



ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ
ΕΠΙΤΡΟΠΗ

Βρυξέλλες, 5.9.2024
COM(2024) 394 final

**ΕΚΘΕΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΠΡΟΣ ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΚΑΙ ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ
ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ**

**σχετικά με το νομικό πλαίσιο για τα προσωρινά μέτρα και τη χρήση τους από τις εθνικές
αρχές ανταγωνισμού**

ΕΚΘΕΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΠΡΟΣ ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΚΑΙ ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ

σχετικά με το νομικό πλαίσιο για τα προσωρινά μέτρα και τη χρήση τους από τις εθνικές αρχές ανταγωνισμού

1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ: ΙΣΤΟΡΙΚΟ ΚΑΙ ΠΕΔΙΟ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ ΤΗΣ ΕΚΘΕΣΗΣ

Οι αντιμονοπωλιακοί κανόνες της ΕΕ απαγορεύουν τις συμφωνίες και τις εναρμονισμένες πρακτικές μεταξύ επιχειρήσεων που περιορίζουν τον ανταγωνισμό [άρθρο 101 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (στο εξής: **ΣΛΕΕ**)] και την καταχρηστική συμπεριφορά επιχειρήσεων που κατέχουν δεσπόζουσα θέση στην αγορά (άρθρο 102 ΣΛΕΕ). Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή (στο εξής: **Επιτροπή**) και οι αρχές ανταγωνισμού των κρατών μελών (στο εξής: **εθνικές αρχές ανταγωνισμού**) επιβάλλουν από κοινού τους αντιμονοπωλιακούς κανόνες της ΕΕ δυνάμει των άρθρων 4, 5 και 10 του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1/2003 του Συμβουλίου¹. Σύμφωνα με το άρθρο 3 του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1/2003 του Συμβουλίου, οι εθνικές αρχές ανταγωνισμού υποχρεούνται να εφαρμόζουν τους αντιμονοπωλιακούς κανόνες της ΕΕ σε περίπτωση συμφωνίας ή καταχρηστικής πρακτικής που είναι πιθανό να επηρεάσει το εμπόριο μεταξύ κρατών μελών. Η Επιτροπή και οι εθνικές αρχές ανταγωνισμού συνεργάζονται με το Ευρωπαϊκό Δίκτυο Ανταγωνισμού (στο εξής: **ΕΔΑ**) για την επιβολή των εν λόγω αντιμονοπωλιακών κανόνων.

Τα προσωρινά μέτρα μπορούν να αποτελέσουν ισχυρό εργαλείο για τη διασφάλιση της διατήρησης ή της αποκατάστασης του ανταγωνισμού από τις αρχές ανταγωνισμού όσο βρίσκεται σε εξέλιξη αντιμονοπωλιακή έρευνα. Σκοπός των εν λόγω μέτρων είναι να αποτραπεί η πρόκληση περαιτέρω βλάβης του ανταγωνισμού κατά τη διάρκεια των υπό εξέλιξη διαδικασιών. Στο πλαίσιο των προσωρινών μέτρων θα μπορούσε, για παράδειγμα, να διαταχθεί μια επιχείρηση να προμηθεύσει συγκεκριμένο προϊόν ή να παράσχει συγκεκριμένη υπηρεσία ή να θέσει τέλος σε συγκεκριμένη συμπεριφορά όσο η αντιμονοπωλιακή έρευνα βρίσκεται σε εξέλιξη.

Η εξουσία της Επιτροπής να επιβάλλει προσωρινά μέτρα στο πλαίσιο αντιμονοπωλιακών διαδικασιών προβλέπεται στο άρθρο 8 του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1/2003 του Συμβουλίου, το οποίο παρατίθεται στη συνέχεια.

1. Σε περίπτωση κατεπείγοντος λόγω κινδύνου σοβαρής και ανεπανόρθωτης βλάβης του ανταγωνισμού, η Επιτροπή, ενεργώντας αυτεπαγγέλτως, μπορεί, με βάση την εκ πρώτης όψεως διαπίστωση παράβασης, να διατάζει με απόφασή της τη λήψη προσωρινών μέτρων.

2. Οι αποφάσεις που εκδίδονται δυνάμει της παραγράφου 1 εφαρμόζονται για ορισμένο χρονικό διάστημα και δύνανται να παραταθούν εφ' όσον αυτό είναι απαραίτητο και ενδεδειγμένο.

¹ 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 (ΕΕ L 1 της 4.1.2003, σ. 1).

Στις 11 Δεκεμβρίου 2018 το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο εξέδωσαν την οδηγία (ΕΕ) 2019/1² (στο εξής: **οδηγία ΕΔΑ+**) για την παροχή της δυνατότητας στις εθνικές αρχές ανταγωνισμού να επιβάλλουν αποτελεσματικότερα τους αντιμονοπωλιακούς κανόνες της ΕΕ, εν μέρει διασφαλίζοντας ότι διαθέτουν: i) βασικές εγγυήσεις ανεξαρτησίας και πόρους· ii) βασικές εξουσίες έρευνας, λήψης αποφάσεων και επιβολής προστίμων· iii) προγράμματα επιεικούς μεταχείρισης· και iv) μηχανισμούς αμοιβαίας συνδρομής.

Σύμφωνα με το άρθρο 11 της οδηγίας ΕΔΑ+, τα κράτη μέλη υποχρεούνται να χορηγούν στις οικείες εθνικές αρχές ανταγωνισμού την εξουσία επιβολής προσωρινών μέτρων. Η διατύπωση του άρθρου παρατίθεται κατωτέρω.

1. Τα κράτη μέλη διασφαλίζουν ότι οι εθνικές αρχές ανταγωνισμού μπορούν αυτεπαγγέλτως να αποφασίσουν την επιβολή προσωρινών μέτρων σε επιχειρήσεις και ενώσεις επιχειρήσεων, τουλάχιστον σε περίπτωση κατεπείγοντος λόγω κινδύνου σοβαρής και ανεπανόρθωτης βλάβης του ανταγωνισμού και με βάση την εκ πρώτης όψεως διαπίστωση παράβασης του άρθρου 101 ή 102 ΣΛΕΕ. Η εν λόγω απόφαση είναι αναλογική και εφαρμόζεται είτε για ορισμένο χρονικό διάστημα δυνάμενο να παραταθεί εφόσον αυτό κριθεί αναγκαίο και ενδεδειγμένο, είτε έως ότου ληφθεί οριστική απόφαση. Η εθνική αρχή ανταγωνισμού ενημερώνει το Ευρωπαϊκό Δίκτυο Ανταγωνισμού για την επιβολή των εν λόγω προσωρινών μέτρων.

2. Τα κράτη μέλη διασφαλίζουν ότι η νομιμότητα, συμπεριλαμβανομένης της αναλογικότητας, των προσωρινών μέτρων της παραγράφου 1 μπορεί να επανεξετάζεται με ταχείες διαδικασίες προσφυγής.

Στην αιτιολογική σκέψη 38 της οδηγίας ΕΔΑ+ διευκρινίζεται ότι τα προσωρινά μέτρα αποτελούν σημαντικό εργαλείο για να αποφεύγονται δύσκολα αναστρέψιμες εξελίξεις στην αγορά ως συνέπεια μιας απόφασης που λαμβάνει μια εθνική αρχή ανταγωνισμού κατά το πέρας της διαδικασίας. Υπογραμμίζεται επίσης ότι τα κράτη μέλη είναι ελεύθερα να παρέχουν στις εθνικές αρχές ανταγωνισμού ευρύτερες εξουσίες να επιβάλουν προσωρινά μέτρα και ότι θα πρέπει να δημιουργήσουν τις συνθήκες που απαιτούνται ώστε οι εθνικές αρχές ανταγωνισμού να μπορούν να αξιοποιήσουν πρακτικώς τα προσωρινά μέτρα. Τα κράτη μέλη όφειλαν να μεταφέρουν την οδηγία ΕΔΑ+ στο εθνικό τους δίκαιο έως τις 4 Φεβρουαρίου 2021.

Σε δήλωση που επισυνάπτεται στην οδηγία ΕΔΑ+, η Επιτροπή δεσμεύτηκε να «αναλύσει αν υπάρχει τρόπος να απλουστευθεί η έγκριση προσωρινών μέτρων στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Δικτύου Ανταγωνισμού», και ο λόγος είναι «για να μπορούν οι αρχές ανταγωνισμού να αντιμετωπίζουν αποτελεσματικότερα τις εξελίξεις στις ταχέως μεταβαλλόμενες αγορές».

Η αρχική πρόβλεψη ήταν να παρουσιαστούν τα αποτελέσματα της εν λόγω ανάλυσης σε έκθεση προς το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο εντός 2 ετών από την προθεσμία μεταφοράς της οδηγίας ΕΔΑ+ στο εθνικό δίκαιο, δηλαδή έως τις 4 Φεβρουαρίου 2023. Ωστόσο, τον Ιούνιο

² Οδηγία (ΕΕ) 2019/1 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 11ης Δεκεμβρίου 2018, 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 (ΕΕ L 11 της 14.1.2019, σ. 3).

του 2022 η Επιτροπή κίνησε διαδικασία αξιολόγησης του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1/2003 του Συμβουλίου και του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 773/2004 της Επιτροπής. Ως εκ τούτου, η υποβολή της έκθεσης αναβλήθηκε προκειμένου να πραγματοποιηθεί σε συνδυασμό με την παρουσίαση των αποτελεσμάτων της αξιολόγησης της εξουσίας της Επιτροπής να λαμβάνει προσωρινά μέτρα στο πλαίσιο αντιμονοπωλιακών διαδικασιών, όπως προβλέπεται στο άρθρο 8 του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1/2003 του Συμβουλίου. Με την αναβολή της υποβολής της έκθεσης κατέστη επίσης δυνατή η διενέργεια πιο εμπεριστατωμένης ανάλυσης, καθώς τα περισσότερα κράτη μέλη ολοκλήρωσαν στο μεταξύ τη διαδικασία μεταφοράς της οδηγίας ΕΔΑ+ στο εθνικό τους δίκαιο³.

