ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ

της 9ης Σεπτεμβρίου 2003 *

Στην υπόθεση C-198/01,

που έχει ως αντικείμενο αίτηση του Tribunale amministrativo regionale del Lazio (Ιταλία) προς το Δικαστήριο, κατ' εφαρμογήν του άρθρου 234 ΕΚ, με την οποία ζητείται, στο πλαίσιο της διαφοράς που εκκρεμεί ενώπιον του αιτούντος δικαστηρίου μεταξύ

Consorzio Industrie Fiammiferi (CIF)

και

Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato,

η έκδοση προδικαστικής αποφάσεως ως προς την ερμηνεία του άρθρου 81 ΕΚ,

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ,

συγκείμενο από τους G. C. Rodríguez Iglesias, Πρόεδρο, J.-P. Puissochet, M. Wathelet (εισηγητή) και C. W. A. Timmermans, προέδρους τμήματος, C. Gulmann, D. A. O.

* Γλώσσα διαδικασίας: η ιταλική.

Edward, A. La Pergola, P. Jann, B. Σκουρή, S. von Bahr και J. N. Cunha Rodrigues, δικαστές,

γενικός εισαγγελέας: F. G. Jacobs
γραμματέας: L. Hewlett, κύρια υπάλληλος διοικήσεως,

λαμβάνοντας υπόψη τις γραπτές παρατηρήσεις που κατέθεσαν:

— το Consorzio Industrie Fiammiferi (CIF), εκπροσωπούμενο από τους G. M. Roberti, F. Lattanzi και F. Sciaudone, avvocati,

— η Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, εκπροσωπούμενη από τους S. M. Carbone και F. Sorrentino, avvocati,

— η Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, εκπροσωπούμενη από την L. Pignataro και τον A. Berlinguer,

έχοντας υπόψη την έκθεση ακροατηρίου,

αφού άκουσε τις προφορικές παρατηρήσεις του Consorzio Industrie Fiammiferi (CIF), εκπροσωπούμενου από τους G. M. Roberti, F. Lattanzi και A. Franchi, avvocato, της Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, εκπροσωπούμενης από τον S. M. Carbone, και της Επιτροπής, εκπροσωπούμενης από την L. Pignataro, κατά τη συνεδρίαση της 24ης Σεπτεμβρίου 2002,

αφού άκουσε τον γενικό εισαγγελέα που ανέπτυξε τις προτάσεις του κατά τη συνεδρίαση της 30ής Ιανουαρίου 2003,

εκδίδει την ακόλουθη

Απόφαση

1 Με διάταξη της 24ης Ιανουαρίου 2001, που περιήλθε στο Δικαστήριο στις 11 Μαΐου 2001, το Tribunale amministrativo regionale del Lazio υπέβαλε, κατ' εφαρμογήν του άρθρου 234 ΕΚ, δύο προδικαστικά ερωτήματα ως προς την ερμηνεία του άρθρου 81 ΕΚ.

2 Τα ερωτήματα αυτά ανέκυψαν στο πλαίσιο προσφυγής που άσκησε το Consorzio Industrie Fiammiferi, το ιταλικό κονσόρτσιουμ ημεδαπών κατασκευαστών σπίρτων (στο εξής: CIF), κατά της αποφάσεως της Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (εθνικής αρχής επιφορτισμένης με την προστασία του ανταγωνισμού στην Ιταλία) (στο εξής: Αρχή), της 13ης Ιουλίου 2000, η οποία έκρινε τη νομοθεσία περί ιδρύσεως του CIF και που διέπει τη λειτουργία του αντίθετη προς τα άρθρα 10 ΕΚ και 81 ΕΚ, αναγνώρισε ότι το CIF και οι επιχειρήσεις που είναι μέλη αυτού (στο εξής: επιχειρήσεις μέλη) παρέβησαν το άρθρο 81 ΕΚ λόγω της κατανομής των ποσοστώσεων παραγωγής, και διέταξε την παύση των διαπιστωθεισών παραβάσεων.

Το εθνικό δίκαιο

3 Με το βασιλικό διάταγμα 560, της 11ης Μαρτίου 1923 (στο εξής: βασιλικό διάταγμα 560/1923), ο Ιταλός νομοθέτης καθιέρωσε ένα νέο καθεστώς για την παραγωγή και

την πώληση σπίρτων δημιουργώντας ένα κονσόρτσιουμ ημεδαπών κατασκευαστών σπίρτων, το CIF. Το διάταγμα ανέθετε στο κονσόρτσιουμ αυτό το εμπορικό μονοπώλιο, συνιστάμενο στο αποκλειστικό δικαίωμα παραγωγής και πωλήσεως των σπίρτων που ήσαν αναγκαία για την κατανάλωση στην εθνική ιταλική αγορά.

4 Εξάλλου, στο CIF χορηγήθηκαν επίσημα ειδικά σήματα, χρησιμοποιούμενα για την είσπραξη του ειδικού φόρου επί των σπίρτων, που είχε θεσπιστεί με το ίδιο διάταγμα. Τα σήματα αυτά διανεμήθηκαν στις επιχειρήσεις μέλη προκειμένου αυτές να τα επικολήσουν στα κυτία των σπίρτων που παρήγαν.

5 Κατά συνέπεια, το CIF φαίνεται ως υποχρεωτικό και κλειστό κονσόρτσιουμ, το οποίο δημιουργήθηκε διά του ιταλικού νόμου για την παραγωγή και την πώληση των σπίρτων που χρειάζονται προς ικανοποίηση της εσωτερικής ζητήσεως.

6 Η δραστηριότητα του CIF διεπόταν από σύμβαση συναφθείσα μεταξύ του CIF και του ιταλικού Δημοσίου, επισυναφθείσα στο διάταγμα και αποτελούσα αναπόσπαστο τμήμα αυτού. Βάσει της συμβάσεως αυτής, το ιταλικό Δημόσιο δεσμευόταν να απαγορεύσει τη διανομή στην εθνική αγορά προϊόντων που προέρχονται από επιχειρήσεις εκτός του CIF, να εμποδίσει τη δημιουργία νέων επιχειρήσεων παραγωγής σπίρτων και να καθορίσει, με μέτρο του Υπουργείου Οικονομικών, την τιμή πωλήσεως των σπίρτων. Το CIF είχε κυρίως την υποχρέωση να διασφαλίζει την πληρωμή, εκ μέρους όλων των επιχειρήσεων μελών, την πληρωμή του ειδικού φόρου επί των σπίρτων που προορίζονταν για την εσωτερική κατανάλωση, χάρη στο σύστημα των σημάτων.

7 Η σύμβαση ρύθμιζε επίσης λεπτομερώς την εσωτερική λειτουργία του CIF. Κατά το άρθρο 4 της συμβάσεως ανατέθηκε σε μια ad hoc επιτροπή η ποσόστωση και η κατανομή της παραγωγής σπίρτων μεταξύ των επιχειρήσεων του CIF (στο εξής: επιτροπή κατανομής των ποσοστώσεων). Η επιτροπή αυτή αποτελείται από έναν υπάλληλο της Amministrazione dei Monopoli di Stato (στο εξής: διοίκηση κρατικών

μονοπωλίων), ο οποίος είναι πρόεδρος της επιτροπής, καθώς και από έναν εκπρόσωπο του CIF και τρεις εκπροσώπους των επιχειρήσεων μελών του CIF, οι οποίοι διορίζονται από το διοικητικό συμβούλιο του CIF, που αποφασίζει κατά πλειοψηφία. Οι αποφάσεις του κοινοποιούνται, προς έγκριση, στη διοίκηση των κρατικών μονοπωλίων. Επιπλέον, ορισμένες από τις αποφάσεις αυτές, ειδικότερα οι εκχωρήσεις ποσοστώσεων, πρέπει να κοινοποιούνται, προς έγκριση, στο Υπουργείο Οικονομικών. Το καταστατικό του CIF προβλέπει ότι οι ποσοστώσεις παραγωγής πρέπει να κατανέμονται «λαμβανομένου υπόψη του υφιστάμενου ποσοστού».

8 Η τήρηση των ποσοστώσεων αυτών ελέγχεται από άλλη επιτροπή, η οποία προβλέπεται στο άρθρο 23, δεύτερο εδάφιο, του καταστατικού του CIF (στο εξής: επιτροπή τηρήσεως των ποσοστώσεων) αποτελούμενη από τρία μέλη διοριζόμενα από το διοικητικό συμβούλιο του CIF, το οποίο προτείνει, στην αρχή κάθε έτους, στη διεύθυνση του CIF το πρόγραμμα παραδόσεων σπίρτων για τις επιχειρήσεις μέλη.

