций и процедур при правоприменении конкурентного права. Опытные практики из стран ОЭСР поделятся своими знаниями и примут участие в живом обсуждении с участниками картелей, слияний и злоупотребления доминирующим положением. Мы будем обсуждать основополагающие правовые и экономические теории, а также соответствующее прецедентное право. У участников также будет возможность рассмотреть и обсудить процедурные вопросы посредством практических упражнений.

В. Дополнительные инициативы

Учебный курс по принципам конкуренции: первый видео комплект

Вопросник для Глав Ведомств

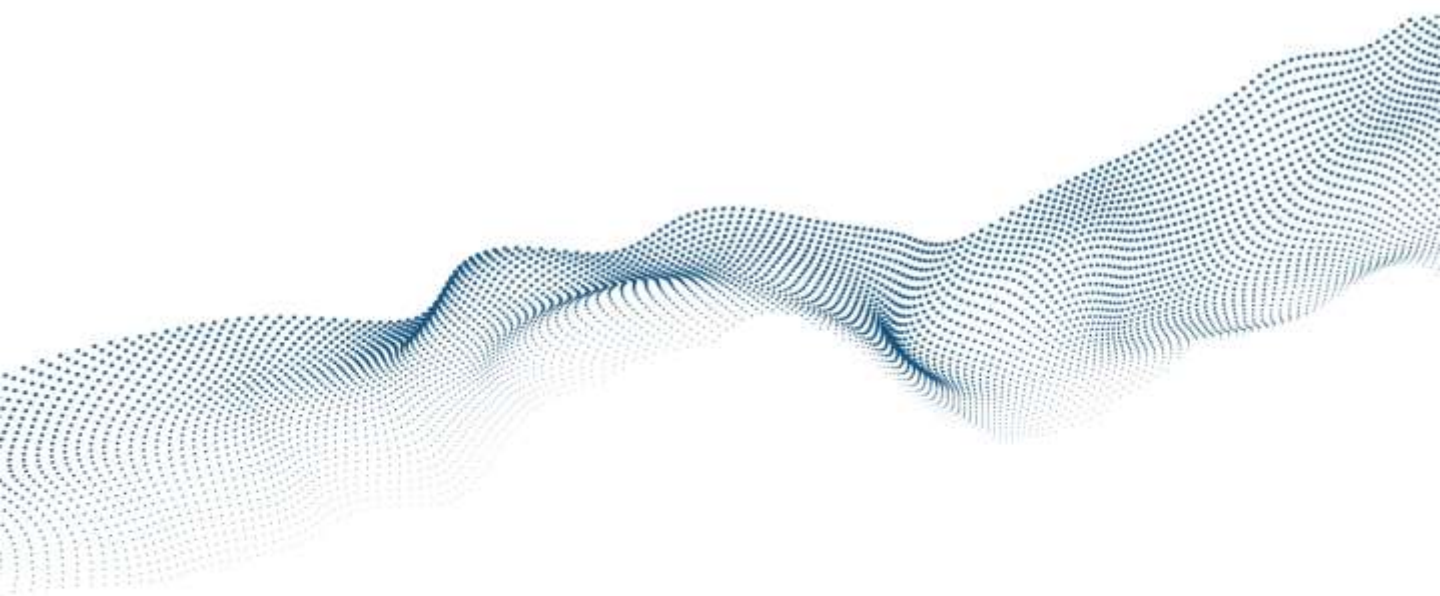
В рамках подготовки к празднованию 15-летия, РЦК распространит анкету, направленную на сбор мнений и комментариев Глав Ведомств по ряду возможностей для Центра на будущее, например, в отношении обсуждения политики, внутреннего распространения в ведомствах, сотрудничества в области правоприменения и взаимовыгодного сотрудничества с другими РЦК. Ответы будут использованы для выработки рабочего документа, который будет обсужден на Юбилейном заседании.

Публикация к 15й Годовщине: Специальное приложение Бюллетеня РЦК по региональному и международному сотрудничеству

Renato Ferrandi

Senior Competition Expert,
Renato.FERRANDI@oecd.org

Злоупотребление доминирующим положением на цифровом рынке



Рыночная власть цифровых гигантов: использование и злоупотребление

Взгляд на проблемы, стоящие перед конкурентными ведомствами восточной европы и центральной азии



Джеймс Манчини
Отдел конкуренции, ОЭСР

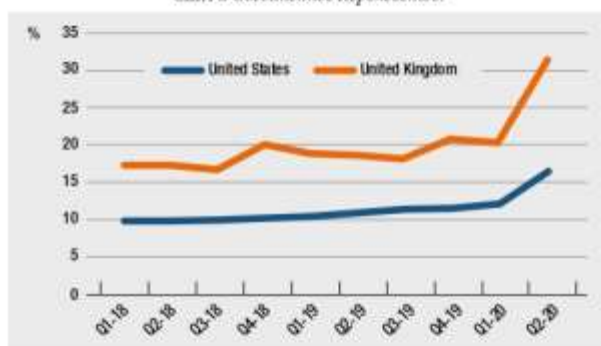


Ренато Ферранди
Старший эксперт по конкуренции, ОЭСР

Цифровая пандемия Covid-19

Это уже факт: вспышка Covid-19 переместила некоторые виды деятельности человека на цифровой экран. От школы до работы, от социального взаимодействия до покупок, мы привыкаем к виртуальной жизни. Такое смещение способствовало развитию электронной коммерции во всем мире. В странах-членах ЕС розничные онлайн-продажи в апреле 2020 года выросли на 30% по сравнению с апрелем 2019 года, в то время как общий объем розничных продаж снизился на 17,9%. В Соединенных Штатах доля электронной коммерции в общем объеме розничной торговли подскочила на 16,1% только за период между первым и вторым кварталами 2020 года после медленного роста в период между первым кварталом 2018 и первым кварталом 2020 года (с 9,6% до 11,8%). По аналогичной схеме развивалась ситуация и в Соединенном Королевстве, хотя и была менее выраженной (см. Рисунок 1). В Китайской Народной Республике доля онлайн-торговли в период с января по август 2020 года достигла 24,6% по сравнению с 19,4% в августе 2019 года и 17,3% в августе 2018 года⁴. Влияние кризиса COVID-19 на электронную торговлю было неодинаковым для разных секторов и разных продавцов. В Соединенных Штатах, например, резко выросли продажи предметов, связанных с личной защитой (например, одноразовые перчатки), домашними делами, продуктами питания или оборудованием ИКТ, в то время как спрос на дорожную, спортивную или официальную одежду упал⁵.

Рисунок 1. Доля электронной торговли в общем объеме розничных продаж, США и Соединенное Королевство.



В Восточной Европе и Центральной Азии эти события повлияли на экономическую ситуацию, которая медленно, но неуклонно развивалась в направлении покупок через Интернет. Хотя Западная Европа по-прежнему является наиболее развитым рынком электронной коммерции в Европе (на нее приходилось 70% от общей стоимости электронной торговли в Европе в январе 2020 года), наибольший рост в 2019 году произошел именно в восточной части Европы, где в Румынии и Болгарии был зафиксирован рост на 30%⁶.

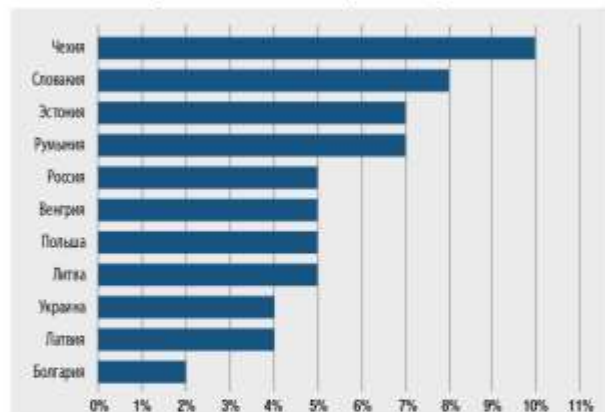
В Центральной и Восточной Европе доля электронной торговли на внутреннем розничном рынке колебалась от 2% в Болгарии до 10% в Чехии (см. Рисунок 2).

4 ОЭСР, Электронная торговля во времена COVID-19, 7 октября 2020 г., <http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/e-commerce-in-the-time-of-covid-19-3a2b78eb/#back-end-note023>

5 ОЭСР (2020), "Связывая бизнес и потребителей в период COVID-19: торговля посылками", Меры политического реагирования ОЭСР на Коронавирус (COVID-19), <http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/connecting-businesses-and-consumers-during-covid-19-trade-in-parcels-d18de131/>

6 Ecommerce News, Электронная торговля в Европе: 717 млрд. евро в 2020, 9 июля, 2020 г., <https://ecommercenews.eu/e-commerce-in-europe-e717-billion-in-2020/>

Рисунок 2. Доля электронной коммерции на розничном рынке Центральной и Восточной Европы, январь 2020 г.



Statista 2020 (<https://www.statista.com/statistics/1167300/e-commerce-share-in-ee-cv-by-country/>)

Злоупотребление доминирующим положением на цифровых рынках: проблемы для конкуренции

Многие цифровые рынки демонстрируют характеристики, которые указывают на высокую долю на рынке небольшого числа фирм, а именно низкие переменные издержки, высокие постоянные издержки и выраженные сетевые эффекты. В некоторых случаях это может даже привести к динамике «конкуренции за рынок», когда на одну фирму приходится подавляющее большинство продаж. Таким образом, состояние конкуренции на цифровых рынках вызывает серьезную озабоченность у политиков, средств массовой информации и, во все большей степени, широкой общественности. Регулярно сообщается о новых расследованиях, назначаются комиссии экспертов и нет недостатка в призывах к антимонопольным ведомствам что-нибудь предпринять. Но что именно нужно предпринимать?

Одним из инструментов в арсенале антимонопольного органа является расследование дел по злоупотреблению доминирующим положением или монополизацией. Основное внимание при этом уделяется ситуациям, в которых доминирующая фирма использует свое положение для исключения конкурентов, увеличения издержек конкурентов или (в правовых системах некоторых стран) для навязывания потребителям несправедливых условий. К проведению таких расследований следует подходить с осторожностью - они могут быть длительными и ресурсоемкими. Кроме того, их объектом является поведение, которое в зависимости от ситуации может как способствовать конкуренции, так и являться антиконкурентным. Таким образом, ведомства должны тщательно взвешивать риски чрезмерного или недостаточного правоприменения.

Несмотря на эти сложности, по ряду причин, все больше ведомств открывают или рассматривают расследования злоупотреблений доминирующим положением на цифровых рынках. Во-первых, доминирование может быть довольно распространенной чертой цифровых рынков. Во-вторых, некоторые стратегии и особенности цифровых продуктов

могут сделать антиконкурентное поведение более привлекательным и действенным. В-третьих, растущее значение цифровых рынков для экономики может оправдать более высокий приоритет правоприменения на этих рынках.

Антимонопольные органы Восточной Европы не бездействовали.

Польское конкурентное ведомство орган UOKiK начало официальное разбирательство в декабре 2019 года против Allegro, крупнейшей платформы электронной торговли в Польше. Примечательно, что Allegro утверждает, что ежемесячно платформу посещают 20 миллионов клиентов (индивидуальных посетителей), что эквивалентно 80% всех пользователей Интернета в Польше. Она дебютировала на Варшавской фондовой бирже в октябре 2020 года и сразу стала крупнейшей компанией, когда-либо зарегистрированной в Польше. UOKiK утверждало, что Allegro злоупотребляет своей ролью платформы электронной коммерции, предоставляя благоприятные условия своему собственному интернет-магазину, например, путем определения приоритетности своих товаров в результатах поиска.

В Сербии в январе 2020 года Комиссия по защите конкуренции обнаружила, что два основных онлайн-оператора, предлагающих услуги трансграничных денежных переводов, совместно злоупотребили своим общим доминирующим положением, навязав ограничительные соглашения на коммерческие банки в стране.

ФАС России расследовала несколько предполагаемых злоупотреблений доминирующим положением со стороны цифровых операторов за последние пять лет, в том числе Google, Apple, Microsoft, Booking, а также платформы цифрового такси и поиска работы.

Мы можем ожидать, что эти инициативы вдохновят другие конкурентные ведомства в Восточной Европе и Центральной Азии, которые могут начать большую активность по рассмотрению дел о злоупотреблении доминирующим положением в цифровой сфере. При этом они могли бы извлечь пользу из четкого обоснования экономических теорий ущерба и осторожности в отношении ошибок при правоприменении, которые могут потребителям нанести вред, а не принести пользу. В этой статье кратко излагаются некоторые ключевые стратегии при расследованиях и противодействии в отношении злоупотреблений доминирующим положением на цифровых рынках.

Что такое доминирующее положение на цифровом рынке?

Ведомства, проводящие расследования злоупотреблений, не должны упускать из виду необходимость сначала оценить доминирование. Это важный вопрос, поскольку многие виды поведения, которые могут представлять собой злоупотребление доминирующим положением, были бы безвредными или даже способствующими конкуренции, если бы их осуществляли не доминирующие на рынке фирмы. Таким образом, у доминирующих фирм есть особые обязательства, и поэтому оправдана осторожность при определении того, применимы ли требования о соблюдении таких обязательств в каждом конкретном случае.

Хотя точное законодательное определение варьируется в зависимости от правовой системы страны, доминирование, как правило, основывается на концепции рыночной власти: способности фирмы с выгодой повышать цены или снижать качество, отклоняясь в сторону от конкурентных уровней и так их поддерживать. Другими словами, доминирование означает, что у фирмы достаточно рыночной власти, чтобы она не была существенно ограничена реакцией потребителей и конкурентов на принятие ею определенных решений.

Антимонопольные ведомства часто используют долю рынка в качестве первоначального индикатора доминирования, а в нескольких странах определили порог, ниже которого фирмы могут быть уверены, что они не будут считаться доминирующими. Однако это только начальный шаг. Вероятно на цифровых рынках будет существовать несколько различных измерений доли рынка, особенно в случаях, когда некоторые товары или услуги предоставляются по нулевой цене. Что делает необходимым более широкое понимание рынка.

В ходе расследования злоупотребления доминирующим положением необходимо выделить время, чтобы определить, действительно ли фирма обладает рыночной властью - способна ли она принимать односторонние ценовые или другие бизнес-решения, не опасаясь реакции своих конкурентов или потребителей. Этот этап расследования будет полезным и важным для оценки теорий ущерба.

Возможно, самый фундаментальный вопрос, который необходимо проанализировать при оценке доминирующего положения фирмы, это замещение на рынке. Власть на рынке возникает, когда существуют значительные ограничения на способность потребителей выбирать альтернативные товары или услуги и ограниченный риск выхода на рынок других фирм (например, тех, которые действуют на связанных рынках). Расчет эластичности спроса - это один из методов, который можно использовать для оценки взаимозаменяемости со стороны спроса. Там, где данные или время ограничены, хорошей альтернативой может быть исследование предыдущих событий - изучение реакции потребителей на изменения на рынке, например, на появление конкурирующих товаров или услуг. Даже когда количественная оценка невозможна, замещение и эластичность могут быть важными понятиями, на основе которых ведомство будет проводить свою оценку.

Некоторые косвенные показатели доминирования также могут быть полезны. Например, ведомство может попытаться определить факторы, которые могут оградить фирму от новых конкурентов. На цифровых рынках они могут принимать форму сетевых эффектов,⁷ затрат потребителей на переключение и доступа к данным потребителей. Вместо того, чтобы разрабатывать длинный список субъективно определяемых барьеров для входа, ведомствам следует использовать совокупную оценку факторов, которые делают возникновение конкуренции в ближайшие несколько лет вероятным или маловероятным.

Короче говоря, понимание источников доминирования на рынке является ключом к пониманию последствий потенциально антиконкурентного поведения и, следовательно, не должно быть чисто формальным мероприятием, основанным на долях рынка.

Какие виды злоупотреблений возникают на цифровых рынках?

Фирма не нарушает закон о конкуренции просто потому, что доминирует. Скорее, злоупотребление доминирующим положением происходит, когда она использует свое положение для антиконкурентного поведения. Термин «злоупотребление доминирующим положением» относится к широкому спектру действий, число которых увеличивается по мере появления новых теорий в отношении цифровых рынков. При оценке потенциального злоупотребления доминирующим положением ведомства Восточной Европы и Центральной Азии могут использовать приводимые ниже обобщенные категории. Для каждого отдельного дела рекомендуется оценка, основанная на результатах, - каждая из рассматриваемых ниже стратегий может повысить эффективность для потребителей и в целом принести пользу.

Отказ от сделки возникает, когда вертикально интегрированная фирма отказывает конкурентам в доступе к важным ресурсам. Дела такого рода обычно ограничиваются ситуациями, требующими незаменимого вводного компонента, который может быть реально предоставлен рассматриваемым конкурентам. Эти дела могут представлять особые трудности для исправления, и многие призывают к осторожности, учитывая, что они могут лишить фирмы стимулов инвестировать в разработку определенных ресурсов. Таким образом, что касается доступа к цифровой платформе и данным, более практически приемлемыми могут быть альтернативные подходы.

Хищническое ценообразование обычно предполагает значительное снижение цен фирмой, для вытеснения конкурентов с рынка, после чего цены могут быть повышены. На цифровых рынках стратегии такого рода могут быть особенно эффективными, поскольку они позволяют лишить конкурентов достаточного сетевого эффекта и масштабов охвата, необходимых для конкуренции. Чтобы оценить последствия, ведомства могут определять, имеет ли стратегия экономический смысл, помимо ее потенциальных последствий по вытеснению с рынка (поскольку альтернативные инструменты, такие как тесты на сопоставления цены и издержек, могут оказаться неработоспособными на цифровых рынках).

В некоторых правовых системах рассматриваются теории ущерба, наносимые **занижением маржи** конкурентов (или перераспределением прибыли в свою пользу), и предполагают, что вертикально интегрированная доминирующая фирма пытается сократить прибыль своих конкурентов, что затрудняет им конкуренцию. Многие рынки цифровых

⁷ Которые возникают, когда ценность товара или услуги для потребителя повышается в связи с тем, что их начинают покупать и другие потребители. Например, ценность сайта социальных сетей будет возрастать для пользователя по мере увеличения потенциальных связей/контактов или присоединения новых создателей контента.

платформ в какой-то мере являются вертикально интегрированными, и поэтому такие теории ущерба могут возникать достаточно часто. Перераспределение прибыли в свою пользу можно расценивать как хищническое ценообразование, когда оно связано с высокими ценами на продукцию выше по цепочке и субсидированием операций компании ниже по цепочке для вытеснения конкурентов с рынка. С другой стороны, если фирма просто предлагает своим конкурентам ниже по цепочке худшие условия, например, когда цифровая платформа осуществляет «самопредпочтение», правовые режимы некоторых стран могут определять это как «дискриминационное» занижение маржи. В таких делах можно оценивать ситуацию на основании того, есть ли объективные экономические оправдания такого поведения (помимо ущерба, который оно наносит конкурентам), хотя бывает трудно определить, что это имеет место быть. Ведомства, стремящиеся определить приоритетность дел, могут сосредоточиться на поведении, которое приводит к уходу конкурента, «столь же эффективному», как и доминирующая фирма, и ситуациях, когда речь идёт о незаменимых ресурсах.

Положения об исключительных (эксклюзивных) отношениях и скидки за лояльность также могут быть механизмом лишения конкурентов доступа на рынок или повышения их затрат. Эти стратегии могут быть оправданы, приносить потребительские выгоды и вести к жесткой конкуренции за потребителя (а не за долю покупок потребителя). Однако, на цифровых рынках эти стратегии могут также использоваться для лишения конкурентов сетевых эффектов и доступа к клиентской базе.

Стратегии продаж **в комплекте или с увязкой** заключаются в объединении товаров или услуг вместе при их продаже, либо путем отказа продавать их по отдельности, либо путем предложения скидки при покупке комплекта. Эти стратегии могут быть полезными для потребителей, но в некоторых случаях могут использоваться для усиления рыночной власти на одном рынке, чтобы выдавить конкурентов на другом. Доминирующие цифровые фирмы могут использовать технические средства, чтобы связывать или объединять предлагаемую продукцию, такие как, например, ограниченную совместимость, настройки по умолчанию и метод, который более спорен, - «подталкивание», основывающееся на использовании потребительских поведенческих предубеждений.

Эксплуатационные злоупотребления направлены не на лишение доступа или повышение издержек конкурентов, а, скорее, на использование доминирующего положения для навязывания несправедливых цен или условий потребителям. На цифровых рынках они могут возникать не только в отношении цен, а, например, и при сборе данных. Однако определение того, какие именно условия представляют собой несправедливые, может оказаться серьезной проблемой, особенно на цифровых рынках, которые включают предоставление услуг по нулевым денежным ценам и используют бизнес-модели перекрестного субсидирования.

Ведомства могут пожелать принять во внимание влияние такой неясности для участников рынка и, когда невозможно сформулировать четкие руководящие принципы, ориентироваться на применение альтернативных инструментов конкурентного правоприменения.

Пример поведения на злоупотребление доминирующим положением: поиск в Google Search (AdSense)

В марте 2019 года Европейская комиссия (ЕК) наложила на Google штраф в размере 1,49 миллиарда евро за злоупотребление своим доминирующим положением на рынке посредничества в поиске рекламы в Интернете путем предотвращения конкуренции по достоинствам.

С помощью AdSense для поиска Google предоставляет поисковую рекламу владельцам веб-сайтов «издателей». Google является посредником, как рекламный брокер, между рекламодателями и владельцами веб-сайтов, которые хотят прибыльно использовать пространство вокруг результатов на своих собственных страницах результатов поиска. Google был самым сильным игроком в посредничестве в сфере интернет-рекламы в поисковой сети в Европейской Экономической Зоне (ЕЭЗ), с долей рынка более 70% с 2006 по 2016 год.

Начиная с 2006 года Google включил эксклюзивные положения в свои контракты с владельцами веб-сайтов. Это означало, что издателям было запрещено размещать любую поисковую рекламу конкурентов на своих страницах результатов поиска. Затем Google постепенно начал заменять положения об эксклюзивности так называемыми положениями о «Премииальном размещении». Они требуют от издателей резервировать наиболее выгодное место на своих страницах результатов поиска для объявлений Google и запрашивать не менее определённого числа объявлений от Google. В результате конкуренты Google не могли размещать свои поисковые объявления в наиболее заметных частях страниц результатов поиска веб-сайтов, на которых чаще всего щёлкают мышкой. И наконец, Google также включил положения, требующие от издателей получать письменное разрешение от Google, прежде чем вносить изменения в способ отображения любых конкурирующих рекламных объявлений. Это означало, что Google мог контролировать, насколько привлекательными могут быть конкурирующие поисковые объявления и, следовательно, насколько часто на них будут щёлкать.

Европейская комиссия пришла к выводу, что поведение Google наносит ущерб конкуренции и потребителям, а также сдерживает инновации. Конкуренты Google были лишены возможности развиваться и предлагать альтернативные услуги посредничества при поисковой рекламе в Интернете отличные от Google. В результате владельцы веб-сайтов имели ограниченные возможности для монетизации пространства на этих веб-сайтах и были вынуждены полагаться почти исключительно на Google.⁸

8 Смотрите https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_19_1770

Как ведомствам следует корректировать свой подход к цифровым рынкам?

Каждая из этих теорий применима как к цифровым, так и к традиционным рынкам, хотя для цифровых рынков необходимы некоторые корректировки. В частности, при оценке характера и последствий потенциально антиконкурентной стратегии ведомств может быть необходимо уделять особое внимание неценовым факторам. Это связано с тем, что неценовые аспекты конкуренции, такие как инновация, реклама или даже сбор личных данных, на цифровых рынках могут иметь особое значение.

В более широком смысле, специалисты-практики и наблюдатели в области конкурентной политики призвали ведомства скорректировать свои методы борьбы со злоупотреблениями доминирующим положением на цифровых рынках. Это предполагает выпуск дополнительных рекомендаций, чтобы у фирм было более четкое представление о том, какое поведение будет представлять собой нарушение. Кроме того, для анализа злоупотреблений могут потребоваться новые экономические инструменты, например выводы из поведенческой экономики в отношении схем перехода и мотивационных побуждений.

Другие предложения сосредоточены на повышении интенсивности правоприменительной деятельности за счет изменения баланса рисков между чрезмерным и недостаточным правоприменением. Еще одна идея в этом направлении состоит в том, чтобы переложить бремя доказывания, чтобы доминирующим фирмам приходилось оправдывать свое поведение в некоторых ситуациях. Также могут быть рассмотрены временные меры, направленные на то, чтобы не дать ущербу стать необратимым до того, как дело может быть завершено.

Каковы альтернативы расследований по линии злоупотреблений доминирующим положением на цифровых рынках?

Дела о злоупотреблении доминирующим положением на цифровом рынке могут возбуждаться в самых разных ситуациях. Однако они не могут обеспечить решение всех проблем конкуренции. Даже в ситуациях, когда теория ущерба из-за злоупотребления доминирующим положением может применяться, возможны более эффективные альтернативы, особенно когда теория является новой и не может быть основана ни на уже устоявшихся теориях, ни на делах в юридической практике других стран. Поэтому перед антимонопольными ведомствами стоит задача принятия стратегического решения о том, как решать данную проблему, учитывая потребности в ресурсах и длительность рассмотрения дел о злоупотреблении доминирующим положением, а также потенциальные недостатки альтернативных подходов.

Во-первых, ведомства могут пожелать сосредоточить внимание на предотвращении ущерба по крайней мере на некоторых рынках путем обеспечения строгих процедур контроля слияний. Хотя это не предотвратит каждое злоупотребление доминирующим положением, эффективный

контроль за слияниями может быть ключевым компонентом для обеспечения того, чтобы доминирующие фирмы продолжали сталкиваться с конкурентным давлением, особенно на цифровых рынках, где такое давление может исходить от небольших стартапов или новых конкурентов, действующих на других цифровых рынках.

Во-вторых, антимонопольные органы могут пожелать использовать исследования рынка, которые позволят более комплексно изучить условия, приводящие к доминирующим позициям, и любые связанные с ними антиконкурентные последствия. Исследования рынка могут выявить проблемы конкуренции, которые проистекают из регулирования, структурных проблем на рынке или даже проблем со стороны спроса, которые не позволяют потребителям в полной мере использовать конкуренцию. Некоторые правовые системы, такие как в ЕС, активно рассматривают возможность расширения полномочий по изучению рынка, чтобы разрешить введение обязательных корректирующих мер для решения таких более широких проблем.

В-третьих, многие группы экспертов по цифровым технологиям указывали на необходимость дальнейшего регулирования цифровых рынков, которое могло бы решить проблемы конкуренции, которые столь не просто решить с помощью правоприменения в отношении злоупотребления доминирующим положением. Они могут включать особые правила для доминирующих платформ и меры по расширению возможностей потребителей за счет снижения барьеров для перехода (например, за счет обеспечения переносимости данных).

Пример возможного регулирования цифровых рынков

Европейская комиссия предложила две законодательные инициативы для обновления правил, регулирующих цифровые услуги в ЕС: Закон о цифровых услугах (DSA) и Закон о цифровых рынках (DMA). DSA и DMA преследуют две основные цели: создать более безопасное цифровое пространство и создать равные условия для стимулирования инноваций, роста и конкурентоспособности.

В частности, Закон о цифровых рынках включает правила, регулирующие деятельность крупных компаний, которые считаются «привратниками» (гейткенерами) в соответствии с объективными критериями. Платформы привратников - это цифровые платформы (такие как поисковые системы, службы социальных сетей, определенные службы обмена сообщениями, операционные системы и онлайн-услуги посредничества), играющие системную роль на внутреннем рынке ЕС, которые действуют как узкие места между предприятиями и потребителями для важных цифровых услуг.

Существует три основных совокупных критерия, по которым компания подпадает под действие Закона о цифровых рынках: размер, обеспечивающий влияние на внутренний рынок ЕС, контроль над важными воротами для бизнес-пользователей к конечным потребителям и (ожидаемое) устойчивое и прочное в дальнейшем положение.

В соответствии с Законом о цифровых рынках компании, определенные в качестве привратников, будут дополнительно ответственны за такое поведение, которое будет обеспечивать открытую онлайн-среду, спра-

ведливую для бизнеса и потребителей и открытую для всех инноваций, путем выполнения конкретных обязательств, изложенных в законопроекте. Например, они должны будут: позволить третьим сторонам взаимодействовать с собственными услугами привратника в определенных ситуациях; предоставлять компаниям, рекламирующим на их платформе, доступ к инструментам измерения эффективности и другой необходимой информации; позволять бизнес-пользователям продвигать свои предложения и заключать контракты со своими клиентами за пределами платформы привратника; предоставить бизнес-пользователям доступ к данным, сгенерированным их действиями на платформе привратника. В то же время привратникам больше не будет разрешено: запрещать пользователям удалять любое предоставленное программное обеспечение или приложения; использовать данные, полученные от своих бизнес-пользователей, чтобы конкурировать с этими бизнес-пользователями; ограничивать доступ своих пользователей к услугам, которые они смогли получить за пределами платформы привратника.

Европейская комиссия провела консультации с широким кругом заинтересованных сторон при подготовке этого законодательного пакета. Эти заинтересованные стороны включали европейские и неевропейские крупные платформы, пользователей цифровых услуг, организации гражданского общества, национальные органы власти, научные круги, международные организации и широкую общественность.⁹

Заключение

Антимонопольные органы в Восточной Европе и Центральной Азии могут, как и многие другие ведомства по всему миру, столкнуться с потенциально антиконкурент-

ным поведением доминирующих цифровых фирм. Фактически, злоупотребление доминирующим положением может быть особенно опасным именно на цифровых рынках. Стремясь найти решение таких ситуаций, ведомства сталкиваются с проблемой предотвращения произвольных или ошибочных решений, которые могут либо не устранить ущерб конкуренции, либо даже нанести ущерб потребителям в результате избыточности правоприменения.

