



ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ

Βρυξέλλες, 28.04.1999

**ΛΕΥΚΗ ΒΙΒΛΟΣ ΓΙΑ
ΤΟΝ ΕΚΣΥΓΧΡΟΝΙΣΜΟ ΤΩΝ ΚΑΝΟΝΩΝ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ
ΤΩΝ ΑΡΘΡΩΝ 85 ΚΑΙ 86 ΤΗΣ ΣΥΝΘΗΚΗΣ ΕΚ
ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΑΡΙΘ. 99/027**

**ΛΕΥΚΗ ΒΙΒΛΟΣ ΓΙΑ ΤΟΝ ΕΚΣΥΓΧΡΟΝΙΣΜΟ ΤΩΝ ΚΑΝΟΝΩΝ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ ΤΩΝ
ΑΡΘΡΩΝ 85 ΚΑΙ 86 ΤΗΣ ΣΥΝΘΗΚΗΣ ΕΚ**

Συνοπτική παρουσίαση.....	3
Εισαγωγή.....	7
Ιστορικό.....	9
I. Η δημιουργία ενός κοινοτικού συστήματος ελέγχου των συμπράξεων	9
II. Η εξέλιξη του ρόλου της Επιτροπής	12
III. Οι προσαρμογές και τα όριά τους	13
Α. Η μείωση των ατομικών κοινοποιήσεων	14
Β. Ταχύτερη διεκπεραίωση των αιτήσεων έγκρισης	17
Γ. Προώθηση της αποκεντρωμένης εξέτασης των καταγγελιών	18
Μια αναγκαία μεταρρύθμιση.....	21
I. Οι στόχοι	21
Α. Εξασφάλιση αποτελεσματικού ελέγχου	21
1. Επανεξέταση της εφαρμογής του άρθρου 85 από την Επιτροπή	21
2. Αποκεντρωμένη εφαρμογή των κανόνων του ανταγωνισμού	22
Β. Απλούστευση του διοικητικού ελέγχου	23
1. Δεν υφίσταται ανάγκη ύπαρξης συστήματος έγκρισης	23
2. Ελάφρυνση του φόρτου εργασίας των επιχειρήσεων εξασφαλίζοντάς τους παράλληλα ικανοποιητικού επιπέδου ασφάλεια του δικαίου	24
II. Οι επιλογές	25
Α. Η βελτίωση του συστήματος έγκρισης	25
1. Ερμηνεία του άρθρου 85	26
2. Αποκεντρωμένη εφαρμογή του άρθρου 85 παράγραφος 3	27
3. Η διεύρυνση του πεδίου εφαρμογής του άρθρου 4 παράγραφος 2 του κανονισμού αριθ. 17	28
4. Απλούστευση των διαδικασιών	29
Β. Η μετάβαση σε ένα σύστημα εκ του νόμου εξαίρεσης	30
Εκσυγχρονισμός των κανόνων ανταγωνισμού.....	33
I. Η κατάργηση του συστήματος έγκρισης και κοινοποίησης.....	33
II. Η αποκεντρωμένη εφαρμογή των κανόνων ανταγωνισμού.....	35
Α. Μία νέα κατανομή αρμοδιοτήτων	35
1. Χάραξη της πολιτικής ανταγωνισμού από την Επιτροπή	35
2. Η ενίσχυση του ρόλου των εθνικών αρχών στην εφαρμογή των κανόνων ανταγωνισμού	37
3. Η ενίσχυση του ρόλου των εθνικών δικαστηρίων στην εφαρμογή των κανόνων ανταγωνισμού	39
Β. Συνεπής και ομοιόμορφη εφαρμογή των κανόνων ανταγωνισμού	40
1. Κίνδυνος συγκρούσεων και αρχές επίλυσης των σχετικών προβλημάτων	40
2. Μηχανισμοί ενημέρωσης και συνεργασίας	42
III. Η ενίσχυση του ελέγχου a posteriori.....	43
Α. Η ενίσχυση των ερευνητικών εξουσιών	44
Β. Η αύξηση της σημασίας των καταγγελιών στο νέο σύστημα	46
IV. Μετάβαση στο σύστημα της εκ του νόμου εξαίρεσης.....	50
V. Κανόνες σε επιμέρους κλάδους	50
Συμπέρασμα.....	53

ΣΥΝΟΠΤΙΚΗ ΠΑΡΟΥΣΙΑΣΗ

1. Στον τομέα της νομοθεσίας ανταγωνισμού που εφαρμόζεται στις επιχειρήσεις, η συνθήκη ΕΚ διατυπώνει γενικούς κανόνες σχετικά με τις περιοριστικές συμφωνίες και τις εναρμονισμένες πρακτικές (άρθρο 85) καθώς και με τις καταχρήσεις δεσπόζουσας θέσης (άρθρο 86). Η συνθήκη αναθέτει στο Συμβούλιο την αρμοδιότητα έκδοσης των αναγκαίων πράξεων για την εφαρμογή των κανόνων αυτών (άρθρο 87).
2. Το 1962, το Συμβούλιο εξέδωσε τον κανονισμό αριθ. 17, πρώτο κανονισμό εφαρμογής των άρθρων 85 και 86. Ο κανονισμός αυτός θέσπισε το σύστημα εποπτείας και τις διαδικασίες εκτέλεσης που εφάρμοσε η Επιτροπή για πάνω από 35 χρόνια χωρίς καμιά σημαντική τροποποίηση.
3. Ο κανονισμός αριθ. 17 δημιούργησε ένα σύστημα που βασίζεται στην άμεση εφαρμογή του απαγορευτικού κανόνα του άρθρου 85, παράγραφος 1 και στην προηγούμενη κοινοποίηση των συμφωνιών για τη χορήγηση απαλλαγής βάσει του άρθρου 85, παράγραφος 3. Ενώ η Επιτροπή, τα εθνικά δικαστήρια και οι εθνικές αρχές μπορούν όλες να εφαρμόζουν το άρθρο 85, παράγραφος 1, η εξουσία για τη χορήγηση απαλλαγών βάσει του άρθρου 85, παράγραφος 3 παρέχεται αποκλειστικά στην Επιτροπή. Ο κανονισμός αριθ. 17 καθιέρωσε έτσι ένα συγκεντρωτικό σύστημα έγκρισης για όλες τις συμφωνίες για τις οποίες χρειάζεται απαλλαγή.
4. Αυτό το συγκεντρωτικό σύστημα έγκρισης ήταν αναγκαίο και αποδείχθηκε πολύ αποτελεσματικό για την εδραίωση ενός "πνεύματος ανταγωνισμού" στην Ευρώπη. Δεν πρέπει να ξεχνάμε ότι κατά τα πρώτα χρόνια η πολιτική ανταγωνισμού δεν ήταν ευρύτερα γνωστή σε πολλά μέρη της Κοινότητας. Σε μία εποχή που η ερμηνεία του άρθρου 85, παράγραφος 3 ήταν ακόμη αβέβαιη και πρωταρχικός στόχος της Κοινότητας ήταν η ενοποίηση των εθνικών αγορών, η συγκεντρωτική εφαρμογή των κανόνων ανταγωνισμού ήταν το μόνο κατάλληλο σύστημα. Χάρη σ' αυτό, η Επιτροπή καθιέρωσε την ομοιόμορφη εφαρμογή του άρθρου 85 σε όλη την ΕΚ και προώθησε την ενοποίηση της αγοράς αποτρέποντας την επαναδημιουργία από τις επιχειρήσεις των εμποδίων τα οποία είχαν σταδιακά καταργηθεί από τα ίδια τα κράτη μέλη. Δημιουργήθηκε επίσης ένα σύνολο κανόνων το οποίο είναι σήμερα αποδεκτό από όλα τα κράτη μέλη και από τη βιομηχανία ως θεμελιώδες για την εύρυθμη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς. Η σημασία που έχει η πολιτική ανταγωνισμού σήμερα επιβεβαιώνεται από το γεγονός ότι κάθε κράτος μέλος έχει πλέον μία εθνική αρχή ανταγωνισμού για την εφαρμογή τόσο της εθνικής όσο και (εφόσον εξουσιοδοτείται) της κοινοτικής νομοθεσίας περί ανταγωνισμού.
5. Ωστόσο, το σύστημα αυτό, το οποίο λειτούργησε τόσο καλά, δεν είναι πλέον κατάλληλο για τη σημερινή Κοινότητα με τα 15 κράτη μέλη, τις 11 γλώσσες και τους πάνω από 350 εκατομμύρια κατοίκους. Οι λόγοι πρέπει να αναζητηθούν στο ίδιο το σύστημα του κανονισμού αριθ. 17 και σε ορισμένους εξωτερικούς παράγοντες που σχετίζονται με την ανάπτυξη της Κοινότητας.
6. Όσον αφορά τους λόγους που ενυπάρχουν στο σύστημα του κανονισμού αριθ. 17, το συγκεντρωτικό σύστημα έγκρισης που βασίζεται στην προηγούμενη κοινοποίηση και τη μονοπώληση της χορήγησης απαλλαγής από την Επιτροπή, είχε σαν αποτέλεσμα οι επιχειρήσεις να κοινοποιούν μεγάλο αριθμό συμφωνιών

στις Βρυξέλλες. Δεδομένου ότι οι εθνικές αρχές ανταγωνισμού και τα δικαστήρια δεν έχουν εξουσία εφαρμογής του άρθρου 85, παράγραφος 3, οι εταιρείες χρησιμοποίησαν αυτό το συγκεντρωτικό σύστημα έγκρισης όχι μόνο για λόγους ασφάλειας του δικαίου αλλά και για την αναστολή των προσφυγών ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων και των εθνικών αρχών ανταγωνισμού. Αυτό υπονόμωσε τις προσπάθειες για προώθηση της αποκεντρωμένης εφαρμογής των κοινοτικών κανόνων ανταγωνισμού. Η αυστηρή εφαρμογή της νομοθεσίας περί ανταγωνισμού κλονίστηκε, ενώ οι προσπάθειες για αποκέντρωση της εφαρμογής της κοινοτικής νομοθεσίας ματαιώθηκαν. Σε μία όλο και περισσότερο ενοποιημένη κοινοτική αγορά, αυτή η έλλειψη αυστηρής εφαρμογής και η μη εκτέλεση ενός κοινού συνόλου κανόνων είναι επιζήμια για τα συμφέροντα των ευρωπαϊκών επιχειρήσεων.

7. Η ανάπτυξη της Κοινότητας από το 1962 υπήρξε εξαιρετική. Η Κοινότητα των 6 κρατών μελών έγινε Ένωση των 15, η οποία ενδέχεται να γίνει ακόμη μεγαλύτερη με την ένταξη των υποψήφιων κρατών μελών. Η εσωτερική αγορά, με όλες τις ατέλειές της, αποτελεί πραγματικότητα και η Οικονομική και Νομισματική Ένωση προχωρεί.

8. Ο ρόλος της Επιτροπής έχει μεταβληθεί σ' αυτό το νέο περιβάλλον. Στην αρχή, επίκεντρο των δραστηριοτήτων της αποτελούσε η θέσπιση κανόνων για τις συμφωνίες που έρχονται σε άμεση αντίθεση με το στόχο της ενοποίησης της αγοράς. Καθώς η νομοθεσία και η πολιτική έχουν πλέον διασαφηνιστεί, το βάρος της εφαρμογής τους μπορούν τώρα να μοιραστούν περισσότερο ισότιμα και τα εθνικά δικαστήρια και οι εθνικές αρχές που έχουν το πλεονέκτημα να βρίσκονται πιο κοντά στον πολίτη και τα προβλήματα που αντιμετωπίζει. Η Επιτροπή επικεντρώνει σήμερα τις προσπάθειές της περισσότερο στην εξασφάλιση αποτελεσματικού ανταγωνισμού, με τον εντοπισμό και την αναχαίτιση διασυνοριακών συμπράξεων καθώς και με τη διατήρηση των ανταγωνιστικών διαρθρώσεων στην αγορά. Προσπαθεί επίσης να αντιμετωπίσει τις προκλήσεις του ελέγχου των συγκεντρώσεων, της ελευθέρωσης των μέχρι σήμερα μονοπωλούμενων αγορών και της διεθνούς συνεργασίας.

9. Η Επιτροπή μπορεί να αντιμετωπίσει όλες αυτές τις εξελίξεις μόνο επικεντρώνοντας την προσοχή της στις σημαντικότερες υποθέσεις και στους τομείς εκείνους της δραστηριότητας όπου μπορεί να ενεργήσει πιο αποτελεσματικά από τους εθνικούς φορείς. Για το σκοπό αυτό έχει ήδη υιοθετήσει διάφορα μέτρα, όπως την ανακοίνωση "*de minimis*" για τις συμφωνίες ήσσονος σημασίας και τους κανονισμούς απαλλαγής κατά κατηγορίες.

10. Ωστόσο, τα μέτρα αυτά δεν αρκούν για την αντιμετώπιση των νέων προκλήσεων που αναφέρθηκαν παραπάνω. Δεν είναι πλέον δυνατό να διατηρηθεί ένα συγκεντρωτικό σύστημα εφαρμογής που απαιτεί τη λήψη απόφασης από την Επιτροπή για τις περιοριστικές συμφωνίες που πληρούν τις προϋποθέσεις του άρθρου 85, παράγραφος 3. Η λειτουργία ενός τέτοιου συστήματος έγκρισης στην Κοινότητα του σήμερα και του αύριο θα απαιτούσε τεράστιους πόρους και θα επέβαλε μεγάλες δαπάνες στις επιχειρήσεις. Είναι απαραίτητη η προσαρμογή του συστήματος ώστε να απαλλαγούν οι επιχειρήσεις από περιττές γραφειοκρατικές διατυπώσεις, να μπορέσει η Επιτροπή να δραστηριοποιηθεί περισσότερο στη δίωξη των σοβαρών παραβάσεων των κανόνων ανταγωνισμού και παράλληλα να αυξηθεί και να τονωθεί η εφαρμογή των κανόνων αυτών σε εθνικό επίπεδο. Η

Κοινότητά μας χρειάζεται ένα αποτελεσματικότερο και απλούστερο σύστημα ελέγχου.

11. Στη Λευκή Βίβλο, η Επιτροπή αναλύει τις διάφορες επιλογές για την πραγματοποίηση της μεταρρύθμισης. Προτείνει ένα σύστημα που ανταποκρίνεται στους στόχους της αυστηρής εφαρμογής της νομοθεσίας ανταγωνισμού, της αποτελεσματικής αποκέντρωσης, της απλούστευσης των διαδικασιών και της ομοιόμορφης εφαρμογής της νομοθεσίας και της πολιτικής σε όλη την Ευρωπαϊκή Ένωση.

12. Η προτεινόμενη μεταρρύθμιση συνεπάγεται κατάργηση του συστήματος κοινοποίησης και απαλλαγής και αντικατάστασή του από έναν κανονισμό του Συμβουλίου βάσει του οποίου ο κανόνας απαλλαγής του άρθρου 85, παράγραφος 3 θα μπορεί να τύχει άμεσης εφαρμογής χωρίς προηγούμενη απόφαση της Επιτροπής. Το άρθρο 85 στο σύνολό του θα εφαρμόζεται από την Επιτροπή, τις εθνικές αρχές ανταγωνισμού και τα εθνικά δικαστήρια, όπως γίνεται ήδη για τα άρθρα 85, παράγραφος 1 και 86.

13. Χάρη στη μεταρρύθμιση αυτή η Επιτροπή θα μπορεί να επικεντρώσει τις δραστηριότητές της στις σοβαρότερες παραβάσεις του κοινοτικού δικαίου σε υποθέσεις με κοινοτικό ενδιαφέρον. Θα ανοίξει ο δρόμος για την αποκεντρωμένη εφαρμογή των κοινοτικών κανόνων ανταγωνισμού από τις εθνικές αρχές και δικαστήρια και θα καταργηθούν οι περιττές γραφειοκρατικές διατυπώσεις και δαπάνες συμμόρφωσης για τη βιομηχανία. Θα τονωθεί επίσης η εφαρμογή των κοινοτικών κανόνων ανταγωνισμού από τα εθνικά δικαστήρια.

14. Σύμφωνα με το νέο σύστημα, η Επιτροπή θα διατηρήσει τον κύριο ρόλο στη χάραξη της κοινοτικής πολιτικής ανταγωνισμού. Θα εξακολουθήσει να εκδίδει κανονισμούς και ανακοινώσεις που θα περιέχουν τους βασικούς κανόνες ερμηνείας των άρθρων 85 και 86. Η Επιτροπή θα εξακολουθήσει επίσης να εκδίδει αποφάσεις απαγόρευσης και έγκρισης που θα αποτελούν προηγούμενο για την εφαρμογή των διατάξεων αυτών. Προτείνεται επίσης να μην περιληφθούν στο νέο σύστημα οι κοινές επιχειρήσεις παραγωγής που συνεπάγονται μεγάλες επενδύσεις, αλλά να υπάγονται στους διαδικαστικούς κανόνες του κοινοτικού κανονισμού περί συγκεντρώσεων.

15. Στο σύστημα αυτό της συντρέχουσας αρμοδιότητας Επιτροπής, εθνικών αρχών και εθνικών δικαστηρίων θα χρειαστεί να διατηρηθούν ορισμένα μέτρα που επιτρέπουν στην Επιτροπή να εξασφαλίζει την ομοιόμορφη εφαρμογή των κανόνων σε όλη την Κοινότητα. Συγκεκριμένα, προτείνεται να διατηρήσει η Επιτροπή την εξουσία αφαίρεσης μιας υπόθεσης από την αρμοδιότητα των εθνικών αρχών ανταγωνισμού για να διεκπεραιώσει την υπόθεση η ίδια, εάν υπάρχει κίνδυνος αποκλινουσών πολιτικών. Θα πρέπει επίσης να επιβληθεί ρητά η υποχρέωση στα εθνικά δικαστήρια να αποφεύγουν τις συγκρούσεις με τις αποφάσεις της Επιτροπής. Ορισμένα πρόσθετα μέτρα αναλύονται στη Λευκή Βίβλο.

16. Η Επιτροπή καλεί τα κράτη μέλη, όλα τα άλλα όργανα και τους λοιπούς ενδιαφερόμενους να υποβάλουν τις παρατηρήσεις τους σχετικά με τη Λευκή Βίβλο μέχρι τις 30.09.1999 στη διεύθυνση που αναγράφεται στην τελευταία σελίδα.

Εισαγωγή

1. Η Επιτροπή είναι επιφορτισμένη με τη χάραξη της κοινοτικής πολιτικής ανταγωνισμού από τη δημιουργία της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Άνθρακα και Χάλυβα (στο εξής ΕΚΑΧ) το 1952. Η Ευρώπη της εποχής εκείνης ήταν πολύ διαφορετική από αυτήν που γνωρίζουμε τώρα, φθάνοντας στο τέλος του αιώνα και της χιλιετίας. Μετά τις πρώτες εμπειρίες της ΕΚΑΧ, η Επιτροπή άρχισε να εφαρμόζει μία πραγματική πολιτική ανταγωνισμού με την έκδοση του κανονισμού αριθ. 17, το 1962, στο πλαίσιο της συνθήκης για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας. Η πρόκληση ήταν σημαντική: δημιουργία μιας πολιτικής που εφαρμοζόταν για πρώτη φορά σε κλίμακα μιας ολόκληρης ηπείρου, χωρίς άμεσο σημείο αναφοράς στα περισσότερα κράτη μέλη της εποχής εκείνης, κάπου έπρεπε να ανταποκρίνεται σε δύο απαιτήσεις: την ένταξη των εθνικών αγορών σε ένα ενιαίο οικονομικό χώρο και την ανάπτυξη του ανταγωνισμού ως κινητήριας δύναμης της οικονομίας.

2. Σιγά-σιγά, μέσω αποφάσεων και ανακοινώσεων, και αργότερα μέσω κανονισμών, η Επιτροπή καθιέρωσε μία πολιτική ανταγωνισμού που καλύπτει τα μεγάλα θέματα της οικονομικής ζωής. Το Δικαστήριο ανταποκρίθηκε πλήρως στο ρόλο του: άλλοτε επικυρώνοντας, άλλοτε ακυρώνοντας, πάντοτε συνέβαλε στην καλύτερη κατανόηση των κανόνων ανταγωνισμού που αποτέλεσαν πλέον μέρος της ζωής των καταναλωτών και των επιχειρήσεων της υπό δημιουργία κοινής αγοράς.

3. Το αποτέλεσμα των προσπαθειών αυτών των πρώτων ετών είναι αξιόλογο: μία ολοκληρωμένη πολιτική, μία πλούσια νομολογία, σαφώς διατυπωμένες βασικές αρχές, καλά καθορισμένες λεπτομέρειες. Είτε πρόκειται για την καταστολή των πλέον επιζήμιων συμπράξεων, είτε για θέματα αδειών εκμετάλλευσης τεχνολογίας ή διανομής αγαθών και υπηρεσιών, η πολιτική ανταγωνισμού δίνει απαντήσεις στα προβλήματα της σύγχρονης οικονομίας. Με την πάροδο του χρόνου, ο κοινοτικός αυτός μηχανισμός εμπλουτίστηκε με τον έλεγχο των συγκεντρώσεων, μία πολιτική ελευθέρωσης των μονοπωλούμενων κλάδων, μια πολιτική διεθνούς συνεργασίας και πολλές επιμέρους πρωτοβουλίες για την αντιμετώπιση των νέων οικονομικών προκλήσεων.

4. Το 1999, η πολιτική ανταγωνισμού αναπτύσσεται σε έναν κόσμο πολύ διαφορετικό από αυτόν που γνώριζαν οι συντάκτες των θεμελιωδών κειμένων. Δεκαπέντε κράτη μέλη, ενιαίο νόμισμα και ενιαία αγορά, παγκοσμιοποιημένη οικονομία, διεύρυνση προς τις χώρες της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης και την Κύπρο, κανείς δεν θα μπορούσε να τα προβλέψει όλα αυτά το 1962. Οι αλλαγές που μεσολάβησαν στον τομέα του ανταγωνισμού είναι επίσης αξιοσημείωτες. Η πολιτική που χαράσσει η Επιτροπή καλύπτει όλο το φάσμα των οικονομικών δραστηριοτήτων, ενώ η εθνική πολιτική ανταγωνισμού που ακολουθεί κάθε κράτος μέλος αποτελεί αναπόσπαστο μέρος ενός κοινοτικού συστήματος. Το γεγονός ότι επιχειρείται τώρα ο εκσυγχρονισμός του συστήματος αυτού δεν μειώνει καθόλου την αξία του: δημιουργημένη εκ του μηδενός, η κοινοτική πολιτική ανταγωνισμού επέτρεψε να τεθούν οι βάσεις της ενιαίας αγοράς και να εξασφαλιστεί ο δυναμισμός της ευρωπαϊκής οικονομίας. Το νέο καθήκον που τίθεται είναι η προσαρμογή του συστήματος για να αντιμετωπιστούν οι προκλήσεις των επόμενων ετών.

5. Έχουν περάσει πάνω από 35 χρόνια από την έκδοση του πρώτου κανονισμού εφαρμογής των άρθρων 85 και 86, του κανονισμού αριθ. 17 του Συμβουλίου. Το κείμενο αυτό αφορούσε μία Κοινότητα 170 εκατομμυρίων κατοίκων και έξι κρατών μελών με τέσσερις διαφορετικές γλώσσες εργασίας. Σήμερα εφαρμόζεται, χωρίς να έχει τροποποιηθεί ουσιωδώς, σε μία Κοινότητα 380 εκατομμυρίων κατοίκων και 15 κρατών μελών των οποίων οι αγορές είναι ήδη σε μεγάλο βαθμό ενοποιημένες. Επιπλέον, τα τελευταία χρόνια χαρακτηρίστηκαν από μία ταχύτατη διεθνοποίηση της ευρωπαϊκής οικονομίας και η πολιτική ανταγωνισμού συνήθως εντάσσεται πλέον σε ένα παγκοσμιοποιημένο πλαίσιο. Οπωσδήποτε, έχουν ήδη γίνει προσαρμογές στο υφιστάμενο νομικό πλαίσιο, οι οποίες όμως φαίνεται σήμερα ότι έχουν φθάσει στα όριά τους. Η ανάγκη μιας μεταρρύθμισης είναι περισσότερο πειστική στο βαθμό που η επόμενη δεκαετία εμπεριέχει δύο μείζονες προκλήσεις για την πολιτική ανταγωνισμού: την ευρωπαϊκή και νομισματική ένωση και τη διεύρυνση της Κοινότητας στις χώρες της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης και την Κύπρο.

6. Η οικονομική και νομισματική ένωση δεν μπορεί παρά να έχει σημαντικές επιπτώσεις στην πολιτική ανταγωνισμού. Καταρχάς, θα οδηγήσει σε περαιτέρω οικονομική ενοποίηση και μακροπρόθεσμα θα ενισχύσει τα αποτελέσματα της εσωτερικής αγοράς, συμβάλλοντας έτσι στην εξάλειψη των τελευταίων οικονομικών εμποδίων που εξακολουθούν να υπάρχουν μεταξύ των κρατών μελών. Θα επιτρέψει επίσης τον περιορισμό των συνολικών δαπανών του ενδοκοινοτικού εμπορίου με τη μείωση του κόστους των συναλλαγών που επιβαρύνουν ακόμη τη διενέργεια συναλλαγματικών πράξεων. Τα στοιχεία αυτά θα αποτελέσουν κίνητρο για τις επιχειρήσεις ώστε να αναπτύξουν τις συναλλαγές τους και θα τονώσουν έτσι τον ανταγωνισμό στο σύνολο της Ένωσης. Η ύπαρξη ενός ενιαίου νομίσματος θα αυξήσει επίσης τη διαφάνεια όσον αφορά τις τιμές, επιτρέποντας τη σύγκριση των διαφορετικών τιμών που εξακολουθούν να υπάρχουν στα διάφορα κράτη μέλη. Για να αντιμετωπίσουν την αυξημένη ανταγωνιστική πίεση, οι οικονομικοί παράγοντες μπορεί να προσπαθήσουν να υιοθετήσουν συμπεριφορές προστατευτισμού προκειμένου να αποφύγουν τις υποχρεώσεις προσαρμογής στις νέες αυτές συνθήκες αντισταθμίζοντας έτσι τη μείωση της ανταγωνιστικότητάς τους σε ένα νέο περιβάλλον. Τέλος, το γεγονός ότι ορισμένα κράτη μέλη παραμένουν, τουλάχιστον προσωρινά, εκτός της νομισματικής ένωσης μπορεί να ωθήσει τις επιχειρήσεις στον κατακερματισμό των αγορών τους.

7. Η διεύρυνση της Κοινότητας θα απαιτήσει επίσης ενίσχυση της πολιτικής ανταγωνισμού έναντι των καρτέλ και των καταχρήσεων δεσποζουσών θέσεων. Συγκεκριμένα, στις υποψήφιες χώρες μέλη υπάρχουν πάρα πολλές δεσπόζουσες θέσεις επιχειρήσεων που έχουν κληρονομήσει κρατικά μονοπώλια, οι οποίες μπορεί να προσπαθήσουν να τις εκμεταλλευτούν καταχρηστικά για να αντισταθμίσουν τη μείωση της οικονομικής τους ανταγωνιστικότητας. Η παράδοση της σχεδιασμένης οικονομίας αποτελεί επίσης δύναμη κίνδυνο, δεδομένου ότι ευνοεί τις συμπράξεις μεταξύ "ανταγωνιστών". Κάθε πρόταση τροποποίησης των διαδικαστικών κανόνων σε θέματα ανταγωνισμού πρέπει να λαμβάνει υπόψη το γεγονός ότι τα κράτη αυτά, στα οποία οι διοικητικές δομές δεν έχουν ακόμη εξοικειωθεί αρκετά με τις έννοιες της αγοράς και της ελεύθερης επιχείρησης, πρέπει να εφαρμόσουν τους εν λόγω κανόνες ως μέρος του κοινοτικού κεκτημένου. Η διεύρυνση θα οδηγήσει επίσης αναπόφευκτα σε αύξηση του αριθμού των συμπράξεων και των καταχρήσεων δεσποζουσας θέσης

οι οποίες διέπονται δυνητικά από το κοινοτικό δίκαιο. Για να διατηρηθεί η αποτελεσματικότητα της πολιτικής ανταγωνισμού σε μία Ευρώπη με πάνω από 20 κράτη μέλη, επιβάλλεται ένας εκσυγχρονισμός των κανόνων εφαρμογής των άρθρων 85 και 86.