9 Το σύστημα παρέμεινε πρακτικά αναλλοίωτο μέχρι την έκδοση της αποφάσεως 78, της 3ης Ιουνίου 1970, του Corte costituzionale (συνταγματικού δικαστηρίου), με την οποία κρίθηκαν παράνομες οι λεπτομέρειες οργανώσεως του CIF λόγω παραβιάσεως της αρχής της ελεύθερης ιδιωτικής οικονομικής πρωτοβουλίας που καθιερώνει το άρθρο 41 του ιταλικού Συντάγματος, στον βαθμό που απέκλειαν την πρόσβαση νέων επιχειρήσεων στο CIF.

10 Με υπουργική απόφαση της 23ης Δεκεμβρίου 1983 περί εγκρίσεως νέας συμβάσεως μεταξύ του CIF και του ιταλικού Δημοσίου, έγινε δεκτό ότι μπορούσαν να προσχωρήσουν στο CIF νέες επιχειρήσεις οι οποίες έλαβαν από τις οικονομικές υπηρεσίες άδεια για την παραγωγή σπίρτων.

11 Πάντως, η συμμετοχή στο CIF παρέμεινε υποχρεωτική τουλάχιστον έως την κατάργηση του φορολογικού μονοπωλίου του 1993 (σχετικά με την κατάργηση αυτή, βλ. σκέψη 14 της παρούσας αποφάσεως).

12 Με απόφαση του Υπουργείου Οικονομικών της 5ης Αυγούστου 1992 (στο εξής: απόφαση της 5ης Αυγούστου 1992) εγκρίθηκε η τελευταία διατύπωση της συμβάσεως μεταξύ του CIF και του ιταλικού Δημοσίου, της οποίας η ισχύς έληγε στις 31 Δεκεμβρίου 2001 (στο εξής: σύμβαση του 1992).

13 Δυνάμει του άρθρου 4 της συμβάσεως αυτής, η οποία διέπει τη λειτουργία του CIF, οι ποσοστώσεις παραγωγής πρέπει πάντοτε να κατανέμονται μεταξύ των επιχειρήσεων μελών από την επιτροπή κατανομής των ποσοστώσεων. Ο έλεγχος τηρήσεως των ποσοστώσεων εξακολουθεί να είναι αρμοδιότητα της επιτροπής τηρήσεως των ποσοστώσεων.

14 Με το διάταγμα νομοθετικού περιεχομένου 331, της 30ής Αυγούστου 1993 (στο εξής: διάταγμα 331/1993), ο Ιταλός νομοθέτης θέσπισε νέους κανόνες σχετικά με τους ειδικούς φόρους και άλλους έμμεσους φόρους. Το άρθρο 29 αυτού του διατάγματος νομοθετικού περιεχομένου προβλέπει ότι ο παραγωγός και ο εισαγωγέας είναι οι άμεσοι υπόχρεοι καταβολής του ειδικού φόρου. Κατά το αιτούν δικαστήριο, με τον κανόνα αυτό καταργήθηκε το φορολογικό μονοπώλιο του CIF.

15 Οι γνώμες διίστανται όσον αφορά τον υποχρεωτικό ή εκούσιο χαρακτήρα που έχει, από τότε, η ιδιότητα του μέλους του CIF για τους παραγωγούς σπίρτων οι οποίοι ήσαν μέλη πριν από το τέλος του φορολογικού μονοπωλίου.

16 Πριν το 1996, η Αρχή ανταγωνισμού ήταν αρμόδια για την εφαρμογή μόνον του ιταλικού δικαίου ανταγωνισμού, αποκλειομένου του κοινοτικού δικαίου στον τομέα αυτό. Πάντως, από της ενάρξεως ισχύος του νόμου 52, της 6ης Φεβρουαρίου 1996 (στο εξής: νόμος 52/1996), είναι επίσης αρμόδια να εφαρμόσει τα άρθρα 81, παράγραφος 1, και 82 ΕΚ.

Η διαφορά της κύριας δίκης

17 Επιληφθείσα καταγγελίας που υπέβαλε ένας Γερμανός παραγωγός σπίρτων που επικαλέστηκε δυσχέρειες στη διανομή των προϊόντων του στην ιταλική αγορά, η Αρχή κίνησε, τον Νοέμβριο του 1998, διαδικασία έρευνας κατά του CIF, των επιχειρήσεων μελών και του Consorzio Nationale Attivà Economico-Distributiva Integrata (στο εξής: Conaedi), έκφραση σχεδόν της ολότητας των διαχειριστών των Magazzini di Generi di Monopolio, αποθηκών για είδη που υπόκεινται στο μονοπώλιο και ασκούν καθήκοντα χονδρεμπόρων, προκειμένου να διαπιστώσει την ύπαρξη παραβάσεων των άρθρων 85 και 86 της Συνθήκης ΕΚ (νυν άρθρων 81 ΕΚ και 82 ΕΚ) και να εξακριβώσει αν οι πράξεις συστάσεως του CIF και οι διαδοχικές συμβάσεις που συνήφθησαν μεταξύ του CIF και του ιταλικού Δημοσίου αντέβαιναν προς το άρθρο 85, παράγραφος 1, της Συνθήκης.

18 Το αντικείμενο της έρευνας διευρύνθηκε αργότερα για να καλύψει, μεταξύ άλλων, τη συμφωνία που επήλθε μεταξύ του CIF και ενός από τους κυριότερους Ευρωπαίους παραγωγούς σπίρτων, την εταιρία ελβετικού δικαίου Swedish Match SA (στο εξής: Swedish Match), βάσει της οποίας το CIF ανέλαβε την υποχρέωση να αγοράζει από τη Swedish Match ποσότητα σπίρτων αντιστοιχούσα σε μια προκαθορισθείσα ποσόστωση της ιταλικής εθνικής καταναλώσεως.

19 Με την τελική της απόφαση, της 13ης Ιουλίου 2000, η Αρχή έκρινε ότι οι συμπεριφορές των επιχειρηματιών που δραστηριοποιούνταν στην ιταλική αγορά σπίρτων, μολονότι οφείλονταν, λίγο πολύ άμεσα, στο νομικό πλαίσιο το οποίο ρύθμιζε τον τομέα από της εκδόσεως του βασιλικού διατάγματος 560/1923, ωστόσο ήσαν εν μέρει καρπός αυτόβουλων οικονομικών επιλογών.

20 Η Αρχή κατέληξε στο να διακρίνει τρία είδη συμπεριφοράς μεταξύ των πράξεων του CIF: τις συμπεριφορές που του επιβάλλονταν από κανονιστικές διατάξεις, εκείνες που απλώς ευνοούνταν από τις κανονιστικές διατάξεις και εκείνες που απέρρεαν από αυτόβουλες επιλογές του CIF. Συναφώς, προέβη σε ένα διαχωρισμό μεταξύ δύο περιόδων.

21 Κατ' αρχάς, πριν από την έναρξη ισχύος του διατάγματος 331/1993, η Αρχή καταλόγισε αποκλειστικά στην προαναφερθείσα εθνική νομοθεσία τόσο τη δημιουργία του CIF όσο και το γεγονός ότι ανέθεσε σ' αυτό την παραγωγή και την εμπορία σπίρτων.

22 Επομένως έκρινε, πρώτον, ότι, στον βαθμό που το νομικό πλαίσιο που ίσχυε τότε επέβαλε τη συμμετοχή του CIF στην παραγωγή και την πώληση σπίρτων στην Ιταλία, προσέφερε «νόμιμη κάλυψη» (copertura legale) στις συμπεριφορές του CIF και των επιχειρήσεων μελών, συμπεριφορές που, χωρίς αυτό, θα απαγορεύονταν· δεύτερον, αυτό το νομικό πλαίσιο δεν έπρεπε «να εφαρμοστεί από τα δικαστήρια ή τη δημόσια διοίκηση», αφού ήταν αντίθετο προς τα άρθρα 3, παράγραφος 1, στοιχείο ζ', ΕΚ, 10 ΕΚ και 81, παράγραφος 1, ΕΚ· και, τρίτον, αυτή η μη εφαρμογή θα «συνεπαγόταν» (implicherebbe) την κατάργηση της «νόμιμης κάλυψης».

