

ΟΟΣΑ - ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΕΙΣ ΑΠΟ ΟΜΟΤΙΜΟΥΣ ΤΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ
ΚΑΙ ΤΩΝ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΑΝΤΑΓΩΝΙΣΜΟΥ

ΕΛΛΑΔΑ

2018



**ΟΟΣΑ - ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΕΙΣ ΑΠΟ
ΟΜΟΤΙΜΟΥΣ ΤΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ ΚΑΙ ΤΩΝ
ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΑΝΤΑΓΩΝΙΣΜΟΥ:
ΕΛΛΑΔΑ**



Παρακαλούμε αναφέρετε αυτή τη δημοσίευση ως:
 ΟΟΣΑ (2018), Αξιολόγηση από Ομοτίμους του Δικαίου και των Πολιτικών
 Ανταγωνισμού στην Ελλάδα
<http://oe.cd/clp-gr>

Οι επίσημες γλώσσες του ΟΟΣΑ είναι τα Αγγλικά και τα Γαλλικά. Το παρόν κείμενο είναι μετάφραση του πρωτότυπου αγγλικού κειμένου. Σε περίπτωση οποιασδήποτε διαφοράς υπερισχύει το αγγλικό κείμενο.

Η παρούσα έκθεση δημοσιεύεται με ευθύνη του Γενικού Γραμματέα του ΟΟΣΑ. Οι απόψεις που εκφράζονται και τα επιχειρήματα που διατυπώνονται δεν αντικατοπτρίζουν απαραίτητα τις επίσημες απόψεις των κρατών μελών του ΟΟΣΑ.

Το παρόν έγγραφο και οι τυχόν περιεχόμενοι χάρτες ισχύουν με την επιφύλαξη της κατάστασης ή κυριαρχίας κάθε εδάφους, της οριοθέτησης διεθνών συνόρων και ορίων και του ονόματος κάθε εδάφους, πόλης ή περιοχής.

Σημείωση από την Τουρκία

Οι πληροφορίες του παρόντος εγγράφου που αναφέρονται στην «Κύπρο» αφορούν το νότιο τμήμα της Νήσου. Δεν υπάρχει καμία ενιαία αρχή που να εκπροσωπεί τόσο την Ελληνοκυπριακή κοινότητα όσο και την Τουρκοκυπριακή κοινότητα της Νήσου. Η Τουρκία αναγνωρίζει την Τουρκική Δημοκρατία της Βόρειας Κύπρου (ΤΔΒΚ). Μέχρι την εξεύρεση βιώσιμης και δίκαιης λύσης στο πλαίσιο του Οργανισμού Ηνωμένων Εθνών, η Τουρκία εμμένει στη θέση της σχετικά με το «Κυπριακό θέμα».

Σημείωση από όλες τις Χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης που είναι Μέλη του ΟΟΣΑ και από την Ευρωπαϊκή Ένωση

Η Κυπριακή Δημοκρατία αναγνωρίζεται από όλα τα μέλη του Οργανισμού Ηνωμένων Εθνών εκτός από την Τουρκία. Οι πληροφορίες του παρόντος εγγράφου αφορούν τον τομέα της Νήσου που βρίσκεται υπό τον ουσιαστικό έλεγχο της Κυβέρνησης της Κυπριακής Δημοκρατίας.

© ΟΟΣΑ 2018

Εισαγωγή

Αυτή η έκθεση του ΟΟΣΑ χρησίμευσε ως βάση για την αξιολόγηση από ομοτίμους της Ελλάδας από την Επιτροπή Ανταγωνισμού του ΟΟΣΑ στις 7 Ιουνίου 2018. Περιγράφει και αξιολογεί την εξέλιξη του δικαίου και της πολιτικής ανταγωνισμού στην Ελλάδα. Η έκθεση καταλήγει στο συμπέρασμα ότι η Ελληνική Επιτροπή Ανταγωνισμού (ΕΑ) διαθέτει αρμοδιότητες και εργαλεία εφαρμογής, που συνάδουν με τις διεθνείς πρακτικές.

Οι βασικές συστάσεις στην έκθεση αφορούν τα εξής:

- Σε θεσμικό επίπεδο, ο νόμος περί ανταγωνισμού θα μπορούσε να επωφεληθεί από τροπολογίες που θα ενισχύσουν περαιτέρω την ανεξαρτησία και τη διαφάνεια. Για παράδειγμα, οι διαδικασίες επιλογής και διορισμού των μελών του συμβουλίου θα μπορούσαν να γίνουν πιο διαφανείς, με τη διαφήμιση κενών θέσεων και την εισαγωγή μεγαλύτερης διαφάνειας στη διαδικασία πρόσληψης.
- Η ΕΑ πρέπει να συνεχίσει να δίνει προτεραιότητα σε υποθέσεις που αφορούν οριζόντιες συμφωνίες. Η ενίσχυση της συνεργασίας της ΕΑ με τους εισαγγελείς μπορεί να συμβάλει στη βελτίωση της αποτελεσματικότητας των ποινικών κατηγοριών για παραβιάσεις του νόμου περί ανταγωνισμού και, συνεπώς, στην αύξηση της αποτροπής. Επιπλέον, η προληπτική εξέταση των δεδομένων των προμηθειών του δημοσίου μπορεί να αποτελέσει ένα πρόσθετο εργαλείο για την έναρξη ερευνών για συμπαιγνιακές συμπεριφορές (καρτέλ).
- Η δυνατότητα να δίνεται προτεραιότητα στις καταγγελίες συνέβαλε στη σημαντική μείωση του αριθμού των εκκρεμών υποθέσεων. Παρά τη βελτίωση αυτή, εξακολουθούν να υπάρχουν καθυστερήσεις στις υποθέσεις παραβίασης της αντιμονοπωλιακής νομοθεσίας, όπου οι προθεσμίες που ορίζει ο νόμος περί ανταγωνισμού είναι ενδεικτικές. Η ΕΑ θα πρέπει να

συνεχίσει να ιεραρχεί τις υποθέσεις και θα πρέπει να μειώσει τις εκκρεμείς υποθέσεις. Για τη συνέχεια, θα πρέπει να εξετάσει πώς θα μπορούσε να μειωθεί η διάρκεια των περιπτώσεων παραβίασης της αντιμονοπωλιακής νομοθεσίας.

- Η αρχή θα πρέπει να συνεχίσει τις προσπάθειες προώθησης των κανόνων του ανταγωνισμού και να δώσει μεγαλύτερη έμφαση στη θέσπιση επίσημων συμφωνιών συνεργασίας με άλλες αρχές, όπως είναι οι αρχές προστασίας των καταναλωτών και οι αρχές για τις προμήθειες του δημοσίου.

Η αξιολόγηση πραγματοποιήθηκε κατόπιν αιτήματος της Ελληνικής Επιτροπής Ανταγωνισμού και του Υπουργείου Οικονομίας και Ανάπτυξης. Οι επικεφαλής αξιολογητές ήταν η κ. Margarida Matos Rosa από την Πορτογαλία, ο κ. Hyungbae Kim από την Κορέα, ο κ. Felipe Irarrázabal από τη Χιλή και ο κ. Rikard Jermsten από τη Σουηδία.

Η έκθεση εκπονήθηκε από τους Federica Maiorano και Ματθαίο Ταβαντζή από το Τμήμα Ανταγωνισμού του ΟΟΣΑ υπό την εποπτεία του κ. Sean Ennis και με συνεισφορές από τον Pedro Caro de Sousa, την Anita Nyeso, τον Antonio Gomes και τον Antonio Capobianco. Η κα Έλλη Φιλιπποπούλου (εξωτερικός σύμβουλος) παρείχε νομικές συμβουλές για την προστασία του καταναλωτή και τον αθέμιτο ανταγωνισμό. Η έκθεση μεταφράστηκε στα ελληνικά από την Intertrans.

Πίνακας περιεχομένων

Συνοπτική περιγραφή.....	9
1. Πλαίσιο και βάσεις.....	12
1.1. Οικονομικό πλαίσιο.....	12
1.2. Οι βάσεις της νομοθεσίας και της πολιτικής περί ανταγωνισμού	15
2. Εμβέλεια και εφαρμογή του Ελληνικού Νόμου περί Ανταγωνισμού	24
2.1. Στόχοι πολιτικής.....	24
2.2. Πεδίο εφαρμογής της νομοθεσίας περί ανταγωνισμού	25
2.3. Οριζόντιες συμφωνίες	28
2.4. Κάθετες συμφωνίες	37
2.5. Κατάχρηση δεσπόζουσας θέσης.....	42
2.6. Έλεγχος συγκεντρώσεων.....	51
2.7. Δραστηριότητες προώθησης πολιτικών ανταγωνισμού	74
3. Θεσμικό πλαίσιο επιβολής του Ελληνικού Νόμου περί Ανταγωνισμού ..	91
3.1. Λειτουργίες, οργάνωση και πόροι της Ελληνικής Επιτροπής Ανταγωνισμού	94
3.2. Προτεραιότητες και αντίκτυπος των δραστηριοτήτων της αρχής	110
3.3. Εξουσίες και διαδικασίες επιβολής	118
3.4. Κυρώσεις.....	139
3.5. Δικαστικός έλεγχος	149
3.6. Ιδιωτικές ενέργειες	152
3.7. Διεθνή θέματα	160
4. Συναφή καθεστώτα ανταγωνισμού	165
4.1. Προστασία καταναλωτών.....	165
4.2. Αθέμιτες εμπορικές πρακτικές στις συναλλαγές μεταξύ επιχειρήσεων	170
4.3. Κρατικές Ενισχύσεις	171
4.4. Κρατικές προμήθειες.....	175
5. Κλαδικά καθεστώτα	180
5.1. Ηλεκτρονικές επικοινωνίες και ταχυδρομεία.....	180
5.2. Ενέργεια	191

5.3. Συνεργασία μεταξύ Επιτροπής Ανταγωνισμού και κλαδικών ρυθμιστικών αρχών	195
6. Επιλογές πολιτικής προς εξέταση	196
6.1. Έλεγχος αντιμονοπωλιακών κανόνων και συγκεντρώσεων.....	197
6.2. Δραστηριότητες προώθησης και συνεργασία με άλλους δημόσιους φορείς	202
6.3. Κατευθυντήριες γραμμές και ανακοινώσεις	203
6.4. Θεσμικό πλαίσιο.....	204
6.5. Πόροι.....	206
6.6. Λειτουργική αποτελεσματικότητα	208
Βιβλιογραφία	211
Ελληνική νομοθεσία.....	211
Ευρωπαϊκή νομοθεσία και μη δεσμευτικοί κανόνες	212
Έγγραφα Ελληνικής Επιτροπής Ανταγωνισμού	214
Άρθρα, Εκθέσεις και Δεδομένα.....	215
Παράρτημα. Εκτιμώμενα οφέλη καταναλωτών από παρεμβάσεις της Ελληνικής Επιτροπής Ανταγωνισμού, 2002-2016.....	221

Πίνακες

Πίνακας 1. Τροποποιήσεις στον Νόμο 703/1977 σχετικά με την ΕΑ	19
Πίνακας 2. Υποθέσεις με εμπλοκή ενώσεων	36
Πίνακας 3. Κατώφλια γνωστοποίησης συγκεντρώσεων, 1991 έως σήμερα.....	54
Πίνακας 4. Διάρκεια των ερευνών Σταδίου Ι και Σταδίου ΙΙ στους ελέγχους συγκεντρώσεων της ΕΑ	65
Πίνακας 5. Γνωστοποιήσεις συγκεντρώσεων και αποφάσεις ΕΑ.....	71
Πίνακας 6. Αιτήματα παροχής πληροφοριών / επικοινωνίες παραλαμβανόμενες από την ΕΑ	91
Πίνακας 7. Προσωπικό και προϋπολογισμός (EUR).....	106
Πίνακας 8. Μεταβολές στο σύστημα μοριοδότησης της ΕΑ.....	114
Πίνακας 9. Αριθμός επιθεωρήσεων	127
Πίνακας 10. Πρόστιμα που έχουν επιβληθεί από την Ελληνική Επιτροπή Ανταγωνισμού (EUR).....	142
Πίνακας 11. Αριθμός δικαστικών αποφάσεων για αποφάσεις της Ελληνικής Επιτροπής Ανταγωνισμού.....	151

Σχήματα

Σχήμα 1. Προηγούμενες γνωστοποιήσεις συγκεντρώσεων στην ΕΑ (2000-2017)	55
Σχήμα 2. Χρονοδιάγραμμα ελέγχου συγκεντρώσεων.....	59
Σχήμα 3. Οργανόγραμμα	104
Σχήμα 4. Αριθμός αποφάσεων παράβασης και υποθέσεις που έχουν κλείσει ανά έτος.....	117
Σχήμα 5. Στάδια της διαδικασίας έρευνας και απόφασης	122

Ένθετα κείμενα

Ένθετο 1. Σύμπραξη στον κλάδο πουλερικών.....	32
Ένθετο 2. Δεσμεύσεις στον κλάδο φυσικού αερίου	50
Ένθετο 3. Έλεγχος και Κύκλος εργασιών για τους σκοπούς των κριτηρίων γνωστοποίησης συγκεντρώσεων και τα κατώφλια	55
Ένθετο 4. Η ενοποίηση του Ελληνικού τραπεζικού κλάδου και ο ρόλος της ΕΑ	73
Ένθετο 5. Επισκόπηση των συστάσεων της ΕΑ για τα ελεύθερα επαγγέλματα..	77
Ένθετο 6. Γνωμοδότηση για την επαγγελματική δραστηριότητα οδικής βοήθειας.....	79
Ένθετο 7. Μεθοδολογία της έρευνας για τον κλάδο φρούτων και λαχανικών	83
Ένθετο 8. Οφέλη του συστήματος ιεράρχησης προτεραιοτήτων	115
Ένθετο 9. Καταγγελίες.....	124
Ένθετο 10. Παραδείγματα συνεργασίας μεταξύ Ελληνικής Επιτροπής Ανταγωνισμού και εισαγγελικών αρχών σε υποθέσεις οριζόντιων συμφωνιών.....	148
Ένθετο 11. Η Οδηγία της ΕΕ περί Αγωγών Αποζημίωσης	155
Ένθετο 12. Εθνικό Συμβούλιο Καταναλωτή και Αγοράς (ΕΣΚΑ) ¹	168

Σύνοψη

Η έκθεση αυτή συντάχθηκε τον Ιούνιο 2018 για να συνδράμει την Επιτροπή Ανταγωνισμού στην αξιολόγηση της Ελλάδας από ομότιμους. Βάση της έκθεσης αποτελούν οι απαντήσεις της Ελλάδας στο ερωτηματολόγιο της Γραμματείας, τα ευρήματα από τις διερευνητικές αποστολές της Γραμματείας και συμπληρωματικές έρευνες. Οι πιο σημαντικές θεματικές ενότητες της αξιολόγησης ήταν: (1) η τρέχουσα κατάσταση από πλευράς πολιτικής ανταγωνισμού και επιβολής των κανόνων ανταγωνισμού, και (2) το εύρος και η κατεύθυνση των αλλαγών στην πολιτική ανταγωνισμού τα τελευταία λίγα χρόνια.

Η Ελληνική Επιτροπή Ανταγωνισμού (εφεξής θα αναγράφεται ως ΕΑ) είναι μια ανεξάρτητη αρχή, υπό την εποπτεία του Υπουργείου Οικονομίας και Ανάπτυξης. Έχει την ευθύνη της επιβολής του Ελληνικού Νόμου περί Ανταγωνισμού σε όλους τους κλάδους της οικονομίας, με εξαίρεση τον κλάδο των ταχυδρομείων και των ηλεκτρονικών επικοινωνιών στους οποίους η επιβολή των κανόνων ανταγωνισμού εμπίπτει στην αρμοδιότητα της κλαδικής ρυθμιστικής αρχής.

Κατά τα τελευταία δέκα χρόνια έχουν επέλθει σημαντικές αλλαγές στην Ελληνική νομοθεσία περί ανταγωνισμού. Εξαιτίας των αλλαγών αυτών, η ΕΑ διαθέτει πλέον εξουσίες και μέσα επιβολής του νόμου τα οποία συνάδουν με τη διεθνή πρακτική. Η αρχή ανταγωνισμού έχει εξελιχθεί και είναι σήμερα ένα ανεξάρτητο θεσμικό όργανο που περιβάλλεται από εμπιστοσύνη και έχει αναλάβει σημαντικό ρόλο στις συνεχιζόμενες προσπάθειες μεταρρύθμισης της χώρας. Η επαγγελματική προσέγγιση των θεμάτων από την πλευρά της ΕΑ επισημαίνεται από όλα τα ενδιαφερόμενα μέρη, τα οποία αναγνωρίζουν ότι η αρχή αυτή τα τελευταία χρόνια έχει πιο ανοικτή θέση, σε σύγκριση με το παρελθόν, σχετικά με τη διεξαγωγή άτυπων συζητήσεων με τα ενδιαφερόμενα μέρη. Εκτός αυτού, τα ενδιαφερόμενα μέρη θεωρούν ότι ο Ελληνικός Νόμος περί Ανταγωνισμού παρέχει σημαντικές διαδικαστικές διασφαλίσεις τόσο για τους καταγγέλλοντες όσο και για τις επιχειρήσεις που ερευνώνται. Από θεσμικής πλευράς, ο Νόμος περί Ανταγωνισμού θα μπορούσε να βελτιωθεί με συγκεκριμένες τροποποιήσεις οι οποίες θα ενδυνάμωναν περισσότερο την ανεξαρτησία και τη διαφάνεια. Για παράδειγμα, ο τρόπος επιλογής των Μελών του Διοικητικού Συμβουλίου πρέπει να γίνει πιο ανοικτός και περισσότερο διαφανής.

Πολλές υποθέσεις οριζόντιων συμφωνιών με τις οποίες έχει ασχοληθεί τα τελευταία λίγα χρόνια η ΕΑ αφορούν παραβάσεις της νομοθεσίας περί ανταγωνισμού από εμπορικές ενώσεις, στις οποίες εμπλέκονται ενίοτε επαγγελματίες και μικρές επιχειρήσεις. Η αρχή κλήθηκε πρόσφατα να χειριστεί το θέμα μιας πολύ μεγάλης σύμπραξης στον κατασκευαστικό τομέα, σε μια υπόθεση που αποτελεί την πρώτη περίπτωση σύμπραξης όπου εφαρμόστηκε με επιτυχία το πρόγραμμα επιείκειας. Η ΕΑ έχει επενδύσει σημαντικούς πόρους στην εξέταση καταγγελιών και στη διεξαγωγή *ex-officio* ερευνών για να αντισταθμίσει την έλλειψη αιτήσεων επιείκειας. Το 2016, συμπληρώνοντας τα ήδη υπάρχοντα διαδικαστικά εργαλεία, θεσπίστηκαν οι διαδικασίες διευθέτησης για αδικήματα περί συμπράξεων. Για την ώρα δεν υπάρχει πλήρως ολοκληρωμένο πρόγραμμα καταγγελίας παρατυπιών (*whistleblowing*). Η επιβολή του νόμου στον τομέα του ποινικού δικαίου είναι κάτι που προβλέπεται, αλλά τα δικαστήρια σπάνια επιβάλλουν ποινικές κυρώσεις σε φυσικά πρόσωπα.

Η κατάχρηση δεσπόζουσας θέσης και οι κάθετες συμφωνίες αποτελούν σημαντικό ποσοστό υποθέσεων παραβίασης της αντιμονοπωλιακής νομοθεσίας που χειρίζεται η ΕΑ. Πιο συγκεκριμένα, η αρχή έχει εκδώσει ορισμένες αποφάσεις για κατάχρηση δεσπόζουσας θέσεις σχετικά με Κρατικές Επιχειρήσεις στον κλάδο της ενέργειας, συνεισφέροντας έτσι στο άνοιγμα της αγοράς. Ο έλεγχος των συγκεντρώσεων διεξάγεται σύμφωνα με τα διεθνή πρότυπα. Η ΕΑ εφαρμόζει όλο και πιο συχνά αναλύσεις που βασίζονται σε οικονομικά δεδομένα για την αξιολόγηση των επιπτώσεων των συγκεντρώσεων, και ειδικότερα σε εκείνες που υπόκεινται σε ενδελεχή έλεγχο.

Η ΕΑ διαθέτει ευρείες εξουσίες σχετικές με δραστηριότητες προώθησης των κανόνων του ανταγωνισμού και υπήρξε εξαιρετικά δραστήρια στην απελευθέρωση των επαγγελματιών στην Ελλάδα, όπως επίσης και σε διάφορα έργα αξιολόγησης των κανόνων ανταγωνισμού για σημαντικούς κλάδους της οικονομίας. Εντούτοις, μέχρι στιγμής έχει πραγματοποιήσει μόνο δυο κλαδικές έρευνες. Εκτός αυτού, και παρά το ότι υπάρχει κάποια συνεργασία με άλλες αρχές, όπως με την αρχή δημοσίων συμβάσεων, δεν υπάρχουν επίσημες συμφωνίες οι οποίες θα έδιναν την ευκαιρία προώθησης του ανταγωνισμού εκτός του στενού πεδίου αρμοδιοτήτων της ΕΑ. Η αρχή θα πρέπει να συνεχίσει τις προσπάθειες προώθησης των κανόνων ανταγωνισμού και να δώσει μεγαλύτερη έμφαση στη διαμόρφωση επίσημων συμφωνιών συνεργασίας και με άλλες αρχές της χώρας όπως για παράδειγμα με τις αρχές προστασίας του καταναλωτή και με τις αρχές κρατικών προμηθειών. Κτίζοντας πάνω στην εμπειρία που διαθέτει από υποθέσεις χειραγώγησης προσφορών σε διαγωνισμούς, η ΕΑ πρέπει να συνεχίσει να καταρτίζει υπαλλήλους των κρατικών προμηθειών. Θα πρέπει επίσης να πραγματοποιεί περισσότερες κλαδικές έρευνες, διαθέτοντας με τον τρόπο αυτό

ένα επιπλέον εργαλείο βελτίωσης των όρων του ανταγωνισμού και της παραγωγικότητας της οικονομίας.

Από πλευράς εσωτερικής οργάνωσης, η αρχή έχει δυαδική δομή, αποτελούμενη από ένα ερευνητικό σκέλος (Γενική Διεύθυνση Ανταγωνισμού) και ένα φορέα λήψης αποφάσεων (το Διοικητικό Συμβούλιο). Η ΕΑ χρηματοδοτείται από ανεξάρτητες πηγές και οι σχετικοί πόροι έχουν μειωθεί κατά την οικονομική κρίση, κάτι που δημιουργεί την ανάγκη αναζήτησης μιας συμπληρωματικής πηγής χρηματοδότησης. Η μείωση των μισθών στην ελληνική δημόσια διοίκηση, καθώς επηρεάζει επίσης και το προσωπικό της ΕΑ, προκαλεί προβληματισμό για τη διατήρηση των οικονομικών κινήτρων του προσωπικού της αρχής και αυξάνει τις δυσκολίες της παραμονής στην υπηρεσία των καλύτερων εργαζομένων σε αυτή. Παρόλα αυτά, η ΕΑ έχει προσλάβει νέα μέλη προσωπικού τα οποία βρίσκονται τώρα στο στάδιο της ενσωμάτωσης στην υπηρεσία. Ακόμα και έτσι, δεν υπάρχει επαρκές προσωπικό με γνώσεις Τεχνολογίας των Πληροφοριών και, ειδικότερα, προσωπικό με εμπειρίες εγκληματολογικών ερευνών.

Από το 2011, παρασχέθηκε στην ΕΑ η δυνατότητα να θέτει στρατηγικούς στόχους και να επιλέγει τις υποθέσεις τις οποίες διερευνά. Το γεγονός αυτό έρχεται σε πλήρη αντίθεση με την προγενέστερη κατάσταση όταν η αρχή όφειλε να εξετάζει όλες τις καταγγελίες των οποίων γινόταν αποδέκτης και να διεξάγει επίσημες ακροάσεις. Από την ΕΑ απαιτείται ακόμη να εξετάζει όλες τις καταγγελίες τις οποίες παραλαμβάνει, αλλά μπορεί να απορρίπτει υποθέσεις για λόγους ιεράρχησης προτεραιοτήτων. Στην πράξη, η ΕΑ έχει επιλέξει να αποδίδει προτεραιότητα στις αγορές που θεωρεί ότι έχουν πληγεί περισσότερο από την οικονομική κρίση ή που θα μπορούσαν να έχουν μεγαλύτερο αντίκτυπο στην ευημερία των καταναλωτών και/ή στην ανάκαμψη της Ελληνικής οικονομίας. Η ΕΑ εστιάζει επί του παρόντος στις αγορές τροφίμων και ποτών, στους κλάδους της λιανικής και της υγείας, όπως επίσης και στον κατασκευαστικό κλάδο με τις υποθέσεις χειραγώγησης προσφορών σε διαγωνισμούς. Η ικανότητα ιεράρχησης των προτεραιοτήτων έχει συνεισφέρει στη σημαντική μείωση των εκκρεμών υποθέσεων. Παρά τη συγκεκριμένη βελτίωση της κατάστασης, παρατηρούνται ακόμα καθυστερήσεις σε υποθέσεις παραβάσεων των αντιμονοπωλιακών κανόνων, όπου οι προθεσμίες που προβλέπονται από τον Νόμο περί Ανταγωνισμού είναι ενδεικτικές. Η ΕΑ πρέπει να συνεχίσει να θέτει προτεραιότητες και να μειώσει τις εκκρεμότητες που έχουν σωρευτεί. Στην πορεία, θα πρέπει επίσης να εξετάσει τον τρόπο με τον οποίο μπορεί να μειωθεί η διάρκεια των υποθέσεων εξέτασης αντιμονοπωλιακών παραβάσεων.

1. Πλαίσιο και βάσεις

Η Ελληνική Δημοκρατία (Ελλάδα) βρίσκεται στην νοτιοανατολική Ευρώπη και κατοικείται από πληθυσμό 11 περίπου εκατομμυρίων, με μεγάλη συγκέντρωση γύρω από την πρωτεύουσα Αθήνα και γύρω από τη δεύτερη μεγαλύτερη πόλη της χώρας, τη Θεσσαλονίκη.¹ Η Ελλάδα έχει χερσαία σύνορα στον βορρά με την Αλβανία, την Πρώην Γιουγκοσλαβική Δημοκρατία της Μακεδονίας, ενώ από ανατολίας συνορεύει με την Τουρκία. Η χώρα διαθέτει τη μεγαλύτερη ακτογραμμή της Μεσογείου, με πολλά νησιωτικά συμπλέγματα, από τα οποία 227 είναι κατοικημένα.² Η Ελλάδα αποτελεί δημοφιλή τουριστικό προορισμό και τα σχεδόν 20 Μνημεία Παγκόσμιας Κληρονομιάς της UNESCO μαρτυρούν την πλούσια ιστορική κληρονομιά της χώρας.

Μετά την επανάσταση της χώρας εναντίον της Οθωμανικής Αυτοκρατορίας το 1821, η Ελλάδα υιοθέτησε το πρώτο της σύνταγμα το 1822 και ίδρυσε καθεστώς συνταγματικής μοναρχίας το 1844. Το τρέχον σύνταγμα της χώρας ισχύει από το 1975, ένα δηλαδή χρόνο μετά την πτώση μιας δικτατορίας η οποία είχε καταλάβει την εξουσία το 1967. Η Ελλάδα είναι κοινοβουλευτική δημοκρατία και βασίζεται στον διαχωρισμό των εξουσιών μεταξύ των τομέων νομοθετικής, εκτελεστικής και δικαστικής εξουσίας.

Η Ελλάδα είναι ιδρυτικό μέλος του Οργανισμού Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (ΟΟΣΑ). Είναι μέλος της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ) από το 1981 και μέλος της ζώνης του Ευρώ από το 2001.

1.1. Οικονομικό πλαίσιο

Η Ελληνική οικονομία ανακάμπτει από μια μακρά και βαθιά ύφεση η οποία είχε ως αποτέλεσμα την πτώση του ΑΕΠ περίπου κατά το ένα τέταρτο από το 2008 ως το 2016. Το 2016, το κατά κεφαλήν ΑΕΠ, ύψους EUR 16 200, ήταν σημαντικά χαμηλότερο από τον μέσο όρο της ΕΕ που βρισκόταν στα

¹ Στις δυο αυτές περιοχές κατοικεί σχεδόν το 50% του πληθυσμού, σύμφωνα με την ΕΛΣΤΑΤ (2017).

² Ελληνικός Οργανισμός Τουρισμού, www.visitgreece.gr/en/greek_islands (πρόσβαση στις 7 Μαρτίου 2018).

EUR 29 200.³ Κατά τη διάρκεια της οικονομικής κρίσης, η χώρα ανέλαβε την υλοποίηση μιας άνευ προηγουμένου δημοσιονομικής εξυγίανσης, για συνολικά 13 εκατοστιαίες μονάδες του ΑΕΠ μεταξύ 2009 και 2016. Το 2016, το πρωτογενές ισοζύγιο προϋπολογισμού της Ελλάδας κατέγραψε πλεόνασμα 3,5%, υπερβαίνοντας τους στόχους.

Σύμφωνα με τον Δείκτη Βελτίωσης της Ποιότητας Ζωής (Better Life Index) του ΟΟΣΑ, με τον οποίο συγκρίνονται τα στοιχεία ευημερίας μεταξύ χωρών, η Ελλάδα κατατάσσεται *«άνω του μέσου όρου στην κατάσταση υγείας, αλλά κάτω του μέσου όρου στο εισόδημα και στον πλούτο, στη συμμετοχή στα κοινά, στη στέγαση, στην ποιότητα του περιβάλλοντος, στην υποκειμενική ευημερία, στις κοινωνικές διασυνδέσεις, στην ισορροπία μεταξύ επαγγελματικής και ιδιωτικής ζωής, στην ατομική ασφάλεια, στην εκπαίδευση και στις δεξιότητες, στις θέσεις εργασίας και στα εισοδήματα»*.⁴ Το προσδόκιμο ζωής, στα 81 χρόνια, βρίσκεται λίγο πάνω από τον μέσο όρο του ΟΟΣΑ που είναι στα 80 χρόνια. Η ανεργία κορυφώθηκε κατά τη διάρκεια της κρίσης και βρίσκεται ακόμα σε υψηλό επίπεδο, παρά τη μείωση που έχει καταγραφεί. Το ποσοστό απασχόλησης παραμένει το χαμηλότερο μεταξύ όλων των χωρών του ΟΟΣΑ: μόνο ποσοστό περίπου 52% των ατόμων ηλικίας μεταξύ 15 και 64 ετών διαθέτουν αμειβόμενη εργασία (έναντι του 67% για τον ΟΟΣΑ). Η μακροχρόνια ανεργία αυξήθηκε σημαντικά από το 2009 και μετά «με κορύφωση το 2014 στο 20%, σχεδόν 4 φορές υψηλότερη από το αντίστοιχο ποσοστό του 2015» (ΟΟΣΑ, 2017α). Το μορφωτικό επίπεδο, όπως υπολογίζεται από την ολοκλήρωση της ανώτερης δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης, υπολείπεται επίσης του μέσου όρου του ΟΟΣΑ: στην Ελλάδα, ποσοστό 72% των ενηλίκων ηλικίας μεταξύ 25 – 64 ετών έχει ολοκληρώσει την ανώτερη δευτεροβάθμια εκπαίδευση με μέσο όρο του ΟΟΣΑ το 74%.⁵ Εντούτοις, το μορφωτικό επίπεδο μεταξύ των νεώτερων ηλικιών, όπως είναι οι ηλικίες μεταξύ 25-34 ετών, υπερβαίνει τον μέσο όρο του ΟΟΣΑ.⁶ Η εμπιστοσύνη στην κυβέρνηση της χώρας μειώθηκε κατά την κρίση και βρίσκεται σε χαμηλότερο ποσοστό από τον μέσο όρο του ΟΟΣΑ. Στην Ελλάδα, ποσοστό 13% των πολιτών εκφράζει εμπιστοσύνη στην κυβέρνηση, σε σύγκριση με τον μέσο όρο του ΟΟΣΑ, στο 42% (ΟΟΣΑ, 2017β).

³ Eurostat <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tec00001&plugin=1> (πρόσβαση στις 7 Μαρτίου 2018).

⁴ www.oecdbetterlifeindex.org/countries/greece/ (πρόσβαση στις 7 Μαρτίου 2018).

⁵ www.oecdbetterlifeindex.org/countries/greece/ (πρόσβαση στις 7 Μαρτίου 2018).

⁶ ΟΟΣΑ (2017), βλ. Σχήμα Α1.2, σελίδα 44.

Σύμφωνα με τον τελευταίο Παγκόσμιο Δείκτη Ανταγωνιστικότητας του Παγκόσμιου Οικονομικού Φόρουμ, η Ελλάδα βρίσκεται στην 87^η θέση μεταξύ 137 κρατών, εξαιτίας κυρίως του αρνητικού μακροοικονομικού περιβάλλοντος, της κατάστασης της αγοράς εργασίας και του επιπέδου ανάπτυξης της χρηματοπιστωτικής αγοράς (παγκόσμιο Οικονομικό Φόρουμ, 2017).

Η μεγάλη διάρκεια και βαθιά κρίση οδήγησε στην αιφνίδια λήξη της ισχυρής ανάπτυξης η οποία είχε καταγραφεί στη χώρα κατά τις αρχές της δεκαετίας του 2000. Τα χαμηλά επιτόκια ενθάρρυναν την αύξηση των κρατικών δαπανών και τη σοβαρή επιδείνωση της δημοσιονομικής κατάστασης της χώρας. Στο χρονικό διάστημα μεταξύ 2000 και 2009, ο λόγος του ελλείμματος γενικής κυβέρνησης ως προς το ΑΕΠ αυξήθηκε από το 4% στο 15%,⁷ ενώ ο λόγος του ακαθάριστου χρέους της γενικής κυβέρνησης προς το ΑΕΠ αυξήθηκε από το 111% στο 135%.⁸ Εκτός αυτού, τα εκτός μεταρρυθμίσεων συστήματα υγείας και συνταξιοδότησης απειλούσαν τη μακροπρόθεσμη βιωσιμότητα των οικονομικών του δημοσίου (ΟΟΣΑ, 2016).

Το 2010, οι αρχές ζήτησαν διμερή οικονομική συνδρομή από τα Κράτη Μέλη της ζώνης του ευρώ και από το ΔΝΤ. Το Πρώτο Πρόγραμμα Οικονομικής Προσαρμογής για την Ελλάδα υπογράφηκε τον Μάιο 2010 από την Ελληνική Κυβέρνηση και την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα (ΕΚΤ) και το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο (ΔΝΤ). Μια συνολική δέσμη μέτρων πολιτικής για την περίοδο 2010-2013 υποστηρίχθηκε από ένα πακέτο χρηματοδοτικής συνδρομής ύψους EUR 110 δις (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2010). Το 2012, ακολούθησε το Δεύτερο Πρόγραμμα Οικονομικής Προσαρμογής για την Ελλάδα το οποίο περιελάμβανε τα μη εκταμιευθέντα ποσά του πρώτου προγράμματος και επιπλέον άλλα EUR 130 δις για τα έτη 2012-2014 (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2012). Το Τρίτο Πρόγραμμα Οικονομικής Προσαρμογής ξεκίνησε τον Αύγουστο 2015 και υπογράφηκε και ένα Μνημόνιο Συνεργασίας (ΜΣ), το οποίο περιέγραφε αναλυτικά τους όρους που θα συνδέονται με τη διευκόλυνση της χρηματοπιστωτικής συνδρομής για τη χρονική περίοδο 2015-2018.

Η χρηματοδοτική συνδρομή την οποία έλαβε η χώρα χορηγήθηκε υπό την αίρεση της εφαρμογής μιας συνολικής δέσμης μέτρων πολιτικής που αποβλέπουν στην αποκατάσταση της δημοσιονομικής βιωσιμότητας και στην προώθηση

⁷ ΟΟΣΑ (2018), Έλλειμμα γενικής κυβέρνησης (δείκτης). doi: 10.1787/77079edb-en (Πρόσβαση τις 18 Μαρτίου 2018).

⁸ ΟΟΣΑ (2018), Χρέος γενικής κυβέρνησης (δείκτης). doi: 10.1787/a0528cc2-en (Πρόσβαση τις 18 Μαρτίου 2018).

βιώσιμης ανάπτυξης. Η εκπλήρωση των ως άνω όρων αξιολογείται σε τακτική βάση από τους πιστωτές, ήτοι την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, το ΔΝΤ και την ΕΚΤ.

Οι διάφορες κυβερνήσεις που εναλλάχθηκαν στην εξουσία εφάρμοσαν διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις οι οποίες εστίασαν αρχικά στη μείωση του κόστους εργασίας και σε περικοπές στις συντάξεις. Η εμβέλεια των μεταρρυθμίσεων διευρύνθηκε πιο πρόσφατα περιλαμβάνοντας μέτρα βελτίωσης του επιχειρηματικού περιβάλλοντος, προσέλκυσης Άμεσων Ξένων Επενδύσεων και μεταρρυθμίσεις στους κλάδους της δημόσιας διοίκησης και της κοινωνικής πολιτικής (ΟΟΣΑ, 2018α). Για το επιχειρηματικό περιβάλλον έχουν αναληφθεί διαχρονικά πρωτοβουλίες ευρείας κλίμακας. Για παράδειγμα, από το 2008 και μετά η Ελλάδα μειώνει συστηματικά τους φραγμούς στον ανταγωνισμό τους οποίους είχε δημιουργήσει ο δείκτης ρύθμισης της αγοράς προϊόντων σε βασικούς κλάδους της οικονομίας, συμπεριλαμβανομένων των κλάδων της μεταποίησης, του λιανικού και χονδρικού εμπορίου, του τουρισμού και των κατασκευαστικών υπηρεσιών (βλ. Κεφάλαιο 2.7.3). Με την έναρξη της κρίσης, το 2010, θεσπίστηκαν μέτρα διευκόλυνσης της πρόσβασης σε πολλά νομοθετικά κατοχυρωμένα («κλειστά») επαγγέλματα (βλ Κεφάλαιο 2.7.1). Πιο πρόσφατα, οι αρχές δημιούργησαν υπηρεσία μιας στάσης για τις διαδικασίες έναρξης νέων επιχειρήσεων, αφαιρώντας με αποτελεσματικό τρόπο τις προϋποθέσεις ελάχιστων κεφαλαιακών απαιτήσεων για τις εταιρείες περιορισμένης ευθύνης με σκοπό τη μείωση των φραγμών στην πρόσβαση, ενώ παράλληλα επανεξέτασαν, αναθεώρησαν και απλούστευσαν τις διαδικασίες αδειοδότησης για την έναρξη επαγγελματικής δραστηριότητας σε συγκεκριμένους οικονομικούς κλάδους.

1.2. Οι βάσεις της νομοθεσίας και της πολιτικής περί ανταγωνισμού

Η νομοθεσία περί ανταγωνισμού θεσπίστηκε για πρώτη φορά στην Ελλάδα με τον Νόμο 703/1977 περί Ελέγχου Μονοπωλίων και Ολιγοπωλίων και Προστασίας του Ελεύθερου Ανταγωνισμού (ο «Νόμος περί Ανταγωνισμού του 1977»)⁹. Ο νόμος αυτός ψηφίστηκε όταν η Ελλάδα ήταν έτοιμη για την ένταξή της στην Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα (ΕΟΚ) και βασίστηκε κυρίως στους τότε Ευρωπαϊκούς κανόνες ανταγωνισμού, ήτοι στα Άρθρα 81 και 82 της

⁹ Ο Νόμος 146/1914 περί Αθέμιτου Ανταγωνισμού, ξεχωριστή νομική πράξη για τα θέματα αθέμιτου ανταγωνισμού, επιβάλλεται από τα αστικά δικαστήρια (βλ. Τμήμα 4.2).

Συνθήκης ΕΚ και στον Κανονισμό 17/1962 περί εφαρμογής των Άρθρων 81 και 82 της Συνθήκης ΕΚ. Σημειώθηκε τότε ότι η ένταξη στην ΕΟΚ αποτελούσε το έναυσμα για τη θέσπιση της νέας νομοθεσίας. Την εποχή εκείνη, πολλοί κλάδοι ήταν προστατευόμενοι έναντι του αλλοδαπού ανταγωνισμού, το κράτος είχε αναλάβει σημαντικό ρόλο στην οικονομία, ενώ η προώθηση και η προστασία του ελεύθερου ανταγωνισμού δεν φαινόταν να αποτελεί βασική φροντίδα του νομοθέτη.¹⁰

Αρχικά, η εφαρμογή του νόμου περί ανταγωνισμού ανήκε στην αρμοδιότητα ενός φορέα του Υπουργείου Εμπορίου (τόρα αποτελεί μέρος του Υπουργείου Οικονομίας και Ανάπτυξης).¹¹ Η Ελληνική Επιτροπή Ανταγωνισμού (ΕΑ) ως ανεξάρτητη διοικητική αρχή, δημιουργήθηκε μόλις το 1995. Ο Νόμος 2837/2000 παρείχε οικονομική αυτονομία στην ΕΑ, προβλέποντας ότι η αρχή θα χρηματοδοτείται από ένα τέλος επί του κεφαλαίου των νεοϊδρυθεισών επιχειρήσεων και επί των αυξήσεων κεφαλαίου ήδη λειτουργικών επιχειρήσεων. Ο Νόμος 2837/2000 ακύρωσε επίσης την προϋπόθεση, η οποία ίσχυε μέχρι τότε, περί κοινοποίησης των κάθετων συμφωνιών, όπως επίσης και των γνωστοποιήσεων ελέγχου μετά τις συγκεντρώσεις.¹²

Στα μέσα της δεκαετίας του 2000, ο Νόμος 3373/2005 τροποποίησε περαιτέρω τον Νόμο περί Ανταγωνισμού του 1977 με σκοπό την ευθυγράμμιση με τη νομοθεσία της ΕΕ και ειδικότερα με τον Κανονισμό του Συμβουλίου (ΕΚ) Αριθ. 1/2003 περί εφαρμογής των κανόνων περί ανταγωνισμού των Άρθρων 81 και 82 της Συνθήκης ΕΚ. Ο γενικός κανόνας του τότε Άρθρου 81(3), τώρα πλέον Άρθρου 101(3) ΣΛΕΕ, είναι ότι συμφωνίες *«οι οποίες έχουν ως αντικείμενο ή ως αποτέλεσμα την παρεμπόδιση, τον περιορισμό ή τη στρέβλωση του ανταγωνισμού στην εσωτερική αγορά»* είναι άκυρες. Το Άρθρο 81(3), τώρα Άρθρο 101(3) ΣΛΕΕ, προβλέπει και όρους σύμφωνα με τους οποίους οι εν λόγω συμφωνίες μπορεί να μην θεωρούνται άκυρες. Αυτό ισχύει στην περίπτωση μιας συμφωνίας *«η οποία συμβάλλει στη βελτίωση της παραγωγής ή της διανομής των προϊόντων ή στην προώθηση της τεχνικής ή οικονομικής προόδου, εξασφαλίζοντας συγχρόνως στον καταναλωτές δίκαιο τμήμα από το όφελος που προκύπτει και η οποία (α) δεν*

¹⁰ ΟΟΣΑ (2001) και Τζουγανάτος Δ. (2016), «Εισαγωγή σε θέματα Ανταγωνισμού», www.greeklawdigest.gr/topics/competition/item/268-competition-introduction

¹¹ Η Ε.Ε.Α. δημιουργήθηκε το 1979, ως *«αρμόδια αρχή τήρησης των διατάξεων»* του Νόμου 703/1977. Μέχρι το 1995, λειτουργούσε ως φορέας του Υπουργείου Εμπορίου, με τη συνδρομή της Διεύθυνσης Ανταγωνισμού του Υπουργείου

¹² Αμφότερες οι υποχρεώσεις έχουν αρθεί το 2000 και έχουν εισαχθεί εκ νέου το 2005 πριν από την κατάργησή τους το 2011.

επιβάλλει στις ενδιαφερόμενες επιχειρήσεις περιορισμούς μη απαραίτητους για την επίτευξη των στόχων αυτών, (β) δεν παρέχει στις επιχειρήσεις αυτές τη δυνατότητα καταργήσεως του ανταγωνισμού επί σημαντικού τμήματος των σχετικών προϊόντων». Πριν από τον Κανονισμό 1/2003, οι συμφωνίες έπρεπε να κοινοποιούνται στην αρχή ανταγωνισμού η οποία θα αξιολογούσε το κατά πόσο οι συγκεκριμένοι όροι πληρούνται. Με τον Κανονισμό 1/2003, «Οι συμφωνίες οι οποίες πληρούν τους όρους του Άρθρου 81(3) είναι νομικά έγκυρες και εκτελεστές χωρίς την παρέμβαση μιας διοικητικής απόφασης. Η κοινοποίηση και το σύστημα εξαιρέσεων [...] δεν ισχύουν πλέον». (Gauer et al., 2004).

Ωστόσο, η Ελληνική νομοθεσία δεν υιοθέτησε το καθεστώς το οποίο προέβλεπε ο Κανονισμός 1/2003. Αντίθετα, συνέχισε να απαιτεί την υποχρεωτική γνωστοποίηση των συμφωνιών. Χωρίς αυτή την γνωστοποίηση, η ΕΑ δεν μπορούσε να χορηγήσει εξαίρεση για την εφαρμογή του Άρθρου 1(3) του Νόμου περί Ανταγωνισμού του 1977, δηλαδή του εθνικού ισοδύναμου του Άρθρου 101(3) της Συνθήκης.¹³ Εκτός αυτού, ακόμα και αν η γνωστοποίηση των συμφωνιών ήταν υποχρεωτική, η ΕΑ δεν είχε υποχρέωση να εξετάζει τις εν λόγω γνωστοποιημένες συμφωνίες και να εκδίδει σχετική απόφαση.¹⁴ Η τροποποίηση του 2005 αποτελούσε επίσης ένα βήμα προς τα πίσω διότι εισήγαγε εκ νέου την απαίτηση γνωστοποίησης κάθετων συμφωνιών στην ΕΑ, υποχρέωση που είχε καταργηθεί το 2000. Το αποτέλεσμα είναι ότι τόσο οι οριζόντιες όσο και οι κάθετες συμφωνίες έπρεπε να κοινοποιούνται στην αρχή ανταγωνισμού, ενώ η ΕΑ θα έπρεπε να ελέγχει το κατά πόσο πληρούνται οι προϋποθέσεις του Άρθρου 1(3) του Νόμου περί Ανταγωνισμού του 1977 ώστε να χορηγεί την εξαίρεση.

¹³ Το Άρθρο 101(3) είναι διαθέσιμο στο <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A12008E101>

¹⁴ Η ΕΑ διατήρησε την αποκλειστική της αρμοδιότητα εφαρμογής του Άρθρου 1(3) του Νόμου περί Ανταγωνισμού. Με άλλα λόγια, τα αστικά δικαστήρια δεν μπορούσαν να εφαρμόζουν τις εξαιρέσεις στην απαγόρευση συμφωνιών που εμπίπτουν στην πρώτη παράγραφο του Άρθρου 81 της Συνθήκης, Άρθρο 1 του Ελληνικού Νόμου περί Ανταγωνισμού. Αυτό οδήγησε σε μια κατάσταση όπου τα Ελληνικά δικαστήρια μπορούσαν να δικάζουν με βάση το Άρθρο 81.3 της Συνθήκης, αλλά όχι με βάση την αντίστοιχη εθνική διάταξη. Κομνηνός (2006) σελ. 294.

Η τροποποίηση του 2005 εισήγαγε επίσης εκ νέου την απαγόρευση της κατάχρησης σχέσης οικονομικής εξάρτησης, η οποία είχε αφαιρεθεί το 2000.¹⁵ Η διάταξη αυτή προερχόταν από τη νομοθεσία περί αθέμιτου ανταγωνισμού και είχε εισαχθεί με τον Νόμο περί Ανταγωνισμού του 1977 για να αφαιρεθεί μετά το 2011.¹⁶

Τα συμπληρωματικά στοιχεία που εισήγαγε ο Νόμος 3373/2005 είχαν ως εξής:¹⁷

- Παρασχέθηκε στην ΕΑ η εξουσία υλοποίησης προγραμμάτων επιείκειας.
- Οι διαδικασίες ελέγχου συγκεντρώσεων έγιναν πιο ευέλικτες, προβλέποντας για την ΕΑ τη δυνατότητα έκδοσης απόφασης έγκρισης ένα μήνα μετά την κοινοποίηση, σύμφωνα με την Ευρωπαϊκή προσέγγιση στο Στάδιο 1. Εκτός αυτού, η διάρκεια της ενδεδειγμένης ανάλυσης παρατάθηκε χρονικά από δυο σε τρεις μήνες.
- Η νομοθεσία παρείχε στην ΕΑ την εξουσία να διεξάγει κλαδικές έρευνες, είτε *ex officio* είτε όπως αυτό ζητείται από τον Υπουργό Ανάπτυξης.¹⁸ Μετά από μια έρευνα, εφόσον καταλήξει στο συμπέρασμα ότι ο ανταγωνισμός δεν είναι αποτελεσματικός στον εκάστοτε συγκεκριμένο κλάδο, η ΕΑ έχει τη δυνατότητα επιβολής μέτρων αποκατάστασης, και
- Η τροποποίηση εκχώρησε στην αρχή την εξουσία υποβολής γραπτών σχολίων στα Ελληνικά δικαστήρια επί θεμάτων νομοθεσίας περί ανταγωνισμού της ΕΕ, αλλά όχι επί θεμάτων ελληνικής νομοθεσίας περί ανταγωνισμού.

¹⁵ Το άρθρο 2α του Νόμου 703/1977 εισήχθη από τον Νόμο 200/1991 και καταργήθηκε μετά με τον Νόμο 2837/2000.

¹⁶ Βλ. τμήμα 4.2 για μια σύντομη περιγραφή του πλαισίου περί αθέμιτου ανταγωνισμού στην Ελλάδα.

¹⁷ Κομνηνός (2006).

¹⁸ Τώρα Υπουργός Οικονομίας και Ανάπτυξης.

Το 2009, ψηφίστηκε μια ακόμη τροποποίηση του Νόμου περί Ανταγωνισμού του 1977. Μεταξύ άλλων αλλαγών, προέβλεπε ότι το Διοικητικό Συμβούλιο της ΕΑ «θα περιλαμβάνει άτομα γνωσμένου κύρους, που διακρίνονται για την επιστημονική τους κατάρτιση και τις επαγγελματικές τους ικανότητες στο νομικό και στο οικονομικό πεδίο, κυρίως επί θεμάτων ελεύθερου ανταγωνισμού». Εδώ παρατηρείται μια αντίφαση σε σχέση με το προγενέστερο σύστημα, σύμφωνα με το οποίο το Διοικητικό Συμβούλιο της ΕΑ θα περιλαμβάνει εκπροσώπους συνδικαλιστικών ενώσεων, ενώσεις εργοδοτών και άλλες επιχειρηματικές ομάδες. Η νέα τροποποίηση συνέπεσε επίσης με μια γενικότερη προσπάθεια για μια πιο επαγγελματική αρχή ανταγωνισμού και εξάλειψη της κακοδιοίκησης του παρελθόντος.¹⁹

Ο πίνακας που ακολουθεί περιγράφει τις βασικές θεσμικές αλλαγές μέχρι την θέσπιση του Νόμου 3959/2011.

Πίνακας 1. Τροποποιήσεις στον Νόμο 703/1977 σχετικά με την ΕΑ

Νόμος	Βασική αλλαγή
Νόμος 2296/1995	Ο Νόμος ίδρυσε την ΕΑ ως ανεξάρτητη αρχή, προβλέποντας ρητά την διοικητική της αυτονομία.
Νόμος 2837/2000	Εκτός της διοικητικής αυτονομίας παρέχεται στην ΕΑ και οικονομική αυτονομία.
Νόμος 3373/2005	Η ΕΑ διαθέτει διακριτή νομική οντότητα και είναι έτσι σε θέση να παρίσταται αυτοτελώς ενώπιον των δικαστηρίων σχετικά με ενέργειες ή παραλείψεις της.
Νόμος 3784/2009	Ο Νόμος τροποποίησε τις διατάξεις σχετικά με τα Μέλη του Διοικητικού Συμβουλίου της ΕΑ, προβλέποντας το σύστημα τεσσάρων Επιτρόπων – Εισηγητών, ενισχύοντας τον φορέα λήψης αποφάσεων της αρχής με εμπειρογνώμονες σε θέματα ανταγωνισμού.

Πηγή: ΕΑ

Σημείωση: Το δικαίωμα παράστασης στο δικαστήριο για την υπεράσπιση των υποθέσεων της δεν πρέπει να συγχέεται με το θέμα της εκπροσώπησης της ΕΑ σε δικαστήριο, για παράδειγμα Κεφάλαια 1.2.2. και 3.1.2.

1.2.1. Ο Νόμος περί Ανταγωνισμού του 2011

Όπως ήδη έχει αναφερθεί, οι τροποποιήσεις του Νόμου περί Ανταγωνισμού του 1977 εξόπλισαν βαθμιαία την ΕΑ με κατάλληλα μέσα και εξουσίες ώστε αυτή να λειτουργεί πιο αποτελεσματικά ως ανεξάρτητη αρχή. Εκτός αυτού, η αρχή ανταγωνισμού αποκόμισε μεγαλύτερες εμπειρίες και απολάμβανε μεγαλύτερης

¹⁹ Lexology (2009), Η Ελλάδα υιοθετεί νέο Νόμο περί Ανταγωνισμού, www.lexology.com/library/detail.aspx?g=de938c7a-be67-40cb-a5a4-a67b706b349d (πρόσβαση 8 Φεβρουαρίου 2018).

ανεξαρτησίας. Παρόλα αυτά, η νομοθετική πρόοδος δεν υπήρξε διαχρονικά συνεπής, όπως άλλωστε αποδεικνύεται από την αφαίρεση και την εκ νέου εισαγωγή απαιτήσεων γνωστοποίησης, όπως αναφέρθηκε συνοπτικά στο προηγούμενο κεφάλαιο.

Το νομικό πλαίσιο αναβαθμίστηκε σημαντικά το 2011, με τη θέσπιση του Νόμου 3959/2011 περί «Προστασίας του Ελεύθερου Ανταγωνισμού». Ο Νόμος υιοθετήθηκε κατόπιν προεργασίας από μια επιτροπή εμπειρογνομόνων στους οποίους συμπεριλαμβανόταν ακαδημαϊκοί επιστήμονες και εκπρόσωποι τόσο της ΕΑ όσο και του αρμόδιου Υπουργείου, με σημαντική συνεργασία της Ευρωπαϊκής Επιτροπής.²⁰

Η μεταρρύθμιση υλοποιήθηκε στο πλαίσιο του Προγράμματος Οικονομικής Προσαρμογής της Ελλάδας και των προσπάθειών προώθησης διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων και μιας πιο ανταγωνιστικής οικονομίας.²¹ Έκτοτε, η ΕΑ ανέλαβε πολύ ενεργό ρόλο στην προώθηση και την υποστήριξη των θεμάτων ανταγωνισμού (βλ Κεφάλαιο 2.7), στο πλαίσιο των μάλλον ουδέτερων απόψεων που υπήρχαν για τα οφέλη του ανταγωνισμού στην Ελλάδα σε σύγκριση με άλλες Ευρωπαϊκές χώρες. Για παράδειγμα, από μια σφυγμομέτρηση του Ευρωβαρόμετρου που διεξήχθη το 2014 προκύπτει ότι ποσοστό 55% του δείγματος, σε Ευρωπαϊκό επίπεδο, συμφωνεί ότι ο ανταγωνισμός καθιστά εφικτές καλύτερες τιμές, ενώ το αντίστοιχο ποσοστό για την Ελλάδα είναι 44%.²²

Αναμφίβολα ορισμένες από τις πιο σημαντικές αλλαγές αφορούσαν τις θεσμικές διευθετήσεις της αρχής, την αποδοτικότητα της και την περαιτέρω ευθυγράμμιση με τις πρακτικές της ΕΕ. Ο νέος Νόμος περί Ανταγωνισμού προέβλεπε ότι ο Πρόεδρος και ο Αντιπρόεδρος (θέση που δημιουργήθηκε από τον νέο νόμο) θα ορίζονται με απόφαση της Διάσκεψης των Προέδρων της Βουλής των Ελλήνων, ήτοι ενός συλλογικού οργάνου αποτελούμενου από εκπροσώπους

²⁰ Ευγενική μετάφραση προς Αγγλικά (έκδοση 2014), διαθέσιμη στο www.epant.gr/en/Pages/Legislations (πρόσβαση 8 Φεβρουαρίου 2018).

²¹ Όπως σημειώνεται στην Ελληνική συνεισφορά στην συνάντηση Στρογγυλής Τράπεζας για τις αλλαγές στο θεσμικό σχεδιασμό των αρχών ανταγωνισμού, βλ ΕΑ (2014) και Loukas and Nteka (2011).

²² http://ec.europa.eu/competition/publications/reports/survey2014/citizens_perception_el_en.pdf (πρόσβαση 8 Φεβρουαρίου 2018).

των πολιτικών κομμάτων.²³ Σκοπός ήταν η εξασφάλιση της ανεξαρτησίας της ηγεσίας της ΕΑ από την κυβέρνηση. Παρόλα αυτά όμως, τα υπόλοιπα μέλη του Συμβουλίου επιλέγονται και ορίζονται επισήμως από τον Υπουργό Ανάπτυξης (τώρα Υπουργός Οικονομίας και Ανάπτυξης), μετά από σχετική γνωμοδότηση της Κοινοβουλευτικής Επιτροπής Θεσμών και Διαφάνειας. Εκτός αυτού, η διάρκεια της θητείας των Μελών του Διοικητικού Συμβουλίου επεκτάθηκε από τρία σε πέντε χρόνια. Στόχος ήταν να υπάρχει μεγαλύτερος χρονικός ορίζοντας για το Διοικητικό Συμβούλιο και να έχει θητεία μεγαλύτερης διάρκειας από εκείνη της κυβέρνησης. Η νομοθεσία δεν αποσαφηνίζει κατά πόσο για τις θητείες των μελών προβλέπεται σταδιακή εναλλαγή. (βλ. επίσης Κεφάλαιο 3.1.1).

Ο νέος Νόμος αντιμετώπισε τα βασικά προβλήματα λειτουργικότητας της ΕΑ που υπήρχαν στο προγενέστερο νομικό πλαίσιο. Αυτά ήταν «*η έλλειψη διακριτικής ευχέρειας [...] καθορισμού των στρατηγικών της στόχων και προτεραιοτήτων*» (ΕΑ, 2014, σελ.3), κάτι το οποίο κατέληγε πρακτικά σε μια υποχρέωση λήψης απόφασης, μετά από επίσημη ακρόαση, για όλες τις καταγγελίες των οποίων είχε γίνει αποδέκτης,²⁴ και σε σημαντικό διοικητικό φόρτο εργασίας που δημιουργούσαν οι υποχρεώσεις γνωστοποίησης όλων των εν δυνάμει περιοριστικών του ανταγωνισμού συμφωνιών.

Άλλες αλλαγές που θεσπίστηκαν με τον νέο Νόμο ήταν οι αυστηρότερες κυρώσεις για τις παραβάσεις της νομοθεσίας περί ανταγωνισμού και η ενδυνάμωση των εξουσιών προώθησης και υποστήριξης του ανταγωνισμού, ειδικότερα σχετικά με την ύπαρξη κανονιστικών φραγμών στον ανταγωνισμό.

Κατά το ίδιο χρονικό διάστημα, παράλληλα με τις θεσμικές αλλαγές, η ΕΑ ενίσχυσε της ικανότητές της για την επιβολή των κανόνων και την ποιοτική αναβάθμιση των αποφάσεών της. Στο πλαίσιο της Παγκόσμιας Κατάταξης Επιθεώρησης Ανταγωνισμού του 2010, η ΕΑ κατατάσσεται στην κατηγορία «επαρκής» (fair), ενώ η επίδοσή της χαρακτηρίστηκε βελτιωμένη σε σύγκριση με προγενέστερες κατατάξεις (ΟΟΣΑ, 2011). Σύμφωνα με την ίδια πηγή, η επίδοση

²³ Η Διάσκεψη απαρτίζεται από τον Πρόεδρο και τους Αντιπροέδρους του Κοινοβουλίου, τους πρώην Προέδρους που είναι ακόμα εκλεγμένοι βουλευτές, τους Προέδρους των Μόνιμων Επιτροπών και τον Πρόεδρο της Ειδικής Μόνιμης Επιτροπής Θεσμών και Διαφάνειας, τους Προέδρους των Κοινοβουλευτικών Ομάδων και έναν εκπρόσωπο των ανεξάρτητων βουλευτών (υπό τον όρο ότι θα υπάρχουν τουλάχιστον τέσσερις ανεξάρτητοι βουλευτές). Συμβουλευτείτε το www.hellenicparliament.gr/en/Organos-kai-Leitourgia/Diaskepsi-Proedron (πρόσβαση 8 Φεβρουαρίου 2018).

²⁴ Η ΕΑ υποχρεούται ακόμα, κατά το ισχύον σύστημα, να εκδίδει απόφαση (με πράξη του Προέδρου) ακόμα και για την απόρριψη καταγγελιών για λόγους προτεραιοτήτων.

της ΕΑ βελτιώθηκε και χαρακτηρίστηκε «καλή» το 2017. Κατά τις συνεντεύξεις τις οποίες πραγματοποίησε ο ΟΟΣΑ για την σύνταξη της έκθεσης αυτής, οι επαγγελματίες που συμμετείχαν επιβεβαίωσαν την άποψη αυτή και παρατήρησαν επίσης ότι, κατά το ίδιο χρονικό διάστημα, οι αποφάσεις της ΕΑ επικυρώνονταν συνεχώς πιο συχνά κατά την εκδίκαση της αναίρεσης. Για παράδειγμα, το 2009, επικυρώθηκαν από το Εφετείο 14 αποφάσεις και 3 αποφάσεις ακυρώθηκαν εν μέρει. Αντιθέτως, το 2016, επικυρώθηκαν 20 αποφάσεις και, σε μια υπόθεση, το Δικαστήριο, ενώ επιβεβαίωσε τα ευρήματα της ΕΑ επί της ουσίας, ζήτησε εκ νέου υπολογισμό του προστίμου. (ΕΑ, 2017α).

1.2.2. Οι τροποποιήσεις του 2016 στον Νόμο περί Ανταγωνισμού²⁵

Το 2016, η Βουλή των Ελλήνων ενέκρινε δυο τροποποιήσεις του Νόμου 3959/2011, τον Φεβρουάριο και τον Μάιο.²⁶ Ορισμένες αλλαγές αφορούσαν το σκέλος λήψης αποφάσεων της ΕΑ και τον προϋπολογισμό της ΕΑ (βλ. Κεφάλαιο 3.1 για περαιτέρω λεπτομέρειες). Πιο συγκεκριμένα, οι τροποποιήσεις:

- Επέκτειναν το εύρος των πειθαρχικών παραπτώματων των μελών του Διοικητικού Συμβουλίου.
- Έθεσαν όριο ηλικίας για τον Πρόεδρο, τον Αντιπρόεδρο και τα Μέλη του Διοικητικού Συμβουλίου. Το ηλικιακό όριο ορίστηκε στα 73 έτη για τον Πρόεδρο και τον Αντιπρόεδρο, και στα 70 έτη για τα μέλη του Συμβουλίου. Τα νέα αυτά όρια δεν ισχύουν για τους υπαλλήλους που ήδη υπηρετούν, τη στιγμή που μια μεταβατική διάταξη παρέχει σε αυτούς το δικαίωμα ολοκλήρωσης της θητείας τους.
- Προέβλεψαν ρήτρα σύγκρουσης συμφερόντων σύμφωνα με την οποία τα Μέλη του Διοικητικού Συμβουλίου δεν μπορούν να έχουν δεσμούς συγγενείας μέχρι δεύτερου βαθμού ή να είναι σύζυγοι βουλευτών, ευρωβουλευτών και υπουργών.
- Η τροποποίηση του Φεβρουαρίου μείωσε επίσης τη διάρκεια της θητείας των μελών του προσωπικού που κατέχουν διευθυντικές

²⁵ ΕΑ (2017α).

²⁶ Νόμος 4364/2016 και Νόμος 4389/2016 αντίστοιχα.

θέσεις. Η διάρκεια της θητείας του Γενικού Διευθυντή και των επικεφαλής των τμημάτων μειώθηκε από τέσσερα σε τρία χρόνια (Άρθρο 21, παρ. 2), με τη δυνατότητα μιας και μόνης ανανέωσης. Με την τροποποίηση του Μαΐου η διάρκεια της θητείας επανήλθε στα τέσσερα χρόνια ενώ ακυρώθηκε και ο περιορισμός για την ανανέωση της θητείας των επικεφαλής των τμημάτων.²⁷

- Έθεσαν ένα ανώτατο όριο στις ετήσιες δαπάνες αμοιβών εξωτερικών νομικών συμβούλων για την εκπροσώπηση της ΕΑ στα δικαστήρια (Άρθρο 20, παρ. 6 του Νόμου περί Ανταγωνισμού. Προς ενημέρωση, η ΕΑ δεν διαθέτει εσωτερική νομική υπηρεσία εκπροσώπησης της αρχής ενώπιον των δικαστηρίων.²⁸ Όλοι οι δικηγόροι οι οποίοι προσλαμβάνονται ως υπάλληλοι από την αρχή ανταγωνισμού (όπως και σε άλλα τμήματα της δημόσιας διοίκησης) χάνουν τα δικαιώματα παράστασης ενώπιον δικαστηρίων, σύμφωνα με σχετικές αποφάσεις του Δικηγορικού Συλλόγου. Αυτός είναι ο λόγος για τον οποίο η ΕΑ προσφεύγει σε εξωτερικούς νομικούς συμβούλους για την εκπροσώπησης της ενώπιον των δικαστηρίων.

Η τροποποίηση εισήγαγε επίσης μια διαδικασία διευθέτησης και τη δυνατότητα των επιχειρήσεων να αποφεύγουν ποινικές ευθύνες για αδικήματα σχετικά με τη νομοθεσία περί ανταγωνισμού, υπό τον όρο ότι θα αποδέχονται την ενοχή τους και θα καταβάλλουν ένα πρόστιμο. Η διαδικασία διευθέτησης για τις συμπράξεις περιγράφεται στο Κεφάλαιο 3.3.7, ενώ οι άλλες εξελίξεις περιγράφονται στο κατωτέρω Κεφάλαιο 3.1.

²⁷ Μετά την παρέμβαση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής στη συζήτηση, ορισμένες διατάξεις άλλαξαν στο πλαίσιο της τροποποίησης του Μαΐου 2016. Βλ. Global Competition Review, “Fresh Greek bailout contingent on competition reforms”, 2 Ιουνίου 2016, <https://globalcompetitionreview.com/article/1064673/fresh-greek-bailout-contingent-on-competition-reforms>

²⁸ Σύμφωνα με τον Νόμο περί Ανταγωνισμού, ο αριθμός δικηγόρων στην μονάδα (και συνεπώς η αποτελεσματική λειτουργία της μονάδας) καθορίζεται με Υπουργική Απόφαση των Υπουργών Εσωτερικών, Οικονομικών και Οικονομίας και Ανταγωνισμού, μετά από πρόταση της Επιτροπής Ανταγωνισμού (Άρθρο 20, παρ. 4). Η σχετική απόφαση δεν έχει ακόμα εκδοθεί.

2. Εμβέλεια και εφαρμογή του Ελληνικού Νόμου περί Ανταγωνισμού

Τα ουσιαστικά χαρακτηριστικά στοιχεία του Ελληνικού Νόμου περί Ανταγωνισμού βασίζονται στο δίκαιο της ΕΕ. Τα Άρθρα 101 και 102 της ΣΛΕΕ ισχύουν άμεσα για την Ελλάδα σε υποθέσεις όπου υπάρχει διάσταση ΕΕ, ενώ ο Ελληνικός Νόμος περί Ανταγωνισμού περιλαμβάνει ισοδύναμες διατάξεις για εθνικές υποθέσεις. Με τον ίδιο τρόπο, ο έλεγχος των συγκεντρώσεων ακολουθεί το πρότυπο του Κανονισμού Συγκεντρώσεων της ΕΕ. Το παρόν κεφάλαιο περιγράφει τις βασικές καταστατικές διατάξεις και ορισμένα παραδείγματα εφαρμογής. Εκτός αυτού, περιγράφει τις δραστηριότητες προώθησης των θεμάτων ανταγωνισμού από την ΕΑ, οι οποίες, από το 2010 και με την οικονομική κρίση, έχουν έλθει περισσότερο στο προσκήνιο.

2.1. Στόχοι πολιτικής

Κατά την ΕΑ, πρωταρχικός της στόχος επιβολής του νόμου για την «Προστασία του Ανταγωνισμού» είναι η «προώθηση και η προάσπιση της ανταγωνιστικής διαδικασίας». Η αρχή θεωρεί τον ρόλο της υπό μια ευρύτερη έννοια, ήτοι την προώθηση μιας νοοτροπίας ανταγωνισμού στην Ελλάδα έναντι του σκηνικού μιας παράδοσης κρατικών παρεμβάσεων και χαρακτηριστικών μιας μικρής οικονομίας, όπως για παράδειγμα οι φραγμοί στην πρόσβαση και η συγκέντρωση της οικονομικής ισχύος.

Ο Νόμος περί Ανταγωνισμού δεν υπεισέρχεται σε περισσότερες λεπτομέρειες ως προς τον συγκεκριμένο στόχο. Κατά την πρακτική επιβολής των κανόνων ανταγωνισμού, η αρχή έχει επίσης λάβει υπόψη της στοιχεία επενδύσεων και αποτελεσματικότητας, εκτός από εκείνα των επιπτώσεων στις τιμές. Για παράδειγμα, η επένδυση σε πρόσθετη λιμενική χωρητικότητα ήταν ένα από τα μέτρα αποκατάστασης στην υπόθεση γνωστοποίησης της συγκέντρωσης στο Λιμάνι του Πειραιά το 2016.²⁹ Η αποτελεσματικότητα των νέων δικτύων διανομής αποτελούσε σημαντικό παράγοντα στην αξιολόγηση των υποθέσεων

²⁹ Απόφαση ΕΑ 627/2106, 22 Σεπτεμβρίου 2016, διαθέσιμη στην Ελληνική γλώσσα στο www.epant.gr/pages/DecisionDetail?ID=1712.

κάθετων περιορισμών, όπως στις υποθέσεις των Καταστημάτων Αφορολόγητων Ειδών³⁰ και των δικτύων διανομής στον κλάδο του καπνού.³¹

Η προστασία των μικρών και μεσαίων επιχειρήσεων δεν έχει σημαντικό ρόλο στην πολιτική ανταγωνισμού ή στην επιβολή του νόμου. Σύμφωνα με την πολιτική της ΕΕ,³² η Ελλάδα εφαρμόζει μια Ειδοποίηση De Minimis επί συμφωνιών ελάσσονος σημασίας, οι οποίες δεν δημιουργούν μείζονα προβλήματα στον ανταγωνισμό κατά την έννοια του Άρθρου 1(1) του Νόμου 703/1977 (ο προηγούμενος του ισχύοντος σήμερα Νόμου περί Ανταγωνισμού).³³

2.2. Πεδίο εφαρμογής της νομοθεσίας περί ανταγωνισμού

Δεν προβλέπονται εξαιρέσεις ή αποκλεισμοί κλάδων από τον Νόμο περί Ανταγωνισμού. Ωστόσο, υπεύθυνη αρχή για την επιβολή της νομοθεσίας ανταγωνισμού στον κλάδο των τηλεπικοινωνιών και των ταχυδρομείων είναι η ρυθμιστική αρχή του κλάδου, η Εθνική Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών και Ταχυδρομείων –ΕΕΤΤ. Στον κλάδο των μέσων ενημέρωσης, ο Νόμος περί Ανταγωνισμού ολοκληρώνεται από επιπρόσθετες νομικές διατάξεις τις οποίες εφαρμόζει η ΕΑ στις συγκεντρώσεις μέσων όταν αυτές περιλαμβάνουν μέσα ενημερωτικού περιεχομένου. Πρόκειται για τις διατάξεις του Νόμου 3592/2007, και συγκεκριμένα για το Άρθρο 3, το οποίο προβλέπει κατώφλια δεσπόζουσας θέσης που κυμαίνονται από 25% ως 35% ανάλογα με τις εκάστοτε αγορές μέσων ενημέρωσης που βρίσκονται υπό εξέταση.³⁴ Οι κανόνες αυτοί αποβλέπουν στη

³⁰ Απόφαση ΕΑ 364/V/2007, 21 Νοεμβρίου 2007, διαθέσιμη στην Ελληνική γλώσσα στο www.epant.gr/pages/DecisionDetail?ID=1181.

³¹ ΕΑ, Δελτίο Τύπου, 24 Σεπτεμβρίου 2015, at www.epant.gr.

³² Σύμφωνα με την Ανακοίνωση De Minimis της Ευρωπαϊκής Επιτροπής (2014), τα αντίστοιχα μερίδια αγοράς είναι 10% (συμφωνίες μεταξύ ανταγωνιστών) και 15% (συμφωνίες μεταξύ μη ανταγωνιστών).

³³ ΕΑ (2006).₂

³⁴ Οποιοδήποτε φυσικό ή νομικό πρόσωπο θεωρείται ότι κατέχει δεσπόζουσα θέση εφόσον δραστηριοποιείται: 1) σε επιχειρήσεις μέσων ενημέρωσης της αυτής μορφής, όταν αποκτά μερίδιο αγοράς τουλάχιστον 35% στην επί μέρους σχετική αγορά της εμβέλειας του κάθε μέσου, 2) σε επιχειρήσεις μέσων ενημέρωσης διαφορετικής μορφής, εφόσον αποκτά είτε μερίδιο αγοράς 35% στην επί μέρους σχετική αγορά κάθε μέσου ή τουλάχιστον 32% μερίδιο αγοράς στο σύνολο δυο αγορών, εφόσον δραστηριοποιείται σε

διατήρηση της ποικιλομορφίας των μέσων ενημέρωσης και δεν εφαρμόζονται σε συγκεντρώσεις μέσων μη ενημερωτικού περιεχομένου (για παράδειγμα σε τηλεοπτικά μέσα αθλητικού ή ψυχαγωγικού περιεχομένου).

Σχετικά με την εφαρμογή της νομοθεσίας περί ανταγωνισμού σε κρατικές επιχειρήσεις και σε φορείς του δημοσίου, η Ελλάδα ακολουθεί τη νομολογία και την πρακτική της ΕΕ.³⁵ Ο Νόμος περί Ανταγωνισμού ισχύει για τις εμπορικές δραστηριότητες των κρατικών επιχειρήσεων και δεν περιέχει εξαιρέσεις σχετικά με την εφαρμογή του. Ο προηγούμενος Νόμος περί Ανταγωνισμού (Νόμος 703/1977) περιελάμβανε διάταξη με βάση την οποία οι Υπουργοί Οικονομίας και Ανάπτυξης, με κοινή υπουργική απόφαση εκδιδόμενη κατόπιν σχετικής γνωμοδότησης της ΕΑ, είχαν τη δυνατότητα να εξαιρούν συγκεκριμένες δημόσιες επιχειρήσεις ή κατηγορίες επιχειρήσεων θεωρούμενων ως εθνικής σημασίας. Καμία τέτοια απόφαση δεν έχει ποτέ εκδοθεί.

Η ΕΑ έχει εξετάσει ορισμένες υποθέσεις κατάχρησης δεσπόζουσας θέσης στον κλάδο της ενέργειας, όπου οι κατεστημένοι φορείς ελέγχονται ακόμα από το Ελληνικό κράτος (Κεφάλαιο 2.5.1).³⁶ Η πρακτική της ΕΑ για τη μη εισαγωγή διακρίσεων μεταξύ ιδιωτικών και κρατικών επιχειρήσεων είναι επίσης προφανής στον έλεγχο των συγκεντρώσεων. Για παράδειγμα, στην κοινοπραξία μεταξύ Δημόσιας Επιχείρησης Ηλεκτρισμού και ΤΕΡΝΑ Ενεργειακή ΑΒΕΤΕ ΑΕ, που

δυο διαφορετικές επιχειρήσεις μέσων ενημέρωσης της ίδιας εμβέλειας, 3) όταν αποκτά μερίδιο αγοράς τουλάχιστον 28% στο σύνολο τριών αγορών, εφόσον δραστηριοποιείται σε τρεις διαφορετικές αγορές μέσων ενημέρωσης της ίδιας εμβέλειας, 4) όταν αποκτά μερίδιο αγοράς τουλάχιστον 25% στο σύνολο τεσσάρων αγορών, εφόσον δραστηριοποιείται σε τέσσερις διαφορετικές επιχειρήσεις μέσων ενημέρωσης της ίδιας εμβέλειας.

³⁵ Για παράδειγμα, στην υπόθεση *Höfner and Elser v. Macrotron* το ΔΕΚ έκρινε ότι «η έννοια της επιχείρησης περιλαμβάνει κάθε οντότητα η οποία έχει αναλάβει μια οικονομική δραστηριότητα, ανεξάρτητα από τη νομική υπόσταση της οντότητας ή από τον τρόπο χρηματοδότησής της» (Υπόθεση C-41/90, *Höfner and Elser v. Macrotron GmbH* [1991] ECR I-1979, paragraph 21).

³⁶ Υπάρχουν επίσης και λίγες υποθέσεις προσφυγών της ΕΕΤΤ εναντίον του κατεστημένου φορέα στον κλάδο των τηλεπικοινωνιών (Κεφάλαιο 5.1.3). ωστόσο, ο κατεστημένος φορέας τηλεπικοινωνιών, ο ΟΤΕ, δεν είναι κρατικός φορέας.

είναι ιδιωτική εταιρεία,³⁷ η ΕΑ εξέτασε την συγκέντρωση και την ενέκρινε με μέτρα αποκατάστασης. Εκτός αυτού, οι συναλλαγές ιδιωτικοποιήσεων υπόκεινται επίσης στον έλεγχο συγκεντρώσεων (Κεφάλαιο 2.6). Σε ορισμένες υποθέσεις η αρχή εξέτασε την εφαρμογή του Άρθρου 106 ΣΛΕΕ,³⁸ σχετικά με δημόσιες επιχειρήσεις ή επιχειρήσεις στις οποίες έχουν χορηγηθεί ειδικά ή αποκλειστικά δικαιώματα, από τις οποίες η πλέον πρόσφατη είναι η υπόθεση του 2012 κατά του κατεστημένου προμηθευτή φυσικού αερίου (Δημόσια Επιχείρηση Αερίου – ΔΕΠΑ) και του Διαχειριστή Εθνικού Συστήματος Φυσικού Αερίου – ΔΕΣΦΑ),³⁹ όπου η ΕΑ έκρινε ότι οι εν λόγω επιχειρήσεις πρέπει να θεωρούνται ως επιχειρήσεις για τους σκοπούς του Άρθρου 102 ΣΛΕΕ.

Ο χειρισμός της δημόσιας διοίκησης συνάδει επίσης με τις αρχές που ισχύουν σε επίπεδο ΕΕ σύμφωνα με τις οποίες «υποθέσεις οι οποίες προβλέπουν την άσκηση δημόσιας εξουσίας για τους σκοπούς ρύθμισης της αγοράς και όχι με σκοπό συμμετοχής σε αυτή δεν εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της νομοθεσίας περί ανταγωνισμού».⁴⁰ Μετά από μια καταγγελία του 2010 σχετικά με τη διάθεση χώρων του πεζοδρομίου για τραπεζοκαθίσματα σε καφέ και εστιατόρια από μια δημοτική αρχή, η ΕΑ κλήθηκε να διερευνήσει κατά πόσο η συγκεκριμένη δημόσια αρχή καταχράστηκε τη δεσπόζουσα θέση της. Η ΕΑ έκρινε ότι, όταν μια δημόσια αρχή δεν διεξάγει οικονομική δραστηριότητα, δεν μπορεί να θεωρηθεί ως επιχείρηση και συνεπώς δεν εμπίπτει στην εφαρμογή του νόμου περί ανταγωνισμού.⁴¹

³⁷ Απόφαση ΕΑ 577/2013, διαθέσιμη στην Ελληνική γλώσσα στο www.epant.gr/pages/DecisionDetail?ID=1419.

³⁸ Το κείμενο του Άρθρου 106 ΣΛΕΕ είναι διαθέσιμο στο <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:12008E106:EN:HTML>. Προγενέστερα παραδείγματα περιλαμβάνουν τις Αποφάσεις 438/2009, 428/2009 και 317/2006.

³⁹ Απόφαση ΕΑ 555/2012, διαθέσιμη στην Ελληνική γλώσσα στο www.epant.gr/pages/DecisionDetail?ID=1384.

⁴⁰ Για παράδειγμα, όπως κρίθηκε στην Υπόθεση T-313/02, *Meca-Medina and Majcen v. Commission* [2004] ECR II-3291, paragraph 41.

⁴¹ Απόφαση ΕΑ 501/V/2010, διαθέσιμη στην Ελληνική γλώσσα στο <https://www.epant.gr/pages/DecisionDetail?ID=1582>. Στην ίδια απόφαση, η ΕΑ

Πριν το 2011, ο Νόμος περί Ανταγωνισμού περιείχε μια διάταξη σχετική με την κατάχρηση οικονομικής εξάρτησης. Οι κανόνες περί κατάχρησης οικονομικής εξάρτησης αφορούν την σχέση μεταξύ προμηθευτών και πελατών, όπου ένας εκ των συμβαλλομένων «δεν διαθέτει καμία ισοδύναμη εναλλακτική προοπτική» ως προς την εμπορική σχέση.⁴² Η Τρούλη (2017) αναφέρει ότι, κατά τα 12 χρόνια που ήταν υπεύθυνη για την εφαρμογή της ρήτρας περί κατάχρησης οικονομικής εξάρτησης, η ΕΑ έκρινε ότι υπήρχε πράγματι κατάχρηση μόνο σε πέντε περιπτώσεις, από τις συνολικά 43 αποφάσεις που εκδόθηκαν για το συγκεκριμένο ζήτημα. Η κατάχρηση οικονομικής εξάρτησης αποτελεί πλέον τμήμα της νομοθεσίας για τις αθέμιτες εμπορικές πρακτικές, οι οποίες κρίνονται από τα Ελληνικά δικαστήρια (βλ. Κεφάλαιο 4.2).

2.3. Οριζόντιες συμφωνίες

Το Άρθρο 1 του Ελληνικού Νόμου περί Ανταγωνισμού βασίζεται στο Άρθρο 101 της ΣΛΕΕ και απαγορεύει «όλες τις συμφωνίες και τις εναρμονισμένες πρακτικές μεταξύ επιχειρήσεων και όλες τις αποφάσεις ενώσεων επιχειρήσεων οι οποίες έχουν ως αντικείμενο ή ως αποτέλεσμα την παρεμπόδιση, τον περιορισμό ή τη στρέβλωση του ανταγωνισμού στην Ελληνική Δημοκρατία».⁴³1072

Η διάκριση μεταξύ περιορισμών «εξ' αντικειμένου» και «εκ του αποτελέσματος» έγκειται στο ότι οι πρώτοι είναι σε «τέτοιο βαθμό επιζήμιοι για τον ανταγωνισμό που δεν χρειάζεται να εξεταστεί το πραγματικό ή το εν δυνάμει αποτέλεσμα» (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2014α, σελ.3). Οι «εξ' αντικειμένου»

επεσήμανε ωστόσο ότι η κατανομή δημόσιων χώρων πρέπει να γίνεται με αντικειμενικά κριτήρια και δεν πρέπει να στρεβλώνει τον ανταγωνισμό.

⁴² Πιο συγκεκριμένα, η Τρούλη (2017) αναφέρει ότι ο Νόμος 703/1977, Άρθρο 2α, προέβλεπε ότι « η κατάχρηση εκ μέρους μιας ή περισσότερων επιχειρήσεων μιας σχέσης οικονομικής εξάρτησης που συνδέει μια επιχείρηση που έχει την ιδιότητα του πελάτη ή προμηθευτή με την (τις) κατά τα ανωτέρω επιχείρηση (επιχειρήσεις), [...], και χωρίς μια εναλλακτική προοπτική, απαγορεύεται. Η εν λόγω κατάχρηση σχέσης οικονομικής εξάρτησης μπορεί συγκεκριμένα να συνίσταται στην επιβολή αυθαίρετων εμπορικών όρων, δημιουργώντας διακριτική μεταχείριση, ή αιφνίδια και αδικαιολόγητη λήξη μακροχρόνιων εμπορικών σχέσεων»

⁴³ Η διατύπωση συνάδει με εκείνη του Άρθρου 101 ΣΛΕΕ, διαθέσιμου στο <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A12008E101>.

περιορισμοί επισημαίνονται στη νομολογία της ΕΕ, όπως επίσης σε κανονισμούς, κατευθυντήριες γραμμές και ανακοινώσεις, και περιλαμβάνουν καθορισμό των τιμών, περιορισμό της παραγωγής και κατανομή της αγοράς.

Σύμφωνα με το πλαίσιο της ΕΕ, όπως προκύπτει από το Άρθρο 1, παράγραφος 3 του Ελληνικού Νόμου περί Ανταγωνισμού, οι περιοριστικές συμφωνίες δεν απαγορεύονται εφόσον εκ του αποτελέσματός τους προκύπτουν οφέλη για τον ανταγωνισμό. Τα εν λόγω οφέλη περιγράφονται ως σημεία που «βελτιώνουν την παραγωγή ή τη διανομή προϊόντων ή προωθούν την τεχνική ή την οικονομική πρόοδο, εξασφαλίζοντας για τους καταναλωτές δίκαιο τμήμα από το όφελος που προκύπτει».⁴⁴ Για την επιβολή του νόμου, η ΕΑ εξετάζει τους συγκεκριμένους όρους σε όλες τις υποθέσεις που εμπίπτουν στο Άρθρο 1. Στην πρόσφατη απόφαση Audatex,⁴⁵ σχετική με μια συμφωνία ωρομίσθιας αμοιβής παροχής επισκευαστικών υπηρεσιών μεταξύ Ελληνικών ασφαλιστικών εταιρειών, η αρχή έκρινε ότι η ενδεικτική ή η προτεινόμενη ωρομίσθια αμοιβή παροχής επισκευαστικών υπηρεσιών, σε συνδυασμό με τον αριθμό των ωρών εργασίας, ήταν άμεσα σχετιζόμενα και απαραίτητα στοιχεία για την υλοποίηση και την εφαρμογή του συστήματος Audatex, βάσης δεδομένων που χρησιμοποιείται για τη διαμόρφωση εκτίμησης επισκευαστικών εργασιών σε ατυχήματα όπου εμπλέκονται ασφαλισμένα οχήματα. Η ΕΑ έκρινε ότι πρόκειται για δευτερεύοντα περιορισμό σύμφωνα με τις Κατευθυντήριες Γραμμές εφαρμογής του Άρθρου 101 (3) της Συνθήκης χωρίς να εμπίπτει στην κατά το Άρθρο 1 απαγόρευση του Νόμου περί Ανταγωνισμού.

Η ΕΑ δεν έχει εκδώσει ειδικές κατευθυντήριες γραμμές για τις οριζόντιες συμφωνίες. Το Άρθρο 1, παράγραφος 4 του Ελληνικού Νόμου περί Ανταγωνισμού προβλέπει ότι οι Κανονισμοί ΕΕ περί δυνατότητας εφαρμογής του Άρθρου 101 (3) της ΣΛΕΕ ισχύουν επίσης για συμφωνίες και αποφάσεις που δεν είναι πιθανόν να επηρεάζουν το εμπόριο μεταξύ Κρατών Μελών της ΕΕ, δηλαδή

⁴⁴ Εκτός αυτού, για να εμπίπτει στην εξαίρεση μια συμφωνία, δεν θα πρέπει «(α) να επιβάλλει στις επιχειρήσεις περιορισμούς που δεν είναι απαραίτητοι για την επίτευξη των συγκεκριμένων στόχων, (β) να παρέχει στις επιχειρήσεις αυτές τη δυνατότητα εξουδετέρωσης του ανταγωνισμού ως προς ένα ουσιαστικό τμήμα των εν λόγω προϊόντων» Βλ. Άρθρο 101, παράγραφος 3, ΣΛΕΕ.

⁴⁵ Απόφαση ΕΑ 640/2017, διαθέσιμη στην Ελληνική γλώσσα στο www.epant.gr/Pages/DecisionDetail?ID=1835, και δελτίο τύπου διαθέσιμο στην Αγγλική γλώσσα στο www.epant.gr/en.

σε περιπτώσεις Ελληνικών ενεργειών επιβολής του νόμου χωρίς Ευρωπαϊκή διάσταση.⁴⁶ Η ΕΑ ‘έχει επιβεβαιώσει ότι βασίζεται στις ουσιαστικές κατευθυντήριες γραμμές της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και σε άλλους μη δεσμευτικούς κανόνες κατά την εξέταση των εθνικών της υποθέσεων. Παρόλα αυτά, δεν υπάρχει έγγραφο της ΕΑ το οποίο να αναφέρεται ρητά στη συγκεκριμένη γενική πρακτική.

Εκτός αυτού, η αρχή, κατά τη λήψη των αποφάσεών της, βασίζεται σε μεγάλο βαθμό στη νομολογία του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης και του Γενικού Δικαστηρίου της ΕΕ (από κοινού Ευρωπαϊκό Δικαστήριο). Επιπλέον, η ΕΑ έχει εκδώσει μια Ανακοίνωση De Minimis η οποία αφορά τις ελάχιστον σημασίας συμφωνίες οι οποίες, λόγω της περιορισμένης εμβέλειάς τους, δεν μπορούν να περιορίσουν σημαντικά τον ανταγωνισμό (ΕΑ, 2006).

Οι έρευνες σε υποθέσεις συμπράξεων μπορούν να ξεκινούν από την ΕΑ: 1) *ex officio* (αυτεπάγγελτα) 2) μετά από καταγγελία,⁴⁷ ή 3) ως αποτέλεσμα αίτησης επιείκειας.⁴⁸ Τα στάδια της διαδικασίας την οποία ακολουθεί η ΕΑ στις έρευνες, από την καταγγελία μέχρι την απόφαση, περιγράφονται στο Κεφάλαιο 3.3. Το πρόγραμμα επιείκειας, η διαδικασία διευθέτησης και οι προϋποθέσεις και διαδικασίες αποδοχής δεσμεύσεων περιγράφονται επίσης στο Κεφάλαιο 3.3, ενώ το Κεφάλαιο 3.4 αφορά τις κυρώσεις, συμπεριλαμβανομένων των ποινικών κυρώσεων. Οι τελευταίες μπορούν να επιβάλλονται μόνο από την ποινική

⁴⁶ Για παράδειγμα, ο Κανονισμός της Επιτροπής 1217/2010, της 14^{ης} Δεκεμβρίου 2010 περί εφαρμογής του Άρθρου 101(3) της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης σε κατηγορίες ερευνητικών και αναπτυξιακών συμφωνιών (Επίσημη Εφημερίδα L 335, 18.12.2010) και Κανονισμός της Επιτροπής 1218/2010 της 14^{ης} Δεκεμβρίου 2010 περί εφαρμογής του Άρθρου 101(3) της Συνθήκης σε κατηγορίες συμφωνιών εξειδίκευσης (Επίσημη Εφημερίδα L 335, 18.12.2010).

⁴⁷ Οι καταγγελίες πρέπει να υποβάλλονται γραπτώς στην ΕΑ και με χρήση ενός ειδικού υποδείγματος εγγράφου που διατίθεται στον ιστότοπο της ΕΑ. Μεταξύ άλλων πληροφοριών, ο καταγγέλλων οφείλει να προσκομίσει εμπεριστατωμένες απόψεις για την αγορά και πληροφορίες/αποδεικτικά στοιχεία σχετικά με τις καταγγελλόμενες παραβάσεις τα οποία πρέπει να πληρούν κάποιες ελάχιστες προϋποθέσεις. Εφόσον η ΕΑ δεν προτίθεται να εξετάσει την καταγγελία, είναι υποχρεωμένη να ενημερώσει τον καταγγέλλοντα για τους λόγους της απόφασής της. Βλ. ένθετο κείμενο 9.

⁴⁸ Η ΕΑ θεωρεί ότι οι αιτήσεις επιείκειας εμπίπτουν στην ευρύτερη κατηγορία των ερευνών *ex officio*.

δικαιοσύνη, όχι από την ΕΑ, και περιλαμβάνουν είτε χρηματοοικονομικές κυρώσεις (από EUR 100 000 έως EUR 1 εκατομμύριο), όπως επίσης και ποινές φυλάκισης από δυο έως πέντε χρόνια για παραβάσεις των κανόνων περί συμπτάξεων.

Κατά το χρονικό διάστημα 2012 έως 2017, η ΕΑ εξέδωσε 14 αποφάσεις για οριζόντιες συμφωνίες. Αυτές είναι ορισμένες από τις αποφάσεις με τον μεγαλύτερο αντίκτυπο στην αγορά, σύμφωνα με συντηρητικές εκτιμήσεις της ΕΑ. Για παράδειγμα, στη σύμπραξη για τα πουλερικά,⁴⁹ που περιγράφεται στο κατωτέρω ένθετο κείμενο, η ΕΑ εκτιμά ότι τα οφέλη για τους καταναλωτές μπορεί να υπερβαίνουν τα EUR 150 εκατομμύρια ετησίως.

