

Αθήνα, 16 Φεβρουαρίου 2011  
Α.Π.: Οικ. 1003



ΠΡΟΕΔΡΟΣ

ΠΡΟΣ:  
Υπουργό Οικονομικών  
κ. Γεώργιο  
Παπακωνσταντίνου

Κότσικα 1-Α 104 34 Αθήνα  
Πληροφορίες: Γ. Μυλωνάκης  
Τηλέφωνο : 210.8809.226  
Τηλεμοιότυπο : 210.8809.132

**Θέμα :** Αποστολή Γνωμοδότησης της Επιτροπής Ανταγωνισμού επί του Σχεδίου Νόμου «Αρχή της Επαγγελματικής Ελευθερίας. Κατάργηση αδικαιολόγητων περιορισμών στην πρόσβαση και άσκηση επαγγελμάτων», βάσει του άρθρου 8στ' του ν.703/77.

**Σχετ.:** Η υπ' αριθμ. 00439ΕΞ20/19.01.2011 επιστολή σας

Αξιότιμε κ. Υπουργέ

Σε συνέχεια της ανωτέρω σχετικής επιστολής σας, σας αποστέλλουμε την υπ' αριθμ. 11/VI/2011 Γνωμοδοτική Απόφαση της Επιτροπής Ανταγωνισμού που αφορά το αντικείμενο του θέματος και η οποία, εκδόθηκε, κατά προτεραιότητα, σύμφωνα με το άρθρο 8στ' του ν.703/77.

Παραμένω στη διάθεσή σας για οποιαδήποτε τυχόν πρόσθετη διευκρίνιση και σας διαβιβάζω τις θερμές ευχές μου για γόνιμο έργο.

Συνημμένα Φύλλα: ( 11 )

Μετα' τικώς

Ο Πρόεδρος της Ε.Α.

Δημήτριος Κυριτσάκης  
Αντιπρόεδρος ε.τ. Αρείου Πάγου

**ΓΝΩΜΟΔΟΤΗΣΗ ΑΡΙΘΜ. 11/VI/2011**

**Η ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΑΝΤΑΓΩΝΙΣΜΟΥ**

**ΣΕ ΟΛΟΜΕΛΕΙΑ**

Συνεδρίασε στην αίθουσα Συνεδριάσεων του 1<sup>ου</sup> ορόφου, του κτιρίου των Γραφείων της (Κότσικα 1Α & Πατησίων), την 11η Φεβρουαρίου 2011, ημέρα Παρασκευή και ώρα 9:30, με την εξής σύνθεση:

Πρόεδρος: Δημήτριος Κυριτσάκης

Μέλη: Ιωάννης Μπιτούνης,

Ασημάκης Κομνηνός,

Δημήτριος Λουκάς,

Εμμανουέλα Τρούλη,

Νικόλαος Τραυλός,

Βασίλειος Νικολετόπουλος,

Δημήτριος Δαηλάτος και

Δημήτριος Αυγητίδης

Γραμματέας : Ηλιάνα Κούτρα.

Κατόπιν εντολής Προέδρου, στη συνεδρίαση είχαν προσκληθεί να συμμετέχουν και τα Αναπληρωματικά Μέλη, προκειμένου να εκφράσουν την άποψή τους, χωρίς δικαίωμα ψήφου.

Από τα Αναπληρωματικά Μέλη παρακολούθησε τη συνεδρίαση ο Φραγκίσκος Αρμάος.

Τα λοιπά Αναπληρωματικά Μέλη δεν προσήλθαν λόγω δικαιολογημένου κωλύματος.

Η συζήτηση του θέματος συνεχίσθηκε την 14η Φεβρουαρίου 2011, ημέρα Δευτέρα και ώρα 12:00, όπου και ολοκληρώθηκε.

**Θέμα** της συνεδρίασης ήταν η σύνταξη γνωμοδοτήσεως από την Επιτροπή Ανταγωνισμού, βάσει του άρθρου 8στ του ν. 703/77, όπως ισχύει, επί του σχεδίου νόμου που διαβιβάστηκε στην Επιτροπή από τον Υπουργό Οικονομικών στις 20.1.2011 με τίτλο «Αρχή της Επαγγελματικής Ελευθερίας. Κατάργηση αδικαιολόγητων περιορισμών στην πρόσβαση και άσκηση επαγγελμάτων»

Η Επιτροπή Ανταγωνισμού αφού έλαβε υπόψη της το ως άνω σχέδιο νόμου, την υπ' αριθμ. πρωτ. 859/10.2.2011 εισήγηση της Γενικής Διεύθυνσης Ανταγωνισμού,

**ΣΚΕΦΘΗΚΕ ΩΣ ΕΞΗΣ:**

**A. ΓΕΝΙΚΑ**

1. Η Επιτροπή Ανταγωνισμού, στα πλαίσια των αρμοδιοτήτων της και ιδίως βάσει του άρθρου 8στ παρ. 1 του Ν. 703/1977, κλήθηκε να γνωμοδοτήσει επί του Προσχεδίου Νόμου «Αρχή της επαγγελματικής ελευθερίας: Κατάργηση αδικαιολόγητων περιορισμών στην πρόσβαση και άσκηση επαγγελμάτων». Η παρούσα Γνωμοδότηση περιορίζεται στην εξέταση του Προσχεδίου Νόμου εξ



επόψεως των αρχών και κανόνων της θεωρίας και της πρακτικής του ελεύθερου ανταγωνισμού. Οι κατωτέρω απόψεις είναι αυστηρά γενικές και δεν αναφέρονται σε συγκεκριμένες συμπεριφορές που κρίνονται με βάση τις διατάξεις των άρθρων 1 και 2 του Ν. 703/1977 και 101 και 102 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης («ΣΛΕΕ»), ούτε δεσμεύουν την Επιτροπή Ανταγωνισμού σε υπάρχουσες ή μέλλουσες διαδικασίες και υποθέσεις.

2. Η Γνωμοδότηση τοποθετείται τόσο επί της αρχής του Προσχεδίου Νόμου, όσο και στα επιμέρους άρθρα. Η Επιτροπή Ανταγωνισμού, ωστόσο, επιφυλάσσεται να επανέλθει στο μέλλον αναφορικά με κινδύνους εμφάνισης αντιανταγωνιστικών συνεπειών, επί συγκεκριμένων σημείων, κατά την εξειδίκευσή τους από το νομοθέτη στα πλαίσια της προβλεπόμενης στο σχέδιο έκδοσης προεδρικών διαταγμάτων / διατάξεων για τη θέσπιση εξαιρέσεων ως προς ορισμένο επάγγελμα.<sup>1</sup>

## **B. ΓΕΝΙΚΕΣ ΑΡΧΕΣ ΤΟΥ ΕΛΕΥΘΕΡΟΥ ΑΝΤΑΓΩΝΙΣΜΟΥ ΚΑΙ ΕΛΕΥΘΕΡΙΑ ΕΠΑΓΓΕΛΜΑΤΑ**

3. Επειδή η άσκηση των λεγόμενων «ελευθέρων επαγγελμάτων» άπτεται σε ορισμένες περιπτώσεις του δημοσίου συμφέροντος, σε πολλές έννομες τάξεις τα επαγγέλματα αυτά είναι αντικείμενο ρυθμιστικών κανόνων που θεσπίζονται είτε από το ίδιο το Κράτος, είτε από επαγγελματικές ενώσεις στα πλαίσια αυτορρύθμισης. Η ύπαρξη σχετικών ρυθμιστικών κανόνων στις περισσότερες των περιπτώσεων δημιουργεί προβλήματα στους κανόνες του ελεύθερου ανταγωνισμού.<sup>2</sup> Τόσο, όμως στο Ελληνικό, όσο και στο Ενωσιακό δίκαιο ανταγωνισμού, η βασική αρχή είναι ότι τα παραπάνω χαρακτηριστικά δεν μπορούν να αποτελέσουν βάση για κάποιου είδους γενική εξαίρεση των ελευθέρων επαγγελμάτων από το πλαίσιο του ελεύθερου ανταγωνισμού.
4. Βεβαίως, ορισμένος βαθμός ρύθμισης των επίμαχων επαγγελμάτων μπορεί να δικαιολογείται, ιδιαίτερα ενόψει του ότι οι σχετικές υπηρεσίες έχουν επιπτώσεις σε τρίτους, και ότι ορισμένες επαγγελματικές υπηρεσίες θεωρείται ότι παράγουν δημόσια αγαθά, επωφελή για το κοινωνικό σύνολο γενικότερα. Επομένως, ρυθμίσεις για τη διατήρηση της ποιότητας των επαγγελματικών υπηρεσιών και την προστασία των καταναλωτών μπορεί να είναι απαραίτητες.
5. Εξάλλου, οι υπηρεσίες που παρέχονται από τους ελεύθερους επαγγελματίες αποτελούν χαρακτηριστικό παράδειγμα επαγγελματικών υπηρεσιών, στην αγορά των οποίων επικρατούν συνθήκες ασύμμετρης πληροφόρησης. Οι συγκεκριμένες υπηρεσίες απαιτούν από τους ελεύθερους επαγγελματίες υψηλό επίπεδο τεχνικών

---

<sup>1</sup> Βλ. άρθρο 2 παρ. 4, ως προς την κατάργηση αδικαιολόγητων περιορισμών στην πρόσβαση και την άσκηση επαγγελμάτων, και άρθρο 3 παρ. 2, ως προς την κατάργηση αδικαιολόγητων απαιτήσεων προηγούμενης διοικητικής αδείας για την άσκηση επαγγελμάτων. Βλ. επίσης σχετικά και Εισηγητική Έκθεση.

<sup>2</sup> Βλ. γενικά Giuliano Amato και Lauraine Laudati (Επιμ.), *The Anticompetitive Impact of Regulation*, Edward Elgar, Cheltenham, 2001.



γνώσεων. Οι καταναλωτές, που εκ των πραγμάτων δεν διαθέτουν τις γνώσεις αυτές, δεν είναι σε θέση να ελέγχουν και να αξιολογούν την ποιότητα των υπηρεσιών που αγοράζουν. Έτσι, οι επαγγελματικές υπηρεσίες αποτελούν «αγαθά εμπιστοσύνης» (credence goods), η ποιότητα των οποίων δεν μπορεί να εκτιμηθεί εύκολα εκ των προτέρων, αλλά, σε πολλές περιπτώσεις, ούτε εκ των υστέρων, μετά από την παροχή τους.<sup>3</sup>

6. Ωστόσο, η καταλληλότητα της θέσπισης υποχρεωτικών ή κατώτατων τιμών ή αμοιβών προκειμένου να διασφαλιστεί η ελάχιστη ποιότητα των επαγγελματικών υπηρεσιών και να προστατευτούν οι καταναλωτές από πλημμελείς υπηρεσίες, αμφισβητείται έντονα στην οικονομική θεωρία. Στην Ανακοίνωση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής σχετικά με τον ανταγωνισμό στον τομέα των επαγγελματικών υπηρεσιών,<sup>4</sup> σημειώνονται τα εξής:

*«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».*

7. Στην παράγραφο 32 της ίδιας Ανακοίνωσης αντικρούεται το επιχείρημα ότι οι προκαθορισμένες τιμές παρέχουν ένα μηχανισμό για την εξασφάλιση χαμηλών τιμών. Συγκεκριμένα αναφέρεται ότι

*«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».*

8. Στην επόμενη παράγραφο της Ανακοίνωσης, αμφισβητείται, επίσης, το επιχείρημα ότι οι προκαθορισμένες τιμές αποτελούν εγγύηση για την ποιότητα των υπηρεσιών. Ειδικότερα, σημειώνεται ότι

*«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».*

<sup>3</sup> Για μια πλήρη επισκόπηση των εμπειρικών μελετών, σχετικά με τα προβλήματα που ανακύπτουν στις αγορές εμπιστοσύνης και ιδιαίτερα σε εκείνη των υπηρεσιών υγείας, βλ. Uwe Dulleck, Rudolf Kerschbamer και Matthias Sutter, *The Economics of Credence Goods: on the Role of Liability, Verifiability, Reputation and Competition*, IZA Discussion Paper No. 4030, Φεβρουάριος 2009, σ. 3-5.