23 Η Αρχή έκρινε επίσης ότι η δράση που ανέπτυσσαν οι επιχειρηματίες κατά την άσκηση της εξουσίας κατανομής της παραγωγής, που το άρθρο 4 της συμβάσεως ανέθετε σε επιτροπή αποτελούμενη κατά πλειοψηφία από εκπροσώπους των παραγωγών, μπορούσε να θεωρηθεί ως συμπεριφορά επιχειρήσεων κατά την έννοια του άρθρου 81 ΕΚ.

24 Στην προοπτική αυτή, η Αρχή κατέληξε στο συμπέρασμα ότι οι μέθοδοι που ακολουθούνταν συγκεκριμένα για τους σκοπούς κατανομής της παραγωγής υπήρξαν η αιτία ενός πραγματικού και μεγαλύτερου περιορισμού του ανταγωνισμού σε σχέση με αυτόν που προέκυπτε ήδη από το νομικό πλαίσιο. Συναφώς, η Αρχή αναφέρεται στην εφαρμογή, εκ μέρους της επιτροπής κατανομής των ποσοστώσεων, ενός κριτηρίου κατανομής που αντικατοπτρίζει τις παραδοσιακές ποσοστώσεις κάθε επιχειρήσεως και τις συχνές εκχωρήσεις ποσοστώσεων παραγωγής ή ανταλλαγές παραγωγής μεταξύ των επιχειρήσεων μελών.

25 Εν συνεχεία, αφού παρατήρησε ότι το διάταγμα 331/1993, καθώς και η σύμβαση του 1992, είχαν εξαλείψει de facto το φορολογικό μονοπώλιο και το εμπορικό μονοπώλιο

του CIF, η Αρχή υπογράμμισε ότι, από το 1994, η συμμετοχή στο CIF δεν ήταν υποχρεωτική για την παραγωγή και την εμπορία σπίρτων στην ιταλική επικράτεια.

26 Εξ αυτού συνάγει, επιπλέον, ότι το διάταγμα 331/1993, μολονότι δεν κατάργησε τη σύμβαση του 1992, είχε τροποποιήσει το νομικό καθεστώς της συμμετοχής των επιχειρήσεων στο CIF, καθιστώντας την απλώς εκούσια, με τη συνακόλουθη δυνατότητα για κάθε επιχείρηση μέλος να αποσυρθεί πριν την προβλεπόμενη προθεσμία.

27 Κατά συνέπεια, η Αρχή έκρινε ότι οι συμπεριφορές των επιχειρήσεων μελών έπρεπε να θεωρηθούν, από το 1994, ως καρπός αυτόβουλων οικονομικών επιλογών για τις οποίες οι εν λόγω επιχειρήσεις μπορούσαν να θεωρηθούν υπεύθυνες.

28 Εξάλλου, η Αρχή έκρινε ότι οι δύο συμφωνίες που συνήψε το CIF ήσαν περιοριστικές του ανταγωνισμού. Η συμφωνία που συνήφθη με τη Swedish Match, κύριο Ευρωπαίο ανταγωνιστή του CIF, είχε ως αποτέλεσμα η εταιρία αυτή να αποφεύγει να εμπορεύεται η ίδια απευθείας τα σπίρτα της στην ιταλική αγορά. Η δεύτερη συμφωνία που συνήψε με το Conaedi είχε ως αποτέλεσμα να δώσει τη δυνατότητα στο CIF να εξασφαλίσει την αποκλειστικότητα του εμπορικού διαύλου που αποτελούσε το δίκτυο των Magazzini di Generi di Monopolio.

29 Για τους λόγους αυτούς, η Αρχή αποφάσισε, μεταξύ άλλων, ότι:

— η ύπαρξη και η δραστηριότητα του CIF, όπως διέπονται από το βασιλικό διάταγμα 560/1923 και από τη συνημμένη σ' αυτό σύμβαση, όπως αυτή τροποποι-

ήθηκε τελευταία με την απόφαση της 5ης Αυγούστου 1982, αντιβαίνουν προς τα άρθρα 3, παράγραφος 1, στοιχείο ζ', ΕΚ, 10 ΕΚ και 81, παράγραφος 1, ΕΚ, στο μέτρο που, έως το 1994, επέβαλλαν και, από της ημερομηνίας αυτής, επέτρεψαν και διευκόλυναν συμπεριφορές του CIF και των επιχειρήσεων μελών αντίθετες προς τον ανταγωνισμό κατά παράβαση του άρθρου 81, παράγραφος 1, ΕΚ·

— εν πάση περιπτώσει, το CIF και οι επιχειρήσεις μέλη έλαβαν αποφάσεις μονοπωλιακού χαρακτήρα και προέβησαν σε συμφωνίες οι οποίες, εφόσον απέβλεπαν στον καθορισμό των λεπτομερειών και των μηχανισμών κατανομής μεταξύ αυτών των επιχειρήσεων παραγωγής σπίρτων τα οποία διέθετε στο εμπόριο το ίδιο το CIF κατά τρόπο περιορίζοντα τον ανταγωνισμό πέραν του ό,τι επέτρεπε η σχετική νομοθεσία, συνιστούν περιπτώσεις νοθεύουσες τον ανταγωνισμό, κατά παράβαση του άρθρου 81, παράγραφος 1, ΕΚ·

— το CIF και η Swedish Match συνήψαν συμφωνία, αποβλέπουσα στην κατανομή της παραγωγής σπίρτων και στην από κοινού διανομή των σπίρτων αυτών μέσω του CIF, που συνιστά περίπτωση νοθεύσεως του ανταγωνισμού, κατά παράβαση του άρθρου 81, παράγραφος 1, ΕΚ·

— το CIF, οι επιχειρήσεις μέλη και η επιχείρηση Swedish Match οφείλουν να παύσουν την εφαρμογή της συμφωνίας και τη συνέχιση των παραβάσεων που διαπιστώθηκαν και να απέχουν από κάθε σύμπραξη που μπορεί να έχει αντικείμενο ή αποτέλεσμα ανάλογο με το διαπιστωθέν·

— το Conaedi και τα Magazzini di Generi di Monopolio οφείλουν να απέχουν στο μέλλον από κάθε συμφωνία που μπορεί να έχει ως αντικείμενο ή αποτέλεσμα ανάλογο με εκείνο των συμφωνιών για τις οποίες διαπιστώθηκε ότι ήσαν αντίθετες προς τους κανόνες ανταγωνισμού.

Η διαδικασία της κύριας δίκης

30 Στις 14 Νοεμβρίου 2000, το CIF άσκησε προσφυγή ενώπιον του Tribunale amministrativo regionale del Lazio κατά της αποφάσεως της Αρχής.

31 Εκτός του ότι αμφισβήτησε την εκτίμηση των πραγματικών περιστατικών και την ερμηνεία των νομικών περιστατικών που δέχθηκε η Αρχή, το CIF υποστήριξε ότι αυτή δεν είχε την εξουσία να ελέγχει το κύρος και την αποτελεσματικότητα των διατάξεων εθνικού δικαίου, στον βαθμό που η εξουσία αυτή δεν της απονέμεται ούτε από τον νόμο 52/1996 ούτε από την αρχή της υπεροχής του κοινοτικού δικαίου. Πράγματι, η τελευταία αυτή αρχή εφαρμόζεται μόνον προκειμένου να μην εφαρμοστούν παρεμπιπτόντως διατάξεις και όχι να αναγνωρισθεί ως κύριο αίτημα η ακυρότητα με αυτοτελή απόφαση.

32 Μολονότι το αιτούν δικαστήριο δεν πείσθηκε από την τελευταία αυτή διάκριση, αμφιβάλλει ως προς την εξουσία της Αρχής να κρίνει ως μη εφαρμοστέα την ιταλική νομοθεσία στην προκειμένη περίπτωση για άλλο λόγο.

33 Συγκεκριμένα, δεν θεωρεί ότι η κοινοτική νομολογία έχει παγιωθεί πλήρως ως προς το ζήτημα αν η μη εφαρμογή των εθνικών κανονιστικών μέτρων που αντιβαίνουν προς τα άρθρα 81 ΕΚ και 82 ΕΚ μπορεί επίσης να αποφασιστεί σε προοπτική όπως εκείνη την οποία επέλεξε η Αρχή.

34 Οι αμφιβολίες που δημιουργεί η δυνατότητα του είδους αυτού δεν έχουν ως μόνη πηγή τον αμφίβολο καταλογισμό της προσβολής του ανταγωνισμού σε επιχειρηματία ο οποίος, εν πάση περιπτώσει, ενεργεί ή ενήργησε υπό την κάλυψη της εθνικής νομοθεσίας και, κατά συνέπεια, απολαύει ενός τεκμηρίου καλής πίστεως.

