

Προσωρινή έκδοση – Το τελικό κείμενο της απόφασης δημοσιεύεται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως σύμφωνα με το άρθρο 27(1) του Ν. 3959/2011

ΓΝΩΜΟΔΟΤΗΣΗ ΑΡΙΘΜ. 40/2022*
Η ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΑΝΤΑΓΩΝΙΣΜΟΥ
ΣΕ ΟΛΟΜΕΛΕΙΑ-ΕΥΡΕΙΑ

Συνεδρίασε στην αίθουσα Συνεδριάσεων του 1ου ορόφου, του κτηρίου των Γραφείων της (Κότσικα 1Α & Πατησίων), την 25^η Οκτωβρίου 2022, ημέρα Τρίτη και ώρα 11:30, με την εξής σύνθεση:

Πρόεδρος: Ιωάννης Λιανός

Μέλη: Χαρίκλεια Νικολοπούλου (Αντιπρόεδρος)

Παναγιώτης Φώτης

Ιωάννης Στεφάτος

Μιχαήλ Πολέμης, λόγω κωλύματος

του τακτικού μέλους, Ιωάννη Πετρόγλου και

Αφροδίτη Αδαμάκου

Γραμματέας: Ευγενία Ντόρντα με αναπληρώτρια την Ηλιάνα Κούτρα

Θέμα της συνεδρίασης: «Γνωμοδότηση της Επιτροπής Ανταγωνισμού σχετικά με θέματα προστασίας του ανταγωνισμού που τίθενται από την πρωτοβουλία «το καλάθι του νοικοκυριού»

Η Επιτροπή Ανταγωνισμού (ΕΑ) στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων της και ιδίως βάσει του άρθρου 23, παρ. 1, αφού έλαβε υπόψη της την απάντηση του Υπουργού Ανάπτυξης και Επενδύσεων στην υπ' αρ. πρωτ. 9082/12.10.2022 επιστολή παροχής στοιχείων της ΕΑ (καθώς την προτεινόμενη διάταξη νόμου την οποία διαβίβασε με την αριθ. πρωτ. 101024/20.10.2022 επιστολή του), και το ισχύον νομικό πλαίσιο, ήτοι τις διατάξεις του Ν. 3959/2011, κατά πλειοψηφία

ΣΚΕΦΘΗΚΕ ΩΣ ΕΞΗΣ:

1. Η ρύθμιση καταρχήν δεν δημιουργεί ζητήματα εξ απόψεως δικαίου ανταγωνισμού, εφόσον η επιλογή των κατηγοριών προϊόντων που θα συμπεριλαμβάνονται στο καλάθι του νοικοκυριού δεν είναι αποτέλεσμα συμφωνίας της Πολιτείας με τις

* Η παρούσα γνωμοδότηση εκδίδεται σε μια (1) επιπλέον έκδοση με τα διακριτικά: (1) Προς Δημοσίευση στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως. Από τη παραπάνω έκδοση έχουν αφαιρεθεί απόρρητα στοιχεία (όπου η ένδειξη [...]), σύμφωνα με το άρθρο 41 του ν. 3959/2011 (ΦΕΚ 93 Α'/20.4.2011), όπως ισχύει, και τον Κανονισμό Λειτουργίας και Διαχείρισης της Επιτροπής Ανταγωνισμού (ΦΕΚ 54 Β'/16.1.2013).

Προσωρινή έκδοση – Το τελικό κείμενο της απόφασης δημοσιεύεται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως σύμφωνα με το άρθρο 27(1) του Ν. 3959/2011

