



**ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΠΕΙΡΑΙΩΣ**

**ΣΧΟΛΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΕΠΙΧΕΙΡΗΜΑΤΙΚΩΝ ΚΑΙ ΔΙΕΘΝΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ**

**ΔΙΑΤΜΗΜΑΤΙΚΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ**

**«ΔΙΚΑΙΟ ΚΑΙ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑ»**

**Η ΑΝΤΙΜΕΤΩΠΙΣΗ ΤΩΝ ΚΑΡΤΕΛ ΥΠΟ ΤΟ ΠΡΙΣΜΑ ΤΩΝ  
ΔΙΑΤΑΞΕΩΝ ΤΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ ΤΟΥ ΑΝΤΑΓΩΝΙΣΜΟΥ ΚΑΙ  
ΤΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ**

---

***Κανελλοπούλου Ελένη-Πορφυρία***

***ΑΜ/ΜΔΟ 1817***

Πειραιάς, Δεκέμβριος 2023

## Παράρτημα Β: Βεβαίωση Εκπόνησης Διπλωματικής Εργασίας



### ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΠΕΙΡΑΙΩΣ ΣΧΟΛΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΕΠΙΧΕΙΡΗΜΑΤΙΚΩΝ ΚΑΙ ΔΙΕΘΝΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ ΔΙΑΤΜΗΜΑΤΙΚΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ «ΔΙΚΑΙΟ ΚΑΙ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑ»

#### ΒΕΒΑΙΩΣΗ ΕΚΠΟΝΗΣΗΣ ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗΣ ΕΡΓΑΣΙΑΣ

(περιλαμβάνεται ως ξεχωριστή (δεύτερη) σελίδα στο σώμα της διπλωματικής εργασίας)

Δηλώνω υπεύθυνα ότι η διπλωματική εργασία για τη λήψη του μεταπτυχιακού τίτλου σπουδών, του Πανεπιστημίου Πειραιώς, «Δίκαιο και Οικονομία» με τίτλο Η ΑΝΤΙΜΕΤΩΠΙΣΗ ΤΩΝ ΚΑΡΤΕΛ... ΥΠΟ ΤΟ ΠΡΙΣΜΑ ΤΩΝ ΔΙΑΤΑΞΕΩΝ ΤΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ ΑΝΤΑΓΩΓΙΣΜΟΥ... ΚΑΙ ΤΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΣΥΜΦΕΡΕΩΝ. έχει συγγραφεί από εμένα αποκλειστικά και στο σύνολό της. Δεν έχει υποβληθεί ούτε έχει εγκριθεί στο πλαίσιο κάποιου άλλου μεταπτυχιακού προγράμματος ή προπτυχιακού τίτλου σπουδών, στην Ελλάδα ή στο εξωτερικό, ούτε είναι εργασία ή τμήμα εργασίας ακαδημαϊκού ή επαγγελματικού χαρακτήρα.

Δηλώνω επίσης υπεύθυνα ότι οι πηγές στις οποίες ανέτρεξα για την εκπόνηση της συγκεκριμένης εργασίας, αναφέρονται στο σύνολό τους, κάνοντας πλήρη αναφορά στους συγγραφείς, τον εκδοτικό οίκο ή το περιοδικό, συμπεριλαμβανομένων και των πηγών που ενδεχομένως χρησιμοποιήθηκαν από το διαδίκτυο. Παράβαση της ανωτέρω ακαδημαϊκής μου ευθύνης αποτελεί ουσιώδη λόγο για την ανάκληση του πτυχίου μου.

Υπογραφή Μεταπτυχιακού Φοιτητή/ τριας.....

Όνοματεπώνυμο..... Ελένη -Πορφύρια Κανεθονούδα

Ημερομηνία..... 22/12/2023

**Η ΑΝΤΙΜΕΤΩΠΙΣΗ ΤΩΝ ΚΑΡΤΕΛ ΥΠΟ ΤΟ ΠΡΙΣΜΑ  
ΤΩΝ ΔΙΑΤΑΞΕΩΝ ΤΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ ΤΟΥ ΑΝΤΑΓΩΝΙΣΜΟΥ  
ΚΑΙ ΤΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ**

## ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

ΕΙΣΑΓΩΓΗ .....	3
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1. ΚΑΡΤΕΛ ΚΑΙ ΑΝΤΑΓΩΝΙΣΜΟΣ.....	6
1.1 Ορισμός των καρτέλ και συμπράξεις «καρτελικής» φύσης.....	6
1.2 Δημόσιες συμβάσεις και ανταγωνισμός.....	11
1.2.1 Δημόσιες συμβάσεις .....	11
1.2.2 Δημόσιες συμβάσεις και ελεύθερος ανταγωνισμός.....	12
1.3 Σημασία αντιμετώπισης των καρτέλ.....	15
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2. ΝΟΜΙΚΗ ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΗ ΤΩΝ ΚΑΡΤΕΛ.....	20
2.1 Διεθνείς προσεγγίσεις .....	20
2.2 Τα καρτέλ στο δίκαιο του ανταγωνισμού στην εθνική και ενωσιακή νομοθεσία ..	22
2.3 Τα καρτέλ στο δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων στην εθνική και ενωσιακή νομοθεσία.....	31
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3. ΣΥΖΗΤΗΣΗ ΚΑΙ ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ .....	40
3.1 Συζήτηση.....	40
3.2 Προτάσεις πρακτικής εφαρμογής ενίσχυσης του ανταγωνισμού και μείωσης των καρτελικών συμπράξεων.....	45
ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ .....	51
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ .....	53

## ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Οι εταιρείες σχηματίζουν ένα καρτέλ όταν συμφωνούν να περιορίσουν την παραγωγή ή να καθορίσουν τις τιμές. Μπορούν να θέτουν στόχους ή ελάχιστες τιμές, να ορίζουν προσφορές σε δημοπρασίες, να ορίζουν ποσοστάσεις όγκου ή μεριδίου αγοράς, να κατανέμουν τις αγορές γεωγραφικά ή να κατανέμουν σημαντικούς πελάτες σε συγκεκριμένες εταιρείες-μέλη (Levenstein & Suslow, 2008). Ένα καρτέλ υπάρχει όταν οι επιχειρήσεις συμφωνούν να ενεργούν από κοινού αντί να ανταγωνίζονται η μία την άλλη. Αυτή η συμφωνία έχει σχεδιαστεί για να αυξήσει τα κέρδη των μελών του καρτέλ διατηρώντας παράλληλα την ψευδαίσθηση του ανταγωνισμού (Australian Competition and Consumer Commission, 2019). Αυτό δε λαμβάνει χώρα μόνο σε εθνικό, αλλά και σε διεθνές επίπεδο. Στην περίπτωση αυτή σχηματίζονται τα διεθνή καρτέλ, τα οποία διακρίνονται από το γεγονός ότι τα μέλη του καρτέλ αποτελούνται από εταιρείες από περισσότερες από μία χώρες. Με την πτώση των δασμών και τον αυξανόμενο αριθμό πολυμερών εμπορικών συμφωνιών, το διεθνές εμπόριο έχει αυξηθεί, διευρύνοντας τη γκάμα προϊόντων που κινδυνεύουν από διεθνή καθορισμό τιμών. Πλέον, οι περισσότερες χώρες απαγορεύουν τα καρτέλ ανεξάρτητα από το αν αποτελούνται από εγχώριες ή ξένες εταιρείες (Levenstein & Suslow, 2008).

Πλέον, υπάρχει μια γενική πεποίθηση μεταξύ των κοινωνιών που έχουν υιοθετήσει την οικονομία της αγοράς ως το οικονομικό τους μοντέλο ότι ο ανταγωνισμός αποφέρει διάφορα οφέλη. Ο ανταγωνισμός πιστεύεται ότι εξασφαλίζει χαμηλές τιμές και ευρύ φάσμα επιλογών για τους καταναλωτές, καθώς και συνολική αποτελεσματικότητα και καινοτομία. Αυτό αντικατοπτρίζεται επίσης σε δηλώσεις της Γενικής Διεύθυνσης Ανταγωνισμού (DG COMP) της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Ο ανταγωνισμός είναι ένας βασικός μηχανισμός της οικονομίας της αγοράς που ενθαρρύνει τις εταιρείες να προσφέρουν στους καταναλωτές αγαθά και υπηρεσίες με τους πιο ευνοϊκούς όρους. Ενθαρρύνει την αποτελεσματικότητα και την καινοτομία και μειώνει τις τιμές. Για να είναι αποτελεσματικός, ο ανταγωνισμός απαιτεί από τις εταιρείες να ενεργούν ανεξάρτητα η μία από την άλλη, αλλά υπόκεινται στην ανταγωνιστική πίεση που ασκούν

οι άλλες. Αυτό σημαίνει ότι, βάσει του ανταγωνισμού, οι καταναλωτές και οι προμηθευτές θα πρέπει να αλληλεπιδρούν ελεύθερα και σύμφωνα με τα δικά τους κίνητρα, χωρίς κανέναν συντονισμό μεταξύ των παραγόντων της αγοράς. Σε ένα τέτοιο περιβάλλον, ο ανταγωνισμός θα λειτουργεί ως ένας αυτορυθμιζόμενος μηχανισμός που οδηγεί τις τιμές στο κοινωνικά βέλτιστο επίπεδό τους και διασφαλίζει τη μέγιστη ευημερία για την κοινωνία στο σύνολό της (Lorenz, 2013).

Από τα τέλη του 20<sup>ου</sup> αιώνα υπάρχει μία συνεχόμενη τάση των παγκόσμιων οικονομικών να αλληλοσυνδέονται διαμέσου της παγκοσμιοποίησης και του διεθνούς εμπορίου. Αυτή η τάση με τη σειρά της οδήγησε από τη μία πλευρά σε αύξηση του ανταγωνισμού (π.χ. άνοιγμα εμπορίου) και από την άλλη σε μείωσή του (π.χ. κρατικές προμήθειες που εισάγουν διακρίσεις, των αντι-ανταγωνιστικών επιχειρηματικών πρακτικών). Στη βάση αυτή διαμορφώθηκε και η πολιτική ανταγωνισμού, η οποία περιορίζει τις κακές επιχειρηματικές πρακτικές (π.χ. διαμόρφωση μονοπωλίων και καρτέλ), ενώ παράλληλα διασφαλίζει ένα δίκαιο και ταυτόχρονα ανταγωνιστικό περιβάλλον αγοράς για όλους τους συμμετέχοντες διαμέσου ενός συνόλου πρακτικών (π.χ. νομοθεσία περί ανταγωνισμού) (Falvey et al., 2007). Συνεπώς, διατάξεις στο δίκαιο του ανταγωνισμού στοχεύουν μεταξύ άλλων στην αντιμετώπιση των καρτέλ.

Τα ανωτέρω καθίστανται ακόμα πιο σημαντικά στην περίπτωση των δημοσίων συμβάσεων, καθώς αφορούν προϊόντα και υπηρεσίες κοινής ωφέλειας όπου οι οικονομίες κλίμακας δικτύου υποδηλώνουν ότι πολλές από αυτές τις αγορές είναι φυσικά μονοπώλια, με αποτέλεσμα να είναι πιθανή η κατάχρηση αυτής της δεσπόζουσας θέσης. Επομένως, στην περίπτωση των δημοσίων συμβάσεων υπάρχουν διατάξεις που ρυθμίζουν ζητήματα ανταγωνισμού (Falvey et al., 2007; Spagnolo, 2012). Ο ελεύθερος ανταγωνισμός στο πεδίο των δημοσίων συμβάσεων αποτελεί ένα μέσο ενίσχυσης της λογοδοσίας των κυβερνήσεων και επίτευξης αποτελεσματικότητας στη γενική ευημερία του κοινωνικού συνόλου, αλλά και ένα μέσο περιορισμού της διακριτικής ευχέρεια των κρατικών αξιωματούχων όσον αφορά στην κατανομή των δημόσιων κεφαλαίων (OECD, 2011; Estermann & Kupriyanova, 2018; Adam, Sanchez & Fazekas, 2021). Συνεπώς, και

στο δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων υπάρχουν διατάξεις που στόχο έχουν να αντιμετωπίσουν ζητήματα περιορισμένου ανταγωνισμού διαμέσου του σχηματισμού καρτέλ.

Η έμφαση που δίνεται στην αντιμετώπιση των καρτέλ στο δίκαιο του ανταγωνισμού και στο δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων απορρέει από τις αρνητικές επιπτώσεις των καρτέλ στη μείωση του ανταγωνισμού, στις τιμές προϊόντων και υπηρεσιών και επομένως στην αποτελεσματικότητα των αγορών (Administrative Council for Economic Defense – Cade, 2019; European Economic & Marketing Consultants, n.d.). Στο πεδίο των δημοσίων συμβάσεων η έλλειψη ανταγωνισμού οδηγεί σε αναποτελεσματικότητα της αγοράς, χαμηλότερη ποιότητα και / ή υψηλή τιμή των προσφερόμενων προϊόντων και υπηρεσιών που αποτελούν βλάβη για το κοινωνικό σύνολο και τη γενική ευημερία (OECD, 2009; Spagnolo, 2012; Lunander & Lundberg, 2013; Mizoguchi & Van Quyen, 2014; Administrative Council for Economic Defense – Cade, 2019; Adam et al., 2021).

Στόχος της παρούσας εργασίας είναι να εξεταστεί το ζήτημα της αντιμετώπισης των καρτέλ υπό το πρίσμα των διατάξεων του δικαίου του ανταγωνισμού και του δικαίου των δημοσίων συμβάσεων. Τα αποτελέσματα από την παρούσα μελέτη αναμένεται να φανούν χρήσιμα στον προσδιορισμό τυχόν αδυναμιών και κενών στο υφιστάμενο νομοθετικό πλαίσιο και την κατάθεση προτάσεων πρακτικής εφαρμογής για την πιο αποτελεσματική αντιμετώπιση των καρτέλ και την ενίσχυση του ελεύθερου ανταγωνισμού, ιδίως στο πεδίο των δημοσίων συμβάσεων.

Το πρώτο κεφάλαιο εξετάζει την έννοια και τη λειτουργία των καρτέλ γενικά, στο πλαίσιο των δημοσίων συμβάσεων ειδικότερα, αλλά και τη σχέση του με τον ανταγωνισμό, καταλήγοντας στη σημασία αντιμετώπισης των καρτέλ. Η εθνική και ενωσιακή νομολογία σχετικά με τα καρτέλ εξετάζονται στο δεύτερο κεφάλαιο. Στο τρίτο κεφάλαιο διεξάγεται μία συνολική συζήτηση σχετικά με τα δυνατά και αδύνατα σημεία της υφιστάμενης νομοθεσίας, ενώ παράλληλα κατατίθενται και προτάσεις πρακτικής εφαρμογής. Η εργασία καταλήγει με τα τελικά συμπεράσματα και προτάσεις για περαιτέρω έρευνα.

## **ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1. ΚΑΡΤΕΛ ΚΑΙ ΑΝΤΑΓΩΝΙΣΜΟΣ**

### **1.1 Ορισμός των καρτέλ και συμπράξεις «καρτελικής» φύσης**

Το καρτέλ αναφέρεται σε μια συμφωνία ή πρακτική που εναρμονίζεται μεταξύ των ανταγωνιστών για τον καθορισμό τιμών, τη θέσπιση ποσοστώσεων ή τον περιορισμό της παραγωγής, τη διαίρεση των αγορών λειτουργίας και τον διακανονισμό οποιασδήποτε ευαίσθητης ανταγωνιστικής μεταβλητής, τόσο στις κρατικές όσο και στις ιδιωτικές προμήθειες. Ένα επιτυχημένο καρτέλ αυξάνει τις τιμές πάνω από το ανταγωνιστικό επίπεδο και μειώνει την παραγωγή. Οι καταναλωτές (συμπεριλαμβανομένων των επιχειρήσεων και των κυβερνήσεων) επιλέγουν είτε να μην πληρώσουν την υψηλότερη τιμή για μέρος ή για το σύνολο του καρτελοποιημένου προϊόντος που επιθυμούν, εγκαταλείποντας έτσι το προϊόν, είτε πληρώνουν την τιμή του καρτέλ και ως εκ τούτου μεταφέρουν εν αγνοία τους τον πλούτο στους φορείς του καρτέλ. Επιπλέον, ένα καρτέλ προστατεύει τα μέλη του από την πλήρη έκθεση στις δυνάμεις της αγοράς, μειώνοντας τις πιέσεις σε αυτά για έλεγχο του κόστους και για καινοτομία. Όλα τα παραπάνω βλάπτουν την αποτελεσματικότητα σε μια οικονομία της αγοράς (Administrative Council for Economic Defense – Cade, 2019).

Το καρτέλ είναι μια επίσημη ή άτυπη συμφωνία μεταξύ ενός αριθμού επιχειρήσεων σε έναν κλάδο για τον περιορισμό του ανταγωνισμού. Οι συμφωνίες αυτές μπορεί να προβλέπουν τον καθορισμό ελάχιστων τιμών, τον καθορισμό ορίων στην παραγωγή ή την παραγωγική ικανότητα, περιορισμούς στον ανταγωνισμό χωρίς τιμές, κατανομή των αγορών μεταξύ επιχειρήσεων είτε γεωγραφικά είτε ως προς το είδος του προϊόντος, ή συμφωνημένα μέτρα για τον περιορισμό της εισόδου στον κλάδο για τη δημιουργία μονοπώλιο σε μια συγκεκριμένη βιομηχανία. Συνήθως τα καρτέλ περιλαμβάνουν μια συμφωνία μεταξύ επιχειρηματιών να μην ανταγωνίζονται ο ένας τον άλλον και μπορεί να εμφανιστούν σε οποιονδήποτε κλάδο και μπορεί να περιλαμβάνουν αγαθά ή υπηρεσίες σε επίπεδο παραγωγής, διανομής ή λιανικής. Σε αυτή τη διαδικασία, οι βιομηχανίες



σχηματίζουν συνδυασμούς αυτού του τύπου για τον έλεγχο των πωλήσεων και των τιμών (Naidu, 2013).

Σύμφωνα με τον Fountoukakos (2023) το καρτέλ είναι μια αντιανταγωνιστική συμφωνία ή εναρμονισμένη πρακτική μεταξύ δύο ή περισσότερων ανταγωνιστικών εταιρειών με στόχο τον συντονισμό της ανταγωνιστικής συμπεριφοράς τους στην αγορά ή την επιρροή άλλων παραμέτρων ανταγωνισμού μέσω πρακτικών που περιλαμβάνουν, αλλά δεν περιορίζονται σε αυτές: τον άμεσο ή έμμεσο καθορισμό τιμών ή άλλους όρους συναλλαγών, τον περιορισμό ή τον έλεγχο της παραγωγής, των αγορών, των τεχνικών εξελίξεων ή των επενδύσεων, την κατανομή των αγορών ή των πηγών εφοδιασμού, συμπεριλαμβανομένης της νοθείας προσφορών, τους περιορισμούς εισαγωγών ή εξαγωγών ή συνδυασμός αυτών των πρακτικών. Η ανταλλαγή ευαίσθητων ανταγωνιστικών πληροφοριών μπορεί επίσης να αντιμετωπίζεται ως συμπεριφορά σύμπραξης σε ορισμένες περιπτώσεις.

Σύμφωνα με το στο άρθ. 2, παρ. 9 του Ν. 4529/2018<sup>1</sup>, οι οριζόντιες συμπράξεις (καρτέλ) ορίζονται ως «συμφωνίες ή εναρμονισμένες πρακτικές μεταξύ δύο ή περισσότερων ανταγωνιστικών επιχειρήσεων που αποσκοπούν στο συντονισμό της ανταγωνιστικής τους συμπεριφοράς στην αγορά ή στον επηρεασμό σημαντικών παραμέτρων του ανταγωνισμού μέσω πρακτικών, όπως είναι, μεταξύ άλλων, ο καθορισμός ή ο συντονισμός των τιμών αγοράς ή πώλησης ή άλλων όρων συναλλαγής, μεταξύ άλλων σε σχέση με τα δικαιώματα διανοητικής ιδιοκτησίας, η παροχή ποσοστώσεων παραγωγής ή πωλήσεων, η κατανομή των αγορών και πελατών, συμπεριλαμβανομένης της νόθευσης διαγωνισμών, ο περιορισμός των εισαγωγών ή εξαγωγών ή αντιανταγωνιστικές ενέργειες σε βάρος άλλων ανταγωνιστών».