Чтобы преодолеть эти проблемы, ведомства должны тщательно оценивать доминирующее положение рассматриваемой фирмы, а затем переходить к оценке последствий такого поведения. Эта оценка может быть основана на перечисленных выше категориях злоупотреблений - хотя они могут и не быть всеобъемлющими, они представляют собой полезное руководство. Таким образом, хотя сами рынки, какие-то проявления конкуренции и аналитические методы могут быть новыми, основные принципы рассмотрения дел о злоупотреблении доминирующим положением остаются прежними. Когда ведомства обнаруживают, что они слишком далеко отходят от этих принципов или их беспокоит эффективность дела о злоупотреблении доминирующим положением с точки зрения устранения данного ущерба конкуренции, они могут также рассмотреть имеющиеся в их распоряжении альтернативные инструменты политики в области конкуренции. Короче говоря, требуется осторожность, но у ведомств есть много вариантов, чтобы гарантировать, что антиконкурентное поведение на цифровых рынках не останется без внимания.

Тема злоупотребления доминирующим положением в цифровой сфере обсуждалась на Глобальном форуме ОЭСР по конкуренции 2020 года. Дополнительные материалы по этой теме доступны здесь¹⁰.

⁹ См.: https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/digital-markets-act-ensuring-fair-and-open-digital-markets_en

¹⁰ <http://www.oecd.org/competition/globalforum/abuse-of-dominance-in-digital-markets.htm>

Потребительская политика: Дополнительный фактор для конкурентной политики в борьбе с доминирующими интернет компаниями



Николас Макспедден-Браун

Политический аналитик
Отдел потребительской политики,
Цифровая экономика
Отдел политических мер, ОЭСР

Выгоды и риски для потребителей от цифровой трансформации

Цифровая трансформация приносит огромную пользу потребителям, в том числе обеспечивая легкий доступ к множеству инновационных продуктов по конкурентоспособным ценам от широкого круга интернет-компаний. К ним относятся доминирующие онлайн-платформы, предлагающие «бесплатный» поиск или услуги в социальных сетях, финансируемые за счет рекламы (например, Facebook или Google), и торговые площадки, на которых потребители связываются с продавцами или другими потребителями со всего мира (например, Amazon, Apple App Store или Booking.com). Ключевым элементом всех этих экосистем являются данные о потребителях, обеспечивающие персонализацию предложений товаров и услуг и доступные через множество устройств. Новые технологии, такие как Интернет Вещей (Internet of Things - IoT) и искусственный интеллект (AI), позволяют удаленно настраивать, улучшать и исправлять предлагаемое в течение всего срока службы. Но существуют уже проявившиеся и лишь возникающие проблемы и риски для потребителей, в том числе в отношении раскрытия информации; вводящая в заблуждение или обманная коммерческая практика; дискриминация и выбор; конфиденциальность и безопасность; и мошенничество. Основное беспокойство вызывают обманные и вводящие в заблуждение методы обработки данных, а также «темные коммерческие модели», которые используют поведенческие предубеждения, чтобы подтолкнуть потребителей к принятию недостаточно информированных и потенциально вредных решений и могут быть распространены на многих онлайн-потребителей с невысокими затратами.¹¹ В особенности это отно-

сится к доминирующим онлайн-платформам, которые из-за значительной асимметрии в информации и очень сильной позицией по отношению к потребителям потенциально могут нанести значительный ущерб потребителям.¹²

Взаимосвязь политики защиты прав потребителей, конфиденциальности и конкуренции на онлайн-рынках, основанных на данных

Политика в области конкуренции направлена на то, чтобы интернет-компания, занимающие доминирующее положение, не злоупотребляли этим положением. Но политика защиты прав потребителей и конфиденциальности также играет важную роль в устранении дисбаланса сил между потребителями и такими предприятиями. Действительно, сегодняшние динамичные онлайн-рынки, базирующиеся на использовании данных, способствовали растущей взаимосвязи между потребителями, конкуренцией и политикой конфиденциальности. В некоторых случаях политика защиты потребителей, потенциально в сочетании с политикой конфиденциальности, может лучше подходить для устранения ущерба, причиняемого потребителям в результате коммерческой практики доминирующих хозяйствующих субъектов онлайн-бизнеса. Шаги, предпринятые в одном направлении политических мер, могут принести пользу и по другому направлению. Защита потребителей и расширение их прав и возможностей могут поддерживать конкурентные рынки, как рассматривается подробнее ниже, в то время как правила конфиденциальности также помогают укрепить доверие и дать потребителям возможность делать лучший выбор в отношении своих данных.¹³ В свою очередь, жесткая конкуренция может помочь дисциплинировать компании, заставляя их применять более эффективные методы защиты прав потребителей и конфиденциальности.

Политика защиты прав потребителей, конфиденциальности и конкуренции: альтернативные пути борьбы с доминирующими онлайн-компаниями

В последние годы политика защиты прав потребителей и конфиденциальности сыграла значительную роль в уменьшении ущерба для потребителей, причиняемого доминирующими интернет компаниями, особенно в результате

¹¹ Темные коммерческие схемы можно понимать как методы, используемые предпринимателями в электронной коммерции при разработке своих веб-сайтов и приложений для использования поведенческих предубеждений с целью принуждения, направления или обмана потребителей для принятия непреднамеренных и потенциально вредных решений.

¹² Как отмечалось в: e.g. ACCC (2019), *Digital Platforms Inquiry - Final Report*, <https://www.accc.gov.au/publications/digital-platforms-inquiry-final-report>

¹³ Как отмечалось в: e.g. ACCC (2019), *Digital Platforms Inquiry - Final Report*, <https://www.accc.gov.au/publications/digital-platforms-inquiry-final-report>

практики, вводящей в заблуждение.¹⁴ Например, в 2018 году Итальянское управление по конкуренции (AGCM) оштрафовало Facebook на 10 миллионов евро за два вида действий по обработке данных, нарушающих Кодекс потребителей Италии, в котором подчеркивался бесплатный характер услуги, несмотря на «оплату» в форме данных, и за передачу данных о потребителях третьим лицам без выраженного на то согласия потребителей.¹⁵ В том же году в результате действий Австралийской комиссии по конкуренции и потребителям (ACCC) Apple было приказано выплатить 9 миллионов австралийских долларов за введение потребителей в заблуждение относительно их прав на неисправные iPhone и iPad.¹⁶ В 2019 году Федеральная торговая комиссия США (ФТК) оштрафовала Facebook на рекордные 5 миллиардов долларов США за неоднократное использование ложных сведений и настроек, а также за вводящие в заблуждение заявления с целью подорвать предпочтения пользователей в отношении конфиденциальности в нарушение предыдущего распоряжения ФТК и Закона об ФТК.¹⁷ После скоординированных действий Европейской комиссии и ведомств по защите потребителей стран-членов ЕС в 2019 и 2020 годах ведущие сайты бронирования отелей и путешествий Booking.com и Expedia взяли на себя обязательство привести свои вводящие в заблуждение предложения по размещению в соответствие с законодательством ЕС о защите прав потребителей.¹⁸ В июле 2020 года ACCC возбудила дело против Google, утверждая, что он ввел потребителей в заблуждение, чтобы получить их согласие на сбор и использование их личных данных.¹⁹ А в декабре 2020 года французское ведомство по защите данных (CNIL) оштрафовало Amazon на 35 миллионов евро и Google на 100 миллионов евро за то, что они не получили согласия потребителей на использование файлов cookie.²⁰

Напротив, в 2019 году немецкий антимонопольный орган (Bundeskartellamt) утверждал, что, не получив осознанного согласия на использование данных потребителей и поставив их в положение «соглашайся или уходи» в отношении своей практики обработки данных, Facebook закрепил доминирующее положение на рынке социальных сетей.²¹ Соответственно, в дополнение к политике защиты прав потребителей и конфиденциальности, неадекватная практика обработки данных доминирующим онлайн-предприятием также может быть основанием для применения закона о конкуренции, когда считается, что он злоупотребляет своим доминирующим положением, снижая защиту прав потребителей или конфиденциальности.²² Таким образом, агентства, наделенные полномочиями как по защите конкуренции, так и потребителей, могут иметь хорошие возможности для рассмотрения действий по любому из двух возможных направлений. Преимущество потребительского права с точки зрения правоприменительного органа состоит в том, что в его рамках не требуется комплексной оценки соответствующего рынка и наличия у компании рыночной власти. Однако в правовых системах некоторых стран потребительское право может не применяться там, где речь идет о неденежных транзакциях, и во многих случаях штрафы за нарушение потребительского права часто относительно не высоки.²³ В связи с этим в 2018 году в Австралии максимальные штрафы за нарушение закона о защите прав потребителей были увеличены до уровня наказания за нарушение закона о конкуренции.²⁴

Роль защиты потребителей и расширение их прав и возможностей в поддержке конкуренции.

14 Подробнее по последним делам по Закону о защите потребителей см.: OECD (2019), "Good Practice Guide on Consumer Data", *OECD Digital Economy Papers* 290, https://www.oecd-ilibrary.org/science-and-technology/good-practice-guide-on-consumer-data_e0040128-en и OECD (2019), "Good Practice Guide on Online Advertising Protecting Consumers in E-Commerce", *OECD Digital Economy Papers* 279, https://www.oecd-ilibrary.org/science-and-technology/good-practice-guide-on-online-advertising_9678e3b1-en

15 Пресс-релиз AGCM, "Facebook fined 10 million Euros by the ICA for unfair commercial practices for using its subscribers' data for commercial purposes" (7 December 2018) (see: <https://en.agcm.it/en/media/press-releases/2018/12/Facebook-fined-10-million-Euros-by-the-ICA-for-unfair-commercial-practices-for-using-its-subscribers%E2%80%99-data-for-commercial-purposes>)

16 Пресс-релиз ACCC, "iPhone and iPad misrepresentations cost Apple Inc \$9 million in penalties" (19 June 2018) (see: <https://www.accc.gov.au/media-release/iphone-and-ipad-misrepresentations-cost-apple-inc-9-million-in-penalties>)

17 Пресс-релиз ФТК США, "FTC Imposes \$5 Billion Penalty and Sweeping New Privacy Restrictions on Facebook" (24 July 2019) (see: <https://www.ftc.gov/news-events/press-releases/2019/07/ftc-imposes-5-billion-penalty-sweeping-new-privacy-restrictions>)

18 Пресс-релиз Европейской Комиссии, "More transparency: Following EU action, Booking.com and Expedia align practices with EU consumer law" (18 December 2020) (see: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_2444)

19 Пресс-релиз ACCC, "ACCC alleges Google misled consumers about expanded use of personal data" (27 July 2020) (see: <https://www.accc.gov.au/media-release/correction-accc-alleges-google-misled-consumers-about-expanded-use-of-personal-data>)

20 Пресс-релиз CNIL, "Cookies: financial penalty of 35 million euros imposed on the company AMAZON EUROPE CORE" (7 December 2020) (see: <https://www.cnil.fr/en/cookies-financial-penalty-35-million-euros-imposed-company-amazon-europe-core>); Пресс-релиз CNIL, "Cookies: financial penalties of 60 million euros against the company GOOGLE LLC and of 40 million euros against the company GOOGLE IRELAND LIMITED" (7 December 2020) (see: <https://www.cnil.fr/en/cookies-financial-penalties-60-million-euros-against-company-google-llc-and-40-million-euros-google-ireland>)

21 Bundeskartellamt (2019), Decision of the Bundeskartellamt B6-22/16 regarding Facebook, https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Entscheidung/EN/Entscheidungen/Missbrauchsaufsicht/2019/B6-22-16.pdf?__blob=publicationFile&v=5

22 См. OECD (2020), *Consumer data rights and competition - Background note by Secretariat*, <https://www.oecd.org/dataoecd/competition/consumer-data-rights-and-competition.htm>, for further discussion.

23 По рассмотрению использования правоприменения на основе законов о конкуренции и защите потребителей и разницы в штрафных санкциях по двум режимам, см. Botta, M. and K. Wiedemann (2019), "The Interaction of EU Competition, Consumer and Data Protection Law in the Digital Economy: The Regulatory Dilemma in the Facebook Odyssey", *The Antitrust Bulletin*, Vol. 64/3, pp. 428-446, <http://dx.doi.org/10.1177/0003603X19863590>.

24 Пресс-релиз ACCC, "Consumer law penalties set to increase" (23 August 2018) (see: <https://www.accc.gov.au/media-release/consumer-law-penalties-set-to-increase>)

То, что недостаточная защита потребителей может представлять собой злоупотребление доминирующим положением, также свидетельствует о необходимости более широкой роли политики в отношении потребителей в поддержке конкуренции. Доминирующие онлайн-компании могут иметь большой потенциал для использования темных коммерческих моделей для максимизации прибыльности – например, сигналы срочности или дефицита («Осталась только одна комната, бронируйте сейчас!»), введение в сторону, социальные отсылки («Друзья в вашем районе также купили и это!») или вводящие в заблуждение утверждения о скидках – благодаря возможности более прицельного подхода к конкретным потребителям за счет доступа к данным о них и относительно небольшого риска потери своей клиентской базы. Исследование, проведенное Норвежским советом потребителей, например, показало, что Facebook и Google использовали различные методы, включающие обманчивый дизайн приложений, чтобы побудить потребителей предоставить больше личных данных, чем они могли бы сами пожелать.²⁵ Несмотря на различные инструменты обеспечения доверия, внедренные онлайн-предприятиями, включая крупные торговые площадки, потребителям может быть сложно отличить предприятия, которые стремятся лучше защитить потребителей – например, за счет менее обманчивого сбора данных, меньшего количества рекламы, нацеленной на уязвимые точки или улучшенных процессов в отношении безопасности продукции – от тех, которые ничего такого не делают. Соответственно, у некоторых предприятий может возникнуть соблазн использовать наносящие ущерб методы только для того, чтобы оставаться в бизнесе, и усиление конкуренции может усугубить проблему из-за гонки на ухудшение.²⁶ Современные правила защиты прав потребителей в Интернете, включая запреты на вводящие в заблуждение и обманные действия, а также требования о принятии определенных мер для защиты потребителей, таким образом, помогают уравнивать правила игры между доминирующими онлайн-компаниями и их конкурентами.

Доминирующие онлайн-компании также могут иметь большой потенциал для использования темных коммерческих моделей и других методов для сохранения доли рынка за счет ограничения выбора потребителя и ограничения поиска других вариантов. Примеры включают препятствие сравнению цен; представление определенных настроек или продуктов по умолчанию; использование договорных условий по принципу соглашайся-или-уйди; или блокирование ухода потребителей посредством автоматических, потенциально скрытых, обновлений и сложных процессов перехода или отмены. Таким образом, меры защиты потребителей, направленные на предоставление потребителям возможности выбора и принятия обоснованных решений, также может помочь конкурентам бросить вызов доминирующему онлайн-бизнесу. Примеры таких подходов включают требования в отношении четкого и сопоставимого раскрытия информации о товаре или услуге; ограничения на использование значений по умолчанию, автоматическое продление контрактов и плату за переход; развитие инструментов цифрового сравнения или услуг перехода; а также содействие переносимости данных потребителей или функциональной совместимости услуг.²⁷ Использование поведенческих представлений для оптимизации архитектуры выбора при разработке таких корректирующих мер – например, посредством раскрытия существенно важной информации и напоминаний о возможности рассмотрения других предложений, или использование по умолчанию согласия, а не отказа – всё это критически важно для максимизации их эффективности.

На пути к защищенным и полномочным потребителям на рынке будущего

Правительства и ведомства по защите прав потребителей продолжают работать над модернизацией и оценкой эффективности потребительской политики в цифровую эпоху при поддержке Комитета ОЭСР по потребительской

25 См.: Norwegian Consumer Council (2018), *Deceived by Design: How tech companies use dark patterns to discourage us from exercising our right to privacy*, <https://fil.forbrukerradet.no/wp-content/uploads/2018/06/2018-06-27-deceived-by-design-final.pdf> and Norwegian Consumer Council (2018), *Every Step You Take: How deceptive design lets Google track users 24/7*, <https://fil.forbrukerradet.no/wp-content/uploads/2018/11/27-11-18-every-step-you-take.pdf>.

26 В отношении дальнейшего рассмотрения роли защиты потребителей и частной информации для обеспечения равных условий см.: Committee for the Study of Digital Platforms (2019), *Final Report*, George J. Stigler Center for the Study of the Economy and the State, <https://www.chicagobooth.edu/-/media/research/stigler/pdfs/digital-platforms-committee-report--stigler-center.pdf>; and OECD (2020), *Consumer data rights and competition - Background note by Secretariat*, <https://www.oecd.org/data/competition/consumer-data-rights-and-competition.htm>.

27 По дальнейшему рассмотрению мер в пользу потребителей, см.: OECD (2018), *Designing and Testing Effective Consumer-facing Remedies - Background Note*, <https://www.oecd.org/data/competition/consumer-facing-remedies.htm>; and Fletcher, A. (2016), *The Role of Demand-Side Remedies in Driving Effective Competition - A Review for Which?*, <http://www.regulation.org.uk/library/2016-CCP-Demand-Side-Remedies.pdf>.

политике (ССР) и ключевых рекомендаций ОЭСР²⁸ по электронной торговле, безопасности потребительских товаров, принятию решений по политике в отношении потребителей и соответствующих руководств.²⁹ ССР проводит дополнительную работу, чтобы лучше понять конкретные преимущества и риски, с которыми сталкиваются онлайн-потребители, в том числе в отношении онлайн-рынков, использования компаниями ИИ, Интернета вещей, эффективности раскрытия информации и темных коммерческих моделей. Более тесное сотрудничество по таким направлениям политики как конкуренция и конфиденци-

альность также будет иметь решающее значение для обеспечения наиболее эффективных ответных мер политики в связи с наносимым потребителям ущербом в свете все более и более взаимопересекающихся проблем. Все эти и другие вопросы будут рассмотрены на международной конференции ОЭСР «Потребительский рынок будущего», которая состоится 15-17 июня 2021 года.

Взгляды, выраженные в данном документе, принадлежат автору и не обязательно отражают позицию или взгляды ОЭСР или Комитета ОЭСР по потребительской политике.

28. И особенно Рекомендации ОЭСР по электронной торговле, (<https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0422>); Consumer Product Safety (<https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0459>); and Consumer Policy Decision-making (<https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0403>).

29. См.: OECD (2019), "Good Practice Guide on Consumer Data", *OECD Digital Economy Papers* 290, https://www.oecd-ilibrary.org/science-and-technology/good-practice-guide-on-consumer-data_c0040128-en; OECD (2019), "Good Practice Guide on Online Advertising: Protecting Consumers in E-Commerce", *OECD Digital Economy Papers* 279, https://www.oecd-ilibrary.org/science-and-technology/good-practice-guide-on-online-advertising_9678e5b1-en; and OECD (2019), "Good Practice Guide on Online Consumer Ratings and Reviews", *OECD Digital Economy Papers* 288, https://www.oecd-ilibrary.org/science-and-technology/good-practice-guide-on-online-consumer-ratings-and-reviews_0f9362cf-en.

Дело по злоупотреблению доминирующим положением в Боснии И Герцеговине

Audience Measurement (Измерения аудитории)



Мирсада Пехилье

Советник
Совет по Конкуренции Боснии и
Герцеговины



Кадина Карич

Юридический Советник
Совет по Конкуренции Боснии и
Герцеговины

Требование о возбуждении дела

14 июля 2015 года Совет по конкуренции Боснии и Герцеговины (далее БиГ) получил иск о возбуждении дела от ряда телевизионных и рекламных агентств против компании «Audience Measurement». Целью разбирательства было установить факт злоупотребления Audience Measurement своим доминирующим положением на рынке услуг по измерению рейтинга телевидения в Боснии и Герцеговине. Audience Measurement занимается измерением рейтингов телевидения в Боснии и Герцеговине по лицензии транснациональной компании Nielsen. Это единственное предприятие, которое предоставляет такие услуги в БиГ. Кроме того, предприятие является единственной лабораторией, уполномоченной исследовать и проверять в стране измерительные устройства, используемые для измерения рейтингов ТВ.

В конце 2014 года истцы получили предложение от Audience Measurement о заключении контракта на оказание услуг по измерению рейтингов телевидения на 2015 год, в соответствии с которым им был дан срок в три рабочих дня для принятия условий контракта, по принципу «соглашайся или уходи».

В случае, если заявители не подписали бы контракт, Audience Measurement перестала бы предоставлять ежедневные результаты измерения. Следовательно, у истцов не было иного варианта, кроме как подписать предложенный им контракт.

Истцы не смогли бы предоставлять свои услуги без упомянутых данных (которые можно считать необходимым ресурсом), потому что они используют исторические данные, предоставленные Audience Measurement, для планирования своих стратегий по сдаче в аренду медиа-пространства своим клиентам на предстоящие периоды.

Реакция Ответчика

По утверждению Audience Measurement, компания не работала независимо от клиентов, приобретавших данные по рейтингу ТВ, и поэтому не занимала доминирующего положения. Учитывая, что соответствующий рынок строго регулируется Институтом метрологии, противная сторона

утверждала, что она не имеет никакого влияния на возможность конкуренции.

Audience Measurement высказала мнение, что конкретные рыночные отношения, возникшие в деле, привели к взаимной экономической зависимости между заинтересованными сторонами, а не только между истцами и ответчиком. Наконец, цены формировались ежегодно на основе объективных критериев.

Сбор фактических данных

Совет по конкуренции собрал данные и документацию от ряда государственных и частных вещательных компаний, которые не участвовали в разбирательствах, касающихся заключения контрактов с ответчиком и любых возможных проблем, возникающих в связи с этим процессом.

При проверке заключенных контрактов было установлено, что контракты, заключенные с государственными вещательными компаниями, отличались от контрактов, заключенных с другими телекомпаниями применением более низкого уровня цен.

Соответствующий рынок

Рынок соответствующих услуг, рассматривавшийся в рамках данного дела, был определен как рынок предоставления услуг для измерения рейтингов ТВ.

Соответствующим географическим рынком для рассматриваемого процесса была признана вся территория Боснии и Герцеговины, на основе того, что измерение аудитории проводилось на всей территории БиГ.

Оценка доминирующего положения компании.

В данном деле клиенты, которые хотели приобрести рейтинговые данные по телевидению, могли получить эту услугу только от ответчика, что делало этот хозяйствующий субъект неизбежным партнером всех тех, кому необходимы услуги по рейтингу телевидения.

Что касается специфики рассматриваемого рынка, то было установлено, что на протяжении длительного времени он остается неизменным, практически без изменений. Более того, не было обнаружено никаких колебаний в соглашении между сторонами относительно объема предоставленных услуг. Также не было обнаружено никаких перспектив расширения рынка за счет увеличения числа клиентов или за счет появления новых клиентов.

Кроме того, затраты на выход на рынок не являлись незначительными (покупка оборудования, лицензии, проверка и т. д.), а объем рынка был небольшим, что означало, что потенциальные конкуренты были слабо заинтересованы в выходе на соответствующий рынок.

Из-за специфики соответствующего рынка весьма незначительна вероятность того, что иное предприятие может легко выйти на соответствующий рынок в связи с тем, что, во-первых, существуют административные барьеры (необходимые разрешения Института метрологии, проверка технической оснащённости лабораторией Audience Measurement) и, во-вторых, из-за отсутствия возможности расширения клиентской базы тех, кто нуждается в услугах по измерению рейтингов ТВ, так как они являются стабильной и статичной категорией.

На момент принятия решения ответчик предоставлял услуги по измерению телевизионных рейтингов 20 клиентам (маркетинговым агентствам и телевизионным станциям), и не было никаких указаний на то, что число клиентов увеличится в ближайшем будущем.

На состоявшемся устном слушании ответчик утверждал, что клиенты, пользующиеся услугами телеизмерения, охватывают подавляющую часть ТВ-рынка, как с точки зрения рекламодателей, так и с точки зрения зрителей. В свете вышеизложенного Совет по конкуренции установил, что рыночная доля Audience Measurement на соответствующем рынке услуг по измерению рейтингов телевидения составляет 100%.

Исторические данные по измерению рейтингов телевидения являются необходимым инструментом для работы рекламных агентств и телекомпаний, учитывая, что эти данные - среди прочих факторов - обеспечивают основу для составления планов на будущее. После возбуждения дела данное предприятие предоставило клиентам доступ к историческим данным в 2016 году, что Совет по конкуренции принял во внимание в рамках своего расследования в качестве смягчающего обстоятельства.

В соответствии с контрактами, заключенными компанией Audience Measurement с истцами, компания обязалась предоставлять своим клиентам услуги по измерению рейтингов телевидения в отношении:

- Данные телевизионного вещания
- Данные о транслируемых программах и перерывах между передачами
- Данные о транслируемых пропагандистских сообщениях (сокращенная база данных Spot) для телеканалов.

В частности, после проведенной процедуры Совет по конкуренции определил, что Audience Measurement предо-

ставляла скидки или установила более низкие цены для определенных вещателей, то есть государственных вещателей, предоставив им, в отличие от частных вещателей, ежегодные скидки в размере от 2,5% до 51,25%.

Изучив текст контрактов, заключенных Audience Measurement со своими клиентами в 2014 и 2015 годах на оказание услуг по измерению рейтингов телевидения, Совет по конкуренции обнаружил, что ответчик также предоставлял определенным телеканалам и агентствам различные скидки на услуги того же рода, но без четко определенных критериев.

На основании вышеизложенного Совет по конкуренции счёл, что рассматриваемое предприятие применяло разные условия и различные цены при предоставлении одного и того же вида услуг в зависимости от конкретного клиента, тем самым поставив истцов и других клиентов в неравное и невыгодное с точки зрения конкуренции положение.

В результате расследования Совет по конкуренции установил, что компания Audience Measurement d.o.o. Sarajevo злоупотребила своим доминирующим положением на соответствующем рынке для предоставления услуг по измерению рейтингов телевидения в Боснии и Герцеговине, применив различные условия к эквивалентным или аналогичным сделкам в зависимости от конкретного клиента, вопреки подпункту с) пункта 2 статьи 10, Закона о конкуренции³⁰, чем поставил их в невыгодное положение с точки зрения конкуренции.

Кроме того, было установлено, что ответчик вынудил Истцов и других клиентов подписать новые контракты на 2015 год, угрожая - если они откажутся заключать новые контракты - лишить их доступа к историческим данным, которые они оплачивали и использовали в предыдущие годы. Совет по конкуренции пришел к выводу, что такое поведение лишило бы возможности пользоваться такой услугой те фирмы, у которых она входила в сумму по контрактам предыдущих лет.

В целях устранения негативных последствий злоупотребления доминирующим положением ответчиком Совет по конкуренции запретил предприятию такие действия, которые ставили бы в неравное положение другие предприятия или физических лиц на соответствующем рынке.

Штраф

Совет по конкуренции наложил штраф в размере 15 000 евро на компанию Audience Measurement, а также штраф в размере 2 500 евро на директора предприятия как лица, ответственного за его работу. Штрафы были уплачены в установленный срок.

Административная апелляция

Предприятие «Audience Measurement» обжаловало решение Совета по конкуренции и подало иск в суд Боснии и Герцеговины. Суд подтвердил решение Совета по конкуренции.

Злоупотребление доминирующим положением на цифровых рынках – опыт Сербии



Ивана Ракич, PhD

Комиссия по защите конкуренции
Республики Сербия
Привлеченный сотрудник, Институт
Сопоставительного Права, Белград
ivana.rakic@kzk.gov.rs

Введение

В эпоху новых бизнес-моделей, основанных на цифровых платформах, конкурентное право оказалось на стыке цифровизации, рыночной власти доминирующих предприятий и преобразующим воздействием, явление, которое в настоящее время оказывает цифровизация на формирование мира, включая и ту рыночную среду, в которой действуют предприятия. Закон о конкуренции Сербии не исключение.

Важность надлежащей оценки поведения предприятий на цифровых рынках представляет собой новую проблему для политики в области конкуренции, поскольку считается, что конкурентные ведомства несут ответственность за решение проблем, вызываемых рыночной властью на цифровых рынках. Существует множество инициатив по адаптации существующих правил конкуренции в контексте цифровой экономики, для обеспечения обновления аналитических инструментов, используемых для решения проблем конкуренции, связанных с цифровыми рынками, и для сохранения конкурентоспособности цифровых рынков.

Таким образом, важно, чтобы Комиссия по защите конкуренции Республики Сербия (далее – Комиссия) учитывала растущее значение цифровой экономики в качестве постоянной проблемы политики в области конкуренции, и чтобы она была достаточно гибкой для решения проблем, связанных с цифровыми рынками. Считается, что сербский закон о конкуренции уже в достаточной мере готов к таким вызовам и применению стандарта благосостояния потребителей и, следовательно, не требуется никаких существенных изменений его руководящих принципов и целей.

Цифровые рынки в Сербии

Быстрый рост числа глобальных цифровых операторов стимулировал цифровую трансформацию национальной экономики и поставил ее на приоритетное место в повестке

дня Республики Сербия. Правительство Сербии в последние 10 лет уделяло большое внимание цифровизации, учитывая ее очевидную важность для содействия устойчивому и динамичному экономическому развитию и для повышения внутренней конкурентоспособности. Как страна-кандидат в ЕС, Сербия имеет перед собой важнейшую цель – присоединение к ЕС и его единому (цифровому) рынку и введение национального законодательства, соответствующего рамкам ЕС.

