



ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ

Εθνικόν και Καποδιστριακόν

Πανεπιστήμιον Αθηνών

ΝΟΜΙΚΗ ΣΧΟΛΗ

ΕΝΙΑΙΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ

ΣΠΟΥΔΩΝ

ΚΑΤΕΥΘΥΝΣΗ: ΑΥΛΑ ΑΓΑΘΑ ΚΑΙ ΑΝΤΑΓΩΝΙΣΜΟΣ

ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΑΚΟ ΕΤΟΣ: 2016 – 2017

## ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

του/της Γεωργίας Αθανασίου Τσιαούση

A.M.: 7340010516011

**Η σχέση Επιτροπής Ανταγωνισμού, Ρυθμιστικής Αρχής Ενέργειας και  
Εθνικής Επιτροπής Τηλεπικοινωνιών και Ταχυδρομείων – Ex ante  
ρύθμιση και ex post εφαρμογή των κανόνων του ανταγωνισμού**

### **Επιβλέποντες:**

Αν. Καθηγήτρια Αλεξάνδρα Μικρουλέα

Καθηγητής Ηλίας Σουφλερός

Επ. Καθηγήτρια Ευθυμία Κινινή

Αθήνα, Δεκέμβριος 2017

Copyright © Γεωργία Τσιαούση, 2017

Με επιφύλαξη παντός δικαιώματος. All rights reserved.

Απαγορεύεται η αντιγραφή, αποθήκευση και διανομή της παρούσας εργασίας, εξ ολοκλήρου ή τμήματος αυτής, για εμπορικό σκοπό. Επιτρέπεται η ανατύπωση, αποθήκευση και διανομή για σκοπό μη κερδοσκοπικό, εκπαιδευτικής ή ερευνητικής φύσης, υπό την προϋπόθεση να αναφέρεται η πηγή προέλευσης και να διατηρείται το παρόν μήνυμα.

Οι απόψεις και θέσεις που περιέχονται σε αυτήν την εργασία εκφράζουν τον συγγραφέα και δεν πρέπει να ερμηνευθεί ότι αντιπροσωπεύουν τις επίσημες θέσεις του Εθνικού και Καποδιστριακού Πανεπιστημίου Αθηνών.

## Ευχαριστίες

Θα ήθελα να ευχαριστήσω θερμά τον Καθηγητή κ. Ηλία Σουφλερό, την Αναπληρώτρια Καθηγήτρια κ. Αλεξάνδρα Μικρουλέα και την Επίκουρο Καθηγήτρια κ. Ευθυμία Κινινή για την καθοδήγηση και τις πολύτιμες συμβουλές τους κατά την εκπόνηση της παρούσας έρευνας. Ιδιαίτερες ευχαριστίες οφείλω προς την δικηγόρο κ. Μαρίνα Σταυροπούλου και τον δικηγόρο κ. Χάρη Συνοδινό για τις εξαιρετικά ενδιαφέρουσες συζητήσεις και το πολύτιμο υλικό που μου παρείχαν, καθώς και προς όλους όσους υποστήριξαν την προσπάθειά μου.

## Πίνακας Περιεχομένων

Εισαγωγή.....	5
ΜΕΡΟΣ Ι – Ρύθμιση αγορών: Πολιτική Ανταγωνισμού και Ρυθμιστική Πολιτική.....	6
Χαρακτηριστικά Πολιτικής Ανταγωνισμού.....	9
Χαρακτηριστικά Ρυθμιστικής Πολιτικής.....	11
Σχέση μεταξύ Πολιτικής Ανταγωνισμού και Ρυθμιστικής Πολιτικής.....	14
Το ενωσιακό κανονιστικό πλαίσιο για τις αγορές των τηλεπικοινωνιών και της ενέργειας.....	16
ΜΕΡΟΣ ΙΙ – Εφαρμογή της Πολιτικής Ανταγωνισμού και της Ρυθμιστικής Πολιτικής.....	19
Γενικές παρατηρήσεις.....	19
Επιτροπή Ανταγωνισμού.....	20
Εθνική Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών και Ταχυδρομείων.....	22
Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας.....	24
Οι ενωσιακές κατευθύνσεις.....	25
Το υφιστάμενο θεσμικό πλαίσιο.....	25
Η πρόταση οδηγίας για τις εθνικές αρχές ανταγωνισμού.....	29
Τα κριτήρια του ΟΟΣΑ.....	31
Ανεξαρτησία και Αποτελεσματικότητα.....	32
Ο θεσμός των ανεξάρτητων αρχών.....	33
ΜΕΡΟΣ ΙΙΙ – Η σχέση μεταξύ Επιτροπής Ανταγωνισμού, Επιτροπής Τηλεπικοινωνιών και Ταχυδρομείων και Ρυθμιστικής Αρχής Ενέργειας.....	40
Ex ante ρύθμιση και ex post εφαρμογή των κανόνων του ανταγωνισμού.....	40
Συνεργασία και αποτελεσματικότητα.....	42
Μορφές συνεργασίας.....	42
Η συνεργασία στην πράξη.....	43
Συνεργασία ΕπΑντ και ΡΑΕ.....	45
Συνεργασία ΕπΑντ και ΕΕΤΤ.....	47
Οριοθέτηση αρμοδιοτήτων και Αποτελεσματικότητα.....	49
Συμπεράσματα.....	54
Βιβλιογραφία.....	56

## Εισαγωγή

Η δυνατότητα συνεργασίας μεταξύ της Επιτροπής Ανταγωνισμού και των ρυθμιστικών ή άλλων αρχών που ασκούν έλεγχο σε συγκεκριμένους τομείς της εθνικής οικονομίας προβλέπεται ρητά στην ισχύουσα νομοθεσία. Ωστόσο, ερωτάται εάν η Επιτροπή Ανταγωνισμού (ΕπΑντ), η Εθνική Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών και Ταχυδρομείων (ΕΕΤΤ) και η Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας (ΡΑΕ), αφενός, έχουν τα κατάλληλα θεσμικά εργαλεία στη διάθεσή τους για να συνεργάζονται και, κατ' επέκταση, να λειτουργούν αποτελεσματικά και, αφετέρου, έχουν σαφώς οριοθετημένες αρμοδιότητες για να αποκλείονται αλληλεπικαλύψεις στο έργο τους.

Με σκοπό την ανάδειξη του ανωτέρω ζητήματος η παρούσα μελέτη αποπειράται στο πρώτο μέρος να εξετάσει το υπόβαθρο και τις αρχές βάσει των οποίων παράσταται αναγκαία η σύσταση ρυθμιστών της αγοράς για την προστασία του ανταγωνισμού. Συγκεκριμένα, παρουσιάζονται τα χαρακτηριστικά της πολιτικής ανταγωνισμού και της ρυθμιστικής πολιτικής, η σχέση μεταξύ τους και τα κριτήρια βάσει των οποίων κρίνεται επιτακτική η εφαρμογή ρυθμιστικής πολιτικής σε μία αγορά. Στο δεύτερο μέρος εξετάζεται το θεσμικό πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης καθώς και τα πρότυπα διακυβέρνησης που παρέχει ο ΟΟΣΑ για τη δομή των ρυθμιστών της αγοράς προκειμένου οι τελευταίοι να δρουν αποτελεσματικά. Παράλληλα, παρουσιάζονται συνοπτικά η δομή, οι εξουσίες και οι σκοποί της ΕπΑντ, της ΕΕΤΤ και της ΡΑΕ και εξετάζονται οι λόγοι για τους οποίους η ελληνική έννομη τάξη επιλέγει να προσδώσει στις ανωτέρω ρυθμιστικές αρχές τη μορφή της ανεξάρτητης διοικητικής αρχής. Στο τρίτο μέρος, παρουσιάζεται το θεσμικό πλαίσιο συνεργασίας μεταξύ της ΕπΑντ, της ΕΕΤΤ και της ΡΑΕ και εξετάζονται περιπτώσεις επικάλυψης εξουσιών. Τέλος, παρουσιάζονται τα συμπεράσματα της έρευνας και σκέψεις αναφορικά με τη σχέση και τη συνεργασία των τριών αρχών.

Οι μέθοδοι έρευνας που χρησιμοποιούνται για την εκπόνηση της διπλωματικής εργασίας είναι η επισκόπηση της διαθέσιμης βιβλιογραφίας και οι συνεντεύξεις με ακαδημαϊκούς και νομικούς που εξειδικεύονται σε ζητήματα ανταγωνισμού και ρύθμισης.

## ΜΕΡΟΣ Ι – Ρύθμιση αγορών: Πολιτική Ανταγωνισμού και Ρυθμιστική Πολιτική

Το κράτος, κατά παράδοση, επεμβαίνει με άμεσο τρόπο στις αγορές θέτοντας προδιαγραφές ποιότητας και ασφάλειας για την παραγωγή και την εμπορία συγκεκριμένων προϊόντων, κανόνες διαφήμισης, ώρες λειτουργίας καταστημάτων, απαιτήσεις για απόκτηση άδειας για τη δραστηριοποίηση σε συγκεκριμένη αγορά ή επάγγελμα, καθορισμό ανώτατων τιμών κ.α<sup>1</sup>. Η κρατική ρύθμιση, με την έννοια της κρατικής παρέμβασης στις συνθήκες της αγοράς, είναι παρούσα σε κάθε κλάδο και σε ορισμένους περισσότερο έντονη, όπως στον τραπεζικό και στον ασφαλιστικό τομέα καθώς και στη λειτουργία της κεφαλαιαγοράς<sup>2</sup>. Σε άλλες περιπτώσεις, ιδίως σε περιπτώσεις αγορών κοινής ωφέλειας, η κρατική ρύθμιση κρίνεται αναγκαία για το «άνοιγμα» ενός κλάδου και τη διαμόρφωση των κατάλληλων προϋποθέσεων προκειμένου ο κλάδος αυτός να λειτουργήσει τελικώς υπό συνθήκες ελεύθερου ανταγωνισμού. Η κρατική παρέμβαση συνάδει με τον ρόλο του κράτους ως εγγυητή του γενικού συμφέροντος και, ανάλογα με τις περιστάσεις, απαιτείται περισσότερο ή λιγότερο η επιβολή ρυθμιστικών μέτρων. Το εύρος της ρύθμισης, προκειμένου η αγορά να μην ασφυκτιά, καθώς και ποιές είναι οι κατάλληλες συνθήκες για τη σταδιακή απομείωση τις κρατικής παρέμβασης, είναι αμφισβητούμενα ζητήματα<sup>3</sup>. Εντός της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η επιρροή του ενωσιακού δικαίου στα εθνικά δίκαια των κρατών μελών δείχνει την κατεύθυνση μίας περισσότερο ορθολογικής κρατικής παρέμβασης προσανατολισμένης στην εφαρμογή των αρχών του ελεύθερου ανταγωνισμού σε όλες τις αγορές.

Βασική αρχή της οικονομικής πολιτικής της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ) είναι η αρχή της οικονομίας της ανοιχτής αγοράς με ελεύθερο ανταγωνισμό<sup>4</sup>. Αυτή η επιλογή, επηρεασμένη σε μεγάλο βαθμό από τα πορίσματα της οικονομικής θεωρίας, υιοθετείται από τα περισσότερα κράτη σήμερα<sup>5</sup> και βασίζεται στο επιχείρημα ότι υπό συνθήκες ελεύθερου ανταγωνισμού μεγιστοποιείται η κοινωνική

---

<sup>1</sup> Κατσουλάκος Βέττας, σελ. 92 – 93, OECD (2012), *Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance*, OECD Publishing, Paris, σελ. 19.

<sup>2</sup> Μαρίνος, Ρύθμιση και απορρύθμιση στο εμπορικό δίκαιο, Κράτος, Οικονομία και Επιχείρηση, 24<sup>ο</sup> Πανελλήνιο Συνέδριο Εμπορικού Δικαίου, Νομική Βιβλιοθήκη, 2015, σελ. 16.

<sup>3</sup> *Ibid.*

<sup>4</sup> Άρθρο 119 ΣΛΕΕ «Για τους σκοπούς του άρθρου 3 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση, η δράση των κρατών μελών και της Ένωσης περιλαμβάνει, σύμφωνα με τους όρους που προβλέπουν οι Συνθήκες, τη θέσπιση μιας οικονομικής πολιτικής, που βασίζεται στο στενό συντονισμό των οικονομικών πολιτικών των κρατών μελών, στην εσωτερική αγορά, καθώς και στον καθορισμό κοινών στόχων, και ασκείται σύμφωνα με την αρχή της οικονομίας της ανοιχτής αγοράς με ελεύθερο ανταγωνισμό.»

<sup>5</sup> Τζουγανάτος, εις ΔικΕΛΑντ, §1, 1, Μαρίνος, ό.π., σελ. 16.

ευημερία<sup>6</sup>. Η αρχή της ανοιχτής αγοράς με ελεύθερο ανταγωνισμό βρίσκει έρεισμα και στο ελληνικό Σύνταγμα (άρθρα 5 παρ. 1, 17, 106 παρ. 1-2 και 28 Σ)<sup>7</sup>. Παρότι το Σύνταγμα δεν αναφέρεται στους όρους «αγορά» και «ανταγωνισμός»<sup>8</sup>, γίνεται δεκτό ότι η αγορά προστατεύεται συνταγματικά και μέσω της προστασίας αυτής ικανοποιείται τόσο το ιδιωτικό όσο και το δημόσιο συμφέρον<sup>9</sup>. Το Σύνταγμα είναι προσανατολισμένο στο σύστημα της ανοιχτής αγοράς και οι κανόνες του ελεύθερου ανταγωνισμού εφαρμόζονται στην οικονομική δράση τόσο των ιδιωτών όσο και του κράτους<sup>10</sup>.

Υπό το φως των ανωτέρω αρχών, αναθεωρείται ο ρόλος του κράτους ως προς τον βαθμό επέμβασής του στην αγορά και εμφανίζονται σαφείς τάσεις για «απορρύθμιση». Ο όρος απορρύθμιση, μπορεί να περιγραφεί ως η απεμπόληση ή η απλούστευση των κρατικών κανόνων και νομικών προβλέψεων και, άρα, ως η στροφή σε μία αυξανόμενη εμπιστοσύνη στις δυνάμεις της αγοράς και την αυτορρύθμιση<sup>11</sup>. Με την υποχώρηση της έντονης παρέμβασης του κράτους και την αύξηση της εμπιστοσύνης στις δυνάμεις της αγοράς, η ελευθερία δράσης εντός μιας αγοράς βελτιώνεται, τα εμπόδια εισόδου μπορούν να εξαφανιστούν και συγκεκριμένοι στόχοι κοινού συμφέροντος δεν διασφαλίζονται από το κράτος αλλά από οικειοθελείς και κοινές δράσεις του κλάδου. Η απορρύθμιση ξεκινά ως αίτημα από τις επιχειρήσεις που δραστηριοποιούνται στις υπό ρύθμιση αγορές<sup>12</sup>, οι οποίες, προκειμένου να συμμορφωθούν με ένα έντονο ρυθμιστικό πλαίσιο, αντιμετωπίζουν υψηλά διοικητικά κόστη, δυσανάλογους περιορισμούς στις δραστηριότητές τους και αναποτελεσματικότητες<sup>13</sup>. Άλλωστε, οι συνθήκες ανταγωνισμού σε μία αγορά συνδέονται άμεσα με τη δυνατότητα επενδύσεων<sup>14</sup>.

Προκειμένου να διατηρηθούν ή να επιτευχθούν συνθήκες ελεύθερου ανταγωνισμού σε μία ολιγοπωλιακή ή μονοπωλιακή αγορά μπορούν να εφαρμοστούν διάφορες κατηγορίες μέτρων μικρο-

---

<sup>6</sup> Τζουγανάτος, εις ΔικΕΛΑντ, §1, 1, Κατσουλάκος – Βέττας, Πολιτική Ανταγωνισμού και Ρυθμιστική Πολιτική, Τυπωθήτω, 2004, σελ. 34.

<sup>7</sup> Δελλής, Κοινή ωφέλεια και αγορά, Τόμος Α', 314 και Μικρούλεα, Επιχειρηματικός ανταγωνισμός μεταξύ δημοσίων και ιδιωτικών επιχειρήσεων (όταν το κράτος βλάπτει τον ανταγωνισμό), Ενέργεια & δίκαιο, Τεύχος 22<sup>ο</sup>, 2015, σελ. 28.

<sup>8</sup> Δελλής, Κοινή ωφέλεια και αγορά, Τόμος Α', 315.

<sup>9</sup> Δελλής, Κοινή ωφέλεια και αγορά, Τόμος Α', 315.

<sup>10</sup> Δελλής, Αγορά και Κοινή Ωφέλεια, Τόμος Α', 316 – 320.

<sup>11</sup> Hulsink Willem and Wubben Emiel, Creating Competition & Mastering Markets' New Entrants, Monopolists, and Regulators in Transforming Public Utilities Across the Atlantic (19 2003 6). ERIM Report Series Reference No. ERS-2003-051-ORG. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=423661>, σελ. 1.

<sup>12</sup> Βέττας, Ανταγωνισμός και Ρύθμιση στις αγορές προϊόντων υπό το πρίσμα της κρίσης στην ελληνική οικονομία, δημοσιευμένο σε «Η Διεθνής Κρίση, η Κρίση στην Ευρωζώνη και το Ελληνικό Χρηματοπιστωτικό Σύστημα» (σσ. 347-358), επιμέλεια Γκίκα Χαρδούβελη και Χρήστου Γκόρτσου, Ελληνική Ένωση Τραπεζών, 2011, σελ. 357.

<sup>13</sup> Hulsink Willem and Wubben Emiel, ό.π., σελ. 1.

<sup>14</sup> Βέττας, ό.π., σελ. 357.

οικονομικής πολιτικής, τα οποία διαφοροποιούνται ανάλογα με τους ειδικούς όρους που ισχύουν στην υπό εξέταση αγορά. Άλλωστε, το παράδειγμα της τέλεια ανταγωνιστικής αγοράς είναι σπάνιο ή ανεφάρμοστο για αρκετές αγορές (π.χ. αγορές όπου μία ή περισσότερες επιχειρήσεις συγκεντρώνουν σημαντικά μερίδια αγοράς και μπορούν να επηρεάζουν τη ζήτηση και τις τιμές, αγορές όπου δεν υπάρχουν συνθήκες τέλει πληροφόρησης, αγορές όπου η διαθέσιμη τεχνολογία προστατεύεται από δικαιώματα διανοητικής ιδιοκτησίας, αγορές όπου υπάρχουν φυσικά ή περίπου φυσικά μονοπώλια κτλ.)<sup>15</sup>. Λαμβάνοντας υπόψη αυτή τη διαπίστωση, μας ενδιαφέρει να εξετάσουμε πώς μπορούν να επιτευχθούν συνθήκες ανταγωνισμού, σε ολιγοπωλιακές και μονοπωλιακές αγορές, όπου η δύναμη (μονοπωλιακή<sup>16</sup> ή μη) των επιχειρήσεων περιορίζει τον ελεύθερο ανταγωνισμό με χρήση μέτρων μικρο-οικονομικής πολιτικής.

Η δημόσια εξουσία, με κριτήριο την οικονομική πολιτική που επιθυμεί να εφαρμόσει, καλείται να επιλέξει μεταξύ αυτών των μέτρων για να διορθώσει αποτυχίες της αγοράς και να βελτιώσει τις συνθήκες του ανταγωνισμού<sup>17</sup>. Τα μέτρα αυτά μπορεί να είναι περισσότερο ή λιγότερο δραστικά και παρεμβατικά, ανάλογα με ζητήματα που καλούνται να επιλύσουν<sup>18</sup>, καθώς και ανάλογα με τα δικαιώματα που διαπλέκονται και τις πολιτικές και κοινωνικές συνθήκες που επικρατούν.

Σύμφωνα με την οικονομική επιστήμη, η πολιτική ανταγωνισμού ως προς την ευρεία έννοια του όρου περιλαμβάνει όλες τις κατηγορίες μέτρων μικρο-οικονομικής πολιτικής, τα οποία σκοπό έχουν να ενισχύσουν και να προστατεύσουν τον ελεύθερο ανταγωνισμό και κατηγοριοποιούνται σε μέτρα (α) αντι-μονοπωλιακής πολιτικής, (β) πολιτικής για συγκεντρώσεις επιχειρήσεων, (γ) πολιτικής για την απελευθέρωση αγορών και (δ) πολιτικής κρατικών ενισχύσεων<sup>19</sup>.

Η πολιτική ανταγωνισμού ως προς την στενή έννοια περιλαμβάνει (α) την αντι-μονοπωλιακή πολιτική και (β) την πολιτική για τις συγκεντρώσεις. Αυτές οι κατηγορίες μικρο-οικονομικής πολιτικής εφαρμόζονται, κατά κανόνα, από τις αρχές ανταγωνισμού<sup>20</sup>. Η πολιτική ανταγωνισμού

---

<sup>15</sup> Οι προϋποθέσεις για να υπάρχει τέλει ανταγωνισμός σε μία αγορά είναι (α) πολύ μικρή δύναμη της κάθε επιχείρησης που δραστηριοποιείται στη συγκεκριμένη αγορά, (β) προσφορά ομοιογενούς προϊόντος από όλες τις επιχειρήσεις, (γ) τέλεια πληροφόρηση μεταξύ ανταγωνιστών και καταναλωτών ως προς τις τιμές του προσφερόμενου προϊόντος, (δ) η διαθέσιμη τεχνολογία να είναι ίδια για όλες τις επιχειρήσεις και να μην υπάρχουν χρονικοί ή άλλοι περιορισμοί στη χρήση της και (ε) ελεύθερη είσοδος και έξοδος των ανταγωνιζόμενων επιχειρήσεων στην αγορά. Βλ. αναλυτικά Κατσουλάκο – Βέττα, ό.π., σελ. 42 – 43.

<sup>16</sup> «Μονοπωλιακή δύναμη» ή «δύναμη της επιχείρησης στην αγορά» ορίζεται ως η δυνατότητα μίας επιχείρησης να μπορεί να επηρεάσει με τις ενέργειές της την τιμή του προϊόντος που διαθέτει στην αγορά ή να πωλεί το προϊόν της σε τιμές που υπερβαίνουν το οριακό κόστος παραγωγής της. Βλ. αναλυτικά Κατσουλάκο – Βέττα, ό.π., σελ. 36 επ.

<sup>17</sup> Κατσουλάκος – Βέττας, ό.π., σελ. 81.

<sup>18</sup> *Ibid.*

<sup>19</sup> Κατσουλάκος – Βέττας, ό.π., σελ. 259 – 260.

<sup>20</sup> Κατσουλάκος – Βέττας, ό.π., σελ. 259.



υπό στενή έννοια κρίνεται επαρκής και ικανή για να αντιμετωπίσει τους περιορισμούς του ελεύθερου ανταγωνισμού σε ολιγοπωλιακές αγορές<sup>21</sup>. Αντίθετα, η πολιτική για την απελευθέρωση των αγορών (ρυθμιστική πολιτική), ως δραστικότερο μέτρο, καλείται να δημιουργήσει συνθήκες ελεύθερου ανταγωνισμού σε αγορές μονοπωλιακές, συνήθως αγορές δικτύου όπου υπάρχει κάποιο φυσικό μονοπώλιο<sup>22</sup>. Για την εφαρμογή της καλούνται να αναλάβουν δράση ad hoc ιδρυθείσες κλαδικές ρυθμιστικές αρχές.

## Χαρακτηριστικά Πολιτικής Ανταγωνισμού

Οι περισσότερες αγορές λειτουργούν υπό συνθήκες επαρκούς ανταγωνισμού. Η πολιτική ανταγωνισμού υπό την στενή έννοια έχει την εξουσία να αξιολογήσει κάθε ολιγοπωλιακή αγορά, η οποία εμπίπτει στις αρμοδιότητές της, και να παρέμβει, αφού εντοπίσει αστοχίες<sup>23</sup>. Επεμβαίνει, επομένως, οριζόντια σε όλους τους κλάδους της οικονομίας<sup>24</sup>, ή ορθότερα, στους κλάδους της οικονομίας για τους οποίους της έχει παρασχεθεί η σχετική αρμοδιότητα και εφαρμόζει του κανόνες προστασίας του ανταγωνισμού<sup>25</sup>. Λειτουργεί ex post, δηλαδή αξιολογεί τη συμπεριφορά των επιχειρήσεων, αφού αυτή έχει εκδηλωθεί με τις μορφές που προβλέπονται στους κανόνες δικαίου (συμφωνίες, συμπράξεις και εναρμονισμένες πρακτικές, συμπεριφορές επιχειρήσεων με δεσπόζουσα θέση στην αγορά)<sup>26</sup>, για να εντοπίσει τις αρνητικές συνέπειες που η συγκεκριμένη συμπεριφορά πράγματι έχει ή δυνητικά θα είχε στη λειτουργία του ελεύθερου ανταγωνισμού. Ταυτόχρονα, λειτουργεί ex ante όταν καλείται να ελέγξει στρατηγικές ενέργειες που αποφασίζονται μεταξύ επιχειρήσεων και τις δυνητικές επιπτώσεις τους στις συνθήκες της εκάστοτε αγοράς. Σε αυτή την περίπτωση, η αρμόδια αρχή καλείται να λάβει απόφαση για την έγκριση ή μη της υπό εξέταση συγκέντρωσης επιχειρήσεων<sup>27</sup>. Γίνεται αντιληπτό ότι η πολιτική ανταγωνισμού αποτελεί ένα είδος παρέμβασης στην αγορά, όπως και η ρυθμιστική πολιτική. Η αρμόδια αρχή ανταγωνισμού, με την εξουσία που της έχει παραχωρηθεί, δύναται να επηρεάσει έμμεσα την

---

<sup>21</sup> Κατσουλάκος – Βέττας, ό.π., σελ. 83.

<sup>22</sup> *Ibid.*

<sup>23</sup> Κατσουλάκος – Βέττας, ό.π., σελ. 84.

<sup>24</sup> Κατσουλάκος – Βέττας, ό.π., σελ. 85.

<sup>25</sup> Η αναφορά γίνεται λαμβάνοντας υπ' όψιν ότι στην Ελλάδα η ΕΕΤΤ λειτουργεί ως αρχή ανταγωνισμού αποκλειστικά για την αγορά των τηλεπικοινωνιών και η αντίστοιχη αρμοδιότητα έχει αφαιρεθεί από την ΕπΑντ (Ν 4070/2012).

<sup>26</sup> Βλ. άρθρα 1 και 2 Ν 3959/2011 και άρθρα 101 και 102 ΣΛΕΕ.

<sup>27</sup> Κατσουλάκος – Βέττας, ό.π., σελ. 84. Βλ. και άρθρα 5 – 10 Ν 3959/2011.

αποδοτικότητα της αγοράς<sup>28</sup>, με το να τιμωρεί ή να εγκρίνει αποφάσεις, συμπεριφορές και πρακτικές μεταξύ επιχειρήσεων ή συμπεριφορές επιχειρήσεων με δεσπόζουσα θέση στην αγορά και να επιτρέπει συγκεντρώσεις επιχειρήσεων<sup>29</sup>. Μέσω της επίδρασής της στις συνθήκες της αγοράς, επηρεάζονται έμμεσα και οι τιμές<sup>30</sup>.