Η υπόθεση των καλλυντικών αποτελεί μια άλλη υπόθεση καθορισμού των τιμών και ήταν η πρώτη φορά που η ΕΑ εξέδωσε απόφαση διευθέτησης, τον Φεβρουάριο 2017.⁵⁰ Το 2006, μετά από σχετική καταγγελία, η ΕΑ ανακάλυψε ότι μια ομάδα εμπόρων λιανικής που λειτουργούσαν υπό το ίδιο εμπορικό σήμα, είχαν συντονίσει την τιμολογιακή τους πολιτική και τις εμπορικές τους πολιτικές. Οκτώ έμποροι λιανικής και ο δικαιοπάροχος αναγνώρισαν την εμπλοκή τους σε οριζόντια συμφωνία καθορισμού τιμών και προχώρησαν σε διευθέτηση με την ΕΑ. Ένας ένατος λιανέμπορος δεν έκανε το ίδιο. Η διευθέτηση με τους εμπόρους λιανικής συνοδεύτηκε από σημαντική μείωση προστίμων εξαιτίας της οικονομικής κρίσης, «και επίσης λόγω της σημασίας των 3.000 θέσεων εργασίας των εργαζομένων των εταιρειών, κάνοντας δεκτή μια σημαντική μείωση των επιβληθέντων προστίμων, η οποία προηγήθηκε της έκπτωσης 15% ως αποτέλεσμα της διευθέτησης» (Δικηγορική Εταιρεία Κυριακίδης-Γεωργόπουλος, 2018). Το συνολικό ύψος των προστίμων ήταν EUR 1.05 εκατομμύριο. Αυτό ήταν τμήμα μιας ευρύτερης υπόθεσης υποτιθέμενων παραβάσεων από εμπόρους

⁴⁹ Απόφαση ΕΑ 563/2013, διαθέσιμη στην Ελληνική γλώσσα στο www.epant.gr/Pages/DecisionDetail?ID=1407.

⁵⁰ Απόφαση ΕΑ 636/2017, διαθέσιμη στην Ελληνική γλώσσα στο www.epant.gr/Pages/DecisionDetail?ID=1783. Η ΕΑ προχώρησε σε διευθέτηση με οκτώ ανεξάρτητες εταιρείες λιανικής τις οποίες κατείχαν διάφορα μέλη της οικογένειας Χόντου και λειτουργούσαν με βάση συμβάσεις δικαιόχρησης με εταιρεία δικαιοπαρόχου της Χόντος. Ο δικαιοπάροχος οδηγήθηκε στην προβλεπόμενη διαδικασία ακρόασης για τις καταγγελίες Προκαθορισμένης Τιμής Λιανικής.

χονδρικής και λιανικής πολυτελών καλλυντικών που ξεκίνησε το 2006.⁵¹ Ενώ οι έμποροι λιανικής προέβησαν σε διευθέτηση, η υπόθεση εναντίον των εμπόρων χονδρικής (κατηγορούμενοι για έμμεσο καθορισμό τιμών λιανικής, ορίζοντας ένα ομοιόμορφο επίπεδο εκπτώσεων σε επίπεδο λιανικής) κατέληξε σε απόφαση τον Απρίλιο 2017.⁵² Σε έξι εμάχους χονδρικής, συμπεριλαμβανομένου του καταγγέλλοντα, επιβλήθηκαν πρόστιμα ύψους EUR 19 εκατομμυρίων.

Σε άλλες υποθέσεις καθορισμού των τιμών τις οποίες ερευνήσε η ΕΑ, αφορούσαν εμπορικές ενώσεις και συνοψίζονται στο κατωτέρω Κεφάλαιο 2.3.2. Επίσης, σε μια πρόσφατη υπόθεση (για την οποία δεν έχει ακόμα ληφθεί απόφαση) η ΕΑ έχει ερευνήσει το θέμα οριζόντιων τιμών που αντιβαίνουν τους κανόνες ανταγωνισμού και αποβλέπουν σε καθορισμό τιμών και περιορισμό του εφοδιασμού της αγοράς φίλτρων αιμοκάθαρσης και αρτηριακών και φλεβικών γραμμών αιμοκάθαρσης.⁵³

Ένθετο 1. Σύμπραξη στον κλάδο πουλερικών

Μετά από μια *ex-officio* έρευνα, η ΕΑ ανακάλυψε ότι 13 επιχειρήσεις, και μια ένωση ομοίων επιχειρήσεων, παρέβησαν το Άρθρο 1 του Νόμου 703/1977 (τώρα Άρθρο 1 του Νόμου 3959/2011) και το Άρθρο 101 ΣΛΕΕ, συντονίζοντας τη συμπεριφορά τους μέσω καθορισμού των τιμών και κατανομής των αγορών.

Η ΕΑ διαπίστωσε ότι οι εταιρείες είχαν συντονιστεί για να καθορίζουν τις τιμές πώλησης των προϊόντων τους (νωπά και κατεψυγμένα κρέατα πουλερικών) ως προς τους προμηθευτές των επόμενων βαθμίδων (χονδρέμπορους, σουπερμάρκετ, κρεοπωλεία,

⁵¹ Η υπόθεση ξεκίνησε από μια ή δυο καταγγελίες που υποβλήθηκαν το 2006, από την Notos, Ελληνική εταιρεία λιανικής που είναι επίσης έμπορος χονδρικής πολυτελών καλλυντικών. Η δεύτερη καταγγελία οδήγησε σε έρευνα και σε απόφαση κατά πέντε χονδρεμπόρων πολυτελών καλλυντικών. Η υπόθεση αφορά την έκπτωση την οποία εφάρμοσε η Notos τα προϊόντα αποκλειστικής διανομής της (60%), σε σύγκριση με άλλα προϊόντα των χονδρεμπόρων (50%). Όταν η Notos εφάρμοσε τις εν λόγω διαφορετικές εκπτώσεις, οι άλλοι χονδρέμποροι απέσυραν τον σύμβουλο ομορφιάς τους από τα καταστήματα του λιανεμπορίου.

⁵² Απόφαση ΕΑ 646/2017, διαθέσιμη στην Ελληνική γλώσσα στο <https://www.epant.gr/Pages/DecisionDetail?ID=1825>.

⁵³ Δελτίο τύπου ΕΑ, 18.10.2016, διαθέσιμο στην αγγλική γλώσσα στο www.epant.gr/en/.

ψητοπωλεία). Εκτός αυτού, είχαν επίσης καθορίσει μεταξύ τους μερίδια αγοράς και κατανομή πελατών.

Η συμπαγνία αυτή είχε οργανωθεί με τακτικές συναντήσεις και ανταλλαγή πληροφοριών για τις μελλοντικές τιμές, στις εγκαταστάσεις της επαγγελματικής ένωσης των εμπλεκόμενων και σε άλλα μέρη, με την υποστήριξη του διευθυντή της επαγγελματικής ένωσης. Οι συμβαλλόμενοι στη συμπαγνία ισχυρίστηκαν ότι οι προγενέστερες κρατικές παρεμβάσεις στην οργάνωση και στη λειτουργία του κλάδου ήταν εκείνες που οδήγησαν σε μη εφαρμογή των κανόνων ανταγωνισμού. Η ΕΑ δεν δέχθηκε το συγκεκριμένο επιχείρημα ως ελαφρυντικό.

Συνολικά, η συγκεκριμένη συμπεριφορά σε βάρος του ανταγωνισμού, διήρκεσε πάνω από μια δεκαετία (από το 1996 ως το 2010), παρά το ότι οι συμμετέχοντες δεν είχαν όλοι εμπλοκή για ολόκληρο το χρονικό διάστημα της ενιαίας και συνεχούς παράβασης των κανόνων ανταγωνισμού. Με βάση τη σοβαρότητα και τη διάρκεια της παράβασης, και λαμβάνοντας υπόψη τις ιδιαιτερότητες της οικονομικής κατάστασης του κλάδου, η ΕΑ επέβαλε πρόστιμα συνολικού ύψους EUR 39.9 εκατομμυρίων, συμπεριλαμβανομένων εκείνων σε βάρος των εμπλεκόμενων επιχειρήσεων και εκείνων σε βάρος της επαγγελματικής τους ένωσης.*

* Το Διοικητικό Εφετείο επικύρωσε την απόφαση της ΕΑ τόσο επί της ουσίας όσο και επί της διαδικασίας, αλλά μείωσε σε σημαντικό βαθμό τα πρόστιμα λόγω της παρατεταμένης δημοσιονομικής και οικονομικής κρίσης στη χώρα, των περαιτέρω προβλημάτων εξαιτίας των περιορισμών στην κίνηση κεφαλαίων, των αρνητικών οικονομικών αποτελεσμάτων και ειδικότερα εκείνων του πρωτογενούς/αγροτικού τομέα, των οικονομικών προβλημάτων που αντιμετωπίζουν οι εμπλεκόμενοι, όπως επίσης και εξαιτίας της σημασίας των επιχειρήσεων αυτών για την απασχόληση σε ορισμένες περιοχές της υπαίθρου και για την τοπική οικονομία.

Πηγή: δελτίο τύπου ΕΑ με ημερομηνία 27/06/2014 και ΕΔΑ (2014).

2.3.1. Χειραγώγηση προσφορών

Η χειραγώγηση των προσφορών σε διαγωνισμούς δημοσίων συμβάσεων αποτελεί προτεραιότητα για την ΕΑ. Πράγματι, η μεγαλύτερη υπόθεση την οποία χειρίστηκε μέχρι τώρα η ΕΑ είναι μια σύμπραξη στον κλάδο των κατασκευών, η οποία αποκαλύφθηκε μετά από μια *ex-officio* έρευνα σχετικά με διαγωνισμούς

δημοσίων έργων.⁵⁴ Η ΕΑ διαπίστωσε στην απόφαση διευθέτησης ότι 15 κατασκευαστικές εταιρείες είχαν εμπλακεί σε διάφορες δραστηριότητες χειραγώγησης προσφορών για το χρονικό διάστημα από το 1981 ως το 2012. Ένα από τα σχέδια συμπαιγνίας λειτουργούσε συνεχώς από το 2005 ως το 2012 και αφορούσε διάφορα είδη υποδομών: έργα για το μετρό το 2005-2006, ΣΔΙΤ για το διάστημα 2008-2009 και διάφορα έργα υποδομών το 2011-2012.

Όπως ανέφερε η ΕΑ, οι συμμετέχοντες είχαν συντονίσει τις ενέργειές τους «*συμφωνώντας μεταξύ τους ποιος θα υποβάλει την νικητήρια προσφορά, ποιος θα υποβάλει τη δεύτερη καλύτερη προσφορά και συμφωνούσαν να εκτελέσουν από κοινού τα έργα πριν υποβάλουν τις αντίστοιχες προσφορές τους*».⁵⁵

Αυτή υπήρξε η πρώτη υπόθεση κατά την οποία η ΕΑ έλαβε αίτημα επιείκειας, από μια εκ των κατασκευαστικών εταιρειών, χορηγώντας πλήρη απαλλαγή. Ορισμένες επίσης από τις εμπλεκόμενες εταιρείες αποδέχθηκαν την ευθύνη τους και έλαβαν έκπτωση 15% επί των προστίμων τους στο πλαίσιο της διαδικασίας διευθέτησης. Τα πρόστιμα που επιβλήθηκαν ήταν συνολικά EUR 80,7 εκατομμύρια, που είναι τα υψηλότερα που έχουν επιβληθεί μέχρι σήμερα στην Ελλάδα, συμπεριλαμβανομένου του υψηλότερου προστίμου σε μια μόνο επιχείρηση (EUR 38,5 εκατομμύρια).

Οι επαγγελματίες που συμμετείχαν στην συνέντευξη του ΟΟΣΑ εκφράστηκαν πολύ θετικά για τον τρόπο χειρισμού της υπόθεσης εκ μέρους της ΕΑ, για την ταχύτητα και την αποτελεσματικότητα, χωρίς εκπτώσεις στις διαδικαστικές εγγυήσεις και παρά τον περίπλοκο χαρακτήρα της υπόθεσης και τον μεγάλο αριθμό εμπλεκομένων. Υπήρξαν επίσης έπαινοι για την ποιότητα της απόφασης και για το γεγονός ότι αυτή βασίστηκε σε συγκεκριμένες ενδείξεις. Αναμένεται ότι αυτή η μείζων υπόθεση θα βοηθήσει στην ανάπτυξη της ευαισθητοποίησης για τη σημασία του ανταγωνισμού στον τομέα των κρατικών προμηθειών, και ότι θα υπάρχουν περισσότερες καταγγελίες και περισσότερες υποθέσεις χειραγώγησης προσφορών θα έλθουν στο φως. Υπάρχει εντούτοις ένα περιοριστικό στοιχείο, με την έννοια ότι η ΕΑ δεν έχει άμεση πρόσβαση για την ώρα σε ολοκληρωμένες πληροφορίες για τους διαγωνισμούς (π.χ σχετικά με τις

⁵⁴ Απόφαση ΕΑ 642/2017, διαθέσιμη στην Ελληνική γλώσσα στο <https://www.epant.gr/Pages/DecisionDetail?ID=1824>.

⁵⁵ Βλ., στην Αγγλική γλώσσα: press release on the Statement of Objections, 15 May 2016, www.epant.gr/filehandler.ashx/?filepath=/en/Wen_News/news868_1_1463547954.pdf, accessed on 16 February 2018, and press release on the decision, 4 August 2017, www.epant.gr/en/default?AspxAutoDetectCookieSupport=1, accessed on 16 February 2018.

ανεπιτυχείς προσφορές) και συνεπώς δεν μπορεί να βασίζεται μόνο στην ανάλυση των δεδομένων των κρατικών προμηθειών για την ανίχνευση των συμπράξεων.

Σε μια άλλη *ex-officio* έρευνα σχετικά με διαγωνισμούς δημοσίων έργων, η ΕΑ επέβαλε πρόστιμο περίπου EUR 805 000 σε κατασκευαστικές εταιρείες οι οποίες συμμετείχαν σε χειραγώγηση προσφορών διαγωνισμού σε νομαρχία της Βόρειας Ελλάδας. Η έρευνα ξεκίνησε το 2011 και ολοκληρώθηκε με απόφαση το 2017. Κατά την απόφαση, η πλειοψηφία των εμπλεκόμενων κατασκευαστικών εταιρειών συμμετείχε σε συμφωνία χειραγώγησης προσφορών και/ή σε εναρμονισμένη πρακτική με σκοπό τον συντονισμό των απαντήσεων στην πρόσκληση υποβολής προσφορών για ένα διαγωνισμό, συμφωνώντας συγκεκριμένα μεταξύ τους ποιος θα υπέβαλε τη νικητήρια προσφορά, και προχωρώντας σε υποβολή δεύτερης καλύτερης προσφοράς ή σε καταστολή προσφορών.⁵⁶

2.3.2. Υποθέσεις με εμπλοκή ενώσεων

Η ΕΑ έχει εκδώσει μικρό αριθμό αποφάσεων στις οποίες εμπλέκονται επαγγελματικές ενώσεις ή επαγγελματικοί οργανισμοί. Όπως επισημαίνει η ΕΑ, σύμφωνα «με τη νομολογία της ΕΕ, την οποία ακολουθεί η ΕΑ, ένας επαγγελματικός οργανισμός ενεργεί ως ένωση επιχειρήσεων για τους σκοπούς της νομοθεσίας περί ανταγωνισμού όταν ρυθμίζει τη συμπεριφορά των μελών του επαγγελματικού οργανισμού». Αυτό ισχύει ανεξάρτητα από το καθεστώς δημοσίου δικαίου υπό το οποίο λειτουργούν ορισμένοι από τους συγκεκριμένους οργανισμούς. Η αρχή αντιλαμβάνεται τις αποφάσεις της για τον συγκεκριμένο κλάδο ως συμπληρωματικές των προσπάθειών της για την απελευθέρωση των ελευθέρων επαγγελμάτων και ως μέρος των δραστηριοτήτων της για προώθηση μιας νοοτροπίας ανταγωνισμού στη χώρα. Με αυτούς τους στόχους υπόψη, το 2012 η ΕΑ δημοσίευσε έναν οδηγό συμμόρφωσης για τις επαγγελματικές ενώσεις.

Από το 2012 ως το 2018, επτά από τις 14 αποφάσεις για οριζόντιες συμφωνίες αφορούσαν παραβάσεις επαγγελματικών ενώσεων ή επαγγελματικών οργανισμών. Αυτές συνοψίζονται στον πίνακα που ακολουθεί.

⁵⁶ Βλ. Δελτίο τύπου για την Κοινοποίηση Αιτιάσεων, 16 Νοεμβρίου 2016, στην αγγλική γλώσσα στο www.epant.gr/en/, και δελτίο τύπου για την απόφαση, 29 Ιουνίου 2017, διαθέσιμη στην Ελληνική γλώσσα στο www.epant.gr/en/ (πρόσβαση 16 Φεβρουαρίου 2018). Απόφαση της ΕΑ 644/2017, διαθέσιμη στην Ελληνική γλώσσα στο www.epant.gr/pages/DecisionDetail?ID=1815.

Πίνακας 2. Υποθέσεις με εμπλοκή ενώσεων

Κλάδος	Έτος απόφασης	Παράβαση
Χάλυβας* ¹	2015	Ανταλλαγή πληροφοριών
Οδοντοτεχνικοί στην Κρήτη* ²	2014	Καθορισμός ελάχιστων αμοιβών για τα μέλη με (1) εισαγωγή διατάξεων στο καταστατικό, (2) υιοθέτηση και κοινοποίηση καταλόγων ελάχιστων αμοιβών για τα μέλη της ένωσης
Πουλερικά* ³	2013	Καθορισμός τιμών και κατανομή πελατών
Σχολές οδηγών* ⁴	2013	Καθορισμός τιμών και περιορισμός στην παροχή υπηρεσιών
Κατασκευαστικές εταιρείες στην περιοχή της Αθήνας* ⁵	2013	Περιορισμός ιδιωτικών κατασκευαστικών εργασιών
Φροντιστήρια ξένων γλωσσών* ⁶	2012	Καθορισμός ελάχιστων διδάκτρων και/ή εκπαιδευτικοί όροι και μεγαλύτεροι περιορισμοί, π.χ. ρήτρες μη ανταγωνισμού, γεωγραφικοί περιορισμοί (απόφαση με μέτρα αποκατάστασης).
Παραγωγοί σκυροδέματος* ⁷	2012	Καθορισμός τιμών, περιορισμός παραγωγής και ανταλλαγή εμπιστευτικών πληροφοριών.

¹ Απόφαση ΕΑ 617/2015, διαθέσιμη στα Ελληνικά στο www.epant.gr/pages/DecisionDetail?ID=1649. Στην ίδια απόφαση, η ΕΑ εξέτασε τον παραλληλισμό των τιμών που παρατηρήθηκε μεταξύ των παραγωγών χάλυβα χρησιμοποιώντας οικονομετρικές τεχνικές και έκρινε ότι δεν υπάρχουν στοιχεία συμπαιγνίας.

² Απόφαση ΕΑ 591/2014, διαθέσιμη στα Ελληνικά στο www.epant.gr/pages/DecisionDetail?ID=1414

³ Απόφαση ΕΑ 563/VII/2013, διαθέσιμη στα Ελληνικά στο www.epant.gr/Pages/DecisionDetail?ID=1407

⁴ Απόφαση ΕΑ 571/2013, διαθέσιμη στα Ελληνικά στο www.epant.gr/pages/DecisionDetail?ID=1402

⁵ Απόφαση ΕΑ 571/2013, διαθέσιμη στα Ελληνικά στο www.epant.gr/pages/DecisionDetail?ID=1389

⁶ Απόφαση ΕΑ 554/2012, διαθέσιμη στα Ελληνικά στο www.epant.gr/pages/DecisionDetail?ID=1393

⁷ Απόφαση ΕΑ 547/2012, διαθέσιμη στα Ελληνικά στο www.epant.gr/pages/DecisionDetail?ID=1380

Πηγή: Ετήσιες Εκθέσεις ΕΑ στην Επιτροπή Ανταγωνισμού του ΟΟΣΑ

Πριν από αυτό το χρονικό διάστημα, η ΕΑ ασχολήθηκε με μια σημαντική υπόθεση κατά του Τεχνικού Επιμελητηρίου Ελλάδος – ΤΕΕ, σχετικά με τον

καθορισμό των ελάχιστων αμοιβών για μηχανικούς και αρχιτέκτονες.⁵⁷ Το TEE παρείχε στα μέλη του μια παράμετρο προς χρήση κατά την εκτίμηση του προϋπολογισμού ιδιωτικών έργων και ο προϋπολογισμός, με τη σειρά του, χρησιμοποιούνταν για τον υπολογισμό των αμοιβών των μηχανικών και των αρχιτεκτόνων.⁵⁸ Το TEE παρακολουθούσε τη συμμόρφωση με την παράμετρο μέσω ενός ηλεκτρονικού συστήματος για τον υπολογισμό των αμοιβών των επαγγελματιών. Εκτός από την επιβολή προστίμου, η ΕΑ απαίτησε από το TEE να ενημερώσει τα μέλη του για την απόφαση της ΕΑ και να τροποποιήσει το ηλεκτρονικό του σύστημα.

2.4. Κάθετες συμφωνίες

Οι κάθετες συμφωνίες, δηλαδή οι συμφωνίες μεταξύ εμπλεκομένων σε διαφορετικά στάδια της αλυσίδας προμήθειας και διανομής, οι οποίες περιορίζουν τον ανταγωνισμό εξ' αντικειμένου ή εκ του αποτελέσματος, απαγορεύονται γενικά από το Άρθρο 1 του Νόμου περί Ανταγωνισμού. Εντούτοις, οι κάθετες συμφωνίες ευνοούνται επίσης από τους κανονισμούς απαλλαγής κατά κατηγορία της ΕΕ⁵⁹ οι οποίοι ισχύουν, *mutatis mutandis*, στην Ελλάδα⁶⁰ - στο βαθμό που δεν δημιουργούν σοβαρούς περιορισμούς στον ανταγωνισμό και πληρούν επίσης τις άλλες προϋποθέσεις που παρατίθενται στους σχετικούς Κανονισμούς.⁶¹

⁵⁷ Απόφαση ΕΑ 512/2010, διαθέσιμη στην Ελληνική γλώσσα στο <https://www.epant.gr/pages/DecisionDetail?ID=1597>.

⁵⁸ Μια ανάλογη παράμετρος είχε οριστεί προγενέστερα από το κράτος, μέχρι την ακύρωση των σχετικών μέτρων από τον Άρειο Πάγο.

⁵⁹ Κανονισμός Ευρωπαϊκής Επιτροπής 330/2010 περί εφαρμογής του Άρθρου 101(3) της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης σε κατηγορίες κάθετων συμφωνιών και εναρμονισμένων πρακτικών.

⁶⁰ Άρθρο 1 παράγραφος 4 του Νόμου περί Ανταγωνισμού.

⁶¹ Η κατηγορία συμφωνιών που μπορεί να θεωρηθούν ότι πληρούν κατά κανόνα τους όρους του Άρθρου 101(3) της Συνθήκης περιλαμβάνει κάθετες συμφωνίες αγοράς ή πώλησης αγαθών ή υπηρεσιών εκεί όπου αυτές συνάπτονται μεταξύ μη ανταγωνιστικών επιχειρήσεων, μεταξύ ορισμένων ανταγωνιστών ή από ορισμένες ενώσεις πωλητών προϊόντων στη λιανική αγορά. Περιλαμβάνει επίσης κάθετες συμφωνίες περιέχουσες δευτερεύουσες διατάξεις για την παραχώρηση ή τη χρήση δικαιωμάτων πνευματικής ιδιοκτησίας.

Έτσι λοιπόν, οι προμηθευτές παραμένουν ελεύθεροι να αποφασίζουν για τον τρόπο διανομής των προϊόντων τους, αλλά για να μπορέσουν να επωφεληθούν από την απαλλαγή κατά κατηγορία, θα πρέπει να διαθέτουν μερίδιο αγοράς μη υπερβαίνον το 30%⁶² ενώ οι συμφωνίες διανομής ή προμηθειών τους δεν πρέπει να περιλαμβάνουν ιδιαίτερης σοβαρότητας περιορισμούς του ανταγωνισμού, όπως για παράδειγμα περιορισμούς στην ικανότητα του αγοραστή να ορίζει τις τιμές αγοράς του και διάφορους περιορισμούς μεταπώλησης, για τους οποίους εικάζεται ότι είναι επιζήμιοι για τους καταναλωτές.⁶³ Πρόκειται για μαχητό τεκμήριο και οι συμβαλλόμενοι στη συμφωνία μπορούν να προσκομίσουν αποδεικτικά στοιχεία σύμφωνα με τα οποία η συμφωνία τους έχει ως αποτέλεσμα πλεονεκτήματα και οφέλη τα οποία αντισταθμίζουν τις αρνητικές επιπτώσεις της.

Η ΕΑ δεν έχει εκδώσει κατευθυντήριες γραμμές για το συγκεκριμένο σημείο επιβολής του νόμου. Έχει επιβεβαιώσει ότι εφαρμόζει τις ουσιαστικές κατευθυντήριες γραμμές της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και τους μη δεσμευτικούς κανόνες και τη νομολογία της ΕΕ.⁶⁴ Δεν υπάρχει ωστόσο κανένα έγγραφο της ΕΑ το οποίο να αναφέρεται ρητά στην εν λόγω γενική πρακτική σχετικά με τις κατευθυντήριες γραμμές και τους μη δεσμευτικούς κανόνες. Η ΕΑ έχει δημοσιεύσει ένα δελτίο τύπου (με τη μορφή ερωτήσεων και απαντήσεων) σχετικά με τις συμφωνίες δικαιόχρησης (franchise), με σκοπό να συνδράμει τους δικαιοπαρόχους και τους δικαιοδόχους στην κατανόηση του είδους συμπεριφοράς που μπορεί να συνιστά παραβίαση της νομοθεσίας περί ανταγωνισμού.⁶⁵

⁶² Τόσο σε επίπεδο ανάντι όσο και κατόντι.

⁶³ Ο καθορισμός τιμών μεταπώλησης, ο καταμερισμός της αγοράς ανά επικράτεια ή ανά πελάτη, δηλαδή περιορισμοί σχετικοί με την επικράτεια στην οποία ή τους πελάτες στους οποίους ο αγοραστής μπορεί να πωλεί, περιορισμοί σχετικοί με τους τελικούς χρήστες στους οποίους επιλεγμένοι διανομείς με επιλεκτικό σύστημα διανομής μπορούν να πωλούν, υποχρεώσεις σε καθορισμένους διανομείς για την αγορά των προϊόντων – αντικείμενο της σύμβασης αποκλειστικά από τον προμηθευτή, περιορισμοί αμοιβαίων προμηθειών μεταξύ διανομέων μέσα σε ένα επιλεκτικό σύστημα διανομής, περιορισμοί στους τελικούς χρήστες, στους ανεξάρτητους επισκευαστές και παρόχους υπηρεσιών για την παραλαβή ανταλλακτικών απευθείας από τον κατασκευαστή των ανταλλακτικών.

⁶⁴ Κατευθυντήριες Γραμμές της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για τους Κάθετους Περιορισμούς (ΕΕ, 2010α) και νομολογία του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

⁶⁵ ΕΑ (2016γ).

Η ΕΑ εξετάζει σε τακτική βάση υποθέσεις κάθετων περιορισμών, έχοντας χρησιμοποιήσει ένα συνδυασμό προστίμων και δεσμεύσεων στις αποφάσεις της για την επιβολή του νόμου, με τις δεσμεύσεις (που είναι και πιο συχνές στις πιο πρόσφατες αποφάσεις) να θεωρούνται από την αρχή ως εργαλείο έκφρασης της ερμηνείας της για το συγκεκριμένο πλαίσιο.

Η ΕΑ έχει εκδώσει επτά αποφάσεις για κάθετες συμφωνίες τα τελευταία πέντε χρόνια. Το 2015, η ΕΑ επέβαλε πρόστιμο στη Neoset για πρακτικές που αφορούσαν καθορισμό τιμής μεταπώλησης και περιορισμό αμοιβαίων προμηθειών μεταξύ διανομέων/δικαιοδόχων franchise στο πλαίσιο της επιλεκτικής της διανομής (έπιπλα κουζίνας), όπως επίσης και περιορισμό ενεργητικών πωλήσεων σε τελικούς καταναλωτές πέρα από την επικράτεια.⁶⁶ Η παράβαση αξιολογήθηκε κατά τη διάρκεια δυο χρονικών περιόδων. Κατά την πρώτη περίοδο, η απόφαση της ΕΑ βασίστηκε στα εξ' αντικειμένου ευρήματα παράβασης για καθορισμό των τιμών μεταπώλησης, απαγόρευση εξαγωγών και καθορισμό συμβατικής υποχρέωσης των δικαιοδόχων franchise να αγοράζουν αποκλειστικά από τη Neoset και να μεταπωλούν μόνο σε επίπεδο λιανικής. Κατά τη δεύτερη περίοδο, οι συμφωνίες χρησιμοποιούσαν αντίθετα μια προτεινόμενη τιμή λιανικής, η οποία, σύμφωνα με τα ευρήματα, δεν είχε κανένα αποτέλεσμα. Ωστόσο, παρά το ότι οι ρήτρες αποκλειστικής προμήθειας και απαγόρευσης εξαγωγών είχαν επίσης αφαιρεθεί, οι δικαιοδόχοι ήταν ακόμα υποχρεωμένοι να πωλούν μόνο σε τελικούς χρήστες και το γεγονός αυτό οδήγησε την ΕΑ να κρίνει ότι, κατά την τελευταία αυτή περίοδο, υπήρχε επίσης παράβαση, παρά το γεγονός ότι οι εν λόγω αμοιβαίες προμήθειες είχαν πράγματι λάβει χώρα ανεξάρτητα από τη συμβατική ρήτρα. Αξίζει να επισημανθεί ότι, η Neoset είχε προγενέστερα κηρυχθεί αθώα από τα αστικά δικαστήρια για τις ίδιες παραβάσεις που είχαν καταγγελθεί σε βάρος της.⁶⁷

Κατά το χρονικό αυτό διάστημα, η ΕΑ εξέτασε περιπτώσεις καθορισμού τιμής μεταπώλησης, όπως επίσης και περιορισμού αμοιβαίων προμηθειών, σε άλλες δυο υποθέσεις (δηλαδή σε σύνολο τριών από επτά αποφάσεις σχετικές με κάθετους περιορισμούς) καταλήγοντας σε επιβολή προστίμου (συμβατικός

⁶⁶ Απόφαση ΕΑ 622/2015, διαθέσιμη στην Ελληνική γλώσσα στο: <https://www.epant.gr/pages/DecisionDetail?ID=1781>.

⁶⁷ Για μια σύνοψη και συζήτηση της υπόθεσης, βλ. επίσης KG Law firm (2018).

καθορισμός τιμής μεταπώλησης)⁶⁸ και δεσμεύσεις (πιθανή έμμεση αρνητική επίπτωση στον ενδοσηματικό ανταγωνισμό τιμών).⁶⁹ Σε όλες αυτές τις υποθέσεις, η ανάλυση της ΕΑ περιείχε επίσης αξιολόγηση του ρόλου του λογισμικού/του του συστήματος πληροφορικής το οποίο υπήρχε για να διευκολύνει τη δυσκαμψία των τιμών στο πλαίσιο του δικτύου franchise.⁷⁰

Μετά την Ανακοίνωσή της για τις Δεσμεύσεις το 2014,⁷¹ η ΕΑ έκανε δεκτές δεσμεύσεις διορθωτικών μέτρων για προβλήματα σχετικά με τον ανταγωνισμό σε τρεις άλλες υποθέσεις κάθετων περιορισμών που δημοσιεύθηκαν το 2015. Για παράδειγμα, η ΕΑ ανακάλυψε ότι εννέα εταιρείες εμπορίας καυσίμων⁷² είχαν συνάψει συμφωνίες εμπορικής μίσθωσης με πρατηριούχους σταθμών καυσίμων και κατόπιν υπεκμίσθωσαν τους σταθμούς καυσίμων πίσω στους εκμισθωτές τους ενώ ταυτόχρονα υπέγραψαν συμφωνίες αποκλειστικής εμπορικής συνεργασίας μαζί τους με διάρκεια άνω του ορίου των 5 ετών για ρήτρες μη άσκησης ανταγωνισμού – με ορισμένες από τις διάρκειες των συμφωνιών να υπερβαίνουν τα 22 χρόνια. Οι εταιρείες εμπορίας καυσίμων ανέλαβαν την υποχρέωση βαθμιαίας λύσης των σχετικών συμβάσεων και την υποχρέωση να μη προβούν σε ανάλογες συμφωνίες στο μέλλον με διάρκεια μεγαλύτερη των 5 ετών. Την ίδια χρονιά, η ΕΑ αποδέχθηκε δεσμεύσεις προτεινόμενες από τέσσερεις κορυφαίους

⁶⁸ Απόφαση ΕΑ 580/VII/2013, διαθέσιμη στην Ελληνική γλώσσα στο: <https://www.epant.gr/Pages/DecisionDetail?ID=1412>.

⁶⁹ Απόφαση ΕΑ 639/2017, διαθέσιμη στην Ελληνική γλώσσα στο: <https://www.epant.gr/Pages/DecisionDetail?ID=1830>.

⁷⁰ Το σημείο συνάδει με τα ευρήματα της ΕΑ στην Απόφαση ΕΑ 495/2010, διαθέσιμη στα Ελληνικά στο: www.epant.gr/Pages/DecisionDetail?ID=1576 σύμφωνα με την οποία η λειτουργία ενός κοινού συστήματος τεχνολογίας των πληροφοριών, που αποτελούσε αναπόσπαστο μέρος του δικτύου, καθιστούσε στην πράξη δυσχερή και χρονοβόρα τη διαχείριση των τιμών από τους δικαιοδόχους franchise, διευκολύνοντας έτσι τη δυσκαμψία των τιμών.

⁷¹ Απόφαση ΕΑ 588/2014, διαθέσιμη στην Ελληνική γλώσσα στο: <https://www.epant.gr/Pages/Legislations>.

⁷² Απόφαση ΕΑ 602/2015, διαθέσιμη στην Ελληνική γλώσσα στο: <https://www.epant.gr/Pages/DecisionDetail?ID=1423>.

παραγωγούς και εισαγωγείς προϊόντων καπνού στην Ελλάδα⁷³ για τροποποίηση ορισμένων ρητρών στις συμφωνίες διανομής με τοπικούς διανομείς. Οι τροποποιήσεις αυτές αφορούσαν τον προβληματισμό της ΕΑ σχετικά με μη αναγκαίους περιορισμούς στον ενδοσηματικό ανταγωνισμό μεταξύ διανομέων και πιθανή πρόσβαση ανταγωνιστικών παραγωγών και εισαγωγέων σε εκατέρωθεν ευαίσθητες επιχειρηματικές πληροφορίες. Εκτός αυτών, η ΕΑ εξέτασε επίσης τις τροποποιημένες ρήτρες ισοδυναμίας στις συμφωνίες μεταξύ των online γραφείων ταξιδιών Booking.com και Expedia με τους ξενοδοχειακούς επιχειρηματικούς τους εταίρους στην Ελλάδα, μετά από έρευνες που διεξήχθησαν από άλλες Ευρωπαϊκές Αρχές Ανταγωνισμού και σε συντονισμό με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή.⁷⁴ Οι ως άνω τροποποιήσεις απέβλεπαν στην αύξηση της ευελιξίας των ξενοδοχειακών επιχειρήσεων σχετικά με τις κρατήσεις δωματίων, τις τιμές δωματίων και τις επικοινωνίες με τους πελάτες τους.⁷⁵

Η ΕΑ έχει επίσης εκδώσει απόφαση για τον περιορισμό των παράλληλων εισαγωγών. Πιο συγκεκριμένα, μετά από μια έρευνα *ex-officio* investigation, η ΕΑ επέβαλε πρόστιμο στην εταιρεία Colgate-Palmolive και σε πολλές αλυσίδες σουπερμάρκετ για ρήτρες επιζήμιες για τον ανταγωνισμό στις συμφωνίες προμηθειών,⁷⁶ που οδήγησε σε παρεμπόδιση εισαγωγής προϊόντων καλλυντικών

⁷³ Απόφαση ΕΑ 612/2015, διαθέσιμη στην Ελληνική γλώσσα στο: <https://www.epant.gr/Pages/DecisionDetail?ID=1642>.

⁷⁴ Βλ. Δελτίο τύπου της ΕΑ της 22ας Σεπτεμβρίου 2015, διαθέσιμο στην Ελληνική γλώσσα στο: www.epant.gr.

⁷⁵ Σύμφωνα με τους τροποποιημένους (νέους) συμβατικούς όρους, οι ξενοδοχειακοί επιχειρηματικοί εταίροι στην Ελλάδα θα μπορούν: (i) να ορίζουν διαφορετικές τιμές και/ή να προσφέρουν διαφορετικούς όρους και διαθεσιμότητες μεταξύ διαφόρων γραφείων ταξιδιών σε απευθείας σύνδεση (online) (ii) να παρέχουν χαμηλότερες τιμές και/ή καλύτερους όρους σε πελάτες εκτός απευθείας σύνδεσης (offline) (όπως για παράδειγμα κλείσιμο μέσω τηλεφώνου ή στην υποδοχή των ξενοδοχείων ή στο πλαίσιο προγραμματίων πιστών πελατών), υπό τον όρο ότι οι ξενοδοχειακές επιχειρήσεις δεν θα δημοσιοποιούν ή διαφημίζουν τις εν λόγω χαμηλότερες τιμές online, και (iii) να πραγματοποιούν δραστηριότητες προώθησης σε όλους τους προγενέστερους επισκέπτες του ξενοδοχείου, ανεξάρτητα από τον τρόπο με τον οποίο οι εν λόγω επισκέπτες έκλεισαν τις θέσεις τους.

⁷⁶ Απόφαση ΕΑ 610/2015, διαθέσιμη στην Ελληνική γλώσσα στο: <https://www.epant.gr/Pages/DecisionDetail?ID=1816>. Η ΕΑ έκρινε ότι η πρακτική είχε σχεδιαστεί και οργανωθεί από το Ευρωπαϊκό Τμήμα της CP κατόπιν οδηγιών από τα

και απορρυπαντικών της Colgate-Palmolive από άλλες χώρες της ΕΕ. Το συνολικό ύψος των προστίμων ήταν EUR 10,8 εκατομμύρια. Η απόφαση επαναβεβαίωσε τη αποφασιστικότητα της αρχής⁷⁷ έναντι μιας απαγόρευσης παράλληλων εισαγωγών, κάτι που η ίδια η αρχή θεωρεί έναν εξ' αντικειμένου περιορισμό του ανταγωνισμού.⁷⁸

Κατά τα τελευταία δυο χρόνια (2016-2017), το ένα τέταρτο των υποθέσεων παράβασης της αντιμονοπωλιακής νομοθεσίας τις οποίες άνοιξε η ΕΑ αφορούν κάθετες συμφωνίες (βλ. επίσης κεφάλαιο 3.2.2). Παρά το ότι αναγνωρίζεται ότι υπάρχουν ευρύτερα («εκπαιδευτικά») οφέλη από τις αποφάσεις για τις κάθετες συμφωνίες (για παράδειγμα, ρήτρες στις συμφωνίες franchise) ορισμένα τρίτα μέρη είχαν επίσης την άποψη ότι πολλά από αυτά τα θέματα έχουν επιλυθεί και θα πρέπει να πραγματοποιηθεί μια αλλαγή στην εστίαση προς άλλες αντιμονοπωλιακές παραβάσεις, οι οποίες έχουν πιθανόν μεγαλύτερες επιπτώσεις στην ευημερία των καταναλωτών.⁷⁹

2.5. Κατάχρηση δεσπόζουσας θέσης

Το Άρθρο 2 του Ελληνικού Νόμου περί Ανταγωνισμού απαγορεύει την κατάχρηση δεσπόζουσας θέσης και παρέχει ενδεικτικό κατάλογο των σχετικών

κεντρικά των ΗΠΑ και το πρόστιμο επιβλήθηκε στις Ελληνικές θυγατρικές και στη μητρική.

⁷⁷ Πριν από αυτό το χρονικό διάστημα, η ΕΑ εξέδωσε μια άλλη απόφαση απαγόρευσης των παράλληλων εισαγωγών (Απόφαση ΕΑ 441/V/2009, διαθέσιμη στην Ελληνική γλώσσα στο www.epant.gr/Pages/DecisionDetail?ID=1521).

⁷⁸ Η απόφαση έκρινε επίσης ότι η Colgate-Palmolive καταχράστηκε της δεσπόζουσας θέσης της στην αγορά προϊόντων καθαρισμού τζαμιών, με την έννοια ότι οι συμβατικοί όροι απαγόρευσης παράλληλων εισαγωγών συνδέονταν με την παραχώρηση εκπτώσεων (με άλλα λόγια, ο πελάτης έχανε την έκπτωση σε περίπτωση που δεν συμμορφωνόταν με τη ρήτρα απαγόρευσης των παράλληλων εισαγωγών). Βλ επίσης Ζευγώλης και Φώτης (2014).

⁷⁹ Αναγνωρίζεται επίσης ότι το μείγμα των υποθέσεων που εξετάζει η ΕΑ επηρεάζεται από τις καταγγελίες τις οποίες λαμβάνει, οι οποίες είναι συχνά περισσότερο και καλύτερα τεκμηριωμένες στις περιπτώσεις κάθετων συμφωνιών.

πρακτικών, υιοθετώντας την ίδια διατύπωση με το Άρθρο 102 ΣΛΕΕ.⁸⁰ Η κατάχρηση μπορεί να συνίσταται:

(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.

Όπως και το Άρθρο 101 ΣΛΕΕ, το Άρθρο 102 ΣΛΕΕ ισχύει άμεσα στην Ελλάδα σε υποθέσεις όπου μπορεί να επηρεάζεται το εμπόριο μεταξύ κρατών μελών, ήτοι σε Ελληνικές ενέργειες επιβολής των κανόνων ανταγωνισμού οι οποίες ενέχουν Ευρωπαϊκή διάσταση.⁸¹ Όπως επιβεβαιώνει η ΕΑ,⁸² η αρχή ακολουθεί την Ανακοίνωση και τις αποφάσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 1997) στην προσέγγισή της για τον ορισμό της αγοράς, και ορίζει την δεσπόζουσα θέση σε σχέση με προγενέστερες υποθέσεις στην Ελλάδα και στην ΕΕ και σε σχέση επίσης με τη νομολογία, για παράδειγμα Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2009).⁸³ Η αξιολόγηση της δεσπόζουσας θέσης ακολουθεί

⁸⁰ Η διατύπωση συνάδει με εκείνη του Άρθρου 102 ΣΛΕΕ, διαθέσιμου στο <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:12008E102:EN:HTML>.

⁸¹ Άρθρο 3 παράγραφος 1 Κανονισμού (ΕΚ) 1/2003.

⁸² Όπως αναφέρθηκε παραπάνω, παρά το ότι η ΕΑ έχει επιβεβαιώσει ότι βασίζεται στις ουσιαστικές κατευθυντήριες γραμμές της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και σε άλλες μη δεσμευτικές διατάξεις για την εξέταση των εθνικών υποθέσεων, δεν υπάρχει κανένα έγγραφο της ΕΑ το οποίο να αναφέρεται ρητά στην εν λόγω γενική πρακτική.

⁸³ Η δεσπόζουσα θέση ορίζεται ως «θέση οικονομικής ισχύος την οποία απολαμβάνει μια επιχείρηση, η οποία της επιτρέπει να παρεμποδίζει τη διατήρηση αποτελεσματικού ανταγωνισμού παρέχοντας της σε σημαντικό βαθμό τη δυνατότητα ανεξάρτητης

επίσης την πρακτική της ΕΕ. Η ΕΑ λαμβάνει υπόψη τα μερίδια αγοράς και επιπροσθέτως άλλους παράγοντες σε συνάρτηση με τις ιδιαιτερότητες της αγοράς και της εκάστοτε εξεταζόμενης υπόθεσης: «*την ύπαρξη ανταγωνιστών στην ίδια σχετική αγορά με τον ίδιο βαθμό κάθετης ολοκλήρωσης και μεριδίου αγοράς, την ποικιλία προϊόντων που προσφέρονται από τους ανταγωνιστές, το κατά πόσο είναι εφικτή η πρόσβαση των ανταγωνιστών στην αγορά λαμβάνοντας υπόψη τα υπάρχοντα δίκτυα διανομής, τον βαθμό κατά τον οποίο το κόστος μεταφοράς μπορεί να περιορίζει τις πωλήσεις των ανταγωνιστών και να εξουδετερώνει πιθανούς ανταγωνιστές, την οικονομική ισχύ και την τεχνολογική πρόοδο της επιχείρησης*».⁸⁴

Κατά το χρονικό διάστημα 2012-2017, η ΕΑ εξέδωσε 11 αποφάσεις σχετικές με κατάχρηση δεσπόζουσας θέσης. Σύμφωνα με το σύστημα ιεράρχησης των προτεραιοτήτων της ΕΑ, το οποίο βασίζεται στην έννοια του δημόσιου συμφέροντος, οι υποθέσεις κατάχρησης δεσπόζουσας θέσης είναι πολύ σημαντικές για την ίδια την αρχή. Οι συμμετέχοντες έχουν επαινέσει την αρχή για την εξαιρετική γνώση της νομολογίας της ΕΕ, παρατηρώντας ταυτόχρονα ότι η ανάλυση των υποθέσεων κατάχρησης δεσπόζουσας θέσης θα μπορούσε να εμπεριέχει μια ενδελεχέστερη οικονομική προσέγγιση για τον καθορισμό των αποτελεσμάτων. Για παράδειγμα, ορισμένες πρακτικές που εξετάστηκαν σε υποθέσεις εκπτώσεων μπορεί να έχουν θεωρηθεί επιζήμιες για τον ανταγωνισμό με βάση τη νομολογία της ΕΕ (για παράδειγμα οι εκπτώσεις λόγω αποκλειστικότητας), ενώ για άλλες, που δεν συνδέονται με την αποκλειστικότητα, μπορεί να χρειαζόταν περαιτέρω ανάλυση.

Ενώ οι υποθέσεις που εξετάστηκαν αφορούσαν συχνά περιπτώσεις καταχρηστικών πρακτικών, οι πιο σημαντικές ωστόσο κατά τα πρόσφατα χρόνια είχαν μάλλον σχέση με ρήτρες εκπτώσεων και αποκλειστικότητας, από τη μια πλευρά, και με άρνηση προμηθειών και παροχής πρόσβασης σε βασική εγκατάσταση από την άλλη πλευρά (κατωτέρω κεφάλαιο 2.5.1). Επίσης, η ΕΑ, σε πρόσφατη απόφασή της, εξέτασε μια σπάνια υπόθεση καταχρηστικής εκμετάλλευσης. Η αρχή εξέτασε και απέρριψε ισχυρισμούς περί υπερβολικά

συμπεριφοράς έναντι των ανταγωνιστών της, των πελατών της και, τελικά, έναντι των καταναλωτών» Βλ. Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2009), παράγραφος 10.

⁸⁴ Απάντηση στο ερωτηματολόγιο ΟΟΣΑ.

υψηλών τιμών στο Διεθνές Αεροδρόμιο της Θεσσαλονίκης.⁸⁵ Θεωρήθηκε ότι ο διαχειριστής του μοναδικού χώρου στάθμευσης κατείχε δεσπόζουσα θέση. Για την εξακρίβωση της καταχρηστικής συμπεριφοράς, η ΕΑ ανέλυσε τα περιθώρια κέρδους και τη διαφορά μεταξύ τιμών και κόστους. Τα σχετικά περιθώρια αποδείχθηκαν πολύ χαμηλά ή και αρνητικά κατά την περίοδο της εικαζόμενης κατάχρησης, και η ΕΑ κατέληξε στο συμπέρασμα, σύμφωνα με τη νομολογία της ΕΕ, ότι δεν μπορούσε να στοιχειοθετηθεί η επιβολή υψηλών τιμών.

Ορισμένες αξιοσημείωτες αποφάσεις περί εκπτώσεων⁸⁶ περιλαμβάνουν εκείνες κατά της θυγατρικής εταιρείας της Heineken, Αθηναϊκής Ζυθοποιίας,⁸⁷ και της Procter & Gamble.⁸⁸ Προγενέστερες αποφάσεις για το συγκεκριμένο αντικείμενο περιλαμβάνουν και την υπόθεση κατά της Tasty Foods⁸⁹.

- Στην υπόθεση της Αθηναϊκής Ζυθοποιίας, η δεσπόζουσα επιχείρηση στην αγορά μύρας αποπειράθηκε να αποκλείσει ανταγωνιστές από διάφορους διαύλους χονδρικής και λιανικής. Στην αγορά Ξενοδοχείων, Εστιατορίων και Καφέ (HORECA) και σε άλλους διαύλους λιανικής, η στρατηγική αποκλεισμού εφαρμόστηκε με «υποχρεώσεις αποκλειστικότητας, εκπτώσεις αποκλειστικότητας και άλλες πληρωμές για δημιουργία πιστών πελατών [...]» ΕΑ, 2016Α). Εκτός αυτού, η ΕΑ ανακάλυψε ότι η Αθηναϊκή Ζυθοποιία παρείχε στους εμπόρους χονδρικής κίνητρα προώθησης της αποκλειστικότητας σε βάρος των προϊόντων των ανταγωνιστών. Στο τμήμα αγοράς των σουπερμάρκετ, η παράβαση αφορούσε στην παραχώρηση εκπτώσεων πιστών πελατών, υπό την αίρεση της δέσμευσης των σουπερμάρκετ για τοποθέτηση των προϊόντων της σε ράφια και σε σημεία που να ικανοποιούν τη δεσπόζουσα εταιρεία. Η εξέταση της υπόθεσης

⁸⁵ Απόφαση ΕΑ 630/2016, διαθέσιμη στην Ελληνική γλώσσα στο www.epant.gr/Pages/DecisionDetail?ID=1814.

⁸⁶ Βλ. τις περιλήψεις των αποφάσεων και μια επισκόπηση της προσέγγισης της ΕΑ στις εκπτώσεις στο ΕΑ (2016α).

⁸⁷ Απόφαση ΕΑ 590/2014, διαθέσιμη στην Ελληνική γλώσσα στο www.epant.gr/Pages/DecisionDetail?ID=1645.

⁸⁸ Απόφαση ΕΑ 581/2013, διαθέσιμη στην Ελληνική γλώσσα στο www.epant.gr/Pages/DecisionDetail?ID=1420.

⁸⁹ Απόφαση ΕΑ 520/2011, διαθέσιμη στην Ελληνική γλώσσα στο <https://www.epant.gr/Pages/DecisionDetail?ID=1352>.

της Αθηναικής Ζυθοποιίας κατέστησε αναγκαία την έρευνα ενός πολύπλοκου συστήματος πληρωμών και μεταξύ των αποδεικτικών στοιχείων υπήρχαν άμεσες αποδείξεις από αιφνιδιαστικούς ελέγχους στους χώρους, μαρτυρίες, στοιχεία από αιτήσεις παροχής πληροφοριών και γραπτές συμφωνίες. Η ΕΑ επέβαλε πρόστιμο EUR 31,5 εκατομμυρίων, το υψηλότερο σε μεμονωμένη επιχείρηση για κατάχρηση δεσπόζουσας θέσης και ζήτησε από την εταιρεία να τροποποιήσει τις συμβάσεις της, να συνάπτει γραπτές συμβάσεις και να καθορίζει με σαφήνεια τα ποσά που καταβάλλει η Αθηναική Ζυθοποιία και τις ακριβείς υπηρεσίες που παρέχονται από τους πελάτες έναντι των ποσών αυτών.

- Στην υπόθεση τη σχετική με τις βρεφικές πάνες, η ΕΑ έκρινε ότι η Procter & Gamble παρείχε εξατομικευμένες εκπτώσεις στόχου, όπως και εκπτώσεις υπό την αίρεση παραχώρησης χώρου σε ράφια για τα προϊόντα της (ως ποσοστό χώρου στα ράφια ή στις Αποθήκες Διαχείρισης Αποθεμάτων, SKUs). Κατά την υπόθεση Procter & Gamble εξετάστηκε για πρώτη φορά το θέμα των μεικτών συνδεδεμένων εκπτώσεων. Στην Κοινοποίηση Αιτιάσεων, η ΕΑ υποστήριξε ότι η εταιρεία κατείχε δεσπόζουσα θέση σε ένα από τα προϊόντα της, δηλαδή τις πάνες, και χρησιμοποιούσε εκπτώσεις για να ενισχύσει την ισχύ της σε γειτονικές αγορές προϊόντων βρεφικής φροντίδας. Το επιχείρημα αυτό δεν περιλήφθηκε στην τελική απόφαση (ΕΑ, 2016α).⁹⁰ Η ΕΑ επέβαλε στην P&G συνολικά πρόστιμα EUR 5,3 εκατομμυρίων.
- Η απόφαση κατά της Tasty Foods (θυγατρική της Pepsi Co) στην αγορά των αλμυρών σνάκς παρέχει ένα ενδιαφέρον παράδειγμα οικονομικής ανάλυσης μιας περίπτωσης κατάχρησης δεσπόζουσας θέσης. Τόσο η εναγόμενη όσο και η ενάγουσα, Ελληνική ανταγωνιστική εταιρεία, ανέθεσαν την εκπόνηση

⁹⁰ Η ΕΑ έκρινε επίσης ότι υπήρχε παράβαση κατά το Άρθρο 1 του Νόμου περί Ανταγωνισμού, τη στιγμή που οι εκπτώσεις οι παρεχόμενες υπό την αίρεση της δέσμευσης διάθεσης υπερβολικά μεγάλου χώρου στα ράφια εξετάστηκαν ως ρήτρες μη άσκησης ανταγωνισμού.

ενδεδεγμένη οικονομικής ανάλυσης μιας υπόθεσης κατάχρησης δεσπόζουσας θέσης⁹¹ που εξετάστηκε λεπτομερώς από την ΕΑ. Εκτός αυτού, η ΕΑ, με αιφνιδιαστικούς ελέγχους και αιτήσεις παροχής πληροφοριών, συγκέντρωσε πολλά και σημαντικά δεδομένα για την υπόθεση, ενώ «πραγματοποιήθηκε επίσης εκτεταμένη οικονομική ανάλυση για τους σκοπούς του καθορισμού της σχετικής αγοράς προϊόντων» (ΕΑ, 2016α). Για την εξακρίβωση του αποκλεισμού των ανταγωνιστών με τις εκπτώσεις λόγω καθορισμένου ορίου αγορών, η ΕΑ εξέτασε κατά πρώτο λόγο τη θέση της δεσπόζουσας επιχείρησης στην αγορά, όπως επίσης και τη δομή και τους όρους του συστήματος παροχής των εκπτώσεων (για παράδειγμα, διάρκεια και μέγεθος). Εκτός αυτού, η ΕΑ χρησιμοποίησε και το κριτήριο «εξίσου αποτελεσματικός ανταγωνιστής» (“as efficient competitor” – AEC) που υποβλήθηκε από την δεσπόζουσα επιχείρηση και διεξήγαγε επίσης τη δική της ανάλυση, διαπιστώνοντας την πραγματική τιμή που θα έπρεπε να καταβάλει ένας ανταγωνιστής ώστε να αποζημιώσει έναν έμπορο λιανικής για την απώλεια των εκπτώσεων της Tasty. Η υπόθεση αυτή αποτελεί ένα σπάνιο παράδειγμα οικονομικής ανάλυσης εκτίμησης των επιπτώσεων από τις υποθέσεις που έχει αναλάβει η ΕΑ για κατάχρηση δεσπόζουσας θέσης.

2.5.1. Υποθέσεις με εμπλοκή Κρατικών επιχειρήσεων

Ο Ελληνικός Νόμος περί Ανταγωνισμού ισχύει εξίσου για τις ιδιωτικές και για τις Κρατικές επιχειρήσεις και υπάρχουν ορισμένα παραδείγματα υποθέσεων κατάχρησης δεσπόζουσας θέσης που κινήθηκαν εναντίον κατεστημένων φορέων σε απελευθερωμένους κλάδους. Υπήρξαν περιπτώσεις κατάχρησης δεσπόζουσας θέσης στον κλάδο της ενέργειας, όπου οι ενέργειες επιβολής του νόμου εκ μέρους της ΕΑ συνέδραμαν στην απελευθέρωση του κλάδου με αποφάσεις οι οποίες οδήγησαν σε δεσμεύσεις σημαντικής εμβέλειας, και ιδίως στον κλάδο του

⁹¹ Συμπεριλαμβανομένων ελέγχων υποθετικού μονοπωλίου ή SSNIP, ανάλυσης κρίσιμης απώλειας, ανάλυσης συσχέτισης τιμών, ανάλυσης συνολοκλήρωσης που υποβλήθηκαν από την Tasty (παράγραφος 95 της απόφασης) και ανάλυσης μεριδίων αγοράς, ανάλυσης εποχικότητας, συσχέτισης τιμών, ανάλυσης κρίσιμης απώλειας που υποβλήθηκαν από την ενάγουσα (παράγραφος 94 της απόφασης).

φυσικού αερίου. Τον κλάδο των τηλεπικοινωνιών, ο κατεστημένος φορέας είναι ιδιωτική επιχείρηση.

Οι αποφάσεις της ΕΑ στον κλάδο του φυσικού αερίου αφορούσαν τον Διαχειριστή Εθνικού Συστήματος Φυσικού Αερίου – ΔΕΣΦΑ⁹² και τον κατεστημένο πάροχο φυσικού αερίου Δημόσια Επιχείρηση Αερίου – ΔΕΠΑ,⁹³ που ήταν και οι δυο κρατικές επιχειρήσεις. Εκτός αυτού, η ΔΕΣΦΑ ήταν τότε θυγατρική εξ’ ολοκλήρου ανήκουσα στη ΔΕΠΑ, και ήταν λειτουργικά διαχωρισμένη από τη ΔΕΠΑ, σύμφωνα με τη ρύθμιση του κλάδου. Στον κλάδο της ηλεκτρικής ενέργειας, η ΕΑ παρενέβη κατά της Δημόσιας Επιχείρησης Ηλεκτρισμού – ΔΕΗ),⁹⁴ επίσης κρατικής επιχείρησης.

Σε αμφότερους του κλάδους, οι υποθέσεις κινήθηκαν από ανταγωνιστή⁹⁵ ο οποίος κατήγγειλε ότι δεν έγινε δεκτή η πρόσβασή του στο δίκτυο διανομής φυσικού αερίου (από τη ΔΕΣΦΑ) όπως και η παροχή ηλεκτρικής ενέργειας (από τη ΔΕΗ). Κρίθηκε ότι η ΔΕΣΦΑ καταχράστηκε τη δεσπόζουσα θέση της αρνούμενη πρόσβαση σε βασική εγκατάσταση, μη επιτρέποντας με τον τρόπο αυτό στον καταγγέλλοντα τόσο να αγοράζει φυσικό αέριο από προμηθευτή της προηγούμενης οικονομικής βαθμίδας ο οποίος ανταγωνιζόταν την κατεστημένη ΔΕΠΑ, όσο και να ανταγωνίζεται τη ΔΕΠΑ στην αγορά της επόμενης οικονομικής βαθμίδας. Στον κλάδο της ηλεκτρικής ενέργειας, ο κατεστημένος φορέας ΔΕΗ κατηγορήθηκε ότι αρνείται την παροχή ηλεκτρικής ενέργειας και ότι επιβάλλει εμπορικούς όρους που εισάγουν διακρίσεις για τον καταγγέλλοντα, ο οποίος ήταν ανταγωνιστής στον τομέα παραγωγής ηλεκτρισμού. Η υπόθεση έκλεισε με δεσμεύσεις, χωρίς να διαπιστωθεί το κατά πόσο υπήρχε η παράβαση ή όχι. Εκτός από τη δέσμευση της εκ νέου αποκατάστασης της παροχής στον καταγγέλλοντα, από τη ΔΕΗ ζητήθηκε η επαναδιαπραγμάτευση των τιμών ηλεκτρικής ενέργειας. Η ΕΑ επισημαίνει ότι οι δεσμεύσεις οδήγησαν σε μείωση

⁹² Απόφαση ΕΑ 555/2012, διαθέσιμη στην Ελληνική γλώσσα στο <https://www.epant.gr/Pages/DecisionDetail?ID=1384>.

⁹³ Απόφαση ΕΑ 551/2012, διαθέσιμη στην Ελληνική γλώσσα στο www.epant.gr/Pages/DecisionDetail?ID=1398.

⁹⁴ Απόφαση ΕΑ 621/2015, διαθέσιμη στην Ελληνική γλώσσα στο www.epant.gr/Pages/DecisionDetail?ID=1646.

⁹⁵ Ο καταγγέλλων ήταν παραγωγός αλουμινίου, δραστηριοποιούμενος επίσης στις αγορές παροχής φυσικού αερίου και παραγωγής ηλεκτρισμού, σε ανταγωνισμό με κρατικούς κατεστημένους φορείς. Είναι ο μεγαλύτερος πελάτης υψηλής τάσης, για τις παραγωγικές του μονάδες.

τιμών προς όφελος όχι μόνο του καταγγέλλοντα αλλά και των πελατών υψηλής τάσης.

Η υπόθεση ΔΕΠΑ επιλύθηκε επίσης με δεσμεύσεις του κατεστημένου φορέα. Οι δεσμεύσεις, συμπεριλαμβανομένης της αποδέσμευσης δυναμικότητας στο δίκτυο μεταφοράς για τη διευκόλυνση μεγαλύτερου ανταγωνισμού και ενός προγράμματος αποδέσμευσης φυσικού αερίου που αποβλέπει στη μείωση του μεριδίου αγοράς της ΔΕΠΑ, συνεισέφεραν σημαντικά στην απελευθέρωση της αγοράς φυσικού αερίου. Σύμφωνα με την απόφαση της ΕΑ, εφόσον το μερίδιο αγοράς της ΔΕΠΑ μειωνόταν κάτω του 60%, η επιχείρηση θα μπορούσε να ζητήσει επανεξέταση του προγράμματος αποδέσμευσης φυσικού αερίου από την ΕΑ, σε συνεργασία με τη ρυθμιστική αρχή του κλάδου, τη ΡΑΕ. Οι δεσμεύσεις συνοψίζονται στο κατωτέρω πλαίσιο κειμένου.

Η υπόθεση η σχετική με τα δικαιώματα εξόρυξης λιγνίτη της ΔΕΗ είναι άλλη μια σημαντική υπόθεση για το άνοιγμα του κλάδου της ενέργειας στον ανταγωνισμό.⁹⁶ Η σχετική έρευνα ξεκίνησε μετά από καταγγελία και πραγματοποιήθηκε από τη Γενική Διεύθυνση Ανταγωνισμού (DG COMP), εξαιτίας του κύκλου εργασιών της εταιρείας ένεκα της οποίας διαμορφωνόταν διάσταση επιπέδου ΕΕ στην υπόθεση. Το μεγαλύτερο μέρος της παραγωγής ηλεκτρικής ενέργειας στην Ελλάδα προερχόταν από τον λιγνίτη που ήταν η πιο φθηνή πηγή παραγωγής ηλεκτρισμού. Η ΔΕΗ κατείχε αποκλειστικά δικαιώματα εξόρυξης λιγνίτη σύμφωνα με την Ελληνική νομοθεσία και το 2008 η Ευρωπαϊκή Επιτροπή έκρινε ότι τα δικαιώματα αυτά επέτρεπαν στη ΔΕΗ την προστασία της δεσπόζουσας θέσης της στην αγορά ηλεκτρικής ενέργειας στην Ελλάδα.⁹⁷ Εκτός αυτού, η Επιτροπή επεσήμανε ότι «οι ανταγωνιστές θα χρειάζονται πιθανόν πρόσβαση σε ένα ελάχιστο ποσοστό 40% εκμεταλλεύσιμων πόρων λιγνίτη για να διαμορφώσουν ίσους όρους ανταγωνισμού στην αγορά ηλεκτρικής ενέργειας».⁹⁸

⁹⁶ Οι αποφάσεις και τα δελτία τύπου για την υπόθεση αυτή είναι διαθέσιμα στο http://ec.europa.eu/competition/elojade/iseef/case_details.cfm?proc_code=1_38700 (πρόσβαση 24 Μαρτίου 2018).

⁹⁷ Παρά την επίσημη απελευθέρωση της Ελληνικής αγοράς, η Επιτροπή παρατήρησε ότι η ΔΕΗ εξακολουθούσε να είναι ακόμη ο μόνος προμηθευτής της χώρας τρία χρόνια μετά την απελευθέρωση της αγοράς το 2001. Βλ. Το δελτίο τύπου στο http://europa.eu/rapid/press-release_IP-04-436_en.htm?locale=en.

⁹⁸ Το δελτίο τύπου για την απόφαση του 2008 είναι διαθέσιμο στο http://europa.eu/rapid/press-release_IP-08-386_en.htm?locale=en.

Ακολούθησε μια μεγάλη διαμάχη⁹⁹ και οι Ελληνικές αρχές παρουσίασαν μια τελική προσφορά δεσμεύσεων τις 19 Ιανουαρίου 2018.¹⁰⁰ Σύμφωνα με τις δεσμεύσεις αυτές, ποσοστό 40% της παραγωγής ηλεκτρικής ενέργειας με καύσιμο τον λιγνίτη θα εκποιηθεί.¹⁰¹

Ένθετο 2. Δεσμεύσεις στον κλάδο φυσικού αερίου

Μετά από εκτεταμένες διαβουλεύσεις με τη ΔΕΠΑ, τους ανταγωνιστές της και τους πελάτες της, και σε συνεργασία με τη Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας (ΡΑΕ), η ΕΑ προσάρμοσε, αναθεώρησε και επικαιροποίησε τις δεσμεύσεις πέντε φορές* για να διευκολύνει την υιοθέτησή τους στην πράξη. Οι δεσμεύσεις περιστρέφονται συνολικά γύρω από τέσσερις βασικούς πυλώνες:

α) Διαχωρισμός της προμήθειας φυσικού αερίου από τις υπηρεσίες μεταφοράς του φυσικού αερίου

Η ΔΕΠΑ υποχρεώθηκε να διαχωρίσει τα δυο προϊόντα/υπηρεσίες προσφέροντας στους καταναλωτές της μια σύμβαση παροχής φυσικού αερίου χωρίς να περιλαμβάνονται σε αυτή οι υπηρεσίες μεταφοράς. Η τιμή παροχής φυσικού αερίου θα είναι η ίδια και στα δυο είδη συμβάσεων.

β) Μεγαλύτερος βαθμός κινητικότητας πελατών και εισαγωγή δίκαιων, διαφανών και χωρίς εισαγωγή διακρίσεων συμβατικών όρων

Μεγαλύτερη κινητικότητα πελατών (α) μέσω επαναδιαπραγμάτευσης των ετήσιων συμβατικών ποσοτήτων φυσικού αερίου, (β) με δυνατότητα επιλογής σύμβασης μονοετούς διάρκειας, και (γ) χωρίς να προβλέπονται

⁹⁹ Η ΔΕΗ υπέβαλε αίτηση αναίρεσης της απόφασης η οποία ακυρώθηκε από το Γενικό Δικαστήριο το 2012. Το 2014, το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης ανέπεμψε ορισμένα σημεία πίσω στο Γενικό Δικαστήριο. Το ιστορικό της υπόθεσης περιγράφεται στην απόφαση του Γενικού Δικαστηρίου του 2016, διαθέσιμη στο <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=T-169/08&language=EN>.

¹⁰⁰ Πρόκειται για μέτρο επί του οποίου είχε δεσμευτεί η Ελλάδα στο πλαίσιο του Μνημονίου Κατανόησης με τους διεθνείς πιστωτές (βλ. Κεφάλαιο 1 για ένα ιστορικό του Προγράμματος Οικονομικής Προσαρμογής).

¹⁰¹ Το αρχικό ενδιαφέρον για το συγκεκριμένο δυναμικό παραγωγής αναφέρθηκε ως θετικό, με βάση τις έρευνες αγοράς σχετικά με τις δεσμεύσεις της ΔΕΗ. (www.naftemporiki.gr/story/1313797/dg-comp-market-test-shows-15-investors-interested-in-ppc-lignite-unit, πρόσβαση 24 Μαρτίου 2018).

συμβάσεις διάρκειας μεγαλύτερης των δυο ετών με πελάτες που αγοράζουν ποσοστό μεγαλύτερο του 75% του φυσικού τους αερίου από τη ΔΕΠΑ.

γ) Ρευστότητα σε επίπεδο λιανικής

Εισαγωγή συστήματος ηλεκτρονικών δημοπρασιών (πρόγραμμα αποδέσμευσης φυσικού αερίου): Η ΔΕΠΑ δεσμεύτηκε να δημοπρατεί κάθε χρόνο ποσοστό 10% της ετήσιας προμήθειας σε εμπόρους λιανικής και πελάτες (τροποποίηση: προς το παρόν 16%, 20% μέχρι το 2020).

- Ανταγωνιστές (και μεγάλοι πελάτες) παραλαμβάνουν φυσικό αέριο σε τιμές πλησίον του κόστους.
- Όλες σχεδόν οι δημοπρατήσεις είχαν ποσοστό απορρόφησης 100%.

δ) Ενθάρρυνση πρόσβασης στην αγορά χονδρικής

- Εισαγωγή περιορισμών δυναμικότητας στα σημεία εισόδου της μεταφοράς.
- Η ΔΕΠΑ οφείλει να παρέχει δωρεάν την αναξιοποίητη δυναμικότητα.
- Προτεραιότητα σε τρίτους για δέσμευση οποιασδήποτε μελλοντικής συμπληρωματικής δυναμικότητας.

* Αποφάσεις 589/2014, 596/2014, 618/2015, 631/2016 και 651/2017. Για την τελευταία τροποποίηση Απόφαση 651/2017), βλ. το Δελτίου Τύπου ΕΑ με ημερομηνία 15.11.2017 στο www.epant.gr

Πηγή: Δελτία τύπου ΕΑ, με ημερομηνίες 13.11.2012 και 21.07.2014, διαθέσιμα στην Αγγλική γλώσσα στο www.epant.gr/en/.

2.6. Έλεγχος συγκεντρώσεων

Οι δραστηριότητες συγκεντρώσεων στην Ελλάδα ελέγχονται με βάση τις σχετικές διατάξεις του Νόμου περί Ανταγωνισμού – και ειδικότερα με τα Άρθρα 5 έως 10. Στα περισσότερα σημεία, τα συγκεκριμένα άρθρα του Νόμου αποτελούν εικόνα του Κανονισμού περί Συγκεντρώσεων της ΕΕ. Σε γενικές γραμμές η ΕΑ

αναφέρεται¹⁰² και εφαρμόζει τις αρχές και τις κατευθύνσεις που έχουν υιοθετηθεί σε επίπεδο ΕΕ – κυρίως τις Κατευθυντήριες Γραμμές Οριζοντίων και Μη Οριζοντίων Συγκεντρώσεων¹⁰³ – και ερμηνεύει αναλόγως τις αντίστοιχες διατάξεις του Νόμου περί Ανταγωνισμού. Αυτό επιβεβαιώθηκε από τα ενδιαφερόμενα μέρη για τις δραστηριότητες της αρχής, όπως επίσης και η αξιολόγηση του τρόπου με τον οποίο η ΕΑ διεξάγει στην πράξη τους ελέγχους των συγκεντρώσεων, παρά το ότι δεν υπάρχει σχετικό έγγραφο στο οποίο να αναφέρεται ρητά η συγκεκριμένη γενική πρακτική.

Δεν υπάρχουν κλάδοι της οικονομίας εξαιρούμενοι από την υποχρέωση κοινοποίησης συγκεντρώσεων και τις απαιτήσεις εξέτασης. Εντούτοις, αρμόδια αρχή για την εφαρμογή του Νόμου περί Ανταγωνισμού στις συναλλαγές της αγοράς ηλεκτρονικών επικοινωνιών και ταχυδρομικών υπηρεσιών είναι η Εθνική Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών και Ταχυδρομείων (ΕΕΤΤ). Για όλους τους άλλους κλάδους της οικονομίας, αρμόδια είναι η ΕΑ.¹⁰⁴ Η διάκριση των τομέων αρμοδιότητας των δυο αρχών (ΕΑ και ΕΕΤΤ) θεωρείται γενικά σαφής και δεν υπάρχουν αναφορές περί αβεβαιοτήτων αρμοδιότητας κατά το πρόσφατο παρελθόν.

Σε γενικές γραμμές, η άποψη των φορέων του ιδιωτικού τομέα που συναλλάσσονται με την ΕΑ στο πλαίσιο εξετάσεων των συγκεντρώσεων είναι θετική. Θεωρείται ότι η ΕΑ έχει επιτελέσει πρόοδο στον τρόπο με τον οποίο διερευνά τα πιθανά αποτελέσματα των γνωστοποιούμενων συγκεντρώσεων, τόσο όσον αφορά την ουσιαστική της ανάλυση, όσο και σχετικά με τις διαδικασίες που ακολουθεί.

2.6.1. Κριτήρια και όρια κοινοποίησης συγκεντρώσεων

Ο Νόμος περί Ανταγωνισμού του 2011 εισήγαγε δυο σωρευτικά κατώφλια κύκλου εργασιών πάνω από τα οποία είναι υποχρεωτική η κοινοποίηση συγκέντρωσης στην ΕΑ (ή στην ΕΕΤΤ): (α) ετήσιος συνολικός κύκλος εργασιών όλων των επιχειρήσεων που συμμετέχουν στη συγκέντρωση πάνω από EUR 150

¹⁰² Βλ. www.epant.gr/en/Pages/LegislationsEU?type=Mergers&sub=Notices

¹⁰³ Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2004α) και Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2008β).

¹⁰⁴ Στο υπόλοιπο τμήμα του παρόντος κεφαλαίου, οι αναφορές στην ΕΑ εννοούνται ισχύουσες για την ΕΕΤΤ σε εκείνες τις περιπτώσεις εξέτασης συγκεντρώσεων οι οποίες εμπίπτουν στην αρμοδιότητά της.

εκατομμύρια στο σύνολο της αγοράς, και (β) κάθε μια από τουλάχιστον δυο εκ των εν λόγω επιχειρήσεων έχουν ετήσιο συνολικό κύκλο εργασιών ύψους EUR 15 εκατομμυρίων στην εθνική αγορά.¹⁰⁵

Τα κριτήρια αυτά αντικατέστησαν τα προγενέστερα κριτήρια στα οποία περιλαμβάνονταν κατώφλια κύκλου εργασιών και μεριδίων αγοράς, όπως επίσης και κοινοποιήσεις μετά τη συναλλαγή για μικρότερες συναλλαγές και για τους σκοπούς *χαρτογράφησης* των σχετικών αγορών (Πίνακας 3).¹⁰⁶ Οι αλλαγές αυτές είχαν ως αποτέλεσμα τη μείωση του αριθμού γνωστοποιήσεων συγκεντρώσεων, με λιγότερες από 20 υποθέσεις συγκεντρώσεων να ελέγχονται από την ΕΑ κάθε χρόνο από το 2009 και μετά (Σχήμα 1).

Τα κατώφλια και τα κριτήρια κοινοποίησης συγκεντρώσεων μπορούν να τροποποιούνται με κοινή απόφαση των Υπουργών Οικονομικών και Οικονομίας και Ανάπτυξης, κατόπιν σχετικής σύστασης της ολομέλειας της Επιτροπής Ανταγωνισμού. Η σύσταση αυτή πρέπει να βασίζεται σε αξιολόγηση στατιστικών δεδομένων που συλλέγονται για την εφαρμογή των κριτηρίων που ισχύουν και στην «κατάσταση του ανταγωνισμού» κάθε τρία χρόνια.

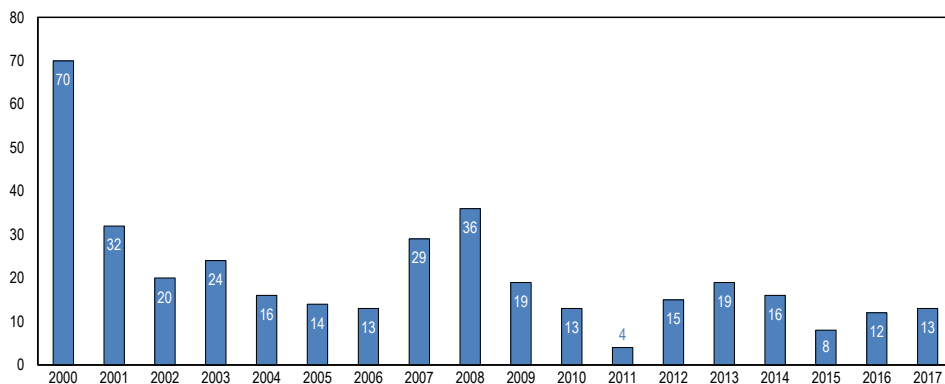
¹⁰⁵ Άρθρο 6 του Νόμου 3959/2011.

¹⁰⁶ Βλ., για παράδειγμα, τις εκθέσεις ΕΑ στην Επιτροπή Ανταγωνισμού του ΟΟΣΑ: «Ετήσια έκθεση περί πολιτικών και εξελίξεων ανταγωνισμού στην Ελλάδα – 1999» και «Ετήσια έκθεση περί πολιτικών και εξελίξεων ανταγωνισμού στην Ελλάδα – 2006».

Πίνακας 3. Κατώφλια γνωστοποίησης συγκεντρώσεων, 1991 έως σήμερα

Νόμος	Γνωστοποίηση μετά τη συγκέντρωση	Προηγούμενη γνωστοποίηση συγκεντρώσεων		
	Κριτήρια	Προθεσμία	Κριτήριο μεριδίου αγοράς	Κριτήρια κύκλου εργασιών
1934/1991	αθροιστικό μερίδιο αγοράς 10% αθροιστικός κύκλος εργασιών EUR10εκ		35%	αθροιστικός κύκλος εργασιών EUR75εκ στην εθνική αγορά
2000/1991	αθροιστικό μερίδιο αγοράς 10% αθροιστικός κύκλος εργασιών EUR10εκ		30%	αθροιστικός κύκλος εργασιών EUR65εκ. στην εθνική αγορά
2296/1995	αθροιστικό μερίδιο αγοράς 10% αθροιστικός κύκλος εργασιών EUR10εκ	10 ημέρες	25%	αθροιστικός κύκλος εργασιών EUR50εκ στην εθνική αγορά κύκλος εργασιών EUR5εκ για δυο επιχειρήσεις στην εθνική αγορά
2741/1999	αθροιστικό μερίδιο αγοράς 10% αθροιστικός κύκλος εργασιών EUR15εκ	10 ημέρες	25%	αθροιστικός κύκλος εργασιών EUR75εκ στην εθνική αγορά κύκλος εργασιών EUR7εκ για δυο επιχειρήσεις στην εθνική αγορά
2837/2000	Καμία κοινοποίηση	10 ημέρες	35%	αθροιστικός κύκλος εργασιών EUR150εκ. στην εθνική αγορά κύκλος εργασιών EUR15εκ για δυο επιχειρήσεις στην εθνική αγορά
3373/2005	αθροιστικό μερίδιο αγοράς 10% αθροιστικός κύκλος εργασιών EUR15εκ	10 ημέρες	Όχι	αθροιστικός κύκλος εργασιών EUR150εκ στην εθνική αγορά κύκλος εργασιών EUR15εκ για δυο επιχειρήσεις στην εθνική αγορά
3784/2009	αθροιστικό μερίδιο αγοράς 10% αθροιστικός κύκλος εργασιών EUR15εκ	10 ημέρες	Όχι	αθροιστικός κύκλος εργασιών EUR150εκ στην εθνική αγορά κύκλος εργασιών EUR1εκ για δυο επιχειρήσεις στην εθνική αγορά
3959/2011	Καμία κοινοποίηση	30 ημέρες	Όχι	αθροιστικός κύκλος εργασιών EUR150εκ στην παγκόσμια αγορά κύκλος εργασιών EUR15εκ για δυο επιχειρήσεις στην εθνική αγορά

Πηγή: Διατάξεις Νόμου περί Ανταγωνισμού ισχύουσες πριν από τις 20 Απριλίου 2011, διαθέσιμες στην Ελληνική γλώσσα στο: www.epant.gr/pages/Legislations

Σχήμα 1. Προηγούμενες γνωστοποιήσεις συγκεντρώσεων στην ΕΑ (2000-2017)

Σημείωση: Συνολικός αριθμός γνωστοποιήσεων ή υποθέσεων που εξετάστηκαν από την ΕΑ, όπως έχουν αναφερθεί. Εξαιρούνται οι γνωστοποιήσεις μετά την πραγματοποίηση των συναλλαγών.

Πηγή: Ετήσιες εκθέσεις στην Επιτροπή Ανταγωνισμού του ΟΟΣΑ για την πολιτική και τις εξελίξεις των θεμάτων ανταγωνισμού στην Ελλάδα.

Ένθετο 3. Έλεγχος και Κύκλος εργασιών για τους σκοπούς των κριτηρίων γνωστοποίησης συγκεντρώσεων και τα κατώφλια

Έλεγχος

Θεωρείται ότι υπάρχει συγκέντρωση όταν υπάρχει αλλαγή του ελέγχου σε μόνιμη βάση. Ο έλεγχος συνίσταται σε δικαιώματα, συμβάσεις ή άλλα μέσα τα οποία είτε μεμονωμένα είτε από κοινού, με αναφορά στα σχετικά γεγονότα ή την κείμενη νομοθεσία, παρέχουν τη δυνατότητα άσκησης επιρροής αποφασιστικής σημασίας στις δραστηριότητες επιχειρήσεων. Συνίσταται επίσης σε δικαιώματα ή συμβάσεις οι οποίες επηρεάζουν σημαντικά τη σύνθεση, την ψηφοφορία ή τις αποφάσεις των οργάνων μιας επιχείρησης.

Υπολογισμός Κύκλου Εργασιών

Ο συνολικός κύκλος εργασιών υπολογίζεται αθροίζοντας τους αντίστοιχους κύκλους εργασιών των εξής επιχειρήσεων:

1. Της ενδιαφερόμενης επιχείρησης
2. Εκείνων των επιχειρήσεων στις οποίες η ενδιαφερόμενη επιχείρηση, άμεσα ή έμμεσα:

- i. Κατέχει ποσοστό μεγαλύτερο του 50% του κεφαλαίου ή του ενεργητικού, ή
 - ii. Διαθέτει το δικαίωμα άσκησης δικαιωμάτων ψήφου περισσότερων από το ήμισυ των δικαιωμάτων, ή
 - iii. Έχει την εξουσία ορισμού πάνω από το ήμισυ των μελών του εποπτικού συμβουλίου, του διοικητικού συμβουλίου ή των οργάνων που εκπροσωπούν νόμιμα την επιχείρηση, ή
 - iv. Έχει το δικαίωμα να διαχειρίζεται τις υποθέσεις της επιχείρησης
3. Εκείνων των επιχειρήσεων οι οποίες, στην ενδιαφερόμενη επιχείρηση, διαθέτουν τα δικαιώματα ή τις εξουσίες που απαριθμούνται στο (2).
 4. Εκείνων των επιχειρήσεων στις οποίες μια από τις κατά το (3) επιχειρήσεις διαθέτει τα δικαιώματα τα οποία απαριθμούνται στο (2).
 5. Εκείνων των επιχειρήσεων στις οποίες δυο ή περισσότερες επιχειρήσεις όπως αναφέρονται στα σημεία (1) έως (4) διαθέτουν από κοινού τα δικαιώματα ή τις εξουσίες τα οποία απαριθμούνται στο (2).

Ο Νόμος περί Ανταγωνισμού προβλέπει ειδικά στοιχεία εσόδων και ασφάλιστρα που θα χρησιμοποιούνται αντί του υπολογισμού του κύκλου εργασιών, σε περίπτωση πιστωτικών και άλλων χρηματοοικονομικών ιδρυμάτων, όπως επίσης και ασφαλιστικών επιχειρήσεων.

Πηγή: Άρθρο 5 και Άρθρο 10 του Νόμου περί Ανταγωνισμού.

Οι συγκεντρώσεις πρέπει να γνωστοποιούνται στην ΕΑ εντός 30 ημερολογιακών ημερών από: (α) την υπογραφή της σύμβασης, (β) τη δημοσίευση της προσφοράς, ή (γ) την απόκτηση συμμετοχής που εξασφαλίζει τον έλεγχο σε μια συμμετέχουσα επιχείρηση.¹⁰⁷ Ορισμένα από τα ενδιαφερόμενα μέρη

¹⁰⁷ Στις περιπτώσεις όπου οι συγκεντρώσεις συνίστανται σε συγχώνευση ή στην απόκτηση κοινού ελέγχου, το καθήκον γνωστοποίησης είναι κοινό για τα Συμμετέχοντα Μέρη. Σε όλες τις άλλες περιπτώσεις, το πρόσωπο ή η επιχείρηση που αποκτά έλεγχο του συνόλου ή μέρους μιας ή περισσότερων επιχειρήσεων υπόκειται στην υποχρέωση γνωστοποίησης της συναλλαγής.

σχολίασαν ότι στην πράξη αυτό πολλές φορές δημιουργεί ανεπιθύμητα κίνητρα στις διαδικασίες ελέγχου των συγκεντρώσεων. Για τη συμμόρφωση με τις χρονικές προθεσμίες που προβλέπονται στον Νόμο, οι γνωστοποιήσεις μπορεί να είναι ατελείς κατά τη στιγμή της υποβολής τους, περίπτωση κατά την οποία θα ακολουθούν τα αιτήματα της ΕΑ για παροχή συμπληρωματικών πληροφοριών ώστε να ολοκληρωθούν με τον δέοντα τρόπο οι γνωστοποιήσεις (βλ. Σχήμα 2).

Μετά τη γνωστοποίησή της, η συγκέντρωση (α) δημοσιεύεται σε ημερήσια οικονομική εφημερίδα πανελλήνιας κυκλοφορίας, και (β) αναρτάται στους δικτυακούς τόπους της ΕΑ και της ΕΕΤΤ. Οποιοσδήποτε ενδιαφερόμενος μπορεί μετά από αυτό να υποβάλλει σχόλια ή να παρέχει πληροφορίες σχετικά με τη γνωστοποιημένη συγκέντρωση.

Σύμφωνα με τις βέλτιστες πρακτικές της Ευρωπαϊκής Επιτροπής¹⁰⁸ και με σκοπό την υιοθέτηση πιο αποτελεσματικών διαδικασιών, η ΕΑ έχει υιοθετήσει μια απλουστευμένη διαδικασία εξέτασης των συγκεντρώσεων που δεν είναι πιθανόν να προκαλέσουν προβλήματα ανταγωνισμού. Η διαδικασία αυτή ακολουθείται όταν δεν υπάρχει οριζόντια επικάλυψη ή κάθετη σχέση μεταξύ των δραστηριοτήτων των συμμετεχουσών στη συγκέντρωση επιχειρήσεων, όταν τα μερίδια των συμβαλλομένων είναι αθροιστικά μικρότερα του 15% ή του 25% αντίστοιχα σε περιπτώσεις οριζόντιας επικάλυψης ή κάθετων σχέσεων, ή όταν η συναλλαγή αφορά απόκτηση ελέγχου πρώην κοινής επιχείρησης.¹⁰⁹ Περισσότερες από τις μισές γνωστοποιήσεις συγκεντρώσεων που έχουν

¹⁰⁸ Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ξεκινά μια απλουστευμένη διαδικασία όταν δεν υπάρχει οριζόντια επικάλυψη ή κάθετη σχέση μεταξύ των δραστηριοτήτων των Συμβαλλομένων στη συγκέντρωση, όταν τα αθροιστικά μερίδια των συμμετεχουσών εταιρειών είναι μικρότερα του 20% ή του 30% σε περιπτώσεις οριζοντίων επικαλύψεων ή κάθετων σχέσεων αντίστοιχα, όταν η συναλλαγή αφορά την απόκτηση ελέγχου μιας πρώην κοινής επιχείρησης, ή όταν πληρούνται ορισμένα κατώφλια κύκλου εργασιών (για την ΕΑ, κύκλος εργασιών μικρότερος των EUR 100 εκατομμυρίων ή αξία των εισφερόμενων στοιχείων ενεργητικού) βλ. Ανακοίνωση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής περί απλουστευμένης διαδικασίας χειρισμού ορισμένων συγκεντρώσεων κατά τον Κανονισμό του Συμβουλίου (ΕΚ) 139/2004 (2013/C 366/04).

¹⁰⁹ Η Απόφαση 558/VII/2013 της ΕΑ περιλαμβάνει οδηγίες για τα έντυπα Γνωστοποίησης Συγκεντρώσεων: έντυπο συνοπτικής παρουσίασης, έντυπο αιτιολογημένης αναφοράς και έντυπο σχετικό με τις πληροφορίες περί δεσμεύσεων. Η Απόφαση προβλέπει ρητά τα κριτήρια συμπλήρωσης του εντύπου συνοπτικής παρουσίασης.

υποβληθεί κατά τα τελευταία δυο χρόνια πραγματοποιήθηκαν με την απλουστευμένη διαδικασία (6 από τις 12 το 2016 και 7 από τις 13 το 2017).

2.6.2. Τέλη, ποινές και κυρώσεις

Η γνωστοποίηση μιας συγκέντρωσης συνοδεύεται από την καταβολή ενός παραβόλου, το ύψος του οποίου ορίζεται σε EUR 1 100. Οι γνωστοποιήσεις δεν γίνονται αποδεκτές εφόσον δεν έχει πληρωθεί εξ' ολοκλήρου το προβλεπόμενο τέλος. Ο Νόμος περί Ανταγωνισμού προβλέπει συγκεκριμένες περιπτώσεις ενδεχόμενης επιβολής οικονομικών ή άλλων κυρώσεων, όπως αναφέρεται παρακάτω.¹¹⁰

Η ΕΑ μπορεί να επιβάλλει πρόστιμο τουλάχιστον EUR 30 000 και μέχρι ένα όριο 10% επί του συνολικού κύκλου εργασιών για την παράλειψη γνωστοποίησης μιας συγκέντρωσης, ή για την υλοποίηση συγκέντρωσης πριν την έκδοση σχετικής απόφασης της ΕΑ (το αποκαλούμενο 'gun jumping' ή πρόωρη πραγματοποίηση).¹¹¹ Κατά τον καθορισμό του ύψους του προστίμου, η ΕΑ λαμβάνει υπόψη την οικονομική ισχύ των Συμβαλλομένων στη συγκέντρωση, τον αριθμό των αγορών που επηρεάζονται και το επίπεδο ανταγωνισμού στις αγορές αυτές, όπως επίσης και τον εκτιμώμενο αντίκτυπο της συγκέντρωσης στον ανταγωνισμό. Επιπλέον, το πρόστιμο που ανέρχεται ως το 10% του συνολικού κύκλου εργασιών προβλέπεται στις περιπτώσεις μη συμμόρφωσης με δεσμεύσεις που επιβάλλονται ως μέτρα αποκατάστασης για την έγκριση μιας συγκέντρωσης.

Ο Νόμος παρέχει στην ΕΑ τη δυνατότητα να διατάξει τη λύση μιας συγκέντρωσης ή οποιοδήποτε άλλο μέτρο αποκατάστασης, εφόσον η συγκέντρωση έχει υλοποιηθεί πριν την έκδοση σχετικής απόφασης της ΕΑ, ή εφόσον η συγκέντρωση υλοποιείται παρά την μη έγκριση της ΕΑ, ή ακόμα παραβαίνοντας τους όρους τους σχετικούς με μια υπό αίρεση απόφαση έγκρισης.¹¹² Μπορεί επίσης να επιβάλλεται περαιτέρω πρόστιμο ύψους έως 10% επί του συνολικού κύκλου εργασιών της επιχείρησης που προκύπτει από τη συγκέντρωση και επιπλέον ημερήσιο πρόστιμο EUR 10 000 για τη μη

¹¹⁰ Άρθρο 9 του Νόμου περί Ανταγωνισμού.

¹¹¹ Άρθρο 6 παράγραφος 4 και Άρθρο 9 του Νόμου περί Ανταγωνισμού.

¹¹² Η ΕΑ μπορεί να απαιτήσει από τις συμμετέχουσες επιχειρήσεις να λύσουν τη συγκέντρωση μέσω της διάλυσης της συγχώνευσης ή τη διάθεση όλων των μετοχών ή των περιουσιακών στοιχείων που απαιτούνται για την επαναφορά της κατάστασης η οποία προϋπήρχε της συγκέντρωσης.

συμμόρφωση με σχετική διαταγή. Για τον καθορισμό του ύψους του προστίμου η ΕΑ θα εξετάσει τον αντίκτυπο της μη συμμόρφωσης σε θέματα ανταγωνισμού.

Εκτός αυτών, η παροχή ανακριβών ή παραπλανητικών πληροφοριών στην ΕΑ σχετικά με την εξέταση μιας συγκεντρώσης υπόκειται σε κυρώσεις προβλεπόμενες από τον Νόμο, οι οποίες μπορούν να περιλαμβάνουν ανάκληση της απόφασης έγκρισης της συγκεντρώσης (και την έκδοση νέας απόφασης, χωρίς χρονικό όριο για τη λήψη της απόφασης από την ΕΑ).

Οι κυρώσεις ή οι ποινές για λόγους μη συμμόρφωσης με τους κανόνες ή τα μέτρα αποκατάστασης σχετικά με τις συγκεντρώσεις έχουν επιβληθεί στο πλαίσιο μιας απόφασης από το 2012¹¹³ και πιο πρόσφατα, τον Ιούνιο 2018 για πρόωρη πραγματοποίηση και εκπρόθεσμη γνωστοποίηση συγκεντρώσεων.¹¹⁴

2.6.3. Οι διαδικασία ελέγχου των συγκεντρώσεων

Ο έλεγχος των συγκεντρώσεων στην Ελλάδα χωρίζεται σε δυο περιόδους διερεύνησης, σύμφωνα με τις οποίες η απόφαση για τη συναλλαγή μπορεί να λαμβάνεται μετά από μια περίοδο Σταδίου Ι ή μετά από μια περίοδο Σταδίου ΙΙ, για συγκεντρώσεις που έχουν προκαλέσει προβληματισμό μετά την περίοδο του αρχικού ελέγχου και για τις οποίες είναι δικαιολογημένη μια εμπεριστατωμένη διερεύνηση. Το χρονοδιάγραμμα της διαδικασίας απεικονίζεται στο Σχήμα 2.