Следовательно, Сербия руководствуется своим видением присоединения к ЕС при принятии ключевых национальных стратегических документов и соответствующих законов, касающихся сектора информационных и коммуникационных технологий (ИКТ). Для достижения этих целей Правительство разработало цифровую программу, которая включает ряд стратегий, а именно Стратегию развития индустрии информационных технологий на период с 2017 по 2020 годы, Стратегию развития сетей новых поколений до 2023 года, Стратегию развития информационных технологий, Стратегию по искусственному интеллекту на 2020–2025 годы и Стратегию развития информационного общества в Республике Сербия до 2020 года.

Эти документы направлены на укрепление технологической экосистемы в Сербии и на обеспечение наличия необходимой инфраструктуры для развития ее цифровых рынков в соответствии со стратегическими рамками ЕС. В соответствии с такой структурой ключевыми аспектами цифровой экономики Сербии являются: телекоммуникационный сектор, широкополосная связь, мобильная связь, использование Интернета, интернет-услуги, электронное правительство, электронная коммерция, электронный бизнес, навыки в области ИКТ, исследования и разработки.

Однако Сербия не в полной мере использовала свои стратегические и нормативные рамки для поддержки своей цифровой экономики, несмотря на свой значительный потенциал. При этом, в сербской экономике наблюдался рост доли добавленной стоимости сектора ИКТ в ВВП страны в период с 2010 по 2017 год, и наряду с рядом других развивающихся стран и стран с переходной экономикой, таких как Тайвань, Индия, Гонконг (Китай) и Малайзия, она вошла в десятку таких стран мира с крупнейшей экономикой.³¹

Согласно Индексу цифровой экономики и общества (DESI) за 2018 год³², Сербия займет 25-е место среди стран-членов ЕС. Этот результат означает, что Сербия попадает в группу сопоставимых стран с низкими показателями, таких как Румыния, Болгария, Венгрия и Хорватия.

31 UNCTAD, *Digital Economy Report 2019 – Value Creation and Capture: Implications for Developing Countries*, Geneva, 2019, p. 52. (ЮНКТАД, Доклад по цифровой экономике – Создание и удержание стоимости: последствия для развивающихся стран, Женева, 2019 г.)

32 Индекс цифровой экономики и общества (DESI) представляет собой комплексный индекс, который суммирует соответствующие индикаторы цифровых показателей Европы и отслеживает эволюцию цифровой конкурентоспособности государств-членов ЕС. Сербия, как страна-кандидат, до сих пор официально не включена в мониторинг DESI. DESI состоит из пяти основных стратегических областей: возможность подключения, человеческий капитал, использование Интернета, интеграция технологий и цифровых государственных услуг. Международный DESI (I-DESI) включает те же пять измерений, что и DESI, но он построен на несколько ином наборе показателей из-за того, что ряд показателей DESI недоступен в странах, не входящих в ЕС. Он измеряет показатели цифровой экономики стран-членов ЕС и ЕС в целом в сопоставлении с 17 другими странами мира, включая Серию.

Согласно значению индекса (42,2), Сербия немного ниже среднего для этого кластера (43,5) и заметно ниже среднего показателя по ЕС (54,0)³³. Согласно I-DESI, наибольший рост цифровых показателей был зарегистрирован в Сербии, которая увеличила свой рейтинг на 75 процентов в период с 2013 по 2016 год и поднялась с последнего места среди 45 проанализированных стран до 34 места в 2016 году³⁴.

В «Докладе по Сербии за 2019 год» делается оценка, что Сербия умеренно подготовлена в области информационного общества и СМИ, хотя в прошлом году был достигнут определенный прогресс, в частности, в отношении Единого цифрового рынка и в области информационного общества и электронного правительства³⁵.

Нарушения в эпоху цифровых технологий

Применение правил конкуренции в контексте злоупотребления доминирующим положением на цифровых рынках представляет собой дополнительную проблему для Комиссии. Комиссия сознает важность учета специфических особенностей цифровых рынков, которые особенно важны с точки зрения проблем конкурентной политики, таких как быстрые изменения и эволюция, инвестиции и инновации, сетевые эффекты, важность качества продукции, двусторонний или многосторонний характер этих рынков, рост и значение больших данных. Хотя эти особенности влияют на практическое применение существующих инструментов, общепринято считать, что методы, используемые для определения соответствующего рынка и оценки рыночной власти, аналогичны как для цифровых рынков, так и для традиционных «офлайновых» рынков.

Тем не менее конкуренция между фирмами на цифровых рынках ведётся по нескольким направлениям – и дело не только в низких ценах. Следовательно, при оценке рыночной власти в этом контексте требуется анализ различных критериев, которые иногда должны выходить за рамки только цены, т.е. неценовые последствия, которые наносят ущерб потребителям. Основываясь на правовом наследии ЕС в области защиты конкуренции, Закон о защите конкуренции³⁶ предусматривает, что рыночная власть предприятий должна определяться по многочисленным соответствующим экономическим, и не только, показателям (статья 15).

Представляется, что Комиссии не нужна новая теория ущерба и новые правила для рассмотрения злоупотреблений в эпоху цифровых технологий, поскольку у нее уже есть необходимые инструменты для реагирования на такие действия, которые запрещены в соответствии со статьей 16. Комиссия полагается на традиционные теории ущерба, про-

ецируемые на новые технологии и цифровые платформы. Тем не менее, она готова адаптировать свой подход, чтобы бороться с новыми видами потенциально незаконного поведения, совершаемого предприятиями на цифровых рынках.

Дело Eki Transfers/Tenfore

Хотя Комиссии не приходилось заниматься большим количеством дел, связанных со злоупотреблениями на цифровых рынках, одно из них стоит упомянуть особо, а именно дело Eki Transfers / Tenfore. Дело касалось злоупотребления коллективным доминированием на рынке потребительских услуг трансграничных денежных переводов.³⁷

В данном деле Комиссия установила, что Eki Transfers и Tenfore, компании, которые были агентами Western Union в Сербии, злоупотребили своим совместным доминирующим положением на рынке потребительских услуг международных быстрых денежных переводов между физическими лицами, не требующих открытия счетов, на территории Республики Сербия путем введения ограничительных положений в соглашениях о сотрудничестве, заключенных с 24 из 32 коммерческих банков Сербии. Эти соглашения, которые допускали возможность автоматического продления и составляли сеть договоров перепродажи, содержали следующее:

- положения о лояльности и исключительности, которые должны были оставаться в силе даже после истечения или прекращения действия соглашений о сотрудничестве, и
- дополнительное положение, содержащееся в большинстве контрактов, заключаемых Eki Transfers, которое предусматривало уплату штрафа за любое нарушение пункта об исключительности во время или после завершения действия контрактов.

Этими ограничительными положениями представители Western Union предотвращали и ограничивали конкуренцию, то есть они ограничивали рынок и технические разработки в ущерб потребителям. Данные положения, которые создали значительные дополнительные барьеры для входа на сербский рынок быстрых международных денежных переводов, привели к полному закрытию рынка для конкурентов Western Union и, следовательно, ограничили выбор, доступный пользователям этой услуги. Комиссия установила, что контракты имели сетевое воздействие, которое препятствовало доступу к потенциальным конкурентам. На соответствующем рынке уже существовали значительные нормативные и другие барьеры, которые создавали, среди прочего, невозможность для вновь приходящих компаний воспользоваться выгодами эффективности от масштаба.

33 См.: Milovan Matijević, Milan Šolaja, ICT in Serbia - At a Glance, 2020, Vojvodina ICT Cluster, 2020, pp. 146-149. (Милован Матиевич, Милан Шолая, ИКТ в Сербии – резюме)

34 European Commission, International Digital Economy and Society Index 2018, SMART 2017/0052, Final Report, 2018, p. 14. (Европейская Комиссия, Международный индекс цифровой экономики и общества 2018. Заключительный доклад)

35 Serbia 2019 Report, COM(2019) 260 final, Brussels, 29.5.2019, p. 65. (Доклад по Сербии 2019 г.)

36 Закон о защите конкуренции ("Official Gazette of the RS", 51/09, 95/13, далее, Закон), <http://www.kzk.gov.rs/kzk/wp-content/uploads/2011/07/Law-on-Protection-of-Competition2.pdf>.

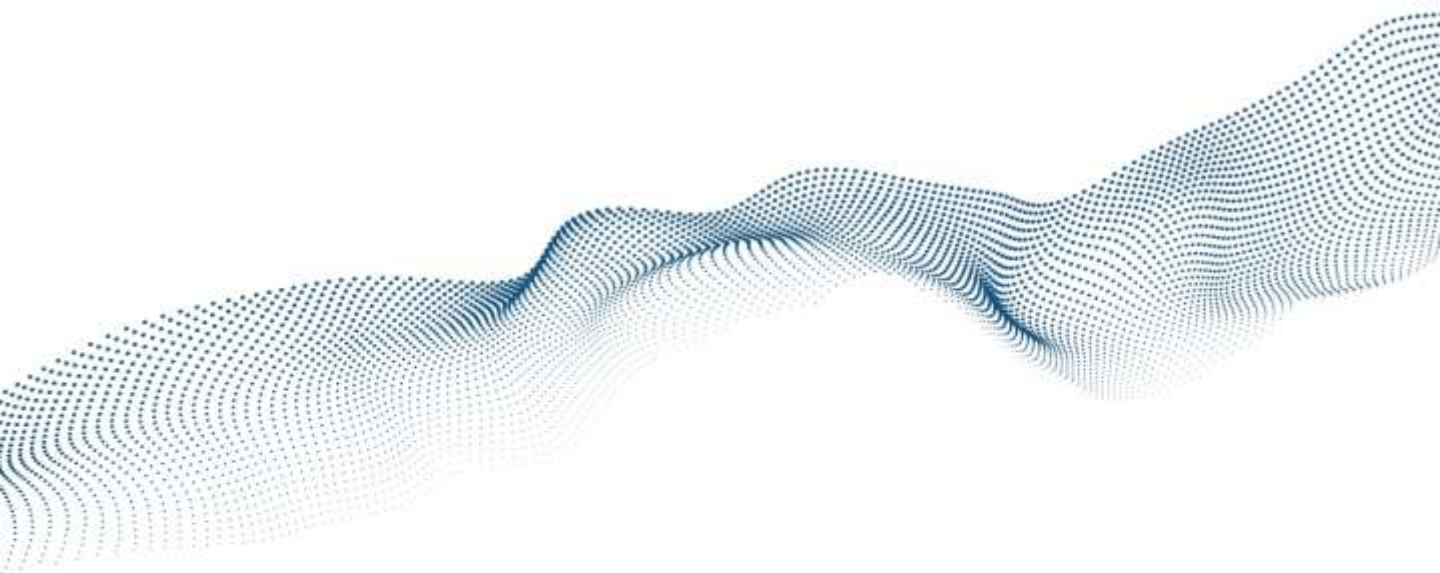
37 См. Решение от 12 января 2010 г., № 5/0-02-10/10-1, <http://www.kzk.gov.rs/kzk/wp-content/uploads/2012/03/Resenje-EKI-Transfers-12.01.2010.pdf> (на сербском).

В ходе расследования Комиссия установила, что Eki Transfers и Tenfore, с учётом ещё двух банков - Société Générale и Postal Savings Bank, которые также были представителями Western Union, занимали коллективное доминирующее положение на соответствующем рынке. Закон запрещает любое злоупотребление со стороны одного или нескольких предприятий, имеющих доминирующее положение, и предусматривает, что два или несколько юридически независимых предприятий могут занимать доминирующее положение, если они экономически связаны таким образом, что на соответствующем рынке они выступают совместно или действуют как единый участник. (коллективное доминирование) (ст. 15-16).

На момент принятия этого решения, которое было принято до внесения поправок в Закон в 2013 году, Закон предусматривал, что два или более предприятий считались занимающими доминирующее положение на определенном рынке, если между ними не существовало сколько-нибудь значительной конкуренции и если их совокупная доля

рынка достигала или превышала 50 процентов (коллективное доминирование). В 2013 году это правило было удалено из Закона. При оценке коллективного доминирования в рассматриваемом случае в отношении предприятий, доминирующее положение которых определялось, Комиссия принимала во внимание их рыночную долю, препятствия для выхода на соответствующий рынок, власть их потенциальных конкурентов и возможное доминирующее положение покупателя. Комиссия пришла к выводу, что, поскольку в случае коллективного доминирования предприятия действуют как один участник рынка, то доминирование должно определяться таким же образом, как и в случае одного предприятия.

В результате Комиссия распорядилась, что Eki Transfers и Tenfore должны внести поправки в контракты, чтобы удалить из них ограничительные положения, согласно которым банк обязан предоставлять исключительно услуги Western Union. Административный суд и Верховный суд подтвердили решение Комиссии по этому делу.



Злоупотребление доминирующим положением на цифровых рынках в России



Елена Засева

Начальник отдела
Телекоммуникации и информация
Технология, ФАС России

Цифровая экономика – это качественно новая система экономических правоотношений, которая появилась и развивается в новой парадигме цифровых отношений.

И если конкуренция всегда являлась неотъемлемой составляющей успеха экономического развития, в новых условиях цифровой экономики конкуренция обеспечивает еще и инновационное развитие в будущем, даже если угрозы для него не очевидны на текущий момент. Сейчас наступил период, когда формируются базовые экономические заделы, которые в будущем будут определять глобальное инновационное развитие. Можно с достаточной уверенностью сказать, что период этот не будет настолько длительным, чтобы действия стран по формированию условий для развития цифровой экономики в условиях эффективной конкуренции совершались неторопливо и постепенно.

Также, как физическая инфраструктура в традиционных сферах, на цифровых рынках цифровая инфраструктура является необходимым базисом для функционирования целых сфер в экономике. Под термином «цифровая платформа» следует понимать самые разнообразные сущности, от операционных систем и баз данных до цифровых экосистем – в зависимости от особенностей функционирования конкретных рынков.

И так же, как и на традиционных рынках, вопросы доступа к инфраструктуре лежат в основе антимонопольных расследований ФАС России.

Когда цифровая платформа обладает рыночной властью? Анализ рынка, на котором функционируют цифровые платформы, ФАС России проводит с учетом специфики цифровых рынков, с учетом всех взаимосвязей на многосторонних рынках и оценкой влияния сетевых эффектов.

Цифровые платформы, как инструмент правоотношений, создаются и функционируют сходным образом – как информационные системы, различаясь лишь способами использования результатов функционирования платформ в зависимости от целей их создания. Предоставляя пользователям доступ, оборудование, виртуальное пространство, данные, они обеспечивают условия и платформу для обмена информацией, распространения контента, электронной торговли, социальных сетей и облачных вычислений.

Универсального подхода к классификации и описания типологии цифровых платформ не существует и изучение цифровых платформ как субъектов экономических отноше-

ний ФАС России проводит в зависимости от целей расследования.

Вместе с этим можно отметить две объединяющие все цифровые платформы характеристики:

- 1) Цифровые платформы объединяют настолько большое количество участников, что создаваемые, собираемые и обрабатываемые ими данные обуславливают их значительное влияние как на рынок, так и общество;
- 2) Цифровые платформы функционируют на многосторонних товарных рынках с кроссплатформенными сетевыми эффектами (как прямыми, так и косвенными).

С точки зрения формирования стратегии антимонопольного регулирования это приводит к необходимости придерживаться многостороннего аналитического подхода.

В расследованиях, которые проводил ФАС России, собственники цифровых платформ как базовой инфраструктуры цифровых рынков, стремились, используя влияние своей платформы, обеспечить для своих продуктов на смежных рынках, функционирующих с использованием этих цифровых платформ, лучшие условия, чем для конкурентов, ограничивая либо полностью запрещая использование своих платформ другими разработчиками.

Злоупотребления на цифровых рынках не носят явно выраженного «злого» характера – они не «лежат на поверхности». Антимонопольному органу необходимо проанализировать все многогранные взаимоотношения участников, чтобы выявить действия или бездействие, которые необходимо пресечь или изменить.

Так, в деле в отношении Microsoft ФАС России выявил, что именно совокупность ряда действий и бездействия Microsoft привели к созданию дискриминационных условий для работы на ОС Windows 10 антивирусного программного обеспечения АО «Лаборатория Касперского» по сравнению с антивирусным ПО Microsoft Corporation - Windows Defender. Каждое из выявленных действий Microsoft само по себе, возможно, и не имело бы таких негативных последствий для конкуренции, но их применение в совокупности привело к ограничению конкуренции на рынке антивирусного прикладного ПО на территории Российской Федерации.

Интересно отметить, что ограничительные практики Microsoft применял только в тех случаях, когда конечными потребителями являются пользователи – физические лица, руководствуясь, как предположил ФАС России, их недостаточными знаниями в области защиты информации. В отношении корпоративных пользователей, в которых, в основном, решения о выборе антивирусного ПО принимают специалисты – программные интеграторы – ограничительные практики не применялись.

Этот факт подтверждает необходимость исследования всех сторон многостороннего рынка, в частности – конечных потребителей.

При рассмотрении дела ФАС России в отношении Google установлено, что антиконкурентные практики Google направлены исключительно на продвижение собственных продуктов по самому выгодному для распространения каналу (предустановка приложений) и одновременно на препятствование продвижению продуктов конкурентов.

В силу практики связывания одновременно с недопущением предустановки приложений конкурентов Google достигает предустановки большого набора своих приложений и сервисов без выплаты какого-либо вознаграждения производителям. В свою очередь, конкурирующие разработчики приложений фактически лишены возможности предустанавливать свои приложения и сервисы совместно с Google Play и на тех же условиях, что и приложения и сервисы Google. В результате создания барьеров доступа происходит вытеснение конкурентов с тех рынков, на которых обращаются приложения и сервисы из пакета GMS.

В августе 2020 года ФАС России выявлено нарушение Закона о защите конкуренции в действиях Apple Inc., который с конца 2018 года проводил последовательную планомерную политику, направленную на «выдавливание» приложений родительского контроля с рынка путем как прямого удаления приложений из магазина приложений Apple Store, так и требуя существенного ограничения функциональности приложений сторонних разработчиков при том, что собственное предустановленное приложение родительского контроля Screen time работает с полным функционалом, который становится все лучше для пользователей.

В деле в отношении ООО «Хедхантер» (hh.ru) ФАС России установил, Хедхантер ограничил для конкурентов – разработчиков сервисов по автоматизированному подбору персонала возможность взаимодействия со своей платформой по поиску работы и кандидатов, блокировало пользователей (работодателей) конкурирующих сервисов за их использование при работе с hh.ru, при этом предлагало переходить на собственный сервис аналогичной функциональности, который разработало hh.ru.

Указанные обстоятельства послужили препятствием к доступу на товарный рынок услуг по обеспечению информационного взаимодействия соискателей, работодателей и кадровых агентств в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» для разработчика стороннего программного обеспечения по автоматизированному подбору персонала.

Поведение платформ, направленное на формирование замкнутой экосистемы, продиктовано как коммерческими интересами платформ (замыкание потребителей на сервисы внутри платформы (walled garden)), так и обеспокоенностью за свои технологии и персональные данные потребителей, так как платформа не контролирует их обработку у третьих лиц.

В такой ситуации крайне важным становится вопрос обеспечения конкуренции и безопасности персональных данных потребителей.

При рассмотрении дел антимонопольным органам необходимо выявить существенные факторы для развития рынка, чтобы в предписании дальновидно и эффективно сформировать те самые условия, которые обеспечат развитие конкуренции и инноваций.

Однако, необходимо при разработке наилучших условий для развития конкуренции учитывать и особенности цифровых платформ как объекта цифровой инфраструктуры. Как правило, цифровая платформа является очень чувствительным объектом с точки зрения безопасности – всегда присутствует опасность атаки на базы данных цифровой платформы, что обуславливает необходимость надлежащей защиты цифровой платформы во избежание как нарушения функционирования информационной системы, так и утечки данных, в том числе данных пользователей.

Так, в деле в отношении Хедхантер ФАС России проанализированы необходимые и достаточные условия для обеспечения доступа к платформе Хедхантер, обеспечивающие надлежащую защиту баз данных от утечки персональных данных, а также обеспечивающие устойчивость платформы, защиту от несанкционированного парсинга данных.

Установлено, что указанные цели могут быть достигнутыми в случае открытия платформами доступа к своим данным через API, вместе с проведением всех необходимых процедур по проверке сторонних приложений, их тестированию, выявлению недокументированных возможностей и в итоге обеспечению качественного и безопасного взаимодействия сторонних сервисов с платформой.

Явно видно, что в обстоятельствах, когда цифровые алгоритмы взаимодействия происходят на стороне доминирующего субъекта, для антимонопольного органа разумность реализации таких алгоритмов, которые обеспечивали бы недискриминационный доступ участников рынка к платформе, является неочевидным и требует дополнительного специального изучения.

Опубликованный порядок взаимодействия собственника платформы и сторонних разработчиков, даже если он доступен для всех заинтересованных участников, предусматривает обоюдное разумное и достаточное взаимодействие, не является гарантией того, что потребители и владелец платформы в действительности взаимодействуют надлежащим образом.

Для осуществления контроля представляется целесообразным осуществлять наблюдения за рынками, функционирующими на базе платформ, в поведении которых были выявлены злоупотребления доминирующим положением.

Важнейшим условием является найти баланс между сиюминутными удобствами для пользователей, которые чаще всего очевидны при утверждении доминирующим субъектом своей власти, и инновациями в будущем: опасения, что вытеснение конкурентов с цифровых рынков снизит или устранист стимул к инновациям, очень высок.

Аллегро, местный гигант в Польше, о котором вы (вероятно) никогда не слышали



Анета Пацио Кравчак
Управляющий партнер Pacio-
Krawczak
Юридическая фирма

Что такое Allegro.pl?

Компания Allegro.pl была основана более 20 лет назад как отечественный конкурент eBay и, вероятно, является самым узнаваемым брендом электронной торговли в Центральной Европе. Пандемия COVID-19 сделала покупки в Интернете более привлекательными, и поэтому Allegro привлекает новых посетителей по мере того, как всё больше потребителей выходит в Интернет.

Компания была куплена сайтом онлайн-аукциона QXL Ricardo plc в марте 2000 года. QXL Ricardo plc (компания сменила название на Tradus plc в 2007 году) была приобретена Naspers в 2008 году. В октябре 2016 года Naspers продал Allegro альянсу фондов инвесторов: Cinven, Permira и Mid Europa Partners. Allegro дебютировала на Варшавской фондовой бирже только в прошлом месяце (октябрь 2020 года) и сразу стала крупнейшим IPO (Первичное публичное размещение акций) в истории Польши, а также крупнейшей компанией, когда-либо зарегистрированной в Польше.

Утверждается, что в 2011 году у Allegro было более 11 миллионов пользователей. В 2017 году у Allegro было более 16 миллионов пользователей и более 20 миллионов учетных записей. Теперь компания заявляет, что ее ежемесячно посещают 20 миллионов клиентов (уникальных посетителей), что составляет 80% всех пользователей Интернетом в Польше.³⁸

Как уже упоминалось ранее, польская фирма Allegro была создана как реакция на международный успех eBay. В то время почти все онлайн-сервисы были бесплатными, как и Allegro. Такие функции, как свободный доступ к покупателям, простота демонстрации предлагаемых продуктов и рекламные возможности, быстро получили признание среди продавцов.

Переход от модели аукционов на барахолке к платной платформе был постепенным. Первоначально в центре стратегии Allegro была конкуренция с eBay при выходе последнего на польский рынок. Широко узнаваемый бренд Allegro, количество продавцов и объем транзакций привели к тому, что eBay, несмотря на свой первоначальный успех, не смог завоевать большую долю польского рынка электронной торговли.

После успеха в конкуренции с eBay стратегия Allegro стала ориентироваться на изменение своей бизнес-модели. Вдохновившись успехом Amazon, компания ввела комиссионные платежи за сделки, а ассортимент предложений электронной торговли, который изначально ограничивался онлайн-аукционами в стиле комиссионной торговли, был расширен за счет возможностей розничной онлайн-торговли. Эта трансформация, во-первых, была направлена на сохранение конкурентного преимущества Allegro над eBay, а, во-вторых, для извлечения выгоды из растущего благосостояния поляков, совпавшего с запуском Allegro розничной торговли через Интернет. В течение некоторого последнего времени Allegro дополнял, а для многих продавцов даже заменил необходимость иметь собственные платформы электронной коммерции. Стоит отметить, что такие гиганты розничной торговли, как Auchan, также используют платформу Allegro.

В 2015 году Allegro открыла собственный магазин (Oficjalny Sklep Allegro – Официальный магазин Allegro – OSA), первоначально предлагавший ограниченный ассортимент игрушек, который постепенно расширялся.

Жалобы торговцев

Вскоре после того, как OSA была запущена, продавцы заметили и публично заявили, что алгоритмы Allegro, которые помогают клиентам выполнять поиск в базе данных Allegro, обеспечивают предпочтение предложениям OSA.³⁹ Потребители, которые искали определенные товары, автоматически направлялись к продукции, предлагаемой OSA, если таковая была доступна. Кроме того, Allegro предоставила OSA рекламные функции (дополнительную рекламу), которые были недоступны другим продавцам. По словам продавцов, все это привело к искажению потребительского выбора, в результате предпочтения, которое отдавалось OSA перед независимыми продавцами.

Все это, в сочетании с вышеупомянутым доминирующим положением Allegro на рынке предоставления посреднических услуг онлайн-платформы для бизнеса, означало, что Allegro злоупотребляет своим доминирующим положением.

Здесь следует отметить, что платформой пользуются более 100000 продавцов. Некоторые из них – профессиональные торговцы, другие – случайные продавцы, которые с точки зрения отношений с Allegro больше похожи на потребителей (получателей услуг), чем на профессионалов.

Для многих торговцев Allegro – единственный канал продажи товаров. Именно по этой причине в польское Национальное Конкурентное Ведомство было подано значительное количество жалоб, отражавших реакцию на неблагоприятные для этих продавцов изменения.

38 <https://www.allegro.eu/who-we-are-at-a-glance>

39. Преференциальное поведение в отношении самого себя аналогично рассматривавшемуся в деле 2017 года в отношении торговли Google

Расследование

Хронологически, антимонопольное разбирательство в отношении Allegro началось с процедуры расследования, начатой в июне 2017 года. В июле 2017 года Польское Управление по конкуренции и защите прав потребителей (далее UOKiK) провело внезапные проверки в помещениях Allegro в связи с этим расследованием.

- Мы хотим предварительно определить, являлась ли деятельность Grupa Allegro ограничивающей конкуренцию практикой. Мы пытаемся проверить, предоставляет ли компания более благоприятные условия собственному интернет-магазину, и, в особенности, посредством приоритетного предложения этих товаров в результатах поиска, - заявил, Президент UOKiK Марек Нехчал⁴⁰.

В декабре 2019 года UOKiK объявило о начале полномасштабного расследования, то есть расследование, начатое в 2017 году, было заменено формальным антимонопольным разбирательством в отношении Allegro.

В этом разбирательстве UOKiK утверждает, что Allegro, используя вертикально интегрированную бизнес-модель, сочетающую услуги посредничества в онлайн-продажах на платформе электронной коммерции с ведением собственной торговой деятельности на той же платформе, предоставила привилегированный статус своему собственному магазину.

Утверждается, что Allegro предоставляла своему магазину привилегии различными способами, например, представляя искаженные результаты поиска так, чтобы его собственный магазин оказывался на первом месте, или же лишая независимых продавцов рекламных функций, доступных OSA. Большинство жалоб от торговцев, как представляется, получили подтверждение в материалах, собранных в ходе первоначального расследования.

Во-первых, компания могла использовать недоступную другим продавцам информацию о работе платформы, включая алгоритм релевантности, чтобы лучше позиционировать и отображать свои собственные предложения в результатах поиска в соответствии с критерием релевантности.

Во-вторых, некоторые функции продаж или рекламных акций были доступны только для официального магазина Allegro, тогда как другие продавцы не могли их использовать. Примером здесь может служить подсказка правильной поисковой фразы: когда потребители искали определенный товар через поисковые системы, они получали автоматическое сообщение с предложением перейти в официальный магазин Allegro. В-третьих, только владелец платформы мог использовать специальные рекламные баннеры, которые способствовали увеличению посещаемости его собственных предложений на платформе.

В своем заявлении, подтверждающем возбуждение дела против Allegro, UOKiK заявило, что 79 процентов потребителей совершают покупки в Интернете, используя платформу Allegro. Это в сочетании с результатами предварительного расследования, основанного на жалобах торговцев,

дало UOKiK основания для обвинения Allegro в злоупотреблении своим доминирующим положением.⁴¹

Действия, предпринятые Allegro, могли отрицательно повлиять на конкурентную ситуацию независимых интернет-магазинов, чьи товары могли быть менее заметны на платформе по сравнению с предложениями Allegro. Следовательно, продукция, предлагаемая для продажи независимыми продавцами, могли менее часто выбираться потребителями, заявил Марек Нехчал, президент UOKiK.⁴²

Что дальше

Ни UOKiK, ни Allegro не предоставили общественности никакой дополнительной информации о статусе продолжающегося разбирательства. Из возбужденного антимонопольного дела явствует, что компания предположительно нарушила закон о конкуренции; кроме того, представленная в связи с этим делом информация раскрывает масштабы предполагаемого нарушения.