Επιγραμματικά, η ιστορία των κανόνων προστασίας του ανταγωνισμού ξεκινά στο Ηνωμένο Βασίλειο, όπου υιοθετήθηκε το 1624 ο πρώτος νόμος για τον ανταγωνισμό (The Statute of Monopolies)<sup>31</sup>. Το 1889 ψηφίστηκε στον Καναδά το πρώτο μοντέρνο νομοθέτημα αναφορικά με την προστασία του ανταγωνισμού (Act for the Prevention and Suppression of Combinations formed in restraint of Trade) και στις Ηνωμένες Πολιτείες ψηφίστηκε το 1890 η διάσημη Sherman Act, την οποία ακολούθησε το 1914 η Clayton Act<sup>32</sup>. Στην ηπειρωτική Ευρώπη, οι πρώτοι κανόνες προστασίας του ανταγωνισμού εμφανίστηκαν κατά την περίοδο του μεσοπολέμου<sup>33</sup>, ωστόσο η πορεία προς την εφαρμογή και ανάπτυξή τους αναχαιτίστηκε από την κρίση του 1929 και τον δεύτερο παγκόσμιο πόλεμο<sup>34</sup>. Σημαντικός σταθμός για την ευρωπαϊκή ήπειρο αποτελεί η υπογραφή της συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Κοινότητα Άνθρακα και Χάλυβα (ΕΚΑΧ), το κείμενο της οποίας προέβλεπε την απαγόρευση των καρτέλ (άρθρο 65), περιείχε διατάξεις περί συγκεντρώσεων και κατάχρησης δεσπόζουσας θέσης από εταιρείες (άρθρο 66) και αποτελεί το πρώτο υπερεθνικό νομικό κείμενο που περιέχει κανόνες για την προστασία του ανταγωνισμού<sup>35</sup>. Με την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, πλέον Ευρωπαϊκή Ένωση (ΕΕ), τα κράτη μέλη προσάρμοσαν τις νομοθεσίες τους ή θέσπισαν για πρώτη φορά κανόνες ανταγωνισμού προκειμένου να συμμορφωθούν με τις απαιτήσεις ένταξης στην ΕΕ. Θεμελιώδεις διατάξεις αποτελούν τα άρθρα 101 και 102 ΣΛΕΕ. Σημαντική καμπή για την περισσότερο αποτελεσματική και ομοιόμορφη εφαρμογή των κανόνων του ανταγωνισμού στην ΕΕ είναι η ψήφιση και η θέση σε ισχύ του Κανονισμού 1/2003 για την εφαρμογή των άρθρων 101 και 102 ΣΛΕΕ. Με τον Κανονισμό 1/2003 καταργήθηκε το προηγούμενο σύστημα της εκ των προτέρων γνωστοποίησης και λήψης απαλλαγής βάσει του άρθρου 101 παρ. 3 ΣΛΕΕ. Το εν λόγω σύστημα αντικαταστάθηκε από τον εκ των υστέρων έλεγχο υπαγωγής στην εξαίρεση της ως άνω διάταξης από την Επιτροπή, τις εθνικές αρχές ανταγωνισμού

---

<sup>28</sup> Κατσουλάκος – Βέττας, ό.π., σελ. 85.

<sup>29</sup> *Ibid.*

<sup>30</sup> *Ibid.*

<sup>31</sup> Papodopoulos Anestis, ό.π., § 2.1.1, σελ. 9.

<sup>32</sup> *Ibid.*

<sup>33</sup> Στη Γερμανία το 1923, τη Σουηδία το 1925 και τη Νορβηγία το 1926. Papodopoulos Anestis, ό.π., § 2.1.2, σελ. 12.

<sup>34</sup> *Ibid.*

<sup>35</sup> Papodopoulos Anestis, ό.π., § 2.1.2, σελ. 13 – 14.

και τα εθνικά δικαστήρια. Από την εξαιρετικής σημασίας τροποποίηση του μέχρι τότε ισχύοντος καθεστώτος εμφανίζεται η τάση του ενωσιακού δικαίου του ανταγωνισμού προς την αποκέντρωση<sup>36</sup>, την αυτοαξιολόγηση<sup>37</sup> και την εμπιστοσύνη στις δυνάμεις της αγοράς για τήρηση των κανόνων και, ως εκ τούτου, προς την απορρύθμιση. Η τάση αυτή επηρεάζει αναπόφευκτα τα εθνικά δίκαια, τα οποία καλούνται να προσαρμοσθούν.

## Χαρακτηριστικά Ρυθμιστικής Πολιτικής

Σε ορισμένους κλάδους της οικονομίας παρατηρείται κάμψη της αρχής της οικονομίας της ανοιχτής αγοράς με ελεύθερο ανταγωνισμό, με σκοπό να εξυπηρετηθούν στόχοι γενικότερου συμφέροντος<sup>38</sup>. Το ελληνικό κράτος, κατά την άσκηση του ρόλου του ως ρυθμιστή της αγοράς, υπήρξε ιδιαίτερα «αγοραφοβικό»<sup>39</sup>. Εν μέρει, οι αγοραφοβικές αντιλήψεις είναι δικαιολογημένες ιστορικά καθώς στην Ελλάδα (όπως και στο μεγαλύτερο μέρος της Ευρώπης) οι υπηρεσίες κοινής ωφέλειας συνδέονταν παραδοσιακά με το κράτος και οι αγορές των υπηρεσιών κοινής ωφέλειας δεν εντάσσονταν στην επιχειρηματική δράση κατά τις ισχύσασες αντιλήψεις. Οι αντιλήψεις αυτές οφείλονταν σε μεγάλο βαθμό στα τραγικά ιστορικά γεγονότα που έλαβαν χώρα έως το πρώτο μισό του 20<sup>ου</sup> αιώνα, τα οποία επηρέασαν βαθιά και σε πολλά επίπεδα την κοινωνία και την οικονομία: δεύτερος παγκόσμιος<sup>40</sup> και ελληνικός εμφύλιος πόλεμος<sup>41</sup>. Πρακτικά, στα τέλη της δεκαετίας του 1940 όλη η Ευρώπη έχει να αντιμετωπίσει, πέραν όλων των άλλων συνεπειών του πολέμου, κατεστραμμένες κοινωφελείς υποδομές και μία οικονομία υπό μαρασμό. Η ανάληψη από το κράτος της ευθύνης για την παροχή των κοινωφελών υπηρεσιών ήταν αναγκαία για την κοινωνική ευημερία και την ανάπτυξη. Ως αποτέλεσμα, στην Ελλάδα μέχρι το 1990 υπάρχει «ισχυρή δημόσια οικονομία, τύποις φιλελεύθερη αλλά ουσία υποταγμένη στις παρεμβατικές ορέξεις του κράτους<sup>42</sup>».

Ενώ τα ευρωπαϊκά κράτη επέλεγαν να επιφυλάξουν για τον εαυτό τους την παροχή των κοινωφελών υπηρεσιών, στις Η.Π.Α. η ρύθμιση επιλέγεται ως το καταλληλότερο εργαλείο για τη

---

<sup>36</sup> Τζουγανάτος, εις ΔικΕλΑντ §4, 25, Σουφλερός, Ο Κανονισμός 1/2003 για την εφαρμογή των Κανόνων Ανταγωνισμού της ΕΕ (Άρθρα 101 & 102 ΣΛΕΕ) – Κατ' άρθρο ερμηνεία, Νομική Βιβλιοθήκη, 2015, § 4.

<sup>37</sup> Τζουγανάτος, εις ΔικΕλΑντ §4, 27.

<sup>38</sup> Bellamy & Child: European Union Law of Competition (7<sup>th</sup> Edition), Edited by Vivien Rose and David Bailey, Oxford University Press, 2013, 12.001.

<sup>39</sup> Δελλής, Αγορά και Κοινή Ωφέλεια, Τόμος Α', 71 - 72.

<sup>40</sup> Ομοίως και για τις υπόλοιπες χώρες της Ευρώπης, όπως Γαλλία, Γερμανία, Ιταλία κτλ. Η Αγγλία είχε παραδοσιακά περισσότερο φιλελεύθερη αντιμετώπιση των ζητημάτων του ελεύθερου ανταγωνισμού.

<sup>41</sup> Δελλής, Αγορά και Κοινή Ωφέλεια, Τόμος Α', 60.

δομή των αγορών κοινής ωφέλειας<sup>43</sup>. Στο αμερικανικό δίκαιο ισχύει η παράλληλη ρύθμιση<sup>44</sup> και επικρατεί η υπόθεση ότι η ίδια αγορά θα πρέπει να καθορίζει τους όρους λειτουργίας της και όχι κάποιος κρατικός ρυθμιστής<sup>45</sup>, ενώ ταυτόχρονα υπάρχει διοικητική εποπτεία για τον τρόπο οργάνωσης της αγοράς και τις δραστηριότητες των επιχειρήσεων σε αυτή<sup>46</sup>.

Πλέον, υπό την έντονη παρέμβαση της ενωσιακής νομοθεσίας και νομολογίας<sup>47</sup>, τα κράτη μέλη της ΕΕ λαμβάνουν μέτρα για την απελευθέρωση των αγορών κοινής ωφέλειας, όπως οι αγορές των τηλεπικοινωνιών και της ενέργειας, με στόχο να αλλάξουν τη δομή τους και να δημιουργηθούν σε αυτές συνθήκες ανταγωνισμού. Προς τον σκοπό αυτό, ιδρύονται κλαδικές ρυθμιστικές αρχές με την εντολή να εξασφαλίσουν την πρόσβαση σε υπηρεσίες κοινής ωφέλειας υψηλής ποιότητας, να καταργήσουν εμπόδια εισόδου, να διευκολύνουν τις επενδύσεις και να διαφυλάξουν την ουδετερότητα της αγοράς<sup>48</sup>. Με άλλα λόγια, καλούνται να απελευθερώσουν μία αγορά<sup>49</sup> προκειμένου να δημιουργηθούν συνθήκες αποτελεσματικού ανταγωνισμού<sup>50</sup>. Παραδείγματα απελευθερωμένων αγορών αποτελούν οι αερομεταφορές, η ραδιοτηλεόραση, οι ταχυδρομικές υπηρεσίες, κ.α.

Η ρυθμιστική πολιτική εφαρμόζεται σε αγορές στις οποίες υπάρχει μονοπώλιο ή σε αγορές όπου μια επιχείρηση εξακολουθεί μετά την απελευθέρωση της αγοράς να έχει κυρίαρχη θέση (Σημαντική Ισχύ στην Αγορά – ΣΙΑ) και οι νεοεισερχόμενες επιχειρήσεις διατηρούν πολύ μικρή δύναμη<sup>51</sup>. Οι λόγοι εξαιτίας των οποίων οι πολύ μικρότερες, νεοεισαχθείσες συνήθως, στην αγορά (ιδίως όσον αφορά αγορές κοινής ωφέλειας) επιχειρήσεις δυσκολεύονται να αποκτήσουν μεγαλύτερα μερίδια αγοράς συνοψίζονται κυρίως (α) στην παραδοσιακή παρουσία του ιστορικού παρόχου, που τελεί

---

<sup>42</sup> Δελλής, Αγορά και Κοινή Ωφέλεια, Τόμος Α', 60.

<sup>43</sup> Hulsink Willem and Wubben Emiel, ό.π., σελ. 4.

<sup>44</sup> Μαρίνος, Οριοθέτηση αρμοδιοτήτων μεταξύ ΡΑΕ και Επιτροπής Ανταγωνισμού – συγχρόνως παρατηρήσεις στην σχέση του Δικαίου κατά των περιορισμών του ανταγωνισμού προς το Δίκαιο της Ενέργειας, Ενέργεια και Δίκαιο, Τεύχος 19, 2013, σελ 22, υποσημ. 5

<sup>45</sup> Papodopoulos Anestis, *The international dimension of EU competition law and policy*, Cambridge University Press, 2010, § 2.1.1, σελ. 11.

<sup>46</sup> Βλ. αναλυτικά Παυλίδης, Ρύθμιση, Απορρύθμιση, Κατακερματισμός και Περιφερειοποίηση: Μία συγκριτική θεώρηση των δικτύων και των αγορών ηλεκτρικής ενέργειας στις ΗΠΑ, σε *Ενέργεια, Δίκτυα και Υποδομές*, Φαραντούρης (επιμ.), σελ. 142 επ.

<sup>47</sup> Βλ. αναλυτικά Συνοδινός, Απελευθέρωση των μονοπωλίων παροχής υπηρεσιών κοινής ωφέλειας και κοινοτικό δίκαιο, ΔΕΕ 11/2000, σελ. 1074 επ.

<sup>48</sup> OECD (2016), *Governance of Regulators' Practices: Accountability, Transparency and Co-ordination*, OECD Publishing, Paris, σελ. 3. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264255388-en>

<sup>49</sup> Με τον όρο «απελευθέρωση της αγοράς» περιγράφεται η διαδικασία κατάργησης των κρατικών μονοπωλίων και η μετατροπή τους σε πιο ανοιχτές αγορές. Βλ. Hulsink Willem and Wubben Emiel, ό.π., σελ. 2.

<sup>50</sup> Μαρίνος Μιχαήλ – Θεόδωρος, Οριοθέτηση αρμοδιοτήτων μεταξύ ΡΑΕ και Επιτροπής Ανταγωνισμού – συγχρόνως παρατηρήσεις στην σχέση του Δικαίου κατά των περιορισμών του ανταγωνισμού προς το Δίκαιο της Ενέργειας, Ενέργεια και Δίκαιο, Τεύχος 19, 2013, σελ. 22.

υπό τον έλεγχο ή την ιδιοκτησία του κράτους<sup>52</sup> αλλά και (β) στα εμπόδια εισόδου που αντιμετωπίζουν λόγω της έντασης κεφαλαίου που απαιτείται για τις αναγκαίες επενδύσεις και στην δυσκολία πρόσβασης σε δίκτυα μεταφοράς και διανομής. Ωστόσο, όταν γίνεται παρέμβαση του κράτους στις συνθήκες της αγοράς, επηρεάζονται οι επιλογές των συμμετεχόντων, δηλαδή των επιχειρήσεων και των καταναλωτών<sup>53</sup>. Η ρύθμιση έχει κόστος και γι' αυτό θα πρέπει να εφαρμόζεται επιφυλακτικά και μόνο όταν το όφελος από τα αποτελέσματα που αναμένονται υπερβαίνει το κόστος της εφαρμογής της<sup>54</sup>. Ακόμη, η διαδικασία της απελευθέρωσης μιας αγοράς απαιτεί προσεκτικά σχεδιασμένη στρατηγική<sup>55</sup>. Η ρυθμιστική πολιτική λειτουργεί *ex ante*: παρεμβαίνει στη δομή της αγοράς και καθορίζει τους όρους συμπεριφοράς των επιχειρήσεων<sup>56</sup>. Οι ρυθμιστικές αρχές που είναι επιφορτισμένες με την εποπτεία της αγοράς και την εφαρμογή των ρυθμιστικών κανόνων ελέγχουν περιοδικά τις συνθήκες της υπό ρύθμιση αγοράς<sup>57</sup> και έχουν την εξουσία να εγκρίνουν νέα προϊόντα ή τροποποιήσεις σε υφιστάμενα, τα οποία οι επιχειρήσεις με ΣΙΑ σκοπεύουν να προωθήσουν στην αγορά<sup>58</sup>. Ως εκ τούτου, καθορίζεται άμεσα η τιμολογιακή πρακτική και άλλες συμπεριφορές των επιχειρήσεων που λειτουργούν στην υπό ρύθμιση αγορά<sup>59</sup>. Στο πλαίσιο αυτό, οι ρυθμιστικές αρχές έχουν αποφασιστικό ρόλο τόσο για την αειφόρο και χωρίς περιορισμούς ανάπτυξη όσο και για τη διασφάλιση της εμπιστοσύνης των πολιτών στους δημόσιους οργανισμούς<sup>60</sup>.

Μεγάλη έμφαση για περισσότερα από είκοσι έτη έχει δοθεί στην απελευθέρωση της αγοράς των τηλεπικοινωνιών, η οποία φαίνεται να έχει πετύχει σε σημαντικό βαθμό. Αντίθετα, ο κλάδος της ενέργειας, δεν εξελίσσεται με τον ίδιο ρυθμό. Οι κλάδοι της αγοράς της ενέργειας εξακολουθούν να χαρακτηρίζονται από μερικό (π.χ. παροχή ηλεκτρικής ενέργειας) ή καθόλου (π.χ. λιανική παροχή φυσικού αερίου) ανταγωνισμό. Σε αυτή την καθυστέρηση συμβάλλουν τεχνικοί λόγοι και φυσικά

---

<sup>51</sup> Κατσουλάκος – Βέττας, σελ. 84.

<sup>52</sup> Bellamy & Child: *European Union Law of Competition* (7<sup>th</sup> Edition), Edited by Vivien Rose and David Bailey, Oxford University Press, 2013, 12.002.

<sup>53</sup> Κατσουλάκος – Βέττας, σελ. 92.

<sup>54</sup> Κατσουλάκος – Βέττας, σελ. 93.

<sup>55</sup> Hulsink Willem and Wubben Emiel, *ό.π.*, σελ. 23.

<sup>56</sup> Κατσουλάκος – Βέττας, σελ. 84.

<sup>57</sup> *Ibid.*

<sup>58</sup> Για παράδειγμα, η υποχρέωση του ΟΤΕ να λαμβάνει την έγκριση της ΕΕΤΤ προτού διαθέσει νέα προϊόντα και υπηρεσίες τηλεπικοινωνιών στην αγορά.

<sup>59</sup> Κατσουλάκος – Βέττας, *ό.π.*, σελ. 85.

<sup>60</sup> OECD (2016), *ό.π.*, σελ. 3. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264255388-en>

μονοπώλια στις υποδομές μεταφοράς και διανομής της ηλεκτρικής ενέργειας αλλά και η ανάγκη για αδιάλειπτη παροχή των υπηρεσιών<sup>61</sup>.

## Σχέση μεταξύ Πολιτικής Ανταγωνισμού και Ρυθμιστικής Πολιτικής

Οι δύο πολιτικές ξεκινούν από ένα κοινό σημείο αφετηρίας: αμφότερες σκοπό έχουν να διορθώσουν «αποτυχίες» της αγοράς (market failures) ή την έλλειψη ανταγωνισμού σε μία αγορά<sup>62</sup> προς όφελος του γενικού συμφέροντος. Εναλλακτικά, σύμφωνα με την μικρο-οικονομική θεωρία, σκοπός τόσο της πολιτικής ανταγωνισμού όσο και της ρυθμιστικής πολιτικής είναι η βελτίωση της οικονομικής αποτελεσματικότητας σε αγορές όπου υπάρχουν επιχειρήσεις με μονοπωλιακή δύναμη στην αγορά<sup>63</sup>.

Όμως, ο ρόλος της ρύθμισης είναι διπλός: αφενός στοχεύει στην δημιουργία ανταγωνισμού σε μία αγορά και αφετέρου στην εξυπηρέτηση εξωανταγωνιστικών στόχων δημοσίου συμφέροντος<sup>64</sup>. Η τομεακή ρύθμιση είναι ένα μεταβατικό εργαλείο<sup>65</sup>: χρησιμοποιείται για να μεταβεί μία αγορά από μονοπωλιακό καθεστώς με εμπόδια εισόδου σε μία ανοιχτή αγορά με ανταγωνισμό. Ακόμη, η ρύθμιση επεμβαίνει σταδιακά<sup>66</sup>, ξεκινώντας από τη μερική απελευθέρωση αγορών ή την απελευθέρωση ορισμένων αγορών ενός κλάδου για να επιτύχει την πλήρη απελευθέρωση και την υποχώρηση της ρύθμισης. Οι διαφορές του ρυθμιστικού δικαίου από το δίκαιο κατά των περιορισμών του ανταγωνισμού μπορούν να συνοψισθούν ως εξής: (α) το ρυθμιστικό δίκαιο σκοπό έχει τη δημιουργία συνθηκών ανταγωνισμού σε μία αγορά και όχι την προστασία τους, (β) επιδιώκει την παράλληλη εξασφάλιση της παροχής υπηρεσιών κοινής ωφέλειας υψηλής ποιότητας και υπό ελεγχόμενες τιμές και (γ) έχει εξαιρετικό χαρακτήρα<sup>67</sup>.

---

<sup>61</sup> Bellamy & Child, ό.π., 12.089.

<sup>62</sup> Μαρίνος, Οριοθέτηση αρμοδιοτήτων μεταξύ ΡΑΕ και Επιτροπής Ανταγωνισμού – συγχρόνως παρατηρήσεις στην σχέση του Δικαίου κατά των περιορισμών του ανταγωνισμού προς το Δίκαιο της Ενέργειας, Ενέργεια και Δίκαιο, Τεύχος 19, 2013, σελ 23.

<sup>63</sup> Κατσουλάκος – Βέττας, Πολιτική Ανταγωνισμού και Ρυθμιστική Πολιτική, Τυπωθήτω, 2004, σελ. 31.

<sup>64</sup> Μαρίνος, Ρύθμιση και Απορρύθμιση στο Εμπορικό Δίκαιο, σελ. 23

<sup>65</sup> Τρούλη, υποσημ. 11.

<sup>66</sup> Συνοδινός, Απελευθέρωση των μονοπωλίων παροχής υπηρεσιών κοινής ωφέλειας και κοινοτικό δίκαιο, ΔΕΕ 11/2000, σελ. 1080.

<sup>67</sup> Βλ. και Μαρίνο, Οριοθέτηση αρμοδιοτήτων μεταξύ ΡΑΕ και Επιτροπής Ανταγωνισμού – συγχρόνως παρατηρήσεις στην σχέση του Δικαίου κατά των περιορισμών του ανταγωνισμού προς το Δίκαιο της Ενέργειας, Ενέργεια και Δίκαιο, Τεύχος 19, 2013, σελ 22, υποσημ. 3.

Η σχέση μεταξύ ρυθμιστικής πολιτικής και πολιτικής ανταγωνισμού μπορεί να είναι είτε διαχρονική είτε παράλληλη<sup>68</sup>. Ως προς τη διαχρονική σχέση τους, οι παρεμβάσεις σε μία αγορά ξεκινούν με τη μορφή της ρυθμιστικής πολιτικής και, όταν κριθεί ότι οι συνθήκες ανταγωνισμού στον συγκεκριμένο κλάδο είναι σε ικανοποιητικό επίπεδο, η ρύθμιση, όντας επαχθέστερο και κοστοβόρο μέτρο, υποχωρεί δίνοντας τη σκυτάλη στην εφαρμογή των γενικών διατάξεων για την προστασία του ελεύθερου ανταγωνισμού, εφόσον η αγορά κρίνεται ώριμη και επαρκώς ανταγωνιστική βάσει οικονομικών κριτηρίων και αποτελεσμάτων<sup>69</sup>. Εναλλακτικά, η ρύθμιση εφαρμόζεται ταυτόχρονα με τις γενικές διατάξεις περί ανταγωνισμού κατά τη διάρκεια της μετάβασης μίας αγοράς από το μονοπωλιακό στο ανταγωνιστικό / ολιγοπωλιακό καθεστώς.

Όσον αφορά την παράλληλη εφαρμογή των δύο πολιτικών, ανακύπτουν σημαντικά προβλήματα. Αφενός, όταν σε μία αγορά εφαρμόζονται κανόνες της ρύθμισης (π.χ. καθορισμός ανώτατων τιμών ή ελάχιστων προδιαγραφών προϊόντων από το κράτος), δεν παύουν να ισχύουν παράλληλα οι γενικοί κανόνες περί προστασίας του ανταγωνισμού, εφόσον οι επιχειρήσεις που δραστηριοποιούνται στη συγκεκριμένη αγορά έχουν τη δυνατότητα να ανταγωνίζονται σε άλλους όρους (π.χ. ποιότητα, φήμη κτλ.)<sup>70</sup>. Στην περίπτωση αυτή, υπάρχει αλληλεπίδραση μεταξύ των δύο πολιτικών. Αφετέρου, όταν σε έναν κλάδο της οικονομίας, π.χ. στην ενέργεια, υπάρχουν αγορές όπου χαρακτηρίζονται ως φυσικά μονοπώλια (π.χ. το δίκτυο διανομής ηλεκτρικής ενέργειας), ενώ άλλες αγορές μπορούν να λειτουργήσουν ως ολιγοπώλια (π.χ. η αγορά παραγωγής ηλεκτρικής ενέργειας), οι πρώτες θα εξακολουθούν να λειτουργούν ως μονοπώλια υπό ρύθμιση, ενώ οι δεύτερες θα εισέλθουν σταδιακά στο καθεστώς εφαρμογής των γενικών κανόνων περί προστασίας του ανταγωνισμού<sup>71</sup>. Λόγω της στενής σχέσης μεταξύ των δύο αγορών του ίδιου κλάδου, θα πρέπει να υπάρξει σαφής διαχωρισμός των περιπτώσεων όπου εφαρμόζονται οι κανόνες της ρύθμισης ή οι κανόνες του ανταγωνισμού.

Η επιλογή μεταξύ των δύο πολιτικών δεν είναι ευχερής υπόθεση και οι αρμοδιότητες των αρχών που είναι επιφορτισμένες με την εφαρμογή τους και την εποπτεία των αγορών – οι αρχές ανταγωνισμού και οι ρυθμιστικές αρχές – συχνά δεν έχουν σαφώς διαχωρισμένες αρμοδιότητες. Διαμορφώνεται έτσι ένα πλαίσιο όπου, πέραν από θεωρητικούς προβληματισμούς, ανακύπτουν και

---

<sup>68</sup> Κατσουλάκος – Βέττας, ό.π., σελ. 86.

<sup>69</sup> Παράδειγμα υποχώρησης κανόνων ρύθμισης: οι μηχανισμοί ανάκτησης μεταβλητού κόστους και ο κανόνας 30% (πρώτη βαθμίδα προσφοράς ηλεκτρικής ενέργειας) με αποφάσεις της ΡΑΕ παύουν να υφίστανται στο άμεσο μέλλον. Βλ. αναλυτικά Πολέμης, Ανταγωνισμός στις σχετικές αγορές ηλεκτρικής ενέργειας στην Ελλάδα: Ουτοπία ή πραγματικότητα; σε *Ενέργεια Δίκτυα και Υποδομές*, Φαραντούρης (επιμ.) Νομική Βιβλιοθήκη, σελ. 172.

<sup>70</sup> *Ibid.*

σημαντικά πρακτικά ζητήματα, που επηρεάζουν την αποτελεσματική εφαρμογή των κανόνων του ανταγωνισμού και χρίζουν ιδιαίτερης εξέτασης.

## Το ενωσιακό κανονιστικό πλαίσιο για τις αγορές των τηλεπικοινωνιών και της ενέργειας

Η πλήρης κατάργηση των εθνικών φραγμών στις αγορές των τηλεπικοινωνιών και της ενέργειας και η ανάπτυξη διευρωπαϊκών δικτύων αναφορικά με τα έργα υποδομής στους τομείς αυτούς (συμπεριλαμβανομένων και των μεταφορών), αποτελεί στόχο της ΕΕ<sup>72</sup>. Προκειμένου να απελευθερωθούν κλάδοι των τηλεπικοινωνιών και της ενέργειας, εφαρμόστηκε ένας συνδυασμός από οδηγίες απελευθέρωσης της αγοράς και εφαρμογής του δικαίου του ανταγωνισμού, με σκοπό την σταδιακή είσοδο ανταγωνιστικών επιχειρήσεων και κατάργηση των κρατικών εμποδίων<sup>73</sup>. Παρακάτω αναφέρεται, εντελώς επιγραμματικά και εν είδει εισαγωγής για τα επόμενα κεφάλαια, το θεσμικό πλαίσιο που ισχύει σε ενωσιακό επίπεδο για τις δύο αγορές.

Το ρυθμιστικό καθεστώς στην ΕΕ αναφορικά με τις τηλεπικοινωνίες διακρίνεται από έντονο δυναμισμό. Τα χαρακτηριστικά της συγκεκριμένης αγοράς, ήτοι η διαρκής και ταχεία τεχνολογική ανάπτυξη στις τηλεπικοινωνίες από τη δεκαετία του '90 και εξής, σε συνδυασμό με την αυξανόμενη οικονομική σημασία του κλάδου και με τις διαδοχικές νομοθετικές παρεμβάσεις από την ΕΕ στα εθνικά δίκαια των κρατών μελών, τα οποία χαρακτηρίζονται ολοένα και περισσότερο από την τάση απελευθέρωσης της αγοράς, καθόρισαν τη ριζική αλλαγή του κλάδου των τηλεπικοινωνιών<sup>74</sup>. Η Επιτροπή μετά από μία ανάλυση της αγοράς τηλεπικοινωνιών, όπως είχε διαμορφωθεί έως το 1998, κατέληξε στο συμπέρασμα ότι έως την 1.1.1998 η απελευθέρωση των τηλεπικοινωνιακών δικτύων και υπηρεσιών είχε ολοκληρωθεί σε όλα τα κράτη μέλη<sup>75</sup>. Η Επιτροπή έκρινε ότι το νέο κανονιστικό πλαίσιο για την αγορά των τηλεπικοινωνιών, θα πρέπει να βασίζεται περισσότερο στους γενικούς κανόνες ανταγωνισμού που απορρέουν από τη ΣΛΕΕ, επιτρέποντας την αντικατάσταση μεγάλου μέρους των κανόνων της τομεακής ρύθμισης, όσο ο ανταγωνισμός αρχίζει

---

<sup>71</sup> *Ibid.*

<sup>72</sup> Άρθρο 170 ΣΛΕΕ.

<sup>73</sup> Bellamy & Child, ό.π., 12.002.

<sup>74</sup> Bellamy & Child, ό.π., 12.004.

<sup>75</sup> COM(1999) 539 final, Towards a new framework for Electronic Communications infrastructure and associated services - The 1999 Communications Review, σελ. iii.