<sup>4</sup> Ανακοίνωση της Επιτροπής, Έκθεση σχετικά με τον ανταγωνισμό στον τομέα των επαγγελματιών υπηρεσιών, COM(2004) 83 τελικό, 9.2.2004, Περίληψη.




9. Η επισήμανση αυτή είναι ακριβής καθώς η τιμή από μόνη της δεν παρέχει καμία επιπλέον πληροφόρηση, σχετικά με την ποιότητα της παρεχόμενης υπηρεσίας και τούτο διότι η ασυμμετρία της πληροφόρησης παραμένει στην αγορά και οι καταναλωτές εξακολουθούν να μην μπορούν να διακρίνουν μεταξύ των ποιοτικών ή μη υπηρεσιών, επομένως όσοι από τους παρόχους των επαγγελματικών υπηρεσιών επιθυμούν να εκμεταλλευτούν το γεγονός αυτό μπορούν να το κάνουν, διαθέτοντας, επιπλέον, τη διασφάλιση της ελάχιστης τιμής.
10. Στο ίδιο πνεύμα, σε Έκθεση Ομάδας Εργασίας του ΟΟΣΑ σχετικά με τον ανταγωνισμό στον τομέα των επαγγελματικών υπηρεσιών,<sup>5</sup> σημειώνεται ότι το να επιτρέπεται σε επαγγελματικές οργανώσεις να καθορίζουν τιμές ανταπόδεικτα περιορίζει τον ανταγωνισμό, ενώ δεν υπάρχουν αρκετά στοιχεία που να αποδεικνύουν ότι η πρακτική αυτή είναι απαραίτητη, προκειμένου να διασφαλιστεί η ποιότητα των υπηρεσιών. Αυτό ισχύει ιδιαίτερα για τον ορισμό ελάχιστων τιμών.<sup>6</sup>
11. Ως προς την εμπειρική επιβεβαίωση της αποτελεσματικότητας ή μη των κανονιστικών ρυθμίσεων για την επίλυση των προβλημάτων που δημιουργούνται λόγω της ασύμμετρης πληροφόρησης, στην ανωτέρω Ανακοίνωση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής περιγράφονται τα αποτελέσματα μελέτης, η οποία διερεύνησε τις οικονομικές επιπτώσεις των διάφορων κανονιστικών καθεστώτων που επικρατούν σε κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η συγκεκριμένη μελέτη κατέδειξε ότι δεν υπάρχει ένδειξη δυσλειτουργίας των αγορών στις χώρες με σχετικά χαμηλό επίπεδο ρύθμισης, γεγονός που θέτει υπό αμφισβήτηση τη σκοπιμότητα της επιβολής των εν λόγω ρυθμίσεων.<sup>7</sup>
12. Ειδικά σε σχέση με τις ρυθμίσεις που αφορούν στον ορισμό τιμών και αμοιβών, στην ίδια Ανακοίνωση παρατηρείται ότι, κατά τη διάρκεια των δύο τελευταίων δεκαετιών, ορισμένα κράτη μέλη έχουν καταργήσει τις προκαθορισμένες αμοιβές στα ελευθέρια επαγγέλματα. Έτσι, στα περισσότερα κράτη μέλη, τα επαγγέλματα του δικηγόρου, του λογιστή, του μηχανικού και του αρχιτέκτονα ασκούνται πλέον αποτελεσματικά, χωρίς προκαθορισμένες τιμές. Αυτό δείχνει ότι η ρύθμιση των τιμών δεν αποτελεί απαραίτητο κανονιστικό μέσο για τα επαγγέλματα αυτά και ότι άλλοι, λιγότερο περιοριστικοί, μηχανισμοί μπορούν να εξασφαλίσουν έναν αποτελεσματικό τρόπο διατήρησης υψηλής ποιότητας.<sup>8</sup>
13. Αντίστοιχα, στην προαναφερθείσα Έκθεση της Ομάδας Εργασίας του ΟΟΣΑ σχετικά με τον ανταγωνισμό στον τομέα των επαγγελματικών υπηρεσιών, σημειώνεται ότι συγκριτικές μελέτες έχουν αποδείξει ότι η άρση των

<sup>5</sup> Έκθεση Ομάδας Εργασίας του ΟΟΣΑ, *Competition in Professional Services* (SERIES: ROUNDTABLES ON COMPETITION POLICY), DAFE/CLP(2000)2.

<sup>6</sup> Ο.π., σ. 42.

<sup>7</sup> Βλ. Ανακοίνωση της Επιτροπής, Έκθεση σχετικά με τον ανταγωνισμό στον τομέα των επαγγελματιών υπηρεσιών, COM(2004) 83 τελικό, 9.2.2004, παρ. 16.

<sup>8</sup> Ο.π. παρ. 34.



περιοριστικών του ανταγωνισμού πρακτικών δεν οδηγεί, γενικά, σε μείωση της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών.<sup>9</sup>

14. Σε αντίθεση με τη ρύθμιση των τιμών, η οποία προβάλλεται ως ένα αμφισβητούμενης αποτελεσματικότητας μέτρο για την επίλυση των προβλημάτων που δημιουργούνται στις αγορές λόγω της ασύμμετρης πληροφόρησης, τόσο στην οικονομική θεωρία όσο και στη διεθνή πολιτική ανταγωνισμού, δίνεται έμφαση σε άλλα μέτρα, τα οποία περιορίζουν λιγότερο τον ανταγωνισμό και μπορούν να εξασφαλίσουν την ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών και την προστασία των καταναλωτών.<sup>10</sup> Τα μέτρα αυτά εστιάζουν αφενός μεν στην πληροφόρηση σχετικά με τις ικανότητες των επαγγελματιών και την ποιότητα των παρεχόμενων από αυτούς υπηρεσιών, αφετέρου δε στη θέσπιση συμβατικής υποχρέωσης διασφάλισης της ποιότητας και ευθύνης του επαγγελματία, σε περίπτωση πλημμέλειας.
15. Η υπεροχή των συγκεκριμένων μέτρων έναντι του καθορισμού τιμών επισημαίνεται στην παράγραφο 33 της Ανακοίνωσης της ΕΕ όπου αναφέρεται ότι *«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»*.
16. Στην προαναφερθείσα Έκθεση της Ομάδας Εργασίας του ΟΟΣΑ, αναφέρονται ως μηχανισμοί αντιμετώπισης των προβλημάτων που δημιουργεί η ασύμμετρη πληροφόρηση η δημιουργία φήμης (reputation) των παρόχων επαγγελματικών υπηρεσιών, οι συμβατικές εγγυήσεις ποιότητας (contractual guarantees of performance quality, performance bonds), η πιστοποίηση και η αξιολόγηση από ανεξάρτητους φορείς (third-party accreditation - quality rating). Επίσης, σημειώνεται ότι οι ρήτρες αστικής ευθύνης (civil liability rules), οι οποίες επιτρέπουν στους καταναλωτές να αξιώσουν αποζημίωση εξαιτίας των βλαβών που προκαλούνται από την πλημμελή παροχή των επαγγελματικών υπηρεσιών, δίνουν στους επαγγελματίες κίνητρο, ώστε να διατηρήσουν υψηλή ποιότητα υπηρεσιών.<sup>11</sup> Στην Έκθεση σημειώνεται ότι σε αρκετές αγορές, αυτοί οι

---

<sup>9</sup> Βλ. Έκθεση Ομάδας Εργασίας του ΟΟΣΑ, *Competition in Professional Services* (SERIES: ROUNDTABLES ON COMPETITION POLICY), DAFFE/CLP(2000)2, σ. 20.

<sup>10</sup> Βλ., μεταξύ άλλων, Benito Arruñada, *Managing Competition in Professional Services and the Burden of Inertia*, εις: Claus-Dieter Ehlermann και Isabela Atanasiu (Επιμ.), *European Competition Law Annual 2004: The Relationship between Competition Law and the (Liberal) Professions*, Hart Publishing, Οξφόρδη-Πόρτλαντ, 2006, σ. 51 επ.

<sup>11</sup> Βλ. Uwe Dulleck, Rudolf Kerschbamer και Matthias Sutter, *The Economics of Credence Goods: on the Role of Liability, Verifiability, Reputation and Competition*, IZA Discussion Paper No. 4030, Φεβρουάριος 2009, σ. 2 επ., οι οποίοι αποδεικνύουν ότι το αποτελεσματικότερο μέσο, προκειμένου να επιλυθούν τα προβλήματα που οφείλονται στην ασύμμετρη πληροφόρηση, είναι η νομική ευθύνη.



μηχανισμοί αντιμετωπίζουν αποτελεσματικά τα προβλήματα που προκαλούνται από την ασύμμετρη πληροφόρηση.<sup>12</sup>

17. Όσα αναφέρθηκαν ανωτέρω, σχετικά με τη μη αναγκαιότητα του ορισμού ελάχιστων τιμών, για την επίλυση των προβλημάτων που προκαλούνται από την ασύμμετρη πληροφόρηση, επιβεβαιώθηκαν και στην Απόφαση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής σχετικά με τους Βέλγους Αρχιτέκτονες,<sup>13</sup> όπου η Επιτροπή δεν έκρινε ότι ήταν απαραίτητη η θέσπιση (προτεινόμενων) ελάχιστων τιμών για τη σωστή άσκηση του επαγγέλματος του αρχιτέκτονα. Αντίθετα, η Επιτροπή θεώρησε ότι η πληροφόρηση σχετικά με τις ορθές τιμές μπορεί να παρασχεθεί με άλλους τρόπους. Για παράδειγμα, η δημοσίευση πληροφοριών, οι οποίες έχουν συγκεντρωθεί από ανεξάρτητους φορείς (όπως οι καταναλωτικές οργανώσεις) σχετικά με τις ευρέως εφαρμοζόμενες τιμές ή τα αποτελέσματα ερευνών μπορούν να αποτελέσουν περισσότερο αξιόπιστες πηγές πληροφόρησης για τους καταναλωτές και να οδηγήσουν σε λιγότερες στρεβλώσεις του ανταγωνισμού.
18. Σχετικά με τον ισχυρισμό ότι οι ελάχιστες τιμές είναι απαραίτητες, διότι χαμηλότερες τιμές μπορεί να αποτελούν ένδειξη παράνομων ή αθέμιτων πρακτικών, η Επιτροπή σημειώνει ότι μία επαγγελματική ένωση μπορεί να συνεχίσει να ασκεί τον εποπτικό της ρόλο, χωρίς να καθορίζει τιμές, τονίζοντας ότι η ελάχιστη τιμή δεν αποτρέπει όσους επαγγελματίες επιθυμούν να παρέχουν υπηρεσίες χαμηλής ποιότητας, αλλά, αντίθετα, μπορεί να τους προστατέψει, εξασφαλίζοντας για αυτούς την ελάχιστη αμοιβή. Επιπλέον, η ελάχιστη αμοιβή μπορεί να τους αποτρέψει να δουλέψουν αποτελεσματικά, όσον αφορά στο κόστος, να μειώσουν τις τιμές, να βελτιώσουν την ποιότητα ή να καινοτομήσουν.<sup>14</sup>
19. Όπως παραστατικά τόνισε ο Γενικός Εισαγγελέας Λέγκερ στις Προτάσεις του επί της υπόθεσης *Arduino*, παραπέμποντας σε σχετική Ενωσιακή νομολογία,<sup>15</sup>

*«[ε]πιβάλλεται η υπόμνηση ότι η τιμή είναι το κύριο εργαλείο του ανταγωνισμού. Ο ανταγωνισμός μέσω των τιμών αποβλέπει στο να τις διατηρήσει στο χαμηλότερο δυνατό επίπεδο και να ευνοήσει την κυκλοφορία των αγαθών και των υπηρεσιών. Έτσι, πρέπει να επιτρέπει τη μέγιστη κατανομή των δραστηριοτήτων σε συνάρτηση με την παραγωγικότητα και την ικανότητα προσαρμογής των επιχειρήσεων. [...]*

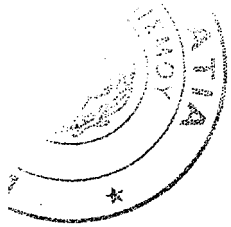
*[Ο]ι κατώτατες τιμές αποτελούν σοβαρή μορφή περιορισμού του ανταγωνισμού. Παρεμποδίζουν τους επιχειρηματίες να έχουν μεταξύ τους ανταγωνισμό καθορίζοντας τις τιμές στα ορισθέντα κατώτατα επίπεδα. Ως εκ τούτου, στερεί τους καταναλωτές από τη δυνατότητα να λαμβάνουν τα σχετικά προϊόντα ή τις σχετικές υπηρεσίες στην καλύτερη τιμή. Εξάλλου, οι κατώτατες τιμές ενισχύουν*

<sup>12</sup> Βλ. Έκθεση Ομάδας Εργασίας του ΟΟΣΑ, *Competition in Professional Services* (SERIES: ROUNDTABLES ON COMPETITION POLICY), DAFNE/CLP(2000)2, σ. 8.