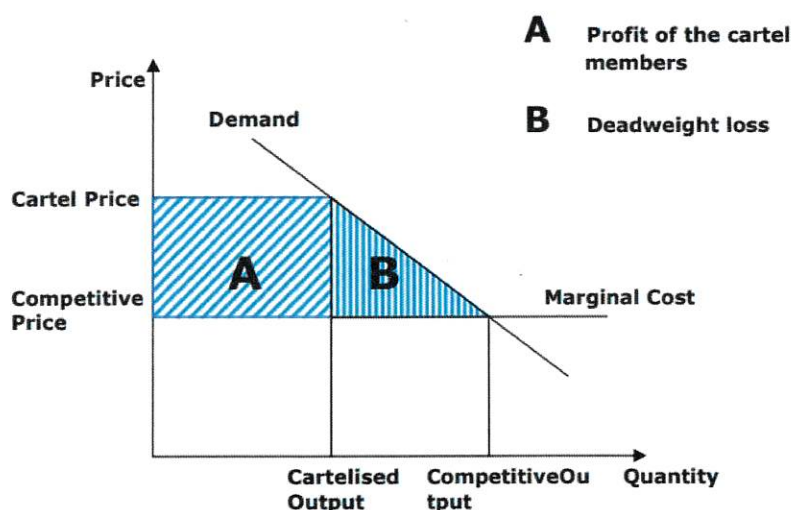
Η λειτουργία ενός καρτέλ περιγράφεται στο παρακάτω σχήμα. Σε περίπτωση τέλει ανταγωνισμού σε μια αγορά, τα προϊόντα/υπηρεσίες παρέχονται σε τιμή ίση με το οριακό κόστος. Δημιουργώντας ένα καρτέλ, οι παραγωγοί μπορούν να αυξήσουν θεωρητικά την

---

<sup>1</sup> <https://www.kodiko.gr/nomothesia/document/347982/nomos-4529-2018>

τιμή τους και έτσι να αυξήσουν τα κέρδη τους. Αυτή η προσέγγιση οδηγεί σε ανακατανομή του πλεονάσματος μεταξύ παραγωγών και καταναλωτών που ισοδυναμεί με την περιοχή A του σχήματος που αντιπροσωπεύει τα κέρδη των μελών της σύμπραξης. Μια αύξηση της τιμής συνήθως οδηγεί σε μείωση της ζήτησης. Αυτή η απώλεια είναι ίση με το τρίγωνο B στο σχήμα. Η απώλεια των καταναλωτών (A+B) ξεπερνά τα κέρδη των μελών του καρτέλ (B), επομένως ένα καρτέλ οδηγεί σε μείωση της συνολικής ευημερίας (European Economic & Marketing Consultants, n.d.).

Σχήμα 1.1 Λειτουργία καρτέλ



Πηγή: European Economic & Marketing Consultants, n.d.

Οι επιχειρήσεις μπορεί να ενδιαφέρονται να δημιουργήσουν ένα καρτέλ προκειμένου να επιτύχουν υψηλότερα κέρδη μέσω αυξημένων τιμών. Ωστόσο, στην πράξη κάθε μέλος μιας σύμπραξης έχει ένα οικονομικό κίνητρο να παρεκκλίνει από οποιαδήποτε συμφωνία σύμπραξης. Ο λόγος για αυτό είναι ότι η τιμή του καρτέλ είναι υψηλότερη από την ανταγωνιστική τιμή. Εάν μια μεμονωμένη επιχείρηση μειώσει τη δική της τιμή, θα επωφεληθεί από την αύξηση της ζήτησης για τα δικά της προϊόντα εις βάρος των άλλων μελών της σύμπραξης. Λόγω της χαμηλότερης τιμής, η εταιρεία που παρεκκλίνει έχει ένα

ανταγωνιστικό πλεονέκτημα: τα μερίδια αγοράς αυξάνονται και η επιχείρηση επιτυγχάνει τιμή πάνω από το ανταγωνιστικό επίπεδο, με αποτέλεσμα αύξηση του κέρδους της επιχείρησης. Αυτό σημαίνει ότι δεν είναι δυνατή υπό «κανονικές» συνθήκες αγοράς να εφαρμοστεί ένα καρτέλ, καθώς οι επιχειρήσεις θα υποβάλλουν προσφορές η μία στην άλλη μέχρι να φτάσουν ξανά στο ανταγωνιστικό επίπεδο τιμών (European Economic & Marketing Consultants, n.d.).

Αυτός ο ισχυρισμός οδηγεί τη συζήτηση σε εκείνες τις συνθήκες της αγοράς που μπορούν να έχουν ως αποτέλεσμα τη δημιουργία καρτέλ. Προϋποθέσεις είναι οι επιχειρήσεις να καταλήξουν πρώτα σε αμοιβαία συμφωνία και, επιπλέον, να μπορούν να παρακολουθούν αυτήν τη συμφωνία. Αυτό είναι δυνατό εάν η αγορά είναι διαφανής: μόνο λίγοι παραγωγοί δραστηριοποιούνται και παράγουν λίγα, ομοιογενή προϊόντα. Οι σταθερές συνθήκες προσφοράς και ζήτησης διευκολύνουν επίσης τη δημιουργία καρτελοποίησης. Από την άλλη πλευρά, ο ανταγωνισμός μέσω εισόδου στην αγορά ή εκτεταμένων διακυμάνσεων της ζήτησης μειώνει τη σταθερότητα ενός καρτέλ. Σε μια τέτοια περίπτωση, ένα μέλος της σύμπραξης δεν μπορεί να είναι βέβαιο εάν η μείωση της ζήτησης προκαλείται από αλλαγή της ζήτησης ή από μέλος της σύμπραξης που δεν ακολουθεί τη συμφωνία του καρτέλ. Ένας άλλος σημαντικός παράγοντας που διευκολύνει τις συμφωνίες σύμπραξης είναι η δυνατότητα των μελών της σύμπραξης να επιβάλλουν κυρώσεις σε επιχειρήσεις που παρεκκλίνουν από μια συμφωνία. Μόνο ένας σοβαρός, αποτελεσματικός μηχανισμός κυρώσεων (π.χ. πόλεμοι τιμών που καθιστούν μια απόκλιση οικονομικά μη ελκυστική) καθιστά εφικτό έναν διαρκή συντονισμό και αποτρέπει τα μέλη των καρτέλ από το να παρεκκλίνουν λόγω ισχυρού συμφέροντος. Τέλος, μια συμφωνία σύμπραξης μπορεί να λειτουργήσει μόνο εάν συμμετέχουν σε αυτήν όλοι οι σημαντικοί παράγοντες της αγοράς. Εάν σημαντικοί παραγωγοί δεν είναι μέλη του καρτέλ και δεν ακολουθήσουν τη συμφωνία, τα μέλη της σύμπραξης ενδέχεται να χάσουν μερίδια αγοράς και ο συντονισμός να καταστεί ασύμφορος (European Economic & Marketing Consultants, n.d.).

Στις δημόσιες συμβάσεις τα καρτέλ είναι μια μορφή συμπαιγνίας μεταξύ οικονομικών παραγόντων με στόχο την εξάλειψη ή τον περιορισμό του ανταγωνισμού στις κρατικές προμήθειες αγαθών και υπηρεσιών (Administrative Council for Economic Defense – Cade, 2019). Στο πεδίο των δημοσίων συμβάσεων η συμπαιγνία στοχεύει στο συντονισμό των αποφάσεων των εταιρειών σχετικά με την τιμή, την ποσότητα, την ποιότητα ή τη γεωγραφική παρουσία για την εξάλειψη του ανταγωνισμού. Αυτή η στρατηγική μπορεί να διατηρηθεί μόνο εάν: α) οι εταιρείες μπορούν να συντονιστούν, β) η συμπαιγνία είναι εσωτερικά βιώσιμη (αξιόπιστο σύστημα τιμωρίας, αποτελεσματική ανίχνευση εξαπάτησης), γ) η συμπαιγνία είναι εξωτερικά βιώσιμη (ικανότητα αποκλεισμού νεοεισερχομένων στην αγορά), δ) το σύστημα συμπαιγνίας μπορεί να μείνει απαρατήρητο (δεν υπάρχουν πρόστιμα) (Adam et al., 2022). Στις προμήθειες των δημοσίων συμβάσεων η συμπαιγνία μπορεί να λάβει τρεις μορφές (Tóth et al., 2014; Fazekas & Tóth, 2016; Adam et al., 2022):

α) τεχνικές στοιχειώδους συμπαιγνίας: περιγράφουν τη συμπεριφορά προσφορών των εταιρειών που διασφαλίζει ότι οι συμβάσεις κερδίζονται από τον συμφωνημένο προμηθευτή. Πρόκειται για παρακρατηθείσες προσφορές, μη ανταγωνιστικές προσφορές και κοινές προσφορές. Πρώτον, οι εταιρείες μπορούν να παρακρατήσουν τις προσφορές τους, για να ασκήσουν λιγότερη ανταγωνιστική πίεση στις άλλες εταιρείες και τελικά να αυξήσουν τις τιμές των συμβολαίων. Δεύτερον, οι εταιρείες μπορούν να μιμηθούν τον ανταγωνισμό είτε υποβάλλοντας εσκεμμένα χαμένες προσφορές σε διογκωμένες τιμές προσφοράς, είτε λανθασμένες προσφορές. Τρίτον, οι εταιρείες μπορούν να υποβάλουν κοινή προσφορά, η οποία μπορεί να αποτελεί ένδειξη ενός ειδικού σχεδίου συμπαιγνίας που καθορίζει επίσης τη μέθοδο κατανομής του ενοικίου.

β) μορφές κατανομής ενοικίων: μια κοινοπραξία μπορεί εύκολα να επισημοποιήσει την κατανομή ενοικίου μέσω των συμβολαίων της. Οι εταιρείες μπορούν επίσης να συμφωνήσουν να κατανέμουν γεωγραφικές αγορές ή να κερδίζουν συμβόλαια κυκλικά, γεγονός που καθιστά την κατανομή ενοικίων απλή. Ωστόσο, εάν οι εταιρείες δεν συμμετέχουν απευθείας στους διαγωνισμούς, η ανακατανομή των ενοικίων πρέπει να

γίνει με εναλλακτικούς τρόπους. Για παράδειγμα, μπορεί να αναθέτουν υπεργολαβία ο ένας στον άλλον ή να δίνουν άτυπες παράπλευρες πληρωμές.

γ) προκύπτουσα δομή της αγοράς που εξελίσσεται από τις διάφορες συμπαιγνιακές στρατηγικές: ο συντονισμός μπορεί να οδηγήσει σε εξαιρετικά συγκεντρωμένες δομές αγοράς. Για παράδειγμα, εάν η συμπαιγνία περιλαμβάνει διαχωρισμό των αγορών ανά γεωγραφικές αγορές ή αγορές προϊόντων, τότε οι εταιρείες θα καταλήξουν με πολύ υψηλό μερίδιο συμβάσεων σε περιφερειακό ή υποτομεακό επίπεδο. Ο συντονισμός μπορεί επίσης να οδηγήσει σε υψηλά μερίδια αγοράς όταν οι παθητικοί συμμετέχοντες πληρώνονται με εναλλακτικούς τρόπους: λίγες εταιρείες κερδίζουν όλα τα συμβόλαια, ενώ οι μικρότερες «πληρώνονται» μέσω υπερσυμβάσεων ή πλευρικών πληρωμών. Επίσης, οι συνεργαζόμενοι προμηθευτές μπορούν να μιμηθούν αποτελεσματικά τη δομή της ανταγωνιστικής αγοράς. Το καρτέλ χρησιμοποιεί χρόνο για να αποφύγει τον ανταγωνισμό, με μεμονωμένες εταιρείες να αναβάλλουν τα κέρδη και να περιμένουν τη σειρά τους.

## **1.2 Δημόσιες συμβάσεις και ανταγωνισμός**

### **1.2.1 Δημόσιες συμβάσεις**

Οι δημόσιες συμβάσεις αναφέρονται στη διαδικασία με την οποία οι δημόσιες αρχές, όπως κυβερνητικές υπηρεσίες ή τοπικές αρχές, αγοράζουν έργα, αγαθά ή υπηρεσίες από εταιρείες (European Commission, n.d.; OECD, n.d.). Πιο αναλυτικά, ως «δημόσιες συμβάσεις» και ως «συμβάσεις έργων, υπηρεσιών και προμηθειών», νοούνται «οι συμβάσεις εξ επαχθούς αιτίας οι οποίες συνάπτονται γραπτώς μεταξύ ενός ή περισσότερων οικονομικών φορέων και μιας ή ενός ή περισσότερων αναθετουσών αρχών/αναθετόντων φορέων, αντίστοιχα, και έχουν ως αντικείμενο την εκτέλεση έργων, την προμήθεια αγαθών ή την παροχή υπηρεσιών». Στην Ελλάδα, ανάλογα με το αντικείμενο της σύμβασης που προκηρύσσεται, διακρίνονται τα διάφορα είδη δημοσίων συμβάσεων βάσει του Νόμου 4412/2016: α) συμβάσεις έργων (Άρθρο 2 παρ. 1 περ. 6), β) συμβάσεις προμηθειών (Άρθρο 2 παρ. 1 περ. 8) και, γ) συμβάσεις υπηρεσιών (Άρθρο

2 παρ. 1 περ. 9). Οι τελευταίες διακρίνονται σε: συμβάσεις εκπόνησης μελετών και παροχής τεχνικών και λοιπών συναφών επιστημονικών υπηρεσιών (Άρθρο 2 παρ. 1 περ. 9 σημείο α') και σε συμβάσεις γενικών υπηρεσιών (Άρθρο 2 παρ. 1 περ. 9 σημείο β') (Gov.gr, 2021).

Η σημασία των δημοσίων συμβάσεων έγκειται στο ότι οι συμβάσεις που διέπονται από χρηστή διακυβέρνηση και αποτελεσματικότητα οδηγούν σε υψηλής ποιότητας παρεχόμενες υπηρεσίες της δημόσιας διοίκησης (European Commission, n.d.), αλλά και σε επίτευξη των στόχων βιωσιμότητας (OECD, n.d.). Για τον λόγο αυτό απαιτούνται υπεύθυνα επιχειρηματικά πρότυπα στις αγοραστικές πολιτικές και πρακτικές των κυβερνήσεων στο πεδίο των δημοσίων συμβάσεων, για τη διασφάλιση του δημόσιου συμφέροντος και τη διασφάλιση της λογοδοσίας των δημοσίων δαπανών (OECD, n.d.). Επιπρόσθετα, απαιτείται οι δημόσιες συμβάσεις να προωθούν τον ελεύθερο ανταγωνισμό (Spagnolo, 2012), όπως επεξηγείται στην επόμενη ενότητα.

### **1.2.2 Δημόσιες συμβάσεις και ελεύθερος ανταγωνισμός**

Οι αγορές δημοσίων προμηθειών διαφέρουν επειδή οι ποσότητες δεν προσαρμόζονται με τις τιμές αλλά καθορίζονται από την αρχή προσφοράς. Ως αποτέλεσμα, υπάρχει ένα υψηλό κίνητρο για την οργάνωση καρτέλ (Heimler, 2012). Όμως, ένας από τους πρωταρχικούς στόχους των δημοσίων συμβάσεων είναι η διασφάλιση της προώθησης της σχέσης ποιότητας / τιμής κατά τη χρήση των δημοσίων πόρων. Αυτό σημαίνει ότι ένας δημόσιος φορέας που πραγματοποιεί προμήθειες πρέπει να επιλέξει την εταιρεία με τη χαμηλότερη τιμή για την υψηλότερη ποιότητα. Προκειμένου να επιτευχθεί καλύτερη σχέση ποιότητας/τιμής, οι δημόσιοι φορείς συνήθως βασίζονται σε μια ανοικτή, ανταγωνιστική διαδικασία υποβολής προσφορών, εκμεταλλευόμενη τον ανταγωνισμό στη σχετική αγορά. Ο ελεύθερος ανταγωνισμός με αυτή την ευρεία έννοια σημαίνει ότι όλες οι εταιρείες που διαθέτουν τα κριτήρια είναι επιλέξιμες και σε θέση να υποβάλουν προσφορές για δημόσιο διαγωνισμό. Κατά συνέπεια, η διαδικασία ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων θα πρέπει να σχεδιαστεί για να ενθαρρύνει τον ελεύθερο ανταγωνισμό, μεγιστοποιώντας τη δυναμική συμμετοχή πραγματικά ανταγωνιστικών προσφερόντων.

Το πιο σημαντικό μέσο για να διασφαλιστεί ότι οι πλειοδότες έχουν ίση μεταχείριση είναι η χρήση ανοιχτών και διαφανών δημοπρασιών (Spragnolo, 2012).

Σύμφωνα και με τον Tas (2020), στόχος των πολιτικών ελεύθερου ανταγωνισμού είναι να διασφαλιστεί ότι οι ανοικτές δημοπρασίες χρησιμοποιούνται όσο το δυνατόν περισσότερο και να μειωθεί το κόστος υποβολής προσφορών, να δημιουργηθεί μια διαφανής διαδικασία προμήθειας, να καθοριστούν κριτήρια που δεν περιορίζουν αδικαιολόγητα τους πιθανούς πλειοδότες, να επιτρέψουν σε εταιρείες από άλλες περιοχές ή χώρες να συμμετάσχουν ή να επινοήσουν τρόπους παρότρυνσης μικρότερων επιχειρήσεων να συμμετάσχουν ακόμη και αν δεν μπορούν να υποβάλουν προσφορά για ολόκληρη τη σύμβαση.

Σε μία ενδιαφέρουσα μελέτη, οι Adam et al. (2021) αναφέρονται σε μία στενή και σε μία πιο ευρεία έννοια του ελεύθερου ανταγωνισμού στο πεδίο των δημοσίων συμβάσεων. Με τη στενή έννοια, ο ελεύθερος ανταγωνισμός έχει αντίκτυπο στις μεμονωμένες διαδικασίες προμηθειών, καθώς χρησιμεύει στην επίτευξη σχέσης ποιότητας/τιμής και στη διασφάλιση της νομιμότητάς τους. Από αυτή την άποψη, ο ελεύθερος ανταγωνισμός θεωρείται ως ένα μέσο που επιτρέπει στον αγοραστή του κοινού να αποκτήσει τα οφέλη της ανταγωνιστικής πίεσης μεταξύ των (συμμετεχόντων) προσφερόντων, καθώς και ως βασικό μέσο για την αποτροπή της ευνοιοκρατίας και άλλων πρακτικών διαφθοράς και κατάχρησης εξουσίας. Ως εκ τούτου, τα πιο συχνά αναφερόμενα οφέλη του ανοιχτού ανταγωνισμού αναφέρονται στη βελτιωμένη αποτελεσματικότητα, στις τιμές και την ποιότητα, καθώς και στην αποτροπή συμπαιγνίας και διαφθοράς στη διαδικασία των προμηθειών. Με την ευρύτερη έννοια, λαμβάνοντας υπόψη ότι οι δημόσιες συμβάσεις συνεπάγονται τη δαπάνη μεγάλων χρηματικών ποσών, ο ελεύθερος ανταγωνισμός μπορεί να επηρεάσει τη δομή και τη λειτουργία του ιδίου του ανταγωνισμού στην αγορά και να ενθαρρύνει αλλαγές. Κατά συνέπεια, σύμφωνα με τους Adam et al. (2021), η πολιτική ελεύθερου ανταγωνισμού μπορεί να χρησιμοποιηθεί για τη διαμόρφωση της δομής της αγοράς του κλάδου ή ενός συγκεκριμένου τομέα με θετικά οφέλη σε επίπεδο απασχόλησης, παραγωγικότητας και ανάπτυξης.

Με αναφορά στη συνεργασία μεταξύ των φορέων ανταγωνισμού και των φορέων δημοσίων συμβάσεων, επισημαίνεται η σημασία της ρύθμισης των διαδικασιών υποβολής προσφορών για τις δημόσιες συμβάσεις, καθώς στοχεύει στη δημιουργία μεγαλύτερης αποτελεσματικότητας στις διαδικασίες ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων και βασίζεται στις ακόλουθες αρχές: α) Ελεύθερος και θεμιτός ανταγωνισμός, συμπεριλαμβανομένης της ισότητας και της δικαιοσύνης για τους συμμετέχοντες στις αγορές κρατικών προμηθειών, β) Αποτελεσματικότητα των προμηθειών ως προς την ποιότητα του κόστους όσον αφορά την απόκτηση αγαθών και υπηρεσιών υψηλότερης ποιότητας που παρέχονται σε ευνοϊκότερη τιμή, γ) Εξοικονόμηση κρατικών προϋπολογισμών, δ) Διαφάνεια, ε) Υπευθυνότητα και λογοδοσία, στ) Ενίσχυση της παραγωγής και αύξηση της απασχόλησης. (International Competition Network, 2015).

Πιο αναλυτικά, ο Spagnolo (2012) αναφέρει πως ο ελεύθερος ανταγωνισμός στο επίπεδο των δημοσίων συμβάσεων οδηγεί σε αυξημένη αποτελεσματικότητα και βελτιωμένη σχέση τιμής και ποιότητας. Ειδικότερα, ο συγγραφέας αναφέρει πως ο ελεύθερος ανταγωνισμός διασφαλίζει πως οι κυβερνήσεις και εν τέλει το κοινωνικό σύνολο λαμβάνει τις καλύτερες δυνατές προσφορές σε επίπεδο τιμής και ποιότητας. Αυτό απορρέει από το ότι μεγαλύτερος αριθμός προσφορών έχει ως αποτέλεσμα τον υγιή ανταγωνισμό που μπορεί να οδηγήσει σε μείωση τιμών και αύξηση της ποιότητας. Μείωση των τιμών στη βάση των αυξημένων προσφορών βρέθηκε και στη μελέτη του Gupta (2002), αλλά και των Gómez-Lobo και Szymanski (2001). Επίσης μείωση τιμών, όπως και ενίσχυση του τοπικού επιχειρηματικού περιβάλλοντος και της διακυβέρνησης διαμέσου του αυξημένου αριθμού προσφορών, διαπιστώθηκε στην έρευνα του Iimi (2006).

