

**КИЇВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ ТАРАСА ШЕВЧЕНКА**

ІНСТИТУТ МІЖНАРОДНИХ ВІДНОСИН

ЦЕНТР ДОСКОНАЛОСТІ ЖАНА МОНЕ

О. І. ШНИРКОВ

**ЗОВНІШНІ ВИМІРИ
КОНКУРЕНТНОЇ ПОЛІТИКИ ЄС**

**МАТЕРІАЛИ ДЛЯ ЛЕКЦІЙ
2019**

**TARAS SHEVCHENKO
NATIONAL UNIVERSITY OF KYIV**

INSTITUTE OF INTERNATIONAL RELATIONS

JEAN MONNET CENTRE OF EXCELLENCE

Oleksandr Shnyrkov

**EXTERNAL DIMENSIONS OF
EU COMPETITION POLICY**

**LECTURE MATERIALS
2019**

Примітка:

Публікацію підготовлено академічним координатором Центру досконалості Жана Моне, завідувачем кафедри світового господарства і міжнародних економічних відносин, д.е.н., проф. О. І. Шнирковим.

Note:

The publication is prepared by the Academic Coordinator of the Jean Monnet Centre of Excellence, Head of the Chair of World Economy and International Economic Relations, Dr. of Sc. (Ec.), Prof. Oleksandr Shnyrkov.

Формування та розвиток світових монополістичних та олігополістичних ринків ставлять перед державами та міжнародним співтовариством в цілому нагальні питання протидії зловживанню домінуючим становищем, виявам недобросовісної конкуренції. Постає, наприклад, проблема запобігання національною конкурентною політикою негативних наслідків на внутрішньому ринку концентрації, яка формально відбувається за її межами. Адже будь-яке рішення у цій сфері зачіплятиме інтереси інших країн. Документи міжнародних організацій (наприклад, ЮНКТАД, ОЕСР) з цих питань мають рекомендаційний характер і не розв'язують складні практичні проблеми.

Основним напрямом побудови глобальної конкурентної архітектури ЄС вважає співпрацю у межах Світової організації торгівлі (СОТ), оскільки вона охоплює практично всі країни - основні учасниці міжнародних економічних відносин, а конкурентна та торгівельна політика мають взаємодоповнюючий характер. Подальша лібералізація світової торгівлі неможлива без синхронних заходів протидії порушенню ринкових умов у межах окремих країн та економічних угруповань.

У 1996 р., у тому числі як результат пропозицій ЄС, СОТ створила Робочу групу з торгівлі та конкуренції з метою аналізу взаємовідносини та виявлення сфери подальшої співпраці. Європейська Комісія вважала, що треба рухатися далі й запропонувала почати переговори з метою розробки на багатосторонній основі зобов'язуючих правил конкуренції. Ці пропозиції були підготовлені до зустрічі СОТ у Сіетлі (1999) та включали такі основні положення:

- прийняття членами СОТ основних принципів та спільних правил у сфері конкурентного законодавства (у т.ч. законів про конкуренцію; обмеження на секторальні винятки; застосування принципів прозорості та недискримінації) та його впровадження (у т.ч. поєднання активної політики державних регулюючих конкуренцію структур з приватними зверненнями до національних судів);

- розробка спільних підходів щодо антиконкурентної практики з акцентом на міжнародну торгівлю та інвестиції (у т.ч. картельна діяльність; критерії вертикальних угод або зловживання домінуючим становищем з ефектом обмеження вступу до ринку; принципи співпраці у сфері контролю експортних картелів та міжнародного злиття);

- підготовка основ міжнародної співпраці, які включають систему нотифікацій, консультацій та спостережень у зв'язку з антиконкурентною практикою у міжнародних масштабах, а також обмін неконфіденційною інформацією, що має включати принципи *negative comity* та *positive comity* без зобов'язань проведення розслідувань від імені іншої країни;

- створення процедур вирішення спірних питань з метою гарантування відповідності національних конкурентних правил спільним домовленостям.

Однак пропозиції ЄС не були прийняті у Сіетлі, оскільки США і деякі інші країни виступили проти подібного підходу. Сполучені Штати стверджували, що спроба підписати відповідну угоду у межах СОТ призведе до занижених відповідних вимог у цій сфері, слабких та неефективних правил конкуренції. Крім того, розвинені країни вже мають відповідне регулювання, яке відповідає будь-яким мінімальним вимогам майбутніх домовленостей у межах СОТ. З 2004р. перемовини у рамках СОТ щодо спеціальної угоди з конкуренції зупинено.