επιχειρήσεις που δραστηριοποιούνται στην αγορά ή οποιασδήποτε επικοινωνίας ή επαφής μεταξύ ανταγωνιστικών επιχειρήσεων και η πρωτοβουλία δεν επιτρέπει ή ενθαρρύνει τις επιχειρήσεις να ανταλλάσσουν πληροφορίες ή να συμφωνούν από κοινού τα εν λόγω προϊόντα/κατηγορίες προϊόντων ή άλλες παραμέτρους του ανταγωνισμού. Ενόψει τούτων, είναι θετική η πρόβλεψη ότι οι ευρύτερες κατηγορίες προϊόντων θα καθορίζονται από το Υπουργείο χωρίς την εμπλοκή των παικτών της αγοράς, ενώ κάθε επιχείρηση θα επιλέγει αυτόνομα τα προϊόντα και τις τιμές τους¹. Σε κάθε περίπτωση, παρά τις στρεβλώσεις του ανταγωνισμού οι οποίες δύνανται να προκληθούν από το μέτρο, αυτό κρίνεται αναλογικό, εν όψει της παρούσης δύσκολης συγκυρίας για τους καταναλωτές και δεδομένης της προσωρινότητάς του έως 31.3.2023.

2. Το γεγονός ότι οι εταιρείες σούπερ μάρκετ θα επιλέγουν τα προϊόντα που επιθυμούν να εντάξουν στο καλάθι του νοικοκυριού ενδέχεται να τους δώσει τη δυνατότητα μόγλευσης στις διαπραγματεύσεις τους με τους προμηθευτές των προϊόντων αυτών, κυρίως με όσους έχουν μικρή διαπραγματευτική δύναμη. Για παράδειγμα, δύνανται οι εταιρείες σούπερ μάρκετ να απαιτήσουν υψηλότερες προμήθειες- τέλη πρόσβασης (slotting allowances, upfront access payments, pay to stay fees ή άλλες πληρωμές/εκπτώσεις) από τους προμηθευτές προκειμένου να συμπεριλάβουν τα προϊόντα τους στο καλάθι του νοικοκυριού, ιδίως αν οι τελευταίοι δεν έχουν πρόσβαση στη λιανική αγορά. Μια τέτοια κατάσταση ενδέχεται να προκαλέσει στρεβλώσεις στον ανταγωνισμό μεταξύ προμηθευτών: αφενός μεν θα ευνοούνται όσοι είναι σε θέση να «χρηματοδοτήσουν» την ένταξή τους στην πρωτοβουλία, αφετέρου ο εξαναγκασμός μικρών προμηθευτών να προβούν σε τέτοιες παροχές ενδέχεται να επηρεάσει αρνητικά τη βιωσιμότητά τους. Ενδεχομένως η συστηματική λειτουργία του μηχανισμού παρακολούθησης περιθωρίου κέρδους για τα προϊόντα αυτά και μάλιστα κατά προτεραιότητα να περιορίσει αυτό το κίνδυνο². Η ΕΑ θα παρακολουθεί συστηματικά τις εν λόγω αγορές σύμφωνα και με τους κανόνες των Κανονισμού 2022/720 για τους κάθετους περιορισμούς³ και των συναφών Κατευθυντήριων γραμμών⁴.
3. Ακολούθως, είναι ιδιαίτερος σημαντικό η συγκεκριμένη πρωτοβουλία να μην οδηγήσει σε πρακτικές συστηματικής αυτοπροτίμησης (self-preferencing) από τα σουπερμάρκετ σε προϊόντα δικής τους ιδιωτικής ετικέτας, εις βάρος προϊόντων σήματος, τα οποία ενδεχομένως να προσφέρονται σε φθηνότερες τιμές για τους καταναλωτές αλλά επί των οποίων το περιθώριο κέρδους των σουπερμάρκετ να είναι ενδεχομένως υψηλότερο. Ένα τέτοιο αποτέλεσμα θα λειτουργήσει εις βάρος τόσο

¹ Βλ. σχετικά παρ. 2 του Σχεδίου Διατάξεων Νόμου.

² Άρθρο 58 του ν. 4818/2021 (Α' 124).