να φέρνει αποτελέσματα<sup>76</sup>. Η διαπίστωση αυτή είναι σημαντική, καθώς βλέπουμε στην πράξη την αγορά τηλεπικοινωνιών να εξελίσσεται και να περνά σταδιακά από το καθεστώς της ρύθμισης στο καθεστώς του ελεύθερου ανταγωνισμού. Με βάση τις παραπάνω διαπιστώσεις, θεσπίστηκε το νέο ρυθμιστικό πλαίσιο το έτος 2002<sup>77</sup>, το οποίο αναθεωρήθηκε το 2009 από μία δέσμη περισσότερο ευέλικτων κανόνων<sup>78</sup>. Η δέσμη αυτή περιλαμβάνει τις Οδηγίες 2009/136/EK και 2009/140/EK, οι οποίες τροποποιούν εκτεταμένα το προηγούμενο κανονιστικό καθεστώς και τα δικαιώματα στην πρόσβαση και την ιδιωτικότητα και τον Κανονισμό 1211/2009/EK, με τον οποίο ιδρύεται ο Φορέας Ευρωπαϊκών Ρυθμιστικών Αρχών για τις Ηλεκτρονικές Επικοινωνίες (BEREC).

Στην περίπτωση της ενέργειας, θέτονται βάσει του άρθρου 194 παρ. 1 ΣΛΕΕ τέσσερις βασικοί στόχοι. Ο πρώτος είναι η διασφάλιση της λειτουργίας της αγοράς ενέργειας και, άρα, η βελτίωση της αποτελεσματικότητας της αγοράς. Αυτός ο στόχος επιτυγχάνεται με τη διευκόλυνση εισόδου νέων επιχειρήσεων σε αγορές μονοπωλιακές, αυξάνοντας το διασυνοριακό εμπόριο. Ως αποτέλεσμα δημιουργούνται περισσότερες επιλογές για τους καταναλωτές, ανταγωνιστικές τιμές, νέες επιχειρηματικές ευκαιρίες και βελτιώνεται η ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών<sup>79</sup>. Επόμενοι στόχοι είναι η διασφάλιση του ενεργειακού εφοδιασμού της ΕΕ προκειμένου να υπάρχουν συνθήκες ασφάλειας και σταθερότητας, η αειφορία του κλάδου με την ανάπτυξη της ενεργειακής αποδοτικότητας, της εξοικονόμησης ενέργειας και των νέων και ανανεώσιμων πηγών ενέργειας καθώς και η προώθηση της διασύνδεσης των ενεργειακών δικτύων. Τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά του κλάδου, ήτοι η ύπαρξη φυσικών μονοπωλίων στα δίκτυα διανομής και μεταφοράς, η ανάγκη για ασφάλεια εφοδιασμού καθώς και η κάθετη ολοκλήρωση των ιστορικών παρόχων, δυσχεραίνουν την εξέλιξη της απελευθέρωσης<sup>80</sup>. Οι δυσχέρειες αυτές περιγράφηκαν στα πορίσματα της κλαδικής έρευνας που διεξήγαγε η Επιτροπή και δημοσίευσε το 2007, η οποία διαπίστωσε ότι οι συνθήκες της αγοράς δεν προσεγγίζουν τις επιθυμητές ανταγωνιστικές συνθήκες και κατέληξε ότι εξακολουθούν να χρειάζονται ρυθμιστικά μέτρα για να διορθωθούν οι δυσλειτουργίες της αγοράς<sup>81</sup>.

---

<sup>76</sup> COM(1999) 539 final, ό.π., σελ. vi.

<sup>77</sup> Directive 2002/21/EC of the European Parliament and of the Council of 7 March 2002 on a common regulatory framework for electronic communications networks and services (Framework Directive), *Official Journal L 108*, 24/04/2002 P. 0033 – 0050

<sup>78</sup> Bellamy & Child, ό.π., 12.004 – 12.006.

<sup>79</sup> Γαλάνης, Ελεύθερος Ανταγωνισμός και Αντιανταγωνιστικές Πρακτικές στον Τομέα της Ενέργειας, σε *Ενέργεια, Δίκαιο, Οικονομία & Πολιτική*, Φαραντούρης (επιμ.), Νομική Βιβλιοθήκη, 2012.

<sup>80</sup> Bellamy & Child, ό.π., 12.089 – 12.090.

<sup>81</sup> Commission staff working document accompanying the Communication from the Commission - Inquiry pursuant to Article 17 of Regulation (EC) No 1/2003 into the European gas and electricity sectors (Final Report), COM(2006) 851 final, SEC/2006/1724, διαθέσιμο σε <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?qid=1512251702884&uri=CELEX:52006SC1724>, σελ. 3 – 6.

Ως εκ τούτου, η ΕΕ προχώρησε στην υιοθέτηση του «Τρίτου Ενεργειακού Πακέτου», που περιλαμβάνει τις Οδηγίες 2009/72/ΕΚ και 2009/73/ΕΚ αναφορικά με τους κοινούς κανόνες για την εσωτερική αγορά ηλεκτρικής ενέργειας και φυσικού αερίου, το Κανονισμό 713/2009 για την ίδρυση του Οργανισμού Συνεργασίας των Ρυθμιστικών Αρχών Ενέργειας (ACER) και τους Κανονισμούς 714/2009 και 715/2009 για την πρόσβαση στα δίκτυα της ηλεκτρικής ενέργειας και του φυσικού αερίου<sup>82</sup>.

---

<sup>82</sup> Bellamy & Child, *ό.π.*, 12.093.

## ΜΕΡΟΣ ΙΙ – Εφαρμογή της Πολιτικής Ανταγωνισμού και της Ρυθμιστικής Πολιτικής

### Γενικές παρατηρήσεις

Η πορεία προς την απελευθέρωση των αγορών στην ΕΕ απαιτεί την ανάληψη ενεργειών από τα κράτη μέλη για την σταδιακή εναρμόνιση των εθνικών δικαίων και την διασφάλιση της αποτελεσματικής εφαρμογής των κανόνων του ανταγωνισμού<sup>83</sup>. Η τελευταία επιτυγχάνεται με την ανάθεση των αναγκαίων εξουσιών σε θεσμικά εθνικά όργανα, τα οποία θα πρέπει να λειτουργούν υπό συνθήκες ανεξαρτησίας, διαφάνειας και αμεροληψίας. Οι εξουσίες περιλαμβάνουν δικαιώματα έρευνας, δυνατότητα λήψης αποφάσεων και επιβολής κυρώσεων, δυνατότητα λήψης πρωτοβουλιών και αξιολόγησης υποθέσεων κατά τη διακριτική τους ευχέρεια και, φυσικά, δυνατότητα αποτελεσματικής συνεργασίας όταν οι αρμοδιότητές τους ενεργοποιούνται παράλληλα ή όταν είναι απαραίτητη η ανταλλαγή εμπειρίας και πληροφοριών μεταξύ τους. Ταυτόχρονα, λόγω της ευρύτητας των εξουσιών τους και, κατ' αποτέλεσμα, της σημαντικής επιρροής που δύνανται να ασκήσουν στην αγορά και στις επιχειρήσεις, θα πρέπει να παρέχονται οι απαραίτητες εγγυήσεις για ένδικη προστασία των επιχειρήσεων έναντι των αποφάσεων των εν λόγω οργάνων<sup>84</sup>.

Το ενωσιακό δίκαιο παρέχει μεγάλη ελευθερία προς τα κράτη μέλη αναφορικά με τη μορφή των αρχών ανταγωνισμού και των ρυθμιστικών αρχών. Αρκεί να επιτυγχάνεται η ομοιόμορφη εφαρμογή των ενωσιακών κανόνων και να τηρείται η αρχή της αποτελεσματικότητας<sup>85</sup>. Ως αποτέλεσμα, παρατηρείται έντονη ανομοιομορφία στις εθνικές ρυθμίσεις<sup>86</sup>. Αντίστοιχα, δεν απαιτείται ούτε από την ελληνική έννομη τάξη η οργάνωση των αρχών ανταγωνισμού και των ρυθμιστικών αρχών με συγκεκριμένη μορφή<sup>87</sup>.

Στην Ελλάδα, ο ρόλος της εθνικής αρχής ανταγωνισμού έχει ανατεθεί στην Επιτροπή Ανταγωνισμού (ΕπΑντ). Η Εθνική Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών και Ταχυδρομείων (ΕΕΤΤ) είναι η αρμόδια ρυθμιστική αρχή και, παράλληλα, η αρχή ανταγωνισμού για τον κλάδο των

---

<sup>83</sup> Συνοδινός, ό.π., σελ. 1080.

<sup>84</sup> *Ibid.*

<sup>85</sup> Δελλής, Κοινή Ωφέλεια και Αγορά, Τόμος Β', 400 – 402, Alves et al, Principles for the Independence of the Competition Authorities, Competition Law International, Vol 11, No 1, April 2015, σελ. 18.

<sup>86</sup> Alves et al, Principles for the Independence of the Competition Authorities, Competition Law International, Vol 11, No 1, April 2015, σελ. 19 - 20.

<sup>87</sup> Δελλής, Κοινή Ωφέλεια και Αγορά, Τόμος Β', 399.

τηλεπικοινωνιών και των ταχυδρομείων. Η Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας (ΡΑΕ) είναι ο αρμόδιος ρυθμιστής του κλάδου της ηλεκτρικής ενέργειας και του φυσικού αερίου.

## Επιτροπή Ανταγωνισμού

Η ΕπΑντ λειτουργεί σήμερα ως ανεξάρτητη αρχή με διοικητική φύση<sup>88</sup>. Η ΕπΑντ είναι καταρχήν αρμόδια να ελέγχει την εφαρμογή του Ν 3959/2011 για την προστασία του ελεύθερου ανταγωνισμού καθώς και των άρθρων 101 και 102 ΣΛΕΕ σε κάθε αγορά και κατ' αποκλειστικότητα, εκτός εάν υπάρχει ειδική διάταξη νόμου που παραχωρεί τέτοια αρμοδιότητα για ορισμένο κλάδο σε άλλο όργανο<sup>89</sup>. Για τον κλάδο της ενέργειας δεν υπάρχει ειδική διάταξη που να απονέμει αρμοδιότητες σε άλλον φορέα. Η μόνη εξαίρεση από τη γενική αρμοδιότητα της ΕπΑντ υφίσταται για τον κλάδο των τηλεπικοινωνιών και των ταχυδρομείων, όπου η ΕΕΤΤ δυνάμει του Ν 4070/2012, έχει, πέραν των ρυθμιστικών εξουσιών της, αρμοδιότητα για τον έλεγχο της εφαρμογής των κανόνων του ανταγωνισμού.

Οι εξουσίες και η ανεξαρτησία της ΕπΑντ παρέμειναν για αρκετό χρονικό διάστημα υποβαθμισμένες<sup>90</sup>, και τούτο διότι δεν διέθετε τα απαραίτητα εχέγγυα ανεξαρτησίας, ούτε και εξουσίες έρευνας και λήψης αποφάσεων, το προσωπικό της δεν ήταν εξειδικευμένο και δεν συμμετείχε στα κοινοτικά όργανα για την πολιτική ανταγωνισμού<sup>91</sup>. Ιδρύθηκε ως Επιτροπή Προστασίας του Ανταγωνισμού με το ν. 703/1977 και άρχισε να λειτουργεί το 1979<sup>92</sup>. Για πολλά χρόνια, αποτελούσε κλάδο του Υπουργείου Εμπορίου και λειτουργούσε ως απλό γνωμοδοτικό όργανο. Το 1991 απέκτησε αποφασιστική αρμοδιότητα, πλην όμως του ελέγχου συγκεντρώσεων<sup>93</sup>, και το 1995 έλαβε τη μορφή της ανεξάρτητης αρχής. Με την τροποποίηση του Ν 703/1977 από το Ν 2837/2000, η ΕπΑντ απέκτησε οικονομική αυτοτέλεια και απαλλάχθηκε από καθήκοντα που καθυστερούσαν το έργο της και δεν επέτρεπαν την ενασχόληση του προσωπικού της με υποθέσεις ιδιαίτερης σοβαρότητας για την προστασία του ανταγωνισμού. Οι αλλαγές που επέφερε ο Ν 2873/2000 είχαν να κάνουν με την υπαγωγή των διατάξεων περί κατάχρησης σχέσης οικονομικής εξάρτησης στον Ν 146/1914 για την προστασία του αθέμιτου ανταγωνισμού και την κατάργηση της

---

<sup>88</sup> Δελλής, εις ΔίκΕλΑντ, § 18, 1.

<sup>89</sup> Δελλής, εις ΔίκΕλΑντ, § 18, 1 και 26.

<sup>90</sup> Τζουγανάτος, εις ΔικΕλΑντ §4, 3.

<sup>91</sup> Τζουγανάτος, εις ΔικΕλΑντ §4, 4 – 8.

<sup>92</sup> Τζουγανάτος, εις ΔικΕλΑντ §4, 3.

υποχρέωσης εξέτασης γνωστοποιήσεων κάθετων συμφωνιών και συγκεντρώσεων, οι οποίες δεν υπάγονταν στη διαδικασία προληπτικού ελέγχου<sup>94</sup>. Το 2005 η Επιτροπή Ανταγωνισμού απέκτησε και ξεχωριστή νομική προσωπικότητα και, έκτοτε, δύναται να παρίσταται αυτοτελώς σε δίκες που έχουν αντικείμενο πράξεις ή παραλείψεις της<sup>95</sup>. Έως το 2009 συμμετείχαν στη σύνθεσή της πρόσωπα που προτεινόταν από εκπροσώπους της βιομηχανίας, της βιοτεχνίας και του εμπορίου, δηλαδή τους κλάδους που καλείτο να ελέγξει η ΕπΑντ. Κατ' αποτέλεσμα, υπήρχε σύγχυση κρινόντων και κρινομένων και, όπως είχε επισημανθεί σε έκθεση του ΟΟΣΑ, η πρακτική αυτή δεν υποστήριζε τη συνεπή εφαρμογή της πολιτικής ανταγωνισμού<sup>96</sup>. Η πορεία αυτή καταδεικνύει την επί σειρά ετών υποβάθμιση της ΕπΑντ και την απροθυμία της πολιτικής ηγεσίας να την εξοπλίσει με τα απαραίτητα εχέγγυα ανεξαρτησίας και τα μέσα για την εκτέλεση των αρμοδιοτήτων της, κάτι που άλλαξε προσφάτως υπό την πίεση προσαρμογής στα ενωσιακά πρότυπα<sup>97</sup>. Εν τέλει, ο Ν. 703/1977 αντικαταστάθηκε από τον Ν. 3959/2011, ο οποίος έφερε ευρείες τροποποιήσεις στο μέχρι τότε δίκαιο του ανταγωνισμού, πέτυχε μεγαλύτερη εναρμόνιση προς τα ενωσιακά πρότυπα και συνιστά το ισχύον νομοθέτημα για την προστασία του ελεύθερου ανταγωνισμού στην Ελλάδα.

Σήμερα, η ΕπΑντ είναι συλλογικό όργανο που το απαρτίζουν οκτώ συνολικά μέλη: ένας Πρόεδρος, ένας Αντιπρόεδρος, τέσσερις Εισηγητές και δύο απλά μέλη. Ο Πρόεδρος, ο Αντιπρόεδρος και οι Εισηγητές της ΕπΑντ είναι ανώτατοι κρατικοί λειτουργοί πλήρους και αποκλειστικής απασχόλησης και τελούν, κατά το χρόνο που κατέχουν τη θέση τους, σε αναστολή της επαγγελματικής τους δραστηριότητας. Ως μέλη της ΕπΑντ διορίζονται πρόσωπα εγνωσμένου κύρους, νομικοί και οικονομολόγοι με επιστημονική και επαγγελματική εξειδίκευση στον ελεύθερο ανταγωνισμό. Στα μέλη της ΕπΑντ παραχωρείται πλήρης προσωπική και λειτουργική ανεξαρτησία. Κατά την εκτέλεση των καθηκόντων τους δεν λαμβάνουν οδηγίες από οποιαδήποτε άλλη αρχή και δεσμεύονται μόνο από το νόμο και τη συνείδησή τους (άρθρο 12 Ν 3959/2011). Την ΕπΑντ επικουρεί στο έργο της η Γενική Διεύθυνση Ανταγωνισμού, η οποία υπάγεται απευθείας στον Πρόεδρο. Ο Πρόεδρος εκπροσωπεί, συντονίζει και διευθύνει τις εργασίες της ΕπΑντ. Η ΕπΑντ

---

<sup>93</sup> Τζουγανάτος, εις ΔικΕλΑντ §4, 4.

<sup>94</sup> Τζουγανάτος, εις ΔικΕλΑντ §4, 13.

<sup>95</sup> ΔΕφΑθ 2094/2007, ΔΕΕ 11/2008, σελ. 1242.

<sup>96</sup> Τζουγανάτος, εις ΔικΕλΑντ §4, 9.

<sup>97</sup> Τζουγανάτος, εις ΔικΕλΑντ §4, 2 και 12.

εποπτεύεται από τον Υπουργό Οικονομίας και Ανάπτυξης<sup>98</sup>. Διαθέτει Κανονισμό Λειτουργίας και Διαχείρισης<sup>99</sup> και υπόκειται σε έλεγχο από ορκωτούς ελεγκτές και από το ελεγκτικό συνέδριο<sup>100</sup>.

Η ΕπΑντ διαθέτει ευρύτατες εξουσίες. Στα πλαίσια των αρμοδιοτήτων που προβλέπονται στον Ν 3959/2011 (άρθρο 14) μπορεί να διεξάγει έρευνες για απαγορευμένες συμπράξεις, συμφωνίες και εναρμονισμένες πρακτικές επιχειρήσεων καθώς και συμπεριφορές καταχρηστικής εκμετάλλευσης δεσπόζουσας θέσης. Δύναται να επιτρέπει ή να απαγορεύει συγκεντρώσεις επιχειρήσεων, να επιβάλλει πρόστιμα και διορθωτικά μέτρα, να αποδέχεται δεσμεύσεις, να λαμβάνει προσωρινά και ασφαλιστικά μέτρα, να λαμβάνει αποφάσεις επί ομαδικών απαλλαγών και να τις ανακαλεί και εφαρμόζει προγράμματα επιείκειας. Να συλλέγει και να επεξεργάζεται στοιχεία, τηρώντας την υποχρέωση της εμπιστευτικότητας, να διενεργεί επιτόπιους ελέγχους σε εγκαταστάσεις επιχειρήσεων και να επιβάλλει κυρώσεις σε περίπτωση που παρεμποδίζεται η διεξαγωγή των ερευνών της. Να αποφασίζει, βάσει κριτηρίων που έχουν ήδη δημοσιευθεί με απόφασή της, για την εξέταση υποθέσεων κατά προτεραιότητα<sup>101</sup> και να απέχει από την εξέταση υποθέσεων που δεν πληρούν τα ως άνω κριτήρια. Δύναται να παρεμβαίνει κανονιστικά σε κλάδους της οικονομίας, να γνωμοδοτεί για νομοσχέδια ως προς τις επιπτώσεις τους στον ανταγωνισμό και, εν γένει, να εποπτεύει την αγορά και να εγγυάται την εύρυθμη λειτουργία της από πλευράς ελεύθερου ανταγωνισμού<sup>102</sup>. Να συνεργάζεται με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, τις εθνικές αρχές ανταγωνισμού των κρατών μελών στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Δικτύου Ανταγωνισμού (ΕΔΑ), να παρέχει πληροφορίες στο εποπτεύον υπουργείο και να βοηθά και να συνεργάζεται με αρχές που ασκούν κανονιστικό έλεγχο σε κλάδους της οικονομίας, όταν αυτές καλούνται να δράσουν ως αρχές ανταγωνισμού (άρθρο 24 Ν 3959/2011).

## Εθνική Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών και Ταχυδρομείων

Η ΕΕΤΤ είναι επιφορτισμένη με την εποπτεία και τον κανονιστικό έλεγχο του κλάδου των τηλεπικοινωνιών (σταθερή και κινητή τηλεφωνία, ασύρματες επικοινωνίες και διαδίκτυο) και του

---

<sup>98</sup> Άρθρο 12 Ν 3959/2011.

<sup>99</sup> Απόφαση ΕπΑντ υπ' αριθμ. 117/ΦΕΚ Β' 54/16.1.2013.

<sup>100</sup> Τζουγανάτος, Η Επιτροπή Ανταγωνισμού σε *Η «ανεξαρτησία» των ανεξάρτητων αρχών. Προβληματισμοί και ελπίδες ενός νέου θεσμού*, Φ.Ι. Κοζύρης, Σ. Μεγγλίδου (Επιμέλεια), Αντ. Ν. Σάκκουλας, 2003, σελ. 74.

<sup>101</sup> Απόφαση ΕπΑντ 616/2015

<sup>102</sup> Για τη γενική εποπτική και εγγυητική αρμοδιότητα της ΕπΑντ βλ. αναλυτικά, Δελλής εις ΔικΕΛΑντ, § 18, 18.

κλάδου των ταχυδρομικών υπηρεσιών. Εκτός του ρυθμιστικού της ρόλου, η ΕΕΤΤ ενεργεί στις παραπάνω αγορές και ως αρχή ανταγωνισμού.

Ιδρύθηκε το 1992 ως Εθνική Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών<sup>103</sup> αλλά η λειτουργία της ξεκίνησε τρία χρόνια αργότερα με τη δημοσίευση του Κανονισμού Εσωτερικής Λειτουργίας ΕΕΤ<sup>104</sup>. Με τον Ν. 2668/1998, οι αρμοδιότητές της επεκτάθηκαν και στον κλάδο των ταχυδρομικών υπηρεσιών και τροποποιήθηκε η ονομασία της (ΕΕΤΤ). Οι διατάξεις που όριζαν τις αρμοδιότητες της ΕΕΤΤ (Ν 2867/2000, Ν 3431/2006 και Ν 4070/2012) συντάχθηκαν στο πρότυπο των ενωσιακών κανόνων για την απελευθέρωση των αγορών των ηλεκτρονικών επικοινωνιών και των ταχυδρομικών υπηρεσιών και σταδιακά αύξαναν τις αρμοδιότητές της.

Η ΕΕΤΤ λειτουργεί ως ανεξάρτητη αρχή με διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια (άρθρο 6 Ν 4070/2012) και η σύνθεσή της αποτελείται από εννέα μέλη, εκ των οποίων διορίζονται ένας Πρόεδρος και δύο Αντιπρόεδροι. Τα μέλη της ΕΕΤΤ έχουν πλήρη προσωπική και λειτουργική ανεξαρτησία κατά την άσκηση των καθηκόντων τους και πρέπει να είναι πρόσωπα εγνωσμένου κύρους, με υψηλή επιστημονική κατάρτιση στις θετικές επιστήμες, τα οικονομικά και τα νομικά και ακαδημαϊκή ή επαγγελματική εξειδίκευση στους τομείς των τηλεπικοινωνιών και ταχυδρομείων. Η ΕΕΤΤ εποπτεύεται από τον Υπουργό Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων. Η ΕΕΤΤ εκπροσωπείται από τον Πρόεδρό της ή από τον αρμόδιο Αντιπρόεδρο ή από αντικαταστάτη τους ενώπιον άλλων αρχών και ενώπιον δικαστηρίων.

Η ΕΕΤΤ, ως η αρμόδια ρυθμιστική αρχή για τον κλάδο των τηλεπικοινωνιών και των ταχυδρομείων και στα πλαίσια των εξουσιών που της παραχωρούνται από το ισχύον νομικό πλαίσιο (Ν 4070/2012) εποπτεύει τη λειτουργία των επιχειρήσεων που δραστηριοποιούνται στην αγορά και ρυθμίζει ζητήματα αναφορικά με τον καθορισμό των σχετικών αγορών και των υποχρεώσεων παρόχων με ΣΙΑ. Επιβάλλει κυρώσεις σε περίπτωση που κρίνει ότι οι εποπτευόμενες επιχειρήσεις παραβιάζουν το κανονιστικό πλαίσιο. Γνωμοδοτεί και διεξάγει περιοδικούς ελέγχους στην αγορά και εκδίδει κώδικες δεοντολογίας. Εξασφαλίζει την πρόσβαση στα δίκτυα, τη διασύνδεση, την ουδετερότητα των δικτύων και την καθολική υπηρεσία βάσει των ενωσιακών και εθνικών κανόνων. Μεριμνά για την προστασία των καταναλωτών, διαχειρίζεται και παραχωρεί ονόματα χώρου με κατάληξη .gr και διευθετεί θέματα ηλεκτρονικών υπογραφών. Χορηγεί άδειες, εισπράττει και καθορίζει τέλη χρήσης και ελέγχει την ορθή χρήση του εμπορικού φάσματος ραδιοσυχνοτήτων για

---

<sup>103</sup> Ν.2075/1992

<sup>104</sup> ΦΕΚ Β' 505/7.6.1995

της ηλεκτρονικές επικοινωνίες<sup>105</sup>. Στον βαθμό που καλείται να ελέγξει την εφαρμογή των κανόνων του ανταγωνισμού, έχει όλες τις εξουσίες που προβλέπονται στον Ν 3959/2011 και δύναται να διεξάγει έρευνες, επιτόπιους ελέγχους, να επιβάλλει κυρώσεις και διορθωτικά μέτρα, να αποδέχεται δεσμεύσεις κτλ<sup>106</sup>. Συνεργάζεται με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και τις ρυθμιστικές αρχές των κρατών μελών σε θέματα τηλεπικοινωνιών και ταχυδρομικών υπηρεσιών και συμμετέχει στον ευρωπαϊκό φορέα BEREC.

## Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας

Η ΡΑΕ είναι η αρμόδια εθνική ρυθμιστική αρχή για τον κλάδο της ηλεκτρικής ενέργειας και του φυσικού αερίου, κατά την έννοια των Οδηγιών 2009/72/EK και 2009/73/EK (άρθρο 4 Ν 4001/2011). Επιπλέον, διαθέτει συγκεκριμένες αρμοδιότητες για τον κλάδο των πετρελαιοειδών και τις ανανεώσιμες πηγές ενέργειας (ΑΠΕ).

Συστάθηκε με τον Ν 2773/1999 ως ανεξάρτητη διοικητική αρχή και, αρχικά, διέθετε κυρίως γνωμοδοτικές, ελεγκτικές και αποφασιστικές αρμοδιότητες<sup>107</sup> αναφορικά με το κανονιστικό πλαίσιο της αγοράς ενέργειας. Οι αρμοδιότητές και η ανεξαρτησία της ενισχύθηκαν με μεταγενέστερες τροποποιήσεις του Ν 2773/1999 καθώς και με την ψήφιση του Ν 4001/2011, ο οποίος προσάρμοσε την εθνική νομοθεσία στα πρότυπα των Οδηγιών 2009/72/EK και 2009/73/EK.

Η ΡΑΕ λειτουργεί ως ανεξάρτητη διοικητική αρχή με διοικητική, οικονομική και νομική αυτοτέλεια. Αποτελείται από επτά μέλη, εκ των οποίων διορίζονται ένας Πρόεδρος και δύο Αντιπρόεδροι. Τα μέλη της ΡΑΕ απολαμβάνουν πλήρους προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας και επιλέγονται μεταξύ προσώπων εγνωσμένου κύρους που διαθέτουν κατάλληλη επιστημονική και επαγγελματική ικανότητα και εξειδικευμένη εμπειρία σε θέματα ενέργειας. Τα μέλη της ΡΑΕ δεν λαμβάνουν οδηγίες από οποιονδήποτε άλλον φορέα κατά την άσκηση των καθηκόντων τους. Ο Πρόεδρος εκπροσωπεί τη ΡΑΕ και διευθύνει τη λειτουργία της. Η ΡΑΕ εποπτεύεται από τον Υπουργό Περιβάλλοντος και Ενέργειας.

---

<sup>105</sup> Εξαιρείται από την αρμοδιότητα της ΕΕΤΤ η χρήση του φάσματος ραδιοσυχνοτήτων από τη ραδιοφωνία και την τηλεόραση

<sup>106</sup> Βλ. παραπάνω ενότητα «Επιτροπή Ανταγωνισμού»

<sup>107</sup> Ηλιάδου Αικατερίνη, Ο ρόλος του κράτους στην αγορά ενέργειας και η Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας σε *Πρακτικά Ημερίδας «Απελευθέρωση της αγοράς ηλεκτρικής ενέργειας»*, Αδαμαντίδου (επιμέλεια), Αντ. Ν. Σάκκουλας, 2002, σελ. 65.