Другим важливим напрямом міжнародної співпраці ЄС зі створення багатостороннього механізму координації конкурентної політики є Міжнародна мережа з питань конкуренції (ICN), створена 25 жовтня 2001 р. за участю представників державних структур, що регулюють конкуренцію, з Австралії, Великої Британії, Замбії, Європейського Союзу, Ізраїлю, Італії, Канади, Корейської Республіки, Мексики, ПАР, США, Франції, ФРН, Японії. Основною метою діяльності ICN є зближення антитрестовської політики через обмежену кількість конкретних проектів, спрямованих на розв'язання протиріч між конкурентними політиками окремих країн. З цього погляду даний форум не конкурує із СОТ, а доповнює її, оскільки ініціативи в межах СОТ сконцентровані на погодженні основних принципів конкурентної політики. Проекти ICN будуть спрямовані на розробку необов'язкових загальних правил та рекомендацій. ICN працюватиме над двома основними проблемами: контроль процесів злиття у багатосторонньому аспекті; підтримка діяльності відповідних регулюючих структур з метою розвитку конкурентної культури. Зокрема, ICN займатиметься аналітичною роботою з огляду практики регулювання злиття, відповідних процедур та технологій. На конференції в Неаполі (2002) було прийнято комплекс «Керівних принципів» та «Рекомендованої практики» у сфері здійснення контролю за злиттям.

Третім напрямом міжнародної багатосторонньої співпраці ЄС у сфері конкурентної політики є Форум з глобальної конкуренції країн ОЕСР – Global Competition Forum (GCF). Створюючи спеціальний форум, країни - члени ОЕСР пішли далі відповідних рекомендацій ОЕСР від 27 та 28 липня 1995 р. та поставили за мету:

- обмін інформацією, наскільки це можливо за умов дотримання принципів законних інтересів сторін та конфіденційності;
- координацію розслідувань, коли дві або більше країн-членів діють проти антиконкурентної практики у міжнародній торгівлі;
- допомогу у виявленні та отриманні інформації щодо підприємств на території іншої країни.

Основною метою цієї організації є також зближення конкурентної філософії та конкретних процедур у країнах - учасниках. GCF матиме більш широкий характер порівняно з ICN. Зважаючи на можливе певне дублювання, діяльність GCF може стати зайвою, якщо будуть успішними переговори у межах COT; якщо ж переговори не будуть успішними, GCF займе відповідне місце у багатосторонній міжнародній архітектурі з проблем конкурентної політики.

Четвертим, і найбільш успішним та ефективним, напрямом впровадження багатосторонніх механізмів конкурентної політики є Договір про створення Європейського економічного простору (згодом - зони), який спрямований на створення зони вільної торгівлі між ЄС та країнами ЕАВТ (Ісландією, Норвегією, Ліхтенштейном, Швейцарією). Договір повністю включає всі правила конкуренції Договору про ЄС.

Країни ЄАВТ створили Керівний Орган, повноваження якого відповідають повноваженням Європейської Комісії. Ст. 56 Договору про створення Європейської економічної зони визначає сферу розгляду питань конкуренції в ЄЕЗ за наступними критеріями. Якщо антиконкурентні дії впливають лише на торгівлю між країнами ЄАВТ, відповідні рішення приймає Керівний Орган ЄАВТ. Ця ж сама структура приймає рішення, якщо товарообіг підприємств, розташованих на територіях ЄАВТ, досягає або перевищує 33 % від їх товарообігу на територіях країн ЄЕЗ. Якщо анти- конкурентні дії впливають на торгівлю між країнами ЄС, Комісія приймає рішення, незалежно від критерію 33%.

Високий рівень координації та проведення спільної конкурентної політики в ЄЕЗ обумовлений інтенсивним зближенням засад конкурентної політики країн ЕАВТ з принципами та механізмами комунітарної конкурентної політики Європейського Союзу. Країни ЄС та ЕАВТ фактично сформували єдиний конкурентний простір.

Політика ЄС щодо двосторонніх угод з питань конкуренції базується на двох основних підходах:

- максимально можливе використання принципів та інструментів конкурентної політики ЄС щодо домовленостей підприємств, зловживання домінуючим становищем, концентрації, державної допомоги;
- питання співпраці та певної ступені конвергенції конкурентної політики з країнами, які вже мають власну та відмінну від комунітарних засад конкурентного регулювання систему.

