

EL

EL

EL



ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ

Βρυξέλλες, 9.2.2004
COM(2004) 83 τελικό

ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ.

**ΕΚΘΕΣΗ ΣΧΕΤΙΚΑ ΜΕ ΤΟΝ ΑΝΤΑΓΩΝΙΣΜΟ ΣΤΟΝ ΤΟΜΕΑ ΤΩΝ
ΕΠΑΓΓΕΛΜΑΤΙΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ**

Πίνακας Περιεχομένων

1.	Εισαγωγή και αντικείμενο.....	6
2.	Ιστορικό.....	7
2.1.	Γενικό πλαίσιο	7
2.2.	Η σημασία των επαγγελματικών υπηρεσιών στην οικονομία της ΕΕ	8
3.	Ενέργειες της Επιτροπής στον τομέα του ανταγωνισμού για τις επαγγελματικές υπηρεσίες	8
4.	Περιοριστικές ρυθμίσεις στα ελεύθερα επαγγέλματα από απόψεως πολιτικής ανταγωνισμού.....	10
4.1.	Καθορισμός τιμών.....	12
4.2.	Συνιστώμενες τιμές	13
4.3.	Περιορισμοί διαφήμισης	15
4.4.	Περιορισμοί εισόδου και αποκλειστικές δραστηριότητες	16
4.5.	Κανόνες σχετικά με τη διάρθρωση των επιχειρήσεων	18
5.	Ενδεχόμενη εφαρμογή των κανόνων ανταγωνισμού της ΕΚ	19
5.1.	Ευθύνη των ελεύθερων επαγγελματιών.....	20
5.2.	Ευθύνη των κρατών μελών	23
6.	Τα επόμενα βήματα για τον εκσυγχρονισμό.....	24
6.1.	Επανεξέταση των υφιστάμενων κανόνων από τις νομοθετικές αρχές.....	25
6.2.	Επιβολή της νομοθεσίας στο πλαίσιο του ευρωπαϊκού δικτύου ανταγωνισμού	26
6.3.	Τελικές παρατηρήσεις.....	26

Περίληψη

Οι ελεύθεροι επαγγελματίες, για να είναι σε θέση να ασκήσουν το επάγγελμά τους, πρέπει να διαθέτουν ειδική εκπαίδευση θεωρητικής ή θετικής κατεύθυνσης. Η παρούσα έκθεση επικεντρώνεται στα επαγγέλματα τα οποία έχουν ήδη αποτελέσει αντικείμενο αρκετά λεπτομερούς ανάλυσης από την Επιτροπή, και συγκεκριμένα τους δικηγόρους, τους συμβολαιογράφους, τους λογιστές, τους αρχιτέκτονες, τους μηχανικούς και τους φαρμακοποιούς. Ο τομέας χαρακτηρίζεται συνήθως από υψηλό επίπεδο ρύθμισης, είτε με τη μορφή κανονιστικών διατάξεων που επιβάλλονται από το κράτος είτε με τη μορφή ρυθμίσεων που θεσπίζονται από τους ίδιους τους συλλογικούς φορείς των εκάστοτε επαγγελματικών κλάδων. Βασικός στόχος της παρούσας έκθεσης είναι η παρουσίαση των απόψεων της Επιτροπής από πλευράς πολιτικής ανταγωνισμού σχετικά με τη σκοπιμότητα μιας τυχόν μεταρρύθμισης ή εκσυγχρονισμού συγκεκριμένων κανόνων που διέπουν τα ελεύθερα επαγγέλματα.

Κατά το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Λισσαβόνας το Μάρτιο του 2000, θεσπίστηκε ένα πρόγραμμα οικονομικών μεταρρυθμίσεων με στόχο να καταστεί η ΕΕ μέχρι το 2010 η πιο ανταγωνιστική και δυναμική οικονομία του κόσμου που στηρίζεται στη γνώση. Οι επαγγελματικές υπηρεσίες μπορούν να διαδραματίσουν σημαντικό ρόλο για τη βελτίωση της ανταγωνιστικότητας της ευρωπαϊκής οικονομίας: αποτελούν σημαντικές εισροές για την ανάπτυξη της οικονομίας και των επιχειρήσεων και, συνεπώς, η ποιότητα και η ανταγωνιστικότητά τους έχει σημαντικά δευτερογενή αποτελέσματα. Οι επαγγελματικές υπηρεσίες είναι επίσης σημαντικές λόγω της άμεσης σπουδαιότητάς τους για τους καταναλωτές.

Οι τέσσερις σημαντικότερες κατηγορίες των δυνητικά περιοριστικών κανονιστικών ρυθμίσεων για τα ελεύθερα επαγγέλματα στην ΕΕ είναι: (i) καθορισμός τιμών, (ii) συνιστώμενες τιμές, (iii) κανόνες σχετικά με τη διαφήμιση, (iv) απαιτήσεις εισόδου και ειδικά δικαιώματα, και (v) κανόνες που διέπουν τη διάρθρωση των επιχειρήσεων και τις πρακτικές που περιλαμβάνουν πολλές ειδικότητες.

Εξάλλου, πολλές εμπειρικές έρευνες δείχνουν τις αρνητικές επιπτώσεις των υπερβολικών και παρωχημένων περιοριστικών ρυθμίσεων για τους καταναλωτές. Ορισμένες ρυθμίσεις μπορεί να οδηγούν στην εξάλειψη ή τον περιορισμό του ανταγωνισμού μεταξύ των παρόχων υπηρεσιών και, κατά συνέπεια, να μειώνουν τα κίνητρα των ελεύθερων επαγγελματιών να εργάζονται με τρόπο αποδοτικό σε σχέση με το κόστος, να μειώνουν τις τιμές, να βελτιώνουν την ποιότητα ή να προσφέρουν καινοτόμες υπηρεσίες.

Εντούτοις, υπάρχουν τρεις κυρίως λόγοι για τους οποίους μπορεί να είναι απαραίτητος ένας βαθμός ρύθμισης των επαγγελματικών υπηρεσιών: η ασυμμετρία της πληροφόρησης μεταξύ των πελατών και των παρόχων υπηρεσιών, δεδομένου ότι ένα βασικό χαρακτηριστικό των επαγγελματικών υπηρεσιών είναι ότι απαιτούν από τους επαγγελματίες να διαθέτουν ένα υψηλό επίπεδο τεχνικών γνώσεων τις οποίες μπορεί να μην διαθέτουν οι καταναλωτές· οι εξωτερικές οικονομίες, δεδομένου ότι οι υπηρεσίες αυτές έχουν επιπτώσεις σε τρίτους· και, τέλος, το γεγονός ότι ορισμένες επαγγελματικές υπηρεσίες θεωρείται ότι παράγουν "δημόσια αγαθά" που είναι επωφελή για το κοινωνικό σύνολο γενικότερα. Όσοι τάσσονται υπέρ των περιοριστικών ρυθμίσεων ισχυρίζονται ότι οι ρυθμίσεις αυτές σκοπό έχουν να διατηρήσουν την ποιότητα των επαγγελματικών υπηρεσιών και να προστατεύουν τους καταναλωτές από επιζήμιες πρακτικές.

Ενώ η Επιτροπή αναγνωρίζει ότι κάποιες ρυθμίσεις στον τομέα αυτό είναι δικαιολογημένες, θεωρεί ότι σε ορισμένες περιπτώσεις, αντί ορισμένων παραδοσιακών περιοριστικών κανόνων

θα μπορούσαν και θα έπρεπε να χρησιμοποιηθούν μηχανισμοί που προωθούν περισσότερο τον ανταγωνισμό.

Σε επίπεδο κοινοτικής νομοθεσίας ανταγωνισμού, θα πρέπει να γίνει διάκριση μεταξύ της ενδεχόμενης ευθύνης των συλλογικών επαγγελματικών φορέων και εκείνης των κρατών μελών.

Οι ρυθμίσεις που έχουν θεσπιστεί από συλλογικούς επαγγελματικούς φορείς είναι αποφάσεις ενώσεων επιχειρήσεων που θα μπορούσαν να παραβιάζουν την απαγόρευση που προβλέπεται στο άρθρο 81 της συνθήκης ΕΚ. Οι κανόνες που είναι αντικειμενικά απαραίτητοι για να εξασφαλιστεί η προσήκουσα άσκηση του επαγγέλματος, όπως έχει οργανωθεί στο σχετικό κράτος μέλος, δεν εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της απαγόρευσης.

Οι κρατικές ρυθμίσεις που επιβάλλουν ή ευνοούν αντιανταγωνιστικές συμπεριφορές ή ενισχύουν τα αποτελέσματά τους, παραβιάζουν το άρθρο 3 παράγραφος 1 στοιχείο ζ), το άρθρο 10 παράγραφος 2 και το άρθρο 81 της συνθήκης ΕΚ. Όταν ένα κράτος παραχωρεί την εξουσία χάραξης πολιτικής που διαθέτει σε μια επαγγελματική ένωση χωρίς επαρκή εχέγγυα, δηλαδή χωρίς να προσδιορίζει με σαφήνεια τους στόχους δημοσίου συμφέροντος που πρέπει να τηρηθούν, χωρίς να διατηρήσει το δικαίωμα της τελικής απόφασης και χωρίς να ασκεί τον έλεγχο της εφαρμογής, το κράτος μέλος μπορεί επίσης να θεωρηθεί υπεύθυνο για οποιαδήποτε παραβίαση θα μπορούσε να προκύψει.

Τέλος, κατά την άποψη της Επιτροπής, όταν εξετάζονται οι ρυθμίσεις που διέπουν κάποιο ελεύθερο επάγγελμα, θα πρέπει να εφαρμόζεται μία δοκιμή αναλογικότητας. Οι ρυθμίσεις θα πρέπει να είναι αντικειμενικά απαραίτητες για την επίτευξη ενός σαφώς διατυπωμένου και θεμιτού στόχου δημοσίου συμφέροντος και θα πρέπει να αποτελούν το μηχανισμό που περιορίζει στο μικρότερο δυνατό βαθμό τον ανταγωνισμό για την επίτευξη του στόχου αυτού. Αυτοί οι κανόνες εξυπηρετούν τόσο τα συμφέροντα των χρηστών όσο και των επαγγελματιών του κλάδου.

Η Επιτροπή καλεί όλα τα ενδιαφερόμενα μέρη να καταβάλουν συντονισμένες προσπάθειες για τη μεταρρύθμιση ή την κατάργηση των κανόνων που δεν είναι δικαιολογημένοι. Οι κανονιστικές αρχές στα κράτη μέλη και οι συλλογικοί επαγγελματικοί φορείς καλούνται να επανεξετάσουν τους υφιστάμενους κανόνες λαμβάνοντας υπόψη κατά πόσο οι κανόνες αυτοί είναι απαραίτητοι για το δημόσιο συμφέρον, κατά πόσο είναι αναλογικοί και δικαιολογημένοι. Η Επιτροπή προτείνει επίσης να εξεταστεί από κοινού με όλα τα ενδιαφερόμενα μέρη η ανάγκη να θεσπιστούν συνοδευτικοί μηχανισμοί που προωθούν τον ανταγωνισμό και τη διαφάνεια έτσι ώστε να ισχυροποιηθεί η θέση του καταναλωτή.

Όσον αφορά την επιβολή της νομοθεσίας, από τον Μάιο του 2004 και μετά, οι εθνικές αρχές ανταγωνισμού και τα εθνικά δικαστήρια θα διαδραματίζουν σημαντικότερο ρόλο κατά την αξιολόγηση της νομιμότητας των κανόνων και των ρυθμίσεων που διέπουν τα ελεύθερα επαγγέλματα. Στο μέτρο που οι περιορισμοί του ανταγωνισμού έχουν το κέντρο βάρους τους στα κράτη μέλη, η διοικητική εφαρμογή των κανόνων ανταγωνισμού της ΕΚ στα ελεύθερα επαγγέλματα θα εξακολουθεί να αποτελεί κατά κύριο λόγο ευθύνη των εθνικών αρχών ανταγωνισμού. Ωστόσο, η Επιτροπή θα συνεχίσει να εξετάζει επιμέρους υποθέσεις, στις περιπτώσεις που αυτό είναι απαραίτητο. Η συνεπής εφαρμογή των άρθρων 81 και 82 θα εξασφαλίζεται με τον συντονισμό μέσω του ευρωπαϊκού δικτύου ανταγωνισμού.

Η Επιτροπή θα παρουσιάσει έκθεση το 2005 σχετικά με την πρόοδο για την κατάργηση των περιοριστικών και αδικαιολόγητων κανόνων.

1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ ΚΑΙ ΑΝΤΙΚΕΙΜΕΝΟ

1. Οι ελεύθεροι επαγγελματίες, για να είναι σε θέση να ασκήσουν το επάγγελμά τους, πρέπει να διαθέτουν ειδική εκπαίδευση θεωρητικής ή θετικής κατεύθυνσης, όπως π.χ. οι δικηγόροι, οι συμβολαιογράφοι, οι μηχανικοί, οι αρχιτέκτονες, οι λογιστές και οι φαρμακοποιοί. Ο τομέας χαρακτηρίζεται συνήθως από υψηλά επίπεδα ρύθμισης, είτε με τη μορφή εθνικών κανόνων, είτε κανόνων που θεσπίζονται από συλλογικούς φορείς του εκάστοτε επαγγελματικού κλάδου. Οι ρυθμίσεις αυτές μπορεί να αφορούν, μεταξύ άλλων, τον αριθμό των εισερχομένων στα ελεύθερα επαγγέλματα, τις τιμές που οι επαγγελματίες δύνανται να χρεώνουν και τους επιτρεπόμενους διακανονισμούς χρέωσης (π.χ. έκτακτες αμοιβές)· την οργανωτική διάρθρωση των επιχειρήσεων παροχής επαγγελματικών υπηρεσιών, τη δυνατότητα διαφήμισης και τις δραστηριότητες που έχουν δικαίωμα να ασκούν μόνο τα μέλη του συγκεκριμένου επαγγέλματος.
2. Όσον αφορά τις ρυθμίσεις που θεσπίζονται από τους ίδιους τους επαγγελματικούς φορείς, το άρθρο 1 παράγραφος 1 της συνθήκης ΕΚ απαγορεύει «όλες τις συμφωνίες μεταξύ επιχειρήσεων, όλες τις αποφάσεις ενώσεων επιχειρήσεων και κάθε εναρμονισμένη πρακτική, που δύνανται να επηρεάσουν το εμπόριο μεταξύ κρατών μελών και που έχουν ως αντικείμενο ή ως αποτέλεσμα την παρεμπόδιση, τον περιορισμό ή τη νόθευση του ανταγωνισμού εντός της κοινής αγοράς.»
3. Όσον αφορά τις ρυθμίσεις εκ μέρους του κράτους, το άρθρο 10 παράγραφος 2 της συνθήκης ΕΚ απαγορεύει τα μέτρα που δύνανται να θέσουν σε κίνδυνο την πραγματοποίηση των σκοπών της συνθήκης. Σε συνδυασμό με το άρθρο 3 παράγραφος 1 στοιχείο ζ) της συνθήκης ΕΚ (που αναφέρεται στο στόχο επίτευξης ενός καθεστώτος που εξασφαλίζει ανόθευτο ανταγωνισμό μέσα στην εσωτερική αγορά) και το άρθρο 81 της συνθήκης ΕΚ, οι διατάξεις αυτές απαιτούν από τα κράτη μέλη να μην θεσπίζουν ή να διατηρούν σε ισχύ μέτρα, ακόμα και νομοθετικού ή κανονιστικού χαρακτήρα, που ενδέχεται να καταστήσουν αναποτελεσματικούς τους κανόνες που ισχύουν για τις επιχειρήσεις.
4. Συνεπώς, υπάρχει μία δυνητική σύγκρουση μεταξύ αφενός της ανάγκης διατήρησης ενός ορισμένου βαθμού ρύθμισης των ελεύθερων επαγγελμάτων, και, αφετέρου, των κανόνων ανταγωνισμού της συνθήκης.
5. Στόχος της παρούσας έκθεσης είναι να παρουσιαστούν οι λόγοι για τους οποίους απαιτείται η ανάληψη δράσης από πλευράς πολιτικής ανταγωνισμού στον τομέα των ελεύθερων επαγγελμάτων (τμήμα 2), οι ενέργειες που έχει αναλάβει η Επιτροπή μέχρι στιγμής (τμήμα 3), τα ενδιάμεσα πορίσματα της Επιτροπής σχετικά με τους κυριότερους περιορισμούς και τους λόγους δημοσίου συμφέροντος που προβάλλονται για τη αιτιολόγησή τους (τμήμα 4) και το κοινοτικό νομοθετικό πλαίσιο εντός του οποίου πρέπει να αναλυθούν αυτοί οι περιορισμοί (τμήμα 5) και, τέλος, οι μελλοντικές ενέργειες που προτείνονται έτσι ώστε να ενθαρρυνθεί η εξάλειψη των αδικαιολόγητων περιορισμών (τμήμα 6).
6. Η παρούσα έκθεση επικεντρώνεται μόνο στα ελεύθερα επαγγέλματα που έχουν μέχρι στιγμής αποτελέσει αντικείμενο αρκετά λεπτομερούς ανάλυσης, και συγκεκριμένα στους δικηγόρους, συμβολαιογράφους, λογιστές, αρχιτέκτονες, μηχανικούς και φαρμακοποιοί. Παρόμοια συμπεράσματα μπορούν να συναχθούν και για συγγενικά επαγγέλματα, στις περιπτώσεις που υφίστανται (για παράδειγμα,

φοροτεχνικοί, μεσίτες). Τα ιατρικά επαγγέλματα δεν καλύπτονται στην παρούσα έκθεση¹. Επιπλέον, η Επιτροπή έχει περιορίσει τα πορίσματά της στα σημερινά 15 κράτη μέλη της ΕΕ.