Η ΡΑΕ, δυνάμει του Ν 4001/2011, μεριμνά για την ασφάλεια του ενεργειακού εφοδιασμού, τη διασφάλιση συνθηκών υγιούς ανταγωνισμού στην αγορά ενέργειας καθώς και για την προστασία των καταναλωτών και του περιβάλλοντος σε σχέση με την αγορά ενέργειας. Προς τον σκοπό αυτό, είναι αρμόδια για την έκδοση κανονιστικών πράξεων, την έκδοση γνωμοδοτήσεων και προτάσεων στα πλαίσια του μακροχρόνιου ενεργειακού σχεδιασμού, την αδειοδότηση και τον έλεγχο των επιχειρήσεων που δραστηριοποιούνται στην αγορά ενέργειας και την επιβολή κυρώσεων σε περιπτώσεις παράβασης του ισχύοντος κανονιστικού πλαισίου, την εποπτεία των ανεξάρτητων διαχειριστών μεταφοράς, την προστασία των καταναλωτών και την προστασία του περιβάλλοντος. Οφείλει να συνεργάζεται με την Επιτροπή Κεφαλαιαγοράς, την Επιτροπή Ανταγωνισμού για θέματα σχετικά με τις συνθήκες του ανταγωνισμού στον κλάδο της ενέργειας καθώς και να συνεργάζεται και να συμμετέχει στον ευρωπαϊκό οργανισμό ACER και σε διεθνείς φορείς για την ενέργεια.

## Οι ενωσιακές κατευθύνσεις

### *Το υφιστάμενο θεσμικό πλαίσιο*

Αναφορικά με τη δομή και τη λειτουργία των εθνικών αρχών ανταγωνισμού δεν υπάρχουν μέχρι στιγμής λεπτομερείς ενωσιακοί κανόνες, που προβλέπουν ζητήματα ανεξαρτησίας<sup>108</sup>, παρότι γίνεται δεκτό ότι η ανεξαρτησία των αρχών έχει εξαιρετικά σημαντικό ρόλο για την αποτελεσματικότητά τους<sup>109</sup>. Στον Κανονισμό 1/2003 προβλέπεται μόνο ότι τα κράτη μέλη πρέπει να ορίσουν την αρχή ανταγωνισμού ή τις αρχές που έχουν αρμοδιότητα για την εφαρμογή των άρθρων 101 και 102 ΣΛΕΕ με τέτοιο τρόπο ώστε να εξασφαλίζεται ότι πράγματι τηρούνται οι διατάξεις του Κανονισμού 1/2003<sup>110</sup>. Η διάταξη αυτή, σκοπό είχε να εξασφαλίσει ότι όλα τα κράτη μέλη θα ορίσουν μία εθνική αρχή ανταγωνισμού, καθώς κατά τον χρόνο ψήφισης του Κανονισμού 1/2003, αρκετά κράτη μέλη δεν διέθεταν τέτοια αρχή<sup>111</sup>. Παρά τη γενικότητα της διατύπωσής της, η διάταξη φαίνεται να λειτούργησε. Στην πλειοψηφία τους, τα κράτη μέλη έχουν πράγματι φροντίσει για ένα minimum ανεξαρτησίας των εθνικών αρχών ανταγωνισμού, παρατηρείται όμως έντονη ανομοιομορφία στις

---

<sup>108</sup> Alves et al, Principles for the Independence of the Competition Authorities, Competition Law International, Vol 11, No 1, April 2015, σελ. 13.

<sup>109</sup> Alves et al, ό.π., σελ. 14.

<sup>110</sup> Κανονισμός 1/2003, άρθρο 35

εθνικές ρυθμίσεις<sup>112</sup>. Σε κάθε περίπτωση, τα κράτη μέλη δεσμεύονται από τις αρχές της αποτελεσματικότητας και της ισοδυναμίας κατά την εφαρμογή του ενωσιακού δικαίου<sup>113</sup>. Ως εκ τούτου, τα κράτη μέλη οφείλουν να μην θεσπίζουν μέτρα που είναι λιγότερο ευνοϊκά από αυτά που έχουν θεσπιστεί για να διευθετούν παρόμοιες περιπτώσεις της εθνικής έννομης τάξης, καθώς και μέτρα που καθιστούν πρακτικώς αδύνατη ή υπερβολικά δυσχερή την άσκηση των δικαιωμάτων που χορηγεί ο ενωσιακός κανόνας. Αντίστοιχα, τα κράτη μέλη θα πρέπει να παρέχουν στις εθνικές αρχές ανταγωνισμού τις κατάλληλες εξουσίες για να εξασφαλίσουν ότι πράγματι εφαρμόζεται ο Κανονισμός 1/2003, ακόμη και αν οι εξουσίες αυτές δεν προβλέπονται από την εθνική νομοθεσία<sup>114</sup>. Έτσι, στην περίπτωση της βελγικής αρχής ανταγωνισμού κρίθηκε ότι η εν λόγω αρχή θα πρέπει να είναι σε θέση να υπερασπιστεί την ορθότητα των αποφάσεών της ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων, εξουσία που δεν προέβλεπε το βελγικό δίκαιο<sup>115</sup>. Ωστόσο, η γενικότητα της διάταξης και η ανάγκη προσφυγής στις γενικές αρχές του ενωσιακού δικαίου για την επίλυση των ζητημάτων ανεξαρτησίας και αρμοδιοτήτων των εθνικών αρχών ανταγωνισμού δεν επαρκεί για να εξασφαλίσει εχέγγυα ανεξαρτησίας, ούτε βεβαίως μπορεί να οδηγήσει σε ομοιομορφία κανόνων μεταξύ των κρατών μελών. Διαπιστώνεται έντονη ανομοιομορφία στις εθνικές ρυθμίσεις για τη δομή και την ανεξαρτησία των εθνικών αρχών ανταγωνισμού, η οποία αναπόφευκτα οδηγεί σε κινδύνους, ιδίως ενόψει της αποκεντρωμένης εφαρμογής του άρθρου 101 παρ. 3 ΣΛΕΕ από τις εθνικές αρχές δυνάμει του Κανονισμού 1/2003<sup>116</sup>. Προκύπτει εύλογα το ερώτημα, πώς θα εξασφαλιστεί ομοιόμορφη εφαρμογή του ενωσιακού δικαίου από τις εθνικές αρχές ανταγωνισμού, όταν οι τελευταίες δεν έχουν όμοια εχέγγυα ανεξαρτησίας. Το παραπάνω ζήτημα έχει απασχολήσει την Επιτροπή και γίνεται ιδιαίτερη αναφορά στην επόμενη ενότητα.

Αναφορικά με τη δομή, τις εξουσίες και τον τρόπο λειτουργίας των εθνικών ρυθμιστικών αρχών, το ενωσιακό δίκαιο είναι περισσότερο αναλυτικό. Μέσω των ενωσιακών κειμένων παρέχονται κύριες κατευθύνσεις προς τα κράτη μέλη προκειμένου να εξασφαλίζεται η ανεξαρτησία των ρυθμιστικών αρχών.

---

<sup>111</sup> Alves et al, ό.π., σελ. 18.

<sup>112</sup> Alves et al, ό.π., σελ. 19 - 20.

<sup>113</sup> Alves et al, ό.π., σελ. 19 και Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, 'Ten Years of Antitrust Enforcement under Regulation 1/2003: Achievements and Future Perspectives' COM (2014) 453, § 24, διαθέσιμο σε <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/ALL/?uri=COM:2014:0453:FIN>.

<sup>114</sup> Alves et al, ό.π., σελ. 18 - 19.

<sup>115</sup> *Ibid.* και Case C-439/08 VEBIC, ECLI:EU:C:2010:739.

<sup>116</sup> Alves et al, ό.π., σελ. 13.

Το άρθρο 3 της Οδηγίας 2002/21/EK σχετικά με κοινό κανονιστικό πλαίσιο για δίκτυα και υπηρεσίες ηλεκτρονικών επικοινωνιών, όπως τροποποιήθηκε από την Οδηγία 2009/140/EK, ορίζει ότι οι ρυθμιστικές αρχές θα πρέπει να εξοπλιστούν με την ανάλογη αρμοδιότητα και τα κατάλληλα μέσα (προσωπικό, οικονομικούς πόρους, υποδομές και εμπειρία) προκειμένου να ασκούν τα καθήκοντα που τους ανατίθενται από τα ενωσιακά κείμενα<sup>117</sup>. Προκειμένου να διασφαλίζεται η αμεροληψία των ρυθμιστικών αρχών, θα πρέπει να υπάρχει σαφής διαχωρισμός μεταξύ ρυθμιστικών αρχών και φορέων που δραστηριοποιούνται στην αγορά και ανήκουν ή ελέγχονται από το κράτος.<sup>118</sup> Αυτό επιτάσσει η αρχή του διαχωρισμού κανονιστικών και εκτελεστικών αρμοδιοτήτων<sup>119</sup>. Σε κάθε περίπτωση, θα πρέπει να λαμβάνεται κάθε απαραίτητο μέτρο από τα κράτη μέλη για να εξασφαλίζεται η αμεροληψία των ρυθμιστικών αρχών, η διαφάνεια κατά την εκτέλεση των καθηκόντων τους και η έγκαιρη δράση τους<sup>120</sup>. Μεταξύ αυτών των μέτρων περιλαμβάνεται και η δημοσίευση των καθηκόντων και εξουσιών των ρυθμιστικών αρχών προκειμένου να εξασφαλίζεται η πληροφόρηση των ενδιαφερόμενων και η ασφάλεια δικαίου, ιδίως σε περιπτώσεις όπου περισσότεροι του ενός φορείς έχουν τις ίδιες αρμοδιότητες<sup>121</sup>. Όσον αφορά τις *ex ante* ρυθμιστικές αρμοδιότητές τους, οι ρυθμιστικές αρχές έχουν την ευχέρεια να λαμβάνουν αποφάσεις χωρίς να ζητούν ή να υποχρεούνται να λάβουν τις οδηγίες οποιουδήποτε άλλου φορέα<sup>122</sup>. Η αυξημένη ανεξαρτησία τους δεν σημαίνει ότι η δράση τους είναι ανεξέλεγκτη. Οι ρυθμιστικές αρχές υπόκεινται σε έλεγχο σύμφωνα με το συνταγματικό δίκαιο των κρατών μελών<sup>123</sup>. Ακόμη, τα μέλη των ρυθμιστικών αρχών απολύονται υπό προϋποθέσεις, οι οποίες θα πρέπει να προβλέπονται ρητά στην οικεία νομοθεσία του κράτους μέλους<sup>124</sup>. Από την συγκριτική παραβολή των διατάξεων της Οδηγίας 2002/21/EK πριν και μετά την τροποποίησή τους από την Οδηγία 2009/140/EK εμφανίζεται η τάση του ενωσιακού δικαίου να αυξήσει τις απαιτήσεις αναφορικά με τη δομή, τις εξουσίες και τη λειτουργία των εθνικών ρυθμιστικών αρχών.

Στην περίπτωση της ενέργειας, η υποχρέωση των κρατών μελών να συστήσουν εθνικές ρυθμιστικές αρχές για την εποπτεία και την απελευθέρωση της αγοράς διατυπώθηκε από την Οδηγία

---

<sup>117</sup> Οδηγία 2002/21/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 7ης Μαρτίου 2002, σχετικά με κοινό κανονιστικό πλαίσιο για δίκτυα και υπηρεσίες ηλεκτρονικών επικοινωνιών (οδηγία πλαίσιο), *Επίσημη Εφημερίδα αριθ. L 108 της 24/04/2002 σ. 0033 - 0050*, σκέψη 11 και άρθρο 3 παρ. 1.

<sup>118</sup> Οδηγία 2002/21/EK, άρθρο 3 παρ. 2.

<sup>119</sup> Οδηγία 2002/21/EK, σκέψη 11.

<sup>120</sup> Οδηγία 2002/21/EK, άρθρο 3 παρ. 3, όπως τροποποιήθηκε.

<sup>121</sup> Οδηγία 2002/21/EK, άρθρο 3 παρ. 4.

<sup>122</sup> Οδηγία 2002/21/EK, άρθρο 3 παρ. 3<sup>α</sup>, όπως τροποποιήθηκε.

<sup>123</sup> *Ibid.*

<sup>124</sup> *Ibid.*

2003/54/EK για την ηλεκτρική ενέργεια και την Οδηγία 2003/55/EK για το φυσικό αέριο. Η εμπειρία από την ολιγόχρονη λειτουργία τους έδειξε ότι η αποτελεσματικότητά τους δεν ήταν η επιθυμητή και την παρεμπόδιζαν παράγοντες όπως, η έλλειψη ανεξαρτησίας, οι ανεπαρκείς εξουσίες για την πραγμάτωση των σκοπών τους και η έλλειψη δυνατότητας να αναλάβουν δράσεις κατά διακριτική ευχέρεια<sup>125</sup>. Για το λόγο αυτό, ελήφθησαν πρωτοβουλίες που στόχο είχαν να διαμορφωθούν νέες νομοθετικές προτάσεις για να επιτευχθεί η ανεξαρτησία των ρυθμιστικών αρχών στην ενέργεια<sup>126</sup>. Οι νέες Οδηγίες 2009/72/EK και 2009/73/EK για την ηλεκτρική ενέργεια και το φυσικό αέριο αντίστοιχα, έθεσαν κριτήρια για αυξημένη ανεξαρτησία των ρυθμιστικών αρχών. Οι εθνικές ρυθμιστικές αρχές θα πρέπει να είναι εξοπλισμένες με τις ανάλογες αρμοδιότητες προκειμένου να μπορούν να λαμβάνουν αποφάσεις για κάθε θέμα που άπτεται της ορθής λειτουργίας της αγοράς. Πέραν αυτών των καθηκόντων, δεν θα πρέπει να εξυπηρετούν οποιοδήποτε άλλο δημόσιο ή ιδιωτικό συμφέρον<sup>127</sup>. Η πλήρης ανεξαρτησία των αρχών δεν σημαίνει ότι μπορούν να λειτουργούν ανεξέλεγκτα. Ο δικαστικός έλεγχος των αποφάσεων και η κοινοβουλευτική εποπτεία θα πρέπει να γίνεται σύμφωνα με τους συνταγματικούς κανόνες των κρατών μελών<sup>128</sup>. Ομοίως, θα πρέπει να εγκρίνεται και ο προϋπολογισμός τους<sup>129</sup>. Κάθε κράτος μέλος οφείλει να συστήσει μία ρυθμιστική αρχή<sup>130</sup>, της οποίας οι αρμοδιότητες θα καλύπτουν την αγορά της ηλεκτρικής ενέργειας και του φυσικού αερίου<sup>131</sup>. Ωστόσο, δεν αποκλείεται ο διορισμός επιπλέον ρυθμιστικών αρχών σε περιφερειακό επίπεδο ή για μικρά συστήματα σε γεωγραφικά χωριστή περιοχή, σύμφωνα με τις ειδικότερες προϋποθέσεις των Οδηγιών<sup>132</sup>. Προκειμένου να διασφαλιστεί η αμεροληψία και η διαφάνεια στον τρόπο λειτουργίας των ρυθμιστικών αρχών, προβλέπεται η νομική και λειτουργική ανεξαρτησία τους σε σχέση με κάθε άλλο δημόσιο ή ιδιωτικό φορέα, η ανεξαρτησία των μελών τους, προσωπική και λειτουργική, ο εξοπλισμός τους με επαρκείς ανθρώπινους και οικονομικούς πόρους και η οικονομική αυτοτέλειά τους, καθώς και η εναλλαγή των προσώπων που αποτελούν τα μέλη του συμβουλίου της εθνικής ρυθμιστικής αρχής, τα οποία

---

<sup>125</sup> Οδηγία 2009/72, Σκέψη 33 και Οδηγία 2009/73, Σκέψη 29.

<sup>126</sup> *Ibid.*

<sup>127</sup> Οδηγία 2009/72, Σκέψη 34 και Οδηγία 2009/73, Σκέψη 30.

<sup>128</sup> *Ibid.*

<sup>129</sup> *Ibid.*

<sup>130</sup> Οδηγία 2009/72/EK άρθρο 35 και Οδηγία 2009/73/EK άρθρο 39.

<sup>131</sup> Οδηγία 2009/72, Σκέψη 34 και Οδηγία 2009/73, Σκέψη 30.

<sup>132</sup> Οδηγία 2009/72/EK άρθρο 35 και Οδηγία 2009/73/EK άρθρο 39.

μπορούν να διορίζονται για θητεία πέντε έως επτά ετών<sup>133</sup>. Η θητεία των μελών μπορεί να ανανεωθεί μία φορά.

### *Η πρόταση οδηγίας για τις εθνικές αρχές ανταγωνισμού*

Το ζήτημα της ανεξαρτησίας, στο βαθμό που επηρεάζει την αποτελεσματικότητα της εφαρμογής των ενωσιακών κανόνων ανταγωνισμού από τις εθνικές αρχές, απασχόλησε την Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Η τελευταία, με αφορμή την πάροδο δέκα ετών από την θέση σε ισχύ του Κανονισμού 1/2003, εξέδωσε Ανακοίνωση<sup>134</sup>, όπου, μεταξύ άλλων συμπερασμάτων, διαπιστώνει αποκλίσεις στην εφαρμογή του Κανονισμού, εξαιτίας των διαφορών που εξακολουθούν να υπάρχουν στη θεσμική θέση των εθνικών αρχών ανταγωνισμού και στις εθνικές διαδικασίες και κυρώσεις<sup>135</sup>. Με σκοπό την δημιουργία ομοιογένειας στην επιβολή των κανόνων ανταγωνισμού, η Επιτροπή έκρινε ότι χρειάζεται να διασφαλιστεί περαιτέρω η ανεξαρτησία των εθνικών αρχών ανταγωνισμού καθώς και ότι οι αρχές αυτές πρέπει να διαθέτουν επαρκείς πόρους και κατάλληλες εξουσίες έρευνας και λήψης αποφάσεων για να μπορούν να εκπληρώνουν το ρόλο τους<sup>136</sup>.

Κατόπιν αυτών των διαπιστώσεων, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή εξέδωσε Πρόταση Οδηγίας για την παροχή αρμοδιοτήτων στις εθνικές αρχές ανταγωνισμού<sup>137</sup>, όπου προβλέπονται νέοι, περισσότερο αναλυτικοί κανόνες για τη λειτουργία και τις αρμοδιότητες των εθνικών αρχών ανταγωνισμού. Εφόσον εγκριθεί και τεθεί σε ισχύ, η υπό ψήφιση Πρόταση Οδηγίας αναμένεται να ενισχύσει τον ρόλο και τις εξουσίες των εθνικών αρχών ανταγωνισμού καθώς και να φέρει περισσότερη ομοιομορφία στην εφαρμογή των κανόνων του ανταγωνισμού μεταξύ των κρατών μελών.

Στο βαθμό που ενδιαφέρει την παρούσα έρευνα, η Πρόταση Οδηγίας προβλέπει διατάξεις, οι οποίες φαίνεται να συγκλίνουν στο πνεύμα των διατάξεων της Οδηγίας 2002/21/EK (όπως τροποποιήθηκε από την Οδηγία 2009/140/EK) για τις τηλεπικοινωνίες και τις Οδηγίες 2009/72/EK και 2009/73/EK για την ενέργεια. Αυτή η διαπίστωση επιβεβαιώνεται και από το κείμενο της πρότασης, όπου

---

<sup>133</sup> Οδηγία 2009/72/EK άρθρο 35 και Οδηγία 2009/73/EK άρθρο 39.

<sup>134</sup> Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, 'Ten Years of Antitrust Enforcement under Regulation 1/2003: Achievements and Future Perspectives' COM (2014) 453, διαθέσιμο σε <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/ALL/?uri=COM:2014:0453:FIN>

<sup>135</sup> COM (2014) 453, ό.π., § 24.

<sup>136</sup> COM (2014) 453, ό.π., § 46.

<sup>137</sup> Πρόταση «Οδηγία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την παροχή αρμοδιοτήτων στις αρχές ανταγωνισμού των κρατών μελών ώστε να επιβάλλουν αποτελεσματικότερα τους κανόνες και για τη διασφάλιση της εύρυθμης λειτουργίας της εσωτερικής αγοράς» της 22.3.2017, COM(2017) 142 final - 2017/0063(COD), διαθέσιμο σε <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52017PC0142>.

αναφέρεται ότι το περιεχόμενό της συμβαδίζει με τις υπάρχουσες ενωσιακές ρυθμίσεις αναφορικά με την απονομή σε εθνικές αρχές ανταγωνισμού και στο Ευρωπαϊκό Δίκτυο Ανταγωνισμού εξουσιών όπως η παροχή συμβουλών, η συνεργασία, η παρακολούθηση των αγορών, η υποβολή εκθέσεων και η λήψη αποφάσεων<sup>138</sup>.

Συγκεκριμένα, προβλέπεται ότι τα κράτη μέλη θα πρέπει να διασφαλίζουν ότι οι εθνικές αρχές ανταγωνισμού διαθέτουν τους απαραίτητους πόρους, ανθρώπινους και οικονομικούς, αλλά και τις απαραίτητες εγγυήσεις ανεξαρτησίας. Οι υπάλληλοι και τα μέλη των αρχών ανταγωνισμού θα πρέπει να ασκούν τα καθήκοντά τους ανεπηρέαστα από πολιτικές ή άλλου είδους εξωτερικές παρεμβάσεις, να μην ζητούν ούτε να λαμβάνουν εντολές από οποιονδήποτε άλλο φορέα, δημόσιο ή ιδιωτικό, να απέχουν από κάθε πράξη που είναι ασυμβίβαστη με τα καθήκοντά τους και να απολύονται εφόσον πληρούνται συγκεκριμένα κριτήρια που έχουν να κάνουν με την άσκηση των καθηκόντων τους και προβλέπονται από την εθνική νομοθεσία. Ακόμη, οι εθνικές αρχές ανταγωνισμού θα πρέπει να είναι σε θέση να αποφασίζουν κατά τη διακριτική τους ευχέρεια την προτεραιότητα κάποιων υποθέσεων έναντι άλλων.

Άλλες ρυθμίσεις που προτείνονται έχουν να κάνουν με τα δικαιώματα άμυνας των επιχειρήσεων και το δικαίωμα δικαστικής προστασίας, την εξουσία των εθνικών αρχών να προβαίνουν σε επιτόπιους ελέγχους για τη συλλογή στοιχείων, να διαπιστώνουν παραβάσεις, να επιβάλλουν μέτρα συμπεριφοράς ή μέτρα διαρθρωτικού χαρακτήρα και να αποδέχονται δεσμεύσεις, την επιβολή προστίμων και το ελάχιστο ύψος αυτών, την ευθύνη μητρικής εταιρείας για παραβάσεις θυγατρικής επιχείρησής της, τα προγράμματα επιείκειας, την αμοιβαία συνδρομή και συνεργασία μεταξύ των εθνικών αρχών ανταγωνισμού κ.α. Αρκετές απαιτήσεις της Πρότασης Οδηγίας αναφορικά με τις εξουσίες των εθνικών αρχών ανταγωνισμού, την ανεξαρτησία των μελών τους, το ύψος των προστίμων, τα προγράμματα επιείκειας, την αποδοχή δεσμεύσεων, την επιβολή διορθωτικών μέτρων, την εξέταση υποθέσεων κατά προτεραιότητα κτλ., πληρούνται ήδη με τις διατάξεις του Ν. 3959/2011. Ωστόσο, απαιτείται μεγαλύτερη προσαρμογή στα πρότυπα που πρόκειται να εισαχθούν βάσει της Πρότασης Οδηγίας και είναι απαραίτητη η αναμόρφωση του εθνικού δικαίου προκειμένου, ιδίως να παρασχεθούν μεγαλύτερες εγγυήσεις ανεξαρτησίας στην ΕπΑντ. Ανάλογη προσαρμογή θα ισχύει και για την ΕΕΤΤ, στα πλαίσια του ρόλου της ως αρχή ανταγωνισμού.

---

<sup>138</sup> COM(2017) 142 final - 2017/0063(COD), ό.π., σελ. 5.

## Τα κριτήρια του ΟΟΣΑ

Για την προστασία ευρύτερων κοινωνικών στόχων και την εγγύηση της καλής λειτουργίας της αγοράς, χρειάζεται να θεσπίζεται ένα ισχυρό ρυθμιστικό πλαίσιο<sup>139</sup>. Ο ΟΟΣΑ, μεταξύ άλλων αρμοδιοτήτων του, έχει διεξάγει έρευνες και έχει δημοσιεύσει συμπεράσματα και κατευθύνσεις για τα μέλη του με σκοπό την βελτίωση της λειτουργίας των εθνικών ρυθμιστών σε ένα διαρκώς μεταβαλλόμενο περιβάλλον.

Σύμφωνα με τον ΟΟΣΑ, η λύση των ανεξάρτητων ρυθμιστών θα πρέπει να επιλέγεται εφόσον (α) χρειάζεται εξασφαλιστεί η εμπιστοσύνη της αγοράς στις αποφάσεις του ρυθμιστή και να τις θεωρεί αμερόληπτες και αντικειμενικές, (β) ο ρυθμιστικός φορέας έχει αρμοδιότητα για την εποπτεία και τον έλεγχο τόσο δημόσιων όσο και ιδιωτικών επιχειρήσεων και, άρα, απαιτείται η αποσύνδεσή του από τα κρατικά όργανα και η αντικειμενική λειτουργία του και (γ) οι αποφάσεις του ρυθμιστή έχουν σημαντικό αντίκτυπο σε συμφέροντα της αγοράς<sup>140</sup>. Σε αυτές τις περιπτώσεις είναι εξαιρετικής σημασίας η ακεραιότητα του ρυθμιστικού φορέα προκειμένου να εξασφαλιστεί σταθερότητα και εμπιστοσύνη εκ μέρους της αγοράς καθώς και ασφάλεια δικαίου κατά την εφαρμογή των ρυθμιστικών κανόνων<sup>141</sup>.

Προκειμένου να επιτυγχάνονται οι σκοποί του ρυθμιστή, θα πρέπει ο τελευταίος να διαθέτει το κατάλληλο κύρος και εχέγγυα ανεξαρτησίας καθώς και οι αποφάσεις που λαμβάνει να είναι αμερόληπτες, συνεπείς και τεχνικά ορθές<sup>142</sup>. Η ανεξαρτησία της ρυθμιστικής αρχής θα πρέπει να ισχύει τόσο ως προς τα κρατικά όργανα αλλά και ως προς τους παράγοντες της αγοράς<sup>143</sup>. Η εξάρτηση μίας ρυθμιστικής αρχής από τα κυβερνητικά όργανα, π.χ. κάποιο Υπουργείο, μειώνει την εμπιστοσύνη των παραγόντων της αγοράς ως προς την αμεροληψία των αποφάσεών της και την αποσύνδεσή της από πολιτικούς στόχους<sup>144</sup>. Ακόμη, η ανεξαρτησία θα πρέπει να εξασφαλίζεται με κατάλληλες διαδικασίες που διέπουν τις εξωτερικές σχέσεις του οργάνου αλλά και τις εσωτερικές διαδικασίες διακυβέρνησης<sup>145</sup>.

---

<sup>139</sup> OECD (2012), *Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance*, OECD Publishing, Paris, σελ. 2.

<sup>140</sup> OECD (2014), *The Governance of Regulators*, OECD Publishing, Paris, σελ. 49.

<sup>141</sup> *Ibid.*

<sup>142</sup> OECD (2014), *The Governance of Regulators*, OECD Publishing, Paris, σελ. 48.

<sup>143</sup> *Ibid.*

<sup>144</sup> OECD (2014), *The Governance of Regulators*, OECD Publishing, Paris, σελ. 48.

<sup>145</sup> OECD (2016), *Governance of Regulators' Practices: Accountability, Transparency and Co-ordination*, OECD Publishing, Paris, σελ. 18.

Η επίσημη διακήρυξη της ανεξαρτησίας μίας ρυθμιστικής αρχής είναι σημαντική αλλά δεν είναι αρκετή. Θα πρέπει να εξασφαλίζεται και ουσιαστική ανεξαρτησία μέσω της διαμόρφωσης ανάλογης κουλτούρας, την επιλογή ισχυρών και ακέραιων προσωπικοτήτων για την διεύθυνση της ρυθμιστικής αρχής και τη διαμόρφωση κατάλληλων σχέσεων συνεργασίας με τους παράγοντες της αγοράς<sup>146</sup>.

