Организация Объединенных Наций TD/RBP/CONF.7/L.12

Конференция Организации Объединенных Наций по торговле и развитию

Distr.: Limited
30 August 2010
Russian
Original: English

Шестая Конференция Организации Объединенных Наций по рассмотрению всех аспектов Комплекса согласованных на многосторонней основе справедливых принципов и правил для контроля за ограничительной деловой практикой
Женева, 8–12 ноября 2010 года
Пункт 6 a) предварительной повестки дня
Обзор опыта применения и осуществления Комплекса

Типовой закон о конкуренции (2010 год) – статья XII

GE.10-51810 (R) 300910 011010

Просьба отправить на вторичную переработку

Типовой закон о конкуренции (2010 год) – статья XII

Комментарии к статье XII и различные подходы в действующем законодательстве

Обжалование

1. Ходатайство о пересмотре административным органом его решений в свете изменившихся обстоятельств.

2. Предоставление возможности любому предприятию или отдельному лицу в течение (…) дней обжаловать (в соответствующий судебный орган) решение административного органа в его совокупности или в какой-либо его части (или) по любому существенному вопросу права.

Введение[1]

1. Статья XII Типового закона о конкуренции касается пересмотра в административном и судебном порядке решений, касающихся конкуренции. Если в подразделе 1 этой статьи говорится о пересмотре таких решений самим органом по вопросам конкуренции, то подраздел 2 касается пересмотра таких решений судебными органами.

Пересмотр решений по делам, касающимся конкуренции, во внутреннем/административном порядке

2. Из Типового закона о конкуренции следует, что субъекты, которых касается решение по делам о конкуренции, могут ходатайствовать о его пересмотре в свете изменившихся обстоятельств. Однако на практике заключение об изменении ситуации чаще всего выносится в связи с новым обращением субъектов, которых касается первоначальное решение, в орган по вопросам конкуренции. Так, например, в случае запрета на слияние, наложенного органом по вопросам конкуренции, стороны могут реструктурировать сделку таким образом, чтобы исключить ее возможное негативное влияние на конкуренцию, и представить ее пересмотренный вариант на утверждение органа по вопросам конкуренции. В тех случаях, когда в соответствии с действующим законодательством органу по вопросам конкуренции предоставлено право санкционировать, руководствуясь соображениями эффективности, потенциально антиконкурентные сделки, субъекты, которых касается первоначальное решение о запрете, могут вновь обратиться за разрешением, если они считают, что оснований для запрета больше не существует. Кроме того, они должны вновь обратиться за разрешением, если срок действия первоначального разрешения истек.

3. В соответствии с голландским законодательством о конкуренции внутренний пересмотр оспариваемого решения голландским органом по вопросам конкуренции может предшествовать его пересмотру в судебном порядке. После вступления в силу 1 января 1998 года голландского Закона о конкуренции решения голландского органа по вопросам конкуренции, принятые на основании

[1] См. также записку секретариата о надлежащих санкциях и средствах правовой защиты и пересмотре решений в судебном порядке. TD/RBP/CONF.7/5. August 2010.

европейского и национального законодательства о конкуренции, должны обжаловаться в соответствии с трехступенчатой процедурой.

4. Во-первых, субъекты (лица/предприятия), которых касаются такие решения, могут в течение шести недель подать в голландский орган по вопросам конкуренции внутреннюю административную апелляцию. Такая апелляция позволяет сторонам просить этот орган о пересмотре его решения. В случае ее подачи орган по вопросам конкуренции обязан подвергнуть дело полному повторному рассмотрению, по результатам которого может быть принято иное решение. В тех случаях, когда речь идет о санкциях, орган по вопросам конкуренции пересматривает свои решения с учетом рекомендаций независимого консультативного комитета. Если стороны, подавшие апелляцию, не удовлетворены результатами такой административной процедуры, они могут (в течение шести недель) обжаловать принятое решение в палате по административным делам окружного суда. В свою очередь решение окружного суда может быть обжаловано в апелляционном суде по делам, касающимся торговли и промышленности.

Пересмотр решений в судебном порядке

5. Учитывая, что решения по делам, касающимся конкуренции, могут ограничивать права и свободы (например, устанавливать запрет на предлагаемое слияние или предусматривать наложение штрафа), принцип верховенства права требует, чтобы предприятия, которых касаются такие решения, имели возможность обжаловать их в судах. Это фундаментальное требование отражено в подразделе 2 настоящей статьи Типового закона о конкуренции. Право на обжалование в судебном порядке заставляет независимые органы по вопросам конкуренции соблюдать правовые нормы и ответственно подходить к принятию своих решений. Оно способствует также повышению качества решений таких органов. Предполагается, что последние будут тщательно анализировать причины отмены их решений судами, с тем чтобы не повторять ошибок в будущем. Повышение качества решений, принимаемых органами по вопросам конкуренции, положительно скажется на репутации таких органов.