7. Δεδομένου ότι η Επιτροπή πιστεύει ότι μπορεί να επιτευχθεί σημαντική πρόοδος με τη χρησιμοποίηση άλλων μηχανισμών, στο παρόν στάδιο δεν διερευνά τη δυνητική χρήση του άρθρου 86 της συνθήκης ΕΚ. Επίσης, η Επιτροπή δεν θεωρεί ότι είναι απαραίτητο να εξεταστεί στην παρούσα έκθεση μια ενδεχόμενη εφαρμογή του άρθρου 82 της συνθήκης ΕΚ ή του κανονισμού για τον έλεγχο των συγκεντρώσεων².

2. ΙΣΤΟΡΙΚΟ

2.1. Γενικό πλαίσιο

8. Τον Μάρτιο του 2000, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Λισσαβόνας ενέκρινε ένα πρόγραμμα οικονομικών μεταρρυθμίσεων στόχος του οποίου είναι η Ευρωπαϊκή Ένωση να καταστεί μέχρι το 2010 η πιο ανταγωνιστική και δυναμική οικονομία του κόσμου που στηρίζεται στη γνώση. Σε αυτό το πλαίσιο, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο τόνισε τον καθοριστικό ρόλο των υπηρεσιών στην οικονομία και δυνατότητες που προσφέρουν για την προώθηση της ανάπτυξης και της απασχόλησης.
9. Οι υπηρεσίες είναι η κυριότερη κινητήρια δύναμη της ανάπτυξης στην ΕΕ, αντιπροσωπεύοντας ποσοστό 54% του ΑΕΠ³ και 67% της απασχόλησης. Μία σημαντική πτυχή του προγράμματος της Λισσαβόνας είναι, συνεπώς, η "Στρατηγική εσωτερικής αγοράς για τις υπηρεσίες" σκοπός της οποίας είναι η δημιουργία μιας πλήρους εσωτερικής αγοράς για όλους τους φορείς παροχής υπηρεσιών⁴. Σε αυτό το πλαίσιο, η Επιτροπή εξέδωσε μόλις πρόσφατα πρόταση οδηγίας για τις υπηρεσίες στην εσωτερική αγορά⁵, συμπεριλαμβανομένων των επαγγελματικών υπηρεσιών, με βάση ένα μείγμα προτάσεων για αμοιβαία αναγνώριση, εναρμόνιση στο μέτρο που είναι απολύτως απαραίτητο, ενθάρρυνση της ρύθμισης από τους ίδιους τους συλλογικούς φορείς του κλάδου. Όσον αφορά τα ρυθμιζόμενα επαγγέλματα, η πρόταση αυτή συμπληρώνει την πρόταση οδηγίας για την αναγνώριση των επαγγελματικών προσόντων⁶ που εκδόθηκε από την Επιτροπή το Μάρτιο του 2002, η πρώτη ανάγνωση της οποίας αναμένεται να ολοκληρωθεί. Η πρόταση ενοποιεί και βελτιώνει το σημερινό καθεστώς αμοιβαίας αναγνώρισης των επαγγελματικών προσόντων, καλύπτοντας ένα ευρύ φάσμα παράλληλων θεμάτων, όπως η απλοποίηση της διασυνοριακής παροχής υπηρεσιών. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο αναγνώρισε επίσης τη σπουδαιότητα των επαγγελματικών υπηρεσιών⁷.
10. Η πρόσφατη ανακοίνωση της Επιτροπής για την ανταγωνιστικότητα των υπηρεσιών που συνδέονται με επιχειρήσεις και τη συμβολή τους στις επιδόσεις των ευρωπαϊκών επιχειρήσεων⁸ τονίζει τη συμβολή των υπηρεσιών αυτών, και ιδίως των επιχειρηματικών υπηρεσιών εντάσεως γνώσης, για την επίτευξη των στόχων προώθησης της απασχόλησης και της ανταγωνιστικότητας της ευρωπαϊκής οικονομίας που τέθηκαν στη Λισσαβόνα. Τα μέτρα που προτείνονται στην ανακοίνωση περιλαμβάνουν την προώθηση της συνεχούς μάθησης και της ενημέρωσης των δεξιοτήτων, την ενσωμάτωση των ΤΠΕ στις επιχειρηματικές διαδικασίες για τη βελτίωση της παραγωγικότητας και την προώθηση της ποιότητας των υπηρεσιών και των εθελοντικών προτύπων για τη διασυνοριακή παροχή υπηρεσιών.

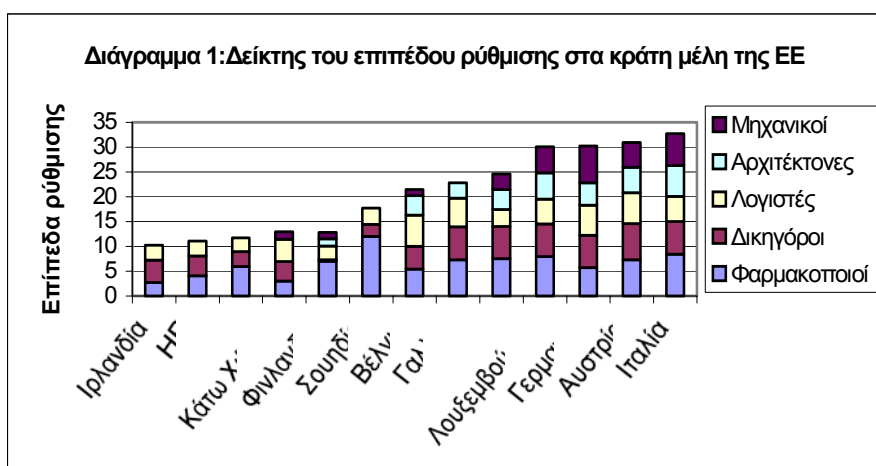
2.2. Η σημασία των επαγγελματικών υπηρεσιών στην οικονομία της ΕΕ

11. Οι επαγγελματικές υπηρεσίες μπορούν να διαδραματίσουν σημαντικό ρόλο για τη βελτίωση της ανταγωνιστικότητας της ευρωπαϊκής οικονομίας. Δεν υπάρχουν ακριβή στοιχεία σχετικά με τον τομέα αυτό, αλλά κατά πάσα πιθανότητα ένα τρίτο της απασχόλησης σε "άλλες επιχειρηματικές υπηρεσίες" θα μπορούσε να αποδοθεί στις επαγγελματικές υπηρεσίες⁹. Στις άλλες επαγγελματικές δραστηριότητες απασχολήθηκαν άνω των 10 εκατομμυρίων ατόμων στην ΕΕ το 2002, πράγμα που αντιστοιχεί σε 6,4% του εργατικού δυναμικού· ωστόσο, απασχολήθηκαν, σε δυσανάλογο βαθμό, περισσότεροι εργαζόμενοι υψηλής ειδίκευσης, που αντιστοιχούν σε 10% της συνολικής απασχόλησης ατόμων με υψηλή ειδίκευση¹⁰. Ο κύκλος εργασιών του τομέα αυτού ανήλθε σε περίπου 980 δισ. ευρώ και το 2001 οδήγησε στη δημιουργία συνολικής προστιθέμενης αξίας περίπου 500 δισ. ευρώ στην ΕΕ των 15. Επίσης, πρόκειται για αναπτυσσόμενο τομέα: ο κύκλος εργασιών των "άλλων επαγγελματικών υπηρεσιών" αυξήθηκε με πρωτοφανείς ρυθμούς που έφταναν σε 5% κατά το πρώτο εξάμηνο του 2003, ενώ η απασχόληση αυξήθηκε κατά 0.7 %¹¹.
12. Επιπλέον, οι επαγγελματικές υπηρεσίες αποτελούν σημαντικές εισροές για την ανάπτυξη της οικονομίας και των επιχειρήσεων και, συνεπώς, η ποιότητα και η ανταγωνιστικότητά τους έχουν δευτερογενή αποτελέσματα σε όλη την οικονομία. Οι ιταλικές αρχές για τον έλεγχο των συμπράξεων εκτίμησαν ότι στην Ιταλία κατά μέσο όρο 6% του κόστους των εξαγωγικών επιχειρήσεων οφείλεται σε επαγγελματικές υπηρεσίες. Έτσι, η μεγαλύτερη ποικιλία στις τιμές και την ποιότητα, καθώς και οι μεγαλύτερες καινοτομίες στον τομέα των επαγγελματικών υπηρεσιών θα μπορούσαν να συμβάλουν αισθητά στη βελτίωση της ανταγωνιστικότητας των ευρωπαϊκών επιχειρήσεων και στην προώθηση της αύξησης του ΑΕΠ στην ΕΕ.
13. Οι επαγγελματικές υπηρεσίες είναι επίσης σημαντικές λόγω της άμεσης σπουδαιότητάς τους για τους καταναλωτές. Ο ανταγωνισμός για τις επαγγελματικές υπηρεσίες θα εξακολουθήσει και στο προβλέψιμο μέλλον να ασκείται κυρίως σε τοπικό επίπεδο. Η μεγαλύτερη ποικιλία στο φάσμα των διαθέσιμων υπηρεσιών και των αντίστοιχων τιμών επιτρέπει στους χρήστες να επιλέξουν οι ίδιοι τον συνδυασμό της τιμής και της ποιότητας που ανταποκρίνεται καλύτερα στις ανάγκες τους.
14. Σε πρόσφατη μελέτη για τις οικονομικές επιπτώσεις των ρυθμίσεων στον τομέα των ελεύθερων επαγγελμάτων σε διάφορα κράτη μέλη που ανατέθηκε από την ΓΔ Ανταγωνισμού¹², τα στοιχεία φαίνεται να υποδηλώνουν ότι χαμηλό επίπεδο ρύθμισης δεν αποτελεί εμπόδιο αλλά κίνητρο για τη συνολική δημιουργία πλούτου. Σε χώρες με χαμηλό επίπεδο ρύθμισης, υπάρχει αναλογικά υψηλότερος αριθμός ελεύθερων επαγγελματιών που πραγματοποιούν σχετικά υψηλότερο συνολικό κύκλο εργασιών.

3. ΕΝΕΡΓΕΙΕΣ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΣΤΟΝ ΤΟΜΕΑ ΤΟΥ ΑΝΤΑΓΩΝΙΣΜΟΥ ΓΙΑ ΤΙΣ ΕΠΑΓΓΕΛΜΑΤΙΚΕΣ ΥΠΗΡΕΣΙΕΣ

15. Για να κατανοηθεί καλύτερα η ρύθμιση των ελεύθερων επαγγελμάτων και τα αποτελέσματά της, η Επιτροπή ανέλαβε το 2002 και 2003 σημαντικές ενέργειες για την εκτίμηση της τρέχουσας κατάστασης.
16. Πρώτον, για να συγκεντρωθούν συστηματικές πληροφορίες για τα διάφορα κανονιστικά καθεστώτα και τις οικονομικές τους επιπτώσεις, η ΓΔ Ανταγωνισμού ανέθεσε το 2002 τη διεξαγωγή της προαναφερθείσας ανεξάρτητης μελέτης η οποία

δημοσιεύθηκε στο Διαδίκτυο τον Μάρτιο του 2003. Η μελέτη δείχνει ότι υπάρχουν σημαντικές διαφορές όσον αφορά το επίπεδο ρύθμισης τόσο μεταξύ των κρατών μελών όσο και μεταξύ των διαφόρων επαγγελματιών (διάγραμμα 1). Επίσης, διαπιστώθηκε ότι δεν υπάρχει ένδειξη δυσλειτουργίας των αγορών στις χώρες με σχετικά χαμηλό επίπεδο ρύθμισης. Αντίθετα, το συμπέρασμα στο οποίο καταλήγει η μελέτη είναι ότι η μεγαλύτερη ελευθερία όσον αφορά την άσκηση των σχετικών επαγγελματιών θα επέτρεπε τη συνολική αύξηση της δημιουργίας πλούτου.



Πηγή: Μελέτη IHS.

Σημείωση: Η Ελλάδα και η Πορτογαλία δεν περιλαμβάνονται λόγω έλλειψης στοιχείων για ορισμένα επαγγέλματα.

17. Δεύτερον, ως συνέχεια της μελέτης, οι υπηρεσίες της Επιτροπής έθεσαν στη δημοσιότητα πρόσκληση υποβολής παρατηρήσεων, στις 27 Μαρτίου, για την "ρύθμιση των ελεύθερων επαγγελματιών και τις συνέπειές της". Περίληψη των σχεδόν 250 απαντήσεων που λήφθηκαν, καθώς και των κανόνων και ρυθμίσεων που υφίστανται σε 15 κράτη μέλη δημοσιεύθηκε στο Διαδίκτυο¹³. Αυτή η διαδικασία εκτίμησης της κατάστασης ολοκληρώθηκε με σύσκεψη για τη ρύθμιση των επαγγελματικών υπηρεσιών που πραγματοποιήθηκε στις 28 Οκτωβρίου στις Βρυξέλλες στην οποία συμμετείχαν 260 εκπρόσωποι των ελεύθερων επαγγελματιών, πελάτες τους, οργανώσεις καταναλωτών, αρχές ανταγωνισμού, φορείς χάραξης πολιτικής καθώς και πανεπιστημιακοί.
18. Κατά τη διάρκεια καθώς και μετά τη διαδικασία εκτίμησης της κατάστασης, η Επιτροπή συνεργάστηκε στενά με άλλες αρχές ανταγωνισμού. Η ρύθμιση των επαγγελματικών υπηρεσιών συζητήθηκε για παράδειγμα κατά τη σύσκεψη μεταξύ των γενικών διευθυντών των εθνικών αρχών ανταγωνισμού στις 18 Ιουνίου και 19 Νοεμβρίου 2003. Το Νοέμβριο του 2003 πραγματοποιήθηκε συνάντηση με εμπειρογνώμονες από τις εθνικές αρχές ανταγωνισμού για να συζητηθεί μία κοινή προσέγγιση στον τομέα αυτό.
19. Η διαδικασία αυτή επέτρεψε στην Επιτροπή να εκτιμήσει τις διάφορες αδυναμίες της αγοράς που υπάρχουν στους τομείς αυτούς και τις απαντήσεις που παρέχονται στα διάφορα κανονιστικά καθεστώτα. Αρκετά ενδιαφερόμενα μέρη έφεραν επίσης νέα στοιχεία στη συζήτηση, όπως τις διαφορετικές πολιτιστικές ευαισθησίες και την ανάγκη ενίσχυσης της θέσης των καταναλωτών.