35 Η προσφυγή στον μηχανισμό της μη εφαρμογής μιας εθνικής νομοθεσίας in malam partem (δηλαδή της μη εφαρμογής μιας εθνικής νομοθεσίας ευνοϊκής για τους ενδιαφερόμενους ιδιώτες επιχειρηματίες, πράγμα που μεταφράζεται γι' αυτούς σε επιβολή υποχρεώσεων) εκ μέρους ενός οργάνου που έχει εξουσία επιβολής κυρώσεων θα αποδεικνυόταν επίσης προβληματική ενόψει της σημαντικής βαρύτητας που επέχει η αρχή της ασφαλείας δικαίου, η οποία περιλαμβάνεται μεταξύ των γενικών αρχών του κοινοτικού δικαίου.

36 Το αιτούν δικαστήριο αμφιβάλλει επίσης ως προς το αν η ιταλική νομοθεσία, τόσο πριν όσο και μετά το 1994, άφηνε και αφήνει να ενυπάρχει δυνατότητα ανταγωνισμού που είναι δυνατό να παρεμποδίζεται, περιορίζεται ή νοθεύεται από αυτόβουλες συμπεριφορές των επιχειρήσεων. Συγκεκριμένα, η νομοθεσία αυτή δεν επέτρεπε στις επιχειρήσεις μέλη να επιχειρούν ανταγωνιστική αντιπαράθεση ως προς τις τιμές, ο καθορισμός των οποίων εμπίπτει στην υπουργική τιμολογιακή εξουσία και επιβάλλει επιπλέον στις εν λόγω επιχειρήσεις σύστημα ποσοστώσεων της παραγωγής.

37 Συναφώς, το αιτούν δικαστήριο παρατηρεί ότι η διαφορά που εκκρεμεί ενώπιόν του αφορά αγορά χαρακτηριζόμενη από το γεγονός ότι ο καθορισμός της τιμής των προϊόντων (των σπίρτων) απέκειτο και απόκειται στο Υπουργείο Οικονομικών δυνάμει του άρθρου 6 της συμβάσεως. Συγχρόνως, ισχύει ένα σύστημα ποσοστώσεως (έστω και αν έχει μετριαστεί, ως προς τα ζημιογόνα αποτελέσματά του, από την πρόσφατη κατάργηση του εμπορικού μονοπωλίου του CIF), με την ανάθεση της εξουσίας κατανομής, μεταξύ των επιχειρήσεων μελών, της παραγωγής που προορίζεται για την εσωτερική κατανάλωση από μια επιτροπή ad hoc, συγκείμενη ουσιαστικά από εκπροσώπους των ίδιων των παραγωγών (άρθρο 4 της συμβάσεως).

38 Υπό τις προϋποθέσεις αυτές, το αιτούν δικαστήριο θεωρεί ότι η άποψη του CIF ότι οι διατάξεις που διέπουν τη δραστηριότητα του τομέα εξαλείφουν εξαρχής τον ελεύθερο ανταγωνισμό χωρίς να αφήνουν να υπάρχει καμία σημαντική δυνατότητα ανταγωνισμού μεταξύ των επιχειρήσεων. Πράγματι, είναι δυνατόν, από άποψη προστασίας του ανταγωνισμού, να είναι αδιάφορο το γεγονός ότι η ατομική ποσόστωση που απονέμεται στη μια ή στην άλλη επιχείρηση ή εκχωρείται σε τρίτο επιχειρηματία, αφού πρόκειται οπωσδήποτε για περιπτώσεις που εντάσσονται σε ένα

σύστημα διεπόμενο από κανόνες οι οποίοι αποκλείουν την ανάπτυξη ανταγωνισμού μεταξύ των επιχειρήσεων.

39 Το Tribunale amministrativo regionale del Lazio αποφάσισε τότε να αναστείλει την έκδοση αποφάσεως και να υποβάλει στο Δικαστήριο τα ακόλουθα προδικαστικά ερωτήματα:

«1) Ενόψει περιστάσεων κατά τις οποίες συμφωνία μεταξύ επιχειρήσεων προκαλεί επιζήμια αποτελέσματα στο κοινοτικό εμπόριο, και παρά το ότι η ίδια η συμφωνία επιβλήθηκε ή ευνοήθηκε από εθνικό νομοθετικό ή διοικητικό μέτρο το οποίο νομιμοποιεί ή επιτείνει τα αποτελέσματα της συμφωνίας, ειδικότερα όσον αφορά τον προσδιορισμό των τιμών και την κατανομή της αγοράς, το άρθρο 81 ΕΚ επιβάλλει ή επιτρέπει στην εθνική αρχή του ανταγωνισμού να μην εφαρμόσει τέτοια ρύθμιση και να αποφασίσει την επιβολή κυρώσεων ή τουλάχιστον να απαγορεύσει για το μέλλον την αντίθετη προς τον ανταγωνισμό συμπεριφορά των επιχειρήσεων, και με ποιες νομικές συνέπειες;

2) Μπορεί μια εθνική ρύθμιση η οποία παρέχει σε υπουργείο την αρμοδιότητα καθορισμού του τιμολογίου πωλήσεως ενός προϊόντος και, εξάλλου, αναθέτει σε υποχρεωτικό κονσόρτσιουμ μεταξύ των παραγωγών την εξουσία κατανομής της παραγωγής μεταξύ των επιχειρήσεων να θεωρηθεί, όσον αφορά τους σκοπούς εφαρμογής του άρθρου 81, παράγραφος 1, ΕΚ, ως ρύθμιση η οποία δεν εξαλείφει τη δυνατότητα ανταγωνισμού που μπορεί να παρεμποδίζεται, περιορίζεται ή νοθεύεται από αυτόβουλη συμπεριφορά των επιχειρήσεων;»

Επί του πρώτου ερωτήματος

40 Το CIF υπενθυμίζει ότι, κατά τη νομολογία του Δικαστηρίου, τα άρθρα 81 ΕΚ και 82 ΕΚ αφορούν μόνον ενέργειες θίγουσες τον ανταγωνισμό στις οποίες προβαίνουν

οι επιχειρήσεις εξ ιδίας πρωτοβουλίας. Αν η θίγουσα τον ανταγωνισμό συμπεριφορά επιβάλλεται στις επιχειρήσεις από την εθνική νομοθεσία ή αν η τελευταία διαμορφώνει ένα νομικό πλαίσιο το οποίο, από μόνο του, αποκλείει κάθε δυνατότητα ανταγωνιστικής συμπεριφοράς των επιχειρήσεων, τα άρθρα 81 ΕΚ και 82 ΕΚ δεν έχουν εφαρμογή. Στην περίπτωση αυτή, ο περιορισμός του ανταγωνισμού δεν οφείλεται, όπως συνεπάγονται οι διατάξεις αυτές, σε αυτόβουλη συμπεριφορά των επιχειρήσεων. Αντιθέτως, τα άρθρα 81 ΕΚ και 82 ΕΚ μπορούν να εφαρμοστούν αν προκύπτει ότι η εθνική νομοθεσία αφήνει τη δυνατότητα ανταγωνισμού, ο οποίος ενδέχεται να εμποδίζεται, να περιορίζεται ή να νοθεύεται από αυτόβουλη συμπεριφορά των επιχειρήσεων (απόφαση της 11ης Νοεμβρίου 1997, C-359/95 P και C-379/95 P, Επιτροπή και Γαλλία κατά Ladbroke Racing, Συλλογή 1997, σ. I-6265, σκέψεις 33 και 34).

41 Το CIF υπογραμμίζει επίσης ότι, στο πλαίσιο της εξετάσεως από την Επιτροπή του ενδεχομένου εφαρμογής των άρθρων 81 ΕΚ και 82 ΕΚ στη συμπεριφορά των επιχειρήσεων, η προηγουμένη εκτίμηση ορισμένης εθνικής νομοθεσίας που επηρεάζει τη συμπεριφορά αυτή αφορά μόνον το ζήτημα αν η νομοθεσία αυτή αφήνει τη δυνατότητα ανταγωνισμού, ο οποίος ενδέχεται να εμποδίζεται, να περιορίζεται ή να νοθεύεται από αυτόβουλη συμπεριφορά των επιχειρήσεων (προπαρατεθείσα απόφαση Επιτροπή και Γαλλία κατά Ladbroke Racing, σκέψη 35).

