

ΟΔΗΓΟΣ

ΠΡΟΩΘΗΣΗΣ & ΕΝΙΣΧΥΣΗΣ ΤΟΥ

ΑΝΤΑΓΩΝΙΣΜΟΥ

ΚΑΤΑ ΤΟΝ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟ

ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ



ΦΕΒΡΟΥΑΡΙΟΣ
2023



ΕΠΙΤΡΟΠΗ
ΑΝΤΑΓΩΝΙΣΜΟΥ
ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΗ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΑΡΧΗ

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ	04
2. ΠΟΙΕΣ ΠΡΑΚΤΙΚΕΣ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ ΑΠΑΓΟΡΕΥΟΝΤΑΙ ΑΠΟ ΤΟ ΔΙΚΑΙΟ ΕΛΕΥΘΕΡΟΥ ΑΝΤΑΓΩΝΙΣΜΟΥ;	06
3. ΚΡΑΤΙΚΑ ΜΕΤΡΑ ΠΟΥ ΕΝΔΕΧΕΤΑΙ ΝΑ ΠΕΡΙΟΡΙΣΟΥΝ ΤΟΝ ΑΝΤΑΓΩΝΙΣΜΟ	07
4. ΟΙ ΥΠΟΧΡΕΩΣΕΙΣ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ ΣΥΜΦΩΝΑ ΜΕ ΤΗ ΝΟΜΟΛΟΓΙΑ ΤΩΝ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΩΝ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ	09
4.1. Α. Εθνικό επίπεδο – Η συνταγματική κατοχύρωση του ελεύθερου ανταγωνισμού	09
4.2. Β. Ενωσιακό επίπεδο – η αρχή της καλόπιστης συνεργασίας μεταξύ των Κρατών μελών και της Ευρωπαϊκής Ένωσης επιβάλλει την προστασία του ανταγωνισμού	11
4.3. Γ. Τι είδους «κρατικά μέτρα» καταλαμβάνονται από την αρχή καλόπιστης συνεργασίας σε συνδυασμό με τα άρθρα 101, 102 και 106 ΣΛΕΕ	13
4.4. Δ. Με ποιους τρόπους μπορεί η Πολιτεία να παραβιάσει την αρχή της καλόπιστης συνεργασίας;	16
4.5. Ε. Συνέπειες της παράβασης των άρθρων 4(3) ΣΕΕ και 101/102 ΣΛΕΕ	23
5. ΒΕΛΤΙΣΤΕΣ ΠΡΑΚΤΙΚΕΣ ΓΙΑ ΚΡΑΤΙΚΕΣ ΡΥΘΜΙΣΕΙΣ ΠΟΥ ΠΕΡΙΟΡΙΖΟΥΝ ΤΟΝ ΑΝΤΑΓΩΝΙΣΜΟ	26
5.1. Α. Κρατικοί περιορισμοί που ενδέχεται να έχουν επιπτώσεις στον ανταγωνισμό: ενδεικτικά παραδείγματα	26
5.2. Β. Αξιολόγηση των επιπτώσεων ανταγωνισμού (impact assessment)	29
5.3. Γ. Συμμετοχή εκπροσώπων του επιχειρηματικού κόσμου σε κρατικές πρωτοβουλίες	31
6. ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ - ΕΡΓΑΛΕΙΑ ΑΝΑΛΥΣΗΣ ΤΩΝ ΕΠΙΠΤΩΣΕΩΝ ΕΝΟΣ ΚΡΑΤΙΚΟΥ ΜΕΤΡΟΥ ΣΤΟΝ ΑΝΤΑΓΩΝΙΣΜΟ	34

Για την προετοιμασία του Οδηγού ΠΡΟΩΘΗΣΗΣ & ΕΝΙΣΧΥΣΗΣ ΑΝΤΑΓΩΝΙΣΜΟΥ ΚΑΤΑ ΤΟΝ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ εργάστηκαν οι παρακάτω:

Επιλογή, σύνταξη και επιμέλεια κειμένων

Ιωάννης Λιανός
Χαρά Νικολοπούλου
Αθανασία Γαβαλά
Μαίρη Χαμηλού
Χριστίνα Δημητροπούλου
Ευτυχία Καρκάνη
Φραγκίσκος Μαχλέρας
Βασιλική Πλακούλα

Συντονισμός συλλογής και σύνταξης κειμένων

Ιωάννης Λιανός
Χαρά Νικολοπούλου
Αθανασία Γαβαλά

Επιμέλεια έκδοσης

Κώστας Γκουρλουμένος

Ο Οδηγός για την ΠΡΟΩΘΗΣΗ & ΕΝΙΣΧΥΣΗ ΤΟΥ ΑΝΤΑΓΩΝΙΣΜΟΥ ΚΑΤΑ ΤΟΝ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ διατίθεται σε ηλεκτρονική μορφή στην ιστοσελίδα www.epant.gr

Σχεδιασμός

JIB advertising

Φωτογραφικό υλικό:

adobestock, depositphotos, pixabay, freepik, shutterstock, Fotolia, dreamstime.

Ο παρών οδηγός έχει ως σκοπό την ενημέρωση των φορέων της κεντρικής κυβέρνησης και άλλων δημοσίων φορέων για την ανάγκη προστασίας του ανταγωνισμού στο πλαίσιο διαμόρφωσης δημόσιων πολιτικών.



I. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

1. Η δράση του κράτους στοχεύει στην προώθηση και εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος. Η δημιουργία, η προστασία και η ενίσχυση ανταγωνιστικών αγορών αποτελεί κομμάτι του ευρύτερου δημοσίου συμφέροντος καθώς οι ανταγωνιστικές αγορές ενθαρρύνουν τις επιχειρήσεις να είναι αποτελεσματικές και καινοτόμες, δημιουργώντας έτσι περισσότερες επιλογές για τους καταναλωτές, μειώνοντας τις τιμές και βελτιώνοντας την ποιότητα των αγαθών και των υπηρεσιών και κατ' επέκταση τις οικονομικές επιδόσεις μιας χώρας. Ο κρατικός σχεδιασμός συνεπώς θα πρέπει να συνεκτιμά τις επιπτώσεις μιας πολιτικής ή μίας παρέμβασης στον ανταγωνισμό και να επιλέγει εκείνον τον τρόπο δράσης που οδηγεί σε περισσότερο και όχι λιγότερο ανταγωνισμό μεταξύ των επιχειρήσεων προς όφελος των καταναλωτών. Αυτή η στάθμιση είναι αποτελεσματικότερη όταν γίνεται από την αρχή της ανάπτυξης δημόσιων πολιτικών, ώστε εξ αρχής να περιλαμβάνεται στο σχεδιασμό, προκειμένου να προλαμβάνονται στρεβλώσεις του ανταγωνισμού οι οποίες έχουν αρνητικές επιπτώσεις τόσο στην ευημερία των καταναλωτών, όσο και ευρύτερα στην οικονομία και στους πολίτες.

2. Οι εθνικοί και ενωσιακοί κανόνες προστασίας του ελεύθερου ανταγωνισμού, δηλαδή τα άρθρα 1 και 2 του ν. 3959/2011 και 101 και 102 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ), απευθύνονται σε επιχειρήσεις, δηλαδή τους οικονομικούς φορείς της αγοράς και η Επιτροπή Ανταγωνισμού είναι αρμόδια για την τήρησή τους.

3. Σε ορισμένες περιπτώσεις οι κρατικές παρεμβάσεις στην εθνική οικονομία ενδέχεται να επηρεάσουν τη δομή της αγοράς ή τον ανταγωνισμό μεταξύ επιχειρήσεων περισσότερο από όσο είναι αναγκαίο για την επίτευξη των στόχων δημοσίου συμφέροντος τους οποίους εξυπηρετούν. Μερικά παραδείγματα κρατικών παρεμβάσεων που μπορούν να θέσουν προσκόμματα στον ελεύθερο ανταγωνισμό, π.χ. ενθαρρύνοντας τη συμπαιγνία μεταξύ των ανταγωνιστών ή την κατάχρηση δεσπόζουσας θέσης επιχειρήσεων σε προνομιακή θέση ή/ και δημιουργώντας φραγμούς στην ενιαία αγορά εντός Ευρωπαϊκής Ένωσης περιλαμβάνουν:

(α) Οικονομική ενίσχυση ορισμένων επιχειρήσεων ή κατηγοριών επιχειρήσεων που προκαλεί στρεβλώσεις στον ανταγωνισμό εντός της ενιαίας ευρωπαϊκής αγοράς (δηλαδή οι κρατικές ενισχύσεις, βλ. άρθρα 107-109 ΣΛΕΕ).

(β) Κρατικά μέτρα αντίθετα προς τους κανόνες περί ελεύθερου ανταγωνισμού (και άλλες διατάξεις της Συνθήκης) που σχετίζονται με δημόσιες επιχειρήσεις και επιχειρήσεις στις οποίες έχουν χορηγηθεί ειδικά ή αποκλειστικά δικαιώματα. (βλ. άρθρο 106(1) και 102 ΣΛΕΕ).

(γ) Θέσπιση κανόνων που θέτουν εμπόδια στην είσοδο νέων παικτών και την εν γένει δραστηριοποίηση επιχειρήσεων στην αγορά. Αυτό μπορεί να

συνδέεται με την πλημμελή ενσωμάτωση στο εθνικό δίκαιο ενωσιακών κανόνων που στοχεύουν στην ενίσχυση του διακρατικού εμπορίου και την εναρμόνιση των προϋποθέσεων άσκησης οικονομικής δραστηριότητας εντός της ενιαίας αγοράς ή με τη διακριτική μεταχείριση των παικτών στην αγορά, χωρίς αυτό να αιτιολογείται από υπέρτερους λόγους δημοσίου συμφέροντος.

(δ) Κρατικά μέτρα που ωθούν ή ενθαρρύνουν τις επιχειρήσεις να παραβιάσουν τους κανόνες για τον ελεύθερο ανταγωνισμό ματαιώνοντας την αποτελεσματική εφαρμογή τους (βλ. άρθρο 4(3) ΣΕΕ σε συνδυασμό με τα άρθρα 101/102 ΣΛΕΕ).

4. Ο παρών οδηγός έχει ως σκοπό την ενημέρωση των φορέων της κεντρικής κυβέρνησης και άλλων δημοσίων φορέων για την ανάγκη προστασίας του ανταγωνισμού στο πλαίσιο διαμόρφωσης δημοσίων πολιτικών και επικεντρώνεται στην τελευταία ως άνω μορφή κρατικών παρεμβάσεων (δηλαδή αυτές που ματαιώνουν την αποτελεσματική εφαρμογή των κανόνων ανταγωνισμού).

5. Στο πλαίσιο αυτό ο παρόν Οδηγός καταρχήν παρουσιάζει το βασικό νομοθετικό πλαίσιο που καθορίζει τις πρακτικές των επιχειρήσεων που απαγορεύονται από το δίκαιο του ελεύθερου ανταγωνισμού και:

A. Εξηγεί ποιες είναι οι υποχρεώσεις του κράτους ως προς την εφαρμογή των κανόνων του ελεύθερου ανταγωνισμού με βάση : (α) – τη συνταγματική κατοχύρωση του ελεύθερου ανταγωνισμού (β) την υποχρέωση καλόπιστης συνεργασίας μεταξύ της ΕΕ και των κρατών μελών και (γ) το ευρύτερο ενωσιακό δίκαιο και τη νομολογία

B. Δίνει παραδείγματα κρατικών μέτρων που τηρούν ή παραβιάζουν το δίκαιο του ανταγωνισμού

Γ. Παρουσιάζει τις συνέπειες της παράβασης για την Πολιτεία και τους ιδιώτες

Ο Οδηγός αυτός στοχεύει επίσης :

Δ. Να παρουσιάσει τα εργαλεία ανάλυσης των επιπτώσεων ενός κρατικού μέτρου στον ανταγωνισμό, όπως αυτά έχουν αναπτυχθεί από τον ΟΟΣΑ και την ΕΕ

Ε. Να προτείνει βέλτιστες πρακτικές για την προετοιμασία και τη θέσπιση κρατικών μέτρων και τη διεξαγωγή διαβουλεύσεων με τους φορείς της αγοράς.

6. Η προστασία του ανταγωνισμού είναι αποτελεσματικότερη σε περίπτωση που λαμβάνεται υπόψη στο στάδιο του σχεδιασμού δημοσίων πολιτικών και συνεπώς προλαμβάνονται στρεβλώσεις του ανταγωνισμού οι οποίες έχουν αρνητικές επιπτώσεις τόσο στην ευημερία των καταναλωτών, όσο και ευρύτερα στην οικονομία και στους πολίτες.

**Ποιες πρακτικές
επιχειρήσεων
απαγορεύονται από
το δίκαιο ελεύθερου
ανταγωνισμού;**

Η Επιτροπή Ανταγωνισμού είναι επιφορτισμένη με την εφαρμογή του εθνικού και του ενωσιακού δικαίου περί ελεύθερου ανταγωνισμού.

Οι βασικές διατάξεις του δικαίου του ελεύθερου ανταγωνισμού αφορούν την απαγόρευση αντι-ανταγωνιστικών συμφωνιών / συμπράξεων (άρθρο 1 ν.3959/2011 και 101 ΣΛΕΕ) και η απαγόρευση κατάχρησης δεσπόζουσας θέσης (άρθρο 2 ν. 3959/2011 και 102 ΣΛΕΕ).

A) Εθνικό δίκαιο

Άρθρο 1 - Απαγορευμένες συμπράξεις

1. Με την επιφύλαξη της παραγράφου 3, απαγορεύονται όλες οι συμφωνίες και εναρμονισμένες πρακτικές μεταξύ επιχειρήσεων και όλες οι αποφάσεις ενώσεων επιχειρήσεων, οι οποίες έχουν ως αντικείμενο ή ως αποτέλεσμα την παρεμπόδιση, τον περιορισμό ή τη νόθευση του ανταγωνισμού στην Ελληνική Επικράτεια, και ιδίως εκείνες οι οποίες συνίστανται:

- α) στον άμεσο ή έμμεσο καθορισμό των τιμών αγοράς ή πώλησης ή άλλων όρων συναλλαγής,
- β) στον περιορισμό ή στον έλεγχο της παραγωγής, της διάθεσης, της τεχνολογικής ανάπτυξης ή των επενδύσεων,
- γ) στην κατανομή των αγορών ή των πηγών εφοδιασμού,
- δ) στην εφαρμογή στο εμπόριο άνισων όρων για ισοδύναμες παροχές, ιδίως στην αδικαιολόγητη άρνηση πώλησης, αγοράς ή άλλης συναλλαγής, κατά τρόπο που δυσχεραίνει τη λειτουργία του ανταγωνισμού,
- ε) στην εξάρτηση της σύναψης συμβάσεων από την αποδοχή, εκ μέρους των συναλλασσόμενων, πρόσθετων παροχών, οι οποίες από τη φύση τους ή σύμφωνα με τις εμπορικές συνήθειες δεν συνδέονται με το αντικείμενο των συμβάσεων αυτών.

Άρθρο 2 - Καταχρηστική εκμετάλλευση δεσπόζουσας θέσης

1. Απαγορεύεται η καταχρηστική εκμετάλλευση από μία ή περισσότερες επιχειρήσεις της δεσπόζουσας θέσης στο σύνολο ή μέρος της αγοράς της Ελληνικής Επικράτειας.

2. Η καταχρηστική αυτή εκμετάλλευση μπορεί να συνίσταται ιδίως:

- α) στην άμεση ή έμμεση επιβολή μη εύλογων τιμών αγοράς ή πωλήσεως ή άλλων όρων συναλλαγής,
- β) στον περιορισμό της παραγωγής, της διάθεσης ή της τεχνολογικής ανάπτυξης με ζημία των καταναλωτών,
- γ) στην εφαρμογή στο εμπόριο άνισων όρων για ισοδύναμες παροχές, ιδίως στην αδικαιολόγητη άρνηση πώλησης, αγοράς ή άλλης συναλλαγής, με αποτέλεσμα να περιέρχονται ορισμένες επιχειρήσεις σε μειονεκτική θέση στον ανταγωνισμό,
- δ) στην εξάρτηση της σύναψης συμβάσεων από την αποδοχή, εκ μέρους των συναλλασσόμενων, πρόσθετων παροχών, οι οποίες από τη φύση τους ή σύμφωνα με τις εμπορικές συνήθειες δεν συνδέονται με το αντικείμενο των συμβάσεων αυτών.

B) Ενωσιακό δίκαιο

Παρόμοια είναι η διατύπωση των άρθρων 101 και 102 ΣΛΕΕ τα οποία εφαρμόζονται παράλληλα με τις σχετικές εθνικές διατάξεις σε περίπτωση που μία αντι-ανταγωνιστική πρακτική επηρεάζει το ενδοκοινοτικό εμπόριο.