Σχήμα 2. Χρονοδιάγραμμα ελέγχου συγκεντρώσεων

Συναλλαγή		Δεσμεύσεις	
		Εισαγωγή στην ΕΑ	Απόφαση Σταδίου ΙΙ
Γνωστοποίηση	Απόφαση Σταδίου Ι	45 μέρες	45 μέρες
30 μέρες	30 μέρες		
Εκτός πεδίου Έγκριση		Κοινοποίηση Αιτιάσεων	Έγκριση
Άνοιγμα εμπεριστατωμένης διερεύνησης			Έγκριση υπό όρους Απαγόρευση

Η διαδικασία ελέγχου συγκεντρώσεων ξεκινά με την παραλαβή μιας πλήρους γνωστοποίησης από την ΕΑ (βλ. 2.6.1 ανωτέρω). Σε ένα μήνα από την

¹¹³ Βλ. Απόφαση 536/VI/2012 για την επιβολή κυρώσεων λόγω μη συμμόρφωσης με τους κανόνες περί συγκεντρώσεων προ του 2012, διαθέσιμη στην Ελληνική γλώσσα στο <https://www.epant.gr/pages/DecisionDetail?ID=1375>

¹¹⁴ Δελτίο τύπου 27 Ιουνίου 2018, διαθέσιμο στην Ελληνική γλώσσα στο Press release of 27 June 2018, available in Greek at www.epant.gr/default.

παραλαβή της γνωστοποίησης, η ΕΑ μπορεί να καταλήξει σε ένα από τα κατωτέρω συμπεράσματα:

- **Εκτός πεδίου εφαρμογής.** Η ΕΑ καταλήγει στο συμπέρασμα ότι η γνωστοποιημένη συγκέντρωση δεν πληροί τα κριτήρια και τα κατώφλια γνωστοποίησης. Στην περίπτωση αυτή, ο Πρόεδρος της Επιτροπής Ανταγωνισμού εκδίδει απόφαση η οποία κοινοποιείται στην επιχείρηση η οποία υπέβαλε τη γνωστοποίηση.
- **Απόφαση μετά από Διερεύνηση Σταδίου Ι.** Η ΕΑ κρίνει ότι η συγκέντρωση δεν προκαλεί σοβαρές αμφιβολίες ως προς τη συμβατότητα με τις προϋποθέσεις λειτουργίας του ανταγωνισμού στις μεμονωμένες αγορές στις οποίες αναφέρεται. Στην περίπτωση αυτή η Επιτροπή Ανταγωνισμού εκδίδει απόφαση έγκρισης της συγκέντρωσης.
- **Απόφαση ανοίγματος της διερεύνησης Σταδίου ΙΙ.** Η ΕΑ κρίνει ότι η συγκέντρωση δημιουργεί σοβαρές αμφιβολίες ως προς τη συμβατότητα με τις απαιτήσεις περί λειτουργίας του ανταγωνισμού στις μεμονωμένες αγορές στις οποίες αναφέρεται. Στην περίπτωση αυτή, ο Πρόεδρος της Επιτροπής Ανταγωνισμού εκδίδει απόφαση έναρξης της διαδικασίας εμπεριστατωμένης διερεύνησης και ενημερώνει άμεσα τις ενδιαφερόμενες επιχειρήσεις για την απόφαση αυτή. Στην εν λόγω απόφαση του Προέδρου, περιγράφονται συνοπτικά οι αρχικοί προβληματισμοί της ΕΑ για τον ανταγωνισμό.¹¹⁵

Εντός σαράντα πέντε ημερολογιακών ημερών από την ημερομηνία έναρξης της διερεύνησης Σταδίου ΙΙ από την Γενική Διεύθυνση, ένας Επίτροπος – Εισηγητής εισαγάγει την υπόθεση ενώπιον της Επιτροπής Ανταγωνισμού. Στο συγκεκριμένο στάδιο της υπόθεσης, παραδίδεται στα Ενδιαφερόμενα Μέρη η Κοινοποίηση Αιτιάσεων.

¹¹⁵ Στο στάδιο αυτό, τα Συμβαλλόμενα Μέρη μπορούν επίσης να ζητήσουν τη διεξαγωγή ανεπίσημων ενημερωτικών συναντήσεων με τον Εισηγητή και το προσωπικό της Γενικής Διεύθυνσης για την περαιτέρω επεξεργασία των προβληματισμών περί ανταγωνισμού που έχουν τεθεί από την ΕΑ.

Μια **τελική απόφαση** για τη συγκέντρωση πρέπει να εκδίδεται εντός ενενήντα ημερολογιακών ημερών από την ημερομηνία κατά την οποία ξεκίνησε η διαδικασία διερεύνησης Σταδίου II. Σε περίπτωση κατά την οποία η συγχώνευση παράγει ως αποτέλεσμα την παρεμπόδιση του ανταγωνισμού στην εθνική αγορά ή σε σημαντικό τμήμα αυτής, ειδικότερα εφόσον διαμορφώνει ή ενδυναμώνει μια δεσπόζουσα θέση, η Επιτροπή Ανταγωνισμού μπορεί να απαγορεύσει την συγκέντρωση. Σε όλες τις άλλες περιπτώσεις, η συγκέντρωση εγκρίνεται (με ή χωρίς όρους επισυναπτόμενους στην απόφαση).¹¹⁶

2.6.4. Δεσμεύσεις

Οι Συμβαλλόμενοι στη συγκέντρωση μπορούν να προχωρήσουν από κοινού σε τροποποιήσεις της συγκέντρωσης ή να προτείνουν την ανάληψη δεσμεύσεων σχετικά με τους προβληματισμούς που έχει εκφράσει η ΕΑ.¹¹⁷ Οι δεσμεύσεις μπορούν να συνίστανται είτε σε θέματα συμπεριφοράς είτε σε σημεία διαρθρωτικού χαρακτήρα (ή και στα δυο) με σκοπό να κατευναστούν οι ανησυχίες της ΕΑ για τον ανταγωνισμό.¹¹⁸ Οι προτάσεις αυτές υποβάλλονται στην ΕΑ μετά την έναρξη της ενδελεχούς έρευνας αλλά όχι αργότερα από είκοσι ημέρες μετά την ημερομηνία εισαγωγής της υπόθεσης ενώπιον της Επιτροπής Ανταγωνισμού με την υποβολή της σχετικής έκθεσης.¹¹⁹ Η ΕΑ δύναται, κατά τη διακριτική της ευχέρεια, να πραγματοποιήσει έρευνα μεταξύ φορέων της αγοράς για τις δεσμεύσεις που προτείνονται από τα συμμετέχοντα μέρη.

Οι προθεσμίες για την υποβολή δεσμεύσεων προς την ΕΑ έχει τεθεί από τα ενδιαφερόμενα μέρη ως μια από τις λίγες εναπομένουσες διαφορές μεταξύ του πλαισίου ελέγχου των συγκεντρώσεων της Ελλάδας και εκείνου της ΕΕ. Πιο

¹¹⁶ Εφόσον το χρονικό διάστημα 90 ημερών παρέλθει χωρίς να έχει εκδοθεί απόφαση που απαγορεύει τη συγκέντρωση, θα θεωρείται ότι η συγκέντρωση εγκρίνεται από την Επιτροπή Ανταγωνισμού, η οποία πρέπει και να εκδώσει την σχετική πράξη έγκρισης.

¹¹⁷ Το αντίστοιχο έντυπο Δεσμεύσεων παρατίθεται στην Απόφαση 524/VI/2011 της ΕΑ.

¹¹⁸ Σε περίπτωση αποεπένδυσης, πρέπει να οριστεί εντολοδόχος από τα μέρη που γνωστοποιούν, με την έγκριση της ΕΑ, για την παρακολούθηση της εφαρμογής του μέτρου αποκατάστασης.

¹¹⁹ Η ΕΑ μπορεί, σε εξαιρετικές περιπτώσεις, να αποδέχεται δεσμεύσεις μετά την πάροδο της κατά τα ανωτέρω προθεσμίας και, σε αυτή την περίπτωση, η χρονική προθεσμία ενενήντα ημερών μπορεί να παρατείνεται κατά δεκαπέντε ημέρες.

συγκεκριμένα, ο Νόμος περί Ανταγωνισμού δεν επιτρέπει και δεν απαγορεύει ρητά τις δεσμεύσεις κατά το πρώτο χρονικό διάστημα ελέγχου των 30 ημερών. Το Άρθρο 8, παράγραφος 4 του Νόμου περί Ανταγωνισμού αναφέρεται στη δυνατότητα των Συμβαλλομένων να υποβάλουν δεσμεύσεις «*από τη γνωστοποίηση στις συμμετέχουσες επιχειρήσεις της κίνησης της διαδικασίας πλήρους διερεύνησης*». Πράγματι, δεν έχουν υπάρξει εγκρίσεις συγκεντρώσεων με δεσμεύσεις από την ΕΑ μετά από διερεύνηση Σταδίου Ι (βλ. Πίνακας 5).

Ένα παράδειγμα ενδεδειγμένης έρευνας που οδήγησε σε έγκριση συγκέντρωσης με δεσμεύσεις είναι η συγκέντρωση των εταιρειών Δέλτα και Μεγάλ στον γαλακτοκομικό κλάδο. Η ΕΑ ενέκρινε τη συναλλαγή (τις συναλλαγές) υπό την αίρεση δεσμεύσεων συμπεριφοράς και διαρθρωτικών δεσμεύσεων, το 2014 και το 2016 (η πρώτη συναλλαγή είχε εγκαταλειφθεί μετά).¹²⁰ Το 2014, η εταιρεία που προέκυψε από τη συγκέντρωση, ανέλαβε την εκποίηση της επιχειρηματικής δραστηριότητας σοκολατούχου γάλακτος Δέλτα για την εξάλειψη οριζόντιων επικαλύψεων μεταξύ των μερών και την χορήγηση σε πιθανούς αγοραστές πρόσβασης στο δίκτυο διανομής και παραγωγής της για μια μεταβατική περίοδο (για την εξασφάλιση της βιωσιμότητας των ενεργειών).¹²¹ Η επιχείρηση που προέκυψε από τη συγκέντρωση δεσμεύτηκε επίσης για τη συνέχιση της προμήθειας νωπού γάλακτος με τον τρέχοντα (τότε) όγκο και τους ίδιους γενικούς εμπορικούς όρους, από παραγωγούς της Βόρειας Ελλάδας και για μια μεταβατική περίοδο. Η δέσμευση αυτή έγινε αποδεκτή ως μέτρο αντιστάθμισης της πιθανότητας μείωσης του ανταγωνισμού στην αγορά του νωπού γάλακτος, λαμβάνοντας υπόψη το μερίδιο και την ισχύ αγοράς που είχε η νέα επιχείρηση ως αγοραστής. Το 2017, όταν γνωστοποιήθηκε η νέα συμφωνία σχετικά με τη συγκέντρωση, τα συμβαλλόμενα μέρη συμφώνησαν να λειτουργήσουν ανεξάρτητα σχετικά με το σοκολατούχο γάλα και δεσμεύτηκαν να μην ανταλλάσσουν εμπιστευτικές πληροφορίες για αυτές τις δραστηριότητες, να αφαιρέσουν τους όρους αποκλειστικότητας για το σοκολατούχο γάλα σε καταψύκτες που είχαν δοθεί σε μικρά σημεία πώλησης, όπως επίσης και να προσφέρουν μια ελάχιστη εγγυημένη τιμή αγοράς (καθοριζόμενη στη βάση ενός

¹²⁰ Η συγκέντρωση αυτή γνωστοποιήθηκε για πρώτη φορά το 2010 και εγκρίθηκε από την ΕΑ το 2014 τον Ιανουάριο 2011 με μέτρα αποκατάστασης παρόμοια με εκείνα της απόφασης του 2014.

¹²¹ Απόφαση ΕΑ 598/2014, διαθέσιμη στην Ελληνική γλώσσα στο: <https://www.epant.gr/pages/DecisionDetail?ID=1818>.

τρόπου τιμολόγησης) για τους παραγωγούς γάλακτος/αγρότες σε ορισμένες περιοχές της Ελλάδας, σχετικά με το νωπό αγελαδινό γάλα.¹²² Ορίστηκε επίσης ένας Εντολοδόχος Παρακολούθησης για την εξασφάλιση συμμόρφωσης με τις δεσμεύσεις.¹²³

2.6.5. Περίοδος ελέγχου

Το χρονοδιάγραμμα ελέγχου των συγκεντρώσεων προβλέπει ότι μια απόφαση Σταδίου Ι εκδίδεται από την ΕΑ μέσα σε ένα μήνα από την γνωστοποίηση της συγκέντρωσης (ή σε δυο μήνες από τη συναλλαγή). Μια απόφαση Σταδίου ΙΙ εκδίδεται¹²⁴ μέσα σε τέσσερις μήνες από τη γνωστοποίηση της συγκέντρωσης (ή σε πέντε μήνες μετά τη συναλλαγή) – ένα μέγιστο χρονικό διάστημα που μπορεί να παραταθεί κατά 15 ημέρες.

Το χρονικό διάστημα ελέγχου της συγκέντρωσης μπορεί να παρατείνεται περαιτέρω στην περίπτωση Αιτήσεων Παροχής Πληροφοριών (RFI) εκ μέρους της ΕΑ στις οποίες δεν απαντούν έγκαιρα και έγκυρα οι Συμβαλλόμενοι στην συγκέντρωση. Πιο συγκεκριμένα:

- Με τη γνωστοποίηση της συγκέντρωσης, η ΕΑ επισημαίνει οποιαδήποτε ελλειπή ή λανθασμένα στοιχεία μέσα σε επτά εργάσιμες ημέρες και μπορεί να ζητήσει από τους Συμβαλλόμενους που γνωστοποιούν την τροποποίηση της γνωστοποίησης. Η διαδικασία ελέγχου ξεκινά μόνο όταν η γνωστοποίηση θεωρείται πλήρης από την ΕΑ.
- Η ΕΑ μπορεί επιπλέον να ζητήσει πληροφορίες από τους Συμβαλλόμενους στη συγκέντρωση. Εφόσον το πράξει, καθορίζει χρονικό διάστημα τουλάχιστον πέντε ημερών για την προσκόμιση των πληροφοριών που ζήτησε. Σε περίπτωση κατά την οποία οι επιχειρήσεις δεν απαντήσουν στην ΕΑ με τον δέοντα τρόπο, η ΕΑ μπορεί να ζητήσει – μέσα σε δυο εργάσιμες ημέρες

¹²² Δελτίο Τύπου ΕΑ 20 Οκτωβρίου 2017, διαθέσιμο στην Ελληνική γλώσσα στο <https://www.epant.gr>.

¹²³ Δελτίο Τύπου ΕΑ 18 Ιανουαρίου 2018, διαθέσιμο στην Ελληνική γλώσσα στο <https://www.epant.gr>.

¹²⁴ Αυτό σχετίζεται με το αποτέλεσμα της έρευνας που κοινοποιείται στους συμβαλλόμενους στη συγκέντρωση και όχι με το πλήρες κείμενο της απόφασης, το οποίο μπορεί να παραδίδεται (πολύ) αργότερα.

– από τους Συμβαλλόμενους την παροχή όλων των πληροφοριών που λείπουν. Στις περιπτώσεις αυτές, σταματά να τρέχει ο χρόνος των επίσημων χρονικών προθεσμιών (*«σταματά το χρονόμετρο»*) μέχρι να δοθούν οι ολοκληρωμένες και ακριβείς πληροφορίες όπως τις έχει ζητήσει η ΕΑ.

Υπήρχαν αποκλίνουσες απόψεις από τα ενδιαφερόμενα μέρη σχετικά με την εμβέλεια και τη χρήση των RFI από την ΕΑ στο πλαίσιο της εξέτασης των συγκεντρώσεων. Ενώ δηλαδή ορισμένα από τα ενδιαφερόμενα μέρη είχαν την άποψη ότι οι RFI για τις έρευνες των συγκεντρώσεων μπορεί σε γενικές γραμμές να θεωρούνται ουσιαστικές αλλά και αναλογικές ως προς την εκάστοτε εξεταζόμενη υπόθεση, άλλοι αναφέρθηκαν σε υποθέσεις όπου οι διαδικασίες αυτές ήταν πολύ χρονοβόρες και/ή μη εστιασμένες στη σημασία των πληροφοριών και στα στοιχεία που ζητούσε η αρχή. Θεωρήθηκε ότι το γεγονός αυτό μπορεί να εκφράζει μια επιθυμία της αρχής να είναι πιο προσεκτική και πιο επιμελής στον έλεγχο που πραγματοποιεί, ή μια στρατηγική χρήση των RFI με σκοπό την χρονική επέκταση της περιόδου ελέγχου των υποθέσεων.

Η ΕΑ εκτιμά ότι η μέση διάρκεια μιας ενδελεχούς εξέτασης συγκέντρωσης κατά τα τελευταία χρόνια ήταν από τρεις (η μέγιστη διάρκεια που προβλέπεται από τη νομοθεσία, χωρίς χρονικές επεκτάσεις) έως τέσσερις μήνες. Οι ιδιωτικοί φορείς που συναλλάσσονται με την ΕΑ θεωρούν ότι ενώ οι καθυστερήσεις είναι λιγότερο συχνές σε περιπτώσεις συγκεντρώσεων σε σύγκριση με άλλες έρευνες αντιμονοπωλιακής νομοθεσίας, υπάρχουν υποθέσεις όπου η περίοδος ελέγχου διαρκεί περισσότερο από όσο χρειάζεται και υποθέσεις όπου υπάρχει ένα κενό χρονικό διάστημα μεταξύ της απόφασης και της έκδοσης του τελικού κειμένου.

Κατωτέρω παρουσιάζονται τα αποτελέσματα μιας αποτίμησης του ΟΟΣΑ για τις αποφάσεις περί συγκεντρώσεων της ΕΑ οι οποίες δημοσιεύονται στον δικτυακό τόπο της ΕΑ. Στην περίπτωση των ερευνών Σταδίου Ι, η Απόφαση εκδίδεται κατά μέσον όρο ένα μήνα μετά από γνωστοποίηση η οποία θεωρείται πλήρης (παρά το ότι η ημερομηνία αυτή προκύπτει συχνά πολύ αργότερα από την αρχική γνωστοποίηση της συγκέντρωσης). Οι χρονικές παρατάσεις συμφωνούνται συνήθως με τα συμβαλλόμενα στη συγκέντρωση μέρη όταν είναι απαραίτητη για την ΕΑ η εξέταση όλων των διαθέσιμων δεδομένων. Στην περίπτωση των ελέγχων Σταδίου ΙΙ, ενώ η μέση διάρκεια της έρευνας είναι τρεις μήνες (έως τέσσερις μήνες), το αντίστοιχο χρονικό διάστημα είναι μεγαλύτερο (έως έξη μήνες) εφόσον λαμβάνεται υπόψη η ημερομηνία της αρχικής γνωστοποίησης.

Πίνακας 4. Διάρκεια των ερευνών Σταδίου Ι και Σταδίου ΙΙ στους ελέγχους συγκεντρώσεων της ΕΑ

Αποφάσεις που εκδόθηκαν μετά την 1^η Ιανουαρίου 2014

	Αριθμός αποφάσεων	Μέσος όρος (μήνες)	Ελάχιστος χρόνος (μήνες)	Μέγιστος χρόνος (μήνες/months)
Στάδιο Ι	22	1,1	0,4	2,5
από την ημερομηνία πρώτης γνωστοποίησης		2,0	0,8	5,1
Στάδιο ΙΙ	7	3,0	2,3	4,0
από την ημερομηνία πρώτης γνωστοποίησης		4,2	3,3	6,3

Σημείωση: Μετά από Μια Απόφαση έγκρισης της συγκέντρωσης είτε κατά το Άρθρο 8.6 είτε κατά το Άρθρο 8.8 του Νόμου περί Ανταγωνισμού ακολουθεί διερεύνηση Σταδίου ΙΙ. Μετά από Απόφαση με βάση το άρθρο 8.3 ακολουθεί διερεύνηση Σταδίου Ι. Η διάρκεια έχει υπολογιστεί χρησιμοποιώντας τη χρονική διαφορά (σε ημέρες) μεταξύ της γνωστοποίησης (ή της ημερομηνίας κατά την οποία θεωρείται πλήρης η γνωστοποίηση) και της ημερομηνίας της Απόφασης. Η ημερομηνία κατά την οποία η γνωστοποίηση είναι πλήρης λείπει στην περίπτωση μιας Απόφασης: Στην περίπτωση αυτή αυτό συνάγεται από την ημερομηνία της απόφασης για το άνοιγμα διερεύνησης Σταδίου ΙΙ.

Πηγή: Αποφάσεις που έχουν αναρτηθεί στον δικτυακό τόπο της ΕΑ, <https://www.epant.gr/Pages/DecisionsOpinions> (πρόσβαση 16 Μαρτίου 2018).

2.6.6. Διαδικασία πριν από τη γνωστοποίηση

Δεν προβλέπεται καμία επίσημη διαδικασία προ της γνωστοποίησης. Με πρωτοβουλία της πλευράς που γνωστοποιεί, η ΕΑ μπορεί να ξεκινήσει περιστασιακά επαφές προ γνωστοποίησης με τα μέρη που γνωστοποιούν, αλλά αυτό δεν αποτελεί συνήθη πρακτική. Τα ενδιαφερόμενα μέρη έχουν επαινέσει την ΕΑ για το γεγονός ότι είναι πιο πρόθυμη να συζητήσει τα γεγονότα και τα ευρήματα με τα μέρη που γνωστοποιούν, συμπεριλαμβανομένων και άτυπων συζητήσεων πριν από την γνωστοποίηση.¹²⁵

2.6.7. Ουσιαστικά θέματα

Στον Νόμο περί Ανταγωνισμού προβλέπεται ότι η ΕΑ απαγορεύει οποιαδήποτε συγκέντρωση η οποία «μπορεί να περιορίζει σημαντικά τον

¹²⁵ Βλ. επίσης ανωτέρω υποσημείωση 115.

ανταγωνισμό στην εθνική αγορά ή σε ένα ουσιαστικό τμήμα αυτής [...] και ιδίως εφόσον διαμορφώνει ή ενδυναμώνει μια δεσπόζουσα θέση»¹²⁶ σύμφωνα με το πρότυπο του Κανονισμού περί Συγκεντρώσεων της ΕΕ (ο αποκαλούμενος έλεγχος του κριτηρίου της ΣΠΑΑ). Κατά την ουσιαστική αξιολόγηση των συγκεντρώσεων η ΕΑ εφαρμόζει γενικά τις αρχές και τις κατευθυντήριες γραμμές που υιοθετούνται σε επίπεδο ΕΕ και ερμηνεύει κατ' αναλογία τις αντίστοιχες διατάξεις του Νόμου περί Ανταγωνισμού.

Η αξιολόγηση των θεμάτων ανταγωνισμού από την ΕΑ περιλαμβάνει την εξέταση ορισμένων στοιχείων,¹²⁷ και συγκεκριμένα: τη δομή των σχετικών αγορών, τον πραγματικό ή τον δυνητικό ανταγωνισμό εκ μέρους επιχειρήσεων που βρίσκονται εντός ή εκτός Ελλάδος, τους φραγμούς στην πρόσβαση, τη θέση που κατέχουν στην αγορά οι συμβαλλόμενες στη συγκέντρωση επιχειρήσεις και η χρηματοοικονομική τους ισχύς, οι εναλλακτικές δυνατότητες επιλογής που έχουν οι προμηθευτές και χρήστες, η εξέλιξη της προσφοράς και της ζήτησης των σχετικών αγαθών και υπηρεσιών, τα συμφέροντα των ενδιαμέσων και τελικών καταναλωτών, καθώς και η συμβολή στην τεχνική και οικονομική πρόοδο και στη βελτίωση της οικονομικής αποτελεσματικότητας (υπό τον όρο ότι η συμβολή αυτή είναι προς το συμφέρον των καταναλωτών και δεν αποτελεί εμπόδιο για τον ανταγωνισμό).

Στην πράξη, η ΕΑ λαμβάνει υπόψη θεωρίες σχετικά με μονομερείς, συντονισμένες, κάθετες και διαγώνιες επιπτώσεις στον ανταγωνισμό από τις συγκεντρώσεις. Ο ορισμός των σχετικών αγορών παραμένει ζωτικής σημασίας για τον καθορισμό της εμβέλειας της ανάλυσης των επιπτώσεων της συγκέντρωσης, όπως επίσης και μια αξιολόγηση των μεριδίων αγοράς, της δομής του κόστους, της τιμολόγησης, του κόστους αλλαγής προμηθευτή, της διαπραγματευτικής θέσης προμηθευτών και πελατών.

Η ΕΑ εφαρμόζει συνεχώς περισσότερο αναλύσεις που βασίζονται σε οικονομικά δεδομένα στο πλαίσιο της αξιολόγησής της για τις επιπτώσεις των συγκεντρώσεων, και ιδίως σε εκείνες που υπόκεινται σε ενδελεχή έλεγχο. Το γεγονός αυτό έχει επαινεθεί από πολλά ενδιαφερόμενα μέρη. Η ΕΑ έχει πρόσφατα χρησιμοποιήσει πιο εκλεπτυσμένες αναλύσεις για τον ορισμό των αγορών και την αξιολόγηση των επιπτώσεων των συγκεντρώσεων.

¹²⁶ Άρθρο 7 παράγραφος 1 του Νόμου περί Ανταγωνισμού.

¹²⁷ Άρθρο 7 παράγραφος 2 του Νόμου περί Ανταγωνισμού.

Για παράδειγμα στην υπόθεση συγχώνευσης των εταιρειών Μύθος/Ολυμπιακή Ζυθοποιία¹²⁸ στην αγορά της ζυθοποιίας, η ΕΑ χρησιμοποίησε ποσοστά εκτροπής και ανάλυση αλλαγής παρόχου (που υποβλήθηκαν από τις Συμβαλλόμενες επιχειρήσεις) για να διαπιστώσει το βαθμό κατά τον οποίο οι δυο συμβαλλόμενες επιχειρήσεις μπορούν να θεωρηθούν άμεσοι (πιο άμεσοι) ανταγωνιστές, έχοντας υπόψη το χαρτοφυλάκιο προϊόντων τους. Ενώ οι δυο επιχειρήσεις κατείχαν το δεύτερο και το τρίτο σε μέγεθος μερίδιο αγοράς στην αγορά μπίρας, κάτι που υπεδείκνυε αρχικά περιορισμό του ανταγωνισμού στον κλάδο, από την αξιολόγηση της ΕΑ προέκυψε ότι οι επιχειρήσεις που συγχωνεύονται δεν θα μπορούσαν να θεωρηθούν άμεσοι ανταγωνιστές σε υποτιμήματα της σχετικής αγοράς και ότι η Ολυμπιακή Ζυθοποιία δεν ασκούσε ιδιαίτερες ανταγωνιστικές πιέσεις στην Μύθος. Σε συνδυασμό με άλλα ευρήματα, όπως, μεταξύ άλλων, ότι η αγορά μπίρας ήταν μάλλον ώριμη, οι φραγμοί για την είσοδο και η διαφάνεια των τιμών ήταν σε χαμηλά επίπεδα, ενώ η ελαστικότητα από πλευράς ζήτησης ήταν υψηλή, η ΕΑ κατέληξε στο συμπέρασμα ότι δεν προέκυπταν ανησυχίες για τον ανταγωνισμό και ενέκρινε τη συναλλαγή χωρίς δεσμεύσεις.

Κατά τον έλεγχο των εξαγορών που πραγματοποίησε η ΕΑ για την ανάλυση μεγάλου όγκου δεδομένων στο πλαίσιο της αναδιάρθρωσης του τραπεζικού τομέα χρησιμοποιήθηκαν εργαλεία οικονομικής ανάλυσης. Για παράδειγμα, στην αξιολόγηση των δυνητικών μονομερών επιπτώσεων ως αποτέλεσμα της εξαγοράς της Τράπεζας Κύπρου από την Τράπεζα Πειραιώς,¹²⁹ υπολογίστηκαν οι δείκτες Ακαθάριστης Ανοδικής Πίεσης στις Τιμές (GUPPI) και Ενδεικτικής Αύξης της Τιμής (IPR) σε επιμέρους αγορές λιανικής τραπεζικής. Με ανάλογο τρόπο υπολογίστηκε δείκτης Συντονισμένης Πίεσης στις Τιμές (CPPI) για την αξιολόγηση των πιθανών συντονισμένων επιπτώσεων στην τιμή μετά τη συγκέντρωση.

Στο πλαίσιο της αξιολόγησης υποθέσεων ως προς τον ανταγωνισμό χρησιμοποιήθηκαν και άλλα εργαλεία - όπως δοκιμές συσχέτισης, ολοκληρωτική ανάλυση πολλαπλής συσχέτισης, ανάλυση κρίσιμης απώλειας στην υπόθεση

¹²⁸ Απόφαση ΕΑ 606/2015, διαθέσιμη στην Ελληνική γλώσσα στο: <https://www.epant.gr/pages/DecisionDetail?ID=1644>.

¹²⁹ Απόφαση ΕΑ 574/VII/2013, διαθέσιμη στην Ελληνική γλώσσα στο <https://www.epant.gr/pages/DecisionDetail?ID=1397>.

ΟΠΑΠ/Κρατικά Λαχεία¹³⁰ και ανάλυση αλληλεπικαλύψεων τοπικής αγοράς στην περίπτωση συγκεντρώσεων λιανικού εμπορίου ειδών διατροφής.¹³¹

Για υποθέσεις στις οποίες χρειάζεται οικονομική ανάλυση η ΕΑ δεν έχει εκδώσει ή υιοθετήσει κατευθυντήριες γραμμές/διαδικασίες/βέλτιστες πρακτικές υποβολής των στοιχείων από τους εμπλεκόμενους στις διαδικασίες. Αντί αυτού, η ΕΑ δηλώνει ότι εφαρμόζει τις κατευθυντήριες γραμμές της Ευρωπαϊκής Επιτροπής¹³² για την υποβολή οικονομικών στοιχείων και δεδομένων έστω και αν οι εν λόγω κατευθυντήριες γραμμές δεν αναφέρονται ρητά στις οδηγίες της ίδιας της ΕΑ ή στον δικτυακό της τόπο. Τα Μέρη που γνωστοποιούν μπορούν να έχουν πρόσβαση στις πληροφορίες και στις εκτιμήσεις στις οποίες βασίζεται η ΕΑ.¹³³ Από την άλλη πλευρά, όταν η υποβολή στοιχείων από τα Μέρη που γνωστοποιούν βασίζεται σε ποσοτικά δεδομένα, η ΕΑ ζητά την προσκόμιση των δεδομένων αυτών και την υποκείμενη μεθοδολογία (κώδικες).

Θέματα δημοσίου συμφέροντος

Όπως ήδη έχει αναφερθεί, οι συγκεντρώσεις αξιολογούνται με βάση το κριτήριο ελέγχου «σημαντικής παρακώλυσης του αποτελεσματικού ανταγωνισμού» (ΣΠΑΑ). Κανένα άλλο κριτήριο πολιτικής δεν λαμβάνεται υπόψη.¹³⁴ Το γεγονός αυτό βρίσκεται σε αντίφαση ως προς το προγενέστερο καθεστώς σύμφωνα με το οποίο μια απαγορευμένη κατά τα άλλα συγκέντρωση

¹³⁰ Απόφαση ΕΑ 573/VII/2013, διαθέσιμη στην Ελληνική γλώσσα στο: <https://www.epant.gr/pages/DecisionDetail?ID=1410>.

¹³¹ Απόφαση ΕΑ 637/2017, διαθέσιμη στην Ελληνική γλώσσα στο: <https://www.epant.gr/Pages/DecisionDetail?ID=1791>.

¹³² Γενική Διεύθυνση Ανταγωνισμού της Ευρωπαϊκής Επιτροπής (DG COMP), «Βέλτιστες πρακτικές για την υποβολή οικονομικών αποδεικτικών στοιχείων και τη συλλογή δεδομένων σε περιπτώσεις που αφορούν την εφαρμογή των άρθρων 101 και 102 της ΣΛΕΕ και σε υποθέσεις συγκεντρώσεων», http://ec.europa.eu/competition/consultations/2010_best_practices/best_practice_submissions.pdf.

¹³³ ΕΑ (2015). Στην πράξη, κανένας εμπλεκόμενος στις διαδικασίες δεν έχει μέχρι στιγμής ζητήσει την εκτιμώμενη διαδικασία (δηλ. κώδικα) που χρησιμοποιείται από την ΕΑ.

¹³⁴ Για μια συζήτηση διαφόρων προσεγγίσεων και θεσμικού σχεδιασμού, βλ. OECD (2016) “Public interest considerations in merger control – Background paper by the Secretariat”, [https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/WP3\(2016\)3/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/WP3(2016)3/en/pdf).

θα μπορούσε να επιτραπεί από τον Υπουργό Ανάπτυξης εφόσον «*θεωρείται απαραίτητη για λόγους δημοσίου συμφέροντος, ιδίως δε εφόσον συνεισφέρει στον εκσυγχρονισμό και τον εξορθολογισμό της παραγωγής και της οικονομίας, στην προσέλκυση επενδύσεων, στην ενδυνάμωση της ανταγωνιστικότητας στην Ευρωπαϊκή και στη Διεθνή αγορά και στην δημιουργία νέων θέσεων εργασίας*».¹³⁵

Έχουν γίνει σχόλια σύμφωνα με τα οποία η εξάλειψη του κριτηρίου δημοσίου συμφέροντος από τη διαδικασία ελέγχου των συγκεντρώσεων αυξάνει τον κίνδυνο αναπόφευκτης ανάμειξης άλλων θεμάτων πολιτικής στα θέματα και στα σημεία που αφορούν τον ανταγωνισμό. Αυτό ισχύει ιδίως κατά τη διάρκεια της οικονομικής κρίσης στην Ελλάδα, όταν η ενοποίηση και οι ιδιωτικοποιήσεις μπορούν να αναλάβουν ρόλο σταθεροποίησης και αναδιάρθρωσης και το πεδίο αξιολόγησης των επιπτώσεων τους εκτείνεται πέρα από τα όρια της πολιτικής ανταγωνισμού.¹³⁶

Μεταξύ των επακόλουθων της κρίσης στην Ελλάδα, υπήρχαν και περιπτώσεις πρώην Κρατικών επιχειρήσεων οι οποίες ιδιωτικοποιήθηκαν και/ή κλάδοι οι οποίοι ενοποιήθηκαν/αναδιαρθρώθηκαν. Η ΕΑ έπρεπε να ελέγξει και κατόπιν να εγκρίνει ορισμένες από τις ως άνω συναλλαγές που ήταν «*ζωτικής σημασίας για το τρέχον πρόγραμμα διάσωσης της Ελλάδας*»¹³⁷ το 2016. Για

¹³⁵ Το Άρθρο 4γ παράγραφος 3 του Νόμου 3373/2005 «Αντικατάσταση και συμπλήρωση του Νόμου 703/1977 περί ελέγχου μονοπωλίων και ολιγοπωλίων και προστασίας του ελεύθερου ανταγωνισμού».

¹³⁶ Για παράδειγμα, βλ Τζουγανάτος (2016): «*Η εξαγορά πλειοψηφικών συμμετοχών των Ελληνικών τραπεζών από το Ελληνικό Ταμείο Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας, απαραίτητων για την εξασφάλιση της ανακεφαλαιοποίησης των τραπεζών, έχει δημιουργήσει θέματα εφαρμογής της νομοθεσίας περί ανταγωνισμού που δεν έχουν αντιμετωπιστεί με ικανοποιητικό τρόπο από την ΕΑ. Πιο σημαντικό θέμα είναι η αξιολόγηση των συγκεντρώσεων μεταξύ επιχειρήσεων που βρίσκονται σε δυσχερή θέση (άμεσα ή έμμεσα) η οποία απαιτείται από τις τράπεζες ως προϋπόθεση περαιτέρω χρηματοδότησής τους. Αυτές οι καταστάσεις στην αγορά, αρκετά συχνές στη σημερινή συγκυρία, δεν μπορούν να λαμβάνονται υπόψη σε συγκεντρώσεις που αναμένεται να παρακωλύουν σημαντικά τον ανταγωνισμό, τη στιγμή που τα κριτήρια αξιολόγησης των συγκεντρώσεων στο πλαίσιο των ελέγχων μπορεί μόνο να είναι κριτήρια ανταγωνισμού [...] Καταργώντας τη δυνατότητα έγκρισης των συγχωνεύσεων με υπουργικές αποφάσεις, ο νομοθέτης αφαίρεσε από την Ελληνική νομοθεσία επιβολής των κανόνων ανταγωνισμού ένα χρήσιμο εργαλείο το οποίο θα μπορούσε να παρέχει ισορροπημένες απαντήσεις σε θέματα που προκύπτουν από την οικονομική κρίση*».

¹³⁷ Δικηγορική Εταιρεία Κυριακίδης-Γεωργόπουλος (KG Law firm) (2017).

παράδειγμα, η εξαγορά από την Cosco του αποκλειστικού ελέγχου του Οργανισμού Λιμένος Πειραιώς¹³⁸ εγκρίθηκε υπό την αίρεση δεσμεύσεων συμπεριφοράς. Η ΕΑ έλαβε επίσης υπόψη της τις συνθήκες που επικρατούσαν και αντιπαράδείγματα της σχετικής αγοράς, όπως επίσης και τις αυξημένες αποδόσεις (οικονομίες κλίμακας) που θα προέκυπταν από την εξαγορά.

Την ίδια χρονιά, η ΕΑ ενέκρινε την γνωστοποιημένη εξαγορά 14 Ελληνικών περιφερειακών αεροδρομίων από την Fraport (μέσω συμβάσεων παραχώρησης) για την αναβάθμιση, τη συντήρηση, τη διαχείριση και τη λειτουργία των συγκεκριμένων αεροδρομίων.¹³⁹ Κατά την απόφαση, η συναλλαγή δεν δημιουργούσε σοβαρές αμφιβολίες ως προς τη συμβατότητα με τους κανόνες ελέγχου των συγκεντρώσεων στις σχετικές αγορές, κυρίως στις αγορές παροχής συμβάσεων παραχώρησης για τη διαχείριση και τη λειτουργία υποδομών αεροδρομίων και την παροχή λογισμικού τεχνολογίας των πληροφοριών σε αεροδρόμια (αγορά προηγούμενου σταδίου).

2.6.8. Γνωστοποιήσεις και αποτελέσματα συγκεντρώσεων

Ο έλεγχος των συγκεντρώσεων από την ΕΑ μπορεί να καταλήξει σε τρία αποτελέσματα (για τον έλεγχο των συναλλαγών οι οποίες ανήκουν στην αρμοδιότητα της ΕΑ): έγκριση (μετά από διερεύνηση Σταδίου Ι ή μετά από ενδελεχή διερεύνηση Σταδίου ΙΙ), έγκριση με δεσμεύσεις ή απαγόρευση της συγκέντρωσης (μετά από διερεύνηση Σταδίου ΙΙ).

Τα αποτελέσματα του ελέγχου των συγκεντρώσεων που κοινοποιούνται στην ΕΑ παρέχονται στον πίνακα που ακολουθεί. Στις περισσότερες περιπτώσεις ο έλεγχος καταλήγει σε έγκριση χωρίς όρους. Εφόσον όμως προκαλούνται σοβαροί προβληματισμοί για τον ανταγωνισμό, τα Μέρη μπορεί να υποχρεωθούν να αναλάβουν δεσμεύσεις. Οι αποφάσεις απαγόρευσης συγκεντρώσεων είναι πολύ σπάνιες. Πράγματι καμία απόφαση απαγόρευσης δεν έχει ληφθεί κατά το χρονικό διάστημα 2012 – 2017.¹⁴⁰

¹³⁸ Απόφαση ΕΑ 627/2016, διαθέσιμη στην Ελληνική γλώσσα στο <https://www.epant.gr/pages/DecisionDetail?ID=1712>.

¹³⁹ Απόφαση ΕΑ 626/2016, διαθέσιμη στην Ελληνική γλώσσα στο <https://www.epant.gr/Pages/DecisionDetail?ID=1809>.

¹⁴⁰ Η τελευταία απαγόρευση αφορούσε την Απόφαση 40/1996, της ΕΑ, διαθέσιμη στην Ελληνική γλώσσα στο <https://www.epant.gr/pages/DecisionDetail?ID=740>.

Εκτός των συγκεντρώσεων τις οποίες εξέτασε η ΕΑ κατά το χρονικό διάστημα 2012-2017, η ΕΕΤΤ έχει επίσης ελέγξει μια συναλλαγή στην αγορά τηλεπικοινωνιών, η οποία και εγκρίθηκε.¹⁴¹

Πίνακας 5. Γνωστοποιήσεις συγκεντρώσεων και αποφάσεις ΕΑ

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Γνωστοποιήσεις συγκεντρώσεων	15	19	16	8	12	13 *
Συγκεντρώσεις που εγκρίθηκαν στο Στάδιο Ι	12 (80%)	13 (68%)	8 (50%)	5 (63%)	6 (50%)	4 (31%)
Συγκεντρώσεις που εγκαταλείφθηκαν στο Στάδιο Ι	0	0	0	0	0	1 (8%)
Συγκεντρώσεις που διερευνήθηκαν στο Στάδιο ΙΙ	3	6	8	3	6	2
Απαγορεύσεις συγκεντρώσεων	0	0	0	0	0	0
Συγκεντρώσεις που εγκρίθηκαν στο Στάδιο ΙΙ – χωρίς μέτρα αποκατάστασης	0	2 (33%)	7 (88%)	2 (67%)	4 (67%)	0
Συγκεντρώσεις που εγκρίθηκαν στο Στάδιο ΙΙ – με μέτρα αποκατάστασης	2 (67%)	3 (50%)	1 (13%)	0 (0%)	1 (17%)	2 (100%)
Συγκεντρώσεις που εγκαταλείφθηκαν στο Στάδιο ΙΙ	1 (33%)	1 (17%)	0	1 (33%)	1 (17%)	0

Σημείωση: Συγκεντρώσεις στη βάση σχετικών φακέλων που έχουν κατατεθεί κατά το παρελθόν ημερολογιακό έτος. Το αποτέλεσμα κάθε υπόθεσης συγκέντρωσης υπάρχει στο πλαίσιο των αποτελεσμάτων.

* 6 φάκελοι συγκεντρώσεων εκκρεμούν κατά τη στιγμή ολοκλήρωσης της παρούσας έκθεσης και, συνεπώς, στον πίνακα αναφέρεται το αποτέλεσμα μόνο για 7 από τις 13 γνωστοποιημένες συγκεντρώσεις.

Πηγή: ΕΑ.

Η ΕΑ χρησιμοποίησε επίσης τις διατάξεις του Κανονισμού περί Συγκεντρώσεων της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την παραπομπή μιας υπόθεσης στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή για έλεγχο. Πιο συγκεκριμένα, το 2012 η ΕΑ αποφάσισε ομόφωνα να αποδεχθεί πρόσκληση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και

¹⁴¹ Απόφαση 737-047/2014 της ΕΕΤΤ. Η συγκέντρωση γνωστοποιήθηκε επίσης στην ΕΑ διότι αφορούσε την αγορά συνδρομητικής τηλεόρασης, βλ. Απόφαση ΕΑ 593/2014, www.epant.gr/Pages/DecisionDetail?ID=1640.

να υποβάλει αίτηση παραπομπής σε αυτή για την προτεινόμενη εξαγορά της Olympic Air από την Aegean Airlines.¹⁴²

Κατά τα τελευταία 20 χρόνια, έχουν ασκηθεί στα Ελληνικά δικαστήρια αναίρεσεις για περίπου 25 περιπτώσεις συγκεντρώσεων¹⁴³ σχετικά με την επιβολή προστίμων για λόγους της διαδικασίας (για πρόωρη πραγματοποίηση -gun jumping-, μη γνωστοποίηση, κλπ), όπως επίσης και καταγγελίες τρίτων σχετικές με αποφάσεις της ΕΑ. Στις περισσότερες περιπτώσεις - σε 22 από 25 υποθέσεις - οι αποφάσεις της ΕΑ επικυρώθηκαν από τα δικαστήρια.¹⁴⁴

Η ΕΑ δεν διεξάγει συνθήως *ex-post* αξιολόγηση των αποφάσεών της για τις συγκεντρώσεις και ούτε έχει αναθέσει καμία σχετική ανάλυση μέχρι σήμερα. Το κατωτέρω ένθετο περιγράφει συνοπτικά την αναφορά της ΕΑ τη σχετική με τον αντίκτυπο της εμπλοκής της στην αναδιάρθρωση του τραπεζικού τομέα στην Ελλάδα, μετά από μια σειρά συναλλαγών που έλαβαν χώρα στον συγκεκριμένο κλάδο.

¹⁴² Η ΕΑ έκρινε ότι πληρούνται οι κατά το Άρθρο 22 του Κανονισμού Συγκεντρώσεων της Ευρωπαϊκής Επιτροπής όροι παραπομπής της υπόθεσης, λαμβάνοντας υπόψη ότι η συγκέντρωση ενδέχεται να έχει κάποια αισθητή επιρροή στα εμπορικά ρεύματα μεταξύ των Κρατών Μελών και να επηρεάσει σημαντικά τον ανταγωνισμό σε ξεχωριστές αγορές προϊόντων στην Ελλάδα και σε άλλο Κράτος Μέλος. Εκτός αυτού, η ΕΑ έκρινε ότι παραπομπή αυτή ενδείκνυται στην ειδική περίπτωση της συγκεκριμένης υπόθεσης, κυρίως λόγω του ότι η Ευρωπαϊκή Επιτροπή είχε προγενέστερα ελέγξει την απόπειρα συγκέντρωσης των Συμβαλλομένων Μερών το 2010 και είχε αποκομίσει σημαντική εμπειρία για την αναδιάρθρωση της βιομηχανίας αερομεταφορών σε επίπεδο ΕΕ. Βλ. Δελτίο Τύπου της 7^{ης} Νοεμβρίου 2012 διαθέσιμο στο <https://www.epant.gr/en/>.

¹⁴³ Αποφάσεις ΕΑ 40/1996, 43/1996, 52/1997, 105/1998, 110/1998, 120/1998, 36/1999, 76/1999, 102/1999, 186/2001, 201/2001, 279/2005, 279/2006, 300/2006, 330/2007, 366/2007, 424/2008, 427/2009, 210/2002, 461/2009, 465/2009, 491/VI/2010, 513/VI/2011, 515/VI/2011, 536/VI/2012.

¹⁴⁴ Μόνο για μια απόφαση της ΕΑ έχει ασκηθεί αναίρεση κατά το χρονικό διάστημα 2012-2017 για την οποία το δικαστήριο επικύρωσε την απόφαση της ΕΑ (Απόφαση ΕΑ 536/VI/2012).

Ένθετο 4. Η ενοποίηση του Ελληνικού τραπεζικού κλάδου και ο ρόλος της ΕΑ

Κατά την περασμένη δεκαετία, εξαιτίας της παγκόσμιας χρηματοπιστωτικής κρίσης, αλλά κυρίως λόγω της Ελληνικής κρίσης, έλαβε χώρα μια σε βάθος αναδιάρθρωση του Ελληνικού τραπεζικού συστήματος, η οποία είχε ως αποτέλεσμα τη δραστική μείωση του αριθμού των τραπεζών που λειτουργούν στη χώρα.

Η ΕΑ διαδραμάτισε εξέχοντα ρόλο στον έλεγχο της αναδιάρθρωσης του τραπεζικού κλάδου σε ένα πολύ σφικτό χρονοδιάγραμμα, εξασφαλίζοντας τόσο την έγκαιρη ανακεφαλαιοποίηση των σημαντικών συστημικών τραπεζών όσο και την οικονομική βιωσιμότητα της συγκεκριμένης βιομηχανίας στο σύνολό της.

Κατά το 2013, η ΕΑ έλεγξε μια σειρά συγκεντρώσεων και εξαγορών στον τραπεζικό τομέα, κυρίως έξι διαδοχικές συγκεντρώσεις στις οποίες συμμετείχαν οι συστημικές και πιο σημαντικές τράπεζες της χώρας (Εθνική Τράπεζα της Ελλάδος, Τράπεζα Πειραιώς, Alpha Bank και Eurobank). Η διαδικασία έπρεπε να ολοκληρωθεί έγκαιρα και σε πολύ συγκεκριμένο χρόνο ώστε να εξασφαλιστεί η έγκαιρη ανακεφαλαιοποίηση των συστημικών τραπεζών (σύμφωνα με το πλαίσιο παράτασης της δανειακής σύμβασης μεταξύ ΕΕ-ΕΚΤ-ΔΝΤ και Ελληνικής κυβέρνησης). Το 2014, η αρχή συνέχισε τον έλεγχο των συγκεντρώσεων και των εξαγορών στον τραπεζικό κλάδο στο πλαίσιο της συνέχισης της ενοποίησης του κλάδου. Δύο από τις συγκεκριμένες συγκεντρώσεις, αφορούσαν συστημικές τράπεζες. Από το 2012, η ΕΑ εξέτασε περισσότερες από 14 παράλληλες υποθέσεις τραπεζικών συγκεντρώσεων και εξαγορών.

Κατά τη διάρκεια των ερευνών, η ΕΑ συνεργάστηκε με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, η οποία έλεγξε τις πτυχές των συναλλαγών τις σχετικές με τις κρατικές ενισχύσεις. Εκτός αυτού, και παρά το γεγονός ότι μεταξύ των δυο αρχών δεν είχε συναφθεί επίσημο Μνημόνιο Συνεργασίας, η ΕΑ ζήτησε από την Τράπεζα της Ελλάδος την παροχή πληροφοριών και δεδομένων για τον τραπεζικό και τον ασφαλιστικό κλάδο, κατά τη διάρκεια των ερευνών της. Η Τράπεζα της Ελλάδος εξέτασε επίσης τις χρηματοπιστωτικές πτυχές των συναλλαγών, υπό την ιδιότητά της ως εποπτική και ρυθμιστική αρχή.

Από τον Δεκέμβριο 2007 ως τον Δεκέμβριο 2016 οι τράπεζες που λειτουργούσαν στην Ελλάδα μειώθηκαν μέσω συγκεντρώσεων, εξαγορών και εξυγιάνσεων από 64 σε 39, ενώ σχεδόν όλες οι ξένες τράπεζες με δίκτυα εξυπηρέτησης πελατών οδηγήθηκαν σε έξοδο, με την εξαίρεση της HSBC. Σήμερα, οι τέσσερεις συστημικές τράπεζες και η Τράπεζα Αττικής αποτελούν συλλογικά ποσοστό μεγαλύτερο του 95% του Ελληνικού Τραπεζικού συστήματος (από πλευράς στοιχείων ενεργητικού), σε σύγκριση με το αντίστοιχο 67,7% του τέλους του 2007.

Πηγή: ΕΑ.

2.7. Δραστηριότητες προώθησης πολιτικών ανταγωνισμού

Κατά τα τελευταία λίγα χρόνια, η ΕΑ ανέλαβε σημαντικό ρόλο στο πλαίσιο των κανονιστικών μεταρρυθμίσεων στην Ελλάδα και, υπό μια ευρύτερη έννοια, επένδυσε στην ανάπτυξη της ευαισθητοποίησης σε θέματα πολιτικής ανταγωνισμού στη χώρα. Η αρχή εστίασε στις δράσεις προώθησης πολιτικών ανταγωνισμού κυρίως λόγω της ανάγκης διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων που υπήρχε στην Ελλάδα που έγινε εμφανής λόγω της οικονομικής κρίσης της χώρας. Η συνεισφορά της ΕΑ αναγνωρίστηκε από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και από το ΔΝΤ στους ελέγχους που πραγματοποιούσαν στο πλαίσιο του προγράμματος οικονομικής προσαρμογής της Ελλάδας.¹⁴⁵ Εκτός αυτού, η ΕΑ έτυχε περαιτέρω αναγνώρισης στο πλαίσιο του Διαγωνισμού Προώθησης θεμάτων Ανταγωνισμού 2014-2015 (Competition Advocacy Contest), αποτέλεσμα της συνεργασίας μεταξύ Ομίλου Παγκόσμιας Τράπεζας και Διεθνούς Δικτύου Ανταγωνισμού (ICN). Η Ελλάδα έλαβε τιμητική διάκριση υπό το Θέμα 2: Προώθηση της ευαισθητοποίησης για τα οφέλη του ανταγωνισμού σε περίοδο κρίσης (Παγκόσμια Τράπεζα, 2016).

Η ΕΑ υποδεικνύει δυο παράγοντες που συνεισφέρουν στην «στρατηγική της επανευθυγράμμισης» ως προς την προώθηση των πολιτικών ανταγωνισμού.¹⁴⁶

«Η αναθεώρηση του Ελληνικού Νόμου περί Ανταγωνισμού (Νόμος 3959/2011), που έδωσε στην ΕΑ την εξουσία έκδοσης επίσημων γνωμοδοτήσεων – συστάσεων για τα νομοσχέδια που είναι πιθανόν να θίξουν τον ανταγωνισμό, και

Ειδικές διατάξεις στο πλαίσιο του Προγράμματος Οικονομικής Προσαρμογής της Ελλάδας που συμφωνήθηκε μεταξύ ΕΕ-ΕΚΤ-ΔΝΤ και Ελληνικής κυβέρνησης, σύμφωνα με τις οποίες η ΕΑ ανέλαβε ειδικό ρόλο στην προώθηση ορισμένων μεταρρυθμίσεων (κυρίως στον τομέα των επαγγελματικών υπηρεσιών)».

Με βάση τον Νόμο περί Ανταγωνισμού, η ΕΑ διαθέτει τις εξής εξουσίες:

- Κατά το Άρθρο 23 μπορεί να εκδίδει γνωμοδοτήσεις επί θεμάτων της αρμοδιότητάς της είτε αναλαμβάνοντας τη σχετική πρωτοβουλία είτε εφόσον αυτό της ζητηθεί από τον Υπουργό

¹⁴⁵ Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2013), ΔΝΤ (2013).

¹⁴⁶ Απάντηση της ΕΑ στο ερωτηματολόγιο του ΟΟΣΑ, βλ. επίσης Loukas (2014)

Οικονομίας και Ανάπτυξης ή από άλλον Υπουργό, γνωμοδοτεί επίσης επί τροποποιήσεων του Νόμου περί Ανταγωνισμού και εκφράζει την άποψή της σχετικά με πράξεις νομοθετικού περιεχομένου οι οποίες μπορεί να δημιουργήσουν φραγμούς στον ανταγωνισμό (η άποψη αυτή μπορεί να ζητείται από τον κρατικό φορέα που είναι υπεύθυνος για τις εκάστοτε πράξεις νομοθετικού περιεχομένου).

- Κατά το Άρθρο 11, μπορεί να διεξάγει έρευνες σε συγκεκριμένους κλάδους της οικονομίας με δική της πρωτοβουλία ή εφόσον αυτό ζητηθεί από τον Υπουργό Οικονομίας και Ανάπτυξης. Εφόσον κρίνει ότι παρά τις εξουσίες τις οποίες διαθέτει δεν διαμορφώνονται συνθήκες αποτελεσματικού ανταγωνισμού, η ΕΑ μπορεί να επιβάλει διορθωτικά μέτρα συμπεριφοράς ή διαρθρωτικού χαρακτήρα, και
- Σύμφωνα με το Άρθρο 40, μπορεί να διεξάγει έρευνες σε κλάδους της οικονομίας ή σε τύπους συμφωνιών.

Ο Νόμος περί Ανταγωνισμού δεν προβλέπει ρητά γενικότερες δραστηριότητες προβολής των θεμάτων ανταγωνισμού, εκτός εκείνων που προβλέπονται στα ανωτέρω αναφερόμενα άρθρα. Παρά το γεγονός αυτό, το Προεδρικό Διάταγμα περί εσωτερικού οργανισμού της ΕΑ προβλέπει τις συγκεκριμένες δραστηριότητες (βλ. 3.1).

Με βάση τις νέες εξουσίες οι οποίες εκχωρήθηκαν στην αρχή, από το 2011 η αρχή έχει οργανώσει τις προσπάθειες προώθησης και επιμόρφωσης για τα θέματα ανταγωνισμού γύρω από τέσσερις πυλώνες:

- Γνωμοδοτήσεις για την απελευθέρωση των επαγγελματικών υπηρεσιών (Κεφάλαιο 2.7.1).
- Κλαδικές έρευνες και επισήμανση νομικών στρεβλώσεων (Κεφάλαιο 2.7.2).
- Έργα Αξιολόγησης του Ανταγωνισμού στην Ελλάδα (σε συνεργασία με τον ΟΟΣΑ) στα οποία επισημάνθηκαν νομικοί και κανονιστικοί φραγμοί σε πολλούς κλάδους της οικονομίας (Κεφάλαιο 2.7.3), και
- Δημοσίευση οδηγιών και οργάνωση εκδηλώσεων που απευθύνονται σε επαγγελματικές ενώσεις, αρχές κρατικών προμηθειών και άλλους ενδιαφερομένους/επιχειρήσεις (Κεφάλαιο 2.7.4).

Παρά το γεγονός ότι δεν υπάρχει ειδική γραμμή του προϋπολογισμού για τις δραστηριότητες προώθησης και ευαισθητοποίησης σε σχέση με τις πολιτικές ανταγωνισμού, η ΕΑ εκτιμά ότι ποσοστό περίπου 5% των πόρων της διατίθεται σε δραστηριότητες σχετικές με την προώθηση των θεμάτων ανταγωνισμού. Εκτός αυτού, η αρχή έχει επενδύσει σημαντικά σε ανθρώπινους πόρους κατά την εκπόνηση των τριών έργων Αξιολόγησης του Ανταγωνισμού, σε συνεργασία με τον ΟΟΣΑ, τα έτη 2013, 2014 και 2015.

2.7.1. Γνωμοδοτήσεις

Απελευθέρωση των επαγγελμάτων

Από το 2011, η ΕΑ έχει εκδώσει σχεδόν 30 γνωμοδοτήσεις για τη ρύθμιση της πρόσβασης και την άσκηση των ελευθέρων επαγγελμάτων. Στο πλαίσιο του Προγράμματος Οικονομικής Προσαρμογής, η Βουλή των Ελλήνων ψήφισε τον νόμο 3919/2011 για την άρση ορισμένων περιορισμών σχετικών με τα ελεύθερα επαγγέλματα, για παράδειγμα, πάγιες αμοιβές, γεωγραφικοί περιορισμοί με βάση τους οποίους οι επαγγελματίες δεν μπορούσαν να ασκήσουν τη δραστηριότητά τους έξω από τη γεωγραφική περιοχή στην οποία είχαν λάβει την άδεια άσκησης επαγγέλματος, περιορισμοί στη διαφήμιση.¹⁴⁷ Με τον νόμο αυτό αντικαταστάθηκε επίσης το σύστημα αδειών άσκησης επαγγέλματος προβλέποντας πλέον μια προϋπόθεση γνωστοποίησης. Σύμφωνα με το συγκεκριμένο πλαίσιο, οι διαδικασίες για την άδεια άσκησης ορισμένων επαγγελμάτων θα μπορούσαν να επαναφέρονται υπό την αίρεση σχετικής γνωμοδότησης της ΕΑ. Έκτοτε, η ΕΑ αναθεώρησε τις αιτήσεις εξαιρέσης που προκύπτουν από τον Νόμο.

Για το συγκεκριμένο έργο χρειάστηκαν επίπονες προσπάθειες και σημαντικοί πόροι. Για παράδειγμα, μόνο το 2011 η task force της ΕΑ για τα ελεύθερα επαγγέλματα εξέτασε νόμους και κανονισμούς σχετικούς με περισσότερα από 45 επαγγέλματα (ΕΑ, 2012). Ο απαιτητικός αυτός έλεγχος, συμπεριέλαβε την απελευθέρωση των επαγγελμάτων των δικηγόρων, των συμβολαιογράφων και των μηχανικών. Το 2012, η ΕΑ έλεγξε τις ρυθμίσεις που υπήρχαν για 55 νομικά κατοχυρωμένα επαγγέλματα. Η επένδυση αυτή ήταν τόσο σημαντική που η ΕΑ εκτίμησε ότι οι εργασίες προώθησης αφορούσαν ποσοστό περίπου 30% του παραγόμενου έργου της αρχής για το συγκεκριμένο χρόνο (ΕΑ,

¹⁴⁷ Στην περίπτωση ορισμένων από τα πιο σημαντικά επαγγέλματα, για παράδειγμα δικηγόροι, συμβολαιογράφοι και μηχανικοί, ο νόμος προέβλεπε συγκεκριμένες διατάξεις σχετικές με ορισμένους περιορισμούς, για παράδειγμα, ελάχιστες αμοιβές, οι οποίες ακυρώθηκαν.

2013). Συνολικά, η ΕΑ εξέδωσε 18 επίσημες γνωμοδοτήσεις κατά το χρονικό διάστημα 2011-2012 (ΕΑ, 2014α), τρεις το 2013, μια το 2014, μια το 2016 και δυο το 2017. Σύμφωνα με την Οικονομική Έρευνα 2013 του ΟΟΣΑ για την Ελλάδα, ποσοστό περίπου 75% των σχεδόν 350 νομικά κατοχυρωμένων επαγγελμάτων θεωρείται ότι πλέον έχει ανοίξει στον ανταγωνισμό, μετά από τις σχετικές συστάσεις της ΕΑ.

Ένθετο 5. Επισκόπηση των συστάσεων της ΕΑ για τα ελεύθερα επαγγέλματα

Οι βασικές αρχές από τις οποίες εμπνέονται οι συστάσεις είναι οι εξής:

- Κατάργηση των προγενέστερων διοικητικών εγκρίσεων όπου αυτό δεν δικαιολογείται για λόγους δημοσίου συμφέροντος, όπως για παράδειγμα είναι τα επαγγέλματα των αναλογιστών, λογιστών και φορολογικών συμβούλων, καθηγητών ιδιωτικών σχολών, καθηγητών σε σχολές ξένων γλωσσών, ξεναγών. Το σύστημα προγενέστερων εγκρίσεων διατηρήθηκε για άλλους επαγγελματικούς κλάδους, για παράδειγμα σε κλάδους σχετικούς με θέματα ασφαλείας.
- Απλούστευση των προϋποθέσεων τακτικής πιστοποίησης (για παράδειγμα λογιστές και φορολογικοί σύμβουλοι) και των εξετάσεων για τις άδειες άσκησης επαγγέλματος (για παράδειγμα αναλογιστές, ορκωτοί εκτιμητές).
- Αναδιοργάνωση ορισμένων επαγγελμάτων και κατάργηση αποκλειστικών δικαιωμάτων ώστε οι επαγγελματίες και τα νομικά πρόσωπα με παρόμοια επαγγελματικά προσόντα να μπορούν επίσης να ασκήσουν το επάγγελμα.
- Κατάργηση πρόσθετων περιορισμών πρόσβασης και άσκησης των επαγγελμάτων, όπως για παράδειγμα (1) κλειστός αριθμός (*numerus clausus*) (για παράδειγμα ορκωτοί εκτιμητές, εκπαιδευτικές υπηρεσίες), (2) γεωγραφικοί περιορισμοί (για παράδειγμα εμπορία αντικειμένων αρχαιολογικής αξίας), (3) νομικά κατοχυρωμένες πάγιες αμοιβές (για παράδειγμα ορκωτοί εκτιμητές), (4) περιορισμοί ως προς την υπηκοότητα και την ελευθερία εγκατάστασης (για παράδειγμα εκπαιδευτικές υπηρεσίες), (5) ασυμβατότητα μεταξύ διαφόρων δραστηριοτήτων (εμπορία αντικειμένων αρχαιολογικής αξίας και συλλέκτες έργων τέχνης).

Πηγή: Προσαρμογή από την Ετήσια Έκθεση 2013 της ΕΑ στην Επιτροπή Ανταγωνισμού του ΟΟΣΑ, Κεφάλαιο 3.1. (ΕΑ, 2013), βλ. επίσης Loukas (2014).

Η απελευθέρωση των επαγγελματιών αποτελεί ακόμα σημείο εστίασης για την ΕΑ και κατά το πιο πρόσφατο παρελθόν. Η αρχή έχει εκδώσει γνωμοδοτήσεις για τους μηχανικούς (2014), για τους χημικούς ναυτιλίας (2016), για τους επαγγελματίες της οδικής βοήθειας (2017) και για τις σχολές δραματικής τέχνης, κινηματογράφου, χορού και μουσικής (2017), μετά από σχετικά αιτήματα των αρμόδιων υπουργείων. Η ΕΑ έκρινε ότι το επάγγελμα των μηχανικών χαρακτηριζόταν ως περιοριστικό και επεσήμανε τη διαφορετική μεταχείριση των επαγγελματιών του κλάδου ανάλογα με το κατά πόσο αυτοί εμπλέκονται σε δημόσια ή σε ιδιωτικά έργα.¹⁴⁸ Σχετικά με την πρόσβαση στο επάγγελμα, η ΕΑ υπέβαλε σύσταση τροποποίησης των σχετικών κριτηρίων ώστε η πρόσβαση να είναι συνάρτηση αντικειμενικών κριτηρίων εμπειρογνωμοσύνης και πραγματικής εμπειρίας, και όχι απλώς να βασίζεται σε ακαδημαϊκούς τίτλους χορηγούμενους από συγκεκριμένα εκπαιδευτικά ιδρύματα και στον αριθμό των ετών από την κτήση του πτυχίου. Η ΕΑ επεσήμανε περιορισμούς πρόσβασης και στη γνωμοδότησή της για τις ιδιωτικές σχολές τέχνης, όπου οι προϋποθέσεις για τον ιδρυτή ή τον νόμιμο εκπρόσωπο (εκπαίδευση και εκτεταμένο χρονικό διάστημα διδασκαλίας ή χορευτική εμπειρία) θεωρήθηκαν υπερβολικές και χωρίς να αιτιολογούνται για λόγους προστασίας του δημοσίου συμφέροντος.¹⁴⁹ Αντιθέτως, η ΕΑ έκρινε ότι οι προϋποθέσεις για το επάγγελμα των χημικών ναυτιλίας δεν είναι περιοριστικές. Πιο συγκεκριμένα, τα επαγγελματικά προσόντα (δηλαδή εκπαίδευση, εμπειρία και εξετάσεις) και οι άλλες προϋποθέσεις (ήτοι κατοχή του κατάλληλου εξοπλισμού) θεωρήθηκαν ανάλογες με τις πραγματικές ανάγκες.¹⁵⁰ Η γνωμοδότηση για τους επαγγελματίες οδικής βοήθειας, την οποία και υιοθέτησε η Ελληνική κυβέρνηση, περιγράφεται στο ένθετο κείμενο που ακολουθεί.

¹⁴⁸ Γνωμοδότηση ΕΑ 34/2014, διαθέσιμη στην Ελληνική γλώσσα στο <https://www.epant.gr/Pages/DecisionsOpinions>

¹⁴⁹ Γνωμοδότηση ΕΑ 37/2017, διαθέσιμη στην Ελληνική γλώσσα στο <https://www.epant.gr/Pages/DecisionsOpinions>

¹⁵⁰ Γνωμοδότηση ΕΑ 35/2016, διαθέσιμη στην Ελληνική γλώσσα στο <https://www.epant.gr/Pages/DecisionsOpinions>

Ένθετο 6. Γνωμοδότηση για την επαγγελματική δραστηριότητα οδικής βοήθειας

Το Υπουργείο Μεταφορών ζήτησε από την ΕΑ την έκδοση επίσημης γνωμοδότησης για το εάν και με ποιο τρόπο θα έπρεπε να κατοχυρωθεί νομικά η συγκεκριμένη επαγγελματική δραστηριότητα. Το νομικό πλαίσιο το οποίο εξέτασε η ΕΑ περιείχε τις εξής προϋποθέσεις για τους επαγγελματίες του κλάδου: ελάχιστο αριθμό φορτηγών (γεωγραφική κατανομή), ελάχιστο αριθμό μελών τεχνικού προσωπικού, ελάχιστο αριθμό υπαλλήλων ανά βάρδια, τουλάχιστον ένα χώρο ανάπαυσης – σταθμό εξυπηρέτησης σε κάθε νομαρχία ή ανά νήσο, βασικές τεχνολογίες των πληροφοριών (ηλεκτρονικό υπολογιστή, τηλέφωνο επικοινωνίας) για τους χώρους ανάπαυσης – σταθμούς εξυπηρέτησης, ετήσια υποβολή όλων των σχετικών εγγράφων στο Υπουργείο για τον έλεγχο εκπλήρωσης όλων των νόμιμων προϋποθέσεων. Δεν χρειαζόταν η έκδοση σχετικής άδειας, αλλά οι επιχειρήσεις κοινοποιούσαν στις αρχές την πρόθεσή τους να παρέχουν τις σχετικές υπηρεσίες και η έγκριση ήταν κάτι που εκλαμβάνονταν ως δεδομένο, εκτός αν οι αρχές υπέβαλαν τις αντιρρήσεις τους μέσα σε χρονικό διάστημα τριών μηνών.

Στη γνωμοδότησή της, η ΕΑ επεσήμανε τα εξής σημεία:

1. Παρά το γεγονός ότι οι ελάχιστες προϋποθέσεις άσκησης της επαγγελματικής δραστηριότητας οδικής βοήθειας οι προβλεπόμενες με βάση τον Νόμο 3651/2008 και ειδικότερα το φάσμα και η ένταση των προϋποθέσεων αυτών συνδέονται με λόγους προστασίας του δημοσίου συμφέροντος, οι απαιτήσεις δεν φαίνεται να είναι αναλογικές με τον στόχο της δημόσιας πολιτικής για την ασφάλεια. Στο συμπέρασμα αυτό κατέληξε η ΕΑ λαμβάνοντας επίσης υπόψη παρόμοιες κανονιστικές διατάξεις σε άλλα Κράτη Μέλη, όπως επίσης και την έλλειψη αποδεικτικών στοιχείων σχετικά με τους λόγους πρόβλεψης των συγκεκριμένων ελάχιστων προϋποθέσεων.
2. Η ΕΑ πρότεινε τη χαλάρωση των περιορισμών που επισημάνθηκαν, σύμφωνα με ορισμένες αρχές:
 - Ο σκοπός της εξασφάλισης επαρκούς και αδιάκοπης παροχής υπηρεσιών οδικής βοήθειας μπορεί να επιτυγχάνεται με επάρκεια και αποτελεσματικότητα με βάση τα ήδη ισχύοντα ποιοτικά κριτήρια της κείμενης νομοθεσίας, όπως επίσης και με την προσθήκη συμπληρωματικών ποιοτικών κριτηρίων σχετικών με

τους όρους και την ταχύτητα ανταπόκρισης των επιχειρήσεων παροχής οδικής βοήθειας.

- Εφόσον η υιοθέτηση των ποιοτικών κριτηρίων είναι αντικειμενικά ανεπαρκής για την εξασφάλιση του απαραίτητου επιπέδου παροχής των υπηρεσιών, η θέσπιση πρόσθετων ποιοτικών απαιτήσεων για την επιδίωξη του ιδίου σκοπού στις απομακρυσμένες περιοχές, όπου η έννοια της καθολικής υπηρεσίας ισχύει εξίσου, δεν μπορεί να αποκλείεται εκ των προτέρων (λαμβάνοντας ειδικά υπόψη τον μεγάλο αριθμό των Ελληνικών νήσων), υπό τον όρο ότι θα δηλώνονται οι σχετικές αιτιάσεις (ιδίως ως προς τις πραγματικές ανάγκες των συγκεκριμένων περιοχών) και εφόσον τα συγκεκριμένα ποιοτικά κριτήρια είναι πράγματι ευλόγως αναλογικά ως προς τον σκοπό προστασίας του δημόσιου συμφέροντος.

3. Η ΕΑ πρότείνει επίσης την κατάργηση της προϋπόθεσης εκ νέου υποβολής όλων των συνοδευτικών εγγράφων κάθε χρόνο.

Πηγή: Προσαρμογή από την απάντηση της ΕΑ στο ερωτηματολόγιο του ΟΟΣΑ.

Άλλες γνωμοδοτήσεις

Σε άλλους τομείς, η ΕΑ έχει προβεί σε σημαντικές συστάσεις οι οποίες ήταν σημαντικές για τους καταναλωτές και τις επιχειρήσεις. Για παράδειγμα, το 2012 η ΕΑ υπέβαλε σύσταση για κατάργηση μιας παρωχημένης προϋπόθεσης για τις επιχειρήσεις, οι οποίες όφειλαν να κοινοποιούν στο Υπουργείο Οικονομίας και Ανάπτυξης τους καταλόγους των τιμών χονδρικής και οποιεσδήποτε μεταβολές.¹⁵¹ Η ΕΑ εισέφερε στην εξέταση ενός μεγάλου νομοθετικού μέτρου, του Αγορανομικού Κώδικα, που ρυθμίζει τους κλάδους χονδρικού και λιανικού εμπορίου. Η εμπλοκή της ΕΑ συνέδραμε στην εξάλειψη της διάταξης για την εξουσία της κυβέρνησης περί καθορισμού ελάχιστων και/ή σταθερών τιμών, στον

¹⁵¹ Γνωμοδότηση ΕΑ 21/2012, διαθέσιμη στην Ελληνική γλώσσα στο <https://www.epant.gr/pages/DecisionsOpinions>

καθορισμό των τελών για τις οδικές εμπορευματικές μεταφορές και στην επιβολή απαγορεύσεων εξαγωγών και/ή περιορισμού των εξαγωγών.¹⁵²

Η γνωμοδότηση της αρχής ήταν αποφασιστικής σημασίας ώστε να επιτραπεί η πώληση παρασκευάσματος βρεφικού γάλακτος (για βρέφη κάτω των έξι μηνών) σε σουπερμάρκετ και σε άλλα καταστήματα ειδών διατροφής μετά το 2011.¹⁵³ Παρά το γεγονός ότι η απελευθέρωση αυτή έπαψε πρόσκαιρα να ισχύει λόγω προσφυγής εναντίον του μέτρου από τον Πανελλήνιο Φαρμακευτικό Σύλλογο, επετράπη κατόπιν βάσει νόμου το 2012 και το βρεφικό γάλα μπορεί ακόμα να πωλείται στα σουπερμάρκετ. Υπάρχουν ανεξάρτητες εκτιμήσεις σύμφωνα με τις οποίες η πώληση από τα σουπερμάρκετ οδήγησε σε μείωση των τιμών σε σύγκριση με την κατάσταση πριν την απελευθέρωση.¹⁵⁴

Σε μια γνωμοδότηση του 2013,¹⁵⁵ η ΕΑ προσπάθησε να μειώσει τους κανονιστικούς φραγμούς στην αγορά του τσιμέντου, καθιστώντας ευκολότερες τις εισαγωγές και την είσοδο στην αγορά, με παράλληλη εξασφάλιση διατήρησης των ποιοτικών απαιτήσεων (π.χ. η μεταφορά τσιμέντου γινόταν με κατάλληλα πλοία ή άλλα μέσα μεταφοράς. Οι περισσότερες συστάσεις έγιναν δεκτές από την Ελληνική κυβέρνηση.

Εκτός από τις επίσημες γνωμοδοτήσεις, η ΕΑ παρέχει άτυπες συμβουλευτικές υπηρεσίες σε υπουργεία και σε άλλες δημόσιες αρχές όταν αυτό ζητείται. Συνεργάζεται γενικότερα με άλλες αρχές, για παράδειγμα συμμετείχε σε

¹⁵² Γνωμοδότηση ΕΑ 24/2012, διαθέσιμη στην Ελληνική γλώσσα στο <https://www.epant.gr/pages/DecisionsOpinions>

¹⁵³ Γνωμοδότηση ΕΑ 12/2011 με την οποία προτεινόταν η κατάργηση της παραγράφου 2 του Άρθρου 2 της Υπουργικής Απόφασης Υ1/Γ.Π. 47815/2008- Εφημερίδα της Κυβερνήσεως 1478/Β/28.07.2008. Ο Νόμος 4093/2012 επέτρεπε ρητά την πώληση παρασκευασμάτων για βρέφη σε καταστήματα τροφίμων, παντοπωλεία και καταστήματα λιανικής καταναλωτικών αγαθών. Η γνωμοδότηση είναι διαθέσιμη στην Ελληνική γλώσσα στο <https://www.epant.gr/pages/DecisionsOpinions>

¹⁵⁴ Βλ. ΙΕΛΚΑ, Ινστιτούτο Έρευνας Λιανεμπορίου Καταναλωτικών Αγαθών, «Σημαντική εξοικονόμηση για τους καταναλωτές από την απελευθέρωση των διαύλων λιανικού εμπορίου για βρεφικό γάλα», 27 Ιανουαρίου 2017, διαθέσιμο στην Ελληνική γλώσσα στο www.ielka.gr/?p=2148 (πρόσβαση 14 Μαρτίου 2018).

¹⁵⁵ Γνωμοδότηση ΕΑ 32/2013, διαθέσιμη στην Ελληνική γλώσσα στο <https://www.epant.gr/pages/DecisionsOpinions>

ομάδα εργασίας με αντικείμενο θέματα προστασίας του καταναλωτή, συμπεριλαμβανομένης της επανεξέτασης του Κώδικα Συμπεριφοράς του Καταναλωτή. Στο πλαίσιο αυτό, θα μπορούσε να ενδυναμώσει τη συνεργασία της με άλλα τμήματα του δημοσίου τομέα, για παράδειγμα με τη μονάδα Βελτίωσης της Νομοθεσίας, η οποία είναι υπεύθυνη για την εξέταση των νομοσχεδίων και με το Υπουργείο Οικονομίας και Ανάπτυξης, λόγω της οριζόντιας αρμοδιότητάς του σε νομοθετικά μέτρα που έχουν σχέση με τον ανταγωνισμό.

2.7.2. Κλαδικές έρευνες

Κατά το χρονικό διάστημα 2012 έως 2017, η ΕΑ δημοσίευσε δυο έρευνες, ενώ ξεκίνησε και μια τρίτη τον Μάρτιο του 2014 για τα σουπερμάρκετ, η δημοσίευση της οποίας αναμένεται κατά τα μέσα του 2018.¹⁵⁶ Οι δυο πρώτες έρευνες αφορούσαν κλάδους μεγάλης σημασίας για τους καταναλωτές, όπως και θέματα που επανέρχονται συχνά στη δημόσια συζήτηση για το επίπεδο των τιμών λιανικής και τη σχέση τους με το υποκείμενο κόστος και τη δομή της αγοράς.

Τον Δεκέμβριο 2013 η ΕΑ δημοσίευσε μια κλαδική έρευνα για τα αγροδιατροφικά προϊόντα. Η σχετική έκθεση αφορούσε το χρονικό διάστημα από 2005 έως 2011 και περιείχε θέματα για τη δομή της αλυσίδας εφοδιασμού, για το κανονιστικό πλαίσιο, για τη διαμόρφωση και τη μεταβολή των τιμών, για το κόστος και τα περιθώρια κέρδους δια μέσου της αλυσίδας εφοδιασμού και για τον βαθμό και την ταχύτητα της μετακύλισης των τιμών από τους παραγωγούς στους τελικούς καταναλωτές. Η έρευνα ξεκίνησε με αφορμή τις ανησυχίες που είχαν εκφράσει ορισμένες ενώσεις καταναλωτών και εκπρόσωποι παραγωγών αγροτικών προϊόντων σύμφωνα με τις οποίες η λειτουργία ορισμένων τμημάτων της αξιακής αλυσίδας των προϊόντων διατροφής δεν ήταν αποτελεσματική, θέτοντας έτσι υπό αίρεση τη σχέση μεταξύ της τιμής στην αγορά προηγούμενου σταδίου (που καταβάλλεται στους παραγωγούς) και της τελικής τιμής στον καταναλωτή.

Η έρευνα κατέδειξε την βαθμιαία μείωση της παραγωγής κατά τα τελευταία 20 χρόνια και επεσήμανε ορισμένους διαρθρωτικούς παράγοντες που παρακωλύουν τις οικονομίες κλίμακας στην Ελλάδα, σε σύγκριση με άλλα Κράτη

¹⁵⁶ Για την έρευνα αυτή, η ΕΑ απέστειλε ερωτηματολόγια σε περίπου 220 επιχειρήσεις που δραστηριοποιούνται τόσο σε επίπεδο παραγωγής όσο και σε επίπεδο λιανικού εμπορίου (κυρίως σουπερμάρκετ) με σκοπό (1) την κατανόηση της κατάστασης και της έκτασης του ανταγωνισμού και (2) να καταγράψει ρήτρες χαρτογράφησης της κατανομής (όπως τέλη εισόδου/χρεώσεις παρουσίας των προϊόντων στα ράφια) που είναι πιθανόν να στρεβλώνουν τον ανταγωνισμό στη σχετική αγορά προϊόντων.

Μέλη, όπως για παράδειγμα ήταν ο κατακερματισμός του γεωργικού κλήρου, η έλλειψη αποτελεσματικών συνεταιριστικών δομών και/ή οργανώσεων παραγωγών όπως επίσης και ο μεγάλος αριθμός σχετικά μικρών εμπορών χονδρικής. Η έρευνα της ΕΑ αποκάλυψε ότι οι τιμές, τόσο σε επίπεδο λιανικής όσο και σε επίπεδο παραγωγού, είχαν αυξηθεί μεταξύ των ετών 2005 και 2010, για να μειωθούν μετά από αυτό το χρονικό διάστημα. Διαπιστώθηκε επίσης ότι και το κόστος παραγωγής είχε αυξηθεί μεταξύ 2009 και 2011. Η οικονομική ανάλυση (βλ. κατωτέρω ένθετο κείμενο για μια πολύ συνοπτική περιγραφή) *«επιβεβαιώνει τη σχετικά αδύναμη θέση στην οποία βρίσκονται οι παραγωγοί αγροτικών προϊόντων σε σχέση με τα περισσότερα προϊόντα. Η ανάλυση επιβεβαιώνει επίσης ότι οι έμποροι χονδρικής αποτελούν γενικά την πλέον ευνοημένη ομάδα της αλυσίδας εφοδιασμού.»*

Η ΕΑ υπέβαλε ορισμένες συστάσεις για την απλούστευση του κανονιστικού πλαισίου για τα αγροτικά προϊόντα, συμπεριλαμβανομένης της επικαιροποίησης του κανονισμού μισθώσεων στις κεντρικές αγορές χονδρικής (για τη διευκόλυνση της εισόδου και της εξόδου εμπορών χονδρικής), της προώθησης των λαϊκών αγορών και επανεξέτασης της νομοθεσίας περί αγορών σε ανοικτούς χώρους για τη βελτίωση της πρόσβασης σε διαύλους λιανικής και της διαμόρφωσης πιο ευέλικτων δομών αγοράς (ηλεκτρονικές αγορές, αγροτικοί συνεταιρισμοί, κλπ).

Ένθετο 7. Μεθοδολογία της έρευνας για τον κλάδο φρούτων και λαχανικών

Η μελέτη εστιάστηκε σε επτά είδη φρούτων και λαχανικών, για τα οποία συγκεντρώθηκαν στοιχεία τιμών σε επίπεδο παραγωγού, χονδρικού εμπορίου και λιανικού εμπορίου για το χρονικό διάστημα 2005-2011. Εκτός αυτών, συγκεντρώθηκαν επίσης δεδομένα για το κόστος, το περιθώριο κέρδους των εμπορών λιανικής, των αλυσίδων σουπερμάρκετ, των Κεντρικών Αγορών Λαχανικών και των δημοπρασιών.

Η κλαδική έρευνα περιλάμβανε ανάλυση εκτεταμένης χρονολογικής σειράς για την επισήμανση των μηχανισμών μετακύλισης των τιμών διαμέσου της κάθετης αξιακής αλυσίδας. Για τη μεθοδολογία χρησιμοποιήθηκε εκτίμηση δυναμικών μοντέλων για κάθε ένα από τα φρούτα και τα λαχανικά που είχαν επιλεγεί. Η χρησιμοποίηση των μοντέλων αυτών κατέστησε εφικτή την επισήμανση του κατά πόσο και σε ποιο βαθμό, προέκυπτε αντανάκλαση των αλλαγών των τιμών (θετικών ή αρνητικών) διαμέσου της αλυσίδας εφοδιασμού, στα διάφορα επίπεδά της. Εκτός αυτού, στη σχετική έκθεση της έρευνας περιλαμβάνονται διαγράμματα ανάλυσης συνάρτησης αφινίδων

αντιδράσεων ώστε να διαπιστωθεί για πόσο χρόνο και σε ποιο βαθμό η αλλαγές στις τιμές είχαν επιπτώσεις στις άλλες τιμές της αλυσίδας εφοδιασμού.

Τα ευρήματα ποικίλουν σε σχέση με τα επιμέρους προϊόντα, αλλά σε γενικές γραμμές η μελέτη καταδεικνύει ότι οι παραγωγοί τείνουν (1) να ανταποκρίνονται ταχύτερα σε μειώσεις τιμών σε άλλα επίπεδα της αλυσίδας εφοδιασμού, σε σύγκριση με τους εμπόρους λιανικής και τους εμπόρους, για ορισμένα προϊόντα, ή (2) να ανταποκρίνονται συμμετρικά σε αλλαγές τιμών άλλων προϊόντων. Αντίθετα, οι έμποροι χονδρικής εμφανίζονται να αντιδρούν ταχύτερα σε αυξήσεις τιμών, με αντίστοιχες αυξήσεις στις τιμές χονδρικής.

Πηγή: Συνοπτική Περιγραφή της έρευνας για τον κλάδο, Δελτίο Τύπου της 4^{ης} Δεκεμβρίου 2013.

Η ΕΑ έχει καταβάλει σημαντικές διαχρονικές προσπάθειες σχετικά με τον κλάδο των καυσίμων για τον οποίο μια σχετική κλαδική έρευνα έχει δημοσιευθεί το 2012, ενώ υπάρχουν και δυο προγενέστερες αποφάσεις οι οποίες αφορούσαν τους κανονιστικούς περιορισμούς σε επίπεδο λιανικής, χονδρικής και σε επίπεδο παραγωγής/διύλισης.¹⁵⁷ Όπως παρατήρησε η ΕΑ (2013), η δομή της αγοράς σε επίπεδο διυλιστηρίου παρουσίαζε σημαντική συγκέντρωση, με δυο επιχειρήσεις να αντιπροσωπεύουν ποσοστό 90% της συνολικής ζήτησης πετρελαίου στη χώρα, ενώ το υπόλοιπο εισαγόταν από εμπόρους χονδρικής. Εκτός αυτού, τα διυλιστήρια μπορούσαν «να πωλούν βενζίνη και άλλα προϊόντα πετρελαίου (ντίζελ, πετρέλαιο θέρμανσης) άμεσα σε «μεγάλους τελικούς καταναλωτές» όπως σε επιχειρήσεις οδικών μεταφορών, σε βιομηχανίες μεταποίησης και σε φορείς κοινής ωφελείας ή σε ανεξάρτητους εμπόρους λιανικής (πρατήρια καυσίμων χωρίς εμπορικό σήμα). Ωστόσο, η πλειοψηφία των πωλήσεων βενζίνης από τα διυλιστήρια αφορά πετρελαϊκές εταιρείες (έμποροι χονδρικής)». Εκτός από το σημαντικό μη ανακτήσιμο κόστος σε επίπεδο διυλιστηρίου, ο πλέον σημαντικός κανονιστικός φραγμός που επισημάνθηκε από την ΕΑ αφορούσε το σύστημα υποχρεωτικής διατήρησης στρατηγικών αποθεμάτων. Πρόκειται για απαίτηση αποθεματοποίησης καυσίμων, ανάλογα με το επίπεδο της παραγωγής κάθε εταιρείας, με σκοπό να υπάρχει ασφάλεια εφοδιασμού με καύσιμα στη χώρα.

¹⁵⁷ Γνωμοδότηση ΕΑ 29/2012, διαθέσιμη στην Ελληνική γλώσσα στο www.epant.gr/pages/DecisionsOpinions, Απόφαση ΕΑ 418/2008, διαθέσιμη στην Ελληνική γλώσσα στο <https://www.epant.gr/pages/DecisionDetail?ID=1214>, και Απόφαση ΕΑ 334/2007, διαθέσιμη στην Ελληνική γλώσσα στο www.epant.gr/Pages/DecisionDetail?ID=1154.

Στην Ελλάδα, αντίθετα από πολλά άλλα Κράτη Μέλη της ΕΕ, η ασφάλεια εφοδιασμού δεν διασφαλίζεται από το Κράτος, αλλά από τους παραγωγούς και τους εμπόρους χονδρικής.

Η ΕΑ υπέβαλε στην κυβέρνηση 31 συστάσεις, οι περισσότερες από τις οποίες έγιναν δεκτές και υλοποιήθηκαν. Ενδεικτικά, οι συστάσεις αφορούσαν τα εξής θέματα:

- Επίπεδο παραγωγής (διυλιστήρια): δημιουργία ανεξάρτητου φορέα αποθεματοποίησης για τη διατήρηση και τη διαχείριση των αποθεμάτων πετρελαίου, με χρηματοδότηση από όλους τους βιομηχανικούς παράγοντες οι οποίοι υπόκεινται στη σχετική υποχρέωση διατήρησης των αποθεμάτων, ή διαμόρφωση ενός εναλλακτικού μηχανισμού μείωσης του κόστους (για παράδειγμα να επιτραπεί σε τρίτους πρόσβαση στις πιστοποιημένες εγκαταστάσεις που υπάρχουν ήδη στην Ελλάδα, με νομικά κατοχυρωμένες τιμές). Υποχρέωση των διυλιστηρίων να γνωστοποιούν στις αρχές το κόστος της αποθεματοποίησης το οποίο μεταφέρεται στους εμπόρους χονδρικής και στους τελικούς καταναλωτές.
- Επίπεδο χονδρικής: κατάργηση των ελάχιστων απαιτήσεων κεφαλαίου και της υποχρεωτικής αποθήκευσης τουλάχιστον δυο ειδών προϊόντων καυσίμων για τη χορήγηση άδειας.
- Επίπεδο λιανικής: άρση των περιορισμών για τα οχήματα μεταφοράς που χρησιμοποιούνται από τα πρατήρια βενζίνης. Εγκατάσταση ηλεκτρονικών πινακίδων στις εθνικές οδούς όπου θα εμφανίζονται οι τιμές τριών διαδοχικών πρατηρίων καυσίμων και οι σχετικές χιλιομετρικές αποστάσεις. Κατάργηση της δυνατότητας επιβολής ελάχιστης τιμής πώλησης καυσίμων στους καταναλωτές.

Οι κλαδικές έρευνες χρησιμοποιούνται ευρέως από τις αρχές ανταγωνισμού για την αποκόμιση λεπτομερούς κατανόησης ορισμένων αγορών ή ορισμένων πρακτικών. Μπορεί να αποτελέσουν πολύ αξιόπιστα εργαλεία αναζήτησης σημείων ανεπάρκειας που προκαλούνται από ασθενή ανταγωνισμό, έστω και αν δεν επισημαίνουν τις πρακτικές παραβίασης της νομοθεσίας περί ανταγωνισμού. Η ΕΑ πρέπει να πραγματοποιήσει και άλλες κλαδικές έρευνες ώστε να συμπληρώσει τις δραστηριότητές της για την επιβολή του νόμου.

2.7.3. Έργα αξιολόγησης του ανταγωνισμού

Από το 2013, η ΕΑ, σε συνεργασία με τον ΟΟΣΑ, έχει πραγματοποιήσει σημαντικές και εκτεταμένες έρευνες της νομοθεσίας σε πολλούς κλάδους της Ελληνικής οικονομίας. Οι κλάδοι που εξετάστηκαν ήταν το εμπόριο λιανικής, το εμπόριο χονδρικής, η μεταποιητική βιομηχανία, ο τουρισμός, οι κατασκευαστικές υπηρεσίες, το ηλεκτρονικό εμπόριο και τα μέσα μαζικής ενημέρωσης. Η ΕΑ δέσμευσε σημαντικούς πόρους σε αυτά τα από κοινού έργα, με αποσπάσεις προσωπικού που συμμετείχε στις εργασίες της βασικής ομάδας εργασιών για μεγάλα χρονικά διαστήματα, αποδεικνύοντας τη δέσμευσή της στην ευαισθητοποίηση και την προώθηση των θεμάτων του ανταγωνισμού. Το πρώτο έργο διήρκεσε από τον Ιανουάριο έως το Δεκέμβριο 2013, το δεύτερο από τον Σεπτέμβριο έως τον Νοέμβριο 2014 και το τρίτο από τον Φεβρουάριο έως τον Νοέμβριο 2016. Κατά τη διάρκεια των εργασιών για τα τρία αυτά έργα, οι κοινές ομάδες ΟΟΣΑ-ΕΑ εξέτασαν περισσότερα από 2.800 νομοθετικά μέτρα και υπέβαλαν περισσότερες από 700 συστάσεις αλλαγής ή κατάργησης συγκεκριμένων νομικών διατάξεων.

Τα έργα ακολούθησαν παρόμοια δομή, αποτελούμενη από τα εξής στάδια εργασιών: (1) επισήμανση και συγκέντρωση όλων των νόμων και των νομοθετικών μέτρων των σχετικών με τον εκάστοτε κλάδο, (2) επισκόπηση της νομοθεσίας με χρήση του καταλόγου της Εργαλειοθήκης Αξιολόγησης Ανταγωνισμού του ΟΟΣΑ, (3) για εκείνες τις διατάξεις οι οποίες απαντούν θετικά σε οποιαδήποτε ερώτηση του καταλόγου, επισήμανση του σκοπού του νομοθέτη και ανάλυση της πιθανής ζημίας στον ανταγωνισμό, (4) ανάπτυξη των συστάσεων. Στο πλαίσιο των έργων υπήρξαν επίσης εκτεταμένες διαβουλεύσεις με τους υπεύθυνους για τη χάραξη πολιτικής και τα ενδιαφερόμενα μέρη.

