

Η ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΑΝΤΑΓΩΝΙΣΜΟΥ
ΩΣ «ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ ΚΡΑΤΟΥΣ - ΜΕΛΟΥΣ»
ΥΠΟ ΤΟ ΑΡΘΡΟ 234 ΤΗΣ ΣΥΝΘΕΚ¹

Μαργαρίτα Γλαράκη²

LLM - ΔρΝ - Ειδικός Επιστήμονας στην Επιτροπή Ανταγωνισμού

Στην απόφαση ΣΥΦΑΙΤ, το ΔΕΚ έκρινε ότι δεν είναι αρμόδιο να αποφανθεί επί των ερωτημάτων της Επιτροπής. Η απόφαση αυτή επαναφέρει προς συζήτηση την έννοια του «εθνικού δικαστηρίου», μια συζήτηση που έγινε στο πλαίσιο του ΔΕΚ, αφού ο Γενικός Εισαγγελέας F.G. Jacobs³ με τις προτάσεις του υποστήριξε ότι η Επιτροπή Ανταγωνισμού έχει επαρκώς δικαιοδοτικό χαρακτήρα, για να χαρακτηριστεί ως δικαστήριο, κατά την έννοια του 234 ΕΚ και συνηγόρησε υπέρ του παραδεκτού της προδικαστικής παραπομπής. Αυτήν την άποψη δεν συμμερίστηκε το ΔΕΚ στην Απόφασή του, που αποτελεί, έτσι, μια από τις λίγες περιπτώσεις στη νομολογία, όπου η Απόφαση διαφέρει από τις Προτάσεις του Γενικού Εισαγγελέα.

1. Η έννοια του εθνικού δικαστηρίου κατά 234 ΣυνθΕΚ

Η σημασία του άρθρου 234 ΣυνθΕΚ είναι μεγάλη, καθώς, αφενός εξυπηρετεί την αποκέντρωση της έννομης προστασίας των ιδιωτών, και αφετέρου εξασφαλίζει την ενότητα της ερμηνείας και της εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου. Μέσω της διαδικασίας της προδικαστικής παραπομπής, το ΔΕΚ αναλαμβάνει την τελική ευθύνη για την ενότητα της ερμηνείας του κοινοτικού δικαίου⁴. Η διάταξη του 234 παρέχει τη διακριτική ευχέρεια στα εθνικά δικαστήρια, των οποίων οι αποφάσεις επιδέχονται ένδικα μέσα να παραπέμψουν το ζήτημα στο ΔΕΚ, ενώ παράλληλα, θεσπίζει αντίστοιχη υποχρέωση για τα ανώτατα εθνικά δικαστήρια, των οποίων οι αποφάσεις δεν υπόκεινται σε ένδικα μέσα. Με αυτόν τον τρόπο, επιλέχθηκε η μέση λύση, η οποία συμβιβάζει την εξασφάλιση της ενιαίας ερμηνείας και την απομάκρυνση του κινδύνου συμφόρησης του πινακίου του ΔΕΚ, σε περίπτωση που τα δικαστήρια όλων των βαθμίδων ήταν επιφορτισμένα με την υποχρέωση παραπομπής.

Δυστυχώς, το άρθρο 234 δεν οριοθετεί την έννοια του «δικαστηρίου κράτους -

1. Οι σκέψεις που ακολουθούν έχουν ως αφορμή την απόφαση ΔΕΚ (τμήμα μείζονος συνθέσεως) της 31.05.05 στην υπόθεση C-53/03), που δημοσιεύεται ανωτέρω (σελ. 84 επ.).

2. Οι απόψεις που διατυπώνονται στη σημείωση που ακολουθεί είναι θέσεις της συντάκτριας και σε καμία περίπτωση δεν εκφράζουν την Επιτροπή Ανταγωνισμού.

3. Της 28ης Οκτωβρίου 2004.

4. Β. Σκουρής, Ερμηνεία Συνθηκών για την Ευρωπαϊκή Ένωση και την Ευρωπαϊκή Κοινότητα, Κέντρο Διεθνούς και Ευρωπαϊκού Οικονομικού Δικαίου, Εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2003, σ. 1393-4.

μέλους», με αποτέλεσμα να τίθεται εύλογα το ερώτημα αν η έννοια περιλαμβάνει μόνο τα όργανα που αναγνωρίζονται ως «δικαστήρια» από το εθνικό τους δίκαιο, ή αν περιλαμβάνει και κάθε όργανο, το οποίο έχει δικαιοδοτικό χαρακτήρα, αν και δεν αναγνωρίζεται ως «δικαστήριο» από την εσωτερική έννομη τάξη.

Στη θεωρία υποστηρίζονται και οι δύο ερμηνείες, σχετικά με την εννοιολογική οριοθέτηση του «δικαστηρίου κράτους - μέλους»⁵. Ως επικρατούσα και ορθότερη ερμηνεία προβάλλεται η δεύτερη, δηλαδή η έννοια του «δικαστηρίου κράτους - μέλους» να περιλαμβάνει και κάθε όργανο, το οποίο έχει δικαιοδοτικό χαρακτήρα, αν και δεν αναγνωρίζεται ως «δικαστήριο» από την εσωτερική έννομη τάξη). Αυτή η ερμηνεία συνάδει και με την πάγια νομολογία του ΔΕΚ, σύμφωνα με την οποία, εφόσον η έννοια του «δικαστηρίου κράτους - μέλους» είναι μια νομική έννοια που χρησιμοποιείται από το κοινοτικό δίκαιο, εντάσσεται στην αυτόνομη κοινοτική έννομη τάξη και ερμηνεύεται κατά τρόπο ενιαίο και ομοιόμορφο, και σύμφωνα με τις ανάγκες και τους στόχους της Κοινότητας⁶. Για λόγους ομοιόμορφης εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου, η έννοια του «δικαστηρίου» που είναι αρμόδιο να υποβάλλει προδικαστικά ερωτήματα στο ΔΕΚ έχει αυτοτελή σημασία σε σχέση με τους ορισμούς που χρησιμοποιούν οι εθνικές έννομες τάξεις⁷, παρόλο που κατά τη διαμόρφωση της έννοιας το ΔΕΚ εμπνέεται από τις έννομες τάξεις των κρατών - μελών και δανείζεται στοιχεία από αυτές.

Σε αυτό το πλαίσιο, με σειρά αποφάσεων του⁸, το ΔΕΚ προχώρησε στη διαμόρφωση ορισμένων κριτηρίων, τα οποία μπορούν να προσδώσουν στο υπό

5. Βλ. *H. Βλάσσης*, Η Επιτροπή Ανταγωνισμού «ως δικαστήριο κράτους - μέλους», *Dike International*, 572. Η πρώτη εκδοχή θα είχε ως αποτέλεσμα την ανομοιομορφία της ερμηνείας και εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου, λόγω της έλλειψης ομοιομορφίας μεταξύ των διαφόρων κρατών - μελών της κοινότητας ως προς τα ποιά όργανα αποτελούν «δικαστήριο», κατά το 234 ΣυνθΕΚ. Η δεύτερη εκδοχή (δηλαδή, η έννοια του «δικαστηρίου κράτους - μέλους» να περιλαμβάνει και κάθε όργανο, το οποίο έχει δικαιοδοτικό χαρακτήρα, αν και δεν αναγνωρίζεται ως «δικαστήριο» από την εσωτερική έννομη τάξη), η οποία προβάλλεται ως ορθότερη, είναι σύμφωνη με τη γενική αρχή του ΔΕΚ, σύμφωνα με την οποία οι νομικές έννοιες που χρησιμοποιούνται από το κοινοτικό δίκαιο να εντάσσονται στην αυτόνομη κοινοτική έννομη τάξη και να ερμηνεύονται σύμφωνα με τους σκοπούς της Κοινότητας.