³ Κανονισμός (ΕΚ) 2022/720, της Επιτροπής της 10ης Μαΐου 2022 για την εφαρμογή του άρθρου 101 παράγραφος 3 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης σε ορισμένες κατηγορίες κάθετων συμφωνιών και εναρμονισμένων πρακτικών (ΕΕ L 134 της 11.5.2022, σ. 4)

⁴ Κατευθυντήριες γραμμές για τους κάθετους περιορισμούς (ΕΕ C 248 της 30.6.2022, σ. 1, Ενότητα 8.2.6. κλπ.).

Προσωρινή έκδοση – Το τελικό κείμενο της απόφασης δημοσιεύεται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως σύμφωνα με το άρθρο 27(1) του Ν. 3959/2011

των προμηθευτών, όσο και των καταναλωτών, οι οποίοι ενδεχομένως με αυτόν τον τρόπο δεν θα κατευθύνονται στα φθηνότερα προϊόντα (από πλευράς κόστους παραγωγής) και δεν θα επωφελούνται από ευρύτερη ποικιλία προϊόντων. Ενδεχομένως, να εξεταστεί, λαμβάνοντας υπόψη την εφαρμογή του μέτρου και τα πραγματικά αποτελέσματά του στην αγορά, ύστερα από περίοδο 1 μηνός, η δυνατότητα να αξιολογηθούν τυχόν πρακτικές self-preferencing και να εξεταστεί η ανάγκη λήψης μέτρων.

4. Μια άλλη πιθανή επίπτωση της πρωτοβουλίας είναι οι αυξήσεις τιμών σε προϊόντα ή κατηγορίες προϊόντων εκτός του καλαθιού (από τον ίδιο ή διαφορετικούς προμηθευτές) προκειμένου να αντισταθμίσουν τυχόν απώλειες από τη διάθεση των προϊόντων εντός του καλαθιού σε προσιτές τιμές (ή ενδεχομένως μείωσης τιμών). Ενόψει τούτου, θα πρέπει να δοθεί ιδιαίτερο βάρος στον τρόπο και στα κριτήρια επιλογής των κατηγοριών προϊόντων που θα ενταχθούν στο καλάθι, ώστε να αποφευχθούν περιπτώσεις όπου η ένταξη μιας κατηγορίας αυξάνει την τιμή σε άλλες κατηγορίες που απευθύνονται στο ίδιο καταναλωτικό κοινό (ευάλωτους καταναλωτές). Για την επιλογή αυτή, ενδείκνυται η χρήση στοιχείων από ανεξάρτητη υπηρεσία (όπως π.χ. η ΕΛΣΤΑΤ). Η 7ήμερη ή 15νθήμερη ανανέωση του καλαθιού εκτιμάται επίσης ως θετική ρύθμιση, καθώς με τον τρόπο αυτό μειώνονται οι πιθανότητες τιμολογιακών αυξήσεων προϊόντων εκτός καλαθιού σε μόνιμο και υπέρμετρο βαθμό. Ωστόσο, από τη διάταξη προκύπτει ότι η ανανέωση αυτή δεν είναι υποχρεωτική.
5. Στο καλάθι του νοικοκυριού θα πρέπει να υπάρχει δυνατότητα να συμμετέχει κάθε είδους επιχείρηση που δραστηριοποιείται στη λιανική αγορά, τόσο σε εθνικό όσο και σε τοπικό επίπεδο, ή/και με οποιοδήποτε τρόπο (π.χ. πώληση μέσω e-shop), ακόμα και εάν δεν εμπορεύεται το σύνολο των κατηγοριών των προϊόντων που απαριθμούνται στη λίστα (π.χ. κρεοπωλεία, ιχθυοπωλεία, αρτοποιεία κ.λπ)⁵. Οι επιχειρήσεις αυτές θα πρέπει να έχουν τη δυνατότητα, εφόσον το επιθυμούν, να εντάσσονται στο καλάθι του νοικοκυριού εκείνες τις κατηγορίες προϊόντων στις οποίες δραστηριοποιούνται στη λιανική πώληση. Σε διαφορετική περίπτωση είναι δυνατό να εξαιρεθούν επιχειρήσεις οι οποίες θα μπορούσαν να ασκήσουν ανταγωνιστική πίεση σε συγκεκριμένες κατηγορίες προϊόντων (ακόμα και σε τοπικό επίπεδο) ή/και να δημιουργηθούν στρεβλώσεις ανταγωνισμού σε τοπικές αγορές όπου δραστηριοποιούνται περιφερειακές επιχειρήσεις ή προμηθευτές.
6. Είναι σημαντικό να δημοσιεύονται στο e-katanalotis και στην ιστοσελίδα του Υπουργείου ή άλλων εξουσιοδοτημένων φορέων οι σχετικές πληροφορίες, και να διευκρινιστεί εκ των προτέρων, το είδος και ο βαθμός λεπτομέρειάς τους. Για παράδειγμα, η δημοσίευση μόνο μέσω των τιμών λιανικής πώλησης πανελλαδικά ανά προϊόν δεν θα ασκήσει την επιδιωκόμενη πίεση στις επιχειρήσεις που συμμετέχουν στην πρωτοβουλία. Αντιθέτως, το εργαλείο ενημέρωσης θα πρέπει να είναι αρκετά