Για παράδειγμα, μεταξύ των συστάσεων υπήρχαν και εκείνες για τους περιορισμούς ιδιοκτησίας των φαρμακείων (με τρόπο ώστε να μπορούν να λαμβάνουν άδειες και όσοι δεν έχουν την ιδιότητα του φαρμακοποιού), η αφαίρεση των προϋποθέσεων ελάχιστων αποστάσεων μεταξύ φαρμακείων, η απελευθέρωση των διαύλων λιανικής για τις βιταμίνες και για τα μη συνταγογραφούμενα φαρμακευτικά σκευάσματα, το άνοιγμα των καταστημάτων κατά τις Κυριακές, η κατάργηση φραγμών εισόδου στον κλάδο των οικοδομικών υλικών (όπως ελάχιστες απαιτήσεις αποθήκευσης ή ελάχιστες απαιτήσεις κεφαλαίου), η εξάλειψη φραγμών στις επενδύσεις τουριστικών υποδομών (για παράδειγμα απόσταση από αεροδρόμια ή οδικές αρτηρίες) και πολλών άλλων ελάχιστων απαιτήσεων στον κλάδο της μεταποίησης.

Η μεγάλη πλειοψηφία των συστάσεων υιοθετήθηκε από την Ελληνική κυβέρνηση και η παρακολούθηση της υλοποίησης πραγματοποιήθηκε στο

πλαίσιο του Προγράμματος Οικονομικής Προσαρμογής της χώρας. Η ΕΑ συμμετείχε στην διαδικασία υλοποίησης παρέχοντας άτυπο σχολιασμό σχετικά με τις εκάστοτε νομοθετικές πράξεις, με σκοπό αυτές να πρόσκεινται κατά το δυνατόν περισσότερο στο περιεχόμενο των συστάσεων. Μια πρώτη *ex-post* αξιολόγηση των αποτελεσμάτων του πρώτου πακέτου συστάσεων, η οποία υποβλήθηκε κατά το τέλος του 2013, διεξήχθη από έναν ανεξάρτητο φορέα, το Κέντρο Προγραμματισμού και Οικονομικών Ερευνών, τον οποίο προσέλαβε για το συγκεκριμένο έργο το Υπουργείο Οικονομίας (ΚΕΠΕ, 2017). Στο πλαίσιο της μελέτης αυτής εξετάστηκαν επιλεκτικά ορισμένες συστάσεις που είχαν υλοποιηθεί. Για παράδειγμα, ο έλεγχος των αλλαγών στον τομέα των εκπτώσεων και των προωθητικών ενεργειών για το λιανικό εμπόριο, κατέληξε στο συμπέρασμα (1) ότι οι τιμές φαίνονταν ότι είχαν μειωθεί, (2) ότι ο κύκλος εργασιών φαινόταν αυξημένος, ιδίως κατά τις χειμερινές εκπτώσεις, και (3) ότι το επίπεδο της απασχόλησης ήταν είτε σταθερό είτε παρουσίαζε μικρή μείωση σε ορισμένους επιμέρους κλάδους. Οι συντάκτες της μελέτης επεσήμαναν ωστόσο τη δυσκολία διαμόρφωσης ενός σεναρίου αντιπαραδείγματος και επισήμανσης της ειδικής συνεισφοράς των συστάσεων στο αποτέλεσμα, έχοντας υπόψη την σημαντική ύφεση η οποία είχε πλήξει την οικονομία. Μια άλλη μεταρρύθμιση την οποία αξιολόγησε το ΚΕΠΕ, ήταν εκείνη της απελευθέρωσης των διαύλων λιανικού εμπορίου για τις βιταμίνες και τα συμπληρώματα διαίτας. Συγκρίνοντας τις τιμές στα φαρμακεία, στα ηλεκτρονικά φαρμακεία και στα σουπερμάρκετ, προέκυψε από τη μελέτη ότι οι τιμές στα σουπερμάρκετ ήταν σημαντικά οι χαμηλότερες, ακολουθούμενες από εκείνες των ηλεκτρονικών φαρμακείων και των φαρμακείων. Οι συντάκτες επεσήμαναν ωστόσο ότι τα περισσότερα εμπορικά σήματα συνέχισαν να διαθέτουν τις βιταμίνες τους αποκλειστικά και μόνο μέσω των φαρμακείων. Υπάρχει επίσης μια ανεξάρτητη *ex-post* αξιολόγηση των συστάσεων του 2013 για τον κλάδο του τουρισμού η οποία βρίσκεται επί του παρόντος στο στάδιο της επεξεργασίας.

Εκτός από την άμεση συμμετοχή του προσωπικού της ΕΑ στα τρία κατά τα ανωτέρω έργα, οι εργασίες της ΕΑ, και ειδικότερα οι κλαδικές της έρευνες και γνωμοδοτήσεις, βοήθησαν στην κατανόηση της λειτουργίας των διάφορων κλάδων και των φραγμών που ορθώνονται στον ανταγωνισμό αποτελώντας συνεπώς σημαντικές πηγές για την υλοποίηση των έργων αξιολόγησης του ανταγωνισμού.

2.7.4. Δραστηριότητες ενημέρωσης

Η ΕΑ έχει δημοσιεύσει διάφορους οδηγούς για την κατανόηση της νομοθεσίας περί ανταγωνισμού και των κανόνων συμμόρφωσης, ενώ

διοργανώνει σε τακτική βάση και συμμετέχει σε σεμινάρια και συνέδρια. Οι βασικοί οδηγοί που διατίθενται στον δικτυακό τόπο της ΕΑ είναι οι εξής:¹⁵⁸

- **Οδηγός για τις αρχές δημοσίων συμβάσεων (2014):** ο «Οδηγός για τις Αναθέτουσες Αρχές: Ανίχνευση και Πρόληψη Συμπαιγνιακών Πρακτικών σε Διαγωνισμούς Προμηθειών» απευθύνεται σε μη εξειδικευμένο κοινό και παρέχει παραδείγματα και αναφορές στη νομολογία με σκοπό να βοηθήσει τους επαγγελματίες που έχουν την αρμοδιότητα των δημοσίων συμβάσεων στην ανίχνευση ύποπτων συμπαιγνιακών συμπεριφορών (καρτέλ) στους δημόσιους διαγωνισμούς προμηθειών. Πιο συγκεκριμένα, ο οδηγός συμπεριλαμβάνει:
- Μια εισαγωγή στην έννοια των αντιανταγωνιστικών συμπεριφορών στους δημόσιους διαγωνισμούς προμηθειών και στα οφέλη του υγιούς ανταγωνισμού.
- Μια λεπτομερή επεξήγηση αντιανταγωνιστικών πρακτικών στις δημόσιες συμβάσεις, με σχετικά παραδείγματα.
- Μια περιγραφή των βασικών χαρακτηριστικών στοιχείων που μπορούν να διευκολύνουν συμπαιγνιακές πρακτικές στους διαγωνισμούς, ήτοι αριθμός των υποψηφίων, τυποποιημένα προϊόντα, εξοικείωση μεταξύ των ανταγωνιστών.
- Υποδείξεις για παράγοντες που θα πρέπει να προϋδεάζουν τους υπαλλήλους τους αρμόδιους για τις δημόσιες συμβάσεις, για παράδειγμα ύποπτες προσφορές και μοτίβα υποβολής προσφορών, ύποπτες τιμολογήσεις και πρακτικές κατανομής της αγοράς, και
- Πρακτικές πληροφορίες προς τους αρμόδιους υπαλλήλους σχετικά με τη μείωση των πιθανοτήτων χειραγώγησης προσφορών σε δημόσιους διαγωνισμούς προμηθειών.

Η παρουσίαση του οδηγού πραγματοποιήθηκε στο πλαίσιο δυο εκδηλώσεων ευρείας εμβέλειας στην Αθήνα το 2014, από τις οποίες η μια διοργανώθηκε από τον ΟΟΣΑ με την παρουσία διεθνών

¹⁵⁸ Το υλικό το οποίο αναφέρεται στο παρόν Κεφάλαιο είναι διαθέσιμο στην Ελληνική γλώσσα στο <https://www.epant.gr/pages/Publications>.

εμπειρογνομόνων και η δεύτερη από το Υπουργείο Οικονομίας και Ανάπτυξης.

- **Οδηγός για επαγγελματικές ενώσεις (2012):** Λαμβάνοντας υπόψη τον μεγάλο αριθμό υποθέσεων εναντίον επαγγελματικών ενώσεων τα προγενέστερα χρόνια, η ΕΑ εξέδωσε ένα σχετικό οδηγό συμμόρφωσης. Η συγκεκριμένη πρωτοβουλία ολοκληρώθηκε με ομιλίες και εργαστήρια ενημέρωσης που οργανώθηκαν σε συνεργασία με επαγγελματικές ενώσεις, με σκοπό την προώθηση της ενημέρωσης για τη νομοθεσία περί ανταγωνισμού και για τα οφέλη του αποτελεσματικού ανταγωνισμού. Για παράδειγμα, η ΕΑ διοργάνωσε εργαστήρια σε συνεργασία με τον Σύνδεσμο Επιχειρήσεων και Βιομηχανιών (ΣΕΒ). Παρά τις προσπάθειες όμως της ΕΑ, μετά τη δημοσίευση του οδηγού και μετά τις άλλες δραστηριότητες ενημέρωσης, ακολούθησαν περισσότερες αποφάσεις σχετικά με παραβάσεις των επαγγελματικών ενώσεων.

Εκτός αυτών, η αρχή δημοσίευσε επίσης οδηγίες, με τη μορφή ερωτήσεων και απαντήσεων, επί μιας σειράς θεμάτων, συμπεριλαμβανομένων της Διαδικασίας Διευθέτησης (2016), των συμφωνιών δικαιόχρησης (franchise) και της Οδηγίας περί Αγωγών Αποζημίωσης της ΕΕ (2015).

Στο πλαίσιο της ανάληψης της εκ περιτροπής Προεδρίας του Συμβουλίου της ΕΕ (1^ο εξάμηνο 2014), η ΕΑ συμπροέδρευσε στην διαπραγματευτική ομάδα εργασίας του Συμβουλίου η οποία ολοκλήρωσε τις διαπραγματεύσεις με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, τόσο σε τεχνικό όσο και σε τυπικό επίπεδο, καταλήγοντας στη θέσπιση της Οδηγίας περί Αγωγών Αποζημίωσης 2014/104/EU.

Η ΕΑ δραστηριοποιείται επίσης στη διοργάνωση εκδηλώσεων για την ανάπτυξη της ευαισθητοποίησης και των τεχνικών γνώσεων σχετικά με τη νομοθεσία περί ανταγωνισμού. Οι βασικές πρωτοβουλίες που έχει αναλάβει είναι οι εξής:

- **Επιμόρφωση δικαστών:** κατά τα τελευταία τρία χρόνια, σε συνεργασία με τον Ευρωπαϊκό Οργανισμό Δημοσίου Δικαίου (EPLO) και το Ελληνικό Συμβούλιο της Επικρατείας, η ΕΑ διοργάνωσε σεμινάρια για εθνικούς δικαστές σχετικά με την Επιβολή της Νομοθεσίας της ΕΕ για τον Ανταγωνισμό. Τα προγράμματα επιμόρφωσης παρείχαν πρακτική κατάρτιση σε δικαστικούς και εισαγγελικούς λειτουργούς επί βασικών θεμάτων

επιβολής του νόμου στην Ελλάδα και επί των εξελίξεων που προέκυπταν από τη νέα Οδηγία περί αγωγών Αποζημίωσης της ΕΕ.

- **Συνέδριο για τις «Τάσεις και τις εξελίξεις στη νομοθεσία περί ανταγωνισμού»:** τον Μάρτιο 2018, η ΕΑ συνδιοργάνωσε ένα συνέδριο για τις πρόσφατες εξελίξεις για πολλά σημαντικά θέματα σχετικά με τον ανταγωνισμό.
- **Συνέδριο με θέμα «Συμπράξεις και Νομοθεσία»:** το 2017, η ΕΑ συνδιοργάνωσε συνέδριο για την επιβολή της νομοθεσίας περί συμπράξεων, για τις διαδικασίες επιείκειας και διευθέτησης και για ορισμένα ζητήματα ποινικού δικαίου της νομοθεσίας περί ανταγωνισμού.
- **Συνέδριο με θέμα «Επιχειρείν και Ανταγωνισμός στην Ελλάδα στο πλαίσιο της ενιαίας ψηφιακής αγοράς»:** το 2017, η ΕΑ συνδιοργάνωσε με το Αμερικανικό Εμπορικό Επιμελητήριο συνέδριο ενημέρωσης της νομικής και επιχειρηματικής κοινότητας σχετικά με την κλαδική έρευνα της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για το ηλεκτρονικό εμπόριο και για άλλες εξελίξεις στον κλάδο της ψηφιακής οικονομίας.
- **Σεμινάριο για την Οδηγία περί Αγωγών Αποζημίωσης:** Η ΕΑ διοργάνωσε σεμινάριο ως συμπλήρωμα του ενημερωτικού της φυλλαδίου για το συγκεκριμένο θέμα, στο οποίο συζητήθηκαν το πεδίο εφαρμογής, οι βασικές διατάξεις και τα αναμενόμενα οφέλη της νέας Οδηγίας της ΕΕ.
- **Ευρωπαϊκή Ημέρα Ανταγωνισμού (2014):** κατά τη διάρκεια της Ελληνικής Προεδρίας του Συμβουλίου, η ΕΑ διοργάνωσε διεθνή διημερίδα με θέμα τη νομοθεσία περί ανταγωνισμού και κρατικών ενισχύσεων. Κατά την πρώτη ημέρα εργασιών, τη διάσκεψη απασχόλησαν διάφορα κάθετα θέματα στον κλάδο του λιανικού εμπορίου, η διάδραση μεταξύ διαδικαστικών εγγυήσεων και αποτελεσματικότητας της επιβολής του νόμου και χρήσης οικονομικών εργαλείων για την ανίχνευση συμπεριφορών συμπεριφορών. Κατά τη δεύτερη ημέρα της εκδήλωσης η προσοχή εστιάστηκε στις εξελίξεις στον τομέα των κρατικών ενισχύσεων, συμπεριλαμβανομένης της χρήσης τους για την προώθηση της οικονομικής ανάπτυξης και του εκσυγχρονισμού των κανόνων περί κρατικών ενισχύσεων.

2.7.5. Αλληλεπίδραση της Ελληνικής Επιτροπής Ανταγωνισμού με δημόσιους και ιδιωτικούς φορείς

Στον κατωτέρω πίνακα παρατίθεται ο αριθμός των αιτημάτων παροχής πληροφοριών τα οποία έχει λάβει η ΕΑ κατά τα τελευταία λίγα χρόνια, με κατανομή βάσει της προέλευσης των σχετικών αιτημάτων.

Πίνακας 6. Αιτήματα παροχής πληροφοριών / επικοινωνίες παραλαμβανόμενες από την ΕΑ

	2016	2015	2014	2013	2012
Συνολικός αριθμός επικοινωνιών, από τις οποίες:	220	325	277	240	264
- Βουλευτές	41	30	51	66	25
- Φορείς του δημοσίου	51	46	26	39	38
- Πολίτες (από ιστοσελίδα)	40	61	79	60	81
- Εταιρείες	35	100	82	44	82
- Μη ταξινομημένες	53	88	39	31	38
Σύνολο	211	309	256	227	231

Σημείωση: Τα αιτήματα τα οποία έχουν παραλάβει άλλες αρχές ανταγωνισμού και διεθνείς αρχές καλύπτονται στο Κεφάλαιο 3.7. Τα αιτήματα που έχουν ληφθεί κατά τη διάρκεια του έτους περιλαμβάνουν αποκλειστικά και μόνο αιτήματα που έχουν παραληφθεί κατά το ίδιο έτος και όχι σε προγενέστερα έτη.

Πηγή: Ετήσιες Εκθέσεις ΕΑ.

3. Θεσμικό πλαίσιο επιβολής του Ελληνικού Νόμου περί Ανταγωνισμού

Με την εξαίρεση του κλάδου ηλεκτρονικών επικοινωνιών και του κλάδου των ταχυδρομείων, στους οποίους η νομοθεσία περί ανταγωνισμού επιβάλλεται από τη ρυθμιστική αρχή ΕΕΤΤ, η ΕΑ, αποτελεί τον κρατικό φορέα ο οποίος έχει οριστεί στην Ελλάδα για την επιβολή των εθνικών κανόνων ανταγωνισμού και των κανόνων ανταγωνισμού της ΕΕ.¹⁵⁹ Το Υπουργείο Οικονομίας είναι αρμόδιο

¹⁵⁹ Με βάση το Άρθρο 35 του Κανονισμού 1/2003, η ΕΑ ορίζεται ως αρμόδια Αρχή στην Ελλάδα για την εφαρμογή των Άρθρων 101 και 102 ΣΛΕΕ.

για «την εξασφάλιση της ομαλής λειτουργίας της αγοράς και του ανταγωνισμού»,¹⁶⁰ συμπεριλαμβανομένης της θέσπισης νομοθετικών μέτρων για την επίλυση θεμάτων ανταγωνισμού. Η ΕΑ μπορεί να προτείνει τροποποιήσεις του Νόμου περί Ανταγωνισμού και να εκδίδει γνωμοδοτήσεις σχετικά με τις προτεινόμενες τροποποιήσεις του Νόμου.¹⁶¹ Μέσω των αποφάσεων τις οποίες λαμβάνει, η ΕΑ αποτυπώνει και διαμορφώνει την πολιτική ανταγωνισμού.

Ο Υπουργός Οικονομίας και Ανάπτυξης είναι αρμόδιος για την εποπτεία της ΕΑ. Στον τομέα της συγκεκριμένης εποπτείας περιλαμβάνεται «ένα περιορισμένο δικαίωμα πληροφοριών σχετικά με τα διοικητικά θέματα και τις προτεραιότητες» (ΕΑ, 2014, σελ.4). Πιο συγκεκριμένα, κατά το Άρθρο 14 του Νόμου περί Ανταγωνισμού, η ΕΑ θα «παρέχει στον Υπουργό Οικονομίας, Ανταγωνιστικότητας και Ναυτιλίας, κατόπιν γραπτού σχετικού αιτήματος, οποιεσδήποτε πληροφορίες γενικής φύσεως κατέχει η ίδια με την επιφύλαξη του επιχειρηματικού απορρήτου και υπό τον όρο ότι οι ζητούμενες πληροφορίες δεν περιλαμβάνουν πληροφορίες επί διεξαγόμενων ερευνών ή εφαρμογών του προγράμματος επίδειξης [...]». Η συγκεκριμένη προϋπόθεση δεν περιλαμβάνει την παροχή πληροφοριών για την ιεράρχηση των προτεραιοτήτων και τις λεπτομέρειες επιμέρους ερευνών. Το βασικό είναι ότι η ασκούμενη εποπτεία δεν εμπεριέχει τη διατύπωση οδηγιών ή άλλης άσκησης επιρροής ως προς τις έρευνες και τις αποφάσεις της ΕΑ. Ο Νόμος περί Ανταγωνισμού ωστόσο δεν περιλαμβάνει ρητή αναφορά στο συγκεκριμένο σημείο, ενώ η αντίστοιχη νομοθεσία που ισχύει για άλλες Ελληνικές ανεξάρτητες αρχές εμπεριέχει ρήτρες με τις οποίες δηλώνεται ότι τα μέλη του Διοικητικού Συμβουλίου (ή του αντίστοιχου οργάνου, ανάλογα με τη δομή της εκάστοτε ανεξάρτητης αρχής) δεν ζητούν ή αποδέχονται οδηγίες από την κυβέρνηση ή από άλλους φορείς του δημοσίου ή του ιδιωτικού τομέα για την εκτέλεση των καθηκόντων τους.¹⁶² Παρόμοια ρήτρα περιλαμβάνεται επίσης στην πρόταση της Ευρωπαϊκής

¹⁶⁰ Προεδρικό Διάταγμα 116/2014, Εφημερίδα της Κυβερνήσεως 185Α της 3^{ης} Σεπτεμβρίου 2014, Άρθρο 1.

¹⁶¹ Νόμος περί Ανταγωνισμού, Άρθρο 23.

¹⁶² Βλ. Νόμο 4408/2016 (Άρθρο 55) σχετικά με την αρχή σιδηροδρόμων, Νόμο 4389/2016 (Άρθρο 3) σχετικά με την αρχή δημοσίων εσόδων και Νόμο 3864/2010 (Άρθρο 16Α) σχετικά με το Ταμείο Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας.

Επιτροπής για την Οδηγία ECN+.¹⁶³ Στην πράξη, τόσο η ΕΑ όσο και το Υπουργείο Οικονομίας επιβεβαιώνουν ότι καμία επιρροή δεν ασκείται επί της ΕΑ.

Ο Υπουργός Οικονομίας και Ανάπτυξης είναι αρμόδιος για την εποπτεία ορισμένων διοικητικών λειτουργιών της ΕΑ, σύμφωνα με τις διατάξεις συγκεκριμένων άρθρων του Ελληνικού Νόμου περί Ανταγωνισμού. Η εν λόγω εποπτεία περιλαμβάνει κατά κύριο λόγο την έγκριση του προϋπολογισμού της ΕΑ ο οποίος επισυνάπτεται στον προϋπολογισμό του Υπουργείου Οικονομίας και Ανάπτυξης. Εκτός αυτού, ο Υπουργός απαντά σε οποιεσδήποτε επερωτήσεις βουλευτών σχετικές με τις δραστηριότητες της αρχής ανταγωνισμού.¹⁶⁴

Το υπόλοιπο τμήμα του παρόντος κεφαλαίου παρουσιάζει τη δομή, τις λειτουργίες και τους πόρους της αρχής ανταγωνισμού (Κεφάλαιο 3.1), τον τρόπο με τον οποίο ορίζει και ιεραρχεί τις προτεραιότητές της (Κεφάλαιο 3.2), τις εξουσίες της και τον τρόπο διεξαγωγής των ερευνών (Κεφάλαιο 3.3) και τις κατευθυντήριες γραμμές της για τον υπολογισμό των προστίμων και την πρακτική (Κεφάλαιο 3.4). Εκτός αυτών, το Κεφάλαιο 3.5 αναφέρεται στον δικαστικό έλεγχο των αποφάσεων της ΕΑ, το κεφάλαιο 3.6 παρέχει μια επισκόπηση των ιδιωτικών προσφυγών και το Κεφάλαιο 3.7 περιγράφει συνοπτικά τις διεθνείς πτυχές της νομοθεσίας και της πολιτικής ανταγωνισμού.

Η ΕΑ δεν διαθέτει αρμοδιότητα επί θεμάτων προστασίας του καταναλωτή (Κεφάλαιο 4.1), Κρατικών Ενισχύσεων (Κεφάλαιο 4.3) και δημοσίων συμβάσεων (Κεφάλαιο 4.4). Με τον ίδιο τρόπο, η ΕΑ δεν συμμετέχει επίσης στην επιβολή της νομοθεσίας περί αθέμιτων εμπορικών πρακτικών στις συναλλαγές μεταξύ επιχειρήσεων (Κεφάλαιο 4.2), για τις οποίες η αρμοδιότητα εφαρμογής της νομοθεσίας ανήκει στα αστικά δικαστήρια και, σε ορισμένες περιπτώσεις, στα ποινικά δικαστήρια. Όπως ήδη έχει αναφερθεί, η ΕΑ δεν είναι αρμόδια για την επιβολή του νόμου περί ανταγωνισμού στον κλάδο των ταχυδρομείων και στον κλάδο των ηλεκτρονικών επικοινωνιών (βλ. Κεφάλαιο 5.1).

¹⁶³ Το Άρθρο 4, παράγραφος 2, προβλέπει ότι «*Το προσωπικό και τα μέλη του οργάνου λήψης αποφάσεων των εθνικών διοικητικών αρχών ανταγωνισμού δεν ζητούν και ούτε λαμβάνουν οποιεσδήποτε οδηγίες από οποιονδήποτε κυβερνητικό ή άλλο φορέα του δημόσιου ή του ιδιωτικού τομέα κατά τη διεκπεραίωση των καθηκόντων τους ή κατά την άσκηση της εξουσίας τους για την εφαρμογή των Άρθρων 101 και 102 ΣΛΕΕ*».

¹⁶⁴ Εκτός αυτών, η ΕΑ υποβάλλει την Ετήσια Έκθεσή της στη Βουλή των Ελλήνων και την παρουσιάζει σε σχετική επίσημη ακρόαση.

3.1. Λειτουργίες, οργάνωση και πόροι της Ελληνικής Επιτροπής Ανταγωνισμού

Η ΕΑ είναι μια ανεξάρτητη διοικητική αρχή με διοικητική και οικονομική αυτονομία. Διαθέτει διακριτή νομική οντότητα και δύναται να παρίσταται στο δικαστήριο ως μάρτυρας ή ως διάδικος σε δικαστικές διαδικασίες. Σύμφωνα με το Άρθρο 29 του Νόμου περί Ανταγωνισμού, η ΕΑ θέτει τους στρατηγικούς στόχους της και εφαρμόζει τα κριτήρια ιεράρχησης των προτεραιοτήτων (κατωτέρω Κεφάλαιο 3.2.1). Σύμφωνα με τον Νόμο περί Ανταγωνισμού (Άρθρο 22), η ΕΑ πρέπει να εξετάζεται σε τακτική βάση όσον αφορά *«τη λειτουργία της, την αποτελεσματικότητα της εφαρμογής των διατάξεων της Ελληνικής και Ευρωπαϊκής νομοθεσίας, καθώς και τους όρους προστασίας του ελεύθερου ανταγωνισμού γενικά»*.

Οι βασικές νόμιμες αρμοδιότητες της αρχής είναι οι εξής:

- Διερεύνηση συμφωνιών επιζήμιων για τον ανταγωνισμό και καταχρήσεων δεσποζουσας θέσης και εξακρίβωση παραβάσεων σε κάθε περίπτωση
- Διεξοδικός έλεγχος και έγκριση συγκεντρώσεων
- Διενέργεια κλαδικών ερευνών και κανονιστικών παρεμβάσεων
- Έκδοση γνωμοδοτήσεων σχετικά με κανονιστικά μέτρα που περιορίζουν τον ανταγωνισμό, και
- Συνεργασία με κλαδικές ρυθμιστικές αρχές.

Γενικότερα, δεν φαίνεται να περιλαμβάνονται άλλες δραστηριότητες προώθησης των κανόνων ανταγωνισμού στα νόμιμα καθήκοντα της αρχής, όπως αυτά αναφέρονται στον Νόμο περί Ανταγωνισμού. Το Προεδρικό Διάταγμα για την εσωτερική οργάνωση της ΕΑ αναθέτει τα καθήκοντα ενημέρωσης, ευαισθητοποίησης και προώθησης του ανταγωνισμού στο Τμήμα Προώθησης Πολιτικών Ανταγωνισμού (βλ. Σχήμα 3).¹⁶⁵

¹⁶⁵ Προεδρικό Διάταγμα 76/2012, Άρθρο 11.

Η ΕΑ δημοσιεύει στους δικτυακούς της τόπους τις αποφάσεις¹⁶⁶ και τις γνωμοδοτήσεις της, τις δικαστικές αποφάσεις που αφορούν τις αποφάσεις και τις γνωμοδοτήσεις της, καθώς και μια Ετήσια Έκθεση. Κάθε χρόνο, η Ετήσια Έκθεση παρουσιάζεται επίσης σε μια κοινοβουλευτική ακρόαση.

3.1.1. Οργάνωση

Η ΕΑ έχει δυαδική δομή, αποτελούμενη από τη Γενική Διεύθυνση Ανταγωνισμού (εφεξής «Γενική Διεύθυνση»), που είναι το ερευνητικό σκέλος της, και το Διοικητικό Συμβούλιο της ΕΑ, που είναι το σκέλος λήψης αποφάσεων της αρχής. Το Διοικητικό Συμβούλιο αποτελείται από οκτώ μέλη συνολικά: τον Πρόεδρο και τον Αντιπρόεδρο της αρχής (η τελευταία ιδιότητα ορίστηκε το 2011), τέσσερις Επιτρόπους-Εισηγητές πλήρους απασχόλησης, δύο Μέλη μερικής απασχόλησης και τους αναπληρωτές τους. Πέραν του ρόλου τους ως μελών του Διοικητικού Συμβουλίου, οι Επίτροποι-Εισηγητές επιβλέπουν την προετοιμασία των «προτάσεων» που αφορούν τις υποθέσεις που υποβάλλονται στο Διοικητικό Συμβούλιο για λήψη απόφασης (π.χ. Κοινοποιήσεις Αιτιάσεων, απόρριψη καταγγελιών, σύσταση για μη περαιτέρω ενέργεια). Οι Επίτροποι-Εισηγητές δεν δύνανται να ψηφίσουν για τις υποθέσεις που επιβλέπουν. Οι δραστηριότητες και οι λειτουργίες του ερευνητικού σκέλους πραγματοποιούνται από το προσωπικό επιβολής των κανόνων ανταγωνισμού, υπό την καθημερινή επίβλεψη της Γενικής Διεύθυνσης (βλ. περισσότερες πληροφορίες για την εσωτερική οργάνωση παρακάτω).

Διορισμός και αποχώρηση μελών του Διοικητικού Συμβουλίου

Σύμφωνα με τον Ελληνικό Νόμο περί Ανταγωνισμού, τα μέλη του Διοικητικού Συμβουλίου της ΕΑ είναι «*πρόσωπα αναγνωρισμένου κύρους και με επιστημονική κατάρτιση και επαγγελματική επάρκεια στον νομικό και οικονομικό τομέα, και κυρίως σε ζητήματα που αφορούν τον ανταγωνισμό*».¹⁶⁷ Μπορεί να είναι υπάλληλοι της ΕΑ ή εξωτερικοί εμπειρογνώμονες. Επί του παρόντος, ο Πρόεδρος

¹⁶⁶ Σύμφωνα με το Άρθρο 27 του Ελληνικού Νόμου περί Ανταγωνισμού, «οι αποφάσεις της Επιτροπής Ανταγωνισμού, ατομικού χαρακτήρα, οι οποίες προβλέπονται από τις διατάξεις του παρόντος νόμου, είναι ειδικά αιτιολογημένες, δημοσιεύονται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως και αναρτώνται στο διαδίκτυο σύμφωνα με το ν. 3861/2010 (Α' 112)». Κατά συνέπεια, ορισμένες αποφάσεις δεν δημοσιεύονται.

¹⁶⁷ Βλ. Κεφάλαιο 1.2 για μια σύντομη περιγραφή του προηγούμενου συστήματος.

της αρχής είναι πρώην δικαστής του Αρείου Πάγου και ο Αντιπρόεδρος είναι δικηγόρος, όπως και τρεις από τους τέσσερις Επιτρόπους-Εισηγητές, ενώ ο τέταρτος είναι οικονομολόγος.

Οι Επίτροποι-Εισηγητές επιλέγονται και διορίζονται από τον Υπουργό Οικονομίας και Ανάπτυξης, κατόπιν γνωμοδότησης της Κοινοβουλευτικής Επιτροπής Θεσμών και Διαφάνειας. Σύμφωνα με τον Νόμο περί Ανταγωνισμού, ο Πρόεδρος και ο Αντιπρόεδρος θα έπρεπε να επιλέγονται από τη Διάσκεψη των Προέδρων της Βουλής των Ελλήνων, ένα συλλογικό όργανο αποτελούμενο από εκπροσώπους των πολιτικών κομμάτων, και να διορίζονται επίσημα από τον Υπουργό.¹⁶⁸ Η τελευταία διάταξη αποσκοπεί στην εξασφάλιση της ανεξαρτησίας της ηγεσίας της ΕΑ από την κυβέρνηση. Ωστόσο, αυτή η διαδικασία δεν έχει εφαρμοστεί ακόμα στην πράξη, καθώς εκκρεμεί μια τροποποίηση στους κανόνες λειτουργίας της Βουλής, και μέχρι στιγμής, ο Πρόεδρος και ο Αντιπρόεδρος επιλέγονται από την Κυβέρνηση.¹⁶⁹ Γενικά, δεν φαίνεται να υφίσταται κάποια διαφανής διαδικασία για την επιλογή των μελών του Διοικητικού Συμβουλίου (π.χ. προκήρυξη κενής θέσης), σε αντίθεση, π.χ. με την Ελληνική Αρχή Δημοσίων Εσόδων.¹⁷⁰

Ο Νόμος περί Ανταγωνισμού δεν ορίζει με σαφήνεια αν ο διορισμός των μελών του Διοικητικού Συμβουλίου της ΕΑ θα πρέπει να γίνεται με σταδιακή

¹⁶⁸ Σύμφωνα με το Άρθρο 12, παρ. 3, του Νόμου περί Ανταγωνισμού, επιλέγονται από τη Βουλή με τη διαδικασία που αναφέρεται στο Άρθρο 101Α, παρ. 2, του Συντάγματος. Η Διάσκεψη απαρτίζεται από τον Πρόεδρο και τους Αντιπροέδρους του Κοινοβουλίου, τους πρώην Προέδρους που είναι ακόμα εκλεγμένοι βουλευτές, τους Προέδρους των Μόνιμων Επιτροπών και τον Πρόεδρο της Ειδικής Μόνιμης Επιτροπής Θεσμών και Διαφάνειας, τους Προέδρους των Κοινοβουλευτικών Ομάδων και έναν εκπρόσωπο των ανεξάρτητων βουλευτών (υπό τον όρο ότι θα υπάρχουν τουλάχιστον πέντε ανεξάρτητοι βουλευτές). Βλ. www.hellenicparliament.gr/en/Organosi-kai-Leitourgia/Diaskepsi-Proedron.

¹⁶⁹ Το Άρθρο 12, παρ. 3 του Νόμου περί Ανταγωνισμού καλύπτει τη μεταβατική περίοδο μέχρι την τροποποίηση του κανονισμού της Βουλής. Επί του παρόντος, ο Πρόεδρος και ο Αντιπρόεδρος επιλέγονται από το Υπουργικό Συμβούλιο, κατόπιν γνωμοδότησης της Κοινοβουλευτικής Επιτροπής Θεσμών και Διαφάνειας.

¹⁷⁰ Ο Νόμος 4389/2016, Άρθρο 10, προβλέπει μια ανοικτή διαδικασία επιλογής των μελών του διοικητικού συμβουλίου.

εναλλαγή ή ταυτόχρονα.¹⁷¹ Στην πράξη, επί του παρόντος, υπάρχουν δύο ομάδες μελών του Διοικητικού Συμβουλίου που έχουν διοριστεί σε διαφορετικούς χρόνους. Σύμφωνα με την ΕΑ, ο Νόμος εξασφαλίζει την ομαλή μετάβαση κατά την αντικατάσταση των μελών, προκειμένου να τηρηθεί το επίπεδο εμπειρίας μεταξύ των ανανεώσεων, και περιλαμβάνει διασφαλίσεις ώστε κατά τη διάρκεια της εν λόγω διαδικασίας, να μην διακόπτεται η λειτουργία του Διοικητικού Συμβουλίου της ΕΑ. Πιο συγκεκριμένα:

- Η διαδικασία διορισμού των μελών της Επιτροπής ξεκινά δύο μήνες πριν από τη λήξη της θητείας των προηγούμενων μελών
- Η θητεία των μελών του Διοικητικού Συμβουλίου παρατείνεται αυτοδικαίως μέχρι τον διορισμό νέων μελών
- Αν πεθάνει, παραιτηθεί ή εκπέσει ο Πρόεδρος, ο Αντιπρόεδρος ή μέλος της Επιτροπής Ανταγωνισμού, διορίζεται νέος Πρόεδρος, Αντιπρόεδρος ή νέο μέλος για το υπόλοιπο της θητείας. Επίσης, μέχρι τον διορισμό νέου Προέδρου, Αντιπροέδρου ή μέλους/μελών, η λειτουργία της Επιτροπής δεν διακόπτεται.

Σύμφωνα με το Άρθρο 15, παράγραφο 7 του Ελληνικού Νόμου περί Ανταγωνισμού, το Διοικητικό Συμβούλιο συνεδριάζει νόμιμα σε ολομέλεια εφόσον μετέχουν στη συνεδρίαση ο Πρόεδρος, ο Αντιπρόεδρος, ο Επίτροπος-Εισηγητής που έχει οριστεί για τη συγκεκριμένη υπόθεση και τουλάχιστον δύο μέλη, ανεξάρτητα από το αν είναι πλήρους ή μερικής απασχόλησης ή αναπληρωματικά. Παρά την ύπαρξη αυτών των διασφαλίσεων για την ομαλή μετάβαση κατά την ανανέωση διορισμών, ενδέχεται να υπάρχουν διαστήματα, στα οποία η ΕΑ δεν διαθέτει τέσσερις τακτικούς Επιτρόπους-Εισηγητές, γεγονός

¹⁷¹ Κατά την ΕΑ, οι διατάξεις που περιγράφονται παρακάτω συμπληρώνονται από μια μεταβατική διάταξη (Άρθρο 50, παρ. 3, του Νόμου περί Ανταγωνισμού). Η εν λόγω διάταξη ορίζει τα εξής: «Τα υπηρετούντα μέλη της Επιτροπής Ανταγωνισμού, τα οποία είναι πλήρους και αποκλειστικής απασχόλησης, παραμένουν στη θέση τους μέχρι τη λήξη της θητείας τους. Τα λοιπά μέλη παραμένουν στη θέση τους μέχρι το διορισμό Αντιπροέδρου και νέων μελών κατά τις διατάξεις του παρόντος νόμου, οπότε και λήγει αυτοδικαίως η θητεία τους. Τα εν λόγω μέλη μπορούν να επιλεγούν εκ νέου, χωρίς η τρέχουσα θητεία τους να λαμβάνεται υπόψη για την εφαρμογή του τρίτου εδαφίου της παραγράφου 3 του άρθρου 12. Η Επιτροπή με την υφιστάμενη σύνθεσή της συνεχίζει να ασκεί τα καθήκοντά της μέχρι το διορισμό κατά τις διατάξεις του παρόντος νόμου του Αντιπροέδρου και των νέων μελών, οι δε Εισηγητές εξακολουθούν να διατηρούν το δικαίωμα ψήφου».

που μπορεί να δυσχεράνει την προετοιμασία Κοινοποιήσεων Αιτιάσεων και τη λήψη αποφάσεων. Κάτι αντίστοιχο συνέβη το 2015, όταν κατά τη λήξη της θητείας των Επιτρόπων, δεν είχαν ακόμα οριστεί νέοι.

Τα μέλη του Διοικητικού Συμβουλίου εκπίπτουν από τη θέση τους, εάν δεν ενημερώσουν τον Υπουργό σχετικά με έργα που έχουν αναλάβει στο παρελθόν (βλ. κατωτέρω) ή εάν κριθούν ένοχοι για αδίκημα που συνεπάγεται κώλυμα διορισμού σε θέση δημοσίου υπαλλήλου.¹⁷² Η νομοθεσία δεν διευκρινίζει το αν αυτές οι δύο περιπτώσεις είναι οι μοναδικές που συνεπάγονται έκπτωση των μελών του Διοικητικού Συμβουλίου από τη θέση τους.

Επιπλέον, τα μέλη του Διοικητικού Συμβουλίου υπόκεινται σε πειθαρχική δίωξη,¹⁷³ κατόπιν πρότασης του Υπουργού Οικονομίας και Ανάπτυξης, για κάθε παράβαση των υποχρεώσεών τους, που απορρέουν από τον Νόμο περί Ανταγωνισμού και τους σχετικούς κανονισμούς. Το 2016, προστέθηκε ένα νέο άρθρο που ορίζει τα πειθαρχικά παραπτώματα, ως εξής:¹⁷⁴ «α) οποιαδήποτε ουσιώδης παράβαση [...] του Νόμου περί Ανταγωνισμού και της ισχύουσας νομοθεσίας εν γένει, β) η απόκτηση ή η επιδίωξη απόκτησης αθέμιτου οικονομικού οφέλους ή ανταλλάγματος του ίδιου του μέλους του Διοικητικού Συμβουλίου [...] ή τρίτου προσώπου κατά την άσκηση των καθηκόντων του ή εξ αφορμής αυτών και γ) η υπαίτια πρόκληση ζημίας σε βάρος του Ελληνικού Δημοσίου ή της Ελληνικής Επιτροπής Ανταγωνισμού».¹⁷⁵ Σε περίπτωση που ένα πειθαρχικό παράπτωμα συνιστά ποινικό αδίκημα, τα μέλη του Διοικητικού Συμβουλίου ενδέχεται να απαλλαγούν, κατόπιν απόφασης του Υπουργού Οικονομίας και Ανάπτυξης, εφόσον δεν έχουν καταδικαστεί από ποινικό δικαστήριο για το εν λόγω αδίκημα.

¹⁷² Άρθρο 12, παράγραφος 10, Νόμος περί Ανταγωνισμού.

¹⁷³ Άρθρο 13, Νόμος περί Ανταγωνισμού. Αυτές οι διαδικασίες λαμβάνουν χώρα ενώπιον Πειθαρχικού Συμβουλίου, το οποίο αποτελείται από έναν Αρεοπαγίτη, ένα μέλος του Συμβουλίου της Επικρατείας (το ανώτατο διοικητικό δικαστήριο) και έναν καθηγητή νομικής ή οικονομικών.

¹⁷⁴ ΕΑ (2017α).

¹⁷⁵ Σε μια αρχική έκδοση της τροποποίησης, μεταξύ άλλων διατάξεων, οριζόταν ως πειθαρχικό παράπτωμα η μη συμμόρφωση με τις οδηγίες του επιβλέποντος Υπουργού. Το εν λόγω σχέδιο διάταξης θεωρήθηκε ότι περιόριζε την ανεξαρτησία της αρχής και αποσύρθηκε από την Κυβέρνηση κατόπιν αντίδρασης από πλευράς της ΕΑ (δελτίο τύπου με ημερομηνία 29 Ιανουαρίου 2016) και κατόπιν διαβούλευσης με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, βλ. Global Competition Review, «Fresh Greek bailout contingent on competition reforms», 2 Ιουνίου 2016, <https://globalcompetitionreview.com/article/1064673/fresh-greek-bailout-contingent-on-competition-reforms>.

Παρά το ότι γενικά οι δημόσιοι υπάλληλοι στην Ελλάδα υπόκεινται σε πειθαρχικά παραπτώματα, τα ενδιαφερόμενα μέρη θεωρούν ότι τα καθορισμένα για τα μέλη του Διοικητικού Συμβουλίου της ΕΑ παραπτώματα δεν είναι πολύ σαφή.

Ο Νόμος περί Ανταγωνισμού περιλαμβάνει ορισμένες ρήτρες σύγκρουσης συμφερόντων, που καλύπτουν επαγγελματικές δραστηριότητες πριν, κατά τη διάρκεια και μετά τη θητεία ενός μέλους του Διοικητικού Συμβουλίου. Σύμφωνα με το Άρθρο 12 του Νόμου, τα μέλη του Διοικητικού Συμβουλίου οφείλουν να γνωστοποιούν στον Υπουργό Οικονομίας και Ανάπτυξης την παροχή οποιασδήποτε εργασίας ή έργου που έχουν αναλάβει τα τελευταία πέντε χρόνια πριν από την έναρξη της θητείας τους. Εάν οποιαδήποτε εργασία πραγματοποιήθηκε για «επιχείρηση που εμπλέκεται άμεσα ή έμμεσα σε υπό εξέταση υπόθεση», τα μέλη δεν δικαιούνται να συμμετέχουν σε ακροάσεις και συζητήσεις για τη λήψη αποφάσεων που αφορούν την εν λόγω επιχείρηση. Κατά τη διάρκεια της θητείας τους, τα συγκεκριμένα μέλη του Διοικητικού Συμβουλίου, τα οποία δεν είναι πλήρους και αποκλειστικής απασχόλησης, δεν δύνανται να ασκούν οποιαδήποτε έμμισθη ή άμισθη εργασία που δεν συνάδει με τον ρόλο και τις αρμοδιότητές τους.¹⁷⁶ Επιπλέον, μετά την αποχώρησή τους από την αρχή, τα μέλη του Διοικητικού Συμβουλίου δεν επιτρέπεται να παρέχουν υπηρεσίες σε επιχείρηση που σχετίζεται με τις υποθέσεις που διαχειρίστηκαν ή για τις οποίες έλαβαν αποφάσεις. Γενικότερα, δεν επιτρέπεται να αναλαμβάνουν την υπεράσπιση υποθέσεων κατά της Επιτροπής Ανταγωνισμού, για τρία έτη μετά τη λήξη της θητείας τους (η λεγόμενη περίοδος ηρεμίας).

Οι ρήτρες σύγκρουσης συμφερόντων τροποποιήθηκαν το 2016, κατά τρόπο που ορίζει ότι δεν επιτρέπεται να υπάρχει συγγενική σχέση έως δεύτερου βαθμού ή συζυγική σχέση μεταξύ μελών του Διοικητικού Συμβουλίου και μελών της Βουλής των Ελλήνων, του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου ή της Κυβέρνησης. Για την υλοποίηση αυτής της ρήτρας, απαιτείται, βάσει της νομοθεσίας, η έκδοση επίσημης απόφασης από την αρμόδια αρχή που διόρισε το εκάστοτε μέλος.¹⁷⁷ Κατά τον χρόνο τροποποίησης του νόμου, η απόφαση δεν εκδόθηκε από την αρμόδια αρχή, δηλαδή τον Υπουργό Οικονομίας, κατά συνέπεια η ρήτρα δεν

¹⁷⁶ Οι πανεπιστημιακοί καθηγητές μπορούν να εξακολουθήσουν τις δραστηριότητές τους ως μέλη του ακαδημαϊκού προσωπικού.

¹⁷⁷ Άρθρο 12 παράγραφος 7, Νόμος 3959/2011, όπως τροποποιήθηκε από το Άρθρο 282, παράγραφος 1, Νόμος 4364/2016.

εφαρμόστηκε στα εν ενεργεία μέλη.¹⁷⁸ Η ΕΑ αντέδρασε στην τροποποίηση με δελτίο τύπου εκδοθέντος με μειοψηφία ενός μέλους, το οποίο εξέφραζε την αντίθεση της Επιτροπής όσον αφορά τις ρήτρες σύγκρουσης συμφερόντων και άλλες διατάξεις που περιλαμβάνονταν στην τροποποίηση.¹⁷⁹ Μετά από αυτήν την αλλαγή στον Νόμο περί Ανταγωνισμού, η κυβέρνηση εφάρμοσε παρεμφερείς τροποποιήσεις στη νομοθεσία άλλων τριών ανεξάρτητων αρχών και συγκεκριμένα, της ρυθμιστικής αρχής λιμένων, της ρυθμιστικής αρχής ταχυδρομείων και τηλεπικοινωνιών και της αρχής δημοσίων εσόδων.¹⁸⁰ Τέλος, το ΜΚ μεταξύ της Ελλάδας και των Θεσμών περιλαμβάνει μια παράγραφο, στην οποία αναφέρεται, μεταξύ άλλων, ότι οι ελληνικές αρχές θα εναρμονίσουν με τις βέλτιστες πρακτικές «τις αρχές της μελλοντικής νομοθεσίας, [...] μεταξύ άλλων,

¹⁷⁸ Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή συμμετείχε επίσης στη συζήτηση, βλ. για παράδειγμα τα άρθρα στην Global Competition Review, «Fresh Greek bailout contingent on competition reforms», 2 Ιουνίου 2016, <https://globalcompetitionreview.com/article/1064673/fresh-greek-bailout-contingent-on-competition-reforms> Global Competition Review, «Greek minister summoned by Vestager», 1 Μαρτίου 2016, <https://globalcompetitionreview.com/article/1064119/greek-minister-summoned-by-vestager>.

¹⁷⁹ Δελτίο τύπου με ημερομηνία 29 Ιανουαρίου 2016. Στο δελτίο τύπου, έγινε αναφορά επίσης στις αλλαγές επί των πειθαρχικών παραπτώματων, στην εισαγωγή των ορίων ηλικίας, στις αλλαγές επί της θητείας του Γενικού Διευθυντή και των Διευθυντών.

¹⁸⁰ Το Άρθρο 8, παρ. 10 του Νόμου 4389/2016 (Εφημερίδα της Κυβερνήσεως Α94 με ημερομηνία 27.05.2016) αφορά την αρχή δημοσίων εσόδων. Σε αυτήν την περίπτωση, η ρήτρα σύγκρουσης συμφερόντων προβλέπει ότι ένα άτομο δεν μπορεί να είναι υποψήφιος για τις θέσεις του Προέδρου, μέλους του Διοικητικού Συμβουλίου ή του εξειδικευμένου προσωπικού (που στην Ελλάδα, αποκαλείται «επιστημονικό» προσωπικό), εφόσον είναι (ή έχει υπάρξει στο προηγούμενο νομοθετικό σώμα) βουλευτής, υποψήφιος βουλευτής, μέλος του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, μέλος της κυβέρνησης ή μέλος των εκτελεστικών οργάνων των πολιτικών κομμάτων.

Το Άρθρο 109, παρ. 6 του Νόμου 4389/2016 (Εφημερίδα της Κυβερνήσεως Α94 με ημερομηνία 27.05.2016) αφορά τη Ρυθμιστική Αρχή Λιμένων (ΡΑΛ) και είναι παρεμφερής με τη διάταξη που αφορά την ΕΑ.

Το Άρθρο 6, παρ. 1 του Νόμου 4070/2012 όπως τροποποιήθηκε από το Άρθρο 100, παρ. 4β του Νόμου 4530/2018 (Εφημερίδα της Κυβερνήσεως Α59 με ημερομηνία 30.03.2018) αφορά την αρχή ταχυδρομείων και τηλεπικοινωνιών και είναι παρεμφερής με τη διάταξη που αφορά την ΕΑ, με τη διαφορά ότι δεν εφαρμόζεται στα εν ενεργεία μέλη.

σε ζητήματα που αφορούν τη σύγκρουση συμφερόντων των μελών του Διοικητικού Συμβουλίου της ΕΑ».¹⁸¹

Εσωτερική οργάνωση

Ο Γενικός Διευθυντής είναι αρμόδιος για τη λειτουργία της ερευνητικής και διοικητικής δομής της ΕΑ. Ο Γενικός Διευθυντής διορίζεται από την Ολομέλεια του Διοικητικού Συμβουλίου της ΕΑ, κατόπιν δημόσιας προκήρυξης της θέσης και διαδικασίας επιλογής (Άρθρο 21, Νόμος περί Ανταγωνισμού). Ο επιτυχών υποψήφιος μπορεί να είναι υπάλληλος της αρχής ή άτομο εκτός της αρχής, καθώς και υπάλληλος με απόσπαση από άλλο δημόσιο φορέα. Το ίδιο ισχύει για τις θέσεις των Διευθυντών. Οι θητείες του Γενικού Διευθυντή των Διευθυντών και των Προϊσταμένων των τμημάτων διαρκούν τέσσερα έτη και μπορούν να ανανεωθούν (η θητεία του Γενικού Διευθυντή μπορεί να ανανεωθεί δύο φορές). Το 2016, η κυβέρνηση μείωσε τη διάρκεια των εν λόγω θητειών σε τρία έτη, κάτι το οποίο αναιρέθηκε με επακόλουθη τροποποίηση τον Μάιο 2016.¹⁸²

¹⁸¹ Το έγγραφο ορίζει τα εξής: «η κυβέρνηση δεσμεύεται να εξασφαλίζει την ανεξαρτησία και την αποτελεσματικότητα της Ελληνικής Επιτροπής Ανταγωνισμού σύμφωνα με τις απαιτήσεις της ΕΕ. Ως προαπαιτούμενη ενέργεια, οι αρχές θα συμφωνήσουν με τους θεσμούς όσον αφορά τις αρχές της μελλοντικής νομοθεσίας, με λεπτομερή σύνταξη εφόσον κάτι τέτοιο είναι εφικτό, προκειμένου να εναρμονιστούν με τις βέλτιστες πρακτικές, καθώς και ζητήματα που αφορούν τη σύγκρουση συμφερόντων των μελών του Διοικητικού Συμβουλίου της ΕΑ και τη στελέχωση του εσωτερικού γραφείου νομικής υποστήριξης της ΕΑ, σύμφωνα με το γενικό πλαίσιο για τον διορισμό νομικού προσωπικού σε δημόσιους φορείς, όπως ορίζει η νομοθεσία. Το τμήμα προώθησης πολιτικών ανταγωνισμού της Ελληνικής Επιτροπής Ανταγωνισμού θα ενισχυθεί με δώδεκα επιπλέον θέσεις εργασίας και θα διεξαχθεί εξέταση με τη βοήθεια της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και διεθνών εμπειρογνομόνων προκειμένου να διασφαλιστεί η συμμόρφωση της νομοθεσίας περί ανταγωνισμού με τις βέλτιστες πρακτικές της ΕΕ.» Βλ. το σχέδιο του συμπληρωματικού ΜΚ (Ιούνιος 2018), που είναι διαθέσιμο στο https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/draft_smu_4th_review_to_eg_2018.06.20.pdf, σελίδα 40.

¹⁸² Η ΕΑ εξέδωσε δελτίο τύπου με ημερομηνία 29.1.2016. Βλ. επίσης το άρθρο στην Global Competition Review, «Fresh Greek bailout contingent on competition reforms», 2 Ιουνίου 2016, <https://globalcompetitionreview.com/article/1064673/fresh-greek-bailout-contingent-on-competition-reforms>.

Η διαχείριση των υποθέσεων πραγματοποιείται από τις δύο Διευθύνσεις Οικονομικής Τεκμηρίωσης (Α και Β) και τη Διεύθυνση Νομικής Τεκμηρίωσης, που υπάγονται στη Γενική Διεύθυνση. Το Τμήμα Προώθησης Πολιτικών Ανταγωνισμού είναι αυτοτελές τμήμα, το οποίο υπάγεται επίσης στη Γενική Διεύθυνση. Η διεύθυνση νομικών υπηρεσιών και η διεύθυνση οικονομικής τεκμηρίωσης είναι οργανωμένες σε κλάδους, αλλά δεν υπάρχουν συγκεκριμένα τμήμα που ασχολούνται μόνο με συγκεκριμένους τύπους υποθέσεων (π.χ. δεν υπάρχει τμήμα ή διεύθυνση ειδικά για συγκεντρώσεις). Κατά συνέπεια, όλο το προσωπικό εργάζεται σε όλους τους τομείς επιβολής του ανταγωνισμού και σε ζητήματα προώθησης πολιτικών ανταγωνισμού, εάν χρειαστεί. Ο Γενικός Διευθυντής, σε συμφωνία με τον Πρόεδρο, κατανέμει το προσωπικό στα τμήματα. Ωστόσο, η εσωτερική οργάνωση της αρχής καθορίζεται με Προεδρικό Διάταγμα, σύμφωνα με το Άρθρο 21, παρ. 3 του Νόμου περί Ανταγωνισμού.¹⁸³ Κατά συνέπεια, η ΕΑ δεν μπορεί να ορίσει αυτόνομα τη δική της εσωτερική οργάνωση.

Οι ομάδες εξέτασης των υποθέσεων κατά κανόνα είναι πολυτομεακές, αποτελούμενες τόσο από δικηγόρους όσο και από οικονομολόγους. Προκειμένου να εξασφαλιστεί ο έλεγχος ποιότητας, η εργασία της κάθε ομάδας επιθεωρείται από δύο Προϊσταμένους Τμημάτων (έναν δικηγόρο και έναν οικονομολόγο) και δύο Διευθυντές (έναν δικηγόρο και έναν οικονομολόγο). Βάσει των απόψεων των επαγγελματιών, το σύστημα έχει σχεδιαστεί για να ενισχύσει τις διαδικαστικές εγγυήσεις και να εξασφαλίσει ότι όλα τα δεδομένα που σχετίζονται με μια υπόθεση εξετάζονται εκτενώς από τη Γενική Διεύθυνση. Ωστόσο, οι παρατηρητές σημειώνουν ότι αυτό μπορεί να αποτελέσει επίσης πηγή καθυστερήσεων και ότι αυτό το σύστημα εκτενούς εξέτασης κατά πάσα πιθανότητα δεν είναι απαραίτητο για όλους τους τύπους υποθέσεων. Στην πραγματικότητα, σύμφωνα με την ΕΑ, η αρχή προσαρμόζει ούτως ή άλλως τη δομή της ομάδας στις υποθέσεις όπου πιθανόν να επαρκούν λιγότεροι εξεταστές (π.χ. σε υποθέσεις συγκεντρώσεων Σταδίου Ι).

Το προσωπικό της ΕΑ εμπίπτει στους γενικούς κανόνες που ισχύουν για τους δημοσίους υπαλλήλους, παρότι οι δικηγόροι διατηρούν εν μέρει το καθεστώς του ελεύθερου επαγγελματία «σε περίοδο αναστολής». Αυτή η παρέκκλιση βασίζεται σε μια γνώμη του Δικηγορικού Συλλόγου Αθηνών, σύμφωνα με την οποία οι δικηγόροι δεν δύνανται να εξομοιωθούν εντελώς με τους υπαλλήλους. Οι αμοιβές του προσωπικού βασίζονται στα ενιαία μισθολογικά κλιμάκια που ισχύουν για όλους τους υπαλλήλους του δημοσίου τομέα. Όπως συμβαίνει και σε άλλους τομείς του δημοσίου, το προσωπικό της ΕΑ, διατηρεί έως έναν βαθμό τις

¹⁸³ Κατόπιν γνωμοδοτήσεων: (1) των Υπουργών Οικονομικών, Οικονομίας και Ανάπτυξης και Εσωτερικών και (2) της ΕΑ.

παρελθοντικές μισθολογικές διαφορές σε σχέση με τους κατώτατους μισθούς. Κατά συνέπεια, οι μισθοί των υφιστάμενων υπαλλήλων της ΕΑ είναι λίγο υψηλότεροι από ό,τι προβλέπεται βάσει των ενιαίων μισθολογικών κλιμακίων. Δεν θα ισχύσει το ίδιο για τους νεοεισερχόμενους, συμπεριλαμβανομένων όσων έχουν ήδη επιλεγεί από την ΕΑ και προβλέπεται να προσχωρήσουν τους επόμενους μήνες. Σύμφωνα με τον Νόμο περί Ανταγωνισμού, ο μισθός των επαγγελματιών του κλάδου του ανταγωνισμού που εργάζονται για την ΕΑ μπορεί να οριστεί βάσει Υπουργικής Απόφασης (Άρθρο 12, παράγραφος 13, Νόμος περί Ανταγωνισμού). Αυτός ο νόμος δεν έχει εκδοθεί.

Παρομοίως, η αξιολόγηση της απόδοσης των μελών του προσωπικού πραγματοποιείται σύμφωνα με τους γενικούς κανόνες που εφαρμόζονται στη δημόσια διοίκηση και το ίδιο υπόδειγμα. Επί του παρόντος, η ΕΑ δεν έχει την εξουσία να σχεδιάζει μόνη της το σύστημα αξιολόγησης απόδοσης ή να προσαρμόζει το τυποποιημένο υπόδειγμα για τη δημόσια διοίκηση στις δικές της ανάγκες, π.χ. τουλάχιστον για το προσωπικό του κλάδου του ανταγωνισμού.¹⁸⁴

¹⁸⁴ Παράδειγμα αρχής που δύναται να ορίσει τους δικούς της κανόνες αξιολόγησης απόδοσης για ειδικευμένο προσωπικό αποτελεί ο Συνήγορος του Πολίτη, που ασχολείται με αναφορές των πολιτών κατά της δημόσιας διοίκησης (Νόμος 3094/2003, Άρθρο 5).

Σχήμα 3. Οργανόγραμμα



Σημείωση: Η Α' Διεύθυνση Οικονομικής Τεκμηρίωσης είναι αρμόδια, μεταξύ άλλων, για τους κλάδους κατασκευών και κατασκευαστικών υλικών, υγείας, χημικών, φαρμακευτικών προϊόντων, τροφίμων και ποτών. Η Β' Διεύθυνση Οικονομικής Τεκμηρίωσης είναι αρμόδια, μεταξύ άλλων, για τους κλάδους τραπεζών, ασφαλειών, ενέργειας, μεταφορών, τουρισμού και μέσων ενημέρωσης. Η Διεύθυνση Νομικής Τεκμηρίωσης είναι οργανωμένη επίσης βάσει κλάδων: κάθε τμήμα της διεύθυνσης νομικής τεκμηρίωσης συνεργάζεται με δύο τμήμα της διεύθυνσης οικονομικής τεκμηρίωσης.

Πηγή: ΕΑ.

3.1.2. Πόροι

Σύμφωνα με τον Ελληνικό Νόμο περί Ανταγωνισμού, η ΕΑ διαθέτει οικονομική αυτονομία (Άρθρο 17). Εκτιμά και ορίζει τον προϋπολογισμό της, που διαχωρίζεται από τον κεντρικό κρατικό προϋπολογισμό και υπόκειται στον έλεγχο του Ελεγκτικού Συνεδρίου και στην έγκριση του Υπουργού Οικονομίας και Ανάπτυξης. Χρηματοδοτείται από ένα τέλος ύψος 1/1.000 επί του ιδρυτικού κεφαλαίου και επί του ποσού της αύξησης του κεφαλαίου από τις ανώνυμες εταιρείες με έδρα την Ελλάδα. Άλλες πηγές εσόδων περιλαμβάνουν δωρεές, πληρωμές από την Ευρωπαϊκή Ένωση και επιδοτήσεις από τον δημόσιο προϋπολογισμό. Η ΕΑ δεν έχει την εξουσία να επιβάλει πρόσθετα τέλη και δεν εισπράττει κανένα ποσοστό από τα πρόστιμα που επιβάλλει. Στην πραγματικότητα, όλα τα πρόστιμα που επιβάλλει η ΕΑ συγκεντρώνονται από τις φορολογικές αρχές ως δημόσια έσοδα. Σύμφωνα με τον Νόμο περί Ανταγωνισμού, η ΕΑ πρέπει να διαθέτει στο Κεντρικό Ταμείο του κράτους έως και το 80% του πλεονάσματος του προϋπολογισμού της βάσει των οικονομικών αποτελεσμάτων των δύο προηγούμενων φορολογικών ετών.¹⁸⁵ Το πλεόνασμα είναι η διαφορά μεταξύ των τελών και άλλων εσόδων, από τη μία, και των δαπανών, όπως μισθών και προμήθειας αγαθών και υπηρεσιών, από την άλλη. Δεδομένου του τρόπου χρηματοδότησης της ΕΑ, η οικονομική κρίση είχε αρνητικό αντίκτυπο στα έσοδα, κάτι που δημιουργεί την ανάγκη εύρεσης μιας συμπληρωματικής πηγής χρηματοδότησης, ανεξάρτητης από τον κρατικό προϋπολογισμό, καθώς και την ανάγκη χαλάρωσης της υποχρέωσης της ΕΑ να διαθέτει το πλεόνασμα του προϋπολογισμού της στο Κεντρικό Ταμείο του κράτους.

Η οικονομική διαχείριση και οι διαδικασίες της ΕΑ περιγράφονται σε ένα Προεδρικό Διάταγμα¹⁸⁶ και έναν Κανονισμό¹⁸⁷. Ο Πρόεδρος είναι αρμόδιος για τη διαχείριση του διατιθέμενου προϋπολογισμού και για την εποπτεία της οικονομικής διαχείρισης της αρχής και της κατανομής των χρηματικών κονδυλίων. Η ΕΑ υπόκειται σε αυστηρή *ex-ante* (εκ των προτέρων) έγκριση των εξόδων που υπερβαίνουν τα EUR 10.000 από το Ελεγκτικό Συνέδριο, το οποίο πραγματοποιεί και *ex-post* (εκ των υστέρων) ελέγχους. Για ορισμένα έξοδα, απαιτείται η έγκριση του Υπουργού Οικονομίας και Ανάπτυξης, ακόμα και εάν περιλαμβάνονται στον προϋπολογισμό που έχει ήδη εγκρίνει ο Υπουργός, ενώ τα

¹⁸⁵ Η ΕΑ διέθεσε το 75% του πλεονάσματος του προϋπολογισμού της, που πέτυχε κατά τα φορολογικά έτη 2013 και 2014, ήτοι EUR 8.302.701 συνολικά.

¹⁸⁶ Προεδρικό διάταγμα 76/2012.

¹⁸⁷ Εκδόθηκε ως Κοινή Υπουργική Απόφαση 117/2013.

εν λόγω έξοδα υπόκεινται σε *ex-post* έλεγχο και ενίοτε, *ex-ante* έγκριση, από το Ελεγκτικό Συνέδριο. Τυχόν έξοδα που δεν συμπεριλήφθηκαν από την αρχή στον προϋπολογισμό δεν μπορούν να καλυφθούν με αύξηση του ήδη εγκεκριμένου προϋπολογισμού. Ωστόσο, υπάρχει η δυνατότητα της ανακατανομής των χρηματικών κονδυλίων από άλλες κατηγορίες εξόδων, εφόσον υπάρχουν πλεονάζοντα κονδύλια. Γενικά, η ΕΑ θεωρεί ότι οι αυστηροί έλεγχοι είναι δικαιολογημένοι, ιδίως με δεδομένες τις οικονομικές συνθήκες της χώρας.

Πίνακας 7. Προσωπικό και προϋπολογισμός (EUR)

	Ανθρωποέτη	Έξοδα προϋπολογισμού (μισθοί)	Προϋπολογισμός σχετιζόμενος με τον ανταγωνισμό*
2017	83	4 230 000	5 477 000
2016	86	3 731 829	6 353 000
2015	94	3 734 000	7 738 500
2014	100	4 232 000	δ/υ
2013	112	4 552 867	δ/υ
2012	110	3 970 920	δ/υ

Σημείωση: *Εξαιρουμένων των ποσών που διατέθηκαν για την αγορά νέων κτιρίων και των ποσών που διοχετεύτηκαν στον κρατικό προϋπολογισμό (από το ετήσιο πλεόνασμα της ΕΑ).

Πηγή: HCC

Σύμφωνα με τα πιο πρόσφατα δεδομένα (2017), 58 εκ των 83 μελών του προσωπικού επικεντρώνονται στην επιβολή των κανόνων ανταγωνισμού. Το μη διοικητικό προσωπικό αποτελείται από 53 επαγγελματίες, συμπεριλαμβανομένων 18 δικηγόρων, 30 οικονομολόγων και πέντε επαγγελματιών άλλου κλάδου. Η ΕΑ παρουσιάζει έλλειψη προσωπικού με γνώσεις Τεχνολογίας Πληροφοριών και προσωπικού με ειδίκευση στην εγκληματολογική έρευνα. Επίσης, δεν έχει επαρκές διοικητικό προσωπικό για τη διεκπεραίωση των καθημερινών εργασιών. Παρά το «πάγωμα» των προσλήψεων στο δημόσιο, το Μνημόνιο Συνεργασίας μεταξύ της Ελλάδας και των διεθνών πιστωτών επιτρέπει στην αρχή να προσλάβει 12 επαγγελματίες, δικηγόρους κυρίως. Η διαδικασία ξεκίνησε στο τέλος του 2016 και η απόφαση επιλογής των επιτυχόντων δικηγόρων οριστικοποιήθηκε τον Απρίλιο 2018 από την ανεξάρτητη αρχή που είναι αρμόδια για τις προσλήψεις στον δημόσιο τομέα (Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού – ΑΣΕΠ).¹⁸⁸

¹⁸⁸ Στο τέλος του Φεβρουαρίου 2018, προσελήφθη ένας οικονομολόγος στην ΕΑ και οι διαδικασίες πρόσληψης δεύτερου οικονομολόγου οριστικοποιήθηκαν τον Απρίλιο 2018. Η τελική απόφαση για την επιλογή δικηγόρων αναρτήθηκε στον δικτυακό τόπο του ΑΣΕΠ στις 17 Απριλίου 2018.

Κατά τα πρώτα χρόνια της οικονομικής κρίσης, η ΕΑ κατόρθωσε να πραγματοποιήσει 38 προσλήψεις (οι πρώτες προσλήψεις από το 2011), χάρη σε μια αύξηση του προϋπολογισμού της. Αυτό είχε ως αποτέλεσμα την αύξηση του συνολικού αριθμού του προσωπικού για τον ανταγωνισμό κατά 35% περίπου. Στη συνέχεια, η αύξηση αντισταθμίστηκε σε μεγάλο βαθμό από τη μείωση μισθών που επιβλήθηκε σε όλους τους δημοσίους υπαλλήλους στο πλαίσιο του Προγράμματος Οικονομικής Προσαρμογής. Ωστόσο, η ΕΑ δεν συμπλήρωσε όλες τις θέσεις εργασίας που είχαν αρχικά προβλεφθεί βάσει του Νόμου περί Ανταγωνισμού (Άρθρο 21, παράγραφος 30) και η οριζόντια νομοθεσία που ψηφίστηκε στο πλαίσιο του Προγράμματος Οικονομικής Προσαρμογής της χώρας οδήγησε στη μόνιμη μείωση του αριθμού των υπαλλήλων που προβλέπονται στον Νόμο περί Ανταγωνισμού.¹⁸⁹

Από το 2013, η ΕΑ χάνει διαρκώς εκπαιδευμένο προσωπικό, κυρίως λόγω των μειώσεων των μισθών σε όλον τον δημόσιο τομέα στην Ελλάδα. Σύμφωνα με τα δεδομένα της ΕΑ, από τον Δεκέμβριο του 2017, συνολικά 23 μέλη του προσωπικού αποσπάστηκαν από την ΕΑ σε άλλους φορείς του δημοσίου. Από αυτούς, πέντε δικηγόροι, τέσσερις οικονομολόγοι, ένα ειδικός σε θέματα Τεχνολογίας Πληροφοριών και ένας υπάλληλος επιβολής των κανόνων ανταγωνισμού έχουν αποχωρήσει, συμπεριλαμβανομένων επαγγελματιών που είχαν εκπαιδευτεί σε τεχνικές εγκληματολογικής έρευνας στο πλαίσιο ενός έργου της ΕΕ. Από την άλλη πλευρά, από την ίδια ημερομηνία, μόνο οκτώ μέλη του προσωπικού αποσπάστηκαν στην ΕΑ από άλλους φορείς και, με εξαίρεση έναν οικονομολόγο, επρόκειτο κυρίως για διοικητικό προσωπικό. Η ΕΑ εξακολουθεί να έχει την υποχρέωση καταβολής μισθών για τα τρία τέταρτα των αποσπασμένων μελών του προσωπικού της.

Με την τροποποίηση του Ελληνικού Νόμου περί Ανταγωνισμού το 2016, προστέθηκαν νέες διατάξεις για τις δαπάνες αμοιβών εξωτερικών νομικών συμβούλων για την εκπροσώπηση της ΕΑ στα δικαστήρια. Προς ενημέρωση, ο Ελληνικός Νόμος περί Ανταγωνισμού προβλέπει την ίδρυση ενός Γραφείου Νομικής Υποστήριξης για την εκπροσώπηση της ΕΑ στα δικαστήρια. Ωστόσο, το Γραφείο Νομικής Υποστήριξης δεν λειτουργεί ακόμα και η αρχή καταφεύγει σε

¹⁸⁹ Σύμφωνα με τον Νόμο 4024/2011, Άρθρο 33, παρ. 1, οι κενές, κατά την έναρξη ισχύος του νόμου, θέσεις δημοσίων υπαλλήλων, επρόκειτο να καταργηθούν. Συνεπώς, καταργήθηκαν 67 θέσεις μόνιμων υπαλλήλων της ΕΑ.

εξωτερική νομική εκπροσώπηση.¹⁹⁰ Αυτές οι αμοιβές υπόκεινται σε *ex-ante* έλεγχο από το Ελεγκτικό Συνέδριο και χρειάζονται έγκριση από τον Υπουργό Οικονομίας και Οικονομικών. Στην αρχική μορφή του, το ανώτατο όριο στις ετήσιες δαπάνες αμοιβών εξωτερικών νομικών συμβούλων ορίστηκε σε EUR 20.000 για τις συνολικές ετήσιες αμοιβές εξωτερικών δικηγόρων. Μετά την έκφραση επιχειρημάτων από πλευράς της ΕΑ ότι αυτό το ποσό δεν θα επαρκούσε, δεδομένου του αριθμού των αποφάσεων αναίρεσης που υποβάλλονται κάθε χρόνο και της ανάγκης για δικηγόρους με εμπειρία σε υποθέσεις ανταγωνισμού για την εκδίκαση των υποθέσεων της Επιτροπής, το ανώτατο όριο τροποποιήθηκε και επί του παρόντος, εφαρμόζεται σε επίπεδο ετήσιων αμοιβών για κάθε δικηγόρο ή δικηγορικό γραφείο ξεχωριστά, και όχι σε επίπεδο συνολικών αμοιβών για νομικές υπηρεσίες.¹⁹¹

Οι αμοιβές που καταβάλλει η ΕΑ για κάθε υπόθεση φαίνεται να είναι πολύ χαμηλότερες από τις ισχύουσες τιμές της αγοράς. Η ΕΑ αναφέρει το εξής «η ΕΑ καταβάλλει προσπάθειες να περιορίσει τις δαπάνες σε ένα εύλογο ποσό, παρά το γεγονός ότι οι διαπρεπείς νομικοί σύμβουλοι υψηλού κύρους δεν είναι πρόθυμοι να αναλάβουν τις υποθέσεις της ΕΑ, λόγω των χαμηλών αμοιβών». Ο νόμος περιέχει

¹⁹⁰ Σε απάντησή της στο ερωτηματολόγιο του ΟΟΣΑ, η ΕΑ περιέγραψε τη διαδικασία διορισμού εξωτερικών νομικών συμβούλων ως εξής: «Ο Πρόεδρος της αρχής, κατόπιν γνωμοδότησης ενός μέλους του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους (που εκτελεί χρέη προϊσταμένου του Γραφείου Νομικής Υποστήριξης, όπως ορίζει η μεταβατική διάταξη του Άρθρου 50 παρ. 8 του Νόμου περί Ανταγωνισμού) αναθέτει κάθε υπόθεση σε έναν εξωτερικό νομικό σύμβουλο και από κοινού με την ΕΑ, στην ολομέλεια, αποφασίζει σχετικά με το ποσό της αμοιβής. Οι αμοιβές υπόκεινται σε έλεγχο από το Ελεγκτικό Συνέδριο και και οι αρμόδιοι Υπουργοί Ανάπτυξης και Οικονομικών λαμβάνουν την τελική απόφαση για τον καθορισμό της αμοιβής που θα καταβληθεί».

¹⁹¹ Το ΜΚ μεταξύ της Ελλάδας και των διεθνών δανειστών της περιέχει προβλέψεις για περαιτέρω δράση σε αυτό το ζήτημα. Το έγγραφο αναφέρει τα εξής: «Ως προαπαιτούμενη ενέργεια, οι αρχές θα συμφωνήσουν με τους θεσμούς όσον αφορά τις αρχές της μελλοντικής νομοθεσίας, με λεπτομερή σύνταξη εφόσον κάτι τέτοιο είναι εφικτό, προκειμένου να εναρμονιστούν με τις βέλτιστες πρακτικές, καθώς και ζητήματα που αφορούν τη σύγκρουση συμφερόντων των μελών του Διοικητικού Συμβουλίου της ΕΑ και τη στελέχωση του εσωτερικού γραφείου νομικής υποστήριξης της ΕΑ, σύμφωνα με το γενικό πλαίσιο για τον διορισμό νομικού προσωπικού σε δημόσιους φορείς, όπως ορίζει η νομοθεσία». Βλ. το σχέδιο του συμπληρωματικού ΜΚ (Ιούνιος 2018), διαθέσιμο στον δικτυακό τόπο https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/draft_smou_4th_review_to_eg_2018.06.20.pdf, σελίδα 40.

ρήτρες σύγκρουσης συμφερόντων και απαιτήσεις εμπιστευτικότητας. Οι επαγγελματίες που εργάζονται για την ΕΑ σε μια υπόθεση, καθώς και οι συνεργάτες τους, εάν οι εν λόγω επαγγελματίες είναι μέλη δικηγορικής εταιρείας,¹⁹² δεν δύνανται, βάσει ρήτρας σύγκρουσης συμφερόντων, να εργαστούν στην ίδια υπόθεση κατά της ΕΑ. Επιπλέον, η νομοθεσία επιβάλλει απαιτήσεις εμπιστευτικότητας και στεγανά πληροφόρησης, σε περίπτωση που ένας δικηγόρος που ανήκει σε μια δικηγορική εταιρεία εργάζεται για την ΕΑ και ένας δεύτερος δικηγόρος που ανήκει στην ίδια εταιρεία εργάζεται – σε μη σχετιζόμενη με ζητήματα ανταγωνισμού υπόθεση – για ιδιώτη που βρίσκεται σε δικαστική διαμάχη με την ΕΑ.

Η ΕΑ έχει παράσχει πληροφορίες σχετικά με τις νομικές αμοιβές που έχει καταβάλει τα τελευταία χρόνια, και οι οποίες κυμαίνονται από EUR 33.350,84 το 2011 έως EUR 95.362,11 το 2012.¹⁹³ Επιπλέον, έχει εκτιμήσει ότι η στελέχωση του εσωτερικού Γραφείου Νομικής Υποστήριξης με τρεις δικηγόρους θα είχε μεγαλύτερο κόστος από την πρόσληψη εξωτερικού συμβούλου.¹⁹⁴ Επίσης, σύμφωνα με την ΕΑ, η ύπαρξη εσωτερικού Γραφείου Νομικής Υποστήριξης ενδέχεται να δημιουργήσει ζητήματα ποιότητας, για δύο βασικούς λόγους: (1) η ΗCC απαιτεί εξειδίκευση σε αρκετούς νομικούς τομείς, κάτι που μπορεί να επιτευχθεί με την πρόσληψη διαφορετικών εξωτερικών νομικών συμβούλων, ανάλογα με την εκάστοτε ανάγκη και τα προσόντα τους και (2) σύμφωνα με τον Κώδικα Δεοντολογίας των Δικηγόρων, μια επιτροπή αποτελούμενη από εκπροσώπους του Δικηγορικού Συλλόγου των Αθηνών, έναν εκπρόσωπο του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους (δηλ. της νομικής υπηρεσίας του ελληνικού

¹⁹² Στο Άρθρο 20, παρ. 6, αναφέρονται τα πρόσωπα για τα οποία ισχύει η ρήτρα σύγκρουσης συμφερόντων.

¹⁹³ Οι αμοιβές για εξωτερικούς νομικούς συμβούλους την περίοδο 2010-2016 ανήλθαν στα εξής ποσά (αναφέρονται σε παρένθεση τα αντίστοιχα έτη): EUR 55.774,60 (2010), EUR 33.350,84 (2011), EUR 95.362,11 (2012), EUR 66.979,98 (2013), EUR 46.780,59 (2014), EUR 52.416,00 (2015) και EUR 38.544,50 (2016). Σύμφωνα με πληροφορίες από το Υπουργείο Οικονομίας, η Υπουργική Απόφαση με βάση την οποία εγκρίθηκε η δαπάνη, όριζε μεγαλύτερο ποσό και συγκεκριμένα EUR 82.600.

¹⁹⁴ Η ΕΑ εκτιμά ότι «για παράδειγμα, η πρόσληψη 3 δικηγόρων (ο ένας εκ των οποίων θα ενεργούσε με την ιδιότητα του Προϊσταμένου του Γραφείου) με την προαπαιτούμενη εμπειρία θα κόστιζε στην ΕΑ από €79.441,08 έως €107.377,92 ετησίως (για μισθούς και εισφορές κοινωνικής ασφάλισης υπαλλήλων)».

κράτους) και έναν εκπρόσωπο της ΕΑ θα επέλεγε τους δικηγόρους του Γραφείου Νομικής Υποστήριξης, κατά συνέπεια η άποψη της ΕΑ δεν θα είχε καθοριστικό ρόλο στη στελέχωσή της.

3.2. Προτεραιότητες και αντίκτυπος των δραστηριοτήτων της αρχής

Με τον Νόμο περί Ανταγωνισμού του 2011 σε πλήρη συμφωνία με τη διεθνή πρακτική, δόθηκε η δυνατότητα στην ΕΑ να θέσει τους στρατηγικούς στόχους της και να επιλέξει τις υποθέσεις που ήθελε να διερευνήσει.¹⁹⁵ Αυτό έρχεται σε αντίθεση με ό,τι ίσχυε πριν από το 2011, που η αρχή όφειλε να διερευνά σε βάθος όλες τις καταγγελίες που δεχόταν.¹⁹⁶ Το Άρθρο 14 του Ελληνικού Νόμου περί Ανταγωνισμού αναλύει τη διαδικασία έκδοσης μιας απόφασης από την ΕΑ, κατόπιν δημόσιας διαβούλευσης, βάσει «των κριτηρίων για την κατά προτεραιότητα εξέταση των υποθέσεων και των στρατηγικών στόχων». Το ίδιο άρθρο αναφέρει επίσης ότι η απόφαση της ΕΑ πρέπει να «συνυπολογίζει το δημόσιο συμφέρον, τον πιθανό αντίκτυπο στον ανταγωνισμό, την προστασία των καταναλωτών, τις προθεσμίες παραγραφής βάσει του Άρθρου 42 του παρόντος Νόμου, καθώς και το προσδοκώμενο αποτέλεσμα της παρέμβασής της σε μια συγκεκριμένη υπόθεση.» Στην ετήσια έκθεσή της στη Βουλή, η ΕΑ οφείλει να παρουσιάζει επίσης στοιχεία «για την εφαρμογή των καθορισμένων κριτηρίων κατά προτεραιότητα εξέτασης των υποθέσεων και την επιδίωξη των στρατηγικών στόχων, καθώς και τις αποφάσεις και τις εκτιμήσεις της όσον αφορά την κατάσταση και τις εξελίξεις στον τομέα της αρμοδιότητάς της» (Άρθρο 29 του Ελληνικού Νόμου περί Ανταγωνισμού).

Η ΕΑ ορίζει προτεραιότητες σε δύο επίπεδα:

- Επίπεδο στρατηγικών στόχων, που αφορά τους πρωταρχικούς στόχους και εστιάζει σε οικονομικούς κλάδους, και

¹⁹⁵ Η ικανότητα ιεράρχησης προτεραιοτήτων ήταν επίσης μεταξύ των συστάσεων της Οικονομικής Έρευνας του ΟΟΣΑ που πραγματοποιήθηκε το 2011, βλ. ΟΟΣΑ (2011).

¹⁹⁶ Η ΕΑ εξακολουθεί να είναι υποχρεωμένη να εξετάζει όλες τις καταγγελίες που δέχεται, αλλά μπορεί να απορρίψει ορισμένες εξ αυτών για λόγους ιεράρχησης προτεραιοτήτων.

- Επίπεδο υποθέσεων, σύμφωνα με μια ανακοίνωση σχετικά με τις προτεραιότητες επιβολής του νόμου, που εξέδωσε η ΕΑ το 2011,¹⁹⁷ και μια ανακοίνωση σχετικά με την ποσοτικοποίηση των κριτηρίων κατά προτεραιότητα εξέτασης των υποθέσεων με βάση ένα σύστημα μοριοδότησης.¹⁹⁸

Οι στόχοι της ΕΑ είναι η προστασία της ανταγωνιστικής δομής της αγοράς, η προστασία και βελτίωση του ανταγωνισμού και της προώθησης μιας νοοτροπίας ανταγωνισμού στην Ελλάδα (ΕΑ, 2018). Οι στόχοι και οι προτεραιότητες μιας ανεξάρτητης αρχής πρέπει να είναι σαφείς προκειμένου να επιτευχθεί μεγαλύτερη διαφάνεια και λογοδοσία, με απώτερο σκοπό να ενισχυθεί η εμπιστοσύνη προς την αρχή (ΟΟΣΑ, 2014α). Η ΕΑ δημοσίευσε τους βασικούς στόχους της στην τελευταία Ετήσια Έκθεσή της (ΕΑ, 2018, σελίδες 75-76), αν και δεν ήταν συγκεκριμένοι και φαίνεται να καλύπτουν πολλές από τις δραστηριότητες της αρχής. Οι δραστηριότητες που δημοσιεύτηκαν είναι οι εξής:

- Αποτελεσματική εφαρμογή της νομοθεσίας περί ανταγωνισμού, με τη χρήση όλων των διαθέσιμων εργαλείων. Η διαδικασία διενθέτησης και η διαδικασία δέσμευσης, σε συνδυασμό με τη σωστή κατάταξη των υποθέσεων σε σειρά προτεραιότητας με τη βοήθεια του συστήματος μοριοδότησης της ΕΑ, αποτελούν μερικά από τα εργαλεία για την επίτευξη αυτού του στόχου
- Βελτιστοποίηση των πόρων της, μέσω του συστήματος ιεράρχησης προτεραιοτήτων, έτσι ώστε να δίνεται έμφαση σε υποθέσεις με μεγαλύτερο αντίκτυπο για την ελληνική οικονομία και τους καταναλωτές της και να είναι εφικτή η προσαρμογή στις εξελίξεις της αγοράς (π.χ. ψηφιακές πλατφόρμες και ηλεκτρονικό εμπόριο, χρήση προσωπικών δεδομένων)
- Προώθηση του ανταγωνισμού μέσω δραστηριοτήτων όπως (1) η δημοσίευση ενημερωτικού υλικού, η οργάνωση σεμιναρίων και εκπαιδευτικών εκδηλώσεων (2) η ίδρυση ενός προγράμματος συμμόρφωσης και (3) κατευθυντήριες γραμμές ορθής

¹⁹⁷ Απόφαση 525/2011, διαθέσιμη στην ελληνική γλώσσα στον δικτυακό τόπο www.epant.gr/Pages/DecisionsOpinions, και δελτίο τύπου με ημερομηνία 18 Μαΐου 2011, διαθέσιμο στην αγγλική γλώσσα στον δικτυακό τόπο www.epant.gr/en.

¹⁹⁸ Απόφαση 616/2015, διαθέσιμη στην ελληνική γλώσσα στον δικτυακό τόπο www.epant.gr/Pages/DecisionDetail?ID=1647, και δελτίο τύπου με ημερομηνία 10 Μαρτίου 2016, διαθέσιμο στην αγγλική γλώσσα στον δικτυακό τόπο www.epant.gr/en.

κανονιστικής πρακτικής προκειμένου να εξασφαλιστεί ότι ο ανταγωνισμός λαμβάνεται υπόψη στις νομοθετικές αλλαγές

- Δημιουργία ανταγωνιστικών αγορών, μέσα από την αξιολόγηση των κανονιστικών φραγμών με τις εξουσίες προώθησης πολιτικών ανταγωνισμού της αρχής και
- Αξιολόγηση του αντίκτυπου των παρεμβάσεων της ΕΑ, προκειμένου να διαφανούν τα απτά οφέλη του ανταγωνισμού για τους καταναλωτές.

Το παρόν Κεφάλαιο περιγράφει τον τρόπο με τον οποίο η ΕΑ κατατάσσει σε σειρά προτεραιότητας τις υποθέσεις παραβίασης της αντιμονοπωλιακής νομοθεσίας, τους τύπους υποθέσεων που προκύπτουν (και που αντανάκλουν τις καταγγελίες που δέχεται) και ορισμένες εκτιμήσεις σχετικά με τον αντίκτυπο των δραστηριοτήτων της για την ελληνική αγορά.

3.2.1. Η ιεράρχηση προτεραιοτήτων στις υποθέσεις

Σύμφωνα με την Ανακοίνωση περί προτεραιοτήτων επιβολής του νόμου, η επιλογή των υποθέσεων βασίζεται σε ένα κριτήριο που αφορά το δημόσιο συμφέρον και η αρχή εξετάζει «τον εκτιμώμενο αντίκτυπο μιας πρακτικής στην αποτελεσματική λειτουργία του ανταγωνισμού και κυρίως σε ό,τι αφορά τους καταναλωτές» (ΕΑΑ, 2012). Κατά συνέπεια, η ΕΑ δίνει προτεραιότητα σε καταγγελίες και *ex-officio* έρευνες που αφορούν τις ακόλουθες αγορές και πρακτικές: (1) περιορισμούς ιδιαίτερης σοβαρότητας, όπως ο καθορισμός των τιμών ή η κατανομή της αγοράς, σε οριζόντιες συμφωνίες (λαμβανομένης υπόψη επίσης της θέσης των εμπλεκόμενων εταιρειών στην αγορά και του αριθμού των καταναλωτών που επηρεάζονται από την εκάστοτε πρακτική) (2) προϊόντα και υπηρεσίες που είναι σημαντικά για τους καταναλωτές (3) πρακτικές που αφορούν μεγάλο αριθμό εταιρειών και που μπορούν να οδηγήσουν σε αυξημένες τιμές για τους κατάντη φορείς ή τους τελικούς καταναλωτές.

Πέραν αυτών των βασικών κριτηρίων, η ΕΑ θα εξετάζει εάν μια συγκεκριμένη υπόθεση εμπίπτει στους στρατηγικούς στόχους της όσον αφορά τις αγορές ή τις πρακτικές. Θα δίνει προτεραιότητα σε καταγγελίες και διερευνήσεις που σχετίζονται με τη συμμόρφωση με τις αποφάσεις των Εφετείων και του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους όσον αφορά παρελθοντικές αποφάσεις της ΕΑ. Τέλος, η ΕΑ θέτει σε προτεραιότητα τη χρήση των εξουσιών προώθησης πολιτικών ανταγωνισμού στα νομοσχέδια και τους κανονισμούς. Υπάρχουν και άλλοι σχετικοί παράγοντες, στους οποίους περιλαμβάνονται οι εξής (βλ. ΕΑ, 2012): «οι διαθέσιμοι πόροι της Αρχής, η δυνατότητα εξασφάλισης αποδεικτικών στοιχείων για μια παράβαση, η αναγκαιότητα παροχής καθοδήγησης για νέα θέματα

ενδιαφέροντος, καθώς και η εκτίμηση του κατά πόσο η ΕΑ είναι η καταλληλότερη αρχή για να ενεργήσει στην εκάστοτε περίπτωση (κυρίως σε συνάρτηση με τη δικαιοδοσία των εθνικών δικαστηρίων σε υποθέσεις ιδιωτικών συμφερόντων)».

Το 2012, η ΕΑ υιοθέτησε ένα σύστημα που δίνει βαθμούς, βάσει προκαθορισμένων κριτηρίων, σε καταγγελίες και εκκρεμείς υποθέσεις. Η Γενική Διεύθυνση διερευνά εκκρεμείς υποθέσεις ανάλογα με την κατάταξή τους. Η κατάταξη εξαρτάται από τη φύση της παράβασης, τον προσδοκώμενο αντίκτυπό της και την οικονομική σημασία των υπό διερεύνηση προϊόντων. Οποιαδήποτε υπόθεση με τρεις ή λιγότερους βαθμούς δεν θα υποβάλλεται σε διερεύνηση από την ΕΑ και θα κλείνει με απόφαση του Προέδρου.

Το σύστημα επικαιροποιήθηκε το 2015. Ο παρακάτω πίνακας παρουσιάζει, με έντονη γραφή, τις διαφορές, στις τέσσερις τελευταίες σειρές. Συγκεκριμένα:

- Αρνητικοί βαθμοί επιβάλλονται σε καταγγελίες που, κατά την υποβολή τους, υπόκεινται ήδη στην πενταετή προθεσμία παραγραφής (βλ. Κεφάλαιο 3.4.2).
- Αρνητικοί βαθμοί επιβάλλονται σε καταγγελίες που αφορούν μια εικαζόμενη παράβαση, η οποία έχει ήδη διευθετηθεί από την ΕΑ, στις εξής δύο περιπτώσεις: (1) η παράβαση έχει πάψει να ισχύει ή/και (2) τα ενδιαφερόμενα μέρη έχουν λάβει μέτρα συμμόρφωσης με την απόφαση της ΕΑ.
- Για καταγγελίες κατά υπότροπων παραβατών, δεν δίνονται βαθμοί.

Πίνακας 8. Μεταβολές στο σύστημα μοριοδότησης της ΕΑ

	Βαθμοί 539/2011	Βαθμοί 616/2015
Οριζόντιες συμφωνίες	2	2
Κατάχρηση δεσπόζουσας θέσης	2	2
Κάθετοι περιορισμοί	1	1
Πρακτικές που επηρεάζουν αγορές καταναλωτικών αγαθών και υπηρεσιών με μεγαλύτερη κοινωνική σημασία	1	1
Πρακτικές που επηρεάζουν ολόκληρη τη χώρα	2	2
Αίτηση επιείκειας	2	2
Επαρκή αποδεικτικά στοιχεία	1	1
Εκκρεμής πρακτική/Υποτροπή	1	0
Σημαντικό νομικό ζήτημα/νομική βεβαιότητα	1	2
Καταγγελία που υπόκειται σε χρονικό περιορισμό*	0	-3
Υπόθεση που έχει ήδη διεκπεραιωθεί ή/και ζήτημα που βρίσκεται σε διαδικασία επίλυσης	0	-3

Σημείωση: * Σύμφωνα με το επικαιροποιημένο Σύστημα Μοριοδότησης, η ΕΑ δεν πρέπει να θέτει σε προτεραιότητα «καταγγελίες που υπόκεινται (ήδη κατά την υποβολή της) στην 5ετή προθεσμία παραγραφής σύμφωνα με το Άρθρο 42 του Νόμου περί Ανταγωνισμού και που δεν εμπίπτουν στο πεδίο των μεταβατικών διατάξεων που ορίζει ο Νόμος» (απάντηση ΕΑ).

Πηγή: Δικηγορική Εταιρεία Κυριακίδης Γεωργόπουλος (2017).