Однако мы не знаем, получила ли компания уже Заявления о возражениях.

Учитывая значимость обвинений и размер Allegro, можно предположить, что проводится анализ огромного количества документов и данных и что компания осуществляет действия по комплексной защите с помощью юристов и экономистов.

Маловероятно, что Allegro будет квалифицирован как «привратник», учитывая, что данное определение в Законе ЕС о цифровых рынках еще не было зафиксировано официально.

Решения UOKiK по данному делу с нетерпением ждут торговцы. Следует отметить, что торговое сообщество очень четко и громко реагировало на различных форумах на изменения в правилах или изменениях поведения платформы, а также на возбуждение дела UOKiK.

Я оптимистично полагаю, что решение по этому делу будет вынесено в 2021 году, в основном из-за того, что разбирательство продолжается уже год, а UOKiK проявляет беспокойство из-за длительности разбирательства.

Несмотря на вышесказанное, следует отметить, что параллельно с разбирательствами, упомянутыми выше, UOKiK в настоящее время продолжает расследование, начатое в 2020 году о том, что касается отношений Allegro с потребителями и продавцами. Последнее затрагивает, в том числе, вопрос о комиссионных доходах.

Это может означать, что компании грозит дальнейшее антимонопольное разбирательство.

Allegro также находится на линии огня Европейской комиссии, которая в ближайшее время планирует представить новые законодательные инициативы, нацеленные на контроль за деятельностью крупных цифровых платформ.

Глава антимонопольного ведомства ЕС Маргрет Вестагер часто говорила о своих опасениях по поводу таких компаний «двойного назначения», которые и владеют платформой и конкурируют за бизнес через этот же канал.

40 https://www.uokik.gov.pl/news.php?news_id=13332

41 https://www.uokik.gov.pl/aktualnosci.php?news_id=16013

42 https://www.uokik.gov.pl/news.php?news_id=16014

Дело Google в Бразилии



Маурисио Бандейра Майя

Уполномоченный при
Административном совете
для экономической защиты (CADE)

В конце 2013 года бразильское конкурентное ведомство CADE возбудило административное дело против Google Inc. и Google Brasil Internet Ltda. для расследования предполагаемую практику предоставления преимуществ Google Покупок в обычных результатах Google Поиска, в результате которой конкурирующие сайты сравнения цен теряют аудиторию, трафик и доход, что означает более высокие цены для потребителей и убытки для конкурентов. Это было основным обвинением, выдвинутым сайтами сравнения цен.

Кроме того, Главное управление CADE выразило обеспокоенность по поводу структуры отображения изображений на рекламных площадках Google и возможной дискриминации по отношению к конкурентам при продаже места для графических объявлений (так называемых PLA или товарных объявлений).

В деле участвовали заинтересованные третьи стороны, которые утверждали, что на них повлияли действия Google, и этим сторонам была предоставлена возможность представить доказательства поведения на злоупотребление. Google, в свою очередь, имел возможность защищаться при рассмотрении дела, используя все средства и доказательства, разрешенные бразильским законодательством.

Чтобы оценить возможные злоупотребления Google, Главное управление начало предоставлять обзор рынка интернет-поиска и эволюции платформы Google, рассматривая ее различные конфигурации с момента ее создания до наших дней. Также было представлено развитие Google Поиска с точки зрения релевантных результатов, начиная с так называемых «десяти синих ссылок» - алгоритма поиска, основанного в основном на количестве кликов за определенный исторический период. Из-за динамичного характера рынка алгоритм подвергался усовершенствованию для адаптации к потребностям пользователей, особенно после 11 сентября, когда наиболее популярные результаты в поиске не могли предоставить пользователям актуальную информацию о том, что только что произошло.

Фактически, это роковое событие продемонстрировало неспособность общих или горизонтальных поисковых систем предоставлять результаты, ожидаемые пользователями в данном случае, что инициировало процесс улучшений, которые привели к разработке вертикальных или тематических поисковых систем и завершились внедрением графических объявлений в верхней части страницы поиска Google, так называемых PLA.

Мы рассмотрели предполагаемую антиконкурентную практику в соответствии с правилом разумности, то есть измеряли положительное и отрицательное влияние на рынок; в случае, если она имела в основном негативные последствия, то такая практика представляла собой нарушение, называемое односторонним поведением, наказуемым по закону.

Чтобы лучше понять рынок, о котором идет речь, CADE изучило функционирование общего и тематического поиска Google; сайты сравнения цен и торговые площадки, их взаимодействие и точки соприкосновения; и кажущаяся тенденция сближения представителей каждого из этих секторов.

Столкнувшись с этим динамичным и относительно новым рынком, CADE сочло необходимым смягчить строгость определения соответствующего рынка с точки зрения товара и географии, учитывая, что сама ОЭСР заявила, что можно формулировать определение рынка как многостороннего рынка, или принять более свободное определение без искажения конкурентного анализа.

Мы обнаружили, что имеем дело с разными товарами; с многопрофильной платформой; и что сектор информационных технологий широк и имеет разветвленные связи, и поэтому услуги, предоставляемые Google, могут на определенном уровне заменять услуги (i) сайтов сравнения цен и (ii) розничных торговцев и торговых площадок.

Применяя прагматичный и консервативный подход, мы выбрали два соответствующих рынка с точки зрения товар/услуги, учитывая также внешнее конкурентное давление, которое оказывают розничные торговцы и торговые площадки. В качестве соответствующих рынков были выбраны (i) универсальные инструменты поиска и (ii) веб-сайты сравнения цен (тематический поиск - сравнение цен), которые оценивались как с точки зрения пользователей, так и с точки зрения рекламодателей. Что касается географического рынка, то мы сочли, что это территория Бразилии.

Затем мы обратились к рыночной власти, чтобы определить, сможет ли компания злоупотребить своей властью. Традиционное определение рыночной власти - это компания, которая поддерживает цены выше конкурентного уровня, увеличивая прибыль без потери клиентов. В качестве альтернативы злоупотребление может выражаться в поведении фирмы, которая препятствует возможности конкурентов вводить новшества или повышать качество своих товаров / услуг - определение, которое лучше подходит для рассматриваемого дела.

Кроме того, одним из наших выводов было то, что сетевые эффекты могут в значительной мере способствовать усилению рыночной власти на многосторонних рынках. Точно так же, игнорирование множественных связей между различными группами потребителей, а также между предлагаемыми товарами и услугами может иногда приводить к искаженному измерению рыночной власти компании. Таким образом, при оценке конкурентных ограничений мы принимали во внимание множественные связи между всеми сторонами платформы и их последствия.

Изучив нескольких важных участников рынка и собственную долю рынка у Google, мы пришли к выводу, что компания имеет чрезвычайно эффективную и популярную платформу для общего поиска и что невозможно игнорировать ее рыночную власть.

Следующим шагом было изучение практики, применяемой компанией, ее потенциала и конкретного воздействия на рынок, а также возможной эффективности. Поскольку методы Google менялись по мере развития поисковых систем и их алгоритмов то, с учетом динамичного развития этого сектора, некоторые из этих методов действовали лишь в течение короткого периода времени.

Оценка охватывала весь период, в течение которого применялась соответствующая практика, включая продолжительность как универсальной товарной рекламы, так и товарной рекламы PLA, и была построена по трем тематическим направлениям: (i) поведение на лишение доступа; (ii) хищнические инновации; и (iii) приоритетное размещение, а также их соответствующее последующее развитие.

Таким образом, практика Google была проанализирована с точки зрения ряда возможных антиконкурентных действий: ограниченный доступ к основной структуре платформы, отказ от продажи, предвзятое дискриминационное отношение к конкурентам, увязка или злоупотребление при определении условий продажи, хищнические инновации, преимущественное размещение собственных товаров / услуг, отсутствие прозрачности или вводящая в заблуждение реклама, а также отсутствие нейтральности в алгоритме поиска.

Действия по блокированию доступа к необходимым мощностям были изучены с точки зрения доктрины ключевых активов/мощностей (*essential facility*), на примере Google PLA или даже сохранения пользовательских данных. В свете этого мы обнаружили, что критерии ключевой мощности не удовлетворяются, главным образом потому, что существуют эффективные заменители PLA и страницы результатов поиска Google.

Более того, сайты сравнения цен имели доступ к странице результатов поиска и товарным объявлениям (PLA), постольку поскольку они соответствовали тому, что мы сочли приемлемыми функциями совместимости.

Кроме того, мы определили, что персональные данные пользователей являются не конкурирующими, неисключающими, повсеместными активами, и основное отличие от конкурентов заключается в способе обработки данных; следовательно, было установлено, что структуру Google нельзя рассматривать как существенную и обязательную.

Из обширной документации и информации, которые мы собрали, мы также пришли к выводу, что компания не отказывалась продавать товары конкурентам, учитывая, что веб-сайты сравнения цен всегда могли покупать товарные объявления и запрашивать их, при условии, что предлагаемое включает такие важные функции как кнопку покупки на целевой странице объявления. Неразумно требовать, чтобы участник рынка изменил свою платформу, чтобы облегчить доступ сайтов сравнения цен к их инструментам, тем более, что эти сайты конкурируют с Google, и требуемое изменение приведет к снижению полезности для пользователей и розничных продавцов / торговых площадок.

Мы также отвергли обвинение в увязке при продажах, поскольку поток данных, требуемый PLA, необходим для его надлежащего функционирования. Требование является частью рынка и не может представлять собой злоупотребление рыночной властью.

Отсутствие прозрачности в отношении размещения рекламы также не было доказано, учитывая, что компания информировала своих пользователей о платном и спонсируемом контенте с того момента, как его начали включать в результаты поиска с изображениями.

В рамках этого очень консервативного и осторожного анализа теории ущерба мы далее изучили поведение Google, чтобы определить, может ли он дискриминационно относиться к конкурентам на вторичном рынке сравнения цен. Мы обнаружили, что он отдаёт предпочтение и приоритизирует собственные предложения, что теоретически может оказать негативное влияние на конкуренцию.

Кроме того, мы поняли, что «хищнические инновации» и «отсутствие нейтральности их алгоритма» можно спутать с самими последствиями этих практических действий. Поэтому мы решили проанализировать их последствия и эффективность.

Что касается последствий, были изучены следующие аспекты: снижение видимости для конкурирующих сайтов, сокращение естественного трафика, повышение CPC (стоимости за клик) и ограничение количества товаров и услуг, рекламируемых розничными торговцами / торговыми площадками.

Департамент экономических исследований CADE провел обширный эмпирический анализ, который, несмотря на получение от Google данных о поведении, которое длилось несколько лет, не подтвердил наличие таких последствий. На сайтах сравнения цен не наблюдалось падения трафика со страницы естественных результатов Google. С другой стороны, трафик на торговых площадках увеличился, что подтверждает идею эволюции рынка: от сайтов сравнения цен к модели, когда розничные продавцы продают один и тот же товар, закупаемый у нескольких поставщиков, что позволяет клиентам не только совершать прямые покупки, но и делает возможным сравнение цен разных поставщиков.

Точно так же не было подтверждено повышение цены за клик после запуска PLA. Этот вывод в сочетании с наблюдением, что естественный трафик оставался неизменным для сайтов сравнения цен, доказывает, что спонсируемые результаты поиска Google (AdWords) не привели к потере других доходов или увеличению расходов на рекламу. Это позволило, таким образом, развеять опасения, что поведение Google привело к ущербу для НИОКР, поскольку установить причинно-следственную связь между ними оказалось невозможно.

Что касается эффективности, CADE пришло к выводу, что PLA повысили эффективность обеих сторон платформы: пользователи совершают больше покупок, а рекламодатели увеличили свой коэффициент конверсии, что принесло пользу по крайней мере этим двум категориям участников рынка.

PLA приносят пользу пользователям за счет (i) предоставления подробной и простой для понимания информации о товарах, в покупке которых они могут быть заинтере-

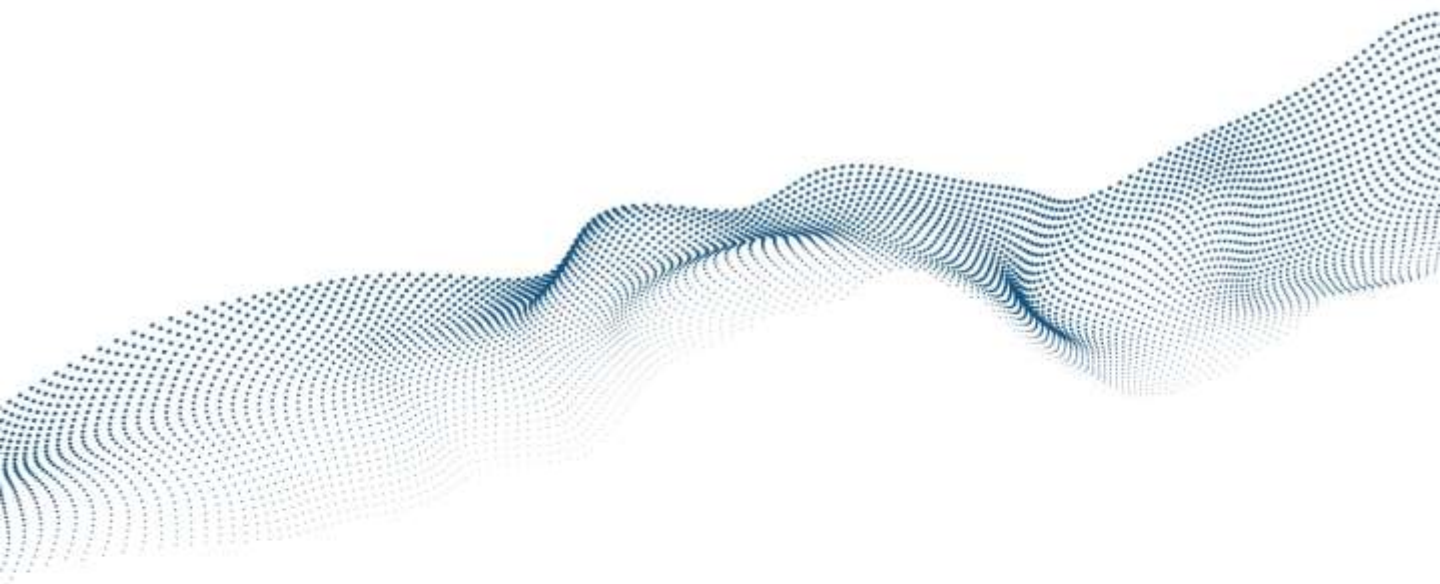
сованы по результатам проведенного поиска, и (ii) прямого соединения их с продавцами этого изделия или услуги. Для рекламодателей товарные объявления PLA обеспечивают канал для рекламы своих изделий и услуг с высокой окупаемостью затрат.

Короче говоря, CADE не счёл, что веб-сайты сравнения цен испытали резкое падение наблюдаемости или что падение такого рода могло иметь место не будучи связанным с развитием рынка как такого.

И здесь важно сделать заявление: наш вывод отличается от того, который был сделан в других европейских странах, таких как Франция и Испания. С тех пор, как Google внедрил алгоритм Panda, сайты сравнения цен в этих странах потеряли наблюдаемость, чего не произошло в Бразилии.

Что касается корректирующих мер, то, хотя в данном случае не было необходимости в разработке таких мер, поскольку Google не был признан виновным в злоупотреблении своей рыночной властью, докладчик Комиссии счел, что любое изменение на веб-странице Google будет вмешательством в конечный продукт экономического оператора. Такая очень необычная мера могла бы даже заблокировать непрерывное развитие этого рынка, поэтому было сочтено, что идти по этому пути не рекомендуется.

Подводя итог можно сказать, что мы представили обзор дела и той логики, которой следовало большинство членов Трибунала CADE, придя к выводу, что практика Google не нанесла ущерба сайтам сравнения цен и не представляет собой антиконкурентного поведения.



Рассмотрение дела: злоупотребление доминирующим положением со стороны совета по Недвижимости Торонто



Вик Муньял
Старший специалист по
антимонопольному праву,
Бюро по конкуренции Канады

Канадское бюро по вопросам конкуренции («Бюро»), возглавляемое Главой Комиссии по конкуренции («Глава Комиссии»), является независимым правоохранительным органом, отвечающим за применение и обеспечение соблюдения Закона о конкуренции («Закон») и некоторых других законодательных актов. Во исполнение своего мандата, Бюро стремится обеспечить, чтобы канадские предприятия и потребители имели возможность процветать на конкурентном и инновационном рынке.

В Канаде, для установления факта нарушения статьи 79 Закона, которая представляет собой положение о злоупотреблении доминирующим положением, должно быть определено наличие трёх параметров:

- одно или несколько лиц должны в значительной степени или полностью контролировать категорию или вид бизнеса на всей территории Канады или в любом ее районе;
- это лицо или эти лица должны были совершать ранее (в течение последних трех лет) или совершать в настоящее время антиконкурентные действия; и
- такая практика должна была иметь, имеет или могла бы иметь как последствие предотвращение или уменьшение конкуренции на рынке.

Первый параметр, - доминирование, - служит для определения того, обладает ли лицо (или лица) значительной рыночной властью на соответствующем товарном и географическом рынке. Второй параметр определяет участвовало ли доминирующее лицо (или лица) в поведении, направленном на оказание негативного хищнического, ограничивающего или сдерживающего воздействия на конкурента. Соответствующий анализ включает рассмотрение как субъективных доказательств намерений, так и разумно предсказуемые последствия такой практики, а также любые оправдывающие факторы с точки зрения предпринимательской деятельности. Последний параметр включает анализ того, была бы конкуренция - по цене, качеству, инновациям или любым другим аспектам конкуренции - значительно выше на соответствующем рынке в отсутствие антиконкурентного поведения.

Советы по недвижимости в Канаде - это местные торговые ассоциации, которые представляют брокеров и продав-

цов. В апреле 2011 года Бюро возбудило дело против Совета по недвижимости Торонто («TREB»), который является крупнейшим в Канаде советом по недвижимости, в котором участвуют более 50 000 лицензированных брокеров и агентов по недвижимости, обслуживающих почти 6,5 миллионов канадцев по всему Району Большого Торонто («GTA»). TREB управляет Службой множественного листинга (MLS), которая представляет собой кооперативную систему, в которой агенты-участники выставляют на продажу и находят недвижимость для продажи от имени своих клиентов, а также содержит обширную базу данных с перечнем предлагаемой недвижимости и информацией о продажах. Информация в этой базе данных значительно более полная и актуальная, чем информация, доступная из других источников, таких как земельный кадастр провинции, и в результате является критически важным источником информации о рынке недвижимости.

Глава Комиссии обратился в Канадский суд по конкуренции (далее - «Трибунал»), утверждая, что, пользуясь своим контролем над MLS и связанным с ним Виртуальным Интернет Офисом («VOW»), TREB злоупотребил своим доминирующим положением. По сути, ущерб в этом случае связан с контролем и доступом к жизненно важным данным в базе данных Toronto MLS, контролируемой TREB. TREB ограничил доступ и использование определенных данных, таких как предыдущие объявления и цены продажи, а также исторические ряды цен на сопоставимую недвижимость в этом районе.

Из-за ограничительной практики TREB агенты по продаже недвижимости не могли гибко пользоваться этими важными данными для разработки аналитических и инновационных инструментов и обмена этими данными с клиентами в цифровом виде, например, через защищенные паролем веб-сайты (или VOW). VOW позволяют клиенту искать информацию о листинге в Интернете, прежде чем принять решение о выезде на осмотр дома или посетить открытый для осмотра дом. Это позволяет клиентам быть более избирательными и целенаправленными, а агентам тратить меньше времени на поиск подходящей недвижимости для конкретного клиента.

Хотя агенты могли предоставлять клиентам подробную информацию о листинге MLS, недоступную из открытых источников, собственноручно, по почте, факсу или электронной почте, тем не менее антиконкурентная практика TREB фактически не позволяла агентам предоставлять клиентам ту же информацию о листинге MLS через защищенный паролем веб-сайт, снижая возможности более эффективной конкуренции участников за счет предоставления онлайн-услуг своим заказчикам и клиентам через VOW.

В результате чего, утверждал Глава Комиссии, ограничения TREB повлияли на сокращение возможностей некоторых участников рынка использовать технологии и

онлайн-платформы для предоставления большего количества и более качественных услуг по более низкой цене для покупателей и продавцов дома в регионе GTA.

Существенный или полный контроль

Что касается контроля или власти TREB на рынке, трибунал согласился с Главой Комиссии в том, что соответствующим товарным рынком была поставка брокерских услуг жилой недвижимости на базе MLS в GTA. Трибунал также согласился с Главой Комиссии в оценке контроля TREB над рынком (т.е. рыночной власти TREB). Трибунал постановил, что право лишать доступа прямо подпадает под определение рыночной власти в той степени, в которой оно «... включает способность ограничивать объем производства других фактических или потенциальных участников рынка и тем самым с выгодой для себя оказывать влияние на цену...»⁴³

Трибунал счёл, что контролируя доступ к системе MLS, TREB смог установить и обеспечить соблюдение правил, тем самым изолируя «... своих членов от конкуренции, лишив доступа инновационные продукты реальных или потенциальных конкурентов, которые угрожают нарушить статус-кво». ⁴⁴ Трибунал также принял аргумент Главы Комиссии о том, что брокеры и агенты не могут эффективно конкурировать на рынке без доступа к системе MLS⁴⁵. Придя к такому выводу, Трибунал отклонил аргумент TREB о том, что многие брокеры, конкурирующие на соответствующем рынке, предполагают, что барьеры для входа на рынок низкие. В противовес этому Трибунал подчеркнул, что даже на рынке с большим количеством конкурентов доминирующий хозяйствующий субъект может вести себя так, что в результате рынок становится менее конкурентным, чем мог бы быть в противном случае.

Практика антиконкурентных действий

Одной из центральных тем при расследовании этого дела были вопросы конфиденциальности данных. Трибунал категорически отверг аргумент TREB о том, что его ограничения были в первую очередь мотивированы опасениями по поводу конфиденциальности в отношении потребителей, особенно в отношении информации о проданной собственности. Вместо этого Трибунал постановил, что обеспокоенность TREB по поводу конфиденциальности «была запоздалой мыслью и продолжает оставаться для TREB предлогом принятия и сохранения ограничений VOW»⁴⁶. Трибунал счёл, что TREB сопротивлялся появлению брокерских компаний VOW - не из соображений конфиденциальности, а из опасений, что VOW могут привести к усилению ценовой и неценовой конкуренции и снижению роли членов TREB в сделках с недвижимостью.

Принимая такое решение, трибунал учитывал обстоятельства, которые привели к принятию TREB Политики VOW. Он отметил значительную и постоянную озабочен-

ность, выражаемую членами TREB и другими брокерами в отношении конкуренции со стороны VOW, и отсутствие озабоченности по поводу конфиденциальности потребителей. Трибунал не смог примирить предполагаемые опасения TREB в отношении конфиденциальности с тем фактом, что все его члены имеют доступ к этой информации и предоставляют ее потребителям по факсу или электронной почте. По этому поводу Трибунал согласился с Главой Комиссии, что, если бы TREB действительно заботился о конфиденциальности, он, как минимум, обеспечил бы, чтобы такая информация, как информация о продажах, не распространялась за пределы его членов, что, как обнаружил Трибунал, не соответствует действительности.

Существенное предотвращение конкуренции

В отношении того, была ли конкуренция существенно снижена или предотвращена, Трибунал в своем решении отметил пять антиконкурентных последствий ограничений VOW со стороны TREB:

- Повышение барьеров для входа и расширения: имелось значительное неблагоприятное влияние на выход на соответствующий рынок и расширение внутри него со стороны сетевых и других брокерских компаний в регионе GTA.
- Повышение затрат, накладываемых на VOW: ограничения TREB подрывают способность конкурировать брокерских компаний, работающих с VOW с полной информацией, дискриминируя их, увеличивая их затраты и уменьшая их шансы на успех.
- Сокращенный набор брокерских услуг. Если бы не ограничения VOW со стороны TREB, мог бы быть и, вероятно, был бы более широким спектр инновационных и дополнительных инструментов, функций и других услуг.
- Снижение качества предложений брокерских услуг: качество некоторых важных предложений услуг на рынке, вероятно, было бы значительно выше, если бы не ограничения VOW со стороны TREB. Например, анализ рынка может быть основан на более полной информации, обеспечивая дополнительные выгоды как для продавцов, так и для покупателей жилья.
- Снижение уровня нововведений. Если бы не ограничения VOW со стороны TREB, на соответствующем рынке могло бы быть и, вероятно, было бы значительно больше инноваций, а брокерские компании, работающие с VOW с полной информацией, могли бы вероятно, оказывать значительное воздействие на развитие динамичной конкуренции.

Трибунал определил, что эти пять факторов, в своей совокупности, продемонстрировали, что ограничения

⁴³ The Commissioner of Competition v The Toronto Real Estate Board, 2016 Competition Tribunal at para 176 <https://decisions.cj-tc.gc.ca/cj-tc/cdo/en/item/462979/index.do>

⁴⁴ TREB 2016 CT at para 198

⁴⁵ TREB 2016 CT at para 390

TREB существенно предотвращали конкуренцию на рынке жилой недвижимости в Регионе Большого Торонто. Трибунал отметил, что динамичная конкуренция, включая инновации, является наиболее важным видом конкуренции, и потребители лишены преимуществ улучшенных услуг, когда участники защищены от прорывной конкуренции. Трибунал пришел к выводу, что «препятствуя конкуренции в определении того, как следует внедрять инновации в предоставление брокерских услуг жилой недвижимости в GTA, TREB существенно исказил процесс конкурентного рынка и не позволил [...] брокерам-новаторам значительно увеличить ассортимент брокерских услуг, повышая качество существующих услуг и значительно увеличивая степень инноваций на соответствующем рынке».⁴⁶ Придя к вышеуказанному выводу, Трибунал также признал ценность качественных доказательств при оценке антиконкурентного ущерба.

Корректирующие меры

Постановление Трибунала от июня 2016 года⁴⁷ требует, чтобы TREB снял ограничения на доступ и использование данных о недвижимости его членами, в том числе ограничения на отображение статистики предложений и продажных цен прежних лет в Интернете через VOW. Таким образом, TREB обязан включить оспариваемые данные в поток данных для VOW и снять ограничения как на использова-

ние данных для отображения в VOW, так и на использование данных в аналитике.

Заключение

После постановления и распоряжения Трибунала от 2016 года TREB подал ходатайство об апелляции на это решение в Федеральный апелляционный суд (FCA), которое было отклонено. Затем TREB подал прошение о разрешении на подачу апелляции в Верховный суд Канады (SCC). 23 августа 2018 года SCC в конечном итоге вынес решение в пользу Бюро и отклонил апелляцию TREB, что означает, что постановление Трибунала вступило в силу.

Окончательное решение, явившееся победой для конкуренции, инноваций и потребителей на крупнейшем рынке недвижимости Канады, завершило семилетний судебный процесс против TREB. Он проложил путь к усилению конкуренции за счет расширения доступа к новым и инновационным услугам в сфере недвижимости, более подробной информации о листинге и для инновационных аналитических инструментов онлайн.

Решение Трибунала об антиконкурентных последствиях и важности качественных доказательств при оценке инноваций как компонента воздействия, также имело серьезные последствия для правоприменительных действий Бюро по другим направлениям цифровой экономики.

46 TREB 2016 CT at para 713

47 <https://decisions.ct-cc.gc.ca/ct-cc/doc/en/item/462955/index.do>

Цифровые рынки и конкуренция: взгляд из Индии



Fair Competition
for Greater Good

Комиссия по конкуренции
Индии

В последние годы цифровые рынки привлекали наибольшее внимание многих конкурентных ведомств по всему миру. Динамичный рост цифровых рынков и все большее смещение физических рынков в сторону цифровых рынков обусловили необходимость более пристального внимания к цифровым рынкам. С одной стороны, цифровые рынки привносят инновации, но с другой - порождают различные проблемы для. Цифровая экономика обычно предполагает предоставление услуг или товаров посредством электронной торговли, что влечет за собой сбор огромного количества данных. В этом контексте Комиссия по конкуренции Индии (ККИ / Комиссия) уже рассмотрела ряд дел, связанных с проблемами, которые служат для того, чтобы подчеркнуть необходимость, актуальность и эволюцию закона о конкуренции на цифровых рынках.

Первая проблема относится к разграничению соответствующих рынков в цифровой экономике. С появлением многосторонних платформ становится трудным определить, нужно ли определять один, два или несколько соответствующих рынков. В многосторонних платформах интерфейс между разными элементами платформы порождает ряд вопросов в отношении регулирования конкуренции. Одна из проблем связана с ситуацией, когда одна часть рынка в конечном итоге получает на многостороннем рынке услуги «бесплатно», что затрудняет определение соответствующего рынка. Эта проблема проявилась в деле против Google, а именно: Matrimony.com Ltd. против Google и Consumer Unity & Trust Society против Google⁴⁸, где ККИ изучала предполагаемую антиконкурентную практику Google на общих рынках поиска и поисковой рекламы. Google утверждал, что, поскольку поисковая служба доступна бесплатно, то компания не имеет никаких торговых отношений с пользователями, что является предварительным условием для определения соответствующего рынка и установления доминирующего положения на этом рынке. ККИ отвергла этот аргумент, подчеркнув двусторонний характер рынка и роль, которую конечные пользователи играют на рынке, предоставляя свои «глаза», которые, в свою очередь, монетизируются за счет доходов от рекламы.