Загалом сукупність двосторонніх відносин ЄС з іншими країнами у сфері конкурентної політики можна уявити у формі піраміди, де в основі знаходяться середовища ЄС, ЄЕЗ та Швейцарії, які майже збігаються, вище -

центральноевропейські країни - кандидати на вступ до Союзу, ще вище - середземноморські, східноєвропейські країни, на самій вершині - США, Японія, Канада, з якими відповідні системи суттєво не збігаються, а лише торкаються одне одного і саме у точці співпраці та обміну інформацією і досвідом. Ясно, що поширення площин національних конкурентних середовищ, що збігаються з ЄС, посилює позиції європейського комунітарного підходу і в багатосторонніх переговорах щодо створення глобального конкурентного регулювання.

На початку 2019 р. система двосторонніх угод ЄС з іншими країнами у сфері конкуренції складалася з:

- угод з країнами-кандидатами та західнобалканськими країнами (Туреччина, Македонія, Албанія, Чорногорія);

- угод про асоціацію зі східноєвропейськими країнами (Україна, Молдова, Грузія);

- спеціальних угод та домовленостей щодо співробітництва у сфері конкуренції (США, Канада, Японія, Індія, Бразилія, КНР, Мексика, Росія, ПАР, Швейцарія);

- інших двосторонніх угод про економічне та торговельне співробітництво, в яких є окремі розділи щодо конкуренції (країни АКТ, країни Центрально-американської економічної інтеграції, країни Каріфорум, 35 інших країн).

Перший підхід був закладений у так званих Європейських угодах з країнами Центральної та Східної Європи до їх формальних звернень про вступ до ЄС. Із самого початку відповідні положення про конкурентну політику були максимально наближені до відповідних статей Римських угод, хоча і з деякими відмінностями: найбільш жорсткі формулювання для угод з країнами - кандидатами на вступ, більш м'які - для інших країн Східної Європи. Втілення подібного підходу було значно полегшено кількома факторами: більшість цих країн ставили за мету вступ до ЄС; ЄС став основним торговельним партнером для країн регіону; країни не мали сталої політики та практики проконкурентного регулювання, ця система тільки впроваджувалася на початку 90-х рр. Тому перед країнами Центральної та Східної Європи одразу постало питання, яку з двох основних моделей конкурентної політики - європейську або американську - слід взяти за основу своєї національної. Ці угоди підтримали вибір європейських країн з перехідною економікою на користь адаптації саме до комунітарної конкурентної політики ЄС.

З іншого боку, на погляд ЄС, розповсюдження власної моделі конкурентного регулювання сприяло доступу західноєвропейських виробників та інвесторів на товарні та капітальні ринки країн Центральної та Східної Європи.

Аналогічний підхід був застосований ЄС щодо країн Середземномор'я. У рамках Барселонської декларації (1995) ЄС підписав низку двосторонніх угод про асоціацію з країнами цього регіону - European – Mediterranean Association Agreements (EMAAAs), в яких вимоги до конкуренції також формулювалися на основі принципів комунітарної політики Союзу у цій сфері, але з деякими пом'якшеннями (за винятком Мальти, Туреччини та Кіпру як країн-кандидатів).

Відповідні зобов'язання щодо продовження процесу адаптації до вимог комунітарної політики містяться в угодах про асоціацію України, Молдови, Грузії з ЄС, які було підписано у 2013 – 2014 рр. В цих угодах, зокрема, звертається увага на необхідність врегулювання державної допомоги підприємствам. Так, зокрема, в Угоді про асоціацію Україна бере на себе зобов'язання наближати свою систему регулювання конкуренції до правил ЄС. Це стосується угод між підприємствами, які порушують конкуренцію, контроль за концентрацією, відповідних винятків, а також державної допомоги.

Другий підхід ЄС використовує у відносинах з розвиненими країнами, які вже мають сформовану систему конкурентного регулювання, що значно відрізняється від європейської. У цьому випадку на сучасному етапі можливим є лише вирішення питання співпраці, м'якого зближення, посилення ролі багатосторонніх механізмів розробки основних принципів конкурентного регулювання.

Диференціація та розбіжності американської та європейської систем конкурентного регулювання часто мають принциповий характер, і поки що жодна зі сторін не робить рішучих кроків назустріч іншій. Так, наприклад, системи по-різному визначають діяльність на ринку, яка має антиконкурентний ефект. Вони суттєво відрізняються за відповідними критеріями та правилами *de minimis*, набуття яких автоматично включає механізми контролю. Галузеві винятки також не збігаються. Тільки в ЄС використовуються групові винятки. США більш м'яко відносились до вертикальних угод і відповідних обмежень ринку на відміну від ЄС, принаймні, до 2018р. Різними є також процедури, традиції, практика розгляду конкретних справ. Дії держави можуть взагалі не охоплюватись антитрестовським регулюванням, таким, яке діє у США.

