

# Ζητήματα κατανομής αρμοδιοτήτων μεταξύ Ανεξάρτητων Αρχών - ειδικότερα της εφαρμογής των κανόνων ανταγωνισμού σε αγορές υπό ρύθμιση

Δημήτρης Ν. Τζουγανάτος  
Ομ. Καθηγητής Νομικής Σχολής ΕΚΠΑ  
Δικηγόρος

## Εισαγωγικά

Η ανάγκη οικονομικής ρύθμισης και των Ρυθμιστικών Αρχών (ΡΑ) ανέκυψε περί τα τέλη της δεκαετίας του '80 με την έναρξη απελευθέρωσης των αγορών κοινής ωφέλειας.

**Σκοπός της ρύθμισης:** η διόρθωση της αναποτελεσματικότητας που προκαλείται από την αποτυχία λειτουργίας των αγορών (*market failure*).

**Οι βασικές λειτουργίες της ρύθμισης:**

- προστατεύει νεοεισερχόμενες επιχειρήσεις από παρεμποδιστικές πρακτικές των πρώην μονοπωλητών
- συνεχίζει για το διάστημα που η θέση των νεοεισερχόμενων στην αγορά εξαρτάται από τη συμπεριφορά των πρώην μονοπωλητών

Με τη βαθμιαία επικράτηση συνθηκών ανταγωνισμού η ρύθμιση υποχωρεί και παραμένει αναγκαία σε τεχνικούς κανόνες λειτουργίας της αγοράς (τεχνική ρύθμιση)

## Κύρια Χαρακτηριστικά Δικαίου του Ανταγωνισμού και Ρύθμισης

### ● Δίκαιο του ανταγωνισμού

1. ελέγχει τη λειτουργία κάθε τομέα οικονομικής δραστηριότητας (εκτός των ρητώς εξαιρουμένων),
2. εφαρμόζεται, μετά τη διαπίστωση παραβατικής συμπεριφοράς (ex post) (εξαίρεση: ο έλεγχος συγκεντρώσεων)
3. δεν επιβάλλει τρόπο επιχειρηματικής συμπεριφοράς, αλλ' απαγορεύει αντιανταγωνιστικές πρακτικές (εξαίρεση: ανάληψη δεσμεύσεων/κανονιστικές παρεμβάσεις)

### ● Ρύθμιση

1. εφαρμόζεται σε ορισμένους οικονομικούς τομείς, στους οποίους ο ανταγωνισμός δεν είναι εφικτός
2. παρεμβαίνει ex ante για να θεραπεύσει την αδυναμία λειτουργίας της αγοράς
3. επιβάλλει τρόπους επιχειρηματικής συμπεριφοράς – μπορεί να παρακάμπτει τους μηχανισμούς της αγοράς

### Σχέση Δικαίου Ανταγωνισμού και Ρύθμισης:

Σχέση αλληλοεπικάλυψης, συχνής αλληλοσυμπλήρωσης και ενίοτε αντίθεσης που εξηγεί την ποικιλία σχημάτων κατανομής αρμοδιοτήτων για την εφαρμογή δικαίου ανταγωνισμού και ρύθμισης που υιοθετούνται διεθνώς.

## Κατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ Αρχών Ανταγωνισμού (ΑΑ) και Ρυθμιστικών Αρχών (ΡΑ)

1. **ΑΑ:** Εφαρμογή των κανόνων ανταγωνισμού σε κάθε τομέα της οικονομίας + των *ex ante* ρυθμιστικών αρμοδιοτήτων (Αυστραλία, Ισπανία, Ολλανδία)
2. **ΑΑ:** Αποκλειστική εφαρμογή κανόνων ανταγωνισμού σε κάθε τομέα της οικονομίας  
**ΡΑ:** Εφαρμογή της *ex ante* ρύθμισης (πλειοψηφία ΕΕ, Βραζιλία)
3. **ΑΑ:** Εφαρμογή των κανόνων ανταγωνισμού σε κάθε τομέα της οικονομίας  
**ΡΑ:** Εφαρμογή της *ex ante* ρύθμισης + συντρέχουσα (με την ΑΑ) εφαρμογή κανόνων ανταγωνισμού στον τομέα τους (Ηνωμένο Βασίλειο, Ν. Αφρική, Χόνγκ Κονγκ)
4. **ΑΑ:** Εφαρμογή των κανόνων ανταγωνισμού σε τομείς εκτός ρύθμισης  
**ΡΑ:** Εφαρμογή της *ex ante* ρύθμισης + αποκλειστική εφαρμογή κανόνων ανταγωνισμού στον υπό ρύθμιση τομέα (Μεξικό, Περού και εν μέρει Ελλάδα)