Η παρούσα έκθεση επικεντρώνεται στο νομικό πλαίσιο για τα προσωρινά μέτρα —και τη χρήση τους— από τις εθνικές αρχές ανταγωνισμού. Βασίζεται σε συγκριτική αξιολόγηση των ακόλουθων στοιχείων: i) των σχετικών νομοθετικών κειμένων των κρατών μελών· ii) των ποσοτικών δεδομένων που υπέβαλαν οι εθνικές αρχές ανταγωνισμού στο πλαίσιο της διαδικασίας αξιολόγησης του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1/2003 του Συμβουλίου και του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 773/2004 της Επιτροπής, και τα οποία συμπλήρωσαν στο πλαίσιο της παρούσας ανάλυσης· και iii) των ποιοτικών παρατηρήσεων των εθνικών αρχών ανταγωνισμού που συλλέχθηκαν μέσω αιτήματος παροχής πληροφοριών⁴.

Η παρούσα έκθεση αρχίζει με επισκόπηση των εξής: i) των ημερομηνιών θέσπισης της εξουσίας επιβολής προσωρινών μέτρων για παράβαση των αντιμονοπωλιακών κανόνων της ΕΕ στα διάφορα κράτη μέλη· και ii) των νομοθετικών αλλαγών που επήλθαν στην εν λόγω εξουσία με τη μεταφορά της οδηγίας ΕΔΑ+ στο εθνικό δίκαιο. Η έκθεση παρουσιάζει στη συνέχεια τις διαφορές μεταξύ των νομοθετικών πλαισίων των κρατών μελών όσον αφορά το ουσιαστικό νομικό κριτήριο που πρέπει να πληρούνται πριν από την επιβολή προσωρινών μέτρων και τις διαδικαστικές απαιτήσεις για τα εν λόγω μέτρα. Τέλος, αναλύει την πραγματική χρήση του εν λόγω εργαλείου επιβολής από τις εθνικές αρχές ανταγωνισμού, καθώς και τη πείρα που απέκτησαν. Η έκθεση ολοκληρώνεται με ορισμένα προκαταρκτικά συμπεράσματα.

2. Η ΕΞΟΥΣΙΑ ΛΗΨΗΣ ΠΡΟΣΩΡΙΝΩΝ ΜΕΤΡΩΝ ΣΤΑ ΚΡΑΤΗ ΜΕΛΗ

Και οι 27 εθνικές αρχές ανταγωνισμού στο πλαίσιο του ΕΔΑ έχουν την εξουσία να επιβάλλουν προσωρινά μέτρα για παραβάσεις των αντιμονοπωλιακών κανόνων της ΕΕ και/ή των οικείων ισοδύναμων διατάξεων βάσει της εθνικής νομοθεσίας περί ανταγωνισμού. Η εξουσία αυτή εντάσσεται στο πλαίσιο της τυποποιημένης εργαλειοθήκης των εθνικών αρχών ανταγωνισμού για την επιβολή της αντιμονοπωλιακής νομοθεσίας που περιλαμβάνεται στις αντίστοιχες οικείες εθνικές νομοθεσίες περί ανταγωνισμού.

Επισκόπηση της θέσπισης της εξουσίας επιβολής προσωρινών μέτρων

³ Στο μεταξύ, όλα τα κράτη μέλη, με εξαίρεση την Εσθονία, έχουν μεταφέρει την οδηγία ΕΔΑ+ στο εθνικό τους δίκαιο. Η ανάλυση που περιλαμβάνεται στην παρούσα έκθεση καλύπτει την Εσθονία, αλλά δεν αποτυπώνει ακόμη τυχόν πιθανές νομοθετικές αλλαγές όσον αφορά την εξουσία λήψης προσωρινών μέτρων μετά τη μεταφορά της οδηγίας ΕΔΑ+ στο εθνικό δίκαιο.

⁴ Στα μέσα Νοεμβρίου του 2023 η Επιτροπή απέστειλε σε όλες τις εθνικές αρχές ανταγωνισμού ανεπίσημο αίτημα παροχής πληροφοριών σχετικά με τη θέσπιση, τη νομική βάση και την πείρα που αποκτήθηκε από τη λήψη προσωρινών μέτρων στα αντίστοιχα κράτη μέλη τους. Όλες οι εθνικές αρχές ανταγωνισμού ανταποκρίθηκαν στο εν λόγω αίτημα.

Πριν κωδικοποιηθεί η εξουσία της Επιτροπής για την επιβολή προσωρινών μέτρων με τον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 1/2003⁵, 11 εθνικές αρχές ανταγωνισμού διέθεταν ήδη την εν λόγω εξουσία: Γαλλία (1986), Κύπρος (1989), Ισπανία (1989), Βέλγιο (1991), Φινλανδία (1992), Σουηδία (1993), Ελλάδα (1995), Μάλτα (1995), Ουγγαρία (1997), Λιθουανία (1999) και Αυστρία (2002).

Επιπλέον, 13 εθνικές αρχές ανταγωνισμού απέκτησαν τις εν λόγω εξουσίες ταυτόχρονα ή μετά την έκδοση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1/2003 του Συμβουλίου: Κροατία (2003), Πορτογαλία (2003), Τσεχία (2004), Λετονία (2004), Λουξεμβούργο (2004), Πολωνία (2004), Γερμανία (2005), Ρουμανία (2005), Ιταλία (2006), Βουλγαρία (2008), Σλοβενία (2008), Δανία (2013) και Εσθονία (2013).

Ως βασικό λόγο για τη θέσπιση της εξουσίας λήψης προσωρινών μέτρων, οι εθνικές αρχές ανταγωνισμού αναφέρουν κατά γενικό κανόνα την ανάγκη να έχουν τη δυνατότητα ταχύτερης παρέμβασης και διατήρησης μιας κατάστασης ή τη δυνατότητα αποκατάστασης του ανταγωνισμού σε περίπτωση που εκκρεμεί αντιμονοπωλιακή έρευνα. Για τις εθνικές αρχές ανταγωνισμού οι οποίες έλαβαν την εν λόγω εξουσία μετά την έκδοση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1/2003, πρόσθετο κίνητρο αποτέλεσε η επιθυμία ευθυγράμμισης των οικείων εξουσιών επιβολής με τις εξουσίες επιβολής της Επιτροπής και/ή άλλων εθνικών αρχών ανταγωνισμού.

Δύο κράτη μέλη θέσπισαν την εξουσία λήψης προσωρινών μέτρων πρόσφατα, στο πλαίσιο της διαδικασίας μεταφοράς της οδηγίας ΕΔΑ+ στο εθνικό δίκαιο: οι Κάτω Χώρες (2021) και η Ιρλανδία (2022⁶). Στη Σλοβακία, η εθνική αρχή ανταγωνισμού είχε ήδη τη δυνατότητα να επικαλείται μια γενικότερη εξουσία επιβολής προσωρινών μέτρων βάσει του εθνικού διοικητικού της κώδικα, αλλά η εξουσία λήψης προσωρινών μέτρων στο πλαίσιο της εθνικής νομοθεσίας περί ανταγωνισμού της Σλοβακίας θεσπίστηκε μόνο με τη μεταφορά της οδηγίας ΕΔΑ+ στο εθνικό δίκαιο (το 2021).

⁵ Ο κανονισμός (ΕΟΚ) αριθ. 17 του Συμβουλίου, της 6ης Φεβρουαρίου 1962, ήταν ο πρώτος κανονισμός εφαρμογής των άρθρων 85 και 86 της συνθήκης (ΕΕ της 21.2.1962, σ. 204). Δεν προέβλεπε ρητά την εξουσία λήψης προσωρινών μέτρων, αλλά η εξουσία αυτή αναγνωρίστηκε από το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (βλ. διάταξη του Δικαστηρίου της 17ης Ιανουαρίου 1980, Camera Care Ltd κατά Επιτροπής, υπόθεση 792/79 R, EU:C:1980:18, σκέψη 18).

⁶ Η πράξη με την οποία θεσπίστηκε αυτή η νέα εξουσία της ιρλανδικής αρχής ανταγωνισμού εκδόθηκε το 2022 και άρχισε να ισχύει το 2023.

Νομοθετικές αλλαγές που θεσπίστηκαν μετά την οδηγία ΕΔΑ+

Παρόλο που οι περισσότερες εθνικές αρχές ανταγωνισμού είχαν ήδη την εξουσία επιβολής προσωρινών μέτρων πριν από την έκδοση της οδηγίας ΕΔΑ+, για τη μεταφορά της οδηγίας στο εθνικό δίκαιο απαιτούνταν ορισμένες νομοθετικές αλλαγές. Ορισμένα κράτη μέλη χρησιμοποίησαν επίσης τη διαδικασία μεταφοράς στο εθνικό δίκαιο για να εισάγουν αλλαγές που έβαιναν πέραν των απαιτήσεων της οδηγίας ΕΔΑ+. Οι περισσότερες από τις νομοθετικές αλλαγές που πραγματοποιήθηκαν διευκολύνουν τη λήψη προσωρινών μέτρων από τις εθνικές αρχές ανταγωνισμού μετά τη μεταφορά της οδηγίας ΕΔΑ+ στο εθνικό δίκαιο των κρατών μελών τους.