Εκτός της μειωμένης τιμής και της αυξημένης ποιότητας που οδηγούν σε μία αποτελεσματική σχέση τιμής-ποιότητας, ο ελεύθερος ανταγωνισμός στο πεδίο των δημοσίων συμβάσεων έχει βρεθεί πως οδηγεί στην αντιμετώπιση φαινομένων διαφθοράς-δωροδοκίας και συμπαιγνίας (π.χ. νόθευση προσφορών από μέρους συνεργειών επιχειρήσεων), με σημαντική επίπτωση στην τιμή και στην ποιότητα των



προσφερόμενων προϊόντων και υπηρεσιών (Lunander & Lundberg, 2013; Mizoguchi & Van Quyen, 2014; Adam et al., 2021). Σύμφωνα με τους Adam et al. (2021), αυτή η θετική επίδραση του ελεύθερου ανταγωνισμού στη μείωση φαινομένων διαφθοράς-δωροδοκίας και συμπαιγνίας οφείλεται σε δύο λόγους. Ο πρώτος είναι ότι οι κανόνες ελεύθερου ανταγωνισμού μπορούν να δεσμεύσουν τους εργαζομένους στον δημόσιο τομέα να επιλέξουν σχέδιο ανοικτής δημοπρασίας όπου είναι δυνατόν. Ο δεύτερος είναι ότι ο ελεύθερος ανταγωνισμός δημιουργεί ένα περιβάλλον όπου η ικανότητα και τα κίνητρα των συμμετεχόντων να επιτύχουν κάποια διευθέτηση στη βάση της διαφθοράς-δωροδοκίας και / ή της συμπαιγνίας μειώνονται σημαντικά, κυρίως διαμέσου της νομοθεσίας για αντιμετώπιση φαινομένων αθέμιτου ανταγωνισμού.

Ο Moore (2012) εξέτασε δεδομένα για 33 διαφορετικά καρτέλ που λειτουργούν σε 114 διαγωνισμούς δημοσίων έργων, διερευνώντας τον αντίκτυπο των εξωτερικών προσφερόντων στα καρτέλ στο πλαίσιο των δημοσίων συμβάσεων. Από την έρευνα διαπιστώθηκε ότι ο αριθμός των εξωτερικών εταιρειών είναι ένας σημαντικός καθοριστικός παράγοντας για τη χαμηλή προσφορά καρτέλ και δεν επηρεάζει σημαντικά τις πιθανότητες ανάθεσης συμβάσεων των καρτέλ. Αυτά τα στοιχεία υποδηλώνουν την ύπαρξη ασυμμετριών κόστους μεταξύ των καρτέλ και των εξωτερικών εταιρειών. Με βάση τα ευρήματα της έρευνας οι συγγραφείς κατέληξε στο συμπέρασμα ότι οι πολιτικές που στοχεύουν στην ενθάρρυνση της εισόδου μικρών επιχειρήσεων στην αγορά μπορεί να έχουν θετική επίδραση στην κοινωνική πρόνοια, ειδικά όταν υπάρχει υποψία συμπαιγνίας.

### **1.3 Σημασία αντιμετώπισης των καρτέλ**

Ορισμένες ενδιαφέρουσες επισημάνσεις για τη λειτουργία των καρτέλ παρέχει ο Fear (2006), ο οποίος υποστηρίζει πως το κύριο ζήτημα στη μελέτη των καρτέλ δεν είναι τα καρτέλ ή ο ανταγωνισμός, αλλά τα καρτέλ και ο ανταγωνισμός. Η οικονομική ανάλυση λειτουργεί με μια έντονη διχοτόμηση των αγορών (τα καρτέλ ως στρεβλώσεις) ή των ιεραρχιών (τα καρτέλ ως ελλιπής, αναποτελεσματική εσωτερίκευση). Αυτή η διχοτόμηση

της αγοράς ενισχύθηκε από την πεποίθηση πως τα καρτέλ αναχαιτίζουν τον ανταγωνισμό. Ωστόσο, σύμφωνα με τον συγγραφέα, τα καρτέλ αναδιαμορφώνουν τους κανόνες στους οποίους βασίζεται ο ανταγωνισμός. Το παραπάνω επιχείρημα του συγγραφέα ενισχύεται από τον ισχυρισμό του ότι τα καρτέλ δεν έχουν βλάψει την οικονομική ανάπτυξη στο μεγαλύτερο μέρος του 20ου αιώνα όπου εμφανίζονται. Αυτό οφείλεται, όπως αναφέρει, στο ότι η ένταξη στα καρτέλ είναι μια μορφή ανταγωνιστικής στρατηγικής ή τουλάχιστον ένας συνεργατικός σταθμός προς την κατεύθυνση του μελλοντικού ανταγωνισμού. Μία τελευταία επισήμανση του Fear (2006) είναι πως οι συμφωνίες καρτέλ θέτουν το ερώτημα σχετικά με τα οφέλη και τους κινδύνους του ανταγωνισμού, καθώς ως επί το πλείστον τείνουν να είναι σε μεγάλο βαθμό αλλά όχι αποκλειστικά προς την επίτευξη συμφερόντων των ιδίων των επιχειρήσεων. Από την άλλη πλευρά, όμως, μπορεί να είναι και προς την κατεύθυνση του δημοσίου συμφέροντος.

Έπειτα από το τέλος του Πρώτου Παγκοσμίου Πολέμου τα καρτέλ θεωρείτο ότι βοηθούσαν στην εξομάλυνση των οικονομικών δυσκολιών που δημιουργήθηκαν ή εντάθηκαν από τον πόλεμο ή στον μετριασμό των δυσμενών συνθηκών σε μεμονωμένες χώρες και στον κόσμο. Οι εκτιμήσεις για το ποσοστό του παγκόσμιου εμπορίου που ελέγχονταν από διεθνή καρτέλ κατά τη δεκαετία του 1930 κυμαίνονται μεταξύ 30%-40%. Επί παραδείγματι, οι χημικές εταιρείες στην Ευρώπη και τις Ηνωμένες Πολιτείες ήταν ιδιαίτερα ενεργές σε διεθνή καρτέλ κατά τη διάρκεια αυτής της περιόδου. Σε μια ραδιοφωνική ομιλία του 1942 ο Thurman Arnold παρατήρησε ότι υπήρχαν 162 συμφωνίες καρτέλ μεταξύ της γερμανικής εταιρείας I.G. Farben και εταιρείες των Η.Π.Α (Levenstein & Suslow, 2008).

Μάλιστα, μετά το τέλος του Δευτέρου Παγκοσμίου Πολέμου οι κυβερνήσεις θεωρούσαν τα καρτέλ ολοένα και περισσότερο ως χρήσιμα μέσα δημόσιας πολιτικής και σε μερικές χώρες (π.χ. Ιαπωνία) απολάμβαναν και νομοθετικής προστασίας. Εν ολίγοις, επειδή τα καρτέλ ρυθμίζουν τη βιομηχανία, επανασχεδιάζουν τα κίνητρα, τα εμπόδια και τις κυρώσεις για τις επιχειρήσεις. Ως προς αυτό το σημείο δε διαφέρουν από τους

κανονισμούς δημόσιας πολιτικής που διαμορφώνουν τις ανταγωνιστικές πρακτικές. Οι πολυεθνικές που δραστηριοποιούνται σε χώρες με αδύναμη κρατική ρυθμιστική ικανότητα, φθηνό εργατικό δυναμικό και μη επαρκείς μηχανισμούς παγκόσμιας διακυβέρνησης, έχουν συχνά αναπτύξει ενδοεταιρικές θεσμικές πρακτικές αυτορρύθμισης. Υπό το πρίσμα της μορφής αυτό-ρύθμισης των επιχειρήσεων και της αγοράς, τα καρτέλ γίνονται αντιληπτά ως ένας τρόπος με τον οποίο οι επιχειρήσεις αντιδρούν ανταγωνιστικά μέσα σε δεδομένους περιορισμούς του κλάδου με την πάροδο του χρόνου. Ως εκ τούτου, αντί τα καρτέλ να εμποδίσουν τον ανταγωνισμό, επί της ουσίας τον αναδιατυπώνουν και τον μετασχηματίζουν.

Κατά το δεύτερο μισό του 20<sup>ου</sup> αιώνα, όμως, οι αντιμονοπωλιακές νομοθεσίες άρχισαν να αλλάζουν. Η σύσταση το 1951 της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Άνθρακα και Χάλυβα (ΕΚΑΧ) αντανακλούσε τη συνεχιζόμενη έμφαση στη συνεργασία μεταξύ των παραγωγών ως εργαλείο πολιτικής σταθερότητας. Η μετέπειτα Ευρωπαϊκή Ένωση αντιμετώπισε εχθρικά τα καρτέλ με την ελπίδα ότι ο ανταγωνισμός, και όχι η συνεργασία, θα ενσωματώσει προηγουμένως διακριτές εθνικές αγορές. Στις αρχές της δεκαετίας του 1990 οι στάσεις και οι ενέργειες άρχισαν να αλλάζουν, καθώς οι δραστηριότητες επιβολής αυξήθηκαν και ο αριθμός των διώξεων αυξήθηκε γρήγορα, εξαιτίας των σημαντικών επιπτώσεων των καρτέλ (Levenstein & Suslow, 2008).

Σε αυτό το πλαίσιο, αρκετές μελέτες έχουν εστιάσει στις στρεβλώσεις που προκαλούν τα καρτέλ στον ανταγωνισμό και συνολικά στον τρόπο λειτουργίας των αγορών και στην κοινωνική ευημερία. Οι Levenstein, Suslow και Oswald (2003) εξέτασαν τις πιθανές επιπτώσεις των ιδιωτικών διεθνών καρτέλ στις αναπτυσσόμενες χώρες εξετάζοντας την περίπτωση 42 διεθνών καρτέλ για την περίοδο 1990-1997. Τα ευρήματα της έρευνας κατέδειξαν τη δυνατότητα ενός διεθνούς καρτέλ που αποτελείται από παραγωγούς από βιομηχανικές χώρες να έχει ταυτόχρονα επιβλαβείς επιπτώσεις στους καταναλωτές των αναπτυσσόμενων χωρών και επιβλαβείς ή ευεργετικές επιπτώσεις στους παραγωγούς των αναπτυσσόμενων χωρών.

Σε παρόμοια μελέτη οι Levenstein, Suslow και Oswald (2004) μελέτησαν τις επιπτώσεις των διεθνών καρτέλ στις αναπτυσσόμενες χώρες την περίοδο του 1990. Επίσης διαπιστώθηκε πως ένα διεθνές καρτέλ που αποτελείται από παραγωγούς από βιομηχανικές χώρες έχει ταυτόχρονα επιβλαβείς επιπτώσεις στους καταναλωτές των αναπτυσσόμενων χωρών και επιβλαβείς ή ευεργετικές επιπτώσεις στους παραγωγούς των αναπτυσσόμενων χωρών. Πιο συγκεκριμένα, διαπιστώθηκε ένα βραχυπρόθεσμο κόστος στις υψηλότερες τιμές και στις σημαντικές επιπτώσεις στο εμπόριο με τις αναπτυσσόμενες χώρες, αλλά και ένα πιθανό μακροπρόθεσμο κόστος λόγω της δημιουργίας διαρκών φραγμών εισόδου στην αγορά.

Οι Ivaldi, Khimich και Jenny (2014) θέτουν το ερώτημα κατά πόσον η επιβολή της νομοθεσίας περί ανταγωνισμού είναι πράγματι επωφελής για την οικονομία. Δεδομένου ότι η εφαρμογή της επιβολής της αντιμονοπωλιακής νομοθεσίας απαιτεί σημαντικές επενδύσεις, μπορεί να αμφισβητηθεί σε ποιο βαθμό αυτές οι δαπάνες αποζημιώνονται ως προς την αποτροπή ζημιών των καταναλωτών. Αυτό είναι ιδιαίτερα σημαντικό για τις αναπτυσσόμενες χώρες που αντιμετωπίζουν συχνά σκληρούς δημοσιονομικούς περιορισμούς. Για τον σκοπό αυτό μελέτησαν δεδομένα για 249 μεγάλα καρτέλ «σκληρού πυρήνα»<sup>2</sup> που διώχθηκαν σε περισσότερες από 20 αναπτυσσόμενες χώρες (π.χ. Βραζιλία, Χιλή, Κολομβία, Ινδονησία, Νότια Αφρική, Μεξικό, Πακιστάν, Περού, Ρωσία, Νότια Κορέα, Ουκρανία και Ζάμπια) κατά την περίοδο 1995-2013. Απώτερος στόχος ήταν να μελετήσουν την εκτίμηση του συγκεντρωτικού οικονομικού αντίκτυπου των καρτέλ. Τα ευρήματα κατέδειξαν μείωση επιπέδου παραγωγής και πλεονάζοντα έσοδα των καρτέλ, ιδίως με δεδομένο ότι τα μέλη του καρτέλ συχνά συνάπτουν συμπαιγνιακές συμφωνίες σε πολλαπλές, συχνά γειτονικές, οικονομίες. Επίσης, εάν μια καρτελοποιημένη βιομηχανία συμβάλλει σημαντικά στην εθνική οικονομία, τότε οι συμπαιγνιακές πρακτικές βλάπτουν τους καταναλωτές όχι μόνο από την άποψη των πληθωριστικών επιπτώσεων, αλλά και επειδή περιορίζουν την κατανάλωση.

---

<sup>2</sup> Πρόκειται για συμφωνίες καθορισμού τιμών ή κατανομής της αγοράς.

Στο πεδίο των δημοσίων συμβάσεων, η πρακτική των καρτέλ αλλάζει τους τακτικούς και αναμενόμενους όρους αποτελεσματικού ανταγωνισμού σε μια προμήθεια, επιβάλλοντας λιγότερο ευνοϊκούς όρους για την κυβέρνηση για την αγορά αγαθών και υπηρεσιών, όπως υψηλότερες τιμές και κατώτερα αγαθά και υπηρεσίες, ή ακόμη και περιορίζοντας την αγορά σε χαμηλότερο ποσό από αυτό που προοριζόταν αρχικά. Συνεπώς, τα καρτέλ στις δημόσιες συμβάσεις υπονομεύουν τις προσπάθειες της κυβέρνησης να διαθέσει αποδοτικά και αποτελεσματικά τα περιουσιακά της στοιχεία για να παρέχει στην κοινωνία αγαθά και υπηρεσίες και να προάγει την ανάπτυξη της χώρας, με αποτέλεσμα να ζημιώνεται το κοινωνικό σύνολο. Επιπλέον, επιβαρύνονται οι φορολογούμενοι, αποδυναμώνεται η εμπιστοσύνη του κοινού στην ανταγωνιστική διαδικασία και υπονομεύονται τα πλεονεκτήματα μιας ανταγωνιστικής αγοράς (OECD, 2009; Administrative Council for Economic Defense – Cade, 2019).

Η Licetti (2013) επίσης τονίζει ότι υπάρχουν σημαντικά οφέλη από την καταπολέμηση των καρτέλ, ειδικότερα για τις αναπτυσσόμενες χώρες. Εκτός από την αύξηση του κόστους των αγαθών και των υπηρεσιών, τα καρτέλ συνδέονται με χαμηλή παραγωγικότητα εργασίας και χαμηλά κίνητρα για καινοτομία. Ταυτόχρονα, η σκληρή επιβολή των καρτέλ είναι ένα αποτελεσματικό εργαλείο για τη μείωση των επιπτώσεων της αντανταγωνιστικής συμπεριφοράς. Ωστόσο, ανεξάρτητα από τα αναγνωρισμένα οφέλη της, η επιβολή κατά των καρτέλ εξακολουθεί να αποτελεί πρόκληση ιδίως στις αναπτυσσόμενες χώρες όπου οι κυβερνητικές πολιτικές εξακολουθούν να διευκολύνουν τη δημιουργία και τη βιωσιμότητα της συμπεριφοράς των καρτέλ μεταξύ των επιχειρήσεων. Σε αυτό το πλαίσιο το επόμενο κεφάλαιο παρουσιάζει την αντιμετώπιση των καρτέλ στη βάση της διεθνούς, ευρωπαϊκής και εθνικής νομοθεσίας.

## **ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2. ΝΟΜΙΚΗ ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΗ ΤΩΝ ΚΑΡΤΕΛ**

### **2.1 Διεθνείς προσεγγίσεις**

Τα διεθνή καρτέλ κατηγοριοποιούνται σε δύο τύπους, μια συμφωνία μεταξύ ανταγωνιζόμενων εταιρειών για τον περιορισμό του ανταγωνισμού και μια συχνά νομική προσωπικότητα, που δημιουργείται από τέτοιες συμφωνίες που αποτελούνται από ανταγωνιστικές εταιρείες (Lee, 2016). Τα διεθνή καρτέλ μπορούν να κατηγοριοποιηθούν ως διεθνείς συμφωνίες μεταξύ ιδιωτικών εταιρειών με περιορισμένη νομική προσωπικότητα. Οι διεθνείς συμφωνίες δεν είναι συνθήκες επειδή μια συνθήκη καλύπτει τις συμφωνίες μεταξύ υποκειμένων του διεθνούς δικαίου σύμφωνα με το διεθνές δίκαιο. Αν και η Σύμβαση της Βιέννης για το Δίκαιο των Συνθηκών του 1969 εφαρμόζεται περιορισμένα στις συνθήκες μεταξύ κρατών μόνο, μια συνθήκη μπορεί να επεκταθεί για να καλύψει τη διεθνή συμφωνία μεταξύ ενός κράτους και ενός διεθνούς οργανισμού ως αντικείμενο του διεθνούς δικαίου. Οι ιδιωτικές εταιρείες που συμπράττουν για να περιορίσουν τον ανταγωνισμό δεν έχουν νομική προσωπικότητα σύμφωνα με το διεθνές δίκαιο, καθώς οι δραστηριότητές τους δεν αντιμετωπίζονται ως νόμιμες. Επιπλέον, οι συμφωνίες πρέπει να διέπονται από το διεθνές δίκαιο ανεξάρτητα από τις προθέσεις των μερών. Ωστόσο, η συμφωνία σύμπραξης εμπίπτει στη σφαίρα των εθνικών νόμων περί ανταγωνισμού. Ως αποτέλεσμα, η διεθνής συμφωνία για το καρτέλ είναι ένα είδος διεθνούς συμφωνίας, όχι μια συνθήκη, μεταξύ ανταγωνιστικών ιδιωτικών εταιρειών, επειδή οι εταιρείες συνήθως αντιπροσωπεύουν διαφορετικές εθνικότητες. Κατά συνέπεια, η συμφωνία του καρτέλ αντιμετωπίζεται ως παράνομη και άκυρη σε χώρες με προηγμένες πρακτικές δικαίου του ανταγωνισμού (Lee, 2016).

Ο ΠΟΕ υιοθέτησε την πολιτική ανταγωνισμού ως ένα από τα θέματα της πολυδιαπραγματεύσεως στην Υπουργική Διάσκεψη της Σιγκαπούρης το 1996. Η Διακήρυξη της Ντόχα προέτρεπε να διεξαχθούν περαιτέρω διαπραγματεύσεις σχετικά με την πολιτική ανταγωνισμού. Η UNCTAD συνέβαλε στην υποστήριξη του έργου των διεθνών φορέων βασικών προϊόντων για την προώθηση της συνεργασίας μεταξύ

παραγωγών και καταναλωτών, οι οποίοι, ωστόσο, λειτουργούσαν παρόμοια με τα καρτέλ. Η αρχή της Νέας Διεθνούς Οικονομικής Τάξης (New International Economic Order - NIEO) που προτάθηκε από την UNCTAD και εγκρίθηκε από τη Γενική Συνέλευση των Ηνωμένων Εθνών ως Ψήφισμα 3201 και 3202 έχει λειτουργήσει ως νομική βάση για τη λειτουργία τέτοιων διακρατικών συμφωνιών. Η συναίνεση του Σάο Πάολο που εγκρίθηκε στην UNCTAD XI τον Ιούνιο του 2004 επιβεβαίωσε την αποστολή της να συνεχίσει να βοηθά στην οικοδόμηση αποτελεσματικών εταιρικών σχέσεων μεταξύ των σχετικών ενδιαφερομένων, με στόχο βιώσιμες λύσεις και προσεγγίσεις στα προβλήματα εμπορίου των βασικών εμπορευμάτων. Πρόσφατα, η UNCTAD ενέκρινε μια νέα συμφωνία για το ελαιόλαδο και τις επιτραπέζιες ελιές στο πλαίσιο της αυξανόμενης ζήτησης από προηγμένες χώρες που ενδιαφέρονται για οφέλη για την υγεία, μεταφέροντας προηγμένες τεχνολογίες καλλιέργειας στις αναπτυσσόμενες χώρες (Lee, 2016).