6. Ο.π.

7. Προτάσεις Γεν. Εισαγγελέα *Antonio Saggio*, της 7ης Οκτωβρίου 1999 στις Υποθ. C-110-147/98, *Gabalfrisa*, σκέψη 11.

8. Βλ., μεταξύ άλλων, τις αποφάσεις 61/65, *Vaassen-Göebbles*, Συλλογή τόμος 1965-1968, σ. 337, 43/71, *Politi*, Συλλογή τόμος 1969-1971, σ. 1077, 14/86, *Pretore di Salò κατά X*, Συλλογή 1987, σ. 2545, σκέψη 7, C-24/92, *Corbiau*, Συλλογή 1993, σ. I-1277, σκέψη 15, C-111/94, *Job Center*, Συλλογή 1995, σ. I-3361, σκέψη 9, C-74/95 και C-129/95, *X*, Συλλογή 1996, σ. I-6609, σκέψη 18, C-54/96, *Dorsch Consult*, Συλλογή 1997, σ. I-4961, σκέψη 23, C-9/97, C-118/97, *Jokela και Pitkäranta*, Συλλογή 1998, σ. I-6267, C-134/97, *Victoria Film*, Συλλογή 1998, σ. I-7023, σκέψη 14, και C-416/96, *El-Yassini*, Συλλογή 1999, σ. I-1209, σκέψη 17, και C-54/96, C-110-147/98, *Gabalfrisa*, Συλλογή 2000, σελ. I-1577, σκέψη 33, C-195/98, *Osterreichischer Gewerkschaftsbund*, Συλλογή 2000, σελ. I-10497, σκέψη 24.

κρίση όργανο/αρχή τον χαρακτήρα του «δικαστηρίου» κατά το άρθρο 234 ΣυνθΕΚ.

Όπως προκύπτει από πάγια νομολογία, για να εκτιμηθεί αν ένα όργανο είναι «δικαστήριο» κατά το άρθρο 234 ΣυνθΕΚ, το ΔΕΚ ελέγχει την πλήρωση ορισμένων προϋποθέσεων, δηλαδή:

- την ίδρυση του οργάνου με νόμο (νομοθετικό θεμέλιο της λειτουργίας του οργάνου)
- το μόνιμο χαρακτήρα του
- τη λήψη αποφάσεων κατόπιν εφαρμογής κανόνων δικαίου από το όργανο αυτό
- τη δεσμευτικότητα της δικαιοδοσίας του
- την κατ' αντιμωλία διεξαγωγή της διαδικασίας ενώπιόν του
- την ανεξαρτησία του
- το αν η τελική απόφασή του έχει το χαρακτήρα δικαστικής απόφασης

Θα πρέπει να σημειωθεί ότι, με την πρόσφατη νομολογία του⁹, το ΔΕΚ ελέγχει μεν την πλήρωση των ανωτέρω κριτηρίων, αλλά με μεγαλύτερη ελαστικότητα, με αποτέλεσμα να διευρύνει την έννοια του «εθνικού δικαστηρίου». Για παράδειγμα, στην Απόφαση *Dorsch Consult*¹⁰, υπογραμμίζεται ότι η προϋπόθεση της κατ' αντιμωλία διαδικασίας δεν αποτελεί απόλυτο κριτήριο, θέση η οποία επαναλαμβάνεται και στην Απόφαση *Cabalfrisa*¹¹.

Πιο συγκεκριμένα, η ιδιότητα του «εθνικού δικαστηρίου» αναγνωρίστηκε σε ανεξάρτητη αρχή, η οποία βάσει νόμου εκδικάζει προσφυγές κατά τη διαδικασία προ της σύναψης των δημοσίων συμβάσεων¹². Σε αυτήν την υπόθεση το ΔΕΚ εκτίμησε την ειδική σημασία της κοινοτικής νομοθεσίας για τη δικαστική προστασία στο πεδίο των δημοσίων συμβάσεων (Οδηγία 89/665) και έκανε δεκτά ερωτήματα προερχόμενα όχι από δικαστήρια κλασσικού τύπου, αλλά από εθνικές αρχές, στις οποίες ο νομοθέτης εμπιστεύτηκε τη διαδικασία των προσφυγών κατά τη διαδικασία που προηγείται της σύναψης δημοσίων συμβάσεων¹³. Επίσης, το ΔΕΚ αναγνώρισε την ιδιότητα του «εθνικού δικαστηρίου» σε όργανα που εξετάζουν ενστάσεις φορολογικού χαρακτήρα¹⁴. Και στις δύο αυτές περιπτώσεις, το ΔΕΚ έκρινε ότι πρόκειται για όργανα τα οποία έχουν ιδρυθεί διά νόμου και διαθέτουν μονιμότητα¹⁵. Η δικαιοδοσία τους έχει δεσμευτικό χαρακτήρα, αφενός στην πρώτη περίπτωση η προσφυγή στην ομοσπονδιακή επιτροπή εποπτείας είναι υποχρεωτική,

9. Ο.π., C-110-147/98 και C-54/96.

10. Ο.π., C-54/96, σκέψη 11.

11. Ο.π., C-110-147/98, σκέψη 37.

12. Ο.π., C-54/96.

13. Ο.π., Β. Σκουρής, σ. 1400.

14. Ο.π., C-110-147/98.

15. Ο.π., C-54/96, σκέψη 5-6 και C-110-147/98, σκέψη 34.

προκειμένου να ελεγχθεί η νομιμότητα των αποφάσεων των ελεγκτικών υπηρεσιών¹⁶ και, αφετέρου, στη δεύτερη, οι αποφάσεις των φορολογικών αρχών μπορούν να προσβάλλονται ενώπιον των διοικητικών δικαστηρίων, μόνο ύστερα από την υποβολή ενστάσεων ενώπιον των οργάνων που εξετάζουν ενστάσεις φορολογικού χαρακτήρα¹⁷. Και στις δύο περιπτώσεις, αναγνωρίζεται η δεσμευτική και υποχρεωτική ισχύς των αποφάσεων των εν λόγω οργάνων¹⁸, αφού, στην πρώτη, η ελεγκτική υπηρεσία υποχρεώνεται να λάβει νέα απόφαση, τηρώντας την απόφαση της επιτροπής εποπτείας ως προς τα νομικά ζητήματα, ενώ στη δεύτερη, οι οριστικές αποφάσεις των οργάνων που εξετάζουν ενστάσεις φορολογικού χαρακτήρα δε μπορούν ούτε να ανακαλούνται, ούτε να τροποποιούνται από τις φορολογικές αρχές, οι οποίες υποχρεούνται να τις εκτελούν¹⁹. Τέλος, και τα δύο όργανα λειτουργούν με εγγυήσεις ανεξαρτησίας, που προβλέπονται από τη σχετική γερμανική και ισπανική νομοθεσία²⁰. Ως προς το ζήτημα του λειτουργικού διαχωρισμού, παρόλο που τέθηκε θέμα για την οργανωτική δομή της ομοσπονδιακής επιτροπής εποπτείας και για τη θέση της υπό του ελέγχου του Υπουργού Οικονομίας, το ΔΕΚ υπογράμμισε τη γερμανική νομοθεσία, η οποία ορίζει ότι η επιτροπή ασκεί τα καθήκοντά της με ανεξαρτησία και με δική της ευθύνη²¹. Επίσης, στην περίπτωση των ισπανικών οργάνων που εξετάζουν ενστάσεις φορολογικού χαρακτήρα, αν και ο Γενικός Εισαγγελέας αμφισβήτησε τη λειτουργική ανεξαρτησία του οργάνου, υποστηρίζοντας ότι εξαρτάται οργανικά από το Υπουργείο Εθνικής Οικονομίας και Οικονομικών²², το ΔΕΚ αποφάσισε διαφορετικά, βασιζόμενο στην ισπανική νομοθεσία, η οποία θεσπίζει εγγύηση του λειτουργικού διαχωρισμού των φορολογικών αρχών (που είναι επιφορτισμένες με τη διαχείριση, είσπραξη και εκκαθάριση) και των οργάνων που εξετάζουν ενστάσεις φορολογικού χαρακτήρα, χωρίς να λαμβάνουν καμία οδηγία από τις φορολογικές αρχές²³.

