

ФАС России: Нарушения на рынках нефтепродуктов жестко пресекаются в странах ЕС

21 июня 2010, 15:29

Активная борьба с нарушениями со стороны монополистов на рынках нефтепродуктов является распространенной международной практикой, в том числе в странах Европейского Союза. Об этом рассказал директор департамента по контролю в сфере энергетики итальянского Конкурентного ведомства (ICA) Александро Ноче на круглом столе в рамках расширенной коллегии ФАС России в г. Суздаль. Так, 2006 году нефтяные компании в Италии были оштрафованы на сумму более 300 млн. евро за заключение ограничивающего конкуренцию соглашения (Эни – 117, Эксон – 66,7, Кувейт – 46,8, Шелл – 56,5, Тамойл – 19,6, и Тоталь – 8,9 млн. евро соответственно). Законность этого решения была подтверждена высшей судебной инстанцией страны. В свою очередь заместитель руководителя ФАС России Анатолий Голомолзин отметил, что в России применяются аналогичные меры за нарушения на этих рынках. За антиконкурентные действия нефтяные компании были оштрафованы на общую сумму 26 млрд. рублей.

9 июня 2010 года в г. Суздале состоялся круглый стол с участием представителей Конкурентного ведомства Италии по вопросам обеспечения конкуренции на рынке нефтепродуктов. Обсуждение прошло в рамках расширенного заседания коллегии, посвященной 20-летию со дня образования российских антимонопольных органов.

С докладом, посвященном проблемам российских рынков нефтепродуктов, выступил заместитель руководителя ФАС России Анатолий Голомолзин. На заседании также выступили с докладами директор департамента по контролю в сфере энергетики итальянского Конкурентного ведомства (ICA) Александро Ноче, руководитель Свердловского УФАС России Татьяна Колотова, член НП «Содействие развитию конкуренции в странах СНГ» Анна Нумерова. Докладчики обменялись опытом анализа рынков нефти и нефтепродуктов, мерами по развитию конкуренции, а также практикой рассмотрения дел о нарушениях антимонопольного законодательства.

А. Ноче рассказал о деле, которое было рассмотрено ICA на рынке авиатоплива. Дело было начато в 2004 году и закончилось в 2006 году. Как и в России рынок в Италии имеет олигопольную структуру: 43-45% у Эни, 16-18% у Эксон, 15-17% у Тоталь, 9-11% у Тамойл, 6-8% у Кувейт, 5-7% у Шелл. Два города Милан и Рим потребляют более 70% авиатоплива. (В России более 75% потребляется в московском авиаузле). Ситуацию усугубляет существование структурных связей в рамках совместных предприятий ВИНК в ТЗК аэропортов. Как было установлено в рамках дела, между основными участниками рынка было установлено ограничивающее конкуренцию соглашение. Компании отказались конкурировать друг с другом на проводимых авиакомпаниях тендерах. Осуществляли мониторинг и контроль своих долей на рынке. Ограничивали входение на рынок новых участников, отказывая в доступе к мощностям по хранению. Наладили постоянный обмен информацией между своими фирмами и совершали другие антиконкурентные действия.

По итогам рассмотрения дела нефтяные компании в Италии были оштрафованы на сумму более 300 млн. евро, в том числе, Эни – на 117 млн. евро, Эксон – на 66,7 млн. евро, Кувейт – на 46,8 млн. евро, Шелл – на 56,5 млн. евро, Тамойл – на 19,6 млн. евро, Тоталь – на 8,9 млн. евро. Как первая инстанция, так и вторая - окончательная инстанция Итальянского Административного Трибунала подтвердили законность и обоснованность решения ИСА и размеров наложенных на компании штрафов.

Своим опытом поделились и российские антимонопольщики. «В 4 квартале 2007 года -1 полугодии 2008 года эти нефтяные компании устанавливали монополично высокие цены на оптовых рынках нефтепродуктов, - рассказал А. Голомолзин.- По результатам рассмотрения дел ФАС России наложила на ВИНК штрафы на сумму более 5,4 млрд. рублей».

«Мы надеялись, что серия дел о нарушениях антимонопольного законодательства заставит ВИНК изменить свое поведение, но некоторые компании лишь создали дополнительные структуры для борьбы с ФАС России и продолжили нарушать закон. Как следствие, 2-ая «волна» дел, а размер штрафа за нарушения уже в 2009 году был увеличен более чем в 4 раза. В итоге суммарно сумма штрафов превысила 26 млрд. рублей».

20 мая 2010 года Президиум Высшего Арбитражного суда (ВАС) признал решение и предписание ФАС России по делу в отношении ТНК-ВР законными и обоснованными. «Это решение суда является принципиально важным. В рамках этого дела высшей судебной инстанцией было закреплено применение таких новелл антимонопольного законодательства, как понятие коллективного доминирования на рынке, а также крупных «оборотных» штрафов. Оно, безусловно, имеет прецедентный характер и имеет важное значение для дальнейшей судебной практики», - отметил А. Голомолзин.

Он также сказал, что с введением оборотных штрафов, а также мер уголовной ответственности, Россия проходит тот же путь, который полвека назад прошли США. Принципиальная позиция законодателей, а также судебных инстанций США заставили юристов крупных компаний значительно сократить количество нарушений антимонопольного законодательства, а в большинстве своем их нивелировать.