42 Το CIF συνάγει εκ τούτου ότι, στο πλαίσιο των ερευνών που διεξάγει, η Αρχή οφείλει, σε προκαταρκτικό στάδιο, να προσδιορίσει αποκλειστικά το αν η ιταλική νομοθεσία αφήνει ή όχι περιθώρια ελευθερίας στη συμπεριφορά των ενδιαφερομένων επιχειρήσεων. Μόνο σε περίπτωση καταφατικής απαντήσεως τα άρθρα 81 ΕΚ και 82 ΕΚ μπορούν να εφαρμοστούν ως προς τις εν λόγω επιχειρήσεις. Συνάγεται επομένως, έμμεσα, ότι δεν είναι δυνατό να νοηθεί έναντι των επιχειρήσεων καμιά υποχρέωση εφαρμογής της ιταλικής νομοθεσίας ενόψει δεσμευτικών εθνικών διατάξεων.

43 Κατά το CIF, μολονότι ο νόμος 52/1996 παρέχει στην Αρχή την εξουσία να εφαρμόζει το άρθρο 81 ΕΚ για να διαπιστώνει συμπράξεις μεταξύ επιχειρήσεων θίγουσες τον ανταγωνισμό και να επιβάλλει κυρώσεις, δεν της παρέχει την εξουσία να ελέγχει το κύρος εθνικών κανονιστικών πράξεων ενόψει των συνδυασμένων διατάξεων των άρθρων 3 ΕΚ, 10 ΕΚ και 81 ΕΚ.

44 Κατά συνέπεια, συμπεριφορά των επιχειρήσεων όπως εκείνη του CIF δεν μπορεί να εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 81 ΕΚ παρά μόνον αν η Αρχή εξακρίβωνε και διαπίστωνε προηγουμένως — και τούτο παρεμπιπτόντως — την αυτονομία των επιχειρήσεων αυτών σε σχέση με ό,τι προβλέπεται στην εθνική νομοθεσία.

45 Συναφώς, επιβάλλεται η υπόμνηση ότι, πρώτον, μολονότι είναι αληθές ότι τα άρθρα 81 ΕΚ και 82 ΕΚ, αυτά καθαυτά, ρυθμίζουν αποκλειστικά τη συμπεριφορά των επιχειρήσεων και δεν αφορούν τα θεσπιζόμενα από τα κράτη μέλη νομοθετικά ή κανονιστικά μέτρα, ωστόσο, το άρθρο αυτό, σε συνδυασμό προς το άρθρο 5 της Συνθήκης, επιβάλλουν στα κράτη μέλη να μη θεσπίζουν ή διατηρούν σε ισχύ μέτρα, έστω και νομοθετικής ή κανονιστικής φύσεως, δυνάμενα να εξουδετερώσουν την πρακτική αποτελεσματικότητα των εφαρμοστέων επί επιχειρήσεων κανόνων ανταγωνισμού (βλ. αποφάσεις της 16ης Νοεμβρίου 1977, 13/77, GB-Inno-BM, Συλλογή τόμος 1977, σ. 653, σκέψη 31· της 21ης Σεπτεμβρίου 1988, 267/86, Van Eycke, Συλλογή 1988, σ. 4769, σκέψη 16· της 17ης Νοεμβρίου 1993, C-185/91, Reiff, Συλλογή 1993, σ. I-5801, σκέψη 14· της 9ης Ιουνίου 1994, C-153/93, Delta Schiffahrts- und Speditionsgesellschaft, Συλλογή 1994, σ. I-2517, σκέψη 14· της 5ης Οκτωβρίου 1995, C-96/94, Centro Servizi Spediporto, Συλλογή 1995, σ. I-2883, σκέψη 20, και της 19ης Φεβρουαρίου 2002, C-35/99, Arduino, Συλλογή 2002, σ. I-1529, σκέψη 34).

46 Το Δικαστήριο ειδικότερα έχει κρίνει ότι υπάρχει παράβαση των άρθρων 5 και 85 της Συνθήκης όταν κράτος μέλος είτε επιβάλλει ή ευνοεί τη σύναψη συμπράξεων αντιθέτων προς το άρθρο 85 ή ενισχύει τα αποτελέσματα τέτοιων συμπράξεων, είτε αφαιρεί από τη δική του κανονιστική ρύθμιση τον κρατικό της χαρακτήρα, μεταθέτοντας σε ιδιώτες επιχειρηματίες την ευθύνη λήψεως αποφάσεων περί παρεμβάσεως σε οικονομικά θέματα (βλ. προπαρατεθείσες αποφάσεις Van Eycke, σκέψη 16, Reiff, σκέψη 14· Delta Schiffahrts- und Speditionsgesellschaft, σκέψη 14· Centro Servizi Spediporto, σκέψη 21, και Arduino, σκέψη 35).

47 Άλλωστε, από της ενάρξεως ισχύος της Συνθήκης ΕΚ, η Συνθήκη προβλέπει ρητά ότι, στο πλαίσιο της οικονομικής τους πολιτικής, η δράση των κρατών μελών πρέπει να τηρεί την αρχή της οικονομίας της ανοικτής αγοράς με ελεύθερο ανταγωνισμό (βλ. άρθρα 3 Α, παράγραφος 1, και 102 Α της Συνθήκης ΕΚ (νυν άρθρα 4, παράγραφος 1, ΕΚ και 98 ΕΚ, αντιστοίχως).

48 Επιβάλλεται η υπόμνηση, δεύτερον, ότι, κατά πάγια νομολογία, η υπεροχή του κοινοτικού δικαίου επιβάλλει να μην εφαρμοστεί οποιαδήποτε διάταξη εθνικού νόμου αντίθετη προς κοινοτική διάταξη, ανεξαρτήτως του αν αυτή είναι προγενέστερη ή μεταγενέστερη της κοινοτικής.

49 Αυτό το καθήκον να μην εφαρμόζουν την εθνική νομοθεσία που είναι αντίθετη προς το κοινοτικό δίκαιο απόκειται όχι μόνο στα εθνικά δικαστήρια αλλά και σε όλα τα κρατικά όργανα, περιλαμβανομένων των διοικητικών αρχών (βλ., υπό το πνεύμα αυτό, απόφαση της 22ας Ιουνίου 1989, 103/88, Fratelli Costanzo, Συλλογή 1989, σ. 1839, σκέψη 31), πράγμα που συνεπάγεται, ενδεχομένως, την υποχρέωση να ληφθεί κάθε μέτρο που να διευκολύνει την ανάπτυξη της πλήρους αποτελεσματικότητας του κοινοτικού δικαίου (βλ. απόφαση της 13ης Ιουλίου 1972, 48/71, Επιτροπή κατά Ιταλίας, Συλλογή τόμος 1972-1973, σ. 85, σκέψη 7).

50 Εφόσον μια εθνική αρχή του ανταγωνισμού όπως η [ιταλική] Αρχή επιφορτίζεται με την αποστολή να μεριμνά, μεταξύ άλλων, για την τήρηση του άρθρου 81 ΕΚ και η διάταξη αυτή, σε συνδυασμό προς το άρθρο 10 ΕΚ, επιβάλλει στα κράτη μέλη το καθήκον αποχής, η πρακτική αποτελεσματικότητα των κοινοτικών κανόνων ανταγωνισμού θα μειωνόταν αν, στο πλαίσιο έρευνας σχετικά με τη συμπεριφορά των επιχειρήσεων βάσει του άρθρου 81 ΕΚ, η εν λόγω Αρχή δεν μπορούσε να διαπιστώσει ότι ένα εθνικό μέτρο είναι αντίθετο προς τις συνδυασμένες διατάξεις των άρθρων 10 ΕΚ και 81 ΕΚ και, κατά συνέπεια, να μην το εφαρμόσει.

51 Συναφώς, ελάχιστα ενδιαφέρει το ότι, στην περίπτωση κατά την οποία η εθνική νομοθεσία επιβάλλει στις επιχειρήσεις να υιοθετούν συμπεριφορές θίγουσες τον ανταγωνισμό, η παράβαση των άρθρων 81 ΕΚ και 82 ΕΚ δεν μπορεί επίσης να προσάπτεται σ' αυτές (βλ., υπό το πνεύμα αυτό, προπαρατεθείσα απόφαση Επιτροπή και Γαλλία κατά Ladbroke Racing, σκέψη 33). Πράγματι, οι υποχρεώσεις που βαρύνουν τα κράτη μέλη βάσει των άρθρων 3, παράγραφος 1, στοιχείο ζ', ΕΚ, 10 ΕΚ, 81 ΕΚ και 82 ΕΚ, που είναι χωριστές εκείνων που απορρέουν για τις επιχειρήσεις από τα άρθρα 81 ΕΚ και 82 ΕΚ, εξακολουθούν να υφίστανται, οπότε η εθνική αρχή ανταγωνισμού έχει την υποχρέωση να μην εφαρμόζει το εθνικό μέτρο για το οποίο γίνεται λόγος.