Επιπλέον, υπάρχουν διμερείς συμφωνίες και πολυμερείς συμφωνίες που συμβάλλουν στο διεθνές δίκαιο ανταγωνισμού. Διμερείς συμφωνίες, ιδίως όσον αφορά θέματα ανταγωνισμού, όπως τα καρτέλ, δεν εμφανίστηκαν μέχρι τη δεκαετία του 1990, όταν ένας μεγάλος αριθμός χωρών υιοθέτησε νόμους περί ανταγωνισμού. Στα Ηνωμένα Έθνη υπάρχουν αρκετές πολυμερείς συνθήκες που ρυθμίζουν ζητήματα εμπορίου. Όμως, αρκετές συμφωνίες έληξαν ή κατέρρευσαν τη δεκαετία του 1980. Οι λόγοι ήταν επειδή ο μηχανισμός λήψης αποφάσεών τους δεν εναρμόνισε τα αιτήματα των χωρών εξαγωγής να περιορίσουν τις εξαγωγές τους με τα συμφέροντα των καταναλωτών χωρών που δεν επιθυμούσαν να συνεργαστούν στον έλεγχο των εξαγωγών, και επειδή τα μέλη του απέτυχαν να αντιμετωπίσουν τη δύναμη της αγοράς με ευελιξία (Lee, 2016).

## **2.2 Τα καρτέλ στο δίκαιο του ανταγωνισμού στην εθνική και ενωσιακή νομοθεσία**

Το δίκαιο ανταγωνισμού για την αντιμετώπιση των καρτέλ ανάγεται αρχικά στη Συνθήκη ΕΚ με το άρθρο 85 (1957), αργότερα στο άρθρο 81 της Συνθήκης του Μάαστριχτ (1992) και στα άρθρα 101 και 102 της Συνθήκης για τη λειτουργία της ΕΕ (2007).

Η Συνθήκη για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας (Συνθήκη ΕΚ του 1957) ως ενιαίας αγοράς περιλαμβάνει ένα κεφάλαιο κανόνων ανταγωνισμού σύμφωνα με τον Τίτλο VI (πρώην τίτλος V) και προωθεί υψηλό βαθμό ανταγωνιστικότητας μέσω ενός συστήματος που διασφαλίζει ότι ο ανταγωνισμός στην εσωτερική αγορά δεν έχει παραμορφωθεί σύμφωνα με τα άρθρα 2 και 3. Συγκεκριμένα, το άρθρο 81(1)<sup>3</sup> (πρώην 85 (1)), όσον αφορά στα καρτέλ, απαγορεύει όλες τις συμφωνίες μεταξύ επιχειρήσεων, αποφάσεις ενώσεων επιχειρήσεων και εναρμονισμένες πρακτικές που μπορεί να επηρεάσουν το εμπόριο μεταξύ κρατών μελών, που έχουν ως κύριο αντικείμενο ή αποτέλεσμα την πρόληψη, περιορισμό ή στρέβλωση του ανταγωνισμού εντός της κοινής αγοράς, εκτός εάν πληρούν τις δικαιολογητικές προϋποθέσεις της παρ. 3 του ίδιου άρθρου. Το Άρθ. 81 (1) απαριθμεί πέντε συγκεκριμένες δραστηριότητες: (α) καθορισμό τιμών, (β) έλεγχος της παραγωγής, (γ) κατανομή της αγοράς, (δ) εφαρμογή όρων που εισάγουν διακρίσεις και (ε) υπαγωγή της σύναψης συμβάσεων στην αποδοχή μη σχετικών συμπληρωματικές υποχρεώσεις.

Η Διεύθυνση Ανταγωνισμού έχει δημοσιεύσει ετήσια έκθεση για την πολιτική ανταγωνισμού, αν και σημαντικοί πολιτικοί προσπάθησαν να αφαιρέσουν την πολιτική ανταγωνισμού από τη Συνθήκη ΕΚ. Μια ανένδοτη στάση κατά των καρτέλ καθορισμού τιμών και κατανομής της αγοράς αντικατοπτρίζεται στην αντιπροσωπευτική πολιτική ανταγωνισμού της Κοινότητας. Το Συμβούλιο της ΕΚ ενέκρινε τον κανονισμό 17 (1961)175 του Συμβουλίου ως αρχικό μέτρο εφαρμογής για την καταπολέμηση των

---

<sup>3</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX%3A52004XC0427%2807%29>



καρτέλ και το αντιμονοπώλιο σύμφωνα με το άρθρο 83 (πρώην άρθρο 87) που αντικαταστάθηκε από τον κανονισμό του Συμβουλίου (2002) (Lee, 2016).

Όσον αφορά στην εξωεδαφική εφαρμογή του δικαίου του ανταγωνισμού, το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης έκρινε ότι παραβίαση του άρθ. 81 (πρώην 85) αποτελείται από μια συμπεριφορά δύο στοιχείων: α) τη σύναψη συμφωνίας, απόφασης ή εναρμονισμένης πρακτικής και β) την εφαρμογή της, και ότι εάν η εφαρμογή των απαγορεύσεων βάσει της νομοθεσίας περί ανταγωνισμού εξαρτηθεί από στον τόπο όπου διαμορφώθηκε η συμφωνία, η απόφαση ή η πρακτική, το αποτέλεσμα θα ήταν προφανώς να δοθεί στις επιχειρήσεις ένα εύκολο μέσο για να αποφύγουν αυτές τις απαγορεύσεις. Όσον αφορά το εισαγωγικό εμπόριο, η «προσέγγιση εφαρμογής» του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης έχει μεγάλη πιθανότητα να παράγει το ίδιο αποτέλεσμα με το αμερικανικό «δόγμα επιπτώσεων»<sup>4</sup>, επειδή το καρτέλ στο εξωτερικό δεν μπορεί να έχει ουσιαστική επίδραση σε μια εγχώρια αγορά χωρίς την εφαρμογή της συμπαιγνίας του στην αγορά (Lee, 2016).

Πλέον, οι διατάξεις της νομοθεσίας της ΕΕ σχετικά με το δίκαιο του ανταγωνισμού παρατίθενται στον Τίτλο VII, Κεφάλαιο 1 ΣΛΕΕ<sup>5</sup>. Το τμήμα 1 (που περιλαμβάνει τα άρθρα 101–106 ΣΛΕΕ) ασχολείται με τους κανόνες ανταγωνισμού που ισχύουν για τις επιχειρήσεις. Το τμήμα 2 (που περιλαμβάνει τα άρθρα 107–109 της ΣΛΕΕ) διέπει τα μέτρα που είναι απαραίτητα για την αποτροπή αντιανταγωνιστικών κρατικών ενισχύσεων. Οι διατάξεις αυτές απευθύνονται στα κράτη και αποσκοπούν στην πρόληψη των στρεβλώσεων του ανταγωνισμού μέσω της χορήγησης οικονομικών οφελών σε επιλεγμένες επιχειρήσεις από κρατικούς πόρους. Αυτό το τμήμα της ΣΛΕΕ συμπληρώνει τις θεμελιώδεις ελευθερίες που αποσκοπούν στην προστασία των εθνικών αγορών από τον ανταγωνισμό από άλλα κράτη μέλη. Οι κρατικές ενισχύσεις δεν έχουν ως

---

<sup>4</sup> Σύμφωνα με το «δόγμα των επιπτώσεων» οι νόμοι περί ανταγωνισμού μπορούν να εφαρμοστούν εξωεδαφικά μόνο σε περιπτώσεις όπου οι ενέργειες που αναλαμβάνονται εκτός χώρας έχουν άμεσο και ουσιαστικό αντίκτυπο στον ανταγωνισμό στις εγχώριες αγορές.

<sup>5</sup> Συνθήκη για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης

αποτέλεσμα τη θωράκιση του ανταγωνισμού από άλλα κράτη μέλη, αλλά βελτιώνουν την ανταγωνιστική θέση των μεμονωμένων επιχειρήσεων.

Ειδικότερα, το άρθρο 81 ΣΕΚ αντικαταστάθηκε από το άρθρο 101<sup>6</sup> στην Ενοποιημένη έκδοση της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, στο Τρίτο Μέρος «Πολιτικές και εσωτερικές δράσεις της Ένωσης, Τίτλος VII «Κοινοί κανόνες ανταγωνισμό, φορολογίας και προσέγγιση νομοθεσιών», στο πρώτο κεφάλαιο με τίτλο «Κανόνες για τον ανταγωνισμό - Κανόνες εφαρμογής». Σε αυτό το άρθρο αναφέρεται ότι απαγορεύονται ως ασυμβίβαστα με την εσωτερική αγορά: όλες οι συμφωνίες μεταξύ επιχειρήσεων, αποφάσεις ενώσεων επιχειρήσεων και εναρμονισμένες πρακτικές που ενδέχεται να επηρεάσουν το εμπόριο μεταξύ κρατών μελών και που έχουν ως αντικείμενο ή αποτέλεσμα την παρεμπόδιση, τον περιορισμό ή τη στρέβλωση του ανταγωνισμού εντός της εσωτερικής αγοράς, και ιδίως εκείνων που:

- (α) καθορίζουν άμεσα ή έμμεσα τις τιμές αγοράς ή πώλησης ή οποιουδήποτε άλλους όρους συναλλαγών,
- (β) περιορίζουν ή ελέγχουν την παραγωγή, τις αγορές, την τεχνική ανάπτυξη ή τις επενδύσεις,
- γ) περιορίζουν το μερίδιο αγοράς ή πηγών εφοδιασμού,
- δ) εφαρμόζουν ανόμοιους όρους σε ισοδύναμες συναλλαγές με άλλα εμπορικά μέρη, οδηγώντας σε ανταγωνιστικό μειονέκτημα.
- ε) εξαρτούν τη σύναψη συμβάσεων από την αποδοχή από τα άλλα μέρη συμπληρωματικών υποχρεώσεων που, από τη φύση τους ή σύμφωνα με την εμπορική τους χρήση, δεν έχουν καμία σχέση με το αντικείμενο των εν λόγω συμβάσεων.

Στην τρίτη παράγραφο αναφέρεται ότι οι ανωτέρω διατάξεις μπορούν να κηρυχθούν ανεφάρμοστες στην περίπτωση που οποιαδήποτε συμφωνία ή κατηγορία συμφωνιών

---

<sup>6</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A12008E101>

μεταξύ επιχειρήσεων, οποιαδήποτε απόφαση ή κατηγορία αποφάσεων ενώσεων επιχειρήσεων, οποιαδήποτε εναρμονισμένη πρακτική ή κατηγορία εναρμονισμένων πρακτικών, συμβάλλει στη βελτίωση της παραγωγής ή της διανομής αγαθών ή στην προώθηση της τεχνικής ή οικονομικής προόδου, ενώ επιτρέπει στους καταναλωτές ένα δίκαιο μερίδιο από το προκύπτον όφελος, και το οποίο δεν: α) επιβάλλει στις ενδιαφερόμενες επιχειρήσεις περιορισμούς που δεν είναι απαραίτητοι για την επίτευξη αυτών των στόχων, β) παρέχει στις επιχειρήσεις αυτές τη δυνατότητα να εξαλείψουν τον ανταγωνισμό σε σημαντικό μέρος των εν λόγω προϊόντων.

Το άρθρο 102<sup>7</sup> στην Ενοποιημένη έκδοση της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, στο Τρίτο Μέρος «Πολιτικές και εσωτερικές δράσεις της Ένωσης, Τίτλος VII «Κοινοί κανόνες ανταγωνισμού, φορολογίας και προσέγγιση νομοθεσιών», στο πρώτο κεφάλαιο με τίτλο «Κανόνες για τον ανταγωνισμό - Κανόνες εφαρμογής», αντικαθιστά το άρθρο 82 ΣΕΚ. Σύμφωνα με αυτό, οποιαδήποτε κατάχρηση από μία ή περισσότερες επιχειρήσεις δεσπόζουσας θέσης στην εσωτερική αγορά ή σε σημαντικό τμήμα της απαγορεύεται ως ασυμβίβαστη με την εσωτερική αγορά, στο μέτρο που μπορεί να επηρεάσει το εμπόριο μεταξύ κρατών μελών. Αυτή η κατάχρηση μπορεί, ειδικότερα, να συνίσταται σε:

- α) άμεση ή έμμεση επιβολή αθέμιτων τιμών αγοράς ή πώλησης ή άλλων αθέμιτων όρων συναλλαγών,
- β) περιορισμό της παραγωγής, των αγορών ή της τεχνικής ανάπτυξης εις βάρος των καταναλωτών,
- γ) εφαρμογή ανόμοιων όρων σε ισοδύναμες συναλλαγές με άλλα εμπορικά μέρη, θέτοντάς τους έτσι σε ανταγωνιστικό μειονέκτημα,

---

<sup>7</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A12008E102>

δ) εξάρτηση της σύναψης συμβάσεων από την αποδοχή από τα άλλα μέρη συμπληρωματικών υποχρεώσεων οι οποίες, από τη φύση τους ή σύμφωνα με την εμπορική τους χρήση, δεν έχουν καμία σχέση με το αντικείμενο τέτοιων συμβάσεων.

Το άρθρο 101 της ΣΛΕΕ, το άρθρο 102 της ΣΛΕΕ και ο έλεγχος των συγκεντρώσεων αναφέρονται συχνά ως οι «τρεις πυλώνες» του δικαίου ανταγωνισμού της ΕΕ. Ωστόσο, ο έλεγχος των συγκεντρώσεων στην ΕΕ δεν διέπεται από το πρωτογενές δίκαιο της ΕΕ αλλά από κανονισμό που αποτελεί μέρος του παράγωγου δικαίου της ΕΕ. Ο έλεγχος των συγκεντρώσεων εισήχθη σε επίπεδο ΕΕ μόλις το 1992, δηλαδή περίπου τρεις δεκαετίες μετά την έναρξη ισχύος των άρθρων 101 και 102 της ΣΛΕΕ. Ως μέσο για την εφαρμογή των αρχών των άρθρων 101 και 102 ΣΛΕΕ, υπάρχει επίσης ένας όγκος παράγωγου δικαίου. Υπάρχουν διάφοροι τύποι παράγωγου δικαίου σε ισχύ εντός της ΕΕ. Οι διάφοροι τύποι παράγωγου δικαίου ορίζονται στο άρθρο 288 της ΣΛΕΕ. Περιλαμβάνουν κανονισμούς, οδηγίες, αποφάσεις, συστάσεις και γνωμοδοτήσεις. Οι κανονισμοί είναι δεσμευτικοί και άμεσα εφαρμοστέοι. Δεν απαιτούν καμία πράξη μετατροπής σε εθνικό δίκαιο, αλλά τα άτομα και οι επιχειρήσεις μπορούν να βασίζονται άμεσα σε αυτά. Υπάρχει ένας αριθμός σχετικών κανονισμών στον τομέα του δικαίου του ανταγωνισμού (Lorenz, 2013).

Το EU Merger Regulation (EUMR) διέπει τον έλεγχο των συγκεντρώσεων σε επίπεδο ΕΕ, με βάση τον Κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 139/2004 του Συμβουλίου, της 20ής Ιανουαρίου 2004, για τον έλεγχο των συγκεντρώσεων μεταξύ επιχειρήσεων (κανονισμός συγκεντρώσεων της ΕΚ)<sup>8</sup>. Ο κανονισμός απαιτεί την υποχρεωτική κοινοποίηση στην Επιτροπή από τα μέρη συγκεντρώσεων που υπερβαίνουν ορισμένα όρια κύκλου εργασιών. Η Επιτροπή έχει θεσπίσει μια σειρά από τους λεγόμενους «κανονισμούς απαλλαγής κατά κατηγορία» που καθορίζουν κριτήρια για την αξιολόγηση δυνητικά αντιανταγωνιστικών συμφωνιών βάσει του άρθρου 101 παράγραφος 3 της ΣΛΕΕ. Οι συμφωνίες που πληρούν τα κριτήρια που ορίζονται σε μια απαλλαγή κατά κατηγορία γενικά πληρούν τις προϋποθέσεις για εξαίρεση από την απαγόρευση της σύμπραξης του

---

<sup>8</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex%3A32004R0139>

άρθρου 101 παράγραφος 1 της ΣΛΕΕ. Αυτός ο τύπος ρύθμισης συμβάλλει στην αύξηση της ασφάλειας δικαίου όσον αφορά τη διαθεσιμότητα εξαίρεσης βάσει του άρθρου 101 παράγραφος 3 της ΣΛΕΕ. Οι διαδικαστικοί κανόνες που ισχύουν για την επιβολή της νομοθεσίας περί ανταγωνισμού της ΕΕ ορίζονται επίσης σε κανονισμό. Συνοδεύονται από εκτελεστικό κανονισμό που εξετάζει λεπτομερέστερα ορισμένα διαδικαστικά ζητήματα. Η Επιτροπή έχει επίσης εκδώσει κανονισμό για τις διαδικασίες διευθέτησης των υποθέσεων συμπράξεων.

Οι οδηγίες δεν απευθύνονται σε ιδιώτες ή επιχειρήσεις αλλά σε κράτη μέλη. Απαιτούν από τα κράτη μέλη να θεσπίσουν εθνική νομοθεσία για να επιτύχουν ένα αποτέλεσμα που ορίζεται στην οδηγία. Είναι δεσμευτικές για το κράτος μέλος όσον αφορά το αποτέλεσμα που πρέπει να επιτευχθεί, αλλά αφήνουν στον εθνικό νομοθέτη την επιλογή της μορφής και των μεθόδων. Εάν ένα κράτος μέλος δεν εφαρμόσει μια οδηγία εντός του χρονικού πλαισίου που ορίζεται σε αυτήν, τα άτομα και οι επιχειρήσεις μπορούν να βασιστούν στην οδηγία υπό ορισμένες προϋποθέσεις. Ωστόσο, στον τομέα του δικαίου του ανταγωνισμού δεν έχει εκδοθεί μέχρι στιγμής παράγωγο δίκαιο υπό μορφή οδηγίας. Ωστόσο, υπάρχουν ορισμένες οδηγίες στον τομέα των κρατικών ενισχύσεων και του δικαίου του αθέμιτου ανταγωνισμού. Οι αποφάσεις είναι δεσμευτικές πράξεις σε μεμονωμένες περιπτώσεις. Μια απόφαση τυπικά προσδιορίζει τα πρόσωπα στα οποία απευθύνεται και είναι δεσμευτική μόνο για αυτά. Υπάρχουν πολλές αποφάσεις της Επιτροπής που βασίζονται σε διατάξεις της νομοθεσίας περί ανταγωνισμού. Οι αποφάσεις είναι το τυπικό μέσο που χρησιμοποιεί η Επιτροπή για την επιβολή των κανόνων ανταγωνισμού της ΕΕ. Μια απόφαση θα κηρύξει μια συγκεκριμένη συμπεριφορά μιας επιχείρησης ασυμβίβαστη με τους κανόνες ανταγωνισμού και θα επιβάλει πρόστιμο ή θα διατάξει τον αποδέκτη να σταματήσει μια τέτοια συμπεριφορά. Σε περιπτώσεις συγκεντρώσεων, η Επιτροπή μπορεί να εκδώσει απόφαση σχετικά με τη συμβατότητα της κοινοποιηθείσας συναλλαγής με την εσωτερική αγορά. Οι συστάσεις και οι απόψεις δεν έχουν δεσμευτική ισχύ. Αυτές οι πράξεις ήπιας νομοθεσίας καθορίζουν μάλλον την προσέγγιση των ευρωπαϊκών θεσμικών οργάνων σε ορισμένα νομικά ζητήματα και συνεπώς αυξάνουν την ασφάλεια δικαίου. Στον τομέα του δικαίου

του ανταγωνισμού, η Επιτροπή χρησιμοποίησε ορισμένες άλλες μορφές ήπιου δικαίου για να κοινοποιήσει την προσέγγισή της σε ορισμένα ζητήματα. Υπό αυτή την έννοια, δεν υπάρχει *numerus clausus* των τύπων του ήπιου δικαίου που υιοθετεί η Επιτροπή (Lorenz, 2013).

Η Επιτροπή έχει εκδώσει πολυάριθμες ανακοινώσεις σχετικά με διάφορες πτυχές της νομοθεσίας περί ανταγωνισμού της ΕΕ, όπως η ανακοίνωση περί επιείκειας<sup>9</sup>, η οποία ορίζει τους όρους απαλλαγής από πρόστιμα ή μείωσης των προστίμων σε υποθέσεις συμπράξεων. Άλλες ανακοινώσεις περιλαμβάνουν την Ενοποιημένη Ανακοίνωση Δικαιοδοσίας<sup>10</sup> που διευκρινίζει διάφορες έννοιες δυνάμει του EUMR και μια ανακοίνωση σχετικά με τον ορισμό της σχετικής αγοράς για τους σκοπούς του δικαίου ανταγωνισμού της ΕΕ<sup>11</sup>. Υπάρχουν επίσης κατευθυντήριες γραμμές που εκδόθηκαν από την Επιτροπή που καθορίζουν την προσέγγισή της σε νομικά ζητήματα που αφορούν την απαλλαγή κατά κατηγορία κανονισμών<sup>12</sup>. Αυτές οι κατευθυντήριες γραμμές έχουν διπλή λειτουργία: σχολιάζουν τις έννοιες που χρησιμοποιούνται από τους κανονισμούς απαλλαγής κατά κατηγορία και επομένως παρέχουν καθοδήγηση για την ερμηνεία τους, αλλά συζητούν επίσης περιπτώσεις που δεν καλύπτονται από τους κανονισμούς απαλλαγής κατά κατηγορία (Hofmann, 2006). Το 2009 η Επιτροπή δημοσίευσε έγγραφο καθοδήγησης σχετικά με τις προτεραιότητες επιβολής της στον τομέα της δεσπόζουσας θέσης (άρθρο 102 της ΣΛΕΕ)<sup>13</sup>. Σε αυτό το έγγραφο η Επιτροπή περιγράφει τους τύπους κατάχρησης δεσπόζουσας θέσης που θεωρεί ότι έχουν τα πιο περιοριστικά αποτελέσματα στον ανταγωνισμό και τις έννοιες που θα εφαρμόσει αξιολογήσει μια τέτοια καταχρηστική συμπεριφορά.