Першим прикладом подібної практики ЄС була угода зі США (підписана у 1991 р., набула чинності у 1995 р., доповнена угодою 1998 р., яка впровадила принцип *positive comity*). Згодом були підписані відповідні угоди з Канадою, Південною Африкою та Японією.

Основний зміст угоди ЄС зі США зводиться до наступних положень:

- структури, що регулюють конкуренцію, мають інформувати іншу сторону у випадку, коли їх рішення можуть вплинути на важливі інтереси цієї сторони;

- координуючі свою діяльність, кожна зі сторін діє із врахуванням цілей та інтересів іншої, наскільки це можливо;
- потенційна координація обмежена обміном інформацією і тільки за умов згоди відповідних підприємств;
- принцип *positive comity* передбачає: якщо регулююча конкуренцію структура однієї сторони вважає, що антиконкурентні дії на території іншої сторони негативно впливають на її інтереси, вона може звернутися до відповідних структур партнера щодо протидії цієї діяльності. Сторона, що звертається, залишає за собою право самостійно провести розслідування антиконкурентних дій.

У цілому на цій основі було зроблено великий крок уперед у співпраці ЄС зі США у сфері конкурентної політики, оскільки вдалося суттєво зменшити можливість конфліктів між певними владними структурами. Це також дало можливість зблизити методологічні та методичні рекомендації щодо визначення й розуміння, наприклад, конкретного продукту, ринку, інструментів. Подібна співпраця та координація дій повністю виправдали себе, наприклад, у випадку злиття World Com/MCI, коли у результаті зустрічей та консультацій було прийнято рішення, яке задовольнило обидві сторони.

З іншого боку, суттєва концептуальна розбіжність американської та комунітарної конкурентної політики зберігає можливість й, навіть неминучість протилежних висновків та, як наслідок, рішень, як це сталося у випадку 42-мільярдного злиття GE - Honeywell. Відповідні структури у США погодилися з умовами злиття з незначними зауваженнями, тоді як ЄС її заборонила повністю, хоча до цього було проведено низку інтенсивних консультацій протягом багатьох місяців. ЄС свого часу настояла на виключенні із угоди зі США системи контролю та регулювання злиття, до того ж відповідна комунітарна система не дає можливості Комісії відкласти рішення з метою звернення до іншої сторони на двосторонній основі.

За умов реалізації Угоди між ЄС та Великобританією про Брексіт, яку було погоджено у жовтні 2019р., двом сторонам необхідно буде вирішити питання щодо подальшої співпраці у сфері конкуренції. Угода, зокрема, містить політичні домовленості щодо майбутньої можливої угоди про зону вільної торгівлі, в якій, очевидно, будуть у тій або іншій мірі погоджені питання розвитку та регулювання конкуренції у двосторонніх відносинах. Крім того, Великобританія та ЄС домовились підтримувати високі стандарти у сфері державної допомоги та конкуренції на внутрішніх ринках.

В умовах, коли багатосторонні механізми координації конкурентної політики тільки починають формуватися, а двосторонні є обмеженими за кількістю та ефективністю рішень, Європейський Союз зберігає можливість

діяти в односторонньому порядку, якщо анти конкуренти і дії торкаються інтересів Співтовариства. ЄС має достатньо ефективну систему конкурентного регулювання дій на спільному ринку підприємств, які зареєстровані на території країн Союзу. Але на якій основі та яким чином ЄС може протидіяти негативним наслідкам відповідних дій на спільному ринку підприємств, що зареєстровані поза межами ЄС? Впровадження принципу екстериторіальності конкурентних правил у діяльності ЄС викликає велику кількість протиріч та нез'ясованих проблем як у теоретичному, так й практичному плані.

Комісія дотримується концепції впливу як основи екстериторіальності конкурентних правил Союзу. Ця концепція виходять з того, що прямий, передбачуваний, значний вплив на спільний ринок конкурентної поведінки підприємств, незалежно від того, де вони зареєстровані, є достатньою умовою відповідних регулюючих дій Комісії. Формування та практичне використання цієї доктрини пройшло кілька етапів.

Комісія відстоювала необхідність використання концепції впливу. Але Суд прийняв рішення, ґрунтуючись на іншому підході, а саме економічній суті впливу. Якщо філія на спільному ринку діє як окрема юридична особа і формально не залежить від материнської компанії, зареєстрованої за межами Союзу, материнська компанія все одно зберігає можливість впливати на поведінку філії, і за цих умов її неконкурентна поведінка відноситься на рахунок материнської компанії. У такому випадку обидва підприємства розглядаються за економічною суттю як одне ціле, діяльність якого має враховуватися комунітарним конкурентним регулюванням. Обмеженість даного підходу полягає в тому, що екстериторіальність конкурентних правил щодо компанії, зареєстрованої за межами Союзу, виникає тільки за умов відповідної діяльності філії на спільному ринку. Якщо ця передумова не виконується, а материнська компанія безпосередньо антиконкурентно діє на спільному ринку, Комісія не має права розглядати це питання.