Ιδιαίτερη αναφορά πρέπει να γίνει στην απόφαση *Direccion General de Defensa de la Competencia*²⁴, όπου το ΔΕΚ δέχθηκε να απαντήσει σε προδικαστικό

16. Ό.π., C-54/96, σκέψη 8 & 18.

17. Ό.π., C-110-147/98, σκέψη 35.

18. Ό.π., C-54/96, σκέψη 9 και C-110-147/98, σκέψη 36.

19. Οι φορολογικές αρχές μπορεί ενδεχομένως να υποχρεωθούν να διορθώσουν την προσβαλλόμενη πράξη ή να επιστρέφουν τα άνευ νομίμου αιτίας εισπραχθέντα ποσά.

20. Ό.π., C-54/96, σκέψη 15-16 και C-110-147/98, σκέψη 40.

21. Ό.π., C-54/96, σκέψη 14-15.

22. Προτάσεις Γεν. Εισαγγελέα *Antonio Saggio*, της 7ης Οκτωβρίου 1999 στις Υποθ. C-110-147/98, *Gabalfrisa*, σκέψη 16.

23. Ό.π., C-110-147/98, σκέψη 39.

24. C-67/91, *Direccion General de Defensa de la Competencia*, Συλλογή της Νομολογίας του Δικαστηρίου 1992, σ. I-04785.

ερώτημα που υπεβλήθη από αντίστοιχη προς την ελληνική Επιτροπή Ανταγωνισμού ισπανική αρχή. Σε αυτήν την απόφαση το ΔΕΚ διερευνά τα όρια εντός των οποίων πρέπει να κινείται το προδικαστικό ερώτημα, προκειμένου να εμπίπτει στην αρμοδιότητά του, ενώ ελέγχει την πλήρωση των κριτηρίων που απαιτούνται, προκειμένου να διαπιστώσει, αν η ισπανική αρχή εμπίπτει στην έννοια του «εθνικού δικαστηρίου» και να νομιμοποιείται, έτσι, να υποβάλλει προδικαστικά ερωτήματα.

Προβληματισμό προκάλεσε το εάν τα διαιτητικά δικαστήρια συγκεντρώνουν τα εν λόγω κριτήρια²⁵. Το γεγονός ότι τα διαιτητικά δικαστήρια λαμβάνουν τις αποφάσεις τους κατόπιν εφαρμογής κανόνων δικαίου και οι αποφάσεις τους δεσμεύουν τα μέρη, δεν είναι αρκετό για να τους αναγνωριστεί η ιδιότητα του «εθνικού δικαστηρίου»²⁶.

Στην ελληνική δικονομική τάξη, μέχρι σήμερα, δεν δημιουργήθηκαν ιδιαίτεροι προβληματισμοί, καθώς τα δικαστήρια (διοικητικά, πολιτικά και ποινικά) όλων των βαθμίδων είναι δικαστήρια υπό την έννοια του 234 και μπορούν να υποβάλλουν προδικαστικά ερωτήματα²⁷. Η απόρριψη του προδικαστικού ερωτήματος της εθνικής Επιτροπής Ανταγωνισμού προς το ΔΕΚ οδηγεί σε αποκλεισμό των αντίστοιχων ανεξάρτητων αρχών από την έννοια του «εθνικού δικαστηρίου», θέση η οποία θα συζητηθεί στη συνέχεια.

2. Το νομικό καθεστώς της ελληνικής Επιτροπής Ανταγωνισμού

Προκειμένου να εξεταστεί το ζήτημα της υπαγωγής της ελληνικής Επιτροπής Ανταγωνισμού στην έννοια του «εθνικού δικαστηρίου», σύμφωνα με το 234 ΣυνθΕΚ, κρίνεται σκόπιμο να γίνει μια σύντομη επισκόπηση του νομικού καθεστώτος της Επιτροπής Ανταγωνισμού κατά το ελληνικό δίκαιο.

Η Επιτροπή Ανταγωνισμού είναι η ανεξάρτητη διοικητική αρχή²⁸, στην οποία ο

25. Βλ. P. Craig, *Gr. De Burga*, EU Law, Text, Cases and Materials, 3rd edition, Oxford University Press, 2003, p. 437.

26. 102/81, Nordsee, κλπ. Συλλογή 1982, σ. 1095, σκέψη 13.

27. Ο.π., Β. Σκουρής, σ. 1400.

28. Ως το 1995, η Επιτροπή Ανταγωνισμού λειτουργούσε ως όργανο του Υπουργείου Εμπορίου, αλλά με το ν. 2996/95 απέκτησε τη μορφή ανεξάρτητης διοικητικής αρχής με διοικητική αυτοτέλεια. Με το ν. 2837/00, η Επιτροπή απέκτησε και οικονομική αυτοτέλεια. Για περισσότερες λεπτομέρειες, βλ. <http://www.epant.gr/Organoarmodiotites.htm> και άρθρο 8 ν. 703/77.

Κατά τη διάρκεια της διαδικασίας ενώπιον του ΔΕΚ, η φύση της Επιτροπής Ανταγωνισμού ως ανεξάρτητης αρχής αμφισβητήθηκε από τις γραπτές παρατηρήσεις του Πανελλήνιου Συλλόγου Φαρμακοποιών, με την αιτιολογία ότι το ελληνικό Σύνταγμα προβλέπει πέντε μόνο ανεξάρτητες αρχές, στις οποίες δεν συγκαταλέγεται η Επιτροπή. Την άποψη αυτή συμμερίζεται και η Interfarm κλπ. Βλ. Έκθεση Ακροατηρίου στην Υπόθεση C-53/03, ΣΥΦΑΙΓ, κλπ για την έκδοση προδικαστικού ερωτήματος, Εισηγητής Δικαστής C. Gulmann, σ. I-10 & 11. Μη δημοσιευμένο έγγραφο. Αυτή η θέση

νομοθέτης έχει αναθέσει την αποκλειστική αρμοδιότητα εφαρμογής του ν. 703/77 «περί ελέγχου των μονοπωλίων και ολιγοπωλίων και προστασίας του ελεύθερου ανταγωνισμού», όπως ισχύει. Επίσης, έχει την αρμοδιότητα να εφαρμόζει τα άρθρα 81 & 82 ΣυνθΕΚ²⁹ και άλλες γνωμοδοτικές αρμοδιότητες.

Η Επιτροπή αποτελείται από έντεκα μέλη και απαρτίζεται από άτομα που έχουν γνώση και εμπειρία σε θέματα ανταγωνισμού³⁰. Η θητεία τους είναι τριετής και μπορεί να ανανεωθεί μόνο για μια θητεία. Ο Πρόεδρος της Επιτροπής Ανταγωνισμού επιλέγεται και διορίζεται από το Υπουργικό Συμβούλιο, ύστερα από πρόταση του Υπουργού Ανάπτυξης και γνώμη της Επιτροπής Θεσμών και Διαφάνειας της Βουλής. Τα μέλη της απολαμβάνουν λειτουργικής και προσωπικής ανεξαρτησίας και κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους, δεσμεύονται μόνο από το νόμο και τη συνείδησή τους. Η προβλεπόμενη εποπτεία του Υπουργού Ανάπτυξης³¹, θα πρέπει να γίνει δεκτό, ότι είναι ηπιότερης έντασης από τη συνήθη εποπτεία που ασκείται στα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου. Η αιτιολογική βάση για το χαρακτηρισμό της εποπτείας ως «ηπιότερης», βασίζεται στο γεγονός ότι αυτή περιορίζεται στον έλεγχο της νομιμότητας των πράξεων της Επιτροπής και όχι στον ουσιαστικό έλεγχο τους³². Εξάλλου, υπάρχει πλήρης λειτουργικός διαχωρισμός της Επιτροπής προς τη Γραμματεία της, η οποία διαθέτει απλώς εισηγητική αρμοδιότητα.