8. Η παγκοσμιοποίηση της οικονομίας αποτελεί μία άλλη πρόκληση για τις αρχές ανταγωνισμού. Ενώ η εξέλιξη αυτή είναι καταρχήν ευνοϊκή για τον ανταγωνισμό λόγω του ανοίγματος και της ενοποίησης των αγορών σε κλίμακα που υπερβαίνει αυτή της Κοινότητας, οι αρχές ανταγωνισμού έρχονται αντιμέτωπες με καρτέλ ή περιοριστικές πρακτικές που αποσκοπούν στη δημιουργία τεχνητών εμποδίων μεταξύ των μεγάλων περιοχών αυτής της παγκόσμιας αγοράς. Αυτό μπορεί να συμβεί όταν μεγάλες επιχειρήσεις εφαρμόζουν κάθετους περιορισμούς που εμποδίζουν την πρόσβαση στην αγορά τους, κατανέμουν μεταξύ τους τις αγορές ή συνάπτουν καταχρηστικές συμβάσεις σε παγκόσμια κλίμακα. Οι πρακτικές αυτές έχουν κατά κανόνα περίπλοκο χαρακτήρα, απαιτούν πολλές έρευνες και συνεργασία με άλλες αρχές ανταγωνισμού και, εφόσον παραμείνουν ατιμώρητες, είναι πολύ πιο επιζήμιες για την οικονομία και τους καταναλωτές, στο βαθμό που εφαρμόζονται σε πολύ μεγάλη γεωγραφική κλίμακα.

9. Σ' αυτό το νέο κοινοτικό και παγκόσμιο οικονομικό περιβάλλον, η διατήρηση του κανονισμού αριθ. 17, όπως θεσπίστηκε το 1962, με το πολύ συγκεντρωτικό σύστημα προληπτικού ελέγχου, καθίσταται ασυμβίβαστη με το στόχο ενός αποτελεσματικού ελέγχου του ανταγωνισμού. Στην παρούσα Λευκή Βίβλο εκτίθενται οι σκέψεις της Επιτροπής επί του θέματος, εν αναμονή των αντιδράσεων όλων των ενδιαφερομένων, αναγκαία προϋπόθεση για την επίσημη υποβολή πρότασης για νέο κανονισμό στο Συμβούλιο.

Ιστορικό

I. Η δημιουργία ενός κοινοτικού συστήματος ελέγχου των συμπράξεων

10. Στην έκθεση Spaak¹, στο κεφάλαιο που αφορά την πολιτική ανταγωνισμού, είχε τονιστεί ότι η συνθήκη πρέπει να εμποδίζει την ακύρωση των θεμελιωδών αρχών της κοινής αγοράς από μονοπωλιακές καταστάσεις ή πρακτικές². Η έννοια του « μονοπωλίου » κάλυπτε, σύμφωνα με τους συντάκτες της έκθεσης, τόσο την κατοχή δεσπόζουσας θέσης από μία επιχείρηση όσο και τη σύναψη περιοριστικών του ανταγωνισμού συμφωνιών. Η προσέγγιση αυτή ακολουθήθηκε και από τη συνθήκη της Ρώμης που απαγορεύει στις επιχειρήσεις που κατέχουν δεσπόζουσα θέση να την εκμεταλλεύονται καταχρηστικά (άρθρο 86 ΕΚ) και καθιερώνει μία γενική αρχή απαγόρευσης των περιοριστικών του ανταγωνισμού συμπράξεων με συνέπεια την ακυρότητά τους εξ υπαρχής (άρθρο 85 ΕΚ). Έτσι, το άρθρο 85, παράγραφοι 1 και 2 ορίζει ότι: « (1) Είναι ασυμβίβαστες με την κοινή αγορά και απαγορεύονται όλες οι συμφωνίες μεταξύ επιχειρήσεων, όλες οι αποφάσεις ενώσεων επιχειρήσεων και κάθε εναρμονισμένη πρακτική που δύνανται να επηρεάσουν το εμπόριο μεταξύ κρατών μελών και που έχουν ως αντικείμενο ή ως αποτέλεσμα την παρεμπόδιση, τον περιορισμό ή τη νόθευση του ανταγωνισμού εντός της κοινής αγοράς (...). (2) Οι απαγορευόμενες δυνάμει του παρόντος άρθρου συμφωνίες ή αποφάσεις είναι αυτοδικαίως άκυρες. ».

11. Υπενθυμίζεται ότι ενώ οι εθνικές αντιπροσωπείες που συνήλθαν στη Μεσσίνα προτιμούσαν όλες ένα σύστημα που βασιζόταν στην αρχή της απαγόρευσης, κυρίως λόγω της αποτελεσματικότητας που εξασφάλιζε η προληπτική του λειτουργία, αυτοί που διεξήγαγαν τις διαπραγματεύσεις για τη συνθήκη, αντίθετα, συνάντησαν περισσότερες δυσκολίες για τον καθορισμό των προϋποθέσεων υπό τις οποίες θα μπορούσε να αρθεί η απαγόρευση του άρθρου 85, παράγραφος 1. Δύο συστήματα ήταν νοητά: ένα σύστημα έγκρισης ή ένα σύστημα εκ του νόμου εξαίρεσης. Σε ένα σύστημα έγκρισης, η απαγόρευση που επιβάλλεται από το νόμο δεν μπορεί να αρθεί παρά μόνο με παρέμβαση μιας δημόσιας αρχής ειδικά εξουσιοδοτημένης, η οποία κηρύσσει την άρση της απαγόρευσης με διαπλαστική απόφαση. Λογική συνέπεια του καθεστώτος έγκρισης είναι ότι οι συμφωνίες θεωρούνται άκυρες εφόσον δεν έχουν εγκριθεί

¹ Έκθεση των προϋσταμένων αντιπροσωπειών της κυβερνητικής επιτροπής που συστάθηκε από τη συνδιάσκεψη της Μεσσίνας προς τους υπουργούς εξωτερικών στις 21.4.1956 (σελίδες 53-60).

² Η έκθεση ανέφερε ότι οι αρχές που διατυπώνονται στη συνθήκη πρέπει « να επιτρέπουν στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή να εκδίδει γενικούς εκτελεστικούς κανονισμούς (...) με στόχο τη θέσπιση λεπτομερών κανόνων σχετικά με τις διακρίσεις, τη διενέργεια ελέγχου των πράξεων συγκέντρωσης και την εφαρμογή μιας απαγόρευσης των συμπράξεων που έχουν ως αποτέλεσμα την κατανομή ή την εκμετάλλευση των αγορών, τον περιορισμό της παραγωγής ή της τεχνικής προόδου » (Προαναφερθείσα έκθεση Spaak, σελίδα 56).

από την αρμόδια αρχή. Στο καθεστώς εξαίρεσης εκ του νόμου, η απαγόρευση των περιοριστικών συμφωνιών δεν ισχύει για εκείνες οι οποίες πληρούν ορισμένες προϋποθέσεις που καθορίζονται από το νόμο. Όλες αυτές οι προϋποθέσεις ερμηνεύονται ως εξαίρεση από την αρχή της απαγόρευσης. Οι περιοριστικές συμφωνίες που πληρούν τις νόμιμες προϋποθέσεις ισχύουν επομένως από τη σύναψή τους.

12. Το κείμενο της παραγράφου 3 του άρθρου 85 είναι προϊόν συμβιβασμού μεταξύ των αντιπροσωπειών που επιθυμούσαν ένα καθεστώς εκ του νόμου εξαίρεσης και εκείνων που υποστήριζαν ένα καθεστώς προηγούμενης έγκρισης. Ενώ οι υποστηρικτές ενός καθεστώτος έγκρισης ζητούσαν να αναφέρεται ότι «οι συμφωνίες μπορούν να κηρυχθούν έγκυρες», τελικά συμφωνήθηκε η αρνητική διατύπωση «οι διατάξεις της παραγράφου 1 δύνανται να κηρυχθούν ανεφάρμοστες». Διατηρώντας αυτή την αρνητική διατύπωση, το άρθρο 85, παράγραφος 3 άφησε στον κοινοτικό νομοθέτη την ελευθερία να επιλέξει μεταξύ ενός καθεστώτος έγκρισης και ενός καθεστώτος εκ του νόμου εξαίρεσης.

13. Η τελική επιλογή του συστήματος ελέγχου των συμπράξεων αφέθηκε, επομένως, στον κοινοτικό νομοθέτη. Πράγματι, το άρθρο 87 αναθέτει στο Συμβούλιο προτάσεις της Επιτροπής και κατόπιν διαβουλεύσεως με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, την ευθύνη καθορισμού των λεπτομερειών εφαρμογής του άρθρου 85, παράγραφος 3, λαμβάνοντας υπόψη την ανάγκη αφενός να εξασφαλιστεί μία αποτελεσματική εποπτεία και αφετέρου να απλουστευτεί στο μέτρο του δυνατού ο διοικητικός έλεγχος. Το Συμβούλιο μπορεί να οργανώσει τον έλεγχο αυτόν υπό μορφή προηγούμενης έγκρισης ή μπορεί να αποφανθεί ότι το άρθρο 85, παράγραφος 3 έχει άμεση εφαρμογή χωρίς να χρειάζεται προηγούμενη διοικητική πράξη.

14. Η πρώτη παράγραφος του άρθρου 87 παρέχει επίσης στο Συμβούλιο την εξουσία να εκδίδει όλους τους αναγκαίους κανονισμούς και οδηγίες για την εφαρμογή των αρχών που αναφέρονται στα άρθρα 85 και 86. Για το σκοπό αυτό, η Επιτροπή διαβίβασε στο Συμβούλιο μία πρόταση κανονισμού³ στις 28 Οκτωβρίου 1960. Στη σύντομη αιτιολογική έκθεση της πρότασης αυτής επαναλαμβάνονται οι τρεις βασικοί στόχοι που οδήγησαν στην εκπόνησή της: βελτίωση των μέσων ενημέρωσης των αρχών ελέγχου, εξασφάλιση στις έξι χώρες ενός αρκετά ομοιογενούς συστήματος εφαρμογής του άρθρου 85 και επαρκής ασφάλεια δικαίου για τις επιχειρήσεις. Οι τρεις αυτοί στόχοι δεν ήταν εύκολο να επιτευχθούν στις συνθήκες που επικρατούσαν στις αρχές της δεκαετίας του 1960.

15. Πρώτον, η εξασφάλιση της αναγκαίας ενημέρωσης των αρχών ανταγωνισμού, εθνικών και κοινοτικών, ήταν προβληματική σε μία εποχή κατά την οποία οι υπηρεσίες της Επιτροπής, και ιδιαίτερα η Γενική Διεύθυνση που ήταν υπεύθυνη για την πολιτική ανταγωνισμού, δεν είχαν επαρκή γνώση των αγορών και της φύσης των συμπράξεων ή άλλων περιοριστικών πρακτικών. Οι θιγόμενοι από τις παραβάσεις των κανόνων ανταγωνισμού δεν σκέπτονταν καν να διαβιβάσουν τις καταγγελίες τους στην Επιτροπή και μόνο προοδευτικά άρχισαν να επικαλούνται το κοινοτικό δίκαιο. Επιπλέον, οι αρχές ανταγωνισμού των κρατών μελών, όταν υπήρχαν, είχαν δημιουργηθεί πρόσφατα και είχαν ελάχιστη

³ Έγγραφο IV/COM(60) 158 τελικό της 28.10.1960.

εμπειρία σε θέματα του ανταγωνισμού. Η πρακτική των εθνικών δικαιοδοτικών αρχών ήταν επίσης πολύ περιορισμένη στον τομέα του ανταγωνισμού.

16. Για τους λόγους αυτούς, και προκειμένου να εξασφαλιστεί η ενημέρωση της Επιτροπής και η ασφάλεια δικαίου των επιχειρήσεων, ο κανονισμός αριθ. 17 καθιέρωσε ένα μηχανισμό έγκρισης η λειτουργία του οποίου απαιτεί κατά κανόνα την προηγούμενη προσφυγή στην Επιτροπή, υπό μορφή κοινοποίησης. Σύμφωνα με τον κανονισμό, η προηγούμενη κοινοποίηση των συμπράξεων δεν είναι υποχρεωτική, αλλά οι επιχειρήσεις που επιθυμούν να επικαλεστούν τις διατάξεις του άρθρου 85, παράγραφος 3 πρέπει υποχρεωτικά να κοινοποιούν τις συμπράξεις τους στην Επιτροπή (υπό την επιφύλαξη των συμφωνιών για τις οποίες δεν υπάρχει υποχρέωση κοινοποίησης δυνάμει του άρθρου 4, παράγραφος 2). Οι αποφάσεις απαλλαγής έχουν διαπλαστικό χαρακτήρα και μπορούν να έχουν αναδρομική ισχύ από το χρόνο της κοινοποίησης, αλλά όχι πριν από αυτόν (άρθρο 6 του κανονισμού αριθ. 17).

17. Δεύτερον, η ομοιόμορφη ερμηνεία του άρθρου 85, παράγραφος 3 απαιτούσε αρχικά μία συγκεντρωτική άσκηση του ελέγχου. Αυτό επιτεύχθηκε αναθέτοντας στην Επιτροπή την αποκλειστική αρμοδιότητα για την κήρυξη των διατάξεων του άρθρου 85, παράγραφος 1 ως ανεφάρμοστων σε μία σύμπραξη (άρθρο 9, παράγραφος 1 του κανονισμού αριθ. 17). Επιπλέον, αυτή η αποκλειστική αρμοδιότητα ενισχύθηκε με το μηχανισμό αφαίρεσης της δικαιοδοσίας από τις εθνικές αρχές που τίθεται αυτόματα σε λειτουργία με την απλή κίνηση μίας κοινοτικής διαδικασίας (άρθρο 9, παράγραφος 3 του κανονισμού αριθ. 17).

18. Τρίτον, η ασφάλεια δικαίου των επιχειρήσεων βρισκόταν σε κίνδυνο λόγω της απόλυτης ακυρότητας των περιοριστικών του ανταγωνισμού συμφωνιών που προβλέπει το άρθρο 85, παράγραφος 2 της συνθήκης και λόγω της πολύ γενικής διατύπωσης του άρθρου 85 του οποίου η έκταση εφαρμογής δεν είχε ακόμη προσδιοριστεί από την κοινοτική νομολογία, τους κανονισμούς απαλλαγής και την πρακτική λήψης αποφάσεων της Επιτροπής. Άλλωστε, την εποχή εκείνη, οι εθνικές νομοθεσίες, ανύπαρκτες ή ανομοιογενείς, δεν μπορούσαν να καθοδηγήσουν τις επιχειρήσεις ή τις δικαιοδοτικές αρχές σε θέματα ερμηνείας του κοινοτικού δικαίου. Πράγματι, ενώ ούτε η Ιταλία ούτε το Λουξεμβούργο δεν διέθεταν νομοθεσία ανταγωνισμού, το Βέλγιο και οι Κάτω Χώρες είχαν επιλέξει ένα σύστημα ελέγχου των καταχρήσεων⁴ που δεν επέτρεπε την ακύρωση των παράνομων συμφωνιών παρά μόνο από το χρόνο διαπίστωσης της παράβασης εκ μέρους της αρχής ανταγωνισμού. Μόνο η γερμανική και η γαλλική νομοθεσία βασιζόνταν, όπως και το κοινοτικό δίκαιο, στην αρχή της απαγόρευσης, αλλά η γερμανική νομοθεσία είχε καθιερώσει ένα καθεστώς έγκρισης για τις συμπράξεις μεταξύ ανταγωνιστών (GWB της 27.07.1957), ενώ η γαλλική νομοθεσία είχε δημιουργήσει ένα καθεστώς εξαίρεσης εκ του νόμου (γαλλικό διάταγμα (ordonnance) αριθ. 45-1483 της 30ής Ιουνίου 1945).

⁴ Βελγική (νόμος για την προστασία κατά των καταχρήσεων της οικονομικής ισχύος της 20ής Μαΐου 1960) και ολλανδική (νόμος της 28.6.1956) νομοθεσία.

II. Η εξέλιξη του ρόλου της Επιτροπής

19. Από τη δεκαετία του '60, ο ρόλος της Επιτροπής και ο αριθμός των υποθέσεων αυξήθηκαν σημαντικά λόγω της ολοκλήρωσης των αγορών, της ένταξης νέων κρατών μελών, της σύναψης συμφωνιών συνεργασίας με τις τρίτες χώρες και, τέλος, λόγω της παγκοσμιοποίησης της οικονομίας.

20. Υπενθυμίζεται ότι το πεδίο εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου του ανταγωνισμού βασίζεται στο κριτήριο του επηρεασμού του εμπορίου μεταξύ των κρατών μελών. Επομένως, η υλοποίηση της εσωτερικής αγοράς και η προοδευτική ενοποίηση των εθνικών αγορών οδήγησαν αναπόφευκτα σε αύξηση του αριθμού των υποθέσεων που υπάγονται στο κοινοτικό δίκαιο. Πράγματι, σε μία ενοποιημένη αγορά, ακόμη και οι συμπράξεις μεταξύ επιχειρήσεων εγκατεστημένων σε ένα και το αυτό κράτος μπορούν να ασκήσουν επιρροή, άμεση ή έμμεση, πραγματική ή δυνητική, στο ενδοκοινοτικό εμπόριο και να εμπίπτουν έτσι στο πεδίο εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου.

21. Οι διαδοχικές προσχωρήσεις νέων κρατών μελών είχαν σαν αποτέλεσμα την επέκταση της αρμοδιότητας της Επιτροπής. Η Κοινότητα, που ιδρύθηκε το 1957 από 6 κράτη, περιλαμβάνει σήμερα 15 και σύντομα θα έχει πάνω από 20. Οι διευρύνσεις αυτές δεν επέφεραν ουσιαστικές τροποποιήσεις του κανονισμού αριθ. 17. Η προσχώρηση του Ηνωμένου Βασιλείου, της Ιρλανδίας και της Δανίας⁵ οδήγησε απλώς σε προσθήκη ενός 25ου άρθρου που ορίζει ότι η ημερομηνία της προσχωρήσεως ισχύει ως ημερομηνία ενάρξεως ισχύος του κανονισμού και ότι οι συμφωνίες, αποφάσεις και περιπτώσεις εναρμονισμένης πρακτικής που υφίστανται κατά την ημερομηνία της προσχωρήσεως και που, συνεπεία της προσχωρήσεως, εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 85 πρέπει να κοινοποιηθούν προ της λήξεως προθεσμίας 6 μηνών. Κατά τις προσχωρήσεις της Ελληνικής Δημοκρατίας⁶, της Ισπανίας και της Πορτογαλίας⁷, διευκρινίστηκε απλώς ότι οι διατάξεις που θεσπίστηκαν κατά τις προηγούμενες προσχωρήσεις εφαρμόζονται ομοίως. Οι ίδιες διατάξεις επαναλήφθηκαν και κατά τις προσχωρήσεις της Αυστρίας, της Σουηδίας και της Φινλανδίας⁸ εκτός όσον αφορά τις συμφωνίες, αποφάσεις και εναρμονισμένες πρακτικές οι οποίες, κατά

⁵ Πρβλ. πράξεις προσχώρησης στις Ευρωπαϊκές Κοινότητες του Βασιλείου της Δανίας, της Ιρλανδίας, του Βασιλείου της Νορβηγίας και του Ηνωμένου Βασιλείου της Μεγάλης Βρετανίας και της Βόρειας Ιρλανδίας, ειδική έκδοση της ΕΕ αριθ. L 73 της 27ης Μαρτίου 1972, σ. 92.

⁶ Πρβλ. πράξεις προσχώρησης της Ελληνικής Δημοκρατίας στις Ευρωπαϊκές Κοινότητες, ΕΕ αριθ. L 291 της 19.11.1979, σ. 93.

⁷ Πρβλ. πράξεις προσχώρησης του Βασιλείου της Ισπανίας και της Πορτογαλικής Δημοκρατίας στις Ευρωπαϊκές Κοινότητες, ΕΕ αριθ. L 302 της 15.11.1985, σ. 165.

⁸ Πρβλ. πράξεις προσχωρήσεως του Βασιλείου της Νορβηγίας, της Αυστριακής Δημοκρατίας, της Φινλανδικής Δημοκρατίας και του Βασιλείου της Σουηδίας στην Ευρωπαϊκή Ένωση, ΕΕ αριθ. C 241 της 29.8.1994, σ. 57.

την ημερομηνία προσχωρήσεως, ενέπιπταν στο άρθρο 53 της συμφωνίας για τον Ευρωπαϊκό Οικονομικό Χώρο⁹.

22. Επιπλέον, η εδαφική αρμοδιότητα της Επιτροπής σε θέματα ανταγωνισμού επεκτάθηκε και λόγω της σύναψης συμφωνιών με τρίτες χώρες, πριν από την ένταξή τους ή απλώς ως ελεύθερες εμπορικές συμφωνίες. Η συμφωνία για τον Ευρωπαϊκό Οικονομικό Χώρο περιέχει κανόνες που είναι πιστή αντιγραφή των άρθρων 85 και 86 και παρέχει στην Επιτροπή αρμοδιότητες οι οποίες, κατά μεγάλο μέρος, αφορούν υποθέσεις στις οποίες επηρεάζεται το εμπόριο εντός του εδάφους που καλύπτει η συμφωνία.

23. Επομένως, ο ρόλος της Επιτροπής αυξήθηκε σημαντικά από τη δεκαετία του '60, χωρίς να έχουν μεταβληθεί τα μέσα παρέμβασής της. Οι διαδικαστικοί κανόνες οι οποίοι είχαν θεσπιστεί για μία Κοινότητα 6 κρατών μελών, εφαρμόζονται σήμερα, χωρίς καμία ουσιαστική τροποποίηση, σε 15 κράτη μέλη.

III. Οι προσαρμογές και τα όριά τους

24. Το σύστημα ελέγχου που καθιερώθηκε με τον κανονισμό αριθ. 17 ανταποκρινόταν στους τρεις βασικούς στόχους που είχε θέσει την εποχή εκείνη η Επιτροπή (ενημέρωση των αρχών ελέγχου, ομοιόμορφη εφαρμογή των κανόνων ανταγωνισμού στην Κοινότητα και ασφάλεια δικαίου για τις επιχειρήσεις). Επέτρεψε τη θέσπιση ενός ομοιογενούς συνόλου κανόνων και την ομοιόμορφη εφαρμογή τους στην Κοινότητα, συμβάλλοντας έτσι σημαντικά στην υλοποίηση της εσωτερικής αγοράς. Ωστόσο, σήμερα, το σύστημα αυτό έχει φτάσει στα όριά του. Συνεπεία του μηχανισμού προληπτικού ελέγχου που είναι συνυφασμένος με το σύστημα έγκρισης που καθιερώνει ο κανονισμός αριθ. 17, οι επιχειρήσεις άρχισαν να κοινοποιούν συστηματικά τις πράξεις τους στην Επιτροπή, η οποία, διαθέτοντας περιορισμένους διοικητικούς πόρους, βρέθηκε πολύ γρήγορα σε κατάσταση αδυναμίας να διεκπεραιώσει τις χιλιάδες υποθέσεις που της υποβάλλονταν με έκδοση επίσημων αποφάσεων. Ως προς αυτό, θα πρέπει να υπενθυμιστεί ότι σύμφωνα με τον κανονισμό αριθ. 17, η έκδοση απόφασης απαλλαγής απαιτεί εκτός από τη λήψη κατάλληλων μέτρων για τη διεξαγωγή έρευνας, τη δημοσίευση ανακοίνωσης στην Επίσημη Εφημερίδα σε 11 γλώσσες (άρθρο 19, παράγραφος 3 του κανονισμού αριθ. 17) που επιτρέπει στους ενδιαφερόμενους τρίτους να υποβάλουν τις παρατηρήσεις τους, τη διαβούλευση με τη Συμβουλευτική Επιτροπή για το σχέδιο απόφασης, την έγκριση της απόφασης από την Επιτροπή και τη δημοσίευσή της στην Επίσημη Εφημερίδα στις 11 γλώσσες.

25. Το σύστημα προληπτικού ελέγχου που καθιερώνει ο κανονισμός αριθ. 17, σε συνδυασμό με τους περιορισμένους διοικητικούς πόρους και τον περίπλοκο χαρακτήρα των διαδικασιών λήψης αποφάσεων είχαν σαν αποτέλεσμα, από το 1967 ήδη, η Επιτροπή να βρεθεί αντιμέτωπη με έναν όγκο 37.450 υποθέσεων που είχαν συσσωρευτεί από την έναρξη ισχύος του κανονισμού πριν από τέσσερα χρόνια. Κρίθηκε, επομένως, απαραίτητο να γίνουν ορισμένες προσαρμογές στο

⁹ ΕΕ αριθ. L 1 της 3.1.1994, σ.1.

καθεστώς ελέγχου που ισχύει προκειμένου να περιοριστούν οι ατομικές κοινοποιήσεις, να επιταχυνθεί η εξέταση των αιτήσεων έγκρισης και, σε ορισμένες περιπτώσεις, να ενθαρρυνθούν οι καταγγέλλοντες ώστε να προσφεύγουν στα εθνικά δικαστήρια ή στις αρμόδιες αρχές.

Α. Η μείωση των ατομικών κοινοποιήσεων

26. Η Επιτροπή έλαβε συν τω χρόνω διάφορα μέτρα για τον περιορισμό των κοινοποιήσεων με τις οποίες επιδιώκεται αρνητική πιστοποίηση ή απαλλαγή.

27. Στην πρώτη επίσημη απόφαση που εξέδωσε δυνάμει του άρθρου 85¹⁰, η Επιτροπή καθιέρωσε την έννοια του αισθητού επηρεασμού του ανταγωνισμού που επέτρεψε την απομάκρυνση από το πεδίο εφαρμογής του άρθρου 85, παράγραφος 1 των υποθέσεων ήσσονος σημασίας. Η έννοια αυτή υιοθετήθηκε και από το Δικαστήριο στην υπόθεση Völk/Vervaeke¹¹. Βασιζόμενη στην απόφαση αυτή, η Επιτροπή προέβη σε ποσοτικό προσδιορισμό, ενδεικτικού χαρακτήρα, της εν λόγω έννοιας σε μία ανακοίνωση για τις συμφωνίες ήσσονος σημασίας που δημοσιεύτηκε το 1970¹² στο δεύτερο εδάφιο της οποίας αναφέρεται ότι *"η Επιτροπή θεωρεί ότι η απαγόρευση των συμπράξεων δεν αφορά τις συμφωνίες που επηρεάζουν κατά τρόπο ασήμαντο το εμπόριο μεταξύ των κρατών μελών και τον ανταγωνισμό. Απαγορεύονται μόνο εκείνες οι συμφωνίες που έχουν αισθητές επιπτώσεις στις συνθήκες της αγοράς (...)"*. Η ανακοίνωση αυτή, η οποία ενημερώθηκε το 1977¹³, το 1986¹⁴ και το 1997¹⁵, επέτρεψε τον περιορισμό των κοινοποιήσεων συμπράξεων που δεν είναι επιζήμιες για τον ανταγωνισμό.

28. Η Επιτροπή χρησιμοποίησε τις ανακοινώσεις γενικού χαρακτήρα από το 1962 για να διευκρινίζει υπό ποιους όρους ορισμένες συμπράξεις δεν έχουν ως αντικείμενο ή ως αποτέλεσμα τον περιορισμό του ανταγωνισμού και ως εκ τούτου δεν εμπίπτουν στο πεδίο του άρθρου 85, παράγραφος 1. Το 1962 δημοσιεύτηκε μία ανακοίνωση σχετικά με τις συμβάσεις αποκλειστικής αντιπροσωπείας που συνάπτονται με τους εμπορικούς αντιπροσώπους¹⁶ την οποία ακολούθησε μία ανακοίνωση για τις συμφωνίες, αποφάσεις και εναρμονισμένες πρακτικές που

¹⁰ Απόφαση 64/344/ΕΟΚ της Επιτροπής της 1ης Ιουνίου 1964 σχετικά με μία αίτηση αρνητικής πιστοποίησης που υποβλήθηκε σύμφωνα με το άρθρο 2 του κανονισμού αριθ. 17 (υπόθεση Grosfillex-Fillistorf), ΕΕ αριθ. L 64 της 10.6.1964, σ.1426/64.

¹¹ Απόφαση του Δικαστηρίου της 9ης Ιουλίου 1969 στην υπόθεση 5/69, Franz Völk κατά S.P.R.L. Ets Vervaecke (Συλλογή 1969, σ.295, σημείο 7 του αιτιολογικού).

¹² ΕΕ αριθ. C 64 της 2.6.1970, σ.1.