Соответствующее определение рынка основано на рыночных реалиях, но с учетом фактической матрицы каждого дела в общих рамках закона. Когда ККИ рассматривала свое первое дело, связанное с электронной торговой площадкой в 2014 году, с участием индийской компании электронной коммерции Snapdeal [Ашиш Ахуджа против Snapdeal.com и SanDisk Corporation⁴⁹], соответствующие онлайн и офлайн рынки рассматривались как разные каналы распространения одного и того же товара, а не как два разных соответствующих рынка. Соответственно считалось, что если цена на онлайн-рынке значительно возрастет, то потребитель, скорее всего, переключится на офлайн-рынок, и наоборот. Позже Комиссия рассмотрела еще одно дело [Мохит Манглани против Flipkart & ⁵⁰], касающееся различных компаний электронной коммерции. В этом деле утверждалось, что заключение «эксклюзивных соглашений» между веб-сайтами электронной коммерции и продавцами, касающихся продажи определенных товаров исключительно на выбранных порталах, при исключении других электронных порталов или физических каналов, или через любые другие физические канал порождает антиконкурентные последствия. Однако в этом деле ККИ пришла к выводу, что онлайн-платформы и обычные компании являются разными каналами на одном и том же соответствующем рынке. Она также отметила, что «в[не] зависимости от того, рассматриваем ли мы рынок электронных порталов как отдельный соответствующий товарный рынок или как подсегмент рынка для распространения, ни один из субъектов в отдельности, похоже, не является доминирующим». Таким образом, была рассмотрена идея квалифицировать онлайн-каналы как самостоятельные соответствующие рынки. С развитием электронных торговых площадок в качестве значительного фактора ведения деловых операций и покупок Комиссия отреагировала динамичным и гибким образом в своих последующих расследованиях и соответствующим образом откалибровала разграничения рынка и, где было сочтено целесообразным, определила, что электронные рынки относятся к отдельному самостоятельному рынку, отличному от офлайн-площадок.

В другом деле, когда ККИ рассматривала слияние двух онлайн-туристических агентств (ОТА) в 2017 году⁵¹, Комиссия определила онлайн- и офлайн-каналы как часть одного и того же соответствующего рынка. Однако два года спустя в антимонопольном деле, касающемся тех же OTA⁵², было отмечено, что за прошедший период туристические онлайн-порталы заняли заметное и значительно более существенное положение в сфере бронирования отелей в Индии. Соответственно, Комиссия сочла необходимым рассматривать онлайн-сегмент как отдельный соответствующий рынок. Исходя из описанного выше динамично меня-

48 Дела No. 07 и 30 от 2012 года.

49 Дело No. 17 от 2014 г.

50 Дело No. 80 от 2014 г.

51 Комбинированная регистрация No. C - 2016/10/451.

52 Дело No. 14 от 2019 г. - Federation of Hotel & Restaurant Associations of India (FHRAI) vs. MakeMyTrip India Pvt. Ltd. (MMT) & Ors.

ящегося подхода к определению соответствующего рынка то, которое было принято примерно два года назад, может сегодня не работать. Соответственно, Комиссия постоянно стремилась идти в ногу с рыночными реалиями и видоизменять свой подход, чтобы он максимально отражал эти реалии.

Другой видимой характеристикой цифровых рынков являются данные. Услуги, которые предлагаются потребителям, включают в себя услуги электронной связи, цифровое содержание которых, в основном, выводится из данных. В деле Google [Matrimony.com Ltd и другие против Google LLC и других⁵³] ККИ признала роль больших данных в цифровой экономике и отметила, что в настоящее время наблюдается рост новых бизнес-моделей, основанных на сборе и обработке больших данных, что собственно и формирует современный мир. В своем решении ККИ отметила, что дизайн продукта является важным и неотъемлемым аспектом конкуренции, и любое ненадлежащее вмешательство в дизайн может повлиять на законные улучшения изделия или услуги. ККИ также подчеркнула важность целенаправленного и соразмерного государственного вмешательства в цифровое пространство из-за быстро меняющихся инновационных циклов, нарушающих и перетасовывающих давно сложившиеся позиции. Кроме того, ККИ подчеркнула особую ответственность доминирующих предприятий, отметив, что Google, являясь из-за своего доминирования на рынке онлайн-поиска, шлюзом в Интернет для подавляющего большинства пользователей Интернета и обязан выполнять свои происходящие из-за этого особые обязанности. Также отмечая важность больших данных, ККИ отметила в своем решении, что появление новых бизнес-моделей, основанных на сборе и обработке больших данных, делая их важным элементом формирования глобальной мировой структуры. С развитием интеллектуального анализа данных и машинного обучения предприятия получают возможность предлагать инновационные, высококачественные и индивидуализированные товары и услуги по низким или даже нулевым ценам с большой выгодой для потребителей. В то же время нельзя отрицать, что преимущества предоставления больших данных не бесплатны. Потребители могут все больше терять контроль над своими данными и подвергаться навязчивой рекламе и поведенческой дискриминации. Кроме того, другие участники рынка могут обнаружить, что владение большими данными доминирующим оператором создает непреодолимые барьеры для входа. ККИ также отметила жизненно важную роль, которую инновации играют в направлении и развитии маркетинговых и бизнес-решений предприятия, что сделало эти решения особенно важными с точки зрения юриспруденции в области конкурентного права.

В 2019 году, осознавая роль «привратников» [буквальный перевод термина *Gatekeeper* = контролер точек взаимодействия сторон на многосторонних рынках – примеч. переводчика] в цифровых платформах, ККИ начала еще одно рас-

следование против Google по делу [В см.: Mr. Umar Javed and ors. vs. Google LLC]⁵⁴ о предполагаемом злоупотреблении своим положением в отношении операционной системы Android - операционной системы для смартфонов с открытым исходным кодом. Комиссия *prima facie* придерживалась мнения, что основным соответствующим рынком был «рынок лицензируемых операционных систем для интеллектуальных мобильных устройств в Индии», при этом Google, как представлялось, доминировал с долей около 80% на вышеупомянутом соответствующем рынке. Комиссия также определила несколько связанных соответствующих рынков. В отношении предполагаемого злоупотребления Комиссия отметила, что, обусловив предварительную установку проприетарных приложений Google подписанием Обязательства по совместимости с Android для всех устройств Android, производимых / распространяемых / продаваемых производителями устройств, Google сократила возможности и мотивацию производителей устройств разрабатывать и продавать альтернативные версии Android, тем самым ограничивая технические и научные разработки. Комиссия также постановила, что обязательная предварительная установка всего пакета мобильных сервисов Google в соответствии с Соглашением о распространении мобильных приложений равносильна *prima facie* навязыванию производителям устройств несправедливых условий, а также к использованию доминирующего положения Google в Play Store с целью защиты от конкуренции соответствующих рынков, в частности, рынок общего поиска в Интернете. Расследование все еще продолжается.

Другая проблема цифровых рынков заключается в том, что такие рынки демонстрируют сетевые последствия, которые обеспечивают преимущество пришедших первыми для традиционных операторов. Первый игрок на новом рынке пользуется преимуществами сетевых эффектов и создает положительную спираль, затрудняя выход других на рынок или возможность охвата массовых пользователей, которыми располагает компания-старожил на рынке. Сетевые последствия также потенциально могут быть источником рыночной власти, поскольку более крупные фирмы будут иметь более значительное сетевое воздействие, за счет того, что у них будет больше пользователей.

За последнее время ККИ инициировала следующие расследования по делам, связанным с цифровыми рынками: (a) расследование в отношении Google по обвинению в злоупотреблении своим доминирующим положением, в частности, путем предварительной установки Google Play на смартфоны Android и принуждения разработчиков приложений в обязательном порядке использовать платежную систему Google Play Store и систему In-App Billing System для взимания с пользователей платы за покупку приложений в Play Store и / или за покупки в приложениях⁵⁵; (b) расследование в отношении Make My Trip-Go-Ibibo (MMT-Go), основной платформы OTA в Индии для размещения предложений отелей и бюджетных отелей, по причинам навязывания

53 См.: Matrimony.com Limited ("Matrimony.com") and Google LLC & Ors., Дела NN. 07 от 2012 г.

54 В см.: Mr. Umar Javed and ors. v. Google LLC, Дело No. 39 от 2018 г.

55 Распоряжение о расследовании см.: <https://cci.gov.in/sites/default/files/07-of-2020.pdf>

эксклюзивности и «паритета»⁵⁶; и (с) расследование против Amazon и Flipkart, двух крупнейших фирм электронной коммерции в Индии, по обвинению в осуществлении антиконкурентной практики в категории смартфонов⁵⁷.

Заключительные замечания

Цифровые рынки известны своей инновационной эффективностью. Они динамичны по своей природе, но эта сфера деятельности все еще сталкивается с проблемами, когда дело доходит до определения антиконкурентного поведения. На цифровых рынках можно видеть, что антимонопольные органы пытаются применять эффективные способы выявления случаев злоупотребления доминирующим положением по каждому конкретному делу. В своих решениях ККИ отражала понимание той скорости, с которой инновации, технологии и большие данные меняют экономический ландшафт на глобальном и местном уровнях. Признавая решающую роль, которую цифровые рынки играют в продвижении Индии в будущее, ККИ неоднократно отмечала, что «вмешательство в такие рынки должно быть целевым и соразмерным. Такой четко выверенный подход на технологических рынках гарантирует, что вмешательство остается эффективным; и оно не сдерживает инновации и помогает рынку саморегулироваться»⁵⁸.

8 января 2020 года ККИ выпустила доклад «Исследование рынка электронной торговли в Индии». Исследование было заказано с целью лучшего понимания функционирования электронной коммерции в Индии и ее влияния на рынки и конкуренцию. В числе проблем антимонопольного законодательства, выявленные в этом исследовании, были нейтральность платформ, положения о паритете цен, эксклюзивные соглашения и значительные скидки. В Докладе предлагалось, принимая во внимание проблемы, связанные с конкуренцией, возникающие на рынке электронной коммерции в Индии, принять меры по саморегулированию, направленные на обеспечение свободного рынка и недопущение искажений рынка. Эти меры включают, среди прочего, повышенную прозрачность в отношении параметров, используемых для ранжирования результатов поиска, посредством предоставления общего описания терминов и условий основных параметров ранжирования поиска, составленного простым и понятным языком и постоянно обновляемого, ясной и прозрачной политики в отношении того, как применяются скидки, четкой и прозрачной политики в отношении сбора, использования и обмена данными, а также принятие прозрачного подхода к отзывам пользователей и механизмам оценки при уведомлении бизнес-поль-

зователей о любых предлагаемых изменениях применимых условий и положений.

Еще одно важное изменение произошло в 2018 году, когда правительство Индии учредило Комитет по обзору законодательства о конкуренции («CLRC») для обеспечения того, чтобы Закон о конкуренции «соответствовал потребностям прочных экономических основ»⁵⁹. Под эгидой этого Комитета была создана Рабочая группа с конкретным мандатом для оценки адекватности правовой архитектуры при работе с рынками нового века и большими данными. После почти года размышлений и обсуждений CLRC представил свой доклад в июле 2019 года.⁶⁰ В докладе CLRC были рассмотрены многочисленные вопросы, один из которых касался обеспечения способности Закона о конкуренции реагировать на текущие тенденции в цифровой среде и на рынках нового века. Было отмечено, что нюансы на этих рынках станут более ясными в будущем, поскольку соответствующая юриспруденция все еще находится на стадии развития.

Некоторые из ключевых замечаний в докладе, в частности, касаются надёжной возможности нынешнего закона о конкуренции своевременно реагировать на меняющиеся концепции и судебную практику в отношении цифровых рынков. Например, было отмечено, что Закон уже предусматривает более широкий диапазон «цены» для включения данных в качестве немонетарного вознаграждения для таких рынков, как рынки с нулевой ценой. Одновременно было отмечено, что факторы, принимаемые во внимание при оценке доминирования конкретного хозяйствующего субъекта, достаточно многообразны, чтобы учитывать степень контроля хозяйствующего субъекта над данными и сетевые последствия, которые, как было замечено, являются источниками устойчивой и значимой рыночной власти на рынке цифровых технологий. Таким образом, хотя CLRC подробно рассматривал эти вопросы, было сочтено, что Закон остаётся адекватным для решения проблем, возникающих на рынках новой эры. Тем не менее, можно отметить, что в докладе CLRC рекомендуется принять тест по стоимости транзакции для анализа слияний на рынках новой эры, поскольку такие слияния обычно избегают проверки из-за низкой стоимости активов или оборота.

В заключение отметим, что на быстро развивающихся цифровых рынках ККИ динамично реагировала и сумела воздержаться от педантичных действий при разработке корректирующих мер и определении нацеленности своего вмешательства. Соответствующие соразмерные действия были разработаны таким образом, чтобы поддерживать мотивацию к инновациям и в то же время допускать возможность корректировки рынка.

⁵⁶ Распоряжение о расследовании см.: <https://cci.gov.in/sites/default/files/01-of-2020.pdf>

⁵⁷ Распоряжение о расследовании см.: <https://cci.gov.in/sites/default/files/40-of-2019.pdf>

⁵⁸ См. в Matrimony.com Ltd. and Google LLC, Дела No. 07 и 30 от 2012 г.

⁵⁹ http://www.mca.gov.in/Ministry/pdf/ReportCLRC_14082019.pdf

⁶⁰ Ibid.

Решение по делу о google покупках: Прокладывая путь к эффективным цифровым рынкам в Турции



Неше Нур Язган Онуклу
Главный куратор,
Конкурентное ведомство Турции



Селин Дурсун
Сотрудник по ведению дел
Конкурентное ведомство Турции

В феврале 2020 года Конкурентное Ведомство Турции (ТСА) объявило о своем решении⁶¹ по делу о Google Покупках⁶². Это решение имело множество важных последствий с точки зрения коммерческого присутствия Google на турецких рынках и благополучия потребителей. В этой статье мы подробно рассмотрим это решение.

Расследование проводилось с целью определить, нарушила ли компания Google статью 6 Закона № 4054 о защите конкуренции («Закон о конкуренции»), злоупотребляя своим доминирующим положением на рынках общих поисковых услуг и услуг по сопоставлению покупок в Интернете, ставя своих конкурентов по предоставлению услуг по сопоставлению покупок в невыгодное конкурентное положение и препятствуя их деятельности. Это решение привело к наложению административного штрафа на Google в размере 98 354 027,39 турецких лир (примерно 15 миллионов евро). Кроме того, оно включало ряд обязательств, которые Google должен был исполнить, направленных на «прекращение нарушений и восстановление конкуренции на рынке».

Основная цель решения заключалась в повышении благосостояния потребителей за счет улучшения услуг по сопоставлению покупок. Поскольку это решение было разработано, чтобы заложить основу для более сильной конкуренции в сфере услуг по сопоставлению покупок, где каждая и любая компания сможет эффективно конкурировать, ТСА ориентировалось на поощрение инноваций на рынке с целью продвижения услуг высокого качества.

Соответствующие рынки

После подробного исследования ряда товаров и услуг, в целях определения соответствующих рынков, таковые были определены как «рынок общих поисковых услуг» и «рынок по сопоставлению предложений при покупках онлайн».

В результате анализа «рынка общих поисковых услуг» выяснилось, что (i) услуги общего поиска не заменяют услуги по поиску контента. В то время как пользователи используют услугу общего поиска для доступа к информационным веб-сайтам, они используют информационные веб-сайты для получения информации. Службы поиска контента позволяют пользователям выполнять поиск только

по ограниченному контенту и не позволяют пользователям выполнять поиск по всему интернет-контенту. Кроме того, было определено, что (ii) услуга по общему поиску не заменяет услугу индивидуального поиска. В то время как услуги индивидуализированного поиска позволяют получать подробную информацию об эквивалентных или аналогичных продуктах и проводить сравнения между ними, будучи нацеленными на однородную группу потребителей и могут использоваться для ограниченных целей, результаты общего поиска отображают более полные результаты и предлагают больше источников информации для разнородной группы потребителей. Наконец, был сделан вывод, что (iii) общие поисковые службы не заменяют услуги, предоставляемые веб-сайтами социальных сетей, поскольку веб-сайты социальных сетей позволяют пользователям выполнять поиск только по собственному контенту и предлагают меньше альтернатив.

В результате анализа, проведенного в отношении другого соответствующего рынка, «сопоставления покупок в Интернете», был сделан вывод, что (i) услуги сопоставления покупок в Интернете не заменяют услуги по сопоставлению покупок вне Интернета. Пользователи прибегают к общей службе поиска для получения в Интернете исчерпывающей информации. С другой стороны, пользователи могут получить доступ к контенту, принадлежащему определенному количеству интернет-магазинов или торговых площадок, через сайты сопоставления покупок (CSS). Был сделан вывод, что (ii) онлайн-сервисы сравнения покупок не заменяют другие сервисы индивидуального поиска. Сервисы сопоставления покупок не могут заменить услуги, предлагаемые сервисами индивидуального поиска, специализирующимися в различных областях, таких как авиабилеты, отели, рестораны и новости. Было установлено, что (iii) онлайн-сервисы сопоставления покупок заменяют сервис Google Shopping. И Google Покупки, и другие CSS предлагают потребителям услуги сопоставления покупок в Интернете. Было обнаружено, что (iv) онлайн-сервисы сопоставления покупок не заменяют розничную торговлю через Интернет, потому что интернет-магазины продают товары на своих собственных веб-сайтах, тогда как CSS предоставляют пользователям услуги по сравнению предложе-

61 Решение от 13.02.2020 ve 20-10/119-69 <https://www.rekabet.gov.tr/Karar/KararId=828974ff-6cd9-4318-a9fa-ee43a21f9c07>

62 Alphabet Inc., Google Reklamcılık ve Pazarlama Ltd. Şti., Google International LLC, Google LLC ve Google Ireland Limited.

ний и возможностей, предоставляемых интернет-магазинами для тех же или похожих продуктов. Кроме того, было отмечено, что (v) онлайн-сервисы сопоставления покупок не заменяют торговые площадки. Службы сопоставления покупок предлагают посреднические услуги, позволяя пользователям сравнивать предложения, предоставляемые различными онлайн-платформами, чтобы они могли найти лучшие предложения. Однако торговые площадки продают товары / услуги на своих веб-сайтах. Наконец, был сделан вывод, что (vi) онлайн-сервисы сопоставления покупок не заменяют поисковую онлайн-рекламу. Пользователи либо переходят непосредственно на сайты сопоставления покупок, либо попадают на такие сайты после выполнения поискового запроса в поисковой системе. Они не рассматривают поисковую рекламу в Интернете как услугу и не выполняют поисковый запрос в поисковой системе для рекламных услуг.

Злоупотребление доминирующим положением

ТСА пришло к выводу, что Google занимал доминирующее положение на (i) общем рынке интернет-поиска и (ii) на рынке сопоставления покупок, и что он нарушил статью 6 Закона о конкуренции, поставив конкурентов, предлагающих услуги сопоставления покупок, в невыгодное положение, усложняющее деятельность конкурирующих предприятий и искажающее конкуренцию на рынке услуг сопоставления покупок. Далее мы обсудим наиболее важные разделы решения.

Во-первых, рыночные доли Google и его конкурентов были проанализированы на соответствующих рынках с учетом таких параметров, как количество пользователей, просмотры страниц и трафик. Анализ показал, что Google имеет значительно более высокие доли рынка по сравнению с его конкурентами на обоих соответствующих рынках. Во-вторых, Совет ТСА оценил существование многосторонних рынков, сетевых эффектов, вертикально интегрированной структуры Google на различных рынках, его финансовую мощь, узнаваемость бренда и преимущества, связанные с владением пользовательскими данными, и решил, что они представляют собой серьезные препятствия для прихода новых компаний и их росту на соответствующих рынках. Кроме того, учитывая тот факт, что на соответствующих рынках не хватает значительной покупательной способности, Совет пришел к выводу, что Google занимает доминирующее положение на соответствующих рынках. Конкретные детали решения перечислены ниже:

- Трафик от Google жизненно важен для трафика его конкурентов, предлагающих услуги сопоставления покупок в Интернете. Таким образом, размещение его Торгового Блока сверху, занимающего значительную часть страницы изображениями, имело существенное негативное влияние на трафик, поскольку это снижало вероятность того, что другим веб-сайтам найдется место на первой странице.
- CSS могут предоставить потребителям больше возможностей, чем Google Покупки, когда дело доходит до

определенных товаров. Кроме того, коэффициент конверсии покупок в CSS выше, чем в Google покупках. В тех случаях, когда Покупка не давала потребителям больше преимуществ по сравнению с конкурентами, то место и способ отображения покупок на странице результатов общего поиска могло искусственно повлиять на предпочтения потребителей и нанести ущерб их благосостоянию.

- Условия включения в Торговый блок в Турции поставили конкурирующие CSS в невыгодное положение, потому что, когда они были включены в Торговый блок, они становились веб-сайтами, предлагающими брокерские услуги третьим сторонам, а не веб-сайтами, предлагающими услуги сопоставления покупок.

Торговый блок, который раньше отображался как «Результаты покупок в Google», был отображен как «Результат поиска Google», и это привело к тому, что это поле воспринималось как результат общего поиска, а не как результат по покупкам, и приводило к неопределенности в отношении рекламного характера поля «Торговый блок». Меньший акцент на рекламный характер Торгового блока по сравнению с текстовыми рекламными объявлениями привел к тому, что потребители стали рассматривать это поле как результат общего поиска, а не как рекламу. Кроме того, хотя наименование, о котором идет речь, нельзя было вызвать с помощью мобильных устройств, но на настольных компьютерах эта функция была доступна. Это означало, что пользователи, использующие мобильные устройства, не могли прокрутить страницу вниз до предложений конкурирующих веб-сайтов. Таким образом, вызов наименования на рабочем столе был на практике неприемлемым.

- В запросах, в которых наименование CSS и название товара были указаны вместе, Торговый блок мог быть помещен перед искомым сайтом. Таким образом, пользователи, которые пытались получить услуги сопоставления покупок у конкурентов Google, были направлены в Торговый блок, который располагался в самом ценном месте на странице результатов общего поиска и привлекал внимание визуально. Таким образом, веб-сайты, которые пытались уменьшить свою зависимость от Google, формируя лояльность клиентов, были заблокированы. Предпочтительное отображение Торгового блока при таком поиске не выдерживает критики.

В решении также оценивались потенциальные последствия сервиса Google Shopping и были отмечены следующие проблемы:

- Торговый блок Google отображался для все большего числа поисковых результатов в Турции, при этом коэффициент показов для Торгового блока быстро увеличился в запросах электронной коммерции. Наблюдалось постоянное увеличение трафика из Торгового блока в общем потоке предприятий, включенных в Торговый блок.
- Показатели просмотров в результатах поиска Google для конкурирующих CSS и сайтов электронной коммерции были ниже по сравнению с Google Покупками. Рост объемов трафика конкурирующих CSS был значи-

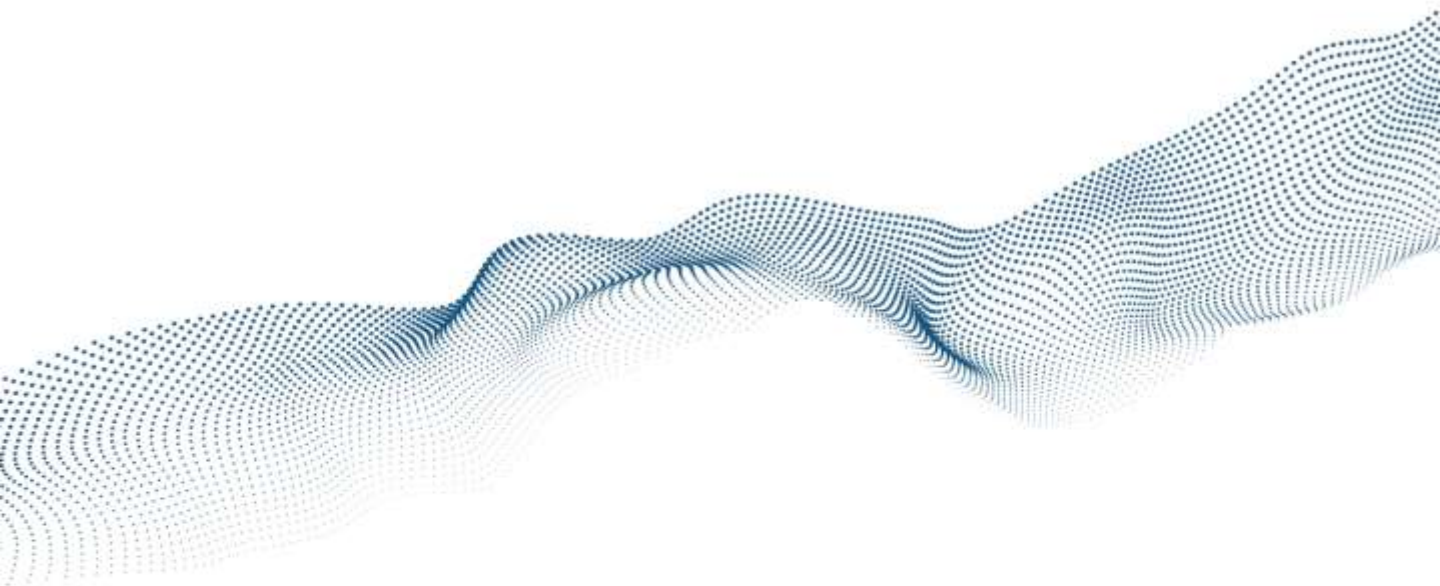
тельно медленнее, чем у Google Покупок, и конкуренты потеряли долю рынка.

- Потребители предпочитают Торговый блок Google из-за его расположения на странице результатов общего поиска.

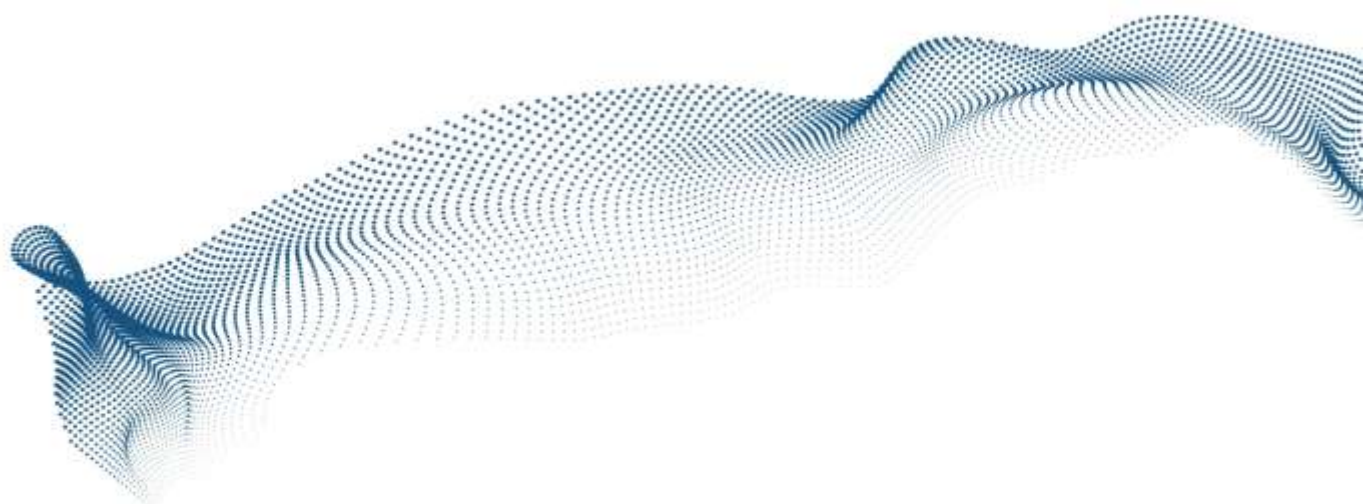
Учитывая характер поведения, порождающего злоупотребление доминирующим положением, и чтобы обеспечить более сильную конкуренцию на соответствующих рынках, ТСА наложил на Google ряд обязательств. Во-первых, Google должен обеспечить условия, которые позволили бы конкурирующим сервисам сопоставления цен занимать не менее выгодное положение, чем его собственные сервисы на странице результатов общего поиска. Во-вторых, Google должен удалить функцию интерактивного заголовка Торгового Блока из всех других сред, чтобы они соответствовали

мобильной среде. В-третьих, Google должен разумно устранить неопределенность в отношении рекламного содержания поля «Торговый блок» в его заголовке и маркировке. И наконец, если запрос, отправленный в Google, явно включает название продукта и бренд или название веб-сайта одного из его конкурентов, предлагающих услуги сопоставления покупок, то Google должен прекратить предоставлять преференциальное размещение Торговому блоку. Следует отметить, что аналогичные обязательства были наложены Европейской комиссией в ходе собственного расследования аналогичных претензий.

Это решение было расценено как важный шаг на пути к более совершенной и эффективной цифровой экосистеме, в которой потребители могут извлечь выгоду из большего числа поставщиков и вариантов услуг, а также высококачественных и нейтральных результатов поиска.



Новости региона



Создание независимого антимонопольного органа Республики Казахстан



Серик Жумангарин

*Председатель
Председатель Агентства защиты и
развития конкуренции
Республики Казахстан*



Аида Баймаканова

*Начальник отдела экономической
интеграции,
Агентство защиты и развития
конкуренции Республики Казахстан*

1 сентября 2020 года Президент Касым-Жомарт Токаев в своем Послании народу Казахстана под названием «Казахстан в новой реальности: время действовать» включил требование о создании сильного и независимого органа для защиты и развития конкуренции с прямым подчинением Главе государства.