Στο πλαίσιο της μεταφοράς της οδηγίας ΕΔΑ+ στο εθνικό τους δίκαιο, η Γαλλία και το Λουξεμβούργο θέσπισαν τη δυνατότητα της εθνικής αρχής ανταγωνισμού να λαμβάνει αυτεπαγγέλτως (*ex officio*) προσωρινά μέτρα, όπως απαιτείται βάσει της οδηγίας. Λόγω της μεταφοράς της οδηγίας στο εθνικό δίκαιο της Λιθουανίας, η λιθουανική αρχή ανταγωνισμού δεν χρειάζεται πλέον άδεια δικαστηρίου για την επιβολή προσωρινών μέτρων. Στο πλαίσιο της μεταφοράς της οδηγίας στο εθνικό δίκαιο, η Γερμανία εισήγαγε ένα λιγότερο αυστηρό νομικό κριτήριο για τα προσωρινά μέτρα, σύμφωνα με το οποίο δεν απαιτείται πλέον η απόδειξη «ανεπανόρθωτης βλάβης» του ανταγωνισμού. Ομοίως, η Βουλγαρία δεν απαιτεί πλέον «επαρκή αποδεικτικά στοιχεία» για τη διαπίστωση παράβασης, δεδομένου ότι τα εκ πρώτης όψεως αποδεικτικά στοιχεία είναι επαρκή σύμφωνα με την οδηγία. Η σουηδική εθνική αρχή ανταγωνισμού έχει πλέον τη δυνατότητα να επιβάλλει διορθωτικά μέτρα διαρθρωτικού χαρακτήρα ως προσωρινά μέτρα⁷. Κατά τη μεταφορά της οδηγίας στο εθνικό δίκαιο, η Ιταλία θέσπισε την εξουσία ανανέωσης ή παράτασης της διάρκειας των προσωρινών μέτρων, κάτι που ήταν τυπικά αδύνατο στο παρελθόν. Η Πορτογαλία εισήγαγε ειδική αναφορά στην απαίτηση για την εκ πρώτης όψεως διαπίστωση παράβασης των αντιμονοπωλιακών κανόνων της ΕΕ ως βάση για την επιβολή προσωρινών μέτρων, και η εθνική αρχή ανταγωνισμού δεν υποχρεούται πλέον να εκδίδει απόφαση στο πλαίσιο της κύριας διαδικασίας εντός 180 ημερών από την επιβολή προσωρινών μέτρων. Η Φινλανδία αύξησε επίσης το χρονικό διάστημα κατά το οποίο μπορούν να επιβληθούν προσωρινά μέτρα σε έως και 12 μήνες (και με δυνατότητα ανανέωσης και της απόφασης)⁸.

Για το Λουξεμβούργο, τη Σλοβακία και τη Φινλανδία, η ευθυγράμμιση με το ουσιαστικό νομικό κριτήριο της οδηγίας ΕΔΑ+ είχε ως αποτέλεσμα την αύξηση των ελάχιστων προϋποθέσεων για τη λήψη προσωρινών μέτρων από τις εθνικές αρχές ανταγωνισμού σε σύγκριση με το

⁷ Πρόκειται για έμμεση συνέπεια της μεταφοράς της οδηγίας ΕΔΑ+ στο εθνικό δίκαιο. Στη Σουηδία, η εξουσία λήψης προσωρινών μέτρων συνδέεται με την εξουσία επιβολής διορθωτικών μέτρων. Σύμφωνα με το άρθρο 10 παράγραφος 1 της οδηγίας ΕΔΑ+, οι εθνικές αρχές ανταγωνισμού θα πρέπει να δύνανται να επιβάλλουν «τυχόν διορθωτικά μέτρα συμπεριφοράς ή διαρθρωτικού χαρακτήρα». Η εξουσία της σουηδικής αρχής ανταγωνισμού να επιβάλλει διορθωτικά μέτρα διευρύνθηκε ώστε να καλύπτει και τα διορθωτικά μέτρα διαρθρωτικού χαρακτήρα, γεγονός που είχε ως αποτέλεσμα να διευρυνθεί και η εξουσία της να επιβάλλει προσωρινά μέτρα.

⁸ Πριν από τη μεταφορά της οδηγίας ΕΔΑ+ στο εθνικό δίκαιο της Φινλανδίας, τα προσωρινά μέτρα που επέβαλλε η φινλανδική εθνική αρχή ανταγωνισμού παρέμεναν σε ισχύ μόνο για χρονικό διάστημα 90 ημερών.

ουσιαστικό νομικό κριτήριο που εφαρμοζόταν στο παρελθόν. Στην Πολωνία, στο πλαίσιο της απαίτησης της οδηγίας ΕΔΑ+ για την έκδοση κοινοποίησης των αιτιάσεων πριν από τη λήψη απόφασης παράβασης θεσπίστηκε πρόσθετο διαδικαστικό στάδιο για τη λήψη προσωρινών μέτρων⁹. Κατά τη μεταφορά της οδηγίας στο εθνικό δίκαιο, η Ελλάδα κατάργησε τη δυνατότητα του υπουργού Ανάπτυξης να ζητεί τη λήψη προσωρινών μέτρων και καθιέρωσε προθεσμία 12 μηνών για την έκδοση της απόφασης στο πλαίσιο της κύριας διαδικασίας μετά την επιβολή προσωρινών μέτρων (με δυνατότητα παράτασης μία φορά κατά 12 επιπλέον μήνες).

Τέλος, στο πλαίσιο άλλων νομοθετικών αλλαγών στα κράτη μέλη: i) διευκρινίστηκε τόσο η απαίτηση τήρησης της αρχής της αναλογικότητας όσο και η ανάγκη για ταχείες διαδικασίες προσφυγής δυνάμει της οδηγίας· και ii) θεσπίστηκε η υποχρέωση κοινοποίησης της λήψης προσωρινών μέτρων στο ΕΔΑ.

3. ΝΟΜΙΚΟ ΚΡΙΤΗΡΙΟ ΚΑΙ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ: ΕΧΕΙ ΕΠΙΤΕΥΧΘΕΙ ΜΕΓΑΛΥΤΕΡΗ ΕΝΑΡΜΟΝΙΣΗ, ΑΛΛΑ ΕΞΑΚΟΛΟΥΘΟΥΝ ΝΑ ΥΠΑΡΧΟΥΝ ΔΙΑΦΟΡΕΣ

Με την οδηγία ΕΔΑ+ έχει εναρμονιστεί έως κάποιον βαθμό η εξουσία των εθνικών αρχών ανταγωνισμού να επιβάλλουν προσωρινά μέτρα. Σύμφωνα με το άρθρο 11 της οδηγίας ΕΔΑ+ τα κράτη μέλη υποχρεούνται να χορηγούν στις οικείες εθνικές αρχές ανταγωνισμού την εξουσία να λαμβάνουν αυτεπαγγέλτως (ex officio) προσωρινά μέτρα. Το άρθρο 11 ορίζει ότι η εν λόγω εξουσία θα πρέπει να ασκείται τουλάχιστον σε περίπτωση «εκ πρώτης όψεως διαπίστωση[ς] παράβασης [των αντιμονοπωλιακών κανόνων της ΕΕ]» από εθνική αρχή ανταγωνισμού, καθώς και «λόγω κινδύνου σοβαρής και ανεπανόρθωτης βλάβης του ανταγωνισμού». Δεδομένου ότι πρόκειται για απαίτηση ελάχιστης εναρμόνισης, τα κράτη μέλη μπορούν να επιλέξουν ένα λιγότερο αυστηρό ουσιαστικό νομικό κριτήριο. Στην οδηγία προβλέπεται, μεταξύ άλλων, ότι κάθε προσωρινό μέτρο πρέπει: i) να τηρεί την αρχή της αναλογικότητας· ii) να έχει προσωρινό χαρακτήρα· και iii) να μπορεί να επανεξετάζεται με ταχείες διαδικασίες προσφυγής. Όλες οι εθνικές αρχές ανταγωνισμού οφείλουν επίσης να κοινοποιούν τη λήψη προσωρινών μέτρων στο ΕΔΑ.

Η εξουσία έναρξης της διαδικασίας λήψης προσωρινών μέτρων

Όλες οι εθνικές αρχές ανταγωνισμού έχουν πλέον την εξουσία να επιβάλλουν ή να κινούν αυτεπαγγέλτως (ex officio) τη διαδικασία λήψης προσωρινών μέτρων. Πριν από τη μεταφορά της οδηγίας ΕΔΑ+ στο εθνικό δίκαιο, οι εθνικές αρχές ανταγωνισμού της Γαλλίας και του Λουξεμβούργου είχαν την εξουσία να λαμβάνουν προσωρινά μέτρα μόνο κατόπιν αίτησης

⁹ Το άρθρο 3 παράγραφος 3 της οδηγίας ΕΔΑ+ ορίζει ότι «[τ]α κράτη μέλη εξασφαλίζουν ότι, πριν από τη λήψη [απόφασης παράβασης], οι εθνικές αρχές ανταγωνισμού εκδίδουν κοινοποίηση των αιτιάσεων». Στην Πολωνία υπάρχουν δύο είδη επίσημων διαδικασιών: η προκαταρκτική διαδικασία (χωρίς τη συμμετοχή των μερών στη διαδικασία και, ως εκ τούτου, χωρίς πρόσβαση στον φάκελο) και η διαδικασία επί παραβάσει (με τη συμμετοχή των μερών στη διαδικασία, τα οποία έχουν και πρόσβαση στον φάκελο). Θεσπίστηκε η απαίτηση για την έκδοση κοινοποίησης των αιτιάσεων κατά τον χρόνο έναρξης της επίσημης διαδικασίας επί παραβάσει. Επειδή η λήψη προσωρινών μέτρων είναι δυνατή μόνο μετά την έναρξη της εν λόγω διαδικασίας, η μεταφορά του άρθρου 3 παράγραφος 3 στο εθνικό δίκαιο είχε ως αποτέλεσμα να προστεθεί επιπλέον διαδικαστικό βήμα για τη λήψη προσωρινών μέτρων, δεδομένου ότι πρέπει να γνωστοποιούνται περισσότερες πληροφορίες στις επιχειρήσεις κατά τον χρόνο έναρξης της διαδικασίας επί παραβάσει.