20. Παράλληλα, η Επιτροπή συνέχισε τις συνήθεις εργασίες της για την εξέταση μεμονωμένων υποθέσεων. Δέκα έτη μετά την πρώτη απόφαση με την οποία καταδικάστηκε η θέσπιση προκαθορισμένων τιμών για επαγγελματικές υπηρεσίες – εν προκειμένω αυτές που είχαν επιβληθεί από τους Ιταλούς εκτελωνιστές¹⁴ – η Επιτροπή διαπιστώνει με απογοήτευση ότι εξακολουθούν να υπάρχουν ελάχιστα προκαθορισμένα επίπεδα τιμών. Αυτός είναι ο λόγος για τον οποίο στις 3 Νοεμβρίου 2003 απέστειλε στην ένωση Βέλγων αρχιτεκτόνων κοινοποίηση αιτιάσεων στην οποία πληροφορεί την ένωση ότι η κλίμακα των ελάχιστων συνιστώμενων αμοιβών αποτελεί παραβίαση των κανόνων ανταγωνισμού της ΕΕ και υπήρχε το ενδεχόμενο επιβολής προστίμου.

21. Η Επιτροπή δεν είναι η μόνη που εξετάζει από κοντά τους υπάρχοντες περιορισμούς στον τομέα των επαγγελματικών υπηρεσιών. Έχει συντονίσει τις εργασίες της με τις εθνικές αρχές ανταγωνισμού από τον Ιούνιο του 2002. Όσον αφορά συγκεκριμένες υποθέσεις, σχεδόν όλες οι εθνικές αρχές ανταγωνισμού έχουν εξετάσει κοινοποιήσεις για τη χορήγηση έγκρισης ή απαλλαγής βάσει των εθνικών κανόνων ανταγωνισμού ή καταγγελίες όσον αφορά τη συμπεριφορά επαγγελματικών φορέων. Οι συνηθέστερες υποθέσεις αφορούσαν τον καθορισμό τιμών εκ μέρους των επαγγελματικών ενώσεων, ενώ λήφθηκαν επίσης μέτρα σε περιπτώσεις εισαγωγής διακρίσεων για την πρόσβαση σε ορισμένα επαγγέλματα, πρακτικών συλλογικού αποκλεισμού και περιορισμών στη διαφήμιση. Πέντε εθνικές αρχές ανταγωνισμού (Δανία, Ιρλανδία, Κάτω Χώρες, Φινλανδία, ΗΒ) έχουν εφαρμόσει ή εφαρμόζουν γενικό πρόγραμμα ενεργειών για τη μεταρρύθμιση του τομέα αυτού, και ιδίως για την απαγόρευση των ρυθμίσεων καθορισμού τιμών ή των συνιστώμενων τιμών.

4. ΠΕΡΙΟΡΙΣΤΙΚΕΣ ΡΥΘΜΙΣΕΙΣ ΣΤΑ ΕΛΕΥΘΕΡΑ ΕΠΑΓΓΕΛΜΑΤΑ ΑΠΟ ΑΠΟΨΕΩΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΑΝΤΑΓΩΝΙΣΜΟΥ

22. Οι περιοριστικές ρυθμίσεις στα ελεύθερα επαγγέλματα περιλαμβάνουν περιορισμούς στην άδεια άσκησης επαγγέλματος, όπως απαιτήσεις για την είσοδο σε ένα επάγγελμα και ειδικά δικαιώματα, καθώς και κανόνες που διέπουν τη συμπεριφορά, όπως ρυθμίσεις σχετικά με τις τιμές, περιορισμοί διαφήμισης και κανόνες σχετικά με τη διάρθρωση των επιχειρήσεων. Οι περιορισμοί αυτοί μπορεί να εξαλείφουν ή να περιορίζουν τον ανταγωνισμό μεταξύ των παρόχων υπηρεσιών και, με τον τρόπο αυτό, να μειώνουν τα κίνητρα των ελεύθερων επαγγελματιών να εργάζονται κατά τρόπο αποδοτικό σε σχέση με το κόστος, να μειώνουν τις τιμές, να βελτιώνουν την ποιότητα ή να προσφέρουν καινοτόμες υπηρεσίες. Οι ρυθμίσεις σχετικά με τις τιμές, οι περιορισμοί της διαφήμισης και οι φραγμοί εισόδου μπορεί, για παράδειγμα, να έχουν ως αποτέλεσμα τη διατήρηση των τιμών σε επίπεδα υψηλότερα των ανταγωνιστικών. Οι κανόνες σχετικά με τη διάρθρωση των επιχειρήσεων ενδέχεται να περιορίζουν την ανάπτυξη καινοτόμων υπηρεσιών και μορφών επιχειρήσεων που λειτουργούν με τρόπο αποτελεσματικό από πλευράς κόστους.

23. Σε πολυάριθμες εμπειρικές έρευνες¹⁵ διαπιστώνονται οι αρνητικές επιπτώσεις του υπερβολικού βαθμού ρύθμισης για τους καταναλωτές. Οι έρευνες αυτές δείχνουν ότι η ύπαρξη υπερβολικών ρυθμίσεων όσον αφορά τη διαφήμιση ή την παραχώρηση αδειών έχει, σε ορισμένες περιπτώσεις, οδηγήσει στη μείωση της ποιότητας και την αύξηση των τιμών στις αγορές επαγγελματικών υπηρεσιών. Αντίθετα, η χαλάρωση των αντανταγωνιστικών περιορισμών έχει θετικά αποτελέσματα στις τιμές και την ποιότητα.

24. Ωστόσο, υπάρχουν τρεις βασικοί λόγοι για τους οποίους μπορεί να είναι απαραίτητος κάποιος βαθμός ρύθμισης των επαγγελματικών υπηρεσιών.
25. Ο πρώτος βασίζεται στην έννοια της "ασυμμετρίας της πληροφόρησης" μεταξύ των πελατών και των παρόχων υπηρεσιών. Ένα καθοριστικό χαρακτηριστικό των επαγγελματικών υπηρεσιών είναι ότι απαιτούν από τους ελεύθερους επαγγελματίες να διαθέτουν υψηλό επίπεδο τεχνικών γνώσεων. Οι καταναλωτές μπορεί να μην έχουν τις γνώσεις αυτές και συνεπώς είναι δύσκολο για αυτούς να κρίνουν την ποιότητα των υπηρεσιών που αγοράζουν. Οι επαγγελματικές υπηρεσίες είναι "αγαθά εμπιστοσύνης"(credence goods) η ποιότητα των οποίων δεν μπορεί να εκτιμηθεί εύκολα ούτε με προηγούμενη παρατήρηση ούτε, σε ορισμένες αγορές, με την κατανάλωση ή τη χρησιμοποίηση.
26. Το δεύτερο επιχείρημα στηρίζεται στην έννοια της "εξωτερικότητας". Σε ορισμένες αγορές, η παροχή μιας υπηρεσίας μπορεί να έχει επιπτώσεις όχι μόνο στον αγοραστή της υπηρεσίας αλλά και σε τρίτους. Ένας ανακριβής έλεγχος μπορεί να παραπλανήσει τους πιστωτές ή τους επενδυτές. Ένα πλημμελώς κατασκευασμένο κτίριο μπορεί να θέσει σε κίνδυνο τη δημόσια ασφάλεια. Υπάρχει κίνδυνος οι πάροχοι και οι αγοραστές των υπηρεσιών αυτών να μην λαμβάνουν δεόντως υπόψη αυτές τις εξωτερικές επιπτώσεις.
27. Το τρίτο επιχείρημα στηρίζεται στην έννοια των "δημοσίων αγαθών". Ορισμένες επαγγελματικές υπηρεσίες θεωρείται ότι παράγουν δημόσια αγαθά τα οποία είναι επωφελή για το κοινωνικό σύνολο. Τα αγαθά αυτά μπορεί να περιλαμβάνουν τη σωστή άσκηση της δικαιοσύνης ή την ανάπτυξη αστικού περιβάλλοντος υψηλής ποιότητας. Αν δεν υπάρχει οποιαδήποτε ρύθμιση, υπάρχει ο κίνδυνος ορισμένες αγορές επαγγελματικών υπηρεσιών να μην ανταποκρίνονται στις ποσοτικές και ποιοτικές απαιτήσεις προσφοράς αυτών των δημοσίων αγαθών.
28. Σε ορισμένες περιπτώσεις, τα προβλήματα αυτά μπορεί να οδηγήσουν σε αδυναμίες της αγοράς όπως σε ελλειμματική ή πλεονάζουσα προσφορά ή παροχή υπηρεσιών χαμηλής ποιότητας. Οι περιοριστικές ρυθμίσεις θεωρήθηκαν, συνεπώς, δικαιολογημένες για να διατηρήσουν την ποιότητα των επαγγελματικών υπηρεσιών και να προστατεύσουν τους καταναλωτές από πλημμελείς επαγγελματικές υπηρεσίες. Για παράδειγμα, οι περιορισμοί στη χορήγηση αδειών άσκησης μπορεί να αποκλείουν την προσφορά υπηρεσιών από επαγγελματίες που δεν έχουν τα απαιτούμενα προσόντα ή ικανότητες, ενώ οι πειθαρχικές διαδικασίες μπορούν να χρησιμοποιηθούν για την επιβολή κυρώσεων στους παρόχους υπηρεσιών των οποίων η ποιότητα δεν ανταποκρίνεται στα ελάχιστα πρότυπα. Οι περιορισμοί στη διαφήμιση μπορούν να χρησιμοποιηθούν για την προστασία των καταναλωτών από παραπλανητικές διαφημίσεις.
29. Στο ψήφισμά του για τις κανονιστικές ρυθμίσεις της αγοράς και τους κανόνες ανταγωνισμού για τα ελεύθερα επαγγέλματα, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο κατέληξε στο συμπέρασμα ότι «από γενικής απόψεως, οι κανόνες είναι απαραίτητοι στο ειδικό πλαίσιο κάθε επαγγέλματος, ιδίως εκείνοι που αφορούν την οργάνωση, τα προσόντα, την επαγγελματική δεοντολογία, την εποπτεία, την ευθύνη, την αμεροληψία και την επάρκεια των μελών του επαγγέλματος αυτού ή έχουν στόχο να αποτρέψουν συγκρούσεις συμφερόντων και την παραπλανητική διαφήμιση με την προϋπόθεση ότι παρέχονται στους τελικούς καταναλωτές οι απαραίτητες εγγυήσεις ακεραιότητας και πείρας, και δεν συνιστούν περιορισμούς του ανταγωνισμού»¹⁶.

30. Τα ακόλουθα τμήματα εξετάζουν μεμονωμένα τις πέντε κυριότερες κατηγορίες των περιορισμών στα επαγγέλματα της ΕΕ: (i) καθορισμός τιμών, (ii) συνιστώμενες τιμές, (iii) κανόνες σχετικά με τη διαφήμιση, (iv) απαιτήσεις εισόδου και ειδικά δικαιώματα, και (v) κανόνες που διέπουν τη διάρθρωση των επιχειρήσεων και πρακτικές που περιλαμβάνουν πολλές ειδικότητες. Σε κάθε τμήμα παρέχεται μία σύντομη επισκόπηση των επιχειρημάτων υπέρ και κατά της εξεταζόμενης κατηγορίας περιορισμών και παρέχονται ενδείξεις σχετικά με τη σκοπιμότητα χαλάρωσης των υφιστάμενων κανόνων.

4.1. Καθορισμός τιμών

31. Στα περισσότερα κράτη μέλη οι τιμές που χρεώνονται για επαγγελματικές υπηρεσίες αποτελούν αντικείμενο ελεύθερης διαπραγματεύσεως μεταξύ των παρόχων των υπηρεσιών και των πελατών. Ωστόσο, σε μικρό αριθμό περιπτώσεων εξακολουθούν να υπάρχουν προκαθορισμένες τιμές και μέγιστες και ελάχιστες τιμές. Οι τιμές αυτές αναφέρονται στον πίνακα 1 στον οποίο συνοψίζονται τα στοιχεία που έχει σήμερα στη διάθεσή της η Επιτροπή. Οι προκαθορισμένες τιμές ή οι ελάχιστες τιμές αποτελούν τα κανονιστικά μέσα που είναι πιθανό να έχουν τις μεγαλύτερες αρνητικές επιπτώσεις στον ανταγωνισμό, διαβρώνοντας ή περιορίζοντας σοβαρά τα ωφέλη που προσφέρουν στους καταναλωτές οι ανταγωνιστικές αγορές.
32. Σύμφωνα με ορισμένες επαγγελματικές ενώσεις, οι προκαθορισμένες τιμές παρέχουν ένα μηχανισμό για την εξασφάλιση χαμηλών τιμών. Ωστόσο, σύμφωνα με την οικονομική θεωρία, εντός μιας ανταγωνιστικής κατά τα άλλα αγοράς, η ρύθμιση των τιμών είναι απίθανο να εξασφαλίζει τιμές χαμηλότερες από εκείνες που αντιστοιχούν στα επίπεδα που εξασφαλίζει ο ελεύθερος ανταγωνισμός.
33. Οι επαγγελματικές ενώσεις ισχυρίστηκαν επίσης ότι οι προκαθορισμένες τιμές αποτελούν εγγύηση για την ποιότητα των υπηρεσιών. Ωστόσο, οι προκαθορισμένες τιμές δεν μπορούν να αποτρέψουν κάποιους ασυνείδητους να προσφέρουν υπηρεσίες χαμηλής ποιότητας. Ούτε οδηγούν στην εξάλειψη των οικονομικών κινήτρων των ελεύθερων επαγγελματιών να μειώσουν την ποιότητα και το κόστος. Επιπλέον, υπάρχουν πολλοί άλλοι λιγότερο περιοριστικοί μηχανισμοί για τη διατήρηση της ποιότητας και την προστασία των καταναλωτών. Παραδείγματος χάριν, μέτρα για τη βελτίωση της πληροφόρησης σχετικά με τις επαγγελματικές υπηρεσίες θα μπορούσαν να συμβάλουν έτσι ώστε οι καταναλωτές να λαμβάνουν πιο συνειδητές αποφάσεις έχοντας καλύτερη επίγνωση των επιλογών.
34. Κατά τη διάρκεια των δύο τελευταίων δεκαετιών, ορισμένα κράτη μέλη κατάργησαν τις προκαθορισμένες τιμές στα ελεύθερα επαγγέλματα. Στη δεκαετία του 1970 και 1980, για παράδειγμα, καταργήθηκαν οι προκαθορισμένες τιμές για τις συμβολαιογραφικές πράξεις μεταβίβασης και αρχιτεκτονικές υπηρεσίες στο Ηνωμένο Βασίλειο. Επίσης, στη Γαλλία καταργήθηκαν οι προκαθορισμένες τιμές για νομικές υπηρεσίες. Στα περισσότερα κράτη μέλη, τα επαγγέλματα του δικηγόρου, του λογιστή, του μηχανικού και του αρχιτέκτονα ασκούνται αποτελεσματικά χωρίς προκαθορισμένες τιμές. Αυτό δείχνει ότι οι έλεγχοι των τιμών δεν αποτελούν απαραίτητο κανονιστικό μέσο για τα επαγγέλματα αυτά και ότι άλλοι λιγότερο περιοριστικοί μηχανισμοί μπορούν να εξασφαλίσουν έναν αποτελεσματικό τρόπο διατήρησης υψηλής ποιότητας.
35. Είναι πιθανό ότι οι μέγιστες τιμές προστατεύουν τους καταναλωτές από την επιβολή υπερβολικών επιβαρύνσεων σε αγορές με υψηλούς φραγμούς εισόδου και έλλειψη

αποτελεσματικού ανταγωνισμού. Ωστόσο, αυτό δεν φαίνεται να ισχύει για το μεγαλύτερο μέρος των ελεύθερων επαγγελμάτων της ΕΕ.