<sup>13</sup> Απόφαση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής της 24.6.2004, *Barème d'honoraires de l'Ordre des Architectes belges*, παρ. 99 και 104-110.

<sup>14</sup> Ο.π., παρ. 99.

<sup>15</sup> Βλ. π.χ. ήδη υπόθ. 53/69, *Sandoz AG κατά Επιτροπής*, Συλλ. 1972 σ. 195, παρ. 37.



τεχνητά τα εμπόδια για την πρόσβαση νέων επιχειρηματιών στην αγορά αφού τους στερούν από ένα γρήγορο και αποτελεσματικό μέσο να διεισδύσουν στην αγορά.»<sup>16</sup>

20. Συνεπώς, γίνεται δεκτό διεθνώς ότι οποιοδήποτε περιορισμοί του ανταγωνισμού θα πρέπει να είναι απόλυτα αναγκαίοι για την προστασία ενός συγκεκριμένου υπέρτερου δημοσίου συμφέροντος ή αγαθού και να μην είναι δυνατό αυτό να προστατευθεί μέσω λιγότερο περιοριστικών μέτρων.<sup>17</sup>
21. Η Επιτροπή Ανταγωνισμού παρατηρεί ότι οι ανωτέρω αρχές διαπνέουν, πράγματι, το Προσχέδιο Νόμου. Ειδικότερα, κρίσιμο κριτήριο αποτελεί η αρχή της αναλογικότητας.
22. Βάσει των ανωτέρω, η Επιτροπή Ανταγωνισμού προχωρεί σε ορισμένες παρατηρήσεις τόσο επί της αρχής και του γενικού μέρους του Προσχεδίου Νόμου όσο και επί του ειδικού μέρους αυτού, που αφορά στα συγκεκριμένα επαγγέλματα των συμβολαιογράφων, δικηγόρων, μηχανικών και νόμιμων ελεγκτών.

#### **Γ. ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ ΕΠΙ ΤΗΣ ΑΡΧΗΣ ΚΑΙ ΕΠΙ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΜΕΡΟΥΣ ΤΟΥ ΣΧΕΔΙΟΥ ΝΟΜΟΥ**

23. Στο Άρθρο 1 του Προσχεδίου Νόμου που φέρει τίτλο «*Αρχή της επαγγελματικής ελευθερίας*», η Επιτροπή Ανταγωνισμού θεωρεί ότι πέραν της αρχής της επαγγελματικής ελευθερίας, προσήκει, βάσει της τελεολογίας του Προσχεδίου Νόμου και του πρωτογενούς δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης,<sup>18</sup> ρητή αναφορά στην αρχή της προστασίας του ελεύθερου ανταγωνισμού. Η συγκεκριμένη προσθήκη αφενός αποδίδει καλύτερα τους σκοπούς του Προσχεδίου Νόμου, όπως εξειδικεύονται στην ίδια την Εισηγητική Έκθεση, και αφετέρου μπορεί να αναγάγει την ανωτέρω αρχή σε γενικό ερμηνευτικό εργαλείο για τις σχετικές νομοθετικές και κανονιστικές διατάξεις, ώστε αμφιβολίες να κρίνονται υπέρ του ελεύθερου ανταγωνισμού.
24. Για τους ως άνω λόγους, η Επιτροπή Ανταγωνισμού προτείνει το άρθρο 1 του Προσχεδίου Νόμου να διαμορφωθεί ως εξής:

*«Άρθρο 1*

*Αρχή της επαγγελματικής ελευθερίας και προστασία του ανταγωνισμού*

<sup>16</sup> Υπόθ. C-35/99, *Manuele Arduino κ.ά. κατά Compagnia Assicuratrice RAS SpA*, Συλλ. 2002 σ. I-1529, παρ. 93 και 95 των Προτάσεων.

<sup>17</sup> Πρβλ. και Απόφαση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής της 24.6.2004, *Barème d'honoraires de l'Ordre des Architectes belges*, παρ. 99, όπου η Επιτροπή έκρινε ότι η θέσπιση κατώτατων αμοιβών σε καμία περίπτωση δεν συνάδει με την αρχή της αναλογικότητας.

<sup>18</sup> Βλ. Πρωτόκολλο υπ' αριθμ. 27 ΣΛΕΕ «σχετικά με την εσωτερική αγορά και τον ανταγωνισμό». Πρβλ. Προτάσεις του Γενικού Εισαγγελέα Geelhoed, υπόθ. C-313/04, *Franz Egenberger GmbH Molkerei und Trockenwerk κατά Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung*, Συλλ. 2006 σ. I-6331, παρ. 53.




1. Για την πρόσβαση σε επαγγέλματα και την άσκησή τους ισχύει η αρχή της επαγγελματικής ελευθερίας.

2. Οι διατάξεις της ισχύουσας νομοθεσίας που αφορούν στην πρόσβαση και την άσκηση επαγγελμάτων επιβάλλεται να ερμηνεύονται σε αρμονία προς τις αρχές της επαγγελματικής ελευθερίας και της προστασίας του ανταγωνισμού. Διατάξεις που προβλέπουν περιορισμούς στην πρόσβαση και την άσκηση επαγγελμάτων είναι στενώς ερμηνευτέες.»

25. Ομοίως, συνυφασμένη με το σκοπό της προστασίας του ελεύθερου ανταγωνισμού, είναι η προστασία των καταναλωτών, υπό την έννοια ότι βλάβη στην ανταγωνιστική διαδικασία θίγει μεσοπρόθεσμα τους καταναλωτές. Με τον τρόπο αυτό εξειδικεύεται το δημόσιο συμφέρον (συμφέρον του κοινωνικού συνόλου). Υπενθυμίζεται ότι, πέραν της λειτουργίας των επαγγελματικών υπηρεσιών για τη βελτίωση της ανταγωνιστικότητας της οικονομίας, σε Ευρωπαϊκό επίπεδο γίνεται επίσης δεκτό ότι αυτές έχουν άμεσο και σπουδαίο αντίκτυπο στους καταναλωτές. Για τους λόγους αυτούς, η Επιτροπή Ανταγωνισμού εισηγείται να γίνει σχετική μεία στην Εισηγητική Έκθεση.
26. Η Επιτροπή Ανταγωνισμού επισημαίνει ότι το Προσχέδιο Νόμου δεν ασχολείται διεξοδικά με τους κανόνες που ορίζουν τις αρμοδιότητες των διαφόρων επαγγελμάτων (δικηγορική ή συμβολαιογραφική ύλη, αρμοδιότητες νομίμων ελεγκτών) ή με αυτούς σχετικά με τη διαφήμιση, οι οποίοι επίσης μπορεί να θέτουν για ορισμένες κατηγορίες επαγγελμάτων ρυθμιστικά εμπόδια στην ελεύθερη άσκησή τους. Τέτοιου είδους περιορισμοί μπορεί να βλάπτουν τον ελεύθερο ανταγωνισμό, εφόσον δεν δικαιολογούνται από υπέρτερο δημόσιο συμφέρον, σύμφωνα και με την αρχή της αναλογικότητας.
27. Η Επιτροπή επισημαίνει, επίσης, την επιτακτική ανάγκη της άρσης των διάσπαρτων σε πολλά νομοθετήματα ρυθμιστικών εμποδίων, τα οποία αποτελούν φραγμό στη λειτουργία του ελεύθερου ανταγωνισμού.
28. Επισημαίνεται, τέλος, η απουσία μεταβατικών διατάξεων, αναγκαίων για την ομαλή μετάβαση στα δεδομένα των νέων ρυθμίσεων.

#### **Δ. ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ ΕΠΙ ΤΟΥ ΕΙΔΙΚΟΥ ΜΕΡΟΥΣ ΤΟΥ ΣΧΕΔΙΟΥ ΝΟΜΟΥ I. ΠΕΡΙ ΣΥΜΒΟΛΑΙΟΓΡΑΦΩΝ**

29. Με το άρθρο 4 του Προσχεδίου Νόμου, εισάγονται ρυθμίσεις σχετικές με το επάγγελμα του συμβολαιογράφου. Οι ρυθμίσεις αυτές εκτιμάται ότι δεν θίγουν ορισμένους από τους υπάρχοντες στον Κώδικα Συμβολαιογράφων και σε άλλα σχετικά νομοθετήματα περιορισμούς του ανταγωνισμού. Έτσι, περιορισμοί όπως η απαγόρευση διαφήμισης, η ανάγκη λήψης ειδικής διοικητικής άδειας για την άσκηση του επαγγέλματος, ο *numerus clausus* των συμβολαιογράφων, η απαγόρευση άσκησης του επαγγέλματος εκτός ορισμένου γεωγραφικού διαμερίσματος, οι δραστηριότητες που οι συμβολαιογράφοι ασκούν αποκλειστικά



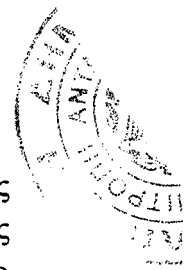
(«συμβολαιογραφική ύλη»), η απαγόρευση ίδρυσης συμβολαιογραφικής εταιρίας και ο καθορισμός τιμών (συγκεκριμένων, ανώτατων ή κατώτατων), εξακολουθούν να ισχύουν.