Ακόμη, η παροχή δικαστικής προστασίας, ιδίως με τη δυνατότητα άσκησης προσφυγής κατά των αποφάσεων των ρυθμιστικών αρχών ενισχύει την ακεραιότητα των αρχών και την ασφάλεια δικαίου και προλαμβάνει καταχρηστικές πρακτικές και διακρίσεις<sup>147</sup>. Η διαδικασία προσφυγής θα πρέπει να είναι απλή και να μην συνεπάγεται υπέρογκα δικαστικά έξοδα για τις επιχειρήσεις<sup>148</sup>. Ακόμη, η αδειοδότηση θα πρέπει να ολοκληρώνεται εντός συγκεκριμένων χρονικών πλαισίων προκειμένου να μην αναστέλλεται ή καθυστερεί η επιχειρηματική δραστηριότητα<sup>149</sup>.

Η χρηματοδότηση των ρυθμιστικών αρχών θα πρέπει να είναι επαρκής για να μπορούν να εκπληρώνουν τις λειτουργίες τους<sup>150</sup>. Επιπρόσθετα, χρειάζεται να είναι σαφές και γνωστό από πού προέρχονται οι οικονομικοί πόροι τους<sup>151</sup>. Οι ρυθμιστικές αρχές πρέπει να μπορούν να εξασφαλίζουν τα αναγκαία για τη λειτουργία τους οικονομικά μέσα.

## Ανεξαρτησία και Αποτελεσματικότητα

Όπως αναφέρθηκε στο πρώτο μέρος, ο αποτελεσματικός ανταγωνισμός ωφελεί την ανάπτυξη και την κοινωνία στο σύνολό της. Προκειμένου να μπορούν οι αρχές, που είναι επιφορτισμένες με την εφαρμογή των κανόνων του ανταγωνισμού και την απελευθέρωση αγορών να φέρουν εις πέρας τα καθήκοντά τους, θα πρέπει να εξοπλίζονται με τις ανάλογες εξουσίες και να έχουν τα απαραίτητα εχέγγυα ανεξαρτησίας και αμεροληψίας<sup>152</sup>. Η δομή και η λειτουργία μίας ρυθμιστικής αρχής, στις οποίες περιλαμβάνεται και η αλληλεπίδραση της με τους υπόλοιπους εμπλεκόμενους σε μία αγορά

---

<sup>146</sup> OECD (2014), *The Governance of Regulators*, OECD Publishing, Paris, σελ. 48.

<sup>147</sup> OECD (2012), *Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance*, OECD Publishing, Paris, σελ. 29.

<sup>148</sup> *Ibid.*

<sup>149</sup> *Ibid.*

<sup>150</sup> OECD (2014), *The Governance of Regulators*, OECD Publishing, Paris, σελ. 99.

<sup>151</sup> *Ibid.*

<sup>152</sup> Resolution of the Meeting of Heads of the European competition authorities of 16 November 2010, Competition authorities in the European Union – the continued need for effective institutions, <http://ec.europa.eu/competition/ecn/ncas.pdf>



είναι εξαιρετικής σημασίας για την αξιοπιστία και την αποτελεσματικότητά της<sup>153</sup>. Η ανεξαρτησία των αρχών ανταγωνισμού και των ρυθμιστικών αρχών θα πρέπει να διασφαλίζεται σε πολλά επίπεδα. Τα ζητήματα που χειρίζονται οι παραπάνω αρχές επηρεάζουν σημαντικά τη δομή της αγοράς και κατ' επέκταση την οικονομία. Ως εκ τούτου, η ανεξαρτησία τους από κάθε είδους επιρροές και η απρόσκοπτη άσκηση των αρμοδιοτήτων τους είναι θεμελιώδες ζήτημα. Η ανεξαρτησία θα πρέπει να διασφαλίζεται τόσο ως προς τη δομή της ίδιας της αρχής όσο και ως προς τις σχέσεις της με τρίτους.

Οι σημαντικοί πυλώνες της ανεξαρτησίας των αρχών μπορούν να ομαδοποιηθούν ως εξής: (α) νομική αυτοτέλεια και λειτουργική ανεξαρτησία, (β) οικονομική αυτοτέλεια και διαθέσιμοι οικονομικοί και ανθρώπινοι πόροι, (γ) ο βαθμός και το είδος εποπτείας ή ελέγχου στις αποφάσεις και στις εργασίες τους και (δ) ο διορισμός και η παύση των μελών τους. Στο παρόν κεφάλαιο γίνεται προσπάθεια να αναδειχθούν τα παραπάνω ζητήματα με βάση τα νομοθετικά κείμενα σε ενωσιακό και εθνικό επίπεδο. Η αποσύνδεση των αρχών από την εποπτεία άλλων κρατικών οργάνων ενισχύει την πεποίθηση ότι οι αποφάσεις των αρχών είναι αμερόληπτες<sup>154</sup>, και ως εκ τούτου θα πρέπει να έχουν οικονομική και διοικητική αυτοτέλεια. Εάν εξαρτώνται οικονομικά και διοικητικά από κάποιο όργανο της εκτελεστικής εξουσίας (π.χ. Υπουργός), η ανεξαρτησία τους δεν είναι εγγυημένη.

Η ανεξαρτησία των αρχών λειτουργεί αμφίπλευρα: από τη μία πλευρά, θα πρέπει άλλα όργανα να μην έχουν τη θεσμική δυνατότητα να παρέμβουν και να επηρεάσουν τις εργασίες και τις αποφάσεις των αρχών και, από την άλλη πλευρά, οι ίδιες οι αρχές πρέπει να λειτουργούν ανεπηρέαστα και ανεξάρτητα. Για να επιτευχθούν οι παραπάνω συνθήκες χρειάζεται να προβλέπονται τα κατάλληλα θεσμικά μέτρα.

### *Ο θεσμός των ανεξάρτητων αρχών.*

Συνοψίζοντας, οι γενικές κατευθύνσεις από τα ενωσιακά κείμενα αλλά και από τα πορίσματα του ΟΟΣΑ θέτουν ορισμένες ελάχιστες προδιαγραφές για την δομή και τη λειτουργία των εν λόγω οργάνων: να λειτουργούν με διαφάνεια και αμεροληψία, να είναι ανεξάρτητα από οποιοδήποτε ιδιωτικό ή δημόσιο συμφέρον, να διαθέτουν τις κατάλληλες εξουσίες και τους απαραίτητους

---

<sup>153</sup> OECD (2016), *Governance of Regulators' Practices: Accountability, Transparency and Co-ordination*, OECD Publishing, Paris, σελ. 15. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264255388-en>

οικονομικούς και ανθρώπινους πόρους για να μπορούν να ασκήσουν αποτελεσματικά τα καθήκοντά τους. Επίσης, πρέπει να παρέχεται η δυνατότητα αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας έναντι των αποφάσεών των εν λόγω οργάνων. Για την εκπλήρωση των ανωτέρω σκοπών, προκρίνεται ως η πλέον κατάλληλη λύση η επιλογή του θεσμού των ανεξάρτητων διοικητικών αρχών για να λειτουργήσουν ως εγγυητές και επόπτες της πολιτικής ανταγωνισμού και της ρυθμιστικής πολιτικής. Η λύση των ανεξάρτητων διοικητικών αρχών προφανώς δεν είναι η μόνη διαθέσιμη. Στην Ελλάδα αρκετές ρυθμιστικές αρμοδιότητες οργανώνονται με διαφορετικό τρόπο, όπως, για παράδειγμα, η ρύθμιση των θαλάσσιων μεταφορών αποτελεί αρμοδιότητα του Υπουργείου Ναυτιλίας και Νησιωτικής Πολιτικής, η Υπηρεσία Πολιτικής Αεροπορίας αποτελεί κλάδο του Υπουργείου Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων, η Επιτροπή Κεφαλαιαγοράς λειτουργεί ως νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου και η Τράπεζα της Ελλάδος ως νομικό πρόσωπο ιδιωτικού δικαίου<sup>155</sup>. Η ΕπΑντ, προτού συγκροτηθεί ως ανεξάρτητη διοικητική αρχή, λειτουργούσε ως κλάδος του Υπουργείου Εμπορίου, εν αντιθέσει προς την ΕΕΤΤ και την ΡΑΕ οι οποίες ιδρύθηκαν απευθείας ως ανεξάρτητες αρχές, επιφορτισμένες με ρυθμιστικές εξουσίες για τον κλάδο των τηλεπικοινωνιών και της ενέργειας αντίστοιχα.

Ο θεσμός των ανεξάρτητων αρχών είναι σχετικά νεοπαγής και ξεκινά από την δεκαετία του 1970. Τη δεκαετία του 1990 παρατηρείται η ίδρυση μεγάλου αριθμού ανεξάρτητων αρχών και συνεχίζεται έως σήμερα. Ενδεικτικά αναφέρονται, η Επιτροπή Ανταγωνισμού ιδρύθηκε το 1977, το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης (ΕΣΡ) το 1989, η Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών και Ταχυδρομείων (ΕΕΤΤ) το 1992, το Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού (ΑΣΕΠ) το 1994, η Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα (ΑΠΔΠΧ) το 1997, ομοίως και ο Συνήγορος του Πολίτη, η Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας (ΡΑΕ) το 1999, η Αρχή Διασφάλισης Απορρήτου Επικοινωνιών (ΑΔΑΕ) το 2003 και άλλες, με πλέον πρόσφατη – έτος ίδρυσης 2016 – την Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Εσόδων (ΑΑΔΕ). Πού οφείλεται όμως αυτή η στροφή του κράτους προς την ίδρυση εξειδικευμένων ανεξάρτητων αρχών, στις οποίες εκχωρεί σημαντικές αρμοδιότητες, που επηρεάζουν τους πολίτες και τις επιχειρήσεις;

Η λύση των ανεξάρτητων διοικητικών αρχών κρίνεται κατάλληλη για δύο κυρίως λόγους, οι οποίοι συνδέονται με την αποτελεσματικότητα των ρυθμιστών. Αφενός, ο θεσμός των ανεξάρτητων διοικητικών αρχών παρέχει περισσότερα εχέγγυα ανεξαρτησίας και αποσύνδεσης των λειτουργιών

---

<sup>154</sup> OECD (2014), *The Governance of Regulators*, OECD Publishing, Paris, σελ. 49. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264209015-en>

<sup>155</sup> Δελλής, Κοινή Ωφέλεια και Αγορά, Τόμος Β', 404.

των αρχών από άλλους κρατικούς φορείς, πολιτικές επιρροές και παράγοντες της αγοράς<sup>156</sup>. Αφετέρου, όταν οι διοικητικές αρχές καλούνται να χειρισθούν εξειδικευμένα οικονομικά, νομικά και τεχνικά ζητήματα, τα οποία επηρεάζουν το γενικότερο συμφέρον καθώς και θεμελιώδη δικαιώματα, θα πρέπει να συγκεντρώνουν την ανάλογη εμπειρία. Ο θεσμός της ανεξάρτητης εξειδικευμένης αρχής φαίνεται ο πλέον κατάλληλος για τον σκοπό αυτό, εφόσον φυσικά η ανεξάρτητη αρχή στελεχώνεται με τα κατάλληλα στελέχη. Η στελέχωσή των ανεξάρτητων αρχών από πρόσωπα με κατάλληλη επαγγελματική εμπειρία και εξειδίκευση, τα οποία, με τη μακροχρόνια και σταθερή ενασχόλησή τους στην υπηρεσία της αρχής, θα συγκεντρώνουν την απαραίτητη τεχνογνωσία, είναι κρίσιμης σημασίας<sup>157</sup>. Αντίθετα, η στελέχωσή τους με μη εξειδικευμένα πρόσωπα καθώς και η απόσπαση μελών τους προς άλλες υπηρεσίες του κράτους χωρίς τη γνώμη της ενδιαφερόμενης αρχής δεν εξυπηρετεί τον παραπάνω στόχο.

Σε ένα δημοκρατικό πολίτευμα, όπου οι πολιτικές αποφάσεις πρέπει άμεσα ή έμμεσα να έχουν τη νομιμοποίηση της κοινοβουλευτικής πλειοψηφίας, οι ανεξάρτητες αρχές αποτελούν έναν «παράδοξο» θεσμό<sup>158</sup>. Οι αποφάσεις των ανεξάρτητων αρχών έχουν έντονες πολιτικές προεκτάσεις και επηρεάζουν σε πολλά επίπεδα τους διοικούμενους, ωστόσο δεν είναι δημοκρατικά νομιμοποιημένες<sup>159</sup>. Η δικαιολογητική βάση για την επιλογή του θεσμού των ανεξάρτητων αρχών και την απόκλιση από την ανάγκη για νομιμοποίηση της εκτελεστικής εξουσίας έγκειται στο ότι οι αρχές αυτές θα πρέπει και να δρουν ανεξάρτητα από οποιαδήποτε συμφέρονται αλλά και να δίνεται η εντύπωση προς τρίτους ότι πράγματι δρουν ανεξάρτητα και υπόκεινται μόνο σε δικαστικό έλεγχο<sup>160</sup>. Η ανεξαρτησία τους αλλά και η σαφής οριοθέτηση των αρμοδιοτήτων τους συνδέεται με την αποτελεσματικότητά τους<sup>161</sup>. Οι προϋποθέσεις ανεξαρτησίας των ανεξάρτητων διοικητικών αρχών είναι (α) ο τρόπος επιλογής των μελών τους, (β) η θητεία των μελών τους και (γ) η οικονομική αυτοτέλεια<sup>162</sup>.

Συνταγματικά κατοχυρωμένες αρχές, σύμφωνα με το άρθρο 101Α Σ, που εισήχθη στο κείμενο του Συντάγματος με την Αναθεώρηση του 2001, είναι οι εξής πέντε: (α) Συνήγορος του Πολίτη, (β) ΑΣΕΠ, (γ) ΕΣΡ, (δ) ΑΠΔΠΧ και (ε) ΑΔΑΕ. Όλες οι υπόλοιπες ανεξάρτητες αρχές δεν τυγχάνουν

---

<sup>156</sup> Δελλής, ό.π., 414 επ.

<sup>157</sup> Δελλής, ό.π., 408 επ.

<sup>158</sup> Αλιβιζάτος, Η προσφορά των Ανεξάρτητων Αρχών και οι προϋποθέσεις αποτελεσματικής λειτουργίας τους, σε Οι Ανεξάρτητες Αρχές στη Σύγχρονη Δημοκρατία, Φραγκάκης Νίκος (επιμ.), Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2008, σελ. 33.

<sup>159</sup> *Ibid.*

<sup>160</sup> *Ibid.*

<sup>161</sup> Αλιβιζάτος, ό.π., σελ. 34

<sup>162</sup> *Ibid.*

συνταγματικής κατοχύρωσης. Αυτή η διαπίστωση έχει πρακτική σημασία για τον τρόπο εκλογής των μελών τους. Τα μέλη των συνταγματικά κατοχυρωμένων ανεξάρτητων αρχών εκλέγονται από τη Διάσκεψη των Προέδρων, εξασφαλίζοντας έτσι ότι περισσότερα από δύο κόμματα θα πρέπει να συναινέσουν για την εκλογή των μελών τους.

Αναφορικά με την εκλογή των μελών της ΕπΑντ, προβλέπεται στο άρθρο 12 του Ν. 3959/2011 ότι η επιλογή του Προέδρου και του Αντιπροέδρου γίνεται από τη Βουλή, κατ' ανάλογη εφαρμογή των διατάξεων του άρθρου 101 Α παρ.2 Σ. Στην ίδια διάταξη, προβλέπεται η επιλογή των λοιπών μελών της ΕπΑντ, τακτικών και αναπληρωματικών, καθώς και η επιλογή των Εισηγητών της από τον Υπουργό Οικονομίας, Ανταγωνιστικότητας και Ναυτιλίας, σήμερα Υπουργό Οικονομίας και Ανάπτυξης. Ωστόσο, απαιτείται να γίνει ανάλογη τροποποίηση του Κανονισμού της Βουλής προκειμένου να ενεργοποιηθεί η διάταξη καθώς παρατηρείται το εξής κενό: (α) ο Ν 3959/2011 προβλέπει την επιλογή του Προέδρου και Αντιπροέδρου της ΕπΑντ από τη Βουλή κατά τα οριζόμενα του άρθρου 101 Α παρ. 2 Σ, (β) το άρθρο 101 Α παρ. 2 Σ προβλέπει ότι η επιλογή των προσώπων που στελεχώνουν τις ανεξάρτητες αρχές γίνεται με απόφαση της Διάσκεψης των Προέδρων της Βουλής και (γ) το άρθρο 14 του Κανονισμού της Βουλής προβλέπει<sup>163</sup> ότι η Διάσκεψη των Προέδρων επιλέγει με εισήγηση του Προέδρου της Βουλής ομοφώνως, άλλως με πλειοψηφία των 4/5 των μελών της, τα μέλη των κατά το άρθρο 101 Α του Συντάγματος Ανεξάρτητων Αρχών, στις οποίες δεν περιλαμβάνεται η ΕπΑντ. Ως εκ τούτου, το εδάφιο α', παρ. 3, άρθρο 12 του Ν 3959/2011 παραμένει ανεφάρμοστο και η επιλογή των μελών της ΕπΑντ εξακολουθεί να γίνεται από το Υπουργικό Συμβούλιο, κατόπιν γνώμης της Επιτροπής Θεσμών και Διαφάνειας της Βουλής<sup>164</sup>. Η θητεία των μελών της ΕπΑντ είναι πενταετής και μπορεί να ανανεωθεί μία φορά (άρθρο 12 Ν 3959/2011). Η ΕπΑντ εποπτεύεται από τον Υπουργό Οικονομίας

---

<sup>163</sup> Άρθρο 14 Κανονισμού της Βουλής: «Η Διάσκεψη των Προέδρων: .....δ) επιλέγει με εισήγηση του Προέδρου της Βουλής ομοφώνως, άλλως με πλειοψηφία των 4/5 των μελών της, τα μέλη των κατά το άρθρο 101 Α του Συντάγματος Ανεξάρτητων Αρχών και μπορεί σε όσες περιπτώσεις το προβλέπει ο νόμος να ανακαλεί την επιλογή και να αποφασίζει την αντικατάσταση μέλους ή του συνόλου των μελών ανεξάρτητης αρχής, με την ίδια πλειοψηφία ή να αποφασίζει την έκπτωσή τους συνεπεία τελεσίδικης καταδίκης για τις αναφερόμενες στο άρθρο 3 παρ.4 του ν.3051/2002 πράξεις ή την αποδοχή της παραίτησής τους ε) επιλέγει, κατόπιν της διαδικασίας του άρθρου 12 παρ. 1 (αα) του ν. 3832/2010, ομοφώνως, άλλως με πλειοψηφία των 4/5 των μελών της, τον πρόεδρο, τον αντιπρόεδρο και δύο μέλη της Ελληνικής Στατιστικής Αρχής και μπορεί κατά το νόμο να αποφασίζει την αντικατάσταση ενός ή όλων των ανωτέρω μελών της αρχής ή να αποφασίζει την έκπτωσή τους συνεπεία τελεσίδικης καταδίκης για τις αναφερόμενες στο άρθρο 3 παρ. 4 του ν. 3051/2002 πράξεις .....ζ) καλεί, όταν το κρίνει αναγκαίο, οποιαδήποτε ανεξάρτητη αρχή για θέματα σχετικά με την κατά το Σύνταγμα εκπλήρωση της αποστολής της και, σχετικά με την Ελληνική Στατιστική Αρχή, για την κατά το νόμο αποστολή της και υποβάλλει, όταν επίσης το κρίνει αναγκαίο, σχετικές εκθέσεις και προτάσεις στην Ολομέλεια της Βουλής' .....»

<sup>164</sup> Βλ. ΦΕΚ Υ.Ο.Δ.Δ. 570/19.12.2013 και ΦΕΚ Υ.Ο.Δ.Δ. 640/23.12.2013 αναφορικά με την επιλογή και τον διορισμό του εν ενεργεία Προέδρου της ΕπΑντ.

και Ανάπτυξης<sup>165</sup>. Επιπλέον, εφαρμόζεται αναλόγως το τελευταίο εδάφιο της παραγράφου 1 του άρθρου 2 του Ν 3051/2002 σύμφωνα με το οποίο «Οι ανεξάρτητες αρχές υπόκεινται σε κοινοβουλευτικό έλεγχο σύμφωνα με τον Κανονισμό της Βουλής». Ίσως και σε αυτό το σημείο παρουσιάζεται κενό καθώς σύμφωνα με την παραπάνω ανάλυση και ελλείπει συνταγματικής κατοχύρωσης της ΕπΑντ, υπάρχει αμφιβολία κατά πόσο θα μπορούσε να εφαρμοστεί στην πράξη αυτή η πρόβλεψη του Ν 3959/2011. Η χρηματοδότηση της ΕπΑντ γίνεται μέσω ειδικού τέλους επί του μετοχικού κεφαλαίου ανωνύμων εταιρειών, το οποίο καταβάλλεται κατά τη σύσταση της εταιρείας ή σε κάθε αύξηση του μετοχικού της κεφαλαίου και υπολογίζεται επί του αρχικού μετοχικού κεφαλαίου ή επί του ποσού της αύξησης και σε ποσοστό ένα τοις χιλίους (άρθρο 17 Ν 3959/2011).

Αναφορικά με την διαδικασία εκλογής των μελών της ΕΕΤΤ (άρθρο 6 Ν 4070/2012), ο Πρόεδρος και οι Αντιπρόεδροι επιλέγονται και διορίζονται από το Υπουργικό Συμβούλιο, κατόπιν πρότασης του Υπουργού Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων και θετική γνώμη της Επιτροπής Θεσμών και Διαφάνειας της Βουλής. Τα υπόλοιπα μέλη της διορίζονται από τον Υπουργό. Η θητεία των μελών είναι τετραετής και δεν επιτρέπεται ο διορισμός των μελών για περισσότερο από δύο θητείες, διαδοχικές ή μη (άρθρο 6 Ν 4070/2012). Οι πόροι της ΕΕΤΤ συνίστανται σε τέλη από τη διαχείριση του συστήματος Γενικών Αδειών και των αιτήσεων των παρόχων τηλεπικοινωνιακών υπηρεσιών για απονομή δικαιωμάτων χρήσης, τέλη για την εκχώρηση ονομάτων χώρου και για τον έλεγχο και την εποπτεία του φάσματος ραδιοσυχνοτήτων (άρθρο 74 Ν 4070/2012), καθώς και σε χρηματοδοτήσεις από την ΕΕ για έργα που έχει αναλάβει να διεξάγει (άρθρο 6 Ν 4070/2012).

Η διαδικασία εκλογής των μελών της ΡΑΕ διαφοροποιείται μερικώς από τη διαδικασία που ισχύει για την ΕπΑντ και την ΕΕΤΤ. Σύμφωνα με το άρθρο 7 του Ν 4001/20011, για την εκλογή των μελών δημοσιεύεται προκήρυξη του Υπουργείου Περιβάλλοντος και Ενέργειας. Ο Υπουργός επιλέγει τα μέλη μεταξύ των υποψηφίων και προτείνει την διορισμό τους στην Επιτροπή Θεσμών και Διαφάνειας της Βουλής των Ελλήνων για διορισμό. Η πρόταση του Υπουργού δημοσιεύεται στην επίσημη ιστοσελίδα της ΡΑΕ. Κατόπιν γνωμοδότησης της Επιτροπής Θεσμών και Διαφάνειας, η οποία επίσης αναρτάται στην επίσημη ιστοσελίδα της ΡΑΕ διορίζονται από το Υπουργικό Συμβούλιο ο Πρόεδρος και οι δύο Αντιπρόεδροι που έχουν προταθεί από τον Υπουργό Περιβάλλοντος και Ενέργειας. Τα λοιπά μέλη διορίζονται με απόφαση του Υπουργού. Η θητεία των

---

<sup>165</sup> Κατά το άρθρο 12 παρ.1 Ν 3959/2011, εποπτεύων Υπουργός είναι ο Υπουργός Οικονομίας, Ανταγωνιστικότητας και Ναυτιλίας. Κατόπιν μετονομασίας του αρμόδιου Υπουργείου, ο ορθός τίτλος είναι Υπουργός Οικονομίας και Ανάπτυξης.

μελών της ΡΑΕ είναι πενταετής και μπορεί να ανανεωθεί μία φορά (άρθρο 7 Ν 401/2011. Η ΡΑΕ υπόκειται μόνο σε κοινοβουλευτικό και σε δικαστικό έλεγχο (άρθρο 5 Ν 4001/2011). Οι πόροι της ΡΑΕ προέρχονται από ανταποδοτικά τέλη που επιβάλλονται στις επιχειρήσεις του τομέα της ενέργειας (εφάπαξ τέλη εφόσον ζητείται γνωμοδότηση ή απόφαση της ΡΑΕ επί των αιτήσεων που υποβάλλονται για χορήγηση, τροποποίηση, επέκταση ή ανανέωση άδειας ή πιστοποίησης και ετήσια τέλη για την άσκηση δραστηριότητας στον τομέα της ηλεκτρικής ενέργειας, του φυσικού αερίου και των υγρών καυσίμων) καθώς και από χρηματοδοτήσεις της ΕΕ ή διεθνών οργανισμών (άρθρο 38 Ν 4001/2011). Οι πόροι της ΡΑΕ κατατίθενται σε τραπεζικό λογαριασμό, που διαχειρίζεται η ίδια.

Από τα παραπάνω συμπεραίνουμε ότι κάτω από τις πιέσεις του ενωσιακού δικαίου, την ανάγκη για εκμοντερνισμό, τις απόψεις της νομικής θεωρίας για ανάγκη ανεξαρτησίας των οργάνων καθώς και τις νέες αντιλήψεις για την οργάνωση των διοικητικών υπηρεσιών που οδήγησαν στην επιλογή νεοπαγών μορφών οργάνωσης των ρυθμιστικών φορέων, οδηγηθήκαμε στην ολοένα και μεγαλύτερη ενδυνάμωση του ρόλου της ΕπΑντ και στην επιλογή να ιδρυθούν η ΕΕΤΤ και η ΡΑΕ εξ αρχής ως ανεξάρτητες αρχές. Ακόμη, φαίνεται η μορφή της ανεξάρτητης αρχής φαίνεται να παρέχει περισσότερη ασφάλεια για την εφαρμογή των κανόνων του ανταγωνισμού και της ρυθμιστικής πολιτικής διότι, πέραν της ανεξαρτησίας, εξασφαλίζει την προσέλκυση στελεχών με την απαραίτητη τεχνογνωσία.

Θα μπορούσαν, ωστόσο, να διατυπωθούν ορισμένα σχόλια αναφορικά με το ισχύον νομικό πλαίσιο. Η παραπάνω περιγραφείσα διαδικασία εκλογής των μελών της ΕπΑντ, της ΕΕΤΤ και της ΡΑΕ, παρότι εμφανίζει ορισμένες εγγυήσεις νομιμότητας, δημοσιότητας και διαφάνειας, δεν διασφαλίζει ότι τα μέλη τους είναι πλήρως ανεξάρτητα από την εκάστοτε πολιτική ηγεσία ούτε ότι τυγχάνουν αποδοχής από όλες τις κοινοβουλευτικές δυνάμεις και, άρα, διαθέτουν την απαραίτητη νομιμοποίηση. Οριστική λύση στο συγκεκριμένο ζήτημα θα έδινε, ενδεχομένως, μία σχετική αναθεώρηση του Συντάγματος και, συγκεκριμένα, τροποποίηση του άρθρου 106 Σ<sup>166</sup>, η οποία θα περιλαμβάνει ρητά τις ανωτέρω αρχές στις συνταγματικά προβλεπόμενες ανεξάρτητες διοικητικές αρχές. Σημειωτέον ότι, η συνταγματική κατοχύρωση της ΕπΑντ έχει αποτελέσει αντικείμενο

---

<sup>166</sup> Δελλής, εις ΔικΕλΑντ, §18, 6.

έντονης συζήτησης στο παρελθόν και σχετικά αιτήματα της ΕπΑντ για την αποσύνδεσή της από την κυβέρνηση<sup>167</sup> είχαν απορριφθεί<sup>168</sup>.

Αναφορικά με τα έσοδα των τριών αρχών, παρατηρείται έντονη διαφοροποίηση ως προς την ΕπΑντ. Ενώ η ΕΕΤΤ και η ΡΑΕ εισπράττουν διάφορα τέλη για τη διαχείριση αιτημάτων, την αδειοδότηση επιχειρήσεων κτλ., με τα οποία καλύπτουν τις λειτουργίες τους, η ΕπΑντ περιορίζεται στην είσπραξη ενός μικρού τέλους από τις συστάσεις και τις αυξήσεις μετοχικού κεφαλαίου των ανωνύμων εταιρειών, το οποίο, λόγω των τρεχουσών οικονομικών συνθηκών, είναι μειωμένο<sup>169</sup>. Ως εκ τούτου, αμφισβητείται εάν η ΕπΑντ έχει στη διάθεσή της τους απαραίτητους οικονομικούς πόρους για να εκτελέσει αποτελεσματικά το έργο της. Στην πράξη, άλλωστε, παρατηρούνται μεγάλες καθυστερήσεις στην εξέταση υποθέσεων και την έκδοση αποφάσεων, γεγονός που συνεπάγεται ότι ο αριθμός των στελεχών της ΕπΑντ δεν επαρκεί για τον όγκο υποθέσεων που καλείται να εξετάσει. Χωρίς επαρκείς οικονομικούς πόρους, η ΕπΑντ δεν μπορεί να εξασφαλίσει τους αναγκαίους ανθρώπινους πόρους για να εκπληρώνει τις αρμοδιότητές της.