Παρά το άρθρο 288 παράγραφος 5 της ΣΛΕΕ ορίζει ότι το ήπιο δίκαιο δεν έχει καμία δεσμευτική ισχύ, μπορεί να έχει επιπτώσεις στην εφαρμογή των κανόνων ανταγωνισμού της ΕΕ από τις εθνικές αρχές ανταγωνισμού και τα δικαστήρια. Όταν οι εθνικές αρχές

<sup>9</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex%3A52006XC1208%2804%29>

<sup>10</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52008XC0416%2808%29>

<sup>11</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex%3A31997Y1209%2801%29>

<sup>12</sup> [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52023XC0721\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52023XC0721(01))

<sup>13</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A52009XC0224%2801%29>

ανταγωνισμού ή τα δικαστήρια εφαρμόζουν το δίκαιο ανταγωνισμού της ΕΕ, θα πρέπει να τηρούν τις ανακοινώσεις των θεσμικών οργάνων της ΕΕ σχετικά με την ερμηνεία του (Lorenz, 2013).

Σε εθνικό επίπεδο, στο άρθ. 2 του Ν. 4529/2018 «Ενσωμάτωση στην ελληνική νομοθεσία της Οδηγίας 2014/104/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 26ης Νοεμβρίου 2014, σχετικά με ορισμένους κανόνες που διέπουν τις αγωγές αποζημίωσης βάσει του εθνικού δικαίου για παραβάσεις των διατάξεων του δικαίου ανταγωνισμού των κρατών μελών και της Ευρωπαϊκής Ένωσης και άλλες διατάξεις» ορίζεται ως «Παράβαση του δικαίου ανταγωνισμού» η παράβαση των άρθρων 101 ή 102 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης ή των άρθρων 1 και 2 του ν. 3959/2011.

Στο άρθ. 1, παρ. 1 του Ν. 3959/2011<sup>14</sup> «Προστασία του ελεύθερου ανταγωνισμού», αναφέρεται ότι «απαγορεύονται όλες οι συμφωνίες και εναρμονισμένες πρακτικές μεταξύ επιχειρήσεων και όλες οι αποφάσεις ενώσεων επιχειρήσεων, οι οποίες έχουν ως αντικείμενο ή ως αποτέλεσμα την παρεμπόδιση, τον περιορισμό ή τη νόθευση του ανταγωνισμού στην Ελληνική Επικράτεια, και ιδίως εκείνες οι οποίες συνίστανται:

- α) στον άμεσο ή έμμεσο καθορισμό των τιμών αγοράς ή πώλησης ή άλλων όρων συναλλαγής,
- β) στον περιορισμό ή στον έλεγχο της παραγωγής, της διάθεσης, της τεχνολογικής ανάπτυξης ή των επενδύσεων,

---

<sup>14</sup> Τροποποιήθηκε με το Ν. 4886/2022 «Εκσυγχρονισμός του δικαίου ανταγωνισμού για την ψηφιακή εποχή Τροποποίηση του ν. 3959/2011 και ενσωμάτωση της Οδηγίας (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 και άλλες διατάξεις» και με τον Ν. 5019/2023 «Ενσωμάτωση της Οδηγίας (ΕΕ) 2020/1828 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 25ης Νοεμβρίου 2020 «σχετικά με τις αντιπροσωπευτικές αγωγές για την προστασία των συλλογικών συμφερόντων των καταναλωτών και για την κατάργηση της Οδηγίας 2009/22/ΕΚ», ενίσχυση της προστασίας των καταναλωτών, ρυθμιστικό πλαίσιο για την παλαίωση οίνων και άλλες επείγουσες διατάξεις».

γ) στην κατανομή των αγορών ή των πηγών εφοδιασμού,

δ) στην εφαρμογή στο εμπόριο άνισων όρων για ισοδύναμες παροχές, ιδίως στην αδικαιολόγητη άρνηση πώλησης, αγοράς ή άλλης συναλλαγής, κατά τρόπο που δυσχεραίνει τη λειτουργία του ανταγωνισμού,

ε) στην εξάρτηση της σύναψης συμβάσεων από την αποδοχή, εκ μέρους των συναλλασσόμενων, πρόσθετων παροχών, οι οποίες από τη φύση τους ή σύμφωνα με τις εμπορικές συνήθειες δεν συνδέονται με το αντικείμενο των συμβάσεων αυτών»

Στο άρθ. 1Α του ίδιου νόμου<sup>15</sup> αναφέρεται ότι «απαγορεύεται σε μία επιχείρηση να προτείνει, να εξαναγκάζει, να παρέχει κίνητρα ή να προσκαλεί με οποιονδήποτε τρόπο άλλη επιχείρηση να συμμετέχει σε συμφωνία μεταξύ επιχειρήσεων ή σε αποφάσεις ενώσεων επιχειρήσεων ή σε εναρμονισμένες πρακτικές, οι οποίες έχουν ως αντικείμενο την παρεμπόδιση, τον περιορισμό ή τη νόθευση του ανταγωνισμού στην Ελληνική Επικράτεια και οι οποίες συνίστανται:

α) στον άμεσο ή έμμεσο καθορισμό των τιμών αγοράς ή πώλησης σε μία αγορά ή

β) στον περιορισμό ή στον έλεγχο της παραγωγής, της διάθεσης, της τεχνολογικής ανάπτυξης ή των επενδύσεων ή

γ) στην κατανομή των αγορών ή των πηγών εφοδιασμού»

Σε μετέπειτα διαβούλευση της Επιτροπής Ανταγωνισμού για την ερμηνεία και εφαρμογή του νόμου περί των καρτέλ και συγκεκριμένα για την εφαρμογή των διατάξεων του Άρθρου 1Α Ν. 3959/2011, όπως τροποποιήθηκε με το Ν. 4886/2022, επισημαίνεται ότι: το συγκεκριμένο άρθρο αποσκοπεί στην αντιμετώπιση μονομερούς συμπεριφοράς από επιχείρηση που συνίσταται σε (α) πρόσκληση(εις) για σύμπραξη η οποία έχει ως αντικείμενο την παρεμπόδιση, τον περιορισμό ή τη νόθευση του ανταγωνισμού στην Ελληνική Επικράτεια ή (β) ανακοίνωση(εις) που σχετίζονται με την αναγγελία

<sup>15</sup> Όπως προστέθηκε με το άρθ. 4 Ν. 4886/2022 με ισχύ την 1/7/2022 σύμφωνα με την Παρ.2 Άρθρο 73 Ν. 4886/2022.



μελλοντικών προθέσεων τιμολόγησης για προϊόντα ή/και υπηρεσίες μεταξύ επιχειρήσεων που είναι μεταξύ τους ανταγωνιστές ("αναγγελία μελλοντικών τιμών – price signalling") εάν η γνωστοποίηση αυτή περιορίζει τον ανταγωνισμό στην Ελληνική επικράτεια και δεν αποτελεί συνήθη εμπορική πρακτική. Σε περίπτωση παράβασης του άρθρου 1Α, παρ. 1 ή/και άρθ. 1Α, παρ. 2, η ΕΑ δύναται, μεταξύ άλλων, να επιβάλει τα πρόστιμα που προβλέπονται στην παρ. 1 του άρθρου 25B στις επιχειρήσεις ή ενώσεις επιχειρήσεων που, εκ προθέσεως ή εξ αμελείας, υπέπεσαν στην παράβαση» (Business Daily, 2023).

### **2.3 Τα καρτέλ στο δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων στην εθνική και ενωσιακή νομοθεσία**

Για να δημιουργηθούν ίσοι όροι ανταγωνισμού για τις επιχειρήσεις σε ολόκληρη την Ευρώπη, η νομοθεσία της ΕΕ ορίζει ελάχιστους εναρμονισμένους κανόνες για τις δημόσιες συμβάσεις. Αυτοί οι κανόνες διέπουν τον τρόπο με τον οποίο οι δημόσιες αρχές και ορισμένοι φορείς παροχής υπηρεσιών κοινής ωφέλειας αγοράζουν αγαθά, έργα και υπηρεσίες. Μεταφέρονται στην εθνική νομοθεσία και ισχύουν για προσφορές των οποίων η χρηματική αξία υπερβαίνει ένα ορισμένο ποσό. Για προσφορές χαμηλότερης αξίας, ισχύουν οι εθνικοί κανόνες. Ωστόσο, αυτοί οι εθνικοί κανόνες πρέπει επίσης να σέβονται τις γενικές αρχές του ενωσιακού δικαίου (European Commission, n.d.).

Στο πλαίσιο αυτό εντάσσονται τα νέα κριτήρια ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων βάσει της Οδηγίας 2014/24/EU<sup>16</sup> του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, που στοχεύουν στη διασφάλιση του ελεύθερου ανταγωνισμού. Τα κριτήρια ανάθεσης αποτελούν τη βάση βάσει της οποίας η αναθέτουσα αρχή επιλέγει την καλύτερη προσφορά και αναθέτει μια σύμβαση. Τα κριτήρια αυτά πρέπει να καθορίζονται εκ των προτέρων από την αναθέτουσα αρχή και δεν πρέπει να βλάπτουν τον θεμιτό ανταγωνισμό. Η προηγούμενη οδηγία του 2004 επέτρεπε στις αναθέτουσες αρχές να αναθέτουν δημόσια σύμβαση με βάση: α) το κριτήριο της χαμηλότερης τιμής, ή β) το κριτήριο της πλέον συμφέρουσας

---

<sup>16</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=celex%3A32014L0024>

από οικονομική άποψη προσφοράς, το οποίο σήμαινε την εφαρμογή επιπλέον κριτηρίων ή κριτηρίων εκτός της τιμής. Η επιλογή μεταξύ των δύο αυτών επιλογών αφέθηκε στη διακριτική ευχέρεια των αναθετουσών αρχών. Μόνο σε πολύ περιορισμένες περιπτώσεις, όπως η χρήση παραλλαγών και η εφαρμογή των διαδικασιών ανταγωνιστικού διαλόγου, η οδηγία του 2004 απαιτούσε το πλέον συμφέρον οικονομικά κριτήριο.

Η οδηγία του 2014 άλλαξε αυτή την προσέγγιση, δίνοντας πολύ μεγαλύτερη έμφαση στην αξιολόγηση των προσφορών με βάση κριτήρια άλλα από την απλή τιμή: η οδηγία απαιτεί από τις αναθέτουσες αρχές να βασίζονται στην ανάθεση της σύμβασης στην πλέον συμφέρουσα από οικονομική άποψη προσφορά. Ανεξάρτητα από τους παράγοντες που λαμβάνονται υπόψη, η σύμβαση θα πρέπει να ανατεθεί σε υποψήφιο που προσφέρει την πλέον συμφέρουσα από οικονομική άποψη προσφορά. Ωστόσο, εξακολουθεί να επιτρέπεται μόνο η εφαρμογή του κριτηρίου της τιμής, αν και τα κράτη μέλη μπορούν να περιορίσουν την εφαρμογή του. Η έννοια της πλέον συμφέρουσας από οικονομική άποψη προσφοράς εξηγείται ως προσφορά που είναι η πλέον συμφέρουσα από οικονομική άποψη από την πλευρά της αναθέτουσας αρχής. Προσδιορίζεται με βάση την τιμή ή το κόστος (χρησιμοποιώντας μια προσέγγιση κόστους-αποτελεσματικότητας, όπως η κοστολόγηση κύκλου ζωής) ή την καλύτερη αναλογία τιμής/ποιότητας. Στην τελευταία περίπτωση, η αναλογία αξιολογείται με βάση κριτήρια που συνδέονται με το αντικείμενο των δημοσίων συμβάσεων, συμπεριλαμβανομένων ποιοτικών, περιβαλλοντικών ή/και κοινωνικών πτυχών. Η καλύτερη αναλογία τιμής/ποιότητας ισοδυναμεί με την πλέον συμφέρουσα από οικονομική άποψη προσφορά στην οδηγία του 2004. Συνοψίζοντας, η πλέον συμφέρουσα από οικονομική άποψη προσφορά αποτελεί πλέον το μοναδικό κριτήριο για την ανάθεση των συμβάσεων. Η εφαρμογή αυτού του κριτηρίου μπορεί να περιλαμβάνει τρεις διαφορετικές προσεγγίσεις: 1) μόνο τιμή, 2) μόνο κόστος, 3) η καλύτερη σχέση τιμής/ποιότητας. Οι προσεγγίσεις αυτές αναλύονται αμέσως παρακάτω (Official Journal of the European Union, 2014).

### Εφαρμογή του κριτηρίου της τιμής

Όταν μια αναθέτουσα αρχή επιλέγει να εφαρμόσει το πλέον συμφέρον από οικονομική άποψη κριτήριο με βάση μόνο την τιμή, η σύμβαση κατακυρώνεται στον προσφέροντα που προσφέρει τη χαμηλότερη τιμή. Η τιμή είναι ο μόνος παράγοντας που λαμβάνεται υπόψη κατά την επιλογή της καλύτερης συμβατής προσφοράς. Οι προσφορές που λαμβάνονται αξιολογούνται με βάση τις καθορισμένες προδιαγραφές με βάση ένα σύστημα επιτυχίας ή αποτυχίας. Το κριτήριο αυτό έχει το πλεονέκτημα της απλότητας και της ταχύτητας. Ωστόσο, σημαντικά μειονεκτήματα αυτής της προσέγγισης είναι τα εξής:

- Δεν επιτρέπει στην αναθέτουσα αρχή να λάβει υπόψη ποιοτικές εκτιμήσεις. Εκτός από τους παράγοντες ποιότητας που ενσωματώνονται στις προδιαγραφές, οι οποίοι πρέπει να πληρούν όλες οι προσφορές, η ποιότητα της απαίτησης που προμηθεύεται δεν υπόκειται σε αξιολόγηση.
- Δεν επιτρέπει στην αναθέτουσα αρχή να λαμβάνει υπόψη την καινοτομία και τις καινοτόμες λύσεις.
- Για απαιτήσεις που έχουν μεγάλη διάρκεια ζωής, δεν επιτρέπει στην αναθέτουσα αρχή να λαμβάνει υπόψη το κόστος του κύκλου ζωής. Όταν χρησιμοποιείται το κριτήριο της χαμηλότερης τιμής, μπορεί να ληφθεί υπόψη μόνο το άμεσο κόστος αγοράς ή η αρχική τιμή αγοράς εντός των καθορισμένων προδιαγραφών.

### Εφαρμογή του κριτηρίου σχέσης τιμής / ποιότητας

Όταν χρησιμοποιείται η πλέον συμφέρουσα από οικονομική άποψη προσφορά βάσει της βέλτιστης σχέσης τιμής / ποιότητας, η αναθέτουσα αρχή μπορεί να λάβει υπόψη και άλλα κριτήρια εκτός την τιμή, όπως η ποιότητα, ο χρόνος παράδοσης και η εξυπηρέτηση μετά την πώληση. Σε κάθε επιλεγμένο κριτήριο δίνεται μια σχετική στάθμιση από την αναθέτουσα αρχή, η οποία αντικατοπτρίζει τη σχετική σημασία που έχει. Ο σκοπός της καλύτερης σχέσης τιμής/ποιότητας είναι να προσδιορίσει την προσφορά που προσφέρει

την καλύτερη σχέση ποιότητας/τιμής. Ο όρος ποιότητας/τιμής σημαίνει τον βέλτιστο συνδυασμό μεταξύ των διαφόρων κριτηρίων που σχετίζονται με το κόστος και των μη σχετιζόμενων με το κόστος κριτηρίων που από κοινού πληρούν τις απαιτήσεις της αναθέτουσας αρχής. Ωστόσο, τα στοιχεία που συνιστούν τον βέλτιστο συνδυασμό αυτών των διαφόρων κριτηρίων διαφέρουν μεταξύ των συμβάσεων και εξαρτώνται από τα αποτελέσματα που απαιτεί η αναθέτουσα αρχή για τη σχετική διαδικασία σύμβασης. Η έννοια της σχέσης ποιότητας/τιμής αναγνωρίζει ότι τα αγαθά, τα έργα και οι υπηρεσίες δεν είναι ομοιογενή και ότι διαφέρουν ως προς την ποιότητα, την αντοχή, τη διάρκεια, τη διαθεσιμότητα και άλλα χαρακτηριστικά (όροι πώλησης). Το κεντρικό ζήτημα στην αναζήτηση σχέσης ποιότητας/τιμής είναι ότι οι αναθέτουσες αρχές πρέπει να στοχεύουν στην αγορά του βέλτιστου συνδυασμού χαρακτηριστικών που ικανοποιούν τις ανάγκες τους. Επομένως, οι διάφορες ιδιότητες, όπως το εγγενές κόστος, η διάρκεια και η ανθεκτικότητα, των διαφόρων προϊόντων που προσφέρονται μετρώνται σε σχέση με το κόστος τους.

Πλεονεκτήματα του συγκεκριμένου κριτηρίου είναι καταρχήν ότι επιτρέπει στις αναθέτουσες αρχές να λαμβάνουν υπόψη τους ποιοτικούς παράγοντες. Η καλύτερη σχέση τιμής/ποιότητας χρησιμοποιείται συνήθως όταν η ποιότητα είναι σημαντική για την αναθέτουσα αρχή. Επίσης, επιτρέπει στις αναθέτουσες αρχές να λαμβάνουν υπόψη την καινοτομία ή τις καινοτόμες λύσεις. Αυτό είναι ιδιαίτερα σημαντικό για τις μικρές και μεσαίες επιχειρήσεις, οι οποίες αποτελούν πηγή καινοτομίας και σημαντικών δραστηριοτήτων έρευνας και ανάπτυξης. Τέλος, για τις απαιτήσεις με μεγάλη διάρκεια λειτουργίας, αυτό το κριτήριο επιτρέπει στην αναθέτουσα αρχή να λαμβάνει υπόψη το κόστος του κύκλου ζωής της απαίτησης που αγοράστηκε και όχι μόνο το άμεσο κόστος της αγοράς ή την αρχική τιμή αγοράς εντός των καθορισμένων προδιαγραφών.

Μια αναθέτουσα αρχή μπορεί να λάβει υπόψη διάφορα κριτήρια για να καθορίσει την καλύτερη σχέση τιμής/ποιότητας. Η Οδηγία του 2014 περιέχει έναν ενδεικτικό κατάλογο αυτών των κριτηρίων, τα οποία είναι τα εξής: 1) ποιότητα, συμπεριλαμβανομένης της τεχνικής αξίας, 2) αισθητικά και λειτουργικά χαρακτηριστικά, 3) προσβασιμότητα, 4)

σχεδιασμός για όλους τους χρήστες, 5) κοινωνικά, περιβαλλοντικά και καινοτόμα χαρακτηριστικά, 6) οι συναλλαγές και οι όροι της, 7) οργάνωση, προσόντα και πείρα του προσωπικού στο οποίο έχει ανατεθεί η εκτέλεση της σύμβασης, όπου η ποιότητα του προσωπικού που έχει ανατεθεί μπορεί να έχει σημαντικό αντίκτυπο στο επίπεδο εκτέλεσης της σύμβασης, 8) εξυπηρέτηση μετά την πώληση και τεχνική βοήθεια, 9) όροι παράδοσης, όπως ημερομηνία παράδοσης, διαδικασία παράδοσης και περίοδος παράδοσης ή περίοδος ολοκλήρωσης.

Όταν χρησιμοποιείται η καλύτερη αναλογία τιμής/ποιότητας, γενικά μια αναθέτουσα αρχή μπορεί να αποφασίσει να λειτουργήσει με δύο τρόπους. Σύμφωνα με τον πρώτο, η αναθέτουσα αρχή μπορεί να αποφασίσει να καθορίσει τις ελάχιστες υποχρεωτικές προδιαγραφές που πρέπει να πληρούν όλες οι προσφορές, οι οποίες θα αξιολογηθούν στη βάση ενός συστήματος επιτυχίας ή αποτυχίας και, στη συνέχεια, θα απονεμηθούν βαθμολογίες σε εκείνες τις προσφορές που έχουν επιτύχει. Οι βαθμολογίες θα αντικατοπτρίζουν το βαθμό στον οποίο μια προσφορά υπερβαίνει τις ελάχιστες προδιαγραφές. Σύμφωνα με τον δεύτερο τρόπο, η αναθέτουσα αρχή μπορεί να αποφασίσει να καθορίσει προδιαγραφές που δεν συνεπάγονται την εφαρμογή ελάχιστου επιπέδου (threshold), επιπρόσθετα ή εναλλακτικά προς τις υποχρεωτικές προδιαγραφές. Στη συνέχεια οι προσφορές θα βαθμολογούνται με βάση το επίπεδο συμμόρφωσής τους με τις απαιτήσεις της σύμβασης. Σε αυτή την περίπτωση, είναι αποδεκτή κάποια μεταβλητότητα όσον αφορά στο επίπεδο συμμόρφωσης.