μέρους. Παρότι η λήψη προσωρινών μέτρων από τις εθνικές αρχές ανταγωνισμού δεν εξαρτάται πλέον από σχετική αίτηση μέρους, 11 εθνικές αρχές ανταγωνισμού προβλέπουν επίσης ρητή εξουσία λήψης προσωρινών μέτρων κατόπιν αίτησης των μερών (Αυστρία, Βέλγιο, Βουλγαρία, Γαλλία, Ισπανία, Ιταλία, Κύπρος, Λουξεμβούργο, Πορτογαλία, Ρουμανία και Τσεχία). Ωστόσο, άλλες εθνικές αρχές ανταγωνισμού ανέφεραν επίσης ότι, στην πράξη, ενεργούν συχνά κατόπιν αίτησης τρίτου. Η μόνη διαφορά φαίνεται να είναι ότι οι εν λόγω εθνικές αρχές ανταγωνισμού δεν υποχρεούνται να δίνουν συνέχεια στις εν λόγω αιτήσεις.

Το ουσιαστικό νομικό κριτήριο

15 εθνικές αρχές ανταγωνισμού έχουν επιλέξει την εφαρμογή του ουσιαστικού νομικού κριτηρίου της οδηγίας ΕΔΑ+, το οποίο είναι το ίδιο με το κριτήριο που εφαρμόζεται και στην Επιτροπή όταν επιβάλλει προσωρινά μέτρα σύμφωνα με το άρθρο 8 του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1/2003 του Συμβουλίου. Πρόκειται για την ανάγκη απόδειξης ότι συντρέχει περίπτωση «κατεπείγοντος λόγω κινδύνου σοβαρής και ανεπανόρθωτης βλάβης του ανταγωνισμού» (Βουλγαρία, Ελλάδα, Εσθονία, Ιρλανδία, Ιταλία, Κάτω Χώρες, Κροατία, Κύπρος, Λετονία, Λουξεμβούργο, Μάλτα, Ρουμανία, Σλοβακία, Σουηδία και Φινλανδία).

12 εθνικές αρχές ανταγωνισμού εφαρμόζουν λιγότερο αυστηρό ουσιαστικό νομικό κριτήριο. Στην Πολωνία, την Πορτογαλία και τη Σλοβενία, η βλάβη θα πρέπει απλώς να είναι «δύσκολα επανορθώσιμη». Στη Δανία, η βλάβη θα πρέπει να είναι «σοβαρή», χωρίς καν την προϋπόθεση να είναι ανεπανόρθωτη.

Άλλες εθνικές αρχές ανταγωνισμού, πέραν του ότι δεν υποχρεούνται κατ' ανάγκη να αποδείξουν «ανεπανόρθωτη» βλάβη, μπορούν επίσης να αποδείξουν την πρόκληση ζημίας σε άλλες επιχειρήσεις ή σε γενικότερα συμφέροντα. Για παράδειγμα, η βελγική αρχή ανταγωνισμού πρέπει να αποδείξει «σοβαρή, επικείμενη και δύσκολα επανορθώσιμη βλάβη στις επιχειρήσεις των οποίων τα συμφέροντα θίγονται από τις εν λόγω παραβάσεις» ή «βλάβη στα γενικά οικονομικά συμφέροντα». Η γαλλική αρχή ανταγωνισμού πρέπει να αποδείξει «σοβαρή και άμεση βλάβη της γενικής οικονομίας, του οικείου κλάδου, των συμφερόντων των καταναλωτών ή, κατά περίπτωση, της καταγγέλλουσας επιχείρησης». Η γερμανική αρχή ανταγωνισμού μπορεί να επικαλεστεί ευρύτερα την ανάγκη «προστασίας του ανταγωνισμού» ή μπορεί να λάβει μέτρα σε περίπτωση «επικείμενου κινδύνου πρόκλησης σοβαρής βλάβης σε άλλη επιχείρηση». Η ουγγρική αρχή ανταγωνισμού μπορεί να λάβει προσωρινά μέτρα σε περίπτωση «κατεπείγουσας ανάγκης προστασίας των νομικών ή των οικονομικών συμφερόντων των ενδιαφερόμενων μερών και κινδύνου για την ανάπτυξη, τη διατήρηση ή τη βελτίωση του ανταγωνισμού». Η λιθουανική αρχή ανταγωνισμού πρέπει να αποδείξει «υλική ζημία ή ανεπανόρθωτες συνέπειες για τα συμφέροντα των επιχειρήσεων ή του κοινού».

Για άλλες εθνικές αρχές ανταγωνισμού, το κριτήριο συνδέεται, αντιθέτως, με τη διαφύλαξη του αποτελέσματος της διαδικασίας. Η τσεχική αρχή ανταγωνισμού μπορεί να λάβει προσωρινά μέτρα εάν κρίνει ότι «είναι αναγκαία η προσωρινή ρύθμιση της κατάστασης των μερών ή εάν υπάρχουν ανησυχίες ότι ενδέχεται να θιγεί η εκτέλεση μιας απόφασης». Η ισπανική αρχή ανταγωνισμού πρέπει να αποδείξει ότι τα προσωρινά μέτρα είναι αναγκαία για να διασφαλιστεί «η αποτελεσματικότητα της απόφασης που θα εκδοθεί σε εύθετο χρόνο».

Στην Αυστρία, τα εκ πρώτης όψεως αποδεικτικά στοιχεία παράβασης συνιστούν ικανό λόγο για τη λήψη προσωρινών μέτρων, ανεξάρτητα από τη βλάβη.

Όσον αφορά τη διαπίστωση παράβασης, οι περισσότερες εθνικές αρχές ανταγωνισμού πρέπει να παρουσιάζουν εκ πρώτης όψεως αποδεικτικά στοιχεία παράβασης ώστε να μπορούν να λάβουν προσωρινά μέτρα. Οι εθνικές νομοθετικές διατάξεις της Γαλλίας και της Σλοβενίας φαίνεται να προβλέπουν λιγότερο αυστηρή απαίτηση: και στα δύο κράτη μέλη λαμβάνονται προσωρινά μέτρα εάν μπορεί να αποδειχθεί ότι υπάρχει «πιθανότητα» παράβασης των αντιμονοπωλιακών κανόνων της ΕΕ.

Διαδικαστικές απαιτήσεις

Υπάρχουν διαφορές μεταξύ των διαδικαστικών απαιτήσεων των εθνικών αρχών ανταγωνισμού όσον αφορά τη λήψη προσωρινών μέτρων. Η κατάσταση αυτή οφείλεται κυρίως στις διαφορές των οικείων εθνικών συστημάτων επιβολής, στη δομή της εκάστοτε εθνικής αρχής ανταγωνισμού, καθώς και στις διαδικαστικές απαιτήσεις που δεν είναι εναρμονισμένες σε επίπεδο ΕΕ. Για παράδειγμα, η Αυστρία και η Μάλτα διαθέτουν δικαστικό σύστημα επιβολής, δηλαδή η εθνική διοικητική αρχή ανταγωνισμού πρέπει να υποβάλει αίτηση λήψης προσωρινών μέτρων στο δικαστήριο που ενεργεί ως εθνική δικαστική αρχή ανταγωνισμού¹⁰. Τα κράτη μέλη παρουσιάζουν επίσης διαφοροποιήσεις ως προς το αν πρέπει να τηρούνται για τη λήψη προσωρινών μέτρων οι ίδιες διαδικασίες που τηρούνται και για την έκδοση απόφασης επί της ουσίας ή αν υπάρχουν ορισμένες διαδικαστικές ιδιαιτερότητες, οι οποίες παρέχουν στην εθνική αρχή ανταγωνισμού τη δυνατότητα να ενεργεί ταχύτερα.

16 εθνικές αρχές ανταγωνισμού χαρακτηρίζονται από διαδικαστικές ιδιαιτερότητες κατά τη λήψη προσωρινών μέτρων σε σύγκριση με τις οικείες διαδικασίες για την έκδοση απόφασης επί της ουσίας. Οι περισσότερες από τις εν λόγω ιδιαιτερότητες σχετίζονται με συγκεκριμένο περιορισμό των δικαιωμάτων υπεράσπισης της εμπλεκόμενης επιχείρησης. Στην Ιταλία, η εθνική αρχή ανταγωνισμού μπορεί, κατ' εξαίρεση και σε εξαιρετικά επείγουσες περιπτώσεις, να επιβάλλει προσωρινά μέτρα χωρίς ακρόαση της εμπλεκόμενης επιχείρησης (*inaudita altera parte*)¹¹. Ομοίως, η βουλγαρική αρχή ανταγωνισμού δεν υποχρεούται να παράσχει στην επιχείρηση τη δυνατότητα υποβολής γραπτών παρατηρήσεων ή να διοργανώσει ακρόαση, ενώ δεν προβλέπεται ούτε πρόσβαση στον φάκελο. Η σουηδική αρχή ανταγωνισμού ανέφερε επίσης ότι δεν είναι αναγκαία η ακρόαση της εμπλεκόμενης επιχείρησης, παρότι στην πράξη διεξάγεται πάντοτε διάλογος, και ότι μπορεί να απορριφθεί το αίτημα πρόσβασης στον φάκελο.

