



АНТИМОНОПОЛЬНИЙ КОМІТЕТ УКРАЇНИ

РЕКОМЕНДАЦІЇ

09 квітня 2020 р.

Київ

№ 18-рк

Про припинення дій,
що містять ознаки порушення
законодавства про захист
економічної конкуренції

Антимонопольний комітет України (далі – Комітет), розглянувши матеріали дослідження та подання Управління розслідувань недобросовісної конкуренції від 06.04.2020 № 127-01/156-п,

ВСТАНОВИВ:

1. ПРЕДМЕТ РЕКОМЕНДАЦІЙ

- (1) Дії центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізацію державної аграрної політики, у сфері органічного виробництва, обігу та маркування органічної продукції, що містять ознаки порушення, передбаченого частиною першою статті 15 Закону України «Про захист економічної конкуренції», у вигляді бездіяльності органу влади, яка може призвести до спотворення конкуренції.

2. СУБ'ЄКТ, ЯКОМУ НАДАЮТЬСЯ РЕКОМЕНДАЦІЇ

- (2) Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України (далі – Міністерство) (ідентифікаційний код юридичної особи 37508596).
- (3) Відповідно до Положення про Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 20 серпня 2014 року № 459 (у редакції постанови Кабінету Міністрів України від 11 вересня 2019 року № 838), Міністерство є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України.
- (4) Тобто, Міністерство, у розумінні статті 1 Закону України «Про захист економічної конкуренції», є органом влади.

3. ОБСТАВИНИ

Дослідження та виявлення проблематики на ринку органічної продукції

- (5) Антимонопольним комітетом України (далі – Комітет) у ході здійснення державного контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції проведено дослідження щодо наявності в діях суб'єктів господарювання ознак порушення законодавства про захист від недобросовісної конкуренції під час використання у своїй господарській діяльності позначень «органічний», «органік», «organic» тощо.
- (6) За результатами проведеного дослідження встановлено, що суб'єкти господарювання здійснюють реалізацію в торговельних мережах України продукції з позначеннями «органічний», «органік», «organic» тощо, у той же час відповідних дозвільних документів, згідно із законодавством у сфері виробництва та реалізації органічної продукції (сировини), не мають.
- (7) Так, Комітет у ході здійснення відповідного дослідження виявляв у торговельних мережах значну кількість продукції, яка на етикетках (упаковках) містить позначення

«органічний», «органік», «organic» тощо. Разом із тим вартість такої продукції суттєво вища від звичайної продукції, яка не містить таких позначень.

- (8) Проблематика цього питання полягала в тому, що законодавством України у сфері виробництва та реалізації органічної продукції (сировини) заборонено суб'єкту господарювання без дотримання відповідних умов, зокрема:
 - без проходження оцінки відповідності виробництва органічної продукції (сировини) в акредитованому, відповідно до законодавства України, органі з оцінки відповідності;
 - без отримання відповідного сертифіката відповідності;
 - без включення до Реєстру виробників органічної продукції (сировини) тощо — здійснювати виробництво та/або реалізацію продукції, яка маркується позначеннями «органічний», «органік», «organic» тощо.
 - (9) Як встановлено Комітетом, на сьогодні до Реєстру виробників органічної продукції (сировини) не включено жодного суб'єкта господарювання. Крім того, встановлено фактичну відсутність такого реєстру, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 08.08.2016 № 505.
 - (10) За таких умов виникав сумнів щодо наявності у продукції, яка маркується написами «органічний», «органік», «organic» тощо, дійсно органічних властивостей, тобто саме тих властивостей, які притаманні продукту, що вироблений без застосування хімічних добрив, пестицидів, генетично модифікованих організмів (ГМО), консервантів тощо.
 - (11) Тобто, такі написи згідно із законодавством у сфері виробництва та реалізації органічної продукції (сировини) не відповідали дійсності та могли вважатись оманливими, оскільки на продукції зазначено неправдиву інформацію шляхом нанесення написів «органічний», «органік», «organic» тощо, яка до того ж зазвичай дорожча від звичайної (неорганічної), що могло вплинути на наміри споживачів стосовно придбання продукції суб'єкта господарювання саме як продукції, що має відповідні органічні властивості.
 - (12) Разом із тим слід зазначити, що статтю 15¹ Закону України «Про захист від недобросовісної конкуренції» суб'єкту господарювання забороняється поширювати інформацію, що вводить в оману. Якщо певний суб'єкт позиціонує власну продукцію як органічну та таку, що виготовлена відповідно до чинного законодавства у сфері виробництва та реалізації органічної продукції (сировини), але без належного на те підтвердження, такі дії можуть вважатись порушенням законодавства про захист від недобросовісної конкуренції у вигляді поширення інформації, що вводить в оману.
 - (13) Саме тому вказані дії суб'єктів господарювання Комітет визначив як такі, що містять ознаки порушення статті 15¹ Закону України «Про захист від недобросовісної конкуренції», у вигляді поширення інформації, що вводить в оману.
 - (14) Зазначений підхід Комітету відображено в його рекомендаціях, які надані ряду суб'єктів господарювання, що розміщували відповідні написи на своїй продукції (молочна продукція, олія, крупи тощо), щодо припинення дій, які полягали в розміщенні неправдивої інформації щодо органічних властивостей її продукції та усунення причин виникнення цих порушень й утримання від вчинення подібних дій у майбутньому.
 - (15) При цьому слід зазначити, що переважна більшість цих суб'єктів врахувала рекомендації Комітету та вжила відповідних заходів.
 - (16) Проте, незважаючи на вказане, в Україні все ще продовжує існувати законодавча неурегульованість питання функціонування ринку органічної продукції.
- Законодавче регулювання**
- (17) Відповідно до статті 50 Конституції України, кожен має право на безпечне для життя і здоров'я довкілля та на відшкодування завданої порушенням цього права шкоди. Кожному гарантується право вільного доступу до інформації про стан довкілля, про якість харчових продуктів і предметів побуту, а також право на її поширення. Така інформація ніким не може бути засекречена.