Κρατικά μέτρα που ενδέχεται να περιορίζουν τον ανταγωνισμό

07

A) Κρατικές ενισχύσεις - Άρθρα 107-109 ΣΛΕΕ

Για να θεωρείται μια ενίσχυση ως κρατική ενίσχυση, θα πρέπει να πληρούνται σωρευτικά τέσσερα κριτήρια:

- (i) η ενίσχυση θα πρέπει να χορηγείται από το κράτος, δηλαδή οποιονδήποτε δημόσιο ή ιδιωτικό φορέα που ελέγχεται από το κράτος (συμπεριλαμβανομένης της τοπικής αυτοδιοίκησης), ή μέσω κρατικών πόρων, αφορά δηλαδή κάθε μέτρο που έχει αντίκτυπο στον κρατικό προϋπολογισμό ή τελεί υπό κρατικό έλεγχο σε σημαντικό βαθμό, για παράδειγμα, φορολογικές απαλλαγές.
- (ii) η ενίσχυση παρέχει πλεονέκτημα σε μία ή περισσότερες «επιχειρήσεις» έναντι άλλων. Θα πρέπει να είναι «επιλεκτική», επηρεάζοντας την ισορροπία μεταξύ της δικαιούχου επιχείρησης και των ανταγωνιστών της. Το πλεονέκτημα μπορεί να έχει διάφορες μορφές. Μπορεί να είναι επιχορήγηση, δάνειο ή φορολογική ελάφρυνση, αλλά μπορεί επίσης να περιλαμβάνει τη χρήση κρατικού περιουσιακού στοιχείου δωρεάν ή σε τιμή κάτω από εκείνη της αγοράς. Σε κάθε περίπτωση, είναι πλεονέκτημα που μια επιχείρηση δεν θα μπορούσε να λάβει υπό κανονικές συνθήκες από έναν ιδιώτη επενδυτή που εφαρμόζει τα συνήθη εμπορικά κριτήρια, (αρχή του «ιδιώτη επενδυτή σε οικονομία της αγοράς» ή αρχή του «ΙΕΟΑ»).
- (iii) η ενίσχυση δεν πρέπει να δημιουργεί, ή να έχει τη δυνατότητα δημιουργίας στρεβλώσεων του ανταγωνισμού. Ακόμη και μικρά ποσά οικονομικής στήριξης σε επιχειρήσεις με χαμηλό μερίδιο αγοράς ενδέχεται να εμπίπτουν στην απαγόρευση των κρατικών ενισχύσεων.
- (iv) η ενίσχυση επηρεάζει το εμπόριο μεταξύ των κρατών μελών.

Αρμόδιοι για την εφαρμογή των άρθρων 107-109 ΣΛΕΕ είναι η Ευρωπαϊκή Επιτροπή και τα εθνικά δικαστήρια. Επιπλέον, η Κεντρική Μονάδα Κρατικών Ενισχύσεων στο Υπουργείο Οικονομικών είναι αρμόδια για την εξέταση της συμβατότητας εθνικών μέτρων με τους κανόνες κρατικών ενισχύσεων και την παροχή έγγραφης γνώμης, σύμφωνα με τις κείμενες διατάξεις.¹ **Η ΕΑ δεν έχει αρμοδιότητα εφαρμογής των διατάξεων περί κρατικών ενισχύσεων.**

B) Μέτρα που αντίκεινται σε κανόνες των Συνθηκών ΕΕ αναφορικά με δημόσιες επιχειρήσεις ή επιχειρήσεις που απολαμβάνουν αποκλειστικών ή ειδικών δικαιωμάτων - Άρθρο 106 ΣΛΕΕ

Το άρθρο 106(1) ΣΛΕΕ απαγορεύει την επιβολή ή διατήρηση κρατικών μέτρων που αντίκεινται σε κανόνες των Συνθηκών της ΕΕ, στην περίπτωση επιχειρήσεων, οι οποίες είναι δημόσιες ή στις οποίες τα κράτη-μέλη χορηγούν ειδικά ή αποκλειστικά δικαιώματα. Κατά το ο άρθρο 106(1) ΣΛΕΕ, τα κρατικά μέτρα δεν πρέπει να είναι αντίθετα προς τις διατάξεις της Συνθήκης για τον ανταγωνισμό (άρθρα 101 και 102 ΣΛΕΕ), τις κρατικές ενισχύσεις (107-109 ΣΛΕΕ) και την απαγόρευση των διακρίσεων λόγω ιθαγένειας (άρθρο 18 ΣΛΕΕ). Άλλες διατάξεις που μπορεί να παραβιαστούν από κρατικά μέτρα υπέρ δημόσιων επιχειρήσεων ή επιχειρήσεων με αποκλειστικά/ ειδικά δικαιώματα είναι αυτές της ελεύθερης κυκλοφορίας αγαθών, υπηρεσιών,



¹ <https://www.minfin.gr/web/kentrike-monada-kratikon-enischyseon>.



εργαζομένων και κεφαλαίων και της ελευθερίας εγκατάστασης.

Η ενωσιακή νομολογία έχει διαπιστώσει παραβίαση από το κράτος του άρθρου 106(1) από κοινού με το άρθρο 102 ΣΛΕΕ όταν η χορήγηση αποκλειστικών ή ειδικών δικαιωμάτων σε ευνοούμενη επιχείρηση μπορεί να οδηγήσει αυτήν την επιχείρηση, μέσω απλώς της άσκησης των αποκλειστικών ή ειδικών δικαιωμάτων που της έχουν χορηγηθεί, σε καταχρηστική εκμετάλλευση της δεσπόζουσας θέσης της ή όταν τα δικαιώματα αυτά είναι ικανά να δημιουργήσουν μια κατάσταση στην οποία η εν λόγω επιχείρηση οδηγείται στην υιοθέτηση τέτοιων καταχρηστικών συμπεριφορών.²

Επισημαίνεται ότι είναι δυνατό να διαπιστωθεί ότι το κράτος παραβιάζει τις ως άνω διατάξεις, ακόμη και αν δεν υφίσταται πραγματική καταχρηστική συμπεριφορά από την ευνοούμενη επιχείρηση. Η ύπαρξη κινδύνου μιας πιθανής καταχρηστικής συμπεριφοράς μπορεί να επαρκεί για την παραβίαση των άρθρων 106(1) και 102 της ΣΛΕΕ, εάν αυτή μπορεί να καταλογίζεται σε κρατική συμπεριφορά (π.χ. εκχώρηση αποκλειστικών δικαιωμάτων).³

Σύμφωνα με το άρθρο 106(3) ΣΛΕΕ, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή μεριμνά για την εφαρμογή του άρθρου 106 ΣΛΕΕ και απευθύνει, εφόσον είναι ανάγκη, κατάλληλες οδηγίες ή αποφάσεις προς τα κράτη-μέλη. **Η ΕΑ μπορεί να μην εφαρμόσει τη σχετική κρατική ρύθμιση που παραβιάζει τα άρθρα 106(1) και 102 ΣΛΕΕ.**

Στις περιπτώσεις επιχειρήσεων που παρέχουν υπηρεσίες γενικού οικονομικού συμφέροντος, πραγματοποιείται στάθμιση, βάσει του άρθρου 106(2) ή/και του άρθρου 107(2-3) ΣΛΕΕ, μεταξύ της εφαρμογής των κανόνων ανταγωνισμού και της ιδιαίτερης αποστολής που έχει ανατεθεί στις ως άνω επιχειρήσεις.

γ) Άρθρο 4(3) ΣΕΕ σε συνδ. με 101/102 ΣΛΕΕ

Η νομολογία των δικαστηρίων της ΕΕ έχει συνάγει από την αρχή της καλόπιστης συνεργασίας που θεσπίζεται στο άρθρο 4(3) ΣΕΕ την υποχρέωση των κρατών-μελών να μην παραβιάζουν τα άρθρα 101 ή/και 102 ΣΛΕΕ, διευρύνοντας έτσι το πεδίο εφαρμογής των τελευταίων διατάξεων στην κρατική συμπεριφορά.

Οι διατάξεις αυτές δύνανται να εφαρμοστούν από την ΕΑ, όπως και από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και αναλύονται λεπτομερώς στην Ενότητα II.

² Π.χ. C- 163/ 96, Criminal proceedings against Silvano Raso and Others, C- 179/ 90 - Mercati convenzionali porto di Genova SpA v Siderurgica Gabrielli SpA.

³ Βλ. C- 18/ 88 - RTT v GB- Inno BM, C- 260/ 89 - Elliniki Radiophonia Tiléorassi AE and Panellinia Omospondia Syllogon Prossopikou v Dimotiki Etairia Pliroforissis., C- 393/ 92 - Municipality of Almelo and others v NV Energiebedrijf Ijsselmij, C- 203/ 96 - Chemische Afvalstoffen Dusseldorp BV and Others v Minister, σκ. 63, C- 553/ 12 - Commission v DEI, T- 169/ 08 RENV - DEI v Commission.

II. ΟΙ ΥΠΟΧΡΕΩΣΕΙΣ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ ΣΥΜΦΩΝΑ ΜΕ ΤΗ ΝΟΜΟΛΟΓΙΑ ΤΩΝ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΩΝ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ



7. Έχει το κράτος νομική υποχρέωση για τη διατήρηση του ελεύθερου ανταγωνισμού; Οι σχετικοί κανόνες του ενωσιακού (άρθρα 101 και 102 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης ή «ΣΛΕΕ») και εθνικού δικαίου (αντιστοίχως, άρθρα 1 και 2 του ν. 3959/2011) απευθύνονται κατεξοχήν σε επιχειρήσεις, δηλαδή σε φορείς οικονομικής δραστηριότητας, και αφορούν ενέργειες που θίγουν τον ανταγωνισμό στις οποίες προβαίνουν οι επιχειρήσεις εξ ιδίας πρωτοβουλίας.⁴

8. Ωστόσο, και το κράτος έχει υποχρέωση να μην θέτει προσκόμματα στον ελεύθερο ανταγωνισμό.

A. Εθνικό επίπεδο – Η συνταγματική κατοχύρωση του ελεύθερου ανταγωνισμού

9. Ως όρια της ελευθερίας οικονομικής δραστηριότητας τίθενται τα δικαιώματα των άλλων, οι συνταγματικοί κανόνες και τα χρηστά ήθη. Σε εθνικό επίπεδο, η διάταξη του άρθρου 5 παρ. 1 Σ κατοχυρώνει την προσωπική και οικονομική ελευθερία ως ατομικό δικαίωμα και ορίζει ότι καθένας «έχει δικαίωμα να αναπτύσσει ελεύθερα την προσωπικότητά του και να συμμετέχει στην κοινωνική, οικονομική και πολιτική ζωή της Χώρας, εφόσον δεν προσβάλλει τα δικαιώματα των άλλων και δεν παραβιάζει το Σύνταγμα ή τα χρηστά ήθη». Σε αυτήν εντάσσονται όλα τα επιμέρους δικαιώματα που κατοχυρώνει το Σύνταγμα και σχετίζονται με την άσκηση οικονομικής δραστηριότητας, λ.χ. η επαγγελματική ελευθερία αλλά και η ελευθερία ασκήσεως εμπορίου.⁵ Η συνταγματική προστασία της ελευθερίας της οικονομικής δραστηριότητας αποβλέπει στην διασφάλιση της ελεύθερης οικονομικής λειτουργίας των επιχειρήσεων, ώστε να μπορούν οι τελευταίες να λειτουργούν κερδοσκοπικώς εντός της ανταγωνιστικής αγοράς.⁶

10. Η τριάδα των περιορισμών συμπληρώνεται με το άρθρο 106 παρ. 1 και 2 Σ, δια του οποίου αφενός απαγορεύεται η καταχρηστική άσκηση της



⁴ Υποθέσεις C-359/95 P και C-379/95 P - Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων και Γαλλική Δημοκρατία κατά Ladbroke Racing Ltd., σκ. 33 με περαιτέρω παραπομπές.

⁵ ΣτΕ 2677/2016 7μελής, 1014/2011 7μελής, 4175/1998 7μελής.

⁶ ΣτΕ 1038/2006.



οικονομικής ελευθερίας και αφετέρου προβλέπονται παρεμβάσεις του Κράτους στην οικονομία για την προστασία του γενικού συμφέροντος και της ιδιωτικής οικονομικής πρωτοβουλίας ^{7,8}. Συγκεκριμένα, σύμφωνα με τη διάταξη του άρθρου 106 παρ. 2 Σ: «Η ιδιωτική οικονομική πρωτοβουλία δεν επιτρέπεται να αναπτύσσεται σε βάρος της ελευθερίας και της ανθρώπινης αξιοπρέπειας ή προς βλάβη της εθνικής οικονομίας».

11. Συνδυαστικά, οι δύο αυτές διατάξεις (5 παρ. 1 και 106 παρ. 2 Σ) κατοχυρώνουν τον ελεύθερο ανταγωνισμό τόσο ως υποκειμενικό ατομικό δικαίωμα όσο και ως αντικειμενική θεσμική εγγύηση. Επομένως, ο ελεύθερος ανταγωνισμός συνιστά, ταυτόχρονα, έκφραση της συνταγματικά κατοχυρωμένης οικονομικής ελευθερίας και βασικό θεμέλιο του ισχύοντος οικονομικού Συντάγματος. Το κράτος δεν δύναται, κατ' αρχήν, να ανατρέψει την ισορροπία του ανταγωνισμού και την ισότητα ευκαιριών μεταξύ των ανταγωνιστών, αλλά αντιθέτως, υποχρεούται να λαμβάνει τα αναγκαία μέτρα για την προστασία τους, τόσο όσον αφορά τα υποκειμενικά (ατομικά) δικαιώματα των εμπλεκόμενων στην ανταγωνιστική διαδικασία, όσο και την αντικειμενική θεσμική εγγύηση του ελεύθερου ανταγωνισμού.¹⁰

12. Ένα κρατικό μέτρο μπορεί να επιβάλει περιορισμούς στην ελευθερία αυτή. Οι περιορισμοί αυτοί πρέπει να ορίζονται **γενικώς κατά τρόπο αντικειμενικό** και να δικαιολογούνται από **αποχρώντες λόγους δημοσίου ή κοινωνικού συμφέροντος**, οι οποίοι σε κάθε περίπτωση πρέπει να τελούν **σε συνάφεια προς το αντικείμενο και τον χαρακτήρα της ρυθμιζόμενης δραστηριότητας**. Επίσης, δεν επιτρέπεται να φθάνουν μέχρι του σημείου να καθίσταται αδύνατη ή υπερμέτρως δυσχερής η πραγματοποίηση των θεμιτών σκοπών της επιχειρηματικής δραστηριότητας, από τους οποίους εξαρτάται η επιβίωση της επιχειρήσεως ως οικονομικής μονάδας.¹¹

13. Περαιτέρω, σύμφωνα με την συνταγματική αρχή της αναλογικότητας (άρθρο 25 παρ. 1 εδ. τέταρτο του Συντάγματος), οι επιβαλλόμενοι από τον νόμο περιορισμοί πρέπει να είναι πρόσφοροι και αναγκαίοι για την επίτευξη του επιδιωκόμενου από τον νομοθέτη σκοπού και να μην είναι δυσανάλογοι σε σχέση προς αυτόν.¹²

⁷ Βλ. Α. Μάνεση-Α. Μανιτάκη, Κρατικός παρεμβατισμός και Σύνταγμα (Έλεγχος τραπεζών βάσει Α. Ν. 1665/51 και Ν. 431/76), Γνωμοδότηση, ΝοΒ 1981, σελ. 1201 επ., όπου προκρίνεται η ερμηνεία των διατάξεων του αρ. 5 Σ σε συνδυασμό με τις διατάξεις του αρ. 106 Σ "που παρέχουν το μέτρο της έκτασης και των ορίων της οικονομικής ελευθερίας.

⁸ Βλ. Π. Παραρά, Οικονομική Ελευθερία, 2019, Κεφ. Δεύτερο, τμ. έκτο, σελ. 408.)

⁹ ΣτΕ Ολομέλεια 228, 229, 420 - 424/2014, 3962/2014, 1621/2012, 2764 -2768/2011, 2227/2010.

¹⁰ Δ. Κυριαζής, Η Συνταγματική εγγύηση του ελεύθερου ανταγωνισμού και οι δυνατότητες διάδρασης αυτού με το ενωσιακό δίκαιο ανταγωνισμού (2022).