У 1988 р, при розгляді справи виробників паперової маси, які були зареєстровані поза межами ЄС, Суд запропонував нову концепцію основи екстериторіальності - критерій імплементації, відповідно до якого вирішальним фактором є не те, де угода (або концентрація) була здійснена, а те, чи впроваджується вона на спільному ринку. Якщо виробники, зареєстровані поза ЄС, прямо продають свою продукцію покупцям в ЄС на основі скоординованої цінової політики (що, на відміну від попереднього підходу не вимагає наявності філій), то фактично це означає, що відбувається концентрація, яка негативно впливає на умови конкуренції на спільному ринку.

У 1990р. у межах регулювання та контролю злиття Співтовариства був запропонований інший тест у випадках концентрації. Змішаний кількісний

поріг глобальних та комунітарних продаж/обігу дає можливість визначити, чи дійсно концентрація має достатні розміри для Співтовариства, отже впливає на спільний ринок та підпадає під конкурентне регулювання в ЄС. Схожість цього та попереднього підходів полягає у тому, що не має значення, де зареєстровані підприємства, головне, щоб вони впливали на спільний ринок. Відмінність між ними зводиться до наявності кількісних критеріїв впливу у другому випадку; інструментів впливу - цінової координації та продажу, відповідно.

У 1999р. у справі з концентрації Gencor - Lonrho Суд та Комісія використовували всі три критерії, аби довести вплив концентрації на спільний ринок, незважаючи на те, що основні операції з концентрації виробництва (видобуток та збагачення платини та родіуму) зосереджені у Південній Африці. Більш того, був зроблений висновок, що самий факт продажу продукту у межах Співтовариства задовольняє критерій імплементації. Фактично це дає можливість Комісії розглядати питання концентрації тільки за умов факту продажу продукту у межах Співтовариства, навіть, якщо обсяг продажу менше змішаного кількісного порогу глобальних та комунітарних продаж/обігу, отже не має комунітарного масштабу. Питання, чи буде Комісія користуватися такою можливістю в умовах сучасних тенденцій децентралізації прийняття рішень у сфері конкуренції в ЄС залишається відкритим.

Таким чином, концепція впливу стала важливою складовою комунітарної політики та регулювання в цілому. В умовах нерозвиненої системи двосторонніх механізмів вона наряду з критерієм імплементації та змішаним кількісним порогом дає можливість Європейському Союзу контролювати негативні наслідки антиконкурентних дій підприємства на спільному ринку, навіть якщо вони зареєстровані поза межами ЄС.

Питання для контролю:

1. Визначте позицію Європейського Союзу щодо розвитку співпраці у сфері конкуренції у межах Світової організації торгівлі.
2. Які особливості має взаємодія ЄС з іншими країнами у межах Міжнародної мережі с питань конкуренції та Форуму з глобальної конкуренції країн ОЕСР?
3. Яку структуру двосторонніх угод має ЄС з іншими країнами у сфері конкуренції?
4. Схарактеризуйте особливості регулювання конкуренції в угодах ЄС з країнами-кандидатами та західнобалканськими країнами.
5. У чому полягають особливості співпраці ЄС у сфері конкуренції з розвиненими країнами?
6. Проаналізуйте особливості регулювання конкуренції в угодах про асоціацію України, Молдови, Грузії з ЄС.

Література:

1. Конкурентна політика Європейського Союзу: навчальний посібник . К., ВПЦ «Київський університет», 2015.
2. EU competition policy in action. - Режим доступу: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/b11a5d15-c5ca-11e7-9b01-01aa75ed71a1>
3. Competition. - Режим доступу: <https://www.oecd.org/competition/>
4. Competition Law and Consumer Protection Policy. - Режим доступу: <https://unctad.org/en/Pages/DITC/CompetitionLaw/Competition-Law-and-Policy.aspx>
5. Interaction between Trade and Competition Policy. - Режим доступу: https://www.wto.org/english/tratop_e/comp_e/comp_e.htm
6. Global Forum on Competition. - Режим доступу: <http://www.oecd.org/competition/globalforum/>
7. Угода про асоціацію України з ЄС. - Режим доступу: https://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/984_011