- (18) Законом України «Про основні принципи та вимоги до органічного виробництва, обігу та маркування органічної продукції» (далі – Закон) визначено основні принципи та вимоги до органічного виробництва, обігу та маркування органічної продукції, засади правового регулювання органічного виробництва, обігу органічної продукції та функціонування ринку органічної продукції, правові основи діяльності центральних органів виконавчої влади, суб'єктів ринку органічної продукції та напрями державної політики в зазначених сферах.
- (19) Відповідно до статті 1 Закону, органічна продукція – сільськогосподарська продукція, у тому числі харчові продукти та корми, отримані в результаті органічного виробництва.
- (20) У свою чергу, вказаним Законом визначено, що органічне виробництво – сертифікована діяльність, пов'язана з виробництвом сільськогосподарської продукції (у тому числі всі стадії технологічного процесу, а саме: первинне виробництво (включаючи збирання), підготовка, обробка, змішування та пов'язані із цим процедури, наповнення, пакування, переробка, відновлення та інші зміни стану продукції), що провадиться з дотриманням вимог законодавства у сфері органічного виробництва, обігу та маркування органічної продукції.
- (21) Зокрема, Закон встановлює вимоги до виробництва органічної продукції за галузями, її обігу, маркування та реалізації, а також механізм сертифікації органічного виробництва.
- (22) Тобто, з огляду на вказане можна дійти висновку, що органічне виробництво передбачає дотримання певних вимог, встановлених Законом на всіх етапах створення відповідної продукції.
- (23) Проте, як зазначалося вище, діяльність із виробництва органічної продукції – це насамперед сертифікована діяльність.
- (24) Крім того, така діяльність супроводжується внесенням її до відповідних офіційних переліків (реєстрів). Зокрема, йдеться про Державний реєстр операторів, що здійснюють виробництво продукції відповідно до вимог законодавства у сфері органічного виробництва, обігу та маркування органічної продукції, Державний реєстр органів сертифікації у сфері органічного виробництва та обігу органічної продукції і Державний реєстр органічного насіння і садивного матеріалу.
- (25) Відповідно до статті 27 Закону, органічне виробництво та/або обіг органічної продукції в Україні підлягає сертифікації.
- (26) Особа, яка має намір перейти на органічне виробництво або здійснювати обіг органічної продукції, може обрати будь-який орган сертифікації та укласти з ним договір на проведення сертифікації, за результатами якої такій особі видається сертифікат.
- (27) У свою чергу, згідно з частиною першою статті 28 Закону, центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізацію державної аграрної політики, вносить до Реєстру органів сертифікації підприємство, установу, організацію чи їхній підрозділ, що має акредитацію відповідно до Закону України «Про акредитацію органів з оцінки відповідності» у сфері органічного виробництва та/або обігу продукції за однією або кількома з визначених галузей.
- (28) Статтею 6 Закону України «Про акредитацію органів з оцінки відповідності» встановлено, що акредитація здійснюється національним органом України з акредитації.
- (29) Національним органом України з акредитації, відповідно до Положення про Національне агентство з акредитації України, затвердженого наказом Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України від 04.02.2020 № 170, національним органом України з акредитації є Національне агентство з акредитації України.