Πέραν της τυπικής ανεξαρτησίας, η οποία εξασφαλίζεται με την πρόβλεψη σχετικών προϋποθέσεων στις ισχύουσες διατάξεις, η ουσιαστική ανεξαρτησία των ρυθμιστικών αρχών είναι μείζονος σημασίας για το κύρος και την αποτελεσματικότητά τους. Για τον λόγο αυτό, είναι κρίσιμο το ήθος και ο χαρακτήρας των μελών που τις απαρτίζουν. Συγκεκριμένα, έχουν διατυπωθεί απόψεις για την ανάγκη στελέχωσης των ανωτέρω αρχών από πρόσωπα που διαθέτουν τα κατάλληλα χαρακτηριστικά και, ιδίως, ακεραιότητα και θάρρος<sup>170</sup> και είναι ικανά να εφαρμόζουν με συνέπεια τους κανόνες του ανταγωνισμού καθώς και να αντιστέκονται σε οποιουδήποτε είδους παρεμβάσεις. Ακόμη, προκειμένου να εξασφαλιστεί η ανεξαρτησία των αρχών, τόσο τα στελέχη τους όσο και ο επιβλέπων Υπουργός θα πρέπει να συγκεντρώνουν τα κατάλληλα χαρακτηριστικά προσωπικότητας, ούτως ώστε να μειώνονται οι πιθανότητες πολιτικών παρεμβάσεων στο έργο των αρχών<sup>171</sup>. Στο παρελθόν, έχουν γίνει μάλιστα δηλώσεις για πολιτικές παρεμβάσεις στις εργασίες της ΕπΑντ από

---

<sup>167</sup> Έως την ψήφιση του Ν 3959/2011, η επιλογή και ο διορισμός του Προέδρου της ΕπΑντ γινόταν από το Υπουργικό Συμβούλιο, ύστερα από πρόταση του Υπουργού Ανάπτυξης και γνώμη της Επιτροπής Θεσμών και Διαφάνειας της Βουλής. Τα μέλη της ΕπΑντ, με τους αναπληρωτές τους, διορίζονταν με απόφαση του Υπουργού Ανάπτυξης (άρθρο 8 παρ. 5 Ν 703/1977). Τριανταφυλλάκης, Ελεύτερος Ανταγωνισμός – Πρακτική – Νομολογία εθνική & ευρωπαϊκή, Νομική Βιβλιοθήκη, 2005, σελ. 119, Δρυλλεράκης, Το νέο δίκαιο του ελεύθερου ανταγωνισμού, Νομική Βιβλιοθήκη, 2011, σελ.86, υποσημ. 104.

<sup>168</sup> Τζουγανάτος, ό.π., σελ. 555.

<sup>169</sup> Βλ. Ισολογισμό της ΕπΑντ για τη χρήση του έτους 2014, διαθέσιμο σε <https://www.epant.gr/Pages/Publications>.

<sup>170</sup> Παυλόπουλος, σε *Η Ανεξαρτησία των ανεξάρτητων αρχών*, σελ. 100.

<sup>171</sup> Τζουγανάτος, ό.π., σελ. 554.

υψηλόβαθμα στελέχη της<sup>172</sup>. Ως εκ τούτου, απαιτείται τόσο τα μέλη των ρυθμιστικών αρχών όσο και κάθε όργανο της διοίκησης που εποπτεύει το έργο τους, να συγκεντρώνει στοιχεία ακεραιότητας και αμεροληψίας και διαφάνειας.

## ΜΕΡΟΣ ΙΙΙ – Η σχέση μεταξύ Επιτροπής Ανταγωνισμού, Επιτροπής Τηλεπικοινωνιών και Ταχυδρομείων και Ρυθμιστικής Αρχή Ενέργειας

### Ex ante ρύθμιση και ex post εφαρμογή των κανόνων του ανταγωνισμού

Ο έλεγχος της ΕπΑντ δεν περιορίζεται μόνο σε εκ των υστέρων έλεγχο. Ένας διαχωρισμός ex ante και ex post λειτουργίας δεν αρκεί για να περιγράψει τις αρμοδιότητές της. Η ΕπΑντ δύναται να παρέμβει ex ante στην περίπτωση των συγκεντρώσεων επιχειρήσεων αλλά και στα πλαίσια του ρόλου της ως ρυθμιστή της αγοράς. Παράδειγμα, τέτοιας δράσης αποτελεί το άρθρο 11 Ν 3959/2011, το οποίο προβλέπει ότι η ΕπΑντ, κατόπιν αιτήματος του Υπουργού Οικονομίας και Ανάπτυξης, «εξετάζει συγκεκριμένο κλάδο της ελληνικής οικονομίας που υπάγεται στην αρμοδιότητά της και εφόσον διαπιστώσει ότι στον κλάδο αυτόν δεν υπάρχουν συνθήκες αποτελεσματικού ανταγωνισμού και κρίνει ότι η εφαρμογή των άρθρων 1, 2 και 5 μέχρι 10 δεν επαρκεί για τη δημιουργία συνθηκών αποτελεσματικού ανταγωνισμού μπορεί, με αιτιολογημένη απόφασή της, να λάβει κάθε αναγκαίο μέτρο για τη δημιουργία συνθηκών αποτελεσματικού ανταγωνισμού στο συγκεκριμένο κλάδο της οικονομίας». Τα μέτρα θα πρέπει, κατά την κρίση της ΕπΑντ, να είναι αναγκαία, πρόσφορα και αναλογικά. Σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση του νομοσχεδίου πριν ψηφισθεί από τη Βουλή, ο σκοπός της ρύθμισης του άρθρου 11 είναι «να ενισχυθεί η αποτελεσματικότητα της παρέμβασης της Επιτροπής Ανταγωνισμού σε περιπτώσεις που οι στρεβλώσεις του ανταγωνισμού στην αγορά δεν μπορούν να αντιμετωπιστούν μέσω των διατάξεων περί συμπράξεων, συγχωνεύσεων ή κατάχρησης δεσπόζουσας θέσης».

---

<sup>172</sup> Τζουγανάτος, Σκέψεις για την αναθεώρηση του τρόπου εφαρμογής του δικαίου του ελεύθερου ανταγωνισμού (Ν 703/1977) στην Ελλάδα, ΔΕΕ, Τεύχος 5, 2007, σελ. 554 και δημοσιεύματα (ενδεικτικά) <http://www.naftemporiki.gr/finance/story/181065/ta-prostima-tis-epitropis-antagonismou-tha-epibliouthoun-xoris-eksaireseis> , <http://www.naftemporiki.gr/finance/story/131814/epitropi-antagonismou-pros-epaneksetasi-oi-upotheseis-adamopoulou>



Πέραν των επιφυλάξεων που διατυπώθηκαν για την εν λόγω διάταξη αναφορικά με τον έντονα παρεμβατικό χαρακτήρα της και την αμφισβητούμενη αποτελεσματικότητά της<sup>173</sup>, θα πρέπει να σταθούμε στον διπλό ρόλο της ΕπΑντ, η οποία δύναται να λειτουργεί *ex ante* προτείνοντας μέτρα και καθορίζοντας τους όρους της αγοράς, όπως καλούνται να πράξουν η ΕΕΤΤ και η ΡΑΕ για τους κλάδους της αρμοδιότητάς τους. Η ΕπΑντ έκανε πράγματι χρήση της εν λόγω διάταξης στον κλάδο αγοράς και εμπορίας πετρελαιοειδών<sup>174</sup>, για τον οποίο διαθέτει ορισμένες αρμοδιότητες και η ΡΑΕ. Η ΡΑΕ, στα πλαίσια του ρόλου της ως ρυθμιστική αρχή, καλείται να εφαρμόσει *ex ante* κανόνες ρύθμισης στην αγορά της ηλεκτρικής ενέργειας και του φυσικού αερίου, προκειμένου να επιτευχθεί ο γενικότερος στόχος της απελευθέρωσης της αγοράς ενέργειας και της λειτουργίας της υπό συνθήκες ελεύθερου ανταγωνισμού. Στα πλαίσια του έργου της οφείλει να λαμβάνει υπόψη και τους *ex post* κανόνες περί προστασίας του ανταγωνισμού, ενόψει του ότι οι αποφάσεις της επηρεάζουν τις συνθήκες ανταγωνισμού στην αγορά και δεν πρέπει να εμποδίζουν τη λειτουργία του ελεύθερου ανταγωνισμού ή να διευκολύνουν επιχειρήσεις για να προβούν σε αντιανταγωνιστικές συμπεριφορές. Αντίστοιχα, η ΕΕΤΤ, ρυθμιστική αρχή και αρχή ανταγωνισμού για τον κλάδο των τηλεπικοινωνιών, καλείται να εφαρμόσει τους ρυθμιστικούς κανόνες και τους κανόνες προστασίας του ανταγωνισμού παράλληλα.

Αυτός ο διπλός ρόλος των ανωτέρω αρχών καθορίζει και την ανάγκη συνεργασίας και αλληλεπίδρασης και, ταυτόχρονα, δημιουργεί κινδύνους επικάλυψης αρμοδιοτήτων.

Η συνεργασία μεταξύ των ρυθμιστών της αγοράς είναι σημαντική διότι εξασφαλίζει την ανταλλαγή πληροφοριών, εμπειρίας και τεχνογνωσίας. Κατ' επέκταση, εξασφαλίζει αποτελεσματικότητα στο έργο των εν λόγω αρχών<sup>175</sup>. Επίσης, μέσω της συνεργασίας προλαμβάνονται αστοχίες που μπορεί να προκύψουν κατά την παράλληλη εφαρμογή κανόνων ρύθμισης και κανόνων για την προστασία του ανταγωνισμού<sup>176</sup>. Η ανάγκη για συνεργασία ανακύπτει ιδίως στους κλάδους των τηλεπικοινωνιών και της ενέργειας, με πιο πρόσφατα παραδείγματα αυτά των υποθέσεων Deutsche Telekom και Telefonica, όπου κρίθηκε ότι οι κανόνες ανταγωνισμού και οι κλαδικοί ρυθμιστικοί κανόνες εφαρμόζονται παράλληλα και οι πρώτοι δεν θα πρέπει να περιορίζονται από τους

---

<sup>173</sup> Τζουγανάτος, Ο στόχος της αναβάθμισης της Επιτροπής Ανταγωνισμού και οι αστοχίες του Ν 3373/2005 για την τροποποίηση του Ν 703/1977, ΔΕΕ, Τεύχος 10, σελ. 1033.

<sup>174</sup> Γαλάνης, Ελεύθερος Ανταγωνισμός και Αντιανταγωνιστικές Πρακτικές, σε *Ενέργεια, Δίκαιο, Οικονομία & Πολιτική*, Φαραντούρης (επιμ.), Νομική Βιβλιοθήκη, 2012.

<sup>175</sup> Hustinx, Perspectives of Independent Authorities: independence and more effectiveness, σε *Οι Ανεξάρτητες Αρχές στη Σύγχρονη Δημοκρατία*, Φραγκάκης Νίκος (επιμ.), Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2008, σελ. 32.

<sup>176</sup> Σουφλερός, Ο Κανονισμός 1/2003 για την εφαρμογή των Κανόνων Ανταγωνισμού της ΕΕ (Άρθρα 101 & 102 ΣΛΕΕ) – Κατ' άρθρο ερμηνεία, Νομική Βιβλιοθήκη, 2015, σελ. 160.

δεύτερους<sup>177</sup>. Ως εκ τούτου, στην πρώτη απόφαση, το ΔΕΕ έκρινε ότι μία επιχείρηση που δραστηριοποιείται σε μία υπό ρύθμιση αγορά υποχρεούται να μην εφαρμόζει εκείνους τους κανόνες που παρεμποδίζουν τη λειτουργία της εν λόγω αγοράς υπό συνθήκες υγιούς ανταγωνισμού<sup>178</sup>. Στη δεύτερη απόφαση το ΔΕΕ σημείωσε ότι οι ενωσιακοί κανόνες περί προστασίας του ανταγωνισμού δεν είναι δυνατό να περιοριστούν από τους ενωσιακούς κανόνες για την ex ante ρύθμιση της αγοράς τηλεπικοινωνιών<sup>179</sup>. Συμπερασματικά, η παράλληλη εφαρμογή των κανόνων ανταγωνισμού και των ρυθμιστικών κανόνων καθώς και ο μη περιορισμός των πρώτων από τους δεύτερους καθιστούν αναγκαία τη στενή συνεργασία μεταξύ αρχών ανταγωνισμού και ρυθμιστικών αρχών<sup>180</sup>.

## Συνεργασία και αποτελεσματικότητα

### *Μορφές συνεργασίας*

Οι αρμοδιότητες των αρχών ανταγωνισμού και των κλαδικών ρυθμιστικών αρχών μπορούν να είναι αποκλειστικές, συντρέχουσες ή να έχουν τη μορφή συνεργασίας<sup>181</sup>. Αποκλειστικές είναι όταν εκχωρούνται εκ του νόμου συγκεκριμένες αρμοδιότητες αποκλειστικά σε μία αρχή με ταυτόχρονο αποκλεισμό της αρμοδιότητας άλλων αρχών. Οι αποκλειστικές αρμοδιότητες μπορεί να περιορίζονται σε μία αγορά, π.χ. τηλεπικοινωνίες, ή σε μία συμπεριφορά επιχειρήσεων, π.χ. συγκεντρώσεις επιχειρήσεων κάθε κλάδου<sup>182</sup>. Συντρέχουσες αρμοδιότητες έχουν δύο αρχές όταν είναι ταυτόχρονα αρμόδιες να ελέγξουν μία αγορά ή μία συμπεριφορά επιχειρήσεων. Σε αυτή την περίπτωση, οι επιχειρήσεις θα πρέπει να λάβουν έγκριση από όλες τις εμπλεκόμενες αρχές<sup>183</sup>. Η συνεργασία μεταξύ των αρχών ανταγωνισμού και των κλαδικών ρυθμιστικών αρχών παρέχει συνθήκες ευελιξίας και πολυφωνίας, αλλά είναι περισσότερο πολύπλοκη και μπορεί να οδηγήσει σε ασάφειες και επικαλύψεις.

---

<sup>177</sup> *Ibid.*

<sup>178</sup> Απόφαση ΔΕΕ C-280/08, σκέψεις 84 – 85.

<sup>179</sup> Απόφαση ΔΕΕ C-295/12, σκέψη 128.

<sup>180</sup> Σουφλερός, ό.π., σελ. 161.

<sup>181</sup> Möschel, *The Relationship between Competition Authorities and Sector-Specific Regulators*, σε *EU Competition Law & Policy - Developments and Priorities*, Athens Conference, April 19<sup>th</sup> 2002, Hellenic Competition Commission, Νομική Βιβλιοθήκη, 2002, σελ. 20.

<sup>182</sup> *Ibid.*

<sup>183</sup> Möschel, ό.π., σελ. 21.

Η συνεργασία μεταξύ αρχών ανταγωνισμού και ρυθμιστικών αρχών μπορεί να έχει τη μορφή της απλής γνωστοποίησης στοιχείων μίας υπόθεσης και των ενεργειών, στις οποίες προτίθεται να προβεί μία αρχή σε μια άλλη αρχή. Η δεύτερη αρχή, η οποία λαμβάνει τη γνωστοποίηση, μπορεί να εκφέρει γνώμη αλλά δεν έχει αποφασιστικές αρμοδιότητες<sup>184</sup>. Άλλη μορφή συνεργασίας μπορεί να απαιτεί την σύμφωνη γνώμη μίας αρχής ως προϋπόθεση για την λήψη ενεργειών από μία δεύτερη αρχή<sup>185</sup>. Μία τρίτη μορφή συνεργασίας υπάρχει όταν προβλέπεται από το θεσμικό πλαίσιο η δυνατότητα μίας αρχής να αναλάβει η ίδια τον χειρισμό μίας εκκρεμής υπόθεσης κατά τη διακριτική της ευχέρεια, αποκλείοντας την αρμοδιότητα της αρχής που είχε αρχικά επιληφθεί<sup>186</sup>. Τέτοια περίπτωση αποτελεί η δυνατότητα της Ευρωπαϊκής Επιτροπής να κινήσει διαδικασία με σκοπό την έκδοση απόφασης σύμφωνα με το άρθρο 11 του Κανονισμού 1/2003, η οποία συνεπάγεται απώλεια αρμοδιότητας από τις εθνικές ρυθμιστικές αρχές. Επίσης, μπορεί να προβλέπεται συνεργασία μέσω της υποχρέωσης μίας αρχής να ακολουθεί τις κατευθύνσεις που δημοσιεύει μία άλλη αρχή<sup>187</sup>. Τέλος, μπορεί να προβλέπεται ότι οι αποφάσεις ενός οργάνου μπορεί να έχουν δεσμευτική ισχύ για τις αποφάσεις μίας άλλης αρχής<sup>188</sup>.

### *Η συνεργασία στην πράξη*

Το ενωσιακό δίκαιο περιορίζεται στο να προβλέπει τη συνεργασία μεταξύ εθνικών κλαδικών ρυθμιστικών αρχών και εθνικών αρχών ανταγωνισμού χωρίς να την περιγράψει λεπτομερώς<sup>189</sup>. Στην Οδηγία Πλαίσιο για τις τηλεπικοινωνίες προβλέπεται ότι τα κράτη μέλη θα πρέπει να εξασφαλίζουν τη διαβούλευση και τη συνεργασία μεταξύ των εθνικών ρυθμιστικών αρχών για τις τηλεπικοινωνίες και των εθνικών αρχών ανταγωνισμού, καθώς και των εθνικών αρχών στις οποίες ανατίθεται η εφαρμογή του δικαίου του καταναλωτή, σε ζητήματα κοινού ενδιαφέροντος<sup>190</sup>. Αναφορικά με τις εθνικές ρυθμιστικές αρχές για την ενέργεια προβλέπεται, μεταξύ άλλων, ότι θα πρέπει να μπορούν να συνεργάζονται με την εθνική αρχή ανταγωνισμού και τις ρυθμιστικές αρχές της χρηματοπιστωτικής αγοράς ή την Επιτροπή στη διεξαγωγή έρευνας σχετικά με ζητήματα

---

<sup>184</sup> Möschel, ό.π., σελ. 21.

<sup>185</sup> Möschel, ό.π., σελ. 22.

<sup>186</sup> Möschel, ό.π., σελ. 21.

<sup>187</sup> *Ibid.*

<sup>188</sup> *Ibid.*

<sup>189</sup> Σουφλερός, Ο Κανονισμός 1/2003 για την εφαρμογή των Κανόνων Ανταγωνισμού της ΕΕ (Άρθρα 101 & 102 ΣΛΕΕ) – Κατ' άρθρο ερμηνεία, Νομική Βιβλιοθήκη, 2015, σελ. 160.

<sup>190</sup> Οδηγία 2002/21/ΕΚ, άρθρο 3.

ανταγωνισμού<sup>191</sup>. Οι παραπάνω κανόνες εκπορεύονται από την ανάγκη να εξασφαλισθεί η αποτελεσματικότητα των ρυθμιστικών αρχών. Ο καθορισμός των λεπτομερειών της συνεργασίας έγκειται στον εθνικό νομοθέτη, ο οποίος λαμβάνοντας υπόψη την αρχή της αποτελεσματικότητας και τις ειδικές συνθήκες στην εσωτερική έννομη τάξη, θα καθορίσει τις ειδικότερες παραμέτρους συνεργασίας μεταξύ ρυθμιστικών φορέων και αρχής ανταγωνισμού.

Αντίθετα, το ενωσιακό δίκαιο είναι περισσότερο λεπτομερές αναφορικά με την υποχρέωση συνεργασίας των εθνικών αρχών ανταγωνισμού και των εθνικών κλαδικών ρυθμιστικών αρχών με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, καθώς και των εθνικών αρχών ανταγωνισμού μεταξύ τους στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Δίκτυο Ανταγωνισμού (ΕΔΑ), των εθνικών ρυθμιστικών αρχών για τις τηλεπικοινωνίες στο πλαίσιο του BEREC και των εθνικών ρυθμιστικών αρχών για την ηλεκτρική ενέργεια και το φυσικό αέριο στο πλαίσιο του ACER.

Σύμφωνα με την Ανακοίνωση 2004/C 101/03 της Επιτροπής σχετικά με τη συνεργασία στο πλαίσιο του δικτύου των αρχών ανταγωνισμού, το ΕΔΑ αποτελεί τον φορέα, όπου συμμετέχουν οι εθνικές αρχές ανταγωνισμού με σκοπό να επιτευχθεί ομοιόμορφη και αποτελεσματική εφαρμογή των ενωσιακών κανόνων του ανταγωνισμού στον χώρο της ΕΕ<sup>192</sup>. Η δομή των εθνικών αρχών ανταγωνισμού διαφέρει και ενδέχεται ένα κράτος μέλος να ορίζει δύο διαφορετικούς φορείς με την εξουσία να λειτουργούν ως αρχές ανταγωνισμού ταυτόχρονα αλλά για διαφορετικούς κλάδους της αγοράς, όπως στην περίπτωση της ΕπΑντ και της ΕΕΤΤ. Τα κράτη μέλη θα πρέπει να μην αλλοιώνουν τα τυχόν δικαιώματα ή τις υποχρεώσεις που απορρέουν από το κοινοτικό ή το εθνικό δίκαιο για τις εταιρείες<sup>193</sup>. Αυτό έχει ιδιαίτερη αξία για τα δικαιώματα υπεράσπισης των επιχειρήσεων. Σε κάθε περίπτωση, τα κράτη μέλη μπορούν να επιλέγουν ελεύθερα τα όργανα που θα λειτουργούν ως αρχές ανταγωνισμού και να κατανεύμουν τις αρμοδιότητες μεταξύ τους υπό το πρίσμα της αρχής της αποτελεσματικότητας<sup>194</sup>. Κατά τη διεξαγωγή έρευνας για μία υπόθεση παράβασης των άρθρων 101 και 102 ΣΛΕΕ ενδέχεται να προκύψουν παράλληλες αρμοδιότητες εθνικών αρχών ανταγωνισμού. Ανάλογα με τη φύση της υπόθεσης και τις ανάγκες της έρευνας, είτε οι εθνικές αρχές ανταγωνισμού θα λειτουργήσουν παράλληλα είτε μία εθνική αρχή ανταγωνισμού θα αναλάβει την έρευνα και οι υπόλοιπες θα λειτουργήσουν βοηθητικά.

---

<sup>191</sup> Οδηγία 2009/72 ΕΚ, άρθρο 37, Οδηγία 2009/73, άρθρο 41.

<sup>192</sup> Ανακοίνωση 2004/C 101/03, §1.

<sup>193</sup> Ανακοίνωση 2004/C 101/03, §4.

<sup>194</sup> Ανακοίνωση 2004/C 101/03, §2.

Αντίστοιχες διατάξεις έχουν δημοσιευθεί για τη συνεργασία εθνικών ρυθμιστικών αρχών για τις τηλεπικοινωνίες και την ενέργεια στα πλαίσια του φορέα BEREC και του οργανισμού ACER αντίστοιχα. Αξίζει να σημειωθεί το γεγονός ότι τόσο οι εθνικές αρχές ανταγωνισμού όσο και οι εθνικές ρυθμιστικές αρχές συνδέονται με τις αντίστοιχες εθνικές αρχές των υπόλοιπων κρατών μελών μέσω των ευρωπαϊκών δικτύων καθώς και ότι όλες οι εθνικές αρχές συνδέονται με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Ωστόσο, δεν προβλέπεται επισήμως η διασύνδεση εθνικής αρχής ανταγωνισμού ενός κράτους μέλους και εθνικής ρυθμιστικής αρχής ενός άλλου κράτους μέλους.

### *Συνεργασία ΕπΑντ και ΡΑΕ*

Στο εθνικό δίκαιο, προβλέπεται η συνεργασία μεταξύ ΕπΑντ, ΕΕΤΤ και ΡΑΕ με τη μορφή εκατέρωθεν παροχής πληροφοριών και ενημέρωσης. Για τη συνεργασία της ΕπΑντ με άλλες αρχές, το άρθρο 24 του Ν 3959/2011 προβλέπει ότι *«η Επιτροπή Ανταγωνισμού συνεργάζεται με τις ρυθμιστικές ή άλλες αρχές που ασκούν έλεγχο σε συγκεκριμένους τομείς της εθνικής οικονομίας και παρέχει τη συνδρομή της, εφόσον της ζητηθεί, στις εν λόγω αρχές, όταν αυτές είναι κατά νόμο αρμόδιες για την εφαρμογή, στους ειδικούς αυτούς τομείς, των άρθρων 1 και 2 του παρόντος (Ν 3959/2011) και των άρθρων 101 και 102 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ)»*. Η φράση *«εφ' όσον της ζητηθεί»* καταδεικνύει τη δυνατότητα των ρυθμιστικών ή άλλων αρχών, αρμόδιων να ελέγχουν την εφαρμογή των κανόνων του ανταγωνισμού σε συγκεκριμένους τομείς της οικονομίας και να ζητούν με δική τους πρωτοβουλία την αρωγή της ΕπΑντ, προφανώς λόγω της εμπειρίας της στα εν λόγω ζητήματα. Στην κατηγορία αυτή εμπίπτει η ΕΕΤΤ, η οποία είναι αρμόδια βάσει του Ν. 4070/2012<sup>195</sup> να ελέγχει την εφαρμογή των κανόνων ανταγωνισμού (ν. 3959/2011 και 101 και 102 ΣΛΕΕ). Κατ' αντιδιαστολή, στο εδάφιο β' του ίδιου άρθρου προβλέπεται ότι η ΕπΑντ δύναται με δική της πρωτοβουλία να ζητεί τη συνδρομή των ρυθμιστικών ή άλλων αρχών σε υποθέσεις που αφορούν τομείς της οικονομίας όπου η ίδια (η ΕπΑντ) έχει αρμοδιότητα. Η διάταξη αυτή αφορά την περίπτωση της ΡΑΕ, η οποία είναι η αρμόδια ρυθμιστική αρχή για την αγορά της ενέργειας, στερείται όμως αρμοδιότητας για τον έλεγχο της εφαρμογής των κανόνων του ανταγωνισμού. Τα ανωτέρω ισχύουν και για τον έλεγχο συγκεντρώσεων επιχειρήσεων, στις οποίες συμμετέχουν επιχειρήσεις δραστηριοποιούμενες σε ρυθμιζόμενους

---

<sup>195</sup> Η εν λόγω αρμοδιότητα είχε ήδη παραχωρηθεί στην ΕΕΤΤ με το άρθρο 12 του καταργηθέντος από τον Ν 4070/2012 Ν 3431/2006.

κλάδους της οικονομίας (άρθρο 24 παρ. 2 Ν 3959/2011). Ειδικά για το ζήτημα των συγκεντρώσεων και τον διαμοιρασμό αρμοδιοτήτων μεταξύ ΕπΑντ και ΕΕΤΤ, η θεωρία έχει διατυπώσει έντονες επιφυλάξεις, οι οποίες παρουσιάζονται στην επόμενη ενότητα.

