

## **Πρόσφατες Εξελίξεις στον Τομέα της Διοικητικής Συνεργασίας: η περίπτωση της Meta Platforms (ΔΕΕ, απόφαση της 4.7.2023, C-252/21, Meta Platforms v. Bundeskartellamt)**

Αθηνά Σχινά, Πάρεδρος Δ.Δ.

### **1. Εισαγωγικά**

Η σχέση μεταξύ της ευρωπαϊκής και εθνικής νομοθεσίας στο δίκαιο του ανταγωνισμού και των ειδικών νομοθεσιών στον τομέα των λοιπών ρυθμιστικών πολιτικών της Ευρωπαϊκής Ένωσης αποτελούσε ανέκαθεν αντικείμενο θεωρητικού και νομολογιακού προβληματισμού ήδη από την έναρξη λειτουργίας της εσωτερικής αγοράς. Το δίκαιο του ανταγωνισμού πολύ συχνά διαπλέκεται ταυτοχρόνως με περισσότερους από έναν διαφορετικούς τομείς, γεγονός που αποδίδεται στην ευρύτητα και στην πολλαπλότητα των στόχων που εμπίπτουν στο πεδίο υλοποίησής του, όλοι δε συγκεντρωμένοι γύρω από τη κύρια αποστολή της διασφάλισης της ορθής λειτουργίας της εσωτερικής αγοράς. Τα τελευταία χρόνια, εξάλλου, παρατηρείται αλληλεπίδραση εξίσου μεταξύ των κανόνων προστασίας των προσωπικών δεδομένων με άλλους τομείς, όπως αυτόν την φορολογίας. Αυτό με τη σειρά του αναπόφευκτα οδηγεί στην αλληλοσυμπλήρωση, αλληλοεπικάλυψη ή ακόμα πολλές φορές και στη σύγκρουση αρμοδιοτήτων μεταξύ της αρμόδιων σε κάθε τομέα εποπτικών και ρυθμιστικών αρχών.

Το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΔΕΕ) στην απόφαση Meta Platforms απασχόλησε, μεταξύ άλλων, το ζήτημα της συνεργασίας μεταξύ της αρμόδιας εθνικής αρχής ανταγωνισμού και της αρμόδιας εποπτικής αρχής στο πεδίο των προσωπικών δεδομένων. Η απόφαση φαίνεται πως αποτελεί έναν «διάυλο» επικοινωνίας ανάμεσα σε δυο εποπτικές αρχές σε διαφορετικούς τομείς, φυτεύοντας έναν σημαντικό «σπόρο» στον τομέα της διοικητικής συνεργασίας, καθόσον μας επιβεβαιώνει ότι θέματα προστασίας προσωπικών δεδομένων μπορούν επίσης να έχουν σημασία για την ερμηνεία των κανόνων του ανταγωνισμού. Στο πλαίσιο αυτό, ο παρών σχολιασμός θα επικεντρωθεί μόνο στη κρίση σχετικά με τη συνεργασία των αρμόδιων εποπτικών αρχών και όχι στα υπόλοιπα ζητήματα που εξετάστηκαν σε σχέση με την ερμηνεία του Γενικού Κανονισμού Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα (2016/679), (ΓΚΠΔ).

Η σχολιαζόμενη απόφαση είναι το επόμενο βήμα στην ιστορία που ξεκίνησε με την απόφαση της Bundeskartellamt (ομοσπονδιακής αρχής ανταγωνισμού) το 2019, η οποία απαίτησε από τη Meta Platforms Ireland να παραλείπει στο εξής να προβαίνει στη συλλογή μέσω cookies ή μέσω παρόμοιων τεχνολογιών αποθήκευσης των δεδομένων χρηστών στους ιστοτόπους και στις εφαρμογές άλλων υπηρεσιών του ομίλου που αυτή ανήκει ή από την επίσκεψη των χρηστών σε ιστοτόπους ή σε εφαρμογές τρίτων, καθώς και των δεδομένων που ο ίδιος ο χρήστης εισάγει εκεί και περαιτέρω, στον συσχετισμό του συνόλου των δεδομένων αυτών με τον λογαριασμό του χρήστη στο Facebook καθώς και στη χρήση των δεδομένων αυτών για σκοπούς διαφήμισης. Στη πραγματικότητα, η Meta προέβαινε στην επεξεργασία των δεδομένων των χρηστών του Facebook που προέρχονταν εκτός Facebook, εξασφαλίζοντας τη «συγκατάθεση» των χρηστών μέσω των γενικών όρων που ίσχυαν στο Facebook, συγκατάθεση που αποτελούσε αναγκαίο όρο για τη χρήση του τελευταίου.