Η δικαιοδοσία της Επιτροπής είναι αποκλειστική, εφόσον είναι η μόνη αρμόδια να επιβάλλει τις προβλεπόμενες από το ν. 703/77 κυρώσεις, σε περιπτώσεις

καταρρίπτεται από το α' 8 του ν. 703/77 (βλ. ανωτέρω).

Βλ. Επίσης, *Α. Κοτσίρης*, Δίκαιο Ανταγωνισμού, Αθέμιτου και Θεμιτού, 4η εκδ., Εκδ. Αντ. Ν. Σάκουλα, σ. 598.

29. Περισσότερα για τις αρμοδιότητες της Επιτροπής Ανταγωνισμού στο άρθρο 8β ν. 703/77.

30. Άρθρο 8 παρ. 3 ν. 703/77: 3. Η Επιτροπή Ανταγωνισμού είναι ενδεκαμελής και απαρτίζεται από:

α. Έναν σύμβουλο του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους, εν ενεργεία ή μη, ή έναν πρώην ανώτατο δικαστή της πολιτικής ή διοικητικής δικαιοσύνης.

β. Έναν εκπρόσωπο της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής (Ο.Κ.Ε.), του Συνδέσμου Ελληνικών Βιομηχανιών (Σ.Ε.Β.), της Εθνικής Συνομοσπονδίας Ελληνικού Εμπορίου (Ε.Σ.Ε.Ε.) και της Γενικής Συνομοσπονδίας Επαγγελματιών, Βιοτεχνών, Εμπόρων Ελλάδος (ΓΕ.Σ.Ε.Β.Ε. [Ε. ι]).

Οι εκπρόσωποι είναι πρόσωπα αναγνωρισμένου κύρους και εμπειρίας σε θέματα δικαίου του ανταγωνισμού και επιλέγονται από τον Υπουργό Ανάπτυξης από κατάλογο τριών προσώπων που υποβάλλεται από κάθε φορέα για κάθε τακτικό μέλος και τον αναπληρωτή του, αντιστοίχως. Από τα πρόσωπα τα οποία προτείνει κάθε φορέας, ένα τουλάχιστον είναι νομικός και ένα τουλάχιστον οικονομολόγος.

γ. Ένα μέλος Δ.Ε.Π. Α.Ε.Ι., με ειδικευση στο δίκαιο του ανταγωνισμού.

δ. Δύο μέλη Δ.Ε.Π. Α.Ε.Ι., με ειδικευση και εμπειρία στα οικονομικά θέματα της πολιτικής ανταγωνισμού.

ε. Τρία πρόσωπα αναγνωρισμένου κύρους, με εμπειρία σε θέματα δημοσίου και κοινοτικού οικονομικού δικαίου, καθώς και σε θέματα πολιτικής ανταγωνισμού.

31. Άρθρο 8 παρ. 1 ν. 703/77.

32. Ο.π., *Η. Βλάσης*, σ. 576.

συμπεριφοράς αντίθετης προς τον ανταγωνισμό³³ και να διατάσσει ασφαλιστικά μέτρα³⁴. Οι αποφάσεις της Επιτροπής εκδίδονται κατ' εφαρμογή κανόνων δικαίου, εφόσον υποχρεούται εκ του νόμου (ν. 703/77) να εφαρμόζει τις διατάξεις για την προστασία του ανταγωνισμού και την κύρωση των παραβάσεών του.

Η διαδικασία ενώπιον της Επιτροπής αποτελεί κατ' αντιμωλία διαδικασία και διέπεται από τον Κανονισμό Λειτουργίας και Διαχείρισης της Επιτροπής Ανταγωνισμού. Η διαδικασία είναι παρεμφερής προς τη διαδικασία ενώπιον των διοικητικών ή πολιτικών δικαστηρίων, περιλαμβάνοντας εξέταση μαρτύρων και ακρόαση ενδιαφερόμενων τρίτων³⁵. Η διάσκεψη για την έκδοση της απόφασης είναι μυστική³⁶ και οι αποφάσεις της Επιτροπής λαμβάνονται κατά πλειοψηφία³⁷. Οι αποφάσεις της Επιτροπής είναι ειδικά αιτιολογημένες³⁸ και δημοσιεύονται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως³⁹. Δεσμευτικότητα χαρακτηρίζει τις αποφάσεις της, δεδομένου ότι αναστολή ή ανατροπή τους μπορεί να διαταχθεί μόνο από το Διοικητικό Εφετείο, χωρίς μάλιστα η άσκηση της προσφυγής να έχει ανασταλτικό αποτέλεσμα⁴⁰. Αν δεν ασκηθεί εμπρόθεσμα προσφυγή, οι αποφάσεις της Επιτροπής καθίστανται οριστικές και ελέγχονται από τα δικαστήρια, μόνο παρεμπιπτόντως, ως προς το κύρος τους⁴¹.

3. Τα επιχειρήματα του ΔΕΚ και ο αντίλογος σε αυτά

3.1. Εισαγωγικά

Στην Απόφασή του της 31^{ης} Μαΐου 2005, το Δικαστήριο αποφάσισε ότι δεν είναι αρμόδιο να αποφασίσει επί των ερωτημάτων, καθώς έκρινε ότι η Επιτροπή δεν εμπίπτει στην έννοια του «εθνικού δικαστηρίου» κατά το άρθρο 234. Σύμφωνα με την κρίση του ΔΕΚ, η ελληνική Επιτροπή Ανταγωνισμού δεν εκπληρώνει ορισμένες από τις προϋποθέσεις που απαιτούνται για το χαρακτηρισμό ενός οργάνου ως δικαστηρίου.

Τα επιχειρήματα που διατύπωσε το ΔΕΚ μπορούν να αποτελέσουν αντικείμενο σοβαρού αντίλογου, ιδιαίτερα, αν λάβει κανείς υπόψη τόσο τις Προτάσεις του Γενικού Εισαγγελέα, όσο και τις Απόψεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής⁴² που

33. Άρθρο 9, 12 ν. 703/77.

34. Άρθρο 9 παρ. 5 ν. 703/77.

35. Άρθρο 17 παρ. 5 & 18 Κανονισμού Λειτουργίας και Διαχείρισης της Επιτροπής Ανταγωνισμού.

36. Ο.π., Άρθρο 22 παρ. 6.

37. Ο.π., Άρθρο 22 παρ. 3.

38. Ο.π., Άρθρο 23 παρ. 3.

39. Άρθρο 13α ν. 703/77.

40. Άρθρο 14 ν. 703/77.

41. Ο.π., Άρθρο 18.

42. Έκθεση Ακροατηρίου στην Υπόθεση C-53/03, ΣΥΦΑΙΤ, κλπ για την έκδοση προδικαστικού ερωτήματος, Εισηγητής Δικαστής C. *Gulmann*. Μη δημοσιευμένο έγγραφο.