52 Αντιθέτως, όσον αφορά τις κυρώσεις που είναι δυνατόν να απαγγελθούν κατά των ενδιαφερομένων επιχειρήσεων, επιβάλλεται να γίνει διττή διάκριση, αναλόγως του αν η εθνική νομοθεσία αποκλείει ή όχι τη δυνατότητα ανταγωνισμού που είναι δυνατό να παρεμποδίζεται, περιορίζεται ή νοθεύεται από αυτόβουλες συμπεριφορές των επιχειρήσεων και, στην πρώτη περίπτωση, αναλόγως του αν τα επίδικα περιστατικά είναι προγενέστερα ή μεταγενέστερα από τη δήλωση της εθνικής αρχής ανταγωνισμού, να μην εφαρμόζει την εν λόγω εθνική νομοθεσία.

53 Πρώτον, αν εθνικός νόμος αποκλείει τη δυνατότητα ανταγωνισμού που ενδέχεται να εμποδίζεται, να περιορίζεται ή να νοθεύεται από αυτόβουλη συμπεριφορά των επιχειρήσεων, επιβάλλεται η διαπίστωση ότι, επί ποινή παραβιάσεως της γενικής αρχής του κοινοτικού δικαίου της ασφαλείας δικαίου, η υποχρέωση για τις εθνικές αρχές του ανταγωνισμού να μην εφαρμόζουν έναν τέτοιο νόμο που νοθεύει τον ανταγωνισμό δεν μπορεί να εκθέτει τις ενδιαφερόμενες επιχειρήσεις σε κυρώσεις, ανεξαρτήτως του αν οι κυρώσεις αυτές είναι ποινικής ή διοικητικής φύσεως, για παρελθούσα συμπεριφορά, εφόσον η συμπεριφορά αυτή επιβλήθηκε από τον εν λόγω νόμο.

54 Η απόφαση να μην εφαρμοστεί ο σχετικός νόμος πράγματι δεν μειώνει το γεγονός ότι ο νόμος αυτός οριοθετούσε τη συμπεριφορά των επιχειρήσεων στο παρελθόν. Επομένως, ο νόμος αυτός εξακολουθεί να αποτελεί, για την περίοδο που προηγείται της αποφάσεως να μην εφαρμοστεί ο νόμος, δικαιολογητικό λόγο που απαλλάσσει τις ενδιαφερόμενες επιχειρήσεις από όλες τις συνέπειες της παραβάσεως των άρθρων 81 ΕΚ και 82 ΕΚ, και τούτο τόσο έναντι των δημοσίων αρχών όσο και των άλλων επιχειρηματιών.

55 Όσον αφορά τις κυρώσεις για μελλοντικές συμπεριφορές των επιχειρήσεων οι οποίες μέχρι τώρα υποχρεούνταν από την εθνική νομοθεσία να υιοθετήσουν συμπεριφορές θίγουσες τον ανταγωνισμό, επιβάλλεται να παρατηρηθεί ότι, από τη στιγμή που η απόφαση της εθνικής αρχής ανταγωνισμού με την οποία διαπιστώνεται η παράβαση του άρθρου 81 ΕΚ και με την οποία δεν εφαρμόζεται ένας τέτοιος νόμος που νοθεύει τον ανταγωνισμό κατέστη οριστική έναντι αυτών, η απόφαση αυτή επιβάλλεται στις

ενδιαφερόμενες επιχειρήσεις. Από τη στιγμή αυτή, οι επιχειρήσεις δεν μπορούν πλέον να διατείνονται ότι υποχρεούνται από τον εν λόγω νόμο να παραβαίνουν τις κοινοτικές διατάξεις περί ανταγωνισμού. Επομένως, η μελλοντική τους συμπεριφορά υπόκειται σε κυρώσεις.

56 Δεύτερον, αν ο εθνικός νόμος περιορίζεται να παρακινεί ή να διευκολύνει την υιοθέτηση, εκ μέρους των επιχειρήσεων, αυτόβουλων συμπεριφορών που θίγουν τον ανταγωνισμό, αυτές εξακολουθούν να υπόκεινται στα άρθρα 81 ΕΚ και 82 ΕΚ και είναι δυνατόν να επισύρουν κυρώσεις, και τούτο ακόμη και για συμπεριφορές προγενέστερες της αποφάσεως να μην εφαρμοστεί ο νόμος αυτός.

57 Ωστόσο, επιβάλλεται να υπογραμμιστεί ότι, ναι μεν μια τέτοια κατάσταση δεν μπορεί να οδηγήσει στο να γίνουν δεκτές πρακτικές ικανές να επιδεινώσουν ακόμη τις προσβολές του ανταγωνισμού, δεν έχει όμως ως συνέπεια ότι, κατά τον προσδιορισμό του επιπέδου της ποινής, η συμπεριφορά των ενδιαφερομένων επιχειρήσεων να μπορεί να εκτιμάται υπό το φως της ελαφρυντικής περιστάσεως που συνιστούσε το εθνικό νομικό πλαίσιο (βλ., υπό το πνεύμα αυτό, απόφαση της 16ης Δεκεμβρίου 1975, 40/73 έως 48/73, 50/73, 54/73 έως 56/73, 111/73, 113/73 και 114/73, Suiker Unie κ.λπ. κατά Επιτροπής, Συλλογή τόμος 1975, σ. 1663, σκέψη 620).

58 Λαμβάνοντας υπόψη τα προεκτεθέντα, επιβάλλεται, επομένως, στο πρώτο προδικαστικό ερώτημα να δοθεί η απάντηση ότι, ενόψει συμπεριφορών των επιχειρήσεων αντίθετων προς το άρθρο 81, παράγραφος 1, ΕΚ, οι οποίες επιβάλλονται ή ευνοούνται από εθνική νομοθεσία η οποία νομιμοποιεί ή ενισχύει τα αποτελέσματά τους, ειδικότερα όσον αφορά τον καθορισμό των τιμών και την κατανομή της αγοράς, μια εθνική αρχή ανταγωνισμού η οποία έχει ως αποστολή, μεταξύ άλλων, να μεριμνά για την τήρηση του άρθρου 81 ΕΚ:

— έχει την υποχρέωση να μην εφαρμόζει αυτή την εθνική νομοθεσία·

— δεν μπορεί να επιβάλλει κυρώσεις στις ενδιαφερόμενες επιχειρήσεις για παρελθούσες συμπεριφορές όταν οι συμπεριφορές αυτές τους επιβλήθηκαν από αυτή την εθνική νομοθεσία·

— μπορεί να επιβάλλει κυρώσεις στις ενδιαφερόμενες επιχειρήσεις για τις συμπεριφορές τους μετά την απόφαση να μην εφαρμοστεί αυτή η εθνική νομοθεσία, εφόσον η απόφαση αυτή κατέστη οριστική ως προς τις επιχειρήσεις αυτές·

— μπορεί να επιβάλλει κυρώσεις στις ενδιαφερόμενες επιχειρήσεις για παρελθούσες συμπεριφορές όταν οι επιχειρήσεις απλώς διευκολύνθηκαν ή ενθαρρύνθηκαν από αυτή τη νομοθεσία, λαμβάνοντας προσηκόντως υπόψη τις ιδιαιτερότητες του κανονιστικού πλαισίου εντός του οποίου ενήργησαν οι επιχειρήσεις.

Επί του δευτέρου ερωτήματος

59 Με το δεύτερο ερώτημά του, το αιτούν δικαστήριο ζητεί να πληροφορηθεί αν εθνική νομοθεσία η οποία παρέχει αρμοδιότητα σε υπουργείο να καθορίζει τη λιανική τιμή πωλήσεως ενός προϊόντος και, εξάλλου, αναθέτει σε υποχρεωτικό κονσόρτσιουμ παραγωγών την εξουσία κατανομής της παραγωγής μεταξύ των επιχειρήσεων μπορεί να θεωρηθεί, όσον αφορά τους σκοπούς εφαρμογής του άρθρου 81, παράγραφος 1, ΕΚ, ως νομοθεσία η οποία δεν εξαλείφει τη δυνατότητα ανταγωνισμού που μπορεί να παρεμποδίζεται, περιορίζεται ή νοθεύεται από αυτόβουλη συμπεριφορά των εν λόγω επιχειρήσεων.