Όποια προσέγγιση και αν χρησιμοποιηθεί, στην αξιολόγηση των προσφορών θα πρέπει πάντα να εμπλέκεται ένα οικονομικό στοιχείο. Το στοιχείο κόστους μπορεί επίσης να λάβει τη μορφή σταθερής τιμής ή κόστους βάσει του οποίου οι οικονομικοί φορείς θα ανταγωνίζονται μόνο με κριτήρια ποιότητας. Η επιλογή μεταξύ των τριών προαναφερόμενων μεθόδων επαφίεται γενικά στη διακριτική ευχέρεια της αναθέτουσας αρχής, εκτός από τις περιπτώσεις του ανταγωνιστικού διαλόγου και της εταιρικής σχέσης καινοτομίας, όπου θα πρέπει να χρησιμοποιείται το κριτήριο της καλύτερης σχέσης τιμής/ποιότητας. Τα κράτη μέλη μπορούν επίσης να προβλέπουν ότι οι αναθέτουσες

αρχές δεν μπορούν να χρησιμοποιούν μόνο την τιμή ή το κόστος ως μοναδικό κριτήριο ανάθεσης ή μπορούν να περιορίζουν την εφαρμογή τους σε ορισμένες κατηγορίες αναθέτων αρχών ή ορισμένους τύπους συμβάσεων. Για τις διαδικασίες σύναψης συμβάσεων που απαιτούν προκήρυξη διαγωνισμού, η αναθέτουσα αρχή πρέπει να ανακοινώνει στην προκήρυξη αν πρόκειται να εφαρμόσει μόνο την τιμή, μόνο το κόστος ή την καλύτερη προσέγγιση τιμής/ποιότητας. Στην περίπτωση της καλύτερης προσέγγισης τιμής/ποιότητας, τα κριτήρια που θα χρησιμοποιηθούν θα πρέπει να γνωστοποιούνται είτε στην προκήρυξη του διαγωνισμού είτε στα έγγραφα της σύμβασης. Η οδηγία ορίζει γενικούς κανόνες σχετικά με τη διατύπωση των ειδικών κριτηρίων που μπορούν να εφαρμοστούν όταν χρησιμοποιείται η προσέγγιση της βέλτιστης σχέσης τιμής/ποιότητας, και ορίζει επίσης υποχρεώσεις γνωστοποίησης σχετικά με τα κριτήρια επιλογής μιας προσφοράς που προσφέρει την καλύτερη σχέση τιμής/ποιότητας. Ο κύριος στόχος των ανωτέρω είναι να διασφαλίσει ότι το ενδοκοινοτικό εμπόριο δεν περιορίζεται από κριτήρια ανάθεσης που εισάγουν διακρίσεις.

Σε εθνικό επίπεδο η Επιτροπή Ανταγωνισμού εξέδωσε το 2022 οδηγό για την ανίχνευση και πρόληψη συμπαιγνιακών πρακτικών σε διαγωνισμούς προμήθειας (Επιτροπή Ανταγωνισμού, 2022). Η προστασία του ανταγωνισμού επιτυγχάνεται μέσω της εφαρμογής του δικαίου δημοσίων συμβάσεων και συγκεκριμένα του Ν. 4412/2016 «Δημόσιες Συμβάσεις Έργων, Προμηθειών και Υπηρεσιών (προσαρμογή στις Οδηγίες 2014/24/ΕΕ και 2014/25/ΕΕ)»<sup>17</sup> με δευτερογενές νομοθετικό πλαίσιο<sup>18</sup> και μεταγενέστερες τροποποιήσεις<sup>19</sup>, αλλά και του Ν. 4413/2016<sup>20</sup> «Ανάθεση και εκτέλεση συμβάσεων παραχώρησης Εναρμόνιση με την Οδηγία 2014/23/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 26ης Φεβρουαρίου 2014 σχετικά με την ανάθεση συμβάσεων παραχώρησης (ΕΕ L 94/1/28.3.2014) και άλλες διατάξεις».

---

<sup>17</sup> <https://www.kodiko.gr/nomothesia/document/234980/nomos-4412-2016>

<sup>18</sup> [https://ppp.eaadhsy.gr/index.php/el/?option=com\\_sppagebuilder&view=page&id=96](https://ppp.eaadhsy.gr/index.php/el/?option=com_sppagebuilder&view=page&id=96)

<sup>19</sup> <https://www.eaadhsy.gr/n4412/n4412changes.html>

<sup>20</sup> <https://www.kodiko.gr/nomothesia/document/237266/nomos-4413-2016>

Σκοπός του Ν. 4412/2016 είναι, όπως αναφέρεται στο άρθρ. 1, η προσαρμογή της ελληνικής νομοθεσίας προς τις διατάξεις: «α) της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 26ης Φεβρουαρίου 2014, σχετικά με τις διαδικασίες σύναψης δημοσίων συμβάσεων και την κατάργηση της Οδηγίας 2004/18/ΕΚ (L94), όπως διορθώθηκε (L135/24.5.2016), β) της Οδηγίας 2014/25/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 26ης Φεβρουαρίου 2014 σχετικά με τις προμήθειες φορέων, που δραστηριοποιούνται στους τομείς του ύδατος, της ενέργειας, των μεταφορών και των ταχυδρομικών υπηρεσιών και την κατάργηση Οδηγίας 2004/17/ΕΚ και γ) της Οδηγίας 89/665/ΕΟΚ του Συμβουλίου της 21ης Ιουνίου 1989 και της 92/13/ΕΚ του Συμβουλίου της 25ης Φεβρουαρίου 1992, όπως τροποποιήθηκαν με την Οδηγία 2007/66/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 11ης Δεκεμβρίου 2007 και τα άρθρα 46 και 47 της Οδηγίας 2014/23/ΕΕ». Σκοπός του Ν. 4413/2016 είναι η θέσπιση ενιαίου νομοθετικού πλαισίου σχετικά με τις διαδικασίες σύναψης συμβάσεων παραχώρησης έργων και υπηρεσιών από αναθέτουσες αρχές και αναθέτοντες φορείς, καθώς και η εναρμόνιση με την Οδηγία 2014/23/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 26ης Φεβρουαρίου 2014.

Εκτός των ανωτέρω, ο Αποστολάκης (2020) αναφέρεται στην αντιμετώπιση των καρτέλ στις δημόσιες συμβάσεις διαμέσου του Ποινικού Κώδικα. Πιο συγκεκριμένα, στο άρθρ. 396 ΠΚ 1950 προβλεπόταν το αδίκημα της “παρακώλυσης συναγωνισμού”, σύμφωνα με το οποίο τιμωρούνταν «όποιος σε δημόσιους πλειστηριασμούς εμποδίζει με βία ή με απειλές τον ελεύθερο συναγωνισμό ή απομακρύνει με δώρα ή υποσχέσεις αυτόν που προσφέρει ή έχει την πρόθεση να προσφέρει». Η διάταξη αυτή παρέμεινε σε ισχύ και μετά την εισαγωγή του νέου ΠΚ με το άρθρ. 395 ΠΚ σύμφωνα με τον Ν. 4619/2019<sup>21</sup>. Προστέθηκε ακόμα μία νέα ποινική υπόσταση, βάσει της οποίας «τιμωρούνται διάφοροι τρόποι παρακώλυσης του ελεύθερου συναγωνισμού σε προκηρύξεις δημόσιων έργων ή προμηθειών του ελληνικού δημοσίου, των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου και των

---

<sup>21</sup> <https://www.lawspot.gr/nomikes-plirofories/nomothesia/n-4619-2019/arthro-395-poinikos-kodikas-nomos-4619-2019-parakolysi>

οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης». Στόχος ήταν η ποινικοποίηση «τόσο της επενέργειας ενός μεμονωμένου ενδιαφερομένου για τον διαγωνισμό στη συμπεριφορά των ανταγωνιστών του (παρεμπόδιση συναγωνισμού με βία ή απειλές, απομάκρυνση ανταγωνιστών από τη διαδικασία με δώρα ή υποσχέσεις) όσο και καρτελικές συμπράξεις που προϋποθέτουν τη συναντώμενη δράση περισσότερων επιχειρήσεων (παρεμπόδιση του συναγωνισμού με εναρμονισμένες πρακτικές ή συμφωνίες μεταξύ επιχειρήσεων)». Θα πρέπει επίσης να επισημανθεί πως, «τιμωρούνται οι περιγραφόμενες πράξεις παρεμπόδισης του συναγωνισμού ενόψει συγκεκριμένου διαγωνιστικού αντικειμένου και όχι όλες οι συστηματικές συνεννοήσεις κ.λπ. που αφορούν σε μελλοντικές, δηλαδή όχι ακόμη προκηρυχθείσες, ομοειδείς συμβάσεις ενός συγκεκριμένου κλάδου».

Με στόχο τη διευκόλυνση της «πράσινης μετάβασης» της ελληνικής οικονομίας και την προώθηση του δημόσιου συμφέροντος, καθώς και την ανάληψη προληπτικού ρόλου στην εκ των προτέρων αξιολόγηση της συμμόρφωσης των «πράσινων επενδύσεων» με τους κανόνες της νομοθεσίας περί ανταγωνισμού, τον Ιούνιο του 2022 η Επιτροπή Ανταγωνισμού παρουσίασε το «Sandbox for Sustainable Development and Competition» (Sandbox Βιώσιμης Ανάπτυξης) (Επιτροπή Ανταγωνισμού, 2022α; Mertikopoulou & Argyri, 2023). Πρόκειται για έναν εποπτευόμενο χώρο πειραματισμού όπου οι επιχειρήσεις, και ειδικότερα οι μικρομεσαίες επιχειρήσεις (ΜΜΕ), μπορούν να υιοθετήσουν βιώσιμες πρωτοβουλίες για μια συγκεκριμένη χρονική περίοδο - υπό την καθοδήγηση και σε άμεση συνεργασία με την Επιτροπή Ανταγωνισμού, προκειμένου να διασφαλιστεί ότι πρωτοβουλίες δεν εμποδίζουν σημαντικά τον ανταγωνισμό. Σε αυτό το πλαίσιο, οι εταιρείες που επιθυμούν να προωθήσουν τις βιώσιμες πρωτοβουλίες τους και να μειώσουν τον ρυθμιστικό κίνδυνο από την άποψη του δικαίου του ανταγωνισμού μπορούν να επωφεληθούν από το Sandbox. Οποιαδήποτε επιχείρηση δραστηριοποιείται στον τομέα της τεχνολογίας, του περιβάλλοντος και της ενέργειας, της ανακύκλωσης/διαχείρισης αποβλήτων και της υγειονομικής περίθαλψης, αλλά και σε άλλους τομείς που θα στοχεύουν κυρίως στην προώθηση των περιβαλλοντικών στόχων της βιώσιμης ανάπτυξης, μπορεί να είναι επιλέξιμη για το Sandbox. Η νομική βάση της εν λόγω πρωτοβουλίας είναι η «επιστολή δράσης μη επιβολής» που αναφέρεται στο



άρθρο 37Α του Ν. 3959/2011, όπου προβλέπεται ότι ο πρόεδρος της Επιτροπής Ανταγωνισμού μπορεί να εκδώσει «επιστολή δράσης μη επιβολής» κατά οριζόντιας ή κάθετης συμφωνίας για παράβαση του άρθρου 1 του Ν. 3959/2011 ή/και του άρθρου 101 ΣΛΕΕ ή κατά πρακτικής για παράβαση του άρθρου 2 του Ν. 3959/2011 ή/και του άρθρου 102 ΣΛΕΕ. Η λειτουργία της «επιστολής δράσης μη επιβολής» παρουσιάζει αναλογίες με τον μηχανισμό που χρησιμοποιεί η Ευρωπαϊκή Επιτροπή για την αποδοχή συνεργασίας για λόγους δημόσιας υγείας λόγω της πανδημίας.

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3. ΣΥΖΗΤΗΣΗ ΚΑΙ ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ

### 3.1 Συζήτηση

Οι βασικές διατάξεις της νομοθεσίας περί ανταγωνισμού της ΕΕ βρίσκονται στα άρθρα 101-106 της ΣΛΕΕ. Το άρθρο 101 της ΣΛΕΕ απαγορεύει τους διμερείς ή πολυμερείς περιορισμούς του ανταγωνισμού, όπως οι αντιανταγωνιστικές συμφωνίες. Το άρθρο 102 της ΣΛΕΕ διέπει μονομερείς περιορισμούς του ανταγωνισμού με τη μορφή κατάχρησης δεσπόζουσας θέσης. Η νομική βάση του ελέγχου των συγκεντρώσεων της ΕΕ είναι ο κανονισμός της ΕΕ για τις συγκεντρώσεις. Αυτοί οι τρεις τομείς αναφέρονται συνήθως ως οι «τρεις πυλώνες» του δικαίου του ανταγωνισμού. Οι βασικές διατάξεις που αναφέρονται παραπάνω συμπληρώνονται από έναν αριθμό εκτελεστικών κανονισμών και ήπιων νόμων που παρέχουν καθοδήγηση για την εφαρμογή τους. Επιπλέον, υπάρχει κανονισμός που καλύπτει τη διαδικασία σε υποθέσεις ανταγωνισμού. Σε μεμονωμένες περιπτώσεις, η Επιτροπή θα ενεργεί με τη μορφή αποφάσεων.

Η Ένωση προσφέρει στους πολίτες της έναν χώρο χωρίς εσωτερικά σύνορα, εργαζόμενη παράλληλα για τη βιώσιμη ανάπτυξη της Ευρώπης με βάση την ισορροπημένη οικονομική ανάπτυξη και τη σταθερότητα των τιμών, αλλά και μιας άκρας ανταγωνιστική κοινωνική οικονομία της αγοράς, διαμέσου της πολιτικής ανταγωνισμού. Αυτό που θα πρέπει να προσεχθεί είναι να μην έρχεται σε αντίθεση το ενωσιακό δίκαιο ανταγωνισμό με τους διάφορους στόχους της ΕΕ (π.χ. κοινωνική δικαιοσύνη, προστασία ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Αυτό το επιτυγχάνει μέσω δύο μηχανισμών (Lorenz, 2013): Εξαίρεση από το πεδίο εφαρμογής του δικαίου του ανταγωνισμού και Εξαίρεση από τη νομολογία.

α) Εξαίρεση από το πεδίο εφαρμογής του δικαίου του ανταγωνισμού: Ορισμένα θέματα εξαιρούνται από το πεδίο εφαρμογής του δικαίου του ανταγωνισμού είτε από τη νομοθεσία είτε από τη νομολογία. Ορισμένα ζητήματα, τα οποία προβλεπόταν να οδηγήσουν σε συγκρούσεις μεταξύ της πολιτικής ανταγωνισμού και άλλων πολιτικών της ΕΕ, αντιμετωπίζονται από το ίδιο το πρωτογενές δίκαιο της ΕΕ. Άλλες πιθανές

συγκρούσεις επιλύονται με το παράγωγο δίκαιο της ΕΕ. Οι πιθανές συγκρούσεις που αντιμετωπίζονται από το δίκαιο της ΕΕ περιλαμβάνουν:

α) Γεωργία: Το άρθρο 42 της ΣΛΕΕ<sup>22</sup> ορίζει ότι οι διατάξεις του κεφαλαίου που αφορούν τους κανόνες ανταγωνισμού εφαρμόζονται στην παραγωγή και το εμπόριο γεωργικών προϊόντων μόνο στον βαθμό που καθορίζεται από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο στο πλαίσιο του άρθρ. 43 παρ. 2. Επιπλέον, η διάταξη επιβεβαιώνει ότι θα πρέπει επίσης να ληφθούν υπόψη οι στόχοι της κοινής γεωργικής πολιτικής, όπως ορίζονται στο άρθρο 39 της ΣΛΕΕ.

β) Αμυντική βιομηχανία: Η ΕΕ αναγνωρίζει ότι οι επιμέρους αμυντικές πολιτικές κάθε κράτους μέλους αποτελούν επίσης εξαιρετικό τομέα και ότι η νομοθεσία της ΕΕ θα είναι ακατάλληλη από ορισμένες πτυχές. Το άρθρο 346<sup>23</sup> παρ. 1 στοιχείο (β) της ΣΛΕΕ ορίζει ότι η παραγωγή στρατιωτικού εξοπλισμού των κρατών μελών δεν θα επηρεαστεί από το δίκαιο ανταγωνισμού της ΕΕ: κάθε κράτος μέλος μπορεί να λάβει τα μέτρα που κρίνει απαραίτητα για την προστασία των ουσιωδών συμφερόντων της ασφάλειάς του που συνδέονται με την παραγωγή ή το εμπόριο όπλων, πυρομαχικών και πολεμικού υλικού. Τα μέτρα αυτά δεν επηρεάζουν αρνητικά τους όρους ανταγωνισμού στην κοινή αγορά όσον αφορά προϊόντα που δεν προορίζονται για ειδικούς στρατιωτικούς σκοπούς.

γ) Ορισμένα στοιχεία του τομέα της κυκλοφορίας: Ένας άλλος τομέας στον οποίο η ΕΕ έχει αναγνωρίσει ότι ενδέχεται να υπάρξουν συγκρούσεις με την πολιτική ανταγωνισμού είναι αυτός των μεταφορών. Σε αυτόν τον τομέα έχουν ψηφιστεί διάφοροι κανονισμοί προκειμένου να επιλυθούν ορισμένες από αυτές τις συγκρούσεις εξαιρώντας ορισμένες δραστηριότητες. Χαρακτηριστικό παράδειγμα είναι ο κανονισμός 1017/6867, όπως τροποποιήθηκε από τον κανονισμό 169/200968<sup>24</sup>, ο οποίος εξαιρεί ορισμένες δραστηριότητες στον τομέα της κυκλοφορίας από τους κανόνες ανταγωνισμού.

---

<sup>22</sup> <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX%3A12008E042%3Aen%3AHTML>

<sup>23</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A12016E346>

<sup>24</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/el/TXT/?uri=CELEX%3A32009R0169>

β) Εξαίρεση από τη νομολογία: Ορισμένοι τομείς συγκρούσεων (π.χ. συλλογικές συμβάσεις εργασίας μεταξύ εργοδοτών και εργαζομένων) δεν καλύπτονται από τη νομοθεσία, αλλά αντιθέτως έχουν αντιμετωπιστεί στη νομολογία των ευρωπαϊκών δικαστηρίων.

Σε ορισμένες περιπτώσεις, ενδέχεται να μην είναι σκόπιμο να αποκλειστεί εντελώς ένα θέμα από το πεδίο εφαρμογής της νομοθεσίας περί ανταγωνισμού της ΕΕ. Ενδέχεται, ωστόσο, να υπάρχουν και άλλοι παράγοντες που πρέπει να ληφθούν υπόψη κατά την εφαρμογή των κανόνων ανταγωνισμού, όπως για λόγους δημόσιας τάξης. Ωστόσο, δεν υπάρχει γενικός κανόνας που να εξαιρεί τους περιορισμούς του ανταγωνισμού που είναι απαραίτητοι για λόγους δημόσιας τάξης από τους κανόνες ανταγωνισμού, αλλά συνιστούν απλώς μια εξαίρεση κατά περίπτωση (Lorenz, 2013).

Σε κάθε περίπτωση, ο στόχος της πολιτικής ανταγωνισμού είναι να διασφαλίσει ότι ο μηχανισμός της αγοράς επιτρέπεται να λειτουργεί ομαλά, ώστε να μπορούν να καρπωθούν όλοι τα οφέλη του ανταγωνισμού. Ωστόσο, στην πραγματική ζωή, η πολιτική ανταγωνισμού δεν μπορεί να εξεταστεί μεμονωμένα. Στην πράξη, η πολιτική ανταγωνισμού συνήθως συμπληρώνεται από κοινωνικές, περιφερειακές πολιτικές, πολιτικές απασχόλησης, περιβαλλοντικές ή άλλες πολιτικές που μπορεί σε ορισμένες περιπτώσεις να περιορίζουν το πεδίο εφαρμογής της πολιτικής ανταγωνισμού. Σε ορισμένους κλάδους, όπως η παροχή υγειονομικής περίθαλψης ή η άμυνα, οι κυβερνήσεις μπορεί επίσης να θεωρούν ότι ο καθαρός ανταγωνισμός δεν θα ήταν το πιο αποτελεσματικό μοντέλο για την παροχή αυτών των υπηρεσιών. Σε αυτές τις περιπτώσεις, οι σχετικές αγορές ενδέχεται να προστατεύονται από τον ανταγωνισμό, είτε πλήρως είτε σε κάποιο βαθμό. Μερικές φορές, το κράτος μπορεί ακόμη και να αποφασίσει να οργανώσει το ίδιο την παροχή αυτών των αγαθών αντί να το αφήσει σε ιδιωτικές επιχειρήσεις. Η ιδέα που διέπει όλα τα παραπάνω είναι ότι ενώ ο μηχανισμός της αγοράς πιστεύεται γενικά ότι προσφέρει ορισμένα οφέλη, υπάρχει επίσης η πιθανότητα «αποτυχίας της αγοράς». Η αποτυχία της αγοράς συμβαίνει όταν ο μηχανισμός της αγοράς οδηγεί σε ένα αποτέλεσμα που στην πραγματικότητα δεν είναι

αποτελεσματικό και βέλτιστο από κοινωνική άποψη, αλλά όπου η συνολική ευημερία θα μπορούσε να βελτιωθεί με κάποια μορφή παρέμβασης. Ένας λόγος για την αποτυχία της αγοράς μπορεί να είναι η μη ανταγωνιστική τιμολόγηση, δηλαδή καταστάσεις όπου οι επιχειρήσεις κατέχουν ισχύ στην αγορά και δεν μπορεί να επιτευχθεί η κατανομή και η παραγωγική αποτελεσματικότητα. Η πολιτική ανταγωνισμού επιδιώκει να διορθώσει ή να αποτρέψει τέτοιες καταστάσεις (Lorenz, 2013).