⁵ Βλ. σχετικά παρ. 4 του Σχεδίου Διατάξεων Νόμου.

Προσωρινή έκδοση – Το τελικό κείμενο της απόφασης δημοσιεύεται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως σύμφωνα με το άρθρο 27(1) του Ν. 3959/2011

ευέλικτο ώστε να δίνει στον καταναλωτή ανά πάσα στιγμή ή σε κάθε περίπτωση ανά τακτά χρονικά διαστήματα πληροφορίες για την πραγματική τιμή ενός προϊόντος ανά κατάσταση (συμπεριλαμβανομένων τυχόν εκπτώσεων ή πρακτικών δεσμοποίησης που αφορούν άμεσα ή έμμεσα τα συγκεκριμένα προϊόντα).

7. Τέλος, σημειώνεται ότι η πρωτοβουλία του καλαθιού του νοικοκυριού δεν θα πρέπει να συνιστά με κανένα τρόπο εργαλείο συνεννόησης μεταξύ των επιχειρήσεων για τα προϊόντα και τις τιμές που προσφέρουν στο καλάθι. Σημειώνεται δε ότι, η Επιτροπή Ανταγωνισμού θα παρακολουθεί συστηματικά τη συμπεριφορά των επιχειρήσεων στην εφαρμογή του καλαθιού της νοικοκυράς και θα επεμβαίνει άμεσα σε περίπτωση αντίχρευσης πρακτικών που δύναται να αντίκεινται στον ελεύθερο ανταγωνισμό, όπως ενδεικτικά συμπράξεων μεταξύ ανταγωνιστών ή κάθετων συμπράξεων μεταξύ προμηθευτών και λιανοπωλητών για την επιβολή τιμών μεταπώλησης.
8. Κατά την άποψη της Αντιπροέδρου της ΕΑ κας Χ. Νικολοπούλου, η ΕΑ πρέπει να τοποθετηθεί άμεσα στον αρμόδιο φορέα επί της εν θέματι πρωτοβουλίας και η θετική της θέση και το γεγονός ότι θα εξακολουθήσει να επιβλέπει αρμοδίως την αγορά, να δημοσιοποιηθούν με δελτίο τύπου προκειμένου η σχετική πρωτοβουλία να προχωρήσει το συντομότερο. Ωστόσο εν προκειμένω δεν πληρούνται οι προϋποθέσεις του αρ. 23 Ν.3959/2011 για την έκδοση γνωμοδότησης και αρκεί η τοποθέτηση στον αρμόδιο φορέα .[...]

Η Γνωμοδότηση εκδόθηκε την **25^η Οκτωβρίου 2022**.

Γνωμοδότηση να δημοσιευθεί στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, σύμφωνα με το άρθρο 47 του ν. 3959/2011.

Ο Πρόεδρος

Ιωάννης Λιανός

Η Γραμματέας

Ευγενία Ντόρντα