## Η κατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ Επιτροπής Ανταγωνισμού και ΡΑ στην Ελλάδα

- Ο Έλληνας νομοθέτης έχει επιλέξει τον θεσμό των Ρυθμιστικών Αρχών μεταξύ άλλων για τους τομείς π.χ. των ηλεκτρονικών επικοινωνιών (ΕΕΤΤ), της ενέργειας (ΡΑΕ), των λιμένων (ΡΑΛ) και των σιδηροδρόμων (ΡΑΣ)
- Η κατανομή των αρμοδιοτήτων μεταξύ ΡΑ και Επιτροπής Ανταγωνισμού (ΕΑ) ποικίλει: Έτσι, π.χ. η ΡΑΕ είναι αρμόδια μόνο για την *ex ante* ρύθμιση, ενώ η ΕΕΤΤ είναι επιπλέον αποκλειστικά αρμόδια για την εφαρμογή των κανόνων ανταγωνισμού. Εξαίρεση: ο έλεγχος συγκεντρώσεων που αφορούν και μη ρυθμιζόμενες αγορές, όπου η ΕΕΤΤ αποφασίζει για τις υπό ρύθμιση αγορές και η ΕΑ για τις υπόλοιπες (π.χ. υπόθεση *Vodafone/Cyta*: απόφαση ΕΕΤΤ για τις αγορές τηλεπικοινωνιών και η ΕΑ για την αγορά τηλεοπτικού περιεχομένου)
- Η πρόσφατη συζήτηση για την ανακατανομή αρμοδιοτήτων αφορά τη διεκδίκηση από την ΕΑ της εξουσίας της ΕΕΤΤ να εφαρμόζει τους κανόνες ανταγωνισμού στις αγορές ευθύνης της

## Η εφαρμογή των κανόνων ανταγωνισμού σε υπό ρύθμιση αγορές

### 1. Επιχειρήματα υπέρ της αποκλειστικής ανάθεσης της στις Αρχές Ανταγωνισμού

- Αξιοποίηση της ικανότητας και εμπειρίας της ΑΑ στην εφαρμογή των κανόνων ανταγωνισμού
- Αποφυγή αποκλίσεων που μπορούν να προκύψουν από την εφαρμογή των κανόνων ανταγωνισμού από διαφορετικές Αρχές
- Περιορισμός του κινδύνου “*regulatory capture*”
- Αποφυγή της τάσης των ΡΑ να υπερτιμούν την αξία των *ex ante* ρυθμιστικών αρμοδιοτήτων
- Αποφυγή της διεκδίκησης αρμοδιότητας από ΑΑ και ΡΑ σε αμφισβητούμενα πεδία εφαρμογής των κανόνων ανταγωνισμού, όπως π.χ. τα οικοσυστήματα
- Εξοικονόμηση πόρων, από την απασχόληση μιας μόνο Αρχής με την εφαρμογή των κανόνων ανταγωνισμού

## 2. Επιχειρήματα υπέρ της αποκλειστικής ανάθεσης της εφαρμογής των κανόνων ανταγωνισμού στις Ρυθμιστικές Αρχές

- Οι ΡΑ μπορούν να αξιοποιήσουν τις γνώσεις και την εμπειρίες από την άσκηση των *ex ante* αρμοδιοτήτων τους για την αποτελεσματικότερη εφαρμογή των κανόνων ανταγωνισμού
- και αντιστρόφως: η απόκτηση εμπειρίας από την εφαρμογή των κανόνων ανταγωνισμού διευκολύνει τις ΡΑ στην διαμόρφωση της βέλτιστης *ex ante* τεχνικής ρύθμισης
- Η αξία εφαρμογής τόσο της *ex ante* όσο και των κανόνων ανταγωνισμού από ΡΑ είναι τόσο μεγαλύτερη, όσο πιο τεχνικό το αντικείμενο της ΡΑ
- Η ανάθεση στην ΑΑ της εφαρμογής των κανόνων ανταγωνισμού σε τομείς υπό ρύθμιση δυσχεραίνει την προτεραιοποίηση των υποθέσεων και κατανομής των αναγκαίων πόρων μεταξύ υποθέσεων από αγορές υπό ρύθμιση και υποθέσεων από τις λοιπές αγορές