κατατέθηκαν υπόψη του ΔΕΚ και συμφωνούσαν στην ένταξη της Επιτροπής Ανταγωνισμού στα πλαίσια της έννοιας του «εθνικού δικαστηρίου». Επίσης, ο αντίλογος ενισχύεται και από το γεγονός ότι αν και ο Κανονισμός 1/2003⁴³, για ένα πιο αποκεντρωτικό σύστημα εφαρμογής των κοινοτικών κανόνων του ανταγωνισμού, αποσκοπεί στην άμεση εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου του ανταγωνισμού και στη διασφάλιση της ορθής εφαρμογής των άρθρων 81 & 82 ΣυνθΕΚ από τις εθνικές αρχές ανταγωνισμού, αυτές πλέον αποκλείονται από τη δυνατότητα υποβολής σχετικών προδικαστικών ερωτημάτων ενώπιον του ΔΕΚ.

Βέβαια, κατά τη διάρκεια της διαδικασίας ενώπιον του ΔΕΚ, εκφράστηκαν σοβαρές αμφιβολίες ως προς το αν η Επιτροπή Ανταγωνισμού αποτελεί «εθνικό δικαστήριο» εκ μέρους του Πανελληνίου Συλλόγου Φαρμακοποιών (στο εξής ΠΣΦ) και της Interfarm, με τις γραπτές παρατηρήσεις που κατέθεσαν, η θέση των οποίων θα παρουσιαστεί στη συνέχεια, σε συνάρτηση με τα επιχειρήματα του ΔΕΚ. Σοβαρό προβληματισμό προκάλεσε η στάση των ελληνικών αρχών, οι οποίες αδιαφόρησαν εντελώς για την έκβαση της διαδικασίας και επέλεξαν τη μη συμμετοχή τους στη διαδικασία ενώπιον του ΔΕΚ⁴⁴.

3.2. Η υπό του Υπουργού Ανάπτυξης εποπτεία επί της Επιτροπής Ανταγωνισμού

Το ΔΕΚ έκρινε ότι η Επιτροπή τελεί υπό την εποπτεία του Υπουργού Ανάπτυξης, με αποτέλεσμα, ο εν λόγω Υπουργός να έχει εξουσία ελέγχου της νομιμότητας των αποφάσεων της Επιτροπής, εντός ορισμένων ορίων⁴⁵. Με αυτό το επιχειρήμα, συμφώνησαν ο ΠΣΦ και η Interfarm, στις γραπτές τους παρατηρήσεις, ισχυριζόμενοι ότι τα μέλη της Επιτροπής υπόκεινται στον αποκλειστικό έλεγχο του Υπουργού Ανάπτυξης, στο βαθμό που δεν προβλέπεται κανένας πειθαρχικός ή διοικητικός έλεγχος⁴⁶. Αντίθετα, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή αποδέχτηκε το

43. Κανονισμός 1/2003 του Συμβουλίου της 16ης Δεκεμβρίου 2002 για την εφαρμογή των κανόνων του ανταγωνισμού που προβλέπονται στα άρθρα 81 και 82 της Συνθήκης, ΕΕ 2003, L1, σελ. 1.

44. Δ. Τζουγανάτος, Ο στόχος της αναβάθμισης της Επιτροπής Ανταγωνισμού και οι αστοχίες του ν. 3373/2005 για την τροποποίηση του ν. 703/77, ΔΕΕ 10 (2005), σελ. 1032. Όπως αναφέρεται σε αυτή τη δημοσίευση, η αποχή της Ελληνικής Δημοκρατίας από τη διαδικασία ενώπιον του ΔΕΚ δεν συμβιβάζεται προς τη δεδηλωμένη πρόθεση αναβάθμισης της Επιτροπής. Αντίθετα με ότι συμβαίνει σε περίπτωση προδικαστικών ερωτημάτων, όπου το κράτος - μέλος παρεμβαίνει υπέρ του κρατικού οργάνου, η Ελληνική Δημοκρατία, η οποία θα μπορούσε να άρει τις παρεξηγήσεις του Δικαστηρίου σχετικά με τη νομική θέση της Επιτροπής και να αναδείξει την ανεξαρτησία της, αδιαφόρησε παντελώς για την έκβαση της διαδικασίας και επέλεξε τη μη συμμετοχή της σε αυτή.

45. C-53/03, ΣΥΦΑΙΤ, σκέψη 30.

46. Έκθεση Ακροατηρίου στην Υπόθεση C-53/03, ΣΥΦΑΙΤ, κλπ για την έκδοση προδικαστικού ερωτήματος, Εισηγητής Δικαστής C. Gulmann. Μη δημοσιευμένο έγγραφο. Σημείο 45 & 49.

χαρακτηρισμό της ελληνικής Επιτροπής Ανταγωνισμού ως ανεξάρτητης αρχής⁴⁷.

Ως προς το πρώτο επιχείρημα που επικαλείται το ΔΕΚ για να αποκλείσει την Επιτροπή από την έννοια του «εθνικού δικαστηρίου» και να απορρίψει ως απαράδεκτο το προδικαστικό ερώτημα, πρέπει να εκφραστούν ορισμένες αμφιβολίες ως προς τη βασιμότητά και την ορθότητά του. Το γεγονός ότι το ΔΕΚ έκρινε ότι η Επιτροπή τελεί υπό την εποπτεία του Υπουργού Ανάπτυξης, με αποτέλεσμα, ο εν λόγω Υπουργός να έχει εξουσία ελέγχου της νομιμότητας των αποφάσεων της Επιτροπής, εντός ορισμένων ορίων μάλλον βρίσκει έρεισμα στο άρθρο 4γ παρ. 3 του ν. 703/77 σχετικά με τον έλεγχο συγκεντρώσεων των επιχειρήσεων⁴⁸ και το άρθρο 4δ, παρ. 7 του ν. 703/77, σχετικά με τη διαδικασία προληπτικού ελέγχου των συγκεντρώσεων⁴⁹. Σύμφωνα με τα εν λόγω άρθρα, οι αρμόδιοι Υπουργοί μπορούν να εγκρίνουν συγκεντρώση που απαγορεύτηκε από την Επιτροπή Ανταγωνισμού για την εξυπηρέτηση, λόγου χάρι, υπέρτερου δημοσίου συμφέροντος. Στην περίπτωση εκ των υστέρων έγκρισης απαγορευμένης από την Επιτροπή συγκεντρώσεως εκ του αρμόδιου Υπουργού, τότε δεν μπορούμε να αναφερόμαστε απλά σε έλεγχο νομιμότητας, όπως υποστηρίζει το ΔΕΚ, αλλά σε έλεγχο σκοπιμότητας εκ μέρους του Υπουργού Ανάπτυξης. Για αυτό το λόγο, θα μπορούσαμε να χαρακτηρίσουμε μάλλον βεβιασμένη τη σύνταξη του εν λόγω επιχειρήματος από το ΔΕΚ. Σε κάθε περίπτωση, η προβλεπόμενη εποπτεία του Υπουργού Ανάπτυξης, θα πρέπει να γίνει δεκτό, ότι είναι ηπιότερης έντασης από τη συνήθη εποπτεία που ασκείται στα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου. Η

47. Ο.π., σημείο 52.

48. Άρθρο 4γ παρ. 3 σχετικά με τον έλεγχο συγκεντρώσεων των επιχειρήσεων: «Συγκέντρωση που απαγορεύθηκε από την Επιτροπή Ανταγωνισμού με βάση την παρ. 1 μπορεί να εγκριθεί με ειδικά αιτιολογημένη απόφαση των Υπουργών Εθνικής Οικονομίας και Εμπορίου κατά τα ειδικότερα οριζόμενα στο άρθρο 4δ παρ. 7 όταν η συγκέντρωση παρουσιάζει γενικότερα οικονομικά πλεονεκτήματα, τα οποία αντισταθμίζουν τον περιορισμό του ανταγωνισμού που θα προκύψει από αυτή τη συγκέντρωση, ή κρίνεται απαραίτητη για την εξυπηρέτηση υπέρτερου δημόσιου συμφέροντος, ιδιαίτερα όταν συμβάλλει στον εκσυγχρονισμό και την εκλογίκευση της παραγωγής και της οικονομίας, στην προσέλκυση επενδύσεων, στην ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας στην ευρωπαϊκή και διεθνή αγορά, στη δημιουργία θέσεων απασχόλησης».