Αντίστοιχα, προβλέπεται στο άρθρο 23 του Ν 4001/2011 ότι η ΡΑΕ, στα πλαίσια της αρμοδιότητάς της να επιβάλει μέτρα και όρους για την διασφάλιση της εφαρμογής της ισχύουσας νομοθεσίας, της ύπαρξης συνθηκών υγιούς ανταγωνισμού και, γενικά, την εύρυθμη λειτουργία της αγοράς, συνεργάζεται ιδίως με την ΕπΑντ και την Επιτροπή Κεφαλαιαγοράς καθώς και με άλλες αρχές, που έχουν αρμοδιότητα για την άσκηση εποπτείας στο χρηματοπιστωτικό τομέα. Ακόμη, η ΡΑΕ μπορεί να διαβιβάζει τις ετήσιες εκθέσεις της στην ΕπΑντ, εάν το κρίνει σκόπιμο (άρθρο 23 Ν 4001/2011). Οι σχέσεις της ΡΑΕ ρυθμίζονται περισσότερο αναλυτικά στο άρθρο 26 του Ν 4001/2011. Συγκεκριμένα, η ΡΑΕ οφείλει να συνεργάζεται στενά με την Επιτροπή Ανταγωνισμού για την αντιμετώπιση παραβάσεων του δικαίου του ανταγωνισμού στις αγορές που εμπίπτουν στην αρμοδιότητά της. Ακόμη, η ΡΑΕ μπορεί να εισηγηθεί την κατά προτεραιότητα έρευνα μίας υπόθεσης από την ΕπΑντ. Τόσο η ΡΑΕ όσο και η ΕπΑντ έχουν καθήκον αμοιβαίας ενημέρωσης για ευρήματα που συλλέγονται στο πλαίσιο των ελεγκτικών τους εξουσιών και, εφόσον κινηθεί ερευνητική διαδικασία από οποιαδήποτε αρχή, καθεμία από τις δύο αρχές δύναται να ορίσει ελεγκτή, ο οποίος θα συμμετάσχει στις διαδικασίες που διεξάγονται από την άλλη αρχή. Τα στοιχεία και τα ευρήματα που προκύπτουν από τη διενέργεια ερευνών μπορούν να χρησιμοποιηθούν και από τις δύο αρχές για τη στοιχειοθέτηση παραβάσεων.

Από τη θεώρηση των αποφάσεων της ΕπΑντ που αφορούν παραβάσεις του δικαίου του ανταγωνισμού στον κλάδο της ενέργειας, παρατηρείται ότι η ΡΑΕ άλλες φορές συμμετέχει στις ακροάσεις ενεργά, δηλαδή είτε παρίσταται είτε καταθέτει υπόμνημα, και άλλες απλά διαβιβάζει μία καταγγελία χωρίς να συμμετέχει στην υπόθεση<sup>196</sup>. Από τη διαπίστωση αυτή δημιουργείται η απορία για ποιόν λόγο η ΡΑΕ αντιμετωπίζει διαφορετικά τις εν λόγω υποθέσεις με αποτέλεσμα άλλοτε να συμμετέχει ενεργά στις διαδικασίες και άλλοτε να απέχει. Ίσως θα έπρεπε προς τον σκοπό αυτό να θεσπιστεί η υποχρέωση στη ΡΑΕ να γνωστοποιεί στην ΕπΑντ και στις εμπλεκόμενες στην υπόθεση επιχειρήσεις τους λόγους για τους οποίους θεωρεί ότι η δεν χρειάζεται να συμμετέχει στη διαδικασία. Αυτή η υποχρέωση έχει σημασία, κατά την άποψη της γράφουσας, για τα δικαιώματα και των καταγγελοσών και των ελεγχόμενων επιχειρήσεων. Η παροχή πληροφοριών για εξειδικευμένα τεχνικά ή νομικά ζητήματα που έχουν να κάνουν με το ρυθμιστικό δίκαιο από τη

---

<sup>196</sup> Αποφάσεις ΕπΑντ 389/V/2008, 446/V/2009, 516/VI/2011, 551/VII/2012, 555/VII/2012, 589/2014 και 621/2015.

ΡΑΕ προς την ΕπΑντ, θα μπορούσε να ξεκαθαρίσει «θολά» σημεία και να βοηθήσει την ΕπΑντ να έχει πιο εύστοχη κρίση. Ακόμη, οι πληροφορίες που ανταλλάσσονται μεταξύ των αρχών θα πρέπει να είναι διαθέσιμες στα εμπλεκόμενα μέρη προκειμένου αυτά να μπορούν να αμυνθούν αποτελεσματικά.

Άλλη μία παρατήρηση που προκύπτει από τη θεώρηση των αποφάσεων έχει να κάνει με το γεγονός ότι, συνήθως, μεσολαβεί μεγάλο χρονικό διάστημα από την παραπομπή της υπόθεσης από τη ΡΑΕ στην ΕπΑντ έως τη λήψη απόφασης από την ΕπΑντ<sup>197</sup>. Η καθυστέρηση της απονομής της δικαιοσύνης είναι ένα γενικό φαινόμενο στην ελληνική πραγματικότητα. Ωστόσο, σε αγορές όπου γίνεται προσπάθεια να λειτουργήσουν με συνθήκες ανταγωνισμού το συντομότερο δυνατόν και καταβάλλονται τεράστιες προσπάθειες, χρόνος και κεφάλαια από την πολιτεία, θα πρέπει η εξέταση των υποθέσεων να γίνεται με ταχύτερους ρυθμούς. Υπό το πρίσμα αυτό, το άρθρο 26 του Ν 4001/2011, σύμφωνα με το οποίο η ΡΑΕ μπορεί να εισηγηθεί την κατά προτεραιότητα έρευνα μίας υπόθεσης από την ΕπΑντ, φαίνεται ορθά προσανατολισμένο.

Συμπερασματικά, μπορεί να ειπωθεί ότι στην αγορά της ενέργειας χρειάζεται να υπάρξει στενότερη συνεργασία μεταξύ ΕπΑντ και ΡΑΕ προκειμένου να διασφαλίζεται η αποτελεσματική παρέμβασή τους στα σύνθετα ζητήματα που ανακύπτουν από την εφαρμογή ρυθμιστικών κανόνων και κανόνων ανταγωνισμού στον κλάδο της ενέργειας<sup>198</sup>.

### *Συνεργασία ΕπΑντ και ΕΕΤΤ*

Για την ΕΕΤΤ προβλέπεται ότι οφείλει να συνεργάζεται και να ανταλλάσει πληροφορίες με κάθε δημόσια αρχή αλλά, ιδιαιτέρως, με το Υπουργείο Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων, την Επιτροπή Ανταγωνισμού, το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης, την Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα, την Αρχή Διασφάλισης Απορρήτου Επικοινωνιών, τη Γενική Γραμματεία Προστασίας του Καταναλωτή, το Συνήγορο του Καταναλωτή και το Σώμα Δίωξης Ηλεκτρονικού Εγκλήματος, για ζητήματα κοινού ενδιαφέροντος (άρθρο 12 Ν 4070/2012). Ειδικά για την περίπτωση της ΕπΑντ, η ΕΕΤΤ μπορεί να ζητά τη συνδρομή της, εφόσον κρίνει ότι είναι αναγκαία.

---

<sup>197</sup> Ενδεικτικά βλ. απόφαση ΕπΑντ 389/V/2008. Η υπό εξέταση παράβαση της Δ.Ε.Η. Α.Ε. έλαβε χώρα την 28.3.2003, η ΡΑΕ παρέπεμψε την υπόθεση την 12.1.2004 και η απόφαση της ΕπΑντ εκδόθηκε 3.4.2008.

<sup>198</sup> Γαλάνης, σε Ενέργεια, Δίκαιο, Οικονομία & Πολιτική, Φαραντούρης (επιμ.), Νομική Βιβλιοθήκη, σελ. 150-151.

Η λακωνική αυτή διάταξη, καθώς και η διάταξη του άρθρου 24 του Ν 3959/2011 για τη συνεργασία της ΕπΑντ με άλλες αρχές, φαίνεται να μην εγγυώνται την αποτελεσματική συνεργασία και, κατ' επέκταση, αποτελεσματική εφαρμογή των κανόνων του ανταγωνισμού. Συγκεκριμένα, θα έπρεπε να υπάρχει ένα στενότερο πλαίσιο συνεργασίας μεταξύ τους, προκειμένου η ΕΕΤΤ να εφαρμόζει αποτελεσματικότερα τις διατάξεις περί προστασίας του ανταγωνισμού. Από την έρευνα δημοσιευμένων αποφάσεων και των ανακοινώσεων της ΕΕΤΤ προκύπτει ότι σε ελάχιστες περιπτώσεις η ΕΕΤΤ έλαβε απόφαση για παράβαση του Ν 3959/2011 και ακόμη λιγότερες επέβαλε σημαντικές κυρώσεις. Συγκεκριμένα, το έτος 2007 επέβαλε πρόστιμο στον ΟΤΕ ύψους 20 εκατομμυρίων Ευρώ για σοβαρότατη και διαρκή κατάχρηση δεσπόζουσας θέσης με τη μορφή «συμπίεσης περιθωρίου - margin squeeze»<sup>199</sup>. Το ίδιο έτος αλλά στα πλαίσια άλλης υπόθεσης, επέβαλε πρόστιμο ύψους πεντακοσίων χιλιάδων Ευρώ στον ΟΤΕ για καταχρηστική εκμετάλλευση της δεσπόζουσας θέσης με τη μορφή άρνησης παροχής πρόσβασης στην εταιρεία TELEPASSPORT<sup>200</sup>. Τον Σεπτέμβριο του 2017, η ΕΕΤΤ επέβαλε ξανά στον ΟΤΕ (πλέον όμιλος εταιρειών «COSMOTE ΑΕ»), πρόστιμο συνολικού ύψους 6,3 εκατομμυρίων Ευρώ, αφού διαπίστωσε ότι προέβη σε «κατάχρηση της δεσπόζουσας θέσης του μέσω της πρακτικής της διακριτικής μεταχείρισης στην αγορά της αδεσμοποίητης πρόσβασης στον τοπικό βρόχο, σε βάρος άλλων εταιρειών τηλεπικοινωνιών και υπέρ του λιανικού του άκρου, για χρονικό διάστημα 3 ετών (2012-2014)»<sup>201</sup>. Σε καμία από τις παραπάνω περιπτώσεις δεν έχουν δημοσιευθεί στοιχεία που να αποδεικνύουν συνεργασία μεταξύ ΕΕΤΤ και ΕπΑντ. Το γεγονός ότι μόνο σε τρεις περιπτώσεις η ΕΕΤΤ επέβαλε σημαντικά πρόστιμα για παράβαση του Ν 3959/2011 σε μία αγορά που χαρακτηρίζεται από ισχυρά ολιγοπώλια, καταδεικνύει ότι υπάρχει δισταγμός ή δυσχέρεια της αρχής να εμβαθύνει σε θέματα παράβασης των κανόνων του ανταγωνισμού και, άρα, απαιτείται στενότερη συνεργασία με την ΕπΑντ για την ανταλλαγή εμπειρίας.

Επιπρόσθετα, η ΕΕΤΤ διαθέτει ευρύτατες ανακριτικές εξουσίες δυνάμει του Ν 3959/2011, ωστόσο, φαίνεται να διστάζει να εφαρμόσει τις εξουσίες κατά την έρευνα παραβάσεων των κανόνων του ανταγωνισμού. Για παράδειγμα, σημαντικό εργαλείο του Ν 3959/2011 για τη συγκέντρωση στοιχείων είναι η δυνατότητα εφόδων σε εγκαταστάσεις επιχειρήσεων, ακόμη και σε κατοικίες

---

<sup>199</sup> [http://www.eett.gr/opencms/opencms/admin/News/news\\_0059.html](http://www.eett.gr/opencms/opencms/admin/News/news_0059.html)

<sup>200</sup> [http://www.eett.gr/opencms/opencms/admin/News/news\\_0060.html](http://www.eett.gr/opencms/opencms/admin/News/news_0060.html)

<sup>201</sup> [http://www.eett.gr/opencms/opencms/admin/News\\_new/news\\_0694.html](http://www.eett.gr/opencms/opencms/admin/News_new/news_0694.html)



επιχειρηματιών και στελεχών επιχειρήσεων (άρθρο 39). Από τα δημοσιευμένα στοιχεία<sup>202</sup>, δεν προκύπτει ότι η ΕΕΤΤ έχει κάνει χρήση αυτής της εξουσίας. Αντίθετα, η ΕπΑντ έχει μακρόχρονη εμπειρία στην εφαρμογή των κανόνων του ανταγωνισμού καθώς και στη διεξαγωγή ερευνών για τη διαπίστωση παραβάσεων και θα μπορούσε να συνδράμει την ΕΕΤΤ, εφόσον η τελευταία αποκτήσει την κατάλληλη εμπειρία.

Σε περιπτώσεις συγκεντρώσεων (εξαγορά της εταιρείας Αττικές Τηλεπικοινωνίες από την HOL το έτος 2007<sup>203</sup>, εξαγορά της εταιρείας ΤΕΛΛΑΣ Τηλεπικοινωνίες Α.Ε. από την εταιρεία WIND ΕΛΛΑΣ ΤΗΛΕΠΙΚΟΙΝΩΝΙΕΣ Α.Ε.Β.Ε το έτος 2007<sup>204</sup>, αλλαγή ελέγχου της εταιρείας WIND ΕΛΛΑΣ ΤΗΛΕΠΙΚΟΙΝΩΝΙΕΣ Α.Ε.Β.Ε το έτος 2014<sup>205</sup>), η ΕΕΤΤ ενήργησε αποκλειστικά και δεν προκύπτει από τα διαθέσιμα έγγραφα συνεργασία της με την ΕπΑντ. Στην υπόθεση συγκέντρωσης Cosmote – Γερμανός και στην υπόθεση συγκέντρωσης Vodafone – HOL, η ΕΕΤΤ συνεργάστηκε με την ΕπΑντ. Αναλυτική αναφορά στις εν λόγω υποθέσεις γίνεται στην αμέσως επόμενη ενότητα.

### *Οριοθέτηση αρμοδιοτήτων και Αποτελεσματικότητα*

Ο κίνδυνος επικάλυψης αρμοδιοτήτων συνεπάγεται ανασφάλεια δικαίου<sup>206</sup>. Στο εθνικό δίκαιο παρατηρείται ότι οι αρμοδιότητες της ΕπΑντ, της ΕΕΤΤ και της ΡΑΕ δεν έχουν οριοθετηθεί με σαφήνεια και πρέπει να αναθεωρηθούν.

Ζητήματα επικάλυψης έχουν προκύψει μεταξύ ΕπΑντ και ΕΕΤΤ στο ζήτημα των συγκεντρώσεων επιχειρήσεων. Συγκεκριμένα, τίθεται το ερώτημα για το ποιά από τις δύο αρχές είναι αρμόδια όταν στη συγκέντρωση εμπλέκονται επιχειρήσεις από διαφορετικούς κλάδους της οικονομίας, εκ των οποίων άλλοι κλάδοι εμπίπτουν στην αρμοδιότητα της ΕπΑντ και άλλοι στην αρμοδιότητα της ΕΕΤΤ. Οι δύο αρχές κλήθηκαν να χειριστούν το ζήτημα σε δύο περιπτώσεις: στην υπόθεση συγκέντρωσης Cosmote – Γερμανός και στην υπόθεση συγκέντρωσης Vodafone – HOL.

Στην περίπτωση της δεύτερης συγκέντρωσης (Vodafone – HOL), πραγματοποιήθηκε από τις ενδιαφερόμενες επιχειρήσεις διπλή γνωστοποίηση, μία προς την ΕπΑντ και μία προς την ΕΕΤΤ. Η

---

<sup>202</sup> Έρευνα ανακοινώσεων, δελτίων τύπου και αποφάσεων της ΕΕΤΤ διαθέσιμων στην ιστοσελίδα της. Η κρίση αυτή διατυπώνεται με επιφύλαξη καθώς ενδέχεται να υπάρχουν έγγραφα μη δημοσιευμένα, τα οποία να επιβεβαιώνουν την πραγματοποίηση επιτόπιων εφοδών σε εγκαταστάσεις επιχειρήσεων από την ΕΕΤΤ.

<sup>203</sup> [http://www.eett.gr/opencms/opencms/admin/News/news\\_0039.html](http://www.eett.gr/opencms/opencms/admin/News/news_0039.html)

<sup>204</sup> [http://www.eett.gr/opencms/opencms/admin/News/news\\_0030.html](http://www.eett.gr/opencms/opencms/admin/News/news_0030.html)

<sup>205</sup> Απόφαση ΕΕΤΤ 585/014.

<sup>206</sup> Τζουγανάτος, Η Επιτροπή Ανταγωνισμού σε *Η «ανεξαρτησία» των ανεξάρτητων αρχών. Προβληματισμοί και ελπίδες ενός νέου θεσμού*, Φ.Ι. Κοζύρης, Σ. Μεγγλίδου (Επιμέλεια), Αντ. Ν. Σάκκουλας, 2003

ΕπΑντ οριοθέτησε τις σχετικές αγορές, βρήκε ότι ήταν αρμόδια για μία από αυτές και προχώρησε στην εξέταση των επιπτώσεων της συγκέντρωσης μόνο στην εν λόγω αγορά, εγκρίνοντας εν τέλει τη συγκέντρωση<sup>207</sup>. Η ΕΕΤΤ εξέτασε επίσης την συγκέντρωση αναφορικά με τις ενδεχόμενες επιπτώσεις της στις σχετικές αγορές που εμπίπτουν στην αρμοδιότητά της και εξέδωσε εγκριτική απόφαση<sup>208</sup>.

Στην υπόθεση συγκέντρωσης Cosmote – Γερμανός παρατηρήθηκε μία «διαμάχη αρμοδιοτήτων» μεταξύ ΕπΑντ και ΕΕΤΤ εκ του λόγου ότι η οριοθέτηση των αρμοδιοτήτων της κάθε αρχής ήταν κατά τον χρόνο εξέτασης της υποθέσεως ασαφής. Η ΕπΑντ οριοθέτησε τις σχετικές αγορές που επηρεάζονταν από την συγκέντρωση, εξέτασε την υπόθεση για όσες αγορές έκρινε ότι είναι η ίδια αρμόδια και παρέπεμψε το υπόλοιπο μέρος της ως προς τις υπόλοιπες αγορές στην ΕΕΤΤ. Η θεωρία διατύπωσε έντονη κριτική για τον χειρισμό της υπόθεσης<sup>209</sup>. Η απόφαση να παραπεμφθεί ένα μέρος της συγκέντρωσης από την ΕπΑντ στην ΕΕΤΤ, χαρακτηρίστηκε περισσότερο «απόφαση σκοπιμότητας παρά [...] εφαρμογή των σχετικών διατάξεων<sup>210</sup>». Ο δισταγμός των δύο εμπλεκόμενων αρχών να επιληφθούν καταδεικνύει την ανασφάλειά τους να έρθουν αντιμέτωπες με αντικείμενα με τα οποία δεν είναι εξοικειωμένες και υπάρχει ασάφεια οριοθέτησης αρμοδιοτήτων<sup>211</sup>.

Όπως διακρίνεται από τις αποφάσεις στις υποθέσεις συγκεντρώσεων Cosmote – Γερμανός και Vodafone – HOL καθώς και από την υπ' αριθμ. 538/VII/2012 απόφαση της ΕπΑντ αναφορικά με καταγγελία του ΟΤΕ κατά των συμφωνιών αποκλειστικής προμήθειας μεταξύ της FORTHNET Α.Ε. και ελεύθερα μεταδιδόμενων ιδιωτικών τηλεοπτικών σταθμών πανελληνίας εμβέλειας, οι δύο αρχές, όταν καλούνται να κρίνουν υποθέσεις όπου εμπλέκονται επιχειρήσεις τηλεπικοινωνιών και επιχειρήσεις που δραστηριοποιούνται σε άλλους κλάδους της οικονομίας, προβαίνουν σε καθορισμό των αγορών προτού προχωρήσουν σε κρίση ή ανταλλάσσουν αλληλογραφία, η οποία επιβεβαιώνει την έλλειψη αρμοδιότητας της μίας αρχής υπέρ της άλλης.

Ως προς το νομικό πλαίσιο, όπως αναδεικνύει ο Σουφλερός<sup>212</sup>, από τη θεώρηση της ισχύουσας νομοθεσίας κατά τον χρόνο ψήφισης του Ν 3959/2011, δηλαδή του άρθρου 12 στοιχείο στ' του Ν

---

<sup>207</sup> Απόφαση ΕπΑντ 593/2014.

<sup>208</sup> Απόφαση ΕΕΤΤ 733-047, ΦΕΚ Β' 2680/8.10.2014.

<sup>209</sup> Σουφλερός, Ο νέος νόμος 3959/2011 για την Προστασία του Ελεύθερου Ανταγωνισμού. Κριτική παρουσίαση των κυριότερων νέων ρυθμίσεών του, Νομικό Βήμα, 2012, τόμος 60, σελ. 1127 και Τζουγανάτος, Σκέψεις για την αναθεώρηση του τρόπου εφαρμογής του δικαίου του ελεύθερου ανταγωνισμού κλπ, 556.

<sup>210</sup> Τζουγανάτος, ό.π., 556

<sup>211</sup> Τζουγανάτος, ό.π., 556

<sup>212</sup> Σουφλερός, ό.π., τόμος 60, σελ. 1126.

3431/2006 για την ΕΕΤΤ και του άρθρου 5 § 1 στοιχείο α' του Ν 2773/1999 για τη ΡΑΕ, επιβεβαιώνεται η αποκλειστική αρμοδιότητα της ΕπΑντ για την εφαρμογή των άρθρων 5-10 του Ν 3959/2011. Η ως άνω διάταξη του ν 2773/1999<sup>213</sup> για τη ΡΑΕ εξακολουθεί να ισχύει απαράλλακτη, ενώ η διάταξη το άρθρο 12 Ν 3431/2006 για την ΕΕΤΤ καταργήθηκε και αντικαταστάθηκε από το άρθρο 12 του Ν 4070/2012<sup>214</sup>, το οποίο επαναλαμβάνει σχεδόν αυτολεξεί την καταργηθείσα διάταξη. Άλλο ενδιαφέρον στοιχείο αποτελεί το γεγονός ότι κατά την αρχική διάταξη της παραγράφου 2 του άρθρου 24 προβλεπόταν αποκλειστική αρμοδιότητα της ΕπΑντ για τον έλεγχο συγκεντρώσεων επιχειρήσεων που δραστηριοποιούνται σε τομείς της εθνικής οικονομίας υπό τον ρυθμιστικό έλεγχο ειδικών αρχών. Ωστόσο, κατά την ψήφιση του Ν 3959/2011 τροποποιήθηκε η παράγραφος 2 του άρθρου 24 και έλαβε την μορφή που έχει σήμερα, με αποτέλεσμα να μην υπάρχει ξεκάθαρη λύση όσον αφορά την αρμοδιότητα επί ελέγχου συγκεντρώσεων μεταξύ της ΕπΑντ και της ΕΕΤΤ. Η ασάφεια στις αρμοδιότητες των δύο αρχών στις υποθέσεις συγκεντρώσεων δημιουργεί ανασφάλεια δικαίου και στους ενδιαφερόμενους. Υποστηρίζεται ότι, εάν η ΕΕΤΤ είναι αναρμόδια να κρίνει συγκεντρώσεις επιχειρήσεων που δραστηριοποιούνται στην αγορά των τηλεπικοινωνιών,

---

<sup>213</sup> Άρθρο 22 § 1 Ν 4001/2011: «1. Η ΡΑΕ, στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων της, παρακολουθεί και εποπτεύει τη λειτουργία της αγοράς ενέργειας, εκπονεί μελέτες, συντάσσει, δημοσιεύει και υποβάλλει εκθέσεις, προβαίνει σε συστάσεις, αποφασίζει ή εισηγείται στα αρμόδια όργανα τη λήψη αναγκαίων μέτρων, συμπεριλαμβανομένης της έκδοσης κανονιστικών και ατομικών πράξεων, ιδίως για την τήρηση των κανόνων του ανταγωνισμού και των ρυθμιστικών υποχρεώσεων που τίθενται με τον παρόντα νόμο, την προστασία των καταναλωτών, την εκπλήρωση υποχρεώσεων παροχής υπηρεσιών κοινής ωφέλειας, την προστασία του περιβάλλοντος, την ασφάλεια εφοδιασμού και την ανάπτυξη της εσωτερικής αγοράς ενέργειας της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Για το σκοπό αυτόν η ΡΑΕ παρακολουθεί και εποπτεύει ιδίως: (α) το βαθμό και την αποτελεσματικότητα του ανταγωνισμού στην αγορά ενέργειας, σε επίπεδο χονδρικής και λιανικής, (β) τις τιμές για τους οικιακούς καταναλωτές, συμπεριλαμβανομένων των συστημάτων προπληρωμής, το ποσοστό αλλαγής Προμηθευτή, το ποσοστό διακοπής παροχής, την παροχή υπηρεσιών συντήρησης και τα σχετικά τέλη, καθώς και τα παράπονα των Πελατών, (γ) την εμφάνιση στρεβλώσεων ή περιορισμών του ανταγωνισμού και περιοριστικών συμβατικών πρακτικών, όπως ρητρών αποκλειστικότητας που ενδέχεται να εμποδίζουν Πελάτες να συνάπτουν συμβάσεις ταυτόχρονα με περισσότερους από έναν Προμηθευτές ή να περιορίζουν τη δυνατότητα επιλογής Προμηθευτή, (δ) τη συμβατότητα των όρων συμβάσεων Προμήθειας ηλεκτρικής ενέργειας και φυσικού αερίου με δυνατότητα διακοπής, καθώς και των μακροπρόθεσμων συμβάσεων Προμήθειας, με το εθνικό και ευρωπαϊκό δίκαιο, .....»

<sup>214</sup> Άρθρο 12 στοιχείο στ' Ν 4070/2012: «Η Ε.Ε.Τ.Τ. έχει τις ακόλουθες αρμοδιότητες ως προς τα ζητήματα που αφορούν τις ηλεκτρονικές επικοινωνίες: ..... στ) Μεριμνά για την τήρηση της νομοθεσίας περί ηλεκτρονικών επικοινωνιών και ταχυδρομικών υπηρεσιών και εφαρμόζει τις διατάξεις του ν. 3959/2011 (Α 93), σε σχέση με την άσκηση των δραστηριοτήτων των επιχειρήσεων ηλεκτρονικών επικοινωνιών, καθώς και τις διατάξεις των άρθρων 101 και 102 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Ενοποιημένη Απόδοση), καθώς και τον Κανονισμό 1/2003/ΕΚ (L 001). Η Ε.Ε.Τ.Τ. δύναται να ζητά τη συνδρομή της Επιτροπής Ανταγωνισμού σε όσες περιπτώσεις κρίνει αναγκαίο.» Ισχύσαν άρθρο 12 στοιχείο στ' Ν 3431/2006: «Η Ε.Ε.Τ.Τ. έχει τις ακόλουθες αρμοδιότητες: ..... στ) Μεριμνά για την τήρηση της νομοθεσίας περί ηλεκτρονικών επικοινωνιών και εφαρμόζει τις διατάξεις του ν. 703/1977, όπως ισχύει, σε σχέση με την άσκηση των δραστηριοτήτων των επιχειρήσεων ηλεκτρονικών επικοινωνιών, καθώς και τις διατάξεις των άρθρων 81 και 82 της Συνθήκης της Ρώμης σύμφωνα με τον Κανονισμό 1/2003/ΕΚ (L 001). Η Ε.Ε.Τ.Τ. δύναται να ζητά τη συνδρομή της Επιτροπής Ανταγωνισμού σε όσες περιπτώσεις κρίνει αναγκαίο.»

τότε δημιουργείται ο κίνδυνος να ακυρωθούν οι σχετικές αποφάσεις της από τα δικαστήρια εκ του λόγου ότι εκδόθηκαν από αναρμόδια αρχή<sup>215</sup>.

Ως προς την παράλληλη λειτουργία μίας αρχής ως αρχής ανταγωνισμού και ρυθμιστικής αρχής για συγκεκριμένο κλάδο της αγοράς διατυπώνονται διάφορες απόψεις. Κατά μία άποψη<sup>216</sup>, η ΡΑΕ θα πρέπει να εξοπλισθεί με τις αρμοδιότητες που διαθέτει η ΕΕΤΤ και να λειτουργεί και εκείνη ως αρχή ανταγωνισμού για τον κλάδο της αγοράς ενέργειας. Αφ' ης στιγμής, ο νομοθέτης επιλέγει να δώσει αρμοδιότητες αρχής ανταγωνισμού στην ΕΕΤΤ, θα πρέπει να παραχωρηθούν αντίστοιχες αρμοδιότητες και στη ΡΑΕ, καθώς «*de lege ferenda, η ανάθεση της οικονομικής ρύθμισης στον τομεακό ρυθμιστή αντί της εθνικής αρχής για την προστασία του ανταγωνισμού φαίνεται προτιμότερη όταν η απελευθέρωση της κοινωφελούς δραστηριότητας απαιτεί την εφαρμογή ειδικών κανόνων ανταγωνισμού*<sup>217</sup>». Μία ρυθμιστική αρχή γνωρίζει εις βάθος την κλάδο της οικονομίας, στον οποίο είναι αρμόδια να επεμβαίνει και, ως εκ τούτου είναι σε θέση να διακρίνει εξειδικευμένα ζητήματα, που άπτονται των οικονομικών συνθηκών του συγκεκριμένου κλάδου, αλλά και να δρα παρεμβατικά με γνώμονα την κοινή ωφέλεια<sup>218</sup>.