¹³ Ανακοίνωση της Επιτροπής της 19ης Δεκεμβρίου 1977 (ΕΕ αριθ. C 313 της 29.12.77, σ.3).

¹⁴ ΕΕ αριθ. C 231 της 12.9.1986 σ.2.

¹⁵ ΕΕ αριθ. C 372 της 9.12.1997 σ.13.

¹⁶ ΕΕ αριθ. 139 της 24.12.1962, σ.3921/62.

αφορούν τη συνεργασία μεταξύ επιχειρήσεων¹⁷ που εκδόθηκε το 1968. Επιπλέον, το 1978 εκδόθηκε μία ανακοίνωση για την αξιολόγηση των συμβάσεων υπεργολαβίας με βάση τις διατάξεις του άρθρου 85, παράγραφος 1¹⁸. Το 1993 εκδόθηκε μία ανακοίνωση για την αντιμετώπιση των κοινών επιχειρήσεων με χαρακτήρα συνεργασίας δυνάμει των διατάξεων του άρθρου 85¹⁹. Οι ανακοινώσεις αυτές, στόχος των οποίων ήταν να επιτρέπουν στις επιχειρήσεις να εκτιμούν οι ίδιες, ενδεχομένως με τη βοήθεια των συμβούλων τους, κατά πόσο συμβιβάζονται με το κοινοτικό δίκαιο οι συμπράξεις στις οποίες συμμετέχουν, οδήγησαν σε κάποια μείωση των αιτήσεων αρνητικής πιστοποίησης κατ' εφαρμογή του άρθρου 2 του κανονισμού αριθ. 17.

29. Προκειμένου να περιοριστούν οι ατομικές αιτήσεις απαλλαγής, η Επιτροπή εξέδωσε επίσης, κατόπιν εξουσιοδότησης του Συμβουλίου, μία σειρά κανονισμών απαλλαγής κατά κατηγορία. Πράγματι, σύμφωνα με το άρθρο 85, παράγραφος 3, οι διατάξεις του άρθρου 85, παράγραφος 1 μπορούν να κηρυχθούν ανεφάρμοστες για ορισμένες κατηγορίες συμφωνιών, αποφάσεων ενώσεων επιχειρήσεων ή εναρμονισμένων πρακτικών. Η "κήρυξη του ανεφάρμοστου" προκύπτει στην περίπτωση αυτή από τις κανονιστικές διατάξεις με τις οποίες ορίζονται τα χαρακτηριστικά που πρέπει να έχουν οι εν λόγω συμπράξεις για να θεωρηθούν χωρίς προηγούμενη εξέταση ότι ανταποκρίνονται στις προϋποθέσεις παρέκκλισης της παραγράφου 3. Το άρθρο 87 της συνθήκης ορίζει ότι το Συμβούλιο εκδίδει τους αναγκαίους κανονισμούς ή οδηγίες για την εφαρμογή των αρχών που αναφέρονται στα άρθρα 85 και 86. Στη βάση αυτή, το Συμβούλιο εξέδωσε μέχρι σήμερα τρεις κανονισμούς εξουσιοδότησης, και συγκεκριμένα τον κανονισμό αριθ. 19/65²⁰, τον κανονισμό αριθ. 2821/71²¹ και τον κανονισμό αριθ. 1534/91²² που επιτρέπουν στην Επιτροπή να κηρύσσει την απαγόρευση του άρθρου 85, παράγραφος 1 ανεφάρμοστη σε ορισμένες κατηγορίες συμφωνιών.

30. Σήμερα ισχύουν 5 κανονισμοί απαλλαγής κατά κατηγορία για ορισμένες κάθετες συμφωνίες και συμφωνίες μεταφοράς τεχνολογίας, που εξέδωσε η Επιτροπή με βάση τον κανονισμό αριθ. 19/65:

- ο κανονισμός (ΕΟΚ) αριθ. 1983/83 της 22ας Ιουνίου 1983 σχετικά με την εφαρμογή του άρθρου 85, παράγραφος 3 της συνθήκης σε κατηγορίες συμφωνιών αποκλειστικής διανομής²³.

¹⁷ ΕΕ αριθ. C 75 της 29.7.1968, σ.3, διορθωτικό στην ΕΕ αριθ. C 84 της 28.8.1968, σ.14.

¹⁸ ΕΕ αριθ. C 1 της 3.1.1979, σ.2.

¹⁹ ΕΕ αριθ. C 43 της 16.2.1993, σ.2.

²⁰ ΕΕ αριθ. 36 της 6.3.1965, σ.533.

²¹ Κανονισμός (ΕΟΚ) αριθ. 2821/71 του Συμβουλίου (ΕΕ αριθ. L 285 της 29.12.1971) όπως τροποποιήθηκε από τον κανονισμό (ΕΟΚ) αριθ. 2473/72 της 19ης Δεκεμβρίου 1972 (ΕΕ αριθ. L 191 της 29.12.1972).

²² Κανονισμός (ΕΟΚ) αριθ. 1534/91 του Συμβουλίου (ΕΕ αριθ. L 143 της 7.6.1991, σ.1).

²³ ΕΕ αριθ. L 173 της 30.06.1983, όπως τροποποιήθηκε από τον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 1582/97 της Επιτροπής της 30ής Ιουλίου 1997 (ΕΕ αριθ. L214 της 6.8.1997, σ.2).

- ο κανονισμός (ΕΟΚ) αριθ. 1984/83 της 22ας Ιουνίου 1983 σχετικά με την εφαρμογή του άρθρου 85, παράγραφος 3 της συνθήκης σε κατηγορίες συμφωνιών αποκλειστικής προμήθειας²⁴.
- ο κανονισμός (ΕΟΚ) αριθ. 1475/95 σχετικά με την εφαρμογή του άρθρου 85, παράγραφος 3 της συνθήκης σε κατηγορίες συμφωνιών διανομής, πώλησης και εξυπηρέτησης μετά την πώληση αυτοκινήτων οχημάτων²⁵.
- ο κανονισμός (ΕΟΚ) αριθ. 4087/88 της 30ής Νοεμβρίου 1988 για την εφαρμογή του άρθρου 85, παράγραφος 3 της συνθήκης σε κατηγορίες συμφωνιών franchise²⁶.
- ο κανονισμός (ΕΟΚ) αριθ. 240/96 της 31.01.1996 σχετικά με την εφαρμογή του άρθρου 85, παράγραφος 3 της συνθήκης σε κατηγορίες συμφωνιών μεταφοράς τεχνολογίας²⁷.

Στο πλαίσιο της επανεξέτασης της πολιτικής της όσον αφορά τους κάθετους περιορισμούς, η Επιτροπή υπέβαλε στο Συμβούλιο μία πρόταση κανονισμού για την τροποποίηση του κανονισμού αριθ. 19/65, προκειμένου να της δοθούν οι αναγκαίες αρμοδιότητες για την έκδοση κανονισμού απαλλαγής κατά κατηγορία που καλύπτει το σύνολο των κάθετων συμφωνιών²⁸.

31. Όσον αφορά την εξουσιοδότηση που της παρέσχε το Συμβούλιο δυνάμει του κανονισμού αριθ. 2821/71, η Επιτροπή εξέδωσε δύο κανονισμούς απαλλαγής που αφορούν ορισμένες κατηγορίες οριζόντιων συμφωνιών, και συγκεκριμένα:

- τον κανονισμό (ΕΟΚ) αριθ. 417/85 της 19ης Δεκεμβρίου 1984 σχετικά με την εφαρμογή του άρθρου 85, παράγραφος 3 της συνθήκης σε κατηγορίες συμφωνιών εξειδίκευσης²⁹.
- τον κανονισμό (ΕΟΚ) αριθ. 418/85 της 19ης Δεκεμβρίου 1984 σχετικά με την εφαρμογή του άρθρου 85, παράγραφος 3 της συνθήκης σε κατηγορίες συμφωνιών έρευνας και ανάπτυξης³⁰.

32. Τέλος, ο κανονισμός (ΕΟΚ) αριθ. 1534/91 εξουσιοδότησε την Επιτροπή να εκδώσει έναν κανονισμό απαλλαγής κατά κατηγορία ειδικά στον κλάδο των

²⁴ ΕΕ αριθ. L 173 της 30ής Ιουνίου 1983, όπως τροποποιήθηκε από τον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 1582/97 της Επιτροπής της 30ής Ιουλίου 1997 (ΕΕ αριθ. L 214 της 6.8.1997, σ.2).

²⁵ ΕΕ αριθ. L 145 της 29.6.1995, σ.25.

²⁶ ΕΕ αριθ. L 359 της 28.12.1988, σ.46.

²⁷ ΕΕ αριθ. L 31 της 9.2.1996, σ.2.

²⁸ ΕΕ αριθ. C 365 της 26.11.1998, σ.27.

²⁹ ΕΕ αριθ. L 53 της 22.2.1985, σ.1, όπως τροποποιήθηκε με τον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 2236/97 της Επιτροπής της 10.11.1997 (ΕΕ αριθ. L 306 της 11.11.1997, σ.12).

³⁰ ΕΕ αριθ. L 53 της 22.2.1985, σ.5, όπως τροποποιήθηκε με τον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 2236/97 της Επιτροπής της 10ης Νοεμβρίου 1997 (ΕΕ αριθ. L 306 της 11.11.1997, σ.12).

ασφαλίσεων: τον κανονισμό (ΕΟΚ) αριθ. 3932/92 της 21ης Δεκεμβρίου 1992 περί εφαρμογής του άρθρου 85, παράγραφος 3 σε ορισμένες κατηγορίες συμφωνιών, αποφάσεων και εναρμονισμένων πρακτικών στον τομέα των ασφαλίσεων³¹.

33. Χάρη στους εν λόγω κανονισμούς απαλλαγής μειώθηκε σημαντικά ο αριθμός των ατομικών αιτήσεων απαλλαγής.

Β. Ταχύτερη διεκπεραίωση των αιτήσεων έγκρισης

34. Όπως επισημάνθηκε προηγουμένως, η έκδοση επίσημων αποφάσεων από την Επιτροπή επιβάλλει την τήρηση μιας διαδικασίας ιδιαίτερα επαχθούς η οποία πολύ γρήγορα αποδείχθηκε ότι είναι δύσκολο να τηρηθεί στην πράξη για όλες τις υποθέσεις που υποβάλλονται στην Επιτροπή. Για να επιταχυνθεί η διεκπεραίωση των αιτήσεων έγκρισης που τους υποβάλλονται, οι υπηρεσίες της Επιτροπής έχουν αρχίσει να χρησιμοποιούν από το πρώτο ήμισυ της δεκαετίας του 1970 την τεχνική των διοικητικών επιστολών θέσης στο αρχείο. Χάρη στις επιστολές αυτές η επιχείρηση ενημερώνεται ότι, σύμφωνα με τις πληροφορίες που διαθέτει η Επιτροπή, η κοινοποιηθείσα σύμπραξη είτε δεν πληροί όλες τις προϋποθέσεις εφαρμογής του άρθρου 85, παράγραφος 1 (στερεότυπη επιστολή αρνητικής πιστοποίησης) είτε ότι συγκεντρώνει τις αναγκαίες προϋποθέσεις για να τύχει απαλλαγής (στερεότυπη επιστολή απαλλαγής). Οι διοικητικές αυτές επιστολές θέσης στο αρχείο υπογράφονται από ένα διευθυντή της Γενικής Διεύθυνσης Ανταγωνισμού και επιτρέπουν μια σημαντική επιτάχυνση της διεκπεραίωσης των υποθέσεων, στο βαθμό που κατά κανόνα δεν χρειάζεται η τήρηση των διατυπώσεων δημοσιότητας που προβλέπονται στα άρθρα 19 και 21 του κανονισμού αριθ. 17 και η επίσημη διαβούλευση με τη συμβουλευτική επιτροπή ενώ παράλληλα περιορίζονται οι μεταφραστικές εργασίες που συνδέονται με τα στάδια αυτά της διαδικασίας. Η χρήση των επιστολών αυτών αναπτύχθηκε πολύ γρήγορα και ο αριθμός τους ανέρχεται σήμερα μεταξύ 150 και 200 το χρόνο. Σήμερα, πάνω από το 90% των περιπτώσεων κοινοποίησης τίθενται ανεπίσημα στο αρχείο (διοικητική επιστολή ή απλή θέση στο αρχείο³²).

35. Η τεχνική αυτή των διοικητικών επιστολών αποδείχθηκε χρήσιμη και έτυχε γενικής αποδοχής, αλλά παρουσιάζει δύο μείζονα μειονεκτήματα. Αφενός, οι επιστολές αυτές δεν ανταποκρίνονται στις απαιτήσεις δημοσιότητας και διαφάνειας οι οποίες πρέπει να τηρούνται για τις διοικητικές πράξεις. Αφενός, δεν προηγείται καμία δημοσίευση στην Επίσημη Εφημερίδα η οποία θα επέτρεπε στους τρίτους να διατυπώσουν τις παρατηρήσεις τους σύμφωνα με το άρθρο 19, παράγραφος 3 του κανονισμού αριθ. 17. Αφετέρου, το Δικαστήριο προσδιόρισε

³¹ ΕΕ αριθ. L 398 της 31.12.1992, σ.7.

³² Ένας μεγάλος αριθμός υποθέσεων τίθεται κάθε χρόνο στο αρχείο χωρίς έκδοση απόφασης: πρόκειται για καταγγελίες ή κοινοποιήσεις που αποσύρθηκαν ή κατέστησαν άνευ αντικειμένου.

την αξία τους από νομική άποψη σε μία απόφαση της 10ης Ιουλίου 1980³³: δεν αποτελούν ούτε αποφάσεις αρνητικής πιστοποίησης ούτε αποφάσεις εφαρμογής του άρθρου 85, παράγραφος 3 της συνθήκης και δεν συνεπάγονται δέσμευση των εθνικών δικαστηρίων ενώπιον των οποίων γίνεται η επίκληση του ασυμβίβαστου των εν λόγω συμφωνιών με το άρθρο 85. Αποτελούν πραγματικό στοιχείο το οποίο εκτιμούν ελεύθερα τα δικαστήρια και οι εθνικές αρχές.

Γ Προώθηση της αποκεντρωμένης εξέτασης των καταγγελιών

36. Το άρθρο 9, παράγραφος 1 του κανονισμού αριθ. 17 δεν παρέχει αποκλειστική αρμοδιότητα στην Επιτροπή παρά μόνο για να κηρύσσει τις διατάξεις του άρθρου 85, παράγραφος 1 ανεφάρμοστες δυνάμει της παραγράφου 3 του ίδιου άρθρου. Τα εθνικά δικαστήρια και οι αρμόδιες αρχές των κρατών μελών μπορούν να εφαρμόζουν τα άρθρα 85, παράγραφος 1 και 86 της συνθήκης και ιδιαίτερα να αποφαινούνται επί των αιτημάτων που θεμελιώνονται στο κοινοτικό δίκαιο. Η Επιτροπή εξέφρασε συχνά την ευχή να υπάρξει μεγαλύτερη αποκέντρωση στην εφαρμογή των άρθρων αυτών, τόσο από τις αρχές όσο και από τα δικαστήρια.

37. Ήδη από το 1974, το Δικαστήριο έκρινε στην υπόθεση BRT³⁴ ότι, δεδομένου ότι οι απαγορεύσεις των άρθρων 85, παράγραφος 1 και 86 από την ίδια τη φύση τους προσφέρονται για να παράγουν άμεσα αποτελέσματα στις μεταξύ ιδιωτών σχέσεις, τα εν λόγω άρθρα γεννούν απευθείας δικαιώματα υπέρ των υποκειμένων δικαίου που τα εθνικά δικαιοδοτικά όργανα οφείλουν να προστατεύουν. Δέκα χρόνια πριν από την έκδοση της ανακοίνωσης για τη συνεργασία με τα εθνικά δικαιοδοτικά όργανα³⁵, η Επιτροπή τόνισε στη δέκατη τρίτη έκθεσή της επί της πολιτικής ανταγωνισμού³⁶ το 1983 τη σημασία των εθνικών μέσων έννομης προστασίας για τη διαπίστωση των παραβάσεων των κοινοτικών κανόνων ανταγωνισμού. Στις περισσότερες από τις επόμενες εκθέσεις, η Επιτροπή εξέφραζε τη λύπη της γιατί η πρόοδος στον τομέα αυτόν ήταν πολύ αργή³⁷. Εξάλλου, στην απόφαση Δηλιμίτη³⁸ το Δικαστήριο επιβεβαίωσε ότι ο

³³ Απόφαση του Δικαστηρίου της 10ης Ιουλίου 1980 στην υπόθεση 99/79, SA Lancôme και Cosparfrance Nederland BV κατά Etos BV και Albert Heyn Supermart BV (Συλλογή 1980, σ.2511).

³⁴ Απόφαση της 30ής Ιανουαρίου 1974 στην υπόθεση 127/73, “BRT I” (Συλλογή 1974, σ.51).

³⁵ Ανακοίνωση σχετικά με τη συνεργασία μεταξύ της Επιτροπής και των εθνικών δικαιοδοτικών οργάνων για την εφαρμογή των άρθρων 85 και 86 της συνθήκης ΕΟΚ, ΕΕ αριθ. C 39 της 13.2.1993, σ.6.

³⁶ 13η ετήσια έκθεση επί της πολιτικής ανταγωνισμού, 1983, σημείο 217.

³⁷ Πρβλ. ιδιαίτερα τη 15η ετήσια έκθεση (1985, σημείο 38), τη 16η ετήσια έκθεση (1986, σημείο 40), τη 17η ετήσια έκθεση (1987, σημείο 55), την 21η ετήσια έκθεση (1991, σημείο 69).

³⁸ Απόφαση του Δικαστηρίου της 28ης Φεβρουαρίου 1991 στην υπόθεση C-234/89, Στέργιος Δηλιμίτης κατά Henninger Bräu AG (Συλλογή 1991, σ.Ι-935).

εθνικός δικαστής μπορεί να εφαρμόζει άμεσα το άρθρο 85, παράγραφος 1, εφόσον διαπιστώσει ότι το άρθρο 85, παράγραφος 3 δεν έχει εφαρμογή στη συγκεκριμένη περίπτωση. Επίσης, το Δικαστήριο αναγνώρισε στον εθνικό δικαστή την αρμοδιότητα να *"αποφασίσει, ανάλογα με τις δυνατότητες που του προσφέρει το εθνικό δικονομικό δίκαιο, την αναστολή της διαδικασίας ή τη λήψη ασφαλιστικών μέτρων"*³⁹ και να διαπιστώσει στο πλαίσιο αυτό ότι συντρέχει εφαρμογή του άρθρου 85, παράγραφος 3. Τέλος, ανέφερε ότι, για να περιοριστεί ο κίνδυνος έκδοσης από τα εθνικά δικαστήρια αποφάσεων αντίθετων προς τις αποφάσεις που έχει εκδώσει ή προτίθεται να εκδώσει η Επιτροπή, οι εθνικοί δικαστές μπορούν να απευθύνονται στην Επιτροπή προκειμένου να συγκεντρώσουν τις πληροφορίες που χρειάζονται και που η τελευταία είναι σε θέση να τους παράσχει. Κατόπιν της απόφασης αυτής, η Επιτροπή εξέδωσε το 1993 την προαναφερθείσα ανακοίνωση σχετικά με τη συνεργασία μεταξύ της Επιτροπής και των εθνικών δικαιοδοτικών οργάνων. Η ανακοίνωση αυτή διευκρινίζει το γενικό νομικό πλαίσιο και καθορίζει τις πρακτικές λεπτομέρειες ώστε τα εθνικά δικαστήρια να συμμετέχουν όσο το δυνατό περισσότερο στην εφαρμογή των άρθρων 85 και 86. Συγκεκριμένα, καθορίζει τις προϋποθέσεις υπό τις οποίες μπορούν τα δικαιοδοτικά όργανα να απευθύνονται στην Επιτροπή και να ζητούν πληροφορίες διαδικαστικού, νομικού ή πραγματικού περιεχομένου.

38. Στο ίδιο πλαίσιο, η ανακοίνωση για τη συνεργασία μεταξύ της Επιτροπής και των εθνικών αρχών⁴⁰, που δημοσιεύτηκε το 1997, θέτει τις βάσεις για μία κατανομή των υποθέσεων μεταξύ των εθνικών αρχών και της Επιτροπής και καλεί τις επιχειρήσεις να απευθύνονται περισσότερο στις εθνικές αρχές ανταγωνισμού για να εξασφαλίσουν την τήρηση του άρθρου 85, παράγραφος 1 και του άρθρου 86. Βασικός σκοπός αυτής της ανακοίνωσης είναι να μειωθεί ο αριθμός των καταγγελιών που απευθύνονται στην Επιτροπή, στο βαθμό που οι εθνικές αρχές είναι σε θέση να τις αντιμετωπίσουν κατά τρόπο αποτελεσματικό.

39. Οι δύο προαναφερθείσες ανακοινώσεις που αφορούν την αποκέντρωση περιορίζονται σήμερα από το υπάρχον νομοθετικό πλαίσιο. Οι καταγγέλλοντες εξακολουθούν να διστάζουν να απευθυνθούν στα εθνικά δικαστήρια ή τις εθνικές αρχές ανταγωνισμού, όταν θεωρούν ότι θίγονται από παράβαση του κοινοτικού δικαίου. Οι επιχειρήσεις κατά των οποίων ασκείται προσφυγή ενώπιον εθνικού δικαστηρίου διατηρούν πάντοτε τη δυνατότητα να κοινοποιήσουν τη σύμπραξή τους στην Επιτροπή προκειμένου να ματαιώσουν τις ενέργειες του επιληφθέντος οργάνου. Πράγματι, όπως επισημάνθηκε ήδη, η κίνηση διαδικασίας από την Επιτροπή αφαιρεί αυτόματα τη δικαιοδοσία από τις αρχές ανταγωνισμού (άρθρο 9, παράγραφος 3) και τα δικαστήρια μπορούν να αναστείλουν την ενώπιόν τους διαδικασία εν αναμονή της απόφασης της Επιτροπής. Έχοντας επίγνωση του προβλήματος αυτού, η Επιτροπή αναφέρθηκε ρητά, στο σημείο 57 της ανακοίνωσης για τη συνεργασία με τις αρχές ανταγωνισμού στο ζήτημα των κοινοποιήσεων που γίνονται με σκοπό την αναστολή εθνικής διαδικασίας και τόνισε ότι θεωρεί ότι αυτό αποτελεί λόγο ώστε να μην εξετάσει τις κοινοποιήσεις

³⁹ Προαναφερθείσα απόφαση Δηλιμίτη, υποσημείωση 38, σκέψη 52.

⁴⁰ Ανακοίνωση της Επιτροπής σχετικά με τη συνεργασία μεταξύ της Επιτροπής και των αρχών ανταγωνισμού των κρατών μελών για την εξέταση των υποθέσεων που εμπίπτουν στα άρθρα 85 και 86 της συνθήκης, ΕΕ αριθ. C 313 της 15.10.1997, σ.3.

αυτές κατά προτεραιότητα. Ωστόσο, πρέπει να διαπιστωθεί ότι οι μηχανισμοί συνεργασίας με τις εθνικές αρχές δεν είχαν, μέχρι σήμερα, την αναμενόμενη επιτυχία, λόγω του ότι η Επιτροπή έχει το "μονοπώλιο" της εφαρμογής του άρθρου 85, παράγραφος 3 της συνθήκης.

Συμπέρασμα

40. Η Επιτροπή, συνεπώς, κατόρθωσε να περιορίσει τον όγκο των κοινοποιήσεων, αλλά για το σκοπό αυτό αναγκάστηκε να περιορίσει τη σημασία που αποδίδει στους σοβαρότερους περιορισμούς του ανταγωνισμού οι οποίοι, κατά κανόνα, δεν κοινοποιούνται. Στη διαπίστωση αυτή προστίθενται οι δυσκολίες της Επιτροπής να ρυθμίσει με τυπική απόφαση τις υποθέσεις που της κοινοποιούνται μέσα σε λογική προθεσμία, με αρνητικές συνέπειες για την ασφάλεια δικαίου των επιχειρήσεων. Από τα προηγούμενα προκύπτει ότι τα μέτρα που έχουν ληφθεί έχουν φθάσει στα όριά τους και ότι πρέπει να μελετηθούν πιο ριζικές μεταρρυθμίσεις. Η ανάγκη αυτή είναι ακόμη μεγαλύτερη στο βαθμό που η πρόοδος της ενοποίησης των εθνικών αγορών επιδεινώνει τις συνέπειες των περιοριστικών του ανταγωνισμού συμπεριφορών και αναγκάζει την Επιτροπή να ενισχύσει τη δράση της έναντι των περισσότερο επιζήμιων συμπράξεων. Στη διευρυμένη Ένωση όπου θα συμμετέχουν περισσότερα από 20 κράτη μέλη, δεν θα είναι πλέον δυνατή η διατήρηση του συγκεντρωτικού συστήματος προληπτικού ελέγχου στις Βρυξέλλες, που προϋποθέτει μεμονωμένη εξέταση χιλιάδων συμπράξεων. Το σύστημα αυτό θα ήταν πολύ δυσκίνητο, αναποτελεσματικό και υπερβολικά επαχθές για τους οικονομικούς παράγοντες.

Μια αναγκαία μεταρρύθμιση

I. Οι στόχοι

41. Στο άρθρο 87 παράγραφος 2 σημείο α) ορίζεται ότι οι διατάξεις εφαρμογής των άρθρων 85 και 86 πρέπει να εξασφαλίζουν την τήρηση των απαγορεύσεων του άρθρου 85 παράγραφος 1, και του άρθρου 86 με την πρόβλεψη προστίμων και χρηματικών ποινών, ενώ στο σημείο β) ότι στο καθεστώς ελέγχου των συμφωνιών, αποφάσεων και περιπτώσεων εναρμονισμένης πρακτικής πρέπει να λαμβάνεται υπόψη η ανάγκη της εξασφάλισης αποτελεσματικής επίβλεψης και της απλούστευσης κατά το δυνατόν του διοικητικού ελέγχου. Η επιδίωξη ισορροπίας μεταξύ αποτελεσματικότητας της πολιτικής και απλούστευσης του ελέγχου πρέπει, συνεπώς, να κατευθύνουν την επιλογή μεταξύ των διαφόρων εναλλακτικών λύσεων για τη μεταρρύθμιση.

42. Ως προς το σημείο αυτό, η Επιτροπή κρίνει ότι κατά την επιδίωξη αυτής της ισορροπίας και προκειμένου να εκπληρώσει την θεσμική αποστολή της, πρέπει να έχει στη διάθεσή της ένα διαδικαστικό πλαίσιο που θα της παρέχει τη δυνατότητα κατά πρώτον να επικεντρώσει τις δραστηριότητές της στην καταπολέμηση των σοβαρότερων περιορισμών του ανταγωνισμού και κατά δεύτερον να συγκατατεθεί στην αποκεντρωμένη εφαρμογή των κοινοτικών κανόνων ανταγωνισμού, διατηρώντας παράλληλα τη συνοχή της πολιτικής ανταγωνισμού στην Κοινότητα. Τέλος, η Επιτροπή κρίνει ότι το διαδικαστικό πλαίσιο πρέπει να ελαφρύνει το φόρτο εργασίας των επιχειρήσεων, παρέχοντάς τους παράλληλα ικανοποιητικού επιπέδου ασφάλεια του δικαίου.

A. Εξασφάλιση αποτελεσματικού ελέγχου

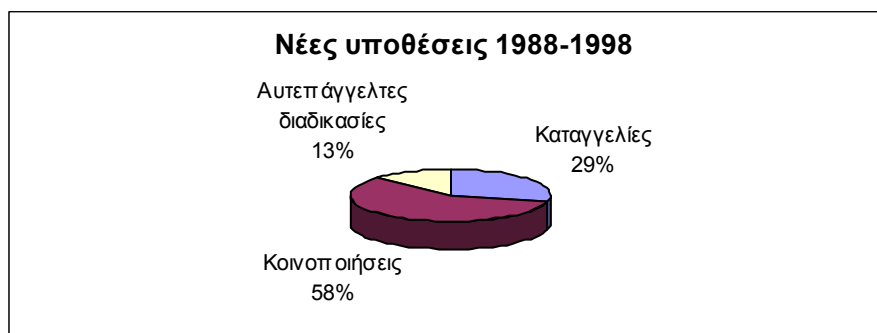
1. Επανεξέταση της εφαρμογής του άρθρου 85 από την Επιτροπή

43. Όταν το 1961⁴¹ ζητήθηκε η γνώμη της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής, η τελευταία είχε ήδη επισημάνει τους εγγενείς κινδύνους του καθεστώτος υποχρεωτικής δήλωσης, όπως ήταν διατυπωμένος στην πρόταση κανονισμού της Επιτροπής. Στη γνωμοδότηση που εξέδωσε στις 28 Μαρτίου 1961 παρατηρούσε : “ότι μία δήλωση της μορφής αυτής, παρά το ότι θεωρείται από ορισμένους ως ένα μέσο για την αποτελεσματικότερη παρακολούθηση της ύπαρξης συμφωνιών επιζήμιων για τον ανταγωνισμό, ενέχει στην πραγματικότητα τον κίνδυνο να εκτρέψει την Επιτροπή από την πραγματική αποστολή της επιβαρύνοντάς την με διοικητικά καθήκοντα που θα την εμποδίζουν να εξετάζει

⁴¹ Γνώμη της 28ης Μαρτίου 1961 για τον πρώτο κανονισμό εφαρμογής των άρθρων 85 και 86 της συνθήκης.