¹¹ ΣτΕ 3013, 3016/2014 Ολομέλεια, 1210/2010 Ολομέλεια, 669/2016 7μελής, 4568 , 4569/2015 7μελής

¹² βλ. ΣτΕ Ολομέλεια 2148 - 2150/2015, 228, 229, 420 - 424/2014, 3962/2014, 2204-2224/2010 , 2227/2010, 1991,1992, 3665/2005



B. Ενωσιακό επίπεδο – η αρχή της καλόπιστης συνεργασίας μεταξύ των Κρατών μελών και της Ευρωπαϊκής Ένωσης επιβάλλει την προστασία του ανταγωνισμού

Κύρια σημεία

Σύμφωνα με τη νομολογία των ενωσιακών δικαστηρίων, τα κράτη-μέλη της ΕΕ έχουν την υποχρέωση να μη λαμβάνουν και να μη διατηρούν σε ισχύ μέτρα ικανά να ματαιώσουν την πρακτική αποτελεσματικότητα των ενωσιακών κανόνων ανταγωνισμού.

Αυτή η γενική αρχή / υποχρέωση βασίζεται στα άρθρα άρθρο 4(3) της Συνθήκης για την ΕΕ (ΣΕΕ), η οποία καθιερώνει την αρχή της καλόπιστης συνεργασίας μεταξύ της ΕΕ και των κρατών-μελών, σε συνδυασμό με τα άρθρα 101 και 102 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της ΕΕ. Στην ενότητα που ακολουθεί, συνοψίζεται το περιεχόμενο της υποχρέωσης αυτής με βάση τη νομολογία των ενωσιακών δικαστηρίων.

14. Ήδη από τη δεκαετία του 1970, τα Ευρωπαϊκά δικαστήρια αναγνώρισαν την αρχή ότι τα κράτη-μέλη δεν επιτρέπεται να λαμβάνουν ή να διατηρούν σε ισχύ μέτρα ικανά να ματαιώσουν την πρακτική αποτελεσματικότητα των ενωσιακών κανόνων ανταγωνισμού που εφαρμόζονται στις επιχειρήσεις (δηλαδή των άρθρων 101 και 102 ΣΛΕΕ).

15. Νομικό έρεισμα της ανωτέρω αρχής αποτελεί το άρθρο 4(3) της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση (ΣΕΕ), το οποίο θεμελιώνει την αρχή της καλόπιστης συνεργασίας μεταξύ της ΕΕ και των κρατών-μελών:

«3. Σύμφωνα με την αρχή της καλόπιστης συνεργασίας, η Ένωση και τα κράτη μέλη εκπληρώνουν τα εκ των Συνθηκών καθήκοντα βάσει αμοιβαίου σεβασμού και αμοιβαίας συνεργασίας.»

Τα κράτη μέλη λαμβάνουν κάθε γενικό ή ειδικό μέτρο ικανό να διασφαλίσει την εκτέλεση των υποχρεώσεων που απορρέουν από τις Συνθήκες ή προκύπτουν από πράξεις των θεσμικών οργάνων της Ένωσης.

*Τα κράτη μέλη διευκολύνουν την Ένωση στην εκπλήρωση της αποστολής της και **απέχουν από τη λήψη οποιουδήποτε μέτρου ικανού να θέσει σε κίνδυνο την πραγματοποίηση των στόχων της Ένωσης.**»*



16. Η διάταξη αυτή επιβάλλει υποχρεώσεις στα κράτη-μέλη. Σε συνδυασμό με την αρχή της υπεροχής του δικαίου της ΕΕ έναντι του εθνικού δικαίου¹³, απαιτεί από τα κράτη να απέχουν από οποιαδήποτε ενέργεια ή θέσπιση οποιουδήποτε κανόνα που έρχεται σε αντίθεση με τους κανόνες της ΕΕ, συμπεριλαμβανομένων των διατάξεων ΣΛΕΕ περί ανταγωνισμού, ή οποιουδήποτε μέτρου που θα μπορούσε να θέτει σε κίνδυνο την επίτευξη των στόχων των Ευρωπαϊκών Συνθηκών. Ως εκ τούτου, οι αρχές ενός κράτους-μέλους έχουν την υποχρέωση να μην εφαρμόζουν την εθνική νομοθεσία που αντίκειται στους κανόνες ανταγωνισμού στην ΕΕ. Η υποχρέωση αυτή δεσμεύει το σύνολο των κρατικών αρχών, συμπεριλαμβανομένων των εθνικών δικαστηρίων και των διοικητικών αρχών, όπως η ΕΑ. Βάσει της πολύ γενικής διάταξης του άρθρου 4(3) της ΣΕΕ, το ΔΕΕ έχει αποφανθεί σε μια σειρά υποθέσεων ότι τα εθνικά δικαστήρια δεν θα πρέπει να εφαρμόζουν μέτρα που ενθαρρύνουν, απαιτούν ή ενισχύουν τα αποτελέσματα μιας συμφωνίας που παραβιάζει το άρθρο 101(1) και/ή το άρθρο 102 ΣΛΕΕ. (βλ. Ενότητα II).

17. Εξάλλου ο ελεύθερος ανταγωνισμός αποτελεί έναν από τους στόχους της εσωτερικής αγοράς της Ευρωπαϊκής Ένωσης, όπως αποτυπώνεται στο άρθρο 3(3) ΣΕΕ και το Πρωτόκολλο 27 της Συνθήκης της Λισαβόνας σχετικά με την εσωτερική αγορά και τον ανταγωνισμό, σύμφωνα με τα οποία:

«[Η Ένωση] εγκαθιδρύει εσωτερική αγορά. Εργάζεται για την αειφόρο ανάπτυξη της Ευρώπης με γνώμονα την ισόρροπη οικονομική ανάπτυξη και τη σταθερότητα των τιμών, την κοινωνική οικονομία της αγοράς με υψηλό βαθμό ανταγωνιστικότητας, με στόχο την πλήρη απασχόληση και την κοινωνική πρόοδο, και το υψηλό επίπεδο προστασίας και βελτίωσης της ποιότητας του περιβάλλοντος. Προάγει την επιστημονική και τεχνολογική πρόοδο.» (άρθρο 3(3), εδάφια 1-3)

Τα δε κράτη-μέλη

«[θ]εωρώντας ότι η εσωτερική αγορά, όπως ορίζεται στο άρθρο 3 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση, περιλαμβάνει σύστημα που εξασφαλίζει ότι δεν στρεβλώνεται ο ανταγωνισμός, ΣΥΜΦΩΝΗΣΑΝ ότι: Για τον σκοπό αυτό, η Ένωση λαμβάνει μέτρα βάσει των διατάξεων των Συνθηκών, εφόσον συντρέχει περίπτωση [...]» (Πρωτόκολλο 27)

18. Επομένως, κρατικά μέτρα που έχουν ως αποτέλεσμα την παραβίαση θεμελιωδών κανόνων του πρωτογενούς κοινοτικού δικαίου, όπως είναι τα άρθρα 101 και 102 ΣΛΕΕ, συνιστούν παραβίαση των υποχρεώσεων των κρατών - μελών έναντι της ΕΕ. Αυτή η προστασία της εσωτερικής αγοράς της ΕΕ από πιθανές στρεβλώσεις του ανταγωνισμού, και συνεπώς η θεσμοθέτηση ενός πραγματικά ανταγωνιστικού συστήματος, σκοπεί στην εξασφάλιση ίσων ευκαιριών για όλους τους συμμετέχοντες στην αγορά, λαμβάνοντας υπόψη τις ιδιαιτερότητες κάθε αγοράς και των συνθηκών αποτελεσματικού ανταγωνισμού.

19. Στην ενότητα που ακολουθεί, επεξηγείται η έννοια της καλόπιστης συνεργασίας μεταξύ της ΕΕ και των κρατών-μελών στο πλαίσιο εφαρμογής των κανόνων του ελεύθερου ανταγωνισμού, όπως αναπτύχθηκε με πλήθος αποφάσεων των ενωσιακών δικαστηρίων.

¹³Υπόθεση 6/64 - Flaminio Costa κατά ENEL.



Γ. Τι είδους «κρατικά μέτρα» καταλαμβάνονται από την αρχή καλόπιστης συνεργασίας σε συνδυασμό με τα άρθρα 101, 102 και 106 ΣΛΕΕ;

20. Η αρχή της καλόπιστης συνεργασίας περιλαμβάνει τόσο θετικές (λήψη μέτρων) όσο και αρνητικές υποχρεώσεις (παράλειψη μέτρων που έχουν ανταγωνιστικό αποτέλεσμα). Εναπόκειται στο ίδιο το κράτος να επιλέξει τα προσήκοντα μέτρα ανάλογα με την περίπτωση.¹⁴

21. Η νομική φύση του κρατικού μέτρου δεν επηρεάζει την υποχρέωση του κράτους να διατηρήσει την πρακτική αποτελεσματικότητα των άρθρων 101 και 102 ΣΛΕΕ. Η υποχρέωση καταλαμβάνει διοικητικές πράξεις (ατομικής ή κανονιστικής φύσεως) ακόμη και τυπικούς νόμους.

22. Ωστόσο, για να διαπιστωθεί παράβαση εκ μέρους του κράτους-μέλους των άρθρων 101 και 102 ΣΛΕΕ θα πρέπει να πληρούνται όλες οι προϋποθέσεις των ανωτέρω άρθρων, ιδίως:

(α) Πρέπει να υπάρχει συμπεριφορά που προέρχεται από **επιχείρηση(-εις) ή ένωση επιχειρήσεων** κατά την έννοια του ενωσιακού δικαίου ανταγωνισμού.

Η **έννοια της επιχείρησης** περιλαμβάνει κάθε φορέα ο οποίος ασκεί οικονομική δραστηριότητα, ανεξαρτήτως του νομικού καθεστώτος που τον διέπει και του τρόπου χρηματοδοτήσεώς του. Οικονομική δραστηριότητα συνιστά κάθε δραστηριότητα προσφοράς αγαθών ή υπηρεσιών σε δεδομένη αγορά.¹⁵ Το γεγονός ότι η προσφορά αγαθών και υπηρεσιών δεν έχει σκοπό το κέρδος δεν σημαίνει ότι ο φορέας που πραγματοποιεί τις πράξεις αυτές στην αγορά δεν πρέπει να θεωρείται ως επιχείρηση, εφόσον με την προσφορά αυτή ανταγωνίζεται άλλους επιχειρηματίες που επιδιώκουν κερδοσκοπικό σκοπό.¹⁶



¹⁴ Ryanair Holdings plc v. Competition Commission, 2012, παρ. 55.

¹⁵ Ενδεικτικά, βλ. C-350/07 - Kattner Stahlbau GmbH v Maschinenbau- und Metall-Berufsgenossenschaft, σκ. 34, C-41/90 - Höfner και Elser, σκ. 21, C-280/06 - ETI κ.λπ., σκ. 38.

¹⁶ Ενδεικτικά, βλ. C-222/04 - Cassa di Risparmio di Firenze κ.λπ., σκ.122 και 123.



Επομένως, εταιρείες που ελέγχονται από το κράτος, στο μέτρο που ασκούν οικονομική δραστηριότητα, μπορούν να συνιστούν επιχειρήσεις κατά το δίκαιο ελεύθερου ανταγωνισμού.

Να σημειωθεί όμως ότι κρατική δράση στο πλαίσιο άσκησης δημόσιας εξουσίας δεν συνιστά καταρχήν οικονομική δραστηριότητα και, επομένως, μπορεί να εξαιρείται από την εφαρμογή των άρθρων 101 και 102 ΣΛΕΕ.

Επίσης τα δικαστήρια της ΕΕ έκριναν ότι ένας δημόσιος φορέας δεν ενεργεί ως επιχείρηση όταν εκπληρώνει μια αποστολή αποκλειστικά κοινωνικού χαρακτήρα η οποία βασίζεται στην αρχή της «αλληλεγγύης». Η αλληλεγγύη συνεπάγεται την ανακατανομή του εισοδήματος μεταξύ εκείνων που βρίσκονται σε καλύτερη κατάσταση και εκείνων που, λόγω των πόρων και της κατάστασης της υγείας τους, σε αντίθετη περίπτωση θα στερούνταν την απαραίτητη κοινωνική κάλυψη.¹⁷

Ο χαρακτηρισμός δραστηριότητας ως εμπίπτουσας στην άσκηση των προνομίων δημόσιας εξουσίας ή ως οικονομικής δραστηριότητας πρέπει να πραγματοποιείται **ξεχωριστά για την κάθε δραστηριότητα ενός δεδομένου φορέα.**

Συνεπώς, η ίδια οντότητα μπορεί να χαρακτηρίζεται επιχείρηση για ορισμένες δραστηριότητες αλλά όχι για άλλες.

Στην υπόθεση ΜΟΤΟΕ,¹⁸ το ΔΕΕ διαπίστωσε ότι ένας φορέας (ΕΛΠΑ) στον οποίο είχε δοθεί η εξουσία παροχής σύμφωνης γνώμης στις δημόσιες αρχές επί των υποβαλλομένων αιτήσεων χορηγήσεως αδείας για τη διοργάνωση αγώνων μοτοσικλέτας, δεν αποτελούσε επιχείρηση κατά την παροχή τέτοιας γνώμης. Ωστόσο, ενεργούσε ως επιχείρηση όταν εκτελούσε οικονομικές δραστηριότητες όπως η διοργάνωση και η εμπορική εκμετάλλευση των αγώνων μοτοσικλέτας διαφήμισης, στο πλαίσιο των οποίων προέβαινε στη σύναψη συμβάσεων χορηγιών, διαφημίσεων και ασφαλίσεων.

(β) Η συμπεριφορά πρέπει να επηρεάζει το **διακοινοτικό εμπόριο.**¹⁹

(γ) Η συμπεριφορά πρέπει να εμπίπτει στην **απαγόρευση των άρθρων 101 ή 102 ΣΛΕΕ και συνεπώς να υπάρχει στρέβλωση του ανταγωνισμού**

23. Με άλλα λόγια, η υποχρέωση που καθιερώνεται στα άρθρα 4(3) ΣΕΕ σε συνδυασμό με 101/102 ΣΛΕΕ δεν καταλαμβάνει νομοθετικές πρωτοβουλίες που δεν συνδέονται με κάποια (αντι-αντιανταγωνιστική) συμπεριφορά επιχειρήσεων.

¹⁷ C- 159 & 160/ 91 - Poucet and Pistre v AGF and Cancava, C- 244/ 94 - Fédération Française des Sociétés d'Assurance (FFSA) v. Ministère de l'Agriculture et de la Pêche, C- 264/ 01, 306 & 355/ 01 - AOK Bundesverband and Others.

¹⁸ C-49/07 - ΜΟΤΟΕ κατά Ελληνικού Δημοσίου, σκ. 25-29.

¹⁹ C-393/08 - Emanuela Sbarigia v Azienda USL RM/A and Others, σκ. 29, 32.

Παραδείγματα

Το κράτος επιβάλλει με Υπουργική Απόφαση διατίμηση σε συγκεκριμένες κατηγορίες ειδών πρώτης ανάγκης.

→ Το κρατικό μέτρο δεν **εμπίπτει** στο πεδίο εφαρμογής των άρθρων 4(3) ΣΛΕΕ και 101/102 ΣΛΕΕ, εφόσον δεν συνδέεται με συμπεριφορά επιχειρήσεων (πχ. προηγούμενη συμφωνία επιχειρήσεων επί του ύψους διατίμησης στα συγκεκριμένα είδη) και δεν υπήρξε συμμετοχή επιχειρήσεων ή εκπροσώπων αυτών στο σχεδιασμό του μέτρου.

Βάσει εθνικής νομοθεσίας, οι τρεις μεγαλύτερες επιχειρήσεις σούπερ-μάρκετ καλούνται να συμφωνήσουν ένα εύρος τιμών για συγκεκριμένες κατηγορίες ειδών πρώτης ανάγκης. Το συμφωνηθέν εύρος τιμών καθίσταται υποχρεωτικό με Υπουργική Απόφαση.

→ Το κρατικό μέτρο **εμπίπτει** στο πεδίο εφαρμογής των άρθρων 4(3) ΣΕΕ και 101 ΣΛΕΕ (βλ. κατωτέρω Ενότητα Δ.1)

Το κράτος αναθέτει σε μια ομάδα ειδικών στην οποία συμμετέχουν εκπρόσωποι του κλάδου σούπερ-μάρκετ και κρατικοί παράγοντες να καταρτίσουν πίνακα τιμών για είδη πρώτης ανάγκης, ο οποίος επικυρώνεται με Υπουργική Απόφαση.