36. Μία πιθανή εξαίρεση μπορεί να αποτελεί το επάγγελμα του συμβολαιογράφου, όπου οι ρυθμίσεις σχετικά με τις τιμές συνδυάζονται με άλλους κανόνες όπως ποσοτικούς περιορισμούς εισόδου και απαγόρευση διαφήμισης οι οποίοι περιορίζουν αισθητά τον ανταγωνισμό. Στην αγορά αυτή, οι κανονιστικές αρχές θα πρέπει να υιοθετήσουν μια πιο ολιστική προσέγγιση για την μεταρρύθμιση. Για παράδειγμα, η κατάργηση των ρυθμίσεων σχετικά με τις τιμές πρέπει ενδεχομένως να συνοδεύεται από άλλες μεταρρυθμίσεις για την προώθηση του ανταγωνισμού, όπως τη χαλάρωση των ποσοτικών περιορισμών εισόδου και διαφήμισης.

Πίνακας 1: Επισκόπηση των χωρών και των επαγγελμάτων με προκαθορισμένες, ελάχιστες ή μέγιστες τιμές

Επάγγελμα	Προκαθορισμένες τιμές	Ελάχιστες τιμές	Μέγιστες τιμές
Λογιστές/Ελεγκτές	Ελλάδα και Πορτογαλία (για το νόμιμο έλεγχο)	Ιταλία (για ορκωτούς λογιστές)	Ιταλία (για ορκωτούς λογιστές)
Φοροτεχνικοί	Γερμανία		
Αρχιτέκτονες		Ιταλία, Γερμανία	Γερμανία
Μηχανικοί		Ιταλία, Γερμανία, Λουξεμβούργο	Γερμανία
Δικηγόροι		Ιταλία, Αυστρία, Γερμανία	Ιταλία
Συμβολαιογράφοι		Βέλγιο, Γαλλία, Γερμανία, Ισπανία, Ελλάδα	Αυστρία, Βέλγιο, Γαλλία, Γερμανία, Ελλάδα, Ιταλία, Κάτω Χώρα, Ισπανία

Πηγή: η μελέτη που αναφέρεται στην υποσημείωση 12 και πληροφορίες που χορηγήθηκαν από επαγγελματικούς φορείς ή/και εθνικές αρχές ανταγωνισμού. Δεν περιλαμβάνονται οι φαρμακοποιοί.

4.2. Συνιστώμενες τιμές

37. Οι συνιστώμενες τιμές δημοσιεύονται για ορισμένες υπηρεσίες δικηγόρων, λογιστών, αρχιτεκτόνων και μηχανικών σε μια μειοψηφία των κρατών μελών (πίνακας 2). Οι συνιστώμενες τιμές, όπως και οι προκαθορισμένες τιμές, μπορεί να έχουν αισθητές αρνητικές επιπτώσεις στον ανταγωνισμό. Πρώτον, οι συνιστώμενες τιμές ενδέχεται να διευκολύνουν τον συντονισμό των τιμών μεταξύ των παρόχων υπηρεσιών. Δεύτερον, ενδέχεται να παραπλανούν τους καταναλωτές σχετικά με τα εύλογα επίπεδα τιμών.

38. Οι επαγγελματικές ενώσεις διατείνονται ότι οι συνιστώμενες τιμές παρέχουν στους καταναλωτές χρήσιμες πληροφορίες σχετικά με το μέσο κόστος των υπηρεσιών. Επίσης, ισχυρίζονται ότι οι συνιστώμενες τιμές μειώνουν το κόστος καθορισμού ή διαπραγμάτευσης των αμοιβών σε μεμονωμένη βάση και χρησιμεύουν ως οδηγός για τους επαγγελματίες που δεν έχουν την απαιτούμενη πείρα στον καθορισμό των αμοιβών. Επίσης, ενδέχεται να μειώνουν το κόστος των συναλλαγών διαπραγμάτευσης των τιμών για πολύπλοκες υπηρεσίες.
39. Στις αγορές όπου το κόστος έρευνας είναι υψηλό, μπορεί πράγματι να είναι προς το συμφέρον των καταναλωτών να έχουν πρόσβαση σε ακριβείς πληροφορίες σχετικά με τις συνήθεις τιμές. Ωστόσο, υπάρχουν εναλλακτικές μέθοδοι για την παροχή πληροφοριών σχετικά με τις τιμές. Παραδείγματος χάριν, η δημοσίευση πληροφοριών για τις τιμές με βάση ιστορικά στοιχεία ή με βάση έρευνες από ανεξάρτητους φορείς (όπως οργανώσεις καταναλωτών) μπορεί να παρέχουν ένα πιο αξιόπιστο οδηγό τιμών για τους καταναλωτές, που στρεβλώνει τον ανταγωνισμό σε πολύ μικρότερο βαθμό.
40. Επιπλέον, δεν θεωρείται πιθανό ότι οι επαγγελματίες των διαφόρων κλάδων χρειάζεται να στηρίζονται στις συνιστώμενες τιμές για τον καθορισμό των αμοιβών. Οι ελεύθεροι επαγγελματίες, όπως και οι άλλοι πάροχοι υπηρεσιών, εν γένει αποκτούν ή αγοράζουν την απαιτούμενη επαγγελματική πείρα για τον καθορισμό των αμοιβών. Υπάρχει μία ποικιλία λιγότερο περιοριστικών μηχανισμών όπως οι πληροφορίες για τις τιμές με βάση ιστορικά στοιχεία ή έρευνες για τη μείωση του κόστους των συναλλαγών.
41. Ορισμένες χώρες έχουν καταργήσει τις συνιστώμενες τιμές για επαγγελματικές υπηρεσίες εδώ και τουλάχιστον δύο δεκαετίες. Στα τέλη της δεκαετίας του 1980, για παράδειγμα, η φινλανδική αρχή ανταγωνισμού ανέλαβε την πρωτοβουλία για την άρση των συνιστώμενων τιμών για τους δικηγόρους, τους αρχιτέκτονες και άλλα επαγγέλματα. Στα τέλη της δεκαετίας του 1990, οι συνιστώμενες τιμές καταργήθηκαν για τους δικηγόρους στις Κάτω Χώρες και για τους αρχιτέκτονες στη Γαλλία. Την τελευταία διετία, οι συνιστώμενες τιμές καταργήθηκαν επίσης για τους αρχιτέκτονες και τις κατασκευαστικές εταιρείες στο Ηνωμένο Βασίλειο.

Πίνακας 2: Επισκόπηση των χωρών και των ελεύθερων επαγγελμάτων με συνιστώμενες τιμές

Επάγγελμα	Συνιστώμενες τιμές
Λογιστές/Ελεγκτές	Αυστρία, Πορτογαλία, Ελλάδα
Αρχιτέκτονες	Αυστρία, Βέλγιο, Δανία, Ιρλανδία, Γερμανία, Ισπανία
Μηχανικοί	Αυστρία, Λουξεμβούργο
Δικηγόροι	Αυστρία, Πορτογαλία, Ισπανία
Συμβολαιογράφοι	Αυστρία, Βέλγιο

Πηγή: η μελέτη που αναφέρθηκε στην υποσημείωση 12 και πληροφορίες που χορηγήθηκαν από επαγγελματικούς φορείς ή/και εθνικές αρχές ανταγωνισμού. Δεν περιλαμβάνονται οι φαρμακοποιοί.

4.3. Περιορισμοί διαφήμισης

42. Ένας μεγάλος αριθμός ελεύθερων επαγγελματιών στην ΕΕ υπόκεινται σε κανόνες σχετικά με τη διαφήμιση που είναι ειδικοί για κάθε τομέα δραστηριότητας (πίνακας 3). Σε ορισμένες περιπτώσεις, η διαφήμιση αυτή καθεαυτή απαγορεύεται. Σε άλλες, απαγορεύονται συγκεκριμένα μέσα ή διαφημιστικές μέθοδοι όπως ραδιοφωνική ή τηλεοπτική διαφήμιση ή η προσέγγιση πελατών μέσω τηλεφώνου (cold calling) ή συγκεκριμένες μορφές διαφήμισης. Σε ορισμένες περιπτώσεις υπάρχει ασάφεια ως προς τους ισχύοντες κανόνες σχετικά με τη διαφήμιση, πράγμα που αυτό καθεαυτό μπορεί να αποτρέπει τους επαγγελματίες από τη χρησιμοποίηση ορισμένων διαφημιστικών μεθόδων.
43. Σύμφωνα με την οικονομική θεωρία, η διαφήμιση μπορεί να διευκολύνει τον ανταγωνισμό με την ενημέρωση των καταναλωτών σχετικά με διάφορα προϊόντα χάρη στην οποία τους παρέχεται η δυνατότητα να λαμβάνουν αποφάσεις έχοντας καλύτερη επίγνωση των επιλογών. Οι περιορισμοί στη διαφήμιση μπορεί, συνεπώς, να μειώνουν τον ανταγωνισμό εξαιτίας της αυξησεως του κόστους συγκέντρωσης πληροφοριών για τα διάφορα προϊόντα, καθιστώντας δυσχερέστερη την έρευνα των καταναλωτών για την ποιότητα και την τιμή που ανταποκρίνεται καλύτερα στις ανάγκες τους. Επίσης, αναγνωρίζεται ευρύτατα ότι η διαφήμιση, και ιδίως η συγκριτική διαφήμιση, μπορεί να αποτελέσει ένα σημαντικό εργαλείο για νέες επιχειρήσεις που εισέρχονται στην αγορά και για υφιστάμενες επιχειρήσεις που προτείνουν νέα προϊόντα¹⁷.
44. Οι υπέρμαχοι των περιορισμών στη διαφήμιση τονίζουν την ασυμμετρία της πληροφόρησης μεταξύ των ελεύθερων επαγγελματιών και των καταναλωτών επαγγελματικών υπηρεσιών. Σύμφωνα με το επιχείρημα αυτό, είναι δύσκολο για τους καταναλωτές να αξιολογήσουν τις πληροφορίες σχετικά με τις επαγγελματικές υπηρεσίες και, συνεπώς, χρειάζονται ιδιαίτερη προστασία από ενέργειες που αποσκοπούν στην παραπλάνηση ή τη χειραγώγησή τους.
45. Ωστόσο, υπάρχει ένας αυξανόμενος όγκος εμπειρικών στοιχείων που τονίζει τις δυνητικά αρνητικές επιπτώσεις ορισμένων περιορισμών στη διαφήμιση¹⁸. Η έρευνα αυτή δείχνει ότι οι περιορισμοί στη διαφήμιση ενδέχεται σε ορισμένες περιπτώσεις να αυξάνουν τις αμοιβές των επαγγελματιών υπηρεσιών χωρίς να έχουν θετικά αποτελέσματα στην ποιότητα των υπηρεσιών αυτών. Τα πορίσματα αυτά υποδηλώνουν ότι οι περιορισμοί στη διαφήμιση αυτοί καθαυτοί δεν παρέχουν αναγκαστικά μια κατάλληλη λύση στην ασυμμετρία της πληροφόρησης σχετικά με επαγγελματικές υπηρεσίες. Αντίθετα, η διαφήμιση που ανταποκρίνεται στην αλήθεια και είναι αντικειμενική μπορεί να βοηθήσει τους καταναλωτές να αντιμετωπίσουν αυτή την ασυμμετρία και να λαμβάνουν αποφάσεις με καλύτερη επίγνωση των διαφόρων επιλογών.
46. Κατά την τελευταία εικοσαετία, αρκετά κράτη μέλη χαλάρωσαν τους περιορισμούς στη διαφήμιση ελεύθερων επαγγελματιών. Παραδείγματος χάρη, το 1970 καταργήθηκαν οι περιορισμοί στη διαφήμιση για τα επαγγέλματα του δικηγόρου και του λογιστή στο Ηνωμένο Βασίλειο. Στη δεκαετία του 1990, καταργήθηκαν στη Δανία οι περιοριστικοί κανόνες σχετικά με τη διαφήμιση για τους δικηγόρους, τους λογιστές και τους αρχιτέκτονες. Τα τελευταία χρόνια χαλάρωσαν και στη Γερμανία ορισμένοι αυστηροί διαφημιστικοί περιορισμοί για ελεύθερα επαγγέλματα.

47. Τα επαγγέλματα του λογιστικού και τεχνικού κλάδου λειτουργούν τώρα αποτελεσματικά χωρίς να χρειάζονται σημαντικοί διαφημιστικοί περιορισμοί για συγκεκριμένους τομείς σε μεγάλο αριθμό κρατών μελών. Αυτό δείχνει ότι οι περιορισμοί στη διαφήμιση για συγκεκριμένους τομείς όσον αφορά τα επαγγέλματα αυτά μπορεί να μην είναι απαραίτητοι για την προστασία των καταναλωτών από παραπλανητικούς ισχυρισμούς. Με τον ίδιο τρόπο, σε ορισμένα κράτη μέλη επιτρέπονται οι περισσότερες μορφές διαφήμισης για τους δικηγόρους, τους συμβολαιογράφους και τους φαρμακοποιούς. Είναι αυτονόητο ότι τα ελεύθερα επαγγέλματα εξακολουθούν να υπόκεινται στη γενική νομοθεσία που απαγορεύει την αναληθή ή δόλια διαφήμιση.

Πίνακας 3: Επισκόπηση των χωρών και των επαγγελμάτων με σημαντικούς περιορισμούς στη διαφήμιση

Επάγγελμα	Ουσιαστική απαγόρευση της διαφήμισης	Σημαντικοί περιορισμοί της διαφήμισης
Λογιστές	Γαλλία	Βέλγιο, Γερμανία, Ιταλία, Λουξεμβούργο, Πορτογαλία, Ισπανία
Ελεγκτές	Γαλλία, Λουξεμβούργο, Πορτογαλία, Ισπανία	Βέλγιο, Γερμανία, Ελλάδα, Ιταλία
Αρχιτέκτονες	Ιταλία, Λουξεμβούργο	Ιρλανδία; Γερμανία; Κάτω Χώρες; Αυστρία; Ελλάδα;
Μηχανικοί	Λουξεμβούργο	Ιταλία, Ιρλανδία; Ελλάδα;
Δικηγόροι	Ελλάδα, Πορτογαλία, Ιρλανδία (για παριστάμενους σε ανώτερα και ανώτατα δικαστήρια (barristers))	Αυστρία, Βέλγιο, Γαλλία, Ιρλανδία (για μη παριστάμενους σε δικαστήρια (solicitors)), Ιταλία, Ισπανία
Συμβολαιογράφοι	Γαλλία, Ιταλία, Ισπανία, Ελλάδα	Αυστρία, Γερμανία
Φαρμακοποιοί	Ιρλανδία; Πορτογαλία, Ελλάδα	Αυστρία, Γαλλία; Λουξεμβούργο;

Πηγή: η μελέτη που αναφέρθηκε στην υποσημείωση 12 και πληροφορίες που χορηγήθηκαν από επαγγελματικούς φορείς ή/και εθνικές αρχές ανταγωνισμού.