Επιπλέον, ο Akman (2016) σε μελέτη του αναφέρει πως τα άρθρα 101 και 102 της ΕΕ σημαντική ασάφεια σχετικά με ορισμένες από τις πιο θεμελιώδεις έννοιες του αντιμονοπωλιακού δικαίου όπως ο «ανταγωνισμός επί της ουσίας». Συμπεραίνει επομένως ότι υπάρχει σημαντικό περιθώριο συζήτησης και διαφωνία σχετικά με το τι καθιστά μια συμπεριφορά αντιανταγωνιστική, ανεξάρτητα από το εάν η συμπεριφορά αυτή είναι της μορφής που απαγορεύεται βάσει των δύο προαναφερθέντων άρθρων. Η ασαφής διάκριση μεταξύ των περιορισμών αντικειμένου και αποτελέσματος σύμφωνα με το άρθρο 101 ΣΛΕΕ, οι πιθανές λανθασμένες συνέπειες της απαγόρευσης των κάθετων περιορισμών ή των αμιγών ενδοεμπορικών περιορισμών του ανταγωνισμού, η επίσης ασαφής αντιμετώπιση της αποτελεσματικότητας σύμφωνα με το άρθρο 102 ΣΛΕΕ και η χρήση της πρόθεσης ως κεντρικής συνιστώσας της δοκιμασίας της παρανομίας είναι μερικά από τα σημαντικά ζητήματα που εντοπίζονται, σύμφωνα με τον συγγραφέα.

Σε παρόμοιο πλαίσιο, η Dunne (2020) εστιάζει στην έλλειψη σαφούς προσδιορισμού του καρτέλ, κάτι το οποίο διέπει το άρθρο 101 της ΣΛΕΕ, όπου η απουσία ποινικών κυρώσεων και η εκτεταμένη προσέγγιση της έννοιας των περιορισμών «κατά αντικείμενο» σημαίνει ότι η νομική αξιολόγηση της συμπεριφοράς των καρτέλ συχνά δε διακρίνεται από άλλες μορφές αντιανταγωνιστικού συντονισμού. Σύμφωνα με το άρθρο 101, ειδικότερα, υπάρχει θεμελιώδης αναντιστοιχία μεταξύ της επίσημης νομικής προσέγγισης για τον εντοπισμό απαγορευμένης αντιανταγωνιστικής συμπεριφοράς και των διαδικασιών επιβολής που χρησιμοποιούνται σε επίπεδο ΕΕ για την αντιμετώπιση της συμπεριφοράς των καρτέλ. Ενώ τα καρτέλ αντιμετωπίζονται ως αδιαμφισβήτητοι περιορισμοί «κατά αντικείμενο», οι παράμετροι της κατηγορίας αντικειμένων

εκτείνονται πέρα από τη συμπεριφορά των καρτέλ ως τέτοια. Περιλαμβάνει επομένως, μεταξύ άλλων, ορισμένους κάθετους περιορισμούς, παράλληλα με λιγότερο εμφανώς αντιανταγωνιστικό οριζόντιο συντονισμό. Αυστηρά μιλώντας, επομένως, αν μια συμφωνία χαρακτηρίζεται ως σύμπραξη ή αντ' αυτού ως κάποια άλλη μορφή αντιανταγωνιστικού συντονισμού δεν έχει σημασία για το αν θεωρείται περιοριστική του ανταγωνισμού. Επιπλέον, παρά το ονομαστικό σημείο εκκίνησης ότι όλες οι συμφωνίες πρέπει να αξιολογούνται εντός του ευρύτερου νομικού και οικονομικού τους πλαισίου σύμφωνα με το άρθρο 101 παράγραφος 1, η πρόσφατη νομολογία προτείνει ότι οι πιθανοί περιορισμοί των καρτέλ μπορεί να επωφεληθούν από μια αξιολόγηση που δίνει μεγαλύτερη έμφαση στο είδος του περιορισμού και λιγότερο στο ευρύτερο πλαίσιο του.

Περαιτέρω, οι Dunne και Maher (2020) με αναφορά και πάλι στο άρθρο 101 ΣΛΕΕ υπογραμμίζουν ότι τίθεται ένα ζήτημα διάκρισης μεταξύ αποδεκτού και μη αποδεκτού οριζόντιου συντονισμού από την οπτική γωνία τόσο της νομοθεσίας όσο και της πρακτικής του ανταγωνισμού. Το άρθρο 101 ρυθμίζει αντιανταγωνιστικές συμφωνίες, εναρμονισμένες πρακτικές και αποφάσεις μεταξύ ενώσεων επιχειρήσεων με επίπτωση στον ανταγωνισμό στην εσωτερική αγορά. Ωστόσο, έχει επικριθεί η έμφαση σε μία πιο οικονομικής προσέγγισης για την επιβολή του ανταγωνισμού και η μετάβαση στην αυτοαξιολόγηση από τις εναγόμενες επιχειρήσεις σύμφωνα με την παρ. 3. Επιπλέον, οι συγγραφείς υπογραμμίζουν μια διάσταση μεταξύ της επιβολής κατά των καρτέλ και της εξελισσόμενης νομολογίας σχετικά με τη διαφορά αντικειμένου/αποτελέσματος εντός του άρθρου 101 παρ. 1. Συνεπώς, υπάρχει μία ασάφεια στην ακριβή οριοθέτηση και εννοιολόγηση της «αποδοχής» στο πλαίσιο της συμπεριφοράς των καρτέλ. Ως παράδειγμα οι συγγραφείς αναφέρουν την πιθανή αντιμετώπιση των υποτιθέμενων περιοριστικών συμφωνιών μεταξύ ανταγωνιστών που συνάπτονται σε μια προσπάθεια καταπολέμησης της κλιματικής κρίσης. Ενώ δεν αμφισβητείται η αξία του υποκείμενου στόχου, παραμένουν ερωτήματα σχετικά με τον βαθμό στον οποίο οι κανόνες ανταγωνισμού θα πρέπει και θα εφαρμόζονται με πλήρη ισχύ για να περιοριστεί αυτή η ιδιωτική δράση.

Είναι χαρακτηριστική η υπόθεση αγωγής αποζημίωσης ασκηθείσα μεταξύ άλλων από το Land Oberösterreich (ομόσπονδο κράτος της Άνω Αυστρίας) κατά πέντε εταιριών δραστηριοποιούμενων στην αγορά της εγκατάστασης και της συντήρησης ανελκυστήρων καθώς και κυλιόμενων κλιμάκων, η συμμετοχή των οποίων σε αντίθετες προς τον ανταγωνισμό συμπεριφορές στο πλαίσιο σύμπραξης είχε προηγουμένως διαπιστωθεί. Το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης έκρινε ότι τα πρόσωπα που δεν δραστηριοποιούνται ως προμηθευτές ή αγοραστές στην αγορά την οποία αφορά μια σύμπραξη μπορούν να ζητήσουν αποκατάσταση της ζημίας που προκλήθηκε από τη σύμπραξη αυτή. Η απόφαση βασίστηκε στην ερμηνεία του άρθρου 101 ΣΛΕΕ ως έχον την έννοια ότι νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου το οποίο χορήγησε προνομιακά δάνεια στους αγοραστές προϊόντων τα οποία αποτελούν αντικείμενο της σύμπραξης μπορεί να ζητήσει την αποκατάσταση της ζημίας που προκλήθηκε από τη σύμπραξη αυτή (Lawspot, 2019).

### **3.2 Προτάσεις πρακτικής εφαρμογής ενίσχυσης του ανταγωνισμού και μείωσης των καρτελικών συμπράξεων**

Δεδομένης της ενδεχόμενης ασάφειας στον τρόπο μέτρησης και αξιολόγησης της αντιανταγωνιστικής πρακτικής και του σχηματισμού καρτέλ (Akman, 2016), αλλά και του ότι προκειμένου να μπορέσει να εφαρμοστεί η ενωσιακή και εθνική νομοθεσία για την αντιμετώπιση των καρτέλ απαιτείται ο προσδιορισμός ενός καρτέλ, δηλαδή η διερεύνηση του εάν οι συμφωνίες μεταξύ επιχειρήσεων είχαν αντίκτυπο στις τιμές, έχουν προταθεί τρεις οικονομικές μέθοδοι αξιολόγησης (European Economic & Marketing Consultants, n.d.):

α) Η μέθοδος «πριν και μετά» (before-and-after) συγκρίνει τις καμπύλες τιμών πριν από την περίοδο των συμφωνιών με την καμπύλη τιμών κατά την περίοδο των συμφωνιών. Οι καμπύλες τιμών συνάγονται από τη σχέση τιμής-ζήτησης μέσω αναλύσεων μεμονωμένης παλινδρόμησης. Οι συμφωνίες καρτέλ συνήθως στοχεύουν στην αύξηση ή τουλάχιστον στον καθορισμό των τρεχουσών τιμών. Η μέθοδος «πριν και μετά» αναλύει

την πραγματική εξέλιξη των τιμών και, ως εκ τούτου, είναι σκόπιμο να ακυρώσει τον ισχυρισμό ότι οι τιμές αυξήθηκαν κατά την περίοδο της σύμπραξης.

β) Μια άλλη προσέγγιση είναι η προσέγγιση «yardstick». Αυτή η μέθοδος περιλαμβάνει τη σύγκριση της εξέλιξης των τιμών κατά την περίοδο της συμφωνίας με την εξέλιξη των τιμών συγκρίσιμου προϊόντος ή γεωγραφικής αγοράς στην οποία είναι εμφανής ο ανταγωνισμός. Εάν η σχετική αγορά προϊόντος είναι περιφερειακή, η αγορά του ίδιου προϊόντος σε άλλη γεωγραφική περιοχή χρησιμοποιείται συνήθως ως αγορά αναφοράς. Αλλά είναι επίσης δυνατό να χρησιμοποιηθεί η εξέλιξη των τιμών για διαφορετικά προϊόντα στην ίδια γεωγραφική περιοχή. Μια σημαντική αρχή είναι ότι οι συνθήκες της αγοράς της αγοράς αναφοράς θα πρέπει να είναι παρόμοιες με τις συνθήκες αγοράς της υπό εξέταση αγοράς. Αυτή η υπόθεση σχετίζεται με σημαντικές συνθήκες ανταγωνισμού όπως η δομή του κόστους, η ζήτηση ή ο αριθμός των ανταγωνιστών.

γ) Η πιο ολοκληρωμένη προσέγγιση χρησιμοποιεί τη δυνατότητα οικονομετρικής μοντελοποίησης των αγορών για να εκτιμήσει τη σημασία διαφορετικών παραγόντων που επηρεάζουν την τιμή. Αυτή η μέθοδος περιλαμβάνει τον υπολογισμό μιας υποθετικής τιμής χωρίς την υποτιθέμενη συμφωνία σύμπραξης κατά την περίοδο της συμφωνίας χρησιμοποιώντας ένα μοντέλο προσομοίωσης αγοράς που βασίζεται σε δεδομένα πριν από την περίοδο της συμφωνίας. Εάν η τιμή ισούται ή πλησιάζει την πραγματική τιμή που παρέμεινε κατά τη διάρκεια αυτής της περιόδου, αποδεικνύεται ότι οι εικαζόμενες συμφωνίες σύμπραξης δεν είχαν καμία επίδραση στον καθορισμό των τιμών. Η οικονομετρική μοντελοποίηση είναι πολύ σημαντική καθώς ενσωματώνονται όλοι οι σχετικοί παράγοντες για τον καθορισμό της τιμής. Επιπλέον, η μοντελοποίηση της αγοράς επιτρέπει την ενσωμάτωση προσεγγίσεων θεωρίας παιγνίων. Έτσι, μέσω οικονομετρικής μοντελοποίησης μπορεί να φανεί η αστάθεια των καρτέλ.

Εκτός της αξιολόγησης, θα πρέπει να ληφθούν και μέτρα ενίσχυσης του ανταγωνισμού. Ο Sanchez-Graells (2019) υπογραμμίζει την αξία που μπορεί να έχει η αξιοποίηση των νέων τεχνολογιών και ιδίως της τεχνητής νοημοσύνης, όπου αλγόριθμοι μπορούν να χρησιμοποιηθούν για την ανάπτυξη εργαλείων ελέγχου καρτέλ. Τα εργαλεία που



υποστηρίζονται από τεχνητή νοημοσύνη θα μπορούσαν να συνδυάσουν εμπειρικές οθόνες με αλγόριθμους εκμάθησης για την ανάπτυξη προσαρμόσιμων εργαλείων που θα υποστήριζαν τις υπηρεσίες επιβολής επιτρέποντας τον εντοπισμό ανωμαλιών της αγοράς βάσει προτύπων και χαρακτηριστικών αλληλεπιδράσεων της αγοράς που δεν λαμβάνονται πάντα υπόψη στις τρέχουσες μεθόδους έρευνας. Η τεχνητή νοημοσύνη θα μπορούσε να επεκτείνει την εργαλειοθήκη που χρησιμοποιείται για τον εντοπισμό πιθανών παραβιάσεων και την έναρξη ερευνών. Αυτό θα μπορούσε να είναι χρήσιμο σε αγορές επιρρεπείς σε συμπαιγνία (π.χ. συγκεντρωμένες αγορές, βασισμένες σε επαναλαμβανόμενες και εξαιρετικά διαφανείς αλληλεπιδράσεις), καθώς αυτές τείνουν επίσης να είναι ο τύπος αγορών όπου η εξόρυξη δεδομένων και η εποπτευόμενη μηχανική μάθηση θα μπορούσαν να οδηγήσουν στη σωστή λειτουργία υποστηριζόμενων από AI εργαλεία.

Οι Adam et al. (2021) και οι Lewis-Faupel et al. (2016) αναφέρουν πως προκειμένου να ενισχυθεί ο ανταγωνισμός στο πεδίο των δημοσίων συμβάσεων είναι σημαντικό να υιοθετηθεί το μοντέλο των ηλεκτρονικών προμηθειών. Οι ηλεκτρονικές προμήθειες αναφέρονται στη χρήση ηλεκτρονικών μέσων από δημόσιους οργανισμούς για τη διεξαγωγή δημοσίων συμβάσεων. Η δημοσίευση των πληροφοριών σε μια ηλεκτρονική πλατφόρμα είναι κρίσιμη για την ενίσχυση του ελεύθερου ανταγωνισμού εξαιτίας δύο λόγων, σύμφωνα με τους Adam et al. (2021). Ο πρώτος είναι ότι καθιστά πιο δύσκολο για τους διεφθαρμένους δημόσιους λειτουργούς να κάμψουν τη διαδικασία υπέρ μιας συγκεκριμένης εταιρείας. Καθώς η διαδικασία καταγράφεται ψηφιακά, γίνεται πιο διαφανής και ανιχνεύσιμη, με αποτέλεσμα να μειώνεται η διακριτική ευχέρεια των δημοσίων υπαλλήλων ως προς τη διαδικασία, ενώ αυξάνεται ο κίνδυνος εντοπισμού παραβάσεων. Ως εκ τούτου, αντιμετωπίζει τους σκόπιμους περιορισμούς στον ανοιχτό ανταγωνισμό και βοηθά σε μια ελεύθερη και δίκαιη ανταγωνιστική διαδικασία. Ο δεύτερος είναι ότι μειώνει τους μη σκόπιμους περιορισμούς στον ανοιχτό ανταγωνισμό, όπως το κόστος ενημέρωσης και το κόστος υποβολής προσφορών. Καθώς η ψηφιακή μεταφορά πληροφοριών είναι στιγμιαία, προσβάσιμη σε όλους και πρακτικά δωρεάν με τα περισσότερα συστήματα ηλεκτρονικών προμηθειών, γίνεται πολύ πιο εύκολο για τις

εταιρείες να βρίσκουν πληροφορίες σχετικά με δημόσιους διαγωνισμούς (π.χ. απόκτηση εγγράφων) και να υποβάλλουν τις προσφορές τους. Ως εκ τούτου, ανοίγει την αγορά για περισσότερες επιχειρήσεις και δημιουργεί έναν υγιή ανταγωνισμό. Ο ελεύθερος ανταγωνισμός αναμένεται να ενταθεί καθώς ο αριθμός των προσφερόντων αυξάνεται, η ποικιλομορφία των προσφερόντων βελτιώνεται και επειδή οι πλειοδότες είναι καλύτερα ενημερωμένοι υποστηρίζοντας υψηλότερης ποιότητας προσφορές όσον αφορά χαμηλότερες τιμές και καλύτερα καθορισμένες τεχνικές προσφορές.

Παράλληλα, μέσω της υιοθέτησης των νέων τεχνολογιών διευκολύνεται και η εποπτεία από διάφορα ενδιαφερόμενα μέρη της κοινωνίας των πολιτών (Olken, 2007; Fox, 2015; Adam et al., 2021). Αυτό με τη σειρά του οδηγεί στον προσδιορισμό τυχόν αθέμιτων πρακτικών και παραβίαση του δικαίου των δημοσίων συμβάσεων και του ανταγωνισμού, αλλά και σε μείωση των κινήτρων για διαφθορά από μέρους των κρατικών αξιωματούχων διευκολύνοντας συμπαιγνίες μεταξύ εταιρειών.

Άλλωστε, η διαφάνεια που χαρακτηρίζει ένα ηλεκτρονικό σύστημα πληροφόρησης σχετικά με τις δημόσιες συμβάσεις έχει χαρακτηριστεί ως κρίσιμης σημασίας προσδιοριστικός παράγοντας για μείωση της διαφθοράς που μπορεί να εμποδίσει πρακτικές αθέμιτου ανταγωνισμού (Bauhr et al., 2020). Ωστόσο, θα πρέπει να σημειωθεί και ο ισχυρισμός του Tas (2020) ότι προκειμένου να μειωθούν φαινόμενα αθέμιτου ή περιοριστικού ανταγωνισμού θα πρέπει συνολικά η δημόσια διοίκηση να χαρακτηρίζεται από διαφάνεια, ούτως ώστε να μειώνει τα κίνητρα των επιχειρήσεων για σχηματισμό συμπαιγνιών και δωροδοκία-διαφθορά.

Ο ΟΟΣΑ αναφέρεται σε σχετική του έκθεση σε πέντε καλές πρακτικές για την ενίσχυση του ελεύθερου ανταγωνισμού στο πεδίο των δημοσίων συμβάσεων, οι οποίες έχουν ως κάτωθι (OECD, 2016):

1) Είναι σημαντικό το νομοθετικό και ρυθμιστικό πλαίσιο για τις δημόσιες συμβάσεις να σχεδιαστεί έτσι ώστε να επιτρέπει επαρκή ευελιξία από την πλευρά των αγορών. Η εισαγωγή νέων και διαφορετικών διαδικασιών προμήθειας (π.χ. αντίστροφες

δημοπρασίες ή άμεσες διαπραγματεύσεις) ή η δυνατότητα στον αναθέτοντα φορέα να προσαρμόσει τις τυπικές διαδικασίες σύναψης συμβάσεων ανάλογα με την κατάσταση της αγοράς με την οποία αντιμετωπίζει, ενδέχεται να οδηγήσουν σε θετικά αποτελέσματα. Αυτό οφείλεται στο ότι η έλλειψη ευελιξίας που μπορεί να προκύψει από την αυστηρή ρύθμιση της διαδικασίας συμβάσεων περιορίζει τις ευκαιρίες για τον δημόσιο αγοραστή να αντιδράσει στρατηγικά όταν έρχεται αντιμέτωπος με παράνομη συνεργασία μεταξύ πιθανών προσφερόντων που επιδιώκουν να αυξήσουν τα κέρδη τους.

2) Οι κίνδυνοι για τον ανταγωνισμό στις δημόσιες συμβάσεις μπορούν να μειωθούν με προσεκτική εξέταση των διαφόρων χαρακτηριστικών της δημοπρασίας και των επιπτώσεών τους στην πιθανότητα συμπαιγνίας. Ο σχεδιασμός δημοπρασιών και προσφορών προμηθειών με γνώμονα τη συμπαιγνία μπορεί να συμβάλει σημαντικά στην καταπολέμηση της αντι-ανταγωνιστικής συμπεριφοράς, καθώς επιτρέπει τη δημιουργία ενός περιβάλλοντος όπου η ικανότητα και τα κίνητρα των προσφερόντων να συνάψουν συμπαιγνία μειώνονται σημαντικά.