Το σύστημα μοριοδότησης προορίζεται μόνο για εσωτερική χρήση, ως εργαλείο διαχείρισης για τη διερεύνηση εκκρεμών υποθέσεων από τη Γενική Διεύθυνση. Σύμφωνα με τις εθνικές διατάξεις,¹⁹⁹ η κατάταξη των υποθέσεων δεν δημοσιοποιείται ούτε κοινοποιείται στον καταγγέλλοντα ή σε οποιονδήποτε τρίτο. Οι καταγγελίες με χαμηλή βαθμολογία (ίση ή μικρότερη από τρία μόρια) μπορούν να απορριφθούν με απόφαση του Προέδρου της ΕΑ, κατόπιν εισήγησης της Γενικής Διεύθυνσης. Οι απορριπτικές αποφάσεις καταγγελιών λόγω χαμηλής βαθμολογίας πρέπει να είναι αιτιολογημένες και να κοινοποιούνται στον καταγγέλλοντα μέσα σε 30 ημέρες από τη λήψη τους. Προς το παρόν, δεν έχει εκδικαστεί κάποια απορριπτική απόφαση λόγω χαμηλής βαθμολογίας σε διοικητικό δικαστήριο, αλλά εκκρεμούν οι πρώτες δύο εφέσεις που έχουν γίνει για τέτοιου είδους αποφάσεις.

Η δυνατότητα ιεράρχησης των υποθέσεων και απόρριψης καταγγελιών λόγω χαμηλής βαθμολογίας κατάταξης είναι καθοριστικής σημασίας για την απόδοση της αρχής και της επιτρέπει να αποδεσμεύει πόρους, τους οποίους

¹⁹⁹ Άρθρο 14(2γ) και (2ε) του Νόμου περί Ανταγωνισμού.

μπορεί να αφιερώσει σε νέες υποθέσεις και σε προσπάθειες προώθησης του ανταγωνισμού (βλ. παρακάτω ένθετο). Οι επαγγελματίες που συμμετείχαν στην συνέντευξη του ΟΟΣΑ εκφράστηκαν θετικά για την ιεράρχηση των υποθέσεων από την ΕΑ. Επιπλέον, τέθηκαν υπέρ της εστίασης στις πιο πρόσφατα καταγγελλθείσες παραβάσεις και επέκριναν υποθέσεις που σχετίζονται με συμπεριφορές ή συμβατικές ρήτρες που χρονολογούνται πολλά χρόνια πριν, όπως π.χ. στην υπόθεση των καλλυντικών (βλ. Κεφάλαιο 2.3).

Ένθετο 8. Οφέλη του συστήματος ιεράρχησης προτεραιοτήτων

Οι ενδείξεις που αφορούν την αποτελεσματικότητα του νέου συστήματος ιεράρχησης προτεραιοτήτων στις υποθέσεις είναι θετικές προς το παρόν. Αρχικά, οδήγησε σε μια ευρείας κλίμακας εσωτερική αξιολόγηση σωρευμένων εκκρεμών υποθέσεων, προκειμένου να προσδιοριστούν και να προχωρήσουν οι υποθέσεις που είναι προδήλως αβάσιμες και πρέπει, κατά συνέπεια, να απορριφθούν με ταχεία διαδικασία με αυτή την αιτιολογία (εξαίρεση υποθέσεων από την ιεράρχηση). Αυτό είχε ως αποτέλεσμα ο αριθμός των απορριπτικών αποφάσεων για προδήλως αβάσιμες υποθέσεις που επιστεύθηκαν το 2012 και το 2013 να τριπλασιαστεί συγκριτικά με το 2011. Πρόκειται για μια σημαντική βελτίωση όσον αφορά τον εξορθολογισμό των διαδικασιών και τη διαχείριση των εκκρεμών υποθέσεων.

Επιπλέον, μέχρι το τέλος του 2016, οι εκκρεμείς υποθέσεις μειώθηκαν κατά τουλάχιστον 30% συγκριτικά με το 2010, ενώ εκτιμάται ότι η συνδυαστική εφαρμογή των ενισχυμένων εξουσιών της ΕΑ (συμπεριλαμβανομένων του «συστήματος μοριοδότησης» για την ιεράρχηση των υποθέσεων σε σειρά προτεραιότητας και του προσδιορισμού και του χειρισμού προδήλως αβάσιμων υποθέσεων με μια απλουστευμένη διαδικασία, σε συνδυασμό με την κατάργηση της απαίτησης γνωστοποίησης για «σκοπούς χαρτογράφησης») θα έχει ως αποτέλεσμα τη μείωση του συνολικού αριθμού των εκκρεμών υποθέσεων κατά περισσότερο από 50% έως το τέλος του 2017.

Στις 31 Μαΐου 2018, η ΕΑ είχε 164 εκκρεμείς υποθέσεις, εκ των οποίων οι 47 έχουν διερευνηθεί και αναμένεται να κλείσουν σύντομα με συνοπτική απορριπτική απόφαση ή λόγω χαμηλής βαθμολογίας στην κατάταξη.

Επιπλέον, η μείωση του αριθμού των εκκρεμών υποθέσεων και η δυνατότητα απόρριψης καταγγελιών επέτρεψαν στην αρχή να αποδεσμεύει πόρους, τους οποίους μπορεί να χρησιμοποιήσει για την

εξέταση περισσότερων υποθέσεων επιβολής κανόνων ανταγωνισμού και την αύξηση των προσπαθειών προώθησης πολιτικών ανταγωνισμού.

Πηγή: Απάντηση της ΕΑ σε ερωτηματολόγιο του ΟΟΣΑ και σε συμπληρωματικές ερωτήσεις.

3.2.2. Μείγμα μεταξύ κλαδικής και ανά υπόθεση επιβολής αντιμονοπωλιακών κανόνων

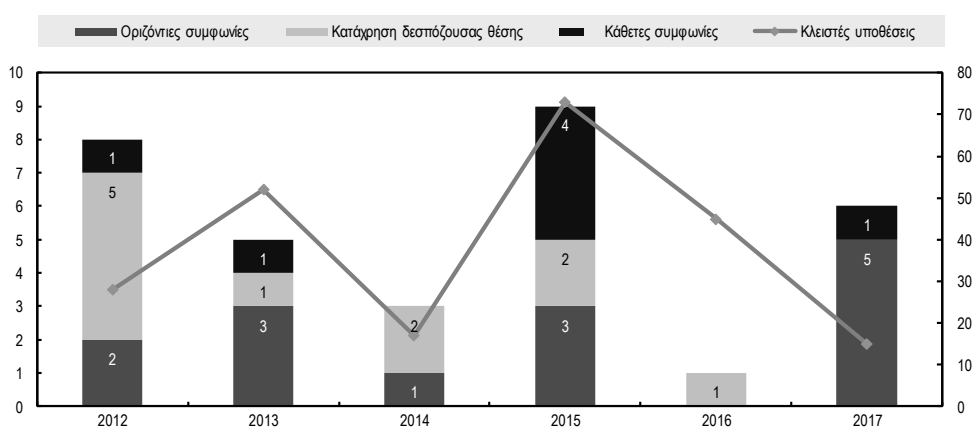
Στην πράξη, η ΕΑ έχει επιλέξει να θέσει σε προτεραιότητα τις αγορές που θεωρεί πως επηρεάστηκαν περισσότερο από την οικονομική κρίση ή που πιστεύει ότι θα μπορούσαν να έχουν μεγαλύτερο αντίκτυπο στην ευημερία των καταναλωτών ή/και την ανάκαμψη της ελληνικής οικονομίας. Στην επιβολή αντιμονοπωλιακών κανόνων, η αρχή έχει θέσει σε προτεραιότητα τον κλάδο των τροφίμων και την αλυσίδα εφοδιασμού τροφίμων, άλλα καταναλωτικά αγαθά και τον κλάδο της ενέργειας. Επί του παρόντος, η ΕΑ εστιάζει στις αγορές τροφίμων και ποτών, στους κλάδους της λιανικής και της υγείας, όπως επίσης και στον κατασκευαστικό κλάδο με τις υποθέσεις χειραγώγησης προσφορών σε διαγωνισμούς. (GCR, 2018).²⁰⁰

Με βάση το ίδιο σκεπτικό, η ΕΑ αντιμετώπισε κανονιστικούς φραγμούς σε πολλούς κλάδους της οικονομίας (συγκεκριμένα τα ελευθέρια επαγγέλματα, την αγορά τσιμέντου, τον κλάδο των καυσίμων, την αλυσίδα εφοδιασμού φρούτων και λαχανικών), όπως περιγράφεται στο Κεφάλαιο 2.7 παραπάνω. Επιπλέον, η ΕΑ έχει εντατικοποιήσει τις προσπάθειές της σε αγορές που χαρακτηρίζονται από ακαμψία, όπως πρώην μονοπώλια και αγορές δημοσίων συμβάσεων. Πρέπει να σημειωθεί ότι η Επιτροπή έχει αντιμετωπίσει υποθέσεις αντιανταγωνιστικών πρακτικών που επανεμφανίζονται σε πολλούς κλάδους της οικονομίας, όπως συμπαγειακές πρακτικές ενώσεων και κάθετοι περιορισμοί, κυρίως σε δίκτυα δικαιόχρησης (franchise), μέσω αρκετών υποθέσεων στις εν λόγω αγορές και πρακτικές. Όπως ήδη αναφέρθηκε στο Κεφάλαιο 2.7, αυτές οι προσπάθειες έχουν ενισχυθεί με στοχευμένες δραστηριότητες προώθησης πολιτικών ανταγωνισμού.

²⁰⁰ Η ΕΑ ανακοίνωσε τις προτεραιότητές της για το 2017 στους κλάδους της λιανικής, των αγορών τροφίμων και ποτών, φαρμακευτικών προϊόντων, ενέργειας και των υπηρεσιών διαχείρισης αποβλήτων (GCR, 2017). Το 2016, οι κλαδικές προτεραιότητες της ΕΑ περιελάμβαναν τους κλάδους των κατασκευών (δημόσια έργα), της λιανικής, τροφίμων και ποτών, της ενέργειας, της υγείας, των τραπεζών και των ασφαλειών.

Κατά την περίοδο 2012-2017, η ΕΑ εξέδωσε 30 αποφάσεις παράβασης που αφορούσαν οριζόντιες συμφωνίες, κατάχρηση δεσπόζουσας θέσης και κάθετες συμφωνίες. Κατά μέσο όρο, τη συγκεκριμένη περίοδο, σχεδόν οι μισές αποφάσεις αφορούσαν οριζόντιες συμφωνίες. Ακολουθούν οι αποφάσεις σε υποθέσεις κατάχρησης δεσπόζουσας θέσης (περίπου το ένα τρίτο) και τέλος οι σχετιζόμενες με κάθετες συμφωνίες (σχεδόν το ένα τέταρτο). Στο παρακάτω γράφημα, παρουσιάζονται αναλυτικά οι αριθμοί ανά έτος.

Σχήμα 4. Αριθμός αποφάσεων παράβασης και υποθέσεις που έχουν κλείσει ανά έτος



Σημείωση: Στον δεξιό άξονα – οι υποθέσεις που έχουν κλείσει είναι εκείνες τις οποίες η ΕΑ διερεύνησε ως πιθανές παραβάσεις, αλλά κατέληξε στο συμπέρασμα ότι δεν είχε διαπραχθεί παράβαση ή ότι δεν υπήρχαν τεκμηριωμένα στοιχεία παράβασης και κατά συνέπεια, εξέδωσε συνοπτική απορριπτική απόφαση ή απορριπτική απόφαση λόγω χαμηλής σειράς προτεραιότητας ή απόφαση απόσυρσης. Στον αριστερό άξονα – οι εκδοθείσες αποφάσεις παράβασης.

Πηγή: ΕΑ.

Παρότι δεν υπάρχει απόλυτη αντιστοιχία μεταξύ του αριθμού των νέων υποθέσεων και των αποφάσεων παράβασης που εκδίδει τελικά η ΕΑ, τη διετία 2016-2017, περίπου οι μισές από τις νέες υποθέσεις που άνοιξε η ΕΑ αφορούσαν εικαζόμενη κατάχρηση δεσπόζουσας θέσης.²⁰¹ Οι νέες υποθέσεις οριζόντιων

²⁰¹ Από τις συνολικά 20 νέες υποθέσεις που άνοιξαν το 2017, οι 11 αφορούσαν κατάχρηση δεσπόζουσας θέσης, οι 5 κάθετες συμφωνίες και οι 4 οριζόντιες συμφωνίες. Το 2016, από τις 38 νέες υποθέσεις, οι 19 αφορούσαν κατάχρηση δεσπόζουσας θέσης, οι 10 οριζόντιες συμφωνίες και οι 9 κάθετες συμφωνίες.

συμφωνιών την ίδια περίοδο ανέρχονταν περίπου στο ένα τέταρτο του συνολικού αριθμού, δηλαδή ήταν λιγότερες από τις αντίστοιχες υποθέσεις των προηγούμενων ετών.

Όσον αφορά τις διεθνείς συγκρίσεις όσον αφορά τον συνολικό αριθμό αποφάσεων παράβασης, το ECN δημοσιεύει στατιστικά στοιχεία για τις αρχές ανταγωνισμού της Ευρώπης, βάσει των σχεδίων αποφάσεων που κοινοποιούν στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή.²⁰² Τα δεδομένα παρουσιάζουν τον αριθμό των προβλεπόμενων αποφάσεων, ανά χώρα, για την περίοδο 2004-2016. Με βάση αυτά τα στοιχεία, η Ελλάδα κατατάχθηκε έβδομη μεταξύ των αρχών ανταγωνισμού των Ευρωπαϊκών χωρών για τον αριθμό των προβλεπόμενων αποφάσεων.

3.2.3. Αντίκτυπος δραστηριοτήτων της Ελληνικής Επιτροπής Ανταγωνισμού

Το 2016, η ΕΑ πραγματοποίησε μια εκτίμηση του αντίκτυπου των δραστηριοτήτων της στους καταναλωτές, ακολουθώντας τη μεθοδολογία που ορίζεται στον Οδηγό του ΟΟΣΑ,²⁰³ και δημοσίευσε τα αποτελέσματα αυτής της εκτίμησης του αντίκτυπου στην Ετήσια Έκθεσή της. Το όφελος που αποκόμισαν οι καταναλωτές από τις αποφάσεις της ΕΑ στο διάστημα από το 2002 έως το 2016 εκτιμήθηκε συντηρητικά σε EUR 1,947 δις, και συγκεκριμένα από 28 αποφάσεις.²⁰⁴ Το ποσό αποτελείται από EUR 1,603 δις, που προκύπτει από 11 αποφάσεις οριζόντιων συμφωνιών και 4 αποφάσεις κάθετων συμφωνιών και EUR 344 εκατομμύρια που οφείλονται σε 12 αποφάσεις σχετικές με κατάχρηση δεσπόζουσας θέσης. Το Παράρτημα παρέχει περισσότερες λεπτομέρειες σχετικά με τον αντίκτυπο κάθε επιμέρους απόφασης. Η αρχή δεν έχει διενεργήσει ακόμα *ex-post* μελέτες αξιολόγησης για καμία από τις αποφάσεις της.

3.3. Εξουσίες και διαδικασίες επιβολής

Στο παρόν κεφάλαιο, περιγράφονται οι βασικές ερευνητικές εξουσίες που παρέχονται στην ΕΑ δυνάμει του Νόμου περί Ανταγωνισμού, καθώς και τα διαδικαστικά εργαλεία για τη χορήγηση επιείκειας, τη διευθέτηση υποθέσεων, την

²⁰² <http://ec.europa.eu/competition/ecn/statistics.html> (πρόσβαση στις 5 Απριλίου 2018).

²⁰³ ΟΟΣΑ (2014), Guide for helping competition authorities assess the expected impact of their activities, www.oecd.org/daf/competition/Guide-competition-impact-assessment-EN.pdf.

²⁰⁴ Βλ. Ετήσια Έκθεση 2016 της ΕΑ, κεφάλαιο 3.

αποδοχή δεσμεύσεων και την επιβολή προσωρινών μέτρων. Η εξουσία επιβολής κυρώσεων και οι κατευθυντήριες γραμμές της ΕΑ για την επιβολή προστίμων καλύπτονται στο Κεφάλαιο 3.4 παρακάτω, όπου περιγράφονται επίσης οι ποινικές κυρώσεις για τις παραβάσεις της νομοθεσίας περί ανταγωνισμού.

Για την παροχή του πλαισίου εφαρμογής των εξουσιών και των διαδικασιών, το Κεφάλαιο 3.3.1 περιγράφει τη διαδικασία και το χρονοδιάγραμμα που τηρεί η ΕΑ στις υποθέσεις αντιμονοπωλιακών παραβάσεων. Η διαδικασία ελέγχου συγκεντρώσεων περιγράφεται στο Κεφάλαιο 2.6 παραπάνω.

3.3.1. Επισκόπηση διαδικασιών υποθέσεων παραβίασης αντιμονοπωλιακών κανόνων

Η ΕΑ έχει ευρείες εξουσίες επιβολής κανόνων.²⁰⁵ Το ερευνητικό σκέλος της, η Γενική Διεύθυνση Ανταγωνισμού (βλ. Κεφάλαιο 3.1.1), πραγματοποιεί όλες τις απαραίτητες ερευνητικές ενέργειες (π.χ. συλλογή στοιχείων, αιφνιδιαστικούς ελέγχους, καταθέσεις κ.λπ.) σε όλους τους τύπους υποθέσεων και στις κλαδικές έρευνες. Μια υπόθεση μπορεί να ανοίξει *ex officio* ή κατόπιν καταγγελίας, όπως περιγράφεται στο παρακάτω Ένθετο 9. Η Γενική Διεύθυνση αναλύει τα στοιχεία και τις αποδείξεις που συλλέγονται για μια πρώτη εκτίμηση της υπόθεσης. Εάν η καταγγελία είναι εκτός του πεδίου αρμοδιοτήτων της ΕΑ, ή στερείται ουσίας ή είναι προδήλως αβάσιμη, η υπόθεση κλείνει. Εάν, μετά το πρώτο στάδιο της έρευνας, η υπόθεση συνεχίζει να είναι ανοικτή, ο Γενικός Διευθυντής εξακολουθεί να εξετάζει την εν λόγω υπόθεση και δύναται να χρησιμοποιήσει διάφορα μέτρα διερεύνησης, όπως Αιτήσεις Παροχής Πληροφοριών (RFI) ή επιθεωρήσεις.

Η προτεραιότητα δίνεται κατόπιν σύστασης της Γενικής Διεύθυνσης, με βάση τα αρχικά μέτρα διερεύνησης (βλ. Σχήμα 5). Όταν μια υπόθεση τίθεται σε προτεραιότητα, ανατίθεται (με κλήρωση) σε έναν από τους Επιτρόπους-Εισηγητές, ενώ η Γενική Διεύθυνση βοηθά στην προετοιμασία των Κοινοποιήσεων Αιτιάσεων (ΚΑ). Η ΚΑ αναφέρει τους προβληματισμούς της ΕΑ όσον αφορά την επίδραση συγκεκριμένων πρακτικών στον ανταγωνισμό και αποστέλλεται στα ενδιαφερόμενα μέρη προς ενημέρωσή τους σχετικά με τις εικαζόμενες παραβάσεις.

²⁰⁵ Βλ. επίσης συνάντηση Στρογγυλής Τράπεζας του ΟΟΣΑ «Institutional and Procedural Aspects of the Relationship between Competition Authorities and Courts, and Update on Developments in Procedural Fairness and Transparency» - Greece <https://www.oecd.org/daf/competition/ProceduralFairnessCompetition%20AuthoritiesCourtsandRecentDevelopments2011.pdf>

Στα στάδια που προηγούνται της γνωστοποίησης της ΚΑ, οι υπό έρευνα επιχειρήσεις ενδέχεται να ενημερωθούν για την έρευνα όταν λάβουν την RFI ή όταν υποβληθούν σε επιθεώρηση. Η εντολή επιθεώρησης και οι RFI περιλαμβάνουν στοιχεία για την εικαζόμενη παράβαση. Ωστόσο, εάν η ΕΑ δεν λαμβάνει αυτά τα μέτρα διερεύνησης, τα ενδιαφερόμενα μέρη μπορεί να μην γνωρίζουν ότι έχουν τεθεί υπό έρευνα. Σύμφωνα με τον Διαδικαστικό Κανονισμό της ΕΑ, οι υπό έρευνα οντότητες μπορούν να έχουν πρόσβαση σε ένα αντίγραφο της μη εμπιστευτικής έκδοσης της καταγγελίας προκειμένου να είναι σε θέση να αντικρούσουν την καταγγελία πριν από τη γνωστοποίηση της ΚΑ.

Μετά την επίδοση της ΚΑ στα ενδιαφερόμενα μέρη (δηλαδή στους καταγγέλλοντες και στις κατηγορούμενες επιχειρήσεις),²⁰⁶ πραγματοποιείται μια ακρόαση ενώπιον του Διοικητικού Συμβουλίου της ΕΑ ως αρχής λήψης αποφάσεων. Μετά την ακρόαση, η ΕΑ εκδίδει την απόφασή της για το εάν έχει διαπραχθεί παράβαση των νομοθετικών διατάξεων περί ανταγωνισμού. Εάν το Διοικητικό Συμβούλιο αποφανθεί ότι υπήρξε όντως παράβαση, η ΕΑ μπορεί να επιβάλει πρόστιμο, να εκδώσει διαταγή παύσης και παράλειψης, να επιβάλει μέτρα συμπεριφοράς ή διαρθρωτικού χαρακτήρα, να δεχθεί δεσμεύσεις,²⁰⁷ να προτείνει μέτρα, ή να προβεί σε συστάσεις. Αυτή η διαδικασία ακολουθείται και στην περίπτωση των προσωρινών μέτρων, όπου υπάρχει άμεσος κίνδυνος σοβαρής και ανεπανόρθωτης ζημίας στον ανταγωνισμό. Το Σχήμα 5 παρακάτω παρουσιάζει αυτή τη διαδικασία σχηματικά, συμπεριλαμβανομένου του προκαταρκτικού σταδίου ιεράρχησης προτεραιοτήτων με βάση τα κριτήρια που περιγράφονται στο Κεφάλαιο 3.2.1.

Όσον αφορά το χρονοδιάγραμμα των υποθέσεων παραβίασης αντιμονοπωλιακών κανόνων, ο Νόμος περί Ανταγωνισμού και ο Διαδικαστικός Κανονισμός της ΕΑ προβλέπουν ενδεικτικές προθεσμίες για ορισμένα από τα στάδια, ως εξής:

- Οι υποθέσεις λαμβάνουν σειρά προτεραιότητας εντός τριών μηνών από την υποβολή της (πλήρους) καταγγελίας ή την εκτίμηση του πρώτου μέτρου διερεύνησης για τις έρευνες ex-officio.

²⁰⁶ Η Ανακοίνωση περί της Υποβολής Καταγγελιών (με την απόφαση 546/VII/2012 της ΕΑ) αναφέρει ρητά τη γνωστοποίηση του καταγγέλλοντος και τη συμμετοχή του στη διαδικασία ως ενδιαφερόμενου μέρους (βλ. <https://www.epant.gr/pages/Complaints>).

²⁰⁷ Όπως εξηγείται στο Κεφάλαιο 3.3.5, τα ενδιαφερόμενα μέρη δεν χρειάζεται να αναγνωρίσουν την παράβαση στη διαδικασία δέσμευσης.

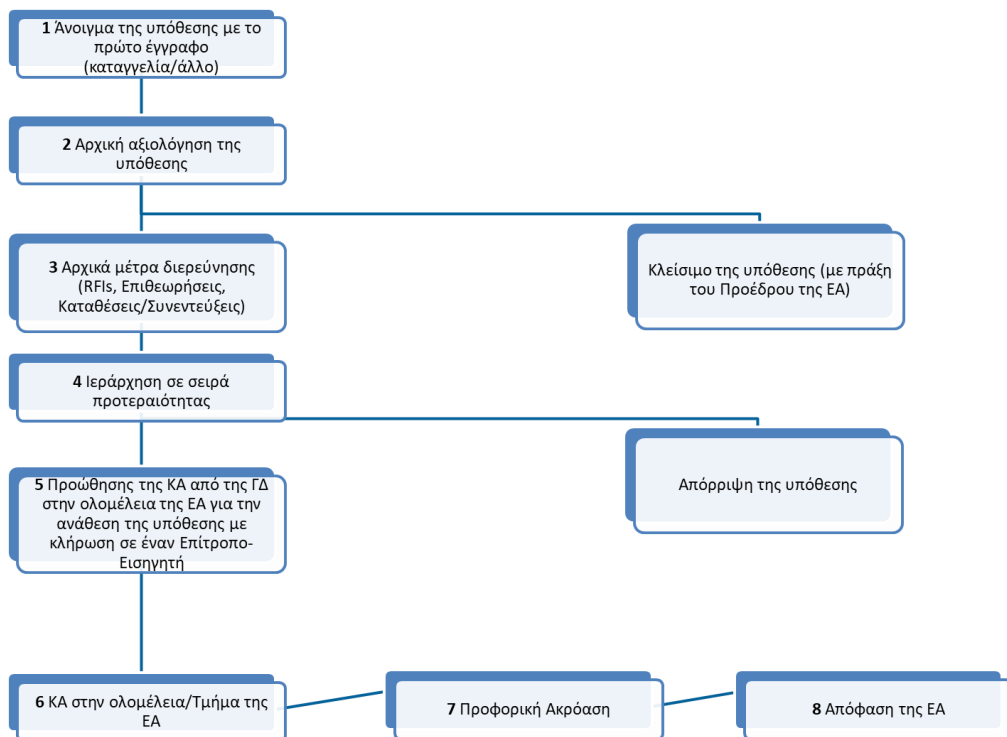
- Μετά την (τυχαία) ανάθεση μιας υπόθεσης σε έναν Επίτροπο-Εισηγητή, η ΚΑ πρέπει να υποβληθεί στο Διοικητικό Συμβούλιο της ΕΑ εντός 120 ημερών. Μπορεί να δοθεί παράταση 60 ημερών το πολύ από τον Πρόεδρο, κατόπιν αιτήματος του Επιτρόπου-Εισηγητή.
- Μετά την ακρόαση, τα ενδιαφερόμενα μέρη δύνανται να ζητήσουν να υποβάλουν συμπληρωματικά στοιχεία γραπτώς και, εφόσον το αίτημά τους γίνει δεκτό, η υποβολή πρέπει να πραγματοποιηθεί εντός τριών ημερών από την ημερομηνία κοινοποίησης των πρακτικών της ακρόασης στα ενδιαφερόμενα μέρη (εκτός εάν οριστεί διαφορετικά από τον Πρόεδρο ή τον Αντιπρόεδρο).
- Μετά την ακρόαση, το Διοικητικό Συμβούλιο της ΕΑ πρέπει να συσχεφθεί μέσα σε 30 ημέρες από την ημερομηνία των υποβολών των ενδιαφερόμενων μερών μετά την ακρόαση
- Το Διοικητικό Συμβούλιο της ΕΑ θα λάβει την απόφασή της εντός 12 μηνών από την ημερομηνία ανάθεσης της υπόθεσης στον Επίτροπο-Εισηγητή. Η προθεσμία μπορεί να παραταθεί κατά δύο μήνες το πολύ εάν απαιτείται περαιτέρω διερεύνηση και
- Η απόφαση της ΕΑ εκδίδεται εντός 30 ημερών από την τελευταία συνεδρίαση του Διοικητικού Συμβουλίου της ΕΑ.

Οι προθεσμίες δεν φαίνεται να καλύπτουν πλήρως το στάδιο της διερεύνησης, είναι ενδεικτικές και δεν τηρούνται πάντα στην πράξη. Τα ενδιαφερόμενα μέρη που συμμετείχαν στη συνέντευξη του ΟΟΣΑ επεσήμαναν ότι έχουν υπάρξει καθυστερήσεις σε υποθέσεις παράβασης αντιμονοπωλιακών κανόνων και ιδίως στη δημοσίευση της απόφασης, αλλά την ίδια στιγμή, αναγνωρίζουν τους περιορισμούς που αντιμετωπίζει η ΕΑ όσον αφορά τους διαθέσιμους πόρους. Από αυτή την άποψη, η ΕΑ σημειώνει ότι τα ενδιαφερόμενα μέρη έχουν τη δυνατότητα να υποβάλλουν πρόσθετα αποδεικτικά στοιχεία και επιχειρήματα σε μεταγενέστερα στάδια της διαδικασίας. Αυτά τα πρόσθετα στοιχεία πρέπει να αναλυθούν και να μελετηθούν προκειμένου να εκδοθεί η απόφαση της ΕΑ.²⁰⁸ Επιπλέον, όπως εξηγείται πιο λεπτομερώς παρακάτω, το

²⁰⁸ Βάσει συγκριτικών στοιχείων της Global Competition Review για την περίοδο 2012-2016, η μέση διάρκεια των ερευνών για συμπράξεις (36 μήνες) και των υποθέσεων κατάχρησης δεσπόζουσας θέσης (43 μήνες) είναι μεγαλύτερη συγκριτικά με κάποιες άλλες αρχές συγκρίσιμου ή μικρότερου μεγέθους (συγκεκριμένα, στο Βέλγιο, στη

ελληνικό σύστημα έχει πρόσθετα επίπεδα διαδικαστικών διασφαλίσεων, πράγμα που μπορεί επίσης να οδηγήσει σε καθυστερήσεις.

Σχήμα 5. Στάδια της διαδικασίας έρευνας και απόφασης



Πηγή: ΕΑ.

Λιθουανία, στην Πορτογαλία και στην Ελβετία). Η μέση διάρκεια των ερευνών για συμπράξεις και των υποθέσεων κατάχρησης δεσπόζουσας θέσης στις εν λόγω χώρες είναι 28 και 29 μήνες αντίστοιχα. Ωστόσο, αυτή η μέτρηση είναι προσεγγιστική και δεν συνυπολογίζει άλλους παράγοντες που μπορούν να επηρεάσουν τη διάρκεια, όπως π.χ. ο αριθμός και η πολυπλοκότητα των υποθέσεων που εξετάζονται παράλληλα από την εκάστοτε αρχή, οι διαδικαστικές διαφορές και ο χρόνος που χρειάζονται οι ιδιώτες προκειμένου να παράσχουν πλήρεις και λεπτομερείς υποβολές στοιχείων.

Όπως αναφέρεται σε διαδικασίες ενώπιον των δικαστηρίων της ΕΕ, ορισμένες συνιστώσες της διαδικασίας λήψης αποφάσεων της ΕΑ (π.χ. η διαδικασία ακρόασης, οι τρεις υποβολές υπομνημάτων πριν και μετά την ακρόαση, η πρόσβαση στα υποβληθέντα (μη εμπιστευτικά) στοιχεία των άλλων ενδιαφερόμενων μερών, η αντεξέταση μαρτύρων και η εξέταση των αποδεικτικών στοιχείων και όλων των ισχυρισμών των ενδιαφερόμενων μερών της διαδικασίας) εξομοιώνουν την ΕΑ περισσότερο με δικαστικό όργανο παρά με διοικητική αρχή. Τόσο οι καταγγέλλοντες όσο και οι αποδέκτες των καταγγελιών μπορούν να εκπροσωπηθούν νόμιμα ενώπιον του Διοικητικού Συμβουλίου της ΕΑ και έχουν ορισμένα διαδικαστικά δικαιώματα παρεμφερή με εκείνα που ισχύουν στις συνήθεις ένδικες διαδικασίες.²⁰⁹ Δεδομένου ότι η ΕΑ δεν διαθέτει σύμβουλο ακροάσεων που έχει την ευθύνη να διαφυλάσσει τα δικαιώματα των ενδιαφερόμενων μερών κατά τη διαδικασία, την ευθύνη αυτή αναλαμβάνει ο Πρόεδρος της αρχής, ο οποίος καλείται να επιλύσει διαφορές που αφορούν την άσκηση των διαδικαστικών δικαιωμάτων μεταξύ των ενδιαφερόμενων μερών και του Γενικού Διευθυντή (π.χ. γνωστοποίηση εμπιστευτικών πληροφοριών).

Όσον αφορά τα δικαιώματα των τρίτων μερών, σύμφωνα με τον Διαδικαστικό Κανονισμό της ΕΑ, «δύνανται να υποβάλουν γραπτές παρατηρήσεις πριν από την ακρόαση, ανεξάρτητα από το εάν έχει έννομο συμφέρον ή όχι. Οι εν λόγω παρατηρήσεις εντάσσονται στον φάκελο της υπόθεσης και γνωστοποιούνται στα ενδιαφερόμενα μέρη της διαδικασίας από το τρίτο μέρος που τις υπέβαλε. Οποιοδήποτε τρίτο μέρος που τεκμηριώνει το έννομο συμφέρον του μπορεί να αιτηθεί, μέσω της υποβολής των παρατηρήσεών του, να συμμετάσχει στην ακρόαση.

²⁰⁹ Βλ., Πρόταση του Γενικού Εισαγγελέα Jacobs της 28^{ης} Οκτωβρίου 2004 (δεν ακολουθήθηκε από το δικαστήριο), παράγραφοι 31 - 32 στην υπόθεση C-53/03, *Συνεταιρισμός Φαρμακοποιών Αιτωλίας και Ακαρνανίας (ΣΥΦΑΙΤ) και συν. κατά GlaxoSmithKline plc. και GlaxoSmithKline AEBE*, Απόφαση με ημερομηνία 31.5.2005, [2005] Συλλογή I-4609.: «[...] η κατάσταση της Ελληνικής Επιτροπής Ανταγωνισμού χαρακτηρίζεται, κατά τη γνώμη μου, από πολύ λεπτές ισορροπίες. Αυτό το όργανο ακροβατεί στο όριο μεταξύ δικαστικής αρχής και διοικητικής αρχής με ορισμένα δικαιοδοτικά χαρακτηριστικά. 32. Λαμβάνοντας υπόψη τις ανωτέρω σκέψεις, εκτιμώ, ωστόσο ότι η Επιτροπή Ανταγωνισμού έχει επαρκώς δικαιοδοτικό χαρακτήρα για να χαρακτηριστεί ως δικαστήριο κατά την έννοια του Άρθρου 234 ΕΚ». Βλ. Επίσης τη γνώμη, παρ. 21: «Ένα στοιχείο που προσιδιάζει περισσότερο σε δικαστήριο είναι η ακρόαση ενώπιον της Επιτροπής Ανταγωνισμού, κατά τη διάρκεια της οποίας οι προσφεύγοντες και οι καθών μπορούν να εκπροσωπηθούν νομίμως και απολαμβάνουν δικονομικών δικαιωμάτων παρεμφερών προς αυτά των διαδίκων σε συνήθη ένδικη διαδικασία. Οι εγγυήσεις αυτές προσδίδουν, σε ορισμένο βαθμό, στη διαδικασία λήψεως αποφάσεων της Επιτροπής Ανταγωνισμού τον απαιτούμενο χαρακτήρα κατ' αντιμωλίαν διαδικασίας».

Στην αρχή της ακρόασης, η ΕΑ αποφασίζει εάν το έννομο συμφέρον του τρίτου μέρους επαρκεί για τη συμμετοχή του στην ακρόαση και στην περίπτωση που επαρκεί, ποια διαδικαστικά δικαιώματα δικαιούνται».

Οι επαγγελματίες που συμμετείχαν στη συνέντευξη του ΟΟΣΑ για την έκθεση αυτή εξέφρασαν μεγάλη εκτίμηση για τα διαδικαστικά πρότυπα που τηρεί η ΕΑ. Επιπλέον, θεωρούν πως ο Ελληνικός Νόμος περί Ανταγωνισμού παρέχει σημαντικές διαδικαστικές διασφαλίσεις.

Ένθετο 9. Καταγγελίες

Η διαδικασία υποβολής καταγγελιών ορίστηκε από την ΕΑ το 2010 και αναθεωρήθηκε το 2012 (Απόφαση 546/2012). Πριν από το 2010, η αρχή δεχόταν σημαντικό αριθμό υποβολών, οι οποίες περιελάμβαναν ελάχιστα ή ανύπαρκτα αποδεικτικά στοιχεία για την υποστήριξη των ισχυρισμών τους. Κατά συνέπεια, η αρχή υιοθέτησε ένα ειδικό έντυπο καταγγελιών, που απαιτεί την παροχή εμπειριστατωμένων απόψεων σχετικά με τη λειτουργία της αγοράς καθώς και πληροφοριών/αποδεικτικών στοιχείων όσον αφορά τις εικαζόμενες παραβάσεις, τα οποία πρέπει να πληρούν κάποιες ελάχιστες προϋποθέσεις.^{*1} Μόνο οι καταγγελίες που υποβάλλονται σύμφωνα με το έντυπο εκλαμβάνονται ως επίσημες καταγγελίες, ενώ οι υπόλοιπες αντιμετωπίζονται ως πληροφορίες για αγορές.

Οποιοσδήποτε μπορεί να υποβάλει μια καταγγελία. Δεν απαιτείται έννομο συμφέρον. Η ΕΑ αναφέρει πως η ενσωμάτωση των τυπικών απαιτήσεων το 2010 οδήγησε σε πιο εμπειριστατωμένες καταγγελίες και κατά συνέπεια, θεωρεί πως το κριτήριο του έννομου συμφέροντος δεν είναι απαραίτητο. Οι περισσότερες καταγγελίες υποβάλλονται από άτομα που έχουν άμεση σχέση με τα γεγονότα μιας υπόθεσης, όπως ανταγωνιστές ή πελάτες, δεδομένου ότι είναι υποχρεωμένοι να αποδείξουν σε έναν ελάχιστο βαθμό τις πληροφορίες/τα αποδεικτικά στοιχεία που αφορούν τις εικαζόμενες παραβάσεις.

Εάν οι καταγγελίες δεν εμπίπτουν στο πεδίο αρμοδιοτήτων της ΕΑ ή είναι προδήλως αβάσιμες, απορρίπτονται με απόφαση του Προέδρου της ΕΑ. Οι καταγγελίες με χαμηλή βαθμολογία βάσει του συστήματος ιεράρχησης προτεραιοτήτων (βλ. Κεφάλαιο 3.2.1) απορρίπτονται επίσης με απόφαση του Προέδρου της ΕΑ. Τέλος, οι καταγγελίες που αποσύρονται κλείνουν με παρεμφερή διαδικασία. Οι επίσημες καταγγελίες που έχουν ήδη ανατεθεί σε έναν Επίτροπο-Εισηγητή κλείνουν με απόφαση του Διοικητικού Συμβουλίου της ΕΑ. Πρόκειται για διοικητικές αποφάσεις, για τις οποίες μπορεί να ασκηθεί αναίρεση στο Διοικητικό Εφετείο Αθηνών.

Οι καταγγελίες υποβάλλονται με βάση το πρωτόκολλο της ΕΑ και αυτό το σύστημα επιτρέπει στους καταγγέλλοντες να παρακολουθούν την

κατάσταση της υποβολής τους. Επιπλέον, εάν οι καταγγέλλοντες δεν είναι ικανοποιημένοι με τον χειρισμό της υπόθεσής τους, μπορούν να ζητήσουν την παρέμβαση του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης, μιας αυτεπάγγελης οντότητας που διαχειρίζεται τις καταγγελίες της δημόσιας διοίκησης.*²

Σημειώσεις:

¹ Το έντυπο είναι διαθέσιμο στα ελληνικά στο www.epant.gr/Pages/Complaints

² Βλ. την αποστολή της αρχής στο www.gedd.gr/index.php?lang=en

Πηγή: Απάντηση της ΕΑ στο ερωτηματολόγιο του ΟΟΣΑ.

3.3.2. Εξουσίες διεξαγωγής ερευνών

Η ΕΑ έχει ένα ευρύ σύνολο εξουσιών διεξαγωγής ερευνών, δυνάμει του Ελληνικού Νόμου περί Ανταγωνισμού:

- Σύμφωνα με το Άρθρο 39, η αρχή μπορεί να πραγματοποιεί επιθεωρήσεις σε επαγγελματικούς χώρους και σε ιδιωτικούς χώρους, εφόσον έχει λόγους να πιστεύει ότι πιθανόν να εντοπίσει εκεί αποδεικτικά στοιχεία απαραίτητα για την έρευνά της. Εάν τα ενδιαφερόμενα μέρη αρνηθούν ή εμποδίσουν την επιθεώρηση, η ΕΑ δύναται να ζητήσει βοήθεια από δικαιοδοτικές αρχές (πιθανόν υπό τη μορφή δικαστικού εντάλματος), π.χ. βλ. παράδειγμα στο Κεφάλαιο 3.4.4. Σε κάθε επιθεώρηση που διεξάγεται σε μη επαγγελματικούς χώρους, πρέπει να παρίσταται δικαστής ή εισαγγελέας. Επίσης, στις επιθεωρήσεις, μπορούν να συμμετέχουν μόνο υπάλληλοι του ελληνικού δημοσίου, εξαιρουμένων των υπαλλήλων της Ευρωπαϊκής Επιτροπής που δικαιούνται επίσης να συμμετέχουν (Άρθρο 28 του Νόμου περί Ανταγωνισμού). Ο παρακάτω πίνακας παρουσιάζει τον αριθμό των υποθέσεων, για τις οποίες έχει γίνει επιθεώρηση από την ΕΑ, καθώς και τον αριθμό των εταιρειών ή ενώσεων που υποβλήθηκαν σε επιθεώρηση, υποδεικνύοντας σημαντική διακύμανση μεταξύ των ετών
- Η ΕΑ μπορεί να ζητήσει πληροφορίες από επιχειρήσεις, ενώσεις επιχειρήσεων ή άλλα φυσικά ή νομικά πρόσωπα ή δημόσιες ή άλλες αρχές (Άρθρο 38).
- Οι υπάλληλοι της ΕΑ μπορούν να λαμβάνουν ένορκες ή ανωμοτί καταθέσεις από εκπροσώπους ή μέλη του προσωπικού οποιασδήποτε επιχείρησης ή ένωσης επιχειρήσεων. Οι συνεντεύξεις μπορούν να λάβουν χώρα στις εγκαταστάσεις της

ΕΑ, κατόπιν έγγραφης πρόσκλησης που υποδεικνύει το αντικείμενο της έρευνας που διεξάγει η αρχή ή κατά την επιτόπια επιθεώρηση. Και στις δύο περιπτώσεις, ο συνεντευξιαζόμενος μπορεί να συνοδεύεται από έναν νομικό σύμβουλο και η κατάθεσή του υπογράφεται από την ΕΑ και από τον ίδιο τον συνεντευξιαζόμενο.

Οι πληροφορίες που συλλέγονται μπορούν να χρησιμοποιηθούν μόνο για τον συγκεκριμένο σκοπό για τον οποίο ζητήθηκαν.

Η ΕΑ αναφέρει πως οι συνεντεύξεις είναι ένα μέσο που χρησιμοποιείται συχνά και πως αποδεικνύεται ιδιαίτερα χρήσιμο όταν η Γενική Διεύθυνση χρειάζεται διευκρινίσεις σχετικά με κάποια έγγραφα. Δεδομένου ότι είναι δύσκολο να επαληθευτεί η ακρίβεια των προφορικών καταθέσεων, η ΕΑ εξετάζει σε πρώτη φάση τα γραπτά αποδεικτικά στοιχεία που έχει στη διάθεσή της, προκειμένου να είναι καλύτερα προετοιμασμένη για τη διεξαγωγή των συνεντεύξεων και την επαλήθευση της ακρίβειας των πληροφοριών που παρέχονται προφορικά. Οι συνεντεύξεις πραγματοποιούνται από τους χειριστές των υποθέσεων, οι οποίοι δεν λαμβάνουν ειδική εκπαίδευση στις τεχνικές της συνέντευξης.

Η ΕΑ μπορεί να επιβάλει διαδικαστικά πρόστιμα για μη συμμόρφωση με τα αιτήματα παροχής πληροφοριών, έλλειψη συνεργασίας κατά τη διάρκεια των επιθεωρήσεων, άρνηση υποβολής συνέντευξης ή καθυστερήσεις στην υποβολή πληροφοριών. Στην περίπτωση των δημόσιων φορέων ή αρχών, η ΕΑ μπορεί να υποβάλει επίσημη αναφορά που ενδέχεται να οδηγήσει στη λήψη πειθαρχικών μέτρων κατά δημοσίων υπαλλήλων ή υπαλλήλων φορέων δημόσιου δικαίου που δεν συνεργάστηκαν με την ΕΑ. Για παράδειγμα, η ΕΑ επέβαλε πρόστιμο EUR 400.000 για μη συμμόρφωση το 2015²¹⁰ και δύο πρόστιμα που ανέρχονταν σε συνολικά EUR 87.000 το 2013.²¹¹

²¹⁰ Η απόφαση του 2015 αφορούσε την υπόθεση κατά της Colgate-Palmolive για την υποβολή παραπλανητικών στοιχείων που παρεμπόδισαν την έρευνα της Γενικής Διεύθυνσης (Απόφαση 610/2015 της ΕΑ, διαθέσιμη στα ελληνικά στο <https://www.epant.gr/pages/DecisionDetail?ID=1816>).

²¹¹ Οι αποφάσεις του 2013 αφορούσαν μια υπόθεση εικαζόμενης χειραγώγησης προσφορών σε διαγωνισμούς δημοσίων έργων σε δύο ελληνικές επαρχίες (Απόφαση 559/2013 της ΕΑ, διαθέσιμη στα ελληνικά στο <https://www.epant.gr/pages/DecisionDetail?ID=1383>) και μια υπόθεση κατά

Πίνακας 9. Αριθμός επιθεωρήσεων

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Αρ. υποθέσεων	25	14	22	8	5	4
Αρ. εταιρειών/ενώσεων που υποβλήθηκαν σε επιθεώρηση	123	60	32	24	53	25

Πηγή: ΕΑ

Ο χειρισμός των εμπιστευτικών πληροφοριών από την ΕΑ και η υποβολή εμπιστευτικών πληροφοριών από τα ενδιαφερόμενα μέρη ορίζονται από μια Ανακοίνωση της ΕΑ που εκδόθηκε το 2015.²¹² Το έγγραφο καλύπτει μόνο τον χειρισμό των εμπιστευτικών πληροφοριών «κατά τη χρονική περίοδο που εκκρεμεί η εξέταση της υπόθεσης ενώπιον της Επιτροπής και μέχρι την ολοκλήρωση της διαδικασίας με την έκδοση μιας απόφασης ή με οποιονδήποτε άλλον τρόπο» (Παράγραφος 5). Η Ανακοίνωση προβλέπει ότι ορισμένα έγγραφα και πληροφορίες θεωρούνται εμπιστευτικές και μη προσβάσιμες από τα ενδιαφερόμενα μέρη (ή τρίτα μέρη). Σε αυτές τις πληροφορίες, περιλαμβάνονται όλα τα σχέδια και έγγραφα που προορίζονται για εσωτερική χρήση, π.χ. έγγραφα εργασίας ή ανακοινώσεις, της ΕΑ, της Ευρωπαϊκής Επιτροπής ή άλλων εθνικών Αρχών Ανταγωνισμού. Τα επιχειρηματικά και επαγγελματικά μυστικά αποτελούν επίσης εμπιστευτικές πληροφορίες. Η ΕΑ επεξεργάζεται τις εμπιστευτικές πληροφορίες της Κοινοποίησης Αιτιάσεων και της απόφασης, καθώς και όλων των εγγράφων του φακέλου της υπόθεσης για τους σκοπούς της πρόσβασης σε αυτόν.

Σύμφωνα με την Ανακοίνωση, τα ενοχοποιητικά ή απαλλακτικά έγγραφα περιλαμβάνονται στην Κοινοποίηση Αιτιάσεων. Επιπλέον, εάν η πρόσβαση σε έγγραφα που περιέχουν εμπιστευτικές πληροφορίες κρίνεται απολύτως αναγκαία για την άσκηση των δικαιωμάτων υπεράσπισης ενός ενδιαφερόμενου μέρους, ο Πρόεδρος της ΕΑ, εκδίδει, κατόπιν αιτήματος, μια αιτιολογημένη απόφαση και χορηγεί μερική ή ολοκληρωτική πρόσβαση στα εν λόγω έγγραφα. Ωστόσο, η γνωστοποίηση ισχύει μόνο για το άτομο, του οποίου η πρόσβαση κρίνεται απολύτως αναγκαία.

επαγγελματικής ένωσης (Απόφαση 570/2013 της ΕΑ, διαθέσιμη στα ελληνικά στο <https://www.epant.gr/pages/DecisionDetail?ID=1711>).

²¹² Η Ανακοίνωση είναι διαθέσιμη στα αγγλικά στο www.epant.gr/en/Pages/Legislations.

3.3.3. Εξουσίες λήψης αποφάσεων

Εάν, μετά την έρευνα, η ΕΑ διαπιστώσει παράβαση του Άρθρου 1 ή 2 του Νόμου περί Ανταγωνισμού (ή εάν εφαρμόζει την εξουσία κανονιστικής παρέμβασης που διαθέτει, παράγραφος 0), μπορεί να εκδώσει απόφαση, με την οποία ορίζει την πραγματοποίηση ενός ή περισσότερων από τα παρακάτω μέτρα (Άρθρο 25 του Νόμου περί Ανταγωνισμού):

- Διαταγή προς την επιχείρηση ή την ένωση επιχειρήσεων για παύση της παράβασης και παράλειψη αυτής στο μέλλον
- «Επιβολή μέτρων συμπεριφοράς ή διαρθρωτικού χαρακτήρα, τα οποία πρέπει να είναι αναγκαία και πρόσφορα για την παύση της παράβασης, ανάλογα με το είδος και τη βαρύτητα αυτής. Μέτρα διαρθρωτικού χαρακτήρα επιτρέπεται να επιβάλλονται μόνο στην περίπτωση που είτε δεν υφίστανται εξίσου αποτελεσματικά μέτρα συμπεριφοράς είτε όλα τα εξίσου αποτελεσματικά μέτρα συμπεριφοράς είναι ενδεχομένως επαχθέστερα από τα μέτρα διαρθρωτικού χαρακτήρα» (Άρθρο 25, παράγραφος 1 του Νόμου περί Ανταγωνισμού)
- Επιβολή προστίμου σε επιχειρήσεις ή ενώσεις που έχουν διαπράξει παράβαση της νομοθεσίας περί ανταγωνισμού
- Επιβολή προστίμου σε επιχειρήσεις ή ενώσεις που δεν συμμορφώνονται με μια αναληφθείσα από τις ίδιες δέσμευση, η οποία έχει καταστεί υποχρεωτική, σύμφωνα με απόφαση της ΕΑ (βλ. επισκόπηση της διαδικασίας δέσμευσης στο Κεφάλαιο 3.3.5)
- Απειλή με πρόστιμο, εάν η παράβαση συνεχιστεί ή επαναληφθεί, και
- Επιβολή του επαπειλούμενου προστίμου, εάν η παράβαση συνεχιστεί ή επαναληφθεί.

Σύμφωνα με το Άρθρο 25 του Νόμου περί Ανταγωνισμού, η ΕΑ έχει επίσης την εξουσία να λαμβάνει προσωρινά μέτρα (παράγραφος 5) και να αποδέχεται την ανάληψη δεσμεύσεων (παράγραφος 6). Επίσης, το Άρθρο 25, παράγραφος 8, προβλέπει την εξουσία της ΕΑ να χορηγεί επιείκεια στο πλαίσιο των ερευνών στις οριζόντιες συμφωνίες και το Άρθρο 25α, που ενσωματώθηκε το 2016, προβλέπει τη διαδικασία διευθέτησης. Αυτά τα θέματα περιγράφονται στα τέσσερα κεφάλαια που ακολουθούν. Η εξουσία επιβολής προστίμων περιγράφεται πιο λεπτομερώς στο Κεφάλαιο 3.4.

3.3.4. Προσωρινά μέτρα

Όταν η ΕΑ υποπεύεται παράβαση των Άρθρων 1, 2 ή 11 (κανονιστικές εξουσίες, βλ. 2.7), ή των Άρθρων 101 και 102 της ΣΛΕΕ, έχει την εξουσία να λαμβάνει προσωρινά (ή προληπτικά) μέτρα αυτεπάγγελα ή ύστερα από αίτηση του Υπουργού Οικονομίας και Ανάπτυξης. Ωστόσο, η αρχή μπορεί να υιοθετήσει προσωρινά μέτρα μόνο όταν «*συντρέχει επείγουσα περίπτωση για την αποτροπή άμεσα επικείμενου κινδύνου ανεπανόρθωτης βλάβης στο δημόσιο συμφέρον*» (Άρθρο 25, παράγραφος 5, του Νόμου περί Ανταγωνισμού). Η ΕΑ δεν δύναται να επιβάλλει προσωρινά μέτρα για την προστασία *ιδιωτικών* συμφερόντων. Αυτά τα μέτρα μπορούν να επιβληθούν με εντολή αστικού δικαστηρίου, εάν χρειαστεί. Οι αποφάσεις προσωρινών μέτρων υπόκεινται σε δυνατότητα αίτησης αναίρεσης.

Η αρχή μπορεί να απειλήσει τις επιχειρήσεις ή τις ενώσεις επιχειρήσεων με πρόστιμο έως και EUR 10.000 για κάθε ημέρα μη συμμόρφωσης με την απόφαση προσωρινών μέτρων της.

Η ΕΑ έχει εκδώσει τρεις αποφάσεις προσωρινών μέτρων από το 2012. Η τελευταία υπόθεση ήταν τον Δεκέμβριο του 2017, στην οποία η ΕΑ έδρασε κατεπειγόντως προκειμένου να αποτρέψει μια τοπική ένωση παραγωγών αγροτικών προϊόντων να περιορίσει την πώληση των προϊόντων των μελών της την περίοδο πριν από τα Χριστούγεννα στην περιοχή ενός από τους βασικότερους παραγωγούς πατάτας στην Ελλάδα.²¹³ Η ΕΑ έκανε αιφνιδιαστικό έλεγχο στις εγκαταστάσεις της ένωσης, μετά από μια τηλεφωνική κλήση από έναν παραγωγό. Διαπίστωσε ότι η ένωση είχε υποχρεώσει τους παραγωγούς να μην πουλήσουν τη νέα σοδειά πατάτας πριν από τα Χριστούγεννα. Επίσης, η ένωση σκόπευε να επιβάλει ποινές σε οποιονδήποτε παραγωγό παρέβαινε τη συγκεκριμένη εντολή, απειλώντας τους με χαμηλότερη τιμή για το νωπό γάλα που θα πουλούσαν στην ένωση το 2018. Η ΕΑ έδρασε εντός δέκα ημερών (από την ημερομηνία του αιφνιδιαστικού ελέγχου), κατά τη διάρκεια των οποίων απέστειλε μια Κοινοποίηση Αιτιάσεων στην ένωση, πραγματοποίησε ακρόαση και συνέταξε την απόφαση λήψης προσωρινών μέτρων.

Οι προηγούμενες υποθέσεις αφορούσαν τον κλάδο του ηλεκτρισμού (2015) και το μπουϊκοτάζ στο χονδρεμπόριο βρεφικού γάλακτος (2012). Σε αυτές τις υποθέσεις, συνδυάστηκαν προσωρινά μέτρα με διαδικασία δέσμευσης. Ο

²¹³ Βλ. δελτίο τύπου με ημερομηνία 22.12.2017, διαθέσιμο στα ελληνικά στο www.epant.gr/

κατεστημένος πάροχος ηλεκτρισμού, δηλ. η ΔΕΗ, δήλωσε ότι θα τερμάτιζε τη σύμβασή της με τον μεγαλύτερο καταναλωτή ηλεκτρικής ενέργειας υψηλής τάσης στην Ελλάδα. Μετά από καταγγελία του τελευταίου, η ΕΑ παρενέβη και η ΔΕΗ δήλωσε την πρόθεσή της να αναλάβει δεσμεύσεις (βλ. Κεφάλαιο 2.5.1).²¹⁴ Η απόφαση του 2012 αφορούσε το μποϊκοτάζ εκ μέρους των φαρμακοποιών και των αποθηκών/χονδρεμπόρων της περιοχής της Αχαΐας απέναντι στους προμηθευτές βρεφικού γάλακτος που προμήθευαν τα σουπερμάρκετ.²¹⁵ Το μποϊκοτάζ επήλθε μετά την απελευθέρωση της πώλησης βρεφικού γάλακτος, για βρέφη κάτω των έξι μηνών, το οποίο μέχρι εκείνη τη στιγμή, πωλούνταν μόνο σε φαρμακεία.

3.3.5. Διαδικασίες ανάληψης δεσμεύσεων

Όταν μια έρευνα αποκαλύπτει πιθανές παραβάσεις των Άρθρων 1 ή/και 2 του Νόμου περί Ανταγωνισμού, ή των Άρθρων 101 ή/και 102 της ΣΛΕΕ, η ΕΑ έχει την εξουσία να αποδεχθεί την ανάληψη δεσμεύσεων από τα ενδιαφερόμενα μέρη για τον τερματισμό της εικαζόμενης παράβασης. Χρειάζεται έκδοση απόφασης από την ΕΑ ώστε οι δεσμεύσεις να καταστούν δεσμευτικές για τα ενδιαφερόμενα μέρη, αλλά δεν είναι απαραίτητη για να τεκμηριωθεί το αν η νομοθεσία περί ανταγωνισμού έχει παραβιαστεί ή όχι. Για τον λόγο αυτόν, οι διαδικασίες ανάληψης δεσμεύσεων θεωρούνται ως ένα σχετικά «γρήγορο και ευέλικτο μέσο χειρισμού τυχόν υπόνοιας για παράβαση των αντιμονοπωλιακών κανόνων συγκριτικά με τις πλήρεις και διεξοδικές έρευνες» (ΟΟΣΑ, 2016).

Το 2014, η ΕΑ εξέδωσε απόφαση, με την οποία όρισε τις συνθήκες και τη διαδικασία υποβολής των δεσμεύσεων («Ανακοίνωση για τις Δεσμεύσεις»)²¹⁶ Συγκεκριμένα, σύμφωνα με τις εν λόγω κατευθυντήριες γραμμές, η ΕΑ θεωρεί ότι η ανάληψη δεσμεύσεων είναι σκόπιμη στις ακόλουθες περιπτώσεις: (1) όταν οι προβληματισμοί σχετικά με τον ανταγωνισμό μπορούν να προσδιοριστούν εύκολα (2) οι προβληματισμοί σχετικά με τον ανταγωνισμό

²¹⁴ Απόφαση ΕΑ 621/2015, διαθέσιμη στα ελληνικά στο <https://www.epant.gr/pages/DecisionDetail?ID=1646>. Βλ. επίσης δελτίο τύπου με ημερομηνία 03.08.2015, διαθέσιμο στα αγγλικά στο <https://www.epant.gr/en/>.

²¹⁵ Απόφαση ΕΑ 545/2012, διαθέσιμη στα ελληνικά στο <https://www.epant.gr/pages/DecisionDetail?ID=1369>.

²¹⁶ Απόφαση ΕΑ 588/2014, διαθέσιμη στα ελληνικά στο <https://www.epant.gr/pages/DecisionDetail?ID=1405>.

μπορούν να αντιμετωπιστούν απολύτως με την ανάληψη δεσμεύσεων και (3) οι προβληματισμοί σχετικά με τον ανταγωνισμό μπορούν να επιλυθούν αποτελεσματικά και γρήγορα με τις δεσμεύσεις.

Η ΕΑ διαθέτει ευρεία διακριτική ευχέρεια να αποδεχθεί ή όχι την ανάληψη δεσμεύσεων. Η Ανακοίνωση διευκρινίζει πως η αρχή συνήθως δεν αποδέχεται δεσμεύσεις για παραβάσεις που αφορούν καθορισμό τιμών, χειραγώγηση προσφορών σε διαγωνισμούς, περιορισμό παραγωγής, καθεστώς ποσοστώσεων ή κατανομή της αγοράς. Το ίδιο ισχύει και σε σοβαρές περιπτώσεις κατάχρησης δεσπόζουσας θέσης και έχουν υπάρξει υποθέσεις στο παρελθόν, στις οποίες η ΕΑ δεν αποδέχθηκε την ανάληψη δεσμεύσεων.²¹⁷ Υπό κανονικές συνθήκες, η ΕΑ δεν αποδέχεται την ανάληψη δεσμεύσεων όταν έχει λόγους να πιστεύει ότι οι δεσμεύσεις δεν γίνονται με ειλικρινείς προθέσεις, δηλ. ότι αποτελούν μέρος μιας τακτικής καθυστέρησης, όταν είναι αόριστες ή όταν δεν συμβάλλουν στην αποτελεσματικότητα της διαδικασίας. Επίσης, οι οριζόντιες συμφωνίες εξαιρούνται, εάν επωφελούνται ήδη από την εφαρμογή του προγράμματος επιείκειας.

Όταν η ΕΑ αποφασίζει να ξεκινήσει τη διαδικασία ανάληψης δεσμεύσεων, ο Επίτροπος-Εισηγητής που έχει αναλάβει την υπόθεση επικοινωνεί με τα ενδιαφερόμενα μέρη και τα καλεί να υποβάλουν, εντός 30 ημερών, μια πρόταση ανάληψης δεσμεύσεων. Με βάση την Ανακοίνωση για τις Δεσμεύσεις, τα ενδιαφερόμενα μέρη μπορούν να υποβάλουν την πρόταση ανάληψης δεσμεύσεων σε οποιοδήποτε στάδιο της διαδικασίας διερεύνησης, έως και 20 ημέρες πριν από την ημερομηνία της ακρόασης. Η ΕΑ σπάνια δέχεται την ανάληψη δεσμεύσεων κατόπιν γνωστοποίησης της Κοινοποίησης Αιτιάσεων στα ενδιαφερόμενα μέρη, διότι, στο συγκεκριμένο στάδιο, κρίνεται πως οι δεσμεύσεις δεν συμβάλλουν στην αποτελεσματικότητα της διαδικασίας.

Σύμφωνα με την Ανακοίνωση για τις Δεσμεύσεις, η ΕΑ μπορεί να πραγματοποιήσει μια έρευνα μεταξύ φορέων της αγοράς για τις δεσμεύσεις, οποιαδήποτε στιγμή κατά τη διάρκεια των διαδικασιών. Η ΕΑ μπορεί να αποφασίσει ποια είναι η καταλληλότερη μορφή, π.χ. η δημοσίευση της περίληψης των προκαταρκτικών ευρημάτων ή η κλήτευση τρίτων μερών.

Η ΕΑ μπορεί να αποφασίσει, αντεπάγγελα ή κατόπιν αιτήματος ενός μέρους, να ανοίξει μια υπόθεση εκ νέου, εάν προκύψει ένα ή περισσότερα από τα

²¹⁷ Αυτό έχει συμβεί, για παράδειγμα, στις ακόλουθες υποθέσεις: Nestlé (Απόφαση 434/2009), Tasty Foods (Απόφαση 520/2011) και Αθηναϊκή Ζυθοποιία (Απόφαση 590/2014).

ακόλουθα συμβάντα: (1) ένα από τα στοιχεία ή γεγονότα, βάσει των οποίων ελήφθη η απόφαση, έχει τροποποιηθεί σημαντικά (2) η επιχείρηση δεν τηρεί τις δεσμεύσεις που ανέλαβε ή (3) οι επιχειρήσεις παρείχαν ημιτελείς, εσφαλμένες ή παραπλανητικές πληροφορίες.

Η διαδικασία ανάληψης δεσμεύσεων έχει χρησιμοποιηθεί εκτενώς σε υποθέσεις κάθετων συμφωνιών (Κεφάλαιο 2.4) και, κυρίως, σε υποθέσεις κατάχρησης δεσπόζουσας θέσης στον κλάδο της ενέργειας (Κεφάλαιο 2.5.1), στις οποίες η ΕΑ διαθέτει σημαντικούς πόρους για την παρακολούθηση της τήρησης των δεσμεύσεων από τον κατεστημένο πάροχο φυσικού αερίου.²¹⁸

3.3.6. Πρόγραμμα επιείκειας

Η ΕΑ υιοθέτησε ένα αναθεωρημένο πρόγραμμα επιείκειας το 2011, που αποτελεί εξελεγμένη εκδοχή ενός προγενέστερου προγράμματος που είχε υιοθετηθεί το 2006 και βασίζεται στο Πρότυπο Πρόγραμμα Επιείκειας του ΕΔΑ.²¹⁹ Το νέο πρόγραμμα καλύπτει τις επιχειρήσεις και τα φυσικά πρόσωπα που βοηθούν την ΕΑ να εντοπίσει τις συμπράξεις, και προβλέπει πλήρη και μερική επιείκεια.²²⁰

Η ΕΑ μπορεί να χορηγήσει πλήρη απαλλαγή από πρόστιμα υπό τις ακόλουθες προϋποθέσεις: 1) το ενδιαφερόμενο μέρος γνωστοποίησε, αυτοβούλως, πληροφορίες που, σύμφωνα με την ΕΑ, θα της επιτρέψουν να ξεκινήσει «στοχευμένη έρευνα» για τις εικαζόμενες παραβάσεις ή να τεκμηριώσει τη διάπραξη της παράβασης 2) συνεργάζεται «με ειλικρινείς προθέσεις, πλήρως,

²¹⁸ Αποφάσεις ανάληψης δεσμεύσεων σε υποθέσεις παράβασης αντιμονοπωλιακών κανόνων, Σημείωση από την Ελλάδα, [https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/WD\(2016\)28/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/WD(2016)28/en/pdf).

²¹⁹ ΕΑ (2011), εκδόθηκε βάσει των Άρθρων 14, παρ. 2ιδ και 25, παρ. 8, του Ελληνικού Νόμου περί Ανταγωνισμού.

²²⁰ Οι αιτήσεις μπορούν να υποβληθούν γραπτώς ή προφορικά, και το πρόγραμμα επιείκειας της ΕΑ προβλέπει μια συγκεκριμένη διαδικασία που πρέπει να τηρηθεί. Επίσης, πριν από την υποβολή μιας αίτησης, μπορεί να διεξαχθεί συζήτηση με την ΕΑ σχετικά με το εάν μια αίτηση για επιείκεια θα ήταν υποθετικά εφικτή σε μια συγκεκριμένη υπόθεση, υπό καθεστώς ανωνυμίας. Όταν γίνει η επίσημη υποβολή της αίτησης, ο Πρόεδρος της ΕΑ παρέχει γραπτή επιβεβαίωση ότι η αίτηση έχει γίνει αποδεκτή, μέχρι να δοθεί η επίσημη επιβεβαίωση από το Διοικητικό Συμβούλιο της ΕΑ, ή ενημερώνει τον αιτούντα ότι το αίτημα δεν ικανοποιεί τις απαιτήσεις επιείκειας.

διαρκώς και επιμελώς» με την ΕΑ 3) διέκοψε τη συμμετοχή του στην εικαζόμενη σύμπραξη όταν υπέβαλε την αίτηση επιείκειας, εκτός εάν η ΕΑ του έδωσε διαφορετικές οδηγίες με στόχο την προφύλαξη της έρευνάς της²²¹ και 4) το ενδιαφερόμενο μέρος δεν γνωστοποιεί την αίτηση επιείκειας που υπέβαλε μέχρι την έκδοση της Κοινοποίησης Αιτιάσεων από τη Γενική Διεύθυνση της ΕΑ.²²²

Για τυχόν μεταγενέστερους αιτούντες, υπάρχει η δυνατότητα μερικής απαλλαγής, υπό την προϋπόθεση ότι τα στοιχεία που παρέχουν προσθέτουν αξία στις πληροφορίες που η ΕΑ έχει ήδη στη διάθεσή της και ότι ο αιτών έχει διακόψει τη συμμετοχή του στην εικαζόμενη παράβαση κατά την υποβολή της αίτησης επιείκειας, εκτός εάν η ΕΑ του χει δώσει διαφορετικές οδηγίες για την προφύλαξη της έρευνάς της.

Με βάση την τροποποίηση του Νόμου περί Ανταγωνισμού το 2016, στην περίπτωση των φυσικών προσώπων,²²³ η πλήρης απαλλαγή μεταφράζεται επίσης σε άρση των ποινικών ευθυνών τους για τη σύμπραξη. Αυτό ισχύει είτε η αίτηση επιείκειας έχει υποβληθεί από το ίδιο το φυσικό πρόσωπο ή από το νομικό πρόσωπο που απασχολεί το φυσικό πρόσωπο. Όταν η αίτηση επιείκειας υποβάλλεται από φυσικό πρόσωπο, το ίδιο αυτό πρόσωπο επωφελείται από την πλήρη απαλλαγή. Όταν η αίτηση επιείκειας υποβάλλεται από νομικό πρόσωπο, η πλήρης απαλλαγή αφορά συγκεκριμένα πρόσωπα, όπως ορίζει ο Νόμος περί Ανταγωνισμού.²²⁴ Δεδομένου ότι η νομοθεσία δεν προσδιορίζει με σαφήνεια εάν αυτά ισχύουν και εκτός του πεδίου της νομοθεσίας περί ανταγωνισμού, η ΕΑ σημειώνει πως κατά τη διάρκεια της κοινοβουλευτικής ακρόασης (στις 21 και 22 Μαΐου 2016) όπου ψηφίστηκε η τροποποίηση, ο Υπουργός Δικαιοσύνης

²²¹ Βλ. σελίδα 9, ΕΑ (2011).

²²² Το πρόγραμμα επιείκειας του 2006 προέβλεπε εξαίρεση των υπότροπων παραβατών και των πρωτεργατών από την απαλλαγή. Για παράδειγμα, βλ. Ετήσια Έκθεση 2011 της ΕΑ προς την Επιτροπή Ανταγωνισμού του ΟΟΣΑ.

²²³ Το πρόγραμμα επιείκειας του 2011 επεκτείνει στα φυσικά πρόσωπα τη δυνατότητα αίτησης για επιείκεια, πράγμα που δεν προβλεπόταν στο πρόγραμμα του 2006. Το Άρθρο 106 του Νόμου 4389/2016 τροποποιεί τον Νόμο περί Ανταγωνισμού προβλέποντας απαλλαγή από ποινική δίωξη σε φυσικά πρόσωπα που λαμβάνουν απαλλαγή από την ΕΑ. Σύμφωνα με τον Νόμο περί Ανταγωνισμού, στα φυσικά πρόσωπα μπορούν να επιβληθούν πρόστιμα από EUR 200.000 έως EUR 2 εκατομμύρια. Το ζήτημα των ποινών καλύπτεται πιο λεπτομερώς στο Κεφάλαιο 3.4.

²²⁴ Σύμφωνα με το Άρθρο 44, παρ. 3, του Νόμου περί Ανταγωνισμού. Τα συγκεκριμένα πρόσωπα είναι «όποιος συνάπτει συμφωνία, λαμβάνει απόφαση ή εφαρμόζει εναρμονισμένη πρακτική» (Άρθρο 44, παράγραφος 1).

διευκρίνισε ότι το πεδίο εφαρμογής περιελάμβανε μόνο τα αδικήματα που αφορούν τη νομοθεσία περί ανταγωνισμού, όπως ορίζεται στις παραγράφους 1 και 2 του Άρθρου 44 του Νόμου περί Ανταγωνισμού. Ωστόσο, αυτή η ερμηνεία από τον Υπουργό δεν αναφέρεται σε κάποιο νομικό κείμενο, με αποτέλεσμα η νομοθεσία να παραμένει ασαφής σε αυτό το ζήτημα. Η μείωση του προστίμου με το οποίο έχει επιβαρυνθεί ένα φυσικό ή νομικό πρόσωπο θεωρείται ως ελαφρυντικό στοιχείο κατά την εφαρμογή του Ποινικού Κώδικα.

Το πρόγραμμα επιείκειας του 2011 εισήγαγε ένα σύστημα δεικτών, το οποίο επιτρέπει σε έναν αιτούντα να εξασφαλίσει σειρά προτεραιότητας, υπό την προϋπόθεση ότι υποβάλλει κάποιες ελάχιστες πληροφορίες που απαιτούνται (π.χ. μέλη της σύμπραξης, αγορά και διάρκεια). Ωστόσο, αυτό το σύστημα έχει εφαρμοστεί μόνο μία φορά έως τώρα, και συγκεκριμένα στην υπόθεση της σύμπραξης στον κλάδο των κατασκευών (Κεφάλαιο 2.3.1).

Όταν έχει υποβληθεί αίτηση για πλήρη απαλλαγή στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή ή σε άλλη εθνική αρχή ανταγωνισμού, η ΕΑ δύναται να αποδεχθεί μια απλουστευμένη αίτηση απαλλαγής. Τα τελευταία χρόνια, η ΕΑ έχει λάβει πολλές αιτήσεις συνοπτικής μορφής, μετά την υποβολή των αντίστοιχων αιτήσεων στη Γενική Διεύθυνση Ανταγωνισμού (DG COMP).

Δεδομένης της απουσίας συγκεκριμένων κανόνων για την προστασία του σχετιζόμενου με τις αιτήσεις επιείκειας υλικού από τη γνωστοποίηση σε άλλα μέρη (ΕΑ, 2017), ισχύουν οι γενικές κατευθυντήριες γραμμές για τις εμπιστευτικές πληροφορίες και την πρόσβαση στον φάκελο μέχρι να κλείσει η υπόθεση (βλ. Κεφάλαιο 3.3.2).²²⁵ Συγκεκριμένα, η αίτηση επιείκειας καταγράφεται σε ένα εμπιστευτικό μητρώο, που προορίζεται αποκλειστικά για αιτήσεις επιείκειας. Η υποβολή της αίτησης επιείκειας και η ταυτότητα του αιτούντος διατηρούνται εμπιστευτικά.²²⁶ Δεν παρέχεται πρόσβαση στην αίτηση επιείκειας (και στα υποστηρικτικά στοιχεία τεκμηρίωσης), παρά μόνον αφού η ΕΑ έχει γνωστοποιήσει την Κοινοποίηση Αιτιάσεων στα ενδιαφερόμενα μέρη. Η πρόσβαση στον φάκελο της υπόθεσης χορηγείται μετά τη γνωστοποίηση της

²²⁵ Επίσης, βλ. διατάξεις του Άρθρου 41 του Νόμου περί Ανταγωνισμού και του Άρθρου 15 της Κοινής Υπουργικής Απόφασης 117/2013.

²²⁶ Η παράγραφος 21 της Ανακοίνωσης περί Επιείκειας αναφέρει πως ο Γενικός Διευθυντής είναι υπεύθυνος για τον εμπιστευτικό φάκελο με τις αιτήσεις επιείκειας, βάσει πρωτοκόλλου.

Κοινοποίησης Αιτιάσεων, εφόσον ζητηθεί από τα ενδιαφερόμενα μέρη, πριν την ακρόαση της υπόθεσης. Αυτό συμβαίνει προκειμένου οι επιχειρήσεις να μπορούν να ασκήσουν τα δικαιώματα υπεράσπισης και απάντησης σε πλήρη και αποτελεσματικό βαθμό.²²⁷ Ωστόσο, οι καταγγέλλοντες δεν αποκτούν πρόσβαση σε εμπιστευτικές πληροφορίες, ούτε μετά τη γνωστοποίηση της Κοινοποίησης Αιτιάσεων.

Η εμπιστευτικότητα προστατεύεται επίσης στην περίπτωση που εφεσιβληθεί μια απόφαση της ΕΑ, καθώς οι εμπιστευτικές πληροφορίες υποβάλλονται στο Διοικητικό Εφετείο Αθηνών και το Συμβούλιο της Επικρατείας σε ξεχωριστή ενότητα του διοικητικού φακέλου της υπόθεσης με την επισήμανση «εμπιστευτικές πληροφορίες».²²⁸ Το Δικαστήριο εξασφαλίζει ότι τα ενδιαφερόμενα μέρη δεν θα αποκτήσουν πρόσβαση στα τμήματα του φακέλου της υπόθεσης που είναι εμπιστευτικά, εκτός εάν η πρόσβασή τους σε αυτά κρίνεται απαραίτητη για την υπεράσπιση των πρωταρχικών συμφερόντων τους και το αρμόδιο δικαστήριο τους χορηγήσει σχετική άδεια, εφόσον αυτό είναι αναγκαίο και κατόπιν αιτήματός τους.

Όσον αφορά την πρόσβαση σε πληροφορίες της υπόθεσης που ζητούνται από διοικητικά δικαστήρια, πριν από την ενσωμάτωση της Οδηγίας περί Αγωγών Αποζημίωσης, το ζήτημα ρυθμιζόταν από τον Κώδικα Αστικής Διαδικασίας. Κατά συνέπεια, τα αστικά δικαστήρια μπορούσα να διατάξουν τη γνωστοποίηση των εγγράφων που τηρεί η ΕΑ, με ορισμένες προϋποθέσεις.²²⁹ Αυτό το κενό στη νομοθεσία έχει καλυφθεί πλέον, αφού η Οδηγία ενσωματώθηκε πρόσφατα στην ελληνική νομοθεσία (Κεφάλαιο 3.6.1). Ωστόσο, οι διασφαλίσεις για τη γνωστοποίηση των πληροφοριών που περιέχονται στα Άρθρα 6 και 7 της Οδηγίας

²²⁷ Σύμφωνα με την Κοινή Υπουργική Απόφαση 117/2013, Άρθρο 15(7), πρώτες δύο παράγραφοι.

²²⁸ Σύμφωνα με το Άρθρο 41, παρ. 2 του Νόμου περί Ανταγωνισμού.

²²⁹ Ωστόσο, ο Νόμος περί Ανταγωνισμού περιέχει ορισμένες πρόσθετες διασφαλίσεις. Συγκεκριμένα, το Άρθρο 41(1) αναφέρει ότι οι πληροφορίες που συλλέγονται μπορούν να χρησιμοποιηθούν μόνο για τον σκοπό της αίτησης παροχής πληροφοριών, της επιθεώρησης ή της ακρόασης, ενώ το Άρθρο 15(14) του Διαδικαστικού Κανονισμού αναφέρει πως οι πληροφορίες που λαμβάνονται με πρόσβαση στον φάκελο της υπόθεσης μπορούν να χρησιμοποιηθούν μόνο για τους σκοπούς των δικαστικών ή διοικητικών διαδικασιών που στόχο έχουν την υλοποίηση εθνικών ή ευρωπαϊκών κανόνων ανταγωνισμού.

δεν έχουν ενσωματωθεί ακόμα στην ανακοίνωση περί επιείκειας (ή την ανακοίνωση για τη διαδικασία διευθέτησης).

Το πρόγραμμα επιείκειας δεν έφερε άμεσα αποτελέσματα, αφού η πρώτη αίτηση υποβλήθηκε στο πλαίσιο της υπόθεσης σύμπραξης για τη χειραγώγηση προσφορών σε διαγωνισμό το 2016 (βλ. Κεφάλαιο 2.3.1).²³⁰ Οι λόγοι για την περιορισμένη επιτυχία του προγράμματος επιείκειας στην Ελλάδα μπορεί να είναι αρκετοί, συμπεριλαμβανομένων πολιτισμικών παραγόντων και του μικρού μεγέθους της αγοράς, καθώς και της ανησυχίας για τις ποινικές κυρώσεις (σε μη σχετιζόμενα με τον ανταγωνισμό παραπτώματα). Κατά συνέπεια, η ΕΑ επενδύει σημαντικούς πόρους στην εξέταση των καταγγελιών και στη διεξαγωγή ερευνών *ex-officio*, συγκριτικά με άλλες αρχές ανταγωνισμού που έχουν τη δυνατότητα να βασίζονται στις αιτήσεις επιείκειας.

Τέλος, στην Ελλάδα, δεν υπάρχει πρόγραμμα καταγγελίας παρατυπιών (χωρίς επιείκεια). Οι καταγγέλλοντες μπορούν να υποβάλλουν επίσημες καταγγελίες ή πληροφορίες στην αρχή και δικαιούνται να αιτηθούν να μην γνωστοποιηθεί η ταυτότητά τους σε τρίτα μέρη (ΕΑ, 2012, παρ. 15-16). Ωστόσο, δεν υπάρχει πλήρως ολοκληρωμένο (ή απόλυτα ορατό στο ευρύ κοινό/σε τρίτα μέρη) εργαλείο ή σύστημα καταγγελίας παρατυπιών, το οποίο θα επέτρεπε την υποβολή πληροφοριών διαφυλάσσοντας παράλληλα την ανωνυμία του καταγγέλλοντος από την αρχή, π.χ. με χρήση συστήματος κρυπτογράφησης ή άλλης μεθόδου για την προστασία της ταυτότητας του αποστέλλοντος τις πληροφορίες. Όπως αναφέρεται στον ΟΟΣΑ (2017γ), αρκετές χώρες έχουν εφαρμόσει τέτοιου είδους μέσα, προκειμένου να «καταστήσουν δυνατή την αναφορά τυχόν συμπτύξεων, ή οποιασδήποτε άλλης χρήσιμης πληροφορίας, ανώνυμα από οποιοδήποτε άτομο». Ωστόσο, η εφικτότητα και η αποτελεσματικότητα των προγραμμάτων καταγγελίας παρατυπιών εξαρτάται από αρκετούς παράγοντες, όπως η προστασία που παρέχεται δυνάμει της νομοθεσίας (όχι μόνο της νομοθεσίας περί ανταγωνισμού).

3.3.7. Διαδικασία διευθέτησης

Η διαδικασία διευθέτησης που εφαρμόζεται σε υποθέσεις οριζόντιων συμφωνιών επιζήμιων για τον ανταγωνισμό θεσπίστηκε από την ΕΑ το 2016 με την Απόφαση 628/2016, κατόπιν τροποποιήσεων στον Νόμο περί

²³⁰ Η Ελλάδα δεν είναι η μοναδική χώρα με ελάχιστες αιτήσεις επιείκειας, βλ. ΟΟΣΑ (2017c).

Ανταγωνισμού.²³¹ Η διαδικασία ακολουθεί το πρότυπο της αντίστοιχης διαδικασίας διευθέτησης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής.²³²

Σε αυτή τη διαδικασία, μια επιχείρηση ή ένωση επιχειρήσεων παραδέχεται τη συμμετοχή της και αποδέχεται την ευθύνη της για μια παράβαση του Άρθρου 1 του Νόμου περί Ανταγωνισμού. Οι περαιτέρω απαιτήσεις για να εμπίπτει ένα ενδιαφερόμενο μέρος στη διαδικασία διευθέτησης είναι το εν λόγω μέρος να παραιτηθεί των δικαιωμάτων πλήρους πρόσβασης στον φάκελο της υπόθεσης και ακρόασης ενώπιον του Διοικητικού Συμβουλίου της ΕΑ. Επιπλέον, το ενδιαφερόμενο μέρος δέχεται το μέγιστο πρόστιμο που μπορεί να επιβληθεί από την ΕΑ και αποποιείται του δικαιώματός του να εφεσιβάλλει την απόφαση της ΕΑ για λόγους όπως η εγκυρότητα της διαδικασίας. Προκειμένου οι επιχειρήσεις να μπορέσουν να λάβουν μια απόφαση κατόπιν πλήρους ενημέρωσης, η ΕΑ και τα ενδιαφερόμενα μέρη πραγματοποιούν διμερείς συναντήσεις, στις οποίες γνωστοποιούνται πληροφορίες σχετικά με την υπόθεση. Στις εν λόγω πληροφορίες, περιλαμβάνονται τα στοιχεία και γεγονότα που είναι ήδη γνωστά στην αρχή, τα συγκεκριμένα αποδεικτικά στοιχεία που υποδεικνύουν τη διάπραξη παράβασης και το εύρος των προστίμων που θα μπορούσαν να επιβληθούν στην επιχείρηση. Κατά τη διάρκεια αυτής της φάσης, τα ενδιαφερόμενα μέρη προβαίνουν σε δηλώσεις και γραπτές υποβολές, εκθέτοντας τα επιχειρήματά τους. Αυτές οι δηλώσεις και οι υποβολές αντιμετωπίζονται ως εμπιστευτικές πληροφορίες και δεν μπορούν να χρησιμοποιηθούν σε άλλες διαδικασίες, όπως π.χ. επακόλουθες αξιώσεις αποζημίωσης.

Η ΕΑ μπορεί να χορηγήσει μείωση του ποσού του προστίμου έως και 15% στο πλαίσιο των διαδικασιών διευθέτησης. Όπως ισχύει και στην αντίστοιχη ευρωπαϊκή διαδικασία, η μείωση λόγω διευθέτησης μπορεί να προστεθεί σε ενδεχόμενη μείωση που απορρέει από την υποβολή αίτησης επιείκειας. Οποιοδήποτε πρόσωπο που ολοκληρώνει επιτυχώς μια διαδικασία διευθέτησης απαλλάσσεται από κάθε ποινική ευθύνη για παραπτώματα που έχουν διαπραχθεί στο πλαίσιο των συγκεκριμένων ενεργειών. Δεδομένου ότι η νομοθεσία δεν προσδιορίζει με σαφήνεια εάν αυτά ισχύουν και εκτός του πεδίου της νομοθεσίας περί ανταγωνισμού, η ΕΑ σημειώνει ότι, κατά τη διάρκεια της κοινοβουλευτικής

²³¹ Συγκεκριμένα, το Άρθρο 105 του Νόμου 4389/2016 εισήγαγε τη διαδικασία διευθέτησης για υποθέσεις οριζόντιων συμφωνιών στον Νόμο περί Ανταγωνισμού, Άρθρα 25α και 14, παρ. 2. Το Άρθρο 106 του ίδιου νόμου προβλέπει απαλλαγή από την ποινική δίωξη για τα πρόσωπα που συνάπτουν επιτυχώς μια συμφωνία διευθέτησης.

²³² Σε ευρωπαϊκό επίπεδο, η διαδικασία διευθέτησης θεσπίστηκε το 2008 και τροποποιήθηκε το 2016.

ακρόασης (στις 21 και 22 Μαΐου 2016) όπου ψηφίστηκε η τροποποίηση, ο Υπουργός Δικαιοσύνης διευκρίνισε ότι το πεδίο εφαρμογής περιελάμβανε μόνο τα αδικήματα που αφορούν τη νομοθεσία περί ανταγωνισμού, όπως ορίζεται στις παραγράφους 1 και 2 του Άρθρου 44 του Νόμου περί Ανταγωνισμού. Ωστόσο, αυτή η ερμηνεία από τον Υπουργό δεν αναφέρεται σε κάποιο νομικό κείμενο, με αποτέλεσμα η νομοθεσία να παραμένει ασαφής σε αυτό το ζήτημα. Η μείωση του προστίμου με το οποίο έχει επιβαρυνθεί ένα φυσικό ή νομικό πρόσωπο θεωρείται ως ελαφρυντικό στοιχείο κατά την εφαρμογή του Ποινικού Κώδικα.

Σκοπός της διαδικασίας διευθέτησης είναι η αποτελεσματικότητα όσον αφορά την ταχύτερη έκδοση των αποφάσεων παράβασης²³³ και την πιθανή μείωση του αριθμού των αιτήσεων αναίρεσης,²³⁴ προκειμένου να αποδεσμευτούν οι πόροι της Επιτροπής και να αξιοποιηθούν στη διαχείριση περισσότερων υποθέσεων (Ετήσια Έκθεση της ΕΑ στην Επιτροπή Ανταγωνισμού του ΟΟΣΑ για το 2016, σελ. 8). Η ΕΑ δημοσίευσε Ερωτήσεις και Απαντήσεις στον δικτυακό της τόπο για να ενημερώσει το ευρύ κοινό για τη νέα διαδικασία.

Στην Ελλάδα, η διαδικασία διευθέτησης έχει ήδη εφαρμοστεί σε δύο σημαντικές υποθέσεις, η μία εκ των οποίων αφορούσε τον κλάδο των κατασκευών και η δεύτερη τον κλάδο των καλλυντικών (έχουν περιγραφεί στο Κεφάλαιο 2.3). Πρόκειται για δύο υβριδικές υποθέσεις, στις οποίες ορισμένοι από τους εναγομένους προχώρησαν σε διευθέτηση, ενώ άλλοι ακολούθησαν την τυπική διαδικασία. Η ΕΑ αναφέρει πως υπάρχουν πολλές διαδικασίες διευθέτησης σε εξέλιξη. Για την ώρα, η διαδικασία δεν εφαρμόζεται στις

²³³Σε επίπεδο ΕΕ, οι Hüschelrath και Laitenberger (2015) εκτιμούν ότι η θέσπιση της διαδικασίας διευθέτησης για τις συμπράξεις από τη Γενική Διεύθυνση Ανταγωνισμού συνέβαλε στη μείωση του χρόνου που μεσολαβεί από την Κοινοποίηση Αιτιάσεων έως την έκδοση της απόφασης για την εκάστοτε υπόθεση. Συγκεκριμένα, «οι υποθέσεις στις οποίες υπήρξε διευθέτηση έκλεισαν περίπου 8,7 μήνες νωρίτερα, κατά μέσο όρο, από υποθέσεις στις οποίες δεν υπήρξε διευθέτηση» (Hüschelrath και Laitenberger, 2015, σελ. 18). Ο χρόνος που αφιερώνεται στη διερεύνηση της υπόθεσης πριν από το στάδιο της Κοινοποίησης Αιτιάσεων δεν μεταβάλλεται ιδιαίτερα.

²³⁴ Από πλευράς αιτήσεων αναίρεσης, οι Hellwig, Hüschelrath και Laitenberger (2018) μελετούν τις αποφάσεις της Γενικής Διεύθυνσης Ανταγωνισμού περί συμπράξεων και διαπιστώνουν πως η διαδικασία διευθέτησης μειώνει την πιθανότητα να ασκηθεί αίτηση αναίρεσης μιας απόφασης. Ειδικότερα, βάσει εκτιμήσεων, οι διευθετήσεις έχουν οδηγήσει σε 53% μείωση του αριθμού των αιτήσεων αναίρεσης, συγκριτικά με την περίοδο πριν από τη θέσπιση της διαδικασίας σε επίπεδο ΕΕ.

υποθέσεις κατάχρησης δεσπόζουσας θέσης, σε αντίθεση με άλλα κράτη μέλη της ΕΕ που έχουν διευρύνει το πεδίο εφαρμογής της.

Οι πρώτες εμπειρίες δείχνουν ότι τα οφέλη των διευθετήσεων από πλευράς αποτελεσματικότητας απορρέουν κυρίως από την αποδοχή ευθύνης, καθώς και από τον εξορθολογισμό των δραστηριοτήτων που έπονται της έκδοσης της Κοινοποίησης Αιτιάσεων, όπως η παροχή πρόσβασης στον φάκελο της υπόθεσης, η επεξεργασία των πληροφοριών με σκοπό τη σύνταξη μη εμπιστευτικών εκδόσεων του φακέλου και η διεξαγωγή προφορικών ακροάσεων. Ωστόσο, ενδέχεται να πρέπει να απαντηθεί το ερώτημα του πώς αλληλεπιδρά η διαδικασία διευθέτησης με το πρόγραμμα επιείκειας και συγκεκριμένα το εάν η θέσπιση της διαδικασίας διευθέτησης μπορεί να υπονομεύσει τα κίνητρα υποβολής αίτησης επιείκειας.

3.4. Κυρώσεις

Σύμφωνα με τον Ελληνικό Νόμο περί Ανταγωνισμού, η ΕΑ επιβάλλει πρόστιμα σε επιχειρήσεις και ενώσεις επιχειρήσεων για παραβάσεις των Άρθρων 1 (αντιανταγωνιστικές συμφωνίες), 2 (κατάχρηση δεσπόζουσας θέσης) και 11 (μέτρα αποκατάστασης που επιβάλλονται λόγω παρέμβασης σε κάποιον κλάδο της οικονομίας) του Νόμου περί Ανταγωνισμού και των Άρθρων 101 και 102 της ΣΛΕΕ (Άρθρο 25, παράγραφος 1δ). Η ΕΑ μπορεί επίσης να επιβάλει πρόστιμα εάν οι επιχειρήσεις ή οι ενώσεις επιχειρήσεων δεν κατορθώσουν να τηρήσουν μια δέσμευση. Επιπλέον, μπορεί να απειλήσει με πρόστιμο (και να το επιβάλει, εάν χρειαστεί), σε περίπτωση που συνεχιστεί η παράβαση.²³⁵

Ο Νόμος περί Ανταγωνισμού ορίζει τις αρχές προσδιορισμού των προστίμων, οι οποίες αναλύονται περαιτέρω στις κατευθυντήριες γραμμές που εκδίδει η ΕΑ (βλ. κατωτέρω). Τα κριτήρια περιλαμβάνουν τη βαρύτητα και τη διάρκεια της παράβασης, το γεωγραφικό πεδίο εφαρμογής της, καθώς και τον βαθμό και τη διάρκεια συμμετοχής της εκάστοτε επιχείρησης στην παράβαση. Επίσης, εάν είναι εφικτός ο προσδιορισμός του οικονομικού οφέλους που αποκόμισε η επιχείρηση, το πρόστιμο δεν πρέπει να είναι μικρότερο από το εν λόγω όφελος. Η τελευταία διάταξη δεν έχει εφαρμοστεί στην πράξη, έως τώρα.

Σύμφωνα με τον Νόμο περί Ανταγωνισμού, *«το πρόστιμο μπορεί να φτάνει μέχρι ποσοστού δέκα τοις εκατό του συνολικού κύκλου εργασιών της επιχείρησης*

²³⁵ Εάν μια επιχείρηση (ή ένωση επιχειρήσεων) συνεχίσει ή επαναλάβει μια παράβαση, ή εάν δεν τηρήσει μια δέσμευση, η ΕΑ μπορεί να επιβάλει πρόστιμο ύψους έως και EUR 10 000 για κάθε ημέρα καθυστέρησης.

της χρήσης κατά την οποία έπαυσε η παράβαση ή, αν αυτή συνεχίζεται μέχρι την έκδοση της απόφασης, της προηγούμενης της έκδοσης της απόφασης χρήσης» (Άρθρο 25, παράγραφος 2). Αυτός ο γενικός κανόνας εφαρμόζεται επίσης όταν η παράβαση έχει διαπραχθεί από μια ομάδα εταιρειών ή από μια ένωση επιχειρήσεων. Στην πρώτη περίπτωση, το πρόστιμο υπολογίζεται με βάση τον συνολικό κύκλο εργασιών της ομάδας εταιρειών. Στην τελευταία περίπτωση, η ΕΑ μπορεί να επιβάλει πρόστιμο, που δεν υπολογίζεται μόνο βάσει του κύκλου εργασιών της ένωσης, αλλά και βάσει του κύκλου εργασιών των μελών. Αυτό ισχύει στην περίπτωση που η παράβαση «συνδέεται με τις δραστηριότητες των μελών της ένωσης».²³⁶ Ωστόσο, τα μέλη μπορεί να μην επιβαρυνθούν με πρόστιμο σε ορισμένες περιπτώσεις, και συγκεκριμένα εφόσον μπορέσουν να αποδείξουν ένα από τα ακόλουθα: (1) ότι δεν ήταν ενήμεροι για την απόφαση της ένωσης που συνιστά παράβαση (2) ότι δεν υλοποίησαν την απόφαση ή (3) ότι αποστασιοποιήθηκαν ενεργά από την απόφαση προτού η ΕΑ ξεκινήσει τη διαδικασία.