60 Προκαταρκτικά, επιβάλλεται να υπογραμμιστεί ότι, αφενός, κατά την Αρχή, το CIF υπήρξε ένα «υποχρεωτικό κονσόρτσιουμ» έως το 1994. Πράγματι, το διάταγμα 331/1993 κατέστησε προαιρετική τη συμμετοχή των επιχειρήσεων στο CIF.

61 Υπό τις προϋποθέσεις αυτές, εναπόκειται στο αιτούν δικαστήριο να προσδιορίσει αν το δεύτερο ερώτημα αναφέρεται αποκλειστικά στην περίοδο πριν από την έναρξη ισχύος του διατάγματος 331/1993 ή αν αυτό αναφέρεται επίσης στη μεταγενέστερη περίοδο.

62 Αφετέρου, επιβάλλεται η υπόμνηση ότι, στο πλαίσιο διαδικασίας του άρθρου 234 ΕΚ, που σε μια σαφή διάκριση των καθηκόντων μεταξύ εθνικών δικαστηρίων και Δικαστηρίου, το τελευταίο είναι αποκλειστικά αρμόδιο να αποφαίνεται επί της ερμηνείας ή του κύρους κοινοτικού νομοθετήματος, βάσει πραγματικών περιστατικών που του αναφέρονται από το εθνικό δικαστήριο (βλ. απόφαση της 2ας Ιουνίου 1994, C-30/93, AC-ATEL Electronics Vertriebs, Συλλογή 1994, σ. I-2305, σκέψη 16). Δεν απόκειται σ' αυτό ούτε να εφαρμόσει το κοινοτικό δίκαιο στη διαφορά της κύριας δίκης (βλ. απόφαση της 10ης Ιουλίου 1980, 253/78 και 1/79 έως 3/79, Giry και Guerlain κ.λπ., Συλλογή τόμος 1980/II, σ. 2327, σκέψη 6) ούτε να εκτιμήσει τα περιστατικά της κύριας δίκης.

63 Το CIF υποστηρίζει ότι, επιβάλλοντας σ' αυτό την υποχρέωση να προβαίνει στην κατανομή των ποσοστώσεων μεταξύ των επιχειρήσεων μελών — ανεξάρτητα από τις λεπτομέρειες και τα κριτήρια σύμφωνα με τα οποία οι ποσοστώσεις αυτές προσδιορίζονται —, ο Ιταλός νομοθέτης εξάλειψε ευθύς εξαρχής κάθε δυνατότητα για τις επιχειρήσεις αυτές να ανταγωνίζονται προκειμένου να κατακτήσούν σημαντικότερα μερίδια αγορών.

64 Προβάλλει ότι το άρθρο 4 της συμβάσεως του 1992 επιβάλλει να γίνεται κατανομή της παραγωγής σπίρτων μεταξύ των επιχειρήσεων μελών μέσω μιας ad hoc επιτροπής, δηλαδή της επιτροπής κατανομής των ποσοστώσεων, η οποία αποτελείται από εκπροσώπους της βιομηχανίας και προεδρεύεται από διοικητικό υπάλληλο των κρατικών μονοπωλίων που διορίζει ο Υπουργός Οικονομικών.

65 Επομένως, έστω και αν δεν ληφθεί υπόψη η ποσόστωση που πραγματικά απονέμεται σε κάθε επιχείρηση, το σύστημα κατανομής που θέλησε ο νομοθέτης εξαλείφει

εκ των προτέρων τον ανταγωνισμό μεταξύ των επιχειρήσεων μελών, οι οποίες υποχρεούνται εν πάση περιπτώσει να συμμορφωθούν προς το επίπεδο της χορηγηθείσας παραγωγής. Κατά συνέπεια, κάθε ανταγωνιστική προσπάθεια με σκοπό την αύξηση της εν λόγω παραγωγής είναι ανώφελη.

66 Για να δοθεί απάντηση στο δεύτερο ερώτημα, επιβάλλεται να εξεταστεί πρωτίστως αν εθνική νομοθεσία, όπως η επίδικη στην κύρια δίκη, δεν εξαλείφει τη δυνατότητα ανταγωνισμού που μπορεί ακόμη να παρεμποδίζεται, περιορίζεται ή νοθεύεται από αυτόβουλη συμπεριφορά των επιχειρήσεων και, σε περίπτωση καταφατικής απαντήσεως, να εξακριβώσει εν συνεχεία αν οι ενδεχόμενοι πρόσθετοι περιορισμοί που προσάπτονται στις επιχειρήσεις δεν μπορούν, στην πράξη, να καταλογιστούν στο οικείο κράτος μέλος.

67 Πρώτον, επιβάλλεται η υπόμνηση ότι η δυνατότητα να αποκλειστεί συγκεκριμένη συμπεριφορά θίγουσα τον ανταγωνισμό από το πεδίο εφαρμογής του άρθρου 81, παράγραφος 1, ΕΚ, επειδή η συμπεριφορά αυτή επιβλήθηκε στις εν λόγω επιχειρήσεις από την υφιστάμενη εθνική νομοθεσία ή ότι η νομοθεσία αυτή εξάλειψε κάθε δυνατότητα ανταγωνιστικής συμπεριφοράς εκ μέρους των επιχειρήσεων, έγινε δεκτή από το Δικαστήριο κατά τρόπο περιοριστικό (βλ., για παράδειγμα, αποφάσεις της 29ης Οκτωβρίου 1980, 209/78 έως 215/78 και 218/78, Van Landewyck κ.λπ. κατά Επιτροπής, Συλλογή τόμος 1980/ΙΙ, σ. 207, σκέψεις 130 έως 134· της 20ής Μαρτίου 1985, 41/83, Ιταλία κατά Επιτροπής, Συλλογή 1985, σ. 873, σκέψη 19· και της 10ης Δεκεμβρίου 1985, 240/82 έως 242/82, 261/82, 262/82, 268/82 και 269/82, Stichting Sigarettenindustrie κ.λπ. κατά Επιτροπής, Συλλογή 1985, σ. 3831, σκέψεις 27 έως 29).

68 Δεύτερον, επιβάλλεται η υπόμνηση ότι ο ανταγωνισμός μέσω των τιμών δεν συνιστά τη μόνη αποτελεσματική μορφή ανταγωνισμού ούτε εκείνη στην οποία πρέπει, υπό όλες τις περιστάσεις, να παρέχεται απόλυτη προτεραιότητα (βλ. απόφαση της 25ης Οκτωβρίου 1977, 26/76, Metro κατά Επιτροπής, Συλλογή τόμος 1977, σ. 567, σκέψη 21).

69 Κατά συνέπεια, ο εκ των προτέρων καθορισμός της τιμής πωλήσεως των σπίρτων εκ μέρους του ιταλικού Δημοσίου δεν αποκλείει, αυτός καθαυτός, κάθε δυνατότητα συμπεριφοράς θίγουσας τον ανταγωνισμό. Μολονότι περιορισμένος, ο ανταγωνισμός μπορεί να υπάρξει μέσω άλλων παραγόντων.

70 Τρίτον, επιβάλλεται η παρατήρηση ότι, μολονότι η επίδικη στην κύρια δίκη ιταλική νομοθεσία παρέχει στο CIF, υποχρεωτικό κονσόρτσιουμ παραγωγών, την εξουσία να κατανέμει την παραγωγή μεταξύ των επιχειρήσεων μελών, δεν καθορίζει ούτε τα κριτήρια ούτε τις λεπτομέρειες σύμφωνα με τις οποίες πρέπει να γίνεται η κατανομή αυτή. Εξάλλου, όπως παρατήρησε ο γενικός εισαγγελέας στο σημείο 7 των προτάσεών του, φαίνεται ότι το εμπορικό μονοπώλιο του CIF καταργήθηκε από το 1993, όταν είχε αρθεί η απαγόρευση προς τις επιχειρήσεις μη μέλη του κονσόρτσιουμ να παράγουν και να πωλούν σπίρτα.

71 Υπό τις προϋποθέσεις αυτές, ο εναπομένων ανταγωνισμός μεταξύ των επιχειρήσεων μελών μπορεί να νοθευθεί πέραν του ό,τι προκύπτει από την ίδια τη νόμιμη υποχρέωση.