30. Ωστόσο, δεν παραγνωρίζεται ότι οι συμβολαιογράφοι είναι δημόσιοι λειτουργοί. Συνεπώς, πολλοί από τους υφιστάμενους περιορισμούς πιθανότατα διατηρούνται για την προστασία άλλων έννομων αγαθών πέραν της λειτουργίας του ελεύθερου ανταγωνισμού. Εξάλλου, το γεγονός ότι το συμβολαιογραφικό επάγγελμα ρητά εξαιρείται από την εφαρμογή της Οδηγίας σχετικά με τις υπηρεσίες στην εσωτερική αγορά,<sup>19</sup> αποτελεί έμμεση αναγνώριση ότι το επάγγελμα του συμβολαιογράφου θα πρέπει να ρυθμίζεται κατά περίπτωση, ανάλογα με τις ανάγκες των διαφόρων δικαιοϊκών συστημάτων των χωρών της Ευρωπαϊκής Ένωσης.
31. Κρίνεται, σε κάθε περίπτωση, σκόπιμο να γίνουν οι κάτωθι επισημάνσεις σε σχέση με τις προτεινόμενες ρυθμίσεις αλλά και τους περιορισμούς της πρόσβασης και άσκησης του επαγγέλματος που παραμένουν σε ισχύ.
32. Το άρθρο 4 του Προσχεδίου Νόμου αναφέρει ότι η ως τώρα ενιαία και καθορισμένη αναλογική αμοιβή των συμβολαιογράφων, μετατρέπεται σε αναλογική, διαδοχικώς φθίνουσα σε ποσοστά επί της αξίας του αντικειμένου της συναλλαγής, αποσκοπώντας, σύμφωνα με την Εισηγητική Έκθεση, στην εξυπηρέτηση της εθνικής οικονομίας μέσω της μείωσης του κόστους των συναλλαγών, η οποία εκτιμάται ότι θα οδηγήσει σε αύξηση των εγχώριων αλλά και σε προσέλκυση ξένων επενδύσεων.
33. Από πλευράς ελεύθερου ανταγωνισμού, αποτελεί σημαντικότητα πρόοδο η δυνατότητα του συμβολαιογράφου να συνομολογήσει ελεύθερα με τον εντολέα του αμοιβή για σύνταξη συμβολαίου μικρότερη από εκείνη που υπολογίζεται με βάση τα νέα, διαδοχικώς φθίνοντα, ποσοστά επί της αξίας του αντικειμένου της συναλλαγής. Εντούτοις, η αμοιβή αυτή πρέπει, σε κάθε περίπτωση, να είναι μεγαλύτερη από το προβλεπόμενο στο άρθρο 4 παρ. 2 «ποσό αξίας αντικειμένου συναλλαγής». Με αυτόν τον τρόπο, οι μέχρι τώρα εκ του νόμου καθορισμένες αναλογικές αμοιβές αποβάλλουν τον υποχρεωτικό χαρακτήρα τους, και καθίστανται ανώτατες επιτρεπτές.<sup>20</sup> Έτσι, δίνεται πλέον νομοθετικά η δυνατότητα στους συμβολαιογράφους να λαμβάνουν μέρος στον ανταγωνισμό με βάση και τις τιμές (εκτός από την ποιότητα των υπηρεσιών). Κατ' αυτόν τον τρόπο διασφαλίζεται η απαιτούμενη νομική ασφάλεια στις συναλλαγές (μέσω της

---

<sup>19</sup> Οδηγία 2006/123/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 12ης Δεκεμβρίου 2006, σχετικά με τις υπηρεσίες στην εσωτερική αγορά, ΕΕ 2006 L 376/36, άρθρο 2 παρ. 2 στ. ιβ).

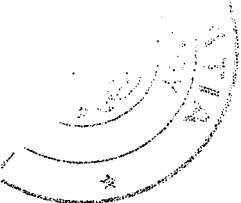
<sup>20</sup> Σημειώνεται ότι η Ευρωπαϊκή Επιτροπή θεωρεί ότι οι μέγιστες τιμές (δηλαδή το σύστημα που προάγει η προτεινόμενη ρύθμιση) είναι πιθανό να προστατεύουν τους καταναλωτές από την επιβολή υπερβολικών επιβαρύνσεων σε αγορές με υψηλούς φραγμούς εισόδου και έλλειψη αποτελεσματικού ανταγωνισμού (βλ. Ανακοίνωση της Επιτροπής, Έκθεση σχετικά με τον ανταγωνισμό στον τομέα των επαγγελματιών υπηρεσιών, COM(2004) 83 τελικό, 9.2.2004, παρ. 35).



ύπαρξης μέγιστης επιτρεπτής αμοιβής), αλλά και δεν τίγεται η θεωρούμενη ως ανταποκρινόμενη στην ισχύουσα έννομη τάξη αρχή ότι οι συμβολαιογράφοι, ως δημόσιοι λειτουργοί, θα πρέπει να αμείβονται με καθορισμένες από το νόμο αμοιβές.

34. Σημειώνεται, πάντως, ότι οι προτεινόμενες ρυθμίσεις δεν περιέχουν αναφορά στο δικαίωμα του συμβολαιογράφου να διαφημίζει τις υπηρεσίες του. Ωστόσο, από τη στιγμή που θα επιτρέπεται πλέον ο ανταγωνισμός επί των τιμών (έστω με τη μορφή της εισαγωγής ανώτατων επιτρεπτών τιμών), ο περιορισμός αυτός θα έπρεπε να αρθεί, αν όχι για την ποιότητα των προσφερόμενων υπηρεσιών, τουλάχιστον όσον αφορά στο δικαίωμα του συμβολαιογράφου να επικοινωνεί στους εν δυνάμει εντολείς του πιθανές εκπτώσεις που προτίθεται να παρέχει επ' ωφελεία τους. Με αυτόν τον τρόπο, η ασυμμετρία στην πληροφόρηση μπορεί εν μέρει να θεραπευτεί, καθιστώντας διαφανή την πολιτική τιμών του κάθε συμβολαιογράφου, εντείνοντας έτσι τον ανταγωνισμό τιμών μεταξύ τους, οπότε τηρουμένων των περιορισμών που υπαγορεύει η φύση του λειτουργήματος και η αρχής της αναλογικότητας.
35. Όπως άλλωστε αναφέρεται στην προαναφερόμενη Έκθεση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής,

*«[σ]ύμφωνα με την οικονομική θεωρία, η διαφήμιση μπορεί να διευκολύνει τον ανταγωνισμό με την ενημέρωση των καταναλωτών ..., 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 αυξήσεως του κόστους συγκέντρωσης πληροφοριών..., 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... 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. Ωστόσο, υπάρχει ένας αυξανόμενος όγκος εμπειρικών στοιχείων που τονίζει τις δυνητικά αρνητικές επιπτώσεις ορισμένων περιορισμών στη διαφήμιση. [Έρευνες δείχνουν] ότι οι περιορισμοί στη διαφήμιση ενδέχεται σε ορισμένες περιπτώσεις να αυξάνουν τις αμοιβές των επαγγελματικών 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 διάφορων επιλογών».<sup>21</sup>

## II. ΠΕΡΙ ΔΙΚΗΓΟΡΩΝ ΚΑΙ ΔΙΚΗΓΟΡΙΚΩΝ ΕΤΑΙΡΙΩΝ

36. Το ισχύον νομοθετικό πλαίσιο για την άσκηση του δικηγορικού επαγγέλματος περιλαμβάνει σοβαρότατους περιορισμούς του ανταγωνισμού και δη τον καθορισμό ελάχιστων αμοιβών και γεωγραφικούς περιορισμούς.<sup>22</sup> Το άρθρο 5 του προσχεδίου νόμου αντιμετωπίζει σοβαρούς περιορισμούς που αφορούν στο επάγγελμα του δικηγόρου. Παρίσταται όμως σκόπιμο να γίνουν οι ακόλουθες επισημάνσεις, χωρίς να παραγνωρίζεται η ιδιότητα του δικηγόρων ως άμισθων δημόσιων λειτουργών.
37. Η άρση των υφιστάμενων γεωγραφικών περιορισμών στην άσκηση του δικηγορικού επαγγέλματος, η οποία προβλέπεται στο άρθρο 5 παρ. 1 έως 4 του Προσχεδίου Νόμου αναμένεται να επιφέρει σημαντική βελτίωση των ανταγωνιστικών συνθηκών στην αγορά παροχής των δικηγορικών υπηρεσιών μέσω της διεύρυνσης των επιλογών των καταναλωτών και της μείωσης του κόστους των εν λόγω υπηρεσιών.<sup>23</sup>
38. Το Προσχέδιο Νόμου επιφέρει επίσης τροποποιήσεις στο ισχύον καθεστώς των ελάχιστων δικηγορικών αμοιβών.<sup>24</sup> Ειδικότερα, με το άρθρο 5 παρ. 6 του Προσχεδίου Νόμου καταργούνται οι «ελάχιστες δικηγορικές αμοιβές» τόσο για την παροχή εξωδικαστικών δικηγορικών υπηρεσιών, όσο και για την παροχή δικηγορικών υπηρεσιών σχετιζόμενων με την έναρξη και διεξαγωγή δίκης ή διαδικασίας εκούσιας δικαιοδοσίας. Η Επιτροπή Ανταγωνισμού κρίνει, σε κάθε περίπτωση, σκόπιμο να κάνει τις κάτωθι επισημάνσεις σε σχέση με τις προτεινόμενες ρυθμίσεις για τις αμοιβές των δικηγόρων.
39. Ρητά προβλέπεται στην ανωτέρω διάταξη του προσχεδίου Νόμου ότι από τις οριζόμενες στην Κ.Υ.Α υπ' αριθ. 1117864/2297/A0012/7.12.2007 (B'2422) ως υποχρεωτικές «ελάχιστες αμοιβές», εξακολουθούν να ισχύουν, αλλά εφεξής ως «νόμιμες αμοιβές», μόνον εκείνες (του Κεφαλαίου Ι «Παραστάσεις σε Δικαστήρια»), οι οποίες αναφέρονται στην παροχή δικηγορικών υπηρεσιών

<sup>21</sup> Ανακοίνωση της Επιτροπής, Έκθεση σχετικά με τον ανταγωνισμό στον τομέα των επαγγελματιών υπηρεσιών, COM(2004) 83 τελικό, 9.2.2004, παρ. 43-45.

<sup>22</sup> Το επάγγελμα του δικηγόρου στην Ελλάδα εμφανίζει από τα υψηλότερα επίπεδα ρύθμισης στην Ευρωπαϊκή Ένωση, βλ. ειδικότερα, OECD, *Competitive restrictions in legal professions*, 27.4.2009, DAF/COMP(2007)39, σ. 26-27.


<sup>23</sup> Βλέπε σχετικά έρευνα του Κέντρου Προγραμματισμού και Οικονομικών Ερευνών με τίτλο *Οικονομικές και Κοινωνικές Επιπτώσεις για την Ελλάδα της υπό συζήτηση Οδηγίας για την Απελευθέρωση του Τομέα των Υπηρεσιών στην Ενιαία Ευρωπαϊκή Αγορά*. Αθήνα, Μάιος 2005, σ. 165-166.

<sup>24</sup> Την τροποποίηση της νομοθεσίας της Ελλάδας σχετικά με τις ελάχιστες αμοιβές των υπηρεσιών που παρέχονται από τους δικηγόρους έχει ζητήσει η Ευρωπαϊκή Επιτροπή με αιτιολογημένη γνώμη της, βλ. δελτίο τύπου της 5<sup>ης</sup> Μαΐου 2010 IP/10/498 με τίτλο: «Υπηρεσίες: Η Επιτροπή καλεί την Ελλάδα να δώσει τέλος στον καθορισμό ελάχιστων αμοιβών των δικηγόρων».



σχετιζομένων με την έναρξη και διεξαγωγή δίκης ή διαδικασίας εκούσιας δικαιοδοσίας. Η ως άνω κανονιστική ρύθμιση των «νομίμων αμοιβών», σε περίπτωση που δεν προκύπτει η ύπαρξη έγκυρης έγγραφης συμφωνίας περί αμοιβής και μόνο για τις ανωτέρω περιπτώσεις παροχής νομικών υπηρεσιών που σχετίζονται με την έναρξη και διεξαγωγή δίκης ή διαδικασίας εκούσιας δικαιοδοσίας, δικαιολογείται για τους λόγους δημοσίου συμφέροντος, τους οποίους ρητά κατονομάζει ο νομοθέτης, ήτοι αποκλειστικά και μόνο για τους σκοπούς της επιδίκασης δικαστικών εξόδων και της εκκαθάρισης πινάκων δικηγορικών αμοιβών.