Στη Φινλανδία και τη Γερμανία, το δικαίωμα ακρόασης της εμπλεκόμενης επιχείρησης μπορεί να περιοριστεί λόγω του επείγοντος χαρακτήρα της διαδικασίας. Στη Γερμανία, αυτό σημαίνει ότι το δικαίωμα ακρόασης περιορίζεται στην προφορική ακρόαση κατ' εξαίρεση από την κανονική γραπτή διαδικασία. Η πορτογαλική αρχή ανταγωνισμού μπορεί να μεταθέσει τόσο την

¹⁰ Σύμφωνα με το άρθρο 2 παράγραφος 1 σημείο 3 της οδηγίας ΕΔΑ+, ως «εθνική δικαστική αρχή ανταγωνισμού» νοείται η δικαστική αρχή που ορίζεται από κράτος μέλος για να εκτελεί ορισμένα από τα καθήκοντα μιας εθνικής αρχής ανταγωνισμού.

¹¹ Τα μέτρα είναι προσωρινού χαρακτήρα και υπόκεινται σε επιβεβαίωση αφού δοθεί στα μέρη η δυνατότητα να απαντήσουν στις αιτιάσεις.

πρόσβαση στον φάκελο όσο και την ακρόαση των μερών μετά τη λήψη των προσωρινών μέτρων. Στη Λιθουανία και την Πολωνία δεν διεξάγεται ακρόαση.

Άλλες διαδικαστικές ιδιαιτερότητες σχετίζονται με τις διαδικαστικές προθεσμίες. Στην Τσεχία, η απόφαση σχετικά με αίτηση τρίτου για τη λήψη προσωρινών μέτρων πρέπει να λαμβάνεται εντός 10 ημερών. Στη Ρουμανία, η επιχείρηση έχει προθεσμία 15 ημερών για να απαντήσει στην κοινοποίηση της πρόθεσης της αρχής ανταγωνισμού να λάβει προσωρινά μέτρα, ενώ η εθνική αρχή ανταγωνισμού έχει στη διάθεσή της άλλες 15 ημέρες εντός των οποίων πρέπει να εκδώσει την απόφαση. Στο Βέλγιο, η ακρόαση διοργανώνεται εντός 1 μηνός και η απόφαση για τη λήψη προσωρινών μέτρων πρέπει να ληφθεί εντός 1 μηνός από την ακρόαση¹². Στην Ισπανία, το διερευνητικό όργανο έχει προθεσμία 2 μηνών για την υποβολή έκθεσης στο συμβούλιο, ενώ η επιχείρηση έχει στη διάθεσή της 5 ημέρες για την υποβολή γραπτών παρατηρήσεων και, τέλος, το συμβούλιο έχει προθεσμία 3 μηνών για την έκδοση απόφασης. Στη Μάλτα, η επιχείρηση έχει προθεσμία 8 ημερών για να καταθέσει υπόμνημα απάντησης στην αίτηση της εθνικής αρχής ανταγωνισμού για την επιβολή προσωρινών μέτρων και το δικαστήριο πρέπει να εκδώσει απόφαση «κατεπείγοντος», με δυνατότητα διοργάνωσης μόνο μίας ακρόασης.

Σε άλλα κράτη μέλη, ορισμένα στάδια της διαδικασίας μπορούν να συντομευθούν. Η πορτογαλική αρχή ανταγωνισμού δύναται να χορηγεί συντομότερες προθεσμίες στα μέρη για να εκθέσουν τις απόψεις τους (π.χ. 5 ημέρες αντί για 30 ημέρες). Το ίδιο ισχύει και για τη Λιθουανία (δηλαδή ελάχιστη προθεσμία 7 ημερών αντί 14 ημερών). Στη Δανία προβλέπεται συντομότερη προθεσμία για την ακρόαση.

Η γαλλική αρχή ανταγωνισμού ακολουθεί ενδεικτικό χρονοδιάγραμμα 90 ημερών από την έναρξη της έρευνας έως την ακρόαση. Οι διαδικασίες διεξάγονται επίσης κατά κύριο λόγο προφορικά. Τα μέρη μπορούν να υποβάλουν γραπτές παρατηρήσεις, αλλά το διερευνητικό όργανο εκθέτει τις απόψεις του μόνο προφορικά κατά την ακρόαση. Για ορισμένες πιο απλές υποθέσεις, η διαδικασία μπορεί να περιορίζεται σε ακρόαση ή σε απευθείας αίτημα προς το συμβούλιο να απορρίψει την αίτηση.

Στην Ελλάδα, η εθνική αρχή ανταγωνισμού μπορεί να εκδώσει προσωρινή διαταγή, μετά την κλήση της εκάστοτε επιχείρησης σε ακρόαση, η οποία ισχύει έως την έκδοση της τελεσίδικης απόφασης για την επιβολή προσωρινών μέτρων. Η αίτηση λήψης προσωρινών μέτρων πρέπει να παραπέμπεται ενώπιον του οργάνου λήψης αποφάσεων εντός 30 ημερών, διαφορετικά η προσωρινή διαταγή παύει να ισχύει αυτοδικαίως.

Η ακόλουθη επισκόπηση των εξουσιών λήψης προσωρινών μέτρων των εθνικών αρχών ανταγωνισμού βασίζεται σε νομοθετικά κείμενα και στις εξηγήσεις των εθνικών αρχών ανταγωνισμού. Αναγράφονται τα κράτη μέλη i) με λιγότερο αυστηρό ουσιαστικό νομικό κριτήριο για την επιβολή προσωρινών μέτρων, σε σύγκριση με το κριτήριο που περιλαμβάνεται στο άρθρο 11 της οδηγίας ΕΔΑ+ και στο άρθρο 8 του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1/2003 του

¹² Η προθεσμία για την ακρόαση μπορεί να παραταθεί κατά 2 επιπλέον εβδομάδες· και η προθεσμία για την έκδοση απόφασης αναστέλλεται συνολικά για 8 εργάσιμες ημέρες, ώστε να δοθεί η δυνατότητα στα μέρη να υποβάλουν τις παρατηρήσεις τους εάν τα προβλεπόμενα προσωρινά μέτρα παρεκκλίνουν από την αίτηση για τη λήψη προσωρινών μέτρων.

Συμβουλίου και/ή ii) με λιγότερο αυστηρές διαδικαστικές απαιτήσεις για τη λήψη προσωρινών μέτρων, σε σύγκριση με τη διαδικασία επί της ουσίας.

Πίνακας 1: Επισκόπηση του ουσιαστικού νομικού κριτηρίου και των διαδικαστικών απαιτήσεων για τη λήψη προσωρινών μέτρων

Κράτος μέλος	Λιγότερο αυστηρό ουσιαστικό νομικό κριτήριο	Λιγότερο αυστηρές διαδικαστικές απαιτήσεις
Αυστρία	<input checked="" type="checkbox"/>	
Βέλγιο	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Βουλγαρία		<input checked="" type="checkbox"/>
Κροατία		
Κύπρος		
Τσεχία	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Δανία	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Εσθονία		
Φινλανδία		<input checked="" type="checkbox"/>
Γαλλία	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Γερμανία	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Ελλάδα		<input checked="" type="checkbox"/>
Ουγγαρία	<input checked="" type="checkbox"/>	
Ιρλανδία		
Ιταλία		<input checked="" type="checkbox"/>
Λετονία		
Λιθουανία	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Λουξεμβούργο		
Μάλτα		<input checked="" type="checkbox"/>
Κάτω Χώρες		
Πολωνία	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Πορτογαλία	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Ρουμανία		<input checked="" type="checkbox"/>
Σλοβακία		
Σλοβενία	<input checked="" type="checkbox"/>	
Ισπανία	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Σουηδία		<input checked="" type="checkbox"/>

4. Η ΧΡΗΣΗ ΤΩΝ ΠΡΟΣΩΡΙΝΩΝ ΜΕΤΡΩΝ ΣΤΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΟΥ ΕΔΑ

Στο πλαίσιο της αξιολόγησης του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1/2003 του Συμβουλίου και του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 773/2004 της Επιτροπής συλλέχθηκαν στοιχεία σχετικά με τις αποφάσεις που εξέδωσαν οι εθνικές αρχές ανταγωνισμού κατά την περίοδο από την έναρξη ισχύος των εν λόγω κανονισμών τον Μάιο του 2004 έως και τον Δεκέμβριο του 2022. Τα εν λόγω στοιχεία συμπληρώθηκαν από τις εθνικές αρχές ανταγωνισμού και εξετάστηκαν σε συνδυασμό με τις κοινοποιήσεις των αποφάσεων για τη λήψη προσωρινών μέτρων τις οποίες έλαβε η Επιτροπή για την περίοδο από τον Ιανουάριο του 2023 έως τον Ιούνιο του 2024. Από τα στοιχεία αυτά προκύπτει ότι, από την 1η Μαΐου 2004 έως την 1η Ιουνίου 2024, εκδόθηκαν συνολικά 95 αποφάσεις για την επιβολή προσωρινών μέτρων από 16 εθνικές αρχές ανταγωνισμού (Αυστρία, Βέλγιο, Γαλλία, Ελλάδα, Ισπανία, Ιταλία, Κροατία, Κύπρος, Λετονία, Λουξεμβούργο, Μάλτα, Πολωνία, Πορτογαλία, Σλοβακία, Σουηδία και Τσεχία)¹³. Μεταξύ αυτών περιλαμβάνονται αποφάσεις επιβολής προσωρινών μέτρων για παραβάσεις των αντιμονοπωλιακών κανόνων της ΕΕ, καθώς και για παραβάσεις ισοδύναμων διατάξεων στο πλαίσιο της εθνικής νομοθεσίας περί ανταγωνισμού.