Πέραν των επιχειρήσεων και των ενώσεων επιχειρήσεων, και τα φυσικά πρόσωπα είναι υποχρεωμένα να συμμορφώνονται με τις διατάξεις του Νόμου περί Ανταγωνισμού και των Άρθρων 101 και 102 της ΣΛΕΕ. Η νομοθεσία ορίζει ποια είναι τα υπεύθυνα φυσικά πρόσωπα, ανάλογα με τον τύπο της εταιρείας. Μετά τη διεξαγωγή ακρόασης, η ΕΑ μπορεί να επιβάλει πρόστιμο στα παραπάνω φυσικά πρόσωπα, από EUR 200 000 έως EUR 2 εκατομμύρια, εφόσον «αποδεδειγμένα συμμετείχαν σε προπαρασκευαστικές πράξεις, στην οργάνωση ή την διάπραξη της παράνομης συμπεριφοράς της επιχείρησης» (Άρθρο 25, παράγραφος 2). Για τον προσδιορισμό του προστίμου, η ΕΑ λαμβάνει υπόψη τη θέση των φυσικών προσώπων στην επιχείρηση και τον βαθμό συμμετοχής τους στην παράνομη πράξη.

Το 2006, η ΕΑ εξέδωσε κατευθυντήριες γραμμές για τον προσδιορισμό του προστίμου,²³⁷ οι οποίες προβλέπουν την ακόλουθη διαδικασία δύο σταδίων.

Στην πρώτη φάση, η ΕΑ ορίζει ένα βασικό ποσό για κάθε επιχείρηση ή ένωση επιχειρήσεων. Αυτό το ποσό ορίζεται ως ποσοστό επί του *σχετικού* κύκλου

²³⁶ Ο Νόμος περί Ανταγωνισμού αναφέρει επίσης τι συμβαίνει στην περίπτωση που μια ένωση δεν είναι φερέγγυα. Σύμφωνα με το Άρθρο 25, παράγραφο 3, σε αυτή την περίπτωση, η ένωση θα πρέπει να ζητήσει τη συνεισφορά των μελών της προκειμένου να αποπληρώσει το πρόστιμο.

²³⁷ Το κείμενο, με ημερομηνία 12 Μαΐου 2006, είναι διαθέσιμο στα ελληνικά στο www.epant.gr/pages/Legislations

εργασιών της επιχείρησης, ανάλογα με τη βαρύτητα της παράβασης, πολλαπλασιασμένο με τη διάρκεια της παράβασης. Ο σχετικός κύκλος εργασιών είναι ο κύκλος εργασιών των προϊόντων ή υπηρεσιών με τις οποίες σχετίζεται η παράβαση. Σύμφωνα με τις κατευθυντήριες γραμμές, το βασικό ποσό του προστίμου ορίζεται στο 30% του κύκλου εργασιών στην σχετική αγορά. Κατά τον καθορισμό αυτού του ποσοστού, η ΕΑ λαμβάνει υπόψη της κάποιους συγκεκριμένους παράγοντες, όπως η φύση της παράβασης, το συνολικό μερίδιο αγοράς των ενδιαφερόμενων επιχειρήσεων, το γεωγραφικό πεδίο της παράβασης και το εάν η παράβαση έχει εφαρμοστεί στην πράξη ή όχι. Κατ' αρχήν, οι κατευθυντήριες γραμμές διευκρινίζουν ότι οι πιο επιζήμιοι περιορισμοί του ανταγωνισμού, όπως ο οριζόντιος καθορισμός τιμών, η κατανομή της αγοράς και οι συμφωνίες περιορισμού της παραγωγής, θα επιβαρύνονται με το ανώτατο προβλεπόμενο πρόστιμο, δηλ. 30% του σχετικού κύκλου εργασιών (παράγραφος 11 των κατευθυντήριων γραμμών).

Στη δεύτερη φάση, η ΕΑ προσαυξάνει ή μειώνει το βασικό ποσό, ανάλογα με τις περιστάσεις της εκάστοτε υπόθεσης, ως εξής.

- **Επιβαρυντικές περιστάσεις.** Σε αυτές περιλαμβάνονται οι εξής: (1) συνεχής ή επαναλαμβανόμενη παράβαση (όταν η επαναλαμβανόμενη παράβαση είναι η ίδια ή παρεμφερής, το πρόστιμο μπορεί να αυξηθεί κατά 100%) (2) άρνηση συνεργασίας ή παρεμπόδιση της ΕΑ κατά τη διεξαγωγή των ερευνών της και (3) επικεφαλής ή ηθικός αυτουργός της παράβασης, συμπεριλαμβανομένης της υποκίνησης άλλων προσώπων να συμμετάσχουν στην παράβαση ή/και της εφαρμογής αντισταθμιστικών μέτρων για την επιβολή των πρακτικών που συνιστούν παράβαση. Η ΕΑ μπορεί να προωθήσει την αποτροπή των παραβάσεων αυξάνοντας το επιβαλλόμενο πρόστιμο σε επιχειρήσεις με ιδιαίτερα υψηλό κύκλο εργασιών που υπερβαίνει την αξία των σχετικών πωλήσεων, αλλά η εν λόγω ρήτρα δεν έχει χρησιμοποιηθεί έως τώρα.
- **Ελαφρυντικές περιστάσεις.** Σε αυτές περιλαμβάνονται οι εξής: (1) όταν η επιχείρηση αποδεικνύει τεκμηριωμένα ότι είχε παύσει την παράβαση όταν παρενέβη η ΕΑ,²³⁸ (2) η παράβαση οφειλόταν σε αμέλεια, (3) όταν η επιχείρηση μπορεί να αποδείξει ότι η συμμετοχή της ήταν ιδιαίτερα περιορισμένη και ότι, κατά το

²³⁸ Αυτό δεν ισχύει για τις συμπράξεις και τις πρακτικές συμπαιγνίας.

διάστημα που συμμετείχε στην παραβατική συμφωνία, απέφυγε να την εφαρμόσει και (4) όταν η επιχείρηση έχει συνεργαστεί με την ΕΑ, εκτός του πεδίου της Ανακοίνωσης περί Επιείκειας και πέραν της νομικής της υποχρέωσης.

Μετά από αυτά τα δύο στάδια, η ΕΑ επιβεβαιώνει ότι το πρόστιμο δεν υπερβαίνει το 10% του συνολικού κύκλου εργασιών της επιχείρησης της χρήσης κατά την οποία έπαυσε η παράβαση, όπως περιγράφεται παραπάνω.

Σε εξαιρετικές περιπτώσεις, η ΕΑ δύναται, κατόπιν αιτήματος μιας επιχείρησης, να λάβει υπόψη την αδυναμία της επιχείρησης να καταβάλει το πρόστιμο. Η ΕΑ χορηγεί μείωση του προστίμου, εφόσον υπάρχουν αποδεικτικά στοιχεία ότι το πρόστιμο *«θα έπληττε ανεπανόρθωτα την οικονομική βιωσιμότητα της ενδιαφερόμενης επιχείρησης»* (παράγραφος 22 των κατευθυντήριων γραμμών). Αυτή η ρήτρα χρησιμοποιήθηκε για πρώτη φορά το 2017, στη σύμπραξη στον κατασκευαστικό κλάδο (Κεφάλαιο 2.3.1), όπου δύο εκ των επιχειρήσεων επικαλέστηκαν αδυναμία πληρωμής του προστίμου. Η ΕΑ αξιολόγησε τις αιτήσεις βάσει αποδεικτικών στοιχείων, συμπεριλαμβανομένων των οικονομικών καταστάσεων των εταιρειών για τα προηγούμενα έτη, των προβλέψεων για το τρέχον και τα επόμενα έτη, χρηματοοικονομικών δεικτών για τη μέτρηση της αποδοτικότητας, της φερεγγυότητας και της ρευστότητας των εταιρειών. Με βάση αυτούς τους παράγοντες, η Επιτροπή χορήγησε μείωση των προστίμων στους δύο αιτούντες.

Πίνακας 10. Πρόστιμα που έχουν επιβληθεί από την Ελληνική Επιτροπή Ανταγωνισμού (EUR)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Οριζόντιες συμφωνίες	949 978,47	40 133 172,80	218,00	355 577,82	-	101 553 980,58
Κάθετες συμφωνίες	-	11 313 548,00	-	9 777 288,62	-	-
Κατάχρηση δεσπόζουσας θέσης	4 299 163,99	4 250 700,00	31 451 211,00	747 518,00	-	-
Διαδικαστικά πρόστιμα	90 000	87 000,00	-	400 000,00	-	-

Σημείωση: Το πρόστιμο του 2014 για τις οριζόντιες συμφωνίες αφορά την υπόθεση της ένωσης οδοντοτεχνιτών της Κρήτης (591/2014). Το πρόστιμο υπολογίστηκε μόνο με βάση τον κύκλο εργασιών της Ένωσης, ο οποίος αποτελείται από τις συνδρομές των μελών, και με ανώτατο όριο 10% επί του κύκλου εργασιών.

Πηγή: ΕΑ.

Η συλλογή των προστίμων που επιβάλλει η ΕΑ αποτελεί αρμοδιότητα των φορολογικών αρχών. Η ΕΑ ενημερώνει τις αρχές για την επιβολή του εκάστοτε προστίμου, καθώς και για τις δικαστικές αποφάσεις που προβλέπουν ακύρωση, μείωση ή αναστολή των προστίμων που έχει επιβάλλει η ΕΑ.

3.4.1. Πρόστιμα για διαδικαστικούς λόγους²³⁹

Σύμφωνα με το Άρθρο 38, παράγραφο 3 του Νόμου περί Ανταγωνισμού, η ΕΑ μπορεί να επιβάλει πρόστιμα σε επιχειρήσεις, ενώσεις επιχειρήσεων ή φυσικά πρόσωπα εάν δεν συμμορφωθούν με τις αιτήσεις παροχής πληροφοριών της ΕΑ. Αυτό ισχύει σε περίπτωση άρνησης, παρεμπόδισης ή καθυστέρησης παροχής των πληροφοριών που ζητήθηκαν ή σε περίπτωση που οι πληροφορίες που παρέχονται είναι ανακριβείς ή ημιτελείς. Η ΕΑ μπορεί να επιβάλει πρόστιμο EUR 15 000. Το ανώτατο όριο που ορίζεται για το πρόστιμο είναι το 1% του κύκλου εργασιών κάθε προσώπου,²⁴⁰ για κάθε παράβαση.²⁴¹

Η ΕΑ μπορεί επίσης να επιβάλει κυρώσεις για παρεμπόδιση επιθεωρήσεων ή αιτημάτων προφορικών δηλώσεων (Άρθρο 39, παράγραφος 5). Σε αυτή την περίπτωση, η ΕΑ μπορεί να επιβάλει πρόστιμο *τουλάχιστον* EUR 15 000, με ανώτατο όριο το 1% του κύκλου εργασιών για κάθε παράβαση. Για τον προσδιορισμό του ποσού του προστίμου, η ΕΑ συνυπολογίζει τη βαρύτητα της υπό διερεύνηση υπόθεσης, τις ενέργειες που έχουν διαπραχθεί και τον αντίκτυπό τους στην έκβαση της υπόθεσης.

Από το 2012, η ΕΑ έχει επιβάλει διαδικαστικά πρόστιμα σε τέσσερις υποθέσεις. Η πιο πρόσφατη ήταν το 2015, όταν η ΕΑ εξέδωσε πρόστιμο

²³⁹ Τα πρόστιμα που σχετίζονται με διαδικασίες ελέγχου συμπράξεων καλύπτονται στο Κεφάλαιο 2.6.

²⁴⁰ Ο κύκλος εργασιών υπολογίζεται σύμφωνα με το Άρθρο 10, για τις συγκεντρώσεις, και ορίζεται ως εξής: «Ο συνολικός κύκλος εργασιών περιλαμβάνει τα ποσά που απορρέουν από την πώληση προϊόντων και την παροχή υπηρεσιών από τις εν λόγω επιχειρήσεις, κατά περίπτωση στην εθνική ή παγκόσμια αγορά, κατά τη διάρκεια της τελευταίας χρήσης και αντιστοιχούν στις συνήθεις δραστηριότητές τους, αφού αφαιρεθούν οι νόμιμες εκπτώσεις επί των πωλήσεων, καθώς και ο φόρος προστιθέμενης αξίας και άλλοι φόροι που συνδέονται άμεσα με τον κύκλο εργασιών».

²⁴¹ Για τους δημοσίους υπαλλήλους ή για υπαλλήλους νομικών οντοτήτων δημοσίου δικαίου, Η ΕΑ μπορεί να υποβάλει επίσημη έκθεση για τη λήψη πειθαρχικών διώξεων.

EUR 400 000 κατά της Colgate-Palmolive για την υποβολή παραπλανητικών δεδομένων.²⁴²

3.4.2. Διατάξεις περί παραγραφής για την επιβολή προστίμων

Το 2011, ενσωματώθηκε μια προθεσμία παραγραφής στον Νόμο περί Ανταγωνισμού. Σύμφωνα με το Άρθρο 42, η εξουσία της ΕΑ να επιβάλλει κυρώσεις υπόκειται σε πενταετή προθεσμία παραγραφής. Αυτή η παραγραφή «αρχίζει από την ημέρα διάπραξης της παράβασης. Ωστόσο, αν μια παράβαση είναι διαρκής ή έχει διαπραχθεί κατ' εξακολούθηση, η παραγραφή αρχίζει από την ημέρα παύσης της παράβασης». Ο Νόμος περί Ανταγωνισμού προβλέπει τη διακοπή της παραγραφής. Ωστόσο «η παραγραφή συμπληρώνεται το αργότερο την ημέρα παρέλευσης προθεσμίας ίσης με το διπλάσιο της προθεσμίας παραγραφής, υπό την προϋπόθεση ότι η Επιτροπή Ανταγωνισμού δεν έχει επιβάλει πρόστιμο» (δηλ. το πολύ δέκα έτη). Επιπλέον, οι μεταβατικές διατάξεις²⁴³ διευκρινίζουν πως η προθεσμία παραγραφής εφαρμόζεται επίσης για παραβάσεις που διαπράχθηκαν πριν από την έναρξη ισχύος του Νόμου το 2011, υπό την προϋπόθεση ότι δεν αποτέλεσαν «αντικείμενο καταγγελίας ή έρευνας *ex officio* ή αιτήματος διερεύνησης από τον Υπουργό Οικονομίας, Ανταγωνιστικότητας και Ναυτιλίας».

Το 2015, το Β' τμήμα του Ανώτατου Διοικητικού Δικαστηρίου (Συμβούλιο της Επικρατείας) θεώρησε πως η απουσία προθεσμίας παραγραφής στην εγχώρια νομοθεσία για παραβάσεις των νόμων περί ανταγωνισμού και της επιβολής των επακόλουθων προστίμων ερχόταν σε αντίθεση με τις γενικές συνταγματικές αρχές της ασφάλειας δικαίου, της σαφήνειας, της προβλεψιμότητας και της αναλογικότητας.²⁴⁴ Κατά συνέπεια, εφαρμόζονταν κατ' αναλογία οι προθεσμίες παραγραφής που προβλέπονται στη νομοθεσία της ΕΕ.²⁴⁵ Αυτό ίσχυε ανεξάρτητα από το γεγονός ότι ο Νόμος περί Ανταγωνισμού, όπως τέθηκε σε ισχύ τότε (δηλ. με τη μορφή του Νόμου 703/1977), δεν έθιγε καθόλου το ζήτημα.

²⁴² Απόφαση ΕΑ 610/2015, <https://www.epant.gr/pages/DecisionDetail?ID=1816>

²⁴³ Άρθρο 50, παράγραφος 6.

²⁴⁴ Απόφαση ΕΑ 517/2011, διαθέσιμη στα ελληνικά στο <https://www.epant.gr/pages/DecisionDetail?ID=1619>

²⁴⁵ Κανονισμός 2988/1974 (πλέον Κανονισμός 1/2003).

Η ερμηνεία της μεταβατικής διάταξης έχει οδηγήσει σε μια νομική αμφισβήτηση στο πλαίσιο της υπόθεσης των καλλυντικών (βλ. Κεφάλαιο 2.3) όσον αφορά το δικαίωμα της αρχής να επιβάλλει κυρώσεις, το 2017, για εικαζόμενη παράβαση που έπαυσε το 2006. Η αρχή έδρασε και πάλι με βάση το ότι «η εφαρμοστέα ελληνική νομοθεσία δεν προέβλεπε προθεσμία παραγραφής κατά τον χρόνο διάπραξης των παραβάσεων» (Δικηγορική Εταιρεία Κυριακίδης-Γεωργόπουλος, 2018). Τον Ιούνιο 2018, το Εφετείο αποφάνθηκε υπέρ της μίας εκ των εταιρειών που έκαναν αίτηση αναίρεσης της απόφασης της ΕΑ.²⁴⁶

Η ΕΑ ανησυχεί για τον πιθανό αντίκτυπο αυτών των αποφάσεων²⁴⁷ όχι μόνο στην υπόθεση των καλλυντικών, αλλά και σε ορισμένες έρευνες που βρίσκονται σε εξέλιξη.

3.4.3. Ποινικές κυρώσεις

Το Άρθρο 44 του Ελληνικού Νόμου περί Ανταγωνισμού περιέχει κανόνες περί ποινικών κυρώσεων για φυσικά πρόσωπα, τα οποία παραβιάζουν διατάξεις του Νόμου, ενεργώντας ατομικά ή ως εκπρόσωποι μιας νομικής οντότητας. Οι παραβάσεις είναι οι εξής: συμφωνίες που πλήττουν τον ανταγωνισμό (Άρθρο 1 του Νόμου περί Ανταγωνισμού ή Άρθρο 101 ΣΛΕΕ), κατάχρηση δεσπόζουσας θέσης (Άρθρο 2 του Νόμου περί Ανταγωνισμού ή Άρθρο 102 ΣΛΕΕ), παραβάσεις διατάξεων ελέγχου συγκεντρώσεων (Άρθρο 5 έως 10 του Νόμου περί Ανταγωνισμού), και η αποτυχία συμμόρφωσης με τα μέτρα αποκατάστασης που επιβάλλονται από την ΕΑ δυνάμει των κανονιστικών εξουσιών της (Άρθρο 11, παράγραφος 5 και 6).

Οι ποινικές κυρώσεις περιλαμβάνουν πρόστιμα αλλά και φυλάκιση και ποικίλλουν ανάλογα με την παράβαση. Συγκεκριμένα:

- Τα πρόστιμα για αντιαγωνιστικές συμφωνίες, παραβάσεις κανόνων ελέγχου συγκεντρώσεων και απαιτήσεων που έχουν επιβληθεί δυνάμει των κανονιστικών εξουσιών της Επιτροπής μπορεί να κυμαίνονται από EUR 15 000 έως EUR 1 500 000.

²⁴⁶<https://globalcompetitionreview.com/article/1171066/greek-court-overturms-estee-lauder-fine>.

²⁴⁷ Αυτό το νομικό ζήτημα εξετάστηκε από το Συμβούλιο της Επικρατείας σε άλλη υπόθεση (Απόφαση ΕΑ 441/2009), που συζητήθηκε τον Νοέμβριο 2016. Δεδομένου ότι η απόφαση εκκρεμεί ακόμα, μένει να δούμε αν το Συμβούλιο της Επικρατείας θα επικυρώσει ή όχι την απόφαση που είχε λάβει το 2015 (παράγραφος 3.4.2).

- Ωστόσο, τα πρόστιμα για αντιανταγωνιστικές συμφωνίες μεταξύ πραγματικών ή ενδεχόμενων ανταγωνιστών είναι πολύ υψηλότερα και κυμαίνονται από EUR 100 000 έως EUR 1 000 000. Αυτές οι παραβάσεις μπορούν επίσης να οδηγήσουν σε ποινές φυλάκισης, που μπορεί να κυμανθούν από δύο έως πέντε έτη.
- Τα πρόστιμα για κατάχρηση δεσπόζουσας θέσης κυμαίνονται από EUR 30 000 έως EUR 300 000.

Τα ποινικά δικαστήρια έχουν την εξουσία επιβολής ποινικών κυρώσεων. Η ΕΑ δεν διαθέτει εξουσίες επιβολής ποινικών κυρώσεων, αλλά οφείλει να αναφέρει τυχόν παραβάσεις των νόμων περί ανταγωνισμού στον εισαγγελέα εντός δέκα ημερών το πολύ από την έκδοση της απόφασης παράβασης (Άρθρο 43 του Νόμου περί Ανταγωνισμού) (βλ. Κεφάλαιο 3.4.4 περί συνεργασίας μεταξύ της ΕΑ και των εισαγγελικών λειτουργιών).

Τα φυσικά πρόσωπα επωφελούνται από ακύρωση ή μείωση ποινικών κυρώσεων όταν οι επιχειρήσεις επιτυγχάνουν τη λήψη επιείκειας ή ολοκληρώνουν επιτυχώς μια διαδικασία διευθέτησης (βλ. 3.3.6 και 3.3.7). Επίσης, σύμφωνα με το Άρθρο 44, παράγραφο 4, του Νόμου περί Ανταγωνισμού, τα πρόσωπα που διαπράττουν ή συμμετέχουν σε μια παράβαση των κανόνων περί ανταγωνισμού «δεν τιμωρούνται εάν αναφέρουν αυτοβούλως την παράβαση υποβάλλοντας τα σχετικά αποδεικτικά στοιχεία, προτού υποβληθούν σε έρευνα για τις ενέργειές τους, είτε στις εισαγγελικές αρχές, είτε στην ΕΑ είτε σε οποιαδήποτε άλλη αρμόδια αρχή». Επίσης, η ΕΑ μπορεί να θεωρήσει τη συνεργασία του εκάστοτε προσώπου, συμπεριλαμβανομένης της υποβολής των αποδεικτικών στοιχείων, ως ελαφρυντική περίπτωση, όπως ορίζει το Άρθρο 84 του Ποινικού Κώδικα, με αποτέλεσμα την επιβολή μειωμένου προστίμου, σύμφωνα με το Άρθρο 83 του Ποινικού Κώδικα.

Επίσης, μπορεί να επιβληθεί φυλάκιση τουλάχιστον 6 μηνών για διαδικαστικούς λόγους (δηλαδή παράβαση των Άρθρων 38 και 39 του Νόμου περί Ανταγωνισμού), όπως η παρεμπόδιση ερευνών, η άρνηση παροχής πληροφοριών, η παροχή εσφαλμένων πληροφοριών και η άρνηση παροχής προφορικής ακρόασης.

Με την τροποποίηση του Νόμου περί Ανταγωνισμού το 2011, οι ποινικές κυρώσεις για συμπράξεις και κατάχρηση δεσπόζουσας θέσης έγιναν αυστηρότερες, με την προοπτική να αυξήσουν τη συνολική αποτρεπτική επίδραση των κανόνων ανταγωνισμού. Στην πράξη, ποινικές κυρώσεις έχουν επιβληθεί μόνο σε δύο υποθέσεις, απ' όσο γνωρίζει η ΕΑ, και συμπεριέλαβαν

φυλάκιση αλλά και χρηματική ποινή.²⁴⁸ Οι επαγγελματίες που συμμετείχαν στη συνέντευξη του ΟΟΣΑ σημειώνουν ότι η θέσπιση της ευθύνης των φυσικών προσώπων δεν είναι απλό ζήτημα, με αποτέλεσμα οι ποινικές κυρώσεις να εφαρμόζονται σε περιορισμένο βαθμό.

3.4.4. Συνεργασία μεταξύ Ελληνικής Επιτροπής Ανταγωνισμού και εισαγγελικών αρχών

Όπως αναφέρθηκε παραπάνω, ο Νόμος περί Ανταγωνισμού προβλέπει τη συνεργασία μεταξύ της ΕΑ και των εισαγγελικών αρχών. Δεν υπάρχουν ΜΚ που περιγράφουν πιο λεπτομερώς τους όρους συνεργασίας μεταξύ της ΕΑ και των εισαγγελικών αρχών. Επίσης, είναι σπάνιες οι περιπτώσεις που οι εισαγγελικές αρχές έχουν κινήσει ποινικές διαδικασίες σε βάρος φυσικών προσώπων, ακόμα και σε υποθέσεις συμπράξεων ιδιαίτερης σοβαρότητας και δεν έχει προκύψει ανάγκη για μεγαλύτερη τυποποίηση των διαδικασιών.

Όπως αναφέρθηκε παραπάνω, σύμφωνα με τον Νόμο περί Ανταγωνισμού (Άρθρο 43), εάν η ΕΑ διαπιστώσει τη διάπραξη παράβασης που υπόκειται σε ποινικές κυρώσεις, ενημερώνει τις εισαγγελικές αρχές εντός δέκα ημερών. Όταν ένας εισαγγελέας ζητά αποδεικτικά στοιχεία από την ΕΑ και η αρχή έχει ήδη εκδώσει απόφαση για την υπόθεση, η ΕΑ χορηγεί στον εισαγγελέα πρόσβαση στον φάκελο της υπόθεσης. Η ΕΑ δεν μπορεί να αντισταχθεί, προβάλλοντας λόγους εμπιστευτικότητας, στο αίτημα του εισαγγελέα που διέταξε τη γνωστοποίηση.²⁴⁹ Ωστόσο, η ΕΑ επισημαίνει τα έντυπα που περιέχουν εμπιστευτικές πληροφορίες και παρέχει στον εισαγγελέα και τις μη εμπιστευτικές εκδόσεις των εγγράφων, εάν υπάρχουν.

Όταν μια υπόθεση παραμένει ανοικτή, η ΕΑ μπορεί να ισχυριστεί ότι η πρόσβαση του εισαγγελέα στον φάκελο ενδέχεται να προκαλέσει προβλήματα στην έρευνα. Προκειμένου να προστατεύονται οι έρευνες υποθέσεων ανταγωνισμού, το Άρθρο 44, παράγραφος 5 του Νόμου περί Ανταγωνισμού προβλέπει ότι «όταν διερευνάται μια πιθανή παράβαση του Άρθρου 1 του Νόμου ή

²⁴⁸ Πρόκειται για την πρόσφατη υπόθεση χειραγώγησης προσφορών στην περιφέρεια της Πέλλας και την παλαιότερη υπόθεση σύμπραξης.

²⁴⁹ Η ΕΑ επισημαίνει την ακόλουθη εξαίρεση: «τα έγγραφα που αναφέρονται στο Άρθρο 261 του Κώδικα Ποινικής Διαδικασίας, δηλ. τα διπλωματικά ή στρατιωτικά μυστικά που αφορούν την κρατική ασφάλεια ή τα αποδεικτικά στοιχεία που καλύπτονται από επαγγελματικό απόρρητο, δηλ. από πρόσωπα που μπορεί να κληθούν ως μάρτυρες σε ποινικές διαδικασίες (άρθρο 212 του Κώδικα Ποινικής Διαδικασίας)».

101 της ΣΛΕΕ ή/και του Άρθρου 2 του Νόμου ή 102 της ΣΛΕΕ με οποιονδήποτε τρόπο από την ΕΑ ή άλλη αρμόδια αρχή, η εισαγγελική αρχή, μετά την προκαταρκτική διερεύνηση της υπόθεσης, παύει κάθε περαιτέρω ενέργεια μέχρι η ΕΑ ή οποιαδήποτε άλλη αρμόδια αρχή να εκδώσει την απόφασή της».

Οι υπάλληλοι της ΕΑ μπορεί να κληθούν ως μάρτυρες ενώπιον ποινικών δικαστηρίων. Σε αυτή την περίπτωση, η ΕΑ πληροφορείται αμέσως για τις επιβαλλόμενες κυρώσεις. Όταν δεν εμπλέκονται υπάλληλοι της ΕΑ ως μάρτυρες σε ποινικές υποθέσεις, ο εισαγγελέας ή τα ποινικά δικαστήρια δεν υποχρεούνται να ενημερώσουν την ΕΑ για την έκβαση των ποινικών διαδικασιών.

Στο παρακάτω ένθετο κείμενο, αναφέρονται παραδείγματα συνεργασίας στο πλαίσιο ποινικών ερευνών, συμπεριλαμβανομένης μιας υπόθεσης στην οποία η ΕΑ ζήτησε την αρωγή της εισαγγελικής αρχής για τη διεξαγωγή μιας έρευνας.

Ένθετο 10. Παραδείγματα συνεργασίας μεταξύ Ελληνικής Επιτροπής Ανταγωνισμού και εισαγγελικών αρχών σε υποθέσεις οριζόντιων συμφωνιών

Κλάδος υπηρεσιών ασφάλειας: Το 2012, ζητήθηκε η βοήθεια των εισαγγελικών αρχών για έναν αιφνιδιαστικό έλεγχο της ΕΑ στον Σύνδεσμο Ελληνικών Επιχειρήσεων ασφάλειας, καθώς ο εν λόγω σύνδεσμος αρνήθηκε να συνεργαστεί. Χρειάστηκε να παρευρεθεί ο εισαγγελέας, προκειμένου η ΕΑ να μπορέσει να εισέλθει στον χώρο του Συνδέσμου και να προβεί στον αιφνιδιαστικό έλεγχο. Κατά τη χρονική περίοδο από το 2013 έως το 2015, η ΕΑ κλήθηκε να καταθέσει ενώπιον του Εισαγγελέα Πρωτοδικών (ποινικό τμήμα) για την πρόοδο της υπό εξέλιξη έρευνας στον κλάδο. Το 2015, η Γενική Διεύθυνση Ανταγωνισμού συνέταξε μια έκθεση για τα αποδεικτικά στοιχεία που συνελέγησαν κατά τη διάρκεια της έρευνάς της και τα οποία περιελάμβαναν ενδείξεις παράνομων συναλλαγών εκτός του πεδίου εφαρμογής του Νόμου περί Ανταγωνισμού. Με βάση την παραπάνω έκθεση, η ΕΑ ενημέρωσε σχετικά τις εισαγγελικές αρχές.

Σύμπραξη χειραγώγησης προσφορών σε διαγωνισμό για έργο υποδομών διάθεσης αποβλήτων: Το 2013, η ΕΑ κλήθηκε να καταθέσει ενώπιον του Εισαγγελέα Πρωτοδικών (ποινικό τμήμα) για την πρόοδο της έρευνας *ex-officio* και τον εκτιμώμενο χρόνο ολοκλήρωσής της και έκδοσης απόφασης. Το 2016, το Δικαστήριο (α) ζήτησε πληροφορίες για την πορεία των ερευνών που αφορούσαν τη σχετική υπόθεση και την πιθανή έκβαση της έρευνας της ΕΑ και (β) υπέβαλε ερώτημα για το εάν η ΕΑ εξακολουθούσε να ερευνά τις υποθέσεις ή εάν είχε ήδη εκδώσει απόφαση. Το 2017, η ΕΑ, κατόπιν αιτήματος του Δικαστηρίου, ανέθεσε

σε έναν από τους υπαλλήλους της να καταθέσει ως μάρτυρας για τις παραπάνω υποθέσεις.

Υπόθεση σύμπραξης στον κλάδο των κατασκευών: Ήδη από τα πρώτα στάδια της έρευνας, ο εισαγγελέας ζήτησε πρόσβαση στον φάκελο της ΕΑ. Κατόπιν επικοινωνίας μεταξύ των δύο υπηρεσιών, η ΕΑ απέστειλε στον εισαγγελέα τα αποδεικτικά στοιχεία που είχε στη διάθεσή της και εξήγησε λεπτομερώς τις ρήτρες εμπιστευτικότητας που προβλέπει ο Νόμος 3959/2011 (άρθρο 41 παρ. 1 και 3) και ο Κανονισμός 1/2003 (άρθρο 28), καθώς και τους περιορισμούς που επιβάλλονται όσον αφορά τη χρήση των εν λόγω αποδεικτικών στοιχείων δυνάμει των συγκεκριμένων ρητρών. Ο φάκελος περιείχε ηλεκτρονικά έγγραφα μεγέθους 454,1 gigabyte και έγγραφα εκατοντάδων σελίδων σε έντυπη μορφή. Κατά τη διάρκεια των διαδικασιών, κατόπιν αιτημάτων, η ΕΑ ενημέρωσε λεπτομερώς την εισαγγελική αρχή για το στάδιο και την πρόοδο των διαδικασιών. Όπως ορίζει το Άρθρο 43, όταν εκδόθηκε η απόφαση διευθέτησης, υποβλήθηκε στην εισαγγελική αρχή.

Πηγή: Αναπαραγωγή από την απάντηση της ΕΑ στο ερωτηματολόγιο του ΟΟΣΑ.

3.5. Δικαστικός έλεγχος

Οι αποφάσεις της ΕΑ υπόκεινται σε αίτηση αναίρεσης, εντός 60 ημερών από τη γνωστοποίησή τους, ενώπιον του Διοικητικού Εφετείου Αθηνών, που λειτουργεί ως Πρωτοδικείο. Πέρα από τον(τους) συμμετέχοντα(ες) στη διαδικασία, συμπεριλαμβανομένης της ένωσης επιχειρήσεων, το δικαίωμα αίτησης αναίρεσης χορηγείται επίσης στον καταγγέλλοντα, στην Κυβέρνηση, μέσω του Υπουργού Οικονομίας και Ανάπτυξης και σε οποιοδήποτε τρίτο μέρος με έννομο συμφέρον (Άρθρο 30, παράγραφος 3, Νόμος περί Ανταγωνισμού).

Τα ενδιαφερόμενα μέρη μπορούν να εφεσιβάλλουν τις αποφάσεις του πρωτοδικείου ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας, του ανώτατου διοικητικού δικαστηρίου που αποτελεί δικαστήριο δευτέρου και τελευταίου βαθμού για τις υποθέσεις που αφορούν τον ανταγωνισμό. Η απόφαση του Εφετείου υπόκειται σε αίτηση αναίρεσης μόνο για λόγους νομιμότητας (εσφαλμένη εφαρμογή της νομοθεσίας, αν υποτεθεί ότι τα πραγματικά στοιχεία ισχύουν) (Γιαννίκας, 2017). Επίσης, η νομοθεσία επιτρέπει την αναστολή της προσβαλλόμενης απόφασης από το Συμβούλιο της Επικρατείας.

Η αίτηση αναίρεσης δεν αναστέλλει την επιβολή της απόφασης, συμπεριλαμβανομένης της καταβολής του επιβεβλημένου προστίμου ή άλλων προϋποθέσεων ή μέτρων αποκατάστασης που επιβάλλονται μέσω της απόφασης.

Ωστόσο, το Εφετείο, «*εάν υπάρχει επαρκής αιτία, μπορεί να αναστείλει την επιβολή της απόφασης, για την οποία έχει υποβληθεί αίτηση αναίρεσης, ολοκληρωτικά ή εν μέρει ή υπό προϋποθέσεις, κατόπιν αιτήματος του ενδιαφερόμενου μέρους*» (Άρθρο 30, παράγραφος 2, Νόμος περί Ανταγωνισμού). Σε περίπτωση που οι αποφάσεις επιβάλλουν πρόστιμο, η αναστολή του προστίμου δεν μπορεί να υπερβαίνει το 80% του ποσού.²⁵⁰

Το πρωτοδικείο εξετάζει την υπόθεση επί της ουσίας. Με άλλα λόγια, το δικαστήριο εξετάζει την υπόθεση βάσει της νομοθεσίας (νομιμότητα) και των γεγονότων (ουσία). Οι αποφάσεις της ΕΑ μπορούν να επικυρωθούν ή να ακυρωθούν. Επίσης, το Δικαστήριο μπορεί να επικυρώσει την απόφαση και παράλληλα να μειώσει το πρόστιμο που έχει επιβληθεί ή να αναπέμψει την υπόθεση στην ΕΑ για να υπολογίσει εκ νέου το προς επιβολή πρόστιμο.

Προκειμένου να ενισχυθεί περαιτέρω η αποτελεσματικότητα του δικαστικού ελέγχου, ο Νόμος περί Ανταγωνισμού προβλέπει τη θέσπιση ειδικών τμημάτων (δηλ. εξειδικευμένα τμήματα για θέματα ανταγωνισμού) στο πρωτοδικείο (Διοικητικό Εφετείο Αθηνών). Παρότι αυτή η διάταξη δεν έχει εφαρμοστεί, οι αποφάσεις για τις υποθέσεις ανταγωνισμού λαμβάνονται από ειδικά τμήματα του Δικαστηρίου. Οι επαγγελματίες που συμμετείχαν στη συνέντευξη του ΟΟΣΑ δηλώνουν πως ο όγκος των υποθέσεων ανταγωνισμού κατά πάσα πιθανότητα δεν επαρκεί για να δικαιολογήσει τη θέσπιση εξειδικευμένων τμημάτων για θέματα ανταγωνισμού. Επίσης, σχολιάζουν πως το χρονοδιάγραμμα των αποφάσεων των δικαστηρίων έχει βελτιωθεί ιδιαίτερα συγκριτικά με μερικά χρόνια πριν, αλλά εξακολουθούν να υπάρχουν εκκρεμείς υποθέσεις. Πολλοί παρατηρητές θεωρούν επίσης ότι οι δικαστές που διαχειρίζονται τις αιτήσεις αναίρεσης ενίοτε εστιάζουν σε διαδικαστικά ζητήματα, αντί να ασχοληθούν με την ουσία της εκάστοτε υπόθεσης.

Ο παρακάτω πίνακας δείχνει ότι, τα τελευταία χρόνια, οι περισσότερες αποφάσεις της ΕΑ έχουν επικυρωθεί και στα δύο επίπεδα ελέγχου. Αυτό συνάδει με την παρατήρηση των ενδιαφερόμενων μερών που συμμετείχαν στη συνέντευξη

²⁵⁰ Ωστόσο, σύμφωνα με το Άρθρο 30 του Νόμου περί Ανταγωνισμού, «*Εάν το δικαστήριο κρίνει ότι η αίτηση αναίρεσης είναι προδήλως βάσιμη, μπορεί να εκδώσει μια ειδικά αιτιολογημένη απόφαση αποδοχής της αίτησης αναστολής, ακόμα και για ολόκληρο το ποσό του προστίμου και ακόμα και στην περίπτωση που η ζημία που υπέστη ο αιτών από την άμεση εκτέλεση της αναιρεσιβαλλόμενης ενέργειας δεν θεωρείται ανεπανόρθωτη ή δύσκολα αποκαταστάσιμη*».

του ΟΟΣΑ ότι η ποιότητα των αποφάσεων της ΕΑ έχει βελτιωθεί τα τελευταία δέκα έτη. Τα ενδιαφερόμενα μέρη δήλωσαν επίσης ότι τα δικαστήρια συχνά μειώνουν το ποσό του προστίμου. Αυτό φαίνεται να συμβαίνει εν μέρει όταν τα δικαστήρια δεν είναι απολύτως πεπεισμένα για τη δυσκολία της υπόθεσης και εν μέρει, διότι τα δικαστήρια εφαρμόζουν ζητήματα αναλογικότητας για να αποτυπώσουν τις ανησυχίες τους για την οικονομική κρίση και τη δυσκολία των επιχειρήσεων να πληρώσουν. Από τις συνολικές αποφάσεις που επικυρώθηκαν από τα πρωτοδικεία, το ποσοστό των υποθέσεων, στις οποίες τα δικαστήρια μείωσαν τα πρόστιμα σε σημαντικό βαθμό κατά τη σχετική περίοδο, κυμαίνεται από 30% σε υποθέσεις της περιόδου 2012-2013 έως 70% σε υποθέσεις του 2016.²⁵¹

Πίνακας 11. Αριθμός δικαστικών αποφάσεων για αποφάσεις της Ελληνικής Επιτροπής Ανταγωνισμού

		2012	2013	2014	2015	2016	2017
Πρώτου βαθμού	Αρ. δικαστικών αποφάσεων	12	13	16	19	20	17
	που επικυρώθηκαν	10	13	13	16	20	17
	που ακυρώθηκαν	2	-	3	3	-	-
Δεύτερου βαθμού	Αρ. δικαστικών αποφάσεων	δ/υ	δ/υ	27	16	6	3
	που επικυρώθηκαν	δ/υ	δ/υ	26	15	6	3
	που ακυρώθηκαν	δ/υ	δ/υ	1	1	-	-

Πηγή: ΕΑ.

Εξωτερικοί νομικοί σύμβουλοι διορίζονται ανά υπόθεση, για να υπερασπιστούν την ΕΑ ενώπιον του δικαστηρίου (βλ. Κεφάλαιο 3.1.2 παραπάνω). Ωστόσο, οι χειριστές των υποθέσεων –δικηγόροι και οικονομολόγοι– συμμετέχουν ενεργά στην προετοιμασία της υπόθεσης και συνεργάζονται στενά με τους διορισμένους νομικούς συμβούλους. Επιπλέον, ο Πρόεδρος της ΕΑ επιβλέπει τις γραπτές υποβολές της αρχής στα Δικαστήρια.

²⁵¹ Αυτό το ποσοστό αντιστοιχεί σε μία συγκεκριμένη υπόθεση (τη σύμπραξη για τα πουλερικά), στην οποία το Δικαστήριο μείωσε σημαντικά τα πρόστιμα λόγω της οικονομικής κρίσης και της οικονομικής κατάστασης των εταιρειών (βλ. Ένθετο 1).

3.6. Ιδιωτικές αγωγές

Η επιβολή των κανόνων ανταγωνισμού στην Ελλάδα αποτελεί κυρίως αρμοδιότητα της ΕΑ (και της ΕΕΤΤ, όταν εφαρμόζει τον Νόμο περί Ανταγωνισμού). Ο Νόμος περί Ανταγωνισμού δεν περιλαμβάνει διατάξεις που αφορούν ειδικά την ιδιωτική επιβολή. Ωστόσο, χορηγεί στα αστικά και ποινικά δικαστήρια την δικαιοδοσία εφαρμογής των Άρθρων 101 και 102 της ΣΛΕΕ και των ισοδύναμων Άρθρων 1 και 2 του Ελληνικού Νόμου περί Ανταγωνισμού.²⁵²

Το αστικό δίκαιο της Ελλάδας δίνει το δικαίωμα σε φυσικά πρόσωπα να υποβάλλουν ιδιωτικές αγωγές αποζημίωσης για παράνομη συμπεριφορά ενώπιον των αστικών δικαστηρίων της Ελλάδας. Αυτή η περίπτωση περιλαμβάνει τις παραβάσεις της νομοθεσίας περί ανταγωνισμού.²⁵³ Η αγωγή αποζημίωσης μπορεί να κατατεθεί σε αστικό δικαστήριο ακόμα και εάν η ΕΑ (ή η ΕΕΤΤ) δεν έχει διεξαγάγει έρευνα ούτε έχει εκδώσει απόφαση για το εκάστοτε ζήτημα. Δεν υπάρχουν διατάξεις για τις ομαδικές αγωγές ούτε κάποιος καθιερωμένος μηχανισμός ειδικά διαμορφωμένος για την εξωδικαστική διευθέτηση αγωγών αποζημίωσης που σχετίζονται με τις παραβάσεις της νομοθεσίας περί ανταγωνισμού.²⁵⁴

²⁵² Άρθρο 35, παράγραφος 2 του Νόμου περί Ανταγωνισμού και Άρθρο 6 του Κανονισμού του Συμβουλίου (ΕΚ) Αρ. 1/2003. Βλ. επίσης Τζουγανάτος Δημήτρης (2016) «Εισαγωγή σε θέματα ανταγωνισμού», Greek Law Digest: «[ο Νόμος] χορηγεί στα αστικά δικαστήρια τη δικαιοδοσία όχι μόνο επί των συνεχιζόμενων αξιώσεων αλλά και επί των αξιώσεων αποζημίωσης, καθώς και τις διαταγές παύσης και παράλειψης για την παράβαση των Άρθρων 1 και 2 του Νόμου 3959/2011», www.greeklawdigest.gr/topics/competition/item/268-competition-introduction.

²⁵³ Άρθρα 914 και επόμενα του Ελληνικού Αστικού Κώδικα. Υπάρχει πενταετής προθεσμία παραγραφής για τις αξιώσεις αποζημίωσης, η οποία αρχίζει από τη στιγμή που ο ενάγων ενημερώνεται για την παράβαση, εκτός εάν η παράβαση υπόκειται και στο αστικό δίκαιο, στην οποία περίπτωση μπορεί να εφαρμοστεί μεγαλύτερη προθεσμία παραγραφής (Άρθρο 937 του Ελληνικού Αστικού Κώδικα)

²⁵⁴ Όλες οι αστικές και εμπορικές διαφορές μπορούν να επιλυθούν με διαμεσολάβηση – βλ. Άρθρο 180 του Νόμου 4512/18.

Τα δικαστήρια υποχρεούνται να γνωστοποιούν τις σχετικές αποφάσεις τους στην ΕΑ.²⁵⁵ Ωστόσο, δεν είναι γνωστός ο αριθμός των υποθέσεων ιδιωτικών αγωγών αποζημίωσης που έχουν υποβληθεί. Από όρο γνωρίζει η ΕΑ, υπάρχει μόνο μία δικαστική απόφαση που επέβαλε χρηματική αποζημίωση για ηθική βλάβη από την παράβαση κανόνων ανταγωνισμού.²⁵⁶ Κατά τη γνώμη της ΕΑ, το επίπεδο ιδιωτικής επιβολής των κανόνων ανταγωνισμού στην Ελλάδα είναι πολύ χαμηλό, λόγω δυσκολιών ως προς την πρόσβαση σε αποδεικτικά στοιχεία, το βάρος της απόδειξης, τη θέση του έμμεσου αγοραστή, τον υπολογισμό της ζημίας κ.λπ.

Τα δικαστήρια μπορούν να ζητήσουν από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή να τους αποστείλει τις πληροφορίες που έχει στη διάθεσή της ή να εκφράσει τη γνώμη της σχετικά με τα ζητήματα που αφορούν την εφαρμογή της νομοθεσίας περί ανταγωνισμού της ΕΕ. Αντιστοίχως, μπορούν να ζητήσουν από την ΕΑ να εκφράσει τη γνώμη της σχετικά με τα ίδια ζητήματα ή με εκείνα που σχετίζονται με τα Άρθρα 1 και 2 του Νόμου περί Ανταγωνισμού.²⁵⁷

Μέχρι τη θέσπιση του Νόμου 4529/2018 που ενσωμάτωσε την Οδηγία περί Αγωγών Αποζημίωσης της ΕΕ,²⁵⁸ εφαρμόζονταν οι διατάξεις του Κώδικα Ποινικής Διαδικασίας στο ζήτημα της υποχρέωσης της ΕΑ να γνωστοποιεί τα στοιχεία κάθε υπόθεσης.²⁵⁹ τα δικαστήρια είχαν τη δυνατότητα να διατάξουν τη γνωστοποίηση οποιουδήποτε εγγράφου είχε στη διάθεσή της η εκάστοτε δημόσια αρχή, με ορισμένες εξαιρέσεις, συμπεριλαμβανομένων επιτακτικών λόγων που δικαιολογούν τη μη γνωστοποίηση.²⁶⁰

Δεν υπάρχει νομολογία για την αλληλεπίδραση μεταξύ των παραπάνω διατάξεων του Κώδικα Πολιτικής Δικονομίας και των ειδικών κανόνων που

²⁵⁵ Η ΕΑ είναι αρμόδια για τη γνωστοποίηση αυτών των δικαστικών αποφάσεων στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή.

²⁵⁶ Απόφαση Αρείου Πάγου ΑΠ 387/2016.

²⁵⁷ Άρθρο 15, παράγραφος 3 του Κανονισμού ΕΚ 1/2003 και Άρθρο 35, παράγραφος 3 του Νόμου περί Ανταγωνισμού.

²⁵⁸ Οδηγία 2014/104/ΕΕ για τους κανόνες που διέπουν τις αγωγές αποζημίωσης για παραβάσεις των διατάξεων του δικαίου του ανταγωνισμού.

²⁵⁹ Άρθρο 450 και επόμενα.

²⁶⁰ Επίσης, προβλέπονται εξαιρέσεις για κρατικά μυστικά, ζητήματα εθνικής ασφάλειας ή διεθνών σχέσεων.

διέπουν την πρόσβαση στα έγγραφα των φακέλων της ΕΑ και οι οποίοι παρατίθενται στον Νόμο περί Ανταγωνισμού και στον Διαδικαστικό Κανονισμό της ΕΑ²⁶¹ και του πεδίου εφαρμογής των εξαιρέσεων που προβλέπονται σε αυτούς τους νόμους και κανονισμούς. Το εάν η ΕΑ είναι υποχρεωμένη να γνωστοποιεί τα έγγραφα που αφορούν αιτήσεις επιείκειας κατά τη διάρκεια των αστικών διαδικασιών δεν εμπίπτει στον Νόμο περί Ανταγωνισμού ή τον Διαδικαστικό Κανονισμό της ΕΑ. Επιπλέον, έως τώρα, κανένα αστικό δικαστήριο δεν έχει ζητήσει τη γνωστοποίηση εγγράφων που αφορούν αιτήσεις επιείκειας, συνεπώς η ερμηνεία των σχετικών διατάξεων και εξαιρέσεων δεν έχει αποσαφηνιστεί ακόμα. Η ΕΑ θεωρεί πως θα ήταν σε θέση να υποστηρίξει τη μη γνωστοποίηση των δηλώσεων που αποσκοπούν στην επιείκεια για επιτακτικούς λόγους (π.χ. την αποτελεσματικότητα των προγραμμάτων επιείκειας και την προστασία της έρευνας), αλλά επί του παρόντος, δεν υφίσταται ρητή διάταξη στον Νόμο περί Ανταγωνισμού ή νομολογία που σχετίζεται με αυτό το ζήτημα.²⁶²

3.6.1. Η Οδηγία ΕΕ περί Αγωγών Αποζημίωσης

Ο νόμος που ενσωμάτωσε την Οδηγία 2014/104/ΕΕ σχετικά με τους κανόνες που διέπουν τις αγωγές αποζημίωσης για παραβάσεις των διατάξεων της νομοθεσίας περί ανταγωνισμού (η «Οδηγία της ΕΕ περί Αγωγών Αποζημίωσης»)²⁶³ ψηφίστηκε στο Ελληνικό Κοινοβούλιο στις 14 Μαρτίου 2018 και τέθηκε σε ισχύ στις 27 Δεκεμβρίου 2017. Εν αναμονή του νέου νομικού πλαισίου για τις αγωγές αποζημίωσης για παραβίαση των αντιμονοπωλιακών

²⁶¹ Άρθρο 41 του Νόμου περί Ανταγωνισμού και Άρθρο 15 του Διαδικαστικού Κανονισμού της ΕΑ.

²⁶² Ο νόμος που ενσωμάτωσε την Οδηγία περί Αγωγών Αποζημίωσης (βλ. παρακάτω) αναφέρει ότι τα δικαστήρια δεν μπορούν να διατάξουν τη γνωστοποίηση αποδεικτικών στοιχείων, τα οποία περιλαμβάνονται στον φάκελο της ΕΑ στο πλαίσιο δηλώσεων με σκοπό την επιείκεια ή υποβολών με σκοπό τη διευθέτηση – Άρθρο 6 παράγραφος 5 του Νόμου 4529/2018.

²⁶³ Οδηγία 2014/104/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της 26^{ης} Νοεμβρίου 2014 σχετικά με ορισμένους κανόνες που διέπουν τις αγωγές αποζημίωσης για παραβάσεις των διατάξεων του δικαίου του ανταγωνισμού των κρατών μελών και της Ευρωπαϊκής Ένωσης, διαθέσιμη στο: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0104&from=EN>. Η Οδηγία περί Αγωγών Αποζημίωσης της ΕΕ ενσωματώθηκε στον Νόμο 4529/2018 (Εφημερίδα της Κυβερνήσεως ΦΕΚ Α'56 - 23.03.2018).

κανόνων, η ΕΑ δημοσίευσε οδηγίες σχετικά με το πεδίο εφαρμογής, τις βασικές διατάξεις και τα οφέλη της Οδηγίας της ΕΕ.²⁶⁴

Η ΕΑ συμμετείχε στη Νομοθετική Επιτροπή, που συνέθεσε ο Υπουργός Οικονομίας, ο οποίος ήταν αρμόδιος για την ενσωμάτωση της Οδηγίας περί Αγωγών Αποζημίωσης της ΕΕ στην ελληνική νομοθεσία. Πριν από αυτό και στο πλαίσιο της Ελληνικής Προεδρίας στο Συμβούλιο της ΕΕ, η ΕΑ: (α) συμμετείχε στις εργασίες του Συμβουλίου για την υιοθέτηση της Οδηγίας (δεύτερο εξάμηνο του 2013) και (β) συμπροέδρευσε στην τεχνική ομάδα που οριστικοποίησε τη σύνταξη της Οδηγίας (πρώτο εξάμηνο του 2014).

Ένθετο 11. Η Οδηγία της ΕΕ περί Αγωγών Αποζημίωσης

Βασικές αλλαγές που επέφερε η Οδηγία

Η Οδηγία εξαλείφει τα πρακτικά εμπόδια στην αποζημίωση όλων των θυμάτων παραβάσεων της αντιμονοπωλιακής νομοθεσίας της ΕΕ. Η Οδηγία ισχύει για όλες τις αγωγές αποζημίωσης, ατομικές και συλλογικές, που πραγματοποιούνται στα κράτη μέλη.

Επιπλέον, η Οδηγία αποσαφηνίζει την αλληλεπίδραση μεταξύ των ιδιωτικών αγωγών αποζημίωσης και της δημόσιας επιβολής των αντιμονοπωλιακών κανόνων της ΕΕ από την Επιτροπή και τις εθνικές αρχές ανταγωνισμού.

Βασικές αλλαγές:

- Τα ενδιαφερόμενα μέρη θα έχουν **ευκολότερη πρόσβαση στα αποδεικτικά στοιχεία** που χρειάζονται για τις αγωγές αποζημίωσης στο πεδίο των αντιμονοπωλιακών κανόνων. Συγκεκριμένα, εάν ένα ενδιαφερόμενο μέρος χρειάζεται έγγραφο που έχει στη διάθεσή του ένα άλλο ενδιαφερόμενο μέρος ή κάποιο τρίτο μέρος, προκειμένου να αποδείξει έναν ισχυρισμό ή να ενισχύσει την υπεράσπισή του, μπορεί να εξασφαλίσει δικαστική εντολή για τη γνωστοποίηση των εν λόγω εγγράφων. Επίσης, είναι εφικτό να γνωστοποιηθούν οι κατηγορίες των αποδεικτικών στοιχείων, με όσο το δυνατόν πιο ακριβείς και

²⁶⁴ Ενημερωτικό δελτίο της ΕΑ με τίτλο «Οδηγία 2014/104/ΕΕ σχετικά με τις αγωγές αποζημίωσης για παραβάσεις του δικαίου του ανταγωνισμού. Χρήσιμες πληροφορίες – Ερωτήσεις και απαντήσεις», διαθέσιμο (στα ελληνικά) στο: www.epant.gr/pages/Publications.

συγκεκριμένες περιγραφές. Ο δικαστής θα πρέπει να διασφαλίσει ότι οι εντολές γνωστοποίησης είναι αναλογικές και ότι οι εμπιστευτικές πληροφορίες προστατεύονται δεόντως.

- Όπως συμβαίνει και με μια απόφαση παράβασης της Επιτροπής, **η τελική απόφαση παράβασης μιας εθνικής αρχής ανταγωνισμού αποτελεί πλήρη απόδειξη ενώπιον των αστικών δικαστηρίων στο ίδιο κράτος μέλος** στο οποίο πραγματοποιήθηκε η παράβαση. Ενώπιον των δικαστηρίων άλλων κρατών μελών, θεωρείται ως **τουλάχιστον εκ πρώτης όψεως αποδεικτικά στοιχεία για την παράβαση**.
- **Θεσπίζονται σαφείς κανόνες για την προθεσμία παραγραφής** προκειμένου τα θύματα να έχουν αρκετό χρόνο για την κατάθεση της αγωγής τους. Συγκεκριμένα, τα θύματα έχουν τουλάχιστον πέντε έτη για να καταθέσουν αγωγή αποζημίωσης, τα οποία αρχίζουν από τη στιγμή που διαπίστωσαν ότι υπέστησαν ζημία λόγω κάποιας παράβασης. Αυτή η περίοδος αναστέλλεται ή διακόπτεται εάν μια αρχή ανταγωνισμού ξεκινήσει τις διαδικασίες διαχείρισης μιας παράβασης, ώστε τα θύματα να έχουν τη δυνατότητα να περιμένουν μέχρι την ολοκλήρωση των δημόσιων διαδικασιών για να αποφασίσουν πώς θα κινηθούν. Από τη στιγμή που οριστικοποιείται η απόφαση μιας αρχής ανταγωνισμού για μια παράβαση, τα θύματα έχουν τουλάχιστον ένα έτος στη διάθεσή τους για να προβούν σε αγωγή αποζημίωσης.
- Η Οδηγία αποσαφηνίζει τις **νομικές επιπτώσεις της μετακύλισης**. Οι άμεσοι πελάτες ενός παραβάτη ενίοτε αντισταθμίζουν την αυξημένη τιμή που καταβάλλουν αυξάνοντας τις τιμές που χρεώνουν στους δικούς τους πελάτες (έμμεσοι πελάτες). Σε αυτή την περίπτωση, ο παραβάτης μπορεί να μειώσει την αντιστάθμιση προς τους άμεσους πελάτες κατά το ποσό που μετακυλίστηκε στους έμμεσους πελάτες. Στην πραγματικότητα, η αντιστάθμιση για το εν λόγω ποσό οφείλεται στους έμμεσους πελάτες, που εν τέλει ζημιώνονται από την αύξηση των τιμών. Ωστόσο, δεδομένου ότι είναι δύσκολο για τους έμμεσους πελάτες να αποδείξουν ότι έχουν υποστεί αυτή τη μετακύλιση, η Οδηγία διευκολύνει τις αξιώσεις τους θεσπίζοντας ένα μαχητό τεκμήριο ότι υπέστησαν ζημία λόγω υπερχρέωσης σε βαθμό που θα εκτιμηθεί από τον δικαστή. Η Οδηγία περιέχει διατάξεις που αποτρέπουν το ενδεχόμενο οι αξιώσεις των άμεσων και έμμεσων αγοραστών να οδηγήσουν σε υπεραντιστάθμιση. Οι

αξιώσεις που αφορούν ζημίες που απορρέει από απώλεια κέρδους δεν επηρεάζονται από τους κανόνες μετακύλισης της Οδηγίας.

- Η Οδηγία διευκρινίζει πως τα θύματα δικαιούνται **πλήρη αποζημίωση** για τη ζημία που υπέστησαν, η οποία περιλαμβάνει αποζημίωση για **πραγματική ζημία** και για **απώλεια κερδών**, καθώς και καταβολή **τόκων** για το διάστημα από την πρόκληση της ζημίας έως την καταβολή της αποζημίωσης.
- Η Οδηγία θεσπίζει ένα **μαχητό τεκμήριο ότι οι συμπράξεις επιφέρουν ζημία**. Με αυτόν τον τρόπο, θα διευκολυνθεί η παροχή αποζημίωσης, δεδομένου ότι είναι δύσκολο για τα θύματα να αποδείξουν τη ζημία που υπέστησαν. Το τεκμήριο βασίζεται στο εύρημα ότι πάνω από το 90% των συμπράξεων επιφέρουν αύξηση των τιμών (όπως διαπιστώθηκε από μελέτη). Στις σπάνιες περιπτώσεις όπου μια σύμπραξη δεν επιφέρει αύξηση των τιμών, οι παραβάτες μπορούν να αποδείξουν ότι η σύμπραξή τους δεν επέφερε ζημία.
- Κάθε συμμετέχων σε παράβαση φέρει ευθύνη απέναντι στα θύματα για τη συνολική ζημία που υπέστησαν λόγω της παράβασης (αλληλέγγυα και εις ολόκληρον ευθύνη), με δυνατότητα λήψης συνεισφορών από άλλους παραβάτες για το μερίδιο της ευθύνης τους. Ωστόσο, για να εξασφαλιστεί η αποτελεσματικότητα των προγραμμάτων επιείκειας, αυτό δεν ισχύει για παραβάτες που έχουν απαλλαγεί από την καταβολή προστίμων ως αντάλλαγμα για την αυτόβουλη συνεργασία τους με μια αρχή ανταγωνισμού κατά τη διάρκεια μιας έρευνας. Οι αποδέκτες απαλλαγής, κατά κανόνα, υποχρεούνται να αποζημιώνουν μόνο τους (άμεσους και έμμεσους) πελάτες τους. Επιπλέον, προβλέπεται μια στενή εξαίρεση από την αλληλέγγυα και εις ολόκληρη ευθύνη υπό περιοριστικές προϋποθέσεις για μικρές και μεσαίες επιχειρήσεις που θα χρεοκοπούσαν εάν υπόκειντο στους συνήθεις κανόνες αλληλέγγυας και εις ολόκληρον ευθύνης.

Πηγή: http://ec.europa.eu/competition/antitrust/actionsdamages/directive_en.html.

Ο ΟΟΣΑ δεν έχει ενημερωθεί για κάποια ανησυχία σχετικά με τον τρόπο ενσωμάτωσης της Οδηγίας περί Αγωγών Αποζημίωσης της ΕΕ στην ελληνική νομοθεσία. Η ΕΑ αναμένει ότι η Οδηγία θα καταστήσει δυνατή την ιδιωτική επιβολή σε μεγαλύτερο βαθμό στην Ελλάδα, δεδομένου ότι *μεταξύ άλλων*, διευκολύνει τα εξής:

- **Πρόσβαση σε αποδεικτικά στοιχεία.** Η νέα νομοθεσία καθιστά ευκολότερο για τους ενάγοντες να υποβάλλουν αιτήματα πρόσβασης σε στοιχεία. Προβλέπει τη γνωστοποίηση *κατηγοριών αποδεικτικών στοιχείων* καθορισμένων με όσο το δυνατόν *μεγαλύτερη σαφήνεια* στον ενάγοντα.²⁶⁵ Αντίθετα, η προηγούμενη ερμηνεία του Κώδικα Αστικών Διαδικασιών έθετε ως απαίτηση το αίτημα παραγωγής εγγράφων να περιλαμβάνει μια *ακριβή περιγραφή των περιεχομένων των εν λόγω εγγράφων*.²⁶⁶
- **Απόδειξη «παράνομης συμπεριφοράς», μίας από τις απαιτήσεις ευθύνης εξ αδικοπραξίας.** Η νέα νομοθεσία καθιστά τις τελικές αποφάσεις της ΕΑ και τις αποφάσεις των αρχών ανταγωνισμού άλλων κρατών μελών της ΕΕ δεσμευτικές για τα αστικά δικαστήρια όσον αφορά τη διαπίστωση μιας παράβασης.²⁶⁷ Πριν την ενσωμάτωση της Οδηγίας, οι γενικές διατάξεις του Κώδικα Πολιτικής Δικονομίας²⁶⁸ εφαρμόζονταν σε ιδιωτικές αγωγές αποζημίωσης. Ως αποτέλεσμα αυτών των γενικών κανόνων, απουσία απόφασης διοικητικού δικαστηρίου, τα αστικά δικαστήρια μπορούσαν να εξετάσουν την εγκυρότητα των αποφάσεων της ΕΑ, εάν το ζήτημα ήταν αναγκαίο για τον καθορισμό της βασικής διαφοράς.²⁶⁹ Επιπλέον, στο παρελθόν, το

²⁶⁵ Άρθρο 4 του Νόμου 4529/2018 και αιτιολογική έκθεση του νομοσχεδίου για το Άρθρο 4.

²⁶⁶ Άρθρα 450 και επόμενα του Κώδικα Αστικών Διαδικασιών. Το επίπεδο λεπτομέρειας που απαιτείται έως τώρα από τα αστικά δικαστήρια ώστε να κρίνουν το αίτημα σαφές και ακριβές είναι υψηλό (για παράδειγμα, απαιτείται ημερομηνία, συντάκτης, περιγραφή των περιεχομένων κάθε εγγράφου, αριθμοί ταυτοποίησης τιμολογίων κ.λπ.), γεγονός που καθιστά τη γνωστοποίηση εξαιρετικά δύσκολη διαδικασία. Αυτή η νομολογία βρίσκεται σε διαδικασία αλλαγών τον τελευταίο καιρό, αλλά όχι ακόμα σε βαθμό που θα καθιστούσε αποτελεσματικότερη την άσκηση του δικαιώματος γνωστοποίησης.

²⁶⁷ Άρθρο 9 του Νόμου 4529/2018 και αιτιολογική έκθεση του νομοσχεδίου για το Άρθρο 9.

²⁶⁸ Άρθρα 2, 312, 321-324 του Κώδικα Αστικών Διαδικασιών.

²⁶⁹ Βλ. επίσης Άρθρο 18, παράγραφος 1 του Νόμου 703/1977.

καθεστώς των αποφάσεων των αρχών ανταγωνισμού άλλων κρατών μελών της ΕΕ δεν ήταν αποσαφηνισμένο.²⁷⁰

- **Τον υπολογισμό της ζημίας.** Η νομοθεσία προβλέπει ότι τα δικαστήρια μπορούν να εκτιμήσουν την προκληθείσα ζημία,²⁷¹ σε αντίθεση με τον γενικό κανόνα του Κώδικα Αστικών Διαδικασιών, βάσει του οποίου ο ενάγων οφείλει να υπολογίσει και να τεκμηριώσει με αποδεικτικά στοιχεία το ακριβές ποσό που αντιστοιχεί στην προκληθείσα ζημία.²⁷²

Τα μέσα συλλογικής ένδικης προστασίας, που επιτρέπουν σε ομάδες θυμάτων παραβάσεων της νομοθεσίας περί ανταγωνισμού να αιτηθούν αποζημίωσης από κοινού, δεν καλύπτονται από την Οδηγία και δεν προβλέπονται ούτε στην εθνική νομοθεσία.²⁷³ Η δυνατότητα φυσικών προσώπων και επιχειρήσεων που έχουν υποστεί ζημιά από παραβάσεις της νομοθεσίας περί ανταγωνισμού να υποβάλλουν αγωγές συλλογικά, ενώνοντας τους πόρους τους, μπορεί να συμβάλει στην αποτελεσματικότερη ιδιωτική επιβολή των κανόνων ανταγωνισμού. Μια έρευνα που διεξήχθη από τον ΟΟΣΑ υπέδειξε ότι στο 61% των δικαιοδοσιών των εναγομένων, ήταν δυνατή η διενέργεια συλλογικών αγωγών ή η εφαρμογή άλλων μηχανισμών αγωγών αποζημίωσης για συμπράξεις ιδιαίτερης σοβαρότητας.²⁷⁴ Στην Ελλάδα, το περιορισμένο μέγεθος και η χρηματοδότηση των ενώσεων καταναλωτών, που θα μπορούσε να είναι μια κινητήρια δύναμη για τις συλλογικές αγωγές, θεωρείται από τις αρχές ως ένας

²⁷⁰ Το Άρθρο 2 του Κώδικα Αστικών Διαδικασιών δεν μπορεί να εφαρμοστεί στις αποφάσεις των αρχών ανταγωνισμού άλλων κρατών μελών της ΕΕ, διότι αυτές οι αποφάσεις δεν υπόκεινται στη δικαιοδοσία των εγχώριων δικαστηρίων (άμεσα ή συμπτωματικά).

²⁷¹ Άρθρο 14 του Νόμου 529/2018 και αιτιολογική έκθεση του νομοσχεδίου για το Άρθρο 14.

²⁷² Το Άρθρο 216 του Κώδικα Αστικών Διαδικασιών προβλέπει ότι τα υπομνήματα πρέπει να περιέχουν σαφή και ακριβή έκθεση του αντικειμένου της διαφοράς, τα γεγονότα/στοιχεία στα οποία βασίζεται η αγωγή αποζημίωσης, καθώς και τη νομική βάση της αγωγής.

²⁷³ Ωστόσο, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή έχει εκδώσει σύσταση σχετικά με τα μέσα συλλογικής ένδικης προστασίας (2013/396/ΕΕ).

²⁷⁴ 25 εκ των 41 εναγομένων, βλ. ΟΟΣΑ (2017c), σελίδα 19.

ενδεχόμενος φραγμός για την επιτυχία τους, σε περίπτωση που ενσωματωθούν στην ελληνική νομοθεσία.

3.7. Διεθνή θέματα

Ο Νόμος περί Ανταγωνισμού ορίζει την ΕΑ ως την αρμόδια αρχή για τη συνεργασία με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και τα κράτη μέλη της ΕΕ, καθώς και άλλων κρατών, για την εφαρμογή της νομοθεσίας περί ανταγωνισμού.²⁷⁵ Η ΕΑ εφαρμόζει τα καθήκοντα της γνωστοποίησης για ζητήματα που εμπεριέχουν μια κοινοτική διάσταση και της υποβοήθησης των ερευνών της Επιτροπής της ΕΕ στην Ελλάδα.

Από το 2012, η ΕΑ έχει βοηθήσει την Ευρωπαϊκή Επιτροπή σε δύο υποθέσεις, για τις οποίες η Επιτροπή διεξήγαγε έρευνες στην Ελλάδα:²⁷⁶

²⁷⁵ Άρθρο 14, παράγραφος 2(ιζ): «[Η ΕΑ] συνεργάζεται με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και τις αρχές ανταγωνισμού των άλλων κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την εφαρμογή της Ευρωπαϊκής νομοθεσίας του ανταγωνισμού, σύμφωνα με τις σχετικές διατάξεις του παρόντος νόμου και του Κανονισμού (ΕΚ) 1/2003» και Άρθρο 28 παράγραφος 1: «Η Επιτροπή Ανταγωνισμού, ως Εθνική Αρχή Ανταγωνισμού, είναι αρμόδια για τη συνεργασία: α) με τις αρχές ανταγωνισμού της Επιτροπής της Ευρωπαϊκής Ένωσης και την παροχή στα εντεταλμένα όργανα αυτής της απαραίτητης συνδρομής για την πραγματοποίηση των ελέγχων, που προβλέπονται από διατάξεις του Ευρωπαϊκού Δικαίου και β) με τις αρχές ανταγωνισμού άλλων χωρών.»

²⁷⁶ Κατόπιν αιτήματος με βάση το Άρθρο 20(5) και 20(6) του Κανονισμού του Συμβουλίου (ΕΚ) Αρ. 1/2003 της 16^{ης} Δεκεμβρίου 2002 σχετικά με την εφαρμογή των κανόνων ανταγωνισμού που ορίζονται στα Άρθρα 81 και 82 της Συνθήκης και που προβλέπουν ότι «Οι υπάλληλοι καθώς και οι εντεταλμένοι ή οι διορισθέντες από την αρχή ανταγωνισμού του κράτους μέλους στο έδαφος του οποίου πρόκειται να διενεργηθεί έλεγχος [από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή] οφείλουν, κατ' αίτηση της εν λόγω αρχής ή της Επιτροπής, να παρέχουν την ενεργό συνδρομή τους στους υπαλλήλους και στα λοιπά συνοδεύοντα άτομα που έχουν εξουσιοδοτηθεί από την Επιτροπή. [...] Σε περίπτωση που οι υπάλληλοι και τα λοιπά συνοδεύοντα άτομα που έχουν εξουσιοδοτηθεί από την Επιτροπή διαπιστώσουν ότι μια επιχείρηση εναγνιώνεται στη διενέργεια ελέγχου που έχει διαταχθεί δυνάμει του παρόντος άρθρου, το ενδιαφερόμενο κράτος μέλος τους παρέχει κάθε αναγκαία συνδρομή, ζητώντας εφόσον κρίνεται σκόπιμο, τη συνδρομή της αστυνομίας ή ισότιμης αρχής επιβολής του νόμου, προκειμένου να καταστούν ικανοί να ασκήσουν τα ελεγκτικά τους καθήκοντα».

- Μια υπόθεση που αφορά εταιρείες δραστηριοποιούμενες στον τομέα των υπηρεσιών σιδηροδρομικής μεταφοράς φορτίων προς τη Νοτιοανατολική Ευρώπη, οι οποίες ενδέχεται να εμπλέκονται σε πρακτικές σε βάρος του ανταγωνισμού, όπως καθορισμό τιμών και κατανομή πελατών²⁷⁷ και
- Μια υπόθεση που αφορά εταιρείες δραστηριοποιούμενες στον τομέα της παραγωγής, μεταφοράς και προμήθειας ηλεκτρικής ενέργειας στην Ελλάδα, οι οποίες ενδέχεται να εμπλέκονται σε πρακτικές σε βάρος του ανταγωνισμού και κατάχρηση δεσπόζουσας θέσης.²⁷⁸

Επιπλέον, το 2012, η ΕΑ έχει χρησιμοποιήσει τις διατάξεις του Κανονισμού Συγκεντρώσεων της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για να αναπέμψει μια υπόθεση για έλεγχο από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή (βλ. Κεφάλαιο 2.6.8).

Τέλος, τα τελευταία τέσσερα έτη, η ΕΑ έχει συμμετάσχει ενεργά σε νομοθετικές πρωτοβουλίες που έχουν αναληφθεί από Ευρωπαϊκά ιδρύματα. Οι πιο σημαντικές νομοθετικές πρωτοβουλίες στις οποίες έχει συμμετάσχει η ΕΑ είναι οι εξής:

- Η Οδηγία περί Αγωγών Αποζημίωσης της ΕΕ, για την οποία η ΕΑ συμπροέδρευσε στο αρμόδιο τμήμα (βλ. Κεφάλαιο 3.6 παραπάνω)
- Η Πρωτοβουλία ECN+, δηλ. η πρόταση για τη δημιουργία μιας Οδηγίας για την ενίσχυση των αρχών ανταγωνισμού των κρατών μελών ώστε να είναι αποτελεσματικότεροι ως φορείς επιβολής
- Η πρόταση για έναν Κανονισμό της ΕΕ, με στόχο την αντιμετώπιση του γεωγραφικού αποκλεισμού και άλλων μορφών διάκρισης με βάση την εθνικότητα, τον τόπο διαμονής ή τον τόπο εγκατάσταση των πελατών και
- Η πρόταση τροποποίησης του Κανονισμού της ΕΕ²⁷⁹ σχετικά με την εφαρμογή της απαλλαγής κατά συγκεκριμένες κατηγορίες

²⁷⁷Βλ. [http://europa.eu/rapid/press-release MEMO-13-586_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-586_en.htm).

²⁷⁸Βλ. [http://europa.eu/rapid/press-release STATEMENT-17-285_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-17-285_en.htm).

²⁷⁹ Κανονισμός (ΕΕ), Αρ. 267/2010.

συμφωνιών, αποφάσεων και εναρμονισμένων πρακτικών στον κλάδο των ασφαλειών.

Η ΕΑ συμμετέχει στο Ευρωπαϊκό Δίκτυο Ανταγωνισμού (ECN) – συμπεριλαμβανομένης της ομάδας εργασίας για τα ζητήματα συνεργασίας και τη δέουσα διαδικασία και την αποστολή και παραλαβή αιτημάτων παροχής πληροφοριών (RFI) στο πλαίσιο της συνεργασίας και ανταλλαγής πληροφοριών μεταξύ των μελών του ECN. Δεν τηρεί αρχείο με όλα τα αιτήματα παροχής πληροφοριών (RFI) που λαμβάνει, παρά μόνο τα αιτήματα άλλων μελών του ECN προς την ΕΑ για τη διεξαγωγή έρευνας ή άλλου μέτρου εξεύρεσης στοιχείων εκ μέρους του.²⁸⁰ Από το 2012, η ΕΑ έχει λάβει τρία αιτήματα τέτοιου είδους, τα οποία αφορούν τα εξής:

1. Κάθετες συμφωνίες – περιορισμός παθητικών πωλήσεων, σύμβαση αποκλειστικής διανομής για υπηρεσίες συντήρησης και αντικατάστασης ανταλλακτικών για συστήματα πλοήγησης, επικοινωνίας και παρακολούθησης (καταγγελία)
2. Συμπαιγνιακές ή/και εναρμονισμένες πρακτικές που περιλαμβάνουν καθορισμό των τιμών και χειραγώγηση προσφορών στη σχετική αγορά του τουρισμού/δραστηριότητες ταξιδιωτικών πρακτορείων, γραφείων οργανωμένων ταξιδιών και υπηρεσιών κρατήσεων και συναφείς δραστηριότητες (έρευνα *ex-officio*) και
3. Διάκριση σε επίπεδο τιμών στη σχετική αγορά των υπηρεσιών εδάφους που παρέχουν τα αεροδρόμια στους επιβάτες/υπηρεσιών σχετικών με τις εναέριες μεταφορές (έρευνα *ex-officio*).

Η ΕΑ είναι επίσης μέλος της Επιτροπής Ανταγωνισμού του ΟΟΣΑ και συμβάλλει ενεργά στις συζητήσεις της. Επίσης, είναι ενεργό μέλος του Διεθνούς Δικτύου Ανταγωνισμού (ICN) και συμμετέχει σε πολλές από τις ομάδες εργασίας του.

²⁸⁰ Άρθρο 22(1) του Κανονισμού του Συμβουλίου (ΕΚ) Αρ. 1/2003 ο.π.: «*Η αρχή ανταγωνισμού ενός κράτους μέλους δύναται να λάβει στο έδαφος του εν λόγω κράτους μέλους παν μέτρο ελέγχου ή άλλο μέτρο εξακρίβωσης περιστατικών κατ' εφαρμογή της εθνικής της νομοθεσίας επ' ονόματι και για λογαριασμό της αρχής ανταγωνισμού ενός άλλου κράτους μέλους, προκειμένου να εξακριβωθεί κατά πόσον υφίσταται παράβαση του άρθρου 81 ή του άρθρου 82 της συνθήκης [...]*»

Εκτός από τη συμμετοχή της σε πολυεθνικούς οργανισμούς και δίκτυα, η ΕΑ δεν έχει συμμετάσχει σε κανένα πρόγραμμα αδελφοποίησης τα τελευταία δύο έτη, ούτε έχει παράσχει τεχνική υποστήριξη μονομερώς σε άλλες αρχές, λόγω των περιορισμένων ανθρωπίνων πόρων που διαθέτει.²⁸¹ Ωστόσο, έχει συνεργαστεί στενά με την ΕΕ και αρχές ανταγωνισμού εκτός Ευρώπης, καθώς και άλλους δημόσιους φορείς για την υποστήριξη τεχνικής υποστήριξης και την οργάνωση εκπαιδευτικών εργαστηρίων και συνεδριάσεων, τόσο σε ζητήματα επιβολής όσο και ζητήματα πολιτικής ανταγωνισμού. Τέτοιου είδους συνεργασίες έχουν πραγματοποιηθεί με τη Μολδαβία, την Αλβανία, τη Ρωσική Ομοσπονδία, τη Γερμανία και άλλες χώρες.

Τέλος, η ΕΑ έχει υπογράψει δύο συμφωνίες συνεργασίας με αρχές ανταγωνισμού. Η πρώτη, που υπογράφηκε το 2010, αφορά τον Μηχανισμό Ανταλλαγής Πληροφοριών μεταξύ των Αρχών Ανταγωνισμού των Συμμετέχοντων Κρατών Μελών της Διαδικασίας Συνεργασίας της Νοτιοανατολικής Ευρώπης (SEECF).²⁸² Η συμφωνία προβλέπει τακτικές ανταλλαγές πληροφοριών σχετικά με τη νομοθεσία και την πολιτική ανταγωνισμού.²⁸³ Η δεύτερη, που υπογράφηκε το 2014, είναι ένα Μνημόνιο Συνεργασίας με την Κυπριακή Αρχή Ανταγωνισμού, με το οποίο οι δύο αρχές δεσμεύτηκαν να ενισχύσουν την υφιστάμενη συνεργασία τους στο πλαίσιο του ΕΔΑ, να ανταλλάσσουν εμπειρίες, γνώσεις και τεχνογνωσία μέσω σεμιναρίων, προγραμμάτων ανταλλαγής και επισκέψεων με σκοπό τη μελέτη.²⁸⁴

²⁸¹ Δεδομένης της εμπειρίας της Αρχής σε έργα αξιολόγησης των κανόνων ανταγωνισμού στην Ελλάδα, η ΕΑ μετέφερε με απόσπαση ορισμένα μέλη του προσωπικού της στην Αρχή Ανταγωνισμού της Πορτογαλίας για την παροχή εκπαιδευτικών σεμιναρίων διάρκειας μίας εβδομάδας στο πλαίσιο του έργου αξιολόγησης των κανόνων ανταγωνισμού στην Πορτογαλία, το οποίο πραγματοποιήθηκε από κοινού από τον ΟΟΣΑ και την πορτογαλική Αρχή Ανταγωνισμού.

²⁸² Η SEECF περιλαμβάνει την Αλβανία, τη Βοσνία-Ερζεγοβίνη, τη Βουλγαρία, την Κροατία, το FYROM και την Τουρκία.

²⁸³ Τα συμβαλλόμενα μέρη της συμφωνίας δύνανται να αρνηθούν την παροχή πληροφοριών που αφορούν την προστασία εμπορικών και άλλων μυστικών, όπως ορίζει το εθνικό δίκαιο, για λόγους εμπιστευτικότητας.

²⁸⁴ Το Μνημόνιο ορίζει επίσης τις βασικές αρχές ανταλλαγής πληροφοριών που αφορούν επαγγελματικές/επιχειρηματικές δραστηριότητες σε κάθε γεωγραφική επικράτεια.

3.7.1. Διακρατικός αντίκτυπος και ανάλυση

Ο Ελληνικός Νόμος περί Ανταγωνισμού εφαρμόζεται σε όλους τους περιορισμούς του ανταγωνισμού που επηρεάζουν ή μπορεί να επηρεάσουν την ελληνική επικράτεια, δηλ. τη συμπεριφορά εντός και εκτός Ελλάδος που έχει αντίκτυπο για τη χώρα.²⁸⁵ Οι περισσότερες υποθέσεις που έχει ερευνήσει η ΕΑ αφορά παράγοντες που δραστηριοποιούνται εντός Ελλάδας, αλλά έχουν υπάρξει επίσης πολλές υποθέσεις, οι οποίες αφορούσαν συμπεριφορές ξένων εταιρειών, με αποτέλεσμα να είναι δύσκολο να εφαρμοστεί ο Νόμος περί Ανταγωνισμού.

Μία πρόσφατη απόφαση της ΕΑ αφορούσε ανταγωνιστικές πρακτικές του ομίλου εταιρειών Colgate-Palmolive, συμπεριλαμβανομένων όχι μόνο των ελληνικών θυγατρικών, αλλά και της μητρικής εταιρείας στις Η.Π.Α.²⁸⁶ Παρότι, σε αυτή την υπόθεση, η σχετική αγορά περιοριζόταν στην Ελλάδα και τα άμεσα εμπλεκόμενα ενδιαφερόμενα μέρη ήταν οι ελληνικές θυγατρικές του ομίλου Colgate-Palmolive, η ΕΑ διαπίστωσε ότι η πρακτική είχε σχεδιαστεί και οργανωθεί από το Ευρωπαϊκό Τμήμα του ομίλου Colgate-Palmolive, σύμφωνα με οδηγίες της μητρικής εταιρείας στις Η.Π.Α.²⁸⁷

Ο Νόμος περί Ανταγωνισμού εφαρμόζεται με τον ίδιο τρόπο σε ελληνικές και ξένες επιχειρήσεις και η ΕΑ δεν χρησιμοποιεί διαφορετικές διαδικασίες για την εφαρμογή της πολιτικής ανταγωνισμού σε υποθέσεις που αφορούν ξένες εταιρείες και συμπεριφορές. Δεν υπάρχουν ενδείξεις ότι η ΕΑ έχει μεταχειριστεί ξένες επιχειρήσεις ή τις τοπικές θυγατρικών αυτών των εταιρειών πιο δυσμενώς από αντίστοιχες ελληνικές εταιρείες.

²⁸⁵ Το Άρθρο 46 του Νόμου περί Ανταγωνισμού αναφέρει τα εξής: «Ο παρών νόμος εφαρμόζεται σε όλους τους περιορισμούς του ανταγωνισμού, που επενεργούν ή μπορούν να επενεργήσουν στη χώρα, έστω και αν αυτοί οφείλονται σε συμφωνίες μεταξύ επιχειρήσεων, αποφάσεις ενώσεων επιχειρήσεων, εναρμονισμένη πρακτική μεταξύ επιχειρήσεων ή ενώσεων επιχειρήσεων ή συγκεντρώσεις επιχειρήσεων, που πραγματοποιούνται ή λαμβάνονται έξω από αυτή ή σε επιχειρήσεις ή ενώσεις επιχειρήσεων, που δεν έχουν εγκατάσταση σε αυτή. Το ίδιο ισχύει και για την καταχρηστική εκμετάλλευση δεσπόζουσας θέσης που εκδηλώνεται στη χώρα».

²⁸⁶ Βλ. Κεφάλαιο 2.4 παρακάτω.

²⁸⁷ Όσον αφορά τις διαδικασίες, η ΕΑ χρησιμοποίησε διπλωματικούς διαύλους, αποστέλλοντας τη Κοινοποίηση Αιτιάσεων μέσω του Ελληνικού Υπουργείου Εξωτερικών και του ομολόγου του στις Η.Π.Α.

4. Συναφή καθεστώτα ανταγωνισμού

Το παρόν Κεφάλαιο περιγράφει ορισμένα στοιχεία του ελληνικού καθεστώτος ανταγωνισμού που δεν καλύπτονται από τον Ελληνικό Νόμο περί Ανταγωνισμού και δεν επιβάλλονται από την ΕΑ. Κατά περίπτωση, το κείμενο περιγράφει τις δραστηριότητες της ΕΑ και τη συνεργασία της με άλλες αρχές, και συγκεκριμένα στους τομείς της προστασίας των καταναλωτών (Κεφάλαιο 4.1.1) και τις δημόσιες συμβάσεις (Κεφάλαιο 4.4). Η ΕΑ δεν εμπλέκεται σε ζητήματα αθέμιτων εμπορικών πρακτικών σε συναλλαγές μεταξύ επιχειρήσεων (βάσει του Νόμου περί Αθέμιτου Ανταγωνισμού) ή ζητήματα κρατικών ενισχύσεων.

4.1. Προστασία καταναλωτών

Το δίκαιο της προστασίας καταναλωτών²⁸⁸ που ενσωματώνει το δίκαιο της ΕΕ²⁸⁹ σε αρκετούς τομείς, συμπεριλαμβανομένων των γενικών συμβατικών όρων, των πωλήσεων εξ αποστάσεως, της ευθύνης των προμηθευτών για ελαττωματικά προϊόντα, των ομαδικών προσφυγών, των παραπλανητικών και συγκριτικών διαφημίσεων και των αθέμιτων εμπορικών πρακτικών²⁹⁰ (π.χ. αναληθείς πληροφορίες προς τους καταναλωτές ή επιθετικές τεχνικές εμπορικής προώθησης που έχουν στόχο να επηρεάσουν τις επιλογές των καταναλωτών), καλύπτει όλα τα στάδια των συναλλαγών μεταξύ επιχειρήσεων και καταναλωτών,²⁹¹ από την

²⁸⁸ Νόμος 2251/1994, όπως τροποποιήθηκε και τέθηκε σε ισχύ και το σχετιζόμενο παράγωγο δίκαιο. Για την περιγραφή των νομικών τροποποιήσεων που εγκρίθηκαν από το Κοινοβούλιο τον Ιανουάριο 2018, ανατρέξτε στο (στα αγγλικά) www.greeklawdigest.gr/topics/consumer-protection/item/291-the-new-legal-framework-on-consumer-protection (πρόσβαση στις 3 Απριλίου 2018). Πραγματοποιήθηκαν αλλαγές μετά από συστάσεις του ΟΟΣΑ σε ένα πρόσφατο έργο αξιολόγησης των κανόνων ανταγωνισμού (ΟΟΣΑ, 2017).

²⁸⁹ Συμπεριλαμβάνει την Οδηγία 84/450/ΕΟΚ όπως τροποποιήθηκε από την Οδηγία 97/55/ΕΚ σχετικά με την παραπλανητική και τη συγκριτική διαφήμιση και την Οδηγία 2005/29/ΕΚ σχετικά με τις αθέμιτες εμπορικές πρακτικές.

²⁹⁰ Βλ. Άρθρο 9 του Νόμου 2251/1994 περί παραπλανητικής και συγκριτικής διαφήμισης και Άρθρα 9α μέχρι 9ι του ίδιου νόμου, που αφορούν σε αθέμιτες εμπορικές πρακτικές.

²⁹¹ Σε ορισμένα κράτη μέλη της ΕΕ, η Οδηγία έχει ενσωματωθεί διαφορετικά στο εθνικό δίκαιο και μπορεί να εφαρμόζεται και στις συναλλαγές μεταξύ επιχειρήσεων.

προώθηση και τη διαφήμιση ενός προϊόντος ή μιας υπηρεσίας έως τις υπηρεσίες μετά την πώληση, κατά περίπτωση.

Το δίκαιο περί αθέμιτων εμπορικών πρακτικών, όπως ενσωματώνεται στο δίκαιο της προστασίας των καταναλωτών στην Ελλάδα, δεν καλύπτει τις συναλλαγές μεταξύ επιχειρήσεων. Οι εν λόγω συναλλαγές εμπίπτουν στον Νόμο περί Αθέμιτου Ανταγωνισμού, που αφορά τις αθέμιτες εμπορικές πρακτικές στις επιχειρηματικές συναλλαγές (Κεφάλαιο 4.2).²⁹² Τα τρία νομοθετικά πλαίσια περί ελεύθερου ανταγωνισμού, αθέμιτων εμπορικών πρακτικών στις συναλλαγές μεταξύ επιχειρήσεων και προστασίας των καταναλωτών έχουν παράλληλη πορεία στο νομικό σύστημα της Ελλάδας, με διαφορετικούς αλλά συμπληρωματικούς στόχους (π.χ. η πολιτική ανταγωνισμού στοχεύει στην προστασία του αποτελεσματικού ανταγωνισμού και των καταναλωτών, οι κανόνες προστασίας καταναλωτών στοχεύουν στην προστασία των ειδικών δικαιωμάτων που αναγνωρίζονται στους καταναλωτές), αλλά επιβάλλονται ξεχωριστά. Κατά συνέπεια, οι αρχές που είναι αρμόδιες για κάθε σύνολο διατάξεων είναι απολύτως διαχωρισμένες.

Οι αρμοδιότητες της προστασίας των καταναλωτών επιμερίζονται σε διαφορετικές αρχές, όπως περιγράφεται παρακάτω. Η Γενική Γραμματεία Εμπορίου και Προστασίας Καταναλωτή του Υπουργείου Οικονομίας και Ανάπτυξης («ΓΓΕ»),²⁹³ και κυρίως η Γενική Διεύθυνση Προστασίας Καταναλωτή και Εποπτείας της Αγοράς,²⁹⁴ είναι η επικεφαλής διοικητική αρχή σχεδιασμού και επιβολής του δικαίου προστασίας καταναλωτή. Επιπλέον, η ΓΓΕ λαμβάνει καταγγελίες από καταναλωτές και ενώσεις καταναλωτών,²⁹⁵ διεξάγει τις απαραίτητες έρευνες στην αγορά, εκδίδει διοικητικές αποφάσεις παύσης και

²⁹² Νόμος 146/1914 όπως τροποποιήθηκε και τέθηκε σε ισχύ.

²⁹³ Ιδρύθηκε με το Προεδρικό Διάταγμα 116/2014, βλ. Άρθρο 13Α, Νόμος 2251/1994.

²⁹⁴ Η Γραμματεία Προστασίας Καταναλωτή ήταν μια αυτοτελής Γενική Γραμματεία του Υπουργείου Οικονομίας, αλλά ενοποιήθηκε με τη Γενική Γραμματεία Εμπορίου και αποτελεί πλέον Γενική Διεύθυνση (βλ. ΠΔ 116/2014 για τις αναλυτικές αρμοδιότητες και τα τμήματά της).

²⁹⁵ Οι ενώσεις καταναλωτών είναι εθελοντικές ενώσεις και μπορούν να ιδρυθούν, να λειτουργούν και να χρηματοδοτούνται σύμφωνα με τους όρους που προβλέπει η ελληνική νομοθεσία περί προστασίας των καταναλωτών (Άρθρο 10 του Νόμου 2251/1994).

παράλειψης για παράνομες πρακτικές ή/και επιβάλλει διοικητικά πρόστιμα ή ακόμα και αναστολή λειτουργίας επιχειρήσεων σε περιπτώσεις επανειλημμένης παραβατικής συμπεριφοράς.²⁹⁶ Το 2017, η αρχή έλαβε 8 545 καταγγελίες, των οποίων το 40% αφορούσε καταναλωτικά προϊόντα (π.χ. αθέμιτες εμπορικές πρακτικές, νομικές και εμπορικές εγγυήσεις και ελαττωματικά προϊόντα) και άλλο ένα παρόμοιο ποσοστό αφορούσε υπηρεσίες, όπως ενέργεια, νερό και τηλεπικοινωνίες. Το ίδιο έτος, εξέδωσε 30 αποφάσεις, οι 27 από τις οποίες επέβαλαν πρόστιμα ύψους EUR 277 500 συνολικά.