### **2. Πραγματικά περιστατικά**

Η Meta Platforms αποτελεί διαχειρίστρια του γνωστού σε όλους μας Facebook αλλά και άλλων πλατφορμών κοινωνικής δικτύωσης (Instagram, Whatsapp). Στο οικονομικό

της μοντέλο, ωστόσο, εντάσσεται επιπλέον και η παροχή υπηρεσιών διαφήμισης. Για την παροχή των δωρεάν υπηρεσιών κοινωνικής δικτύωσης μέσω του Facebook, ο υποψήφιος χρήστης κατά τη δημιουργία προφίλ ήταν αναγκαίο να αποδεχθεί ένα σύνολο γενικών όρων και προϋποθέσεων για την ίδια τη παροχή της σχετικής υπηρεσίας αλλά και σχετικά με τη πολιτική προστασίας προσωπικών δεδομένων και cookies καθώς και των προϊόντων του Facebook. Σύμφωνα με τους όρους που επιβάλλονταν μονομερώς από την υπό κρίση εταιρεία (Facebook Ιρλανδίας), ήταν επιτρεπτή η επεξεργασία δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα, συμπεριλαμβανομένων των δεδομένων που παρέχονταν από τους χρήστες κατά τη χρήση του Facebook και άλλων υπηρεσιών του ομίλου ή από την επίσκεψη των χρηστών σε ιστοτόπους ή σε εφαρμογές τρίτων. Συνεπώς κατά αυτόν τον τρόπο, ο χρήστης παρείχε συγκατάθεση στη Facebook Ιρλανδίας να συλλέγει, συσχετίζει και να αναλύει τα εν λόγω δεδομένα προκειμένου να παρέχει προσωποποιημένες υπηρεσίες διαφήμισης, δηλαδή διαφημίσεις που ανταποκρίνονταν στα ενδιαφέροντα, στην οικονομική κατάσταση και στις καταναλωτικές προτιμήσεις του χρήστη μέσω δημιουργίας αυτοματοποιημένου προφίλ (“profiling”).

Στο πλαίσιο αυτό, η Επιτροπή Ανταγωνισμού Γερμανίας έκρινε ότι η εν λόγω έγκριση των γενικών όρων χρήσης δεν αποτελούσε έγκυρη «συγκατάθεση», καθόσον η αποδοχή αυτών αποτελούσε αναγκαία προϋπόθεση για την δημιουργία προφίλ στο Facebook με αποτέλεσμα να κρίνει ότι η εν λόγω παράνομη<sup>1</sup> επεξεργασία συνιστούσε κατάχρηση της θεσπίζουσας θέσης που κατείχε η εν λόγω εταιρεία στην αγορά των υπηρεσιών κοινωνικής δικτύωσης. Περαιτέρω, η αρμόδια Επιτροπή Ανταγωνισμού απαίτησε από την εταιρεία να απέχει από την εφαρμογή των επίμαχων όρων και να προβεί στη τροποποίησή τους κατά τρόπο που να μην αποτελεί στο εξής αναγκαίο όρο για τη χρήση της πλατφόρμας του Facebook η αποδοχή αυτών και εντεύθεν η αναγκαία συγκατάθεση για τη διενέργεια της ανωτέρω επεξεργασίας. Η εταιρεία προσέβαλε την απόφαση αυτή ενώπιον του ανωτέρου περιφερειακού δικαστηρίου Ντίσελντορφ, όπου το τελευταίο απασχόλησαν, μεταξύ άλλων, τα εξής ζητήματα αποστέλλοντας προδικαστικό ερώτημα στο ΔΕΕ:

A) κατά πόσο δύναται η αρμόδια αρχή ανταγωνισμού κατά την διαπίστωση τυχόν παραβίασης από άποψης δικαίου ανταγωνισμού, να εξετάζει παρεμπιπτόντως και να εκφέρει τελικά κρίση σχετικά με τυχόν παραβίαση του δικαίου προστασίας δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα, ακόμα και αν μια τέτοια κρίση είναι αναγκαία για να θεμελιωθεί παραβίαση από άποψης δικαίου ανταγωνισμού;,

B) είναι δυνατή μια τέτοια παρεμπιπτούσα κρίση ακόμα και αν η αρμόδια εποπτική αρχή ερευνά ταυτοχρόνως ή έχει ήδη εκφέρει κρίση σχετικά με τη παραβίαση του ΓΚΠΔ στο πλαίσιο της αρχής της καλόπιστης συνεργασίας, η οποία απορρέει από το άρθρο 4 παρ. 3 της Συνθήκης της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΕΕ).

### 3. Ανάλυση

Το Δικαστήριο εξέτασε τη διαθέσιμη νομοθεσία τόσο στο πλαίσιο του δικαίου προστασίας προσωπικών δεδομένων όσο και σε εκείνο του ανταγωνισμού, αξιοποιώντας, ωστόσο, το γενικό εργαλείο της διάταξης του άρθρου 4 παρ. 3 της ΣΕΕ και τις επιταγές που ευθέως απορρέουν από αυτήν. Ειδικότερα, το Δικαστήριο διαπίστωσε αρχικά ότι ενόψει των άρθρων 51 επ. του ΓΚΠΔ, υφίσταται ένα πλήρες και συνεκτικό πλαίσιο όχι μόνο προστασίας από την αρμόδια εποπτική αρχή αλλά και συνεργασίας μεταξύ της τελευταίας και των άλλων αρμόδιων εποπτικών αρχών, μέσω της ανταλλαγής πληροφοριών και της αμοιβαίας συνδρομής καθώς και συνεργασίας

---

<sup>1</sup> Σκέψη 30 της απόφασης

μεταξύ αυτών και του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου Προστασίας Δεδομένων (ΕΣΠΔ) και της Ευρωπαϊκής Επιτροπής<sup>2</sup>. Παρατήρησε δε, ότι απουσιάζει σχετική διάταξη, τόσο στον ΓΚΠΔ όσο και σε οποιαδήποτε άλλη ρύθμιση του δικαίου της Ένωσης, που να καθιερώνει συνεργασία μεταξύ των αρμόδιων εποπτικών αρχών και των εθνικών αρχών ανταγωνισμού, ενώ στη περίπτωση αυτή, τα όσα ειδικώς ορίζονται περί αμοιβαίας συνδρομής και συνεργασίας στα επιμέρους ειδικά νομοθετικά πλαίσια<sup>3</sup>, δεν έχουν εφαρμογή στην επίδικη περίπτωση, αφού απευθύνονται στις αντίστοιχες καθ' ύλην αρμόδιες εποπτικές αρχές. Εξάλλου, αν και η αρμόδια εποπτική αρχή είναι αποκλειστικώς αρμόδια να μεριμνά για την εκπλήρωση της προστασίας των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα, καμία διάταξη δεν αποκλείει την εθνική αρχή ανταγωνισμού να ερευνά παρεμπιπτόντως τυχόν παραβίαση του ΓΚΠΔ κατά την άσκηση των δικών της αρμοδιοτήτων.