Τρεις εθνικές αρχές ανταγωνισμού εξέδωσαν το ήμισυ και πλέον των εν λόγω 95 αποφάσεων επιβολής προσωρινών μέτρων: η γαλλική αρχή ανταγωνισμού εξέδωσε 20 αποφάσεις κατά τη διάρκεια της εν λόγω περιόδου· η βελγική αρχή ανταγωνισμού εξέδωσε 18 αποφάσεις· και η ιταλική αρχή ανταγωνισμού εξέδωσε 14 αποφάσεις. Από τις υπόλοιπες 13 εθνικές αρχές ανταγωνισμού που έλαβαν προσωρινά μέτρα κατά τη σχετική περίοδο, 8 εθνικές αρχές ανταγωνισμού έλαβαν προσωρινά μέτρα περισσότερες από μία φορές: Ελλάδα, Ισπανία, Κροατία, Κύπρος, Μάλτα, Πολωνία, Πορτογαλία και Σουηδία.

Πίνακας 2: Αριθμός προσωρινών μέτρων που εγκρίθηκαν στο πλαίσιο του ΕΔΑ από την 1η Μαΐου 2004 έως την 1η Ιουνίου 2024

Κράτος μέλος	Αριθμός αποφάσεων για τη λήψη προσωρινών μέτρων
Γαλλία	20
Βέλγιο	18
Ιταλία	14
Ισπανία	8
Ελλάδα	7
Κύπρος	6
Σουηδία	6
Πολωνία	5

¹³ Τόσο ο συνολικός αριθμός των αποφάσεων για την επιβολή προσωρινών μέτρων όσο και ο αριθμός των αποφάσεων ανά κράτος μέλος για ορισμένα κράτη μέλη που παρουσιάζονται στον πίνακα 2 διαφέρουν από τα δεδομένα που περιλαμβάνονται στην αξιολόγηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1/2003 του Συμβουλίου και του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 773/2004 της Επιτροπής, αφενός, επειδή τα στοιχεία συμπληρώθηκαν από ορισμένες εθνικές αρχές ανταγωνισμού στο πλαίσιο της παρούσας ανάλυσης και, αφετέρου, επειδή έχει ληφθεί υπόψη πρόσθετο χρονικό διάστημα (δηλαδή η περίοδος από την 1η Ιανουαρίου 2023 έως την 1η Ιουνίου 2024).

Κροατία	2
Μάλτα	2
Πορτογαλία	2
Αυστρία	1
Τσεχία	1
Λετονία	1
Λουξεμβούργο	1
Σλοβακία	1

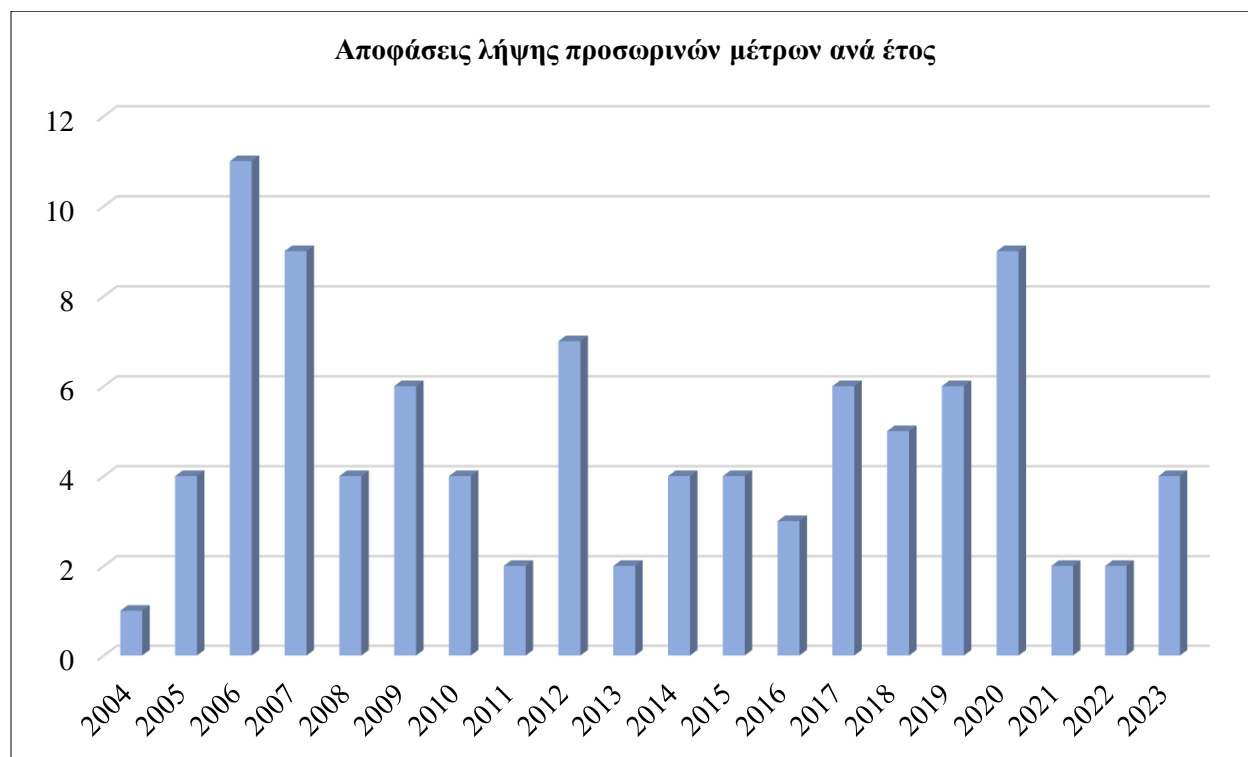
Οι εν λόγω αριθμοί δεν αντικατοπτρίζουν πλήρως την πείρα που απέκτησαν με την πάροδο των ετών οι εθνικές αρχές ανταγωνισμού όσον αφορά τη λήψη προσωρινών μέτρων. Ορισμένες εθνικές αρχές ανταγωνισμού είχαν εκδώσει προσωρινά μέτρα ήδη πριν από τον Μάιο του 2004¹⁴. Οι αριθμοί αυτοί δεν αντικατοπτρίζουν ούτε τις περιπτώσεις στις οποίες οι εθνικές αρχές ανταγωνισμού εξέτασαν —αλλά τελικά απέρριψαν— αιτήσεις για τη λήψη προσωρινών μέτρων· τις περιπτώσεις στις οποίες εξέτασαν το ενδεχόμενο λήψης προσωρινών μέτρων αλλά τελικά δεν προχώρησαν στην επιβολή τους, επειδή τα μέρη πρότειναν την ανάληψη δεσμεύσεων· και τις περιπτώσεις στις οποίες επέβαλαν προσωρινά μέτρα, αλλά τα εν λόγω προσωρινά μέτρα δεν έγιναν δεκτά κατά τη διαδικασία προσφυγής.

Κατά τη σύγκριση των στοιχείων αυτών, παρατηρείται ότι οι 9 από τις 11 εθνικές αρχές ανταγωνισμού που έχουν ήδη εκδώσει περισσότερες από μία αποφάσεις για την επιβολή προσωρινών μέτρων εφαρμόζουν λιγότερο αυστηρές διαδικαστικές απαιτήσεις απ' ό,τι για την οικεία διαδικασία επί της ουσίας (Βέλγιο, Γαλλία, Ελλάδα, Ισπανία, Ιταλία, Μάλτα, Πολωνία, Πορτογαλία, Σουηδία). Για το Βέλγιο και τη Γαλλία —που είναι τα δύο κράτη μέλη των οποίων οι εθνικές αρχές ανταγωνισμού εξέδωσαν τις περισσότερες αποφάσεις για τη λήψη προσωρινών μέτρων— και για την Ισπανία, την Πολωνία και την Πορτογαλία, το γεγονός αυτό συνδέεται με την εφαρμογή λιγότερο αυστηρού νομικού κριτηρίου.

Όσον αφορά τον αριθμό των αποφάσεων που εκδόθηκαν ανά έτος κατά την περίοδο από τον Μάιο του 2004 έως τον Ιούνιο του 2024, παρατηρείται ότι οι εθνικές αρχές ανταγωνισμού εξέδωσαν, κατά μέσο όρο, 5 αποφάσεις για την επιβολή προσωρινών μέτρων ανά έτος. Σύμφωνα με το διάγραμμα που ακολουθεί, ο αριθμός των αποφάσεων ποικίλλει ανά έτος, αλλά δεν παρουσιάζει συνολική ανοδική ή πτωτική τάση.

¹⁴ Για παράδειγμα, η φινλανδική αρχή ανταγωνισμού είχε εκδώσει απόφαση για την επιβολή προσωρινών μέτρων το 1993.