Ο Συνήγορος του Καταναλωτή είναι μια ανεξάρτητη αρχή που ιδρύθηκε το 2004²⁹⁷ και βρίσκεται υπό την εποπτεία του Υπουργού Οικονομίας και Ανάπτυξης. Είναι ο κύριος φορέας Εναλλακτικής Επίλυσης Διαφορών (ΕΕΔ)²⁹⁸ στην Ελλάδα: διαθέτει άκρως εξειδικευμένο προσωπικό και οι αποφάσεις του (αποκαλούνται «συστάσεις»), αν και δεν έχουν δεσμευτικό χαρακτήρα, εφαρμόζονται από τις επιχειρήσεις σε εντυπωσιακά υψηλά ποσοστά.²⁹⁹

Τα αστικά δικαστήρια είναι αρμόδια για την επιβολή του δικαίου προστασίας των καταναλωτών, συμπεριλαμβανομένων διατάξεων για αθέμιτες εμπορικές πρακτικές.³⁰⁰ Η νομολογία που απορρέει από σημαντικές ομαδικές

²⁹⁶ Η ΓΓΕ είναι επίσης το μοναδικό σημείο επαφής όλων των ελληνικών αρχών που είναι αρμόδιες για την επιβολή του δικαίου προστασίας καταναλωτή. Ο προσδιορισμός ενός μοναδικού σημείου επαφής απαιτείται από τον Κανονισμό 2006/2004 σχετικά με τη συνεργασία μεταξύ των εθνικών αρχών που είναι αρμόδιες για την επιβολή των νομοθεσιών περί προστασίας των καταναλωτών. Βλ. τον κατάλογο των ελληνικών αρχών στο www.efpolis.gr/el/library2.html?func=fileinfo&id=420 (πρόσβαση στις 27 Μαρτίου 2018).

²⁹⁷ Με τον Νόμο 3297/2004 όπως έχει τροποποιηθεί και τεθεί σε ισχύ. Βλ. επίσης ΠΔ 55/2014 για τον Κανονισμό Εσωτερικής Λειτουργίας-Εφημερίδα της Κυβερνήσεως/Α/91/14.04.2014.

²⁹⁸ Λειτουργεί επίσης και ως φορέας Ηλεκτρονικής Επίλυσης Διαφορών (ΗΕΔ) της Ελλάδας.

²⁹⁹ Το 94%, σύμφωνα με την Ετήσια Έκθεση του Συνηγόρου του Καταναλωτή για το 2016, www.synigoroskatanaloti.gr/docs/StK-Annual-Report-2016-Summary.pdf.

³⁰⁰ Αρθ. 90, Νόμος 2251/1994.

προσφυγές ευρύτερου ενδιαφέροντος για τους καταναλωτές έχει οδηγήσει σε ορισμένες περιπτώσεις στην υιοθέτηση νόμων.³⁰¹

Όπως συμβαίνει και σε άλλα κράτη μέλη, η διαφήμιση στην Ελλάδα διοικείται από ένα αυτορρυθμιστικό όργανο. Το ελληνικό Συμβούλιο Ελέγχου Επικοινωνίας («ΣΕΕ»)³⁰² είναι μια ανεξάρτητη, μη κερδοσκοπική οντότητα. Το ΣΕΕ είναι αρμόδιο για την παρακολούθηση και υλοποίηση των διατάξεων του Ελληνικού Κώδικα Διαφήμισης και Επικοινωνίας. Τυχόν καταγγελίες που αφορούν οποιονδήποτε τύπο παράνομης διαφήμισης/επικοινωνίας (σε τηλεόραση, ραδιόφωνο, τύπο, διαδίκτυο, συσκευασίες προϊόντων κ.λπ.) μπορούν να υποβληθούν ενώπιον των αρμόδιων επιτροπών του ΣΕΕ από καταναλωτές, διαφημιστές, διαφημιστικά μέσα και επιχειρήσεις. Έχει αναφερθεί ότι υφίσταται ανεπίσημη συνεργασία μεταξύ του ΣΕΕ και του Συνηγόρου του Καταναλωτή, στο πλαίσιο της οποίας ο τελευταίος αναφέρει υποθέσεις ανά κλάδο στο ΣΕΕ.

Ένθετο 12. Εθνικό Συμβούλιο Καταναλωτή και Αγοράς (ΕΣΚΑ)¹

Το ΕΣΚΑ αποτελεί συμβουλευτικό όργανο του Υπουργού Οικονομίας και Ανάπτυξης² και το μοναδικό θεσμικό όργανο που περιλαμβάνει αντιπροσώπους όλων των σχετιζόμενων με τον ανταγωνισμό αρχών, αντιπροσώπους καταναλωτών και επιχειρηματικών ενώσεων. Το ΕΣΚΑ αποτελείται από αντιπροσώπους του Υπουργείου Οικονομίας και Ανάπτυξης, του Συνηγόρου του Καταναλωτή, της ΕΑ, ενώσεων καταναλωτών, πολλών Εμπορικών Επιμελητηρίων, επιλεγμένων κλαδικών ενώσεων και άλλων κυβερνητικών αρχών όπως ο ΕΟΤ (Εθνικός Οργανισμός Τουρισμού) και ο ΕΦΕΤ (Ενιαίος Φορέας Ελέγχου Τροφίμων). Επιπλέον, κάθε οργανισμός ή τρίτο μέρος που εμπλέκεται σε συγκεκριμένα ζητήματα που εμπίπτουν στο πεδίο ενδιαφέροντος του ΕΣΚΑ μπορεί να κληθεί να συμμετάσχει στις συνεδριάσεις του ΕΣΚΑ κατά τη διακριτική ευχέρεια του Υπουργού.

Το ΕΣΚΑ εκδίδει γνωμοδοτήσεις μη δεσμευτικού χαρακτήρα στον Υπουργό σχετικά με ζητήματα που αφορούν τη λειτουργία της

³⁰¹Βλ. Υπουργικές Αποφάσεις Ζ1-798/2008 και Ζ1-21/2011 σχετικά με την απαγόρευση της ένταξης των Γενικών Όρων Συναλλαγής που έχουν εξαιρεθεί ως καταχρηστικοί δυνάμει των αμετάκλητων δικαστικών αποφάσεων που πάρθηκαν ως αποτέλεσμα αγωγών ενώσεων καταναλωτών.

³⁰²www.see.gr (πρόσβαση στις 27 Μαρτίου 2018).

αγοράς, ξεκινά συζητήσεις για ζητήματα που αφορούν ενώσεις καταναλωτών και παράγοντες της αγοράς, και συμμετέχει σε διαβουλεύσεις σχετικά με την προστασία των καταναλωτών και τους κανονισμούς της αγοράς.³ Σύμφωνα με τη νομοθεσία, το ΕΣΚΑ συγκαλεί σύσκεψη τουλάχιστον δύο φορές ετησίως, αλλά όσον αφορά τις δραστηριότητές του, έχει παραμείνει αδρανές για μεγάλο χρονικό διάστημα και πραγματοποιεί μόνο ετήσιες συσκέψεις τα τελευταία χρόνια.

Οι ενώσεις καταναλωτών, οι κλαδικές ενώσεις και ο Συνήγορος του Καταναλωτή έχουν περιγράψει τις δραστηριότητες του ΕΣΚΑ ως ένα συμβουλευτικό φόρουμ για ζητήματα προστασίας καταναλωτή, αλλά με περιορισμένα αποτελέσματα έως τώρα.

¹ Εθνικό Συμβούλιο Καταναλωτή και Αγοράς (ΕΣΚΑ).

² Το ΕΣΚΑ ιδρύθηκε σύμφωνα με το Άρθρο 12 του Νόμου 2251/1994

³ Με πρωτοβουλία του Συνηγόρου του Καταναλωτή, το ΕΣΚΑ πρόσφατα συζήτησε και συμφώνησε με την υιοθέτηση του Κώδικα Καταναλωτικής Δεοντολογίας (ΠΔ 10/2017), βλ. www.synigoroskatanaloti.gr/docs/press/2017-03-02.ΔΤ-κωδικας-δεοντολογιας.pdf

4.1.1. Συνεργασία με την Ελληνική Επιτροπή Ανταγωνισμού

Εξαιρουμένου του ΕΣΚΑ, δεν προβλέπεται καμία άλλη θεσμική συνεργασία μεταξύ της ΕΑ και των αρμόδιων αρχών για την επιβολή του δικαίου προστασίας καταναλωτή ούτε στο δίκαιο ούτε στο κανονιστικό πλαίσιο που ορίζει τους κανόνες λειτουργίας αυτών των αρχών.

Η ΕΑ και ο Συνήγορος του Καταναλωτή αναφέρουν την ύπαρξη περιορισμένης συνεργασίας μεταξύ τους, κυρίως σε περιπτώσεις αναπομπής καταγγελιών που έχουν υποβληθεί εσφαλμένα στην ΕΑ. Ο Συνήγορος του Καταναλωτή κοινοποιεί ανεπίσημα τις πληροφορίες που έχει συγκεντρώσει από υποθέσεις που ενδέχεται να εμπίπτουν στην αρμοδιότητα της ΕΑ.

Όταν ο Συνήγορος του Καταναλωτή κρίνει ότι η συμπεριφορά των προμηθευτών παραβιάζει τους νόμους περί προστασίας των καταναλωτών, και ότι πιθανόν να απαιτείται περαιτέρω διερεύνηση για ενδεχόμενες παραβάσεις του Νόμου περί Ανταγωνισμού, γνωστοποιεί τις συστάσεις του στην ΕΑ ή στην ΕΕΤΤ

(εφόσον αφορούν το ταχυδρομείο και τις τηλεπικοινωνίες).³⁰³ Ο ΟΟΣΑ δεν γνωρίζει κάποιο περιστατικό επιβολής των κανόνων ανταγωνισμού κατόπιν γνωστοποίησης από τον Συνήγορο του Καταναλωτή.

Υπάρχουν περιπτώσεις, στις οποίες έχει ληφθεί κανονιστική δράση από τις αρμόδιες αρχές κατόπιν συστάσεων του Συνηγόρου του Καταναλωτή. Αυτό συνέβη στην περίπτωση της πρόσφατης τροποποίησης του Κανονισμού Γενικών Αδειών των παρόχων ηλεκτρονικών επικοινωνιών από την ΕΕΤΤ, μετά από πολλές αποφάσεις του Συνηγόρου του Καταναλωτή σχετικά με τη μονομερή τροποποίηση των γενικών συμβατικών όρων των συμβάσεων καταναλωτών από παρόχους ηλεκτρονικών επικοινωνιών.³⁰⁴

Τέλος, οι ενώσεις καταναλωτών αναφέρουν ότι έχουν περιορισμένη ανεπίσημη συνεργασία με την ΕΑ και με κλαδικές ρυθμιστικές αρχές, όπως η ΕΕΤΤ και η ΡΑΕ. Πιο συγκεκριμένα, οι ενώσεις καταναλωτών έχουν μοιραστεί τις πληροφορίες τους με την ΕΑ σε μερικές υποθέσεις αθέμιτων πρακτικών μονομερούς ανάληψης από ανταγωνιστές αλλά, λόγω της έλλειψης των απαραίτητων αποδεικτικών στοιχείων και της απαιτούμενης τεκμηρίωσης δεδομένων των περιορισμένων πόρων, οι ενώσεις δεν υπέβαλαν επίσημες καταγγελίες.³⁰⁵

4.2. Αθέμιτες εμπορικές πρακτικές στις συναλλαγές μεταξύ επιχειρήσεων

Σύμφωνα με τον Νόμο 146/1914 σχετικά με τον Αθέμιτο Ανταγωνισμό («Νόμος περί Αθέμιτου Ανταγωνισμού»), οποιαδήποτε συμπεριφορά στο πλαίσιο κάθε εμπορικής, βιομηχανικής και γεωργικής συναλλαγής, η οποία αντίκειται στα χρηστά ήθη (*contra bonos mores*), θεωρείται αθέμιτη και κατά συνέπεια,

³⁰³ Για παράδειγμα, ο Συνήγορος του Καταναλωτή πρόσφατα ενημέρωσε τη ρυθμιστική αρχή τηλεπικοινωνιών, δηλ. την ΕΕΤΤ για παράνομες εμπορικές πρακτικές. Οι συστάσεις του Συνηγόρου του Καταναλωτή σχετικά με παράνομες επιθετικές εμπορικές πρακτικές Παρόχων Υπηρεσιών Πληροφοριών Πολυμέσων γνωστοποιήθηκαν στην ΕΕΤΤ www.synigoroskatanaloti.gr/docs/announce/2018-02-09.Epistoli-EETT.pdf.

³⁰⁴ Βλ. www.synigoroskatanaloti.gr/docs/announce/2015-03-24-Epistoli-EETT-unilateral.pdf; www.synigoroskatanaloti.gr/docs/announce/2018-02-09.Epistoli-EETT.pdf, Κανονισμός Γενικών Αδειών της ΕΕΤΤ 834/2 /2017 (Εφημερίδα της Κυβερνήσεως 4262/Β'/06.12.2017)

³⁰⁵ Όπως αναφέρθηκε από την ΕΚΠΟΙΖΩ σχετικά με προμήθειες που χρεώνονται ομοιόμορφα από τις τράπεζες.

απαγορευμένη. Η νομοθεσία παραθέτει παραδείγματα τέτοιας συμπεριφοράς. Στις αθέμιτες πρακτικές, περιλαμβάνονται οι παραπλανητικές διαφημίσεις, η παράνομη προσέλκυση πελατών, η εκμετάλλευση της πνευματικής ιδιοκτησίας, της εργασίας, της φήμης και της οργανωτικής δομής των ανταγωνιστών, οι πρακτικές που αποτρέπουν την είσοδο μιας εταιρείας στην αγορά ή τη συμμετοχή της στον ανταγωνισμό (π.χ. μπόϊκοτάρισμα ή εξοντωτική τιμολόγηση), η δυσφήμιση των ανταγωνιστών κ.λπ.

Η επιβολή και εφαρμογή αυτής της νομοθεσίας αποτελεί αρμοδιότητα των αστικών δικαστηρίων και σε ορισμένες περιπτώσεις και των ποινικών. Ο παραβάτης μπορεί να εναχθεί ενώπιον των δικαστηρίων και να λάβει διαταγή παύσης και παράλειψης της αθέμιτης συμπεριφοράς καθώς και να υποχρεωθεί να καταβάλει αποζημίωση προς τον πληγέντα ανταγωνιστή. Ο Νόμος περί Αθέμιτου Ανταγωνισμού χρησιμοποιείται πολύ συχνά και ως δευτερεύουσα νομική βάση για νομικές ενέργειες που αφορούν τις παραβιάσεις των ΔΠΙ (παραβιάσεις πνευματικών δικαιωμάτων, εμπορικών σημάτων, διπλωμάτων ευρεσιτεχνίας, εμπορικών επωνυμιών κ.λπ.).

Οι εξουσίες της ΕΑ περιορίζονται στον Νόμο περί Ανταγωνισμού και η αρχή δεν εμπλέκεται με κανέναν τρόπο σε αθέμιτες εμπορικές πρακτικές σε συναλλαγές μεταξύ επιχειρήσεων. Όπως αναφέρεται στο Κεφάλαιο 1.2 παραπάνω, στο παρελθόν, η αντιμετώπιση της κατάχρησης οικονομικής εξάρτησης γινόταν στο πλαίσιο του Νόμου περί Ανταγωνισμού (άρθρο 2α του προηγούμενου Νόμου περί Ανταγωνισμού 703/1977), ενώ επί του παρόντος, η συγκεκριμένη κατάχρηση εμπίπτει στον Νόμο περί Αθέμιτου Ανταγωνισμού.³⁰⁶

4.3. Κρατικές Ενισχύσεις

Στην Ελλάδα, η διαχείριση των αιτήσεων κρατικών ενισχύσεων της ΕΕ γίνεται από την Κεντρική Μονάδα Κρατικών Ενισχύσεων – ΚΕΜΚΕ του Υπουργείου Οικονομικών.³⁰⁷ Η μονάδα εξετάζει και αξιολογεί τα σχέδια μέτρων κρατικών ενισχύσεων και τα γνωστοποιεί στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Η ΚΕΜΚΕ

³⁰⁶ Νόμος 146/1914, Άρθρο 18Α, που τροποποιήθηκε με τον Νόμο 3784/2009 (Άρθρο 29), βλ. Τζουγανάτος (2013).

³⁰⁷ Η μονάδα ιδρύθηκε με τον Νόμο 4152/2013, βλ. www.minfin.gr/web/kentrike-monada-kratikon-enischyseon/home και www.greeklawdigest.gr/topics/competition/item/63-state-aid (πρόσβαση στις 21 Φεβρουαρίου 2018).

είναι η μοναδική αρχή που ενεργεί ως σύνδεσμος μεταξύ του ελληνικού κράτους και της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για ζητήματα κρατικών ενισχύσεων.³⁰⁸

Επιπλέον, η ΚΕΜΚΕ συντονίζει τη χορήγηση κρατικών ενισχύσεων και υποστηρίζεται από ένα δίκτυο υπαλλήλων άλλων υπουργείων που εμπλέκονται στην προετοιμασία των σχεδίων μέτρων κρατικής ενίσχυσης. Πρόκειται για τις λεγόμενες Αποκεντρωμένες Μονάδες Κρατικών Ενισχύσεων – ΑΜΚΕ. Αυτές οι μονάδες εντοπίζουν μέτρα κρατικών ενισχύσεων σε νομοσχέδια και άλλες διοικητικές αποφάσεις που εκδίδονται από τα υπουργεία τους.³⁰⁹

Η γνωμοδότηση της ΚΕΜΚΕ απαιτείται επίσης για τα σχέδια μέτρων κρατικής ενίσχυσης που εξαιρούνται από τη διαδικασία γνωστοποίησης στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Σύμφωνα με τον Νόμο 4152/2013, η ΚΕΜΚΕ παρέχει καθοδήγηση στις ΑΜΚΕ για τα μέτρα κρατικών ενισχύσεων που εξαιρούνται από τη διαδικασία γνωστοποίησης (διότι εμπίπτουν στον Κανονισμό *de minimis* (περί ήσσονος σημασίας)³¹⁰ ή τον Γενικό Κανονισμό Απαλλαγής κατά Κατηγορία³¹¹) πριν από την υιοθέτησή τους.

³⁰⁸ Όπως προβλέπει το Άρθρο 108, παράγραφος 3, ΣΛΕΕ, τα κράτη μέλη υποχρεούνται να ενημερώνουν την Επιτροπή «περί των σχεδίων που αποβλέπουν να θεσπίσουν ή να τροποποιήσουν τις κρατικές ενισχύσεις». Δεν μπορεί να εφαρμοστεί κανένα μέτρο τέτοιου είδους προτού ληφθεί η τελική απόφαση. Βλ. κείμενο στο <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:12008E108&from=EN>.

³⁰⁹ <https://globalcompetitionreview.com/jurisdiction/1004482/greece>, η προετοιμασία έγινε από την Αναστασία Δρίτσα και τον Κωνσταντίνο Σακελλάρη της Δικηγορικής Εταιρείας Κυριακίδης Γεωργόπουλος (πρόσβαση στις 8 Μαρτίου 2018).

³¹⁰ Με βάση τους κανόνες της ΕΕ, για μικρά ποσά έως και EUR 200 000 ανά επιχείρηση για χρονικό διάστημα τριών ετών, δεν απαιτείται γνωστοποίηση στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Βλ. Κανονισμό (ΕΕ) αριθ. 1407/2013 της Επιτροπής, της 18^{ης} Δεκεμβρίου 2013, για την εφαρμογή των Άρθρων 107 και 108 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής στις ενισχύσεις *de minimis* (ήσσονος σημασίας), Ν. 352/1.

³¹¹ Σύμφωνα με έναν Κανονισμό ΕΚ, ορισμένα μέτρα κρατικών ενισχύσεων εξαιρούνται από την υποχρέωση εκ των προτέρων γνωστοποίησης στην Επιτροπή, βάσει κριτηρίων όπως ο εκάστοτε δικαιούχος και το ποσοστό των δαπανών ενός έργου που θα καλυφθούν από την κρατική ενίσχυση. Το 2017, η Επιτροπή διέυρνε το πεδίο εφαρμογής του Κανονισμού Απαλλαγής κατά Κατηγορία, έτσι ώστε να καλύπτει μικρούς αερολιμένες και λιμένες. Οι προϋποθέσεις αναφέρονται συνοπτικά στο http://europa.eu/rapid/press-release MEMO-17-1342_en.htm (πρόσβαση στις 3 Απριλίου 2018).

Η ΚΕΜΚΕ εξετάζει κατά μέσο όρο 100 αιτήσεις ετησίως. Δεν υπάρχουν διαθέσιμα στατιστικά στοιχεία για το ποσοστό των υποθέσεων που συνιστούν κρατική ενίσχυση έναντι των υπολοίπων. Κατά τη διετία 2016-2017, η Ελλάδα γνωστοποίησε συνολικά 121 υποθέσεις κρατικών ενισχύσεων στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Μετά την εξαίρεση των σχεδίων μέτρων για ζημίες που προκλήθηκαν από φυσικές καταστροφές, παρέμειναν 55 υποθέσεις, από τις οποίες σχεδόν οι μισές επικεντρώνονται σε συγκεκριμένες περιοχές της χώρας. Στην Ελλάδα, οι δαπάνες για κρατικές ενισχύσεις (που έχουν γνωστοποιηθεί στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή) ανήλθαν στο 0,41% του ΑΕΠ το 2016,³¹² ποσοστό χαμηλότερο από το μέσο ποσοστό 0,69% του ΑΕΠ στις χώρες της ΕΕ.³¹³

Ένα από τα παραδείγματα των μέτρων που έχει υιοθετήσει η Ελλάδα είναι και ο λεγόμενος Νόμος Επενδυτικών Κινήτρων, δηλ. ο Νόμος 4399/2016 «Θεσμικό πλαίσιο για τη σύσταση καθεστώτων Ενισχύσεων Ιδιωτικών

Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 2017/1084 της Επιτροπής, της 14^{ης} Ιουνίου 2017, για την τροποποίηση του Κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 651/2014 όσον αφορά τις ενισχύσεις για τις λιμενικές και αερολιμενικές υποδομές, τα όρια κοινοποίησης για τις ενισχύσεις για τον πολιτισμό και τη διατήρηση της κληρονομιάς και για τις ενισχύσεις για αθλητικές υποδομές και πολυλειτουργικές ψυχαγωγικές υποδομές, καθώς και τα καθεστώτα περιφερειακών ενισχύσεων λειτουργίας για τις εξόχως απόκεντρες περιοχές, και για την τροποποίηση του Κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 702/2014 όσον αφορά τον υπολογισμό των επιλέξιμων δαπανών.

³¹²Ένας από τους βασικούς λόγους της διαφοροποίησης μεταξύ του μέσου όρου της Ελλάδας και του μέσου όρου της ΕΕ είναι το γεγονός ότι, μετά το πρώτο ΜΚ μεταξύ της Ελλάδας και των πιστωτών της, το ελληνικό κράτος δεν έχει το δικαίωμα να παράσχει νέες κρατικές εγγυήσεις, με ελάχιστες εξαιρέσεις για πολύ συγκεκριμένους λόγους και υπό αυστηρές προϋποθέσεις, π.χ. λόγω φυσικών καταστροφών.

³¹³ Οι πληροφορίες ανακτήθηκαν από το http://ec.europa.eu/competition/state_aid/scoreboard/index_en.html (πρόσβαση στις 3 Απριλίου 2018). «Οι δαπάνες αφορούν όλα τα ενεργά μέτρα ενίσχυσης σε βιομηχανίες, υπηρεσίες, στον κλάδο της γεωργίας και της αλιείας, για τα οποία η Επιτροπή έχει υιοθετήσει μια επίσημη απόφαση ή έχει λάβει ένα δελτίο πληροφοριών από τα κράτη μέλη όσον αφορά τα μέτρα που μπορούν να εξαιρεθούν δυνάμει του Γενικού Κανονισμού Απαλλαγής κατά Κατηγορία. Στην πράξη, τα παρακάτω σχήματα δεν περιλαμβάνουν τις περισσότερες ενισχύσεις στον σιδηροδρομικό κλάδο και στις υπηρεσίες γενικού οικονομικού ενδιαφέροντος, καθώς εκείνες υπάγονται σε ξεχωριστή διαχείριση λόγω διαφορετικών ειδικών υποχρεώσεων αναφοράς».

Επενδύσεων για την περιφερειακή και οικονομική ανάπτυξη της χώρας». Αυτός ο νόμος περιλαμβάνει ένα μεγάλο εύρος οικονομικών κινήτρων για υλικά αλλά και άυλα κεφάλαια, που αποσκοπούν στην προσέλκυση Άμεσων Ξένων Επενδύσεων και στην ενθάρρυνση της επιχειρηματικότητας και των καινοτόμων μικρών και μεσαίων επιχειρήσεων.

Οι ιδιωτικοποιήσεις, όπως η πώληση περιφερειακών αερολιμένων στην εταιρεία Fraport,³¹⁴ γνωστοποιούνται επίσης στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή σύμφωνα με το καθεστώς κρατικών ενισχύσεων και υπόκεινται σε έγκριση.

Σε περίπτωση διαφωνιών μεταξύ των γνωμοδοτήσεων της ΚΕΜΚΕ και των χορηγουσών αρχών, υπάρχει ρήτρα που προβλέπει την ίδρυση μιας Διυπουργικής Επιτροπής, που εκδίδει μη δεσμευτικές γνωμοδοτήσεις. Τέτοιες διαφωνίες δεν προκύπτουν συχνά, σύμφωνα με τα στοιχεία της ΚΕΜΚΕ.

Πέραν του Νόμου 4152/2013, με τον οποίο ιδρύθηκε η ΚΕΜΚΕ και καθορίστηκαν οι λειτουργίες και οι διαδικασίες της, δεν υπάρχουν συγκεκριμένες εθνικές διατάξεις για την εφαρμογή των κανόνων κρατικών ενισχύσεων της ΕΕ, εξαιρουμένων των διαδικαστικών κανόνων για την ανάκτηση κρατικών ενισχύσεων.³¹⁵ Οι αρχές εφαρμόζουν άμεσα τη νομοθεσία και τις κατευθυντήριες γραμμές της ΕΕ.

Η ΚΕΜΚΕ επίσης συντονίζει τις δραστηριότητες της διοίκησης όταν απαιτείται ανάκτηση παράνομων κρατικών ενισχύσεων. Σύμφωνα με τις πληροφορίες που παρασχέθηκαν στον ΟΟΣΑ, από το 2014 υπήρξαν τέσσερις αρνητικές αποφάσεις με διαταγή ανάκτησης κατά της Ελλάδας. Με βάση τα διαθέσιμα στοιχεία, η ΚΕΜΚΕ εκτιμά ότι το ποσό των ενισχύσεων που έχουν ανακτηθεί τα τελευταία τρία χρόνια ανέρχεται σε περίπου EUR 24 εκατομμύρια.

Ο Νόμος 4152/2013 προβλέπει την καταχώρηση όλων των μέτρων κρατικών ενισχύσεων και μεμονωμένων ενισχύσεων (εκείνων που έχουν γνωστοποιηθεί, καθώς και εκείνων που έχουν εξαιρεθεί από τη διαδικασία γνωστοποίησης στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή) στο Κεντρικό Πληροφοριακό Σύστημα Κρατικών Ενισχύσεων (ΚΠΣΚΕ), το οποίο θα συνδέεται με τα πληροφοριακά συστήματα κρατικών ενισχύσεων άλλων υπουργείων. Η ΚΕΜΚΕ και η Γενική Γραμματεία Πληροφοριακών Συστημάτων του Υπουργείου Οικονομικών συνεργάζονται για την ανάπτυξη αυτού του συστήματος και επί του

³¹⁴ Κρατική ενίσχυση SA 44259/2016 γνωστοποιηθείσα στις 21 Ιανουαρίου 2016 – η απόφαση εκδόθηκε στις 17 Μαρτίου 2017.

³¹⁵ Άρθρο 22 του Νόμου 4002/2011.

παρόντος, βρίσκονται στο στάδιο του προσδιορισμού των λειτουργικών απαιτήσεων του ΚΠΣΚΕ.

Η ΕΑ έχει εξουσίες προώθησης των κανονισμών που μπορεί να περιορίσουν τον ανταγωνισμό, αλλά αυτή η αρμοδιότητα δεν καλύπτει τα καθεστάτα ενίσχυσης ή στήριξης.

4.4. Κρατικές προμήθειες

Το κύριο νομικό κείμενο που ορίζει τους κανόνες των κρατικών προμηθειών είναι ο Νόμος 4412/2016,³¹⁶ που ενσωματώνει τις Οδηγίες της ΕΕ για τις κρατικές προμήθειες³¹⁷ και αποσκοπεί στην κωδικοποίηση των υφιστάμενων εθνικών διατάξεων περί κρατικών προμηθειών που είναι διασκορπισμένες σε διάφορα νομικά κείμενα. Οι διατάξεις που ενσωματώνουν τη νομοθεσία της ΕΕ εφαρμόζονται σε μεγαλύτερους διαγωνισμούς, δηλ. διαγωνισμούς που υπερβαίνουν τα ελάχιστα όρια που προβλέπονται από τις Οδηγίες.³¹⁸ Επιπλέον, ο Νόμος 4412/2016 περιέχει ειδικές διατάξεις που

³¹⁶ Νόμος 4412/2016 που τέθηκε σε ισχύ την 1^η Αυγούστου 2016.

³¹⁷ Οδηγία 2014/24/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26^{ης} Φεβρουαρίου 2014, για τις κρατικές προμήθειες και την κατάργηση της Οδηγίας 2004/18/ΕΚ, ΕΕ L 94, 28.3.2014. Οδηγία 2014/25/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26^{ης} Φεβρουαρίου 2014 για τις προμήθειες φορέων που δραστηριοποιούνται στους κλάδους του ύδατος, της ενέργειας, των μεταφορών και των ταχυδρομικών υπηρεσιών και την κατάργηση της Οδηγίας 2004/17/ΕΚ, ΕΕ L 94, 28.3.2014. Ο Νόμος 4413/2016 ενσωματώνει την Οδηγία 2014/23/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26^{ης} Φεβρουαρίου 2014 σχετικά με την ανάθεση συμβάσεων παραχώρησης, ΕΕ L 94, 28.3.2014.

³¹⁸ Σύμφωνα με αυτό το πλαίσιο, οι συμβάσεις που υπερβαίνουν ένα καθορισμένο όριο υπόκεινται στους κανόνες της ΕΕ. Τα όρια διαφέρουν ανάλογα με το αν η σύμβαση αφορά αγαθά και υπηρεσίες (όπου το όριο είναι EUR 144 000), ή έργα, όπου το όριο υπερβαίνει τα EUR 5,5 εκατομμύρια. Για συμβάσεις που δεν ξεπερνούν τα καθορισμένα όρια, τα κράτη μέλη μπορούν να εφαρμόζουν εθνικούς κανόνες που συνάδουν με τις αρχές της διαφάνειας και της μη διακριτικής μεταχείρισης. Όλα τα όρια αναφέρονται στο https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/rules-implementation/thresholds_en.

εφαρμόζονται μόνο σε εθνικούς διαγωνισμούς κάτω των ελάχιστων ορίων (π.χ. επιλογή διαδικασίας προμηθειών).³¹⁹

Σύμφωνα με τη νομοθεσία της ΕΕ και της Ελλάδας, οι αρχές μπορούν να αποφασίσουν να διεξαγάγουν ανοιχτούς διαγωνισμούς, στους οποίους οποιαδήποτε επιχείρηση μπορεί να υποβάλει προσφορά, αλλά έχουν επίσης την ευελιξία να χρησιμοποιήσουν διαδικασίες με πιο περιορισμένη συμμετοχή, εφόσον πληρούνται ορισμένες προϋποθέσεις. Για παράδειγμα, όταν το προϊόν ή η υπηρεσία δεν διατίθενται ήδη στο εμπόριο ή όταν οι απαιτήσεις των αρχών επιβάλλουν την υιοθέτηση καινοτόμων λύσεων, οι αρχές κρατικών προμηθειών μπορούν να χρησιμοποιήσουν διαδικασίες διαπραγμάτευσης με μικρό αριθμό υποψηφίων.³²⁰

Για διαγωνισμούς κάτω των ελάχιστων ορίων για την εφαρμογή των κανόνων της ΕΕ, οι αρχές κρατικών προμηθειών μπορούν να επιλέξουν απλοποιημένες διαδικασίες υποβολής προσφορών. Αυτό συμβαίνει στις περιπτώσεις όπου η αξία της σύμβασης είναι μικρότερη από EUR 60 000 (Άρθρο 117, Νόμος 4412/2016). Για διαγωνισμούς κάτω από EUR 20 000, οι αρχές κρατικών προμηθειών μπορούν να καταφύγουν σε απευθείας ανάθεση, σύμφωνα με το Άρθρο 118 του ίδιου νόμου.

Υπάρχει η δυνατότητα χρήσης ηλεκτρονικών συστημάτων ως βοηθημάτων για τη διεξαγωγή των διαδικασιών των διαγωνισμών αλλά και ως αποθετηρίων εγγράφων. Η πύλη για αυτά τα συστήματα λέγεται Προμηθεάς³²¹ και παρέχει πρόσβαση στις εξής δύο πλατφόρμες:

- Το Κεντρικό Ηλεκτρονικό Μητρώο Δημοσίων Συμβάσεων – ΚΗΜΔΗΣ. Σε αυτό το σύστημα, δημοσιεύονται οι δημόσιες συμβάσεις κάτω των ορίων της ΕΕ, οι προκηρύξεις συμβάσεων και οι σχετικές ανακοινώσεις πληροφοριών. Αντιστοίχως, τα έγγραφα που αφορούν δημόσιους διαγωνισμούς προμηθειών για

³¹⁹ <https://gettingthedealthrough.com/area/33/jurisdiction/12/public-procurement-greece/> (πρόσβαση στις 29 Μαρτίου 2018).

³²⁰ Οι αρχές κρατικών προμηθειών μπορούν επίσης να επιλέξουν άλλους τύπους διαδικασιών, βλ. https://europa.eu/youreurope/business/public-tenders/rules-procedures/index_en.htm.

³²¹ Προσβάσιμος στα ελληνικά στο www.promitheus.gov.gr.

συμβάσεις που υπερβαίνουν τα κοινοτικά όρια υποβάλλονται στην Υπηρεσία Εκδόσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης και δημοσιεύονται στο Κεντρικό Ηλεκτρονικό Μητρώο.

- Το Εθνικό Σύστημα Ηλεκτρονικών Δημοσίων Συμβάσεων – ΕΣΗΔΗΣ. Με την έναρξη ισχύος του νέου νόμου περί κρατικών προμηθειών, όλοι οι διαγωνισμοί άνω των EUR 60 000 θα πραγματοποιούνται ηλεκτρονικά, μέσω της συγκεκριμένης πλατφόρμας. Αρχικά, αυτός ο κανόνας ίσχυε μόνο για αγαθά και υπηρεσίες και διευρύνθηκε έτσι ώστε να καλύπτει, έως έναν βαθμό, τα δημόσια έργα, μετά τις 25 Ιουλίου 2017.³²²

Τα ηλεκτρονικά συστήματα έχουν αναπτυχθεί και συντηρούνται από τη Γενική Γραμματεία Εμπορίου και Προστασίας Καταναλωτή του Υπουργείου Οικονομίας, και συγκεκριμένα από τη Γενική Διεύθυνση Δημόσιων Συμβάσεων.³²³ Η Γενική Διεύθυνση αποτελεί επίσης την Κεντρική Αρχή Προμηθειών της ελληνικής διοίκησης. Είναι αρμόδια για τη συγκέντρωση των αναγκών προμηθειών και ενοποιεί τις προμήθειες άνω των EUR 60 000 (στο πλαίσιο του Ενιαίου Προγράμματος Προμηθειών). Επιπλέον, βάσει των αναγκών που προσδιορίζονται στο πλαίσιο του Ενιαίου Προγράμματος Προμηθειών, η Γενική Διεύθυνση Δημόσιων Συμβάσεων διεξάγει διαγωνισμούς δημόσιων συμβάσεων για αγαθά και υπηρεσίες.

Οι δραστηριότητες του Υπουργείου Οικονομίας συμπληρώνονται από την Ενιαία Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων (ΕΑΔΣ). Πρόκειται για μια ανεξάρτητη αρχή³²⁴ που ιδρύθηκε το 2011 και είχε ως αποστολή της την ανάπτυξη και προώθηση της εθνικής στρατηγικής κρατικών προμηθειών. Τα κύρια καθήκοντά της είναι τα εξής:

- Έκδοση γνωμοδοτήσεων για τη συμβατότητα των νομοσχεδίων με την Ευρωπαϊκή νομοθεσία περί κρατικών προμηθειών και παροχή συμβουλών στις αρχές κρατικών προμηθειών

³²² www.promitheus.gov.gr/webcenter/files/publicworks/anakoinvsh_dhmosiaerga_25-07-2017.pdf

³²³ Οι αρμοδιότητες της Γενικής Διεύθυνσης Δημοσίων Συμβάσεων περιγράφονται (στα ελληνικά) στο http://gge.gov.gr/?page_id=6 (πρόσβαση στις 29 Μαρτίου 2018).

³²⁴ Η ΕΑΔΣ ιδρύθηκε με τον Νόμο 4013/2011 και τέθηκε σε λειτουργία τον Ιούνιο 2012, βλ. www.eaadhsy.gr/images/docs/2016_Ekthesi_Pepragmenon_EAADHSY.pdf (πρόσβαση στις 29 Μαρτίου 2018).

- Συντονισμός της εθνικής πολιτικής κρατικών προμηθειών: εξασφάλιση συμμόρφωσης με τους κανόνες και τις αρχές της Ευρωπαϊκής και εθνικής νομοθεσίας. Αξιολόγηση του συστήματος κρατικών προμηθειών και υποβολή προτάσεων για την αντιμετώπιση προβλημάτων που έχουν εντοπιστεί. Ενίσχυση των διοικητικών ικανοτήτων των αρχών κρατικών προμηθειών
- Επίβλεψη και παρακολούθηση: δειγματοληπτικοί έλεγχοι σε διαγωνισμούς που βρίσκονται σε εξέλιξη και εκτέλεση των δημοσίων συμβάσεων, παρακολούθηση και εκτίμηση της αποτελεσματικότητας των αρχών κρατικών προμηθειών.

Επιπλέον, η Αρχή Εξέτασης Προδικαστικών Προσφυγών - Α.Ε.Π.Π. ιδρύθηκε με σκοπό να εξετάζει τις προδικαστικές προσφυγές σε διαδικασίες δημόσιων διαγωνισμών, συμπεριλαμβανομένων δημοσίων συμβάσεων και συμβάσεων παραχώρησης. Η νέα ανεξάρτητη αρχή ιδρύθηκε το 2017.³²⁵

4.4.1. Ο ρόλος της Ελληνικής Επιτροπής Ανταγωνισμού

Εκτός από την αναζήτηση υποθέσεων χειραγώγησης προσφορών σε διαγωνισμούς, όπως περιγράφεται στο Κεφάλαιο 2, η ΕΑ ασχολείται με δραστηριότητες προώθησης πολιτικών ανταγωνισμού στον τομέα των κρατικών προμηθειών. Σε αυτές τις δραστηριότητες, περιλαμβάνονται τα εξής:

- Δημοσίευση ενός «Οδηγού για Αναθέτουσες Αρχές: Ανίχνευση και Πρόληψη Συμπαιγνιακών Πρακτικών σε Διαγωνισμούς Προμηθειών» (βλ. Κεφάλαιο 2.7.4). Αυτός ο Οδηγός αποσκοπεί στην ενημέρωση των υπαλλήλων των αρχών κρατικών προμηθειών ώστε να εντοπίζουν ευκολότερα τις συμπαιγνιακές πρακτικές στους διαγωνισμούς
- Συμμετοχή σε εκδηλώσεις με στόχο την ενημέρωση για τη χειραγώγηση προσφορών σε διαγωνισμούς
- Παροχή υποστήριξης σε αρχές κρατικών προμηθειών που ζητούν την αρωγή της ΕΑ. Οι εξουσίες προώθησης πολιτικών ανταγωνισμού που διαθέτει η ΕΑ δεν της επιτρέπουν να εκδίδει γνωμοδοτήσεις σχετικά με προκηρύξεις διαγωνισμών, κατά συνέπεια η Επιτροπή δεν δύναται να παρέχει συμβουλές για συγκεκριμένες υποθέσεις σε αρχές κρατικών προμηθειών

³²⁵ Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2018), σελίδα 12.

σχετικά με το πώς πρέπει να οργανωθεί ένας διαγωνισμός προκειμένου να προωθήσει τον ανταγωνισμό. Ωστόσο, μετά από αρκετές αιτήσεις που έλαβε για τέτοιου είδους συμβουλές, η ΕΑ συνέταξε μια τυπική απάντηση, η οποία περιελάμβανε ορισμένες προτάσεις για την προετοιμασία της προκήρυξης του διαγωνισμού. Σύμφωνα με την ΕΑ, αυτή η διαδικασία συνέβαλε στην αύξηση του βαθμού συνεργασίας μεταξύ της ΕΑ και πολλών αρχών κρατικών προμηθειών. Κατά συνέπεια, όταν οι εν λόγω αρχές ανησυχούν για ενδεχόμενη συμπαιγνιακή συμπεριφορά, τείνουν να προσεγγίζουν την ΕΑ και να της κοινοποιούν τα αποδεικτικά στοιχεία που έχουν στη διάθεσή τους.

Η πρόσθετη συνεργασία με τις αρχές κρατικών προμηθειών αφορούν την πρόσβαση στις πληροφορίες των διαγωνισμών. Η ΕΑ μπορεί να χρησιμοποιήσει τις ερευνητικές εξουσίες της (Κεφάλαιο 3.3.2) για να ζητήσει πρόσβαση στις πληροφορίες ενός διαγωνισμού (σύμφωνα με το Άρθρο 38 του Νόμου περί Ανταγωνισμού που αφορά τις αιτήσεις παροχής πληροφοριών και το καθήκον των κρατικών φορέων να συνεργάζονται με την αρχή), και έχει συνεργαστεί επιτυχώς με πολλές αρχές κρατικών προμηθειών στις τελευταίες δύο υποθέσεις χειραγώγησης προσφορών σε διαγωνισμούς που διαχειρίστηκε. Ωστόσο, η ΕΑ πρέπει να υποβάλλει αιτήσεις παροχής πληροφοριών στις εκάστοτε αρχές, τουλάχιστον για τους παλαιότερους διαγωνισμούς που δεν διεξάγονταν ηλεκτρονικά, πράγμα που είναι αρκετά πιο χρονοβόρο συγκριτικά με το αν είχε απευθείας πρόσβαση στη βάση δεδομένων των πληροφοριών των διαγωνισμών.

Η ΕΑ θεωρεί πολύ σημαντική την επικοινωνία και τη συνεργασία της με την Ενιαία Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων (ΕΑΔΣ). Σε πολλές περιπτώσεις, η ΕΑ έχει ενημερώσει την ΕΑΔΣ για καταγγελίες που αφορούν εικαζόμενες παραβάσεις σε διαδικασίες υποβολής προσφορών για δημόσιους διαγωνισμούς. Το 2014, η ΕΑΔΣ ζήτησε επίσημα τη γνώμη της ΕΑ σχετικά με τη σύνταξη των τυπικών συμβάσεων για ηλεκτρονικούς διαγωνισμούς που αφορούσαν την προμήθεια φαρμακευτικών προϊόντων σε δημόσια νοσοκομεία. Δεν ζητήθηκε η γνώμη της σχετικά με την ενσωμάτωση της Οδηγίας για τις δημόσιες συμβάσεις, αλλά παρείχε (ανεπίσημες) οδηγίες στην ΕΑΔΣ, η οποία ήταν αρμόδια για τη δημόσια διαβούλευση σχετικά με την εφαρμογή της εν λόγω Οδηγίας. Η ΕΑ παρείχε τις εν λόγω οδηγίες βάσει της εμπειρίας της στον εντοπισμό αντιανταγωνιστικών συμπεριφορών στις κρατικές προμήθειες.

5. Κλαδικά καθεστώτα

Αυτό το κεφάλαιο περιγράφει συνοπτικά τη θεσμική ρύθμιση σε επιλεγμένους κλάδους που υπόκεινται σε ρυθμίσεις, δηλ. στις ηλεκτρονικές επικοινωνίες, στις ταχυδρομικές υπηρεσίες, στον ηλεκτρισμό και στο φυσικό αέριο. Αυτοί οι κλάδοι παρέχουν παραδείγματα διαφορετικών τρόπων κατανομής ευθυνών μεταξύ των κλαδικών ρυθμιστικών αρχών και της αρχής ανταγωνισμού. Στον κλάδο των ταχυδρομείων και στον κλάδο των ηλεκτρονικών επικοινωνιών, ο Νόμος περί Ανταγωνισμού επιβάλλεται από την κλαδική ρυθμιστική αρχή, ενώ στους κλάδους του ηλεκτρισμού και του φυσικού αερίου, η ΕΑ είναι η αρμόδια για την επιβολή του Νόμου. Η ΕΑ έχει την εξουσία να πραγματοποιεί έρευνες ανά κλάδους και να δημοσιεύει αναλύσεις και συστάσεις που αφορούν τον ανταγωνισμό στους συγκεκριμένους κλάδους (Κεφάλαιο 2.7.2). Έως τώρα, καμία από τις έρευνες της ΕΑ δεν αφορούσε κλάδους που βρίσκονται υπό την εποπτεία ανεξάρτητων ρυθμιστικών αρχών.³²⁶ Στους κλάδους που ρυθμίζονται από την ΕΕΤΤ, η ΕΕΤΤ είναι αρμόδια για τη διεξαγωγή κλαδικών ερευνών, ενώ η ΕΑ έχει αμιγώς συμβουλευτικό ρόλο,³²⁷ όπως περιγράφεται παρακάτω. Κατά περίπτωση, περιγράφονται επίσης οι δραστηριότητες της ΕΑ στους εν λόγω κλάδους και η συνεργασία της με κλαδικές ρυθμιστικές αρχές.

5.1. Ηλεκτρονικές επικοινωνίες και ταχυδρομεία

5.1.1. Κλαδικά θεσμικά όργανα

Το Υπουργείο Ψηφιακής Πολιτικής, Τηλεπικοινωνιών και Ενημέρωσης, που ιδρύθηκε το 2016 και συγκεντρώνει τμήματα, που υπάγονταν σε διάφορες αρχές παρελθοντικά, είναι αρμόδιο για τη γενική κλαδική πολιτική. Αποστολή του υπουργείου είναι, μεταξύ άλλων, η ανάπτυξη του νομικού πλαισίου για τις ηλεκτρονικές επικοινωνίες, τις υπηρεσίες ταχυδρομείου και τα μέσα ενημέρωσης καθώς και ο συντονισμός του έργου της κυβέρνησης στους εν λόγω κλάδους. Επιπλέον, το υπουργείο διαμορφώνει πολιτικές για την ενίσχυση της ανάπτυξης

³²⁶ Η ΕΑ πραγματοποίησε έρευνα στον κλάδο των καυσίμων (βλ. Κεφάλαιο 2.7.2), που υπόκειται σε σημαντικό βαθμό στην εποπτεία του Υπουργείου Ενέργειας και Περιβάλλοντος.

³²⁷ Εάν είναι απαραίτητο και κατά τη κρίση της, η ΕΕΤΤ μπορεί να ζητήσει τη βοήθεια της ΕΑ για μια υπόθεση.

υποδομών με στόχο τη βελτίωση της πρόσβασης σε πληροφορίες και επικοινωνία, την ενίσχυση της οικονομίας και την προώθηση της κοινωνικής συνοχής.³²⁸

Η ρύθμιση και εποπτεία των κλάδων είναι αρμοδιότητες της Εθνικής Επιτροπής Τηλεπικοινωνιών και Ταχυδρομείων («ΕΕΤΤ»), η οποία ενεργεί επίσης ως αρχή ανταγωνισμού για τους εν λόγω κλάδους.³²⁹ Η ΕΕΤΤ διαθέτει επίσης την εξουσία να εκδίδει ρυθμίσεις για ζητήματα προστασίας καταναλωτή στους κλάδους των ηλεκτρονικών επικοινωνιών και των ταχυδρομείων. Επιπλέον, η ΕΕΤΤ συνεργάζεται με τη Γενική Γραμματεία Εμπορίου και Προστασίας Καταναλωτή (Υπουργείο Οικονομίας και Ανάπτυξης) και με τον Συνήγορο του Καταναλωτή σε θέματα που αφορούν τους καταναλωτές. Ο ρόλος της ΕΕΤΤ είναι η παρακολούθηση των ειδικών θεμάτων προστασίας των καταναλωτών στον κλάδο των ηλεκτρονικών επικοινωνιών που σχετίζονται με την εφαρμογή της νομοθεσίας της ΕΕΤΤ. Στον κλάδο των ταχυδρομείων, η ΕΕΤΤ εξετάζει καταγγελίες χρηστών που αφορούν την παροχή υπηρεσιών ταχυδρομείου και προτείνει μέτρα ή κυρώσεις, κατά περίπτωση.

Η ΕΕΤΤ είναι μια ανεξάρτητη αρχή που ιδρύθηκε το 1992 και ξεκίνησε να λειτουργεί το 1995. Αρχικά, ονομάστηκε Ελληνική Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών. Το 1998, ανέλαβε την ευθύνη της εποπτείας και ρύθμισης της αγοράς των υπηρεσιών ταχυδρομείου και μετονομάστηκε σε Εθνική Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών και Ταχυδρομείων.

Το Διοικητικό Συμβούλιο της ΕΕΤΤ αποτελείται από εννέα μέλη, συμπεριλαμβανομένων του Προέδρου και δύο Αντιπροέδρων. Ο Πρόεδρος και οι Αντιπρόεδροι επιλέγονται και διορίζονται από το Υπουργικό Συμβούλιο, με

³²⁸ Προεδρικό Διάταγμα 82/2017, Εφημερίδα της Κυβερνήσεως Α117, Άρθρο 1 περί της αποστολής του υπουργείου.

³²⁹ Σύμφωνα με τον Νόμο περί Ηλεκτρονικών Επικοινωνιών 4070/2012 «*Ρυθμίσεις Ηλεκτρονικών Επικοινωνιών, Μεταφορών, Δημοσίων Έργων και άλλες διατάξεις*» (Επίσημη Εφημερίδα της Κυβερνήσεως Α82 με ημερομηνία 10.04.2012), Άρθρο 12, παρ. στ, η ΕΕΤΤ εποπτεύει την εφαρμογή της νομοθεσίας περί ηλεκτρονικών επικοινωνιών, εφαρμόζει τον Νόμο περί Ανταγωνισμού 3959/2011 και τα Άρθρα 101 και 102 της Συνθήκης της ΕΕ, καθώς και τον Κανονισμό της ΕΕ 1/2003/ΕΚ (L 001).

Σύμφωνα με τον Νόμο 4053/2012 (Επίσημη Εφημερίδα της Κυβερνήσεως 44/Α/2012), Άρθρο 5 παρ. κδα, η ΕΕΤΤ είναι αρμόδια για την εφαρμογή του Νόμου περί Ανταγωνισμού 3959/2011 στον κλάδο των υπηρεσιών ταχυδρομείου και των Άρθρων 101 και 102 της Συνθήκης της ΕΕ, καθώς και του Κανονισμού της ΕΕ 1/2003/ΕΚ (L 001).

πρόταση του αρμόδιου Υπουργού, κατόπιν γνωμοδότησης της Επιτροπής Θεσμών και Διαφάνειας της Βουλής. Τα υπόλοιπα μέλη της ΕΕΤΤ διορίζονται από τον αρμόδιο Υπουργό. Η διάρκεια της θητείας όλων των μελών, συμπεριλαμβανομένων του Προέδρου και των Αντιπροέδρων είναι τέσσερα έτη. Τα μέλη της ΕΕΤΤ δεν μπορούν να διοριστούν για περισσότερες από δύο θητείες, διαδοχικές ή μη.

Στο τέλος του 2016, η αρχή είχε προσωπικό 213 μελών, εξαιρουμένων των μελών του Διοικητικού Συμβουλίου.³³⁰ Όπως επιβεβαίωσε η ΕΕΤΤ, η διαχείριση των υποθέσεων επιβολής των κανόνων ανταγωνισμού γίνεται από εξειδικευμένο προσωπικό.

5.1.2. Βασικές πτυχές ρύθμισης του κλάδου

Το νομικό πλαίσιο για τις αγορές ηλεκτρονικών επικοινωνιών ορίζεται σε μεγάλο βαθμό από τις Οδηγίες και τους Κανονισμούς της ΕΕ.³³¹ Τα καθήκοντα της ρυθμιστικής αρχής περιλαμβάνουν, μεταξύ άλλων, την έκδοση κωδίκων συμπεριφοράς, την αξιολόγηση του ανταγωνισμού στις αγορές ηλεκτρονικών επικοινωνιών,³³² τον καθορισμό φορέων εκμετάλλευσης με σημαντική ισχύ στην αγορά (ΣΙΑ) στη σχετική αγορά, την επιβολή υποχρεώσεων (όπως πρόσβαση, διαφάνεια, μη διακριτική μεταχείριση, λογιστικό διαχωρισμό και ρύθμιση ελέγχου τιμών) στους φορείς εκμετάλλευσης με σημαντική ισχύ στην αγορά και την εποπτεία των φορέων εκμετάλλευσης των ηλεκτρονικών επικοινωνιών. Η ρυθμιστική αρχή έχει επιβάλει ορισμένες υποχρεώσεις στον κατεστημένο φορέα του κλάδου, τον ΟΤΕ, για την παροχή υπηρεσιών χονδρικής στους

³³⁰ ΕΕΤΤ (2016), σελίδα 18.

³³¹ Οι ισχύουσες Οδηγίες και οι Κανονισμοί της ΕΕ παρατίθενται στο <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/telecoms-rules>. Το εφαρμοστέο νομικό πλαίσιο έχει ενσωματωθεί στο ελληνικό δίκαιο.

³³² Όπως προβλέπει η Σύσταση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για τις σχετικές αγορές που επιδέχονται ρύθμιση εκ των προτέρων, όλες αυτές οι αγορές είναι αγορές χονδρικής, δηλ. τερματισμός κλήσεων σε σταθερά δίκτυα, τερματισμός κλήσεων σε δίκτυα κινητής τηλεφωνίας, χονδρική παροχή τοπικής πρόσβασης σε σταθερά δίκτυα και χονδρική παροχή πρόσβασης υψηλής ποιότητας σε σταθερά δίκτυα (βλ. <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/commission-recommendation-relevant-product-and-service-markets-within-electronic-communications>).

ανταγωνιστές.³³³ Στην αγορά της κινητής τηλεφωνίας, οι φορείς εκμετάλλευσης υπόκεινται επίσης σε ρύθμιση *ex-ante* στην αγορά του τερματισμού των κλήσεων σε δίκτυα κινητής τηλεφωνίας.³³⁴ Η ΕΕΤΤ επιτηρεί τη συμμόρφωση των φορέων εκμετάλλευσης και επιβάλλει κανονιστικές υποχρεώσεις (πρόσβαση, διαφάνεια, μη διακριτική μεταχείριση, λογιστικό διαχωρισμό και έλεγχο τιμών). Όταν ο φορέας εκμετάλλευσης με ΣΙΑ υπόκειται σε υποχρέωση κοστοστρέφειας, οφείλει να αποδείξει επίσης ότι οι τιμές του είναι πράγματι κοστοστρεφείς με βάση μια προκαθορισμένη μεθοδολογία. Στο πλαίσιο της υποχρέωσης ελέγχου των τιμών, η ΕΕΤΤ μπορεί να αναπτύξει μοντέλα κόστους για να επαληθεύσει ότι υφίσταται έλεγχο των τιμών.³³⁵

Σύμφωνα με τους κανόνες της ΕΕ για τις τηλεπικοινωνίες, οι αγορές ηλεκτρονικών επικοινωνιών υποβάλλονται σε περιοδικούς ελέγχους για να αξιολογηθεί η ανάγκη για ρύθμιση *ex-ante*. Για παράδειγμα, το 2016, η ΕΕΤΤ εξέτασε την αγορά λιανικής πρόσβασης σε σταθερή θέση, έκρινε πως ήταν επαρκώς ανταγωνιστική και απέσυρε τη ρύθμιση *ex-ante*.

Η ΕΕΤΤ εξασφαλίζει την παροχή ενός ελάχιστου συνόλου υπηρεσιών, σε προσιτές τιμές, σε όλους τους χρήστες (πρόκειται για τη λεγόμενη «υποχρέωση παροχής καθολικής υπηρεσίας», ΥΠΚΥ), συμπεριλαμβανομένης της πρόσβασης σε σταθερό δίκτυο τηλεφωνίας, σε υπηρεσίες τηλεφωνικού καταλόγου και δημόσια τηλέφωνα.³³⁶ Το 2016, η ρυθμιστική αρχή πραγματοποίησε διαγωνισμό

³³³ Ο ΟΤΕ, που ιδιωτικοποιήθηκε και πλέον τελεί υπό τον έλεγχο του γερμανικού κατεστημένου φορέα Deutsche Telekom, αντιπροσώπευε περίπου το 60% των εσόδων λιανικών πωλήσεων από τη σταθερή τηλεφωνία και τις υπηρεσίες διαδικτύου στην Ελλάδα το 2016 (ΕΕΤΤ, Ανασκόπηση Αγοράς 2016, σελίδα 28).

³³⁴ Στην αγορά κινητής τηλεφωνίας, ο κλάδος των υπηρεσιών κινητής τηλεφωνίας του κατεστημένου φορέα ήταν ο μεγαλύτερος φορέας εκμετάλλευσης κινητής τηλεφωνίας, με μερίδιο αγοράς 45% από πλευράς συνδέσεων στο τέλος του 2016, με αμέσως επόμενες τη Vodafone και την Wind (ΕΕΤΤ, Ανασκόπηση Αγοράς 2016, σελίδα 33). Η Cyta Hellas, εικονικός πάροχος δικτύου κινητών επικοινωνιών (MVNO), στο τέλος του 2016, αντιπροσώπευε λιγότερο από το 1% των κινητών συνδέσεων.

³³⁵ Με βάση τις προϋποθέσεις που προβλέπει η νομοθεσία, η ΕΕΤΤ μπορεί επίσης να χρησιμοποιήσει ένα σύστημα επαρκούς συγκριτικής αξιολόγησης λαμβάνοντας υπόψη τις τιμές που υφίστανται σε συγκρίσιμες ανταγωνιστικές αγορές άλλων κρατών μελών της ΕΕ.

³³⁶ Οι υπηρεσίες που περιλαμβάνονται στην καθολική υπηρεσία παρατίθενται στον Νόμο 4070/2012, Άρθρο 55.

για την επιλογή του φορέα εκμετάλλευσης που θα αναλάμβανε την παροχή της καθολικής υπηρεσίας στην Ελλάδα. Επιλέχθηκαν δύο φορείς εκμετάλλευσης: ο κατεστημένος φορέας ΟΤΕ επιλέχθηκε για την παροχή υπηρεσιών τηλεφωνικού καταλόγου και υπηρεσιών δημοσίων τηλεφώνων, ενώ η Forthnet επιλέχθηκε για την πρόσβαση στο σταθερό τηλεφωνικό δίκτυο.³³⁷

Επιπλέον, η EETT διαχειρίζεται τις ραδιοσυχνότητες εμπορικής χρήσης, εκχωρεί τα δικαιώματα χρήσης των ραδιοσυχνοτήτων και ορίζει τα τέλη χρήσης τους. Για παράδειγμα, το 2017, πραγματοποιήθηκε δημοπρασία για τα δικαιώματα χρήσης του ραδιοφάσματος στη ζώνη συχνοτήτων 1800 MHz (π.χ. για συχνότητες κατάλληλες για κινητές επικοινωνίες), όπου συγκεντρώθηκαν EUR 201,5 εκατομμύρια.

Όπως προβλέπει η νομοθεσία της ΕΕ,³³⁸ οι ελληνικές υπηρεσίες ταχυδρομείου απελευθερώθηκαν πλήρως την 1^η Ιανουαρίου 2013.³³⁹ Η νομοθεσία της ΕΕ και η εθνική νομοθεσία προβλέπουν ότι πρέπει να παρέχεται ένα ελάχιστο σύνολο υπηρεσιών καθορισμένης ποιότητας στους χρήστες, σε προσιτές τιμές, ανεξάρτητα από τη γεωγραφική θέση τους. Στην Ελλάδα, το εν λόγω σύνολο υπηρεσιών, δηλ. η λεγόμενη υποχρέωση παροχής καθολικής υπηρεσίας (ΥΠΚΥ), περιλαμβάνει τη διαχείριση επιστολών, διαφημιστικού υλικού, εφημερίδων, βιβλίων και καταλόγων βάρους έως δύο κιλών, καθώς και δεμάτων βάρους 20 κιλών. Ο πάροχος καθολικής υπηρεσίας (ΠΚΥ), που έχει οριστεί βάσει νόμου έως το 2028, είναι τα κρατικά Ελληνικά Ταχυδρομεία – ΕΛΤΑ.³⁴⁰ Ένας από τους

³³⁷ www.eett.gr/opencms/opencms/EETT_EN/Electronic_Communications/Telecoms/AgggregateService (πρόσβαση στις 16 Απριλίου 2018).

³³⁸ Η Οδηγία για τις Ταχυδρομικές Υπηρεσίες (Οδηγία 97/67/EK), όπως τροποποιήθηκε, είναι διαθέσιμη στο https://ec.europa.eu/growth/sectors/postal-services/legislation_en. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή παρέπεμψε την Ελλάδα στο Ευρωπαϊκό Δικαστήριο λόγω νομοθεσίας που επέβαλε επρόσθετες υποχρεώσεις σε εταιρείες ταχυμεταφορών (http://europa.eu/rapid/press-release_IP-09-1477_en.htm?locale=en).

³³⁹ Η Ελλάδα είναι μία από τις 11 χώρες, στις οποίες δόθηκε η δυνατότητα απελευθέρωσης μετά τις 31 Δεκεμβρίου 2010, που είχε οριστεί ως προθεσμία για όλη την Ευρωπαϊκή Ένωση.

³⁴⁰ Νόμος 4053/2012 «Ρύθμιση λειτουργίας της ταχυδρομικής αγοράς, θεμάτων ηλεκτρονικών επικοινωνιών και άλλες διατάξεις», Εφημερίδα της Κυβερνήσεως 44/Α/2012.

βασικούς στόχους της ρυθμιστικής αρχής είναι να εξασφαλίσει τη διαθεσιμότητα της ΚΥ σε προσιτές τιμές σε ολόκληρη τη χώρα.³⁴¹ Η ΕΕΤΤ επιτηρεί την ποιότητα των παραμέτρων των υπηρεσιών, εξετάζει και εγκρίνει τις τιμές που υποβάλλει ο ΠΚΥ για τις υπηρεσίες που εντάσσονται στο πεδίο εφαρμογής της ΥΠΚΥ.

Το συνολικό μερίδιο των εσόδων του κατεστημένου φορέα στην αγορά των υπηρεσιών ταχυδρομείου (συμπεριλαμβανομένων των ταχυμεταφορών και του επείγοντος ταχυδρομείου) έχει μειωθεί από 58% το 2011 σε 38% το 2016. Παρότι το μερίδιό του στην αγορά των επιστολών εξακολουθούσε να είναι πολύ υψηλό στο τέλος του 2016, αντιπροσώπευε μόλις το 7% της αγοράς των δεμάτων.³⁴²

Η ΕΕΤΤ συγκεντρώνει τακτικά πληροφορίες για την αγορά, μέσα από ερωτηματολόγια που υποβάλλονται στους φορείς εκμετάλλευσης στις αγορές των υπηρεσιών ταχυδρομείου και των ηλεκτρονικών επικοινωνιών. Πέραν της ετήσιας έκθεσής της, η ρυθμιστική αρχή δημοσιεύει μια ετήσια αναφορά που παρουσιάζει τα δεδομένα της αγοράς, συμπεριλαμβανομένων των εσόδων, του αριθμού των αδειοδοτημένων φορέων εκμετάλλευσης, των όγκων (π.χ. του αριθμού των συνδρομητών και της κίνησης στην αγορά ηλεκτρονικών επικοινωνιών) και των μεριδίων αγοράς.³⁴³

Το 2016, η ΕΕΤΤ κυκλοφόρησε ένα εργαλείο σύγκρισης τιμών, το λεγόμενο Παρατηρητήριο Τιμών Τηλεπικοινωνιακών και Ταχυδρομικών Προϊόντων (Pricescope).³⁴⁴ Το Pricescope είναι μια πλατφόρμα, που παρέχει η

Το κρατικό μερίδιο των ΕΛΤΑ έχουν μεταβιβαστεί στην Ελληνική Εταιρεία Συμμετοχών και Περιουσίας Α.Ε., η οποία κατέχει πολλά κρατικά περιουσιακά στοιχεία. Κατά συνέπεια, το 90% του μετοχικού κεφαλαίου των ΕΛΤΑ ανήκει στην Ελληνική Εταιρεία Συμμετοχών και Περιουσίας Α.Ε.

³⁴¹ www.eett.gr/opencms/opencms/EETT_EN/PostalServices/EETT_post (πρόσβαση στις 16 Απριλίου 2018).

³⁴² Ο ΠΚΥ αντιπροσώπευε το 92% από πλευράς όγκου και το 67% από πλευράς εσόδων. Πηγή: ΕΕΤΤ, Ανασκόπηση Αγοράς 2016, σελίδα 99.

³⁴³ Οι ετήσιες ανασκοπήσεις αγοράς είναι διαθέσιμες στα αγγλικά, στο www.eett.gr/opencms/opencms/EETT_EN/Journalists/MarketAnalysis/MarketReview.

³⁴⁴ Το εργαλείο σύγκρισης τιμών διατίθεται στα ελληνικά, στο www.pricescope.gr/home.

ΕΕΤΤ, μέσω της οποίας οι χρήστες μπορούν να συγκρίνουν τιμές διαφορετικών παρόχων, για ένα ευρύ φάσμα υπηρεσιών.³⁴⁵

5.1.3. Επιβολή κανόνων ανταγωνισμού

Ένας γενικός κανόνας είναι ότι οι υποθέσεις που υποβάλλονται στην ΕΕΤΤ μπορεί να καλύπτουν ρυθμίσεις *ex-ante* αλλά και παραβάσεις της νομοθεσίας περί ανταγωνισμού. Η ΕΕΤΤ σημειώνει ότι αυτή η «διπλή προσέγγιση» της ΕΕΤΤ «που την καθιστά κλαδική ρυθμιστική αρχή και ταυτόχρονα αρχή ανταγωνισμού για τον κλάδο των τηλεπικοινωνιών/ταχυδρομείου ευνοεί την πιο ουσιαστική αξιολόγηση της ουσίας της υπόθεσης και την απουσία αντιφατικών αποφάσεων, αλλά αυξάνει το χρονικό πλαίσιο για τη διεκπεραίωση των υποθέσεων».³⁴⁶ Την περίοδο 2012-2017, οι έρευνες στον κλάδο των ηλεκτρονικών επικοινωνιών οδήγησαν σε μια απόφαση παράβασης το 2017³⁴⁷ και άλλη μία το 2013.³⁴⁸ Την ίδια περίοδο, η ρυθμιστική αρχή εξέδωσε μια απόφαση που αφορούσε την αγορά των υπηρεσιών ταχυδρομείου το 2015,³⁴⁹ άλλη μία το 2014³⁵⁰ και άλλη μία το 2012³⁵¹ (βλ. παρακάτω).

Η ΕΕΤΤ εξέδωσε μια απόφαση τον Σεπτέμβριο 2017, που επέβαλε πρόστιμο στον κατεστημένο φορέα τηλεπικοινωνιών ΟΤΕ για κατάχρηση δεσπόζουσας θέσης κατά την παροχή υπηρεσιών χονδρικής, και συγκεκριμένα

³⁴⁵ Για παράδειγμα, όσον αφορά τα προϊόντα ταχυμεταφορών, το εργαλείο σύγκρισης τιμών καλύπτει περίπου 240 υπηρεσίες ταχυδρομείου και 2 450 ζώνες παράδοσης στην Ελλάδα και στο εξωτερικό, και βασίζεται σε πληροφορίες προερχόμενες από 11 παρόχους υπηρεσιών ταχυδρομείου, βλ. www.pricescop.gr/statistics (πρόσβαση στις 16 Απριλίου 2018).

³⁴⁶ Υποβολή της ΕΕΤΤ στον ΟΟΣΑ.

³⁴⁷ Απόφαση 826/04 της ΕΕΤΤ, της 14^{ης} Σεπτεμβρίου 2017, που δημοσιεύθηκε στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως 3540/Β/10.10.2017. Βλ. δελτίο τύπου (στα ελληνικά) στο www.eett.gr/opencms/opencms/admin/News_new/news_0694.html.

³⁴⁸ Απόφαση της 700/019 της ΕΕΤΤ, της 29^{ης} Αυγούστου 2013.

³⁴⁹ Ετήσια Έκθεση της ΕΕΤΤ για το 2015 (στα ελληνικά), σελίδα 89.

³⁵⁰ Ετήσια Έκθεση της ΕΕΤΤ για το 2014 (στα ελληνικά), σελίδα 111. Το ίδιο έτος, η ΕΕΤΤ εξέτασε άλλη μία καταγγελία, αλλά δεν διαπίστωσε κάποια παράβαση.

³⁵¹ Ετήσια Έκθεση της ΕΕΤΤ για το 2012 (στα αγγλικά), σελίδα 85.

για αδεσμοποίητη πρόσβαση στον τοπικό βρόχο (ΑΠΤΒ), προς τους ανταγωνιστές του. Η έρευνα ξεκίνησε μετά από καταγγελία τεσσάρων φορέων εκμετάλλευσης³⁵² που ισχυρίστηκαν ότι, κατά την περίοδο από το 2012 έως το 2014, ο ΟΤΕ ευνοούσε τις δικές του υπηρεσίες λιανικής σε βάρος των ανταγωνιστών του. Η ΕΕΤΤ επέβαλε διοικητικό πρόστιμο ύψους EUR 6,3 εκατομμυρίων, από τα οποία τα EUR 3,5 εκατομμύρια αφορούσαν την παράβαση του Νόμου περί Ανταγωνισμού και τα υπόλοιπα την παράβαση των κανονιστικών υποχρεώσεων του για μη διακριτική μεταχείριση.³⁵³

Σε προηγούμενη απόφαση, τον Αύγουστο 2013, η ΕΕΤΤ είχε επιβάλει πρόστιμο στον ΟΤΕ για κατάχρηση δεσπόζουσας θέσης κατά την παροχή ΑΠΤΒ στους ανταγωνιστές του, και συγκεκριμένα για καθυστερήσεις στην παροχή υπηρεσιών ΑΠΤΒ και αδυναμία διαχείρισης υπηρεσιών. Από το συνολικό πρόστιμο του EUR 1 εκατομμυρίου, τα EUR 700 000 αφορούσαν την κατάχρηση δεσπόζουσας θέσης και το υπόλοιπο ποσό αφορούσε τις παραβάσεις της νομοθεσίας περί ηλεκτρονικών επικοινωνιών.³⁵⁴

Όλες οι πρόσθετες καταγγελίες στις αγορές ηλεκτρονικών επικοινωνιών αφορούν καταγγελίες για κατάχρηση δεσπόζουσας θέσης. Η ΕΕΤΤ έχει ήδη συγκεντρώσει αποδεικτικά στοιχεία και πραγματοποιήσει ακροάσεις με τα ενδιαφερόμενα μέρη για όλες τις υποθέσεις της. Για παράδειγμα, η ΕΕΤΤ διερευνά επί του παρόντος τις εξής καταγγελίες:³⁵⁵

- Μια καταγγελία που υποβλήθηκε το 2012 από τη Vodafone Hellas κατά της Cosmote, μεγάλου φορέα εκμετάλλευσης κινητών επικοινωνιών, για εικαζόμενη κατάχρηση δεσπόζουσας θέσης (συμπίεση περιθωρίων, εξοντωτική τιμολόγηση,

³⁵² Wind, Hellas on Line, Cyta Hellas και Forthnet.

³⁵³ Η κανονιστική υποχρέωση επιβλήθηκε κατόπιν τακτικών ελέγχων της αγοράς των ηλεκτρονικών επικοινωνιών. Ο έλεγχος της αγοράς αδεσμοποίητης πρόσβασης στον τοπικό βρόχο οδήγησε την ΕΕΤΤ στο συμπέρασμα ότι ο κατεστημένος φορέας κατείχε σημαντική ισχύ στην αγορά (ΣΙΑ) και τελικά, στην επιβολή υποχρεώσεων *ex-ante*, όπως για παράδειγμα η απαίτηση μη διακριτικής μεταχείρισης.

³⁵⁴ Ετήσια Έκθεση της ΕΕΤΤ για το 2013 (στα αγγλικά), σελίδα 80.

³⁵⁵ Επίσης, η ΕΕΤΤ διερευνά μια υπόθεση εικαζόμενης συμπίεσης περιθωρίων, στην οποία εμπλέκονται οι θυγατρικές της Cosmote και της Vodafone στην Αλβανία, καθώς και μια υπόθεση εικαζόμενου αποκλεισμού κατά του ΟΤΕ και της Cosmote.

διακρίσεις σε επίπεδο τιμών) στην αγορά της προπληρωμένης κινητής τηλεφωνίας.

- Μια καταγγελία που υποβλήθηκε από την Wind κατά του κατεστημένου φορέα ΟΤΕ για την εφαρμογή διαφορετικών προθεσμιών, κατά την παροχή υπηρεσιών ΑΠΤΒ, για επισκευές γραμμών στις υπηρεσίες λιανικής της και στους κατάντη ανταγωνιστές.
- Μια καταγγελία που υποβλήθηκε στο τέλος του 2015 κατά του Ομίλου ΟΤΕ από όλους τους άλλους φορείς εκμετάλλευσης και αφορά τα συνδυασμένα πακέτα που παρέχει ο κατεστημένος φορέας ΟΤΕ με το σκέλος της κινητής τηλεφωνίας (που περιλαμβάνουν υπηρεσίες σταθερής και κινητής τηλεφωνίας καθώς και τηλεοπτικές υπηρεσίες. Η εικαζόμενη κατάχρηση δεσπόζουσας θέσης αφορά την παραχώρηση εκπτώσεων σε πιστούς πελάτες, τη συμπίεση περιθωρίων και την εξοντωτική τιμολόγηση.

Πέραν των υποθέσεων κατάχρησης δεσπόζουσας θέσης, από το 2012 έως και το 2017. Η ΕΕΤΤ διαχειρίστηκε μια συγκέντρωση στην αγορά των ηλεκτρονικών επικοινωνιών. Το 2014, η ΕΕΤΤ ενέκρινε την εξαγορά του ελληνικού φορέα εκμετάλλευσης Hellas on Line από τη Vodafone.³⁵⁶ Η εξαγορά γνωστοποιήθηκε στις 5 Σεπτεμβρίου 2014 και εγκρίθηκε στις 18 Σεπτεμβρίου 2014. Η ρυθμιστική αρχή βρίσκεται στη διαδικασία ελέγχου άλλης συγκέντρωσης, που γνωστοποιήθηκε στο τέλος του Φεβρουαρίου 2018, μεταξύ της Vodafone και της Cyta Hellas.³⁵⁷ Αυτή η πρόσφατη συγκέντρωση γνωστοποιήθηκε στην ΕΕΤΤ και στην ΕΑ, δεδομένου ότι αφορά τις αγορές των

³⁵⁶ Απόφαση 733/047 της ΕΕΤΤ, της 18^{ης} Σεπτεμβρίου 2014, που δημοσιεύτηκε στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως 2680/Β/08.10.2014. Βλ. επίσης την Ετήσια Έκθεση της ΕΕΤΤ για το 2014 (στα ελληνικά), σελίδα 74. Η συγκέντρωση γνωστοποιήθηκε επίσης στην ΕΑ, καθώς αφορούσε την αγορά συνδρομητικής τηλεόρασης, βλ. Απόφαση 593/2014 της ΕΑ, www.epant.gr/Pages/DecisionDetail?ID=1640.

³⁵⁷ Στις 22 Φεβρουαρίου 2018, ο φορέας εκμετάλλευσης τηλεπικοινωνιών Vodafone γνωστοποίησε στην ΕΕΤΤ και στην ΕΑ την εξαγορά ενός μικρότερου φορέα εκμετάλλευσης στην Ελλάδα (Cyta Hellas). Βλ. την ανακοίνωση στα ελληνικά (Ανακοινώσεις Συγκεντρώσεων, με ημερομηνία 14 Μαρτίου 2018) στο www.epant.gr/ και στα αγγλικά στο www.eett.gr/opencms/opencms/admin_EN/News/news_0483.html.

ηλεκτρονικών επικοινωνιών, καθώς και το περιεχόμενο των μέσων επικοινωνίας. Η ΕΑ έχει εγκρίνει τη γνωστοποιηθείσα συναλλαγή, όσον αφορά τα θέματα που εμπίπτουν στην αρμοδιότητά της, δηλαδή την απόκτηση οπτικοακουστικού τηλεοπτικού περιεχομένου, συμπεριλαμβανομένων δικαιωμάτων μετάδοσης άλλων τηλεοπτικών καναλιών, και στην αγορά για την παροχή υπηρεσιών συνδρομητικής τηλεόρασης.³⁵⁸

Στον κλάδο των ταχυδρομικών υπηρεσιών, το 2015, η EETT εξέδωσε μια απόφαση για κατάχρηση δεσπόζουσας θέσης από τον κατεστημένο φορέα ΕΛΤΑ σε έναν διαγωνισμό που πραγματοποιήθηκε για την παροχή υπηρεσιών μαζικής αλληλογραφίας στην εταιρεία ύδρευσης των Αθηνών (ΕΥΔΑΠ). Μετά από καταγγελία που υποβλήθηκε από την ανταγωνιστική εταιρεία ACS, που δεν κατόρθωσε να κερδίσει τον διαγωνισμό του 2013, η EETT διαπίστωσε ότι τα ΕΛΤΑ είχαν επιδοθεί στην πρακτική της εξοντωτικής τιμολόγησης. Με την έκδοση της απόφασης, ακυρώθηκε το αποτέλεσμα του διαγωνισμού. Παλαιότερα, το 2012, είχε εκδοθεί απόφαση κατόπιν καταγγελίας της ACS το 2009 για κατάχρηση δεσπόζουσας θέσης. Η καταγγέλλουσα εταιρεία είχε ζητήσει να της χορηγηθεί πρόσβαση στο ταχυδρομικό δίκτυο των ΕΛΤΑ προκειμένου να παράσχει υπηρεσίες ταχυμεταφορών παρεμφερείς με τις υπηρεσίες της θυγατρικής των ΕΛΤΑ. Η ACS ισχυριζόταν ότι ο κατεστημένος φορέας εφάρμοζε τιμές σε διακριτική βάση και προϋποθέσεις όσον αφορά την ποιότητα των υπηρεσιών, που ευνοούσαν τη δική του θυγατρική. Η EETT επέβαλε πρόστιμο στον κατεστημένο φορέα για παραβάσεις της νομοθεσίας περί ανταγωνισμού και την υποχρέωση να υποβάλει μια μελέτη κόστους που να παρουσιάζει το σύστημα τιμολόγησης μεταξύ των ΕΛΤΑ και της θυγατρικής τους.³⁵⁹

Σε επίπεδο ΕΕ, οι κρατικές ενισχύσεις που έχουν λάβει τα ΕΛΤΑ έχουν εξεταστεί από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή στο πλαίσιο δύο υποθέσεων, εκ των οποίων η μία αφορά τη χρηματοδότηση του καθαρού κόστους της καθολικής υπηρεσίας από το κράτος και η δεύτερη αφορά την ενίσχυση αναδιάρθρωσης. Η

³⁵⁸ Όσον αφορά την παροχή υπηρεσιών «multiple play» (συνδυασμένα πακέτα υπηρεσιών τηλεπικοινωνιών που περιλαμβάνουν υπηρεσίες συνδρομητικής τηλεόρασης), το ζήτημα εξετάζεται από την EETT, σύμφωνα με την απόφαση της ΕΑ, στο πλαίσιο της συνεργασίας μεταξύ αυτών των δύο αρχών. Βλ. www.epant.gr/ για το δελτίο τύπου με ημερομηνία 23 Απριλίου 2018.

³⁵⁹ EGRP (Σώμα Ευρωπαίων Ρυθμιστών για τις Ταχυδρομικές Υπηρεσίες), (2012), σελίδες 25 – 26.

Ευρωπαϊκή Επιτροπή ενέκρινε την αποζημίωση από το κράτος (για ένα περιορισμένο χρονικό διάστημα), όπως έχει συμβεί και σε άλλα κράτη μέλη όσον αφορά την καθολική υπηρεσία (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2015, σελίδα 25).³⁶⁰ Σε μια άλλη υπόθεση, η Επιτροπή ενέκρινε την κρατική χρηματοδότηση για την υποστήριξη του εκσυγχρονισμού της υποδομής του κατεστημένου φορέα.³⁶¹

Αν και η νομική βάση για τις δραστηριότητες επιβολής των κανόνων ανταγωνισμού της ΕΕΤΤ συμπίπτει με της ΕΑ, κάθε αρχή μπορεί να έχει τους δικούς της διαδικαστικούς κανόνες. Συγκεκριμένα, η ΕΕΤΤ δεν εκδίδει Κοινοποιήσεις Αιτιάσεων στα υπό διερεύνηση ενδιαφερόμενα μέρη, αλλά τα ενημερώνει επισήμως για το άνοιγμα μιας υπόθεσης με μια «Πράξη διεξαγωγής ακρόασης», που θεωρείται ότι εξυπηρετεί τον ίδιο σκοπό με τις κοινοποιήσεις αιτιάσεων. Αυτή η πράξη επιδίδεται στα ενδιαφερόμενα μέρη πέντε ημέρες πριν από την ακρόαση και περιλαμβάνει μια περιγραφή των στοιχείων της υπόθεσης, την εικαζόμενη παράβαση, τη διάρκεια της παράβασης και το νομικό πλαίσιο βάσει του οποίου η εν λόγω συμπεριφορά κρίνεται ως αντιαναγωνιστική. Εάν η υπόθεση ανοίξει κατόπιν καταγγελίας, γνωστοποιείται στην ενδιαφερόμενη επιχείρηση και το έντυπο καταγγελίας, στη μη εμπιστευτική εκδοχή του. Στο στάδιο που προηγείται της ακρόασης, τα ενδιαφερόμενα μέρη μπορούν επίσης να ζητήσουν πρόσβαση στον μη εμπιστευτικό φάκελο της υπόθεσης για να ασκήσουν τα δικαιώματα υπεράσπισης που διαθέτουν. Κατά την ακρόαση, τα ενδιαφερόμενα μέρη, οι δικηγόροι τους και οι μάρτυρες που έχουν κληθεί από τα ενδιαφερόμενα μέρη ή την ΕΕΤΤ εμφανίζονται ενώπιον μιας Επιτροπής Ακρόασης. Τα ενδιαφερόμενα μέρη δύνανται να υποβάλουν τις τελικές καταθέσεις τους στην ΕΕΤΤ, καθώς και τυχόν άλλες πληροφορίες που τους έχει ζητήσει οι αρχή. Τα πρακτικά κάθε συνεδρίας παρέχονται στα ενδιαφερόμενα μέρη. Όπως ισχύει και με τις αποφάσεις της ΕΑ, μπορεί να υποβληθεί αίτηση αναίρεσης για τις αποφάσεις της ΕΕΤΤ στο Διοικητικό Εφετείο των Αθηνών και σε δεύτερο και τελευταίο βαθμό, στο Συμβούλιο της Επικρατείας.

Σε περίπτωση ελέγχου συγκεντρώσεων, η ΕΕΤΤ εφαρμόζει τις διατάξεις και το χρονοδιάγραμμα του Νόμου περί Ανταγωνισμού, καθώς και την Απόφαση

³⁶⁰ Υπόθεση SA.35608, απόφαση διαθέσιμη στο http://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_35608.

³⁶¹ Υπόθεση SA.32562, απόφαση διαθέσιμη στο http://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_32562.

558/2013 της ΕΑ, σύμφωνα με τις διαδικασίες της ΕΑ.³⁶² Στον τομέα των οριζόντιων συμφωνιών, η ΕΕΤΤ εξέδωσε το δικό της πρόγραμμα επιείκειας το 2010.³⁶³ Σύμφωνα με την ΕΕΤΤ, η απόφαση εκδόθηκε βάσει του προηγούμενου νόμου περί ανταγωνισμού και δεν είναι σε ισχύ πλέον.

5.2. Ενέργεια

5.2.1. Κλαδικά θεσμικά όργανα

Το Υπουργείο Περιβάλλοντος και Ενέργειας είναι αρμόδιο για την κλαδική πολιτική και την ανάπτυξη του κύριου κανονιστικού πλαισίου για τον κλάδο της ενέργειας. Οι στόχοι του περιλαμβάνουν την εξασφάλιση της ενεργειακής ασφάλειας και την προώθηση του υγιούς ανταγωνισμού με σκοπό τη μείωση του ενεργειακού κόστους για τους χρήστες και τους καταναλωτές.³⁶⁴

Η κλαδική ρυθμιστική αρχή ΡΑΕ (Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας) είναι μια ανεξάρτητη αρχή, που ιδρύθηκε με τον Νόμο 2773/1999 και έχει συμβουλευτικό ρόλο και την υποχρέωση της επιτήρησης της αγοράς.³⁶⁵ Οι αρμοδιότητες και οι εξουσίες της διευρύνθηκαν σε μεγάλο βαθμό μετά τις νομοθετικές αλλαγές που εφαρμόστηκαν την περίοδο 2010-2011 και που κατέστησαν τη ΡΑΕ αρμόδια για την έκδοση αδειών και της έδωσαν ρυθμιστικές εξουσίες, όπως η έκδοση κωδικών δικτύου, η διαχείριση των προϋποθέσεων για την πρόσβαση και τη χρήση δικτύων και η έγκριση των τιμών των υπηρεσιών. Η ΡΑΕ διαθέτει και αρμοδιότητες σε σχέση με την προστασία των καταναλωτών και συγκεκριμένα με καταγγελίες που σχετίζονται με παραβάσεις κανονιστικών υποχρεώσεων.³⁶⁶ Στο πλαίσιο της γενικής αρμοδιότητας της ΡΑΕ να επιτηρεί την αγορά της ενέργειας, διεξάγει

³⁶² Απόφαση 558/2013 της ΕΑ, διαθέσιμη στα ελληνικά στο <https://www.epant.gr/Pages/DecisionDetail?ID=1376>.

³⁶³ Απόφαση 563/026 της ΕΕΤΤ, της 27^{ης} Απριλίου 2010, διαθέσιμη στα ελληνικά στο www.eett.gr/opencms/export/sites/default/admin/downloads/Decisions/Administrative/AP563-026_2010.pdf.

³⁶⁴ Άρθρο 3, Νόμος 2773/1999, Επίσημη Εφημερίδα Α286 της 22^{ης} Δεκεμβρίου 1999.

³⁶⁵ Νόμος 2773/1999, Επίσημη Εφημερίδα Α286 της 22^{ης} Δεκεμβρίου 1999.

³⁶⁶ Βλ. www.rae.gr/site/el_GR/categories_new/about_rae/intro.csp# (πρόσβαση στις 20 Απριλίου 2018).

τακτικούς ελέγχους αγοράς και δημοσιεύει διεξοδικές πληροφορίες για τον κλάδο της ενέργειας κάθε χρόνο.³⁶⁷

Παρά το γεγονός ότι δεν επιβάλλει τη νομοθεσία περί ανταγωνισμού, η προώθηση των κανόνων ανταγωνισμού περιλαμβάνεται στους στόχους της ΡΑΕ (Άρθρο 3, παράγραφος 4ε, Νόμος 4011/2011).³⁶⁸ Στην πράξη, η ΡΑΕ επιδιώκει την επίτευξη του συγκεκριμένου στόχου ως επί το πλείστον μέσω των κανονιστικών δραστηριοτήτων της και των ενεργειών παρακολούθησης της αγοράς (όπως η εξασφάλιση της πρόσβασης τρίτων σε δίκτυα, η παρακολούθηση των αγορών χονδρικής και λιανικής). Η ΕΑ είναι αρμόδια για την επιβολή της νομοθεσίας περί ανταγωνισμού στους κλάδους του φυσικού αερίου και του ηλεκτρισμού και οι υποθέσεις της καλύπτονται στο Κεφάλαιο 2.5.1 παραπάνω.

Το διοικητικό συμβούλιο της αρχής αποτελείται από επτά μέλη.³⁶⁹ Οι κενές θέσεις στο Διοικητικό Συμβούλιο πρέπει να δημοσιεύονται σε τουλάχιστον τέσσερις εθνικές εφημερίδες. Τα μέλη ορίζονται από τον Υπουργό Περιβάλλοντος και Ενέργειας, κατόπιν θετικής γνωμοδότησης από την Επιτροπή Θεσμών και Διαφάνειας της Βουλής. Ο Πρόεδρος και οι δύο Αντιπρόεδροι (που συγκαταλέγονται στα επτά μέλη) ορίζονται από το Υπουργικό Συμβούλιο, κατόπιν πρότασης του Υπουργού Περιβάλλοντος και Ενέργειας και θετικής γνωμοδότησης της Επιτροπής Θεσμών και Διαφάνειας της Βουλής. Τον Δεκέμβριο 2016, η ΡΑΕ είχε 111 μέλη προσωπικού, από συνολικά 211 που προβλέπονται από τη νομοθεσία (ΡΑΕ, 2017).

5.2.2. Βασικές πτυχές ρύθμισης του κλάδου

Η Ελλάδα έχει ενσωματώσει τις νομοθετικές δέσμες της ΕΕ στο εθνικό της πλαίσιο, με αποτέλεσμα την απελευθέρωση και μεταρρύθμιση του κλάδου,

³⁶⁷ Αυτές οι ετήσιες μελέτες διατίθενται στα αγγλικά στο www.ceer.eu/national-report-2017.

³⁶⁸ Νόμος 4011/2011, Επίσημη Εφημερίδα Α179 της 22^{ης} Αυγούστου 2011.

³⁶⁹ Βλ. www.rae.gr/site/categories_new/about_rae/organization/plenum.csp (πρόσβαση στις 20 Απριλίου 2018).

συμπεριλαμβανομένου του διαχωρισμού των κάθετα ολοκληρωμένων κατεστημένων φορέων.³⁷⁰

Στον κλάδο της ηλεκτρικής ενέργειας, η αγορά απελευθερώθηκε πλήρως το 2007 και οι έλεγχοι των τιμών λιανικής σταμάτησαν την 1^η Σεπτεμβρίου 2013.³⁷¹ Στο τέλος του 2016, οι ενεργοί πάροχοι ήταν 17, αλλά το μερίδιο της αγοράς λιανικής που αντιστοιχούσε στον κατεστημένο φορέα ήταν 88% (ΔΟΕ, 2017, σελίδα 67). Στο πλαίσιο του Προγράμματος Οικονομικής Προσαρμογής της Ελλάδας (βλ. Κεφάλαιο 1.1), η κυβέρνηση έχει δεσμευτεί να μειώσει το μερίδιο αγοράς της ΔΕΗ μέσα από ένα σύστημα δημοπρασιών, στις οποίες οι ανταγωνιστές έχουν τη δυνατότητα να αγοράσουν ηλεκτρική ενέργεια που παράγεται από τη ΔΕΗ, προκειμένου να τη μεταπωλήσουν σε επίπεδο λιανικής. Η ρυθμιστική αρχή ΡΑΕ είναι αρμόδια για τον καθορισμό της ποσότητας ηλεκτρικής ενέργειας που πρέπει να διατίθενται προς δημοπρασία από την ΔΕΗ κάθε χρόνο.

Από πλευράς διάρθρωσης της αγοράς, η ΔΕΗ το 2016 εξακολουθούσε να αντιπροσωπεύει σχεδόν το 70% της ικανότητας ηλεκτροπαραγωγής στην Ελλάδα (ΔΟΕ, 2017) και κατείχε τον διαχειριστή δικτύου διανομής ηλεκτρικής ενέργειας. Αρχικά, η Ελλάδα υιοθέτησε το μοντέλο του Ανεξάρτητου Διαχειριστή Μεταφοράς Ηλεκτρικής Ενέργειας, που περιλαμβάνεται στις προβλεπόμενες επιλογές βάσει της νομοθεσίας της ΕΕ και στο οποίο οι εταιρείες παροχής ενέργειας μπορούν να κατέχουν ή να διαχειρίζονται το δίκτυο μεταφοράς μέσω ξεχωριστής εταιρείας. Ο ΑΔΜΗΕ (Ανεξάρτητος Διαχειριστής Μεταφοράς Ηλεκτρικής Ενέργειας) ανήκε στον κρατικό κατεστημένο φορέα ΔΕΗ.³⁷² Στο πλαίσιο του Προγράμματος Οικονομικής Προσαρμογής της χώρας, η κυβέρνηση

³⁷⁰ Οι Οδηγίες και οι Κανονισμοί της ΕΕ σχετικά με την απελευθέρωση της αγοράς διατίθενται στο <https://ec.europa.eu/energy/en/topics/markets-and-consumers/market-legislation>.

³⁷¹ Εξαιρούνται ορισμένες κατηγορίες ευπαθών καταναλωτών (ΔΟΕ, 2017, σελίδα 66).

³⁷² «Ο ΑΔΜΗΕ κατέχει και διαχειρίζεται το σύστημα μεταφοράς ηλεκτρικής ενέργειας, διεξάγει μεταφορές σε πραγματικό χρόνο και διεκπεραιώνει τις ανισορροπίες και τις λοιπές χρεώσεις ή πληρωμές». (ΔΟΕ, 2017, σελίδα 70).

δεσμεύτηκε να εφαρμόσει πλήρη ιδιοκτησιακό διαχωρισμό στον κλάδο της ηλεκτρικής ενέργειας.³⁷³

Το κανονιστικό πλαίσιο για την ηλεκτρική ενέργεια προβλέπει την παροχή Υπηρεσιών Κοινής Ωφέλειας (ΥΚΩ). Αυτές οι υπηρεσίες αφορούν κατά κύριο λόγο ειδικές τιμές για ευπαθείς καταναλωτές και επιδοτήσεις στους καταναλωτές των περισσότερων ελληνικών νησιών (δηλ. νησιών που δεν συνδέονται με δίκτυο μεταφοράς ηλεκτρικής ενέργειας και στα οποία υπάρχουν τοπικές γεννήτριες).