- (30) Крім того, Закон визначає особливості маркування органічної сільськогосподарської продукції та сировини і спрямований на гарантування впевненості споживачів у такій продукції та сировині, маркованій відповідними позначеннями.
- (31) Частиною першою статті 34 Закону визначено, що маркування продукції, що вводиться в обіг та реалізується як органічний продукт, здійснюється відповідно до вимог законодавства у сфері органічного виробництва, обігу та маркування органічної продукції.
- (32) Також Законом забороняється маркування державним логотипом для органічної продукції сільськогосподарської продукції, що була отримана не в результаті органічного виробництва або є продукцією перехідного періоду, а також використання під час маркування такої продукції будь-яких позначень та написів «органічний», «біодинамічний», «біологічний», «екологічний», «органік» та/або будь-яких однокореневих та/або похідних слів від цих слів із префіксами «біо-», «еко-» тощо будь-якими мовами.
- (33) Тобто, за умови дотримання вимог, встановлених Законом, особа наділяється правом виробляти продукцію та позиціонувати її як органічну, тобто таку, що вироблена без застосування хімічних добрив, пестицидів, генетично модифікованих організмів (ГМО), консервантів тощо, зокрема шляхом маркування її відповідно до законодавства.
- (34) Отже, чинним законодавством закріплено особливий порядок визнання осіб, які здійснюють виробництво / сертифікацію органічної продукції, а також віднесення її до продукції, отриманої в результаті сертифікованого виробництва відповідно до вимог Закону, кульмінативною частиною якого є внесення до відповідних реєстрів згідно із Законом.
- (35) Проте, за наявною в Комітеті інформацією, на 06.04.2020 в Україні засвідчено фактичну відсутність вищевказаних реєстрів.
- Законодавча неврегульованість***
- (36) Згідно з приписами частини першої статті 11 Закону, до повноважень центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізацію державної аграрної політики, у сфері органічного виробництва, обігу та маркування органічної продукції, зокрема, належать забезпечення ведення Реєстру операторів, Реєстру органічного насіння і садивного матеріалу та Реєстру органів сертифікації, а також забезпечення відкритості та загальнодоступності зазначених реєстрів.
- (37) Крім того, згідно з частиною першою статті 31 Закону, центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізацію державної аграрної політики, забезпечує ведення в електронній формі та є держателем Реєстру операторів, Реєстру органів сертифікації та Реєстру органічного насіння і садивного матеріалу (далі – реєстри). Порядок ведення реєстрів затверджується Кабінетом Міністрів України.
- (38) Відповідно до пункту першого Положення про Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 20.08.2014 № 459 (в редакції постанови Кабінету Міністрів України від 11.09.2019 № 838), Міністерство є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує, зокрема, формування та реалізує державну аграрну політику, державну політику у сфері сільського господарства та з питань продовольчої безпеки держави, охорони прав на сорти рослин, тваринництва, насінництва та розсадництва.
- (39) Тобто, повноваження із забезпечення ведення вищевказаних реєстрів покладено на Міністерство.
- (40) У свою чергу, згідно з пунктом третім частини четвертої Прикінцевих положень Закону, Кабінету Міністрів України з метою створення належних умов для реалізації цього Закону вжити заходів щодо приведення у відповідність із цим Законом нормативно-правових актів, забезпечивши набрання ними чинності одночасно з введенням у дію цього Закону, шляхом, зокрема, забезпечення на момент введення в дію цього Закону функціонування реєстрів операторів, органів сертифікації,

органічного насіння і садивного матеріалу та Переліку органів іноземної сертифікації, передбачених цим Законом.

- (41) За наявною інформацією, Закон введений в дію 02.08.2019. Тобто, Законом передбачалось безпосереднє створення та функціонування відповідних реєстрів на 02.08.2019.
- (42) Натомість порядок ведення вказаних реєстрів затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 12.02.2020 № 87. При цьому, за наявною у Комітеті інформацією, на 06.04.2020 засвідчено їх відсутність.