49. Άρθρο 4δ, παρ. 7 του ν. 703/77, σχετικά με τη διαδικασία προληπτικού ελέγχου των συγκεντρώσεων: «Μετά από αίτηση των ενδιαφερομένων προσώπων ή των συμμετεχουσών επιχειρήσεων, που υποβάλλεται μέσα σε ένα (1) μήνα από την κοινοποίηση απόφασης της Επιτροπής Ανταγωνισμού, με την οποία απαγορεύεται η συγκέντρωση, οι Υπουργοί Εθνικής Οικονομίας και Εμπορίου μπορούν να εγκρίνουν τη συγκέντρωση κατά τα οριζόμενα στο άρθρο 4γ παρ. 3. Η απόφαση των Υπουργών Εθνικής Οικονομίας και Εμπορίου εκδίδεται μέσα σε προθεσμία δύο (2) μηνών από την υποβολή της αίτησης και μπορεί να θέτει όρους και να επιβάλλει υποχρεώσεις που θα αποσκοπούν στην εξασφάλιση συνθηκών αποτελεσματικού ανταγωνισμού ή στη διασφάλιση της επίτευξης των οικονομικών ή άλλων πλεονεκτημάτων που θα αντισταθμίζουν τις δυσμενείς συνέπειες για τον ανταγωνισμό. Η παρέλευση άπρακτης της δέμηνης προθεσμίας ισοδυναμεί με απόρριψη της αίτησης».

αιτιολογική βάση για το χαρακτηρισμό της εποπτείας ως «ηπιότερης», βασίζεται στο γεγονός ότι αυτή περιορίζεται στον έλεγχο της νομιμότητας των πράξεων της Επιτροπής και όχι στον ουσιαστικό έλεγχο των πράξεών της⁵⁰.

Τέλος, το γεγονός ότι η Επιτροπή δεν αναγνωρίζεται από το Σύνταγμα ως ανεξάρτητη διοικητική αρχή δεν αναιρεί το γεγονός ότι η νομοθεσία επιβεβαιώνει την ανεξαρτησία της Επιτροπής και προβλέπει μέτρα για την εξασφάλιση αυτής της ανεξαρτησίας στην πράξη⁵¹.

3.3. Η ανεξαρτησία των μελών της Επιτροπής Ανταγωνισμού

Το ΔΕΚ έθεσε ζήτημα εγγυήσεων ανεξαρτησίας των μελών της Επιτροπής. Παρά το γεγονός ότι τα μέλη της Επιτροπής απολαμβάνουν προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας, βάσει νόμου, δεν εξασφαλίζεται ότι η παύση ή η ανάκληση του διορισμού τους τυγχάνουν ιδιαίτερων εγγυήσεων. Το ΔΕΚ έκρινε ότι αυτό το σύστημα δε μπορεί να εμποδίζει τις μη προσήκουσες επεμβάσεις ή πιέσεις της εκτελεστικής εξουσίας προς τα μέλη της Επιτροπής⁵².

Ο ΠΣΦ και η Interfarm, στις γραπτές τους παρατηρήσεις, αποδέχονται ότι η ανεξαρτησία των μελών της Επιτροπής προκύπτει από την απαγόρευση των μελών να ασκούν οποιαδήποτε επαγγελματική δραστηριότητα σχετική με το αντικείμενό της⁵³. Ως προς την ανεξαρτησία των μελών της Επιτροπής, οι προσφεύγοντες

50. Βλ. ανωτέρω ενότητα 2, ό.π., *Η Βλάβση*, 576.

51. Προτάσεις του Γενικού Εισαγγελέα *F.G. Jacobs* της 28ης Οκτωβρίου 2004, Υπόθεση C-53/03, σκέψη 40.

52. C-53/03, ΣΥΦΑΙΤ, σκέψη 31.

Επίσης, ο ΠΣΦ και η Interfarm υπογραμμίζουν ότι τα μέλη που είναι δικηγόροι, ουδέποτε στερήθηκαν το δικαίωμα να παρίστανται ως συνήγοροι σε υποθέσεις σχετικές με την εφαρμογή του ν. 703/77. Ο εν λόγω ισχυρισμός δεν λήφθηκε υπόψη ούτε από το Γενικό Εισαγγελέα, ούτε από το ΔΕΚ. Σε αυτό το σημείο, πρέπει να τονιστεί ότι οι διατάξεις του Κώδικα Δεοντολογίας της Επιτροπής Ανταγωνισμού (<http://www.epant.gr/Kodikas.htm>), αποκλείουν το ενδεχόμενο κάποιο μέλος της Επιτροπής/δικηγόρος να παρασταθεί ως συνήγορος σε υποθέσεις που εμπíπτουν στην αρμοδιότητα της Επιτροπής. Πιο συγκεκριμένα, στο άρθρο 4 του Κώδικα, θεσπίζεται υποχρέωση αποχής, σύμφωνα με την οποία τα μέλη της Επιτροπής Ανταγωνισμού κατά τη διάρκεια της θητείας τους πρέπει να απέχουν από οποιαδήποτε, άμεση ή έμμεση, παροχή υπηρεσιών σε υποθέσεις που εμπíπτουν στις αρμοδιότητες της Επιτροπής Ανταγωνισμού και της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Επίσης στο άρθρο 6 παρ. 7 & 8 προβλέπεται ότι: «7. Τα μέλη της Επιτροπής Ανταγωνισμού κατά τη διάρκεια της θητείας τους... δεν επιτρέπεται να αναλαμβάνουν οποιοδήποτε έργο ή εργασία σε επιχείρηση, υπόθεση της οποίας εκκρεμεί ή κρίθηκε κατά τη θητεία τους από την Επιτροπή Ανταγωνισμού... 8. Σε περίπτωση αποχώρησης μελών από την Επιτροπή ... για οποιονδήποτε λόγο, οι αποχωρήσαντες δεν επιτρέπεται επί ένα έτος από την αποχώρησή τους να παρέχουν οποιεσδήποτε υπηρεσίες σε επιχείρηση της οποίας υπόθεση είχε κριθεί από την Επιτροπή κατά το τελευταίο πριν από την αποχώρησή τους έτος».

53. Έκθεση Ακροατηρίου στην Υπόθεση C-53/03, ΣΥΦΑΙΤ, κλπ για την έκδοση προδικαστικού ερωτήματος, Εισηγητής Δικαστής *C. Gultmann*, Μη δημοσιευμένο έγγραφο, Σημείο 46.

ισχυρίστηκαν ότι καθώς η Επιτροπή Ανταγωνισμού δεν συγκαταλέγεται στις πέντε ανεξάρτητες αρχές που προβλέπει ρητά το Ελληνικό Σύνταγμα, συνεπώς δεν απολαύει των συνταγματικών εγγυήσεων που τους παρέχονται. Όμως σε αυτόν τον ισχυρισμό αντιτάσσεται το γεγονός ότι ανεξαρτησία των μελών επιβεβαιώνεται από τη νομοθεσία και προβλέπονται μέτρα που την εξασφαλίζουν στην πράξη.

Σε κάθε περίπτωση, η ανεξαρτησία εξασφαλίζεται από τον τρόπο συγκρότησης της Επιτροπής και τις ιδιότητες των μελών της⁵⁴ και ενισχύεται από την αμεροληψία που προκύπτει από την επιβαλλόμενη στα μέλη απαγόρευση άσκησης οποιασδήποτε επαγγελματικής δραστηριότητας σχετικής με το αντικείμενο της Επιτροπής⁵⁵.