Στον κλάδο του φυσικού αερίου, η αγορά λιανικής απελευθερώθηκε πλήρως την 1^η Ιανουαρίου 2018. Στην Ελλάδα, η κατανάλωση φυσικού αερίου δεν είναι ευρέως διαδεδομένη στον οικιστικό τομέα³⁷⁴, αλλά παρουσιάζει αύξηση με την πάροδο του χρόνου. Ο κατεστημένος φορέας υπόκειται σε παρεμφερείς απαιτήσεις δημοπρασίας με εκείνες που ισχύουν για τη ΔΕΗ (παράγραφος 0) με στόχο την ενθάρρυνση πιο έντονου ανταγωνισμού (το πρόγραμμα αποδέσμευσης φυσικού αερίου της ΕΑ περιγράφεται στο Κεφάλαιο 2.5.1).

Όπως και στον κλάδο της ηλεκτρικής ενέργειας, έτσι και για το φυσικό αέριο, η Ελλάδα επέλεξε να εφαρμόσει ένα μοντέλο ανεξάρτητου διαχειριστή συστήματος μεταφοράς (ΔΕΣΦΑ), με το ίδιο καθεστώς ιδιοκτησίας που ισχύει στον κρατικό κατεστημένο φορέα παροχής φυσικού αερίου (ΔΕΠΑ), σύμφωνα με τις δυνατότητες που παρέχει η νομοθεσία της ΕΕ για την αγορά της ενέργειας. Στο πλαίσιο του Προγράμματος Οικονομικής Προσαρμογής της Ελλάδας, η κυβέρνηση έχει δεσμευτεί να προβεί σε ιδιοκτησιακό διαχωρισμό και στην ιδιωτικοποίηση του διαχειριστή μεταφοράς φυσικού αερίου. Σε έναν πρόσφατο διαγωνισμό που πραγματοποιήθηκε για το 66% των μετοχών του ΔΕΣΦΑ, το ελληνικό δημόσιο αποδέχθηκε μια προσφορά που υποβλήθηκε από μια κοινοπραξία αλλοδαπών υποψηφίων.³⁷⁵ Σε επίπεδο διανομής, η ΔΕΠΑ κατέχει το δίκτυο διανομής, αλλά η διαχείρισή του πραγματοποιείται από περιφερειακές

³⁷³ Η κυβέρνηση μεταβίβασε το 51% σε μια εταιρεία χαρτοφυλακίου, που εισήχθη στο χρηματιστήριο, και πούλησε το 24% του κεφαλαίου του ΑΔΜΗΕ στη State Grid of China το 2017. Το υπόλοιπο 25% των μετοχών ανήκουν σε μια εταιρεία που τελεί υπό τον έλεγχο του ελληνικού κράτους (ΔΟΕ, 2017, σελίδα 70).

³⁷⁴ Ο ΔΟΕ (2017), στη σελίδα 45, αναφέρει πως «το φυσικό αέριο αντιπροσωπεύει μόλις το 8% της συνολικής ενεργειακής κατανάλωσης στον οικιστικό και εμπορικό κλάδο».

³⁷⁵ Ταμείο Αξιοποίησης Ιδιωτικής Περιουσίας του Ελληνικού Δημοσίου, δελτίο τύπου με ημερομηνία 19.04.2018, www.hrdf.com/storage/files/uploads/hradf-desfa-preferredinvestor190418.pdf (πρόσβαση στις 26 Απριλίου 2018).

εταιρείες, οι οποίες ανήκουν από κοινού στη ΔΕΠΑ και σε άλλους επενδυτές (ΔΟΕ, 2017, σελίδα 49).

5.3. Συνεργασία μεταξύ Επιτροπής Ανταγωνισμού και κλαδικών ρυθμιστικών αρχών

Σύμφωνα με το Άρθρο 24 του Νόμου περί Ανταγωνισμού, η ΕΑ συνεργάζεται με ρυθμιστικές αρχές που παρακολουθούν συγκεκριμένους κλάδους της εθνικής οικονομίας. Η ΕΑ και οι εν λόγω αρχές αλληλοβοηθούνται, κατόπιν σχετικού αιτήματος. Επίσης, η ΕΑ μπορεί να ζητήσει τη βοήθεια των αρχών για τη συλλογή πληροφοριών, τη διεξαγωγή ερευνών κ.λπ. (Άρθρο 39, Νόμος περί Ανταγωνισμού). Παρεμφερείς διατάξεις περί συνεργασίας περιλαμβάνονται επίσης στα νομικά πλαίσια λειτουργίας της ΕΕΤΤ και της ΡΑΕ. Σύμφωνα με τον Νόμο περί Ηλεκτρονικών Επικοινωνιών (Άρθρο 12, παρ. στ, Νόμος 4070/2012) και τον Νόμο περί Ρύθμισης της λειτουργίας της ταχυδρομικής αγοράς (Άρθρο 5, παρ. κδα, Νόμος 4053/2012), η ΕΕΤΤ μπορεί να ζητήσει τη βοήθεια της ΕΑ.

Συνεργασία προβλέπεται επίσης και στον κλάδο της ενέργειας, μεταξύ της ΡΑΕ και της ΕΑ (Άρθρο 26, Νόμος 4011/2011). Ειδικότερα, *«Η ΡΑΕ μπορεί να προτείνει στην Επιτροπή Ανταγωνισμού να διενεργήσει έρευνα, κατά σειρά προτεραιότητας, ώστε να διαπιστώσει εάν έχει διαπραχθεί παράβαση της γενικής νομοθεσίας περί ανταγωνισμού, εάν, από την έρευνα της ΡΑΕ [...] προκύπτουν υπόνοιες για μη συμμόρφωση με τις διατάξεις της γενικής νομοθεσίας περί ανταγωνισμού»*. Σύμφωνα με το ίδιο άρθρο, η ΕΑ και η ΡΑΕ μπορούν να ορίσουν έναν υπάλληλο, ο οποίος θα έχει τη δυνατότητα να συμμετάσχει στις έρευνες της έτερης αρχής. Συγκεκριμένα, η διάταξη που προβλέπει την εξουσία της ΡΑΕ να διεξάγει έρευνες ορίζει την εν λόγω εξουσία με τον ίδιο τρόπο που εκείνη ορίζεται στον Νόμο περί Ανταγωνισμού (Άρθρο 39) (Κεφάλαιο 3.3.2.). Όλα τα αποδεικτικά στοιχεία που συλλέγονται κατά τη διάρκεια των εν λόγω ερευνών μπορούν να χρησιμοποιηθούν και από τις δύο αρχές.

Αυτές οι γενικές διατάξεις αποτελούν τη νομική βάση της υφιστάμενης συνεργασίας μεταξύ της ΕΑ και άλλων αρχών. Δεν εφαρμόζεται κανένα Μνημόνιο Συνεργασίας. Παρά την απουσία λεπτομερών κανόνων ή επίσημα συμφωνηθεισών διαδικασιών, έως τώρα, δεν έχουν προκύψει διχογνωμίες ή δικαστικές υποθέσεις που σχετίζονται με την κατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ της ΕΑ και των κλαδικών ρυθμιστικών αρχών.

Στους κλάδους των ταχυδρομείων και των τηλεπικοινωνιών, οι αρμοδιότητες των δύο αρχών είναι αρκετά διακριτές. Μια πρόσφατα γνωστοποιηθείσα συγκέντρωση, που αφορούσε τόσο τον κλάδο των

ηλεκτρονικών επικοινωνιών (αρμοδιότητα της ΕΕΤΤ) όσο και τον κλάδο του περιεχομένου των μέσων επικοινωνίας (αρμοδιότητα της ΕΑ) θα αποτελέσει ένα χαρακτηριστικό παράδειγμα συνεργασίας στην πράξη.³⁷⁶ Ο ΟΟΣΑ έχει στη διάθεσή του αναφορές πολλών παραδειγμάτων ανεπίσημης συνεργασίας μεταξύ ΕΑ και ΕΕΤΤ. Σύμφωνα με την ΕΕΤΤ, από το 2014, περισσότερες από 40 επιστολές καταγγελιών, που είχαν αποσταλεί αρχικά στην ΕΑ, προωθήθηκαν στην ΕΕΤΤ για ενδεχόμενη έρευνα που εμπίπτει στο πεδίο αρμοδιότητας της ΕΕΤΤ. Ένα πρόσφατο παράδειγμα συνεργασίας μεταξύ των αρχών αποτελεί μια έρευνα που πραγματοποίησε η ΕΕΤΤ το 2016. Στο εν λόγω παράδειγμα, η ΕΑ και η ΕΕΤΤ συνεδρίασαν ανεπίσημα και η ΕΑ πρότεινε ορισμένα μέτρα διερεύνησης που θα μπορούσε να εφαρμόσει η ΕΕΤΤ για να συγκεντρώσει τα απαραίτητα αποδεικτικά στοιχεία.

Στους κλάδους της ηλεκτρικής ενέργειας και του φυσικού αερίου, η ΕΑ έχει επιβάλει πρόστιμα και μέτρα αποκατάστασης σε κρατικές επιχειρήσεις (Κεφάλαιο 2.5.1). Η ΡΑΕ ανέφερε πως οι πρώτες καταγγελίες για τη ΔΕΠΑ και τον ΔΕΣΦΑ υποβλήθηκαν αρχικά στη ΡΑΕ, η οποία τις προώθησε στην ΕΑ. Τόσο η ΕΑ όσο και η ΡΑΕ έχουν δηλώσει ότι συνεργάζονται στενά και ότι αλληλοσυμπληρώνονται όσον αφορά τα πεδία εξειδίκευσής τους. Αυτή η συνεργασία έχει πάρει τη μορφή συνεδριάσεων, τηλεδιασκέψεων, υποβολών απόψεων και έχει φτάσει στο σημείο της συμμετοχής αντιπροσώπων της ΡΑΕ στις ολομέλειες της ΕΑ. Επίσης, η ΡΑΕ συνεισφέρει στην παρακολούθηση των δεσμεύσεων της ΔΕΠΑ και ιδίως της ελάχιστης τιμής του προγράμματος αποδέσμευσης φυσικού αερίου.

6. Επιλογές πολιτικής προς εξέταση

Γενικά, το νομοθετικό πλαίσιο του ελληνικού καθεστώτος ανταγωνισμού συμμορφώνεται με τα διεθνή πρότυπα. Είναι θεμελιωμένο με βάση τις πολιτικές της νομοθεσίας περί ανταγωνισμού, τα πρότυπα και τις πρακτικές επιβολής που ισχύουν στην Ευρώπη. Το παρόν κεφάλαιο προσδιορίζει τους τομείς, στους οποίους πρέπει να εξεταστεί η εφαρμογή βημάτων για την περαιτέρω ενίσχυση

³⁷⁶ Στις 22 Φεβρουαρίου 2018, ο φορέας εκμετάλλευσης των τηλεπικοινωνιών Vodafone γνωστοποίησε στην ΕΕΤΤ και στην ΕΑ την εξαγορά ενός μικρότερου φορέα εκμετάλλευσης στην Ελλάδα (Cytta Hellas). Βλ. την ανακοίνωση στα ελληνικά (Ανακοινώσεις Συγκεντρώσεων, με ημερομηνία 14 Μαρτίου 2018) στο www.epant.gr και στα αγγλικά στο www.eett.gr/opencms/opencms/admin_EN/News/news_0483.html. Βλ. επίσης υποσημείωση 357.

της απόδοσης του καθεστώτος ανταγωνισμού. Οι τομείς που προσδιορίζονται παρακάτω ακολουθούν τη δομή της έκθεσης.

6.1. Έλεγχος αντιμονοπωλιακών κανόνων και συγκεντρώσεων

Την περίοδο 2012-2016, σχεδόν οι μισές αποφάσεις που εξέδωσε η ΕΑ αφορούσαν οριζόντιες συμφωνίες και πρακτικές. Οι περισσότερες υποθέσεις άνοιξαν λόγω καταγγελιών που υποβλήθηκαν ή με αυτόβουλη έρευνα της Επιτροπής. Παρά το γεγονός ότι υπάρχει πρόγραμμα επιείκειας σύμφωνα με τις βέλτιστες πρακτικές της Ευρώπης, υπήρξε μόνο μία περίπτωση σύμπτραξης χειραγώγησης προσφορών σε διαγωνισμούς που αποκάλυψε η ΕΑ κατόπιν υποβολής αίτησης επιείκειας, το 2016. Έκτοτε, δεν έχουν υποβληθεί άλλες αιτήσεις επιείκειας σε άλλες υποθέσεις. Η αρχή δεν διαθέτει πλήρως ολοκληρωμένο (ή απόλυτα ορατό στο ευρύ κοινό/σε τρίτα μέρη) εργαλείο ή σύστημα καταγγελίας παρατυπιών, το οποίο θα επέτρεπε την υποβολή πληροφοριών διαφυλάσσοντας παράλληλα την ανωνυμία του καταγγέλλοντος από την αρχή, π.χ. με χρήση συστήματος κρυπτογράφησης ή άλλης μεθόδου για την προστασία της ταυτότητας του αποστέλλοντος τις πληροφορίες. Η ενίσχυση της συνεργασίας της ΕΑ με τις εισαγγελικές αρχές μπορεί να συμβάλει στη βελτίωση της αποτελεσματικότητας των ποινικών διώξεων για παραβιάσεις του Νόμου περί Ανταγωνισμού και κατά συνέπεια, να ενισχύσει την αποτροπή. Επιπλέον, ο προληπτικός έλεγχος των στοιχείων που αφορούν τις κρατικές προμήθειες μπορεί να αποτελέσει ένα πρόσθετο μέσο για την εκκίνηση ερευνών για συμπτράξεις. Για την αποσαφήνιση της προστασίας που χορηγείται σε υποβάλλοντες αιτήσεις επιείκειας, η ΕΑ πρέπει να ελέγξει την ανακοίνωσή της περί επιείκειας και να ενσωματώσει τις διασφαλίσεις σχετικά με την πρόσβαση στις δηλώσεις επιείκειας, όπως προβλέπει η Οδηγία περί Αγωγών Αποζημίωσης.³⁷⁷

Το 2016, ο Νόμος περί Ανταγωνισμού τροποποιήθηκε ώστε να επιτρέπει τις διευθετήσεις σε υποθέσεις οριζόντιων συμφωνιών. Το συγκεκριμένο μέσο χρησιμοποιήθηκε αμέσως μετά την ενσωμάτωσή του σε δύο υποθέσεις. Η

³⁷⁷ Συμπεριλαμβανομένου του Άρθρου 6, παρ. 6 που αναφέρει ότι «Τα κράτη μέλη πρέπει να εξασφαλίσουν ότι, για τον σκοπό των αγωγών αποζημίωσης, τα εθνικά δικαστήρια δεν δικαιούνται να αποκαλύψουν σε οποιοδήποτε ενδιαφερόμενο ή τρίτο μέρος, κανένα αποδεικτικό στοιχείο που ανήκει στις εξής κατηγορίες: (α) δηλώσεις επιείκειας και (β) υποβολές αιτήσεων επιείκειας.

διαδικασία διευθέτησης πρέπει να αναθεωρηθεί ώστε να περιλαμβάνει τις διασφαλίσεις σχετικά με την πρόσβαση στις υποβολές αιτήσεων διευθέτησης, όπως προβλέπει η Οδηγία περί Αγωγών Αποζημίωσης.³⁷⁸ Επιπλέον, οι νομοθέτες θα πρέπει να εξετάσουν το εάν θα ήταν χρήσιμο να επεκτείνουν τη διαδικασία διευθέτησης και πέρα από τις συμπράξεις.

Οι αποφάσεις που αφορούν κάθετες συμφωνίες αντιπροσωπεύουν σχεδόν το ένα τέταρτο των συνολικών αποφάσεων παραβίασης αντιμονοπωλιακών κανόνων που έχουν εκδοθεί τα τελευταία χρόνια. Η ΕΑ έχει βασιστεί σε αποφάσεις δέσμευσης για αρκετές υποθέσεις κάθετων περιορισμών. Αυτές οι υποθέσεις αντιμετωπίζονται επίσης ως μια ευκαιρία να αποτυπωθεί η ερμηνεία του σχετικού πλαισίου της αρχής, καθώς και για ευρύτερους «εκπαιδευτικούς» σκοπούς. Στην περίπτωση παραβάσεων με μικρότερο αντίκτυπο στον ανταγωνισμό, η ΕΑ θα πρέπει να εξακολουθήσει να εκδίδει αποφάσεις δέσμευσης, προκειμένου να αποδεδειχθεί πόρους, οι οποίοι μπορούν να αξιοποιηθούν στην αντιμετώπιση περιπτώσεων υψηλής προτεραιότητας.

Στο πεδίο της κατάχρησης δεσπόζουσας θέσης, κάποιες αξιοσημείωτες υποθέσεις που έχουν προκύψει τα τελευταία χρόνια αφορούσαν κρατικές επιχειρήσεις στον κλάδο της ενέργειας και έχουν συμβάλει στην απελευθέρωση της αγοράς. Όσον αφορά τις πρακτικές, ενώ οι υποθέσεις αφορούσαν συχνά περιπτώσεις καταχρηστικών πρακτικών, αλλά οι πιο σημαντικές είχαν μάλλον σχέση με ρήτρες εκπτώσεων και αποκλειστικότητας, από τη μια πλευρά, και με άρνηση προμηθειών και παροχής πρόσβασης σε βασική εγκατάσταση από την άλλη πλευρά. Σύμφωνα με τις διεθνείς βέλτιστες πρακτικές, η ΕΑ πρέπει να διενεργεί πιο ενδελεχείς οικονομικές αναλύσεις προκειμένου να εκτιμήσει τα αποτελέσματα μιας συγκεκριμένης πρακτικής, πέραν της ανάλυσης που διενεργεί για τον καθορισμό των αγορών και τη διαπίστωση της κατάχρησης. Για παράδειγμα, ορισμένες από τις πρακτικές που διερευνήθηκαν σε υποθέσεις εκπτώσεων μπορεί να έχουν θεωρηθεί επιζήμιες για τον ανταγωνισμό με βάση τη νομολογία της ΕΕ (π.χ. οι εκπτώσεις λόγω αποκλειστικότητας), ενώ για άλλες που δεν συνδέονται με την αποκλειστικότητα, μπορεί να χρειαζόταν περαιτέρω ανάλυση.³⁷⁹

³⁷⁸ Βλ. υποσημείωση 377.

³⁷⁹ Για παράδειγμα, βλ. υποβολή της ΕΑ στη συνάντηση στρογγυλής τράπεζας του ΟΟΣΑ για τις εκπτώσεις υπέρ πιστών πελατών (OECD Roundtable on fidelity rebates, [https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/WD\(2016\)45/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/WD(2016)45/en/pdf)).

Ο Νόμος περί Ανταγωνισμού δεν περιλαμβάνει διατάξεις που αφορούν ειδικά την ιδιωτική εφαρμογή. Ωστόσο, χορηγεί στα αστικά και ποινικά δικαστήρια τη δικαιοδοσία εφαρμογής των Άρθρων 101 και 102 της ΣΛΕΕ και των ισοδύναμων Άρθρων 1 και 2 του Ελληνικού Νόμου περί Ανταγωνισμού. Επί του παρόντος, δεν προβλέπεται η κατάθεση συλλογικών αγωγών από φυσικά πρόσωπα ή επιχειρήσεις που έχουν υποστεί ζημιά από παραβάσεις της νομοθεσίας περί ανταγωνισμού, γεγονός που πιθανόν να περιορίζει τη δυνατότητα ιδιωτικής εφαρμογής στην Ελλάδα.

Με δεδομένα τα παραπάνω, συνιστάται η εξέταση των παρακάτω προτεινόμενων ενεργειών από τις αρχές:

- Η ΕΑ πρέπει να εξακολουθήσει να θέτει ως προτεραιότητα τις έρευνες οριζόντιων συμφωνιών, σύμφωνα με τις καταγγελίες που λαμβάνει και με τις αιτήσεις επιείκειας.
- Η ΕΑ πρέπει να εξακολουθήσει να χρησιμοποιεί δεσμεύσεις για τη διαχείριση των λιγότερο σοβαρών υποθέσεων κάθετων συμφωνιών.
- Η ΕΑ πρέπει να εξετάσει το ενδεχόμενο να δώσει μεγαλύτερη έμφαση στην οικονομική ανάλυση κατά τον καθορισμό των αποτελεσμάτων υποθέσεων κατάχρησης δεσπόζουσας θέσης, ώστε να βελτιωθεί η περιγραφή των στοιχείων της υπόθεσης και η δύναμη της επιχειρηματολογίας.
- Οι νομοθέτες πρέπει να εξετάσουν το ενδεχόμενο τροποποίησης του Νόμου περί Ανταγωνισμού ώστε το πεδίο εφαρμογής της διαδικασίας διευθέτησης να επεκταθεί πέραν των υποθέσεων οριζόντιων συμφωνιών.
- Η ΕΑ πρέπει να εξετάσει το ενδεχόμενο ενσωμάτωσης ενός εργαλείου καταγγελίας παρατυπιών, το οποίο θα διαφυλάσσει πλήρως την ανωνυμία των καταγγελλόντων έναντι της ΕΑ και οποιουδήποτε τρίτου μέρους.
- Οι εισαγγελικές αρχές και η ΕΑ πρέπει να εξακολουθήσουν να συνεργάζονται στενά με στόχο την αύξηση του αριθμού των ποινικών υποθέσεων που σχετίζονται με παραβάσεις του Νόμου περί Ανταγωνισμού. Στο πλαίσιο αυτής της συνεργασίας, οι εισαγγελείς πρέπει να ενημερώνουν την ΕΑ για την έναρξη κάθε σχετικής ποινικής υπόθεσης και για την έκβασή της.

- Η ΕΑ πρέπει να επανεξετάσει την αίτηση επιείκειας και τη δήλωση περί διευθέτησης ως προς τις διασφαλίσεις σχετικά με την γνωστοποίηση πληροφοριών ώστε να επιτύχει τη συμμόρφωσή τους με τη νέα Οδηγία περί Αγωγών Αποζημίωσης, η οποία ενσωματώθηκε προσφάτως στην ελληνική νομοθεσία.
- Ο νομοθέτης πρέπει να εξετάσει το ενδεχόμενο θέσπισης νομοθεσίας περί συλλογικών αγωγών αποζημίωσης για παραβάσεις αντιμονοπωλιακών κανόνων.
- Η ΕΑ πρέπει να συμμετέχει ενεργά στον προληπτικό εντοπισμό συμπτάξεων με την ανάλυση πληροφοριών από παρελθοντικούς διαγωνισμούς, ώστε να εντοπιστούν επαναλαμβανόμενα μοτίβα χειραγώγησης προσφορών. Για να διευκολυνθεί η πρόσβαση στις πληροφορίες των διαγωνισμών, θα πρέπει να εξεταστούν τα παρακάτω ζητήματα:
 - Η ΕΑ, σε συνεργασία με τις αρμόδιες αρχές, θα πρέπει να αποκτήσει πρόσβαση σε πληροφορίες παλαιότερων διαγωνισμών που είναι διαθέσιμες στην πλατφόρμα ηλεκτρονικών δημοσίων συμβάσεων (συμπεριλαμβανομένων των απορριφθεισών προσφορών).
 - Για πληροφορίες παλαιότερων διαγωνισμών που δεν πραγματοποιήθηκαν ηλεκτρονικά (π.χ. πριν από τον Αύγουστο 2017, στην περίπτωση των δημοσίων έργων), η ΕΑ και οι αρχές κρατικών προμηθειών μπορούν να υπογράψουν ΜΚ προκειμένου να επιταχύνουν την πρόσβαση της ΕΑ σε όλες τις πληροφορίες που αφορούν παλαιότερους διαγωνισμούς.

Τα τελευταία πέντε έτη, η ΕΑ λαμβάνει από 8 έως 19 γνωστοποιήσεις συγκεντρώσεων ετησίως. Φαίνεται πως έχει σημειώσει αξιόλογη πρόοδο πολύ στον τρόπο με τον οποίο διερευνά τον πιθανό αντίκτυπο των γνωστοποιηθεισών συγκεντρώσεων, τόσο από πλευράς ουσιαστικής ανάλυσης όσο και από πλευράς των διαδικασιών που εφαρμόζει. Από πλευράς διαδικασίας, οι δικηγορικές εταιρείες που συμμετείχαν στη συνέντευξη που πραγματοποιήθηκε για την παρούσα έκθεση επεσήμαναν ότι η προθεσμία που προβλέπει ο Νόμος περί Ανταγωνισμού για τη γνωστοποίηση των συγκεντρώσεων (30 ημερολογιακές ημέρες από την ημερομηνία της συμφωνίας για την πραγματοποίηση της συγκέντρωσης) δεν επαρκεί για την προετοιμασία μιας πλήρους γνωστοποίησης, με αποτέλεσμα να υπάρχει μια τάση παράτασής της στην πράξη. Ωστόσο, υπάρχει η δυνατότητα οργάνωσης συναντήσεων πριν από τη γνωστοποίηση προκειμένου

να συζητηθούν τα ζητήματα και να αντιμετωπιστεί το πρόβλημα. Επιπλέον, η προθεσμία υποβολής της Κοινοποίησης Αιτιάσεων στην περίπτωση των διερευνήσεων σταδίου II (45 ημερολογιακές ημέρες) είναι ενδεχομένως δύσκολο να τηρηθεί στις περιπτώσεις περίπλοκων συναλλαγών.

Για ορισμένες απλές συναλλαγές, θεσπίστηκε μια απλουστευμένη διαδικασία, που συνάδει με τις διεθνείς πρακτικές και οδηγεί σε αποτελεσματικότερη διεκπεραίωση. Περισσότερες από τις μισές συγκεντρώσεις που γνωστοποιήθηκαν τα δύο τελευταία χρόνια κατατέθηκαν με την εν λόγω απλουστευμένη διαδικασία. Εξακολουθεί να υφίσταται μια μικρή ασυνέπεια μεταξύ του ελληνικού καθεστώτος και το πλαισίου της ΕΕ, υπό την έννοια ότι ο Ελληνικός Νόμος περί Ανταγωνισμού δεν είναι σαφής ως προς το εάν οι δεσμεύσεις επιτρέπονται πριν από το στάδιο II, δηλαδή το στάδιο διεξοδικού ελέγχου. Στην πραγματικότητα, τα τελευταία δύο χρόνια, δεν έχει υπάρξει κάποια υπόθεση συγκέντρωσης που έχει κλείσει στο στάδιο I με επιβολή διορθωτικών μέτρων. Επιπλέον, οι ελληνικοί νόμοι και κανονισμοί δεν προβλέπουν ρητά την απαίτηση της δοκιμής των δεσμεύσεων στην αγορά πριν από την αποδοχή τους.

Με δεδομένα τα παραπάνω, συνιστάται να εξεταστούν οι ακόλουθες προτεινόμενες ενέργειες από τις αρχές:

- Οι νομοθέτες πρέπει να εξετάσουν το ενδεχόμενο επανεξέτασης των σχετικών διατάξεων, ώστε:
 - Η απαίτηση γνωστοποίησης των συγκεντρώσεων να γίνει πιο ελαστική, αίροντας την προθεσμία των 30 ημερών, λαμβανομένης υπόψη και της Σύστασης του ΟΟΣΑ για τις Συγκεντρώσεις (ΟΟΣΑ, 2005)³⁸⁰
 - Τα διορθωτικά μέτρα στο στάδιο I να επιτρέπονται ρητά από τον Νόμο περί Ανταγωνισμού, και
 - Η προθεσμία υποβολής μιας Κοινοποίησης Αιτιάσεων μετά την έναρξη μιας διερεύνησης σταδίου II να παραταθεί (αναγνωρίζοντας την ενδεχόμενη ανάγκη επανεξέτασης των προθεσμιών που προβλέπονται για την απόφαση του Διοικητικού Συμβουλίου).

³⁸⁰ Σύμφωνα με τον ΟΟΣΑ (2005), τα κράτη μέλη πρέπει «να παρέχουν στα ενδιαφερόμενα μέρη της συγχώνευσης έναν λογικό βαθμό ευελιξίας όσον αφορά τον προσδιορισμό του χρονικού πλαισίου γνωστοποίησης της εκάστοτε προτεινόμενης συγχώνευσης, χωρίς να διακυβεύουν τον αποτελεσματικό και έγκαιρο έλεγχο».

- Επιπλέον, δεδομένου του χαμηλού αριθμού γνωστοποιήσεων συγκεντρώσεων ετησίως, η ΕΑ και οι νομοθέτες πρέπει να αξιολογήσουν αν τα ισχύοντα κριτήρια γνωστοποίησης είναι πολύ περιοριστικά και δεν επιτρέπουν τον έλεγχο ικανού αριθμού συγκεντρώσεων, ορισμένες από τις οποίες ενδέχεται να παρακωλύσουν σημαντικά τον ανταγωνισμό.
- Οι αρχές πρέπει να εξετάσουν το ενδεχόμενο θέσπισης ρητών διατάξεων στον Νόμο περί Ανταγωνισμού ή σε έγγραφα της ΕΑ, για τη δοκιμή των δεσμεύσεων στην αγορά.

6.2. Δραστηριότητες προώθησης και συνεργασία με άλλους δημόσιους φορείς

Από το 2011 που οι εξουσίες προώθησης της ΕΑ ενισχύθηκαν, η αρχή έχει παίξει σημαντικό ρόλο στις μεταρρυθμιστικές προσπάθειες της Ελλάδας, που αποσκοπούν στη μείωση των κανονιστικών φραγμών στον ανταγωνισμό και στην ανάπτυξη. Η ΕΑ επιφορτίστηκε, κατά κύριο λόγο, με τον έλεγχο των προϋποθέσεων πρόσβασης στα ελεύθερα επαγγέλματα. Η γνώμη της έπαιξε σημαντικό ρόλο επίσης στο να επιτραπεί η πώληση παρασκευάσματος βρεφικού γάλακτος (για βρέφη κάτω των έξι μηνών) σε σουπερμάρκετ και άλλα καταστήματα ειδών διατροφής. Επιπλέον, η αρχή μετέφερε με απόσπαση ορισμένα μέλη του προσωπικού της στον ΟΟΣΑ, στο πλαίσιο τριών έργων αξιολόγησης του ανταγωνισμού, το 2013, 2014 και 2016.

Αν και η ΕΑ έχει συνεργαστεί επιτυχώς και με άλλες ελληνικές αρχές, η συνεργασία πραγματοποιείται συνήθως ανεπίσημα, βασιζόμενη στις νομικές διατάξεις που επιτρέπουν μια τέτοιου είδους συνεργασία. Σε αυτό το σημείο, τίθεται το ερώτημα εάν πρέπει να εφαρμοστεί μια πιο επίσημη και τυποποιημένη προσέγγιση (π.χ. για τον καθορισμό της διαδικασίας ανταλλαγής πληροφοριών σχετικά με καταγγελίες που εμπίπτουν στο πεδίο αρμοδιοτήτων περισσότερων από μίας αρχής).

Με δεδομένα τα παραπάνω, η ΕΑ πρέπει να εξετάσει τις ακόλουθες προτάσεις για τον τρόπο με τον οποίο οι δραστηριότητες προώθησης μπορούν να γίνουν πιο αποτελεσματικές.

- Η ΕΑ πρέπει να συνεχίσει να εκδίδει γνωμοδοτήσεις για περιοριστικούς νόμους/ρυθμίσεις.
- Η ΕΑ πρέπει να εξετάσει το ενδεχόμενο διενέργειας περισσότερων κλαδικών ερευνών, ως συμπληρωματικών εργαλείων στις δραστηριότητες επιβολής της.

- Για τη διάδοση των ορθών πρακτικών στην αξιολόγηση της νομοθεσίας περί ανταγωνισμού, η ΕΑ πρέπει να συνεργάζεται με τα αρμόδια τμήματα ελέγχου των νομοσχεδίων στον δημόσιο τομέα (π.χ. τμήματα του Υπουργείου Οικονομίας και το Γραφείο Καλής Νομοθέτησης).
- Η ΕΑ πρέπει να εξετάσει το ενδεχόμενο ανάληψης πρωτοβουλιών προώθησης για να βοηθήσει τις αρχές προστασίας καταναλωτή να κατανοήσουν το πεδίο εφαρμογής της πολιτικής ανταγωνισμού και τα σημεία αλληλοεπικάλυψής της με την προστασία του καταναλωτή. Αφού εφαρμοστεί αυτό το σημείο δράσης, η ΕΑ μπορεί να υπογράψει ΜΚ με τις αρχές προστασίας καταναλωτή προκειμένου να διευκολυνθεί η μεταξύ τους συνεργασία στην πράξη.
- Με βάση την εμπειρία της σε υποθέσεις χειραγώγησης προσφορών σε διαγωνισμούς, η ΕΑ πρέπει να οργανώσει περισσότερες εκπαιδευτικές εκδηλώσεις για υπαλλήλους αρμόδιους για τις δημόσιες συμβάσεις (σχετικά με την πρόληψη και τον εντοπισμό περιπτώσεων χειραγώγησης προσφορών σε διαγωνισμούς και τον τρόπο συνεργασίας με/αναφοράς περιστατικών στην αρχή ανταγωνισμού).
- Αν και, όπως αναφέρεται, η συνεργασία της ΕΑ με τη ρυθμιστική αρχή ενέργειας (ΡΑΕ) και τη ρυθμιστική αρχή ταχυδρομείου και ηλεκτρονικών επικοινωνιών (ΕΕΤΤ) είναι καλή, η ΕΑ και οι κλαδικές ρυθμιστικές αρχές θα πρέπει να θεσπίσουν επίσημα ΜΚ. Συγκεκριμένα στους κλάδους των ταχυδρομείων και των ηλεκτρονικών επικοινωνιών, όπου η ρυθμιστική αρχή είναι αρμόδια και για την επιβολή του Ελληνικού Νόμου περί Ανταγωνισμού, η ΕΑ και η ΕΕΤΤ θα μπορούσαν να συνεργαστούν με στόχο τη βελτίωση της σύγκλισης διαδικασιών και προσεγγίσεων.

6.3. Κατευθυντήριες γραμμές και ανακοινώσεις

Η πρακτική επιβολής της ΕΑ βασίζεται στη νομοθεσία και τη νομολογία της ΕΕ. Ο Νόμος περί Ανταγωνισμού προβλέπει τη δυνατότητα εφαρμογής των Κανονισμών της ΕΕ σε συμφωνίες και αποφάσεις που επηρεάζουν αποκλειστικά και μόνο την ελληνική αγορά και δεν έχουν ευρωπαϊκή διάσταση. Εκτός από τους Κανονισμούς της ΕΕ, η ΕΑ έχει επιβεβαιώσει ότι βασίζεται και στις κατευθυντήριες γραμμές και ανακοινώσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και

άλλους μη δεσμευτικούς κανόνες (π.χ. ανακοίνωση για την υποβολή οικονομικών στοιχείων) κατά την εξέταση των εθνικών της υποθέσεων. Ωστόσο, αυτή η γενική πρακτική δεν αναφέρεται σε κανένα έγγραφο της ΕΑ. Λαμβάνοντας υπόψη αυτό το γεγονός:

- Η ΕΑ πρέπει να εκδώσει οδηγίες σχετικά με τις συνθήκες, υπό τις οποίες θα τηρεί τις κατευθυντήριες γραμμές και τις ανακοινώσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, π.χ. σε υποθέσεις που υπάγονται στο ελληνικό δίκαιο και στις εσωτερικές διαδικασίες της.

6.4. Θεσμικό πλαίσιο

Η ΕΑ έχει εξελιχθεί σε έναν αξιοσέβαστο θεσμό στην Ελλάδα και τα ενδιαφερόμενα μέρη που συμμετείχαν στη συνέντευξη για την παρούσα έκθεση εκτιμούν την ανεξαρτησία και την εξειδίκευσή της. Επιπλέον, η αρχή έχει επιδείξει καλά αποτελέσματα στα δικαστήρια, όπου οι αποφάσεις της ΕΑ τηρούνται κατά βάση, παρότι τα πρόστιμα ενίοτε μειώνονται. Υπάρχει περιθώριο για ορισμένες βελτιώσεις με στόχο την εξασφάλιση του κατάλληλου πλαισίου για την ενίσχυση της ανεξαρτησίας του θεσμού. Για παράδειγμα, οι διαδικασίες επιλογής και διορισμού των μελών του Διοικητικού Συμβουλίου έχουν περιθώριο να γίνουν πιο διαφανείς, π.χ. με προκηρύξεις προσλήψεων και με την ενίσχυση της διαφάνειας στη διαδικασία επιλογής προσωπικού. Επιπλέον, η διαδικασία που προβλέπει ο Νόμος περί Ανταγωνισμού για τον διορισμό του Προέδρου και του Αντιπροέδρου από ένα κοινοβουλευτικό όργανο³⁸¹ δεν έχει εφαρμοστεί ακόμα στην πράξη, εν αναμονή μιας τροποποίησης των κανονισμών που διέπουν τη λειτουργία του Ελληνικού Κοινοβουλίου. Για την ομαλή λειτουργία της ΕΑ, είναι σημαντικό να μην λήγουν ταυτόχρονα οι θητείες όλων των μελών του Διοικητικού Συμβουλίου, ιδίως των Επιτρόπων-Εισηγητών. Στην πράξη, τα μέλη του Διοικητικού Συμβουλίου ορίζονται σε διαφορετικά χρονικά σημεία, ώστε να διατηρείται η συνέχεια των γνώσεων και της εμπειρίας του Διοικητικού Συμβουλίου, και ο Νόμος περί Ανταγωνισμού περιέχει ορισμένες διασφαλίσεις για τη διευκόλυνση της ομαλής μετάβασης. Τέλος, αν και τόσο η ΕΑ όσο και το Υπουργείο Οικονομίας βεβαιώνουν ότι η αρχή δεν δέχεται πιέσεις κατά τη διάρκεια των ερευνών της, ο Νόμος περί Ανταγωνισμού δεν αποκλείει ρητά τη δυνατότητα της ΕΑ να ζητήσει ή να αποδεχθεί οδηγίες από την κυβέρνηση ή άλλους φορείς.

³⁸¹ Συγκεκριμένα, τη Διάσκεψη των Προέδρων της Βουλής, βλ. υποσημείωση 23.

Υπάρχει ένα δεύτερο σύνολο θεμάτων που αφορούν τη λογοδοσία της αρχής. Με τον Νόμο περί Ανταγωνισμού του 2011, δόθηκε στην ΕΑ η δυνατότητα να ορίζει στρατηγικούς στόχους κατά την εφαρμογή των αρμοδιοτήτων της. Ιδανικά, αυτοί οι στρατηγικοί στόχοι πρέπει να κοινοποιούνται σε ένα δημοσίως διαθέσιμο έγγραφο, έτσι ώστε τα ενδιαφερόμενα μέρη να είναι ενήμερα για τους στόχους της αρχής και να μπορούν να κρίνουν εάν αυτοί οι στόχοι επιτεύχθηκαν ή όχι (ΟΟΣΑ, 2014α). Η ΕΑ δημοσιεύει τους στόχους της, οι οποίοι όμως δεν είναι ιδιαίτερα συγκεκριμένοι και φαίνεται να καλύπτουν πολλές από τις δραστηριότητες της αρχής. Επιπλέον, η αρχή πρέπει να εξετάσει το ενδεχόμενο (εφόσον υπάρχει ο απαιτούμενος προϋπολογισμός) να διενεργεί μελέτες αξιολόγησης *ex-post* (ΟΟΣΑ, 2014), με στόχο τη βελτίωση της κατανόησης του αντίκτυπου των δραστηριοτήτων της ΕΑ, καθώς και την ενίσχυση της λογοδοσίας της. Οι μελέτες αξιολόγησης επιχειρούν να εκτιμήσουν τον αντίκτυπο που έχουν οι αποφάσεις των αρχών ανταγωνισμού για την αγορά. Επίσης, μέσα από τις μελέτες, μπορεί να τεκμηριωθεί το εάν μια παρέμβαση πέτυχε τους στόχους της, και εάν όχι, μπορεί να βοηθήσει στη διερεύνηση των αιτιών της αποτυχίας.

Με δεδομένα τα παραπάνω, μπορούν να εφαρμοστούν ορισμένα μέτρα για τη βελτίωση της διακυβέρνησης του θεσμού και τη διασφάλιση της ανεξαρτησίας του, όπως τα εξής:

- Οι αρμόδιες αρχές μπορούν να εξετάσουν το ενδεχόμενο της επιλογής όλων των μελών του Διοικητικού Συμβουλίου με μια σαφή και διαφανή διαδικασία, η οποία θα περιλαμβάνει μια επίσημη διαδικασία επιλογής προσωπικού και την υποβολή βιογραφικών από τους υποψηφίους.
- Οι αρχές πρέπει να τηρήσει τη σταδιακή εναλλαγή των μελών του Διοικητικού Συμβουλίου, όπως ακριβώς εφαρμόζεται επί του παρόντος, προκειμένου να διαφυλαχθεί το επίπεδο εξειδίκευσης του ΔΣ και να εξασφαλιστεί η ομαλή μετάβαση κατά τη διάρκεια των ανανεώσεων.
- Οι νομοθέτες πρέπει να εξετάσουν το ενδεχόμενο τροποποίησης των απαραίτητων κανονισμών της Βουλής έτσι ώστε να είναι δυνατή η εφαρμογή των διατάξεων του Νόμου περί Ανταγωνισμού που αφορούν την επιλογή του Προέδρου και του Αντιπροέδρου από τη Βουλή (δηλ. τη Διάσκεψη των Προέδρων).
- Οι νομοθέτες πρέπει να εξετάσουν το ενδεχόμενο τροποποίησης της νομοθεσίας έτσι ώστε η ΕΑ να έχει την εξουσία μεταβολής

της εσωτερικής της οργάνωσης, χωρίς να χρειάζεται σχετικό Προεδρικό Διάταγμα.

- Οι νομοθέτες πρέπει να εξετάσουν το ενδεχόμενο ρητής αναφοράς στον Νόμο περί Ανταγωνισμού ότι η ΕΑ δεν ζητά και δεν δέχεται οδηγίες από την κυβέρνηση ή άλλους δημόσιους ή ιδιωτικούς φορείς όσον αφορά την εκτέλεση των καθηκόντων της, σύμφωνα με την πρόταση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την Οδηγία ECN+.
- Η ΕΑ πρέπει να δημοσιεύει τις προτεραιότητές της με σαφήνεια στην Ετήσια Έκθεσή της ή σε άλλο έγγραφο που περιγράφει τη στρατηγική της για το επόμενο έτος.
- Ανάλογα με τον διαθέσιμο προϋπολογισμό της, η ΕΑ πρέπει να εξετάσει το ενδεχόμενο διενέργειας μελετών αξιολόγησης *ex-post* για τις αποφάσεις επιβολής που εκδίδει.

6.5. Πόροι

Ο βαθμός και η πηγή χρηματοδότησης μιας ανεξάρτητης αρχής επηρεάζει τις λειτουργίες και την αποτελεσματικότητά της. Η ΕΑ χρηματοδοτείται ανεξάρτητα από τον κρατικό προϋπολογισμό, από ένα τέλος που επιβάλλεται επί του ιδρυτικού κεφαλαίου και επί του ποσού της αύξησης του κεφαλαίου των εταιρειών περιορισμένης ευθύνης της Ελλάδας. Κατά τη διάρκεια της κρίσης, τα έσοδα έχουν μειωθεί, γεγονός που δημιουργεί πίεση για την αρχή στην εκτέλεση των δραστηριοτήτων της, π.χ. την κάλυψη των εξόδων για τη διεξαγωγή ερευνών.

Το σύστημα που εφαρμόζεται περιλαμβάνει πολλές εγκρίσεις και ελέγχους. Η ΕΑ υπόκειται σε ελέγχους *ex-ante* για τυχόν έξοδα που υπερβαίνουν ένα καθορισμένο όριο, καθώς και σε ελέγχους *ex-post* για το σύνολο των εξόδων, που διενεργούνται από το Ελεγκτικό Συνέδριο. Ο Υπουργός Οικονομίας και Ανάπτυξης είναι αρμόδιος να εγκρίνει τον προϋπολογισμό της ΕΑ, καθώς και ορισμένες μεμονωμένες δαπάνες. Σε αυτό το πλαίσιο, ορισμένοι έλεγχοι μπορεί να επηρεάσουν αρνητικά τις δραστηριότητες της ΕΑ, και κυρίως την ικανότητά της να υπερασπίζεται τις αποφάσεις της ενώπιον του δικαστηρίου. Ο Ελληνικός Νόμος περί Ανταγωνισμού θέτει το ποσό των EUR 20 000 ως ανώτατο όριο (για δικηγορική εταιρεία ή δικηγόρο, σε ετήσια βάση) για τις αμοιβές εξωτερικών νομικών συμβούλων που αντιπροσωπεύουν την ΕΑ στο δικαστήριο, που ενίοτε είναι χαμηλότερο από τις τιμές της αγοράς.

Το σύστημα χρήσης εξωτερικών νομικών συμβούλων εφαρμόζεται, εφόσον η ΕΑ δεν διαθέτει ακόμα λειτουργικό εσωτερικό Γραφείο Νομικής

Υποστήριξης. Ο Ελληνικός Νόμος περί Ανταγωνισμού προβλέπει την ίδρυση Γραφείου Νομικής Υποστήριξης για την εκπροσώπηση της ΕΑ στο δικαστήριο. Σύμφωνα με τον Νόμο περί Ανταγωνισμού, αυτό το τμήμα στελεχώνεται κατόπιν πρότασης από την ΕΑ προς τους αρμόδιους υπουργούς.³⁸² Εάν υπήρχε το εν λόγω τμήμα, θα εφαρμόζονταν οι γενικοί κανόνες του Κώδικα Δικηγόρων για την επιλογή των δικηγόρων που θα εργάζονταν στο Γραφείο Νομικής Υποστήριξης, πράγμα που σημαίνει ότι ο Δικηγορικός Σύλλογος θα έπαιζε καθοριστικό ρόλο στην επιλογή των δικηγόρων που θα εργάζονταν για την ΕΑ.³⁸³

Με δεδομένα τα παραπάνω, πρέπει να εξεταστεί το ενδεχόμενο εφαρμογής ορισμένων μέτρων που θα διασφαλίσουν την επαρκή χρηματοδότηση της αρχής, αλλά και επαρκή βαθμό ευελιξίας όσον αφορά τον εγκεκριμένο προϋπολογισμό, όπως τα εξής:

- Οι νομοθέτες θα πρέπει να σκεφτούν επιπλέον πηγές εσόδων για τον προϋπολογισμό της ΕΑ (π.χ. αύξηση του τέλους υποβολής συγκεντρώσεων), που θα δεν θα εξαρτώνται από τον κρατικό προϋπολογισμό.
- Οι νομοθέτες θα πρέπει να εξετάσουν το ενδεχόμενο μείωσης του μέγιστου ποσοστού πλεονάσματος (που αυτή τη στιγμή είναι το 80%) του προϋπολογισμού της αρχής που διατίθεται ως έσοδο του κρατικού προϋπολογισμού.
- Οι νομοθέτες θα πρέπει να εξετάσουν το ενδεχόμενο άρσης του ανώτατου ορίου για τις αμοιβές εξωτερικών νομικών συμβούλων (EUR 20 000 ανά δικηγορική εταιρεία ή δικηγόρο, σε ετήσια βάση).
- Εάν το εσωτερικό Γραφείο Νομικής Υποστήριξης αρχίσει να λειτουργεί, οι νομοθέτες θα πρέπει να σκεφτούν τρόπους που θα επιτρέπουν στην ΕΑ να επιλέγει αποτελεσματικά

³⁸² Άρθρο 20, παράγραφος 4, του Νόμου περί Ανταγωνισμού.

³⁸³ Αυτός ο κανόνας εφαρμόζεται γενικά σε όλο το δημόσιο. Όπως αναφέρεται στο Κεφάλαιο 3, σύμφωνα με το συμπληρωματικό ΜΚ μεταξύ Ελλάδας και θεσμών, «οι αρχές θα συμφωνήσουν με τους θεσμούς όσον αφορά τις αρχές της μελλοντικής νομοθεσίας, με λεπτομερή σύνταξη εφόσον κάτι τέτοιο είναι εφικτό, προκειμένου να εναρμονιστούν με τις βέλτιστες πρακτικές, καθώς και ζητήματα που αφορούν τη σύγκρουση συμφερόντων των μελών του Διοικητικού Συμβουλίου της ΕΑ και τη στελέχωση του εσωτερικού γραφείου νομικής υποστήριξης της ΕΑ, σύμφωνα με το γενικό πλαίσιο για τον διορισμό νομικού προσωπικού σε δημόσιους φορείς, όπως ορίζει η νομοθεσία».

εξειδικευμένους υπαλλήλους για τη στελέχωση του εν λόγω Γραφείου, έναντι του Δικηγορικού Συλλόγου Αθηνών.

6.6. Λειτουργική αποτελεσματικότητα

Πριν από τον Νόμο περί Ανταγωνισμού του 2011, η ΕΑ ήταν υποχρεωμένη να καταλήγει σε απόφαση μετά από επίσημη ακρόαση για όλες τις καταγγελίες που λάμβανε, με αποτέλεσμα να δημιουργείται σημαντικός διοικητικός φόρτος εργασίας. Ο Νόμος περί Ανταγωνισμού του 2011 έδωσε στην ΕΑ τη δυνατότητα να θέτει σε προτεραιότητα τις σημαντικές υποθέσεις και να απορρίπτει καταγγελίες λόγω χαμηλής προτεραιότητας με έκδοση απόφασης, αλλά χωρίς επίσημη ακρόαση.³⁸⁴ Μετά τη συγκεκριμένη τροποποίηση του νόμου, η ΕΑ κατόρθωσε να μειώσει τον αριθμό των συσσωρευμένων υποθέσεων στο τέλος του 2016 κατά 30% σε σχέση με το 2010. Στις 31 Μάϊου 2018 στην ΕΑ εκκρεμούσαν 164 υποθέσεις, εκ των οποίων 47 είχαν διερευνηθεί και αναμενόταν να κλείσουν σύντομα με συνοπτική απόφαση απόρριψης ή λόγω χαμηλής ιεράρχησης.

Ωστόσο, η ΕΑ έχει τη δυνατότητα να λάβει περαιτέρω μέτρα για να ελαττώσει τον αριθμό των εκκρεμών υποθέσεων και να μειώσει τη διάρκεια διεκπεραίωσής τους. Όσον αφορά το πρώτο ζήτημα, η ΕΑ ενίοτε διεξάγει έρευνες και εκδίδει αποφάσεις σχετικά με παλαιότερες εικαζόμενες παραβάσεις, ενώ θα μπορούσε να δίνει μεγαλύτερη προτεραιότητα σε πιο πρόσφατες πρακτικές και συμφωνίες. Όσον αφορά τη διάρκεια διεκπεραίωσης των υποθέσεων, οι παρατηρητές αναφέρουν πως η ΕΑ θα μπορούσε να μειώσει το διάστημα που μεσολαβεί από την ημερομηνία λήψης απόφασης από το Διοικητικό Συμβούλιο έως την ημερομηνία δημοσίευσης της απόφασης. Γενικότερα, η εσωτερική οργάνωση και οι διαδικασίες της ΕΑ έχουν διαμορφωθεί με τέτοιο τρόπο ώστε να εξασφαλίζουν ότι όλα τα στοιχεία και τα γεγονότα κάθε υπόθεσης υποβάλλονται σε εκτενή έλεγχο από περισσότερες από μία Διευθύνσεις (δηλ. τη Διεύθυνση Νομικής Τεκμηρίωσης και μία από τις Διευθύνσεις Οικονομικής Τεκμηρίωσης). Αυτό το σύστημα εκτενούς ελέγχου κατά πάσα πιθανότητα δεν χρειάζεται για όλους τους τύπους υποθέσεων. Όπως επιβεβαιώνει η ΕΑ, ανάλογα με την υπόθεση, οι ομάδες μπορεί να είναι πιο λιτές, δηλαδή να μην ενσωματώνουν την πλήρη ιεραρχία της Διεύθυνσης Νομικής Τεκμηρίωσης και τη

³⁸⁴ Με βάση το τρέχον σύστημα, η ΕΑ εξακολουθεί να είναι υποχρεωμένη να εκδίδει αποφάσεις (τις οποίες ανακοινώνει ο Πρόεδρος), ακόμα και σε περίπτωση απόρριψης καταγγελιών λόγω χαμηλής προτεραιότητας.

Διεύθυνση Οικονομικής Τεκμηρίωσης. Η συγκεκριμένη προσέγγιση πρέπει να ενθαρρυνθεί και να επεκταθεί, προς όφελος της αποτελεσματικότητας.

Με δεδομένα τα παραπάνω, θα πρέπει να εξεταστούν τα ακόλουθα μέτρα:

- Η ΕΑ πρέπει να εξακολουθήσει να εφαρμόζει το σύστημα ιεράρχησης προτεραιοτήτων των νέων υποθέσεων, που αποτελεί αρμοδιότητα της Γενικής Διεύθυνσης, και να συνεχίσει να λαμβάνει μέτρα για τη μείωση των συσσωρευμένων εκκρεμοτήτων, π.χ. να απορρίπτει περισσότερες υποθέσεις που αφορούν παρελθοντικές παραβάσεις, λόγω χαμηλής προτεραιότητας.
- Η ΕΑ πρέπει να σκεφτεί τρόπους να μειώσει τη διάρκεια διεκπεραίωσης των υποθέσεων παραβίασης αντιμονοπωλιακών κανόνων και να τηρεί πιο πιστά τις ενδεικτικές προθεσμίες που προβλέπει η νομοθεσία, π.χ. διευρύνοντας τις κατηγορίες υποθέσεων που ανατίθενται σε πιο μικρές ομάδες.
- Για τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας του σταδίου διερεύνησης, η ΕΑ πρέπει να εξετάσει το ενδεχόμενο πρόσληψης περισσότερων υπαλλήλων με γνώσεις ΤΠ και παροχής εκπαίδευσης σε εργαλεία εγκληματολογικής έρευνας.

Βιβλιογραφία

Ελληνική νομοθεσία

Νόμος 4389/2016, Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, 94Α, με ημερομηνία 27 Μαΐου 2016.

Νόμος 4364/2016, Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, 13Α, με ημερομηνία 5 Φεβρουαρίου 2016.

Προεδρικό Διάταγμα 76/2012, Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, 32Α, με ημερομηνία 13 Ιουνίου 2012 (Οργάνωση της ΕΑ).

Κοινή Υπουργική Απόφαση 117/2013, Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, 43Β, με ημερομηνία 16 Ιανουαρίου 2013 (Διαδικαστικός Κανονισμός της ΕΑ).

Νόμος 3959/2011, Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, 93Α, με ημερομηνία 20 Απριλίου 2011 (Νόμος περί Ανταγωνισμού).

Νόμος 3784/2009, Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, 137Α, με ημερομηνία 7 Αυγούστου 2009.

Νόμος 3373/2005, Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, 188Α, με ημερομηνία 2 Αυγούστου 2005.

Νόμος 2837/2000, Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, Α178, με ημερομηνία 3 Αυγούστου 2000.

Νόμος 2296/1995, Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, 43Α, με ημερομηνία 24 Φεβρουαρίου 1995.

Νόμος 2251/1994, Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, 191Α, με ημερομηνία 16 Νοεμβρίου 1994 (Κώδικας Προστασίας Καταναλωτή).

Νόμος 703/1977, Εφημερίδα της Κυβερνήσεως Α 278, με ημερομηνία 26 Σεπτεμβρίου 1977 (ο προηγούμενος Νόμος περί Ανταγωνισμού).

Ευρωπαϊκή νομοθεσία και μη δεσμευτικοί κανόνες

Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2017), Πρόταση Οδηγίας για την παροχή αρμοδιοτήτων στις αρχές ανταγωνισμού των κρατών μελών ώστε να επιβάλλουν αποτελεσματικότερα τους κανόνες και για τη διασφάλιση της εύρυθμης λειτουργίας της εσωτερικής αγοράς, COM(2017) 142 final, «ΕΔΑ+».

Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2014), Ανακοίνωση σχετικά με τις συμφωνίες ήσσονος σημασίας οι οποίες δεν περιορίζουν σημαντικά τον ανταγωνισμό σύμφωνα με το άρθρο 101 παράγραφος 1 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ανακοίνωση de minimis) (2014/C 291/01), διαθέσιμη στο <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:C:2014:291:TOC>.

Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2014α), Guidance on restrictions of competition “by object” for the purpose of defining which agreements may benefit from the De Minimis Notice, SWD(2014) 198 final, http://ec.europa.eu/competition/antitrust/legislation/de_minimis_notice_annex_en.pdf.

Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2011), Κατευθυντήριες γραμμές για την εφαρμογή του άρθρου 101 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης στις συμφωνίες οριζόντιας συνεργασίας (2011/C 011/01), διαθέσιμες στο [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:52011XC0114\(04\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:52011XC0114(04)).

Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2010), Κανονισμός 330/2010 για την εφαρμογή του άρθρου 101 παράγραφος 3 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης σε ορισμένες κατηγορίες κάθετων συμφωνιών και εναρμονισμένων πρακτικών, OJ L 102, 23.4.2010, διαθέσιμος στο <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A32010R0330>.

Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2010α), Κατευθυντήριες γραμμές για τους κάθετους περιορισμούς (2010/C 130/01), διαθέσιμες στο <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52010XC0519%2804%29>.

Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2009), Κατευθύνσεις σχετικά με τις προτεραιότητες της Επιτροπής κατά τον έλεγχο της εφαρμογής του άρθρου 82 της συνθήκης ΕΚ σε καταχρηστικές συμπεριφορές αποκλεισμού που υιοθετούν δεσπόζουσες επιχειρήσεις (2009/C 45/02), διαθέσιμες στο <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A52009XC0224%2801%29>.

Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2008), Κανονισμός 622/2008 για τροποποίηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 773/2004, της Επιτροπής σχετικά με τη διεξαγωγή των διαδικασιών διευθέτησης διαφορών σε υποθέσεις συμπράξεων, (OJ 2008/L 171/3), διαθέσιμος στο <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:32008R0622>.

Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2008α), Ανακοίνωση σχετικά με την διεξαγωγή διαδικασιών διευθέτησης διαφορών εν όψει της έκδοσης αποφάσεων δυνάμει του άρθρου 7 και του άρθρου 23 του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1/2003 του Συμβουλίου σε περιπτώσεις συμπράξεων, (OJ 2008/C 167/01), διαθέσιμη στο [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:52008XC0702\(01\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:52008XC0702(01)).

Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2008β), Κατευθυντήριες γραμμές για την αξιολόγηση των μη οριζόντιων συγκεντρώσεων σύμφωνα με τον κανονισμό του Συμβουλίου για τον έλεγχο των συγκεντρώσεων μεταξύ επιχειρήσεων (2008/C 265/07), διαθέσιμες στο <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52008XC1018%2803%29>.

Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2004), Κατευθυντήριες γραμμές για την εφαρμογή του άρθρου 101 παράγραφος 3 ΣΛΕΕ (2004/C 101/08), διαθέσιμες στο <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM:I26114>.

Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2004α), Κατευθυντήριες γραμμές για την αξιολόγηση των οριζόντιων συγκεντρώσεων σύμφωνα με τον κανονισμό του Συμβουλίου για τον έλεγχο των συγκεντρώσεων μεταξύ επιχειρήσεων, διαθέσιμες στο <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52004XC0205%2802%29>.

Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 1/2003 του Συμβουλίου, της 16ης Δεκεμβρίου 2002, για την εφαρμογή των κανόνων ανταγωνισμού που προβλέπονται στα άρθρα 81 και 82 της συνθήκης, OJ L 1, 4.1.2003, διαθέσιμος στο <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX:32003R0001>.

Ευρωπαϊκή Επιτροπή (1997), Ανακοίνωση της Επιτροπής όσον αφορά τον ορισμό της σχετικής αγοράς για τους σκοπούς του κοινοτικού δικαίου ανταγωνισμού (97/C 372/03), διαθέσιμη στο <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM:I26073>.

Κανονισμός 17/1962 εφαρμογής των Άρθρων 81 και 82 της Συνθήκης ΕΚ, OJ 13, 21.2.1962, σελ. 204 /62, διαθέσιμος στο <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31962R0017:EN:HTML>.

Έγγραφα Ελληνικής Επιτροπής Ανταγωνισμού

EA (2017), Anti-cartel enforcement template of the International Competition Network, www.epant.gr/en/Pages/Publications

EA (2017α), Annual Report on Competition Policy Developments in Greece, Έκθεση που υποβάλλεται στην Επιτροπή Ανταγωνισμού του ΟΟΣΑ, [https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/AR\(2017\)7/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/AR(2017)7/en/pdf).

EA (2016), Διαδικασία Διευθέτησης Διαφορών, Απόφαση 628/2016 με ημερομηνία 18 Ιουλίου 2016, διαθέσιμη στα ελληνικά στο www.epant.gr/Pages/DecisionDetail?ID=1432

EA (2016α), Υποβολή συνεισφοράς στη συνάντηση Στρογγυλής Τράπεζας για τις εκπτώσεις υπέρ πιστών πελατών (Roundtable on fidelity rebates), Επιτροπή Ανταγωνισμού του ΟΟΣΑ, [https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/WD\(2016\)45/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/WD(2016)45/en/pdf).

EA (2016β), Υποβολή συνεισφοράς στη συνάντηση Στρογγυλής Τράπεζας για τις αποφάσεις δεσμεύσεων σε υποθέσεις παραβίασης αντιμονοπωλιακών κανόνων (Roundtable on commitment decisions in antitrust cases), Επιτροπή Ανταγωνισμού του ΟΟΣΑ, [https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/WD\(2016\)28/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/WD(2016)28/en/pdf).

EA (2016γ) Ενημερωτικό δελτίο για τις συμφωνίες δικαιόχρησης (franchising) και την προστασία του ελεύθερου ανταγωνισμού, διαθέσιμο στα ελληνικά στο: www.epant.gr/Pages/Publications

EA (2015) Ανακοίνωση για τον χαρακτηρισμό των απορρήτων στοιχείων και τον τρόπο υποβολής μη εμπιστευτικής εκδοχής εγγράφων, διαθέσιμη στο www.epant.gr/en/Pages/Legislations.

EA (2014), Υποβολή συνεισφοράς στη συνάντηση Στρογγυλής Τράπεζας για τις αλλαγές στον θεσμικό σχεδιασμό των αρχών ανταγωνισμού (Roundtable on changes in institutional design of competition authorities), Επιτροπή Ανταγωνισμού του ΟΟΣΑ, [https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/WD\(2014\)93/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/WD(2014)93/en/pdf)

EA (2014α), Annual Report on Competition Policy Developments in Greece, Έκθεση που υποβάλλεται στην Επιτροπή Ανταγωνισμού του ΟΟΣΑ, [https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/AR\(2015\)3/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/AR(2015)3/en/pdf).

- ΕΑ (2013), Annual Report on Competition Policy Developments in Greece, Έκθεση που υποβάλλεται στην Επιτροπή Ανταγωνισμού του ΟΟΣΑ, [https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/AR\(2014\)17/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/AR(2014)17/en/pdf).
- ΕΑ (2012), Ανακοίνωση για την υποβολή καταγγελιών σύμφωνα με το Άρθρο 36 του Νόμου 3959/2011, διαθέσιμη στο www.epant.gr/en/Pages/Legislations (Εθνική νομοθεσία).
- ΕΑ (2011), Πρόγραμμα Επιείκειας, 526/2011 της 30^{ης} Αυγούστου 2011, διαθέσιμο στα ελληνικά στο www.epant.gr/Pages/DecisionDetail?ID=1346.
- ΕΑ (2011α), Απόφαση 525/2011 της 7^{ης} Ιουλίου 2011, διαθέσιμη στα ελληνικά στο www.epant.gr/Pages/DecisionDetail?ID=1338.
- ΕΑ (2006), Ανακοίνωση της Ελληνικής Επιτροπής Ανταγωνισμού σχετικά με τις συμφωνίες ήσσονος σημασίας οι οποίες δεν περιορίζουν σημαντικά τον ανταγωνισμό σύμφωνα με το Άρθρο 1(1) του Νόμου 703/1977 όπως ισχύει (de minimis), διαθέσιμη στο <https://www.epant.gr>.
- ΕΑ, Ετήσιες Εκθέσεις για τα έτη 2015, 2014, 2013, 2012 και 2011, διαθέσιμες στα ελληνικά στο www.epant.gr/Pages/Publications.

Άρθρα, Εκθέσεις και Δεδομένα

- Αθανασίου Ε., Κανελλόπουλος Ν., Καραγιάννης Ρ. και Α. Κώτση (2015), The effects of liberalisation of professional requirements in Greece, A Report for the European Commission, http://ec.europa.eu/growth/content/effects-reforms-regulatory-requirements-access-professions-country-based-case-studies-0_en
- ΕΛΣΤΑΤ (2017), «Η Ελλάδα με Αριθμούς», Οκτώβριος – Δεκέμβριος 2017, www.statistics.gr/documents/20181/1515741/GreeceInFigures_2017Q4_EN.pdf/d77cccd0-8fcf-401d-8651-ded36a6012ce (πρόσβαση στις 7 Μαρτίου 2018).
- ECN (2014), Ενημερωτικό δελτίο του ECN 03/2014, http://ec.europa.eu/competition/ecn/brief/03_2014/brief_03_2014.pdf.
- EETT (2012 – 2016), Ετήσιες Εκθέσεις, στα αγγλικά, διαθέσιμες στο www.eett.gr/opencms/opencms/EETT_EN/Publications/Proceedings/.
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2018), Compliance Report ESM Stability Support Programme for Greece – Third Review, https://ec.europa.eu/info/files/compliance-report-esm-stability-support-programme-greece-third-review_en.

- Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2015), Staff Working Document accompanying the Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the application of the Postal Services Directive (Directive 97/67/EC as amended by Directive 2002/39/EC and Directive 2008/6/EC), SWD(2015) 207 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015SSC0207&from=EN>.
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2013), «Review of Greece’s Second Economic Adjustment Programme», Περιοδική Έκθεση 159, Ιούλιος 2013, http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2013/op159_en.htm.
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2012), Γενική Διεύθυνση Οικονομικών και Χρηματοδοτικών Υποθέσεων, Περιοδική Έκθεση 94, Μάρτιος 2012, «The Second Economic Adjustment Programme For Greece», http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2012/pdf/ocp94_en.pdf
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2010), Γενική Διεύθυνση Οικονομικών και Χρηματοδοτικών Υποθέσεων, Περιοδική Έκθεση 61, Μάιος 2010, «The Economic Adjustment Programme For Greece», http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2010/pdf/ocp61_en.pdf
- European Regulators Group for Postal Services [Σώμα Ευρωπαίων Ρυθμιστών για τις Ταχυδρομικές Υπηρεσίες] (2012), ERGP Report on “access” to the postal network and elements of postal infrastructure, ERGP (12) 36, http://ec.europa.eu/internal_market/ergp/docs/documentation/2012/121130_ergp-12-36-access-postal-network-report_en.pdf
- Gauer C., Kjolbye L., Dalheimer D., De Smijter E., Schnichels D. and M. Laurila (2004), “Regulation 1/2003 and the Modernisation Package fully applicable since 1 May 2004”, Competition Policy Newsletter, No. 2, http://ec.europa.eu/competition/publications/cpn/2004_2_1.pdf
- Γκενάκος Χ., Κουτρομπής Π. και M. Pagliero (2014), “The Impact of Maximum Markup Regulation on Prices”, *CEPR Discussion Paper No. DP10243*, <https://ssrn.com/abstract=2521464>.
- Global Competition Review (GCR) (2018), “An interview with Dimitrios Kyritsakis”, *Global Competition Review*, Vol. 21/2, <https://globalcompetitionreview.com/insight/volume-21-issue-2-april-2018/1168473/an-interview-with-dimitrios-kyritsakis>.

- Global Competition Review (GCR) (2017), Rating Enforcement, Greece's Competition Commission, <https://globalcompetitionreview.com/benchmarking/rating-enforcement-2017/1144888/greeces-competition-commission> (δημοσιεύτηκε στις 24 Ιουλίου 2017).
- Greek Law Digest, www.greeklawdigest.gr/topics/competition (πρόσβαση στις 5 Φεβρουαρίου 2018)
- Δικηγορική Εταιρεία Κυριακίδης-Γεωργόπουλος (2018), Antitrust Briefing – HCC Rundown 2017, www.kglawfirm.gr/practice/10/competition-antitrust (πρόσβαση στις 8 Μαρτίου 2018).
- Δικηγορική Εταιρεία Κυριακίδης-Γεωργόπουλος (2017), Antitrust Briefing – HCC Rundown 2016, www.kglawfirm.gr/practice/10/competition-antitrust (πρόσβαση στις 8 Μαρτίου 2018).
- Hellwig, M., Hüschelrath, K. and U. Laitenberger (2018), “Settlements and Appeals in the European Commission's Cartel Cases: An Empirical Assessment”, *Review of Industrial Organisation*, Τόμος 52, σελ.55–84, <https://doi.org/10.1007/s11151-017-9572-1>
- Hüschelrath, K. and U. Laitenberger (2015), “The settlement procedure in EC cartel cases: An empirical assessment”, *Centre for European Economic Research ZEW Discussion paper 15-064*, <http://ftp.zew.de/pub/zew-docs/dp/dp15064.pdf>.
- IEA – Διεθνής Οργάνωση Ενέργειας (2017), Energy Policies of IEA Countries: Greece 2017 Review, <https://webstore.iea.org/energy-policies-of-iea-countries-greece-2017-review>.
- ΔΝΤ (2013), Τρίτη Ανασκόπηση, Ιούλιος 2013, διαθέσιμη στο www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2016/12/31/Greece-Third-Review-Under-the-Extended-Arrangement-Under-the-Extended-Fund-Facility-Staff-40636.
- ΚΕΠΕ - Κέντρο Προγραμματισμού και Οικονομικών Ερευνών (2017), Αξιολόγηση Επιλεγμένων Διαρθρωτικών Μεταρρυθμίσεων που αφορούν στον Ανταγωνισμό και οι Επιπτώσεις τους σε Βασικά Οικονομικά Μεγέθη, Έκθεση 78, διαθέσιμη στο www.kepe.gr/index.php/en/research/recent-publications/reports/item/2895-ek_78_en. Συνοπτική περιγραφή στα αγγλικά, διαθέσιμη στο www.kepe.gr/images/ektheseis/ek_78_exec.pdf.

- Komninos A. (2006), “The new amendment of the Greek Competition Act: Harmonisation with or Departure from the EU Model?”, *European Competition Law Review*, Issue 6.
- Loukas D. (2014), “Greece: Diversifying and expanding advocacy efforts and outreach activities in view of the ongoing financial crisis”, *CPI Antitrust Chronicle*, August 2014(1), www.competitionpolicyinternational.com/greece-diversifying-and-expanding-advocacy-efforts-and-outreach-activities-in-view-of-the-ongoing-financial-crisis.
- Loukas D. and Nteka L. (2011), “The Memorandum of Understanding on specific economic and competition policy conditionality for granting financial assistance – the Greek Competition Act”, *Concurrence e-bulletin*.
- ΟΟΣΑ (2018), *Economic Survey of Greece*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-grc-2018-en.
- ΟΟΣΑ (2018α), “Country statistical profile: Greece”, *Country statistical profiles: Key tables from OECD*. <http://dx.doi.org/10.1787/csp-grc-table-2018-1-en> (πρόσβαση στις 7 Μαρτίου 2018).
- ΟΟΣΑ (2017), *Education at a Glance 2017: OECD Indicators*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2017-en>.
- ΟΟΣΑ (2017α), *How’s Life? 2017: Measuring Well-being*, OECD Publishing, Paris. www.oecd-ilibrary.org/sites/how_life-2017-21-en/index.html?itemId=/content/component/how_life-2017-21-en
- ΟΟΣΑ (2017β), *Government at a Glance 2017*, OECD Publishing, Paris. http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2017-en
- ΟΟΣΑ (2017γ), *The Implementation of the Council Recommendation concerning Effective Action against Hard Core Cartels*, DAF/COMP/WP3(2017)2.
- ΟΟΣΑ (2016), *Economic Survey of Greece*, OECD Publications, France, http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-grc-2016-en.
- ΟΟΣΑ (2016α), *Roundtable on fidelity rebates*, www.oecd.org/daf/competition/fidelity-rebates.htm.
- ΟΟΣΑ (2016β), *Reference guide on ex-post evaluation of competition agencies’ enforcement decisions*, www.oecd.org/daf/competition/reference-guide-on-ex-post-evaluation-of-enforcement-decisions.htm.

- ΟΟΣΑ (2014), Guide for helping competition authorities assess the expected impact of their activities, www.oecd.org/daf/competition/Guide-competition-impact-assessmentEN.pdf.
- ΟΟΣΑ (2014α), The Governance of Regulators, OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264209015-en>.
- ΟΟΣΑ (2011), Economic Survey of Greece, OECD Publications, France, <http://dx.doi.org/10.1787/19990286>.
- ΟΟΣΑ (2005), Recommendation of the Council on Merger Review, www.oecd.org/daf/competition/mergers/40537528.pdf.
- ΟΟΣΑ (2001), The Role of Competition Policy in Regulatory Reform: Regulatory Reform in Greece, OECD Publications, France, www.oecd.org/regreform/1944513.pdf.
- ΠΑΕ (2017), Εθνική Έκθεση 2017, διαθέσιμη στο www.rae.gr/site/file/system/docs/ActionReports/national_2017.
- Trouli E. (2017), “Relative dominance and the protection of the weaker party: enforcing the economic dependence provisions and the example of Greece”, *Journal of European Competition Law & Practice*, Τόμος 8/9, Oxford University Press.
- Tzouganatos D. (2016), “The two Acts protecting competition in Greece”, www.greeklawdigest.gr/topics/competition/item/268-competition-introduction.
- Τζουγανάτος, Δ. (2013), *Δίκαιο του Ελεύθερου Ανταγωνισμού*, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα.
- Παγκόσμια Τράπεζα (2016), *Transforming Markets through Competition: New developments and recent trends in Competition Advocacy*, International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank, Washington DC, documents.worldbank.org/curated/en/640191467990945906/Transforming-markets-through-competition-new-developments-and-recent-trends-in-competition-advocacy.
- Παγκόσμιο Οικονομικό Φόρουμ (2017), The Global Competitiveness Report 2017-2018, www3.weforum.org/docs/GCR2017-2018/05FullReport/TheGlobalCompetitivenessReport2017%E2%80%932018.pdf.

- Γιαννίκας Κ. (2017), The European, Middle Eastern and African Antitrust Review 2018, Greece: Overview, Global Competition Review, 14 Αυγούστου 2017, <https://globalcompetitionreview.com/insight/the-european-middle-eastern-and-african-antitrust-review-2018/1145585/greece-overview>
- Ζευγώλης Ν. Και Π. Φώτης (2014), “Prohibition of parallel imports as a vertical restraint: per se approach or a misunderstanding?”, *European Journal of Law and Economics*, 38/2, Oxford University Press, σελ. 317-342.

Παράρτημα. Εκτιμώμενα οφέλη καταναλωτών από παρεμβάσεις της Ελληνικής Επιτροπής Ανταγωνισμού, 2002-2016

Κλάδος	Υπόθεση	Περιγραφή	Αντίκτυπος
Τρόφιμα	Coca Cola-3E	Σύστημα εκπνώσεων για πωλησιακούς στόχους, διακριτική μεταχείριση εμπορών χονδρικής και λιανικής προς όφελος εκείνων που συνεργάζονται αποκλειστικά με την εταιρεία και έχουν συμβάσεις χρησιδανείου με όρο την αποκλειστικότητα στη χρήση των ψυγείων για τα προϊόντα της εταιρείας	Πώση του μεριδίου αγοράς της εταιρείας ³⁸⁵
Τρόφιμα	TASTY FOODS SA	Πολλαπλές πρακτικές και μέθοδοι, ορισμένες εκ των οποίων ιδιαίτερης έντασης και στοχοποίησης, στο πλαίσιο μια ενιαίας και μακροπρόθεσμης στρατηγικής αποκλεισμού των ανταγωνιστών της και περιορισμού της δυναμικής ανάπτυξής τους, από τον σημαντικότερο δίαυλο διανομής μικρών σημείων πώλησης (περίπτερα, μικροκαταστήματα, φούρνους, μίνι μάρκετ κ.λπ.)	Διατήρησε την ηγετική θέση της στη σχετική αγορά, αλλά έχασε πάνω από δέκα ποσοστιαίες μονάδες, λόγω ³⁸⁶ της εξάλειψης των αντιανταγωνιστικών πρακτικών της. Με αυτή την παρέμβαση, η εξοικονόμηση χρημάτων για τους καταναλωτές μπορεί να ξεπερνά τα EUR 30 εκατομμύρια.

³⁸⁵ Σύμφωνα με αναφορές (Περιοδικό για τη Λιανική Αγορά Σελφ Σέρβις, τεύχος Ιανουαρίου 2017, διαθέσιμο στα ελληνικά στο www.selfservice.gr/default.asp?pid=9&la=1&cID=20&arId=6958), το μερίδιο αγοράς της ελληνικής εταιρείας παραγωγής Λουξ έχει ανέλθει στο 10% περίπου του συνόλου της αγοράς των ποτών και των αναψυκτικών, ενώ στην κατηγορία των αναψυκτικών (εκτός αναψυκτικών τύπου κόλα), έχει ανέλθει σε περίπου 30%.

³⁸⁶ Σύμφωνα με την εφημερίδα Καθημερινή (τεύχος 11/2/2015) - www.kathimerini.gr/803141/article/oikonomia/epixeirhseis/diathrei-thn-hgetikh--8esh-sthn-agora-almyrwn-snak-h-tasty.

Κλάδος	Υπόθεση	Περιγραφή	Αντίκτυπος
Τρόφιμα	Βρεφικό γάλα	Νομικός περιορισμός της πώλησης βρεφικού γάλακτος αποκλειστικά από φαρμακεία.	Πτώσεις τιμών μετά τη διαθεσιμότητα εναλλακτικών διαύλων κατανομής. Τα νοικοκυριά εξοικονομούν κατά μέσο όρο EUR 120 ανά εξάμηνο (ανά νοικοκυριό) ή EUR 3 εκ. ετησίως (στο σύνολο των νοικοκυριών) (ΙΕΛΚΑ) ³⁸⁷
Τρόφιμα	Εγχώρια παραγωγή πουλερικών-κρεάτων	Αθέμιτες πρακτικές οριζόντιας διαμόρφωσης τιμών και κατανομής πελατών με στόχο τον συντονισμό της τιμολογιακής πολιτικής και κατανομής της αγοράς.	Μείωση της τιμής του κοτόπουλου Βάσει συντηρητικών εκτιμήσεων, εικάζεται ότι η πτώση 10% στην τιμή ³⁸⁸ οδηγεί σε εξοικονόμηση EUR 150 εκατομμυρίων για τους καταναλωτές

³⁸⁷ www.ielka.gr/?p=2148. Όπως διαπιστώνεται από τη μελέτη του Ινστιτούτου Έρευνας Λιανεμπορίου Καταναλωτικών Αγαθών (ΙΕΛΚΑ), που υπολόγισε τα αποτελέσματα της έρευνας τιμών στην Ελλάδα έως και τον Δεκέμβριο στις αγορές βρεφικού γάλακτος (0-6 μηνών), τα νοικοκυριά με βρέφη εξοικονομούν κατά μέσο όρο EUR 120 το εξάμηνο (ανά νοικοκυριό) ή EUR 3 εκατομμύρια ετησίως, στο σύνολο των νοικοκυριών, συγκριτικά με το 2011, ποσά που αντιστοιχούν σε εκτιμώμενη εξοικονόμηση 15 εκατομμυρίων για τους καταναλωτές από το 2012 έως και το 2016. Η έρευνα δείχνει πως το βρεφικό γάλα διατίθεται, κατά μέσο όρο, στην τιμή των 24,74 ευρώ ανά κιλό και σε 9,40% χαμηλότερη τιμή στις μεγάλες αλυσίδες σουπερμάρκετ συγκριτικά με το 2011 και στην τιμή 26,78 ευρώ ανά κιλό και σε 1,94% χαμηλότερη τιμή από online καταστήματα συγκριτικά με το 2011 που η πώληση βρεφικού γάλακτος γινόταν μόνο στα φαρμακεία.

³⁸⁸ Σύμφωνα με μια αναφορά, βάσει στοιχείων της Ελληνικής Συνομοσπονδίας Εμπορίας και Επιχειρηματικότητας (ΕΣΕΕ), η μείωση στην τιμή του κοτόπουλου το 2015 συγκριτικά με το 2014 εκτιμάται σε 17,39% (σε αντίθεση με την τιμή του αρνιού που σημείωσε αύξηση τη συγκεκριμένη περίοδο) και θεωρήθηκε ως άμεσος αντίκτυπος από την έναρξη ισχύος της απόφασης της ΕΑ. Η ΕΑ εκτίμησε ότι με τον πιο συντηρητικό υπολογισμό της πτώσης της τιμής κατά 10%, τα οφέλη για τους καταναλωτές μπορεί να ξεπέρασαν και τα 150 εκατομμύρια ευρώ, δεδομένου ότι πολλές εταιρείες του κλάδου συμμετείχαν στη σύμπραξη με σωρευτικό κύκλο εργασιών ύψους πάνω από μισό εκατομμύριο ευρώ κατά το έτος έκδοσης της απόφασης.

Κλάδος	Υπόθεση	Περιγραφή	Αντίκτυπος
Τρόφιμα	Αθηναϊκή Ζυθοποιία Α.Ε.	Η Αθηναϊκή Ζυθοποιία Α.Ε. κυριαρχεί στην αγορά του ζύθου, με μερίδιο αγοράς που ανερχόταν σε πάνω από 90% για πολλά χρόνια. Η Αθηναϊκή Ζυθοποιία Α.Ε. εκμεταλλεύτηκε την ηγετική της θέση στην αγορά υιοθετώντας και εφαρμόζοντας μια στοχευμένη εμπορική πολιτική για να πετύχει τον αποκλεισμό και τον περιορισμό της αναπτυξιακής δυναμικής των ανταγωνιστών της.	Γρήγορη πτώση του μεριδίου αγοράς της Αθηναϊκής Ζυθοποιίας Α.Ε., που εκτιμήθηκε από την ΕΑ σε λίγο παραπάνω από 50% για το έτος 2015 ³⁸⁹ .
Τρόφιμα	Φρούτα και λαχανικά	Κατάργηση κωδικών αγοράς, κατάργηση υποχρεωτικής γνωστοποίησης τιμοκαταλόγων, απλούστευση σχετικών κανονισμών σχετικά με τις σχέσεις μεταξύ των παραγόντων της αλυσίδας εφοδιασμού Ο κανονισμός περιελάμβανε επίσης τον καθορισμό μέγιστων περιθωρίων κέρδους χονδρικής και λιανικής για όλα (σχεδόν) τα φρούτα και λαχανικά και	Σημαντικές μειώσεις λιανικών τιμών, κατά μέσο όρο μεταξύ 6 και 9%, που αντιστοιχούν κατά προσέγγιση σε €256 εκατομμύρια λιγότερες δαπάνες για τους καταναλωτές ³⁹⁰ .

³⁸⁹ Σύμφωνα με μια έκθεση που συνέταξε η Brewers of Europe τον Ιανουάριο 2016 σχετικά με τη συμβολή της αγοράς του ζύθου στην ευρωπαϊκή οικονομία, στην Ελλάδα, η κατανάλωση, οι δαπάνες των καταναλωτών και οι τιμές μειώθηκαν κατά έναν βαθμό το 2014, ενώ παράλληλα παρατηρήθηκε αύξηση στην παραγωγή ζύθου από μικρές ζυθοποιίες. Οι λάτρες της μπίρας έχουν γίνει δεκτικοί σε νέες μάρκες, ενώ παρατηρείται επίσης μια προτίμηση σε ελληνικές μάρκες και μπίρες σε πιο προσιτές τιμές, καθώς και μια προθυμία αλλαγής μάρκας προς αναζήτηση προσφορών. Τα ευρήματα για το 2017 υποδεικνύουν ότι ο αριθμός των ζυθοποιιών που δραστηριοποιούνται στον κλάδο έχει αυξηθεί σε 28. <https://brewersofeurope.org/uploads/mycms-files/images/2016/publications/economic-report-countries/greece.pdf>

³⁹⁰ Σχετικά με τον αντίκτυπο της κατάργησης των κανόνων για τις μέγιστες τιμές πώλησης φρούτων και λαχανικών, σύμφωνα με τους Γκενάκο, Κουτρουμπή και Pagliero (2014), σημειώθηκαν σημαντικές μειώσεις στις λιανικές τιμές, συγκεκριμένα 6-9% κατά μέσο όρο, που αντιστοιχεί σε μείωση των εξόδων των καταναλωτών κατά €256 εκατομμύρια.

Κλάδος	Υπόθεση	Περιγραφή	Αντίκτυπος
		επιβλήθηκε σε προϊόντα τοπικής παραγωγής καθώς και σε εισαγόμενα προϊόντα. Επίσης, η κλαδική μελέτη της Ελληνικής Επιτροπής Ανταγωνισμού για τα φρούτα και τα λαχανικά το 2013 υπέδειξε ότι λόγω μιας ρήτρας αποκλειστικότητας, που επέτρεπε σε μόνο μία κεντρική αγορά να εξασκεί οργανωμένο χονδρεμπόριο σε μια συγκεκριμένη περιφέρεια, σε συνδυασμό με την αναποτελεσματική διαχείριση ελέγχου ποιότητας και την περιορισμένη διαπραγματευτική ισχύ των παραγωγών, το κόστος παραγωγής έχει ανέβει συγκριτικά με άλλες χώρες της Νότιας Ευρώπης.	
Ηλεκτρική ενέργεια	Δημόσια Επιχείρηση Ηλεκτρισμού	Στο πλαίσιο του ελέγχου της συμπεριφοράς της Δημόσιας Επιχείρησης Ηλεκτρισμού, μεταξύ άλλων, σε ζητήματα ανταγωνισμού, η εταιρεία, στην περίπτωση των ex-officio προσωρινών μέτρων, προσέφερε μέτρα αποκατάστασης προκειμένου να επιτύχει την αδιάκοπη παροχή ηλεκτρικής ενέργειας για όλους τους καταναλωτές, εξασφαλίζοντας παράλληλα τις απαραίτητες	Οι ανταγωνιστές της Δημόσιας Επιχείρησης Ηλεκτρισμού αναπτύσσονται ταχύτατα και έχουν κατορθώσει να αποκτήσουν μερίδιο αγοράς περίπου 12% σε ένα μικρό χρονικό διάστημα, σύμφωνα με τα στοιχεία του ΛΑΓΗΕ (Οκτώβριος 2016), παρά την πτώση της ζήτησης ³⁹¹ .

³⁹¹ Σύμφωνα με το Άρθρο 2 (Μέρος Β, υποπαράγραφος Β.2 του Νόμου 4663/2015), από 1.1.2020, καμία επιχείρηση η οποία δραστηριοποιείται σε αγορές ηλεκτρικής ενέργειας στο διασυνδεδεμένο σύστημα και δίκτυο της Ελλάδας, δεν επιτρέπεται να παράγει ή εισάγει σε αυτό, άμεσα ή έμμεσα, ποσότητα ηλεκτρικής ενέργειας που υπερβαίνει το πενήντα τοις εκατό (50%) του συνόλου της ηλεκτρικής ενέργειας από εγχώριες μονάδες παραγωγής και εισαγωγές, σε ετήσια βάση. Μέχρι το 2019, η Ελληνική Επιτροπή Ανταγωνισμού θα εκτιμήσει τη δυνατότητα εκπλήρωσης του ανωτέρω στόχου και στην περίπτωση που διαπιστώσει αδυναμία επίτευξης, θα προτείνει τα κατάλληλα μέτρα.

Κλάδος	Υπόθεση	Περιγραφή	Αντίκτυπος
		συνθήκες για αποτελεσματικό ανταγωνισμό στην αγορά.	
Φυσικό αέριο	ΔΕΣΦΑ (Διαχειριστής Εθνικού Συστήματος Φυσικού Αερίου Α.Ε.) και ΔΕΠΑ (ο κατεστημένος πάροχος φυσικού αερίου):	<p>Η πρόσβαση στις εγκαταστάσεις/στην υποδομή του ΔΕΣΦΑ απελευθερώθηκε</p> <p>Η αγορά παροχής φυσικού αερίου και η δευτερεύουσα αγορά παροχής υπηρεσιών μεταφοράς φυσικού αερίου απελευθερώθηκαν, δίνοντας τη δυνατότητα στους Επιλέγοντες Πελάτες και Χρήστες του Εθνικού Συστήματος Φυσικού Αερίου – ΕΣΦΑ (που είναι ανταγωνιστές της ΔΕΠΑ) να προμηθεύονται φυσικό αέριο από άλλους παρόχους πέραν της ΔΕΠΑ, για ίδια χρήση ή για μεταπώληση και μεταφορά.</p> <p>Οι δραστηριότητες της παροχής και της μεταφοράς φυσικού αερίου διαχωρίστηκαν.</p>	<p>Επιτεύχθηκε μεγαλύτερη ευελιξία για τους πελάτες όσον αφορά τις συμβάσεις τους με τη ΔΕΠΑ</p> <p>Επιτεύχθηκε μεγαλύτερη ρευστότητα στην αγορά με τη δημιουργία προγράμματος αποδέσμευσης φυσικού αερίου μέσω διαδικτυακών δημοπρασιών (αυτή τη στιγμή, το 20% της συνολικής ποσότητας εισάγεται από τη ΔΕΠΑ).</p> <p>Η δεσμευμένη από τη ΔΕΠΑ δυναμικότητα στα σημεία εισόδου της μεταφοράς μειώθηκε, με αποτέλεσμα να προωθηθεί η πρόσβαση των ανταγωνιστών στην αγορά.</p> <p>Οι ανταγωνιστές της ΔΕΠΑ αναπτύχθηκαν στην αγορά χονδρικής παροχής φυσικού αερίου. Δύο από τους βασικούς ανταγωνιστές της ΔΕΠΑ εισήγαγαν φυσικό αέριο από τους υφιστάμενους αγωγούς.</p> <p>Οι βιομηχανικοί πελάτες απολαμβάνουν χαμηλότερες τιμές και έχουν τη δυνατότητα να καλύπτουν μέρος των αναγκών τους με τις προμήθειες απευθείας από το πρόγραμμα δημοπράτησης, ενώ οι υπολειπόμενες ανάγκες καλύπτονται από τον αυξημένο ανταγωνισμό μεταξύ των παρόχων.</p> <p>Παρόμοια αποτελέσματα αναμένονται και για τους οικιακούς πελάτες, όταν αρθεί το μονοπώλιο της ΕΠΑ στην Αττική, στη Θεσσαλονίκη και στη Θεσσαλία.</p>

Κλάδος	Υπόθεση	Περιγραφή	Αντίκτυπος
Επαγγέλματα		<p>Καθιερώθηκε η αρχή της επαγγελματικής ελευθερίας, με την κατάργηση των αδικαιολόγητων περιορισμών στην πρόσβαση και άσκηση επαγγελμάτων.</p> <p>Με τις νομοθετικές αλλαγές, καταργήθηκαν οι σταθερές τιμές και οι υποχρεωτικές ελάχιστες αμοιβές, καθώς και η απαίτηση διοικητικής άδειας εξάσκησης επαγγέλματος, η οποία αντικαταστάθηκε από μια απλή γνωστοποίηση συνοδευόμενη από τα απαραίτητα δικαιολογητικά έγγραφα.</p> <p>Βάσει της παραπάνω νομοθεσίας-πλαισίου, η ΕΑ εξέδωσε επίσημες γνωμοδοτήσεις για την περαιτέρω απελευθέρωση των περιορισμών σε κλειστά επαγγέλματα, όπως στον κλάδο των λογιστών και των δικηγόρων.³⁹²</p>	<p>Χαμηλότερες τιμές για τους καταναλωτές υπηρεσιών μεσιτών, δικηγόρων, λογιστών, φοροτεχνικών και φυσικοθεραπευτών³⁹³.</p> <p>Συνολικά θετικός αντίκτυπος για τα ρυθμισμένα επαγγέλματα.</p> <p>Λόγω των μεταρρυθμίσεων που εφαρμόστηκαν για τους συμβολαιογράφους, τους ελεγκτές, τους ξεναγούς και τους ορκωτούς εκτιμητές-εμπειρογνώμονες, ο αριθμός νεοεισερχομένων υπερδιπλασιάστηκε το 2014 συγκριτικά με τον ετήσιο μέσο όρο πριν από την απελευθέρωση.</p> <p>Η απόφαση της ΕΑ σχετικά με το ύψος των μεσιτικών αμοιβών που καθοριζόταν σε 2% επί της αξίας του ακινήτου και σχετικά με τους περιορισμούς στη διαφήμιση ως αντικατάσταση της καταργηθείσας σχετικής υπουργικής απόφασης είχε θετικό αντίκτυπο στις αμοιβές των κτηματομεσιτών, οι οποίες μειώθηκαν σε έως και 0,5% επί της αξίας του προς πώληση ακινήτου.</p>

Πηγή: Απαντήσεις της ΕΑ στο ερωτηματολόγιο του ΟΟΣΑ.

³⁹² Οι κανονιστικοί φραγμοί στις επαγγελματικές υπηρεσίες ήταν από τους μεγαλύτερους στις χώρες της ΕΕ και του ΟΟΣΑ, όπως έδειξε ο δημοσιευμένος δείκτης Ρύθμισης της Αγοράς (PMR) του ΟΟΣΑ το 2013.

³⁹³ Σύμφωνα με τους Αθανασίου, Κανελλόπουλο, Καραγιάννη και Κώτση (2015).

www.oecd.org/competition