6. Между странами существуют значительные различия как в части органов, на которые возложены обязанности по проведению расследований и принятию первоначальных решений по делам, касающимся конкуренции[2], так и в части характеристик систем обжалования таких решений в судах. Эти различия касаются главным образом порядка апелляционного производства и стандартов, применяемых судами.

Различные виды судов, занимающихся рассмотрением апелляций по делам, касающимся конкуренции

7. Если субъект, которого касается решение по вопросу о конкуренции, считает, что это решение нарушает его права, он может обжаловать его в сроки, установленные законом. В зависимости от правовой системы апелляции на решения по делам о конкуренции могут подаваться в административные суды, суды

[2] Чаще всего основным органом, отвечающим за применение законодательства о конкуренции, является независимый орган по вопросам конкуренции. Однако в некоторых странах соответствующие обязанности возложены на специальные департаменты министерств, а в ряде стран системы общего права принятие первоначальных решений по делам, касающимся конкуренции, является прерогативой специальных или общих судов.

общей юрисдикции или непосредственно в верховный суд соответствующей страны. Кроме того, могут создаваться специальные административные суды.

8. Различные подходы в этой области проиллюстрированы в приводимой ниже вставке.

Вставка 12/1. Обзор различных видов органов, отвечающих за рассмотрение в судебном порядке апелляций по делам, касающимся конкуренции (первая инстанция)[3]

Административные суды	*Суды общей юрисдикции*	*Специальные суды/ трибуналы по делам о конкуренции*	*Суды/трибуналы высшей инстанции*
Венесуэла (Боливарианская Республика)	Австралия[4]	Австралия[6]	Болгария
Греция	Алжир	Австрия	Кипр
Италия	Бельгия	Дания	Турция
Колумбия	Бразилия	Индия	Франция[7]
Латвия	Германия	Канада	
Словения	Кот-д'Ивуар	Кения	
Тунис	Мальта	Перу	
Хорватия	Нидерланды	Польша	
Швейцария	Панама	Португалия	
Эстония	Румыния	Сальвадор	
	Словакия	Соединенное Королевство	
	Франция[5]	Финляндия	
		Чешская Республика	

9. В большинстве юрисдикций стороне, проигравшей апелляционное разбирательство, разрешается обжаловать вынесенное решение. Это означает, что апелляционный процесс по делам, касающимся конкуренции, не заканчивается на первой апелляционной инстанции и может включать обращение в более высокую инстанцию, контролирующую работу судов, занимающихся апелляционным производством, каковой обычно является Верховный суд или высший административный суд страны.

[3] Источники: Типовой закон ЮНКТАД о конкуренции (2007 год); Antitrust Encyclopedia in *Concurrences*, http://www.concurrences.com/nr_adv_search.php3; и ответы государств на вопросник ЮНКТАД.

[4] Для обжалования решений, касающихся антиконкурентных действий.

[5] Во Франции пересмотр дел о картельном сговоре или злоупотреблении доминирующим положением о рынке относится к юрисдикции Апелляционного суда Парижа.

[6] Для обжалования решений по делам о слияниях.

[7] Во Франции пересмотр дел о слияниях относится к юрисдикции Государственного совета. См. http://www.autoritedelaconcurrence.fr/user/standard.php?id_rub=296.

10. В некоторых странах, помимо использования апелляционной процедуры, стороны могут ходатайствовать перед правительством об отмене в порядке исключения решения органа по вопросам конкуренции с учетом насущных государственных интересов[8].

Стандарты апелляционного производства по делам, касающимся конкуренции

11. Подход, определяющий степень обстоятельности апелляции, называют стандартом апелляционного производства, и этот стандарт сильно различается в разных системах конкурентного права. Если в одних системах он представляет собой процедуру, ограниченную рассмотрением процессуальных аспектов и выявлением явных юридических ошибок в принятом решении, то в других он предполагает тщательное повторное рассмотрение дела по существу.