4.4. Περιορισμοί εισόδου και αποκλειστικές δραστηριότητες

48. Τα ελεύθερα επαγγέλματα υπόκεινται σε ποιοτικούς περιορισμούς εισόδου στα περισσότερα κράτη μέλη. Οι περιορισμοί αυτοί μπορούν να λάβουν τη μορφή ελάχιστων περιόδων εκπαίδευσης, επαγγελματικών εξετάσεων και ελάχιστων περιόδων επαγγελματικής πείρας. Σε πολλές περιπτώσεις, οι περιορισμοί εισόδου συνδυάζονται με ειδικά δικαιώματα παροχής ορισμένων υπηρεσιών. Σε ορισμένα

κράτη μέλη, τα επαγγέλματα του φαρμακοποιού και του συμβολαιογράφου υπόκεινται ακόμη και σε ποσοτικούς περιορισμούς εισόδου με βάση δημογραφικά ή γεωγραφικά κριτήρια.

49. Οι ποιοτικοί περιορισμοί εισόδου, σε συνδυασμό με ειδικά δικαιώματα, εξασφαλίζουν ότι μόνο οι επαγγελματίες με τα κατάλληλα προσόντα και ικανότητες μπορούν να ασκήσουν ορισμένες δραστηριότητες. Με τον τρόπο αυτό, συμβάλλουν σημαντικά στην εξασφάλιση της ποιότητας των επαγγελματικών υπηρεσιών.
50. Ωστόσο, οι υπερβολικές ρυθμίσεις για την έκδοση αδειών άσκησης επαγγέλματος είναι πιθανό να μειώσουν την προσφορά των παρόχων υπηρεσιών, με αρνητικές επιπτώσεις για τον ανταγωνισμό και την ποιότητα των υπηρεσιών. Σύμφωνα με εμπειρικές έρευνες, σε ορισμένες περιπτώσεις οι υπερβολικοί περιορισμοί στη χορήγηση αδειών οδήγησαν σε υψηλότερες τιμές χωρίς να εξασφαλίζεται υψηλότερη ποιότητα. Σε έκθεση του 1990 για παράδειγμα, η Ομοσπονδιακή Επιτροπή Εμπορίου των ΗΠΑ αξιολόγησε μία σειρά εμπειρικών μελετών για τους περιορισμούς στη χορήγηση αδειών. Κατέληξε στο συμπέρασμα ότι, ενώ ορισμένες μελέτες φαινόταν να υποδηλώνουν ότι οι περιορισμοί στην άσκηση ορισμένων επαγγελμάτων οδηγούσε σε υψηλότερη ποιότητα, στο μεγαλύτερο μέρος των μελετών διαπιστώθηκε ότι η ποιότητα παρέμεινε ανεπηρέαστη από τους περιορισμούς στη χορήγηση αδειών ή άσκησης επαγγελματικών δραστηριοτήτων που συνδέονται με τη χορήγηση αδειών. Σε ορισμένες μάλιστα περιπτώσεις, οι περιορισμοί στη χορήγηση αδειών είχαν ακόμη και αρνητικές επιπτώσεις στην ποιότητα¹⁹.
51. Αντίθετα, σε ορισμένες χώρες η χαλάρωση των περιορισμών που ίσχυαν για ορισμένα επαγγέλματα οδήγησε σε μείωση των τιμών χωρίς αυτό να οδηγήσει σε προφανή μείωση της ποιότητας. Για παράδειγμα, στην Αυστραλία η άρση των ειδικών δικαιωμάτων των δικηγόρων στον τομέα των πράξεων μεταβίβασης και η κατάργηση του μονοπωλίου των δικηγόρων που είχαν δικαίωμα να παρίστανται σε ανώτερα και ανώτατα δικαστήρια, συνέβαλε σε μία κατά 12% μείωση των συνολικών νομικών δαπανών. Στο Ηνωμένο Βασίλειο, η χαλάρωση των ειδικών δικαιωμάτων στον τομέα των πράξεων μεταβίβασης στη δεκαετία του 1980, οδήγησε επίσης σε μείωση των τιμών. Στις Κάτω Χώρες, η κατάργηση των φραγμών εισόδου στους μεσίτες στα τέλη της δεκαετίας του 1990 οδήγησε σε αύξηση των νεοεισερχόμενων φορέων, σε χαμηλότερες τιμές για τις συναλλαγές και σε πιο ευέλικτη παροχή υπηρεσιών.
52. Τα στοιχεία αυτά δείχνουν ότι οι κανονισμοί όσον αφορά τη χορήγηση αδειών ενδέχεται, σε ορισμένες περιπτώσεις, να είναι υπερβολικά περιοριστικοί και ότι μία χαλάρωση των υφιστάμενων κανόνων μπορεί να αποβεί επωφελής για τους καταναλωτές.
53. Πρώτον, ενδέχεται να είναι σκόπιμη η μείωση των απαιτήσεων εισόδου σε ένα επάγγελμα στις περιπτώσεις που φαίνεται ότι είναι δυσανάλογες με την πολυπλοκότητα των επαγγελματικών δραστηριοτήτων.
54. Δεύτερον, ενδέχεται να είναι σκόπιμος ο περιορισμός των αποκλειστικών δραστηριοτήτων για ορισμένα ελεύθερα επαγγέλματα. Σε ορισμένες περιπτώσεις, ορισμένα επαγγέλματα που απαιτούν υψηλή ειδίκευση κατέχουν, εκτός από τις βασικές δραστηριότητές τους, ειδικά δικαιώματα και για την παροχή άλλων λιγότερο πολύπλοκων υπηρεσιών. Σε ορισμένα κράτη μέλη, για παράδειγμα, οι δικηγόροι ή οι

συμβολαιογράφοι έχουν το ειδικό δικαίωμα παροχής υπηρεσιών στον τομέα πράξεων μεταβίβασης και επικύρωσης διαθηκών καθώς και ειδικό δικαίωμα παροχής νομικών συμβουλών. Σε τέτοιες περιπτώσεις, μια ευρύτερη ομάδα παρόχων υπηρεσιών μπορεί να είναι σε θέση να επιτελέσει τις λιγότερο περίπλοκες εργασίες.

55. Τρίτον, ενδέχεται να είναι σκόπιμη η άρση ορισμένων ειδικών δικαιωμάτων στις περιπτώσεις που υπάρχουν λιγότεροι περιοριστικοί μηχανισμοί για την εξασφάλιση της ποιότητας. Για παράδειγμα, σε ορισμένες αγορές μπορεί να είναι δυνατή η εξασφάλιση της ποιότητας και μέσω ανεξάρτητης πιστοποίησης ή ελέγχων της ποιότητας. Σε τέτοιες αγορές, οι καταναλωτές πρέπει να είναι ελεύθεροι να επιλέγουν κατά πόσο επιθυμούν να χρησιμοποιήσουν εγκεκριμένο ή πιστοποιημένο πάροχο υπηρεσιών.
56. Οι ποσοτικοί περιορισμοί εισόδου μειώνουν τον αριθμό των παρόχων υπηρεσιών και, συνεπώς, τις επιλογές των καταναλωτών και την προσφορά. Επιπλέον, σε ορισμένες περιπτώσεις, οι ποσοτικοί περιορισμοί μπορούν να οδηγήσουν στη δημιουργία τοπικών μονοπωλίων.
57. Έχει προβληθεί το επιχείρημα ότι οι ποσοτικοί περιορισμοί που στηρίζονται σε δημογραφικά κριτήρια είναι απαραίτητοι για να διασφαλιστεί η πρόσβαση σε σημαντικές υπηρεσίες. Πρώτον, υπάρχει η άποψη ότι οι ποσοτικοί περιορισμοί αυξάνουν την αποδοτικότητα, προστατεύοντας τη βιωσιμότητα σημείων πώλησης σε αραιοκατοικημένες περιοχές. Δεύτερον, υποστηρίζεται ότι οι ποσοτικοί περιορισμοί αποτρέπουν την απομάκρυνση των υπηρεσιών από αραιοκατοικημένες περιοχές (για παράδειγμα των φαρμακοποιών ή συμβολαιογράφων).
58. Ωστόσο, λαμβάνοντας υπόψη τις δυνητικά σοβαρές αρνητικές επιπτώσεις τους, θα πρέπει να εξεταστεί κατά πόσον υπάρχουν λιγότερο περιοριστικοί και πιο διαφανείς τρόποι (π.χ. με αντισταθμίσεις παροχής δημόσιας υπηρεσίας) για να εξασφαλιστεί η παροχή αυτών των υπηρεσιών σε αραιοκατοικημένες περιοχές. Σε κάθε περίπτωση, αυτοί οι ποσοτικοί περιορισμοί εισόδου δεν φαίνεται να δικαιολογούνται σε περιοχές οι οποίες δεν είναι αραιοκατοικημένες και, συνεπώς, δεν υπάρχει κίνδυνος ελλειμματικής προσφοράς.

4.5. Κανόνες σχετικά με τη διάρθρωση των επιχειρήσεων

59. Ορισμένα επαγγέλματα υπόκεινται σε κανόνες για τη διάρθρωση των επιχειρήσεων που ποικίλλουν ανάλογα με τους επιμέρους τομείς. Οι κανόνες αυτοί μπορεί να περιορίζουν την ιδιοκτησιακή διάρθρωση των εταιρειών παροχής επαγγελματικών υπηρεσιών, τις δυνατότητες συνεργασίας με άλλα επαγγέλματα και, σε ορισμένες περιπτώσεις, τις δυνατότητες ίδρυσης υποκαταστημάτων, σύναψης συμφωνιών δικαιοχρησίας ή δημιουργίας αλυσίδων.
60. Οι κανόνες για τη διάρθρωση των επιχειρήσεων μπορεί να έχουν αρνητικές οικονομικές επιπτώσεις εάν εμποδίζουν τους παρόχους να αναπτύξουν νέες υπηρεσίες ή επιχειρηματικά σχήματα που λειτουργούν αποδοτικά σε σχέση με το κόστος. Παραδείγματος χάριν, οι κανόνες αυτοί ενδέχεται να εμποδίζουν δικηγόρους ή λογιστές να παρέχουν ολοκληρωμένες νομικές και λογιστικές συμβουλές για φορολογικά θέματα ή να εμποδίζουν την ανάπτυξη καταστημάτων παροχής πολλαπλών επαγγελματικών υπηρεσιών σε αγροτικές περιοχές. Ορισμένοι κανόνες σχετικά με την ιδιοκτησία, όπως η απαγόρευση σύστασης εταιρείας, μπορεί επίσης

να μειώσουν την πρόσβαση στο κεφάλαιο σε αγορές επαγγελματικών υπηρεσιών, εμποδίζοντας την είσοδο νέων φορέων και την επέκταση.

61. Από την άλλη μεριά, υποστηρίζεται ότι οι κανόνες σχετικά με τη διάρθρωση των επιχειρήσεων και την ιδιοκτησία μπορεί να είναι απαραίτητοι έτσι ώστε να εξασφαλιστεί η προσωπική ευθύνη των ελεύθερων επαγγελματιών έναντι των πελατών και να αποφεύγονται συγκρούσεις συμφερόντων. Υπάρχει επίσης η άποψη ότι οι κανόνες αυτοί ενδέχεται να είναι απαραίτητοι για να εξασφαλιστεί η ανεξαρτησία των ελεύθερων επαγγελματιών. Εάν οι εταιρείες επαγγελματικών υπηρεσιών ελέγχονται ή επηρεάζονται από άτομα εκτός του επαγγέλματος, αυτό μπορεί να θέτει σε κίνδυνο την κρίση ή την τήρηση των επαγγελματικών αξιών των ελεύθερων επαγγελματιών.
62. Κατά την άποψη της Επιτροπής, οι κανόνες για τη διάρθρωση των επιχειρήσεων φαίνεται να είναι λιγότερο δικαιολογημένοι στις περιπτώσεις που περιορίζουν τις δυνατότητες συνεργασίας μεταξύ των μελών του ιδίου επαγγέλματος. Η συνεργασία μεταξύ των μελών του ιδίου επαγγέλματος θεωρείται λιγότερο πιθανό να περιορίζει την ανεξαρτησία των μελών ενός επαγγέλματος ή να θίγει την επαγγελματική τους δεοντολογία.
63. Οι κανόνες σχετικά με τη διάρθρωση των επιχειρήσεων φαίνεται επίσης ότι είναι λιγότερο δικαιολογημένοι σε επαγγέλματα στα οποία δεν υπάρχει επιτακτική ανάγκη προστασίας της ανεξαρτησίας των ελεύθερων επαγγελματιών. Παραδείγματος χάριν, τα επαγγέλματα του αρχιτέκτονα και του μηχανικού ασκούνται αποτελεσματικά χωρίς τους κανόνες αυτούς στα περισσότερα κράτη μέλη. Συνεπώς, θεωρείται απίθανο ότι οι κανόνες σχετικά με τη διάρθρωση των επιχειρήσεων είναι απαραίτητοι για την προστασία των καταναλωτών των υπηρεσιών αυτών.
64. Οι κανόνες σχετικά με τη διάρθρωση των επιχειρήσεων φαίνονται πιο δικαιολογημένοι στις αγορές όπου υπάρχει σημαντική ανάγκη προστασίας της ανεξαρτησίας ή της προσωπικής ευθύνης των ελεύθερων επαγγελματιών. Ωστόσο, είναι πιθανό να υπάρχουν εναλλακτικοί μηχανισμοί για την προστασία της ανεξαρτησίας και της επαγγελματικής δεοντολογίας που είναι λιγότερο περιοριστικοί για τον ανταγωνισμό. Κατά συνέπεια, σε ορισμένες αγορές, οι αυστηροί περιορισμοί σχετικά με την ιδιοκτησία θα μπορούσαν να αντικατασταθούν εξ ολοκλήρου ή εν μέρει από λιγότερο περιοριστικούς κανόνες.

5. ΕΝΔΕΧΟΜΕΝΗ ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΩΝ ΚΑΝΟΝΩΝ ΑΝΤΑΓΩΝΙΣΜΟΥ ΤΗΣ ΕΚ

65. Αντιανταγωνιστικούς κανόνες και ρυθμίσεις στον τομέα των ελεύθερων επαγγελμάτων συναντούμε τόσο σε μέτρα που έχουν θεσπιστεί από επαγγελματικές ενώσεις όσο και σε νομοθετικές ή κανονιστικές πράξεις που έχουν εκδοθεί από δημόσιες αρχές. Συνεπώς, πρέπει να γίνει διάκριση μεταξύ (i) της ευθύνης των ελεύθερων επαγγελματιών και των ενώσεών τους βάσει του άρθρου 81 και (ii) της ευθύνης των κρατών μελών βάσει του άρθρου 3 παράγραφος 1 στοιχείο ζ), του άρθρου 10 και του άρθρου 81.