Διάγραμμα 1: Αριθμός αποφάσεων των εθνικών αρχών ανταγωνισμού για τη λήψη προσωρινών μέτρων στο πλαίσιο του ΕΔΑ ανά έτος



5. ΠΕΙΡΑ ΑΠΟ ΤΗ ΧΡΗΣΗ ΤΟΥ ΕΡΓΑΛΕΙΟΥ: ΧΡΗΣΙΜΟΤΗΤΑ ΚΑΙ ΕΝΔΕΛΕΙΓΜΕΝΕΣ ΠΕΡΙΠΤΩΣΕΙΣ

Οι εθνικές αρχές ανταγωνισμού υπέβαλαν επίσης ποιοτικές παρατηρήσεις σχετικά με την πείρα που απέκτησαν από τη λήψη προσωρινών μέτρων. Η μεγάλη πλειονότητα των εθνικών αρχών ανταγωνισμού που απάντησαν αποκόμισε συνολικά θετική πείρα από τη λήψη προσωρινών μέτρων και ανέφερε ότι τα θεωρεί χρήσιμο εργαλείο επιβολής¹⁵. Οι εν λόγω εθνικές αρχές ανταγωνισμού υπογράμμισαν τη σημασία των εξής: i) της ικανότητάς τους, μέσω της λήψης προσωρινών μέτρων, είτε να διατηρούν τη διάρθρωση της αγοράς μέχρι την έκδοση απόφασης στο πλαίσιο της κύριας διαδικασίας είτε να αποκαθιστούν βραχυπρόθεσμα τον ανταγωνισμό στην αγορά· ii) του αποτρεπτικού αποτελέσματος των προσωρινών μέτρων· και iii) της καταλληλότητας των προσωρινών μέτρων για την αντιμετώπιση ζητημάτων που ανακύπτουν σε ταχέως εξελισσόμενες αγορές. Όπως εξήγησε μία από αυτές τις αρχές, «μπορούν να χρησιμοποιηθούν για την πρόληψη σοβαρής και ανεπανόρθωτης βλάβης του ανταγωνισμού, η οποία διαφορετικά δεν θα μπορούσε να αποτραπεί μέσω άλλων διαθέσιμων εργαλείων».

Μία εθνική αρχή ανταγωνισμού δεν εκφράστηκε θετικά για το εν λόγω εργαλείο επιβολής και ανέφερε, αντιθέτως, τις προκλήσεις που σχετίζονται τόσο με την εκ πρώτης όψεως απόδειξη παράβασης όσο και με την απόδειξη του επείγοντος χαρακτήρα της επιβολής προσωρινών

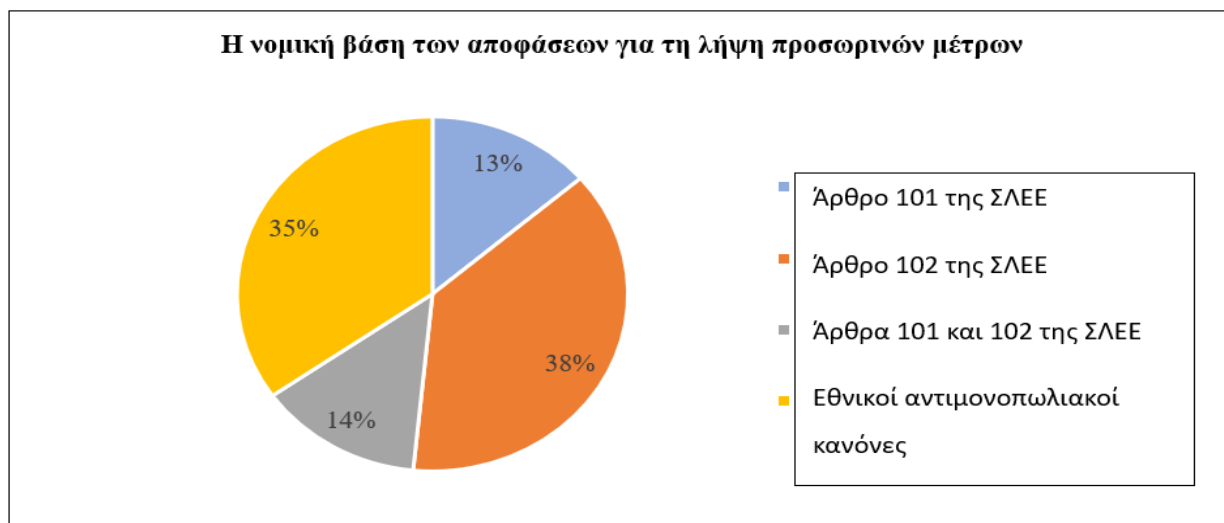
¹⁵ 14 εθνικές αρχές ανταγωνισμού απάντησαν σε ερώτηση σχετικά με τη συνολική τους άποψη για τα προσωρινά μέτρα και 13 δήλωσαν ότι τα θεωρούν χρήσιμα.

μέτρων. Η συγκεκριμένη εθνική αρχή ανταγωνισμού προτιμά, αντ' αυτού, να προχωρά ταχέως στη διαδικασία για την έκδοση απόφασης επί της ουσίας της υπόθεσης.

Όταν ερωτήθηκαν σχετικά με τον αντίκτυπο των προσωρινών μέτρων στη διαδικασία επί της ουσίας (δηλαδή αν με τα προσωρινά μέτρα αυξάνεται ή μειώνεται η συνολική διάρκεια της διαδικασίας ή αν αυξάνεται η πιθανότητα επίτευξης διακανονισμού με τα εμπλεκόμενα μέρη ή με τα μέρη που προτείνουν την ανάληψη δεσμεύσεων), οι εθνικές αρχές ανταγωνισμού εξέφρασαν διστάμενες απόψεις¹⁶. Οι περισσότερες εθνικές αρχές ανταγωνισμού, οι οποίες έχουν εκδώσει όλες τουλάχιστον μία απόφαση για την επιβολή προσωρινών μέτρων, εκτιμούν ότι με τη χρήση του εν λόγω εργαλείου επιβολής μπορεί να μειωθεί η συνολική διάρκεια των διαδικασιών, ορισμένες από τις οποίες ενδέχεται να περατώνονται με πρόταση των μερών που μετέχουν στις διαδικασίες να αναλάβουν δεσμεύσεις ώστε να αρθούν οι ανησυχίες που εντοπίστηκαν όσον αφορά την παράβαση της αντιμονοπωλιακής νομοθεσίας. Ορισμένες εθνικές αρχές ανταγωνισμού ισχυρίστηκαν ότι ο αντίκτυπος των προσωρινών μέτρων στη διάρκεια της κύριας διαδικασίας μπορεί να ποικίλλει από τη συντόμευση της διαδικασίας έως την παράταση της, ανάλογα με: i) τις ειδικές περιστάσεις της υπόθεσης και, κυρίως ii) το αν η απόφαση για την επιβολή προσωρινών μέτρων γίνει τελικά δεκτή από το αναθεωρητικό δικαστήριο.

Από πολλά παραδείγματα υποθέσεων προκύπτει ότι, μολονότι τα προσωρινά μέτρα αποτελούν ευέλικτο εργαλείο, κάθε άλλο παρά ενδείκνυνται για όλες τις αντιμονοπωλιακές έρευνες. Μπορούν να χρησιμεύσουν για τη διερεύνηση τόσο πιθανών αντιανταγωνιστικών συμφωνιών όσο και πιθανών περιπτώσεων κατάχρησης δεσπόζουσας θέσης. Το διάγραμμα που ακολουθεί δείχνει ότι, από τις 95 αποφάσεις που εκδόθηκαν από εθνικές αρχές ανταγωνισμού, οι περισσότερες από τις αποφάσεις που βασίζονταν στους αντιμονοπωλιακούς κανόνες της ΕΕ αφορούσαν πιθανές περιπτώσεις κατάχρησης δεσπόζουσας θέσης (άρθρο 102 ΣΛΕΕ).

Διάγραμμα 2: Η νομική βάση των αποφάσεων των εθνικών αρχών ανταγωνισμού για τη λήψη προσωρινών μέτρων στο πλαίσιο του ΕΛΑ



¹⁶ 9 εθνικές αρχές ανταγωνισμού απάντησαν στην ερώτηση.

Οι συνηθέστερες πρακτικές για τις οποίες επιβλήθηκαν προσωρινά μέτρα περιλαμβάνουν την άρνηση προμηθειών ή παροχής υπηρεσίας (σε περίπτωση που επιχείρηση η οποία κατέχει δεσπόζουσα θέση αρνείται την προμήθεια προϊόντος ή την παροχή υπηρεσίας σε ανταγωνιστή επόμενου σταδίου) και τον συλλογικό εμπορικό αποκλεισμό (σε περίπτωση που ομάδα ανταγωνιστών συμφωνεί να αποκλείσει ή να παρεμποδίσει πραγματικό ή δυνητικό ανταγωνιστή). Οι εθνικές αρχές ανταγωνισμού επισημαίνουν ότι συχνά οι υποθέσεις με απλούστερη θεωρία περί βλάβης ενδείκνυνται ιδιαίτερος για τη χρήση προσωρινών μέτρων. Παρότι ορισμένες εθνικές αρχές ανταγωνισμού αναφέρουν ότι οι υποθέσεις που αφορούν τον ψηφιακό τομέα ενδέχεται να είναι ιδιαίτερος κατάλληλος για τη χρήση προσωρινών μέτρων, από τα παραδείγματα προκύπτει ότι έχουν επιβληθεί προσωρινά μέτρα σε διάφορους τομείς, από τον τομέα των τηλεπικοινωνιών έως τον τομέα των βασικών βιομηχανιών και από τον τομέα των ραδιοτηλεοπτικών μεταδόσεων έως τον τομέα της γεωργίας.

Τα προσωρινά μέτρα που έχουν λάβει οι εθνικές αρχές ανταγωνισμού ποικίλλουν ανάλογα με τις συγκεκριμένες περιστάσεις της εκάστοτε υπόθεσης. Συνήθως λαμβάνουν τη μορφή υποχρέωσης αναστολής συμφωνίας ή ορισμένων ρητρών της για την (επαν)έναρξη της προμήθειας συγκεκριμένου προϊόντος ή της παροχής συγκεκριμένης υπηρεσίας ή για την αλλαγή των προϋποθέσεων υπό τις οποίες χορηγείται πρόσβαση σε ορισμένες εγκαταστάσεις ή πόρους.