Кваліфікація дій

- (43) У ході здійсненого Комітетом дослідження встановлено, що ринок органічної продукції в Україні представлений різноманітним асортиментом продукції та досить швидко розвивається. Проте відповідним законодавством встановлено ряд вимог як до суб'єктів, що здійснюють виробництво / реалізацію цієї продукції, так і до суб'єктів, що здійснюють їх відповідну оцінку (сертифікацію). У вказаному контексті важливою є процедура визнання державою як виробника, так і організації, що здійснює діяльність із сертифікації.
- (44) Проте, незважаючи на вимоги, встановлені законодавством України, вказані суб'єкти не в змозі виконати їх, зважаючи на фактичне нефункціонування систем (реєстрів), що не дозволяють таким суб'єктам повною мірою пройти відповідну оцінку, закріплену державою. Отже, зазначене спричинило ситуацію, за якої жоден із наведених суб'єктів не сертифікований згідно з законодавством у сфері органічного виробництва, обігу та маркування органічної продукції.
- (45) Така ситуація сприяє унеможливленню будь-якого державного контролю з боку відповідних органів влади, що може сприяти поширенню неякісної продукції або продукції, якість якої є сумнівною.
- (46) Так, як показує проведене Комітетом дослідження, фактична відсутність дієвих механізмів функціонування та визнання органічної продукції створювала випадки недобросовісних практик серед суб'єктів господарювання, що позиціонували свою продукцію як органічну, та суб'єктів, що не здійснювали поширення на етикетках / упаковках продукції відповідної інформації («органічний», «органік», «organic» тощо), що стало підставою надання рекомендацій Комітету ряду суб'єктів господарювання, які розміщували на своїй продукції відповідні написи: «органічний», «органік», «organic» тощо.
- (47) Подальша неврегульованість та фактична відсутність порядку визнання осіб, які здійснюють виробництво / сертифікацію органічної продукції, безумовно поглиблюватиме недобросовісні дії та сприятиме наданню неправомірних конкурентних переваг одним суб'єктам перед іншими.
- (48) Тобто, відсутність із боку Міністерства дій щодо створення відповідних реєстрів згідно з вимогами Закону має ознаки бездіяльності.
- (49) Зважаючи на фактичне підтвердження суб'єктами господарювання неможливості здійснення виробництва та/або сертифікації органічної продукції та внесення до відповідних реєстрів згідно із Законом (Державного реєстру операторів, що здійснюють виробництво продукції відповідно до вимог законодавства у сфері органічного виробництва, обігу та маркування органічної продукції, Державного реєстру органів сертифікації у сфері органічного виробництва та обігу органічної продукції та Державного реєстру органічного насіння і садивного матеріалу), забезпечення функціонування яких покладено на Міністерство, починаючи з 02.08.2019 (з моменту введення в дію Закону), у діях Міністерства містяться ознаки порушення, передбаченого частиною першою статті 15 Закону України «Про захист економічної конкуренції», у вигляді бездіяльності органу влади, яка може призвести до спотворення конкуренції.

4. ВИСНОВКИ КОМІТЕТУ

- (50) Відповідно до вимог частини першої статті 15 Закону України «Про захист економічної конкуренції», антиконкурентними діями органів влади, органів місцевого самоврядування, органів адміністративно-господарського управління та контролю є прийняття будь-яких актів (рішень, наказів, розпоряджень, постанов тощо), надання письмових чи усних вказівок, укладення угод або будь-які інші дії чи бездіяльність органів влади, органів місцевого самоврядування, органів адміністративно-господарського управління та контролю (колегіального органу чи посадової особи), які призвели або можуть призвести до недопущення, усунення, обмеження чи спотворення конкуренції.
- (51) За відсутності здійснення фактичних дій Міністерством, а саме, незабезпечення створення Державного реєстру операторів, що здійснюють виробництво продукції відповідно до вимог законодавства у сфері органічного виробництва, обігу та маркування органічної продукції, Державного реєстру органів сертифікації у сфері органічного виробництва та обігу органічної продукції та Державного реєстру органічного насіння і садивного матеріалу, створюються умови, за яких суб'єкти господарювання, які неправомірно використовують позначення «органічний», «органік», «organic» тощо, та/або суб'єкти, що здійснюють їх сертифікацію, можуть посилити конкурентну позицію та отримати неправомірні переваги в конкуренції не завдяки власним досягненням, а шляхом поширення неправдивих відомостей.
- (52) Відповідно до пункту 14 частини першої статті 7 Закону України «Про Антимонопольний комітет України», у сфері здійснення контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції Антимонопольний комітет України має повноваження, зокрема, надавати обов'язкові для розгляду рекомендації органам влади, органам місцевого самоврядування, органам адміністративно-господарського управління та контролю, суб'єктам господарювання, об'єднанням щодо припинення дій або бездіяльності, які містять ознаки порушень законодавства про захист економічної конкуренції, та усунення причин виникнення цих порушень і умов, що їм сприяють.
- Враховуючи наведене, керуючись статтею 7 Закону України «Про Антимонопольний комітет України», Антимонопольний комітет України надає Міністерству розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України такі обов'язкові для розгляду

РЕКОМЕНДАЦІЇ:

Міністерству розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України припинити бездіяльність у вигляді незабезпечення створення та ведення Державного реєстру операторів, що здійснюють виробництво продукції відповідно до вимог законодавства у сфері органічного виробництва, обігу та маркування органічної продукції, Державного реєстру органів сертифікації у сфері органічного виробництва та обігу органічної продукції та Державного реєстру органічного насіння і садивного матеріалу, що містить ознаки порушень законодавства про захист економічної конкуренції, та усунути причин виникнення цього порушення й умов, що йому сприяють.

Про результати розгляду цих рекомендацій повідомити Антимонопольний комітет України у 10-денний строк з дня їх отримання.

Голова Комітету

Ю. ТЕРЕНТЬСВ