σοβαρά και σε βάθος συμφωνίες μεταξύ επιχειρήσεων, καθώς και τις πραγματικές επιπτώσεις τους”.⁴²

44. Ο κίνδυνος τον οποίο είχε προβλέψει η Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή αποδείχθηκε ότι ήταν ορθός. Από τις πρόσφατες στατιστικές των δραστηριοτήτων της Επιτροπής, διαπιστώνεται ότι ο αριθμός των κοινοποιήσεων καθιστά εξαιρετικά δυσχερή την άσκηση μιας ενεργού πολιτικής καταπολέμησης των περιοριστικών πρακτικών. Κατά την περίοδο 1988-1998 οι αυτεπάγγελτες διαδικασίες⁴³ αντιπροσώπευαν μόνον το 13% των νέων υποθέσεων, γεγονός που μαρτυρεί ότι ο ρόλος της Επιτροπής περιορίστηκε στο να αντιδρά μόνον στον όγκο των κοινοποιήσεων και των καταγγελιών που της υποβάλλονταν. Πρέπει να σημειωθεί, επίσης, ότι οι επίσημες αποφάσεις της Επιτροπής αντιπροσωπεύουν κατά μέσον όρο μόνον το 6% των υποθέσεων που έκλεισαν.



45. Είναι προφανές ότι σήμερα πλέον είναι αναγκαίο να επανεξεταστεί η εφαρμογή του άρθρου 85 από την Επιτροπή, προκειμένου να της επιτρέψει να χρησιμοποιήσει τους πόρους της για την καταπολέμηση των καρτέλ, ιδιαίτερα στις αγορές με υψηλό βαθμό συγκέντρωσης και στις αγορές που βρίσκονται στο στάδιο της ελευθέρωσης. Η Επιτροπή θα έπρεπε, αντί να αντιδρά μόνο στον μεγάλο αριθμό των κοινοποιήσεων που της κοινοποιούνται, να είναι σε θέση να αναλαμβάνει την πρωτοβουλία και να κινεί αυτεπάγγελτες διαδικασίες κατά συμπράξεων ή καταχρήσεων δεσποζουσών θέσεων, που περιορίζουν σε σημαντικό βαθμό τον ανταγωνισμό και θέτουν σε σοβαρό κίνδυνο την ολοκλήρωση των αγορών.

2. Αποκεντρωμένη εφαρμογή των κανόνων του ανταγωνισμού

46. Σε μια διευρυμένη Κοινότητα με περισσότερο από είκοσι κράτη μέλη, η παρακολούθηση και η καταστολή των παραβάσεων κανόνων του ανταγωνισμού σε μη αποκεντρωμένη βάση θα είναι όλο και περισσότερο αναποτελεσματική και αδικαιολόγητη. Θα καταστεί αναγκαίο να αποκεντρωθεί περισσότερο η εφαρμογή των κανόνων τόσο προς τις αρμόδιες για τον ανταγωνισμό αρχές των κρατών

⁴² Υπογράμμιση του συντάκτη.

⁴³ Πρόκειται για διαδικασίες που κινεί η Επιτροπή με δική της πρωτοβουλία προκειμένου να εντοπίσει παραβάσεις και να λάβει τα κατάλληλα μέτρα για την αντιμετώπισή τους.

μελών όσο και προς τα εθνικά δικαστήρια. Οι αρμόδιες για τον ανταγωνισμό εθνικές αρχές είναι πολύ καλύτερα σε θέση να χειριστούν αποτελεσματικά ορισμένες υποθέσεις : είναι συνήθως εξοικειωμένες με τις τοπικές αγορές και τους εθνικούς φορείς, ορισμένες από αυτές διαθέτουν υποδομή που καλύπτει όλη την εθνική επικράτεια και μπορούν να οργανώσουν σε σύντομο χρονικό διάστημα ελέγχους. Οι περισσότερες διαθέτουν τους ανθρώπινους πόρους⁴⁴ και τα νομικά μέσα που απαιτούνται για την καταστολή παραβάσεων των οποίων το κέντρο βάρους βρίσκεται στο έδαφός τους. Τέλος, βρίσκονται πλησιέστερα προς τους καταγγέλλοντες που απευθύνονται ευκολότερα σε μια εθνική διοίκηση παρά στην Επιτροπή. Όταν οι καταγγέλλοντες επικαλούνται συγχρόνως διατάξεις του κοινοτικού δικαίου και εθνικού δικαίου, οι αρμόδιες για τον ανταγωνισμό αρχές των κρατών μελών, όπως και τα εθνικά δικαστήρια, μπορούν να εφαρμόσουν και τις δύο νομοθεσίες. Τα εθνικά δικαστήρια από την πλευρά τους είναι πολύ καλύτερα σε θέση σε σχέση με την Επιτροπή να αντιμετωπίσουν ορισμένες απαιτήσεις των καταγγελλόντων: μπορούν να παρέμβουν σύντομα μέσω διαδικασιών λήψης ασφαλιστικών μέτρων και, εν αντιθέσει προς την Επιτροπή, μπορούν να χορηγήσουν αποζημιώσεις σε αυτούς που υπήρξαν θύματα παραβάσεων.

47. Ο εκσυγχρονισμός των διαδικαστικών κανόνων πρέπει, συνεπώς, να άρει το εμπόδιο για την αποκεντρωμένη εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου, η οποία αποτελεί σήμερα αποκλειστική αρμοδιότητα της Επιτροπής για την εφαρμογή του άρθρου 85 παράγραφος 3, προκειμένου το εν λόγω δίκαιο να εφαρμόζεται από την αρχή που είναι η πλέον ενδεδειγμένη για να το πράξει αποτελεσματικά. Ένα μέτρο της μορφής αυτής δεν θα έπρεπε πάντως σε καμία περίπτωση να θέσει υπό αμφισβήτηση την ενιαία ερμηνεία του κοινοτικού δικαίου ή να έχει ως αποτέλεσμα να μπορούν διάφορες εθνικές αρχές να υιοθετούν αντιφατικές αποφάσεις για μία και την αυτή υπόθεση.

B. Απλούστευση του διοικητικού ελέγχου

I. Δεν υφίσταται ανάγκη ύπαρξης συστήματος έγκρισης

48. Η ομαλή λειτουργία ενός συστήματος απαγόρευσης των συμπράξεων δεν προϋποθέτει την ύπαρξη καθεστώτος έγκρισης. Υπάρχουν άλλα συστήματα που βασίζονται, όπως το κοινοτικό δίκαιο, στην αρχή της απαγόρευσης περιοριστικών πρακτικών, τα οποία δεν συνεπάγονται την ύπαρξη συστήματος κοινοποίησης και έγκρισης. Συγκεκριμένα, ένα σύστημα απαγόρευσης δεν σημαίνει ότι όλες οι συμπράξεις πρέπει να θεωρούνται παράνομες, αλλά εφαρμόζεται μόνον σε αυτές

⁴⁴ Το 1998 στο σύνολο των κρατών μελών περίπου 1222 υπάλληλοι ήταν υπεύθυνοι για τη διαχείριση υποθέσεων σχετικών με συγκεντρώσεις, συμφωνίες και κατάχρηση δεσπόζουσας θέσης. Στην Επιτροπή ο αντίστοιχος αριθμός υπαλλήλων ήταν 153. Τα στοιχεία αυτά πρέπει να χρησιμοποιηθούν με τη μεγαλύτερη δυνατή σύνεση. Είναι απλά και μόνον ενδεικτικά, δεδομένου ότι οι συγκρίσεις μεταξύ κρατών μελών είναι εξαιρετικά δυσχερείς. Τα στοιχεία προέρχονται από τα πρακτικά του 18ου συνεδρίου FIDE, Στοκχόλμη, 3-6 Ιουνίου 1998, Εφαρμογή του ευρωπαϊκού δικαίου ανταγωνισμού σε εθνικό επίπεδο, γενική έκθεση του J. Temple Lang, σελίδα 265 (για τα αναλυτικά στοιχεία ανά κράτος μέλος, βλ. έκθεση).

που περιορίζουν σε σημαντικό βαθμό τον ανταγωνισμό και δεν πληρούν τις προϋποθέσεις απαλλαγής. Δεν είναι, συνεπώς, απαραίτητο να επικυρώνουν οι επιχειρήσεις τις συμφωνίες τους από μία διοικητική αρχή. Ο κανόνας της απαγόρευσης που περιέχεται στο άρθρο 85 μπορεί εξίσου να τηρείται με a posteriori έλεγχο που θα αποσκοπεί μόνον στην απαγόρευση συμφωνιών που παραβιάζουν το άρθρο 85 στο σύνολό του. Τούτο είναι ακόμα ορθότερο δεδομένου ότι μετά από 35 χρόνια εφαρμογής, ο κανόνας έχει καταστεί σαφέστερος και πλέον προβλέψιμος για τις επιχειρήσεις. Σε οποιαδήποτε περίπτωση πάντως είναι αδιανόητο σε μια διευρυμένη Ευρωπαϊκή Ένωση οι επιχειρήσεις να υποβάλλουν κοινοποιήσεις και η Επιτροπή να είναι υποχρεωμένη να εξετάζει χιλιάδες συμφωνίες.

49. Τέλος, η υφιστάμενη διαίρεση κατά την εφαρμογή του άρθρου 85 μεταξύ της παραγράφου 1 και της παραγράφου 3 είναι τεχνητή και αντίθετη προς τον αδιαίρετο χαρακτήρα του άρθρου 85, που απαιτεί οικονομική ανάλυση του συνόλου των επιπτώσεων μιας συμφωνίας.⁴⁵

2. Ελάφρυνση του φόρτου εργασίας των επιχειρήσεων εξασφαλίζοντάς τους παράλληλα ικανοποιητικού επιπέδου ασφάλεια του δικαίου

50. Ενώ το 1962 ήταν απαραίτητο να εξασφαλίζεται η πληροφόρηση της Επιτροπής μέσω ενός συστήματος κοινοποίησης, η κατάσταση διαφέρει πλέον ριζικά και δικαιολογεί σε πολύ μικρότερο βαθμό τις επιβαρύνσεις που προκύπτουν από την κοινοποίηση. Το νομικό περιβάλλον είναι ένα από τα καθοριστικά στοιχεία για την ανταγωνιστικότητα των επιχειρήσεων, η οποία πρέπει να ενισχυθεί στο μεγαλύτερο δυνατό βαθμό. Προς το παρόν, οι επιχειρήσεις πρέπει να λαμβάνουν υπόψη, κατά την άσκηση της εμπορικής και βιομηχανικής πολιτικής τους, την ανάγκη κοινοποίησης των συμφωνιών τους στην Επιτροπή ώστε να έχουν τη βεβαιότητα ότι δεν παραβιάζουν τους κανόνες του ανταγωνισμού. Η υποχρέωση αυτή έχει ως αποτέλεσμα σημαντικές δαπάνες, ιδίως για τις επιχειρήσεις μεσαίου μεγέθους. Ένας από τους στόχους του εκσυγχρονισμού των κανόνων ανταγωνισμού πρέπει, συνεπώς, να είναι να μην παρεμποδίζει τη συνεργασία μεταξύ επιχειρήσεων, εφόσον δεν συνιστά κίνδυνο για τον ανταγωνισμό, απαλλάσσοντάς τις από το φόρτο εργασίας που συνεπάγεται το σημερινό καθεστώς κοινοποίησης.

51. Από την άλλη πλευρά, οι επιχειρήσεις απολαμβάνουν σήμερα ικανοποιητικού επιπέδου νομική ασφάλεια χάρη στην ύπαρξη ενός συνόλου σαφών κανόνων, που έχουν αναπτυχθεί και διασαφηνιστεί τόσο μετά από 30 χρόνια πρακτικής ως προς τη λήψη αποφάσεων της Επιτροπής και νομολογίας του Δικαστηρίου, όσο και από πολυάριθμα κείμενα γενικού χαρακτήρα, ανεξάρτητα από τη μορφή τους (κανονισμοί για απαλλαγές κατά κατηγορίες, ανακοινώσεις,

⁴⁵ Απόφαση του Δικαστηρίου της 6ης Απριλίου 1962 για την υπόθεση 13/61, Εταιρία Kledingverkoopbedrijf de Geuw en Uitdenbogerd κατά γερμανικής εταιρείας Robert Bosch GmbH κ.α. (Συλλογή νομολογίας 1962 σ. 89) και απόφαση του Δικαστηρίου της 14ης Δεκεμβρίου 1997 στην υπόθεση 59/77 Etablissements A. de Bloos SPRL κατά ετερόρουθμης κατά μετοχές εταιρείας Bouyer (Συλλογή νομολογίας 1977, σ. 2359).

κατευθυντήριες γραμμές). Οποιαδήποτε μορφή μεταρρύθμισης πρέπει να στοχεύει στην εξασφάλιση λογικού επιπέδου ασφάλειας του δικαίου για τις επιχειρήσεις. Αυτό συνεπάγεται αφενός ότι οι κανόνες πρέπει να καθοριστούν με τη μεγαλύτερη δυνατή σαφήνεια ώστε οι επιχειρήσεις να είναι σε θέση να αξιολογούν οι ίδιες τις συμφωνίες τους και αφετέρου ότι θα είναι εξασφαλισμένη η συνοχή της εφαρμογής τους από τις διάφορες αρμόδιες αρχές (Επιτροπή, εθνικές αρχές ανταγωνισμού και δικαστήρια) με κατάλληλους προληπτικούς και διορθωτικούς μηχανισμούς.

II. Οι επιλογές

52. Οι επιλογές που προσφέρονται για τη μεταρρύθμιση του καθεστώτος ελέγχου των συμπράξεων πρέπει να αξιολογηθούν σε συνάρτηση με τις απαιτήσεις αποτελεσματικών ρυθμίσεων παρακολούθησης και απλούστευσης του διοικητικού ελέγχου. Οι επιλογές αυτές πρέπει, εξάλλου, να εξασφαλίζουν τη συνεκτική και ενιαία εφαρμογή των κανόνων ανταγωνισμού και λογικό επίπεδο ασφάλειας του δικαίου στις επιχειρήσεις.

53. Σε ένα σύστημα βάσει του οποίου απαγορεύονται οι περιοριστικές πρακτικές, ο νομοθέτης αντιμετωπίζει μια θεμελιώδη επιλογή : την υιοθέτηση ενός καθεστώτος έγκρισης ή εκ του νόμου εξαίρεσης. Τα καθεστώτα έγκρισης βασίζονται στην αρχή σύμφωνα με την οποία η απαγόρευση των συμπράξεων που υπαγορεύεται από το νομοθέτη (στο κοινοτικό δίκαιο από το άρθρο 85 παράγραφος 1), μπορεί να αρθεί μόνον με μία πράξη της εξουσιοδοτημένης για το σκοπό αυτό δημόσιας αρχής, η οποία εκδίδει διαπλαστική απόφαση. Όταν η απαγόρευση περιοριστικών συμφωνιών σημαίνει ότι οποιαδήποτε συμφωνία του είδους αυτού είναι αυτομάτως άκυρη, οι συμπράξεις είναι λογικά άκυρες εφόσον δεν τις ενέκρινε η αρμόδια αρχή. Αντίθετα, στα καθεστώτα εκ του νόμου εξαίρεσης, η απαγόρευση των περιοριστικών συμφωνιών δεν εφαρμόζεται σε αυτές που πληρούν ορισμένες προϋποθέσεις που ορίζει ο νόμος. Το σύνολο των προϋποθέσεων αυτών ερμηνεύεται ως εξαίρεση της αρχής της απαγόρευσης.

54. Οι λόγοι που οδήγησαν το 1962 στην υιοθέτηση ενός συστήματος έγκρισης στο κοινοτικό δίκαιο εξηγήθηκαν ανωτέρω. Σήμερα, δεδομένων των διαφορετικών συνθηκών υπό τις οποίες καλείται να παρέμβει η Επιτροπή, εγείρεται το ερώτημα για την ανάγκη τροποποίησης του καθεστώτος ελέγχου των συμπράξεων. Τα τελευταία χρόνια έγιναν διάφορες προτάσεις από τα ενδιαφερόμενα μέρη : ορισμένες παραμένουν στο πλαίσιο ενός καθεστώτος έγκρισης και τείνουν στο να το καταστήσουν αποτελεσματικότερο και λιγότερο χρονοβόρο, ενώ άλλες προβλέπουν μια βαθύτερη μεταρρύθμιση με την υιοθέτηση ενός συστήματος εκ του νόμου εξαίρεσης.

A. Η βελτίωση του συστήματος έγκρισης

55. Δεδομένου ότι τα κυριότερα μειονεκτήματα του υφιστάμενου συστήματος είναι, πρώτον, ότι η Επιτροπή δεν μπορεί να διαθέσει το σύνολο των πόρων της για την καταπολέμηση των σοβαρότερων περιορισμών του ανταγωνισμού, δεύτερον, οι δυσχέρειες που αντιμετωπίζει ως προς τη διαχείριση των υποθέσεων

που της κοινοποιούνται εντός λογικού χρονικού διαστήματος με επίσημη απόφαση, η οποία εξασφαλίζει ικανοποιητικού επιπέδου ασφάλεια του δικαίου στις επιχειρήσεις και, τρίτον, τα εμπόδια για την αποκεντρωμένη εφαρμογή των κοινοτικών κανόνων ανταγωνισμού από τα εθνικά δικαστήρια και τις αρμόδιες αρχές των κρατών μελών, υπάρχουν διάφορες προτάσεις για τη βελτίωση της λειτουργίας του σημερινού συστήματος.

1. Ερμηνεία του άρθρου 85

56. Μια εναλλακτική λύση που έχει προταθεί ορισμένες φορές συνίσταται στην τροποποίηση της ερμηνείας του άρθρου 85, ώστε να ενσωματωθεί η ανάλυση των αρνητικών και των θετικών επιπτώσεων μιας σύμπραξης στην αξιολόγηση που πραγματοποιείται βάσει του άρθρου 85 παράγραφος 1. Η εφαρμογή της εξαίρεσης που προβλέπεται στην παράγραφο 3 θα περιοριζόταν μόνον στις περιπτώσεις στις οποίες η ανάγκη συνοχής μεταξύ της πολιτικής ανταγωνισμού και άλλων κοινοτικών πολιτικών θα υπερίσχυε των αποτελεσμάτων της ανταγωνιστικής ανάλυσης. Τούτο θα σήμαινε, κατά κάποιο τρόπο, να ερμηνευτεί ότι στο άρθρο 85 παράγραφος 1 ενσωματώνεται ένας “κανόνας λογικής”⁴⁶. Ένα σύστημα της μορφής αυτής θα ελάφρυνε το διοικητικό φόρτο που συνεπάγονται οι κοινοποιήσεις για τις επιχειρήσεις, εφόσον δεν θα ήταν υποχρεωμένες να κοινοποιούν τις συμφωνίες για αρνητική πιστοποίηση.

57. Η Επιτροπή υιοθέτησε ήδη την προσέγγιση αυτή σε περιορισμένο βαθμό και προέβη σε αξιολόγηση των θετικών και των αρνητικών στοιχείων ορισμένων συμπράξεων δυνάμει του άρθρου 85 παράγραφος 1. Η προσέγγιση αυτή υποστηρίχθηκε και από το Δικαστήριο⁴⁷. Η διάρθρωση του άρθρου 85 δεν επιτρέπει, ωστόσο, να χρησιμοποιηθεί σε μεγαλύτερη κλίμακα η προσέγγιση αυτή : συγκεκριμένα, η συστηματικότερη ανάλυση δυνάμει του άρθρου 85 παράγραφος 1 των θετικών και των αρνητικών για τον ανταγωνισμό στοιχείων μιας περιοριστικής σύμπραξης θα είχε ως αποτέλεσμα να καταστήσει το άρθρο 85 παράγραφος 3 άνευ ουσίας, ενώ μια τέτοια αλλαγή θα μπορούσε να γίνει μόνο με αναθεώρηση της συνθήκης. Θα ήταν τουλάχιστον παράδοξο να καταστεί το άρθρο 85 παράγραφος 3 άνευ ουσίας, εφόσον η διάταξη αυτή περιέχει πράγματι όλα τα στοιχεία ενός “κανόνα λογικής”. Επί πλέον, θα ήταν επικίνδυνο να βασιστεί ο εκσυγχρονισμός των κανόνων ανταγωνισμού σε μεταβολή της πρακτικής λήψης αποφάσεων, υπό την επιφύλαξη επικύρωσής της από τα κοινοτικά δικαστήρια. Προσέγγιση του είδους αυτού θα σήμαινε ότι ο εκσυγχρονισμός θα εξαρτάται από τις υποθέσεις που υποβάλλονται στην Επιτροπή και θα απαιτούσε ενδεχομένως πολλά χρόνια. Τέλος, η επιλογή αυτή ενέχει τον κίνδυνο να εκτρέψει το άρθρο 85 παράγραφος 3 από το αντικείμενό

⁴⁶ Προσέγγιση που συνίσταται για τις αρχές ή τα δικαστήρια που είναι αρμόδια για το δίκαιο του ανταγωνισμού, να σταθμίζουν τα θετικά και τα αρνητικά για τον ανταγωνισμό στοιχεία μια σύμπραξης, όταν αποφαίνονται για την απαγόρευσή της.

⁴⁷ Βλ. για παράδειγμα : Απόφαση του Δικαστηρίου της 8ης Ιουνίου 1982. L. C. Nungesser KG και Kurt Eisele κατά Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, Υπόθεση 258/78 (Σύλλογή της νομολογίας 1982, σ. 2015) και Απόφαση του Δικαστηρίου της 28ης Ιανουαρίου 1986. Pronuptia de Paris GgmbH κατά Pronuptia de Paris Irmgard Schillgallis. Υπόθεση 161/84 (Σύλλογή της νομολογίας 1986, σ. 0353)

του, το οποίο συνίσταται στο να παρέχει ένα νομικό πλαίσιο για την οικονομική αξιολόγηση των συμπράξεων και όχι να επιτρέπει την αποφυγή εφαρμογής των κανόνων ανταγωνισμού για πολιτικούς λόγους.

2. Αποκεντρωμένη εφαρμογή του άρθρου 85 παράγραφος 3

58. Ένας από τους λόγους για τους οποίους η Επιτροπή δυσκολεύεται να συγκεντρώσει τη δράση της στις υποθέσεις που παρουσιάζουν πραγματικά κοινοτικό ενδιαφέρον οφείλεται στο μονοπώλιο που διατηρεί ως προς την εφαρμογή του άρθρου 85 παράγραφος 3. Για το λόγο αυτό προτάθηκε ορισμένες φορές να καταργηθεί το άρθρο 9 παράγραφος 1 του κανονισμού αριθ. 17 ώστε να τροποποιηθεί η υφιστάμενη κατανομή αρμοδιοτήτων και να επιτραπεί στις αρμόδιες για τον ανταγωνισμό αρχές να εφαρμόζουν πλήρως το άρθρο 85 λαμβάνοντας διαπλαστικές αποφάσεις εξαιρέσης. Υπάρχουν διάφορες εναλλακτικές μορφές της επιλογής αυτής, ανάλογα με τα κριτήρια κατανομής των αρμοδιοτήτων που θα επιλεγούν.

59. Η πρώτη εναλλακτική μορφή της επιλογής αυτής συνίσταται στον καταμερισμό της αρμοδιότητας εφαρμογής του άρθρου 85 παράγραφος 3 και στην κατανομή των υποθέσεων μεταξύ της Επιτροπής και των αρμόδιων για τον ανταγωνισμό αρχών με βάση το κέντρο βάρους της κάθε υπόθεσης ("Schwerpunkttheorie")⁴⁸. Για να προσδιοριστεί αυτό το κέντρο βάρους πρέπει να λαμβάνονται υπόψη όχι μόνον οι επιπτώσεις της συμφωνίας ή της πρακτικής, αλλά και η ανάγκη αποτελεσματικής προστασίας του ανταγωνισμού. Εξάλλου, ορισμένες υποθέσεις σημαντικές για την Κοινότητα θα παραμείνουν στην αρμοδιότητα της Επιτροπής, ιδίως αυτές που εγείρουν ένα νέο νομικό πρόβλημα ή περιπτώσεις εφαρμογής του άρθρου 90 της συνθήκης.

60. Η επιλογή αυτή δεν μειώνει το συνολικό αριθμό των κοινοποιήσεων, αλλά αρκείται στην ανακατανομή του συνολικού όγκου των υφιστάμενων και μελλοντικών υποθέσεων μεταξύ της Επιτροπής και των αρμόδιων για τον ανταγωνισμό εθνικών αρχών. Δεν καθιστά δυνατή την απαγόρευση σε μεγαλύτερη κλίμακα των σοβαρότερων παραβάσεων των κανόνων ανταγωνισμού, οι οποίες δεν κοινοποιούνται σχεδόν ποτέ. Η αποτελεσματικότητά της είναι περισσότερο περιορισμένη δεδομένου ότι οι κοινοποιήσεις τις οποίες είναι δυνατό να χειριστούν οι εθνικές αρχές ανταγωνισμού δεν είναι πολλές. Οι αποφάσεις των εθνικών αρχών είναι εκτελεστές μόνον στη δική τους επικράτεια και συνεπώς ο χειρισμός περιπτώσεων στις οποίες εμπλέκονται διάφορες χώρες δεν είναι δυνατός με αυτόν τον τρόπο.

61. Επί πλέον, το προτεινόμενο κριτήριο καταμερισμού των υποθέσεων δεν είναι επαρκώς ευκρινές ώστε να επιτρέψει την κατανομή των υποθέσεων κατά τρόπο σαφή. Η ιδέα του κέντρου βάρους είναι καλά προσαρμοσμένη στον καταμερισμό των καταγγελιών μεταξύ αρχών ανταγωνισμού, αλλά θα μπορούσε

⁴⁸ Αναπτύχθηκε σε ένα έγγραφο εργασίας του Ομοσπονδιακού Γερμανικού Γραφείου Καρτέλ (*Bundeskartellamt*): Arbeitsunterlage für die Sitzung des Arbeitskreises Kartellrecht am 8. und 9. Oktober 1998 : "Praxis und Perspektiven der dezentralen Anwendung des EG-Wettbewerbsrechts" (<http://www.bundeskartellamt.de>).

δύσκολα να εφαρμοστεί στην κατανομή των κοινοποιήσεων. Από την άλλη πλευρά, με ένα τέτοιο σύστημα θα εξακολουθούσε να παρεμποδίζεται η εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου από τα εθνικά δικαστήρια, εφόσον δεν θα ήταν δυνατό να άρει τους φραγμούς που απορρέουν από οποιοδήποτε σύστημα το οποίο συνεπάγεται έγκριση από μια διοικητική αρχή, είτε εθνική είτε κοινοτική.