Στα παραδείγματα που ακολουθούν, τα οποία προέρχονται από τις τρεις εθνικές αρχές ανταγωνισμού που χρησιμοποίησαν εκτενέστατα το εν λόγω εργαλείο, αποτυπώνεται ο ευέλικτος χαρακτήρας των προσωρινών μέτρων.

Υποχρέωση της Google να διαπραγματευτεί την αμοιβή με τους εκδότες ειδησεογραφικών μέσων

Το 2019 η γαλλική αρχή ανταγωνισμού εξέδωσε προσωρινά μέτρα, τα οποία υποχρέωναν την Google να διαπραγματευτεί με τους εκδότες ειδησεογραφικών μέσων την αμοιβή για την προβολή του περιεχομένου τους που προστατεύεται από δικαιώματα πνευματικής ιδιοκτησίας, όπως φωτογραφίες ή σύντομα αποσπάσματα των άρθρων τους¹⁷. Εκείνη την περίοδο επρόκειτο να τεθεί σε ισχύ ένας νέος νομοθετικός κανόνας, ο οποίος παρείχε στους εκδότες ειδησεογραφικών μέσων το δικαίωμα να επιτρέπουν ή να απαγορεύουν την προβολή του περιεχομένου τους σε ψηφιακές πλατφόρμες. Η πρόθεση της Google ήταν απλώς να θέσει τέλος στην προβολή τέτοιου είδους περιεχόμενου στους ιστοτόπους της, συμπεριλαμβανομένης της μηχανής αναζήτησης Google Search, εκτός εάν οι εκδότες ειδησεογραφικών μέσων χορηγούσαν στην Google την άδεια να χρησιμοποιεί το εν λόγω περιεχόμενο δωρεάν. Η γαλλική αρχή ανταγωνισμού έδωσε συνέχεια σε καταγγελία εκδοτών ειδησεογραφικών μέσων, οι οποίοι έκριναν ότι η εν λόγω προσέγγιση θα μπορούσε να ισοδυναμεί με κατάχρηση της δεσπόζουσας θέσης της Google, επειδή η Google αρνήθηκε να προβεί σε διαπραγματεύσεις σχετικά με τη δίκαιη αμοιβή που πρέπει να καταβάλλεται για τη χρήση του εν λόγω περιεχομένου που προστατεύεται από δικαιώματα πνευματικής ιδιοκτησίας. Κατά συνέπεια, η γαλλική αρχή ανταγωνισμού διέταξε τη λήψη προσωρινών μέτρων, ώστε να διασφαλιστεί ότι η Google θα διαπραγματευτεί καλότερα με τους εκδότες ειδησεογραφικών μέσων έως ότου να ληφθεί

¹⁷ Décision 19-MC-01 du 31 janvier 2019.

απόφαση επί της ουσίας της υπόθεσης, και επέβαλε στη συνέχεια πρόστιμο στη Google λόγω μη συμμόρφωσης με τα εν λόγω μέτρα. Η διαδικασία επί της ουσίας περατώθηκε με πρόταση της Google για την ανάληψη δεσμεύσεων, οι οποίες έγιναν δεκτές από τη γαλλική αρχή ανταγωνισμού.

Παροχή της δυνατότητας μετάδοσης ποδοσφαιρικών διοργανώσεων σε τρίτους ραδιοτηλεοπτικούς φορείς

Το 2023 η ιταλική αρχή ανταγωνισμού επέβαλε προσωρινά μέτρα σε δύο ραδιοτηλεοπτικούς φορείς απαγορεύοντας ορισμένες συμβατικές ρήτρες μεταξύ τους, οι οποίες είχαν ως στόχο να διασφαλιστεί ότι μόνον αυτοί, και κανένας άλλος ραδιοτηλεοπτικός φορέας, θα είχαν το δικαίωμα μετάδοσης ορισμένων ποδοσφαιρικών διοργανώσεων¹⁸. Με την επιβολή των προσωρινών μέτρων, η ιταλική αρχή ανταγωνισμού παρενέβη προκειμένου να διασφαλιστεί ότι και άλλοι ραδιοτηλεοπτικοί φορείς αθλητικών εκδηλώσεων θα μπορούσαν να διαπραγματευτούν το δικαίωμα μετάδοσης των εν λόγω ποδοσφαιρικών διοργανώσεων. Με την επιβολή των προσωρινών μέτρων κατέστη δυνατή η μετάδοση ποδοσφαιρικών αγώνων και από άλλα κανάλια πλην των καναλιών των δύο ραδιοτηλεοπτικών φορέων. Μετά τη διερεύνηση της ουσίας της υπόθεσης, η ιταλική αρχή ανταγωνισμού επέβαλε πρόστιμα στους δύο ραδιοτηλεοπτικούς φορείς που είχαν συνάψει τη συμφωνία. Η απόφαση της αρχής επικυρώθηκε κατά τη διαδικασία προσφυγής.

Διατήρηση του ανταγωνισμού στην αγορά ευρυζωνικών συνδέσεων

Το 2023 η βελγική αρχή ανταγωνισμού επέβαλε προσωρινά μέτρα κατά της Proximus στο πλαίσιο έρευνας σχετικά με πιθανή κατάχρηση δεσπόζουσας θέσης¹⁹. Η Proximus εξαγόρασε την EDPnet, έναν από τους άμεσους ανταγωνιστές της στις αγορές χονδρικής και λιανικής για σταθερές ευρυζωνικές συνδέσεις. Η βελγική αρχή ανταγωνισμού έκρινε ότι η εν λόγω εξαγορά θα μπορούσε να έχει αρνητικές επιπτώσεις στον ανταγωνισμό. Συνεπώς, επέβαλε προσωρινά μέτρα στην Proximus ώστε να διασφαλιστεί, αφενός, η συνέχιση της λειτουργίας της EDPnet και, αφετέρου, η επιχειρησιακή και εμπορική ανεξαρτησία της EDPnet από την Proximus κατά τη διάρκεια της έρευνας σχετικά με τη διαδικασία επί της ουσίας. Τελικά, η Proximus αποφάσισε να μεταπωλήσει την EDPnet σε νεοεισερχόμενη επιχείρηση στον βελγικό τομέα τηλεπικοινωνιών, γεγονός που επέτρεψε στη βελγική αρχή ανταγωνισμού να ολοκληρώσει την έρευνά της.

6. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Όλες οι εθνικές αρχές ανταγωνισμού στο πλαίσιο του ΕΔΑ διαθέτουν πλέον την εξουσία λήψης προσωρινών μέτρων για παραβάσεις των αντιμονοπωλιακών κανόνων της ΕΕ.

Μολονότι οι περισσότερες εθνικές αρχές ανταγωνισμού διέθεταν ήδη την εξουσία αυτή πριν από τη μεταφορά της οδηγίας ΕΔΑ+ στο εθνικό δίκαιο, με την οδηγία επιτεύχθηκε μεγαλύτερη εναρμόνιση, δεδομένου ότι δίνεται πλέον στις εθνικές αρχές ανταγωνισμού η δυνατότητα: i) να

18 I857 - ACCORDO TIM-DAZN SERIE A 2021/2024.

19 Décision n° ABC-2023-RPR-17 du 21 juin 2023 dans l'affaire n° CONC-RPR-23/0002.

εκδίδουν προσωρινά μέτρα αυτεπαγγέλτως, δηλαδή με πρωτοβουλία της εθνικής αρχής ανταγωνισμού χωρίς προηγούμενη αίτηση τρίτου· ii) να επιβάλλουν τα εν λόγω προσωρινά μέτρα με βάση την εκ πρώτης όψεως διαπίστωση παράβασης· και iii) να ανανεώνουν τα προσωρινά μέτρα μέχρι την έκδοση της απόφασης επί της ουσίας της υπόθεσης. Εξακολουθούν να υφίστανται ορισμένες διαφορές, όσον αφορά τόσο το ουσιαστικό νομικό κριτήριο που πρέπει να εφαρμόζεται όσο και τις διαδικαστικές απαιτήσεις μεταξύ των κρατών μελών.

Η πραγματική χρήση των προσωρινών μέτρων ποικίλλει σημαντικά μεταξύ των εθνικών αρχών ανταγωνισμού. Οι περισσότερες εθνικές αρχές ανταγωνισμού που εξέδωσαν περισσότερες από μία αποφάσεις χαρακτηρίζονται από ορισμένες διαδικαστικές ιδιαιτερότητες, οι οποίες τους παρέχουν τη δυνατότητα να ενεργούν ταχύτερα απ' ό,τι στο πλαίσιο διαδικασίας επί της ουσίας, ενίοτε δε σε συνδυασμό με την εφαρμογή λιγότερου αυστηρού ουσιαστικού νομικού κριτηρίου. Συνεπώς, φαίνεται ότι η εφαρμογή πιο εξορθολογισμένων διαδικασιών, πιθανώς σε συνδυασμό με ένα λιγότερο αυστηρό ουσιαστικό νομικό κριτήριο για την επιβολή προσωρινών μέτρων, συνεπάγεται την ευρύτερη χρήση αυτού του εργαλείου επιβολής.

Από την άλλη πλευρά, υπάρχουν επίσης εθνικές αρχές ανταγωνισμού οι οποίες, παρά το γεγονός ότι εφαρμόζουν λιγότερο αυστηρές διαδικασίες και λιγότερο αυστηρό ουσιαστικό νομικό κριτήριο, δεν έχουν εκδώσει αποφάσεις για την επιβολή προσωρινών μέτρων. Επομένως, φαίνεται επίσης ότι η χρήση προσωρινών μέτρων αποτελεί στρατηγική επιλογή των εθνικών αρχών ανταγωνισμού.