→ Το αν το κρατικό μέτρο εμπίπτει ή όχι στο πεδίο εφαρμογής των άρθρων 4(3) ΣΕΕ και 101 ΣΛΕΕ **εξαρτάται** από το αν η απόφαση της ομάδας ειδικών είναι κρατική ρύθμιση ή συμφωνία επιχειρήσεων/απόφαση ένωσης επιχειρήσεων. (βλ. κατωτέρω Ενότητα Δ.2)





Δ. Με ποιους τρόπους μπορεί η Πολιτεία να παραβιάσει την αρχή της καλόπιστης συνεργασίας;

24. Η νομολογία των ενωσιακών δικαστηρίων διακρίνει δυο βασικές κατηγορίες περιπτώσεων: ²⁰

(α) Το κράτος **επιβάλλει ή ευνοεί μια αντι-ανταγωνιστική συμπεριφορά ή ενισχύει τα αποτελέσματα** μιας τέτοιας συμπεριφοράς, ή

(β) Το κράτος αφαιρεί από τη δική του κανονιστική ρύθμιση τον κρατικό της χαρακτήρα, **μεταθέτοντας σε ιδιώτες επιχειρηματίες την ευθύνη λήψεως αποφάσεων** περί παρεμβάσεως σε οικονομικά θέματα. ²¹

1. Το κρατικό μέτρο επιβάλλει ή ευνοεί την αντι-ανταγωνιστική συμπεριφορά των επιχειρήσεων ή ενισχύει τα αποτελέσματα μιας τέτοιας συμπεριφοράς

25. Η εθνική νομοθεσία ενδέχεται να επιβάλλει στις επιχειρήσεις την αντίθετη προς τον ανταγωνισμό συμπεριφορά ή να διαμορφώνει ένα νομικό πλαίσιο το οποίο, από μόνο του, αποκλείει κάθε δυνατότητα ανταγωνιστικής συμπεριφοράς των επιχειρήσεων. Η περίπτωση αυτή έχει εφαρμοστεί περιοριστικά από τα ενωσιακά δικαστήρια. ²²

26. Επίσης, μια κανονιστική ρύθμιση μπορεί να θεωρηθεί ότι έχει ως σκοπό να «νομιμοποιήσει» τα αποτελέσματα προϋφισταμένων συμπράξεων, εάν έχει ως αντικείμενο τις επίμαχες επιχειρηματικές συμφωνίες με τις επιχειρήσεις.



²⁰ Υπόθεση 267/86 - Van Eycke v. ASPA, σκ. 86.

²¹ Βλ. Υπόθεση 136/86 - Aubert, σκ. 23, C-35/96 - Επιτροπή κατά Ιταλίας, C-35/99 - Arduino, σκ. 35, C-250/03 - Giorgio Emanuele Mauri κατά Ministero della Giustizia και Commissione per gli esami di avvocato presso la Corte d'appello di Milano, σκ. 20.

²² Υπόθεση Van Landewyck κ.λπ. κατά Επιτροπής, σκ. 130 και 133, Ιταλία κατά Επιτροπής, σκ. 19, Υποθέσεις 240/82 έως 242/82, 261/82, 262/82, 268/82 και 269/82 - Stichting Sigarettenindustrie κ.λπ. κατά Επιτροπής, σκ. 27 έως 29, T-387/94 - Asia Motor France κ.λπ. κατά Επιτροπής, σκ. 60 και 65.

Παραδείγματα

Στην υπόθεση **INNO/ATAB**, την πρώτη υπόθεση όπου αναγνωρίστηκε η υποχρέωση των κρατών-μελών να μην λαμβάνουν ή να διατηρούν σε ισχύ μέτρα ικανά να ματαιώσουν την πρακτική αποτελεσματικότητα των άρθρων 101/102 ΣΛΕΕ, το επίμαχο κρατικό μέτρο επέβαλλε, κατά την πώληση βιομηχανοποιημένων καπνών στον καταναλωτή, την τήρηση των τιμών που είχε καθορίσει ο παραγωγός ή εισαγωγέας. Το ΔΕΕ δεν απέκλεισε τη δυνατότητα ένα τέτοιο μέτρο να διευκολύνει την καταχρηστική εκμετάλλευση δεσποζουσας θέσης εκ μέρους των παραγωγών και εισαγωγέων κατά παράβαση των (νυν) άρθρων 4(3) ΣΕΕ και 102 ΣΛΕΕ.

Στις υποθέσεις **BNIC v. Aubert** (προδικαστική παραπομπή) και **BNIC v. Claire** (απόφαση κατόπιν προσφυγής κατά απόφασης της ΕΕπ), το Bureau national interprofessionnel du cognac (BNIC), μια ένωση που εκπροσωπούσε αμπελουργούς και εμπόρους αποσταγμάτων κονιάκ στη Γαλλία αποφάσιζε ποσοστώσεις παραγωγής για τους αμπελουργούς. Με υπουργική απόφαση, οι ποσοστώσεις καθίσταντο υποχρεωτικές σε όλο των κλάδο (δηλαδή ακόμη και σε μη μέλη του BNIC) επί ποινή προστίμου.

Με την **BNIC v. Claire** το ΔΕΕ έκρινε ότι οι αποφάσεις του BNIC επί ποσοστώσεων παραβίαζαν το άρθρο 101 ΣΛΕΕ καθώς συνιστούσαν αποφάσεις μιας ένωσης επιχειρήσεων που είχε ως αντικείμενο την κατανομή της παραγωγής μεταξύ ανταγωνιστών.

Με την **BNIC v. Aubert** το ΔΕΕ έκρινε ότι και η υπουργική απόφαση ήταν παράνομη γιατί ενίσχυε τα αποτελέσματα μιας αντι-ανταγωνιστικής συμπεριφοράς.

2. Η κρατική ρύθμιση μεταθέτει σε ιδιώτες επιχειρηματίες την ευθύνη λήψεως αποφάσεων περί παρεμβάσεως σε οικονομικά θέματα

27. Η κατηγορία αυτή περιλαμβάνει περιπτώσεις στις οποίες το επίμαχο μέτρο θεσπίζεται από συλλογικό όργανο με τη συμμετοχή εκπροσώπων από τον ιδιωτικό τομέα. Προκειμένου να κριθεί αν το μέτρο αποβάλλει τον κρατικό του χαρακτήρα εξ αυτής της συμμετοχής, συνεξετάζονται οι εξής παράγοντες:²³

(α) Η σύνθεση του οργάνου που υιοθετεί το επίμαχο μέτρο και η ιδιότητα υπό την οποία ενεργούν οι εκπρόσωποι του ιδιωτικού τομέα (συγκεκριμένα, αν οι εκπρόσωποι αυτοί ενεργούν ως ανεξάρτητοι εμπειρογνώμονες βάσει του γενικού συμφέροντος ή εκπροσωπούν τα συμφέροντα του συγκεκριμένου κλάδου).

(β) Αν η εθνική νομοθεσία καταλείπει ένα περιθώριο χειρισμών στο σχετικό όργανο ή προσδιορίζει καθορίζει με επαρκή σαφήνεια τα κριτήρια γενικού συμφέροντος που θα πρέπει το σχετικό όργανο να λάβει υπόψη.



²³ C-185/91 - Reiff, C-153/93 - Delta Schiffahrts- und Speditionsgesellschaft, C-140/94 έως C-142/94, DIP, C-35/99 - Arduino, C-250/03 - Mauri, C-758/06 - Cipolla.

(γ) Η διαδικασία λήψης αποφάσεων και ο βαθμός συμμετοχής και εποπτείας του κράτους σε αυτή. Για παράδειγμα, εξετάζεται αν τα μέλη του συλλογικού οργάνου που προέρχονται από τον ιδιωτικό τομέα μετέχουν τιμητικώς και δεν δέχονται εντολές ή υποδείξεις από ιδιωτικούς φορείς, αν ανώτατο κυβερνητικό στέλεχος (π.χ. η αρμόδιος Υπουργός) μπορεί να μετέχει στις συνεδριάσεις ή να εκπροσωπείται σε αυτές ώστε να υπάρχει κρατική εποπτεία, κ.λπ.

(δ) Αν το κράτος διατηρεί ή όχι τη δυνατότητα λήψης της τελικής απόφασης, π.χ. οι αποφάσεις του συλλογικού οργάνου υπόκεινται στην τελική έγκριση του αρμόδιου Υπουργείου, το οποίο μπορεί να λαμβάνει απόφαση αντί του οργάνου οσάκις το επιβάλλει το δημόσιο συμφέρον, ο εκπρόσωπος του κράτους διατηρεί δικαίωμα αρνησικυρίας,²⁴ ή/και λαμβάνονται υπόψη παρατηρήσεις άλλων δημόσιων και ιδιωτικών φορέων προτού ληφθεί η τελική απόφαση.²⁵

Παράδειγμα

Consiglio Nazionale degli Spedizionieri Doganali κατά Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (T-513/93 και C-35/96)

Η υπόθεση αφορούσε νομοθετική ρύθμιση βάσει της οποίας το CNSD, ένα όργανο που διεπόταν από κανόνες δημοσίου δικαίου και του οποίου μέλη ήταν εκπρόσωποι των εκτελωνιστών της Ιταλίας, καθόριζε με απόφασή του ενιαίο πίνακα ανώτατων και κατώτατων αμοιβών για τις τιμές των υπηρεσιών των εκτελωνιστών. Ο πίνακας καθίστατο υποχρεωτικός με Υπουργική Απόφαση. Βάσει νόμου, στους εκτελωνιστές που δεν τηρούσαν τους πίνακες αμοιβών που καθόριζε το CNSD επιβάλλονταν πειθαρχικές ποινές.

Εν προκειμένω το Πρωτοδικείο (νυν Γενικό Δικαστήριο) εξέτασε δυο ζητήματα:

(α) Είναι το CNSD δημόσια αρχή ή ένωση επιχειρήσεων; Αν είναι δημόσια αρχή, τότε η απόφαση της θα είναι αμιγώς κρατικό μέτρο. Αν όχι, θα πρέπει να εξεταστεί αν η απόφαση περί κατάρτισης πινάκων επιβαλλόταν από τη νομοθεσία ή όχι (υπό (β) ερώτημα).

(β) Καταλείπει η ιταλική νομοθεσία περιθώριο δράσης των επιχειρήσεων που μετέχουν στο CNSD ως προς τον τρόπο κατάρτισης των πινάκων;

Αν ναι, τότε πέραν της παράβασης των άρθρων 4(3) ΣΕΕ σε συνδυασμό με 101 ΣΛΕΕ από το νομοθέτη, η απόφαση του CNSD περί κατάρτισης πινάκων ήταν αποτέλεσμα της αυτόβουλης δράσης των επιχειρήσεων που παραβίαζε το 101 ΣΛΕΕ. Αν όχι, τότε μόνο το μέτρο παραβίαζε τα ανωτέρω άρθρα, ενώ δεν θα μπορούσαν να επιβληθούν κυρώσεις στις επιχειρήσεις.



²⁴ C-185/91 - Reiff, σκ. 22, C-153/93 - Delta Schiffahrts- und Speditionsgesellschaft, σκ. 21.

²⁵ Ως προς το τελευταίο, βλ. C-38/97 - Librandi.

Είναι το CNSD δημόσια αρχή; Το Δικαστήριο έδωσε αρνητική απάντηση, λαμβάνοντας υπόψη τα εξής στοιχεία:

- Τα μέλη του CNSD είναι εκπρόσωποι των επαγγελματιών εκτελωνιστών.
- Τίποτε στην οικεία εθνική ρύθμιση δεν εμπόδιζε τους εκπροσώπους να ενεργούν προς το αποκλειστικό συμφέρον του επαγγέλματος. Κανένας κανόνας δεν τους υποχρέωνε ή παρότρυνε να λάβουν υπόψη κριτήρια δημοσίου συμφέροντος.
- Ο Ιταλός Υπουργός Οικονομικών, ο οποίος ήταν επιφορτισμένος με την εποπτεία της οικείας επαγγελματικής οργάνωσης, δεν μπορούσε να παρέμβει κατά την ανάδειξη των μελών του CNSD.

Εφόσον το CNSD δεν είναι δημόσια αρχή, **καταλείπει η Ιταλική νομοθεσία περιθώριο δράσης στις επιχειρήσεις που μετέχουν στο CNSD ως προς τον τρόπο κατάρτισης των πινάκων;** Με άλλα λόγια τα περιοριστικά του ανταγωνισμού αποτελέσματα από την κατάρτιση πινάκων οφείλονταν αποκλειστικά στην εθνική νομοθεσία ή, τουλάχιστον εν μέρει, στη συμπεριφορά του CNSD;

Το Δικαστήριο απάντησε προς τη δεύτερη κατεύθυνση, λαμβάνοντας υπόψη την ευρεία διακριτική ευχέρεια που είχε το CNSD στην κατάρτιση των πινάκων αμοιβών και ιδίως ότι.

- Ούτε ο νόμος ούτε οι εκτελεστικές διατάξεις προέβλεπαν καθορισμένα επίπεδα ή όρια τιμών τα οποία το CNSD θα έπρεπε αναγκαστικά να λάβει υπόψη, ή έστω κριτήρια βάσει των οποίων το CNSD πρέπει να καταρτίζει τον πίνακα αμοιβών.
- Το CNSD επέβαλε την υποχρεωτική χωριστή τιμολόγηση κάθε επιμέρους επαγγελματικής παροχής ή τελωνειακής πράξης, παρόλο που κάτι τέτοιο δεν επιβαλλόταν από το νόμο.
- Στην πράξη το CNSD χορηγούσε παρεκκλίσεις από τον πίνακα αμοιβών, καταργώντας τις κατώτατες τιμές και χορηγώντας πραγματικές απαλλαγές, κ.λπ.

Συναφώς, το CNSD προέβη σε σημαντική αύξηση των κατώτατων τιμών (σε μερικές περιπτώσεις έως και 400%). Ενώ με τον προηγούμενο πίνακα οι εκτελωνιστές τιμολογούσαν στην ανώτατη τιμή (έχοντας περιθώριο να την μειώσουν), με τις νέες αυξήσεις τιμολογούσαν στην κατώτατη, επομένως περιοριζόταν έτι περαιτέρω ο ανταγωνισμός.

Από τα στοιχεία αυτά, το Δικαστήριο συμπέρανε ότι, παρότι η ιταλική νομοθεσία περιλάμβανε καθαυτή σημαντικούς περιορισμούς του ανταγωνισμού, **το CNSD διέθετε περιθώριο εκτιμήσεως** κατά την εκτέλεση της εθνικής νομοθεσίας, οπότε η φύση και το μέγεθος του καταλειπόμενου ανταγωνισμού στον κλάδο εξαρτάτο στην πράξη από τις δικές του αποφάσεις.

Η υπόθεση εξετάστηκε και από το ΔΕΕ στο πλαίσιο προσφυγής της ΕΕπ κατά της Ιταλίας κατά το άρθρο 258 ΣΛΕΕ.

28. Ωστόσο, ακόμη και αν το κρατικό μέτρο επισφραγίζει απόφαση επαγγελματικής ένωσης που καταρχήν περιορίζει τον ανταγωνισμό ή περιορίζει την ελευθερία δράσης οικονομικών φορέων, μπορεί παρά ταύτα να εκφύγει της απαγόρευσης των άρθρων 101(1) ΣΛΕΕ και 4(3) ΣΕΕ. Για την αξιολόγηση αυτή λαμβάνεται υπόψη:²⁶

(α) Το γενικό πλαίσιο εντός του οποίου η απόφαση ελήφθη ή παράγει τα αποτελέσματά της, ιδίως, τους σκοπούς που επιδιώκει, και

(β) Αν τα περιοριστικά του ανταγωνισμού αποτελέσματα είναι εγγενή στην επιδίωξη αυτών των σκοπών, με άλλα λόγια αν οι περιορισμοί που επιβάλλονται περιορίζονται στο μέτρο του αναγκαίου για να εξασφαλιστεί η υλοποίηση αυτών των σκοπών.

29. Με άλλα λόγια, μια κρατική ρύθμιση που περιορίζει καταρχήν τον ανταγωνισμό μπορεί να μην παραβιάζει τα άρθρα 4(3) ΣΕΕ και 101(1) ΣΛΕΕ αν εξυπηρετεί έναν θεμιτό σκοπό γενικού συμφέροντος και τηρείται η αρχή της αναλογικότητας.

Παράδειγμα 1

API — Anonima Petroli Italiana SpA κατά Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (C-184/13 έως C-187/13, C-194/13, C-195/13 και C-208/13)

Η υπόθεση αφορούσε στην ιταλική νομοθεσία δυνάμει της οποίας η τιμή των υπηρεσιών οδικής εμπορευματικής μεταφοράς για λογαριασμό τρίτου δεν μπορούσε να υπολείπεται του ελάχιστου κόστους εκμεταλλεύσεως, το οποίο καθοριζόταν από οργανισμό συγκροτούμενο κυρίως από εκπροσώπους των ενδιαφερομένων επιχειρηματιών (το Osservatorio).