62. Η δεύτερη εναλλακτική μορφή συνίσταται στην κατανομή των αρμοδιοτήτων μεταξύ της Επιτροπής και των αρμόδιων για τον ανταγωνισμό εθνικών αρχών με βάση τα κατώτατα όρια του κύκλου εργασιών, σύμφωνα με το πρότυπο του κανονισμού αριθ. 4064/89⁴⁹. Σε περιπτώσεις κατά τις οποίες ο κύκλος εργασιών είναι χαμηλότερος από τα καθορισμένα κατώτατα όρια, οι αρμόδιες για τον ανταγωνισμό αρχές θα είχαν τη δυνατότητα να εφαρμόσουν είτε το εθνικό τους δίκαιο, όπως στην περίπτωση των συγκεντρώσεων, είτε το κοινοτικό δίκαιο. Ενώ τα κατώτατα όρια που προβλέπονται στον κανονισμό αριθ. 4064/89 προσδιορίζουν συγχρόνως το πεδίο εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου και την αποκλειστική αρμοδιότητα της Επιτροπής, τα όρια που θα μπορούσαν να θεσπιστούν για την εφαρμογή του άρθρου 85 θα περιορίζονταν απλά και μόνο στον καθορισμό των αρμοδιοτήτων, καθώς το κριτήριο εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου είναι ο αντίκτυπος επί του εμπορίου μεταξύ των κρατών μελών. Εάν οι εθνικές αρχές εφάρμοζαν το εθνικό δίκαιο, θα υπήρχε κίνδυνος επιλογής της ευνοϊκότερης νομοθεσίας (forum shopping) και εκ νέου "κρατικοποίησης" της πολιτικής ανταγωνισμού⁵⁰. Η κατάσταση αυτή θα ήταν επιζήμια για τις επιχειρήσεις. Σε περίπτωση που οι εθνικές αρχές εφάρμοζαν το κοινοτικό δίκαιο και είχαν την εξουσία να λαμβάνουν διαπλαστικές αποφάσεις απαλλαγής, θα υπήρχε σημαντικός κίνδυνος για τη συνέπεια εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου, ιδίως σε περιπτώσεις πολλαπλών κοινοποιήσεων σε διάφορες εθνικές αρχές. Η επιλογή αυτή θα συνεπαγόταν ότι όλες οι αρμόδιες για τον ανταγωνισμό εθνικές αρχές θα έπρεπε να θεσπίσουν συστήματα κοινοποίησης, πράγμα που ενδεχομένως θα ήταν εξαιρετικά δυσχερές για τα νέα κράτη μέλη, των οποίων οι διοικητικές διαρθρώσεις ενδέχεται να μην μπορούν να εξασφαλίσουν κάτι τέτοιο.

3. Η διεύρυνση του πεδίου εφαρμογής του άρθρου 4 παράγραφος 2 του κανονισμού αριθ. 17

63. Το άρθρο 4 παράγραφος 2 του κανονισμού αριθ. 17 απαλλάσσει ορισμένες συμφωνίες από την προηγούμενη κοινοποίηση. Κατά συνέπεια, το άρθρο 6 δυνάμει του οποίου η ημερομηνία έναρξης της ισχύος της απόφασης δεν είναι δυνατό να είναι προγενέστερη από την ημέρα της κοινοποίησης, δεν εφαρμόζεται σε αυτές. Στόχος της διάταξης αυτής είναι να μειώσει τον αριθμό

⁴⁹ Κανονισμός (ΕΟΚ) αριθ. 4064/89 του Συμβουλίου της 21ης Δεκεμβρίου 1989 για τον έλεγχο των συγκεντρώσεων μεταξύ επιχειρήσεων (ΕΕ αριθ. L 395 της 30/12/1989 σ. 1, που διορθώθηκε στην ΕΕ αριθ. L 257 της 21/09/1990, σ. 13) και τροποποιήθηκε με τον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 1310/97 του Συμβουλίου της 30ής Ιουνίου 1997 (ΕΕ αριθ. L 180 της 09/07/1997, σ. 1).

⁵⁰ Βλ. γνώμη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου για την XXVIη Έκθεση επί της πολιτικής ανταγωνισμού (1996).

των κοινοποιήσεων συμφωνιών των οποίων οι επιπτώσεις αφορούν κατά κύριο λόγο ένα μόνον κράτος μέλος.

64. Μία εναλλακτική λύση θα μπορούσε να συνίσταται στην περαιτέρω επέκταση της απαλλαγής από την κοινοποίηση, που προβλέπεται στο άρθρο 4 παράγραφος 2 του ισχύοντος κανονισμού αριθ. 17. Το πλεονέκτημα που θα προέκυπτε από την τροποποίηση αυτή για τις ενδιαφερόμενες επιχειρήσεις θα ήταν ότι η Επιτροπή θα μπορούσε, ακόμη και σε περίπτωση καθυστερημένης κοινοποίησης, να εξετάσει κατά πόσον οι συμφωνίες πληρούν τις προϋποθέσεις που προβλέπονται στο άρθρο 85 παράγραφος 3 και εάν τις πληρούν να λάβει απόφαση απαλλαγής η οποία θα ίσχυε από την ημερομηνία κατά την οποία συνάφθηκε η συμφωνία. Έτσι, θα ενισχυθεί η ασφάλεια του δικαίου για τις επιχειρήσεις, δεδομένου ότι δεν θα υπάρχει πλέον ο κίνδυνος, όπως συμβαίνει με το υφιστάμενο σύστημα, να κηρύσσονται αυτόματα άκυρες οι βάσει του άρθρου 85 παράγραφος 1 μη κοινοποιηθείσες συμφωνίες. Αυτή η τροποποίηση δεν θα συνεπαγόταν, άλλωστε, χαλάρωση της εποπτείας της Επιτροπής, εφόσον το άρθρο 4 παράγραφος 2 δεν την εμποδίζει να απαγορεύει τις συμφωνίες που προβλέπονται στο άρθρο 85 παράγραφος 1, οι οποίες δεν πληρούν τις προϋποθέσεις της παραγράφου 3 του εν λόγω άρθρου.

65. Η επιλογή αυτή, πάντως, είναι μια ατελής λύση, γιατί περιορίζει τη δυνατότητα της Επιτροπής να επικεντρώσει τη δραστηριότητά της στους σοβαρότερους περιορισμούς του ανταγωνισμού, εφόσον διατηρεί το μονοπώλιο της απαλλαγής και αποτελεί εμπόδιο για την αποκέντρωση.

4. Απλούστευση των διαδικασιών

66. Ένας από τους λόγους για τους οποίους η Επιτροπή αντιμετωπίζει δυσχέρειες ως προς τη ρύθμιση με επίσημη απόφαση, σύμφωνα με τις διατάξεις του κανονισμού αριθ. 17, υποθέσεων που της υποβάλλονται είναι η πολυπλοκότητα των διαδικασιών που έχουν θεσπιστεί με τον εν λόγω κανονισμό. Προτάθηκε ορισμένες φορές να απλουστευθούν οι διαδικασίες αυτές ώστε η Επιτροπή να είναι σε θέση να χειρίζεται τις υποθέσεις μέσα σε σύντομο χρονικό διάστημα και να παρέχει την ασφάλεια του δικαίου στις επιχειρήσεις. Μεταξύ των απλουστεύσεων που έχουν συζητηθεί περιλαμβάνονται ιδιαίτερα η κατάργηση των μεταφράσεων σε όλες τις κοινοτικές γλώσσες τόσο των δημοσιεύσεων στο πλαίσιο του άρθρου 19 παράγραφος 3, όσο και των αποφάσεων ή η απλούστευση των διαβουλεύσεων της συμβουλευτικής επιτροπής. Ανεξαρτήτως, πάντως, των ενδεχόμενων απλουστεύσεων και του τρόπου με τον οποίο πρέπει να αξιολογηθούν, δεν θα μειωθεί ο αριθμός των κοινοποιούμενων υποθέσεων και συνεπώς δεν θα καταστεί δυνατό για την Επιτροπή να συγκεντρώσει τις δραστηριότητές της στις σοβαρότερες περιοριστικές πρακτικές, οι οποίες κοινοποιούνται μόνο σε εξαιρετικές περιπτώσεις. Μία τέτοιας μορφής επιλογή θα είχε μάλιστα στρεβλωτικό αποτέλεσμα στο μέτρο που ο χειρισμός όλων των κοινοποιήσεων θα γινόταν με την έκδοση απόφασης και έτσι οι επιχειρήσεις θα ενθαρρύνονταν να υποβάλλουν κοινοποίηση.

67. Μία εναλλακτική μορφή της επιλογής αυτής συνίσταται στη γενίκευση των διαδικασιών διατύπωσης αντιρρήσεων. Σήμερα υπάρχουν, στο πλαίσιο ορισμένων κανονισμών απαλλαγής κατά κατηγορίες, διαδικασίες μη διατύπωσης αντιρρήσεων σύμφωνα με τις οποίες οι συμφωνίες που συνεπάγονται

περιορισμούς του ανταγωνισμού και οι οποίες ούτε απαλλάσσονται ούτε απαγορεύονται ρητά βάσει του κανονισμού, μπορούν να κοινοποιούνται στην Επιτροπή⁵¹. Εάν η Επιτροπή δεν προβάλλει αντίρρηση εντός χρονικού διαστήματος 6 μηνών, οι συμφωνίες απαλλάσσονται. Έχει προταθεί να γενικευθεί το σύστημα αυτό σε όλες τις συμπράξεις.

68. Η επιλογή αυτή παρουσιάζει, ωστόσο, σημαντικά μειονεκτήματα. Όπως είχε ήδη τονιστεί στο Πράσινο Βιβλίο για τους κάθετους περιορισμούς στην πολιτική ανταγωνισμού της ΕΕ⁵², η γενίκευση αυτής της μορφής διαδικασίας θα είχε εξαιρετικά συγκεντρωτικό αποτέλεσμα και θα αποτελούσε σημαντικό κίνητρο για τις επιχειρήσεις να κοινοποιούν τις συμπράξεις τους στην Επιτροπή. Συνεπώς, δεν θα καθιστούσε δυνατή την αποκεντρωμένη εφαρμογή των κανόνων του ανταγωνισμού. Επί πλέον η Επιτροπή δεν διαθέτει τους αναγκαίους πόρους για να διαχειριστεί έναν μεγάλο όγκο υποθέσεων στο πλαίσιο των διαδικασιών μη διατύπωσης αντιρρήσεων και το κόστος των κοινοποιήσεων παραμένει υψηλό για τις επιχειρήσεις. Η επιλογή αυτή δεν θα επέτρεπε στην Επιτροπή να επικεντρώσει τις δραστηριότητές της στην καταπολέμηση των σοβαρότερων περιορισμών.

B. Η μετάβαση σε ένα σύστημα εκ του νόμου εξαιρέσης

69. Στο πλαίσιο του καθεστώτος απαγόρευσης που προβλέπεται στη συνθήκη, υπάρχει μια επιλογή μεταρρύθμισης που συνίσταται στην υιοθέτηση ενός συστήματος εκ του νόμου εξαιρέσης, η οποία θα επιτρέπει τον *a posteriori* έλεγχο των συμπράξεων. Η μετάβαση σε ένα σύστημα της μορφής αυτής μπορεί να γίνει με κανονισμό του Συμβουλίου με βάση το άρθρο 87 της συνθήκης που θα όριζε ότι οποιαδήποτε αρχή ή δικαστήριο καλείται να εφαρμόσει τις διατάξεις του άρθρου 85§1, εφαρμόζει ταυτόχρονα και τις διατάξεις του άρθρου 85§3. Με τον τρόπο αυτό, το άρθρο 85 θα αποτελούσε ένα ενιαίο πρότυπο αποτελούμενο από έναν κανόνα ο οποίος θα θεσπίζει την αρχή της απαγόρευσης και από μια εξαίρεση με στόχο το μετριασμό της αυστηρότητας της εν λόγω αρχής. Έτσι το άρθρο 85 θα καθίστατο στο σύνολό του μία διάταξη άμεσα εφαρμόσιμη την οποία θα μπορούσαν να επικαλούνται οι ιδιώτες ενώπιον της δικαιοσύνης ή οποιασδήποτε αρχής εξουσιοδοτημένης για το σκοπό αυτό. Η ερμηνεία αυτή θα είχε ως αποτέλεσμα να καθιστά τις συμπράξεις που απαγορεύονται από το άρθρο 85 παράγραφος 1, αλλά πληρούν τις προϋποθέσεις της παραγράφου 3 του εν λόγω άρθρου, νόμιμες από τη στιγμή που συνάπτονται και χωρίς να χρειάζεται προηγούμενη κοινοποίηση. Παράλληλα, οι περιοριστικές για τον ανταγωνισμό

⁵¹ Πρόκειται για τους κανονισμούς (ΕΟΚ) αριθ. 4087/88 της Επιτροπής της 30ής Νοεμβρίου 1988 για την εφαρμογή του άρθρου 85 παράγραφος 3 της συνθήκης σε κατηγορίες συμφωνιών franchise (ΕΕ αριθ. L 359 της 28.12.1988, σ. 46, (ΕΟΚ) αριθ. 417/85 της Επιτροπής της 19ης Δεκεμβρίου 1984 σχετικά με την εφαρμογή του άρθρου 85 παράγραφος 3 της συνθήκης σε κατηγορίες συμφωνιών εξειδίκευσης (ΕΕ αριθ. L 053 της 22.02.1985, σ. 1) και αριθ. 418/85 της Επιτροπής της 19ης Δεκεμβρίου 1984 σχετικά με την εφαρμογή του άρθρου 85 παράγραφος 3 της συνθήκης σε κατηγορίες συμφωνιών έρευνας και ανάπτυξης (ΕΕ αριθ. L 53 της 22.2.1985, σ. 5).

⁵² Έγγραφο COM(96) 721 τελικό της 22.1.1997.

συμπράξεις θα ήταν παράνομες, εφόσον δεν θα πληρούσαν πλέον τους όρους του άρθρου 85 παράγραφος 3. Σύμφωνα με τους νέους αυτούς κανόνες δεν θα ήταν πλέον απαραίτητη η κοινοποίηση των συμφωνιών προκειμένου να επικυρωθούν. Το καθεστώς εφαρμογής του άρθρου 85 θα καθίστατο κατ' αυτόν τον τρόπο στο σύνολό του ταυτόσημο με αυτό του άρθρου 85 παράγραφος 1 και του άρθρου 86.

70. Η υιοθέτηση ενός συστήματος της μορφής αυτής στο κοινοτικό δίκαιο είναι σήμερα δυνατή δεδομένης της εξέλιξης του κοινοτικού δικαίου ανταγωνισμού από το 1962. Το νομοθετικό πλαίσιο στον τομέα αυτό ενισχύθηκε σημαντικά και οι μεταρρυθμίσεις που βρίσκονται εν εξελίξει στον τομέα των κάθετων περιορισμών και των συμφωνιών οριζόντιας συνεργασίας θα συμβάλουν στην περαιτέρω απλούστευση και διασαφήνισή του. Ενώ το 1960 υπήρχαν εύλογες αμφιβολίες ως προς το πεδίο έκτασης των προϋποθέσεων για τη χορήγηση απαλλαγής βάσει του άρθρου 85, η πρακτική που ακολούθησε η Επιτροπή ως προς τη λήψη αποφάσεων, η νομολογία του Δικαστηρίου και του Πρωτοδικείου, καθώς και διάφοροι κανονισμοί σχετικοί με την απαλλαγή κατά κατηγορίες και ανακοινώσεις γενικού χαρακτήρα κατέστησαν πολύ σαφέστερους τους όρους που διέπουν την απαλλαγή. Επί πλέον, οι εθνικές αρχές και τα δικαστήρια, οι επιχειρήσεις και οι νομικοί τους σύμβουλοι εξοικειώθηκαν προοδευτικά με το κοινοτικό δίκαιο για τις συμπράξεις. Οι εξελίξεις αυτές επιτρέπουν στο εξής να αρθούν τα εμπόδια, στα οποία κατά την εποχή της έκδοσης του κανονισμού αριθ. 17, προσέκρουε η καθιέρωση ενός συστήματος *a posteriori* ελέγχου και οφείλονταν κατά κύριο λόγο στις αμφιβολίες ως προς το ακριβές πεδίο των όρων για τη χορήγηση απαλλαγής του άρθρου 85 παράγραφος 3.

71. Οι μεταρρυθμίσεις που βρίσκονται εν εξελίξει στον τομέα των κάθετων περιορισμών και των συμφωνιών οριζόντιας συνεργασίας θα συμβάλουν στην απλούστευση του νομοθετικού πλαισίου και στην περαιτέρω διασαφήνιση του πεδίου εφαρμογής του άρθρου 85 παράγραφοι 1 και 3. Η απλούστευση συνίσταται στο γεγονός ότι η Επιτροπή προτίθεται να εκδώσει ένα νέο τύπο κανονισμού για τη χορήγηση απαλλαγής, ο οποίος δεν θα βασίζεται πλέον σε μια προσέγγιση που θα περιορίζει την απαλλαγή σε ορισμένες συμβάσεις και ειδικές ρήτρες που εντοπίζονται στον κανονισμό. Με τον νέο τύπο απαλλαγής θα προβλέπεται μία γενικότερη προσέγγιση απαλλαγής για όλες τις συμφωνίες και όλες τις ρήτρες μιας συγκεκριμένης κατηγορίας, με μοναδική επιφύλαξη έναν κατάλογο απαγορευμένων βασικών περιορισμών και ορισμένες προϋποθέσεις εφαρμογής αφενός, και αφετέρου τον περιορισμό του ευεργετήματος γενικής απαλλαγής μέσω ενός κριτηρίου κατωτάτου ορίου μεριδίου της αγοράς. Αυτή η τεχνική απαλλαγής θα εξασφαλίσει ασφάλεια του δικαίου σε περισσότερες κατηγορίες συμφωνιών και θα αποδώσει μεγαλύτερη ελευθερία στις επιχειρήσεις να συνάπτουν συμβάσεις, προστατεύοντας συγχρόνως αποτελεσματικά τον ανταγωνισμό όσον αφορά συμφωνίες που συνάπτονται μεταξύ επιχειρήσεων που κατέχουν σημαντική δύναμη στην αγορά. Η νέα αυτή γενεά κανονισμών θα συμβάλει έτσι στην απλούστευση των κανόνων που εφαρμόζονται στις περισσότερες επιχειρήσεις. Παράλληλα, με την έκδοση ανακοινώσεων θα διευκρινιστούν οι προϋποθέσεις εφαρμογής του άρθρου 85 σε υποθέσεις που δεν καλύπτονται από τους κανονισμούς απαλλαγής.

72. Στο πλαίσιο αυτό, η υιοθέτηση καθεστώτος εκ του νόμου εξαίρεσης και *a posteriori* ελέγχου θα συνέβαλε στην καλύτερη αντιμετώπιση των προκλήσεων

που θα τεθούν για την πολιτική ανταγωνισμού τις επόμενες δεκαετίες. Συγκεκριμένα, υπό το καθεστώς της μορφής αυτής, οποιαδήποτε διοικητική ή δικαστική αρχή δεόντως εξουσιοδοτημένη θα μπορεί να διεξάγει πλήρη ανάλυση της σύμπραξης που θα της υποβάλλεται, αξιολογώντας τόσο τις περιοριστικές επιπτώσεις της βάσει του άρθρου 85 παράγραφος 1, όσο και τα ενδεχόμενα οικονομικά πλεονεκτήματά της σε συνάρτηση με το άρθρο 85 παράγραφος 3. Η υιοθέτηση ενός συστήματος εκ του νόμου εξαίρεσης θα είχε, επίσης, ως αποτέλεσμα την άρση της αποκλειστικής αρμοδιότητας που έχει ανατεθεί στην Επιτροπή βάσει του άρθρου 9 παράγραφος 1 του κανονισμού αριθ. 17 όσον αφορά την εφαρμογή του άρθρου 85 παράγραφος 3. Ως εκ τούτου, θα διευκολυνόταν η αποκεντρωμένη εφαρμογή των κανόνων ανταγωνισμού. Θα επέτρεπε, επίσης, να καταργηθεί ο γραφειοκρατικός φόρτος που συνεπάγεται η κοινοποίηση για τις επιχειρήσεις, δεδομένου ότι δεν θα απαιτείται η χορήγηση έγκρισης για να επιδιωχθεί δικαστικά να εκτελεστούν οι συμπράξεις που πληρούν τις προϋποθέσεις εφαρμογής του άρθρου 85 παράγραφος 3. Η Επιτροπή, από την πλευρά της, έχοντας απαλλαγεί από το βάρος της διαχείρισης των κοινοποιήσεων, θα συγκεντρώσει τις προσπάθειές της στην καταστολή των σοβαρότερων παραβάσεων.

73. Υπό ένα σύστημα εκ του νόμου εξαίρεσης, η εφαρμογή του άρθρου 85 θα είναι παρεμφερής με αυτήν του άρθρου 86, την οποία ασκούν παράλληλα και ταυτόχρονα οι εθνικές αρχές, τα δικαστήρια και η Επιτροπή.

Εκσυγχρονισμός των κανόνων ανταγωνισμού

74. Η Επιτροπή πιστεύει, λαμβάνοντας υπόψη τα προηγούμενα, ότι η υιοθέτηση ενός συστήματος εξαίρεσης εκ του νόμου είναι η πλέον ενδεδειγμένη επιλογή για να επιτευχθούν οι στόχοι της μετατόπισης του επίκεντρου της δράσης της Επιτροπής, της αποκέντρωσης στην εφαρμογή των κανόνων ανταγωνισμού και της απλούστευσης των διοικητικών διατυπώσεων που επιβάλλονται στις επιχειρήσεις.

75. Η μεταρρύθμιση που προτείνει η παρούσα Λευκή Βίβλος συνίσταται στην υιοθέτηση ενός συστήματος εκ του νόμου εξαίρεσης και βασίζεται σε τρεις πυλώνες: την κατάργηση του συστήματος έγκρισης και κοινοποίησης, την αποκεντρωμένη εφαρμογή των κανόνων ανταγωνισμού και την ενίσχυση του *a posteriori* ελέγχου. Η εφαρμογή δε του άρθρου 85 θα εξακολουθεί να βασίζεται σε μία αυστηρά οικονομική προσέγγιση.

I. Η κατάργηση του συστήματος έγκρισης και κοινοποίησης

76. Χάρη στο σύστημα κοινοποίησης που καθιερώνει ο κανονισμός αριθ. 17, η Επιτροπή ανέπτυξε μία σταθερή πρακτική λήψης αποφάσεων και εξασφάλισε την ομοιόμορφη εφαρμογή των κανόνων στο σύνολο των κρατών μελών της Κοινότητας. Το σύστημα αυτό παρουσιάζει, ωστόσο, ορισμένα μειονεκτήματα λόγω των οποίων τίθεται σήμερα σε αμφισβήτηση. Η υποχρέωση που επιβάλλεται στις επιχειρήσεις, εφόσον επιθυμούν να επικαλεστούν τις διατάξεις του άρθρου 85, παράγραφος 3 της συνθήκης, να κοινοποιούν τις συμπράξεις τους στην Επιτροπή αποτελεί σημαντικό περιορισμό στην εφαρμογή της εμπορικής τους πολιτικής καθώς και μη αμελητέα έξοδα. Η σύνταξη των κοινοποιήσεων και η συγκέντρωση των στοιχείων που πρέπει υποχρεωτικά να επισυνάπτονται αντιπροσωπεύουν για τις επιχειρήσεις σημαντικό φόρτο εργασίας και δαπάνες, είτε γίνονται από τις ίδιες είτε τις αναθέτουν στους εξωτερικούς νομικούς τους συμβούλους. Σε ένα σύστημα εκ του νόμου εξαίρεσης, οι επιχειρήσεις απαλλάσσονται από την υποχρέωση κοινοποίησης και διαθέτουν ένα επιπλέον μέσο αμύνης ενώπιον των δικαστηρίων για να επιτύχουν την εκτέλεση των συμφωνιών τους, δεδομένου ότι μπορούν να επικαλεστούν την εφαρμογή του άρθρου 85, παράγραφος 3.

77. Τέλος, το σύστημα κοινοποίησης, παρόλο που αποδείχθηκε χρήσιμο στις περιπτώσεις που υπήρχε αβεβαιότητα ως προς την εφαρμογή του άρθρου 85 και ιδίως της παραγράφου 3, δεν επιτρέπει πλέον τη διαπίστωση των σοβαρότερων παραβάσεων των κανόνων ανταγωνισμού και την εξασφάλιση, ως εκ τούτου, μίας αποτελεσματικής επίβλεψης κατά την έννοια του άρθρου 87 της συνθήκης. Αυτό μαρτυρεί το γεγονός ότι οι κοινοποιήσεις σπανιότατα οδηγούν σε απαγορευτικές

αποφάσεις⁵³ και ότι η Επιτροπή μόνο κατ' εξαίρεση εφάρμοσε το άρθρο 15, παράγραφος 6 του κανονισμού αριθ. 17 που της επιτρέπει να άρει την αναστολή επιβολής προστίμων της οποίας επωφελούνται οι κοινοποιούσες επιχειρήσεις. Στο πλαίσιο ενός συστήματος ελέγχου *a posteriori*, οι επιχειρήσεις πρέπει να αξιολογούν οι ίδιες κατά πόσον οι συμπράξεις τους συμβιβάζονται με το κοινοτικό δίκαιο με βάση τις ισχύουσες διατάξεις και τη νομολογία, πράγμα το οποίο αφενός μεν περιορίζει τις διοικητικές διατυπώσεις τις οποίες πρέπει να τηρούν, αλλά αυξάνει την ευθύνη την οποία επωμίζονται.

78. Στο νέο αυτό σύστημα έλεγχου, η ασφάλεια δικαίου για τις επιχειρήσεις, όχι μόνο θα διατηρηθεί σε ικανοποιητικά επίπεδα, αλλά και θα ενισχυθεί σε ορισμένα σημεία. Πράγματι αντί να εξαρτώνται από μια απόφαση εξαίρεσης της Επιτροπής, οι επιχειρήσεις θα μπορούν να επιτύχουν άμεση εκτέλεση των συμβάσεών τους ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων και αυτό με ισχύ από την ημερομηνία σύναψης, εφόσον πληρούνται οι προϋποθέσεις του άρθρου 85§3. Δεν υφίσταται καμιά κατά τεκμήριο ακυρότητα συμφωνιών με βάση το άρθρο 85§1: η απαγόρευση της διάταξης αυτής εφαρμόζεται μόνο εφόσον πληρούνται οι απαιτούμενες προϋποθέσεις. Μετά από 40 χρόνια εφαρμογής οι προϋποθέσεις αυτές έχουν προσδιορισθεί με μεγάλη ακρίβεια στις αποφάσεις της Επιτροπής και στην νομολογία και είναι γνωστές στις επιχειρήσεις. Επίσης, η Επιτροπή προβλέπει της έκδοση κανονισμών με ευρύτερο πεδίο εφαρμογής. Χρησιμοποιώντας όρια μεριδίων αγοράς, η Επιτροπή θα μπορέσει να αποφύγει τα στενά πλαίσια των τωρινών κανονισμών και να καλύψει τη μεγάλη πλειοψηφία των συμφωνιών, ειδικότερα αυτών που συνάπτονται από τις μικρομεσαίες επιχειρήσεις. Πέρα από τους κανονισμούς εξαίρεσης κατά κατηγορία, η Επιτροπή θα προσδιορίσει το πεδίο εφαρμογής των άρθρων 85 §§1 και 3 με την έκδοση κατευθυντήριων γραμμών και ατομικών αποφάσεων. Κατά το χειρισμό των ατομικών υποθέσεων, η Επιτροπή θα ακολουθήσει για την εφαρμογή του άρθρου 85§1 μια οικονομική ανάλυση που θα περιορίσει το πεδίο εφαρμογής της διάταξης αυτής στις επιχειρήσεις που διαθέτουν σχετική δύναμη στην αγορά. Επίσης, η εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου ανταγωνισμού από τις εθνικές αρχές και τα δικαστήρια θα ενισχυθεί με αποτέλεσμα την επιτάχυνση της σύγκλησης μεταξύ εθνικών δικαίων και κοινοτικού δικαίου, απλοποιώντας έτσι για τις επιχειρήσεις τον καθορισμό της εμπορικής πολιτικής τους. Τέλος, θα υπάρχουν προληπτικοί και διορθωτικοί μηχανισμοί που θα εξασφαλίζουν τη συνεπή και ομοιόμορφη εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου από τις εθνικές αρχές και τα δικαστήρια.

79. Το καθεστώς της εκ του νόμου εξαίρεσης θα πρέπει να εφαρμόζεται σε όλες τις συμπράξεις που εμπίπτουν σήμερα στο άρθρο 85 της συνθήκης. Ωστόσο, για τις μη αυτόνομες λειτουργικά κοινές επιχειρήσεις παραγωγής κρίνεται σκόπιμο να διατηρηθεί μελλοντικά το καθεστώς προηγούμενης έγκρισης. Πράγματι, οι πράξεις αυτές συνεπάγονται κατά κανόνα πολύ σημαντικές επενδύσεις και προωθημένη ενοποίηση των λειτουργιών τους που καθιστούν δυσχερή τη λύση τους από μία αρχή ανταγωνισμού. Μπορεί επομένως να θεωρηθεί ότι εξασφαλίζεται καλύτερα η αποτελεσματικότητα του ελέγχου, για

⁵³ Στη διάρκεια περισσότερων από 35 ετών εφαρμογής του κανονισμού αριθ. 17, εκδόθηκαν μόνο 9 αποφάσεις απαγόρευσης κοινοποιηθεισών συμφωνιών (χωρίς υποβολή καταγγελίας).