3.4. Οι σχέσεις Επιτροπής και Γραμματείας Ανταγωνισμού

Το ΔΕΚ εξέφρασε αμφιβολίες σχετικά με τις θεσμικές σχέσεις και τη λειτουργική ανεξαρτησία ανάμεσα στην Επιτροπή και τη Γραμματεία της. Δεδομένου ότι ο Πρόεδρος της Επιτροπής είναι επιφορτισμένος με καθήκοντα συντονισμού, γενικής κατεύθυνσης και προϊστάται του προσωπικού της Γραμματείας, το ΔΕΚ έκρινε ότι δεν υφίσταται λειτουργικός διαχωρισμός μεταξύ της Επιτροπής, ως όργανο λήψης αποφάσεων, και της Γραμματείας της, που αποτελεί εξεταστικό όργανο, κατόπιν πρότασης του οποίου εκδίδει την απόφασή της η Επιτροπή⁵⁶.

Ως προς τις θεσμικές σχέσεις της Επιτροπής με τη Γραμματεία αυτής, αρχικά, πρέπει να σημειωθεί ότι η αποστολή της Γραμματείας είναι να ερευνά τις υποθέσεις που υποβάλλονται στην κρίση της Επιτροπής και να υποβάλει προτάσεις αποφάσεων. Από τη νομολογία του ΔΕΚ⁵⁷ προκύπτει σαφώς ότι η λειτουργική διάκριση μεταξύ δικαιοδοτικού οργάνου και διοικητικής αρχής εξασφαλίζει τη δικαστική ανεξαρτησία του δικαιοδοτικού οργάνου. Το δικαιοδοτικό όργανο πρέπει να έχει την ιδιότητα του τρίτου σε σχέση με το κρατικό όργανο, το οποίο μπορεί να είναι διάδικος στο πλαίσιο διαδικασίας ανταγωνισμού.

Οι λειτουργίες της Επιτροπής και της Γραμματείας διακρίνονται, υπό την έννοια της νομολογίας του ΔΕΚ, αφού η εξέταση των φερομένων παραβάσεων του ν. 703/77 από τη Γραμματεία διακρίνεται από τη δικαιοδοτική εξουσία της Επιτροπής. Μάλιστα, στην απόφαση περί παραπομπής, επισημαίνεται ότι ο πρόεδρος δεν παρεμβαίνει στην πράξη, για να επηρεάσει τις έρευνες που διενεργεί η Γραμματεία και έχει σαφώς ορισμένου βαθμού εξουσία επί του οργάνου αυτού. Συνεπώς, οι σχέσεις αυτές δεν είναι τόσο καθοριστικές ώστε να υπερισχύουν των άλλων στοιχείων που θεμελιώνουν τον δικαιοδοτικό χαρακτήρα ενός οργάνου. Είναι

54. Βλ. ενότητα 2. Η νομική φύση ελληνικής Επιτροπής Ανταγωνισμού.

55. Βλ. υποσημ. 49, για τον Κώδικα Δεοντολογίας της Επιτροπής Ανταγωνισμού.

56. C-53/03, ΣΥΦΑΙΤ, σκέψη 32 & 33.

57. C-110-147/98, Gabalfrisa, Συλλογή 2000, σελ. I-1577, σκέψεις 39 & 40.

απίθανο, να επηρεάζεται η διενέργεια μιας έρευνας από την άσκηση πειθαρχικής εξουσίας εκ μέρους του προέδρου⁵⁸. Ακόμα κι αν γίνει δεκτή η αντίθετη άποψη, ο κίνδυνος να θιγεί η λειτουργική διάκριση κατά τη διάρκεια της έρευνας αποσοβείται από την ακρόαση στην οποία προβαίνει η Επιτροπή, εφόσον παρέχει στους ενδιαφερομένους τη δυνατότητα να διατυπώσουν τις παρατηρήσεις τους, εξασφαλίζοντας τη λήψη δίκαιης απόφασης⁵⁹.

3.5. Η σχέση ελληνικής Επιτροπής Ανταγωνισμού με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή

Το Δικαστήριο επισημαίνει το γεγονός ότι μια εθνική αρχή, η οποία είναι αρμόδια για ζητήματα ανταγωνισμού, οφείλει να συνεργάζεται στενά με την Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων⁶⁰ και μπορεί να απολέσει την αρμοδιότητά της, μετά από αντίστοιχη απόφαση της τελευταίας. Ακολούθως, η διαδικασία στα πλαίσια της εθνικής Επιτροπής Ανταγωνισμού μπορεί να μην καταλήξει σε απόφαση δικαιοδοτικού χαρακτήρα. Όμως, προδικαστικό ερώτημα μπορεί να υποβληθεί μόνο από όργανο το οποίο καλείται να αποφανθεί επί διαφοράς στο πλαίσιο διαδικασίας, η οποία πρόκειται να καταλήξει στην έκδοση απόφασης δικαιοδοτικού χαρακτήρα.

Η σχετική διαδικασία, στα πλαίσια του Κανονισμού 1/2003⁶¹, ο οποίος καθιερώνει ένα αποκεντρωτικό σύστημα στην εφαρμογή των κοινοτικών κανόνων του ανταγωνισμού, ανατίθεται σε μια αρμόδια για θέματα ανταγωνισμού αρχή, με χαρακτηριστικά δικαστηρίου. Παράλληλα, ο εν λόγω Κανονισμός⁶² προβλέπει και διατάξεις που στοχεύουν στην ανεξαρτησία αυτών των οργάνων. Πολλοί πρακτικοί λόγοι συνηγορούν υπέρ του παραδεκτού των προδικαστικών ερωτημάτων που υποβάλλονται από αυτά τα όργανα.

Αρχικά, η αρχή της οικονομίας της διαδικασίας ενισχύει την άποψη ότι το προδικαστικό ερώτημα πρέπει να υποβάλλεται σε όσο το δυνατόν πρώιμο στάδιο. Επίσης, μια αρχή, με χαρακτηριστικά δικαστηρίου, η οποία είναι εξειδικευμένη σε θέματα ανταγωνισμού, θα ήταν καταλληλότερη να εντοπίσει τα προβλήματα ανταγωνισμού, από ότι ένα δικαστήριο γενικής αρμοδιότητας, το οποίο κάνει εκ των υστέρων έλεγχο των αποφάσεων της εν λόγω αρχής. Με την αποκέντρωση του κοινοτικού δικαίου του ανταγωνισμού που επιδιώκει ο Κανονισμός, η δυνατότητα

58. Προτάσεις του Γενικού Εισαγγελέα *F.G. Jacobs* της 28ης Οκτωβρίου 2004, Υπόθεση C-53/03, σκέψη 34.

59. Ο.π.

60. Κανονισμός 1/2003 του Συμβουλίου της 16ης Δεκεμβρίου 2002 για την εφαρμογή των κανόνων του ανταγωνισμού που προβλέπονται στα άρθρα 81 και 82 της Συνθήκης, ΕΕ 2003, L1, σελ. 1.

61. Ο.π.

62. Άρθρο 35, παρ. 4. Επίσης, βλ. Προτάσεις του Γενικού Εισαγγελέα *F.G. Jacobs* της 28ης Οκτωβρίου 2004, Υπόθεση C-53/03, σκέψη 44 & 45.