Η σχετική νομοθεσία αναφερόταν στους σκοπούς της προστασίας της οδικής ασφάλειας και της ομαλής λειτουργίας της αγοράς των οδικών εμπορευματικών μεταφορών για λογαριασμό τρίτου και προέβλεπε ότι το ελάχιστο κόστος εκμεταλλεύσεως πρέπει, σε κάθε περίπτωση, να εγγυάται την τήρηση των παραμέτρων ασφάλειας που προβλέπονται από τον νόμο.

Το ΔΕΕ έκρινε ότι:

- Το Osservatorio συνιστούσε ένωση επιχειρήσεων και δεν ενεργούσε ως φορέας δημόσιας εξουσίας που ενεργεί προς το γενικό συμφέρον:

(α) Η εθνική νομοθεσία περί ιδρύσεως του, δεν ανέφερε τις κατευθυντήριες αρχές τις οποίες όφειλε να τηρεί το αποφασίζον όργανο, ούτε περιείχε διάταξη ικανή να εμποδίσει τους εκπροσώπους των επαγγελματικών οργανώσεων να ενεργούν αποκλειστικώς προς το συμφέρον του επαγγελματικού κλάδου. Η νομοθεσία περιοριζόταν σε μια αόριστη αναφορά στην οδική ασφάλεια και



²⁶ C 309/99 - Wouters and Others, σκ. 97, C-184/13 to C-187/13, C-194/13, C-195/13 and C-208/13 - API and Others, σκ. 46-48, C-136/12 - Consiglio Nazionale dei Geologi, σκ. 53-54, C-427/16 and C-428/16 - CHEZ Elektro Bulgaria AD κατά Yordan Kotsev (C-427/16) και FrontEx International EAD κατά Emil Yanakiev (C-428/16), σκ. 53-55.

την ομαλή λειτουργία της αγοράς των οδικών εμπορευματικών μεταφορών και άφηνε πολύ μεγάλη διακριτική ευχέρεια και αυτονομία στα μέλη του Osservatorio για τον καθορισμό του ελάχιστου κόστους εκμεταλλεύσεως προς το συμφέρον των επαγγελματικών οργανώσεων που τα διόρισαν.

(β) Η δημόσια αρχή δεν ασκούσε κανενός είδους ουσιαστικό έλεγχο επί των εκτιμήσεων του Osservatorio όσον αφορά τα κριτήρια καθορισμού του ελάχιστου κόστους εκμεταλλεύσεως ή την καθοριζόμενη τιμή.

- Ο καθορισμός του ελάχιστου κόστους εκμεταλλεύσεως, που καθίστατο δεσμευτικό με την εθνική κανονιστική ρύθμιση, ισοδυναμούσε με οριζόντιο καθορισμό δεσμευτικών ελάχιστων κομίστρων γιατί εμποδίζει τις επιχειρήσεις να καθορίσουν κόμιστρα κατώτερα του κόστους αυτού, και επηρέαζε την εσωτερική αγορά.

- Καίτοι δεν αποκλείεται να συνιστά η προστασία της οδικής ασφάλειας θεμιτό σκοπό που να δικαιολογεί τον περιορισμό του ανταγωνισμού, ο καθορισμός ελάχιστου κόστους εκμεταλλεύσεως δεν φαινόταν ικανός να εξασφαλίσει, ούτε ευθέως ούτε εμμέσως, την επίτευξη του σκοπού αυτού.

(α) Η επίμαχη νομοθεσία περιοριζόταν, γενικώς, στην επιδίωξη της προστασίας της οδικής ασφάλειας, χωρίς να αποδεικνύει οποιαδήποτε σχέση μεταξύ του ελάχιστου κόστους εκμεταλλεύσεως και της ενισχύσεως της οδικής ασφάλειας.

(β) Η νομοθεσία δεν εκπλήρωνε τον επιδιωκόμενο σκοπό με συνέπεια και συστηματικότητα, διότι προέβλεπε παρεκκλίσεις από την υποχρέωση τήρησης του ελάχιστου κόστους που καθορίζει το Osservatorio (π.χ. μέσω κλαδικών συμφωνιών μεταξύ των παραγόντων της αγοράς).

(γ) Σε κάθε περίπτωση, τα επίμαχα μέτρα έβαιναν πέραν του αναγκαίου μέτρου. Αφενός, δεν επέτρεπαν στον μεταφορέα να αποδείξει ότι, μολονότι προσφέρει τιμές κατώτερες των καθορισμένων ελάχιστων κομίστρων, συμμορφώνεται πλήρως προς τις ισχύουσες διατάξεις όσον αφορά την οδική ασφάλεια. Αφετέρου, υπήρχαν πολυάριθμοι κανόνες δικαίου, συμπεριλαμβανομένων ενωσιακών κανόνων, που αφορούσαν ειδικά την οδική ασφάλεια και συνιστούσαν μέτρα αποτελεσματικότερα και λιγότερο περιοριστικά για την επίτευξη του κατάλληλου επιπέδου οδικής ασφάλειας.



Παράδειγμα 2

CHEZ Elektro Bulgaria AD v Yordan Kotsev and FrontEx International EAD v Emil Yanakiev (C-427/16 και C-428/16)

Το προδικαστικό ερώτημα αφορούσε κανονιστική ρύθμιση για την αμοιβή δικηγόρων στη Βουλγαρία. Η βουλγαρική νομοθεσία εξουσιοδοτούσε το ανώτατο δικηγορικό συμβούλιο, όλα τα μέλη του οποίου είναι δικηγόροι και εκλέγονται από συναδέλφους τους, να ορίζει ελάχιστες αμοιβές χωρίς κανένα έλεγχο από τις δημόσιες αρχές. Επίσης δεν επέτρεπε στον δικηγόρο και τον εντολέα του να συμφωνήσουν αμοιβή χαμηλότερη από την ελάχιστη, και μάλιστα επ' απειλή κινήσεως πειθαρχικής διαδικασίας εις βάρος του δικηγόρου.

Το ΔΕΕ έκρινε ότι:

- η επίμαχη εθνική ρύθμιση που ανέθετε τον καθορισμό ελάχιστων αμοιβών στο ανώτατο δικηγορικό συμβούλιο, καθιστούσε υποχρεωτικές τις ελάχιστες αμοιβές και εμπόδιζε τους παρόχους νομικών υπηρεσιών να καθορίσουν τιμή κατώτερη από την ελάχιστη, αφενός μεν αποτελούσε κρατικό μέτρο που ευνοεί τη σύσταση συμπράξεων μεταξύ ιδιωτών επιχειρηματιών, αφετέρου μεταβίβαζε την κρατική αρμοδιότητα σε ιδιώτες επιχειρηματίες.

(α) Το ανώτατο συμβούλιο δικηγόρων λειτουργούσε ως ένωση επιχειρήσεων και όχι ως φορέας δημόσιας εξουσίας που ενεργεί προς το γενικό συμφέρον, δεδομένου ότι απαρτιζόταν αποκλειστικά από δικηγόρους.

(β) Η επίμαχη εθνική ρύθμιση δεν περιλάμβανε κανένα συγκεκριμένο κριτήριο ικανό να διασφαλίσει ότι οι ελάχιστες δικηγορικές αμοιβές που καθορίζονται από το ανώτατο δικηγορικό συμβούλιο είναι εύλογες και δικαιολογημένες σύμφωνα με το γενικό συμφέρον.

(γ) Δεν υπήρχε κανένας ουσιαστικός έλεγχος των κανονισμών του ανώτατου δικηγορικού συμβουλίου από το κράτος.

- Η εθνική ρύθμιση ισοδυναμούσε με οριζόντιο καθορισμό ελάχιστων δεσμευτικών τιμών, επομένως ήταν ικανή να περιορίσει τον ανταγωνισμό εντός της εσωτερικής αγοράς.

- Δεν υπήρχαν αρκετά στοιχεία στη δικογραφία προκειμένου να κριθεί από το ΔΕΕ αν η επίμαχη ρύθμιση ήταν αναγκαία για την επίτευξη θεμιτού σκοπού. Το ΔΕΕ ανέφερε ότι εναπόκειται στον εθνικό δικαστή να εκφέρει αυτή την κρίση.



Ε. Συνέπειες της παράβασης των άρθρων 4(3) ΣΕΕ και 101/102 ΣΛΕΕ

1. Συνέπειες για το κρατικό μέτρο και την Πολιτεία

30. Εφόσον συντρέχει μια από τις περιπτώσεις που αναλύθηκε ανωτέρω, το κράτος καθίσταται υπεύθυνο για την τυχόν αντι-ανταγωνιστική συμπεριφορά των επιχειρήσεων.

31. Σύμφωνα με την ενωσιακή νομολογία, οι εθνικές αρχές έχουν καθήκον να μην εφαρμόζουν κρατικό μέτρο που είναι αντίθετο προς τα άρθρα 4(3) ΣΕΕ σε συνδυασμό με τα άρθρα 101/102 ΣΛΕΕ. Σε αντίθετη περίπτωση, θα μειωνόταν η πρακτική αποτελεσματικότητα των κανόνων ανταγωνισμού.²⁷ Την υποχρέωση αυτή έχουν όλα τα όργανα του κράτους, περιλαμβανομένων των διοικητικών αρχών και των εθνικών δικαστηρίων. Επομένως, η ΕΑ, στο πλαίσιο της αρμοδιότητάς της να ελέγξει τη δραστηριότητα των επιχειρήσεων, μπορεί να διαπιστώσει ότι το κρατικό μέτρο είναι αντίθετο προς τις συνδυασμένες διατάξεις των άρθρων 4(3) και 101/102 ΣΛΕΕ ώστε αυτό να μην εφαρμοστεί.

32. Επιπλέον, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή μπορεί να κινήσει τη διαδικασία παραβάσεως κατά του κράτους-μέλους δυνάμει του άρθρου 258 ΣΛΕΕ.

2. Συνέπειες για τις επιχειρήσεις που εφαρμόζουν το κρατικό μέτρο

32. Ως προς την ευθύνη των επιχειρήσεων που παρέβησαν τα άρθρα 101 και 102 ΣΛΕΕ κατ' εφαρμογή του κρατικού μέτρου, η ενωσιακή νομολογία διακρίνει μεταξύ δυο περιπτώσεων:

(α) εκείνων όπου το κρατικό μέτρο **επιβάλλει** την αντι-ανταγωνιστική συμπεριφορά ή διαμορφώνει ένα νομικό πλαίσιο το οποίο, από μόνο του, αποκλείει κάθε δυνατότητα ανταγωνιστικής συμπεριφοράς των επιχειρήσεων, και

(β) εκείνων όπου το κρατικό μέτρο **καταλείπει περιθώρια αυτόβουλης δράσης** στις επιχειρήσεις (δηλ. ευνοεί, **ενθαρρύνει ή ενισχύει** την αντι-ανταγωνιστική συμπεριφορά).

» » »

33. Στην πρώτη περίπτωση, η παράβαση των κανόνων ανταγωνισμού δεν μπορεί να προσάπτεται στις επιχειρήσεις που έχουν την υποχρέωση να εφαρμόζουν το κρατικό μέτρο. Τα άρθρα 101 και 102 ΣΛΕΕ δεν έχουν εφαρμογή και οι επιχειρήσεις που έδρασαν βάσει αυτού δεν υπόκεινται σε οποιαδήποτε κύρωση (ανεξαρτήτως της φύσης της ως διοικητικής ή ποινικής) μέχρις ότου η εθνική αρχή ανταγωνισμού αποφανθεί ότι το κρατικό μέτρο παραβιάζει τους κανόνες ανταγωνισμού. Σε αντίθετη περίπτωση, θα παραβιαζόταν η γενική αρχή της ασφαλείας δικαίου.²⁸

34. Ωστόσο, από τη στιγμή που η απόφαση της εθνικής αρχής ανταγωνισμού, με την οποία διαπιστώνονται παραβάσεις του άρθρου 101/102 ΣΛΕΕ και με την οποία κηρύσσεται ανεφάρμοστη η εθνική νομοθεσία, καθίσταται οριστική έναντι των επιχειρήσεων, η απόφαση αυτή επιβάλλεται στις ενδιαφερόμενες επιχειρήσεις. Από τη στιγμή αυτή, οι επιχειρήσεις δεν μπορούν πλέον να υποστηρίζουν ότι υποχρεούνται να παραβιάζουν τις κοινοτικές διατάξεις περί ανταγωνισμού. Επομένως, η μελλοντική τους συμπεριφορά υπόκειται σε κυρώσεις.²⁹

35. Στη δεύτερη περίπτωση, η αυτόβουλη αντι-ανταγωνιστική συμπεριφορά των επιχειρήσεων που εφαρμόζουν το κρατικό μέτρο εξακολουθεί να υπόκειται στις κυρώσεις των άρθρων 101 και 102 ΣΛΕΕ.³⁰ Πρακτικά, αυτό σημαίνει ότι παρά την ύπαρξη κρατικού μέτρου που ευνοεί, ενθαρρύνει ή ενισχύει την αντι-ανταγωνιστική συμπεριφορά, οι επιχειρήσεις εξακολουθούν να υπέχουν την υποχρέωση να μη συνάπτουν αντι-ανταγωνιστικές συμφωνίες και οι κατέχουσες δεσπόζουσα θέση επιχειρήσεις εξακολουθούν να φέρουν ιδιαίτερη ευθύνη να μην βλάπτουν με τη συμπεριφορά τους τον ανταγωνισμό στην αγορά.³¹ Η δε παραβίαση των υποχρεώσεων αυτών είναι καταλογιστέα στις επιχειρήσεις και οι εθνικές αρχές ανταγωνισμού μπορούν να επιβάλουν κυρώσεις.

36. Ο δόλιος ή μη χαρακτήρας της συμπεριφοράς μπορεί να ληφθεί υπόψη αποκλειστικώς για τη διαπίστωση του παράνομου χαρακτήρα αυτής της συμπεριφοράς, όπως επίσης και για τον ορισμό του ύψους των προστίμων.³² Συγκεκριμένα, αν η συμπεριφορά μιας επιχείρησης προκλήθηκε από το κρατικό μέτρο, μπορεί να ληφθεί υπόψη ως παράγοντας μείωσης του προστίμου.³³

37. Επισημαίνεται, ωστόσο, ότι οι υποχρεώσεις που βαρύνουν τις εθνικές αρχές είναι χωριστές εκείνων που απορρέουν για τις επιχειρήσεις και εξακολουθούν να υφίστανται, ανεξαρτήτως της επιβολής ή μη κυρώσεων στις επιχειρήσεις.

²⁸ CIF, όπ.π, σκ. 51 με περαιτέρω παραπομπές σε 41/83 - Ιταλία κατά Επιτροπής, σκ. 19, Υποθέσεις 240/82 έως 242/82, 261/82, 262/82, 268/82 και 269/82 - Stichting Sigaretttenindustrie κ.λπ. κατά Επιτροπής, σκ. 27 έως 29.

²⁹ CIF, όπ.π., σκ. 55.

³⁰ CIF, όπ.π., σκ. 46.

³¹ Για το άρθρο 102 ΣΛΕΕ βλ. C-280/08 P - Deutsche Telekom AG κατά Ευρωπαϊκής Επιτροπής, σκ. 80-85, 88-89.

³² C-280/08 P - Deutsche Telekom, όπ.π., σκ. 80-85, 88-89, Υποθέσεις 40/73 έως 48/73, 50/73, 54/73 έως 56/73, 111/73, 113/73 και 114/73, Suiker Unie κ.λπ. κατά Επιτροπής, σκ. 36 έως 73, CIF, όπ.π. σκ. 56, Υποθέσεις 209/78 έως 215/78 και 218/78, Van Landewyck κ.λπ. κατά Επιτροπής, Υποθέσεις 240/82, 241/82, 242/82, 261/82, 262/82, 268/82 και 269/82, Stichting Sigaretttenindustrie κ.λπ. κατά Επιτροπής, C-219/95P, Ferriere Nord κατά Επιτροπής

³³ CIF, όπ.π., σκ. 52.

Παράδειγμα

Consorzio Industrie Fiammiferi (CIF) κατά Autorita Garante della Concorrenza e del Mercato (C-198/2001)

Στην υπόθεση **CIF**, η επίμαχη ιταλική νομοθεσία ίδρυσε ένα κοινόκτητο παραγωγών σπέρτων (Consorzio Industrie Fiammiferi ή CIF) στο οποίο ανέθεσε το αποκλειστικό δικαίωμα παραγωγής και πωλήσεως των σπέρτων που ήταν αναγκαία για κατανάλωση στην εθνική ιταλική αγορά.