12. Можно выделить четыре уровня "обстоятельности" апелляционного производства. Низший уровень − это когда суд лишь выявляет очевидные ошибки в применении законодательных норм и отменяет явно необоснованные решения (во Франции, например, решения, принятые с превышением полномочий). Согласно такому стандарту, суд определяет, например, действовал ли соответствующий орган в пределах своей юрисдикции и было ли обеспечено соблюдение процессуальных гарантий, например, была ли предоставлена заинтересованным лицам возможность изложить свою позицию до принятия направленного против них решения). Второй уровень предполагает оценку правомерности соответствующего решения, и в частности того, были ли соблюдены при его принятии процессуальные требования. Суд определяет, в том числе, правильно ли было истолковано законодательство органом по вопросам конкуренции. Третий уровень − это когда суд рассматривает дело по существу, оценивая все соответствующие факты и определяя, правильно ли был применен закон с учетом этих фактов. То есть суд не ограничивается лишь оценкой правомерности решения и рассматривает фактические доказательства, с учетом которых было принято оспариваемое решение. И наконец, четвертый, самый высокий стандарт апелляционного производства позволяет суду не только рассматривать дело по существу, но заменять оценки органа по вопросам конкуренции собственным анализом. Такое апелляционное производство еще называют производством "с нуля".

Различные подходы в действующем законодательстве − стандарты апелляционного производства

Страна	*Рассмотрение правомерности решений по делам, касающимся конкуренции*
Кипр	Верховный суд Кипра, отвечающий за рассмотрение апелляций по делам, касающимся конкуренции, может лишь дать оценку правомерности вынесенного решения и не может вдаваться в существо дела и заменять решение органа по вопросам конкуренции своим

[8] В Швейцарии, например, согласно Закону о картелях, в тех случаях, когда Комиссия по вопросам конкуренции признает те или иные действия, ограничивающие конкуренцию, или практику предприятий, занимающих доминирующее положение на рынке, незаконными или запрещает слияния, заинтересованные стороны, помимо подачи апелляции, могут просить швейцарское правительство (Федеральный совет) санкционировать, в порядке исключения, соответствующие соглашения или слияния с учетом насущных государственных интересов.

Страна	
	собственным решением[9].
Рассмотрение юридических и фактических аспектов решений по делам, касающимся конкуренции	
Бельгия	Исключительной юрисдикцией в отношении апелляций по делам, касающимся конкуренции, обладает Брюссельский апелляционный суд, который рассматривает как правовые, так и фактические аспекты соответствующих дел[10].
Европейский союз	Стандарт, применяемый европейскими судами при рассмотрении апелляций по делам, касающимся конкуренции, отрабатывался на практике на протяжении длительного времени. В статье 263 Договора о функционировании Европейского союза (бывшая статья 230 ЕС) говорится, что Европейский суд оценивает правомерность решений Европейской комиссии. Считается, что этот стандарт был изначально скопирован с процедуры обжалования решений, вынесенных с превышением полномочий, в Государственном совете Франции, которая не предполагает полного повторного рассмотрения дела[11]. Однако в соответствии с судебной практикой европейских судов в ходе апелляционного производства по делам, касающимся конкуренции, прежде всего определяется, являются ли доказательства, на основании которых Европейская комиссия вынесла свое решение, точными, надежными и не противоречащими друг другу. Затем суды определяют, содержат ли представленные доказательства всю информацию, необходимую для всесторонней оценки ситуации, и являются ли они достаточными для вынесения решения. При этом европейские суды учитывают, что Европейская комиссия обладает определенными дискреционными полномочиями в области конкурентного права, особенно в части оценок экономического характера[12]. Такой подход, разграничивающий установление фактов и их дискреционную оценку, включая оценку экономических данных, прослеживается в целом ряде дел, рассматривавшихся европейскими

[9] См. ответ Кипра на вопросник ЮНКТАД в связи с шестой Обзорной конференцией Организации Объединенных Наций.

[10] OECD Policy Roundtables, Judicial Enforcement of Competition Law, 1996, Paul Mafféi, pp. 127−132.

[11] Meij A (2009). Judicial review in the EC courts: Tetra Laval and beyond in national courts and the standard of review in competition law and economic regulation. In: Essens O, Gerbrandy A and Lavrijssen S (2009).

[12] Court of Justice of the European Union. Case C-12/03 P *Commission v. Tetra Laval* ECR I-987.

Страна	
	судами[13]. В этой связи следует отметить, что при рассмотрении апелляций на решения о наложении штрафов применяется более жесткий стандарт. Согласно соответствующей норме, европейские суды имеют неограниченную юрисдикцию в части пересмотра решений Комиссии о наложении штрафов или установлении периодических штрафных выплат. Они могут как отменять такие решения, так и уменьшать или увеличивать суммы штрафов или периодических штрафных выплат[14].
Нидерланды	Окружной суд Роттердама, занимающийся рассмотрением апелляций на решения нидерландского органа по вопросам конкуренции, применяет высокий стандарт в отношении решений, принятых на основании статей 101 и 102 Договора о функционировании Европейского союза (бывшие статьи 81 и 82 ЕС). Кроме того, он может заменить решение этого органа своим собственным решением.
Рассмотрение дел с нуля	
Тунис	Административный трибунал Туниса, рассматривающий апелляции по делам, касающимся конкуренции, обладает широкими полномочиями. Помимо рассмотрения фактических и юридических оснований для вынесения первоначального решения, он может заслушивать новых свидетелей и может даже, проводя собственное расследование по делу, устанавливать новые нарушения законодательства о конкуренции[15].