5.1. Ευθύνη των ελεύθερων επαγγελματιών

5.1.1. Οι ελεύθεροι επαγγελματίες ως επιχειρήσεις

66. Το άρθρο 81 εφαρμόζεται στις επιχειρήσεις. Αποτελεί πάγια νομολογία ότι η έννοια της επιχείρησης καλύπτει κάθε φορέα ο οποίος ασκεί οικονομική δραστηριότητα ανεξάρτητα από το νομικό καθεστώς που τον διέπει και τον τρόπο της χρηματοδότησής του²⁰. Οικονομική δραστηριότητα αποτελεί κάθε δραστηριότητα που συνίσταται στην προσφορά αγαθών ή υπηρεσιών σε δεδομένη αγορά²¹.

67. Τρεις περιπτώσεις δεν εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 81:

- (1) καταρχήν δεν υπάρχει οικονομική δραστηριότητα όταν το κράτος ασκεί δραστηριότητες τις οποίες δεν ήταν σε θέση να προσφέρει η αγορά²²
- (2) επίσης, δεν αποτελεί οικονομική δραστηριότητα η άσκηση δημόσιας εξουσίας²³ ωστόσο, η έννοια της επιχείρησης είναι σχετική: μία δεδομένη οντότητα μπορεί να ασκεί εν μέρει οικονομική δραστηριότητα και εν μέρει δημόσια εξουσία²⁴ στο μέτρο που ασκεί οικονομική δραστηριότητα υπόκειται στους κανόνες ανταγωνισμού.
- (3) οι υπάλληλοι δεν θεωρούνται επιχειρήσεις²⁵.

68. Κατά συνέπεια, οι ελεύθεροι επαγγελματίες στο μέτρο που δεν είναι υπάλληλοι, ασκούν οικονομική δραστηριότητα διότι παρέχουν υπηρεσίες έναντι αμοιβής σε αγορές²⁶. Ούτε το γεγονός ότι η δραστηριότητα είναι διανοητική, απαιτεί έγκριση και δεν μπορεί να ασκηθεί αν δεν συγκεντρώνεται ένας συνδυασμός υλικών, μη υλικών και ανθρώπινων πόρων²⁷, ούτε η πολυπλοκότητα και η τεχνική φύση των υπηρεσιών που παρέχονται, ούτε το γεγονός ότι το επάγγελμα είναι ρυθμιζόμενο²⁸, μπορεί να μεταβάλει το συμπέρασμα αυτό.

5.1.2. Η αυτορύθμιση ως απόφαση ένωσης επιχειρήσεων

69. Ένας επαγγελματικός φορέας ενεργεί ως ένωση επιχειρήσεων για τους σκοπούς του άρθρου 81 όταν θεσπίζει μία ρύθμιση όσον αφορά τη συμπεριφορά των μελών του²⁹. Αυτό ισχύει ακόμη και όταν γίνονται δεκτοί επαγγελματίες με καθεστώς υπαλλήλου, δεδομένου ότι οι επαγγελματικοί φορείς κανονικά και κατά κύριο λόγο εκπροσωπούν ανεξάρτητους επαγγελματίες.

70. Δεν έχει εξάλλου σημασία εάν ορισμένοι επαγγελματικοί φορείς διέπονται από ρύθμιση δημοσίου δικαίου³⁰ ή έχουν αποστολή δημοσίου συμφέροντος³¹ ή διατείνονται ότι ενεργούν προς το γενικό συμφέρον³².

71. Ωστόσο, ένας φορέας που έχει κανονιστικές εξουσίες όσον αφορά την άσκηση του επαγγέλματος δεν είναι ένωση επιχειρήσεων εάν η πλειοψηφία του αποτελείται από εκπροσώπους των δημοσίων αρχών και αν απαιτείται να τηρεί ορισμένα προκαθορισμένα κριτήρια δημοσίου συμφέροντος³³. Οι κανόνες που θεσπίζονται από έναν επαγγελματικό φορέα μπορούν μόνο να θεωρηθούν ως κρατικά μέτρα εάν το κράτος έχει ορίσει τα κριτήρια δημοσίου συμφέροντος και τις βασικές αρχές με τις οποίες θα πρέπει να συμμορφώνονται οι κανόνες και αν το κράτος έχει διατηρήσει την εξουσία του να λαμβάνει αποφάσεις σε τελευταίο βαθμό³⁴.

5.1.3. Η αυτορύθμιση ως περιορισμός του ανταγωνισμού

72. Στο τμήμα 4 της παρούσας έκθεσης αναφέρονται ορισμένοι τυπικοί περιορισμοί του ανταγωνισμού στον τομέα των επαγγελματικών υπηρεσιών. Η Επιτροπή έχει ήδη εξετάσει και καταδικάσει τα προκαθορισμένα τιμολόγια για τους ιταλούς εκτελωνιστές³⁵ και τους ισπανούς συμβούλους σε θέματα βιομηχανικής ιδιοκτησίας³⁶. Πρόσφατα απέστειλε κοινοποίηση αιτιάσεων κατά της κλίμακας συνιστώμενων αμοιβών που θεσπίστηκε από τη βελγική ένωση αρχιτεκτόνων. Η Επιτροπή εξέτασε επίσης τον κώδικα συμπεριφοράς του συλλόγου ειδικών πληρεξουσίων του Ευρωπαϊκού Γραφείου Διπλωμάτων Ευρεσιτεχνίας³⁷. Διαπίστωσε ότι ένας αριθμός περιορισμών ήταν καθαρά δεοντολογικοί κανόνες και, ως εκ τούτου, δεν ενέπιπταν στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 81, αλλά ότι ο περιορισμός της συγκριτικής διαφήμισης θα μπορούσε να διατηρηθεί μόνο προσωρινά μετά από απαλλαγή δυνάμει του άρθρου 81 παράγραφος 3.

5.1.4. Επιπτώσεις στις συναλλαγές μεταξύ των κρατών μελών

73. Οι κανόνες στον τομέα των επαγγελμάτων μπορεί να έχουν αισθητές επιπτώσεις στις συναλλαγές μεταξύ των κρατών μελών, τουλάχιστον όταν οι κανόνες αυτοί επεκτείνονται στο σύνολο του εδάφους της χώρας³⁸.

5.1.5. Η “εξαιρέση Wouters”

74. Σύμφωνα με την απόφαση Wouters του Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων δεν είναι απαραίτητο ότι κάθε συμφωνία μεταξύ επιχειρήσεων ή κάθε απόφαση ένωσης επιχειρήσεων που περιορίζει τον ανταγωνισμό αντίκειται στο άρθρο 81 παράγραφος 1 της συνθήκης. Στην υπόθεση αυτή δεν υπήρχε παραβίαση του άρθρου 81 παράγραφος 1 της συνθήκης, δεδομένου ότι η επίμαχη ρύθμιση, παρά τις εγγενείς περιοριστικές επιπτώσεις της στον ανταγωνισμό, ήταν αναγκαία για την προσήκουσα άσκηση του δικηγορικού επαγγέλματος, όπως ήταν οργανωμένο στο οικείο κράτος μέλος³⁹.

75. Το Δικαστήριο κατέληξε στο συμπέρασμα αυτό αφού έλαβε υπόψη αρκετούς παράγοντες:⁴⁰

- Πρέπει πρώτα να ληφθούν υπόψη το γενικό πλαίσιο στο οποίο ελήφθη η απόφαση περί ενώσεως των εν λόγω επιχειρήσεων ή στο οποίο αναπτύσσει τα αποτελέσματά της. Ειδικότερα, πρέπει να ληφθούν υπόψη οι στόχοι της που συνδέονται εν προκειμένω με την αναγκαιότητα θέσπισης κανόνων περί οργανώσεως, προσόντων, δεοντολογίας, ελέγχου και ευθύνης, οι οποίοι παρέχουν την απαραίτητη εγγύηση ακεραιότητας και πείρας στους τελικούς αποδέκτες των επαγγελματικών υπηρεσιών και στην εκπλήρωση του συγκεκριμένου στόχου γενικού συμφέροντος.
- Επιβάλλεται επίσης να εξεταστεί εάν τα εντεύθεν περιοριστικά του ανταγωνισμού αποτελέσματα είναι συνυφασμένα με την επίδιωξη των εν λόγω στόχων και αν, συνεπώς, είναι απαραίτητα προκειμένου να εξασφαλιστεί η προσήκουσα άσκηση του επαγγέλματος, όπως είναι οργανωμένο στο οικείο κράτος μέλος.
- Τα περιοριστικά του ανταγωνισμού αποτελέσματα δεν πρέπει να υπερβαίνουν αυτό που είναι αναγκαίο για τη διασφάλιση της προσήκουσας άσκησης του επαγγέλματος (δοκιμή αναλογικότητας).

5.1.6. Κρατικός καταναγκασμός ως αμυντικός ισχυρισμός

76. Οι επιχειρήσεις δεν υπέχουν ευθύνη βάσει του άρθρου 81 όταν το κράτος με μέτρα δημόσιας εξουσίας απαιτεί από αυτές να υιοθετήσουν αντιανταγωνιστική συμπεριφορά⁴¹. Σε μία τέτοια περίπτωση, δεν μπορούν να θεωρηθούν υπεύθυνες για την παραβίαση του άρθρου 81 της συνθήκης ΕΚ⁴².
77. Το επιχείρημα του καταναγκασμού εκ μέρους του κράτους μπορεί να ισχύσει μόνον όταν το κράτος απαιτεί μια συγκεκριμένη συμπεριφορά⁴³. Συνεπώς, εάν το κράτος απλώς επιτρέπει, ενθαρρύνει ή διευκολύνει τις επιχειρήσεις να υιοθετήσουν αντιανταγωνιστική συμπεριφορά, το επιχείρημα του καταναγκασμού εκ μέρους του κράτους δεν είναι ισχυρό⁴⁴.
78. Επιπλέον, ακόμη και όταν το κράτος απαιτεί από την επιχείρηση να υιοθετήσει μια αντιανταγωνιστική συμπεριφορά, εάν οι επιχειρήσεις εξακολουθούν να είναι τουλάχιστον εν μέρει σε θέση να περιορίσουν αυτόνομα τον ανταγωνισμό – παραδείγματος χάρη επειδή διαθέτουν περιθώριο εκτιμήσεως κατά την εκτέλεση της εθνικής νομοθεσίας⁴⁵ – τότε τόσο οι επιχειρήσεις όσο και το κράτος μπορούν να θεωρηθούν ότι υπέχουν ευθύνη. Πράγματι, η εθνική νομοθεσία που απαιτεί από τους οικονομικούς συντελεστές να υιοθετήσουν αντιανταγωνιστική συμπεριφορά μπορεί να αποτελεί η ίδια παραβίαση της συνθήκης ΕΚ, και ιδίως του άρθρου 3 παράγραφος 1 στοιχείο ζ), του άρθρου 10 παράγραφος 2 και του άρθρου 81/82 (βλ. κατωτέρω).
79. Στην πρόσφατη απόφασή του στην υπόθεση *Conorzio Industrie Fiammiferi* ή *CIF* το Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων αποφάνθηκε ότι όταν οι επιχειρήσεις εφαρμόζουν συμπεριφορές αντίθετες στο άρθρο 81 παράγραφος 1 και όταν οι συμπεριφορές αυτές απαιτούνται ή διευκολύνονται από κρατικά μέτρα τα οποία τα ίδια παραβιάζουν τα άρθρα 3 παράγραφος 1 στοιχείο γ), 10 παράγραφος 2 και 81/82, η εθνική αρχή ανταγωνισμού έχει καθήκον να μην εφαρμόσει αυτά τα κρατικά μέτρα και να θέσει σε εφαρμογή το άρθρο 81. Συνέπεια της απόφασης αυτής είναι ότι όταν η απόφαση μιας εθνικής αρχής ανταγωνισμού να μην εφαρμόσει την εθνική νομοθεσία έχει καταστεί οριστική, το αμυντικό επιχείρημα του καταναγκασμού εκ μέρους του κράτους καθίσταται πλέον ανίσχυρο⁴⁶. Για την περίοδο που προηγείται της απόφασης να μην εφαρμοστεί ο νόμος, το επιχείρημα του καταναγκασμού εκ μέρους του κράτους είναι ισχυρό και οι επιχειρήσεις απαλλάσσονται από τα πρόστιμα καθώς και από απαιτήσεις αποζημίωσης ζημιών (βλ. επίσης τμήμα 5.1.8 κατωτέρω)⁴⁷.

5.1.7. Άρθρο 81 παράγραφος 3

80. Ορισμένοι κανόνες που εμπίπτουν στο άρθρο 81 παράγραφος 1 και δεν υπάγονται στην "εξαίρεση *Wouters*" θα μπορούσαν εντούτοις να επωφεληθούν από εξαίρεση δυνάμει του άρθρου 81 παράγραφος 3 εάν πληρούν τους όρους που προβλέπονται σε αυτό.

5.1.8. Πιθανά μέτρα για την επιβολή της νομοθεσίας

81. Όταν οι ρυθμίσεις που θεσπίζονται από επαγγελματική ένωση παραβιάζουν το άρθρο 81, η Επιτροπή μπορεί να απαιτήσει από την εν λόγω επαγγελματική ένωση να θέσει τέρμα στην παραβίαση ή/και μπορεί να επιβάλει πρόστιμα. Οι εθνικές αρχές ανταγωνισμού έχουν παρόμοιες εξουσίες επιβολής.

82. Όταν οι επιχειρήσεις εφαρμόζουν συμπεριφορές αντίθετες στο άρθρο 81 παράγραφος 1 και όταν οι συμπεριφορές αυτές απαιτούνται από κρατικά μέτρα τα οποία είναι τα ίδια αντίθετα προς το άρθρο 3 παράγραφος 1 στοιχείο ζ), το άρθρο 10 παράγραφος 2 και το άρθρο 81/82 της συνθήκης ΕΚ, όπως προκύπτει από την πρόσφατη απόφαση CIF του Δικαστηρίου, μια εθνική αρχή ανταγωνισμού έχει καθήκον να μην εφαρμόσει την εθνική νομοθεσία και να θέσει σε εφαρμογή το άρθρο 81. Σε μια τέτοια περίπτωση, όσον αφορά παρελθούσες συμπεριφορές, για λόγους ασφάλειας του δικαίου, οι οικείες επιχειρήσεις δεν μπορούν να εκτίθενται σε τυχόν κυρώσεις (ποινικές ή διοικητικές). Ωστόσο, όσον αφορά μελλοντικές συμπεριφορές, οι εθνικές αρχές ανταγωνισμού έχουν τη δυνατότητα να διατάξουν τις σχετικές επιχειρήσεις να θέσουν τέρμα και να απέχουν από την εν λόγω συμπεριφορά και να επιβάλουν πρόστιμα για συμπεριφορά που υιοθετείται μετά την απόφαση μη εφαρμογής της εθνικής νομοθεσίας.
83. Μία παραβίαση του άρθρου 81, που έχει άμεσα αποτελέσματα, μπορεί επίσης να έχει επιπτώσεις όσον αφορά διαδικασίες ενώπιον εθνικών δικαστηρίων. Πρώτον, εκείνοι που θίγονται από τους επαγγελματικούς κανόνες που αντίκεινται στο άρθρο 81, μπορεί να ζητήσουν τη λήψη ασφαλιστικών μέτρων ή/και να υποβάλουν μηνύσεις για ζημιές. Όταν η αντίθετη προς το άρθρο 81 συμπεριφορά επιβάλλεται από την εθνική νομοθεσία, η οποία είναι η ίδια αντίθετη προς το άρθρο 3 παράγραφος 1 στοιχείο ζ), το άρθρο 10 παράγραφος 2 και το άρθρο 81/82, για λόγους ασφάλειας του δικαίου, η σχετική συμπεριφορά δεν μπορεί να συνεπάγεται την καταβολή αποζημιώσεων για την περίοδο που προηγείται της απόφασης μη εφαρμογής της αντιανταγωνστικής εθνικής νομοθεσίας. Δεύτερον, σύμφωνα με το άρθρο 81 παράγραφος 2 της συνθήκης, οποιαδήποτε συμφωνία ή απόφαση επιχειρήσεων που απαγορεύεται δυνάμει του άρθρου 81, είναι άκυρη. Συνεπώς, σε διαδικασίες σχετικά με την εφαρμογή των ρυθμίσεων αυτών, μπορεί να χρησιμοποιηθεί ως αμυντικός ισχυρισμός η ακυρότητα των επαγγελματικών ρυθμίσεων που είναι αντίθετες στο άρθρο 81.