την κατηγορία αυτή των πράξεων, με ένα καθεστώς υποχρεωτικής προηγούμενης κοινοποίησης.

80. Προκειμένου να μην επιβάλλονται άσκοπες υποχρεώσεις στις επιχειρήσεις, μόνον οι κοινές επιχειρήσεις παραγωγής που συνεπάγονται εισφορά ενός ελάχιστου ενεργητικού στην κοινή επιχείρηση θα υπόκεινται σε προληπτικό έλεγχο, και αυτό υπό την επιφύλαξη να μην υπάγονται στις διατάξεις κάποιου κανονισμού απαλλαγής κατά κατηγορία.

81. Δεν κρίνεται σκόπιμο να δημιουργηθεί ένα ειδικό διαδικαστικό πλαίσιο για αυτή μόνο την κατηγορία πράξεων. Οι διαδικασίες που καθιερώνει ο κανονισμός αριθ. 4064/89 επιτρέπουν την άσκηση γρήγορου και αποτελεσματικού προληπτικού ελέγχου. Για το λόγο αυτό, προβλέπεται η επέκταση του πεδίου εφαρμογής των διατάξεων αυτών στις μη αυτόνομες λειτουργικά κοινές επιχειρήσεις παραγωγής, στις οποίες θα εφαρμόζεται τόσο το κριτήριο της δεσπόζουσας θέσης (άρθρο 2, παράγραφος 3 του κανονισμού αριθ. 4064/89) όσο και του άρθρου 85 (άρθρο 2, παράγραφος 4 του κανονισμού αριθ. 4064/89).

II. Η αποκεντρωμένη εφαρμογή των κανόνων ανταγωνισμού

82. Ο κανονισμός αριθ. 17 βασίζεται σε ένα συγκεντρωτικό σύστημα εφαρμογής του άρθρου 85, παράγραφος 3: σύμφωνα με το άρθρο 9, παράγραφος 1 του κανονισμού, η Επιτροπή έχει την αποκλειστική αρμοδιότητα για την απαλλαγή μίας περιοριστικής του ανταγωνισμού συμφωνίας. Με την υιοθέτηση ενός συστήματος εκ του νόμου εξαίρεσης, αυτή η κατανομή αρμοδιοτήτων θα αλλάξει κατά τρόπο ώστε οι αρχές ανταγωνισμού και τα δικαστήρια να μπορούν και αυτά να αξιολογούν τις συμπράξεις των οποίων επιλαμβάνονται με βάση το άρθρο 85 στο σύνολό του.

A. Μία νέα κατανομή αρμοδιοτήτων

1. Χάραξη της πολιτικής ανταγωνισμού από την Επιτροπή

83. Η αποκέντρωση δεν πρέπει κατ' ουδένα τρόπο να δημιουργεί ασυμφωνίες στην εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου του ανταγωνισμού. Για το λόγο αυτό, η πολιτική ανταγωνισμού θα πρέπει να εξακολουθήσει να χαράσσεται σε κοινοτικό επίπεδο τόσο με την εκπόνηση των σχετικών νομοθετικών κειμένων όσο και με την έκδοση αποφάσεων σε μεμονωμένες υποθέσεις. Η Επιτροπή, ως θεματοφύλακας των συνθηκών και εγγυήτρια του κοινοτικού συμφέροντος, υπό τον έλεγχο του Δικαστηρίου, διαδραματίζει ιδιαίτερο ρόλο στην εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου και στην εξασφάλιση της ομοιόμορφης εφαρμογής των κανόνων ανταγωνισμού.

84. Σε ένα σύστημα εκ του νόμου εξαίρεσης, το νομοθετικό πλαίσιο έχει πράγματι πρωταρχική σημασία. Η εφαρμογή των κανόνων δικαίου πρέπει να είναι αρκετά προβλέψιμη και συνεπής ώστε οι οικονομικοί παράγοντες να είναι σε θέση να εκτιμήσουν τη νομιμότητα των συμπράξεών τους. Η Επιτροπή θα διατηρεί το μονοπώλιο της εκπόνησης και της πρότασης νομοθετικών κειμένων κάθε μορφής (κανονιστικά κείμενα, ανακοινώσεις, κατευθυντήριες γραμμές...) και δεν θα παραλείπει να προστρέχει σε αυτά για να εξασφαλίζει τη συνέπεια και την ομοιογένεια στην εφαρμογή των κανόνων ανταγωνισμού.

85. Την πρώτη θέση μεταξύ αυτών των νομοθετικών κειμένων κατέχουν οι κανονισμοί απαλλαγής κατά κατηγορία. Στο νέο σύστημα εκ του νόμου εξαίρεσης, λαμβάνοντας υπόψη τη σημασία της νομοθεσίας, η ασφάλεια δικαίου των επιχειρήσεων απαιτεί να μην μπορεί να θεωρηθεί ως αντίθετη προς το εθνικό δίκαιο μία συμφωνία η οποία έχει τύχει απαλλαγής. Για το σκοπό αυτό, θα πρέπει να γίνει χρήση της δυνατότητας που παρέχει το άρθρο 87, παράγραφος 2, στοιχείο ε) και να προβλεφθεί σε σχετικό κανονισμό ότι οι εθνικές νομοθεσίες δεν μπορούν να απαγορεύουν ή να μεταβάλλουν τα αποτελέσματα των συμφωνιών που έχουν απαλλαγεί με κοινοτικό κανονισμό. Εξάλλου, ορισμένα κράτη μέλη έχει ήδη διατυπώσει την αρχή αυτή στις νομοθεσίες τους. Έτσι, ο βελγικός νόμος 91/2790 της 45ης Αυγούστου 1991 ορίζει ότι οι κοινοτικές απαλλαγές δεν επιτρέπουν τη λήψη μέτρων από τις βελγικές αρχές και ότι οι απαλλασσόμενες συμφωνίες δεν χρειάζεται να κοινοποιηθούν βάσει του εθνικού δικαίου. Η δανική νομοθεσία αποκλείει την απαγόρευση των συμπράξεων εκείνων που εμπίπτουν στις διατάξεις κοινοτικού κανονισμού απαλλαγής. Ανάλογες διατάξεις περιέχουν η ισπανική και η βρετανική νομοθεσία.

86. Η Επιτροπή προτίθεται επίσης να εκπονήσει και άλλες ανακοινώσεις και κατευθυντήριες γραμμές στις οποίες θα αναλύει την πολιτική της και θα δίνει κατευθύνσεις για την εφαρμογή των κοινοτικών κανόνων ανταγωνισμού από τις εθνικές αρχές. Οι πράξεις αυτές προσφέρονται ιδιαίτερα για την ερμηνεία κανόνων οικονομικού χαρακτήρα, επειδή διευκολύνουν την εφαρμογή μίας σειράς κριτηρίων αξιολόγησης τα οποία είναι πρόσφορα σε μία ανάλυση βάσει των κανόνων ανταγωνισμού. Ακόμη και αν οι ανακοινώσεις και οι κατευθυντήριες γραμμές δεν δεσμεύουν τις εθνικές αρχές, η αξία τους και η συμβολή τους στη συνεπή εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου προκύπτει από το γεγονός ότι η Επιτροπή λαμβάνει ατομικές αποφάσεις που επιβεβαιώνουν την προσέγγιση των κειμένων αυτών. Στο βαθμό που οι αποφάσεις αυτές γίνονται δεκτές και από το Δικαστήριο, οι ανακοινώσεις και οι κατευθυντήριες γραμμές αποτελούν μέρος των κανόνων που πρέπει να εφαρμόζουν οι εθνικές αρχές.

87. Σε ένα καθεστώς εκ του νόμου εξαίρεσης, η πολιτική της Επιτροπής στον τομέα του ανταγωνισμού θα εξακολουθήσει να ασκείται και με την έκδοση ατομικών απαγορευτικών αποφάσεων που θα έχουν πολύ μεγάλη σημασία ως προηγούμενα. Δεδομένου ότι η Επιτροπή θα στρέψει την προσοχή της στην αντιμετώπιση των σοβαρότερων περιορισμών, ο αριθμός των ατομικών απαγορευτικών αποφάσεων αναμένεται να αυξηθεί αισθητά.

88. Είναι γεγονός ότι η Επιτροπή δεν θα μπορεί πλέον να εκδίδει αποφάσεις απαλλαγής δυνάμει του άρθρου 85, παράγραφος 3 όπως κάνει σήμερα, αλλά θα πρέπει να έχει τη δυνατότητα να εκδίδει ατομικές αποφάσεις οι οποίες δεν θα είναι απαγορευτικές. Πράγματι, εφόσον μία πράξη οδηγεί σε ένα νέο προβληματισμό, μπορεί να χρειαστεί να δοθούν ορισμένες κατευθύνσεις στην

αγορά σχετικά με την πολιτική της Επιτροπής έναντι ορισμένων περιορισμών. Οι θετικές αυτές αποφάσεις θα λαμβάνονται, επομένως, για λόγους γενικού συμφέροντος σε εξαιρετικές περιπτώσεις.

89. Σε ένα σύστημα εξαίρεσης εκ του νόμου, οι θετικές αποφάσεις της Επιτροπής θα περιορίζονται στη διαπίστωση ότι μία σύμπραξη είναι συμβιβάσιμη με το άρθρο 85 στο σύνολό του, είτε επειδή δεν εμπίπτει στο πεδίο του άρθρου 85, παράγραφος 1 είτε επειδή πληροί τους όρους του άρθρου 85, παράγραφος 3. Οι αποφάσεις αυτές θα έχουν αναγνωριστικό χαρακτήρα και θα έχουν την ίδια νομική ισχύ με τις αποφάσεις αρνητικής πιστοποίησης που εκδίδονται σήμερα.

90. Αφετέρου, μπορεί στο πλαίσιο μιας διαδικασίας η οποία οδηγεί σε απαγόρευση μιας σύμπραξης, οι επιχειρήσεις να προτείνουν στην Επιτροπή ορισμένες δεσμεύσεις ώστε να αρθούν οι αντιρρήσεις που προκύπτουν από τη σύμπραξη. Στις περιπτώσεις αυτές, είναι χρήσιμο η Επιτροπή να μπορεί να καταστήσει τις δεσμεύσεις αυτές υποχρεωτικές προκειμένου, αφενός, να επιβάλλεται στις επιχειρήσεις η τήρησή τους και, αφετέρου, να μπορούν να τις επικαλεστούν τα μέρη και οι τρίτοι ενώπιον των εθνικών αρχών και δικαστηρίων. Ως εκ τούτου, στο μελλοντικό κανονισμό εφαρμογής των άρθρων 85 και 86 προτείνεται να θεσπιστεί η έκδοση μίας νέας μορφής ατομικών αποφάσεων, με τήρηση των συνήθων διατυπώσεων δημοσιότητας, μέσω των οποίων η Επιτροπή θα σημειώνει τις δεσμεύσεις που ανέλαβαν οι επιχειρήσεις και θα τους προσδίδει υποχρεωτικό χαρακτήρα. Με την πράξη αυτή θα περατώνονται οι κινηθείσες διαδικασίες εξασφαλίζοντας την τήρηση των δεσμεύσεων από τις επιχειρήσεις. Ως επιστέγασμα της τροποποίησης αυτής, θα περιληφθεί στο σύστημα των κυρώσεων που θα προβλέπει ο κανονισμός μία διάταξη για την επιβολή προστίμου και χρηματικής ποινής στις επιχειρήσεις σε περίπτωση μη τήρησης των δεσμεύσεών τους.

2. Η ενίσχυση του ρόλου των εθνικών αρχών στην εφαρμογή των κανόνων ανταγωνισμού

91. Η παρέμβαση των αρχών ανταγωνισμού των κρατών μελών και της Επιτροπής θεμελιώνεται σε λόγους δημόσιας οικονομικής τάξης: δεν έχουν ως αποστολή, όπως τα εθνικά δικαστήρια, την επίλυση των διαφορών μεταξύ των μερών, αλλά την εξασφάλιση της διατήρησης ενός καθεστώτος ανόθευτου ανταγωνισμού. Μέχρι σήμερα, η συνεργασία μεταξύ της Επιτροπής και των εθνικών αρχών ανταγωνισμού βασιζόταν σε κριτήρια πρακτικής αποτελεσματικότητας και παρέμενε περιορισμένη λόγω της αποκλειστικότητας που διέθετε η Επιτροπή στην εφαρμογή του άρθρου 85, παράγραφος 3. Μετά από 35 χρόνια εφαρμογής των κοινοτικών κανόνων ανταγωνισμού, είναι σήμερα αναγκαίο να γίνει καλύτερη χρήση της συμπληρωματικότητας μεταξύ των εθνικών αρχών και της Επιτροπής και να προωθηθεί η εφαρμογή των κανόνων ανταγωνισμού μέσω ενός δικτύου αρχών οι οποίες θα ενεργούν με βάση ορισμένες κοινές αρχές και σε στενή συνεργασία.

92. Για να λειτουργήσει σωστά αυτό το δίκτυο, ωστόσο, θα χρειαστεί να ληφθούν τρία είδη μέτρων: α) η Επιτροπή πρέπει να εγκαταλείψει το μονοπώλιο της όσον αφορά τη χορήγηση απαλλαγών, β) οι εθνικές αρχές πρέπει να έχουν δικαίωμα να άρουν το ευεργέτημα της υπαγωγής σε κοινοτικό κανονισμό απαλλαγής κατά κατηγορία και γ) η επιληφθείσα αρχή, είτε εθνική είτε κοινοτική,

πρέπει να είναι σε θέση να διαβιβάσει σε άλλη αρχή ένα φάκελο και κάθε εμπιστευτική πληροφορία που ενδέχεται να χρησιμοποιηθεί σε διαδικασία για παράβαση των κοινοτικών κανόνων ανταγωνισμού.

93. Σε ένα σύστημα εξαίρεσης εκ του νόμου, οι εθνικές αρχές θα μπορούν να αξιολογούν οι ίδιες κατά πόσο μία συμφωνία πληροί ή όχι τις προϋποθέσεις του άρθρου 85, παράγραφος 3 και δεν θα υποχρεούνται πλέον να παραπέμπουν το ζήτημα στην Επιτροπή. Θα μπορούν να διεξάγουν έρευνα κατόπιν καταγγελίας ή αυτεπάγγελτα σε περίπτωση εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου, χωρίς τον κίνδυνο να επικαλεστούν τα μέρη της σύμπραξης την ύπαρξη εκκρεμούς κοινοποίησης ενώπιον της Επιτροπής.

94. Για την ενίσχυση αυτή του ρόλου των εθνικών αρχών, θα χρειαστεί να τροποποιηθεί ο κανονισμός αριθ. 17 προκειμένου να καταργηθεί το μονοπώλιο όσον αφορά τη χορήγηση απαλλαγής και να οριστεί σαφώς ότι κάθε αρχή που επιλαμβάνεται μίας υπόθεσης εφαρμογής του άρθρου 85 πρέπει να εξετάζει κατά πόσο συντρέχουν οι προϋποθέσεις απαλλαγής. Για να βελτιωθεί πραγματικά η αποκεντρωμένη εφαρμογή των κανόνων ανταγωνισμού χάρη στη μεταρρύθμιση αυτή, θα πρέπει να δοθεί στις αρχές ανταγωνισμού η εξουσία εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου και από τα 7 κράτη μέλη που δεν το έχουν κάνει ακόμη.

95. Εφόσον η Επιτροπή εγκαταλείψει το μονοπώλιο χορήγησης απαλλαγής, αυτό θα έχει σαν λογικό επακόλουθο να μπορούν οι εθνικές αρχές να κηρύσσουν την άρση του ευεργετήματος ενός κανονισμού απαλλαγής κατά κατηγορία στην εγχώρια αγορά τους, εφόσον η εν λόγω αγορά ή μέρος αυτής αποτελεί διακεκριμένη αγορά. Πράγματι, οι αρχές ανταγωνισμού των κρατών μελών βρίσκονται στην πλέον κατάλληλη θέση για να εκτιμήσουν, σε μία συγκεκριμένη περίπτωση που προβλέπει ο κανονισμός απαλλαγής, κατά πόσον υπάρχουν στο έδαφός τους συμφωνίες που καλύπτει ο κανονισμός και που δεν πληρούν τις προϋποθέσεις του άρθρου 85, παράγραφος 3, με συνέπεια να μην μπορούν να τύχουν απαλλαγής κατά κατηγορία. Η δυνατότητα αυτή έχει ήδη προβλεφθεί στην ανακοίνωση της Επιτροπής για τους κάθετους περιορισμούς⁵⁴ και θα μπορούσε να γενικευτεί στο πλαίσιο του νέου κανονισμού εφαρμογής των άρθρων 85 και 86.

96. Τέλος, μία εθνική αρχή ανταγωνισμού μπορεί να αντιμετωπίσει δυσχέρειες εφόσον της υποβάλλεται καταγγελία που απαιτεί τη διενέργεια έρευνας σε περισσότερα κράτη μέλη. Και αντιστρόφως, η Επιτροπή μπορεί να επιληφθεί μιας υπόθεσης της οποίας οι συνέπειες συγκεντρώνονται κυρίως σε ένα και μόνο κράτος μέλος. Στις περιπτώσεις αυτές, η αποτελεσματικότερη λύση για την επιληφθείσα αρχή είναι να διαβιβάσει την υπόθεση στην αρχή που βρίσκεται στην πλέον κατάλληλη θέση για να τη διεκπεραιώσει. Αυτό προϋποθέτει ότι η αρχή στην οποία διαβιβάζεται ένας φάκελος μπορεί να χρησιμοποιήσει απευθείας όλα τα έγγραφα που περιέχει ως αποδεικτικά μέσα. Σήμερα, το άρθρο 20 του κανονισμού αριθ. 17 δεν επιτρέπει στις εθνικές αρχές ανταγωνισμού να

⁵⁴ ΕΕ αριθ. C 365 της 26.11.1998, σ.3.

χρησιμοποιούν τις πληροφορίες που διαβιβάζει η Επιτροπή ως αποδεικτικό μέσο⁵⁵.

97. Σύμφωνα με το νέο κανονισμό εφαρμογής των άρθρων 85 και 86 της συνθήκης, η Επιτροπή θα μπορεί, εφόσον διαπιστώνει ότι μία υπόθεση έχει επιπτώσεις κυρίως σε εθνικό επίπεδο, να διαβιβάζει το σύνολο του φακέλου, περιλαμβανομένων και των εμπιστευτικών πληροφοριών, στην αρμόδια αρχή του κράτους μέλους στο έδαφος του οποίου παράγονται τα αποτελέσματα της επίμαχης πρακτικής, προκειμένου να συνεχίσει την έρευνα χρησιμοποιώντας απευθείας τις διαβιβαζόμενες πληροφορίες ως αποδεικτικό μέσο. Και αντιστρόφως, εάν μετά από σχετική έρευνα μία εθνική αρχή καταλήξει στο συμπέρασμα ότι μία υπόθεση έχει κοινοτική διάσταση και απαιτεί ενέργειες εκ μέρους της Επιτροπής, θα μπορεί να διαβιβάζει το φάκελο στην Επιτροπή, όπως ακριβώς γίνεται σήμερα με την Εποπτεύουσα Αρχή της ΕΖΕΣ⁵⁶. Ο μόνος περιορισμός που θα πρέπει να διατηρηθεί είναι εκείνος που τίθεται από το αρχικό ένταλμα: οι πληροφορίες δεν πρέπει να χρησιμοποιηθούν παρά μόνο για το σκοπό για τον οποίο συγκεντρώθηκαν και για την εφαρμογή των άρθρων 85 και 86 ή ενδεχομένως της εθνικής νομοθεσίας ανταγωνισμού, ανεξάρτητα από την αρχή η οποία προέβη στην έρευνα.

98. Η ευρύτερη αυτή χρησιμοποίηση των πληροφοριών θα αντισταθμίζεται από τη διατύπωση στο νέο κανονισμό μιας αρχής σύμφωνα με την οποία αποκλείεται τόσο η επιβολή διπλών κυρώσεων όσο και η επιβολή ξεχωριστών υποχρεώσεων υπό μορφή δεσμεύσεων από τις επιχειρήσεις απέναντι στις εθνικές αρχές ή στην Επιτροπή.

3. Η ενίσχυση του ρόλου των εθνικών δικαστηρίων στην εφαρμογή των κανόνων ανταγωνισμού

99. Τα εθνικά δικαστήρια βρίσκονται κοντά στον ευρωπαίο πολίτη και αφότου άρχισε να ισχύει η συνθήκη διαδραματίζουν έναν ειδικό ρόλο στην προστασία των ατομικών δικαιωμάτων που απορρέουν άμεσα από το κοινοτικό δίκαιο για όλους τους ιδιώτες⁵⁷. Το Δικαστήριο έχει αναγνωρίσει τη ζωτική σημασία των εθνικών δικαστηρίων για την αποτελεσματική εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου, περιλαμβανομένου του δικαίου του ανταγωνισμού. Εφαρμόζουν το άρθρο 85 σε τρία είδη διαδικασιών: τις αγωγές για ευθύνη από συμβάσεις (διαφορές μεταξύ των μερών), τις αγωγές για εξωσυμβατική ευθύνη (διαφορές μεταξύ ενός ή περισσότερων μερών και τρίτων) και τις αιτήσεις για λήψη προσωρινών μέτρων.

⁵⁵ Απόφαση του Δικαστηρίου της 16ης Ιουλίου 1992 στην υπόθεση C-67/91, Dirección General de Defensa de la Competencia κατά Asociación Española de Banca Privada (AEB) και λοιπών (Συλλογή 1992, I-4820, σημεία 37 και επόμενα του αιτιολογικού).

⁵⁶ Πρωτόκολλο 23 σχετικά με τη συνεργασία των Εποπτευουσών Αρχών (άρθρο 58 της συμφωνίας για τον Ευρωπαϊκό Οικονομικό Χώρο, ΕΕ αριθ. L 1 της 3.1.1994 σ. 186).

⁵⁷ Απόφαση του Δικαστηρίου της 5ης Φεβρουαρίου 1963 στην υπόθεση 26/62, Van Gend και Loos κατά της Ολλανδικής Διοικήσεως Φορολογίας (Συλλογή 1963, σ. 3) και προαναφερθείσα υπόθεση BRT/SABAM υποσημείωση 34.

100. Λόγω της αποκλειστικής αρμοδιότητας της Επιτροπής για τη χορήγηση απαλλαγής που προβλέπει ο κανονισμός αριθ. 17, τα εθνικά δικαστήρια δεν μπορούν να εφαρμόσουν θετικά την παράγραφο 3 του άρθρου 85. Δεδομένου ότι τα δικαστήρια δεν έχουν εξουσία εφαρμογής του άρθρου 85, παράγραφος 3, οι επιχειρήσεις μπορούν στην πράξη να διακόπτουν την ενώπιον δικαστηρίου διαδικασία με την υποβολή κοινοποίησης στην Επιτροπή. Το φαινόμενο αυτό αποτελεί σημαντικό εμπόδιο για την επέκταση της εφαρμογής των κανόνων ανταγωνισμού από τα εθνικά δικαστήρια. Σε ένα σύστημα εκ του νόμου εξαίρεσης, οι επιχειρήσεις θα μπορούσαν να επικαλούνται την άμεση εφαρμογή του άρθρου 85, παράγραφος 3 ενώπιον των δικαστηρίων. Αυτό το νέο μέσο αμύνης θα τους επιτρέψει να προβαίνουν αμέσως σε εκτέλεση των περιοριστικών του ανταγωνισμού συμφωνιών τους οι οποίες πληρούν τις προϋποθέσεις του άρθρου 85, παράγραφος 3, αυξάνοντας έτσι την ασφάλεια δικαίου τους. Από την πλευρά τους οι ενάγοντες θα μπορούν να εξασφαλίζουν ταχύτερα αποζημίωση εφόσον θίγονται από παράνομη σύμπραξη. Υπενθυμίζεται σχετικά ότι, με την επιφύλαξη της άσκησης ένδικων μέσων, οι αποφάσεις των εθνικών δικαστηρίων έχουν ισχύ δεδικασμένου. Αναγνωρίζονται από τα δικαστήρια όλων των κρατών μελών δυνάμει των συμβάσεων των Βρυξελλών⁵⁸ και του Λουγκάνο⁵⁹ για τη δικαιοδοσία και την εκτέλεση των αποφάσεων σε αστικές και εμπορικές υποθέσεις.

B. Συνεπής και ομοιόμορφη εφαρμογή των κανόνων ανταγωνισμού

1. Κίνδυνος συγκρούσεων και αρχές επίλυσης των σχετικών προβλημάτων

101. Η αποκεντρωμένη εφαρμογή των κανόνων ανταγωνισμού και η εγκατάλειψη του συστήματος έγκρισης δεν πρέπει να εμποδίζουν τη διατήρηση ομοιογενών συνθηκών ανταγωνισμού σε όλη την Κοινότητα. Η αρχή της υπεροχής του κοινοτικού δικαίου δεν επιτρέπει η εφαρμογή της εθνικής νομοθεσίας να θίγει την πλήρη και ομοιόμορφη εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου και την ισχύ των εκτελεστικών πράξεων αυτού⁶⁰. Αντίθετα, εφόσον το κοινοτικό δίκαιο εφαρμόζεται από διάφορες αρχές (Επιτροπή, εθνικές αρχές και δικαστήρια), ενδέχεται να υπάρξουν δύο είδη συγκρούσεων:

- (1) Μία εθνική αρχή ή δικαστήριο υιοθετεί ευνοϊκή προσέγγιση (απόρριψη καταγγελίας με το σκεπτικό ότι η συμφωνία δεν εμπίπτει στο πεδίο του

⁵⁸ Σύμβαση των Βρυξελλών για τη δικαιοδοσία και την εκτέλεση των αποφάσεων σε αστικές και εμπορικές υποθέσεις, ΕΕ αριθ. L 299 της 31.12.1972 σ.32, όπως τροποποιήθηκε τελευταία με τη σύμβαση προσχώρησης του 1997, ΕΕ αριθ. C 15 της 15.1.1997, σ. 1

⁵⁹ Σύμβαση για τη δικαιοδοσία και την εκτέλεση των αποφάσεων σε αστικές και εμπορικές υποθέσεις, Λουγκάνο 16 Σεπτεμβρίου 1988 (ΕΕ αριθ. L 319 της 25.11.1988, σ.9).

⁶⁰ Πρβλ. απόφαση του Δικαστηρίου της 13ης Φεβρουαρίου 1969 στην υπόθεση 14/68, Walt Wilhelm (Συλλογή 1969, σ.1).

άρθρου 85, παράγραφος 1 ή ότι πληροί τις προϋποθέσεις του άρθρου 85, παράγραφος 3 ή απόφαση με την οποία διατάσσεται η αναγκαστική εκτέλεση της συμφωνίας) έναντι μίας σύμπραξης την οποία απαγορεύει η Επιτροπή·

- (2) Μία αρχή απαγορεύει μια συμφωνία ή το δικαστήριο δεν διατάσσει την εκτέλεσή της, ενώ η Επιτροπή έχει υιοθετήσει ευνοϊκή προσέγγιση (απόρριψη καταγγελίας κατά της σύμπραξης αυτής ή θετική απόφαση).