40. Σύμφωνα με την Εισηγητική Έκθεση του Προσχεδίου Νόμου, με την προτεινόμενη ρύθμιση του άρθρου 5 παρ. 8, καταργείται ο θεσμός της υποχρεωτικής προείσπραξης της αμοιβής των δικηγόρων μέσω του οικείου Δικηγορικού Συλλόγου, *«που συνάπτεται απολύτως προς τον, ωσαύτως, καταργούμενο θεσμό των υποχρεωτικώς ελαχίστων αμοιβών»*. Για τη διασφάλιση των πόρων των Δικηγορικών Συλλόγων και των Ασφαλιστικών Ταμείων, οι οποίοι παρακρατούνταν από την προεισπραττόμενη ελάχιστη δικηγορική αμοιβή, προτείνεται η θέσπιση *«ενός νέου καθεστώτος προκαταβολής από τους δικηγόρους ως εισφορών ποσοστών επί “ποσών αναφοράς”, που αντιπροσωπεύουν ισομεγέθεις με τους σήμερα ισχύοντες πόρους των Δικηγορικών Συλλόγων και Ασφαλιστικών Ταμείων»*.
41. Ωστόσο, θα πρέπει να εξεταστεί σοβαρά ο κίνδυνος το ως άνω καθεστώς προκαταβολής από τους δικηγόρους ως εισφορών ποσοστών επί *«ποσών αναφοράς»* να διατηρήσει την ισχύουσα στρέβλωση του ανταγωνισμού ως προς τις ελάχιστες αμοιβές. Θα πρέπει δηλαδή να αποφευχθεί τα *«ποσά αναφοράς»* να λειτουργήσουν ως σημείο εστίασης (focal point) και ουσιαστικά να διαμορφώνουν ένα επίπεδο αμοιβής, το οποίο θα εφαρμόζεται από την πλειοψηφία των επαγγελματιών και δεν θα υπάρχει κίνητρο να διαμορφώνονται οι αμοιβές των δικηγόρων κάτω από αυτό.
42. Θα ήταν, επομένως, σκοπιμότερο το ισχύον σύστημα των δικηγορικών προεισπράξεων του άρθρου 96 του Κώδικα Δικηγόρων να αντικατασταθεί από ένα σύστημα προκαταβαλλόμενων παγίων/κατ' αποκοπή ποσών για κάθε διαδικαστική ενέργεια ή παράσταση δικηγόρου, τα οποία όμως δεν θα συνδέονται με συγκεκριμένα *«ποσά αναφοράς»*. Η αποσύνδεση της προκαταβολής των πόρων των Δικηγορικών Συλλόγων και των Ασφαλιστικών Ταμείων από *«ποσά αναφοράς»*, τα οποία εν τοις πράγμασι θα εξακολουθούσαν να λειτουργούν ως *«ελάχιστες αμοιβές»*, συνάδει με τις αρχές του ελεύθερου ανταγωνισμού, εξυπηρετώντας πλήρως τον επιδιωκόμενο σκοπό δημοσίου συμφέροντος, ήτοι τη διατήρηση των εσόδων των Ασφαλιστικών Ταμείων και Δικηγορικών Συλλόγων, και παράλληλα με την αρχή της αναλογικότητας.
43. Ομοίως, θα ήταν σκόπιμο να προσαρμοστεί και η προτεινόμενη με το άρθρο 5 παρ. 9 του Προσχεδίου Νόμου αντικατάσταση του άρθρου 96 Α παρ. 1 του Κώδικα Δικηγόρων, ώστε σε περίπτωση υπέρξεως διανεμητικού λογαριασμού, ο



πόρος του λογαριασμού αυτού να προκύπτει από προκαταβαλλόμενα κατ' αποκοπή ποσά ανά είδος διαδικαστικής ενέργειας και να μην υπολογίζεται επί «ποσού αναφοράς».

44. Από το εδάφιο γ' της παραγράφου 6 του άρθρου 5 ενδείκνυται να διαγραφεί η λέξη "έγκυρης" ... έγγραφης συμφωνίας, ως πλεονάζουσα.

### III. ΠΕΡΙ ΜΗΧΑΝΙΚΩΝ

45. Το υφιστάμενο νομοθετικό πλαίσιο για τον τρόπο άσκησης του επαγγέλματος των μηχανικών περιλαμβάνει το ρητό καθορισμό ελάχιστων αμοιβών για τους μηχανικούς, μέσω σειράς νομοθετημάτων, τόσο για τα ιδιωτικά<sup>25</sup> όσο και για τα δημόσια έργα.<sup>26</sup> Το Προσχέδιο Νόμου στο άρθρο 7 επιφέρει σημαντικές αλλαγές με την έννοια ότι εισάγει το γενικό κανόνα ότι η αμοιβή των μηχανικών καθορίζεται ελεύθερα και ότι οι νομοθετικά προβλεπόμενες ως υποχρεωτικές ελάχιστες αμοιβές παύουν εφεξής να ισχύουν. Η Επιτροπή Ανταγωνισμού προχωρά κατωτέρω σε ορισμένες επισημάνσεις προς τον σκοπό της βέλτιστης και αποτελεσματικής πραγματοποίησης των ανωτέρω στόχων
46. Με την διάταξη του άρθρου 7 παρ. 1 στ. α) του Προσχεδίου Νόμου, καταργούνται οι οριζόμενες από το Π.Δ. 696/1974 υποχρεωτικές ελάχιστες αμοιβές, καθώς και κάθε οριζόμενη από οποιαδήποτε διάταξη νόμου ως υποχρεωτική ελάχιστη αμοιβή για εργασίες που αναφέρονται στο άρθρο 59 του Ν.Δ. της 17.7/16.8.1923. Αίρεται, με τον τρόπο αυτό, ο προϋπάρχων περιορισμός του ανταγωνισμού, που συνίστατο στον καθορισμό ελάχιστων αμοιβών για τις

<sup>25</sup> Βλ. Ν.Δ. της 17.7/16.8.1923 «Περί σχεδίων πόλεων, κωμών και συνοικισμών του Κράτους και οικοδομής αυτών», ιδίως άρθρο 59 παρ. 1· Π.Δ. 13/27.6.1924 «Περί καθορισμού των εις τους ιδιώτας πολιτικούς μηχανικούς, αρχιτέκτονας, μηχανολόγους, ηλεκτρολόγους και τοπογράφους χορηγούμενων αμοιβών», όπως αντικαταστάθηκε από το Β.Δ. της 19/21.2.1938 «Περί αναθεώρησης του από 13 Ιουν. 1924 Δ/τος "περί καθορισμού των εις τους ιδιώτας μηχανικούς κλπ. αμοιβών"»· Ν.Δ. 2726/1953 «Περί τροποποιήσεως και συμπληρώσεως του άρθ. 59 του από 17.7/16.8.1923 Ν. Δ/τος "περί σχεδίων πόλεων, κωμών και συνοικισμών του Κράτους και οικοδομής αυτών"»· Β.Δ. της 30/31.5.1956 «Περί κανονισμού του τρόπου καταβολής της αμοιβής των Μηχανικών εν γένει»· Π.Δ. 696/1974 «Περί αμοιβών μηχανικών δια σύνταξιν μελετών, επίβλεψιν, παραλαβήν κλπ. Συγκοινωνιακών, Υδραυλικών και Κτιριακών Έργων, ως και Τοπογραφικών, Κτηματογραφικών και Χαρτογραφικών Εργασιών και σχετικών τεχνικών προδιαγραφών μελετών». Βλ. περαιτέρω Απόφαση ΕΑ 512/VI/2010, υπό Π.

<sup>26</sup> Βλ. Ν.Δ. 2726/1953 «Περί τροποποιήσεως και συμπληρώσεως του άρθ. 59 του από 17.7/16.8.1923 Ν. Δ/τος "περί σχεδίων πόλεων, κωμών και συνοικισμών του Κράτους και οικοδομής αυτών"», παρ. 3 του άρθρου μόνου· Ν. 3316/2005 «Ανάθεση και εκτέλεση δημοσίων συμβάσεων εκπόνησης μελετών και παροχής συναφών υπηρεσιών και άλλες διατάξεις». Σημειώνεται ότι το νομοθετικό καθεστώς που διέπει την άσκηση του επαγγέλματος των μηχανικών κατά την κατασκευή δημοσίων έργων δεν έχει αποτελέσει αντικείμενο ενδελεχούς μελέτης της Επιτροπής Ανταγωνισμού. Συνεπώς, στην παρούσα Γνωμοδότηση απαριθμούνται ενδεικτικά τα νομοθετήματα που περιλαμβάνουν περιορισμούς του ανταγωνισμού, η άρση των οποίων επιχειρείται με το υπό ψήφιση Προσχέδιο Νόμου, χωρίς να μπορεί να αποκλειστεί η ύπαρξη επιπλέον περιορισμών στο υφιστάμενο νομοθετικό καθεστώς.



εργασίες των μηχανικών. Η άρση αυτή, ωστόσο, ενδέχεται να μην είναι πλήρης, καθώς από τη μελέτη του ανωτέρω νομοθετικού πλαισίου προκύπτει ότι υπάρχουν εργασίες, για τις οποίες υπάρχει ρητός καθορισμός αμοιβών, με βάση το Β.Δ. 19/21.2.1938, ενώ δεν είναι σαφές εάν αυτές εμπίπτουν, στο σύνολό τους, στις περιπτώσεις των εργασιών του άρθρου 59 του Ν.Δ. της 17.7/16.8.1923, όπως αυτό αντικαθίσταται. Είναι, συνεπώς, αναγκαίο να διασφαλιστεί ότι το σύνολο των εργασιών των μηχανικών, για τις οποίες καθοριζόταν προηγουμένως υποχρεωτική ελάχιστη αμοιβή, περιλαμβάνονται στις τροποποιητικές διατάξεις του Προσχεδίου Νόμου.

47. Με την διάταξη του άρθρου 7 παρ. 1 στ. β) του Προσχεδίου Νόμου, εισάγεται νέα διαδικασία, σύμφωνα με την οποία το ΤΕΕ, όταν περιέρχεται στην αντίληψή του περίπτωση σύναψης από μηχανικό σύμβασης, της οποίας η αμοιβή φαίνεται ασυνήθιστα χαμηλή, κατά την έννοια του άρθρου 52 του ΠΔ 60/2007,<sup>27</sup> τον καλεί εγγράφως να δικαιολογήσει το ύψος της, ζητώντας τις διευκρινίσεις που κρίνει σκόπιμες. Εφόσον οι εξηγήσεις του μηχανικού δεν κριθούν ικανοποιητικές, ασκείται από το ΤΕΕ πειθαρχική δίωξη.
48. Η εν λόγω διαδικασία προκαλεί εμφανέστατη σύγκρουση συμφερόντων στο πρόσωπο του ΤΕΕ, καθώς το ίδιο το επαγγελματικό σωματείο, το οποίο, πέραν του προφανούς κινήτρου που έχει να διατηρήσει ένα ορισμένο ύψος αμοιβών για τα μέλη του, εισπράττει και μέρος της συμφωνηθείσας από το μηχανικό αμοιβής ως εισφορά,<sup>28</sup> καλείται να αποφασίσει σχετικά με το εύλογο ή μη του ύψους της αμοιβής αυτής, όντας, μάλιστα, σε θέση να επιβάλλει και πειθαρχικές ποινές.