13. Отдельным аспектом стандарта апелляционного производства по делам, касающимся конкуренции, является допустимость новых доказательств при рассмотрении апелляций. Этот вопрос возникает всякий раз, когда такой стандарт позволяет соответствующим судебным органам оценивать фактические основания оспариваемых решений, а также рассматривать их правовые аспекты. Из ответов государств на вопросник ЮНКТАД видно, что ряд стран допускают представление новых доказательств при рассмотрении апелляций на решения по делам, касающимся конкуренции (в некоторых случаях при соблюдении определенных условий: в Хорватии, например, Административный суд принимает новые доказательства, относящиеся к фактам, представленным в ходе первоначальных слушаний, но не принимает доказательств, относящихся к новым фактам[16]). В Германии и Швейцарии на этапе обжалования вынесенных

[13] Court of Justice of the European Union. Case 42/84 *Remia* [1985] ECR 2545; Tribunal of First Instance, Case T-210/01 *General Electric Company v. Commission* [2005] ECR II-5575.

[14] Council Regulation (EC) 1/2003 of 16 December 2002 on the implementation of the rules on competition laid down in Articles 81 and 82 of the Treaty, Article 31.

[15] См. ответ Туниса на вопросник ЮНКТАД в связи с шестой Обзорной конференцией Организации Объединенных Наций.

[16] См. ответ Хорватии на вопросник ЮНКТАД в связи с шестой Обзорной конференцией Организации Объединенных Наций.

решений новые доказательства принимаются без каких-либо ограничений[17]. И наконец, следует отметить, что некоторые правовые режимы защиты конкуренции позволяют обжаловать решения только по тем делам, которые конкретно определены в законодательстве, как, например, в случае с решениями шведского органа по вопросам конкуренции[18].

Приостановление действия решений по делам, касающимся конкуренции

14. В различных системах конкурентного права вопрос о приостановлении действия решений по делам, касающимся конкуренции, в связи с их обжалованием, решается по-разному.

Различные подходы в действующем законодательстве − приостановление действия решений

Страна	
Бразилия	В Бразилии в случае обжалования решения о наложении штрафа выплата штрафа приостанавливается, однако оштрафованная компания должна зарезервировать средства в размере всей суммы штрафа на специальном банковском счете[19].
Европейский союз	Обжалование решений Европейской комиссии не ведет к приостановлению действия этих решений, за исключением решений о наложении штрафа, когда выплата штрафа может быть приостановлена в случае предоставления банковской гарантии на всю его сумму плюс любые возможные проценты[20].
Нидерланды	На время рассмотрения апелляций приостанавливается действие любых решений нидерландского органа по вопросам конкуренции о наложении штрафа[21].

[17] См. ответы Германии и Швейцарии на вопросник ЮНКТАД в связи с шестой Обзорной конференцией Организации Объединенных Наций.

[18] Глава 7 Закона о конкуренции 2008 года. Только в случаях, упомянутых в статье 1 главы 7 этого Закона, решения шведского органа по вопросам конкуренции могут обжаловаться в судах.

[19] Competition and the Judiciary, Second Phase, Case Studies, 2007, Sixth Annual Conference, ICN.

[20] См. ответ Европейского союза на вопросник ЮНКТАД в связи с шестой Обзорной конференцией Организации Объединенных Наций.

[21] См. ответ Нидерландов на вопросник ЮНКТАД в связи с шестой Обзорной конференцией Организации Объединенных Наций.

Страна	
Швейцария	Выполнение решений швейцарского органа по вопросам конкуренции приостанавливается на время рассмотрения апелляций на них в Федеральном административном суде (апелляционная инстанция). При этом, однако, допускается принятие временных мер. Решения Федерального административного суда по делам о конкуренции могут быть обжалованы в Федеральном суде (высший суд Швейцарии). Обжалование решений в Федеральном суде не влечет за собой приостановления их действия[22].

Различные виды решений

15. После рассмотрения апелляции суд обычно выносит одно из следующих решений: подтверждает первоначальное решение, отменяет (полностью или частично) это решение, принимает новое решение или направляет первоначальное решение на дополнительное рассмотрение органа по вопросам конкуренции.

[22] См. ответ Швейцарии на вопросник ЮНКТАД в связи с шестой Обзорной конференцией Организации Объединенных Наций.