### 3. Επιπλέον παράγοντες που πρέπει να ληφθούν υπόψη

- **Ιδανικό σχήμα κατανομής αρμοδιοτήτων μεταξύ ΑΑ και ΡΑ που ταιριάζει σε κάθε περίπτωση δεν υπάρχει.** Αυτό εξηγεί όχι μόνο τις διαφορετικές επιλογές αλλά και τις εναλλαγές στα σχήματα κατανομής αρμοδιοτήτων μεταξύ ΡΑ και ΑΑ (π.χ. Δανία, Εσθονία, Ολλανδία, Ισπανία, Λιθουανία)
- Η εκάστοτε κατάλληλη επιλογή, θα κριθεί *in concreto*, βάσει των **ιδιαιτεροτήτων του κράτους**, στο οποίο αυτή θα λειτουργήσει (κοινωνικοοικονομικό, πολιτικό, νομικό περιβάλλον). Έτσι, π.χ. η ανεξαρτησία και αντικειμενικότητα των Αρχών ποικίλει σε κάθε κράτος και δεν ανακύπτει μόνο στις ΡΑ ως *regulatory capture*. Εξίσου υπαρκτός είναι ο **κίνδυνος άσκησης πολιτικών επιρροών στην ΑΑ**
- Ειδική περίπτωση αποτελεί η **ανακατανομή αρμοδιοτήτων** μεταξύ ΑΑ και ΡΑ. Η ανακατανομή προϋποθέτει αξιολόγηση συγκεκριμένων Αρχών. Από την αξιολόγηση προκύπτει, αν το νέο σχήμα αναμένεται να βελτιώσει τις συνθήκες ανταγωνισμού στην υπό ρύθμιση αγορά



## 4. Η αξιολόγηση των Αρχών ενόψει ανακατανομής αρμοδιοτήτων

Η αξιολόγηση Αρχών, ιδίως ΑΑ, είναι συνήθης. Διακρίνεται σε εσωτερική (αυταξιολόγηση) και εξωτερική, από φορείς διαφορετικού κύρους και αξίας. Οι εγκυρότερες από αυτές είναι από ανεξάρτητους φορείς, όπως OECD, ICN.

**Αντικείμενο** αξιολόγησης:

- 1. ο στρατηγικός σχεδιασμός** της Αρχής, κυρίως προτεραιότητες (σημαντική η ανεξαρτησία στις επιλογές), διαχείριση των υποθέσεων (σημαντικός ο χρόνος διεκπεραίωσης)
- 2. τα αποτελέσματα της πολιτικής της Αρχής** (ex post αξιολόγηση)
  - κυρίως: **τα μικροοικονομικά αποτελέσματα κάθε απόφασης στις επηρεαζόμενες αγορές**
  - δευτερευόντως εξετάζονται τα αποτελέσματα από **δραστηριότητες εκτός της εφαρμογής των κανόνων ανταγωνισμού**, όπως της προσπάθειας να ενημερωθούν καταναλωτές και επιχειρήσεις για τα οφέλη από την αποτελεσματική λειτουργία του ανταγωνισμού (*advocacy*)

## Συμπεράσματα

1. Για την κατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ ΑΑ ή σε ΡΑ είναι αναγκαία αλλ' όχι αρκετή η εξέταση των επιχειρημάτων που προβάλλονται υπέρ του ενός ή του άλλου σχήματος κατανομής
2. Η *in abstracto* αξία των επιχειρημάτων είναι σχετική. **Το ειδικό βάρος των επιχειρημάτων εξαρτάται από την *in concreto* εξέταση των ιδιαιτεροτήτων των κρατών**, στα οποία θα εφαρμοσθεί η εκάστοτε κατανομή αρμοδιοτήτων
3. Σημαντική, στην περίπτωση ανακατανομής αρμοδιοτήτων, είναι η αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας της Αρχής, στην οποία μελετάται να ανατεθούν νέες αρμοδιότητες
4. **Αποφάσεις ανακατανομής αρμοδιοτήτων, που λαμβάνονται χωρίς συστηματική στάθμιση των *in abstracto* και των *in concreto* πλεονεκτημάτων της μιας και της άλλης εναλλακτικής, μπορεί να οδηγήσουν σε δυσλειτουργίες των Αρχών και αντιπαραγωγικές νέες ανακατανομές αρμοδιοτήτων με συνέπεια την ανασφάλεια δικαίου και τελικά στην καθυστέρηση της πλήρους απελευθέρωσης των υπό ρύθμιση αγορών.**