72 Συναφώς, από την έρευνα που διενήργησε η Αρχή προέκυψε ένα σύστημα σταθερών και προσωρινών εκχωρήσεων ποσοστώσεων παραγωγής, καθώς και συμφωνίες για τις ανταλλαγές παραγωγής που πραγματοποιούνται μεταξύ των επιχειρήσεων, δηλαδή συμφωνίες οι οποίες δεν είχαν προβλεφθεί βάσει του νόμου.

73 Εξάλλου, η Επιτροπή αναφέρθηκε σε «σταθερή» ποσόστωση περίπου 15 % που επιφυλάσσεται στις εισαγωγές. Κατά την Επιτροπή, η ποσόστωση αυτή δεν προσδιορίστηκε από την εθνική νομοθεσία, οπότε το CIF διέθετε μια αυτονομία λήψεως αποφάσεως στον τομέα αυτό.

74 Κατά την Επιτροπή πάντοτε, η συμφωνία που συνήφθη μεταξύ του CIF και της Swedish Match που, από το 1994, επέτρεψε στην τελευταία να προμηθεύσει στο CIF σημαντικές ποσότητες σπίρτων προκειμένου αυτό να τα διαθέσει στο εμπόριο στην Ιταλία, με τη δέσμευση εκ μέρους της Swedish Match να μη διεισδύσει απευθείας στην ιταλική αγορά, είναι η έκφραση της ελεύθερης επιχειρηματικής επιλογής του CIF.

75 Εναπόκειται στο αιτούν δικαστήριο να εκτιμήσει αν τέτοιοι ισχυρισμοί είναι βάσιμοι.

76 Τέλος, τέταρτον, δεν προκύπτει από τον φάκελο ότι οι αποφάσεις του CIF, όπως εκτίθενται ανωτέρω, στις σκέψεις 70 έως 74 της παρούσας αποφάσεως, εκφεύγουν της εφαρμογής του άρθρου 81, παράγραφος 1, ΕΚ, ως συνέπεια εκδόσεως πράξεως της δημοσίας αρχής.

77 Αφενός, τέσσερα από τα πέντε μέλη της επιτροπής κατανομής των ποσοστώσεων είναι εκπρόσωποι των παραγωγών που τίποτε, στην οικεία εθνική νομοθεσία, δεν εμποδίζει να ενεργούν προς το αποκλειστικό συμφέρον αυτών. Η επιτροπή αυτή, η οποία αποφασίζει με απλή πλειοψηφία, μπορεί να εκδίδει αποφάσεις παρά την αντίθετη ψήφο του προέδρου της, μόνου προσώπου το οποίο έχει αποστολή δημοσίου συμφέροντος, οπότε η επιτροπή μπορεί να συμμορφωθεί προς τις επιταγές των επιχειρήσεων μελών.

78 Εξάλλου, οι δημόσιες αρχές δεν διαθέτουν πραγματική εξουσία ελέγχου επί των αποφάσεων της επιτροπής κατανομής των ποσοστώσεων.

79 Αφετέρου, η έρευνα την οποία πραγματοποίησε η Αρχή αποκάλυψε ότι το έργο κατανομής της παραγωγής μεταξύ των επιχειρήσεων μελών γίνεται στην πραγματικότητα όχι από την επιτροπή κατανομής των ποσοστώσεων, αλλά από την επιτροπή τηρήσεως των ποσοστώσεων, η οποία αποτελείται αποκλειστικά από μέλη του CIF, με βάση τις συμφωνίες που έγιναν μεταξύ των επιχειρήσεων μελών.

80 Επομένως, στο δεύτερο προδικαστικό ερώτημα πρέπει να δοθεί η απάντηση ότι απόκειται στο αιτούν δικαστήριο να εκτιμήσει αν εθνική νομοθεσία, η οποία παρέχει

αρμοδιότητα σε υπουργείο να καθορίζει τη λιανική τιμή πωλήσεως ενός προϊόντος και, εξάλλου, αναθέτει σε υποχρεωτικό κονσόρτσιουμ παραγωγών την εξουσία κατανομής της παραγωγής των επιχειρήσεων, μπορεί να θεωρηθεί, όσον αφορά τους σκοπούς εφαρμογής του άρθρου 81, παράγραφος 1, ΕΚ, ως νομοθεσία η οποία δεν εξαλείφει τη δυνατότητα ανταγωνισμού που μπορεί ακόμη να παρεμποδίζεται, περιορίζεται ή νοθεύεται από αυτόβουλη συμπεριφορά των εν λόγω επιχειρήσεων.

Επί των δικαστικών εξόδων

81 Τα έξοδα στα οποία υποβλήθηκε η Επιτροπή, που κατέθεσε παρατηρήσεις στο Δικαστήριο, δεν αποδίδονται. Δεδομένου ότι η παρούσα διαδικασία έχει ως προς τους διαδίκους της κύριας δίκης τον χαρακτήρα παρεμπίπτοντος που ανέκυψε ενώπιον του εθνικού δικαστηρίου, σ' αυτό εναπόκειται να αποφανθεί επί των δικαστικών εξόδων.

Για τους λόγους αυτούς,

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ,

κρίνοντας επί των ερωτημάτων που του υπέβαλε με διάταξη της 24ης Ιανουαρίου 2001 το Tribunale amministrativo regionale del Lazio, αποφαίνεται:

1) Ενόψει συμπεριφορών των επιχειρήσεων αντίθετων προς το άρθρο 81, παράγραφος 1, ΕΚ, οι οποίες επιβάλλονται ή ευνοούνται από εθνική νομοθεσία η

οποία νομιμοποιεί ή ενισχύει τα αποτελέσματά τους, ειδικότερα όσον αφορά τον καθορισμό των τιμών και την κατανομή της αγοράς, μια εθνική αρχή ανταγωνισμού η οποία έχει ως αποστολή, μεταξύ άλλων, να μεριμνά για την τήρηση του άρθρου 81 ΕΚ:

— έχει την υποχρέωση να μην εφαρμόζει αυτή την εθνική νομοθεσία·

— δεν μπορεί να επιβάλλει κυρώσεις στις ενδιαφερόμενες επιχειρήσεις για παρελθούσες συμπεριφορές όταν οι συμπεριφορές αυτές τους επιβλήθηκαν από αυτή την εθνική νομοθεσία·

— μπορεί να επιβάλλει κυρώσεις στις ενδιαφερόμενες επιχειρήσεις για τις συμπεριφορές τους μετά την απόφαση να μην εφαρμοστεί αυτή η εθνική νομοθεσία, εφόσον η απόφαση αυτή κατέστη οριστική ως προς τις επιχειρήσεις αυτές·

— μπορεί να επιβάλλει κυρώσεις στις ενδιαφερόμενες επιχειρήσεις για παρελθούσες συμπεριφορές όταν οι επιχειρήσεις απλώς διευκολύνθηκαν ή ενθαρρύνθηκαν από αυτή τη νομοθεσία, λαμβάνοντας προσηκόντως υπόψη τις ιδιαιτερότητες του κανονιστικού πλαισίου εντός του οποίου ενήργησαν οι επιχειρήσεις.

2) Εναπόκειται στο αιτούν δικαστήριο να εκτιμήσει αν εθνική νομοθεσία όπως η επίδικη στην κύρια δίκη, η οποία παρέχει αρμοδιότητα σε υπουργείο να

καθορίζει τη λιανική τιμή πωλήσεως ενός προϊόντος και, εξάλλου, αναθέτει σε υποχρεωτικό κονσόρτσιουμ παραγωγών την εξουσία κατανομής της παραγωγής των επιχειρήσεων, μπορεί να θεωρηθεί, όσον αφορά τους σκοπούς εφαρμογής του άρθρου 81, παράγραφος 1, ΕΚ, ως νομοθεσία η οποία δεν εξαλείφει τη δυνατότητα ανταγωνισμού που μπορεί ακόμη να παρεμποδίζεται, περιορίζεται ή νοθεύεται από αυτόβουλη συμπεριφορά των εν λόγω επιχειρήσεων.

Rodríguez Iglesias Puissochet Wathelet

Timmermans Gulmann Edward

La Pergola Jann Σκουρής

von Bahr Cunha Rodrigues

Δημοσιεύθηκε σε δημόσια συνεδρίαση στο Λουξεμβούργο στις 9 Σεπτεμβρίου 2003.

Ο Γραμματέας

R. Grass

Ο Πρόεδρος

G. C. Rodríguez Iglesias