Основными задачами нового Агентства по защите и развитию конкуренции являются:

- анализ деятельности государственных и частных операторов, уполномоченных выполнять определенные экономические функции и осуществлять монопольное предоставление услуг;
- формирование законодательного механизма государственного регулирования деятельности государственных и частных операторов, уполномоченных на выполнение определенных экономических функций и монопольное оказание услуг, который включает, в том числе, исчерпывающие основания для их создания, процедуры, регулирующие их деятельность, и меры направленные на обеспечение их ответственности перед обществом;
- меры по совершенствованию регулирования деятельности товарных бирж, в том числе, направленные на обеспечение равного доступа к торгам для биржевых маклеров и поставщиков товаров, установление максимальных лотов и обеспечение операций с отгрузкой, оплатой товаров, включенных в обязательный перечень;
- увеличение объемов централизованной торговли электрической энергией.

Чтобы создать благоприятный для конкуренции климат и способствовать признанию конкуренции национальной идеей, Агентству предстоит провести масштабную работу по разработке Национального проекта развития конкуренции. В рамках Национального проекта будет внедрена система стандартов, определяющая конкретные целевые показатели для каждого государственного органа по отраслям и регионам и меры по их достижению с привлечением государства к активной поддержке развития конкуренции.

Кроме того, в целях обеспечения прозрачности деятельности Агентства, ему необходимо будет наладить эффективный диалог с общественностью и предпринимателями и для вовлечения их в обсуждение решений, принимаемых анти-

монопольным органом, уже были сформированы три общественные платформы в формате Открытое пространство (**Open Space**), охватывающие ключевые направления деятельности агентства:

- Общественный совет поддерживает обсуждение регуляторных инициатив по совершенствованию конкурентного законодательства;
- Комитет по биржам обеспечивает взаимодействие участников биржевых торгов с соответствующими государственными органами по вопросам совершенствования механизмов организации торгов на товарном рынке;
- Совет по барьерам выявляет ограничения, препятствующие выходу на рынок новых субъектов, и разрабатывает предложения по обеспечению принципов «справедливой торговли» на соответствующих товарных рынках, что важно для обеспечения экономического роста страны.

Что касается международного сотрудничества

Агентство активно участвует в заседаниях, конференциях и рабочих группах международных организаций, таких как ОЭСР, ЮНКТАД, ЕЭК, СНГ и ICAP.

Участие Казахстана в работе вышеуказанных международных организаций позволяет на регулярной основе обмениваться мнениями о последних тенденциях развития антимонопольного законодательства, выработке общих подходов к совершенствованию антимонопольного законодательства и его практическому применению.

Особое внимание агентство будет уделять развитию сотрудничества в рамках ОЭСР.

Участие Казахстана в мероприятиях Комитета по конкуренции ОЭСР и Глобального форума по конкуренции ОЭСР позволяет ему пользоваться самым актуальным опытом в области конкуренции и перенимать лучшую практику обеспечения конкуренции, а также укреплять свою интеграцию с наиболее развитыми странами мира.

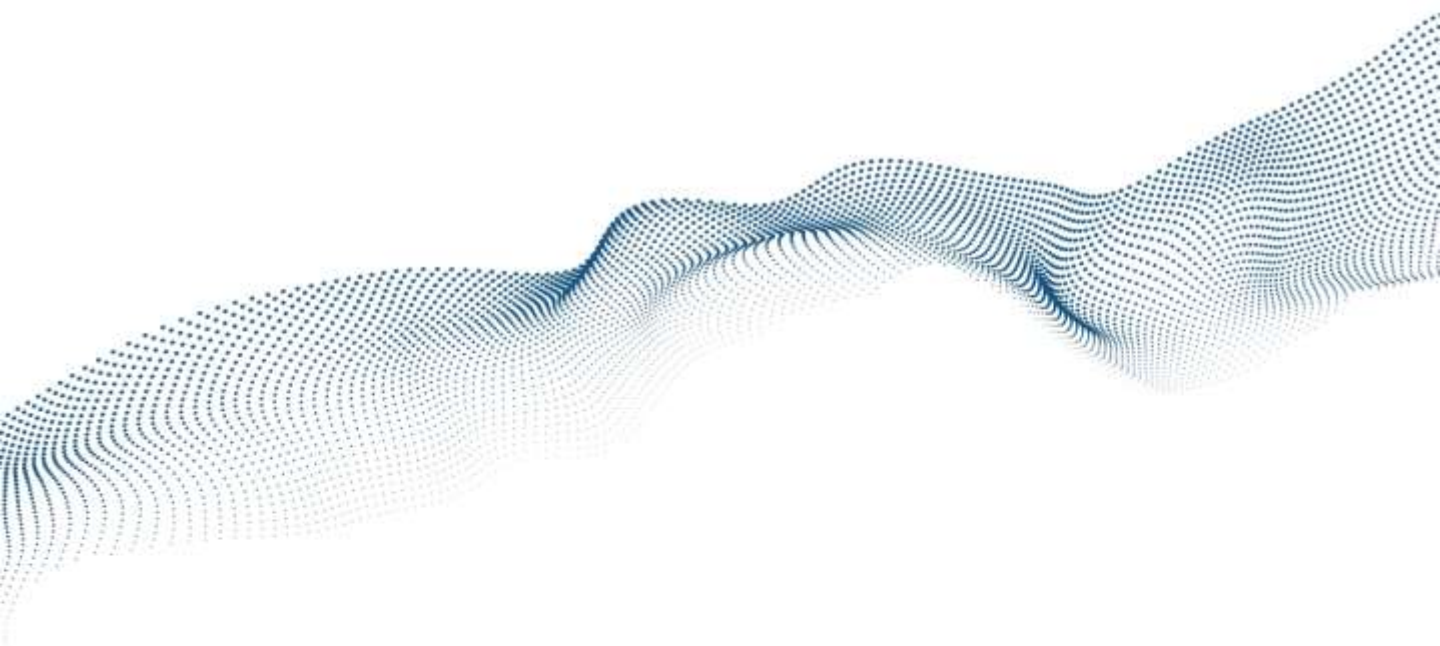
В рамках сотрудничества Агентства с Комитетом ОЭСР по конкуренции был проведен первый обзор законодательства и политики в области конкуренции в Республике Казахстан, на основании которого в законодательство Казахстана

вводились новые нормы в области защиты конкуренции, обеспечившие постепенное изменение общей концепции работы антимонопольного органа для приближения к стандартам ОЭСР. В результате, в 2016 году Совет ОЭСР принял решение пригласить Республику Казахстан присоединиться к Комитету ОЭСР по конкуренции в качестве участника.

Следует отметить, что в настоящее время в целях повышения статуса Казахстана в Комитете ОЭСР по конкуренции, рассматривается возможность проведения второго Обзора законодательства и политики Республики Казахстан в области конкуренции.

Мы надеемся, что дальнейшая реализация рекомендаций и стандартов ОЭСР позволит Агентству присоединиться к Комитету ОЭСР по конкуренции в качестве ассоциированного члена.

В целом Агентство продолжит работу по дальнейшему развитию сотрудничества в рамках международных и региональных организаций. Данная работа направлена на укрепление международного сотрудничества, а также повышение репутации и общественного имиджа антимонопольного органа Республики Казахстан.



Максим Шаскольский назначен руководителем Федеральной антимонопольной службы



**Федеральная
антимонопольная служба
России, ФАС России**



Максим Шаскольский в соответствии с распоряжением Председателя Правительства Российской Федерации Михаила Мишустина от 11 ноября 2020 года № 2935-р назначен на должность руководителя Федеральной антимонопольной службы.

Максим Шаскольский родился 5 января 1975 года в городе Санкт-Петербург. Окончил экономический факультет Санкт-Петербургского Государственного Университета получив специальность «Экономист. Преподаватель экономических дисциплин».

В 2019 году Максим Шаскольский был назначен на должность вице-губернатора города Санкт-Петербург, отвечал за вопросы в сфере энергетики и тарифного регулирования, координировал работу Комитета по тарифам Санкт-Петербурга и Комитета по энергетике и инженерному обеспечению.

До назначения на должность вице-губернатора Санкт-Петербурга Максим Шаскольский работал в различных компаниях энергетического сектора.

На посту главы ФАС России Максим Шаскольский продолжит реализацию основных направлений государственной политики по развитию конкуренции в целях обеспечения роста экономики страны и повышения уровня жизни граждан.

Недавние поправки к Закону Грузии о Конкуренции



Национальное Агентство по Конкуренции Грузии

«При поддержке проектов, финансируемых ЕС, были разработаны и 4 ноября вступили в силу важные поправки к Закону Грузии о конкуренции, которые полностью соответствуют передовой европейской практике и отражают основные принципы законодательства ЕС по конкуренции. Следовательно, в 2020 году одна из основных задач, стоявших перед Агентством, а именно, иметь эффективное и всеобъемлющее законодательство, соответствующее требованиям DCFTA (Соглашение о Глубокой и Всеобъемлющей Свободной Торговле), - была успешно реализована. Среди прочего, данные утвержденные поправки определяют структуру и функционирование Агентства, процедурные вопросы, правоприменительную политику в секторах, где конкуренция регулируется, эффективные механизмы контроля над слияниями, обязательства предприятий, сроки рассмотрения уведомлений о слияниях, по тем из них, что требуют уведомления, и процесс проведения проверок на местах.

Принятые к законодательству поправки были внесены в связи с рядом выявленных практикой недостатков и на основании рекомендаций европейских экспертов. К разработке поправок были привлечены различные целевые группы. В рабочих встречах приняли участие местные эксперты, представители консалтинговых компаний по вопросам конкуренции, ученые, юридические фирмы, предприниматели и СМИ, регулирующие органы и неправительственные организации.

Выражаем благодарность всем заинтересованным сторонам, руководителю проекта ЕС - Аурелио Ла Торре, участвовавшим итальянским, французским и сербским экспертам, председателю Литовского совета по конкуренции - Шарунасу Кесераускасу, главе Комитета по конкуренции ОЭСР - Фредерику Женни и руководителю отдела конкурентной и потребительской политики Терессе Морейра.

В Грузии осуществление конкурентной политики вступает в совершенно новый период. Поэтому обмен международной практикой и знаниями, а также участие в совместной деятельности имеют решающее значение для нашего агентства. Я искренне благодарю РЦК ОЭСР-ГВХ/ВКВ за сотрудничество и желаю успешного 2021 года всем, кто работает в сфере конкуренции», - Ираклий Левкинадзе, Председатель Национального агентства по конкуренции Грузии.



Поправки, утвержденные к Закону Грузии о Конкуренции:

Процессуальные нормы

- **Ранее** - в случае, если было установлено, что предприятия участвовали в недобросовестной конкуренции, закон не предусматривал наложение санкций на предприятия-нарушители. Агентство могло только расследовать, имело ли место нарушение, и не было уполномочено устранять нарушения или предотвращать их повторения.

После внесения поправок - Согласно статье 11 Закона о конкуренции, за нарушение законодательства о конкуренции может быть наложен штраф в размере до 1% от оборота предприятия-нарушителя.

- **Ранее** - предприятия не были обязаны предоставлять Агентству запрошенную информацию во время проверки уведомлений о слияниях.

После внесения поправок - В процессе расследования дела, проведения мониторинга и оценки уведомления о слиянии предприятия должны предоставлять Агентству запрашиваемую информацию. В случае невыполнения информационного запроса будет налагаться штраф - 1000 лари для физического лица и 3000 лари для юридического лица. За неоднократное невыполнение данного обязательства на физическое лицо будет

налагаться штраф в размере 3000 лари, а на юридическое - в размере 5000 лари. Наложение штрафа не освобождает экономического агента от обязанности предоставлять информацию.

- **Ранее** - Максимальный срок расследования дела составлял 10 месяцев, несмотря на то, что для проведения углубленной оценки сложного дела может потребоваться больше времени.

После внесения поправок - Максимальный срок проведения углубленного расследования по делу о злоупотреблении доминирующим положением или антиконкурентном соглашении на рынке увеличен с 10 месяцев до 18 месяцев.

- **Ранее** - контрпродуктивное требование в отношении проверок на местах. Судья должен был заранее уведомлять предприятия о планируемой Агентством проверке.

После внесения поправок - суд больше не будет заранее информировать предприятия о намечаемых проверках. Проведение проверок на местах является одним из важнейших инструментов расследования картелей, при этом

большинство стран ЕС используют подход, который не предусматривает заблаговременного предупреждения.

Определение компетенции Агентства и отношения с другими регулирующими органами

- **Ранее** - Агентство не обладало полномочиями обеспечивать соблюдение закона о конкуренции в регулируемых областях экономики. Из-за отсутствия законодательных норм было невозможно обеспечить соблюдение закона о конкуренции в некоторых регулируемых областях. В то время как законодательство, регулирующее финансовый и коммуникационный секторы, предусматривает исполнение некоторых положений конкурентного законодательства, Закон Грузии «Об электроэнергетике и природном газе» не содержит никаких положений закона о конкуренции. Трансграничные операции между регулируемыми и нерегулируемыми организациями также оставались нерегулируемыми.

После внесения поправок - создана единая правовая база для разделения компетенций между Национальным агентством по конкуренции Грузии и регулирующими органами. Соответственно, властные органы теперь действуют по основным вопросам конкуренции единообразно.

Регулирующие органы по-прежнему ответственны за обеспечение конкуренции в своих секторах и расследуют только те вопросы, которые касаются регулируемых организаций. Во всех остальных случаях компетентным органом является Агентство по конкуренции.

Механизмы эффективного контроля над слияниями

- **Ранее** - Агентству был установлен очень короткий срок для оценки уведомлений о слияниях, и не было механизма реагирования на концентрации, которые были реализованы без одобрения Агентства.

После внесения поправок - установлена проверенная опытом ЕС двухэтапная система контроля за концентрацией. На Этапе I расследования у Агентства есть 25 календарных дней, чтобы оценить, совместима ли концентрация с конкурентной средой, и принять решение. Если по истечении 25 календарных дней Агентство решит, что концентрация требует более подробного расследования, оно может начать расследование Этапа II. В таком случае у Агентства есть 90 календарных дней для принятия окончательного решения о совместимости

предлагаемой концентрации с конкурентной средой. Компания получит штраф в размере до 5% от своего годового оборота, если она осуществит концентрацию (i) без получения одобрения Агентства в случае слияния, подлежащего уведомлению, (ii) до того, как Агентство вынесет свое окончательное решение в отношении слияния, требующего уведомления, или (iii) несмотря на то, что Агентство отказало в разрешении на слияние. За каждое уведомление о слиянии, рассмотренное Агентством по конкуренции Грузии, взимается сбор в размере 5000 лари.

Структура Агентства

- **Ранее** - Председатель Агентства был уполномочен действовать в качестве единственного лица, принимающего решения в Агентстве.

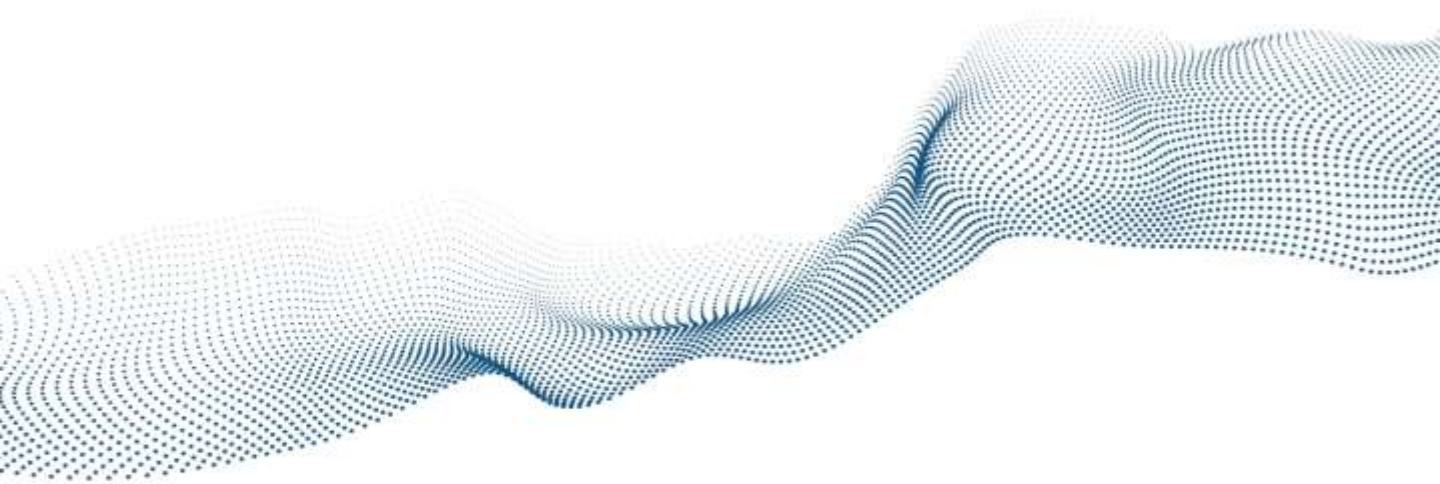
После внесения поправок - Агентство теперь использует коллегиальный стиль управления, типичный для большинства антимонопольных органов ЕС. В соответствии с таким подходом, руководящим органом Агентства будет правление из пяти человек. Кандидаты, желающие войти в правление, или, как его официально называют, в Совет, выдвигаются Премьер-министром и избираются Парламентом Грузии сроком на 5 лет.

В соответствии с принятыми изменениями также уточнены следующие вопросы:

- Агентство уполномочено давать юридически обязательные рекомендации предприятиям по предотвращению нарушений закона.
- Структуры, предоставляющие индивидуальную государственную помощь даже в незначительных объемах, обязаны предоставлять Агентству информацию ежегодно до 1 февраля следующего отчетного года.
- Решения Агентства контролируются судом. Суд полномочен в полной мере рассматривать решения Агентства, включая суммы наложенных им штрафов.
- Изменилось название агентства, теперь оно - Национальное агентство по конкуренции Грузии.

Разработка поправок к закону «О конкуренции» началась в 2017 году при поддержке ЕС и длилась три года. Агентство по конкуренции было автором законопроекта, который был внесен в парламент Грузии Комитетом по отраслевой экономике и экономической политике.

Новости из ОЭСР



Соображения, почерпнутые на Неделе конкуренции ОЭСР 2020 года и Глобальном форуме по конкуренции



Клаудия Геммель
специалист по связям, ОЭСР

«Политика конкуренции играет первостепенную роль в восстановлении COVID-19», – заявил Анхель Гурриа, Генеральный секретарь Организации Экономического Сотрудничества и Развития (ОЭСР) во время Недели конкуренции ОЭСР.⁶³ Насколько актуальны инструменты обеспечения конкуренции? Насколько хорошо конкурентная политика подготовлена к решению возникающих новых технологических задач и задач государственной политики? Какие изменения нам нужно привнести, чтобы эффективно реагировать и восстанавливать экономику? Все эти вопросы были рассмотрены в ходе виртуальной ежегодной Недели конкуренции ОЭСР, которая проходила с 30 ноября по 10 декабря 2020 года. Неделя конкуренции ОЭСР предоставляет прекрасную возможность национальным конкурентным ведомствам стран-членов ОЭСР собраться вместе и поразмышлять над существующим ландшафтом конкурентной политики и проложить дальнейший путь к эффективному правоприменению и пропаганде конкуренции. Как обычно, мероприятие дополнилось ежегодным *Глобальным форумом по конкуренции*, который также открыт для конкурентных ведомств стран, не являющихся членами ОЭСР, международных организаций, представителей частного сектора и академических кругов.

Во время Недели конкуренции антимонопольные органы стран-членов ОЭСР собрались, чтобы обсудить более широкий ландшафт правоприменения в области конкуренции и его готовность решать новые технологические задачи и проблемы государственной политики. Это включало четыре предметных обсуждения, посвященных конкуренции на рынках цифровой рекламы, конкуренции и устойчивости, экономике конкуренции в цифровых экосистемах и роли конкурентной политики в содействии экономическому восстановлению.

Первый круглый стол был посвящен Конкуренции на рынках цифровой рекламы. «Цифровая реклама стала ведущей формой рекламы в большинстве, если не во всех странах ОЭСР, и предлагает предприятиям возможность охватить отдельных потребителей способами, которые раньше можно было только воображать»⁶⁴. Тем не менее, конкурентные ведомства выразили свою обеспокоенность по поводу возможных проблем для конкуренции в недавних исследованиях рынка, особенно в связи с «растущей концентрацией рынка, его консолидацией и интеграцией на многих уровнях цепочки поставок»⁶⁵. На круглом столе было рассмотрено, как работают рынки цифровой рекламы, потенциальные проблемы конкуренции, возникающие на этих рынках, а также потенциальные возможности для конкуренции и других мер политики. Заинтересованные стороны, присутствовавшие за круглым столом согласились с тем, что существуют различные проблемы, связанные с рыночной властью, отсутствием прозрачности и, возможно, целым рядом практикуемых на этих рынках лишений доступа и злоупотреблений. Судя по всему, правоприменение в области конкуренции осуществляется в целом ряде стран, и что законы о конкуренции предлагают некоторые решения, даже если существуют сложности, связанные с такими вопросами, как, среди прочих, определение рынка.

Второй круглый стол был посвящен Устойчивости и конкуренции. По мере более активного продвижения обязательств по достижению Целей устойчивого развития ООН, которые включают, среди прочего, борьбу с бедностью и неравенством, продвижение устойчивого сельского хозяйства, поддержку доступной и чистой энергии, защиту трудовых прав и борьбу с изменением климата, возникает вопрос: не могут ли быть некоторые нестыковки между этими целями и конкуренцией.⁶⁶ Участники круглого стола подчеркнули, что во многих случаях нет противоречия между целями в области конкуренции и устойчивого развития и что одно поддерживает другое. Некоторые из выступавших выразили мнение, что одним из важных способов адекватного сохранения целей в области устойчивого развития, помимо мер регулирования, является обеспечение того, чтобы закон о конкуренции не мешал без должных обоснований компаниям сотрудничать в рамках инициатив в области устойчивого развития. Другие, напротив, считали, что конкуренция всегда даёт больше чем сотрудничество, когда дело касается достижения целей в области устойчивого развития.

63 ОЭСР (2020), 19й Глобальный форум ОЭСР по конкуренции "Политика конкуренции: время перезагрузки?", <https://www.oecd.org/about/secretary-general/oecd-sg-remarks-global-forum-on-competition-2020.htm>

64 ОЭСР (2020), Справочная записка Секретариата по рынкам цифровой рекламы, [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DAF/COMP/WP2\(2020\)3&docLanguage=en](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DAF/COMP/WP2(2020)3&docLanguage=en)

65 Ibid

66 См.: <http://www.oecd.org/daf/competition/sustainability-and-competition.htm>

Еще одно обсуждение в рамках серии круглых столов Competition Week касалось *Экономики конкуренции в цифровых экосистемах*. Делегаты Комитета по конкуренции рассматривали цифровые экосистемы как бизнес-модели, которые дополняют основную услугу, которую они предлагают, рядом дополнительных товаров и услуг, основанных на той же технологии. Бизнес-модели, принятые экосистемами, могут отличаться от моделей традиционных фирм; таким образом, конкуренция между экосистемами может также отличаться от конкуренции между традиционными фирмами. Интеграция широкого спектра товаров и услуг может обеспечить экономию средств, потенциально способствуя снижению цен и улучшению качества обслуживания потребителей, предлагая синергию со стороны спроса. Однако могут также возникнуть потенциальные проблемы конкуренции, такие как использование рыночной власти и барьеров для входа на рынок со стороны крупных платформ-«привратников» (Gatekeeper- контролёр точек взаимодействия) сторон на многосторонних рынках – прим. переводчика).

Пандемия также была центральной темой круглых столов Недели конкуренции. На семинаре, посвященном *Роли конкурентной политики в содействии экономическому восстановлению* делегаты согласились с тем, что конкурентные ведомства должны удвоить свои усилия по адвокатируванию конкуренции среди политиков при разработке тем программ восстановления. Было также подчеркнуто, что антимонопольные органы должны также стараться использовать возможности для проведения реформ, способствующих конкуренции. И наконец, был достигнут консенсус в отношении того, что конкурентное правоприменение может сыграть ключевую роль в сохранении конкурентности и конкуренции на рынках, – о чём более подробно пойдёт речь ниже.

Размышления о роли конкурентной политики в глобальной экономической среде также продолжились во время Глобального форума по конкуренции, учитывая широкие последствия, которые кризис COVID-19 имел для людей, общества и экономики. Открывая Форум, Анхель Гурриа напомнил участникам, что даже если ОЭСР прогнозирует рост мирового ВВП примерно на 4,2% в 2021 году, то всё равно ожидается, что к концу 2022 года он будет на 6 триллионов долларов США меньше, чем прогнозы ОЭСР до COVID пандемии.⁶⁷ Пираясь на исследования ОЭСР, Генеральный секретарь также обратил внимание на ожидаемое снижение деловой активности после COVID-19 и остановился на сокращении числа новых фирм. В своем выступлении г-н Гурриа описал ряд проблем и ведущихся в конкурентном сообществе обсуждений, включая антиконкурентное поведение на цифровых рынках, политику, подрывающую равные условия игры, и необходимость рассмотрения новых инструментов для развития конкуренции. Так как именно

может политика в области конкуренции помочь восстановлению экономики?

Политика в области конкуренции не только способствует повышению производительности, но и обеспечивает динамичность рынков и гарантирует нейтральность конкуренции. Маргрет Вестагер, исполнительный вице-президент Европейской комиссии, подчеркнула в своей программной речи во время первого круглого стола Форума *Политика в области конкуренции: время для перезагрузки?*, что «поскольку экономика в наших странах сталкивается с проблемой восстановления после пандемии, конкуренция может помочь их росту».⁶⁸

*«[Политика в области конкуренции] может помочь нам максимально использовать наши способности к инновациям, побуждая компании вкладывать средства в новые идеи. Это может дать лучшим компаниям возможность добиться успеха, не испытывая сдерживающего воздействия укоренившимися монополиями. И это может помочь нашей экономике реагировать на изменения и перенаправить свою энергию на отрасли будущего»*⁶⁹.

Поэтому, по словам Вестгера, настало время не для перезагрузки, а, скорее, для придания нового «импульса» конкурентной политики, поскольку она остается актуальной как никогда. Другими словами, это «не для того, чтобы изменить нашу политику, а чтобы убедиться, что инструменты, которые у нас есть для достижения этих целей, актуальны».⁷⁰ Затем группа экспертов продолжила обсуждение различных тем в рамках этого круглого стола, начиная от того, должна ли промышленная политика дополнять политику в области конкуренции, до того, готова ли наша экономика к вызову цифровизации.

Другими яркими моментами Глобального форума по конкуренции были круглый стол по *Злоупотреблению доминирующим положением на цифровых рынках* и сессия по *Экономическому анализу при расследовании слияний*. Эксперты уделили основное внимание рискам нанесения ущерба конкуренции на цифровых рынках и на необходимости действовать до того, как этот ущерб станет еще более сильным. Последний круглый стол на тему *«Использование рыночных исследований для решения возникающих проблем конкуренции»* позволил поразмышлять о важности инструментов исследования рынка, помогающих понять динамичную среду и новые проблемы конкуренции. Эксперты рассмотрели, как эти исследования могут инициировать диалог с новыми бизнес-сообществами и способствовать развитию неограниченного государственного регулирования, которое в конечном итоге могло бы дополнить другие инструменты адвокатирувания и правоприменения.

67 Ibid

68. Европейская Комиссия (2020), Выступление Маргрет Вестагер на Глобальном форуме ОЭСР по конкуренции: „Конкурентная политика: время для перезагрузки?“, https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2019-2024/vestager/announcements/speech-evp-margrethe-vestager-oecd-global-forum-competition-competition-policy-time-reset_en

69 Ibid

70 Ibid

В целом Неделя конкуренции ОЭСР 2020 года и Глобальный форум по конкуренции объединили мнения и идеи престижных экспертов в области конкуренции и привлекли широкую аудиторию политиков, регулирующих органов, ученых и практиков. Круглые столы предоставили платформу для диалога и позволили напомнить участникам, что политика в области конкуренции создает динамичные и конкурентные рынки и, что наиболее важно, ее следует рас-

сматривать как союзника в восстановлении мировой экономики.

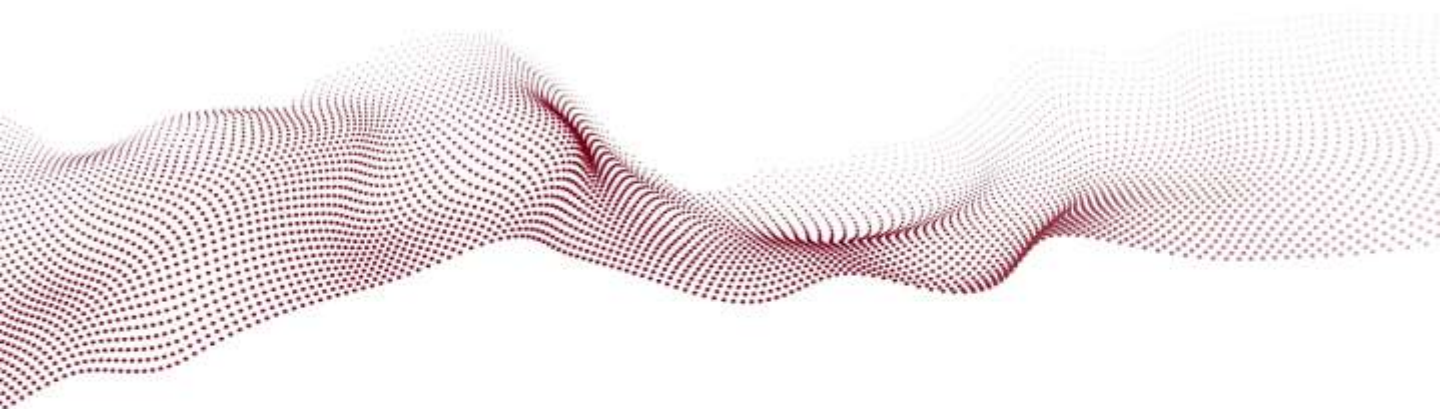
Узнайте больше о Неделе конкуренции ОЭСР 2020 (*OECD Competition Week*⁷¹) 2020 года и Глобальном форуме по конкуренции (*Global Forum on Competition*⁷²), а также получите доступ к информации о будущих мероприятиях ОЭСР по конкуренции (*OECD Competition*⁷³).