<sup>27</sup> Το άρθρο 52 του Π.Δ. 60/2007 ορίζει ότι:

*«1. Εάν, για δεδομένη σύμβαση, οι προσφορές φαίνονται ασυνήθιστα χαμηλές σε σχέση με το αντικείμενο της, η αναθέτουσα αρχή, πριν να απορρίψει τις προσφορές αυτές, ζητεί γραπτώς τις διευκρινίσεις για τη σύνθεση της προσφοράς τις οποίες τυχόν κρίνει σκόπιμες.*


*Οι διευκρινίσεις αυτές μπορούν να αφορούν ιδίως:*

- α) τον οικονομικό χαρακτήρα της μεθόδου κατασκευής των προϊόντων ή της παροχής των υπηρεσιών, β) τις επιλεγείσες τεχνικές λύσεις ή/και τις εξαιρετικά ευνοϊκές συνθήκες που διαθέτει ο προσφέρων για την εκτέλεση των έργων, την προμήθεια των προϊόντων ή την παροχή των υπηρεσιών,*
- γ) την πρωτοτυπία του έργου, των προμηθειών ή των υπηρεσιών, που προτείνει ο προσφέρων,*
- δ) την τήρηση των διατάξεων περί προστασίας της εργασίας και των συνθηκών εργασίας που ισχύουν στον τόπο εκτέλεσης της παροχής και*
- ε) την ενδεχόμενη χορήγηση κρατικής ενίσχυσης στον προσφέροντα.*

*2. Η αναθέτουσα αρχή ελέγχει, σε συνεννόηση με τον προσφέροντα, τη σύνθεση της προσφοράς βάσει των παρασχεθέντων δικαιολογητικών.*

*3. Εφόσον η αναθέτουσα αρχή διαπιστώνει ότι μια προσφορά είναι ασυνήθιστα χαμηλή λόγω χορήγησης κρατικής ενίσχυσης στον προσφέροντα, η προσφορά μπορεί να απορρίπτεται αποκλειστικά για αυτόν τον λόγο με ειδικώς αιτιολογημένη απόφαση μόνο μετά από διαβούλευση, και εφόσον ο προσφέρων δεν είναι σε θέση να αποδείξει, εντός επαρκούς Προθεσμίας την οποία τάσσει η αναθέτουσα αρχή, ότι η εν λόγω ενίσχυση χορηγήθηκε σε νόμιμα πλαίσια. Όταν η αναθέτουσα αρχή απορρίπτει μια προσφορά υπό τις συνθήκες αυτές, ενημερώνει την Ευρωπαϊκή Επιτροπή σχετικά.»*

<sup>28</sup> Βλ. π.χ. παρ. 4 του μόνου άρθρου του Ν.Δ. 2726/1953.



Στην Εισηγητική Έκθεση του Προσχεδίου αναφέρεται ότι η συνομολόγηση σύμβασης με ασυνήθιστα χαμηλή αμοιβή διακηρύσσεται, με αυτόν τον τρόπο, ανεπίτρεπτη, ως συνιστώσα αντιδεδοντολογική συμπεριφορά αθέμιτου ανταγωνισμού. Κρίνεται, εντούτοις, ότι η ρύθμιση αυτή δεν είναι αναγκαία, καθώς η αποφυγή του αθέμιτου ανταγωνισμού διασφαλίζεται μέσω των γενικών διατάξεων και, πάντως, δεν ενδείκνυται το όργανο που αποφασίζει περί του αθέμιτου ύψους της αμοιβής να είναι το ίδιο το ΤΕΕ, καθώς κάτι τέτοιο μπορεί να οδηγήσει στην ακύρωση των σκοπών του Προσχεδίου Νόμου περί κατάργησης των υποχρεωτικών ελάχιστων αμοιβών..

49. Με την διάταξη του άρθρου 7 παρ. 5 του Προσχεδίου Νόμου, ορίζεται ότι οι μέχρι πρότινος οριζόμενες από το Π.Δ. 696/1974 υποχρεωτικές «ελάχιστες αμοιβές» νοούνται στο εξής ως «νόμιμες αμοιβές». Όπως προκύπτει από τις λοιπές διατάξεις του συγκεκριμένου άρθρου, οι «νόμιμες» αυτές αμοιβές χρησιμοποιούνται ως βάση υπολογισμού των εισφορών και των δικαιωμάτων που προβλέπονται από την ισχύουσα νομοθεσία, εφόσον η συμβατική αμοιβή είναι χαμηλότερη από τη νόμιμη, καθώς και στις περιπτώσεις που προβλέπεται από τη νομοθεσία ότι οι ως άνω εισφορές υπολογίζονται επί της υποχρεωτικής ελάχιστης αμοιβής.
50. Οι νόμιμες αυτές αμοιβές εφαρμόζονται, επίσης, όταν δεν υπάρχει έγκυρη έγγραφη συμφωνία σχετικά με την αμοιβή των μηχανικών. Αντίστοιχα, στο άρθρο 7 παρ. 10 του Προσχεδίου Νόμου προβλέπεται η κατάργηση των ισχυουσών υποχρεωτικών ελάχιστων αμοιβών για τις εργασίες που αναφέρονται στο άρθρο 59 του Ν.Δ. της 17.7/16.8.1923 και η αντικατάστασή τους με «νόμιμες αμοιβές».
51. Οι υποχρεωτικώς εφαρμοζόμενες ελάχιστες αμοιβές ασφαλώς αποτελούν έναν από τους σοβαρότερους περιορισμούς του ανταγωνισμού. Ωστόσο, θα πρέπει να εξεταστεί σοβαρά ο κίνδυνος οι λεγόμενες «νόμιμες αμοιβές» να οδηγήσουν σε νέα στρέβλωση του ανταγωνισμού. Κατά το δυνατό, θα πρέπει να αποφευχθεί οι «νόμιμες αμοιβές» να λειτουργήσουν ως σημείο εστίασης (focal point) για τους επαγγελματίες, ήτοι ως ένα ύψος αμοιβής, το οποίο θα εφαρμόζεται τουλάχιστον από την πλειοψηφία των επαγγελματιών και το οποίο θα διευκολύνει συμπράξεις μεταξύ τους. Δεδομένου αφενός του γεγονότος ότι οι εισφορές και τα δικαιώματα υπολογίζονται βάσει των «νόμιμων αμοιβών», αφετέρου του ενδεχομένου ότι, σε περίπτωση μη συνομολόγησης αμοιβής, το επιδικαζόμενο στο μηχανικό ποσό να είναι ίσο με τη «νόμιμη αμοιβή» του, οι περισσότεροι μηχανικοί μπορεί να μην έχουν κίνητρο να συνάψουν σύμβαση που να ορίζει χαμηλότερη αμοιβή.
52. Με αυτόν τον τρόπο, οι ορισθείσες «νόμιμες αμοιβές» είναι πολύ πιθανό να λειτουργούν στην πράξη και πάλι ως ελάχιστες αμοιβές. Επιπροσθέτως, ακόμα και η σημειολογία των χρησιμοποιούμενων όρων «νόμιμες αμοιβές» μπορεί να συμβάλει στη δημιουργία της πεποίθησης στο καταναλωτικό κοινό ότι εξακολουθεί να ισχύει κάποιο ύψος αμοιβής η παρέκκλιση από το οποίο δεν είναι νόμιμη.



53. Περαιτέρω, είναι αμφίβολη και η αναγκαιότητα του ορισμού «νόμιμων αμοιβών» για τον υπολογισμό των νόμιμων εισφορών και των δικαιωμάτων που υπολογίζονται με βάση το ποσό της αμοιβής των μηχανικών, καθώς για το σκοπό αυτό θα μπορούσαν να χρησιμοποιηθούν άλλοι μηχανισμοί, όπως το ελάχιστο τεκμαρτό εισόδημα των μηχανικών, το οποίο προκύπτει από τη φορολογική νομοθεσία,<sup>29</sup> ή η υιοθέτηση κλίμακας παγίων ποσών ανάλογα με την αξία του εκτελούμενου έργου.
54. Με την διάταξη του άρθρου 7 παρ. 16 του Προσχεδίου Νόμου, μεταβάλλεται ο χαρακτήρας των προεκτιμώμενων ελάχιστων αμοιβών για τα δημόσια έργα. Έτσι, οι προεκτιμώμενες αμοιβές παύουν να είναι υποχρεωτικές για τους συμμετέχοντες στους διαγωνισμούς και χρησιμεύουν αποκλειστικά στις αναθέτουσες αρχές για τον προσδιορισμό των καλουμένων με την προκήρυξη τάξεων πτυχίου στο διαγωνισμό.
55. Σε συνέχεια της ως άνω μεταβολής, στην παρ. 22 του άρθρου 7 του Προσχεδίου Νόμου, αναφέρεται ότι θα εκδοθεί Υπουργική Απόφαση για την προσαρμογή της υφιστάμενης ΔΜΕΟ/α/οικ/1161 (Β'1064/27.7.2005) Υ.Α. Προκειμένου να καταστεί πλήρης η προαναφερθείσα άρση του περιορισμού του ανταγωνισμού που προέρχεται από τον ορισμό προεκτιμώμενων ελάχιστων αμοιβών, είναι ιδιαίτερα σημαντική η σχετική τροποποίηση του άρθρου 4 της εν λόγω Υ.Α.

#### IV. ΠΕΡΙ ΝΟΜΙΜΩΝ ΕΛΕΓΚΤΩΝ

56. Το υφιστάμενο νομοθετικό πλαίσιο περί νόμιμων ελεγκτών αποτελείται κατά βάση από το Ν. 3643/2008, ο οποίος ενσωμάτωσε στην εσωτερική έννομη τάξη την Οδηγία 2006/43/ΕΚ,<sup>30</sup> το Ν. 3148/2003 και το Π.Δ. 226/1992. Επιπλέον, φαίνεται ότι εξακολουθεί να ισχύει το άρθρο 18 παρ. 1 και 6 του Ν. 2231/1994. Για το επάγγελμα του νόμιμου ελεγκτή δεν ισχύουν, πέραν των προϋποθέσεων επαγγελματικής κατάρτισης, ποσοτικοί περιορισμοί πρόσβασης ή γεωγραφικοί περιορισμοί άσκησης, αλλά υφίστανται κυρίως περιορισμοί ως προς τις αμοιβές. Ακολούθως εξετάζεται χωριστά κάθε υφιστάμενος περιορισμός και γίνονται επισημάνσεις σχετικές με το κατά πόσο το Προσχέδιο Νόμου τους καταργεί.
57. Στο σημείο αυτό πρέπει να γίνει μία προκαταρκτική παρατήρηση: Το Προσχέδιο Νόμου δεν επιφέρει τροποποιήσεις σε διατάξεις που προβλέπουν διαδικασίες ανάθεσης του ελεγκτικού έργου αποκλειστικά σε ορκωτούς λογιστές. Για παράδειγμα, το άρθρο 3 παρ. 1 του Π.Δ. 226/1992 ορίζει περιπτώσεις στις οποίες οι ορκωτοί ελεγκτές είναι αποκλειστικά αρμόδιοι για την άσκηση τακτικού

<sup>29</sup> Με τις υπ' αριθμ. 1137140/2439/Α0012/ΠΟΛ.1277/5.12.1994 (Α' 936) και 1039715/631/Α0012/ΠΟΛ.1067/03.04.2008 Κ.Υ.Α., ορίζεται το Καθαρό Κόστος Κατασκευής Οικοδομής, το οποίο χρησιμεύει για τον τεκμαρτό υπολογισμό του φόρου εισοδήματος των εργολάβων.

<sup>30</sup> Οδηγία 2006/43/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου και του Κοινοβουλίου της 17ης Μαΐου 2006 για τους υποχρεωτικούς ελέγχους των ετήσιων και των ενοποιημένων λογαριασμών, για την τροποποίηση των οδηγιών 78/660/ΕΟΚ και 83/349/ΕΟΚ του Συμβουλίου και για την κατάργηση της οδηγίας 84/253/ΕΟΚ του Συμβουλίου, ΕΕ 2006 L 157/87.

ελέγχου.<sup>31</sup> Ως εκ τούτου, η παρούσα Γνωμοδότηση δεν τοποθετείται επ' αυτών των ρυθμίσεων, αν και μπορεί να θέτουν ρυθμιστικά εμπόδια με αρνητικό οικονομικό αντίκρυσμα για τους καταναλωτές. Σε κάθε περίπτωση, τέτοιες διατάξεις θα πρέπει να εξετάζονται κατά περίπτωση και με βάση την αρχή της αναλογικότητας.