102. Πρέπει καταρχήν να υπογραμμιστεί το γεγονός ότι η παράλληλη εφαρμογή των κοινοτικών κανόνων ανταγωνισμού υπάρχει από το 1962 για τα άρθρα 85, παράγραφος 1 και 86 και δημιούργησε ελάχιστα προβλήματα. Οι αρχές επίλυσης των προβλημάτων αυτών είναι οι ακόλουθες:

- (1) Εφόσον η Επιτροπή έχει κινήσει διαδικασία ή, κατά μείζονα λόγο, εκδώσει απόφαση η οποία έχει καταστεί τελεσίδικη, το Δικαστήριο έκρινε στην υπόθεση Δηλιμίτη⁶¹, ότι ο εθνικός δικαστής υποχρεούται να αποφεύγει την έκδοση αντιφατικών αποφάσεων, εν ανάγκη αναστέλλοντας τη διαδικασία για να ζητήσει πληροφορίες από την Επιτροπή ή προβαίνοντας σε υποβολή προδικαστικού ερωτήματος βάσει του άρθρου 177 της συνθήκης· η αρχή αυτή μπορεί να εφαρμοστεί κατ' αναλογία και για τις εθνικές αρχές ανταγωνισμού, οι οποίες ωστόσο δεν μπορούν να προβούν σε υποβολή προδικαστικού ερωτήματος δυνάμει του άρθρου 177.
- (2) Εφόσον μία εθνική αρχή εκδίδει θετική απόφαση η οποία έχει καταστεί τελεσίδικη ή ένα δικαστήριο εκδίδει "θετική" απόφαση (για παράδειγμα απόρριψη καταγγελίας με το σκεπτικό ότι η σύμπραξη πληροί τις προϋποθέσεις του άρθρου 85, παράγραφος 3) που έχει καταστεί τελεσίδικη, η Επιτροπή μπορεί πάντοτε να παρέμβει και να απαγορεύσει τη συμφωνία, με την επιφύλαξη της αρχής του δεδουλευμένου για τις διαφορές μεταξύ των μερών οι οποίες έχουν κριθεί τελεσίδικα από μια δικαιοδοσία.
- (3) Εφόσον μία εθνική αρχή ή δικαστήριο εκδίδει απόφαση με την οποία λαμβάνει τελεσίδικη θέση έναντι μιας σύμπραξης, η Επιτροπή θεωρεί κατά κανόνα ότι δεν οφείλει να παρέμβει διαφορετικά παρά μόνο ενώπιον του Δικαστηρίου στο πλαίσιο μίας ενδεχόμενης υποβολής προδικαστικού ερωτήματος βάσει του άρθρου 177.
- (4) Όσο μία απόφαση εθνικής αρχής ή δικαστηρίου δεν έχει τελεσιδικήσει, η Επιτροπή μπορεί ανά πάσα στιγμή να εκδώσει αντίθετη απόφαση. Στην περίπτωση αυτή, η αρχή σύμφωνα με την οποία πρέπει να αποφεύγονται οι αντιφατικές αποφάσεις αφορά το δευτεροβάθμιο δικαστήριο.

103. Εφόσον προκύψουν συγκρούσεις μεταξύ των διαφόρων αρχών που εφαρμόζουν το κοινοτικό δίκαιο του ανταγωνισμού, θα είναι δυνατό να επιλυθούν με βάση τις αρχές αυτές. Θα ήταν ωστόσο σκόπιμο να θεσμοθετηθούν ορισμένοι ειδικοί μηχανισμοί για την αποφυγή αυτών των συγκρούσεων. Επίσης, μπορεί να

⁶¹ Προαναφερθείσα απόφαση, υποσημείωση 38.

χρειαστεί να ενισχυθεί η αρχή σύμφωνα με την οποία η εφαρμογή του εθνικού ή του κοινοτικού δικαίου ανταγωνισμού από τις εθνικές αρχές ανταγωνισμού ή τα δικαστήρια θα πρέπει να είναι συνεπής με την εφαρμογή του δικαίου ανταγωνισμού από την Επιτροπή υπό τον έλεγχο του Δικαστηρίου.

2. Μηχανισμοί ενημέρωσης και συνεργασίας

104. Υπάρχουν ήδη δύο βασικά μέσα για την εξασφάλιση της συνεπούς εφαρμογής των κανόνων και μιας ενιαίας πολιτικής ανταγωνισμού: τα άρθρα 169 και 177 της συνθήκης. Το άρθρο 169 της συνθήκης επιτρέπει στην Επιτροπή να προσφύγει στο Δικαστήριο σε περίπτωση παράβασης των κοινοτικών κανόνων από τα κράτη μέλη, ενώ το άρθρο 177 υποχρεώνει τα δικαστήρια των οποίων οι αποφάσεις δεν υπόκεινται σε ένδικα μέσα και αντιμετωπίζουν προβλήματα ερμηνείας του κοινοτικού δικαίου να υποβάλλουν προδικαστικό ερώτημα στο Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων. Οι δύο αυτές διαδικασίες είναι οπωσδήποτε αποτελεσματικές, αλλά μπορεί να αποδειχθούν πολύ αργές για τη διατήρηση ή την αποκατάσταση της συνέπειας της πολιτικής ανταγωνισμού που απαιτεί καθημερινή συνεργασία μεταξύ των αρμόδιων αρχών. Είναι ανάγκη να δημιουργηθούν ευέλικτοι και ταχείς μηχανισμοί ενημέρωσης και συνεργασίας μεταξύ των αρχών ανταγωνισμού, των δικαστηρίων και της Επιτροπής.

105. Όσον αφορά τις αρχές ανταγωνισμού, προτείνεται να προβλεφθεί στον τροποποιημένο κανονισμό αριθ. 17 η υποχρέωση ενημέρωσης της Επιτροπής για τις περιπτώσεις εφαρμογής των άρθρων 85 και 86 από τις αρχές ανταγωνισμού των κρατών μελών, παράλληλα με εκείνη που έχει η Επιτροπή βάσει του άρθρου 10 του ισχύοντος κανονισμού⁶². Η ενημέρωση αυτή θα πρέπει να γίνεται κατά την κίνηση της διαδικασίας και πριν από την περάτωσή της. Η Επιτροπή θα πρέπει επίσης να ενημερώνεται σε περίπτωση που μια εθνική αρχή προτίθεται να άρει το ευεργέτημα της εφαρμογής ενός κανονισμού απαλλαγής. Χάρη στην ενημέρωση αυτή και τις ανταλλαγές πληροφοριών με τις εθνικές αρχές, θα μπορεί να εξασφαλιστεί η συνέπεια της πολιτικής ανταγωνισμού χωρίς να χρειάζεται να γίνεται προσφυγή σε αυταρχικούς μηχανισμούς επίλυσης των διαφορών κατά την εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου. Η Επιτροπή, ωστόσο, διατηρεί τη δυνατότητα να αφαιρέσει την αρμοδιότητα σε μία συγκεκριμένη υπόθεση από τις αρχές ανταγωνισμού κατ' εφαρμογή ενός μηχανισμού αντίστοιχου με εκείνον του άρθρου 9, παράγραφος 3 του ισχύοντος κανονισμού αριθ. 17. Για να εξασφαλιστεί η ομοιογένεια μεταξύ των διαδικασιών του κοινοτικού δικαίου και αυτών του εθνικού δικαίου, θα πρέπει να προβλεφθεί επίσης η υποχρέωση των εθνικών αρχών να ενημερώνουν την Επιτροπή, με δική τους πρωτοβουλία ή κατόπιν αιτήσεως της τελευταίας, για τις διαδικασίες που έχουν κινήσει κατ' εφαρμογή του εθνικού δικαίου και που ενδέχεται να έχουν επιπτώσεις σε κοινοτικές διαδικασίες.

106. Είναι προφανές ότι στο πλαίσιο λειτουργίας του δικτύου μεταξύ της Επιτροπής και των κρατών μελών, θα πρέπει κατ' ανάγκη να ενισχυθεί ο ρόλος

⁶² Στη Γερμανία, η παράγραφος 50(3) του Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB), όπως τροποποιήθηκε με την έκτη τροπολογία (που τέθηκε σε ισχύ την 1.1.1999), προβλέπει ήδη ενημέρωση της Επιτροπής για τις περιπτώσεις εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου ώστε να μπορεί να σχηματίσει γνώμη.

της συμβουλευτικής επιτροπής συμπράξεων και δεσποζουσών θέσεων. Η εν λόγω επιτροπή θα πρέπει να αποτελέσει ένα πραγματικό "forum" στους κόλπους του οποίου θα συζητούνται οι σημαντικές υποθέσεις ανεξάρτητα από την αρχή ανταγωνισμού που τις εξετάζει. Θα εξακολουθήσει να γνωμοδοτεί για τα σχέδια νομοθετικών κειμένων και αποφάσεων της Επιτροπής όπως και σήμερα, αλλά η Επιτροπή θα μπορεί, με δική της πρωτοβουλία ή κατ' αίτηση κράτους μέλους, να ζητά τη γνώμη της για ορισμένες περιπτώσεις εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου από τις εθνικές αρχές ανταγωνισμού. Στο πλαίσιο της στρατηγικής προέκταξης, η Επιτροπή θα δώσει ιδιαίτερη σημασία στην ανάπτυξη του ανταγωνισμού στις υποψήφιες για ένταξη χώρες και θα παράσχει ενισχυμένη τεχνική υποστήριξη στις αρχές ανταγωνισμού τους.

107. Όσον αφορά τα εθνικά δικαστήρια, προκειμένου να διατηρηθεί η ομοιόμορφη ερμηνεία των κανόνων όταν θα αποκεντρωθεί η εφαρμογή τους και να υποστηριχθούν τα δικαστήρια κατά την άσκηση των καθηκόντων τους, πρέπει να δημιουργηθούν μηχανισμοί συνεργασίας μεταξύ αυτών και της Επιτροπής. Σε πρώτη φάση, πρέπει να υπάρχει δυνατότητα ενημέρωσης της Επιτροπής για τις διαδικασίες εφαρμογής των άρθρων 85 και 86 της συνθήκης από τα δικαστήρια προκειμένου να διαπιστωθούν οι ενδεχόμενες δυσχέρειες εφαρμογής των κειμένων ή τα κενά του υπάρχοντος νομοθετικού πλαισίου. Προτείνεται, ως εκ τούτου, να θεσπιστεί, στο κείμενο του κανονισμού, υποχρέωση του δικαστηρίου να προβαίνει στην εν λόγω ενημέρωση. Μία αντίστοιχη υποχρέωση υφίσταται ήδη, για παράδειγμα, στη γερμανική νομοθεσία⁶³. Θα πρέπει επίσης να δοθεί στην Επιτροπή η δυνατότητα να παρεμβαίνει, με τη συναίνεση του επιληφθέντος δικαστηρίου, στις ενώπιόν του διαδικασίες τις οποίες πληροφορείται χάρη στην εν λόγω ενημέρωση. Η παρέμβαση αυτή, υπό τύπον *amicus curiae*, θα μπορούσε να συμβάλει αποτελεσματικά στη διατήρηση της ομοιογένειας κατά την εφαρμογή των κανόνων δικαίου. Προτείνεται, ως εκ τούτου, να συμπεριληφθεί στον κανονισμό μία ειδική για το σκοπό αυτό διάταξη. Τέλος, προτείνεται να περιληφθούν στον τροποποιημένο κανονισμό αριθ. 17 οι κανόνες που διατυπώνονται στην προαναφερθείσα ανακοίνωση της Επιτροπής για τη συνεργασία με τις εθνικές δικαιοδοτικές αρχές, δεδομένου ότι προβλέπεται η δυνατότητα των δικαστηρίων να απευθύνονται στην Επιτροπή, στη διάρκεια μιας διαδικασίας, προκειμένου να της ζητήσουν πληροφορίες διαδικαστικού, νομικού ή οικονομικού χαρακτήρα. Επιπλέον, θα πρέπει να τονισθεί ότι σε ορισμένα κράτη μέλη υπάρχουν μορφές συνεργασίας μεταξύ δικαστηρίων που έχουν επιληφθεί μίας υπόθεσης ανταγωνισμού και αρχών ανταγωνισμού (βλ. για παράδειγμα τη δυνατότητα παρέμβασης του BKartA στη Γερμανία ή τα μνημόνια του Conseil de la concurrence στη Γαλλία).

III. Η ενίσχυση του ελέγχου a posteriori

108. Ως απαραίτητο επιστέγασμα της υιοθέτησης ενός συστήματος εκ του νόμου εξαίρεσης, θα πρέπει να ενισχυθεί ο *a posteriori* έλεγχος της τήρησης των

⁶³ Η παράγραφος 96 σε συνδυασμό με την παράγραφο 90 του GWB υποχρεώνει τα δικαστήρια να ενημερώνουν την Bundeskartellamt για τις υποθέσεις στις οποίες εφαρμόζεται το κοινοτικό δίκαιο.

κανόνων ανταγωνισμού. Σύμφωνα με την προτεινόμενη μεταρρύθμιση, θα ενισχυθούν οι ερευνητικές εξουσίες της Επιτροπής, ενώ παράλληλα θα διευκολυνθεί η υποβολή καταγγελιών και θα αναδιοργανωθεί το καθεστώς επιβολής κυρώσεων.

A. Η ενίσχυση των ερευνητικών εξουσιών

109. Για την αποτελεσματική αντιμετώπιση των συγκεκριμένων περιορισμών του ανταγωνισμού, η Επιτροπή δεν πρέπει απλώς να έχει τη δυνατότητα να αφιερώνει τους πόρους τους στη διερεύνηση των καταγγελιών και στις διαδικασίες που κινεί αυτεπάγγελα: είναι εξίσου σημαντικό να αυξηθούν οι εξουσίες έρευνας που διαθέτει.

110. Επί του παρόντος, εφόσον η Επιτροπή θέλει να πραγματοποιεί ελέγχους βάσει του άρθρου 14, παράγραφος 3, οι εθνικές αρχές ανταγωνισμού που την επικουρούν στο έργο αυτό, οφείλουν, στα περισσότερα κράτη μέλη⁶⁴, να εξασφαλίσουν άδεια από δικαστήριο έτσι ώστε να είναι σε θέση να υπερβούν τυχόν αντιρρήσεις εκ μέρους της επιχείρησης⁶⁵. Στις υποθέσεις όπου εμπλέκονται περισσότερες επιχειρήσεις, οι έλεγχοι συνήθως πρέπει να διεξάγονται ταυτόχρονα σε διάφορα κράτη μέλη και, κατά συνέπεια, η άδειες αυτές πρέπει να ζητούνται από περισσότερα δικαστήρια τα οποία περιορίζονται στη διαπίστωση κατά πόσον η σχετική απόφαση είναι γνήσια και κατά πόσον ο επιδιωκόμενος έλεγχος δεν είναι αυθαίρετος ή υπερβολικά επαχθής⁶⁶.

111. Υπάρχουν διάφοροι τρόποι για να εξασφαλιστεί η ταυτόχρονη και ομοιόμορφη διενέργεια ελέγχων και η ενίσχυση των εγγυήσεων που προσφέρονται στις επιχειρήσεις οι οποίες υποβάλλονται σ' αυτούς. Υπάρχει καταρχάς η δυνατότητα διεξαγωγής ενός κεντρικού δικαστικού ελέγχου ο οποίος θα ανατεθεί σε ένα κοινοτικό δικαιοδοτικό όργανο. Η λύση αυτή, με την οποία προστατεύονται τα δικαιώματα των επιχειρήσεων που υπόκεινται στους ελέγχους, θα είχε παράλληλα το πλεονέκτημα της σημαντικής απλούστευσης των διαδικασιών ελέγχου και θα αντιμετώπιζονταν οριστικά τα προβλήματα όσον αφορά την έλλειψη συνέπειας και συγχρονισμού. Μία άλλη δυνατή λύση θα ήταν η εναρμόνιση και απλούστευση των εθνικών δικονομικών διατάξεων, κατά τρόπο ώστε να εξασφαλίζεται η ταχεία και ταυτόχρονη έκδοση των σχετικών διαταγών στα οικεία κράτη μέλη. Η δεύτερη αυτή επιλογή είναι πολύ πιο περίπλοκη και

⁶⁴ Βέλγιο, Δανία, Γαλλία, Γερμανία, Ελλάδα, Ιρλανδία, Λουξεμβούργο, Πορτογαλία, Ισπανία, και Ηνωμένο Βασίλειο.

⁶⁵ Αυτό προκύπτει από τη νομολογία στην υπόθεση Hoechst (απόφαση του Δικαστηρίου της 21ης Σεπτεμβρίου 1989 στις συνεκδικασθείσες υποθέσεις 46/87 και 227/88, Hoechst κατά Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, Συλλογή 1989, σ.2859) που αναθέτει στην εθνική νομοθεσία τη μέριμνα για τον καθορισμό των διαδικαστικών εγγυήσεων για το σεβασμό των δικαιωμάτων των επιχειρήσεων.

⁶⁶ Απόφαση του Δικαστηρίου της 21ης Σεπτεμβρίου 1989 στις συνεκδικασθείσες υποθέσεις 46/87 και 227/87, Hoechst AG κατά Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (Συλλογή 1989, σ. 2859, σημείο 35).

προϋποθέτει ριζικές τροποποιήσεις των δικονομικών διατάξεων σε ορισμένα κράτη μέλη.

112. Το δικαίωμα των εξουσιοδοτημένων υπαλλήλων της Επιτροπής να υποβάλλουν, στο πλαίσιο των ελέγχων, προφορικές ερωτήσεις στους εκπροσώπους ή τους συνεργάτες των επιχειρήσεων εκτός από εκείνες που αφορούν άμεσα τα έγγραφα που βρίσκονται στην επιχείρηση, αμφισβητήθηκε συχνά, ενώ το σύστημα των διοικητικών κυρώσεων που επιβάλλονται σε περίπτωση παροχής ανακριβών στοιχείων παρουσιάζει ένα κενό ως προς το θέμα αυτό.

113. Προτείνεται, ως εκ τούτου, να τροποποιηθεί το άρθρο 14 του κανονισμού αριθ. 17 κατά τρόπο ώστε να προκύπτει σαφώς ότι, στη διάρκεια ενός ελέγχου, οι εντεταλμένοι υπάλληλοι της Επιτροπής έχουν την εξουσία να υποβάλλουν στους αντιπροσώπους και τους συνεργάτες της επιχείρησης κάθε ερώτηση η οποία δικαιολογείται από το στόχο του ελέγχου και είναι σχετική με το αντικείμενό του, καθώς και να απαιτούν πλήρη και επακριβή απάντηση. Θα μπορούσε επίσης να περιληφθεί και μία επιπλέον διάταξη που θα ορίζει ότι οι εντεταλμένοι υπάλληλοι εξουσιοδοτούνται να συντάσσουν εκθέσεις για τις απαντήσεις που δόθηκαν στη διάρκεια των ελέγχων. Τα πρακτικά αυτά θα περιλαμβάνονται στο σχετικό φάκελο και θα χρησιμοποιούνται στη συνέχεια της διαδικασίας. Ως επιστέγασμα της νέας αυτής διάταξης, θα επιβάλλονται κυρώσεις για παροχή ανακριβών πληροφοριών στις απαντήσεις που δόθηκαν στη διάρκεια των ελέγχων.

114. Επίσης, προκειμένου να ενισχυθεί η αποτελεσματικότητα των ερευνών της, η Επιτροπή θα πρέπει να διαθέτει την εξουσία να καλεί στα γραφεία της κάθε πρόσωπο που ενδέχεται να της παράσχει πληροφορίες χρήσιμες για την έρευνά της προκειμένου να καταγράψει της δηλώσεις του με σύνταξη σχετικής έκθεσης⁶⁷. Η δυνατότητα αυτή θα μπορούσε να χρησιμοποιηθεί έναντι των επιχειρήσεων τις οποίες αφορά η διαδικασία: θα πρόκειται κατά κάποιο τρόπο για μία συμπληρωματική διάταξη στο άρθρο 14 που θα επιτρέπει κυρίως την υποβολή ερωτήσεων στα πρόσωπα που δεν ήταν παρόντα στην επιχείρηση κατά τη διεξαγωγή του ελέγχου. Θα μπορούσε επίσης να εφαρμόζεται έναντι των καταγγελλόντων ή τρίτων.

115. Σε ένα σύστημα εκ του νόμου εξαίρεσης, η διαπίστωση των παραβάσεων θα βασίζεται κατά μεγάλο μέρος στην εποπτεία των αγορών. Οι έρευνες κατά κλάδους χρησιμοποιήθηκαν πολύ σπάνια από το 1962, αλλά στο νέο αυτό πλαίσιο θα αποκτήσουν μεγαλύτερη σημασία. Επομένως, θα πρέπει να διατηρηθεί το ισχύον σύστημα.

116. Από την υπάρχουσα εμπειρία προκύπτει ότι οι αιτήσεις παροχής πληροφοριών που απευθύνει η Επιτροπή στις επιχειρήσεις δυνάμει του άρθρου 11 δεν δημιουργούν μείζονες δυσχέρειες. Η αρχή σύμφωνα με την οποία οι επιχειρήσεις υποχρεούνται να απαντήσουν στην Επιτροπή έχει τονιστεί επανειλημμένα από το Δικαστήριο το οποίο έχει δεχτεί μία εξαίρεση όσον αφορά

⁶⁷ Οι περισσότερες από τις εθνικές νομοθεσίες ανταγωνισμού παρέχουν στις αρχές την εξουσία να καλούν πρόσωπα που ενδέχεται να παράσχουν πληροφορίες χρήσιμες για την έρευνα, όπως για παράδειγμα η βελγική, γαλλική και γερμανική νομοθεσία.

τις άμεσα ενοχοποιητικές ερωτήσεις⁶⁸. Οι διαδικασίες επιβολής κυρώσεων σε περίπτωση ανακριβών ή ελλιπών απαντήσεων είναι αποτελεσματικές. Το μόνο σημείο που πρέπει να εξεταστεί στο πλαίσιο αυτό αφορά την παράγραφο 4 του άρθρου 11 που ορίζει ότι τις πληροφορίες υποχρεούνται να παράσχουν οι ιδιοκτήτες των επιχειρήσεων ή οι αντιπρόσωποί τους και στην περίπτωση νομικών προσώπων, εταιρειών ή ενώσεων χωρίς νομική προσωπικότητα τα πρόσωπα τα οποία τις εκπροσωπούν σύμφωνα με το νόμο ή το καταστατικό. Η διατύπωση αυτή δεν επιτρέπει στους αντίκλητους δικηγόρους να απαντήσουν εξ ονόματος του πελάτη τους, παρόλο που οι ίδιοι αυτοί δικηγόροι επιφορτίζονται συνήθως με τη σύνταξη των γραπτών απαντήσεων στις αιτήσεις παροχής πληροφοριών της Επιτροπής. Προτείνεται ως εκ τούτου να τροποποιηθεί η διατύπωση του άρθρου 11 ώστε να επιτρέπεται και στους δεόντως εξουσιοδοτημένους δικηγόρους να απαντούν εξ ονόματος των πελατών τους εφόσον οι τελευταίοι το επιθυμούν.

B. Η αύξηση της σημασίας των καταγγελιών στο νέο σύστημα

117. Οι επίσημες καταγγελίες αποτελούν σήμερα περίπου το 30% των νέων υποθέσεων των οποίων επιλαμβάνεται η Επιτροπή, ενώ οι περισσότερες διαδικασίες που κινούνται αυτεπάγγελα βασίζονται σε στοιχεία που της διαβιβάζονται ανεπίσημα. Οι πληροφορίες που της διαβιβάζονται στο πλαίσιο αυτό είναι πολύτιμες για τη διαπίστωση παραβάσεων των κανόνων ανταγωνισμού. Θα πρέπει επομένως να εξασφαλιστεί ώστε κάθε φυσικό ή νομικό πρόσωπο που διαπιστώνει μία ανταγωνιστική πρακτική η οποία ενδέχεται εκ πρώτης όψεως να εμπίπτει στα άρθρα 85 ή 86 της συνθήκης και εφόσον αποδεικνύει την ύπαρξη έννομου συμφέροντος, να εξακολουθήσει να έχει τη δυνατότητα υποβολής καταγγελίας ενώπιον της Επιτροπής.

118. Εφόσον οι δραστηριότητες της Επιτροπής θα επικεντρωθούν στην αντιμετώπιση των σοβαρότερων περιορισμών, οι καταγγελίες θα αποκτήσουν ακόμη μεγαλύτερη σημασία από εκείνη που έχουν σήμερα. Για το λόγο αυτό, με το νέο σύστημα θα διευκολύνεται η υποβολή καταγγελιών. Θα μπορούσε να ληφθεί μία σειρά μέτρων που θα ενθαρρύνουν όσους θίγονται από παραβάσεις προκειμένου να απευθύνονται στην Επιτροπή. Συγκεκριμένα, η Επιτροπή θα μπορούσε να δημοσιεύσει μία ερμηνευτική ανακοίνωση σχετικά με την υποβολή καταγγελιών, να καθιερωθούν ορισμένες προθεσμίες για την εξέτασή τους, να απλουστευθεί η διαδικασία απόρριψης μιας καταγγελίας και να θεσπιστούν διατάξεις για τη λήψη προσωρινών μέτρων.

119. Η Επιτροπή θα πρέπει να βελτιώσει την ενημέρωση που παρέχει σε όσους ενδέχεται να υποβάλουν καταγγελία σχετικά με τον τρόπο που ενεργεί στις περιπτώσεις αυτές. Δεδομένου ότι η νομολογία έχει αναγνωρίσει στην Επιτροπή τη δυνατότητα να καθορίζει τις προτεραιότητές της όσον αφορά την καταστολή των παραβάσεων λαμβάνοντας υπόψη την έννοια του επαρκούς κοινοτικού

⁶⁸ Απόφαση του Δικαστηρίου της 18ης Οκτωβρίου 1989 στην υπόθεση 374/87, Orkem κατά Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (Συλλογή 1989, σ.3283).

συμφέροντος⁶⁹, κρίνεται σήμερα αναγκαίος ο προσδιορισμός αυτής της έννοιας σε σχετική ανακοίνωση, ώστε οι καταγγέλλοντες να μπορούν να κρίνουν ευκολότερα σε ποιο όργανο, εθνικό ή κοινοτικό, έχουν συμφέρον να υποβάλουν την αίτησή τους. Η ανακοίνωση αυτή θα μπορούσε να βοηθά τους καταγγέλλοντες στην επιλογή του οργάνου στο οποίο θα πρέπει να απευθυνθούν. Η εν λόγω ανακοίνωση για τις καταγγελίες θα πρέπει να αναφέρει εξάλλου τι μπορούν να αναμένουν οι καταγγέλλοντες από την Επιτροπή, και συγκεκριμένα διαταγή για παύση της παράβασης που ισχύει έναντι πάντων (*erga omnes*) χωρίς επιδίκαση αποζημίωσης. Η ανακοίνωση αυτή θα βοηθά επίσης τους καταγγέλλοντες στη σύνταξη των αιτήσεων τους αναφέροντας συγκεκριμένα ποίες είναι οι πληροφορίες που χρειάζεται κατά κανόνα η Επιτροπή για να διαπιστώσει την ύπαρξη παράβασης. Τέλος, θα επισημαίνει την αυστηρότητα με την οποία η Επιτροπή επιβάλλει πρόστιμα στις επιχειρήσεις που έλαβαν μέτρα ως αντίποινα έναντι των καταγγελλόντων.

120. Επί του παρόντος, η μοναδική υποχρέωση της Επιτροπής είναι να εξετάζει μέσα σε εύλογο χρονικό διάστημα τις καταγγελίες που της υποβάλλονται. Οι καταγγέλλοντες όμως που θεωρούν ότι είναι θύματα παράβασης των κοινοτικών κανόνων ανταγωνισμού πρέπει να πληροφορούνται γρήγορα εάν η Επιτροπή πρόκειται να διερευνήσει την καταγγελία τους, δηλαδή να προβεί σε ελέγχους ή να ζητήσει την παροχή πληροφοριών προκειμένου να διαπιστώσει την ύπαρξη των επίμαχων πρακτικών ή εάν προτίθεται να απορρίψει την καταγγελία τους με το σκεπτικό ότι ο καταγγέλλων δεν έχει ο ίδιος έννομο συμφέρον ή ότι η καταγγελία του δεν είναι βάσιμη ή ότι στερείται κοινοτικού ενδιαφέροντος. Στην τελευταία αυτή περίπτωση, είναι επιτακτική ανάγκη να μπορεί ο καταγγέλλων να απευθυνθεί αμέσως στην εθνική αρχή ανταγωνισμού ή δικαστήριο που θα μπορέσει να εξετάσει το αίτημά του. Προβλέπεται να θεσπιστεί προθεσμία τεσσάρων μηνών εντός της οποίας η Επιτροπή θα έχει την υποχρέωση να ενημερώνει τον καταγγέλλοντα για τη συνέχεια που προτίθεται να δώσει στο αίτημά του. Σε περίπτωση που δεν προτίθεται να διερευνήσει την καταγγελία, η Επιτροπή θα πρέπει να απευθύνει στον καταγγέλλοντα επιστολή όπου θα αναφέρει τους λόγους για τους οποίους θέτει την υπόθεση στο αρχείο. Η επιστολή αυτή θα μπορεί να αποτελέσει αντικείμενο προσφυγής ενώπιον του Πρωτοδικείου. Σε περίπτωση που θεωρεί ότι πρέπει να γίνει περαιτέρω διερεύνηση, η Επιτροπή θα ενημερώνει και πάλι σχετικά τον καταγγέλλοντα εντός της ίδιας τετράμηνης προθεσμίας, χωρίς να προδικάζει τη συνέχεια της διαδικασίας. Εάν μετά από εμπεριστατωμένη έρευνα, η οποία δεν μπορεί να ξεπεράσει μια λογική προθεσμία⁷⁰, η Επιτροπή κρίνει ότι δεν μπορεί να δώσει συνέχεια σε μία καταγγελία, ενημερώνει και πάλι τον καταγγέλλοντα με επιστολή όπου αναφέρει τους σχετικούς λόγους. Η επιστολή αυτή θα μπορεί επίσης να αποτελέσει αντικείμενο προσφυγής ενώπιον του Πρωτοδικείου

⁶⁹ Απόφαση του Πρωτοδικείου της 18ης Σεπτεμβρίου 1992 στην υπόθεση T-24/90, *Automec Srl* κατά Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (Συλλογή 1992, σ.ΠΙ-2223).