71 <http://www.oecd.org/daf/competition/roundtables.htm>

72 <https://www.oecd.org/competition/globalforum/>

73 <http://www.oecd.org/daf/competition/oecdcompetitionfuturemeetings.htm>

Знакомство с конкурентным ведомством: Албания



Представляем Конкурентное Ведомство

Анкета агентства

Учреждение

Председатель

Юлиана Латифи, Председатель Комиссии конкурентного ведомства.

Члены Правления

Ледия Матья, заместитель Председателя Комиссии конкурентного ведомства.

Эдуарт Или, член Комиссии конкурентного ведомства.

Адриана Бербери, член Комиссии конкурентного ведомства.

Хелидон Бушати, член комиссии конкурентного ведомства.

Начальник отдела государственных служащих

Диана Дервиши, Генеральный секретарь конкурентного ведомства.

Система назначения Председателя и на другие ключевые должности

Согласно Закону № 9121 от 28.07.2003 г. «О защите конкуренции», в новой редакции, Ведомство является публичным субъектом, независимым в выполнении своих задач. Ведомство состоит из Комиссии и Секретариата. Комиссия является органом, принимающим решения, и состоит из пяти членов: Председателя Комиссии, заместителя Председателя и трех членов Комиссии. Она действует как постоянно действующий коллегиальный орган.

Парламент избирает Председателя Комиссии. Заместитель Председателя избирается большинством голосов всех членов на первом заседании Комиссии. Члены Комиссии назначаются большинством поданных голосов в присутствии более половины всех членов парламента Албании сроком на пять лет с правом второго мандата.

Согласно ст. 25 Закона № 9121/2003 «О защите конкуренции», Председатель Комиссии имеет следующие обязанности:

- Подготавливать, созывать и проводить заседания Комиссии;
- Координировать работу членов Комиссии;
- Подписывать акты Комиссии, за исключением решений, которые должны быть подписаны всеми членами, присутствующими на заседании;
- Представлять Ведомство в отношениях с третьими сторонами.

Члены комиссии назначаются Парламентом из нескольких кандидатов на основании следующих предложений:

- один из членов предлагается Президентом Республики Албания;
- два члена предлагаются Советом министров;
- Два члена предлагаются Парламентом Албании.

За три месяца до истечения срока полномочий члена Комиссии (статья 21) Ведомство должен уведомить Парла-

мент в письменной форме, и Парламент должен инициировать процедуру назначения нового члена. Если срок полномочий члена Комиссии уже истек, а новый член еще не назначен, действующий член продолжает исполнять свои обязанности до тех пор, пока он / она не будет заменен.

Генеральный секретарь отвечает за повседневную работу Секретариата. Он / она имеет статус государственного служащего.

Согласно ст. 29 Закона № 9121/2003 «О защите конкуренции» Генеральный секретарь ответственен за:

- применение положений настоящего Закона при рассмотрении дел;
- составление и представление окончательного отчета по расследованию в Комиссию для принятия решения;
- координацию работы департаментов Секретариата;
- подготовку годового отчета Ведомство;
- сотрудничество с другими учреждениями внутри страны и за рубежом для разрешения дел;
- подписание письменной корреспонденции Секретариата.

Принятие решений по делам о конкуренции

Заседания комиссии для принятия решений действительны при наличии не менее четырех членов, из которых один должен быть либо Председателем, либо заместителем Председателя, за исключением случая, предусмотренного ст. 23 Закона № 9121 от 28.07.2003 «О защите конкуренции» с поправками, согласно которым ни один член Комиссии, включая Председателя и заместителя Председателя, не может принимать участие в деле, в котором он / она имеет интерес, или если он / она представлял одну из заинтересованных сторон. В таких случаях Комиссия принимает решение в отсутствие Председателя, заместителя Председателя или соответствующего члена.

Решения принимаются простым большинством голосов присутствующих членов. В случае равенства голосов голос руководителя собрания является решающим. Воздержание от голосования не допускается.

Полномочия Ведомства в отношении конкуренции.

Три основных столпа согласно Закону № 9121 от 28.07.2003 г. «О защите конкуренции» в новой редакции:

- Злоупотребление доминирующим положением;
- Запрещенные соглашения;
- Концентрации / слияния и поглощения.

Соответствующее законодательство о конкуренции

При выполнении своих задач Конкурентное Ведомство действует как независимый государственный орган. Деятельность Конкурентное Ведомство основана на Законе № 9121 от 28.07.2003 г. «О защите конкуренции» с изменениями и дополнениями. Закон направлен на защиту свободной и эффективной конкуренции на рынке в общественных интересах. Основная цель закона - предотвращение и устране-

ние антиконкурентной практики и недобросовестной конкуренции, выдача разрешений на концентрацию (слияния и поглощения); кроме того, сфера его деятельности включает применение санкций за нарушение закона о конкуренции и нарушение положений закона.

Прочие полномочия

- 1) Согласно ст. 69 Закона № 9121/2003 «О защите конкуренции», Органы центральной и местной администрации обязаны получать оценку Ведомства для любого проекта нормативного акта, который, в частности, включает:
 - a) количественные ограничения, касающиеся торговли и доступа на рынок;
 - b) установление исключительных прав или специальных прав в определенных зонах для определенных предприятий или товаров;
 - c) обеспечение единообразия практики в отношении цен и условий продажи.
- 2) Согласно ст. 70 Закона № 9121/2003 «О защите конкуренции» Ведомство выполняет следующие функции при обеспечении регулирования и реформы регулирования:
 - a) При выполнении возложенных на него задач, связанных с регулированием экономической деятельности в Республике Албания, в том, что касается центральных и местных административных органов, регулирующие органы должны обеспечивать справедливую и эффективную конкуренцию.
 - b) В частности, Ведомство должно оценивать нормативные барьеры для конкуренции, заложенные в экономические и административные правила, с целью защиты экономических интересов общества в целом. В этом случае Ведомство делает соответствующие рекомендации.
 - c) Ведомство, применяя этот закон к регулируемым секторам, должно сотрудничать с регулирующими органами и другими регулирующими учреждениями.

Численность персонала ведомства

В 2019 году Конкурентное Ведомство Албании (далее также КВА) стремилось укрепить свой потенциал и установить институциональную структуру, аналогичную модели, используемой соответствующими учреждениями стран ЕС. Структура, утвержденная постановлением Парламента №. 128/2018 в основном была ориентирована на увеличение количества сотрудников в технических управлениях на три единицы, для обеспечения возросшей деятельности Ведомства на всех рынках на территории Республики Албания, цель которой - обеспечить свободную и эффективную конкуренцию на производственном и непроизводственном рынках. Такое увеличение количества сотрудников позволит КВА проводить аналитическую и исследовательскую работу, проверки и все следственные процедуры быстрее и в установленные законом сроки.

Количество сотрудников, работающих по обеспечению конкуренции

Деятельность КВА осуществляется следующими Дирекциями в соответствии с организационной структурой:

- Дирекция по надзору над производственными рынками;
- Дирекция по надзору над рынками непроизводственной деятельности / услуг;
- Дирекция анализа рынка и методологий;
- Дирекция по правовым и судебным делам;
- Дирекция интеграции и коммуникаций;
- Дирекция служб поддержки.

Структура Ведомства	Численность государственных служащих
Генеральный секретарь	1
Дирекция по надзору над производственными рынками	7
Дирекция по надзору над рынками непроизводственной деятельности / услуг	7
Дирекция анализа рынка и методологий	7
Дирекция по правовым и судебным делам	7
Дирекция интеграции и коммуникаций	5
Дирекция служб поддержки	5
ИТОГО	39

Подотчетность

Обязанности и полномочия Комиссии, согласно ст. 24 Закона № 9121/2003 «О защите конкуренции»: Комиссия обязана представлять в Парламент годовой отчет Ведомства в течение первых трех месяцев следующего года.

Годовой отчет должна содержать информацию о деятельности по следующим направлениям:

- 1) Выполнение ежегодного Постановления Парламента Республики Албания «Об оценке деятельности КВА»;
- 2) Подзаконные акты, принятые в рамках Национального плана европейской интеграции, а также другие подзаконные акты;
- 3) Мониторинг рынков;
- 4) Следственные процедуры (запрещенные соглашения; злоупотребление доминирующим положением)
- 5) Контроль над слияниями;
- 6) Судебное разбирательство;
- 7) Адвокатирование конкуренции,
- 8) Процесс европейской интеграции;
- 9) Международное сотрудничество;
- 10) Человеческие ресурсы;
- 11) Важные приоритеты на последующий год.

Антимонопольное правоприменение за последние 24 месяца

количество дел

	2019	Ноябрь 2020
Запрещенные соглашения	4	9
Злоупотребление доминирующим положением	11	4
Контроль над слияниями	24	14
Условия и обязательства	3	4
Временные меры	2	3
Рекомендации государственным учреждениям	26	6
Правила и рекомендации	4	4
Штрафы	-	2
Прочее (указать)	19	7
ИТОГО	93	53

Запрещенные соглашения

Общая сумма штрафов за последние 24 месяца составила около 34 миллионов албанских левов.

Внезапные проверки

За последние 24 месяца Ведомство провело 13 внеплановых внезапных проверок.

Основные дела

В связи с пандемией Covid-19 Комиссия по конкуренции (далее также КК) приняла следующие решения:

- КК своим постановлением № 684 от 18.03.2020 г., начала предварительное расследование на рынке розничной и оптовой продажи медицинских изделий (маски, дезинфицирующий гель, дезинфицирующие средства для рук на спиртовой основе).
- КК своим постановлением № 685 от 18.03.2020, приняла решение о временных обеспечительных мерах в связи с риском нанесения серьезного и непоправимого ущерба конкуренции на рынке розничной и оптовой торговли медицинскими нелекарственными товарами (маски, дезинфицирующий гель, дезинфицирующие средства для рук на спиртовой основе).
- КК своим постановлением № 717 от 15.10.2020 постановила наложить штрафы и определенные обязательства на ряд предприятий, осуществляющих деятельность на оптовом рынке медицинских нелекарственных товаров, за неисполнение ими временных мер, введенных КК в своем решении № 685 от 18.03.2020г.

Рынок импорта пшеницы и производство муки

- 1) КК своим решением № 643 от 25.07.2019 постановила начать углубленное расследование на рынке импорта пшеницы и производства муки с целью оценки поведения хозяйствующих субъектов «AgroBlend», «Tirana Flour», «Bloja» и «Atlas».
- 2) КК своим постановлением № 700 от 24.07.2020, решила прекратить расследование поведения упомянутых фирм на рынке импорта пшеницы и производства муки, с наложением условий и обязательств на соответствующие хозяйствующие субъекты и, кроме того, направить ряд рекомендаций Министерству финансов и экономики, Министерству сельского хозяйства и развития сельских районов и Национальному управлению продовольствия. В ходе расследования КК установила, что предприятия координировали свое поведение, когда дело доходило до установления цен и управлением производства на рынке муки, используя для этого вертикальную интеграцию.

Розничный рынок мобильных услуг

- 1) КК своим постановлением № 679 от 14.02.2020, постановила начать предварительное расследование в отношении розничного рынка мобильных услуг на предмет наличия признаков ограничения конкуренции.
- 2) КК своим постановлением № 680 от 14.02.2020, решила принять временные меры для восстановления конкуренции на розничном рынке мобильных услуг.
- 3) КК своим постановлением № 703 от 06.08.2020, постановила закрыть процедуру предварительного расследования на розничном рынке мобильных услуг и приняла обязательства, предложенные хозяйствующими субъектами «Vodafone Albania», «Telekom Albania» и «Albtelecom», согласно которым данные компании должны будут выполнять определённые условия и меры.

Злоупотребление доминирующим положением

Штрафы

Общая сумма штрафов за последние 24 месяца составила около 5 052 370 лек.

Основные дела

КК наложила штраф на предприятие ООО «Durrës Container Terminal» за злоупотребление доминирующим положением на рынке услуг по наполнению и опорожнению контейнеров на Контейнерном терминале в Дурресе и, кроме того, дала ряд рекомендаций Министерству инфраструктуры и энергетики (МИЭ) и Министерству финансов и экономики (МФЭ). КК своим постановлением № 696 от 11.06.2020, наложила штраф на ООО «Durrës Container Terminal» за злоупотребление доминирующим положением на рынке услуг по наполнению и опорожнению контейнеров на Контейнерном Терминале в Дурресе и направила ряд рекомендаций

в МИЭ и МФЭ. В результате серьезного нарушения предпрятием законодательства о конкуренции и, в частности, подпункта а), пункта 2, статьи 9 закона № 9121/2003 КК наложила на компанию штраф в размере 5 052 370 АЛ, что составило 0,43% от ее оборота в предыдущем финансовом году.

Рассмотрение дел в судах за последние 24 месяца

Итоги судебного надзора судами первой инстанции

Полностью благоприятные суждения (решение полностью оставлено без изменения): - Благоприятные решения, кроме штрафов	1
- Благоприятные решения, кроме условий и обязательств	2
Частично благоприятные решения	0
Отрицательные решения (полная отмена)	0
ИТОГО	3

Основные судебные решения

В течение 2019 года судебные процессы КВА проходили следующим образом:

1. Дела, рассматривавшиеся в Административном суде первой инстанции

Судебный процесс с истцом: Conad Albania Ltd.

Ответчик: Конкурентное Ведомство

Предмет дела: отмена решения № 560 от 15.10.2018, содержащего ряд рекомендаций КК, касающихся Conad Albania Ltd в торговле своей продукцией под торговой маркой Conad на рынке торговли продуктами питания в Республике Албания.

Административный суд первой инстанции отклонил иск Conad.

Истец: Durres Container Terminal Ltd.

Ответчик: Конкурентное Ведомство

Предмет дела: Отмена постановления КК № 696 от 14.06.2020 о наложении штрафа на предприятие Durres Container Terminal Ltd. за злоупотребление своим доминирующим положением на рынке услуг по наполнению и опорожнению контейнеров на контейнерном терминале в Дурресе и предоставление рекомендаций МИЭ и МФЭ.

Административный суд первой инстанции отклонил иск Durres Container Terminal Ltd.

Истец: Федерация футбола Албании

Ответчик: Конкурентное Ведомство

Предмет дела: Отмена постановления КК № 693 от 14.05.2020, направленная на расследование экономической деятельности Федерации футбола Албании и ее потенциального злоупотребления своим доминирующим положением, а также наложение ряда условий и обязательств на соответствующую федерацию.

Административный суд первой инстанции отклонил иск Федерации футбола Албании.

2. Дела в Апелляционном административном суде

Одно дело рассматривалось в Апелляционном административном суде.

Истец: EKMA Albania Ltd.

Предмет дела:

- Отмена постановления КК № 572 от 22.11.2018, налагающего штрафы и обязательства на компанию EKMA Albania Ltd., которая работает на рынке лизинга для хранения и торговли агропродовольственными товарами в городе Тирана.
- Обеспечение приостановления действия решения Конкурентного Ведомства № 572 от 22.11.2018, согласно которому на EKMA Albania Ltd., работающую на рынке лизинга для хранения и продажи сельскохозяйственной продукции в городе Тирана должны были быть наложены штрафы и обязательства. Иск был направлен на предотвращение наложения штрафа на предприятие до вынесения решения по существу иска.

18.06.2019 Апелляционный административный суд отклонил иск EKMA Albania Ltd. и принял жалобу Конкурентного Ведомства, что позволило применить соответствующий штраф и меры регулирования.

Обзор слияний за последние 24 месяца

Количество дел

Не разрешённые заявки на слияние	0
Слияния разрешены с обязательствами	2
Отказ от слияний сторонами	2
Слияния разрешённые без условий	38
Прочие	5
ИТОГО РАССМАТРИВАВШИХСЯ СЛИЯНИЙ	47

В течение 2019 года Управление по конкуренции Албании перечислило 12 583 318 левов в государственный бюджет, которые были получены в результате проверки слияний (уведомление и разрешение на концентрацию) и составляют 17% бюджета Ведомства.

Основные дела

- Balfin Ltd. Komercijalna Banka AD Skopje / Tirana Bank JSC**

КК своим постановлением № 580 от 17.01.2019 одобрила приобретение контроля Balfin Ltd. и Komercijalna Banka AD Skopje над АО Tirana Bank, дочерней компанией Piraeus Bank SA, через которое он купил 98,83% акций АО Tirana Bank. Сделка была одобрена с рядом обязательных условий и рекомендациями Банку Албании.

- Besniku Ltd./Atlas Mills Ltd.**

КК своим постановлением № 622 от 13.05.2019 санкционировала приобретение компанией Besniku Ltd. контроля над Atlas Mills Ltd путем покупки 100% акций последней. КК санкционировала приобретение после того, как определила, что сделка не вызовет значимых измене-

ний на албанском рынке. Их совокупная доля рынка после совершения концентрации не вызовет опасений по поводу конкуренции на рынке.

• **Telekom Albania / Albania Telecom Invest AD**

КК своим постановлением № 610 от 10.04.2019 санкционировала приобретение Albania Telecom Invest AD контроля над Telekom Albania после того как определила, что сделка не приведет к созданию или укреплению доминирующего положения на рынке, на котором работает Telekom Albania.

• **Албанский союз электросвязи / Digicom**

КК своим постановлением № 621 от 13.05.2019 санкционировала приобретение Albanian Telecommunications Union контроля над Digicom после определения того, что сделка не ограничит конкуренцию на рынке или в одном из его сегментов, в частности, в результате создания или усиления доминирующего положения.

• **ABCom Ltd. / Vodafone Albania**

КК своим постановлением № 676 от 07.02.2020 санкционировала приобретение Vodafone Albania контроля над ABCom. Сделка была разрешена с выдвинутым рядом условий и обязательств, которые должны быть исполнены Vodafone Albania.

Адвокати́рование за последние 24 месяца

Основные инициативы

За последние 24 месяца КВА провело ряд мероприятий по адвокати́рованию конкуренции.

КВА, как бенефициар проекта ЕБРР «Содействие защите конкуренции и укрепление институционального потенциала Конку́рентного Ведомства Албании», который ориентирован на защиту конкуренции и наращивание потенциала, также охватывает все непринудительные механизмы, которые могут быть взяты на вооружение конкурентным ведомством для поощрения формирования конкурентной среды для экономической деятельности. Такие механизмы включают сотрудничество с другими государственными структурами и повышение осведомленности общественности о выгодах конкуренции. В рамках вышеупомянутого проекта была разработана программа обучения на основе семинаров, которая была предоставлена сотрудниками ведущим дела, и должностным лицам КВА. Эта учебная программа была построена вокруг следующих трех модулей, которые в связи с пандемией Covid-19 были предоставлены онлайн:

- 1) Теория эконометрики и использование программного обеспечения STATA;
- 2) Юриспруденция Европейского Суда: применение статей 101 и 102 ДФЕС;
- 3) Анализ слияний.

Конечной целью тренингов было предоставить персоналу ВКА экономические, технические и правовые инструменты, необходимые им для эффективного выполнения своих задач в соответствии с лучшими международными практиками.

Сотрудники ВКА также участвовали в семинарах и встречах с регулирующими органами, различными участниками рынка в различных секторах экономики, в рамках твиннинг-проекта IPA, финансируемого Европей-

ским Союзом и осуществляемого Национальной комиссией Испании по рынкам и конкуренции (CNMC). Из-за пандемии Covid-19 половина тренингов была проведена виртуально.

Конференции и круглые столы

В период с октября по декабрь 2019 года проведены следующие мероприятия:

- Конференция по случаю 15-летия Закона № 9121/2003 «О защите конкуренции» с поправками под названием «Конку́рентия и предпринимательство» от 14 ноября 2019 года. В мероприятии приняли участие заместитель спикера Ассамблеи Республики Албания, государственный министр по защите предпринимательства, а также первый секретарь Секции экономического и социального развития Делегации Европейского Союза в Албании. В нем также приняли участие представители регулирующих органов и организаций, как внутренних, так и зарубежных, таких как Управление водного регулирования, Управление финансового надзора, Торгово-промышленная палата и Иберо-американский и Международный фонд управления и общественных работ. На этой конференции также был запущен упомянутый твиннинг-проект IPA под названием «Создание потенциала КВА для защиты свободной и эффективной конкуренции на рынке».
- Круглый стол в городе Влера 25.11.2019 в Университете «Исмаил Кемали» на тему «Знание конкуренции и ее проблем».
- Круглый стол в городе Шкодер 11.11.2019 в Университете «Луиджи Гуракуци» на тему «Знание конкуренции и ее проблем».

С 2019 по начало 2020 года 36 тренингов было проведено за рубежом и 10 - внутри страны. Эти тренинги прошли 55 сотрудников Управления, при этом ряд сотрудников прошли более одного тренинга. С момента начала Глобальной пандемии все остальные тренинги проводились онлайн через различные онлайн-платформы.

Все тренинги проводились в рамках механизмов сотрудничества, установленного КВА с различными учреждениями, а именно в рамках международного сотрудничества, существующего между КВА и РЦК ОЭСР-ГВХ, CRESSE, TAIEH и, внутри страны, между КВА и Школой государственного управления, а также в помещениях КВА в рамках твиннинг-проекта IPA с Национальной комиссией Испании по рынкам и конкуренции и ЕБРР.

Чтобы отметить Всемирный день конкуренции 5 декабря 2020 года, Ведомство организует в этот день мероприятие под названием «Публичная пропаганда конкуренции», используя видеопроекцию в здании Тиранского университета.

Изучение рынка за последние 24 месяца

Основные инициативы

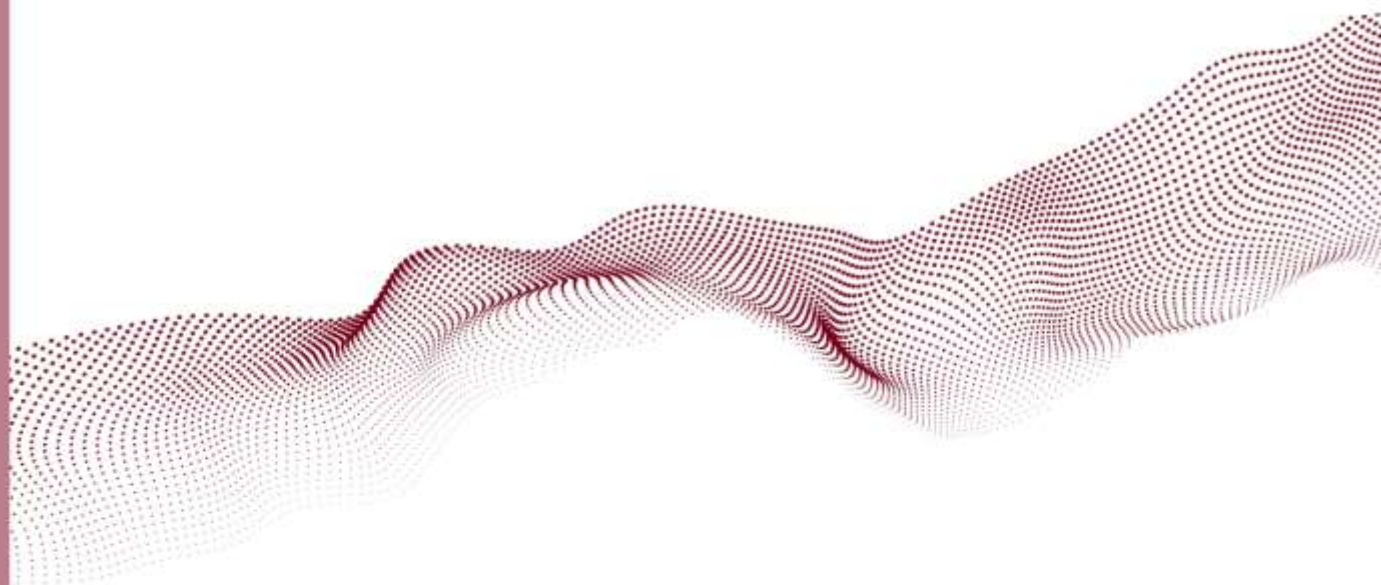
В соответствии со статьей 28 Закона № 9121/2003, КВА проводила мониторинг, анализ и исследования рынка,

направленные на обеспечение развития свободной и эффективной конкуренции.

При проведении конкурентного анализа рынков КВА отслеживает и анализирует ряд элементов конкуренции, таких как: структуры рынков и их динамика, поведение участников рынка по отношению к их конкурентам и потребителям, а также правовые и экономические барьеры для вхождения на рынок.

Были обследованы следующие рынки:

- Финансовый рынок (страхование и банковское дело);
- Рынок погрузочно-разгрузочных работ в Восточном терминале порта Дуррес;
- Рынок транспортировки углеводородов (воздушный, морской и наземный);
- Больничные услуги;
- Государственные закупки;
- Услуги мобильной связи;
- Энергетический сектор;
- Водный сектор;
- Мучной рынок;
- Рынок энергоносителей;
- Рынок сжиженного природного газа;
- Агропродовольственный рынок;
- Сектор высшего образования;
- Нелекарственная фармацевтическая продукция и др.



Интервью с Председателем Проф. Д-р Юлиана Латифи



Юлиана Латифи
Председатель Комиссии по конкуренции

С какими основными проблемами сталкивается ваше Ведомство? Каковы ваши приоритеты на ближайшее будущее?

По мере того, как 2020 год подходит к концу, весь мир сталкивается со второй волной пандемии, которая случается только раз в жизни. Албания также сильно пострадала. Эти сложные условия, помимо создания значительной социальной неопределенности, оказали серьезное влияние на рынки, государственные финансы и экономическую активность. Её последствия проявляются в резком сокращении экономической активности, сокращении занятости и снижении инфляции.

В таких непонятных условиях Конкурентное Ведомство Албании (КВА) продолжало осуществлять свою повседневную оперативную деятельность. Наша основная цель была двойной.

Во-первых, нашей целью было выполнение всех задач и обязательств, которые были частью нашей институциональной повестки дня на 2020 год.

Во-вторых, были предприняты значительные усилия для смягчения последствий пандемии, особенно с точки зрения спекуляций с ценами и злоупотреблений на рынках.

В течение этого периода перед КВА стояли две основные проблемы:

- Первая задача связана с реализацией Стратегии адвокатирующей конкуренции и информирования о ней, которая представляет собой новую пятилетнюю стратегию, составленную при поддержке проекта ЕБРР «Содействие адвокатирующей конкуренции и укрепление институционального потенциала Конкурентного Ведомства Албании», который должен быть реализован в течение 2021 года. Стратегия представляет собой всеобъемлющий документ, в котором подробно описываются цели и инструменты, которые будут использоваться КВА для выполнения своего мандата по адвокатирующей конкуренции. Он включает в себя следующие компоненты: подробное описание того, как разрабатывать и реализовывать программы адвокатирующей конкуренции и связей с общественностью; определение контактных лиц в государственных органах; объяснение того, как взаимодействовать с академическими кругами, высшими учебными заведениями и Комиссией по защите

прав потребителей; подготовка национальных судей; и инструменты адвокатирующей конкуренции и связей.

- Еще одной проблемой станет реализация «Директивы ЕКС +», которая была одобрена Комиссией по конкуренции в ее решении №2. 697 от 30.06.2020, которым утверждено Руководство, направленное на повышение эффективности Конкурентного Ведомства в обеспечении соблюдения Закона № 9121/2003 «О защите конкуренции» с поправками, конечная цель которых - обеспечение надлежащего функционирования рынков. Руководство основано на положениях Директивы (ЕС) 2019/1 Европейского парламента и Совета от 11 декабря 2018 г. «Предоставить Конкурентным Ведомствам государств-членов полномочия для более эффективного правоприменения и обеспечения надлежащего функционирования внутренних рынков».
- Руководство направлено на пояснение многих важных аспектов деятельности Конкурентного Ведомства Албании, связанных с правом на проведение расследований, наложение административных санкций, обеспечение правовой определенности и гарантий для расследуемых предприятий, гарантирования возможности прибегать к программе смягчения наказания, и т.д. Закон № 9121/2003 «О защите конкуренции» с поправками соответствует статьям 101 и 102 ДФЕС, а также Регламенту ЕС о слияниях и предоставляет КВА все соответствующие инструменты для установления пропорциональных и упреждающих санкций за нарушение правил конкуренции. Совет по конкуренции в своем решении No. 697 от 30.06.2020, четко заявил, что две главы Директивы ЕКС +, а именно: Глава VII «Взаимное содействие» и Глава VIII «Сроки исковой давности», вступят в силу и будут применяться, когда Албания станет полноправным членом Европейского Союза.