5.2. Ευθύνη των κρατών μελών

84. Μολονότι το άρθρο 81 της συνθήκης, αυτό καθαυτό, ρυθμίζει αποκλειστικά τη συμπεριφορά των επιχειρήσεων και δεν αφορά τα θεσπιζόμενα από τα κράτη μέλη νομοθετικά ή κανονιστικά μέτρα, ωστόσο, το άρθρο αυτό, σε συνδυασμό με το άρθρο 10 παράγραφος 2 και το άρθρο 3 παράγραφος 1 στοιχείο ζ) της συνθήκης "επιβάλλει στα κράτη μέλη να μην θεσπίζουν ή να διατηρούν σε ισχύ μέτρα, έστω και νομοθετικής ή κανονιστικής φύσεως, δυνάμει να εξουδετερώσουν την πρακτική αποτελεσματικότητα των εφαρμοστέων επί επιχειρήσεων κανόνων ανταγωνισμού"⁴⁸.
85. Σε αυτή τη βάση το Δικαστήριο αποφάνθηκε επανειλημμένα ότι όταν ένα κράτος μέλος επιβάλλει ή ευνοεί συμφωνίες, αποφάσεις ή εναρμονισμένες πρακτικές αντίθετες προς το άρθρο 81 ή ενισχύει τα αποτελέσματά τους ή αφαιρεί από τη δική του κανονιστική ρύθμιση τον κρατικό της χαρακτήρα, μεταθέτοντας σε ιδιώτες επιχειρηματίες την ευθύνη λήψεως αποφάσεων περί παρεμβάσεως σε οικονομικά θέματα, μπορεί να θεωρηθεί ότι υπέχει ευθύνη δυνάμει των άρθρων 3 παράγραφος 1 στοιχείο ζ), 10 και 81⁴⁹.
86. Η απόφαση Arduino υποδηλώνει ότι τα κρατικά μέτρα με τα οποία ανατίθενται κανονιστικές εξουσίες σε ιδιωτικούς φορείς θα μπορούσαν να προσβληθούν δυνάμει των άρθρων 3 παράγραφος 1 στοιχείο ζ), 10 παράγραφος 2 και 81, εκτός εάν οι

δημόσιες αρχές έχουν την τελευταία λέξη και ασκούν αποτελεσματικό έλεγχο της εφαρμογής. Στην υπόθεση Arduino, η συμμετοχή του επαγγελματικού συλλόγου στον καθορισμό των αμοιβών περιοριζόταν στην πρόταση ενός σχεδίου πίνακα αμοιβών και ο αρμόδιος υπουργός είχε την εξουσία να τροποποιήσει τον πίνακα αμοιβών· συνεπώς, δεν υπήρχε ανάθεση εξουσίας εκ μέρους της δημόσιας αρχής σε ιδιώτες επιχειρηματίες η οποία θα μπορούσε να προσβληθεί. Κατά την άποψη της Επιτροπής, τα κρατικά μέτρα για την ανάθεση κανονιστικών εξουσιών τα οποία δεν καθορίζουν σαφώς τους στόχους γενικού συμφέροντος που πρέπει να επιδιώκονται από τον κανονισμό ή/και με τα οποία το κράτος παραιτείται ουσιαστικά από την εξουσία του να λαμβάνει τις τελικές αποφάσεις ή να ελέγχει την εφαρμογή, μπορούν, κατά συνέπεια, να προσβληθούν βάσει των κανόνων αυτών.

87. Με βάση τις ανωτέρω αρχές, η άποψη της Επιτροπής είναι ότι θα μπορούσε να αμφισβητηθεί η νομιμότητα των ακόλουθων πρακτικών δυνάμει του άρθρου 3 παράγραφος 1 στοιχείο ζ), του άρθρου 10 παράγραφος 2 και του άρθρου 81/82 της συνθήκης ΕΚ,

- "αυτόματες εγκρίσεις", όπως είναι οι απλές επικυρώσεις και οι σιωπηρές εγκρίσεις που χορηγούνται από τα κράτη μέλη για συμφωνίες ή αποφάσεις, όταν οι ισχύουσες νομοθετικές διαδικασίες δεν προβλέπουν ελέγχους και ασφαλιστικές δικλίδες, ούτε την εξουσία διεξαγωγής διαβουλεύσεων·
- πρακτικές βάσει των οποίων οι αρχές ενός κράτους μέλους δύνανται μόνο είτε να απορρίψουν είτε να εγκρίνουν τις προτάσεις των επαγγελματικών οργανώσεων, χωρίς να έχουν την ευχέρεια να τροποποιούν το περιεχόμενό τους ούτε να αντικαθιστούν τις προτάσεις αυτές με δικές τους αποφάσεις.

88. Ο έλεγχος της τήρησης της αρχής της αναλογικότητας θα ήταν χρήσιμος για να εκτιμηθεί σε ποιο βαθμό οι αντιανταγωνιστικές επαγγελματικές ρυθμίσεις εξυπηρετούν πράγματι το γενικό συμφέρον. Για τον σκοπό αυτό θα ήταν χρήσιμο υπάρχει ένας σαφώς διατυπωμένος στόχος για κάθε ρύθμιση και μια επεξήγηση των λόγων για τους οποίους το κανονιστικό μέτρο που επιλέγεται αποτελεί το λιγότερο περιοριστικό μηχανισμό για την ουσιαστική επίτευξη του στόχου αυτού.

89. Όταν ένα κράτος θεσπίζει ή διατηρεί σε ισχύ μέτρα που είναι αντίθετα προς τα άρθρα 3 παράγραφος 1 στοιχείο ζ), 10 και 81, η Επιτροπή και τα άλλα κράτη μέλη μπορούν να κινήσουν διαδικασίες παράβασης δυνάμει των άρθρων 226 και 227. Επιπλέον, δυνάμει της υπεροχής του κοινοτικού δικαίου, τα εθνικά δικαστήρια και οι εθνικοί διοικητικοί φορείς έχουν την υποχρέωση να ερμηνεύουν τις κρατικές ρυθμίσεις σύμφωνα με αυτές τις κοινοτικές διατάξεις και, εφόσον είναι απαραίτητο, να μην εφαρμόζουν τις κρατικές ρυθμίσεις όταν έρχονται σε σύγκρουση με τις διατάξεις της συνθήκης. Σύμφωνα με την ήδη αναφερθείσα απόφαση στην υπόθεση CIF, το καθήκον αυτό ισχύει επίσης και στις περιπτώσεις στις οποίες οι εθνικές αρχές ανταγωνισμού διερευνούν συμπεριφορές επιχειρήσεων που απαιτούνται σύμφωνα με την εθνική νομοθεσία. Τέλος, τα πρόσωπα που θίγονται από τα επίμαχα κρατικά μέτρα μπορούν να ασκήσουν αγωγή αποζημιώσεων κατά του κράτους μέλους για παραβίαση της κοινοτικής νομοθεσίας.

6. ΤΑ ΕΠΟΜΕΝΑ ΒΗΜΑΤΑ ΓΙΑ ΤΟΝ ΕΚΣΥΓΧΡΟΝΙΣΜΟ

90. Στην παρούσα έκθεση της Επιτροπής προσδιορίζονται οι ομάδες εκείνες των κανονιστικών περιορισμών των επαγγεμάτων που θα μπορούσαν να προκαλέσουν

τη μεγαλύτερη ζημία στον ανταγωνισμό χωρίς να δικαιολογούνται αντικειμενικά. Κατά συνέπεια, η Επιτροπή θα επιθυμούσε να επανεξεταστούν οι περιορισμοί αυτοί και, στην περίπτωση που δεν δικαιολογούνται για αντικειμενικούς λόγους, να καταργηθούν ή να αντικατασταθούν από λιγότερο περιοριστικούς κανόνες.

91. Η επανεξέταση και, εφόσον απαιτείται, η μεταρρύθμιση των δυνητικά περιοριστικών υφιστάμενων κανόνων και ρυθμίσεων θα απαιτούσε συντονισμένες προσπάθειες από όλους τους φορείς, κάθε ένας στον τομέα της αρμοδιότητάς του. Το τμήμα αυτό εξετάζει πώς οι διάφοροι συντελεστές (αρχές ανταγωνισμού, κανονιστικές αρχές, επαγγελματικές οργανώσεις) μπορούν να συμβάλλουν σε αυτές τις κοινές προσπάθειες.

6.1. Επανεξέταση των υφιστάμενων κανόνων από τις νομοθετικές αρχές

92. Η Επιτροπή πιστεύει ότι ο καλύτερος τρόπος για την επίτευξη μιας αλλαγής σε συνολικό επίπεδο θα ήταν με τις εθελοντικές ενέργειες των φορέων εκείνων που είναι υπεύθυνοι για τη θέσπιση των υφιστάμενων περιορισμών. Θα ήταν σκόπιμο να εξετάσουν διεξοδικά σε ποιο βαθμό απαιτείται μεταρρύθμιση των αντίστοιχων επαγγελματιών και κατά πόσο οι υφιστάμενοι κανόνες συμβιβάζονται με τις αρχές της νομοθεσίας ανταγωνισμού. Όπως υπογραμμίστηκε ανωτέρω, οι περιοριστικές ρυθμίσεις θεσπίζονται άμεσα και διατηρούνται σε ισχύ από το κράτος ή από τις επαγγελματικές οργανώσεις.

93. Συνεπώς, η Επιτροπή καλεί, πρώτα, τις ρυθμιστικές αρχές των κρατών μελών να επανεξετάσουν τη νομοθεσία ή τις ρυθμίσεις που emπίπτουν στη δικαιοδοσία τους. Ειδικότερα, θα πρέπει να εξετάσουν εάν οι υφιστάμενοι περιορισμοί επιδιώκουν ένα σαφώς διατυπωμένο και θεμιτό στόχο δημοσίου συμφέροντος, εάν είναι απαραίτητοι για την επίτευξη του στόχου αυτού και εάν υπάρχουν άλλα λιγότερο περιοριστικά μέσα για την επίτευξη του αποτελέσματος αυτού.

94. Η Επιτροπή καλεί επίσης όλους τους επαγγελματικούς φορείς να αναλάβουν μια αντίστοιχη επανεξέταση των κανόνων και των ρυθμίσεών τους. Θα πρέπει να εφαρμόσουν την ίδια δοκιμή αναλογικότητας όπως και οι κανονιστικές αρχές των κρατών μελών και, εφόσον είναι απαραίτητο, να μεταβάλουν τους υφιστάμενους κανόνες ή να προτείνουν αλλαγές.

95. Η Επιτροπή προτείνει να συζητηθούν το 2004 με τις ευρωπαϊκές οργανώσεις των επαγγελματιών φορέων οι απόψεις τους σχετικά με την αποστολή γενικού συμφέροντος των τομέων που εκπροσωπούν και ο τρόπος που θα μπορούσε να επιτελεστεί με μηχανισμούς που προωθούν περισσότερο τον ανταγωνισμό. Θα πρέπει επίσης να ζητηθεί η γνώμη των οργανώσεων των καταναλωτών. Η Επιτροπή καλεί τις εθνικές αρχές ανταγωνισμού να πράξουν το ίδιο σε εθνικό επίπεδο στην περίπτωση που δεν έχουν ήδη ξεκινήσει τη διαδικασία αυτή.

96. Η Επιτροπή θα εξακολουθήσει να παρακολουθεί τις απόψεις των καταναλωτών σχετικά με τα πλεονεκτήματα και τα μειονεκτήματα αυτού του είδους ρύθμισης. Η Επιτροπή σκοπεύει επίσης να συνεχίσει τη διερεύνηση των σχέσεων μεταξύ των επιπέδων ρύθμισης και των οικονομικών αποτελεσμάτων (τιμές και ποιότητα), καθώς και της ικανοποίησης του καταναλωτή.

97. Όπως δείχνει η εμπειρία παλαιότερων προσπαθειών εκσυγχρονισμού στον τομέα των επαγγελματιών υπηρεσιών σε ορισμένα κράτη μέλη, η απλή κατάργηση των αντιανταγωνιστικών μηχανισμών μπορεί να μην αρκεί για την προώθηση του

ανταγωνισμού στον τομέα αυτό. Κατά συνέπεια, τόσο οι κανονιστικές αρχές όσο και οι επαγγελματικοί φορείς θα πρέπει να διερευνήσουν την ανάγκη χρησιμοποίησης συνοδευτικών μηχανισμών για την προώθηση του ανταγωνισμού που αυξάνουν τη διαφάνεια και ισχυροποιούν τη θέση του καταναλωτή. Οι μηχανισμοί αυτοί μπορεί, για παράδειγμα, να περιλαμβάνουν την ενεργή παρακολούθηση εκ μέρους οργανώσεων καταναλωτών, τη συγκέντρωση και τη δημοσίευση ερευνών με βάση ιστορικά στοιχεία ή τη δημόσια ανακοίνωση της κατάργησης των προκαθορισμένων αμοιβών. Η Επιτροπή σκοπεύει να μελετήσει τις επιπτώσεις των διαφόρων εναλλακτικών λύσεων όπου έχουν εφαρμοστεί και, ως πρώτο βήμα, θα εξετάσει με οργανώσεις καταναλωτών σε ευρωπαϊκό επίπεδο τον τρόπο προσδιορισμού των καλύτερων πρακτικών.

98. Η Επιτροπή θα επεκτείνει αυτή τη διαδικασία εξέτασης και στις δέκα χώρες που προσχωρούν στην Ένωση το 2004.

6.2. Επιβολή της νομοθεσίας στο πλαίσιο του ευρωπαϊκού δικτύου ανταγωνισμού

99. Από τον Μάιο του 2004, μετά την έναρξη ισχύος του κανονισμού 1/2003⁵⁰, οι εθνικές αρχές ανταγωνισμού και τα εθνικά δικαστήρια θα διαδραματίζουν σημαντικότερο ρόλο κατά την αξιολόγηση της νομιμότητας των κανόνων και των ρυθμίσεων που διέπουν τα διάφορα επαγγέλματα. Θα μπορούν να αποφασίσουν κατά πόσο μία συμφωνία, απόφαση ή πρακτική συμβιβάζεται με το άρθρο 81 παράγραφος 1, καθώς και να εφαρμόζουν το άρθρο 81 παράγραφος 3, που συνεπάγεται εξαίρεση από τη γενική απαγόρευση των αντια ανταγωνιστικών συμφωνιών.

100. Στο βαθμό που οι περιορισμοί του ανταγωνισμού έχουν το κέντρο βάρους τους σε ένα κράτος μέλος, η διοικητική εφαρμογή των κοινοτικών κανόνων ανταγωνισμού στα ελεύθερα επαγγέλματα θα αποτελεί κατά κύριο λόγο καθήκον των εθνικών αρχών ανταγωνισμού. Η Επιτροπή θα εξακολουθεί να διερευνά επιμέρους υποθέσεις, στις περιπτώσεις που είναι απαραίτητο.