Η δραστηριότητα του CIF διεπόταν από σύμβαση συναφθείσα μεταξύ του CIF και του ιταλικού Δημοσίου. Βάσει της συμβάσεως αυτής, το ιταλικό Δημόσιο δεσμευόταν να απαγορεύσει τη διανομή στην εθνική αγορά προϊόντων που προέρχονται από επιχειρήσεις εκτός του CIF, να εμποδίσει τη δημιουργία νέων επιχειρήσεων παραγωγής σπέρτων και να καθορίσει, με μέτρο του Υπουργείου Οικονομικών, την τιμή πωλήσεως των σπέρτων.

Σύμφωνα με τη σύμβαση, ανατέθηκε σε μια ad hoc επιτροπή η ποσόστωση και η κατανομή της παραγωγής σπέρτων μεταξύ των επιχειρήσεων του CIF. Η επιτροπή αποτελείτο από έναν υπάλληλο της διοίκησης κρατικών μονοπωλίων, έναν εκπρόσωπο του CIF και τρεις εκπροσώπους του κλάδου. Η τήρηση των ποσοστώσεων αυτών ελεγχόταν από άλλη επιτροπή αποτελούμενη από τρία μέλη διοριζόμενα από το διοικητικό συμβούλιο του CIF.

Η ιταλική αρχή ανταγωνισμού εξέδωσε απόφαση σύμφωνα με την οποία διαπίστωνε ότι η συμπεριφορά των επιχειρήσεων-μελών του CIF αντέβαινε στο άρθρο 101 ΣΛΕΕ (πρώην 81 ΣΕΚ) και κήρυξε ανεφάρμοστη την εθνική νομοθεσία ως παραβιάζουσα τα άρθρα 4(3) και 101 ΣΛΕΕ.

Ως προς τις συνέπειες για το κρατικό μέτρο, το ΔΕΕ τόνισε ότι καλώς η ιταλική αρχή ανταγωνισμού κήρυξε την εθνική ρύθμιση ως μη εφαρμοστέα. Η πρακτική αποτελεσματικότητα των κανόνων ανταγωνισμού θα μειωνόταν αν, στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων τους σχετικά με τον έλεγχο της επιχειρηματικής δραστηριότητας, οι Αρχές ανταγωνισμού δεν μπορούν να διαπιστώσουν ότι ένα εθνικό μέτρο είναι αντίθετο προς τις συνδυασμένες διατάξεις των άρθρων 4(3) ΣΕΕ (πρώην 10 ΣΕΚ) και 101 ΣΛΕΕ (πρώην 81 ΣΕΚ)

Ως προς την ευθύνη των επιχειρήσεων που παρέβησαν τους κανόνες ανταγωνισμού κατ' εφαρμογή του κρατικού μέτρου, το ΔΕΕ διέκρινε μεταξύ της περίπτωσης που η εθνική ρύθμιση επέβαλε την αντι-ανταγωνιστική συμπεριφορά ή απλώς την ευνοούσε/επέτρεπε.

Στην πρώτη περίπτωση, το ΔΕΕ διέκρινε περαιτέρω μεταξύ δυο χρονικών περιόδων:

- Για την περίοδο πριν την έκδοση της απόφασης με την οποία η ιταλική αρχή ανταγωνισμού διαπίστωνε την παράβαση, η υποχρέωση εφαρμογής της παράνομης εθνικής ρύθμισης αποτελούσε δικαιολογητικό λόγο που απήλλαξε τις ενδιαφερόμενες επιχειρήσεις από όλες τις συνέπειες της παραβάσεως των άρθρων 101 και 102 ΣΛΕΕ, τόσο έναντι των δημοσίων αρχών όσο και των άλλων επιχειρήσεων.
- Από που τη στιγμή που η απόφαση της ιταλικής αρχής ανταγωνισμού κατέστη οριστική έναντι των εμπλεκόμενων επιχειρήσεων, οι επιχειρήσεις δεν μπορούσαν πλέον να ισχυρίζονται ότι υποχρεούνται να παραβιάζουν τις κοινοτικές διατάξεις περί ανταγωνισμού. Επομένως, η μελλοντική τους συμπεριφορά υπέκειτο σε κυρώσεις.

Στη δεύτερη περίπτωση, αναγνωρίστηκε η ευθύνη των επιχειρήσεων.

III. ΒΕΛΤΙΣΤΕΣ ΠΡΑΚΤΙΚΕΣ ΓΙΑ ΚΡΑΤΙΚΕΣ ΡΥΘΜΙΣΕΙΣ ΠΟΥ ΠΕΡΙΟΡΙΖΟΥΝ ΤΟΝ ΑΝΤΑΓΩΝΙΣΜΟ



A. Κρατικοί περιορισμοί που ενδέχεται να έχουν επιπτώσεις στον ανταγωνισμό: ενδεικτικά παραδείγματα

38. Οι κρατικές ρυθμίσεις δεν πρέπει:
- (α) να επιβάλλουν, ενθαρρύνουν ή ευνοούν μια αντι-ανταγωνιστική συμπεριφορά ή να ενισχύουν τα αποτελέσματα μιας τέτοιας συμπεριφοράς,
 - (β) να εμποδίζουν τις επιχειρήσεις να σχεδιάζουν αυτόνομα τη συμπεριφορά και την εμπορική τους πολιτική,
 - (γ) να περιορίζουν τις συμπεριφορές των επιχειρήσεων σε τέτοιο βαθμό, ώστε η μόνη συμπεριφορά που δύναται να ακολουθήσουν τελικά οι επιχειρήσεις να τις οδηγεί σε πρακτικές με αντι-ανταγωνιστικά αποτελέσματα.
39. Αντι-ανταγωνιστικές πρακτικές είναι ενδεικτικά:
- (α) Ο καθορισμός τιμών αγοράς ή πώλησης ή άλλων όρων συναλλαγής
 - (β) Ο περιορισμός ή έλεγχος της παραγωγής, της διάθεσής, της τεχνολογικής ανάπτυξης ή των επενδύσεων
 - (γ) Η μείωση της ποιότητας των προϊόντων και υπηρεσιών ή της καινοτομίας
 - (δ) Η ανταλλαγή ευαίσθητων εμπορικά πληροφοριών ως προς σημαντικές παραμέτρους του ανταγωνισμού (τιμές, ποσότητες, εμπορική πολιτική, κλπ.)
40. Όπως αναλύεται στην προηγούμενη ενότητα κρατικές ρυθμίσεις περιορίζουν τον ελεύθερο ανταγωνισμό αν:
- (α) οδηγούν σε περιορισμό του αριθμού των προμηθευτών/ παραγωγών στην αγορά,
 - (β) δημιουργούν νομικά εμπόδια τα οποία εξαλείφουν τη δυνατότητα ανταγωνιστικής δραστηριότητας
 - (γ) περιορίζουν τη δυνατότητα ή τα κίνητρα των επιχειρήσεων να ανταγωνίζονται μεταξύ τους, περιορίζουν τις επιλογές και τη διαθέσιμη

πληροφόρηση των καταναλωτών,

(δ) εξασφαλίζουν ανταγωνιστικό πλεονέκτημα σε κάποιες επιχειρήσεις έναντι των λοιπών υφιστάμενων ή δυνητικών ανταγωνιστών τους.

41. Για την αποφυγή δημιουργίας νομικών εμποδίων, οι κρατικοί φορείς λαμβάνουν υπόψη τους ότι σε αγορές όπου υφίστανται ήδη σημαντικά εμπόδια εισόδου/ εξόδου, τυχόν πρόσθετες ρυθμίσεις μπορεί να επιφέρουν σημαντικά επιβλαβή αποτελέσματα στον ανταγωνισμό.

42. Ενδεικτικά παραδείγματα ρυθμίσεων που περιορίζουν τη δυνατότητα ή τα κίνητρα των επιχειρήσεων να ανταγωνίζονται μεταξύ τους:

(α) περιορισμός της δυνατότητας των πωλητών να ορίζουν τις τιμές πώλησης των αγαθών ή υπηρεσιών που προσφέρουν

(β) περιορισμός της δυνατότητας διενέργειας διαφημίσεων των προϊόντων ή των παρεχόμενων υπηρεσιών των επιχειρήσεων

(γ) υιοθέτηση κριτηρίων ποιότητας που εξασφαλίζουν συγκριτικό πλεονέκτημα σε κάποιες επιχειρήσεις ή είναι πέραν των απαιτούμενων ορίων, όπου ένας σωστά πληροφορημένος καταναλωτής θα χρειαζόταν για να προβεί στην επιλογή του προϊόντος ή της υπηρεσίας

(δ) απαίτηση ή ενθάρρυνση για δημοσιοποίηση εμπορικά ευαίσθητων πληροφοριών όπως τιμές, κόστος, ποσότητες, μελλοντικές ανατιμήσεις κ.λπ.

43. Οι ρυθμίσεις εξασφαλίζουν ανταγωνιστικό πλεονέκτημα σε κάποιες επιχειρήσεις έναντι των λοιπών υφιστάμενων ή δυνητικών ανταγωνιστών τους, όταν για παράδειγμα εξασφαλίζουν ευνοϊκότερους όρους στις υφιστάμενες επιχειρήσεις έναντι των νεοεισερχόμενων (π.χ. πρόβλεψη για συμμόρφωση με περιβαλλοντικά πρότυπα για νεοεισερχόμενες επιχειρήσεις, ενώ οι υφιστάμενες επιχειρήσεις έχουν μεγαλύτερη προθεσμία για συμμόρφωση με τα πρότυπα αυτά). Σε τέτοιες περιπτώσεις θα πρέπει να γίνεται ανάλυση των επιπτώσεων της ρύθμισης, η οποία δεν θα πρέπει να υπερβαίνει την απολύτως απαραίτητη διάρκεια.

44. Η υιοθέτηση ή παράταση αποκλειστικών δικαιωμάτων θα πρέπει να γίνεται κατόπιν τεκμηριωμένης και εμπειριστατωμένης έρευνας, καθώς πολλές φορές τα δικαιώματα αυτά οδηγούν σε αποκλεισμό ανταγωνιστών και δεν βελτιώνουν απαραίτητως το πλεόνασμα του καταναλωτή (π.χ. επέκταση της άδειας διπλωμάτων ευρεσιτεχνίας στον τομέα των φαρμάκων).

45. Ενδεικτικά παραδείγματα περιορισμού των επιλογών και της διαθέσιμης πληροφόρησης των καταναλωτών:

(α) Περιορισμός ή δυσχέρεια κινητικότητας των καταναλωτών μεταξύ των προμηθευτών τους, μέσω της δημιουργίας ή αύξησης του κόστους εναλλαγής προμηθευτή (π.χ. ρυθμίσεις που περιορίζουν την αλλαγή παρόχου ρεύματος)

(β) Ρυθμίσεις που εισάγουν περιορισμούς στην ικανότητα των καταναλωτών να αποφασίσουν από ποιον θα προμηθευτούν τα προϊόντα ή τις υπηρεσίες τους

(γ) Θα πρέπει να παρέχονται επαρκείς πηγές συγκριτικής πληροφόρησης στους καταναλωτές

(δ) Σε αγορές που είναι «περίπλοκες» (π.χ. χρηματοοικονομικές υπηρεσίες, ενέργεια κ.λπ) θα πρέπει να υιοθετούνται συγκεκριμένα πρότυπα πληροφόρησης κατανοητά στην πλειοψηφία των καταναλωτών

46. Άλλα ενδεικτικά παραδείγματα ρυθμίσεων που περιορίζουν τον ελεύθερο ανταγωνισμό:

(α) χορήγηση αποκλειστικών δικαιωμάτων σε κάποιον προμηθευτή, χωρίς αυτό να καθίσταται απολύτως αναγκαίο από τις συνθήκες της αγοράς

(β) εγκαθίδρυση αδειών ή διαδικασιών αδειοδότησης ως προαπαιτούμενο για τη λειτουργία μίας επιχείρησης, εάν αυτό δεν είναι απολύτως απαραίτητο

(γ) περιορισμός της δυνατότητας κάποιων προμηθευτών να παρέχουν τα αγαθά ή τις υπηρεσίες τους ή υπερβολική αύξηση του κόστους τους

(δ) δημιουργία γεωγραφικών περιορισμών για την προμήθεια αγαθών, υπηρεσιών, παροχής εργασίας ή επενδύσεων

(ε) υιοθέτηση πληθυσμιακών κριτηρίων προκειμένου να επιτραπεί η είσοδος νέων επιχειρήσεων σε συγκεκριμένες αγορές





B. Αξιολόγηση των επιπτώσεων ανταγωνισμού (impact assessment)

47. Για την αποφυγή δημιουργίας προσκομμάτων στον ελεύθερο ανταγωνισμό, αποτελεί παγκοσμίως ενδεδειγμένη πρακτική η αξιολόγηση τυχόν επιπτώσεων μιας σχεδιαζόμενης κρατικής ρύθμισης ή πρωτοβουλίας στον ελεύθερο ανταγωνισμό και της αναλογικότητας τυχόν περιορισμών που επιφέρει προς τον επιδιωκόμενο σκοπό, ανάλογα με τις περιστάσεις και τις συνθήκες που επικρατούν στην αγορά.

48. Ειδικότερα, ενδείκνυται, προ της υιοθέτησης μιας κρατικής ρύθμισης, να διενεργείται εμπειριστατωμένη ανάλυση των επιπτώσεων της στην οικονομία και στον ανταγωνισμό στις αγορές τις οποίες αφορά, σύμφωνα με την εργαλειοθήκη (toolkit) που παρατίθεται στο Παράρτημα Ι του Οδηγού. Ι.

49. Σε αυτό το πλαίσιο, ενδείκνυται η εκτίμηση:

(α) του σκοπού τον οποίο εξυπηρετεί η υιοθέτηση της ρύθμισης

(β) των υφιστάμενων συνθηκών ανταγωνισμού στη σχετική αγορά και της συμπεριφοράς των επιχειρήσεων στη συγκεκριμένη αγορά

(γ) της επίδρασης της ρύθμισης στη συμπεριφορά των υφιστάμενων επιχειρήσεων και στην είσοδο τυχόν νέων ανταγωνιστών, στην τιμή, την παραγωγή ή σε άλλους παραμέτρους του ανταγωνισμού (π.χ. επιλογή, καινοτομία κ.λπ),

(δ) της επίδρασης των ρυθμίσεων στην εξέλιξη/ ανάπτυξη της αγοράς, καθώς και σε τυχόν σχετιζόμενες αγορές,

(ε) τυχόν εναλλακτικών ρυθμίσεων λιγότερο περιοριστικών στις αγορές.

Ενδεδειγμένες λύσεις:

50. Υιοθέτηση λιγότερο περιοριστικών ρυθμίσεων έναντι των πιο παρεμβατικών μέτρων, όπως για παράδειγμα:

(α) ενίσχυση της καινοτομίας η οποία δύναται να μειώσει το κόστος και να

οδηγήσει σε βελτίωση της αποδοτικότητας και σε χαμηλότερες τιμές για τους καταναλωτές

(β) ενίσχυση της ποικιλίας

51. Χρησιμοποίηση οικονομικών κινήτρων αντί ρυθμίσεων για τον χειρισμό των εξωτερικοτήτων (externalities)³⁴. Για παράδειγμα:

(α) Εξασφάλιση επαρκούς πληροφόρησης στους καταναλωτές αντί της υιοθέτησης υποχρεωτικών χαρακτηριστικών για τα προϊόντα

(β) Ενδεχομένως στην ανάλυση της αποτελεσματικότητας της αυτορρύθμισης των αγορών η οποία υπό ορισμένες προϋποθέσεις δύναται να είναι πιο ευέλικτη, να ενέχει λιγότερο κόστος για τις επιχειρήσεις και καλύτερη πληροφόρηση για τις αγορές και τους καταναλωτές και δημιουργεί μόνο τα απαιτούμενα μέτρα ρύθμισης για τη βέλτιστη λειτουργία της αγοράς (π.χ. απαιτούμενα πρότυπα ασφαλείας σε κάποιο προϊόν). Στην περίπτωση αυτορρύθμισης της αγοράς θα πρέπει να δοθεί ιδιαίτερη προσοχή στη πιθανότητα αυτή να διευκολύνει τη συμπαιγνία μεταξύ των ανταγωνιστών.

(γ) Ενίσχυση επενδύσεων για ανάπτυξη νέων πιο οικολογικών τεχνολογιών για τον περιορισμό των περιβαλλοντικών επιπτώσεων

52. Ενίσχυση της δυνατότητας των καταναλωτών να επιλέγουν μέσω της:

(i) αποφυγής υιοθέτησης ρυθμίσεων που περιορίζουν τις επιλογές των καταναλωτών πέραν του αναγκαίου,

(ii) εξάλειψης του κόστους εναλλαγής προμηθευτή, και

(iii) ενίσχυσης της απαιτούμενης και χρήσιμης πληροφόρησης



³⁴ Οι εξωτερικότητες αφορούν σε κόστη και οφέλη περιβαλλοντικά, οικονομικά, θεμάτων υγείας κ.λπ. ενός προϊόντος/ υπηρεσίας τα οποία δεν αντανακλώνται στην τιμή του προϊόντος/ υπηρεσίας ή στο κόστος τους.

ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΑ

Fair agreement with a team you can trust



Γ. Συμμετοχή εκπροσώπων του επιχειρηματικού κόσμου σε κρατικές πρωτοβουλίες

53. Το δίκαιο ελεύθερου ανταγωνισμού δεν απαγορεύει διαβούλευση με ιδιωτικούς φορείς προ της λήψης κρατικών αποφάσεων. Ωστόσο ενδείκνυται τα ακόλουθα προφυλακτικά μέτρα για την αποφυγή περιπτώσεων που ενδέχεται να προσκρούουν στις επιταγές του ελεύθερου ανταγωνισμού:

(α) μέριμνα ώστε η συμβολή των επιχειρήσεων να μην είναι τέτοιας φύσεως και εκτάσεως, ώστε η ρύθμιση να χάνει τον κρατικό της χαρακτήρα πχ. συμμετοχή εκπροσώπων του ιδιωτικού κόσμου ως ανεξάρτητων εμπειρογνομόνων, άσκηση εποπτείας και τελικής αποφασιστικής αρμοδιότητας από τον αρμόδιο κρατικό φορέα, κλπ. (βλ. σχετικώς Ενότητα II.Δ.2),

(β) διεξαγωγή διαβουλεύσεων με την απαραίτητη εποπτεία ώστε να μην δίνεται η δυνατότητα συμφωνίας μεταξύ ανταγωνιστών σε παραμέτρους ανταγωνισμού (όπως είναι οι τιμές), η ανταλλαγή ευαίσθητων πληροφοριών ή γενικότερα η ενίσχυση της διαφάνειας στην αγορά (η οποία είναι προβληματική κυρίως σε αγορές με ολιγοπωλιακή δομή).

54. Όπου κρίνεται απαραίτητη η επικοινωνία μεταξύ ανταγωνιστικών επιχειρήσεων και τους κρατικών φορέων, ενδείκνυται:

(α) να προετοιμάζεται ατζέντα με τα θέματα προς συζήτηση,

(β) οι κρατικοί εκπρόσωποι να φροντίζουν για την επαναφορά της συζήτησης στα θέματα της ατζέντας, αν θίγονται θέματα που αφορούν σε εμπορικά ευαίσθητες πληροφορίες που ανήκουν στη σφαίρα της αυτόνομης εμπορικής πολιτικής κάθε επιχείρησης.

(γ) να τηρούνται πρακτικά, προς αποφυγή διενέργειας συζητήσεων σε θέματα που θα έχουν ως αντικείμενο ή αποτέλεσμα τον περιορισμό του ανταγωνισμού. Τα πρακτικά αυτά θα πρέπει να είναι διαθέσιμα στην Επιτροπή Ανταγωνισμού, εφόσον το αιτηθεί.

Κρατικές παρεμβάσεις για ανώτατες τιμές και δίκαιο ανταγωνισμού

Είναι συμβατά με τους κανόνες του ελεύθερου ανταγωνισμού τυχόν νομοθετικά μέτρα παρέμβασης με τη μορφή επιβολής ανώτατης τιμής πώλησης καταναλωτικών προϊόντων, προκειμένου να αντιμετωπισθούν πρακτικές υψηλής τιμολόγησης σε προϊόντα στα οποία παρουσιάζονται ελλείψεις σε περίοδο κρίσης;

Οι μηχανισμοί καθορισμού τιμών αποτελούν μία από τις πιο περιοριστικές μορφές παρέμβασης στην αγορά, επιφέρουν δε στις περισσότερες περιπτώσεις αποτελέσματα που παρεκκλίνουν από τον σκοπό διασφάλισης ελεύθερου ανταγωνισμού εντός της εσωτερικής αγοράς και ενέχουν κινδύνους. Ωστόσο, ενόψει κοινωνικών επιπτώσεων και του δημοσίου συμφέροντος (όπως προστασία ευάλωτων καταναλωτών, γεωπολιτικών κινδύνων κλπ) οι οποίες, κατά τις περιστάσεις, δύνανται να υπερισχύσουν του σκοπού διασφάλισης ανταγωνισμού στην αγορά, η ρύθμιση των τιμών δεν είναι ασυμβίβαστη, εκ προοιμίου, με τους στόχους του δικαίου ανταγωνισμού.

Η παρέμβαση του κράτους στις τιμές πώλησης των καταναλωτικών προϊόντων μέσω του καθορισμού ανώτατης τιμής πώλησης αυτών έχει, σύμφωνα με την οικονομική θεωρία, ως στόχο την προστασία του καταναλωτή. Ενόψει του σκοπού αυτού, η τιμή αυτή παρέμβασης καθορίζεται σε επίπεδο χαμηλότερο από εκείνο που διαμορφώνεται στην ελεύθερη οικονομία. Για το λόγο αυτό θα πρέπει να γίνεται σε εξαιρετικές περιπτώσεις, και περιπτώσεις διαχείρισης κρίσεων, όπου δηλ. είναι αντικειμενικά ανέφικτο να λειτουργήσει ο υγιής ανταγωνισμός, συντρέχουν λόγοι δημοσίου συμφέροντος και όταν κανένα άλλο λιγότερο περιοριστικό μέτρο στον ανταγωνισμό δεν μπορεί να αποφέρει αποτελέσματα. Θα πρέπει επίσης να σχεδιάζεται με ιδιαίτερη προσοχή.

Η επιβολή ανώτατης τιμής σε ένα προϊόν από το κράτος ενδέχεται να έχει τις ακόλουθες αρνητικές επιδράσεις (ορισμένες βραχυπρόθεσμα, άλλες μεσοπρόθεσμα ή μακροπρόθεσμα):

- Ελλείψεις στην αγορά: Στο βαθμό που υπάρχει για το συγκεκριμένο προϊόν παραγωγή στο εξωτερικό ή απόφαση παραγωγής ή διανομής, η οποία επηρεάζεται από τιμές σε άλλες χώρες, αν ο καθορισμός μιας χαμηλής τιμής στη χώρα εκτρέψει το προϊόν στο εξωτερικό, όπου το κέρδος μπορεί να είναι υψηλότερο, είναι πιθανό να δημιουργηθούν ελλείψεις ποσοτήτων στην εσωτερική αγορά.
- Μακροχρόνια μείωση της προσφοράς από τις επιχειρήσεις.
- Μη αποτελεσματική κατανομή πόρων στην οικονομία.
- Κίνδυνος ενίσχυσης κάποιων ισχυρών παικτών εις βάρος κάποιων μικρότερων κυρίως ελληνικών επιχειρήσεων.
- Εμφάνιση του φαινομένου umbrella pricing: στην περίπτωση αυτή οι μέγιστες τιμές λειτουργούν ως εστιακό σημείο για τους μεταπωλητές (umbrella pricing) και ενδεχομένως να εφαρμόζονται από τους περισσότερους ή και από όλους τους μεταπωλητές ως καθορισμένες τιμές. Συνεπώς, οι τιμές πώλησης όλων των ομοειδών προϊόντων, ακόμα κι εκείνων, η τιμή των οποίων πριν την επιβολή της μέγιστης τιμής κυμαινόταν σε χαμηλότερα επίπεδα, θα τείνουν στην καθορισμένη ανώτατη τιμή.
- Εμφάνιση φαινομένων «γκρίζας» ή «μαύρης» αγοράς: Το γεγονός ότι κάποιοι καταναλωτές λόγω της έλλειψης των αγαθών δεν ικανοποιούν τις ανάγκες τους, παρότι είναι διατεθειμένοι να πληρώσουν υψηλότερη τιμή από την τιμή παρέμβασης, είναι πιθανό να οδηγήσει σε φαινόμενα «γκρίζας» ή «μαύρης» αγοράς, όπου τα προϊόντα πωλούνται σε τιμή αρκετά υψηλότερη από εκείνη της τιμής παρέμβασης.
- Παρεμπόδιση τυχόν δομικών και διαρθρωτικών αλλαγών στην αγορά που έχουν ήδη δρομολογηθεί από την κυβέρνηση.



Υπό ποιες προϋποθέσεις τυχόν απόφαση για λήψη (οποιοδήποτε) μέτρου κρατικής παρέμβασης στις τιμές πώλησης προϊόντων δύναται να δημιουργήσει τη μικρότερη δυνατή βλάβη στη διάρθρωση της αγοράς;

Τυχόν απόφαση θα πρέπει: 1) να έχει μικρή διάρκεια, 2) οι παρεμβάσεις να επανεξετάζονται περιοδικώς, 3) να οριοθετείται σαφώς η δυνατότητα της Διοίκησης για επιβολή ανώτατων τιμών σε συγκεκριμένα προϊόντα ή υπηρεσίες, υπό την έννοια ότι μια τέτοια παρέμβαση επιβάλλεται για λόγους δημοσίου συμφέροντος σε εξαιρετικές περιπτώσεις και για περιορισμένο χρονικό διάστημα, και, τέλος, 4) να διασφαλίζεται ότι οι ρυθμιζόμενες οντότητες διατηρούν κίνητρα για να λειτουργούν αποτελεσματικά, εξασφαλίζοντας ταυτόχρονα ότι τα κέρδη δεν είναι υπερβολικά και ότι οι οντότητες παραμένουν βιώσιμες.

Ως εναλλακτικά μέτρα με σκοπό την προστασία του καταναλωτικού κοινού από υπερτιμολογήσεις, τα οποία συνιστούν τη μικρότερη δυνατή παρέμβαση στην αγορά είναι τα ακόλουθα. Ορισμένα από αυτά τα μέτρα δύναται να είναι πιο αποτελεσματικά από άλλα, ανάλογα με την κατάσταση και τα δεδομένα της συγκεκριμένης αγοράς.

- Καθορισμός ποσοστού κέρδους ή εκφρασμένου σε απόλυτες μονάδες κέρδους επί συγκεκριμένων πωλούμενων ειδών ή παρεχόμενων υπηρεσιών σε επίπεδο χονδρικής και λιανικής σε επίπεδα προ της συγκεκριμένης κρίσης.
- Περιορισμός στην ποσότητα αγοράς ανά άτομο, ανά συναλλαγή.
- Δυνατότητα το κράτος να αγοράσει τα εν λόγω προϊόντα και να τα διαθέσει απευθείας στους πολίτες ως μέτρο κοινωνικής πολιτικής.
- Δυνατότητα το κράτος να παράξει τα εν λόγω προϊόντα και να τα διαθέσει στους καταναλωτές ως μέσο ενίσχυσης του ανταγωνισμού στην αγορά.
- Η δημοσιοποίηση κατά τακτά χρονικά διαστήματα ενός «δελτίου ακρίβειας ή υπερβολικής τιμολόγησης», στο οποίο θα δημοσιοποιούνται ορισμένες περιπτώσεις προϊόντων ή και επιχειρήσεων που τιμολογούν σε υπερβολικά υψηλό επίπεδο, με βάση αντικειμενικά συγκριτικά στοιχεία (naming and shaming).
- Γενικά παροχή οικονομικών κινήτρων, (επιχορηγήσεις, απαλλαγή από φόρους κ.λπ) παρά νομοθετική ρύθμιση για την αντιμετώπιση εξωτερικών παραγόντων.



ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ ΕΡΓΑΛΕΙΑ ΑΝΑΛΥΣΗΣ ΤΩΝ ΕΠΙΠΤΩΣΕΩΝ ΕΝΟΣ ΚΡΑΤΙΚΟΥ ΜΕΤΡΟΥ ΣΤΟΝ ΑΝΤΑΓΩΝΙΣΜΟ



Το παρόν Παράρτημα βασίζεται εν μέρει στον οδηγό της Ευρωπαϊκής Επιτροπής **“Better regulation toolbox 2021, Chapter 3 – Identifying impacts in evaluations, fitness checks and impact assessments”**³⁵ και στον αντίστοιχο οδηγό του ΟΟΣΑ **“The OECD Competition Assessment Toolkit”**.

55. Η παρούσα ενότητα περιγράφει την ενδεδειγμένη μεθοδολογία και τα βήματα που ακολουθούνται προκειμένου να αξιολογηθούν οι επιπτώσεις ενός κρατικού μέτρου στον ανταγωνισμό. Η αξιολόγηση συνιστάται να γίνεται κατά το στάδιο σχεδιασμού του κρατικού μέτρου (ή οποιασδήποτε νομοθετικής ή ρυθμιστικής πρωτοβουλίας). Η προτεινόμενη μεθοδολογία βασίζεται σε δημοσιευμένους οδηγούς της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και του ΟΟΣΑ.

Βήμα 1ο: ορισμός των επηρεαζόμενων σχετικών αγορών ή αγοράς

Το πρώτο βήμα στην ανάλυση των επιπτώσεων ενός μέτρου στον ανταγωνισμό είναι η οριοθέτηση της σχετικής αγοράς, δηλαδή της αγοράς που επηρεάζεται από την προτεινόμενη κρατική πρωτοβουλία. Σε γενικές γραμμές, συνδυάζει τα χαρακτηριστικά και τη χρήση καθώς και τη ζήτηση για τα προϊόντα ή τις υπηρεσίες και τη γεωγραφική διαθεσιμότητά τους.

56. Η σχετική αγορά προϊόντος περιλαμβάνει όλα τα προϊόντα που οι πελάτες θεωρούν εναλλάξιμα ή υποκαταστάσιμα του/των προϊόντος/-ων της/των εμπλεκόμενης/-ων επιχείρησης/-ων, βάσει των χαρακτηριστικών των προϊόντων, των τιμών και της χρήσης για την οποία προορίζονται, λαμβανομένων υπόψη των συνθηκών του ανταγωνισμού και της διάρθρωσης της προσφοράς και της ζήτησης στην αγορά.

57. Η σχετική γεωγραφική αγορά περιλαμβάνει την περιοχή στην οποία δραστηριοποιούνται οι ενδιαφερόμενες επιχειρήσεις στην παροχή προϊόντων ή υπηρεσιών και στην οποία οι συνθήκες ανταγωνισμού είναι επαρκώς ομοιογενείς.

58. Κατά τον ορισμό της σχετικής αγοράς, η Επιτροπή λαμβάνει υπόψη τις διάφορες παραμέτρους του ανταγωνισμού που οι πελάτες θεωρούν σημαντικές στην περιοχή και στο χρονικό διάστημα που εξετάζονται. Οι εν λόγω

³⁵ https://commission.europa.eu/system/files/2022-06/br_toolbox_-_nov_2021_-_chapter_3.pdf

παράμετροι μπορεί να περιλαμβάνουν την τιμή του προϊόντος, αλλά και τον βαθμό καινοτομίας του, την ποιότητά του από διάφορες απόψεις —όπως, για παράδειγμα, την ανθεκτικότητα, τη βιωσιμότητα, την αξία του και την ποικιλία των προτεινόμενων χρήσεων του προϊόντος, την εικόνα που μεταδίδει ή την ασφάλεια και την προστασία της ιδιωτικής ζωής που παρέχει—, καθώς και τη διαθεσιμότητά του, μεταξύ άλλων, από την άποψη του χρόνου παράδοσης, της ανθεκτικότητας των αλυσίδων εφοδιασμού, της αξιοπιστίας της προμήθειας και του κόστους μεταφοράς.

Βήμα 2ο: αξιολόγηση της ισχύος των επιχειρήσεων που δραστηριοποιούνται στη σχετική αγορά

59. Ως ισχύς στην αγορά ορίζεται η ικανότητα μιας επιχείρησης να επηρεάζει τις παραμέτρους του ανταγωνισμού, όπως να αυξάνει τις τιμές πάνω από τα ανταγωνιστικά επίπεδα επικερδώς ή να περιορίζει την καινοτομία ή/και άλλες παραμέτρους του ανταγωνισμού (βλ. παράγραφος 60). Η ισχύς στην αγορά μπορεί να προκύψει για διάφορους λόγους και να διαρκεί για μικρότερο ή μεγαλύτερο χρονικό διάστημα. Μια επιχείρηση μπορεί να είναι σε θέση να αυξήσει προσωρινά τις τιμές πάνω από ανταγωνιστικά επίπεδα. Ωστόσο, ελλείψει ισχύος στην αγορά, τέτοιες αυξήσεις τιμών δεν είναι βιώσιμες, διότι οι πελάτες μπορούν στη συνέχεια να στραφούν σε άλλους ανταγωνιστές.