А. Голомолзин рассказал участникам круглого стола о состоянии конкуренции на рынке нефтепродуктов. «Рынок нефтепродуктов монополизирован, - заявил он.- На российском рынке нефтепродуктов коллективно доминируют 4 вертикально интегрированные нефтяные компании (ВИНК): ОАО «Газпром нефть», ОАО «ТНК-ВР», ОАО «НК Роснефть», ОАО «Лукойл». В России производство нефтепродуктов из российской нефти осуществляется на 28 крупных НПЗ. Половина всех произведенных нефтепродуктов экспортируется, причем в основном низкокачественных. Экспортируется 80% произведенного мазута, около 60% дизельного топлива, а также 15-20 % бензина и 20-25 % авиатоплива.

А. Ноче отметил, что в Италии 75% потребляемой в стране нефти импортируется, нефтепереработку осуществляют 17 НПЗ. В основном НПЗ контролируются итальянскими или зарубежными ВИНК. Независимая нефтепереработка составляет менее 20%. Из Италии экспортируется 26% от всех произведенных нефтепродуктов, в значительной степени это высококачественные автобензин и дизельное топливо (65% в общей структуре экспорта нефтепродуктов).

Цены на внутреннем оптовом рынке Италии в значительной степени определяются ценами на нефть и на нефтепродукты на мировом рынке. Соответственно, внутренние цены приводятся к котировкам внешнего рынка по формуле «Plats+». Участники круглого стола, отметили, что при росте цен на мировых рынках происходит рост цен на национальных рынках. При падении цен на внешних рынках имеет место задержка падения цен на внутренних, но не более чем на неделю. В связи с этим было констатировано, что рост цен на российском рынке, сразу вслед за ростом цен на внешнем рынке, а также полутора-двух месячная задержка снижения цен на российском рынке при снижении цен на внешнем рынке является следствием коллективного доминирования на рынке РФ основных ВИНК и злоупотребления ими доминирующим положением на рынке.

Российская сторона проинформировала коллег о предложениях ФАС России о развитии внутреннего индикатора цены на основе биржевых и внебиржевых котировок, а также о предложениях по формуле цены по методу Net Back.

Эксперты ICA оценивают рынок автомобильного топлива как имеющий предпосылки для согласованных действий его участников: выраженный ценовой параллелизм 8 ВИНК, высокая маржа от продаж бензина и дизельного топлива, обмен информацией между компаниями по ежедневно предлагаемым изменениям цен на следующий день. С целью предупреждения нарушения антимонопольного законодательства ВИНК был выставлен ряд требований поведенческого (связанные с обменом информацией) и структурного (для создания условий конкуренции на итальянском рынке) характера.

На розничном рынке особые требования выдвигаются для ENI, чья доля превышает 30 %: в течение 3-х лет на ее заправках, оказывающих полный пакет услуг, цены не должны быть выше более чем на 7 евроцентов, чем средние по ЕС, а на 3000 заправках с системой предоплаты и самообслуживанием цены не должны быть выше, чем в ЕС, и как минимум ниже на 5 евроцентов, чем на заправках с полным пакетом услуг.

Важными для конкуренции является право доступа независимых итальянских компаний к получению нефтепродуктов непосредственно с НПЗ на тех же условиях, что и аффилированные с владельцами НПЗ компаниями. В РФ это право будет обеспечено только после завершения судебных процедур в отношении ВИНК в соответствии с предписаниями ФАС России, вынесенными по результатам рассмотрения дел о нарушениях антимонопольного законодательства.

Законом Италии установлена обязанность предоставлять недискриминационный доступ независимым участникам рынка к логистическим сетям и установкам ВИНК по хранению топлива. В России обязанность такого доступа установлена в рамках предписаний поведенческого характера, которые ФАС выставил ВИНК в рамках контроля крупных сделок слияний и приобретений. Нормативно эта проблема пока урегулирована лишь в отношении авиатоплива в правительственных Правилах доступа к услугам в аэропортах. Кардинально эту проблему можно решить в рамках «третьего антимонопольного пакета» с регламентацией процедур недискриминационного доступа наряду с услугами естественных монополий и к ключевым объектам инфраструктуры. За рубежом их называют «ключевыми активами» (essential facilities).

А. Голомолзин отметил, что основные нарушения антимонопольного законодательства касаются злоупотреблений доминирующим положением на рынке, в том числе, такое как

установление монопольно высоких цен и дискриминационное ценообразование, а кроме того, выявлено значительное количество ценовых сговоров на региональных рынках. Представители ФАС России рассказали о практике рассмотрения дел на региональных рынках, в частности, обсуждались примеры дел по согласованным действиям, направленным на повышение и поддержание цен (на примере Екатеринбурга и Томской области).

Российские антимонопольщики рассказали также о мерах, принимаемых по стабилизации ситуации на рынке авиатоплива и услуг ТЗК. ФАС была рассмотрена серия крупных дел в отношении федеральных аэропортов. Правительством РФ по предложению ФАС России была осуществлена либерализация внутреннего рынка авиаперевозок и приняты Правила недискриминационного доступа к услугам в аэропортах.

В результате мер антимонопольного воздействия, кардинальных институционных изменений объем перевозок пассажиров превысил не только уровень 2009 года на 35%, но и уровень самого благополучного 2008 года на 3-5%. Как отметил А. Голомолзин, неслучайно опыт РФ по этим вопросам был рекомендован IATA для распространения в рамках Международной конкурентной сети.

По итогам встречи стороны наметили дальнейшие перспективы развития сотрудничества в области конкурентной политики.