υποβολής προδικαστικών ερωτημάτων ενώπιον του ΔΕΚ από τις αρμόδιες για θέματα ανταγωνισμού αρχές, των οποίων η δομή συμπίπτει με τη δομή των δικαστηρίων, αποτελεί πρόσθετη εγγύηση της ενιαίας εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου. Επιπλέον, καθώς οι εθνικές αρχές ανταγωνισμού έχουν την εξουσία και την υποχρέωση να μην εφαρμόζουν εθνική νομοθεσία αντίθετη προς το άρθρο 81 ΣυνθΕΚ, προϋποτίθεται κάποιου βαθμού ευελιξία στην εκτίμηση του παραδεκτού των προδικαστικών ερωτημάτων⁶³. Με έναν πιο ελαστικό έλεγχο των προϋποθέσεων παραδεκτού υποβολής των προδικαστικών ερωτημάτων, αίρονται οι ενδεχόμενες αμφιβολίες για τους εφαρμοστέους κοινοτικούς κανόνες, προτού αποκλειστεί η εφαρμογή της εθνικής νομοθεσίας.

Στην αρχή της οικονομίας της διαδικασίας, θα μπορούσαν να αντιταχθούν άλλα επιχειρήματα, όπως μια ενδεχόμενη προσπάθεια αποσυμφόρησης του πνακίου του ΔΕΚ. Ο στόχος αυτός είναι απολύτως θεμιτός εκ μέρους του ΔΕΚ, υπό την έννοια ότι ο αυξανόμενος φόρτος εργασίας του ΔΕΚ έχει οδηγήσει σε μεγάλες καθυστερήσεις στην επεξεργασία των υποθέσεων και στην έκδοση των αποφάσεων. Όμως, εν προκειμένω, υπό το πρίσμα της κήρυξης ως απαράδεκτου του προδικαστικού ερωτήματος που έθεσε η Επιτροπή Ανταγωνισμού, η εν λόγω απόφαση του ΔΕΚ αγγίζει τα όρια της αρνησιδικίας στην άσκηση έννομης προστασίας, ιδιαίτερα των ιδιωτών όπως αυτή παρέχεται στο πλαίσιο του άρθρου 234 ΣυνθΕΚ. Επίσης, στην αρχή της οικονομίας της διαδικασίας, θα μπορούσε να αντιταχθεί η δυνατότητα ερμηνείας και εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου του ανταγωνισμού από τα εθνικά δικαστήρια (Διοικητικό Εφετείο Αθηνών), ενώπιον των οποίων προσβάλλονται οι αποφάσεις της Επιτροπής Ανταγωνισμού. Όμως, και αυτό το επιχείρημα δείχνει αδύναμο, διότι, εφόσον η κοινοτική έννομη τάξη έχει επιφορτίσει τις εθνικές Επιτροπές Ανταγωνισμού με την αρμοδιότητα εφαρμογής του α' 81 & 82 ΣυνθΕΚ, η μετέπειτα στέρηση ερμηνευτικών εργαλείων δείχνει τουλάχιστον ασυνέπεια εκ μέρους της Κοινότητας.

4. Συμπέρασμα

Για όλους τους παραπάνω λόγους, θεωρώ ότι η Επιτροπή Ανταγωνισμού έχει επαρκώς δικαιολογητικό χαρακτήρα για να χαρακτηριστεί ως δικαστήριο κατά την έννοια του 234 ΣυνθΕΚ. Οι κατευθύνσεις που έδωσε ο Κανονισμός 1/2003⁶⁴, για ένα πιο αποκεντρωτικό σύστημα εφαρμογής των κοινοτικών κανόνων του ανταγωνισμού μας οδηγούν στο συμπέρασμα ότι οι εθνικές αρχές ανταγωνισμού, με στοιχεία δικαστηρίων θα πρέπει να είναι σε θέση να υποβάλλουν σχετικά προδικαστικά ερωτήματα ενώπιον του ΔΕΚ, εφόσον καλούνται να εφαρμόζουν

63. Ό.π. Προτάσεις Γεν. Εισαγγελέα.

64. Κανονισμός 1/2003, ό.π.

άμεσα το κοινοτικό δίκαιο του ανταγωνισμού, και πιο συγκεκριμένα να διασφαλίζουν την ορθή εφαρμογή των άρθρων 81 & 82 ΣυνθΕΚ

Ακόμα κι αν το ΔΕΚ θεωρούσε ότι το καθεστώς της Επιτροπής Ανταγωνισμού δεν ήταν σαφές, και βρισκόταν στο μεταίχμιο μιας δικαστικής και διοικητικής αρχής, με ορισμένα χαρακτηριστικά δικαιοδοτικού οργάνου, μάλλον βεβιασμένα και ελλιπώς αιτιολογημένα απέκλεισε την Επιτροπή Ανταγωνισμού από την έννοια του «εθνικού δικαστηρίου», κρίνοντας, έτσι, απαράδεκτο το προδικαστικό ερώτημα που αυτή απηύθυνε στο ΔΕΚ. Πρόκειται, δηλαδή, για μια απόφαση που περιλαμβάνει σφάλματα σχετικά με το νομικό καθεστώς που διέπει την Επιτροπή και μαρτυρεί μάλλον πρόθεση απαλλαγής από το φόρτο που θα δημιουργούσε η απάντηση ανάλογων ερωτημάτων και άλλων Αρχών Ανταγωνισμού, αν αυτές εντάσσονταν στην έννοια του «εθνικού δικαστηρίου»⁶⁵.

Πέρα από την απόρριψη του προδικαστικού ερωτήματος ως απαράδεκτου, η απόφαση του ΔΕΚ σηματοδοτεί μια σημαντική νομολογιακή στροφή⁶⁶ και το μελλοντικό αποκλεισμό των λοιπών εθνικών αρχών, αντίστοιχων με την ελληνική Επιτροπή Ανταγωνισμού, από τη δυνατότητα υποβολής προδικαστικών ερωτημάτων ενώπιον του ΔΕΚ. Πολύ διστακτικά μια άλλη εθνική αρχή κράτους - μέλους, με αντίστοιχα χαρακτηριστικά και αρμοδιότητες με την ελληνική Επιτροπή Ανταγωνισμού, θα τολμήσει να επαναλάβει την υποβολή προδικαστικού ερωτήματος. Για όλους τους παραπάνω λόγους, η Απόφαση ΣΥΦΑΙΤ έχει ολοφάνερο ενδιαφέρον για όλα τα κράτη - μέλη και τις αντίστοιχες εθνικές αρχές ανταγωνισμού, που στα πλαίσια του Κανονισμού 1/2003 καλούνται να προασπίσουν την εφαρμογή των άρθρων 81 & 82 ΣυνθΕΚ στην εθνική τους επικράτεια και να υπηρετήσουν τους αποκεντρωτικούς στόχους για την εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου του ανταγωνισμού, που προωθεί ο Κανονισμός.

65. Ο.π., Δ. Τζουγανάτος, σελ. 1032. Αναφέρεται, επίσης, στο *Tagaras/Waelbroeck*, Les autorités nationales de la concurrence et l' article 234 du traité. Un étrange arrêt de la Cour de justice, Cahiers de droit européen 3-4, 2005 (υπό εκτύπωση).

66. Στην απόφαση *Dirección General de Defensa de la Competencia* (C-67/91, Συλλογή της Νομολογίας του Δικαστηρίου 1992 σελίδα I-04785), το ΔΕΚ δέχθηκε να απαντήσει σε προδικαστικό ερώτημα που υπεβλήθη από αντίστοιχη προς την ελληνική Επιτροπή Ανταγωνισμού ισπανική αρχή. Ενώ δεν κάνει έλεγχο για την πλήρωση των κριτηρίων που απαιτούνται, προκειμένου να διαπιστώσει αν η ισπανική αρχή εμπίπτει στην έννοια του «εθνικού δικαστηρίου» και δίχως να αμφισβητήσει τη νομιμοποίηση του εν λόγω οργανισμού, προχωρά στην απάντηση του ερωτήματος που τέθηκε ενώπιόν του. Βλ. σχετικά, C-54/96, *Dorsch Consult*, C-110-147/98, *Gabalfrisa*.