58. Όσον αφορά στις επιμέρους προτεινόμενες ρυθμίσεις, τονίζεται καταρχήν ότι το Προσχέδιο Νόμου, πιθανότατα εκ παραδρομής, δεν προβλέπει την κατάργηση της διάταξης του άρθρου 18 παρ. 1 του Ν. 2231/1994, που τροποποίησε το άρθρο 75 παρ. 4 και 5 του Ν. 1969/1991 και προβλέπει ότι «[κ]ατοχυρώνεται η μη διαπραγμάτευση της αμοιβής μεταξύ ελεγκτή και ελεγχόμενου». Ως εκ τούτου, το Προσχέδιο Νόμου θα πρέπει να συμπληρωθεί, ώστε να συμπεριλάβει την κατάργηση της ανωτέρω διάταξης στο βαθμό που αυτή εξακολουθεί να ισχύει.
59. Με το άρθρο 8 παρ. 2 του Προσχεδίου Νόμου καταργείται η διάταξη του άρθρου 18 παρ. 2 στ. α) του Π.Δ. 226/1992 που ορίζει ότι η ανάληψη οποιουδήποτε τακτικού ελέγχου από νόμιμους ελεγκτές γίνεται με την προϋπόθεση ότι η αμοιβή του συγκεκριμένου ελέγχου δεν υπερβαίνει το 1/10 του συνόλου των εσόδων που πραγματοποίησε η ελεγχόμενη εταιρία ή κοινοπραξία κατά τη διάρκεια της προηγούμενης δωδεκάμηνης διαχειριστικής χρήσης.
60. Η ρύθμιση αυτή δε φαίνεται να στοχεύει καταρχήν στον περιορισμό του ανταγωνισμού, αλλά στη διασφάλιση της ανεξαρτησίας της ελεγκτικής εταιρίας μέσω της αποφυγής εξάρτησής της σε υπερβολικό βαθμό από μία ελεγχόμενη επιχείρηση. Αντανακλαστικώς όμως, και στο βαθμό που δύναται να υποχρεώσει έναν ελεγκτή ή μια (μικρότερη) ελεγκτική εταιρία να αρνηθεί να αναλάβει ένα μεγάλο έργο από το οποίο τα έσοδά του/της θα υπερβαίνουν το 1/10 του συνόλου των εσόδων που πραγματοποίησε η ελεγχόμενη εταιρία κατά τη διάρκεια της προηγούμενης δωδεκάμηνης διαχειριστικής χρήσης, δύναται να περιορίσει τον

---

<sup>31</sup> «1. Οι Ορκωτοί Ελεγκτές είναι αποκλειστικώς αρμόδιοι για την άσκηση του τακτικού ελέγχου της οικονομικής διαχείρισεως και των οικονομικών καταστάσεων:

α) Των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, πλην των δήμων και κοινοτήτων.

β) Των νομικών προσώπων ιδιωτικού δικαίου που εξυπηρετούν δημόσιο ή κοινωφελή σκοπό και επιχορηγούνται από το κράτος ή απολαύουν ιδιαίτερων προνομίων, βάσει ειδικής διατάξεως νόμου ή κατ' εξουσιοδότηση τούτου.

γ) Των τραπεζών, των ασφαλιστικών εταιριών, των εταιριών επενδύσεων - χαρτοφυλακίου, των εταιριών διαχείρισεως αμοιβαίων κεφαλαίων, των εταιριών χρηματοδοτικών μισθώσεων και των ενώσεων συνεταιριστικών οργανώσεων.

δ) Των ανωνύμων εταιριών, εταιριών περιορισμένης ευθύνης, των ετερορρυθμων κατά μετοχές εταιριών, κατά τα οριζόμενα στο άρθρο 42α του Κ.Ν. 2190/1920, και των κοινοπραξιών αυτών.

ε) Των ενοποιημένων λογαριασμών (οικονομικών καταστάσεων) του άρθρου 100 παρ. 1 του Κ.Ν. 2190/1920 των συνδεδεμένων επιχειρήσεων.

στ) Των ανωνύμων εταιριών, των οποίων οι μετοχές είναι εισηγμένες στο Χρηματιστήριο καθώς και των ανωνύμων εταιριών των οποίων το μετοχικό κεφάλαιο εν όλω ή εν μέρει έχει αναληφθεί με δημόσια εγγραφή.


ζ) Των εταιριών ή οργανισμών ή και δραστηριοτήτων γενικά που με βάση διατάξεις νόμου υπάγονται στον υποχρεωτικό έλεγχο ορκωτών ελεγκτών».



ανταγωνισμό και συνεπώς, ορθώς, από απόψεως προστασίας του ελεύθερου ανταγωνισμού, καταργείται η εν λόγω ρύθμιση.

61. Στο ίδιο πνεύμα, με το άρθρο 8 παρ. 3 του Προσχεδίου Νόμου τροποποιείται το άρθρο 18 παρ. 3 στ. β) και γ) του Π.Δ. 226/1992, ώστε η προβλεπόμενη χρηματική ποινή να αποσυνδέεται από τις καταργούμενες πλέον ελάχιστες αμοιβές και να συνδέεται με τη βαρύτητα της παράβασης και την ενδεχόμενη υποτροπή εκφραζόμενη ως απόλυτο αριθμητικό μέγεθος. Επίσης, με το άρθρο 8 παρ. 4 του Προσχεδίου Νόμου καταργείται ορθώς η απαγόρευση μείωσης των ελαχίστων αμοιβών που προβλέπεται στο άρθρο 18 παρ. 6 του Π.Δ. 226/1992 και εισάγεται η αρχή του καθορισμού της αμοιβής με ελεύθερη συμφωνία των μερών, με την επιφύλαξη, ωστόσο, των προβλεπομένων ελάχιστων ωρών ελέγχων.<sup>32</sup> Τέλος, με το άρθρο 8 παρ. 5 τροποποιείται το άρθρο 20 παρ. 2 στ. β) του Π.Δ. 226/1992 και η διαπραγμάτευση της αμοιβής υποχρεωτικού ελέγχου παύει να αποτελεί πειθαρχικό παράπτωμα.
62. Με το άρθρο 8 παρ. 1 του Προσχεδίου Νόμου τροποποιείται το άρθρο 18 παρ. 6 του Ν. 2231/1994 και έτσι καταργείται η πρόβλεψη περί ελαχίστου ωρομισθίου, η οποία εμποδίζει ευθέως τον ελεύθερο καθορισμό της αμοιβής για τις εργασίες των νομίμων ελεγκτών και των ελεγκτικών γραφείων με συμφωνία των μερών. Η ρύθμιση που προτείνεται, ωστόσο, συνεχίζει να περιέχει δύο περιορισμούς του ανταγωνισμού: ο πρώτος αφορά στις ελάχιστες απαιτούμενες ώρες για τη διενέργεια των υποχρεωτικών ελέγχων και ο δεύτερος στο ανώτατο όριο ετήσιας απασχόλησης των νόμιμων ελεγκτών.
63. Όσον αφορά στις ελάχιστες αναγκαίες ώρες εργασίας, η σχετική αρμοδιότητα ανατίθεται στο Διοικητικό Συμβούλιο της Επιτροπής Λογιστικής Τυποποίησης και Ελέγχων (Ε.Λ.Τ.Ε.), η οποία αποφασίζει μετά από πρόταση του Εποπτικού Συμβουλίου του Σώματος Ορκωτών Ελεγκτών Λογιστών (Σ.Ο.Ε.Λ.). Για τον προσδιορισμό των ελαχίστων αναγκαίων ωρών εργασίας για τη διενέργεια του υποχρεωτικού ελέγχου, ορίζονται ενδεικτικά ορισμένα νόμιμα κριτήρια, που ανάγονται στην κατηγορία μονάδων ή στη συγκεκριμένη μονάδα όπου διενεργείται ο έλεγχος, με δεδομένες τις απαιτήσεις επαρκούς και ποιοτικού ελέγχου.
64. Επίσης, διατηρείται η αρμοδιότητα προς προσδιορισμό, με ίδια διαδικασία, ανωτάτου ορίου ετήσιας απασχόλησης ανά νόμιμο ελεγκτή/φυσικό πρόσωπο που διενεργεί τον έλεγχο, με δυνατότητα διαφοροποίησης των ωρών αυτών ανάλογα με την κατεχόμενη ιδιότητα (Ορκωτός Ελεγκτής, Επίκουρος Ελεγκτής, Δόκιμος Ελεγκτής ή Ασκούμενος Ελεγκτής) και την αντίστοιχη προς αυτήν εμπειρία.
65. Σύμφωνα με την Εισηγητική Έκθεση, αυτό συμβαίνει για τη διασφάλιση της επάρκειας και της ποιότητας των διενεργούμενων ελέγχων και με δεδομένες τις συναπτόμενες προς αυτές χρονικές απαιτήσεις. Επιπλέον, η Εισηγητική Έκθεση προβλέπει ότι έχουν ληφθεί υπόψη και όσα προβλέπονται στον Κώδικα Επαγγελματικής Δεοντολογίας της Διεθνούς Ομοσπονδίας Λογιστών

<sup>32</sup> Για το θέμα αυτό βλ. κατωτέρω.



(International Federation of Accountants - IFAC) και σε σχετική Σύσταση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής.<sup>33</sup>

66. Εντούτοις, κατόπιν μελέτης της ως άνω Σύστασης της Επιτροπής, δεν εντοπίζεται πρόβλεψη περί εκ των προτέρων καθορισμού ελαχίστων αναγκαίων ωρών εργασίας των ελεγκτών. Σχετική είναι η παρ. 8.4. («Καθορισμός της αμοιβής») του Παραρτήματος της Σύστασης που ορίζει τα εξής:

*«Ο ορκωτός ελεγκτής πρέπει να είναι σε θέση να αποδεικνύει ότι η αμοιβή που ζητά για μια αποστολή νόμιμοι έλεγχοι είναι εύλογη, ιδίως εάν είναι αισθητά χαμηλότερη από εκείνη που εισέπραξε ο προηγούμενος ελεγκτής ή από εκείνες που ζητούνται από άλλες εταιρείες που υπέβαλαν προσφορά για την ίδια αποστολή. Πρέπει επίσης να μπορεί να αποδείξει ότι το ποσό της αμοιβής για μια ελεγκτική αποστολή δεν εξαρτάται από την αναμενόμενη παροχή μη ελεγκτικών υπηρεσιών και ότι, κατά τη διαπραγμάτευση της αμοιβής για την τρέχουσα αποστολή, δεν δόθηκαν στον πελάτη παραπλανητικές πληροφορίες για τη βάση τιμολόγησης των μελλοντικών ελεγκτικών και άλλων υπηρεσιών. Ο ορκωτός ελεγκτής πρέπει να εφαρμόζει πολιτικές και διαδικασίες που του επιτρέπουν να αποδεικνύει ότι η αμοιβή του πληροί της απαιτήσεις αυτές. Εάν πρόκειται για το νόμιμο έλεγχο οικονομικών οντοτήτων με χαρακτήρα δημόσιου συμφέροντος, ο ορκωτός ελεγκτής πρέπει να προσπαθεί να συζητά με το όργανο διακυβέρνησης τη βάση υπολογισμού της αμοιβής για τις ελεγκτικές υπηρεσίες που θα παράσχει.»*


66. Επομένως, ρυθμιστής του ύψους της αμοιβής του παραμένει, σύμφωνα με τη Σύσταση της Επιτροπής, ο ελεγκτής. Πρόβλεψη περί προηγούμενου διοικητικού καθορισμού ελαχίστων αναγκαίων ωρών εργασίας των ελεγκτών δεν περιέχεται ούτε στον Κώδικα Επαγγελματικής Δεοντολογίας της Διεθνούς Ομοσπονδίας Λογιστών.<sup>34</sup>

67. Βάσει των ανωτέρω, η Επιτροπή Ανταγωνισμού θεωρεί ότι η διατήρηση της πρόβλεψης περί δεσμευτικού διοικητικού προσδιορισμού των ελαχίστων αναγκαίων ωρών εργασίας για τη διενέργεια υποχρεωτικού ελέγχου, και μάλιστα κατόπιν εισηγήσεως εμπλεκόμενου επαγγελματικού σωματείου, αποτελεί σοβαρό και μη αναγκαίο περιορισμό του ανταγωνισμού στην άσκηση του ελεγκτικού επαγγέλματος.