60. Στο πλαίσιο αυτό, κατά την αξιολόγηση των επιπτώσεων μιας προτεινόμενης κρατικής ρύθμισης στον ανταγωνισμό, το βασικό ζήτημα είναι να προσδιοριστεί κατά πόσον η προτεινόμενη πολιτική μπορεί να οδηγήσει σε αύξηση της ισχύος στην αγορά, με περαιτέρω επιπτώσεις στις τιμές, την αποτελεσματικότητα και την καινοτομία. Αφού οριστεί σαφώς η σχετική αγορά, θα πρέπει να εξεταστούν ορισμένα χαρακτηριστικά που περιγράφουν την δομή της αγοράς, ώστε να είναι δυνατή η αξιολόγηση του κατά πόσον υπάρχει ή μπορεί να υπάρξει αρνητικός αντίκτυπος στον ανταγωνισμό.

61. Οι μεταβλητές αυτές περιλαμβάνουν:

(α) τον αριθμό των επιχειρήσεων που δραστηριοποιούνται στη σχετική αγορά,

(β) τα μερίδια αγοράς των επιχειρήσεων,

(γ) τις ανταγωνιστικές παραμέτρους (π.χ. ισχυρά δικαιώματα διανοητικής ιδιοκτησίας, αναγνωρισιμότητα της μάρκας και πλεονέκτημα πρωτοπορίας),

(δ) την ύπαρξη φραγμών εισόδου και εξόδου (όπως εξηγούνται κατωτέρω) και

(ε) τη διαπραγματευτική ισχύ των πελατών και προμηθευτών των επιχειρήσεων.

62. Φραγμοί εισόδου και εξόδου είναι παράγοντες που ενδέχεται να εμποδίζουν την είσοδο και την έξοδο επιχειρήσεων από και προς τη σχετική αγορά. Όταν υπάρχουν σημαντικά εμπόδια εισόδου ή εξόδου σε μια αγορά, κάθε νέα ρύθμιση που επιβάλλει πρόσθετους περιορισμούς στον ανταγωνισμό μπορεί να προκαλέσει σημαντική ζημία στην ανταγωνιστική διαδικασία και, εν τέλει, στους καταναλωτές. Οι διάφοροι τύποι φραγμών εισόδου περιλαμβάνουν:

(α) φυσικούς φραγμούς, όπως οι ισχυρές οικονομίες κλίμακος,

(β) φραγμούς που δημιουργούνται από τη συμπεριφορά των υφιστάμενων επιχειρήσεων, για παράδειγμα περιορισμένη πρόσβαση σε δίκτυα, και

(γ) κανονιστικές ρυθμίσεις που μπορεί να επιβάλουν πρόσθετους φραγμούς εισόδου (π.χ. νομικοί περιορισμοί εισόδου σε ορισμένους τομείς, όπως άδειες, διπλώματα ευρεσιτεχνίας, - τοπικές επαγγελματικές πιστοποιήσεις, κ.λπ).

63. Οι φραγμοί εξόδου περιλαμβάνουν ενδεικτικά:

(α) Μη ανακτήσιμες δαπάνες όταν μια επιχείρηση επιλέγει να αποχωρήσει από μια αγορά (π.χ. μη ανακτήσιμα έξοδα εγκατάστασης),

(β) κόστος εξόδου που σχετίζεται με την εργασία, όπως το κόστος απόλυσης προσωπικού,

(γ) κανονιστικές απαιτήσεις εξόδου,

(δ) μακροχρόνιες συμβάσεις, κ.λπ.

Βήμα 3ο: Υπάρχουν εναλλακτικά μέτρα που έχουν λιγότερες αρνητικές επιπτώσεις στον ανταγωνισμό;

64. Το επόμενο βήμα είναι να αξιολογηθεί εάν η προτεινόμενη κρατική ρύθμιση μπορεί να έχει οποιαδήποτε από τις ακόλουθες επιπτώσεις:

Περιορισμός του αριθμού ή του εύρους των προμηθευτών και των παραγωγών

65. Αυτό είναι πιθανό να συμβαίνει εάν η κρατική ρύθμιση:

(α) χορηγεί αποκλειστικά δικαιώματα σε έναν προμηθευτή ή παραγωγό για την παροχή αγαθών ή υπηρεσιών,

(β) καθιερώνει μια διαδικασία αδειοδότησης ή έγκρισης ως προαπαιτούμενο για τη λειτουργία επιχείρησης,

(γ) περιορίζει με άλλους τρόπους τη δυνατότητα ορισμένων τύπων προμηθευτών ή παραγωγών να παρέχουν αγαθά ή υπηρεσίες (π.χ. δημόσιες συμβάσεις που απαιτούν από τους προσφέροντες να έχουν μακρόχρονη εμπειρία αποκλείοντας έτσι νέες επιχειρήσεις),

(δ) αυξάνει σημαντικά το κόστος εισόδου ή εξόδου ενός προμηθευτή ή παραγωγού,

(ε) δημιουργεί γεωγραφικό φραγμό στη δυνατότητα των επιχειρήσεων να παράγουν ή να παρέχουν αγαθά ή υπηρεσίες ή να επενδύσουν κεφάλαια

Περιορισμός της δυνατότητας των προμηθευτών και των παραγωγών να ανταγωνίζονται

66. Όπως όταν η κρατική ρύθμιση:

(α) περιορίζει την ικανότητα των προμηθευτών ή των παραγωγών να καθορίζουν τις τιμές των αγαθών ή των υπηρεσιών τους,

(β) περιορίζει την ελευθερία των προμηθευτών ή των παραγωγών να

διαφημίζουν ή να προωθούν τα αγαθά ή τις υπηρεσίες τους (ιδίως για τους δυνητικούς νεοεισερχόμενους),

(γ) θέτει πρότυπα για την ποιότητα των προϊόντων που παρέχουν πλεονέκτημα σε ορισμένους προμηθευτές ή παραγωγούς έναντι άλλων π.χ. απαιτώντας μια συγκεκριμένη τεχνολογία ή θέτοντας αδικαιολόγητα αυστηρά πρότυπα που είναι δύσκολο ή αδύνατο να τηρηθούν από τη μεγάλη πλειοψηφία των υφιστάμενων παραγωγών,

(δ) αυξάνει σημαντικά το κόστος παραγωγής για ορισμένους προμηθευτές ή παραγωγούς σε σχέση με άλλους

Μείωση του κινήτρου των προμηθευτών ή των παραγωγών να ανταγωνίζονται

67. Αυτό μπορεί να συμβαίνει εάν η κρατική ρύθμιση:

(α) δημιουργεί ένα καθεστώς αυτορρύθμισης ή συν-ρύθμισης το οποίο ενέχει τον κίνδυνο συμπαιγνίας ή καθορισμού υψηλών φραγμών εισόδου από κλαδικές ενώσεις,

(β) απαιτεί ή ενθαρρύνει την πληροφόρηση σχετικά με τα επίπεδα παραγωγής των προμηθευτών ή των παραγωγών, τις τιμές, τις πωλήσεις ή τις δομές κόστους κ.λπ.,

(γ) εξαιρεί τη δραστηριότητα ενός συγκεκριμένου βιομηχανικού τομέα ή μιας ομάδας προμηθευτών ή παραγωγών από τη λειτουργία της γενικής νομοθεσίας περί ανταγωνισμού, κ.λπ.

Περιορισμός των επιλογών και των πληροφοριών που είναι διαθέσιμες στους πελάτες

68. Αυτό μπορεί να συμβαίνει εάν η κρατική ρύθμιση:

(α) περιορίζει τη δυνατότητα των πελατών ή των παραγωγών να αποφασίζουν από ποιον προμηθευτή ή παραγωγό αγοράζουν (π.χ. επιτρέποντας την πώληση ορισμένων προϊόντων, μόνο σε συγκεκριμένο τύπο αδειοδοτημένων καταστημάτων),

(β) μειώνει την δυνατότητα των πελατών να αλλάξουν προμηθευτή ή παραγωγό αγαθών ή υπηρεσιών αυξάνοντας το κόστος αλλαγής προμηθευτών

(γ) επιτρέπει τους προμηθευτές και τους παραγωγούς να προκαλούν σύγχυση τους πελάτες με παραπλανητικές, ή ταχέως μεταβαλλόμενες πληροφορίες που τους εμποδίζουν να κάνουν αποτελεσματικές αγορές.

Πρακτική εκτίμηση των επιπτώσεων: κατάλογος κριτηρίων

69. Κατά την αξιολόγηση των επιπτώσεων στον ανταγωνισμό ενδεχομένως να αποδειχτεί χρήσιμη η εφαρμογή των κατωτέρω κριτηρίων. Δεν είναι απαραίτητο να εφαρμοστούν όλα τα κριτήρια σε κάθε κρατική ρύθμιση. Η αναλογικότητα της ανάλυσης θα εξαρτηθεί από τη σημασία των επιπτώσεων στον ανταγωνισμό. Κατά κανόνα, όσο μεγαλύτερη είναι η ισχύς των επιχειρήσεων που δραστηριοποιούνται στη σχετική αγορά, τόσο πιο ενδελεχής και επισταμένη θα πρέπει να είναι η αξιολόγηση.



Βασικά Κριτήρια

Κόστος εφαρμογής της κρατικής ρύθμισης

- (1) η κρατική ρύθμιση δημιουργεί πρόσθετο κόστος για τις υφιστάμενες επιχειρήσεις, το οποίο συνιστάται να ποσοτικοποιείται όπου είναι δυνατόν (π.χ. νέες απαιτήσεις για άδειες χρήσης ή άδειες).
- (2) τύποι δαπανών: πάγιο (μη επαναλαμβανόμενο) ή μεταβλητό (επαναλαμβανόμενο) κόστος. Το πάγιο κόστος μπορεί να αποτελεί πρόσθετο εμπόδιο εισόδου.
- (3) Ανάλυση του κόστους των επιχειρήσεων σε σχέση με τα ετήσια έσοδά τους:
 - ποικίλλουν ανάλογα με το μέγεθος της επιχείρησης (για παράδειγμα, οι μικρές επιχειρήσεις επηρεάζονται δυσμενέστερα)
 - είναι υψηλότερο για τις νεοεισερχόμενες επιχειρήσεις ή μειώνονται με την πάροδο του χρόνου
 - εξαρτώνται από διαφορετικά χαρακτηριστικά των επιχειρήσεων ή των αγορών (για παράδειγμα: κάθετα/οριζόντια ολοκληρωμένες αγορές, τοποθεσία όπως αστική έναντι αγροτικής, παράκτια έναντι ηπειρωτικής κ.λπ.)

Επιπτώσεις από την έξοδο επιχειρήσεων από την αγορά :

- (1) Όπου τυχόν νέα κόστη ή απαιτήσεις μπορεί να οδηγήσουν ορισμένες επιχειρήσεις στην έξοδο από την αγορά:
 - ποιες επιχειρήσεις είναι πιο πιθανό να αποχωρήσουν (μικρές ή μεγάλες επιχειρήσεις, ήδη εδραιωμένες εταιρείες κ.λπ.)
 - σε ορισμένες περιπτώσεις, θα μπορούσε να είναι σημαντικό να γίνεται διάκριση μεταξύ ενός προμηθευτή με δεσπόζουσα θέση στην αγορά ή ενός παραγωγού και των ανταγωνιστών του.
- (2) όταν η πρωτοβουλία περιορίζει τις ευκαιρίες ανάπτυξης των υφιστάμενων ανταγωνιστών
- (3) όταν η εν λόγω πρωτοβουλία ευνοεί τον υφιστάμενο φορέα έναντι των ανταγωνιστών του
- (4) όταν η εν λόγω πρωτοβουλία περιορίζει τη δυνατότητα άλλων επιχειρήσεων να εξέλθουν από την αγορά, δημιουργώντας φραγμούς εξόδου που προκαλούν προβλήματα στην λειτουργία της αγοράς.

**Επιπτώσεις στην αντι-ανταγωνιστική συμπεριφορά των επιχειρήσεων:**

- (1) αντίκτυπος στα κίνητρα για αντιανταγωνιστικές πρακτικές των επιχειρήσεων (δημιουργία αθέμιτων συμπράξεων, κ.λπ.).
- (2) Στη διαδικασία λήψης αποφάσεων θα πρέπει να λαμβάνεται υπόψη το ιστορικό δημιουργίας αθέμιτων συμπράξεων ή άλλων αντιανταγωνιστικών πρακτικών στον τομέα που δραστηριοποιούνται (η ΕΑ μπορεί να βοηθήσει στην παροχή τέτοιων πληροφοριών).

Αντίκτυπος μέτρων κρατικής ενίσχυσης³⁶:

- (1) αντίκτυπο στους ανταγωνιστές της επιχείρησης που επωφελείται από κρατική ενίσχυση,
- (2) επιπτώσεις υπό τη μορφή στρεβλώσεων του ανταγωνισμού στην εσωτερική αγορά,
- (3) προηγούμενα αποτελέσματα από την εφαρμογή παρόμοιων μέτρων,
- (4) καταλληλότητα των εφαρμοζόμενων μέτρων και αναλογικότητα της χορηγούμενης ενίσχυσης σε σχέση με τις ανάγκες.



³⁶ Ο έλεγχος των κρατικών ενισχύσεων δεν συγκαταλέγεται μεταξύ των αρμοδιοτήτων της Επιτροπής Ανταγωνισμού, αλλά κυρίως της Ευρ. Επιτροπής.

Επιπτώσεις στην είσοδο νέων επιχειρήσεων

Επιπτώσεις στις τιμές καταναλωτή

Επιπτώσεις μη σχετιζόμενες με τιμές στους καταναλωτές

Αντίκτυπος στις ανάντη και κατάντη αγορές

40

(1) Περιορισμός εισόδου:

για όλους τους νεοεισερχόμενους: π.χ. εάν μια ρύθμιση περιορίζει τον συνολικό αριθμό φαρμακείων ανά 5.000 άτομα, αυτό εφαρμόζεται για όλους τους τύπους φαρμακείων και θα περιορίσει την επέκταση του ανταγωνισμού στην αγορά με πολύ σαφή τρόπο.

- για συγκεκριμένους τύπους εταιρειών: νέες επιχειρήσεις και όχι ήδη εγκατεστημένες, μικρομεσαίες επιχειρήσεις αντί για μεγάλες επιχειρήσεις, επιχειρήσεις του εξωτερικού αντί για εγχώριες.

(2) Περιορισμός πρόσβασης σε συγκεκριμένους πόρους:

π.χ. προϊόντα εισαγωγής, τεχνογνωσία, κανάλια διανομής.

(1) Προσδιορισμός πιθανών αιτιών αύξησης των τιμών:

- αύξηση του κόστους παραγωγής,
- αύξηση του μεριδίου της επιχείρησης στην αγορά,
- μεγαλύτερη ανταλλαγή πληροφοριών και συνεργασία μεταξύ των επιχειρήσεων που οδηγεί σε δημιουργία συμπράξεων

(1) Επιπτώσεις στην ποιότητα και στην ποικιλία των προϊόντων καθώς και στις επιλογές των καταναλωτών για παράδειγμα, όταν η ρύθμιση ορίζει ένα ελάχιστο επίπεδο ποιότητας ή δημιουργεί εμπόδια στην είσοδο επιχειρήσεων στην αγορά),

(2) Επιπτώσεις στα κίνητρα για καινοτομία: υψηλά εμπόδια εισόδου ή εξόδου μέσω μεγάλων περιόδων προστασίας για εδραιωμένες επιχειρήσεις, απαγόρευση της διαφήμισης.

Ανάλυση των επιλογών πολιτικής για τον καθορισμό:

- (1) Διαφόρων επιπτώσεων σε καθιερωμένες επιχειρήσεις (π.χ. λόγω της διαφοράς στο κόστος μεταστροφής-switching cost),
- (2) κινήτρων για την αύξηση της κάθετης ολοκλήρωσης της αγοράς, αυξάνοντας έτσι δυναμικά τα εμπόδια εισόδου και εξόδου,
- (3) του τρόπου επηρεασμού της διαπραγματευτικής δύναμης των αγοραστών,
- (4) του τρόπου επηρεασμού της διαπραγματευτικής δύναμης των προμηθευτών.



ΟΔΗΓΟΣ

ΠΡΟΩΘΗΣΗΣ &
ΕΝΙΣΧΥΣΗΣ ΤΟΥ

ΑΝΤΑΓΩΝΙΣΜΟΥ

ΚΑΤΑ ΤΟΝ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟ

ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ



ΕΠΙΤΡΟΠΗ
ΑΝΤΑΓΩΝΙΣΜΟΥ
ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΗ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΑΡΧΗ

Κότσικα 1Α, Αθήνα 104 34
Τηλέφωνο: 210 880 9100
info@epant.gr, www.epant.gr