Η αντίθετη άποψη υποστηρίζει ότι θα πρέπει να υπάρχει σαφής διαχωρισμός των αρμοδιοτήτων της κάθε αρχής, διαφορετικά οδηγούμαστε σε κατακερματισμό της πολιτικής ανταγωνισμού<sup>219</sup> και στον κίνδυνο επικάλυψης αρμοδιοτήτων<sup>220</sup>. Επιπλέον, το υπάρχον θεσμικό πλαίσιο αναφορικά με την παραχώρηση αρμοδιότητας στην ΕΕΤΤ για τον έλεγχο της εφαρμογής των κανόνων ανταγωνισμού στην αγορά των τηλεπικοινωνιών, υποβαθμίζει την ΕπΑντ αφαιρώντας της αρμοδιότητες, αντί να την ενισχύει<sup>221</sup>. Με την παραχώρηση στη ΡΑΕ αρμοδιοτήτων για την αγορά ενέργειας ανάλογων με της ΕΕΤΤ, θα μειώνονταν έτι περαιτέρω οι αρμοδιότητες της ΕπΑντ. Η ΕπΑντ θα πρέπει να είναι αποκλειστικά αρμόδια για τον έλεγχο της εφαρμογής των κανόνων του ανταγωνισμού σε όλους τους κλάδους της οικονομίας. Με δεδομένες τις παραπάνω υποθετικές συνθήκες, η ΕπΑντ θα καλείτο να εξετάσει υποθέσεις αναφορικά με ρυθμιζόμενους κλάδους της οικονομίας (π.χ. τηλεπικοινωνίες, ενέργεια) και θα μπορούσε να ζητήσει τη συνδρομή των

---

<sup>215</sup> Σουφλερός, ό.π., σελ. 1127.

<sup>216</sup> Δελλής, Κοινή Ωφέλεια και Αγορά, Αντ. Ν. Σάκουλα, τόμος Β', § 451 και υποσημ. 170.

<sup>217</sup> Δελλής, ό.π., τόμος Β', § 450.

<sup>218</sup> Δελλής, ό.π., τόμος Β', § 450.

<sup>219</sup> Τζουγανάτος, Ο στόχος της αναβάθμισης της Επιτροπής Ανταγωνισμού και οι αστοχίες του Ν 3373/2005 για την τροποποίηση του Ν 703/1977, ΔΕΕ, Τεύχος 10, σελ. 1032.

<sup>220</sup> Τζουγανάτος, Σκέψεις για την αναθεώρηση του τρόπου εφαρμογής του δικαίου του ελεύθερου ανταγωνισμού (Ν 703/1977) στην Ελλάδα, ΔΕΕ, Τεύχος 5, 2007, σελ. 556.

<sup>221</sup> Τζουγανάτος, Ο στόχος της αναβάθμισης της Επιτροπής Ανταγωνισμού και οι αστοχίες του Ν 3373/2005 για την τροποποίηση του Ν 703/1977, ΔΕΕ, Τεύχος 10, σελ. 1032 – 1033.

τομεακών ρυθμιστών, οι οποίοι θα είχαν τη δυνατότητα να διατυπώσουν τις απόψεις τους και να συμμετέχουν στις διαδικασίες ως *amicus curiae*. Η δυνατότητα αυτή προβλέπεται κατά το ισχύον νομικό πλαίσιο<sup>222</sup>.

Ακόμη ένα πρόβλημα αποτελεί το ενδεχόμενο της παραβίασης της αρχής *ne bis in idem*, το οποίο ανακύπτει όταν εξετάζονται συμπεριφορές επιχειρήσεων που παραβιάζουν ταυτόχρονα κανόνες ρύθμισης και κανόνες προστασίας του ανταγωνισμού. Το ζήτημα αυτό έχει να κάνει με τη συμπληρωματικότητα των κανόνων ρύθμισης και των κανόνων προστασίας του ανταγωνισμού. Η αρχή *ne bis in idem* δεν επιτρέπει να σωρεύονται περισσότερες κυρώσεις για την ίδια παράβαση<sup>223</sup>. Ενδιαφέρον παρουσιάζει η απόφαση του ΣτΕ υπ' αριθμ. 2475/2011, η οποία εξέτασε, μεταξύ άλλων, την παράβαση της αρχής *ne bis in idem* από απόφαση της ΕΕΤΤ που επέβαλε πρόστιμα στον ΟΤΕ για παραβάσεις της νομοθεσίας περί τηλεπικοινωνιών όσο και της νομοθεσίας περί προστασίας του ανταγωνισμού. Ως προς τη συμπληρωματικότητα των κανόνων το ΣτΕ σημείωσε ότι «*οι κανόνες της παροχής ανοικτού δικτύου και του ανταγωνισμού συνιστούν δύο διαφορετικά συστήματα νομικών κανόνων, τα οποία είναι συνεπή το ένα προς το άλλο και συμπληρωματικά μεταξύ τους, χωρίς όμως η εφαρμογή του ενός να έχει ως συνέπεια τον αποκλεισμό της εφαρμογής του άλλου, η δε συμμόρφωση των επιχειρήσεων που ασκούν δραστηριότητες στον τομέα των τηλεπικοινωνιών προς τους κανόνες του ενός από τα ανωτέρω συστήματα κανόνων δεν τις απαλλάσσει από το καθήκον συμμόρφωσης και προς τους κανόνες του άλλου*»<sup>224</sup>. Ακόμη, επεσήμανε ότι με την ταυτόχρονη εφαρμογή των δύο κατηγοριών κανόνων δικαίου οι ρυθμιστικές αρχές καλούνται να αντιμετωπίσουν διαφορετικά ζητήματα: αφενός, οι κανόνες ρύθμισης της αγοράς επιδιώκουν ειδικούς στόχους για την απελευθέρωση της αγοράς και, αφετέρου, οι κανόνες περί προστασίας του ανταγωνισμού απαγορεύουν συγκεκριμένες συμπεριφορές νόθευσης ή περιορισμού του ανταγωνισμού<sup>225</sup> και έκρινε ότι η ΕΕΤΤ δεν παραβίασε με τις αποφάσεις της την αρχή *ne bis in idem*<sup>226</sup>. Ζητήματα αλληλεπικαλύψεων ανακύπτουν και μεταξύ των αρμοδιοτήτων της ΕπΑντ και της ΡΑΕ, όπου διαπιστώνεται κίνδυνος έκδοσης αντιφατικών αποφάσεων κατά την εξέταση υποθέσεων που παραβιάζουν ταυτόχρονα την νομοθεσία για την ενέργεια και το άρθρο 2 του Ν 3959/2011.

---

<sup>222</sup> Ν 3959/2011, άρθρο 24, παρ.1, εδ. β'.

<sup>223</sup> Δημητρακόπουλος Ι., *Ne bis in idem* και τεκμήριο αθωότητας στις υποθέσεις φορολογικών ή τελωνειακών παραβάσεων, Εισήγηση στο σεμινάριο ΕΣΔι 17.3.2017, διαθέσιμο σε <http://www.esdi.gr/nex/images/stories/pdf/dimodieyseis/2017/forodiadifi/dimitrakopoulos.pdf>, σελ. 2.

<sup>224</sup> ΣτΕ 2475/2011, σκέψη 8.

<sup>225</sup> *Ibid.*

## Συμπεράσματα

Η εφαρμογή των κανόνων προστασίας του ανταγωνισμού και των κανόνων της ρύθμισης έχουν κοινό στόχο: την λειτουργία των αγορών υπό συνθήκες ανταγωνισμού. Προκειμένου να επιτευχθεί αυτός ο κοινός στόχος σε ενωσιακό επίπεδο για τις αγορές των τηλεπικοινωνιών και της ενέργειας, τα κράτη μέλη της ΕΕ κλήθηκαν να απελευθερώσουν τις εν λόγω αγορές με την κατάργηση των παραδοσιακών μονοπωλίων, να εναρμονίσουν τους εσωτερικούς κανόνες τους με τα ενωσιακά πρότυπα και να λάβουν μέτρα για να εφαρμόζονται αποτελεσματικά οι κανόνες προστασίας του ανταγωνισμού<sup>227</sup>. Αυτή η πορεία αναδεικνύει τον δευτερεύοντα στόχο της σταδιακής υποχώρησης των ρυθμιστικών κανόνων, προς όφελος των κανόνων προστασίας ανταγωνισμού.

Για την αποτελεσματική εφαρμογή των κανόνων του ανταγωνισμού και των κανόνων της ρύθμισης, η πολιτεία χρειάζεται να θεσπίσει όργανα, τα οποία λειτουργούν με διαφάνεια, αντικειμενικότητα και αμεροληψία και, κατ' επέκταση, να λειτουργούν ανεξάρτητα από οποιοσδήποτε επιρροές, είτε προέρχονται από τη διοίκηση είτε προέρχονται από την αγορά. Όπως αναδείχθηκε στο οικείο κεφάλαιο, η ανεξαρτησία των εν λόγω οργάνων εξαρτάται από πολλούς παράγοντες και, ιδίως, τη δομή που τους προσδίδει η έννομη τάξη, την διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια, το κύρος των προσώπων που τα διοικούν, τη δυνατότητα να ενεργούν κατά τη διακριτική τους ευχέρεια και τους διαθέσιμους σε αυτά οικονομικούς και ανθρώπινους πόρους. Για την αποτελεσματική αντιμετώπιση των εξειδικευμένων τεχνικών, οικονομικών και νομικών θεμάτων που ανακύπτουν από την εφαρμογή των ρυθμιστικών κανόνων και των κανόνων προστασίας του ανταγωνισμού, τα μέλη των εν λόγω οργάνων χρειάζεται να συγκεντρώνουν την κατάλληλη εξειδίκευση και τεχνογνωσία. Οι παραπάνω προϋποθέσεις συγκεντρώνονται στη δομή των ανεξάρτητων διοικητικών αρχών, την οποία επιλέγει να προσδώσει η ελληνική έννομη τάξη στην ΕπΑντ, την ΕΕΤΤ και τη ΡΑΕ. Ωστόσο, η ανεξαρτησία δεν πρέπει να συνεπάγεται απομόνωση. Οι αρχές θα πρέπει να συνεργάζονται και να ανταλλάσσουν πληροφορίες προκειμένου να ενισχύεται η αποτελεσματικότητα της δράσης τους.

Η συμπληρωματικότητα των κανόνων της ρύθμισης και των κανόνων προστασίας του ανταγωνισμού αναδεικνύει την ανάγκη συνεργασίας μεταξύ των αρχών που είναι επιφορτισμένες με την εφαρμογή τους. Στο πλαίσιο αυτό, διαπιστώνεται ότι η ΕπΑντ, η ΕΕΤΤ και η ΡΑΕ θα έπρεπε να

---

<sup>226</sup> ΣτΕ 2475/2011, σκέψη 11.

<sup>227</sup> Συνοδινός, Απελευθέρωση των μονοπωλίων παροχής υπηρεσιών κοινής ωφελείας και κοινοτικό δίκαιο, ΔΕΕ/11, 2000, σελ. 1080.

συνεργάζονται στενότερα. Ως εκ τούτου, το ισχύον θεσμικό πλαίσιο στην ελληνική έννομη τάξη θα έπρεπε να αναθεωρηθεί και να προβλέπει εκτενέστερα τη συνεργασία των αρχών κατά την εφαρμογή των κανόνων προστασίας του ανταγωνισμού. Ιδίως ενόψει της διστακτικότητας της ΕΕΤΤ να εφαρμόσει τις διατάξεις του Ν 3959/2011, θα μπορούσε να θεσπισθεί μία μορφή στενότερης συνεργασίας, σύμφωνα με την οποία η ΕπΑντ θα καλείται σε υποθέσεις παράβασης των διατάξεων του ανταγωνισμού στην αγορά των τηλεπικοινωνιών να γνωμοδοτήσει για θέματα ανταγωνισμού, να ορίζει τις σχετικές αγορές ή τις συμπεριφορές κατάχρησης δεσπόζουσας θέσης, να παράσχει βοήθεια σε επιτόπιες εφόδους και η ΕΕΤΤ θα υποχρεούται να τις ακολουθεί και να τις εφαρμόζει<sup>228</sup>. Πέραν των εθνικών ρυθμίσεων, καθίσταται αναγκαία για τη διασφάλιση της συνεργασίας σε ενωσιακό επίπεδο και την επίτευξη εναρμόνισης των εθνικών δικαίων, η ρύθμιση σε επίπεδο ΕΕ του ζητήματος συνεργασίας μεταξύ εθνικών αρχών ανταγωνισμού και εθνικών ρυθμιστικών αρχών, τόσο εντός του ίδιου κράτους μέλους όσο και μεταξύ περισσότερων κρατών μελών.

Τέλος, αναφορικά με τον κίνδυνο επικάλυψης αρμοδιοτήτων διαπιστώνεται ανασφάλεια δικαίου σε αρκετά ζητήματα και απαιτείται σαφέστερη οριοθέτηση προκειμένου να μειωθεί ο κίνδυνος αντιφατικών αποφάσεων μεταξύ δύο αρχών που εξετάζουν από διαφορετική σκοπιά την ίδια συμπεριφορά (περίπτωση ΕπΑντ – ΡΑΕ) ή εξετάζουν την ίδια υπόθεση και την ίδια συμπεριφορά/ενέργεια ως προς διαφορετικές σχετικές αγορές (περίπτωση ΕπΑντ – ΕΕΤΤ).

---

<sup>228</sup> Μικρουλέα, Η εφαρμογή των κανόνων του ανταγωνισμού στις συμφωνίες πρόσβασης των φορέων παροχής υπηρεσιών (service providers) στις υποδομές των τηλεπικοινωνιακών δικτύων, ΕΕμπΔ 2001, σελ. 481 και Möschel, ό.π., σελ. 22.

## Βιβλιογραφία

Alves Sofia, Capiou Jeroen and Sinclair Ailsa, Principles for the Independence of the Competition Authorities, *Competition Law International*, Vol 11, No 1, April 2015.

Bellamy & Child: *European Union Law of Competition* (7<sup>th</sup> Edition), Edited by Vivien Rose and David Bailey, Oxford University Press, 2013

Hellenic Competition Commission, *EU Competition Law & Policy – Developments and Priorities*, Athens Conference, April 19<sup>th</sup> 2002, Νομική Βιβλιοθήκη, 2002, σελ. 20.

Hulsink Willem and Wubben Emiel, *Creating Competition & Mastering Markets' New Entrants, Monopolists, and Regulators in Transforming Public Utilities Across the Atlantic* (19 2003 6). ERIM Report Series Reference No. ERS-2003-051-ORG. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=423661>

Papodopoulos Anestis, *The international dimension of EU competition law and policy*, Cambridge University Press, 2010

Petit, Nicolas, *The Proliferation of National Regulatory Authorities Alongside Competition Authorities in the EC: A Source of Jurisdictional Confusion* (March 18, 2004). Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=527403> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.527403>

Shelanski Howard A., *The Case for Rebalancing Antitrust and Regulation*, 109 Mich. L. Rev. 683 (2011). Available at: <http://repository.law.umich.edu/mlr/vol109/iss5/1>

Truli, Emmanuela N., *Competition in the Telecommunications Sector: Delineation of Competences between the NCA and the NRA — the Example of Greece* (June 1, 2009). C.T.L.R., Issue 08, p. 188-196, 2009.

Βέττας Νικόλαος, *Ανταγωνισμός και Ρύθμιση στις αγορές προϊόντων υπό το πρίσμα της κρίσης στην ελληνική οικονομία*, δημοσιευμένο σε «*Η Διεθνής Κρίση, η Κρίση στην Ευρωζώνη και το Ελληνικό Χρηματοπιστωτικό Σύστημα*» (σσ. 347-358), επιμέλεια Γκίκα Χαρδούβελη και Χρήστου Γκόρτσου, Ελληνική Ένωση Τραπεζών, 2011.

Βεττας Νίκος και Κατσουλάκος Γιάννης, *Πολιτική Ανταγωνισμού & Ρυθμιστική Πολιτική*, Τυπωθήτω, 2004



- Δελλής Γιώργος, Κοινή Ωφέλεια και Αγορά, Τόμος Α & Β, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2008
- Δημητρακόπουλος Ι., Ne bis in idem και τεκμήριο αθωότητας στις υποθέσεις φορολογικών ή τελωνειακών παραβάσεων, Εισήγηση στο σεμινάριο ΕΣΔι 17.3.2017, διαθέσιμο σε <http://www.esdi.gr/nex/images/stories/pdf/dimodieyseis/2017/forodiafigi/dimitrakopoulos.pdf>
- Ηλιάδου Αικατερίνη, Ο ρόλος του κράτους στην αγορά ενέργειας και η Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας, Πρακτικά Ημερίδας «Απελευθέρωση της αγοράς ηλεκτρικής ενέργειας», Αδαμαντίδου (επιμέλεια), Αντ. Ν. Σάκκουλας, 2002
- Κινινή Έφη, Η ενίσχυση των ερευνητικών εξουσιών της Επιτροπής με τον Κανονισμό (ΕΚ) αριθμ. 1/2003 και τα δικαιώματα υπεράσπισης των επιχειρήσεων, Δίκαιο Επιχειρήσεων και Εταιρειών, Τεύχος 7<sup>ο</sup>, 2004
- Κινινή Έφη, Οι πρακτικές tying και bundling – Αντικείμενο ex post και ex ante ελέγχου στο δίκαιο του ανταγωνισμού, Δίκαιο Επιχειρήσεων και Εταιρειών, Τεύχος 11<sup>ο</sup>, 2008
- Κοζύρης Φ. Ι., Μεγγλίδου Σ. (επιμέλεια), Η «ανεξαρτησία» των ανεξάρτητων αρχών. Προβληματισμοί και ελπίδες ενός νέου θεσμού. Αντ. Ν. Σάκκουλας, 2003
- Κόκκορης Ιωάννης και Λιανός Ιωάννης (επιμέλεια), Η μεταρρύθμιση του Ευρωπαϊκού και Ελληνικού Δικαίου του Ελεύθερου Ανταγωνισμού, Νομική Βιβλιοθήκη, 2008
- Κονδύλης Βασίλειος, Καλή νομοθέτηση στον τομέα των τηλεπικοινωνιών και ο ρόλος της ΕΕΤΤ, Επιθεώρηση Διοικητικής Επιστήμης, Τεύχος 12<sup>ο</sup>, 2006
- Μαρίνος Μιχαήλ – Θεόδωρος, Οριοθέτηση αρμοδιοτήτων μεταξύ ΡΑΕ και Επιτροπής Ανταγωνισμού – συγχρόνως παρατηρήσεις στην σχέση του Δικαίου κατά των περιορισμών του ανταγωνισμού προς το Δίκαιο της Ενέργειας, Ενέργεια και Δίκαιο, Τεύχος 19, 2013.
- Μαρίνος Μιχαήλ – Θεόδωρος, Η διαδικασία επιλύσεως διαφοράς κατά το άρθρο 20 Οδηγίας Πλαίσιο (2002/21/ΕΚ) και το Ν 4070/2012 για τις ηλεκτρονικές επικοινωνίες, Δίκαιο Μέσων Ενημέρωσης και Επικοινωνίας, Τεύχος 4<sup>ο</sup>, 2012
- Μαρίνος Μιχαήλ – Θεόδωρος, Η νέα Οδηγία Επιτάχυνσης 2003/54 για την πλήρη απελευθέρωση των εθνικών αγορών ενέργειας, Ενέργεια & Δίκαιο, Τεύχος 1<sup>ο</sup>, 2004
- Μικρουλέα Αλεξάνδρα, Επιχειρηματικός ανταγωνισμός μεταξύ δημοσίων και ιδιωτικών επιχειρήσεων (όταν το κράτος βλάπτει τον ανταγωνισμό), Ενέργεια & δίκαιο, Τεύχος 22<sup>ο</sup>, 2015

Μικρουλέα Αλεξάνδρα, Η εφαρμογή των κανόνων του ανταγωνισμού στις συμφωνίες πρόσβασης των φορέων παροχής υπηρεσιών (service providers) στις υποδομές των τηλεπικοινωνιακών δικτύων, Επιθεώρηση Εμπορικού Δικαίου, 2001

Σιούτη Γλυκερία, Η επιβολή κυρώσεων από τη Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας (ΡΑΕ), Ενέργεια & Δίκαιο, Τεύχος 1<sup>ο</sup>, 2004

Σουφλερός Ηλίας, Η Οδηγία 2014/104/ΕΕ για τις αγωγές αποζημίωσης λόγω παράβασης της νομοθεσίας ανταγωνισμού και η σχέση της με τον Κανονισμό (ΕΚ) 1/2003 (εκτελεστικό Κανονισμό των άρθρων 101 και 102 ΣΛΕΕ) και άλλα σχετικά με την εφαρμογή του ενωσιακά κείμενα, Νομικό Βήμα, 2015, τόμος 63.

Σουφλερός Ηλίας, Ο Κανονισμός 1/2003 για την εφαρμογή των Κανόνων Ανταγωνισμού της ΕΕ (Άρθρα 101 & 102 ΣΛΕΕ) – Κατ' άρθρο ερμηνεία, Νομική Βιβλιοθήκη, 2015.

Σουφλερός Ηλίας, Ο νέος νόμος 3959/2011 για την Προστασία του Ελεύθερου Ανταγωνισμού. Κριτική παρουσίαση των κυριότερων νέων ρυθμίσεών του, Νομικό Βήμα, 2012, τόμος 60.

Σουφλερός Ηλίας, Ο Κανονισμός 1/2003 και η βάσει αυτού αποκεντρωμένη εφαρμογή των άρθρων 81 και 82 ΣυνθΕΚ – Επιπτώσεις στο ελληνικό δίκαιο ανταγωνισμού, Νομικό Βήμα, 2009, τόμος 57.

Στεφοπούλου Έφη, Η κανονιστική μεταρρύθμιση στις τηλεπικοινωνίες, Επιθεώρηση Διοικητικής Επιστήμης, Τεύχος 12<sup>ο</sup>, 2006

Σύνδεσμος Ελλήνων Εμπορικόλογων, Κράτος, Οικονομία και Επιχείρηση, Πρακτικά 24<sup>ου</sup> Πανελλήνιου Συνεδρίου Εμπορικού Δικαίου, Νομική Βιβλιοθήκη, 2015

Συνοδινός Χάρης, Πολυκλαδικότητα του δικαίου της ενέργειας, Ενέργεια & Δίκαιο, Τεύχος 1<sup>ο</sup>, 2004

Συνοδινός Χάρης, Απελευθέρωση των μονοπωλίων παροχής υπηρεσιών κοινής ωφελείας και κοινοτικό δίκαιο, Δίκαιο Επιχειρήσεων και Εταιρειών, Τεύχος 11, 2000

Ταρνανίδου Χριστίνα, Σύγχρονες ενεργειακές αγορές, Νομική Βιβλιοθήκη

Τζουγανάτος Δημήτριος (επιμέλεια), Δίκαιο του Ελεύθερου Ανταγωνισμού, Νομική Βιβλιοθήκη, 2013

Τζουγανάτος Δημήτριος, Σκέψεις για την αναθεώρηση του τρόπου εφαρμογής του δικαίου του ελεύθερου ανταγωνισμού (Ν 703/1977) στην Ελλάδα, ΔΕΕ, Τεύχος 5, 2007

Τζουγανάτος Δημήτριος, Ο στόχος της αναβάθμισης της Επιτροπής Ανταγωνισμού και οι αστοχίες του Ν 3373/2005 για την τροποποίηση του Ν 703/1977, ΔΕΕ, Τεύχος 10, 2005

Τζώρτζης Ιωάννης, Ο νέος ρόλος της Ρυθμιστικής Αρχής Ενέργειας: η ανεξαρτησία του θεσμού μετά την ενσωμάτωση των Οδηγιών 2003/54/EK και 2003/55/EK στην ελληνική έννομη τάξη, Επιθεώρηση Διοικητικής Επιστήμης, Τεύχος 12<sup>ο</sup>, 2006

Τριανταφυλλάκης Γεώργιος, Ελεύθερος Ανταγωνισμός – Πρακτική – Νομολογία εθνική & ευρωπαϊκή

Φαραντούρης Νικόλαος (επιμέλεια), Ενέργεια – Δίκαιο, Οικονομία & Πολιτική, Νομική Βιβλιοθήκη, 2012

Φαραντούρης Νικόλαος (επιμέλεια), Ενέργεια – Δίκτυα & Υποδομές, Νομική Βιβλιοθήκη, 2014

Φραγκάκης Νίκος (επιμέλεια), Οι ανεξάρτητες αρχές στη σύγχρονη δημοκρατία, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκουλα, 2008

Βασικά νομοθετικά κείμενα – Κατευθυντήριες – Κείμενα soft law

Commission staff working document accompanying the Communication from the Commission - Inquiry pursuant to Article 17 of Regulation (EC) No 1/2003 into the European gas and electricity sectors (Final Report), COM(2006) 851 final, SEC/2006/1724, διαθέσιμο σε <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?qid=1512251702884&uri=CELEX:52006SC1724>

Commission guidelines on market analysis and the assessment of significant market power under the Community regulatory framework for electronic communications networks and services, *Official Journal C 165*, 11/07/2002 P. 0006 - 0031

Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, 'Ten Years of Antitrust Enforcement under Regulation 1/2003: Achievements and Future Perspectives' COM (2014) 453, διαθέσιμο σε <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/ALL/?uri=COM:2014:0453:FIN>

Ανακοίνωση 2004/C 101/03 της Επιτροπής σχετικά με τη συνεργασία στο πλαίσιο του δικτύου των αρχών ανταγωνισμού, *Επίσημη Εφημερίδα αριθ. C 101 της 27/04/2004 σ. 0043 - 0053*

Ανακοίνωση της Επιτροπής στο Συμβούλιο, στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, στην Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και στην Επιτροπή των Περιφερειών Προς ένα νέο πλαίσιο για την υποδομή

των Ηλεκτρονικών Επικοινωνιών και τις σχετιζόμενες υπηρεσίες Ανασκόπηση των Επικοινωνιών για το 1999, COM/99/0539 τελικό, διαθέσιμο σε <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?qid=1512249614932&uri=CELEX:51999DC0539>

Οδηγία 2002/21/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 7ης Μαρτίου 2002, σχετικά με κοινό κανονιστικό πλαίσιο για δίκτυα και υπηρεσίες ηλεκτρονικών επικοινωνιών (οδηγία πλαίσιο), *Επίσημη Εφημερίδα αριθ. L 108 της 24/04/2002 σ. 0033 - 0050*

Directive 2009/73/EC of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 concerning common rules for the internal market in natural gas and repealing Directive 2003/55/EC, *Official Journal L 211, 14.8.2009, p. 94–136*

Οδηγία 2009/72/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 13ης Ιουλίου 2009 , σχετικά με τους κοινούς κανόνες για την εσωτερική αγορά ηλεκτρικής ενέργειας και για την κατάργηση της οδηγίας 2003/54/EK, *Επίσημη Εφημερίδα αριθ. L 211, 14.8.2009, σελ. 55–93*

Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 1/2003 του Συμβουλίου, της 16ης Δεκεμβρίου 2002, για την εφαρμογή των κανόνων ανταγωνισμού που προβλέπονται στα άρθρα 81 και 82 της συνθήκης (Κείμενο που παρουσιάζει ενδιαφέρον για τον ΕΟΧ), *Επίσημη Εφημερίδα αριθ. L 001 της 04/01/2003 σ. 0001 – 0025*.

Πρόταση «Οδηγία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την παροχή αρμοδιοτήτων στις αρχές ανταγωνισμού των κρατών μελών ώστε να επιβάλλουν αποτελεσματικότερα τους κανόνες και για τη διασφάλιση της εύρυθμης λειτουργίας της εσωτερικής αγοράς» της 22.3.2017, COM(2017) 142 final - 2017/0063(COD), διαθέσιμο σε <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52017PC0142>

IEA (2014), *Energy Policies of IEA Countries: European Union 2014 Review*, IEA, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264190832-en>

OECD (2016), *Governance of Regulators' Practices: Accountability, Transparency and Coordination*, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264255388-en>

OECD (2014), *The Governance of Regulators*, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264209015-en>

OECD (2012), *Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance*, OECD Publishing, Paris. <https://www.oecd.org/governance/regulatory-policy/49990817.pdf>

OECD (2001), *Policy Roundtables, Competition and Regulation Issues in Telecommunications*, OECD Publishing, Paris. <http://www.oecd.org/regreform/sectors/1834399.pdf>