68. Οι ώρες εργασίας είναι συνάρτηση παραγόντων που δεν μπορεί να προσδιοριστούν αντικειμενικά (αριθμός προσωπικού που θα απασχοληθεί στον έλεγχο, υποδομή του ελεγκτικού γραφείου, ταχύτητα στην εργασία των ελεγκτών, συνεργασία του ελεγχόμενου νομικού προσώπου, χρήση ηλεκτρονικής τεχνολογίας στον έλεγχο, εξειδίκευση στο ελεγκτικό

<sup>33</sup> Σύσταση της Επιτροπής της 16ης Μαΐου 2002, Η ανεξαρτησία του ορκωτού ελεγκτή στην ΕΕ: Θεμελιώδεις αρχές, ΕΕ 2002 L 191/22.

<sup>34</sup> Ο Κώδικας Δεοντολογίας στην παράγραφο 210.7 αναφέρεται μόνο σε «συμφωνία (με την ελεγχόμενη επιχείρηση) επί ρεαλιστικού χρονικού πλαισίου για την εκτέλεση της ανάθεσης».



αντικείμενο, κλπ.). Συντελούν δε καθοριστικά στον προσδιορισμό της αμοιβής και επηρεάζουν σημαντικά τον ανταγωνισμό ως προς αυτήν, ενώ δε μπορεί να θεωρηθεί ότι εξασφαλίζουν την επάρκεια και την ποιότητα των διενεργούμενων ελέγχων. Συνεπώς, αντίθετα με ό,τι αναφέρει η Εισηγητική Έκθεση του Προσχεδίου Νόμου, οι συναπτόμενες προς την επάρκεια και την ποιότητα των διενεργούμενων ελέγχων χρονικές απαιτήσεις δεν μπορούν να θεωρηθούν ως «δεδομένες».

69. Εξάλλου, ο προηγούμενος προσδιορισμός των ελαχίστων αναγκαίων ωρών εργασίας για τη διενέργεια υποχρεωτικού ελέγχου και μάλιστα σε συνδυασμό με το γεγονός ότι το άρθρο 8 παρ. 4 του Προσχεδίου Νόμου επιτρέπει την ανάρτηση ενδεικτικών ωριαίων αμοιβών και κριτηρίων υπολογισμού αυτών από νόμιμο ελεγκτή ή ελεγκτικό γραφείο στο διαδικτυακό του τόπο, μπορεί ευχερώς να οδηγήσει στον έμμεσο καθορισμό κατώτατου επιπέδου αμοιβής. Επίσης, στερεί από τον ελεγκτή τη δυνατότητα ελεύθερης διαπραγμάτευσης της αμοιβής του σε συνάρτηση με την ενδεχόμενη δυνατότητα διενέργειας του ελέγχου σε χρόνο κάτω του διοικητικώς καθοριζόμενου. Αποτελεί δε ανασταλτικό παράγοντα και αντικίνητρο για την αύξηση της ταχύτητας, ευελιξίας και αποδοτικότητας των απασχολούμενων ελεγκτών.

70. Για τους ως άνω λόγους, η Επιτροπή Ανταγωνισμού προτείνει το άρθρο 8 παρ. 4 του Προσχεδίου Νόμου να διαμορφωθεί ως εξής:

*«Η παρ. 6 του άρθρου 18 του Π.Δ. 226/1992 αντικαθίσταται ως εξής:*

*«6. Η αμοιβή ελέγχου της παραγράφου 1 του άρθρου 3, καθορίζεται με ελεύθερη συμφωνία των μερών. Οι νόμιμοι ελεγκτές και τα ελεγκτικά γραφεία δύνανται να αναρτούν ενδεικτικές ωριαίες τιμές και τα κριτήρια εφαρμογής τους στο διαδικτυακό τους τόπο.»»*

71. Όσον δε αφορά στον προσδιορισμό ανώτατου ορίου ετήσιας απασχόλησης ανά νόμιμο ελεγκτή, που σύμφωνα με την Εισηγητική Έκθεση στοχεύει στη «διασφάλιση της επάρκειας και της ποιότητας των διενεργούμενων ελέγχων», η σχετική ρύθμιση, επίσης, περιορίζει τον ανταγωνισμό, στο βαθμό που δεν επιτρέπει σε έναν ορκωτό ελεγκτή να εργαστεί παραπάνω προκειμένου να ολοκληρώσει περισσότερους ελέγχους και να ανταγωνιστεί τους συναδέλφους του στη διεκδίκηση ανάληψης ενός ελέγχου. Κατ' αυτόν τον τρόπο παραβλέπεται η αρχή της αποτελεσματικότητας.

72. Περαιτέρω, όσον αφορά στην αμοιβή για τη διενέργεια πραγματογνωμοσύνης, το άρθρο 3 παρ. 2 του Π.Δ. 226/1992, όπως ισχύει, ορίζει ότι:

*«Οι Ορκωτοί Ελεγκτές είναι επίσης αποκλειστικώς αρμόδιοι για τη διενέργεια πραγματογνωμοσύνης, πάνω σε θέματα οικονομικής διαχείρισεως ή καταστάσεως οιοδήποτε φυσικού ή νομικού προσώπου, δημοσίου ή ιδιωτικού δικαίου, κοινοπραξίας, ειδικού λογαριασμού ή ομάδας πειρουςίας, που απαιτεί λογιστικές γνώσεις. Η πραγματογνωμοσύνη αυτή*

διατάσσεται σύμφωνα με τις διατάξεις του Κώδικα Πολιτικής Δικονομίας περί πραγματογνωμοσύνης, είτε δικαστική πράξη κατά τη διάρκεια δίκης, κατόπιν αιτήσεως διαδίκου που έχει έννομο συμφέρον, είτε με δικαστική απόφαση, σύμφωνα με τις διατάξεις περί εκουσίας δικαιοδοσίας, μετά από αίτηση οποιασδήποτε διοικητικής αρχής ή υπηρεσίας του κράτους που έχει αρμοδιότητα προς τούτο και εφόσον επικαλείται και αποδεικνύει ότι συντρέχει προς τούτο λόγος δημοσίου συμφέροντος. Στις περιπτώσεις αυτές η αμοιβή του Ορκωτού Ελεγκτή καθορίζεται σύμφωνα με τις διατάξεις του παρόντος και καταβάλλεται από τον αιτούντα τη διενέργεια πραγματογνωμοσύνης».

73. Η αποκλειστική αρμοδιότητα των νομίμων ελεγκτών για τη διενέργεια πραγματογνωμοσύνης στις περιπτώσεις που προβλέπονται στην ανωτέρω διάταξη φαίνεται να δικαιολογείται από το γεγονός ότι η διενέργεια πραγματογνωμοσύνης από νόμιμο ελεγκτή συνοδεύεται από εχέγγυα εγκυρότητας και αμερόληπτης κρίσης. Εντούτοις, η διάταξη θα πρέπει να τροποποιηθεί ως προς το ζήτημα της αμοιβής του ελεγκτή ή του ελεγκτικού γραφείου για τη διενέργεια πραγματογνωμοσύνης. Για το λόγο αυτό προτείνεται να προστεθεί ως χωριστή παράγραφος στο άρθρο 8 του Προσχεδίου Νόμου, διάταξη που να ορίζει ότι «στις περιπτώσεις του άρθρου 3 παρ. 2 εδ. 3 του Π.Δ. 226/1992 η αμοιβή του Νόμιμου Ελεγκτή καθορίζεται με ελεύθερη συμφωνία των μερών και καταβάλλεται από τον αιτούντα τη διενέργεια της πραγματογνωμοσύνης».

74. Τέλος, το άρθρο 8 παρ. 3 του Προσχεδίου Νόμου προβλέπει την εισαγωγή στο άρθρο 18 παρ. 3 στ. β) και γ) του Π.Δ. 226/1992 ρυθμίσεων που επιβάλλουν την κοινοποίηση τυχόν αποποίησης ελέγχου στο Εποπτικό Συμβούλιο του ΣΟΕΑ. Καταρχήν, όπως αναφέρθηκε και ανωτέρω, η Επιτροπή Ανταγωνισμού αμφισβητεί την αναγκαιότητα της ύπαρξης ορίου στην απασχόληση των ορκωτών ελεγκτών, του οποίου η υπέρβαση, κατά το άρθρο 18 παρ. 2 στ. γ) του Π.Δ. 226/1992, αναγκάζει τον ελεγκτή να αποποιηθεί τον έλεγχο.

75. Πέραν τούτου, η Επιτροπή Ανταγωνισμού θεωρεί ότι η προτεινόμενη επιβολή υποχρέωσης σε έναν ελεγκτή να γνωστοποιεί τυχόν αποποίησης ελέγχου σε έναν συγκεκριμένο επαγγελματικό σύνδεσμο (τον ΣΟΕΑ), από τους πολλούς που ενδέχεται να ιδρυθούν και να υπάρχουν το μέλλον σύμφωνα με τις κείμενες διατάξεις, οδηγεί σε στρεβλώσεις τους ανταγωνισμού. Στρέβλωση του ανταγωνισμού δημιουργείται, επίσης, και από τη ρύθμιση που προτείνεται να τεθεί στο άρθρο 18 παρ. 3 στ. γ) και αφορά στην υποχρέωση του ελεγκτικού γραφείου να υποβάλει στοιχεία για τον ελεγκτή στον οποίο ανέθεσε τον έλεγχο και πάλι στο Εποπτικό Συμβούλιο του ΣΟΕΑ.

76. Για τους ανωτέρω λόγους, και στο βαθμό που η υποβολή στοιχείων σε περιπτώσεις αποποίησης ελέγχου κριθεί απαραίτητη για τη διασφάλιση της

ποιότητας των ελέγχων, προτείνεται η ανάθεση της σχετικής αρμοδιότητας στην Επιτροπή Λογιστικής Τυποποίησης και Ελέγχων (ΕΛΤΕ).

#### **V. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΙΚΑ**

Το Προσχέδιο Νόμου, παρότι δεν οδηγεί σε πλήρη άρση των νομοθετικά καθοριζόμενων περιορισμών του ανταγωνισμού, αλλά σε μερική, τόσο από άποψη έντασης όσο και εξ απόψεως εύρους, απορρύθμιση εξυπηρετεί σε ικανοποιητικό βαθμό τις αρχές της αναλογικότητας και της προστασίας του ελεύθερου ανταγωνισμού, σύμφωνα και με το Ενωσιακό δίκαιο. Το γεγονός αυτό οδηγεί στην εκτίμηση ότι ο όποιος θετικός αντίκτυπος αυτής στην ευημερία των καταναλωτών και στην εθνική οικονομία ενδέχεται να μην είναι άμεσος, καθώς οι όποιες πραγματικές αλλαγές στην ανταγωνιστική διαδικασία θα επέλθουν σταδιακά.».

Η Γνωμοδότηση εκδόθηκε την **14η Φεβρουαρίου 2011**.

Η Γνωμοδότηση να δημοσιευθεί στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, σύμφωνα με το άρθρο 26 παρ. 6 του ισχύοντος Κανονισμού Λειτουργίας και Διαχείρισης της Επιτροπής Ανταγωνισμού (ΦΕΚ 1890/Β/29.12.2006).

Ο Πρόεδρος

Δημήτριος Κυριτσάκης

Η Γραμματέας

Ηλιάνα Κούτρα