101. Η Επιτροπή σκοπεύει να παρακολουθεί την πρόοδο και να εξασφαλίσει τη συνεπή εφαρμογή των άρθρων 81 και 82 μέσω του συντονισμού που θα πραγματοποιείται στο πλαίσιο του ευρωπαϊκού δικτύου ανταγωνισμού. Ειδικότερα, η παρακολούθηση της αγοράς θα πραγματοποιείται από κοινού με εθνικούς εμπειρογνώμονες σε θέματα ανταγωνισμού, καθώς και με εμπειρογνώμονες από εθνικές κανονιστικές και άλλες αρχές.

102. Η Επιτροπή προτείνει, συνεπώς, να εξεταστούν με τις εθνικές κανονιστικές αρχές η αναγκαιότητα, η αναλογικότητα και η αιτιολόγηση των υφιστάμενων ρυθμίσεων. Σε μεταγενέστερο στάδιο, εφόσον είναι απαραίτητο, η Επιτροπή δεν αποκλείει την εφαρμογή διαδικασιών παράβασης.

6.3. Τελικές παρατηρήσεις

103. Η Επιτροπή θα υποβάλει έκθεση το 2005 σχετικά με την πρόοδο που έχει σημειωθεί για την κατάργηση των περιορισμών που προσδιορίστηκαν ανωτέρω, ή για την αποδειχθείσα αναγκαιότητα των κανόνων αυτών. Για τον σκοπό αυτό, η Επιτροπή θα απευθυνθεί μέχρι τα τέλη του έτους στις κανονιστικές αρχές και θα ζητήσει να αναφέρουν κάθε μέτρο που έχουν θεσπίσει και που εμπίπτει στην παρούσα έκθεση. Οποιαδήποτε ρητή αιτιολόγηση των περιοριστικών κανόνων που θα επιθυμούσαν να διατηρήσουν, πρέπει να κοινοποιείται στην Επιτροπή.

104. Η Επιτροπή κλείνει την έκθεση επαναλαμβάνοντας ότι οι προσπάθειες όλων των ενδιαφερομένων μερών είναι απαραίτητες για τη βελτίωση του κανονιστικού περιβάλλοντος στο οποίο λειτουργούν οι πάροχοι επαγγελματικών υπηρεσιών στην Ευρώπη. Η δημιουργία ενός περιβάλλοντος στο οποίο η ποιότητα και οι κανόνες δεοντολογίας εξασφαλίζονται από μηχανισμούς που προωθούν περισσότερο τον ανταγωνισμό, θα επιτρέψει στα ελεύθερα επαγγέλματα να εισάγουν καινοτομίες και να βελτιώνουν την ποιότητα και το φάσμα των υπηρεσιών τους. Η προσφορά πιο αποτελεσματικών και ανταγωνιστικών επαγγελματικών υπηρεσιών θα ωφελήσει άμεσα τους καταναλωτές, και δεδομένου ότι αποτελούν βασικές εισροές για άλλες επιχειρηματικές δραστηριότητες, η βελτίωση των επαγγελματικών υπηρεσιών θα οδηγήσει επίσης σε αύξηση της παραγωγικότητας για το σύνολο της οικονομίας, συμβάλλοντας έτσι στην επίτευξη του στόχου της Λισσαβόνας να καταστεί η Ευρώπη η πιο δυναμική οικονομία της γνώσης σε όλο τον κόσμο.

Υποσημειώσεις

- ¹ Το θέμα του ανταγωνισμού στις επαγγελματικές υπηρεσίες εξετάζεται επί του παρόντος από τον ΟΟΣΑ, όπου συμπεριλαμβάνονται και ορισμένα επαγγέλματα που δεν καλύπτονται στην παρούσα έκθεση.
- ² Κανονισμός (ΕΟΚ) 4064/89 του Συμβουλίου, ΕΕ L 395, 30.12.1989· αντικαθίσταται από 1ης Μαΐου 2004 από τον κανονισμό του Συμβουλίου (ΕΚ) αριθ. 139/2004 της 20ής Ιανουαρίου 2004 για τον έλεγχο των συγκεντρώσεων μεταξύ των επιχειρήσεων, ΕΕ L 24, 29.01.2004.
- ³ Πηγή: Eurostat (2002) Ευρωπαϊκές επιχειρήσεις: δεδομένα και στοιχεία. Οι υπηρεσίες περιλαμβάνουν τις κατασκευαστικές εργασίες, αλλά όχι τις κοινωνικές υπηρεσίες και τη δημόσια διοίκηση.
- ⁴ Ανακοίνωση της Επιτροπής στο Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Μια στρατηγική για την εσωτερική αγορά υπηρεσιών, COM (2000) 888 τελικό, 29.12.2000.
- ⁵ Πρόταση οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για τις υπηρεσίες στην εσωτερική αγορά, COM(2004) 002 της 13.1.2004.
- ⁶ Πρόταση οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με την αναγνώριση των επαγγελματικών προσόντων, [COM \(2002\) 119 τελικό της 7.3.2002](#)
- ⁷ Ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου σχετικά με τις ρυθμίσεις της αγοράς και τους κανόνες ανταγωνισμού για τα ελεύθερα επαγγέλματα, 16.12.2003.
- ⁸ The competitiveness of business-related services and their contribution to the performance of European enterprises (Η ανταγωνιστικότητα των υπηρεσιών προς τις επιχειρήσεις και η συμβολή τους στις επιδόσεις των ευρωπαϊκών επιχειρήσεων) COM(2003) 747 τελικό, 4.12.2003.
- ⁹ Κατηγορία 74 της ταξινόμησης NACE "Άλλες επιχειρηματικές δραστηριότητες" που περιλαμβάνει τις νομικές δραστηριότητες, τις δραστηριότητες λογιστικής και ελέγχου, παροχής συμβουλών, έρευνες αγοράς, δραστηριότητες παροχής επιχειρηματικών και διαχειριστικών συμβουλών, δραστηριότητες διαχείρισης ελεγχουσών εταιρειών, δραστηριότητες αρχιτεκτόνων και μηχανικών και άλλες δραστηριότητες παροχής τεχνικών συμβουλών, τεχνικές δοκιμές και αναλύσεις, διαφήμιση, εξεύρεση και προμήθεια προσωπικού, δραστηριότητες ιδιωτικού αστυνομικού και παροχής προστασίας, δραστηριότητες καθαρισμού κτιρίων και διάφορες άλλες.
- ¹⁰ Πηγή: Eurostat, Έρευνα εργατικού δυναμικού στην ΕΕ.
- ¹¹ Πηγή: Eurostat, Εξελίξεις στον τομέα των υπηρεσιών κατά τη διάρκεια του δευτέρου τριμήνου του 2003, Statistics in focus 36/2003.
- ¹² "Economic Impact of regulation in the field of liberal professions in different EU Member States", Ian Paterson, Marcel Fink, Anthony Ogus, Institute for Advanced Studies, Βιέννη, Ιανουάριος 2003.
- ¹³ Αυτό και άλλα σχετικά έγγραφα υπάρχουν στη διεύθυνση: <http://europa.eu.int/comm/competition/liberalization/conference/libprofconference.htm>.
- ¹⁴ 93/438/ΕΟΚ: Απόφαση της Επιτροπής της 30ής Ιουνίου 1993 σχετικά με τη διαδικασία εφαρμογής του άρθρου 85 της συνθήκης ΕΟΚ (IV/33.407 - CNSD) ΕΕ L 203, 13.08.1993 σ. 27.
- ¹⁵ Βλ. τη δημοσίευση του ΟΟΣΑ για το δίκαιο και την πολιτική ανταγωνισμού αριθ. 4, Φεβρουάριος 2002, "Competition in Professional Services", σ. 56 έως 57, και τη δημοσίευση στο Διαδίκτυο της πλήρους έκθεσης του ΟΟΣΑ <http://www.oecd.org/dataoecd/35/4/1920231.pdf>. Βλ. επίσης τις παραπομπές στις υποσημειώσεις 18 και 19.
- ¹⁶ Ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου σχετικά με τις κανονιστικές ρυθμίσεις της αγοράς και τους κανόνες ανταγωνισμού για τα ελεύθερα επαγγέλματα, 16.12.2003

-
- ¹⁷ Βλ. οδηγία 97/55/ΕΚ της 6^{ης} Οκτωβρίου 1997 για την τροποποίηση της οδηγίας 84/450/ΕΟΚ σχετικά με την παραπλανητική διαφήμιση προκειμένου να συμπεριληφθεί η συγκριτική διαφήμιση, ΕΕ L αριθ. 290, 23.10.1997, σ.18.
- ¹⁸ Η έρευνα για τους περιορισμούς της διαφήμισης στα νομικά επαγγέλματα συνοψίζεται, για παράδειγμα, από τους Stephen, F.H. και J.H. Love, " Regulation of the Legal Profession", στην B. Bouckaert and G. De Geest (eds) Encyclopedia of Law and Economics, Τόμος III: The Regulation of Contracts, Cheltenham, 2000, σ.987-1017.
- ¹⁹ Cox C. and S. Foster, "The Costs and Benefits of Occupational Regulation" Bureau of Economics Staff Report to the Federal Trade Commission, 1990, σ. 26-27.
- ²⁰ Υπόθεση C-41/90, *Höfner και Elser* [1991] Συλλογή I-1979, παράγραφος 21, και υπόθεση C-309/99, *Wouters* [2002] Συλλογή I-1577, παράγραφος 46.
- ²¹ Υπόθεση C-35/96, *Επιτροπή κατά Ιταλίας (CNSD)* [1998] Συλλογή I-03851, παράγραφος 36.
- ²² Υποθέσεις C-160/91 [1993] *Poucet* (οι οργανισμοί υποχρεωτικής κοινωνικής ασφάλισης που στηρίζονται στην αρχή της αλληλεγγύης δεν αποτελούν επιχείρηση) και υπόθεση C-218/00, *CISAL di Battistello* [2002] Συλλογή I-00691. Βλ. εξάλλου την υπόθεση C-67/96 *Albany* [1999] Συλλογή I-5863 (θεωρείται επιχείρηση ταμείο που στηρίζεται στην αρχή της κεφαλαιοποίησης) και υπόθεση C-180/98 *Pavlov*[2000] Συλλογή I-6451.
- ²³ Υπόθεση C-364/92, *Eurocontrol* [1994] Συλλογή I-0043, παράγραφος 30, και C-343/95, *Calì e Figli* [1997] Συλλογή I-1547, παράγραφοι 22-23.
- ²⁴ Αυτό συνέβη στην περίπτωση του δημοσίου γραφείου απασχόλησης στο *Höfner* (βλ υποσημείωση 20), των αεροπορικών αρχών στην υπόθεση *Aéroports de Paris* [2002] Συλλογή II-3929 και της πόλης του Trier στην υπόθεση *Ambulanz Glöckner* [2001] Συλλογή I-08089.
- ²⁵ Γνώμη του γενικού εισαγγελέα Jacobs στην υπόθεση C-180/98 και C-184/98 *Pavlov* (βλ. υποσημείωση 22) και απόφαση στην υπόθεση C-22/98, *Becu* [1999] Συλλογή I-4449.
- ²⁶ Πράγματι, το Δικαστήριο επιβεβαίωσε στην υπόθεση *Wouters* (βλ. υποσημείωση 20), παράγραφος 48, ότι οι δικηγόροι παρέχουν, έναντι αμοιβής, υπηρεσίες νομικής αρωγής και εκπροσώπησης πελατών ενώπιον των δικαστηρίων. Παρόμοια επιχειρήματα ισχύουν και για άλλα επαγγέλματα, όπως για τους εκτελωνιστές στις δύο υποθέσεις *CNSD* (T- 513/93 και C-35/96) και τους ανεξάρτητους ειδικευμένους γιατρούς στην υπόθεση *Pavlov* (βλ. υποσημείωση 22).
- ²⁷ *CNSD*, (βλ. υποσημείωση 21)παράγραφος 38.
- ²⁸ *Wouters*, (βλ. υποσημείωση 20) παράγραφος 49.
- ²⁹ *Wouters*, (βλ. υποσημείωση 20) παράγραφος 64.
- ³⁰ *Wouters*, (βλ. υποσημείωση 20) παράγραφοι 65 και 66.
- ³¹ Γνώμη του γενικού εισαγγελέα Léger στην υπόθεση *Arduino* C-35/99 [2002] Συλλογή I-01529, παράγραφος 56.
- ³² Γνώμη του γενικού εισαγγελέα Jacobs στην υπόθεση *Albany* (βλ. υποσημείωση 22).
- ³³ *Wouters* (βλ. υποσημείωση 202), παράγραφοι 61-64 και C-35/99, *Arduino* (βλ. υποσημείωση 31), παράγραφοι 37-39.
- ³⁴ *Wouters*, (βλ. υποσημείωση 20) παράγραφος 68.
- ³⁵ Απόφαση 93/438/ΕΟΚ της Επιτροπής της 30ής Ιουνίου 1993 – *CNSD* (ΕΕ L 203,13.08.1993).

-
- ³⁶ Απόφαση 95/188/ΕΚ της Επιτροπής της 30ής Ιανουαρίου 1995 σχετικά με διαδικασία εφαρμογής του άρθρου 85 της συνθήκης ΕΚ (IV/33.686 – Coari), ΕΕ L 12 , 02.06.1995, σ.37.
- ³⁷ Απόφαση 1999/267/ΕΚ της Επιτροπής της 7ης Απριλίου 1999 (ΕΕ L 106, 23.04.1999, σ. 14) σχετικά με διαδικασία εφαρμογής του άρθρου 85 της συνθήκης ΕΚ (IV/36.147 Κώδικας δεοντολογίας ΕΡΠ). Βλ. επίσης απόφαση του Πρωτοδικείου στην υπόθεση T-144/99 *Επιτροπή κατά Κάτω Χωρών*. [2001] Συλλογή I-03541.
- ³⁸ *Wouters* (βλ. υποσημείωση 20), παράγραφος 95 και *Arduino* (βλ. υποσημείωση 31), παράγραφος 33.
- ³⁹ *Wouters*, παράγραφος 110.
- ⁴⁰ *Wouters* (βλ. υποσημείωση 20), παράγραφοι 97-110.
- ⁴¹ Υπόθεση C-13/77, *GB-Inno-BM* [1997] Συλλογή I-02115.
- ⁴² Υπόθεση C-198/01, *Consorzio Industrie Fiammiferi (CIF)* [2003] Συλλογή I-0000, παράγραφος 51.
- ⁴³ C-359/95 P και C-379/95 P, *Ladbroke* [1997] Συλλογή I-6265, παράγραφοι 33 και 34 .
- ⁴⁴ Συνεκδικασθείσες υποθέσεις T-191/98, T-212/98 έως T-214/98, *Atlantic Container Line κατά Επιτροπής* [2003] Συλλογή II-0000.
- ⁴⁵ Υπόθεση T-513/93 C-359/95 P και C-379/95 P, *Ladbroke*, παράγραφοι 33 και 34., *CNSD*, παράγραφος 71-72.
- ⁴⁶ *CIF* (βλ. υποσημείωση 42), παράγραφος 55.
- ⁴⁷ *CIF* (βλ. υποσημείωση 42), παράγραφος 54.
- ⁴⁸ *Arduino* (βλ. υποσημείωση 31), παράγραφος 34.
- ⁴⁹ *Arduino* (βλ. υποσημείωση 31), παράγραφοι 34-35.
- ⁵⁰ Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 1/2003 του Συμβουλίου της 16ης Δεκεμβρίου 2002, για την εφαρμογή των κανόνων ανταγωνισμού που προβλέπονται στα άρθρα 81 και 82 της Συνθήκης, [ΕΕ L 1 της 4.1.2003, σ. 1](#),