3) Η αποτελεσματικότητα της διαδικασίας προμήθειας δεν εξαρτάται μόνο από το μοντέλο προσφοράς που υιοθετείται, αλλά και από τον τρόπο σχεδιασμού και διενέργειας του διαγωνισμού. Ο προσδιορισμός χαρακτηριστικών της ανταγωνιστικής διαδικασίας υποβολής προσφορών μπορεί επίσης να έχει ισχυρή επίδραση στην αποτελεσματικότητα της διαδικασίας. Ο κίνδυνος διαφθοράς και συμπαιγνίας μπορεί να μειωθεί όταν διασφαλίζεται ότι η διαδικασία της δημοπρασίας οδηγεί σε μείωση των εμποδίων εισόδου και αύξηση της συμμετοχής, καθώς και σε αύξηση της διαφάνειας.

4) Οι υπεύθυνοι θα πρέπει να εξετάζουν το ενδεχόμενο περιορισμού των κοινών προσφορών και υπεργολαβιών και την επιβολή αποθεματικής τιμής. Η επιβολή μιας επιθετικής αλλά αξιόπιστης αποθεματικής τιμής, δηλαδή μιας μέγιστης τιμής πάνω από την οποία δεν κατακυρώνεται η προσφορά μπορεί να μειώσει τη συμπαιγνία καθώς μειώνει τα παράνομα κέρδη. Επιπλέον, οι αποθεματικές τιμές μπορούν να μειώσουν τον αριθμό των γύρων σε μια ανοιχτή δημοπρασία.

5) Η μείωση της συμπαίγνιας στις δημόσιες προμήθειες απαιτεί αυστηρή επιβολή της νομοθεσίας περί ανταγωνισμού και την εκπαίδευση των φορέων δημοσίων συμβάσεων σε όλα τα επίπεδα.

Τέλος, θα πρέπει να εξεταστεί εκ νέου η επιλογή κυρώσεων. Ο Samà (2008) αναφέρεται στην πρακτική της παροχής πλήρους ασυλίας ή μερική μείωση των προστίμων και των κυρώσεων, που διαφορετικά θα επιβάλλονταν εάν η σύμπραξη ανιχνευόταν πραγματικά, σε εκείνες τις επιχειρήσεις που συνεργάζονται με τις αρχές ανταγωνισμού στη δίωξη αθέμιτων συμπράξεων. Ειδικότερα, παρέχεται πλήρης ασυλία στο πρώτο μέλος της σύμπραξης (τα διαδοχικά μέλη λαμβάνουν μόνο προοδευτική μείωση της ποινής) που παρέχει και υποβάλλει αναλυτικά όλες οι διαθέσιμες πληροφορίες για το καρτέλ, τερματίζοντας την αντιανταγωνιστική δραστηριότητα και σε συνεργασία με τις αρχές ανταγωνισμού.

## ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Η παρούσα εργασία εξέτασε το ζήτημα της αντιμετώπισης των καρτέλ υπό το πρίσμα των διατάξεων του δικαίου του ανταγωνισμού και του δικαίου των δημοσίων συμβάσεων, με έμφαση στην ΕΕ και στην εθνική νομοθεσία, η οποία όμως ως επί το πλείστον βασίζεται στο ενωσιακό δίκαιο. Στο μέλλον, ωστόσο, θα είχε ενδιαφέρον και η μελέτη της αντιμετώπισης των καρτέλ στο δίκαιο άλλων χωρών εκτός της ΕΕ, όπως η Αμερική και η Ιαπωνία. Ιδίως η Αμερική παρουσιάζει ενδιαφέρον εξαιτίας και της νομολογίας της περί της αντιμετώπισης των καρτέλ παράνομων ουσιών. Αυτό θα μπορούσε να επεκταθεί σε μία έρευνα για την αντιμετώπιση διεθνών καρτέλ στο ευρύτερο πλαίσιο του οργανωμένου εγκλήματος.

Επιπρόσθετα, αναφέρθηκε παραπάνω πως υπάρχουν αρκετοί παράγοντες που μπορούν να οδηγήσουν σε αποτυχία της αγοράς ακόμη και όταν οι τιμές καθορίζονται ανταγωνιστικά, όπως για παράδειγμα η ύπαρξη εξωτερικών παραγόντων, η ασύμμετρη πληροφόρηση και τα δημόσια αγαθά. Επίσης, αναφέρθηκε και το ότι τα καρτέλ ενδεχομένως να οδηγούν σε εκ νέου ρύθμιση των κανόνων ανταγωνισμού σε μία αγορά. Λαμβάνοντας υπόψη αυτά τα στοιχεία, σε μελλοντική εργασία θα είχε ιδιαίτερο ενδιαφέρον η μελέτη των καρτέλ υπό το πρίσμα της πολιτικής ανταγωνισμού, λαμβάνοντας υπόψη και τους ανωτέρω παράγοντες. Η έρευνα αυτή θα μπορούσε να εμπλουτιστεί με μία βιβλιογραφική ανασκόπηση που θα εξετάζει τις επιπτώσεις της ύπαρξης καρτέλ σε διάφορες αγορές, καθώς οι μελέτες που αναφέρθηκαν σε αυτήν την εργασία δεν μπορούν να θεωρηθούν ως εξαντλητικές της διεθνούς βιβλιογραφίας.

Εκτός των ανωτέρω, από την προηγηθείσα ανάλυση διαπιστώθηκε πως υπάρχουν αρκετές ασάφειες ως προς τον προσδιορισμό και εννοιολόγηση των καρτέλ υπό το πρίσμα των διατάξεων των άρθρων 101 και 102 ΣΛΕΕ. Σε αυτό το πλαίσιο ενδιαφέρον θα είχε να εξεταστούν σχετικές αποφάσεις του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης (όπως αναφέρθηκε σε ένα παράδειγμα), που θα αναιρούν την εφαρμογή των προαναφερθέντων άρθρων στη βάση της ερμηνείας των δικαστών. Η μελέτη αυτών των

αποφάσεων θα μπορούσε να συμβάλει σε μία πιο ευρεία συζήτηση περί των αδυναμιών των εν λόγω άρθρων. Μία πρωτογενής μελέτη με νομοθέτες σε ευρωπαϊκό και εθνικό επίπεδο, καθώς και αρμόδιους φορείς (π.χ. στελέχη της Επιτροπής Ανταγωνισμού) θα μπορούσαν να διαφωτίσουν περαιτέρω πτυχές του ζητήματος, όπως δυνατά και αδύνατα σημεία του ενωσιακού δικαίου που ενσωματώνονται στην εθνική νομοθεσία, καθώς και προτάσεις για την ενίσχυση των τρόπων αντιμετώπισης των καρτέλ. Έμφαση θα πρέπει να δοθεί ιδίως στη νοηματοδότηση των καρτέλ στο ευρύτερο πλαίσιο αντιμετώπισης μελλοντικών προκλήσεων, όπως η κλιματική αλλαγή.

Συνολικά, διαπιστώνεται πως παρά τις σχετικές νομοθετικές ρυθμίσεις για την αντιμετώπιση των καρτέλ, συνεχίζουν να υφίστανται αρκετά ζητήματα προς περαιτέρω αποσαφήνιση. Αυτό ενδεχομένως να οφείλεται στην έλλειψη ενός συνολικά καθορισμένου διεθνούς πλαισίου, στον κατακερματισμό της εθνικής νομοθεσίας, αλλά και στις συνεχώς νέες μορφές συμπαιγνιακής πρακτικής, δεδομένης της συνεχούς εξέλιξης της τεχνολογίας, καθώς και του μετασχηματισμού της παγκόσμιας οικονομίας και των διεθνών και εσωτερικών αγορών. Ως εκ τούτου, το φαινόμενο των καρτέλ και επομένως της νοηματοδότησής του, αλλά και της αποτελεσματικής και ουσιαστικής αντιμετώπισής του συνιστά ένα πεδίο προς συνεχή διερεύνηση.

## ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

- Αποστολάκης, Μ. (2020). Το πεδίο εφαρμογής της παρακώλυσης συναγωνισμού κατ'άρθρο 395 παρ.1 ΠΚ. <https://theartofcrime.gr/%CF%84%CE%BF-%CF%80%CE%B5%CE%B4%CE%AF%CE%BF-%CE%B5%CF%86%CE%B1%CF%81%CE%BC%CE%BF%CE%B3%CE%AE%CF%82-%CF%84%CE%BF%CF%85-%CE%AC-395-%CF%80%CE%B1%CF%81-1-%CF%80%CE%BA-%CE%BA%CE%B1%CE%B9-%CE%B7-%CF%83/>
- Adam, I., Fazekas, M., Kazmina, Y., Teremy, Zs., Tóth, B., Villamil, I., R. and Wachs, J. (2022). *Public procurement cartels: A systematic testing of old and new screens*. GTI-WP/2022:01, Budapest: Government Transparency Institute.
- Adam, I., Sanchez, A. H., & Fazekas, M. (2021). Global Public Procurement Open Competition Index. [http://www.govtransparency.eu/wp-content/uploads/2021/09/Adam-et-al\\_Evidence-paper\\_procurement-competition\\_210902\\_formatted\\_2.pdf](http://www.govtransparency.eu/wp-content/uploads/2021/09/Adam-et-al_Evidence-paper_procurement-competition_210902_formatted_2.pdf)
- Administrative Council for Economic Defense – Cade (2019). Guide-Fighting cartels in procurements. [https://cdn.cade.gov.br/Portal/centrais-de-conteudo/publicacoes/guias-do-cade/guide-for-fighting-cartels-in-procurements\\_version\\_01-10.pdf](https://cdn.cade.gov.br/Portal/centrais-de-conteudo/publicacoes/guias-do-cade/guide-for-fighting-cartels-in-procurements_version_01-10.pdf)
- Akman, P. (2016). The Tests of Illegality Under Articles 101 and 102 TFEU. *The Antitrust Bulletin*, 61(1), 84-104. <https://doi.org/10.1177/0003603X15625107>.
- Australian Competition and Consumer Commission (2019). Cartels deterrence and detection. A guide for government procurement professionals. [https://www.accc.gov.au/system/files/1646\\_Cartels%20deterrence%20and%20detection-a%20guide%20for%20government%20procurement%20professionals\\_FA.pdf](https://www.accc.gov.au/system/files/1646_Cartels%20deterrence%20and%20detection-a%20guide%20for%20government%20procurement%20professionals_FA.pdf)

- Bauhr, M., Czibik, Á., de Fine Licht, J., & Fazekas, M. (2020). Lights on the shadows of public procurement: Transparency as an antidote to corruption. *Governance*, 33, 495–523.
- Business Daily (2023). Επ. Ανταγωνισμού: Πώς θα εφαρμόζεται το άρθρο του νόμου για τα καρτέλ. [https://www.businessdaily.gr/oikonomia/79619\\_ep-antagonismoy-pos-tha-efarmozetai-arthro-toy-nomoy-gia-ta-kartel](https://www.businessdaily.gr/oikonomia/79619_ep-antagonismoy-pos-tha-efarmozetai-arthro-toy-nomoy-gia-ta-kartel)
- Dunne, N. (2020). Characterizing Hard Core Cartels Under Article 101 TFEU. *The Antitrust Bulletin*, 65(3), 376-400. <https://doi.org/10.1177/0003603X20929121>.
- Dunne, N., & Maher, I. (2020). The “Acceptable” Cartel? Horizontal Agreements Within EU Competition Law: Introduction. *The Antitrust Bulletin*, 65(3), 335-339. <https://doi.org/10.1177/0003603X20929126>.
- Επιτροπή Ανταγωνισμού, (2022). Οδηγός για αναθέτουσες αρχές. Ανίχνευση και πρόληψη συμπαιγνιακών πρακτικών σε διαγωνισμούς προμηθειών. [https://www.epant.gr/enimerosi/dimosieyseis/odigoi/item/download/2574\\_946443b44a5bae3927051e5e775167bc.html](https://www.epant.gr/enimerosi/dimosieyseis/odigoi/item/download/2574_946443b44a5bae3927051e5e775167bc.html)
- Επιτροπή Ανταγωνισμού (2022α). Sandbox Βιώσιμης Ανάπτυξης. <https://www.epant.gr/enimerosi/sandbox.html>
- Estermann, T., & Kupriyanova, V. (2018). A comparative analysis of public procurement frameworks and practices in universities in Portugal and selected EU member states. [https://eua.eu/downloads/publications/eua%20public%20procurement%20report\\_final\\_28.11.2018.pdf](https://eua.eu/downloads/publications/eua%20public%20procurement%20report_final_28.11.2018.pdf)
- European Commission (n.d.). Public procurement. [https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement\\_en](https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement_en)
- European Economic & Marketing Consultants (n.d.). Cartels: The Economic Perspective. [https://www.ee-mc.com/fileadmin/user\\_upload/Cartels\\_Economic\\_Perspective.pdf](https://www.ee-mc.com/fileadmin/user_upload/Cartels_Economic_Perspective.pdf)



- Falvey, R., La Chimia, A., Morrissey, O., & Zgovu, E. (2007). *Competition Policy and Public Procurement in Developing Countries*. Centre for Research in Economic Development and International Trade, University of Nottingham.
- Fazekas, M., & Tóth, B. (2016). Assessing the potential for detecting collusion in Swedish public procurement. Stockholm: Swedish Competition Authority. [https://www.govtransparency.eu/wp-content/uploads/2021/08/Fazekas-Toth\\_SE\\_PPcartel\\_detection\\_20161115.pdf](https://www.govtransparency.eu/wp-content/uploads/2021/08/Fazekas-Toth_SE_PPcartel_detection_20161115.pdf)
- Fear, J. (2006). Cartels and Competition: Neither Markets nor Hierarchies. <https://www.hbs.edu/ris/Publication%20Files/07-011.pdf>
- Fountoukakos, K. (2023). Cartel. <https://www.concurrences.com/en/dictionary/cartel>
- Fox, J. A. (2015). Social Accountability: What Does the Evidence Really Say? *World Development*, 72, 346-361.
- Gov.gr (2021). Έννοια και είδη δημοσίων συμβάσεων. <https://www.gov.gr/el/sdg/public-contracts/participating-in-public-tenders/are-there-different-rules-depending-on-type-of-tender-public-procurement/definition-and-types-of-public-procurement>
- Gómez-Lobo, A., Szymanski, S. A. (2001). Law of Large Numbers: Bidding and Compulsory Competitive Tendering for Refuse Collection Contracts. *Review of Industrial Organization*, 18, 105-113.
- Gupta, S. (2002). Competition and collusion in a government procurement auction market. *Atlantic Economic Journal* 30, 13–25.
- Heimler, A. (2012). Cartels In Public Procurement. *Journal of Competition Law and Economics*, 8(4), 849-862.
- Hofmann, H. C. H. (2006). Negotiated and non-negotiated administrative rule-making: The example of EC competition policy. *Common Market Law Review*, 43(1), 153-178.

- Iimi, A. (2006). Auction Reforms for Effective Official Development Assistance. *Review of Industrial Organization*, 28, 109–128. <https://doi.org/10.1007/s11151-006-0012-x>.
- International Competition Network (2015). Relationships between Competition Agencies and Public Procurement Bodies. [https://www.internationalcompetitionnetwork.org/wp-content/uploads/2018/05/CWG\\_ACEMPUBLICPROCUREMENT.pdf](https://www.internationalcompetitionnetwork.org/wp-content/uploads/2018/05/CWG_ACEMPUBLICPROCUREMENT.pdf)
- Ivaldi, M., Khimich, A., & Jenny, F. (2014). Measuring the Economic Effects of Cartels in Developing Countries. [https://unctad.org/system/files/official-document/ditcclpmisc2014d2\\_en.pdf](https://unctad.org/system/files/official-document/ditcclpmisc2014d2_en.pdf)
- Lawspot (2019). Δικαστήριο ΕΕ: Δικαίωμα αποζημίωσης από την ύπαρξη καρτέλ και σε πρόσωπα που δεν δραστηριοποιούνται ως προμηθευτές ή αγοραστές. <https://www.lawspot.gr/nomika-nea/dikastirio-ee-dikaioma-apozimiosis-apo-tin-yparxi-kartel-kai-se-prosopa-poy-den>
- Lee, J. S. (2016). *Strategies to Achieve a Binding International Agreement on Regulating Cartels*. Berlin: Springer.
- Levenstein, M. C., & Suslow, V. Y. (2008). International Cartels. Στο: *Issues In Competition Law And Policy (ABA Section of Antitrust Law 2008)* (σελ. 1107-1126). American Bar Association.
- Levenstein, M. C., Suslow, V. Y., & Oswald, L. J. (2004). Contemporary International Cartels and Developing Countries: Economic Effects and Implications for Competition Policy. *Antitrust Law Journal*, 71(3), 801-852.
- Levenstein, M. C., Suslow, V. Y., & Oswald, L. J. (2003). International Price-Fixing Cartels and Developing Countries: A Discussion of Effects and Policy Remedies. NBER Working Paper No. w9511. <https://ssrn.com/abstract=383440>.

- Lewis-Faupel, S., Neggers, Y., Olken, B. A., & Pande, R. (2016). Can Electronic Procurement Improve Infrastructure Provision? Evidence from Public Works in India and Indonesia. *American Economic Journal: Economic Policy*, 8(3), 258-283.
- Licetti, M. M. (2013). Combating Cartels in Developing Countries: Implementation Challenges on the Ground. <https://www.competitionpolicyinternational.com/assets/Uploads/CartelSeptember1.pdf>
- Lorenz, M. (2013). Cartels. Στο: *An Introduction to EU Competition Law* (σελ. 309-377). Cambridge: Cambridge University Press.
- Lunander, A., & Lundberg, S. (2013). Bids and costs in combinatorial and non-combinatorial procurement auctions - Evidence from procurement of public cleaning contracts. *Contemporary Economic Policy*, 31(4), 733-745.
- Mertikopoulou, V., & Argyri, I. (2023). Cartels 2023. Greece: Trends & Developments. [https://kglawfirm.gr/wp-content/uploads/2023/07/009\\_GREECE-TD.pdf](https://kglawfirm.gr/wp-content/uploads/2023/07/009_GREECE-TD.pdf)
- Mizoguchi, T., & Van Quyen, N. (2014). Corruption in Public Procurement Market. *Pacific Economic Review*, 19(5), 577-591.
- Moore, J. (2012). Cartels Facing Competition in Public Procurement: An Empirical Analysis. [https://chaire-eppp.org/files\\_chaire/moore\\_2013\\_-\\_cartels\\_facing\\_competition.pdf](https://chaire-eppp.org/files_chaire/moore_2013_-_cartels_facing_competition.pdf)
- Naidu, R. Y. (2013). Cartels Vis-À-Vis Competition Law: Judicial Analysis. *NALSAR Law Review*, 7(1), 165-187.
- OECD (2016). Methodology For Assessing Procurement Systems (MAPS). <https://www.oecd.org/gov/public-procurement/Methodology-Assessment-Procurement-System-Revised-Draft-July-2016.pdf>

- OECD (2011). Competition and procurement. <https://www.oecd.org/daf/competition/sectors/48315205.pdf>
- OECD (n.d.). Public procurement. <https://www.oecd.org/governance/public-procurement/>
- Official Journal of the European Union (2014). Directive 2014/24/EU Of The European Parliament And Of The Council of 26 February 2014 on public procurement and repealing Directive 2004/18/EC. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0024>
- Olken, B. A. (2007). Monitoring Corruption: Evidence from a Field Experiment in Indonesia. *Journal of Political Economy*, 115(2), 200-249.
- Samà, D. (2008). Competition Law, Cartel Enforcement & Leniency Program. [https://mpa.ub.uni-muenchen.de/103120/8/MPRA\\_paper\\_103120.pdf](https://mpa.ub.uni-muenchen.de/103120/8/MPRA_paper_103120.pdf)
- Sanchez-Graells, A. (2019). ‘Screening for Cartels’ in Public Procurement: Cheating at Solitaire to Sell Fool’s Gold?. *Journal of European Competition Law & Practice*, <https://ssrn.com/abstract=3382270>.
- Spagnolo, G. (2012). Reputation, competition, and entry in procurement. *International Journal of Industrial Organization*, 30(3), 291-296.
- Tas, B.K.O. (2020). Effect of public procurement regulation on competition and cost-effectiveness. *Journal of Regulatory Economics*, 58, 59-77.
- Tóth, B., Fazekas, M., Czibik, Á., & Tóth, I. J. (2014). Toolkit for detecting collusive bidding in public procurement: With examples from Hungary. Budapest: Government Transparency Institute. [https://www.govtransparency.eu/wp-content/uploads/2015/11/GTI\\_WP2014\\_2\\_Toht\\_et\\_al\\_150413.pdf](https://www.govtransparency.eu/wp-content/uploads/2015/11/GTI_WP2014_2_Toht_et_al_150413.pdf)