⁷⁰ Απόφαση του Πρωτοδικείου της 22ας Οκτωβρίου 1997 στις υποθέσεις T-213/95 και T-18/96 *SCK και FNK* κατά Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (Συλλογή 1997, σ.ΠΙ-1739) και απόφαση του Δικαστηρίου της 17ης Δεκεμβρίου 1998 στην υπόθεση C-185/95 *Baustahlgewebe GmbH* κατά Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (δεν έχει ακόμη δημοσιευθεί στη Συλλογή).

121. Η διαδικασία που ισχύει σήμερα γίνεται περισσότερο επαχθής λόγω της υποχρέωσης της Επιτροπής να απευθύνει στον καταγγέλλοντα επιστολή όπου εκθέτει την προσωρινή θέση της (άρθρο 6 του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 2842/98⁷¹), να λαμβάνει τα σχόλιά του και να εκδίδει επίσημη απόφαση. Η διαδικασία αυτή είναι πολύ απαιτητική και απασχολεί σημαντικό μέρος των πόρων της Επιτροπής. Στο σημείο αυτό, επισημαίνεται ότι οι αποφάσεις για απόρριψη καταγγελιών αποτελούν περισσότερο από το ήμισυ του συνόλου των επίσημων αποφάσεων της Επιτροπής τα τελευταία χρόνια. Η καθιέρωση μιας τετράμηνης προθεσμίας θα πρέπει επομένως να συνοδεύεται από απλούστευση της διαδικασίας απόρριψης των καταγγελιών και ιδιαίτερα από μία πιο ευέλικτη διοργάνωση της εκατέρωθεν ακρόασης.

122. Πολύ συχνά οι καταγγελίες συνοδεύονται από αίτηση για λήψη προσωρινών μέτρων προκειμένου να παύσει αμέσως η παράβαση από την οποία θεωρούν ότι θίγονται οι καταγγέλλοντες. Αν και ο κανονισμός αριθ. 17 δεν παρέχει ρητά στην Επιτροπή την εξουσία να διατάσσει μέτρα του είδους αυτού, η νομολογία της αναγνώρισε την εξουσία αυτή⁷² σε επείγουσες περιπτώσεις εφόσον διαπιστώνει εκ πρώτης όψεως την ύπαρξη παράβασης, και υπάρχει κίνδυνος σοβαρής και ανεπανόρθωτης ζημίας. Σήμερα κρίνεται αναγκαίο να οριστούν στον κανονισμό αριθ. 17 όχι μόνο οι προϋποθέσεις λήψης προσωρινών μέτρων αλλά και η διαδικασία για τη διαταγή τους καθώς και η διάρκεια ισχύος τους. Η σημερινή πρακτική αποδείχθηκε αποτελεσματική.

Γ Κυρώσεις

123. Το άρθρο 15, παράγραφος 2 του κανονισμού αριθ. 17 ορίζει ότι η Επιτροπή δύναται να επιβάλλει πρόστιμα το ποσό των οποίων μπορεί να φθάνει το 10% του κύκλου εργασιών που πραγματοποιήθηκε κατά την προηγούμενη διαχειριστική περίοδο από κάθε μία από τις επιχειρήσεις οι οποίες έχουν συνεργήσει στην παράβαση των άρθρων 85, παράγραφος 1 και 86. Η πολιτική που ακολουθεί η Επιτροπή όσον αφορά την επιβολή προστίμων διασαφηνίστηκε προοδευτικά μέσα από τις αποφάσεις της, τις κατευθυντήριες γραμμές της για τον υπολογισμό των προστίμων που επιβάλλονται δυνάμει του άρθρου 15, παράγραφος 2 του κανονισμού αριθ. 17 και του άρθρου 65, παράγραφος 5 της συνθήκης ΕΚΑΧ⁷³ και τέλος από την ανακοίνωσή της σχετικά με τη μη επιβολή ή τη μείωση των προστίμων σε περιπτώσεις συμπράξεων⁷⁴. Το εν λόγω ανώτατο ποσό αποδείχθηκε πρόσφορο και δεν προτείνεται η αλλαγή του. Αντίθετα, η υιοθέτηση ενός συστήματος εκ του νόμου εξαίρεσης προϋποθέτει την κατάργηση της αναστολής της επιβολής προστίμων λόγω της κοινοποίησης, δεδομένου ότι η τελευταία καταργείται. Με τον τρόπο αυτό ενισχύεται η πρακτική

⁷¹ Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 2842/98 της Επιτροπής της 22ας Δεκεμβρίου 1998 σχετικά με τις ακρόασεις στο πλαίσιο ορισμένων διαδικασιών κατ' εφαρμογή των άρθρων 85 και 86 της συνθήκης ΕΚ (ΕΕ αριθ. L 354 της 30.12.1998, σ.18).

⁷² Διάταξη του Δικαστηρίου της 17ης Ιανουαρίου 1980 στην υπόθεση 792/79R, Camera Care Ltd κατά Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (Συλλογή 1980, σ.119).

⁷³ ΕΕ αριθ. C 9 της 14.1.1998, σ. 3.

⁷⁴ ΕΕ αριθ. C 207 της 18.7.1996, σ. 4.

αποτελεσματικότητα της απαγόρευσης και κατά συνέπεια ο αποτρεπτικός χαρακτήρας της σχετικής απαγόρευσης.

124. Τα διαδικαστικά πρόστιμα απαιτούν προσαρμογή. Επί του παρόντος, ο κανονισμός αριθ. 17 προβλέπει την επιβολή προστίμων ύψους 100 έως 1.000 ευρώ σε περίπτωση που η επιχείρηση παρέχει ανακριβείς πληροφορίες ή επιδεικνύει κατά τρόπο ελλιπή τα έγγραφα που ζητούνται κατά τη διενέργεια του ελέγχου. Τα ποσά αυτά δεν έχουν αλλάξει από το 1962 και σήμερα φαίνονται υπερβολικά μικρά για να έχουν πραγματικά αποτρεπτικό χαρακτήρα. Προτείνεται να ευθυγραμμιστούν με τον κανονισμό 4064/89⁷⁵ του οποίου οι αντίστοιχες διατάξεις προβλέπουν πρόστιμα ύψους 1.000 έως 50.000 ευρώ στις ίδιες περιπτώσεις.

125. Το ίδιο ισχύει και για τα ποσά των χρηματικών ποινών που ενδέχεται να επιβληθούν σε μία επιχείρηση η οποία δεν παρέχει τις πληροφορίες που ζητήθηκαν με απόφαση ή αρνείται να υποβληθεί σε έλεγχο βάσει του άρθρου 14, παράγραφος 3. Οι αντίστοιχες διατάξεις του κανονισμού για τον έλεγχο των συγκεντρώσεων προβλέπουν χρηματικές ποινές ύψους μέχρι 25.000 ευρώ. Το ποσό αυτό θα μπορούσε να προβλέπεται και στο νέο κανονισμό εφαρμογής των άρθρων 85 και 86.

126. Ο κανονισμός αριθ. 4064/89 προβλέπει και μία δεύτερη κατηγορία χρηματικών ποινών που ενδέχεται να επιβληθούν στις επιχειρήσεις οι οποίες δεν συμμορφώνονται με υποχρέωση που τους έχει επιβληθεί με απόφαση (άρθρο 15, παράγραφος 2). Το μέγιστο ύψος των χρηματικών αυτών ποινών είναι 100.000 ευρώ. Υπάρχει κάποια αντιστοιχία μεταξύ της επιβολής υποχρεώσεων σε επιχειρήσεις στο πλαίσιο της έγκρισης μιας πράξης συγκέντρωσης και των αποφάσεων με τις οποίες γίνονται δεκτές οι προτεινόμενες δεσμεύσεις. Για το λόγο αυτό, θα μπορούσε να θεσπιστεί μία δεύτερη κατηγορία χρηματικών ποινών, σύμφωνα με το υπόδειγμα του κανονισμού αριθ. 4064/89.

127. Κατά την επιβολή προστίμων σε ενώσεις επιχειρήσεων, ο κύκλος εργασιών που λαμβάνεται υπόψη είναι εκείνος των επιχειρήσεων που είναι μέλη της ένωσης. Ωστόσο, το άρθρο 15 του κανονισμού αριθ. 17 δεν προβλέπει την αρχή της αλληλέγγυας ευθύνης των μελών της ένωσης, πράγμα το οποίο μπορεί να εμποδίσει την είσπραξη του προστίμου⁷⁶.

128. Ως εκ τούτου, προτείνεται να προβλεφθεί στο κείμενο του νέου κανονισμού εφαρμογής των άρθρων 85 και 86 της συνθήκης ότι, εφόσον υπεύθυνη για την παράβαση είναι μία ένωση επιχειρήσεων, οι επιχειρήσεις που ήταν μέλη της ένωσης αυτής κατά το χρόνο διάπραξης της παράβασης, είναι αλληλέγγυα υπεύθυνες για την πληρωμή του προστίμου. Προκειμένου να προστατευτούν τα δικαιώματα υπεράσπισης των μελών της ένωσης, τα τελευταία αυτά θα πρέπει να ενημερώνονται για την κίνηση της διαδικασίας και ιδίως για την κοινοποίηση των αιτιάσεων μέσω δημοσίευσης στην Επίσημη Εφημερίδα. Εν

⁷⁵ Προαναφερθείς κανονισμός (ΕΟΚ) αριθ. 4064/89.

⁷⁶ Το πρόβλημα αυτό προέκυψε συγκεκριμένα στο πλαίσιο των υποθέσεων T-213/95 και T-18/96, SCK και FNK κατά Επιτροπής, (Συλλογή 1997, σ.ΠΙ-1739).

ανάγκη, η ένωση μπορεί να παρέχει περισσότερες πληροφορίες στα μέλη που το ζητούν.

IV. Μετάβαση στο σύστημα της εκ του νόμου εξαίρεσης

129. Κατά την έναρξη ισχύος του νέου κανονισμού εφαρμογής των άρθρων 85 και 86 της συνθήκης, θα εκκρεμούν ενώπιον της Επιτροπής ορισμένες κοινοποιήσεις που έχουν καταθέσει επιχειρήσεις για να επιτύχουν την εφαρμογή του άρθρου 85, παράγραφος 3. Σύμφωνα με το νέο σύστημα, το άρθρο 85 θα έχει άμεση εφαρμογή στο σύνολό του: επομένως, το σύννομο των συμπράξεων δεν θα εξαρτάται πλέον από την ύπαρξη απόφασης της Επιτροπής. Ως εκ τούτου, όλες οι εκκρεμείς κοινοποιήσεις θα είναι πλέον άνευ αντικειμένου. Κατά το χρονικό διάστημα μεταξύ της δημοσίευσης της παρούσας Λευκής Βίβλου και της έναρξης ισχύος του νέου κανονισμού, η Επιτροπή θα συνεχίσει τη δραστηριότητά της όσον αφορά τη χορήγηση απαλλαγών με τους ίδιους ρυθμούς και με τον ίδιο τρόπο όπως σήμερα.

V. Κανόνες σε επιμέρους κλάδους

130. Όσον αφορά το γεωργικό κλάδο, το άρθρο 42 της συνθήκης ορίζει ότι οι διατάξεις του κεφαλαίου του σχετικού με τους κανόνες ανταγωνισμού δεν εφαρμόζονται στην παραγωγή και στο εμπόριο των γεωργικών προϊόντων παρά μόνο κατά το μέτρο που ορίζεται από το Συμβούλιο. Οι διατάξεις των άρθρων 85 έως 90 της συνθήκης τέθηκαν σε εφαρμογή στο γεωργικό κλάδο με τον κανονισμό αριθ. 26 της 4ης Απριλίου 1962⁷⁷. Στο άρθρο 1 του κανονισμού αυτού καθιερώνεται η εφαρμογή αυτών των άρθρων της συνθήκης καθώς και των διατάξεων εφαρμογής τους, περιλαμβανομένου του κανονισμού αριθ. 17, όσον αφορά την παραγωγή και την εμπορία των γεωργικών προϊόντων. Από την παραπομπή του άρθρου 1 στους κανόνες εφαρμογής των άρθρων 85 και 86, προκύπτει ότι και οι τροποποιήσεις του κανονισμού αριθ. 17 θα εφαρμόζονται αυτομάτως στο γεωργικό κλάδο. Οι ειδικές εξαιρέσεις του άρθρου 2 του κανονισμού αριθ. 26 δεν θα μεταβληθούν και οι Επιτροπή θα παραμείνει αποκλειστικά αρμόδια για την εφαρμογή τους.

131. Οι κανόνες ανταγωνισμού που εφαρμόζονται στον κλάδο των μεταφορών είναι οι ίδιοι με εκείνους που εφαρμόζονται σε άλλους κλάδους⁷⁸, ενώ οι περιορισμοί του ανταγωνισμού και οι αγορές καθορίζονται με τον ίδιο ακριβώς τρόπο. Δεν υπάρχει επομένως κανένας λόγος να μην γίνουν στους κανονισμούς

⁷⁷ ΕΕ αριθ. L 30 της 20.4.1962, σ.993/62.

⁷⁸ Απόφαση του Δικαστηρίου της 4ης Απριλίου 1974 στην υπόθεση 167/73, Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων κατά Γαλλικής Δημοκρατίας (Συλλογή 1974, σ. 359, σημείο 32)· απόφαση του Δικαστηρίου της 30ής Απριλίου 1986 στις συνεκδικασθείσες υποθέσεις 209 έως 213/84 Ministère public κατά Lucas Asjes και λοιπών (Συλλογή 1986, σ.1425, σημείο 42 έως 45)· απόφαση του Δικαστηρίου της 11ης Απριλίου 1989 στην υπόθεση 66/86, Ahmed Saeed και Silver Line Reisebüro GmbH κατά Zentrale zur Bekämpfung unlauteren Wettbewerbs e. V. (Συλλογή 1989, σ.803, σημεία 32 και 33).

περί μεταφορών⁷⁹ οι ίδιες τροποποιήσεις με τον κανονισμό 17. Ως εκ τούτου, προτείνονται και για τους κανονισμούς περί μεταφορών οι τροποποιήσεις του κανονισμού 17.

132. Ωστόσο, οι κανονισμοί αριθ. 1017/68 (σιδηροδρομικές, οδικές και εσωτερικές πλωτές μεταφορές), 4056/86 (θαλάσσιες μεταφορές) και 3975/87 (αεροπορικές μεταφορές) περιέχουν και ορισμένες πρόσθετες διατάξεις που δεν βρίσκονται στον κανονισμό αριθ. 17. Πρόκειται αφενός για τις *απαλλαγές κατά κατηγορία*⁸⁰ και αφετέρου για ορισμένες ειδικές διαδικαστικές διατάξεις⁸¹. Οι βασικές διαδικαστικές διαφορές συνοψίζονται ως εξής:

- (1) Η Επιτροπή μπορεί να χορηγήσει *απαλλαγή* χωρίς να έχει λάβει κοινοποίηση (για παράδειγμα, κατόπιν καταγγελίας ή με δική της πρωτοβουλία).
- (2) Ο κανονισμός 1017/68 περιέχει μία ρήτρα σχετικά με τα καρτέλ για τη διαχείριση κρίσεων.
- (3) Στους κανονισμούς σχετικά με τις χερσαίες και θαλάσσιες μεταφορές, δεν υπάρχουν ειδικές διατάξεις για την αρνητική πιστοποίηση.
- (4) Κάθε κανονισμός στον τομέα των μεταφορών προβλέπει διαδικασίες αντιρρήσεων. Στο πλαίσιο της διαδικασίας αυτής, δημοσιεύεται στην Επίσημη Εφημερίδα μία περίληψη της αίτησης απαλλαγής και οι τρίτοι καλούνται να γνωστοποιήσουν τις παρατηρήσεις τους: οι κοινοποιούμενες συμφωνίες θεωρούνται ότι έχουν νομίμως *απαλλαγεί* για ένα ορισμένο χρονικό διάστημα, εκτός εάν η Επιτροπή διατυπώσει αντιρρήσεις εντός προθεσμίας 90 ημερών από τη δημοσίευση.
- (5) Ο κανονισμός 3975/87 περιέχει ειδικές ρυθμίσεις για ορισμένες αιτήσεις λήψης προσωρινών μέτρων.
- (6) Ο κανονισμός 4056/86 έχει διπλή νομική βάση - άρθρα 84(2) και 87 ΕΚ - και περιέχει μία ειδική ρήτρα σχετικά με τις συγκρούσεις κανόνων δικαίου με τρίτες χώρες. Ο κανονισμός 1017/68 βασίζεται στα άρθρα 75 και 87.

⁷⁹ Κανονισμός (ΕΟΚ) αριθ. 1017/68 του Συμβουλίου της 19ης Ιουλίου 1968 περί εφαρμογής των κανόνων ανταγωνισμού στους τομείς των σιδηροδρομικών, οδικών και εσωτερικών πλωτών μεταφορών, (ΕΕ αριθ. L 175 της 23.7.1968, σ.1)· κανονισμός (ΕΟΚ) αριθ. 4056/86 του Συμβουλίου της 22ας Δεκεμβρίου 1986 για τον καθορισμό του τρόπου εφαρμογής των άρθρων 85 και 86 της συνθήκης στις θαλάσσιες μεταφορές, (ΕΕ αριθ. L 378 της 31.12.1986, σ.4)· κανονισμός (ΕΟΚ) αριθ. 3975/87 του Συμβουλίου της 14ης Δεκεμβρίου 1987 σχετικά με τον καθορισμό των λεπτομερειών εφαρμογής των κανόνων ανταγωνισμού που ισχύουν για τις επιχειρήσεις στον τομέα των αεροπορικών μεταφορών (ΕΕ αριθ. L 374 της 31.12.1987, σ.1).

⁸⁰ Συγκεκριμένα τα άρθρα 4, 6, 9 και 14 του κανονισμού (ΕΟΚ) αριθ. 1017/68 και τα άρθρα 1, 3, 4, 5, 6 και 8 του κανονισμού (ΕΟΚ) αριθ. 4056/86.

⁸¹ Συγκεκριμένα τα άρθρα 17 και 18 του κανονισμού (ΕΟΚ) αριθ. 1017/68 και το άρθρο 9 του κανονισμού (ΕΟΚ) αριθ. 4056/86.

- (7) Σύμφωνα με τον κανονισμό 1017/68, η Επιτροπή δεν μπορεί να εκδώσει απόφαση πριν από την πάροδο προθεσμίας 20 ημερών από τη συνεδρίαση της συμβουλευτικής επιτροπής, προκειμένου να δοθεί στα κράτη μέλη η δυνατότητα να ζητήσουν τη σύγκληση του Συμβουλίου για να εξετάσει θέματα αρχής τα οποία προκύπτουν από τη συγκεκριμένη υπόθεση. Στην περίπτωση αυτή, η Επιτροπή πρέπει να λάβει υπόψη της στην απόφασή της τις κατευθύνσεις που δόθηκαν από το Συμβούλιο.
- (8) Οι θαλάσσιες μεταφορές με ελεύθερα φορτηγά πλοία (tramp) και οι διεθνείς αεροπορικές μεταφορές μεταξύ της Κοινότητας και τρίτων χωρών εξακολουθούν να υπάγονται στο μεταβατικό καθεστώς του άρθρου 89.

133. Δεν υπάρχει αμφιβολία ότι οι διαφορές σε θέματα διαδικασίας μεταξύ των κανονισμών για τις μεταφορές και του κανονισμού 17 οφείλονται σε πολιτικούς προβληματισμούς που επικρατούσαν την εποχή της θέσπίσής τους. Ο κανονισμός (ΕΟΚ) αριθ. 1017/68, συγκεκριμένα, ήταν ο πρώτος κανονισμός εφαρμογής των κανόνων ανταγωνισμού στον τομέα των μεταφορών και εκδόθηκε πριν από τη ρητή επιβεβαίωση εκ μέρους του Δικαστηρίου ότι οι κανόνες ανταγωνισμού εφαρμόζονται και στις μεταφορές. Μετά την έκδοση των διαφόρων κανονισμών στον κλάδο των μεταφορών, σημειώθηκε πρόοδος στην απελευθέρωση των αεροπορικών και σιδηροδρομικών μεταφορών. Οι θαλάσσιες μεταφορές έχουν απελευθερωθεί πριν από πολύ καιρό. Σε μεγάλο βαθμό, δεν υφίστανται πλέον ιδιαίτεροι προβληματισμοί για τους κλάδους αυτούς.

134. Με την εφαρμογή στον κλάδο των μεταφορών, των διαδικαστικών κανόνων που θα περιέχονται στον τροποποιημένο κανονισμό 17, θα καταργηθούν αυτόματα οι πέντε πρώτες διαφορές που επισημάνθηκαν ανωτέρω. Όσον αφορά τις άλλες διαφορές, προτείνεται να ληφθούν τα ακόλουθα μέτρα:

- (1) Δεδομένου ότι οι διπλές νομικές βάσεις των κανονισμών 1017/68 και 4056/86 δεν έχουν χρησιμοποιηθεί ποτέ, δεν υπάρχει λόγος διατήρησής τους.
- (2) Η δυνατότητα που παρέχεται στο Συμβούλιο να παρέμβει μετά τη συνεδρίαση της συμβουλευτικής επιτροπής σε ορισμένες υποθέσεις δεν χρησιμοποιήθηκε ποτέ και θα πρέπει να καταργηθεί, σύμφωνα με την απόφαση 87/373/ΕΟΚ του Συμβουλίου της 13ης Ιουλίου 1987 για τον καθορισμό των όρων άσκησης των εκτελεστικών αρμοδιοτήτων που ανατίθενται στην Επιτροπή.
- (3) Ο κανονισμός που θα αντικαταστήσει τον κανονισμό 17 θα πρέπει να ορίζει σαφώς ότι δεν καλύπτει τις υπηρεσίες μεταφορών με ελεύθερα φορτηγά πλοία (tramp) και τις διεθνείς αεροπορικές μεταφορές μεταξύ της Κοινότητας και τρίτων χωρών.

135. Οι συμπράξεις που υπάγονται σήμερα στο καθεστώς του άρθρου 65 της συνθήκης ΕΚΑΧ θα εμπίπτουν επίσης στο πεδίο εφαρμογής του μελλοντικού κανονισμού εφαρμογής των άρθρων 85 και 86 της συνθήκης από τον Ιούλιο του 2002, οπότε παύει η ισχύς της συνθήκης ΕΚΑΧ.

Συμπέρασμα

136. Η πολιτική ανταγωνισμού διαδραματίζει σημαντικό ρόλο στη διαδικασία της οικονομικής ολοκλήρωσης που επιδιώκεται από τα θεμελιώδη κείμενα, και η θέση που κατέχουν οι "κανόνες ανταγωνισμού" στο μέρος της συνθήκης που φέρει τον τίτλο "Η πολιτική της Κοινότητας" δεν είναι τυχαία. Η σημασία που αποδίδεται στους κανόνες παράγωγου δικαίου σε σχέση με τα κείμενα των συνθηκών αποδεικνύει ότι οι συντάκτες της συνθήκης είχαν επίγνωση της ανάγκης να προσαρμοστούν οι κανόνες που διέπουν την εφαρμογή της πολιτικής ανταγωνισμού στις μείζονες εξελίξεις της οικονομικής ζωής, του επιχειρηματικού κόσμου και της γεωγραφικής διάστασης της Ευρώπης. Μετά από πάνω από 35 χρόνια ισχύος του κανονισμού αριθ. 17, υπάρχουν σήμερα πολλές διατάξεις εφαρμογής των κανόνων ανταγωνισμού οι οποίες προφανώς δεν ανταποκρίνονται πλέον ούτε στην αντικειμενική εξέλιξη του κόσμου των επιχειρήσεων ούτε στις επιταγές της διευρυμένης Κοινότητας, η οποία αναμένει και άλλες προσχωρήσεις και της οποίας οι εθνικές αγορές έχουν ήδη ενοποιηθεί σε μεγάλο βαθμό.

137. Οι εκτιμήσεις που οδήγησαν το 1962 στην υιοθέτηση ενός συγκεντρωτικού συστήματος έγκρισης δεν έχουν πλέον σήμερα την ίδια ισχύ: τόσο οι κοινοτικές όσο και οι εθνικές αρχές ανταγωνισμού έχουν πλέον εξοικειωθεί με την εφαρμογή μιας νομοθεσίας ανταγωνισμού η οποία έχει συγκεκριμενοποιηθεί και διευκρινιστεί με τις αποφάσεις που έλαβε η Επιτροπή, τη νομολογία και τα σχετικά νομοθετικά κείμενα. Η προοπτική ολοκλήρωσης της Ευρωπαϊκής και Νομισματικής Ένωσης και η διεύρυνση απαιτούν επίσης μεταρρύθμιση ενός συστήματος το οποίο είχε σχεδιαστεί για μία Κοινότητα αποτελούμενη από 6 κράτη μέλη.

138. Στην παρούσα Λευκή Βίβλο εκτίθενται οι προβληματισμοί της Επιτροπής και περιγράφεται το σύστημα που θεωρεί ότι είναι το πλέον ενδεδειγμένο για την Ένωση στο κατώφλι του ΧΧΙου αιώνα. Το σύστημα αυτό θα βασίζεται σε τρεις πυλώνες: κατάργηση του συστήματος έγκρισης και κοινοποίησης προκειμένου να υιοθετηθεί ένα σύστημα εκ του νόμου εξαίρεσης, ανάπτυξη της αποκεντρωμένης εφαρμογής των κανόνων ανταγωνισμού και ενίσχυση του ελέγχου *a posteriori*. Η Επιτροπή είναι πεπεισμένη ότι μόνο με μία ριζική μεταρρύθμιση του σημερινού συστήματος στη βάση των αρχών που εκτίθενται στην παρούσα Λευκή Βίβλο θα εξασφαλιστεί η αποτελεσματική εφαρμογή των κανόνων ανταγωνισμού σε όλη την Κοινότητα, ενώ παράλληλα θα απλουστευτούν οι διοικητικές διατυπώσεις που επιβάλλονται στις επιχειρήσεις παρέχοντάς τους ένα ικανοποιητικό επίπεδο ασφάλειας δικαίου.

139. Η πραγματοποίηση της μεταρρύθμισης αυτής θα απαιτήσει ριζικές τροποποιήσεις όχι μόνο του κανονισμού αριθ. 17 αλλά και των κανονισμών για τις μεταφορές καθώς και των πράξεων που εκδόθηκαν σε εκτέλεση των κανονισμών αυτών. Θα πρέπει επίσης να συνοδεύεται από ενίσχυση του νομοθετικού πλαισίου, η οποία έχει ήδη αρχίσει με την τροποποίηση των κανόνων που διέπουν τις κάθετες συγκεντρώσεις και μελετάται όσον αφορά τις συμφωνίες οριζόντιας συνεργασίας.

140. Η παρούσα Λευκή Βίβλος πρέπει να αποτελέσει αφετηρία για μία εκτεταμένη συζήτηση μεταξύ της Επιτροπής, των κρατών μελών και των ενδιαφερομένων. Η Επιτροπή επιθυμεί να λάβει σχόλια για όλες τις πτυχές της

μεταρρύθμισης και όλες τις εναλλακτικές επιλογές που προτείνονται στο έγγραφο αυτό.

141. Όλες οι παρατηρήσεις σχετικά με τη Λευκή Βίβλο πρέπει να σταλούν πριν από τις 30.09.1999 :

- Ταχυδρομικά στην ακόλουθη διεύθυνση:

Direction générale de la Concurrence
Commission européenne
Livre blanc sur la modernisation
C150 -
Rue de la loi, 200
B-1049 Bruxelles
Belgique

- Με ηλεκτρονικό ταχυδρομείο

modernisation@dg4.cec.be

142. Η παρούσα Λευκή Βίβλος διατίθεται επίσης σε όλες τις γλώσσες της Κοινότητας στο World Wide Web στην ακόλουθη διεύθυνση :

http://europa.eu.int/comm/dg04/entente/other.htm#dgiv_pdf_wb_modernisation