Наши главные приоритеты на ближайшее будущее:

- 1) Обеспечение соблюдения закона о конкуренции на чувствительных рынках и в секторах экономики, которые оказывают сильное влияние на потребителей в период пандемии, таких как фармацевтический рынок (лекарства и медицинские принадлежности), рынок больничных услуг и рынок агропродовольственных товаров:
 - i. постановлением СК № 70 от 23.09.2020 было инициировано предварительное расследование фармацевтического рынка для проведения оценки предоставленных исключительных прав, а также наличия барьеров для выхода на рынок в результате правовых актов или поведения предприятий, работающих на этом рынке;
 - ii. постановлением СК № 552 от 04.10.2018, инициировано и близится к завершению общее расследование больничных услуг, которое включало оценку структур на соответствующем рынке, анализ платы за услуги, качества и производительности, а также

- iii. мониторинг выполнения решения СК No 572 от 22.11.2018 в отношении рынка агропродовольственных товаров в городе Тирана, который из-за своего воздействия и монополистического характера, прямо или косвенно влияет на цены на розничном рынке и на благосостояние потребителей.
- 2) О внесении изменений в Закон № 9121/2003 «О защите конкуренции», поскольку он был рассмотрен при поддержке проекта Европейского Союза, IPA Twinning «Повышение потенциала КВА для защиты свободной и эффективной конкуренции на рынке», который действует между Албанским конкурентным ведомством и испанской Национальной комиссией по рынкам и конкуренции. Рекомендации направлены на то, чтобы помочь КВА решить проблемы, с которыми оно может столкнуться в ближайшие годы при приведении своего закона в соответствие с законодательством ЕС.

В чем сильные и слабые стороны Вашего Ведомства?

Можно упомянуть две сильные стороны КВА:

Институциональная независимость: Обладая четко определенным правовым мандатом, Конкурентное Ведомство имеет статус независимого государственного учреждения, состав которого отражает принцип баланса полномочий между двумя его структурами, а именно Секретариатом Ведомства (оперативным органом) и Комиссией по конкуренции (орган, принимающий решения), последний из которых состоит из 5 членов, назначаемых парламентом Албании.

Институциональная независимость КВА выражается по-разному, из наиболее важных проявлений можно выделить следующие: (i) принятие решений КК не зависит от политики; (ii) КК имеет право утверждать вторичные правовые рамки деятельности КВА на основании полномочий, предоставленных ему Законом № 9121/2003 «О защите конкуренции», с изменениями.

- При принятии решений КК делает оценку, основанную на доказательствах и законе, опирающуюся на компетентной и профессиональной работе, выполненной техническим персоналом КВА при расследовании дел. Решения КС подлежат судебному пересмотру и могут быть отменены судом, что является важным механизмом обеспечения того, чтобы КС не выходил за пределы своих полномочий. В период 2018-2020 годов в Административный суд первой инстанции было подано 4 (четыре) дела, все они оставлены без изменения.

Что касается слабых мест КВА, можно отметить следующие:

- Отсутствие финансовой независимости. У КВА относительно небольшой бюджет. Этот бюджет является частью государственного бюджета, который ежегодно утверждается парламентом Республики Албания. Средства, собранные в результате деятельности КВА, например, в результате его разрешения на концентрацию, не поступают в бюджет КВА.

- Относительно небольшое количество персонала. Управление по конкуренции Албании должно контролировать деятельность и решать проблемы, возникающие на всех рынках албанской экономики, несмотря на то, что у него относительно небольшое количество сотрудников.

Какие решения, принятые Ведомством за последние два года, вызывают у вас особую гордость, а рассмотрение каких дел, по Вашему мнению, могло быть проведено лучше?

Мы особенно гордимся тем, как успешно было проведено рассмотрение следующих трех дел:

- Дело на основе общего исследования в секторе высшего образования как одного из секторов, играющих очень важную роль в социально-экономическом устойчивом развитии в целом, и с его воздействием на все общество. В своем решении № 573 от 26.11.2018 Комиссия по конкуренции инициировала общее расследование с целью оценки уровня конкуренции на рынке высшего образования и сбора информации о рынке, с которым КВА (в то время) не работало ни по одному из своих дел. Дело закончилось решением No 706 от 10.09.2020, которым Комиссия по конкуренции дала ряд рекомендаций Министерству образования, спорта и молодежи, Национальному Институту Статистики, государственным и частным вузам, а также ввела различные обязательства в отношении частных вузов.
- Второе дело, достойное быть упомянутым, касается расследования КВА экономической деятельности, осуществляемой Федерацией футбола Албании (ФФА). Решением № 693 от 14.05.2020 Комиссия по конкуренции возложила на ФФА ряд обязательств и сделала некоторые рекомендации, направленные на улучшение функционирования рынков, в отношении которых проводилось расследование. Эти рекомендации и обязательства касались, среди прочего, таких действий, как продажа прав на аудиовизуальные материалы, установление цен на билеты и выбор спонсоров. Это решение было обжаловано ФФА в Административном суде первой инстанции, но было поддержано судом, поскольку суд установил, что решение основывалось на доказательствах и фактах.
- Последнее дело касалось оценки поведения концессионного предприятия «EMS-Albanian Port Operator» Ltd., которому было предоставлено исключительное право работать в течение 30 лет на стивидорном рынке навалочных грузов в Восточном терминале порта Дуррес. КК своим постановлением № 567 от 07.11.2018, постановила закрыть процедуру углубленного расследования действий ООО «EMS-Albanian Port Operator» с наложением условий и обязательств и, кроме того, вынесением ряда рекомендаций Министерству инфраструктуры и энергетики, как и администрации порта Дуррес, направленных на развитие конкуренции на этом рынке. КВА следило за выполнением обяза-

тельств, возложенных на компанию в течение одного года и отметило в результате их выполнения коррекцию на рынке, на котором компания действует. Эти корректировки позволили получить доступ на рынок и другим стивидорным операторам.

Дела, которые можно было бы провести лучше

- КВА, на протяжении многих лет проводило множество исследований розничного рынка мобильной связи. Большое количество рекомендаций, обязательств и штрафов, назначенных в результате дел, связанных с этим рынком, подчеркивает продолжающееся несоблюдение участниками рынка правил конкуренции. Эта проблема также связана с неадекватным регулированием со стороны ответственного регулирующего органа, а именно - Управления электронной и почтовой связи (УЭПС).

К концу февраля 2020 года три мобильных оператора, действующих на рынке, одновременно и значительно повысили цены на пакеты с предоплаченным тарифом. КВА считает, что исход решения КК в этом случае был бы более благоприятным, если бы УЭПС провел оценочный и сравнительный анализ повышенных тарифов в соответствии с подзаконными актами, регулирующими деятельность мобильных операторов на рынке. Если бы такая оценка проводилась с уделением особого внимания факту одновременности повышения тарифов, вмешательство КК было бы более эффективным и непосредственно касалось бы поведения операторов, не давая им возможность обойтись лишь обязательствами на будущее.

КК своим постановлением № 703 от 06.08.2020, приняло решение прекратить предварительное расследование на розничном рынке мобильной связи и приняла обязательства по принятию корректирующих мер, предложенные Vodafone Albania, Telekom Albania и Albtelecom, согласно которым заинтересованные операторы должны будут выполнять ряд условий и обязательств.

Учитывая влияние, которое этот рынок оказывает на потребителей, это дело по-прежнему вызывает опасения, связанные с фактическим выполнением обязательств соответствующими компаниями.

- Продолжающаяся пандемия приводит к росту цен на ряде рынков, в первую очередь связанных с нелекарственными фармацевтическими товарами (такими как маски для лица, дезинфицирующий гель, дезинфицирующее средство на спиртовой основе). В результате этого, КВА инициировало процедуру расследования на вышеупомянутом рынке, направленную на изучение и, при необходимости, восстановление конкуренции на нём. С учетом того, что расследование продолжается, из-за риска нанесения серьезного и непоправимого ущерба конкуренции было принято несколько временных мер:
 - КК своим постановлением № 684 от 18.03.2020 г., возбудила предварительное расследование на рынке оптовой и розничной торговли нелекарственными фармацевтическими товарами.
 - КК своим постановлением № 684 от 18.03.2020, ввела временные меры на предприятия, осуществляющие деятельность на рынке розничной или оптовой тор-

говли нелекарственными фармацевтическими товарами (маски, дезинфицирующий гель, спирт).

Мы считаем, что мы должны были действовать быстрее и активнее в этом деле. Расследование продолжается и, согласно постановлению № 717 от 15.10.2020, мы наложили штрафы и предписали обязательства для ряда предприятий, работающих на этом рынке, за несоблюдение временных мер.

Каков уровень осведомленности о конкуренции в Вашей стране? Учитывают ли политики проблематику конкуренции? Является ли соблюдение правил конкуренции серьезной проблемой для предприятий?

За последние несколько лет осведомленность бизнес-сообщества о конкуренции возросла.

Следующие моменты подтверждают такое повышение осведомленности:

- Увеличение количества жалоб, поданных предприятиями и / или потребителями в КВА. Так, за последние 2 года в КВА было подано 95 жалоб (55 жалоб в 2019 году и 40 жалоб в 2020 году). На их основе КВА инициировало процедуры расследования на уязвимых рынках в экономике Албании, таких как рынок телекоммуникаций, больничных услуг, фармацевтический рынок, банковский сектор, государственные закупки и т. п.
- Компании продемонстрировали повышенную осведомленность о своей обязанности уведомлять о своих сделках в течение предусмотренного законом 30-дневного периода, в тех случаях, когда такая сделка соответствует критериям, предусмотренным Законом No. 9121/2003 и должна быть разрешена КК для того, чтобы быть реализована. Большинству фирм также понятны ситуации, когда сделки не квалифицируются как концентрация, требующая уведомления.
- Компании начали демонстрировать большую информированность в отношении законодательства и подзаконного регулирования, которые устанавливают исключительные права или порождают качественные или количественные ограничения для входа на рынок и торговлю, и поэтому запрашивают у КВА юридическую оценку степени, в которой такие действия ограничивают или препятствуют конкуренции.

Расширяется сотрудничество между КВА и теми, кто определяет политику. Это можно наблюдать в ежегодных Постановлениях Парламента Республики Албания «Об оценке деятельности КВА», которые требуют от исполнительных органов всех уровней сотрудничества с КВА путем:

- Выполнения обязательства запрашивать предварительную правовую оценку от КВА по любому проекту нормативного акта, целью или следствием которого является предоставление исключительных прав или введение качественных или количественных ограничений конкуренции на различных рынках или в различных секторах экономики и, в особенности, в отношении концессионных договоров.

- Постоянных консультаций в процессе подготовки и утверждения законодательства и подзаконных актов для обеспечения свободной и эффективной конкуренции на рынке.

В 2018 году был создан «Межведомственный механизм для выполнения рекомендаций независимых учреждений». Этот механизм позволяет парламенту осуществлять свою контрольную функцию над правительственными учреждениями и контролировать степень выполнения рекомендаций, выпущенных независимыми учреждениями, включая КВА. В 2017 году, чтобы помочь предприятиям соблюдать правила конкуренции, КВА разработало и опубликовало «Программу соблюдения правил конкуренции» в виде брошюры. Эта программа представлялась бизнес-сообществу на различных форумах и семинарах по всей территории Республики Албания.

В настоящее время соблюдение бизнесом правил конкуренции улучшилось, отчасти в результате того, что они стали в большей мере осведомлены о том, что считается надлежащим поведением на рынке. Такое повышенное соответствие требованиям закона отмечалось КВА в ходе мониторинга, анализа и исследований, которые оно проводило в течение многих лет на различных рынках.

Несмотря на вышесказанное, есть еще большие возможности для улучшений, когда дело доходит до повышения осведомленности и соблюдения компаниями правил конкуренции, поощрения потребителей сообщать о подозрительном поведении в КВА и, наконец, но не в последнюю очередь, когда дело доходит до важной роли, которую должны играть политики в поддержке работы КВА, особенно в отношении оценки концессионных контрактов и выполнения предлагаемых рекомендаций.

Если бы завтра вы могли внести одно серьезное изменение в свой национальный закон о конкуренции, что бы вы выбрали?

Одно возможное серьезное изменение Закона № 9121/2003 «О защите конкуренции», с поправками, может быть предложение о сохранении за КВА процента от дохода, который он генерирует (в соответствии с правилами государственного бюджета), например, удерживая процент от доходов, получаемых за проведение процедуры по разрешению концентраций. Что позволит Ведомству быть лучше подготовленным для выполнения своей миссии по обеспечению свободной и эффективной конкуренции на рынке.

Считаете ли вы, что международное и региональное сотрудничество полезно? Хорошо ли оно работает?

За последние 15 лет КВА наладило отношения с рядом национальных конкурентных ведомств и международных организаций. КВА считает такое сотрудничество очень важным и уделяет большое внимание его продолжению и развитию.

Мы участвуем в сотрудничестве по разным направлениям, в первую очередь с использованием двустороннего сотрудничества - мы подписали меморандумы о взаимопонимании с конкурентными ведомствами Италии, Венгрии,

Австрии, Турции, Хорватии, Мальты, Испании, а также с использованием многосторонних соглашений в рамках «Софийского форума по конкуренции».

Двусторонние соглашения были сосредоточены на обучении наших сотрудников, особенно в рамках различных проектов ЕС, таких как проекты TAIEH. В частности, в последние годы наши инспекторы прошли обучение в Австрийском, Итальянском, Мальтийском и Испанском конкурентных ведомствах.

Кроме того, была создана сеть связи в результате различных мероприятий по линии РЦК ОЭСР, ЮНКТАД и МКС.

Так, конкурентные ведомства Юго-Восточной Европы сотрудничают друг с другом в рамках РЦК, что позволяет им обмениваться информацией через Инструмент Запроса на информацию (ЗиИ).

Аналогичным образом, участие в ежегодных совещаниях Межправительственной группы экспертов по конкурентному праву и политике, которые проводятся в рамках ЮНКТАД, является хорошим способом обмена опытом, а также его приобретения.

Что касается сотрудничества Ведомства с МКС, оно было официально закреплено путем подписания Рамочного документа МКС по процедурам конкурентных ведомств (ПКВ=САР), что было утверждено решением КК № 636 от 04.07.2019.

Что вы думаете о Региональном центре по конкуренции ОЭСР-ГВХ? У вас есть предложения по его улучшению?

С 2005 года Конкурентное Ведомство Албании (КВА) постоянно реализовывало сотрудничество с РЦК ОЭСР-ГВХ, участвуя в тренингах, которые Центр предлагает странам Центральной, Восточной и Юго-Восточной Европы, используя свой инструмент ЗиИ для связи с другими ведомствами-бенефициарами и путем публикации многочисленных статей в Информационных бюллетенях РЦК.

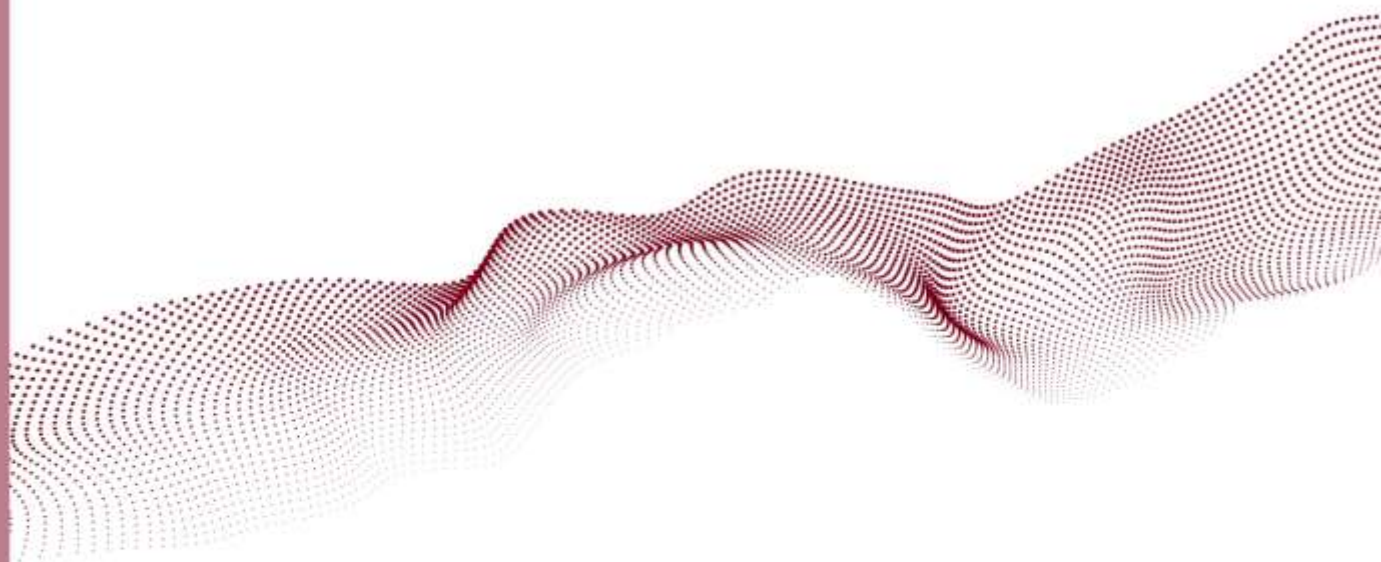
Организация КВА семинара «Контроль за слияниями», который прошел 19-21 июня 2018 г. в Тиране, и в котором приняли участие представители 27 конкурентных ведомств из Европы и Азии, входит в число величайших достижений КВА за период нашего сотрудничества с РЦК ОЭСР-ГВХ.

Что касается тренингов, предлагавшихся Центром в 2005-2019 годах, КВА участвовало в 59 мероприятиях, в рамках которых 130 человек прошли обучение в течение 402 учебных дней. Ежегодно в среднем 9 человек проходило примерно 27 дней обучения на человека и участвовали в 4 мероприятиях на человека.

Наши сотрудники проходили обучение по различным темам, связанным с политикой конкуренции, и по вопросам, возникающим в судебных делах, например, злоупотребление доминирующим положением, запрещенные соглашения и оценка слияний; кроме того, они получали и специальную подготовку по адвокатируванию конкуренции. Персонал прошел обучение по важным секторам экономики, таким как телекоммуникации, банковское дело, энергетика, фармацевтика, государственные закупки, розничные рынки, а также по таким сложным рынкам, как цифровая экономика.

Знания, полученные как младшими сотрудниками, так и старшими экспертами в ходе этих тренингов, оказались чрезвычайно актуальными и полезными в их повседневной работе. Участвовавшие в семинарах сотрудники смогли обогатить свои навыки, связанные с правовой и экономической оценкой дел, которые они активно применяли при расследовании своих текущих дел в КВА. В дополнение к знаниям, полученным в результате участия в соответствующих тренингах, эти мероприятия помогли наладить и поддерживать международное сотрудничество между коллегами, тем самым способствуя обмену опытом между экспертами.

Мы также считаем, что инструмент ЗНИ оказался весьма эффективным средством профессиональной взаимосвязи, позволяющим ведомствам обмениваться опытом друг с другом. Инструмент позволяет найти новые варианты и решения для возникших проблем, тем самым помогая ведомствам решать проблемы, с которыми они сталкиваются. Мы полагаем, что этот инструмент будет играть все более важную роль во взаимных отношениях между ведомствами, входящими в сеть РЦК.



Обзор литературы



Педро Каро де Соуза
Эксперт по конкуренции, ОЭСР

В этом выпуске Дайджеста литературы для [январского] выпуска Информационного бюллетеня РЦК за 2020 год рассматриваются три статьи о злоупотреблении доминирующим положением на цифровых рынках. Кроме того, я настоятельно рекомендую вам прочитать Справочный документ ОЭСР по той же теме для Глобального форума по конкуренции (вы можете найти его по адресу <http://www.oecd.org/daf/competition/abuse-of-dominance-in-digital-market.htm>).

Более подробные обзоры статей, обсуждаемых ниже, вместе с обзорами других статей, можно найти на сайте www.antitrustdigest.net.

Friso Bostoen 'Online Platforms and Pricing: Adapting abuse of dominance assessments to the economic reality of free products' (2019) Computer Law and Security Review 35 263' (Фризо Бостоен «Онлайн-платформы и ценообразование: адаптация оценок злоупотребления доминирующим положением к экономической реальности бесплатных продуктов» (2019) Computer Law and Security Review 35 263 »)

Платформы отличает их способность осуществлять перекрестное субсидирование между разными группами пользователей и одновременно использовать некоторые группы пользователей (обычно субсидируемые) для повышения их привлекательности для других пользователей (обычно платящих). Другими словами, платформы часто рассматривают одну сторону рынка как центр прибыли, а другую сторону как лидера убытков или, в лучшем случае, как финансово нейтральную. В результате платформы должны выбирать не только уровень цен, но и структуру цен на свои услуги.

В этой статье исследуется, как закон о конкуренции может оценивать поведение потенциально могущее быть злоупотреблением, связанное с бесплатной продукцией (как товарами, так и услугами). В частности, он содержит хороший обзор литературы о применении хищнического ценообразования на многосторонних рынках. В материале также содержится описание дел о хищническом ценообразовании на многосторонних рынках в Европе, а также ситуаций, к которым могут быть по аналогии применены принципы,

относящиеся к завышению цен. Эта статья не содержит каких-либо новаторских идей, но дает очень хороший обзор того, как можно выявить злоупотребления в отношении бесплатных продуктов.

Peter Alexiadis and Alexandre de Streel on 'Designing an EU Intervention Standard for Digital Gatekeepers' (2020) (Питер Алексиадис и Александр де Стрель о «Разработке стандарта вмешательства ЕС для цифровых гейткиперов» (2020))

Серия исследований и отчетов о цифровых платформах дали основание предполагать, что антимонопольная политика требует пересмотра. Эта точка зрения основана на убеждении, что в отношении цифровых рынков риск совершения ошибок «типа 2» (т. е., недостаточного правоприменения) выше, чем риск совершения ошибок «типа 1» (т. е., избыточного правоприменения) и что, помимо конкурентного правоприменения, свою роль может сыграть и регулирование.

Хотя авторы считают, что необходимость радикальных изменений в Европейском союзе менее актуальна, чем в других странах, они, тем не менее, разрабатывают план вмешательства против цифровых платформ - как ex post, так и ex ante. По словам авторов, законодательство ЕС уже содержит большинство правил и принципов, необходимых для решения проблемы нежелательного поведения цифровых платформ. Что касается конкуренции, это включает использование таких понятий, как «особая ответственность» и «неизбежный торговый партнер», а также теорий ущерба, разработанных в делах против Google, в делах о сокращении прибыльности конкурентов или в делах по статье 106 (1) ДФЕС, касающихся потенциального использования власти и конфликта интересов, порождаемых особыми или исключительными правами. С точки зрения регулирования, законодательство ЕС может основываться на устоявшихся подходах к «узким местам», «гейткиперам (привратникам)», «значительной рыночной власти», «совместимости» и «экономической зависимости», а также расширять правила, уже регулирующие сферу электронных коммуникаций.

Это чрезвычайно амбициозная работа. Особенно хорош обзор того, как правоприменительные подходы к регулированию и защите конкуренции могут сочетаться для решения проблем, создаваемых цифровыми платформами. В нем также приводится интересный аргумент в пользу того, что динамика цифровых платформ согласуется с исследованиями теорий ущерба, корни которых лежат в теории о конгломератных результатах. Основная проблема антимонопольного законодательства на конгломератных рынках заключается в том, что компания сможет лишить конкурентов доступа за счет использования своей рыночной власти на одном рынке («рынок, где они обладают властью») на другом рынке («рынок, подверженный давлению такой власти»). Это неизбежно включает в себя анализ связей между

двумя рынками, определение того, существует ли достаточная степень рыночной власти на одном из этих рынков, и каковы возможные негативные последствия для потребителей, вызванные в результате лишения конкурентов доступа. Все эти элементы обычно присутствуют в практике злоупотребления доминирующим положением цифровыми платформами.

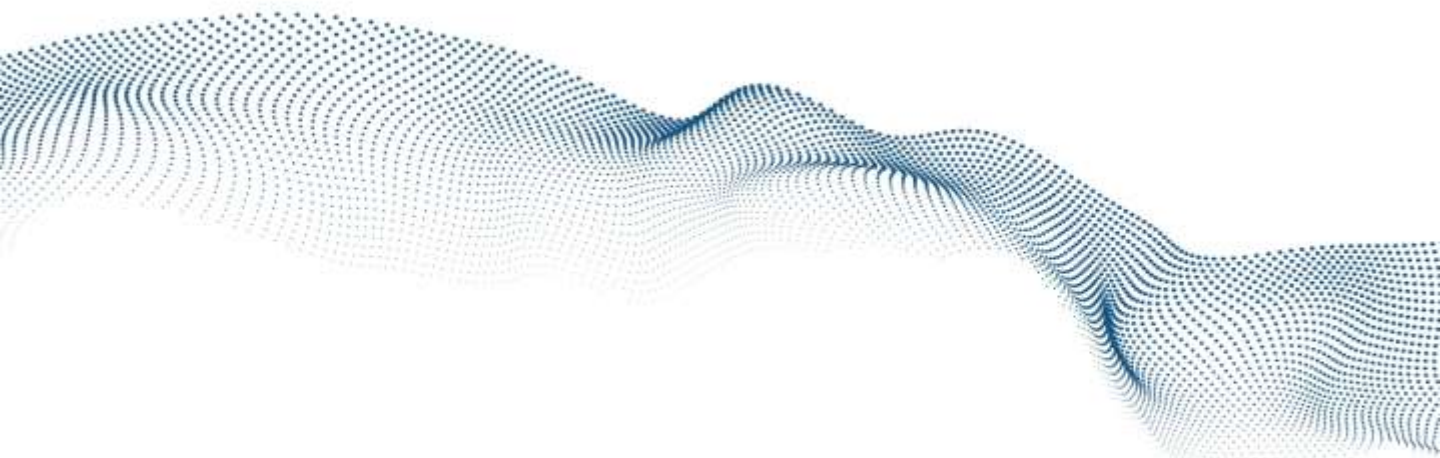
Viktoria Robertson on 'Excessive Data Collection: Privacy Considerations and Abuse of Dominance in the Era of Big Data' (2020) Common Market Law Review 57 161 (Виктория Робертсон о «Сборе избыточного объема данных: соображения конфиденциальности и злоупотребление доминирующим положением в эпоху Больших данных» (2020) Обзор законодательства общего рынка 57 161)

Спорным является вопрос о том, должен ли закон о конкуренции касаться отслеживания личных данных пользователей в Интернете третьими сторонами. Рассматривая сбор данных, статья оценивает два сценария, при которых закон о конкуренции ЕС может отнестись огромные объемы данных, собираемых некоторыми цифровыми платформами, к чрезмерным: завышенные «цены» на данные и несправедливая политика в отношении данных. В обоих сценариях оценка с позиции закона о конкуренции не зависит от других областей права, в частности от правил по защите данных. Например, нарушение правил защиты данных не явля-

ется автоматически нарушением закона о конкуренции, равно как и тот факт, что компания придерживается правил защиты данных, не препятствует установлению нарушения закона о конкуренции. В конечном счете, в документе делается вывод о том, что в законодательстве ЕС о конкуренции уже есть необходимые инструменты для решения проблемы чрезмерного сбора данных, даже если правила защиты данных обеспечивают столь необходимый контекст для этого типа злоупотреблений с целью эксплуатации.

Эту проницательную и вдумчивую публикацию можно рассматривать как попытку разработать теории ущерба, связанные с конкуренцией, на основе нарушения прав на неприкосновенность частной жизни. Такие теории строятся на тех, которые были приняты в деле против Facebook в Германии, но и выходят за их рамки, перенося элементы немецкого подхода к законодательству о конкуренции и конфиденциальности на общеевропейскую сцену.

Однако предлагаемые теории вреда вполне могут оказаться спорными, поскольку в конечном итоге они зависят от «чрезмерности» сбора данных и «несправедливости» коммерческой практики, служащей основанием для антимонопольной ответственности. В обоих случаях, для определения того, какие «чрезмерные» и «недобросовестные» методы являются незаконными в соответствии с законодательством о конкуренции, необходимо использовать ограничивающие принципы, связанные с благосостоянием потребителей, которые в публикации можно было бы проработать и лучше. Кроме того, выбор наилучшего нормативного подхода к этой практике, а также какими должны быть ограничения конкурентного права в этой сфере, являются важными вопросами, которые выиграли бы от более подробного обсуждения.



Контактная информация

Региональный Центр по Конкуренции ОЭСР-ГВХ в Будапеште (Венгрия)
 Венгерское Конкурентное Ведомство (ГВХ)
 OECD-GVH Regional Centre for Competition in Budapest (Hungary)
 Gazdasági Versenyhivatal (GVH)
 Alkotmány u. 5.
 H-1054 Budapest
 Hungary



Ренато Ферранди

Старший эксперт по конкуренции,
 ОЭСР
 renato.ferrandi@oecd.org



Габриэлла Сцилади

Глава отдела, Международный отдел,
 ГВХ
 szilagyi.Gabriella@gvh.hu



Виолета Сезар

Ассистент, Отдел конкуренции,
 ОЭСР
 violeta.cezar@oecd.org



Оршоя Хладони

помощник, Международный отдел,
 ГВХ
 Hladony.orsolya@gvh.hu



Перевод на русский и английский
Тарас Кобушко



Милан Банхеди

координатор ОЭСР-ГВХ,
 Международный отдел, ГВХ
 Banhegyi.milan@gvh.hu