Στο σημείο αυτό, το Δικαστήριο, εν απουσία ειδικών διατάξεων και ερχόμενο αντιμέτωπο με μια λογική ανάγκη, που εντασσόταν στον πυρήνα των αρμοδιοτήτων της αρχής ανταγωνισμού, έπρεπε να εφεύρει ή μάλλον να ανασύρει μια νομική βάση που θα θεμελιώνε εξ' αρχής μια νέα αρμοδιότητα στην αρχή ανταγωνισμού. Αυτή ήταν η κατοχυρωμένη στο άρθρο 4 παρ. 3 της ΣΕΕ<sup>4</sup> γενική αρχή της καλόπιστης συνεργασίας. Ενόψει των επιταγών που απορρέουν ευθέως από τη διάταξη αυτή, η απουσία σαφούς ειδικού νομοθετικού πλαισίου, δεν εμποδίζει τις εθνικές αρχές ανταγωνισμού να εξετάζουν και περαιτέρω, να διαπιστώνουν παρεμπιπτόντως τυχόν παραβίαση του ΓΚΠΔ, εφόσον μια τέτοια εξέταση είναι αναγκαία προκειμένου να διαπιστωθεί τυχόν παραβίαση των κανόνων του ανταγωνισμού, η εξασφάλιση της τήρησης των οποίων εμπίπτει στην αρμοδιότητά τους. Μάλιστα, λόγω των διαφορετικών σκοπών και αποστολών που έχουν οι εν λόγω αρχές, οι οποίοι συνίστανται για τη μεν μια, στον έλεγχο της εφαρμογής του ΓΚΠΔ και στη μέριμνα για την τήρησή του, προκειμένου να προστατεύονται οι ελευθερίες και τα θεμελιώδη δικαιώματα των φυσικών προσώπων από την επεξεργασία των προσωπικών τους δεδομένων και να διευκολύνεται η ελεύθερη κυκλοφορία τέτοιων δεδομένων στο εσωτερικό της Ένωσης, για τη δε άλλη, στη διασφάλιση της μη νόθευσης του ανταγωνισμού στην εσωτερική αγορά, μια τέτοια συνεργασία μπορεί να είναι αναγκαία για την υλοποίηση αυτών και οι ανωτέρω αρμοδιότητες δεν συγκρούονται κατ' αρχήν.

Δεν ήταν όμως μόνο η αναγκαιότητα υλοποίησης της αποστολής των αρμόδιων αρχών στους ανωτέρω τομείς που ώθησε το Δικαστήριο στη κρίση αυτή. Η δύναμη του πραγματικού και ειδικότερα τα δεδομένα της σύγχρονης οικονομίας ήταν αυτά που απαιτούσαν την εφεύρεση μιας νομικής βάσης συνεργασίας. Το Δικαστήριο, ειδικότερα, διαπίστωσε πως η πρόσβαση σε δεδομένα προσωπικού χαρακτήρα έχει

<sup>2</sup> Βλ. άρθρο 51, παρ.1-2, άρθρο 55 παρ. 1, 56 παρ. 1, άρθρο 57, παράγραφος 1, στοιχείο α', άρθρο 57, παρ. 1, στοιχείο ζ', άρθρο 58 παρ. 1-2, 5, 61 παρ. 1 και 63 του ΓΚΠΔ.

<sup>3</sup> Βλ. κεφάλαια VI και VII του ΓΚΠΔ καθιερώνουν, μεταξύ άλλων, μηχανισμούς «ενιαίας θυρίδας» για την ανταλλαγή πληροφοριών και την παροχή αμοιβαίας συνδρομής μεταξύ των εποπτικών αρχών, καθώς και τον Κανονισμό 1/2003 και την Οδηγία (ΕΕ) 2019/1 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, σχετικά με την παροχή αρμοδιοτήτων στις αρχές ανταγωνισμού των κρατών μελών ώστε να επιβάλλουν αποτελεσματικότερα τους κανόνες και για τη διασφάλιση της εύρυθμης λειτουργίας της εσωτερικής αγοράς (ΕΕ 2019, L 11, σ. 3).

<sup>4</sup> Σκέψη 53: Κατά πάγια νομολογία, δυνάμει της αρχής αυτής, τα κράτη μέλη, περιλαμβανομένων των διοικητικών τους αρχών, οφείλουν, στους τομείς που διέπονται από το δίκαιο της Ένωσης, να σέβονται το ένα το άλλο και να αλληλοβοηθούνται κατά την εκπλήρωση των καθηκόντων που υπέχουν από τις Συνθήκες, να λαμβάνουν κάθε μέτρο ικανό να διασφαλίσει την εκτέλεση των υποχρεώσεων που απορρέουν ιδίως από πράξεις των ενωσιακών θεσμικών οργάνων, καθώς και να απέχουν από κάθε μέτρο ικανό να θέσει σε κίνδυνο την υλοποίηση των στόχων της Ένωσης (πρβλ. αποφάσεις της 7ης Νοεμβρίου 2013, UPC Nederland, C-518/11, EU:C:2013:709, σκέψη 59, και της 1ης Αυγούστου 2022, Sea Watch, C-14/21 και C-15/21, EU:C:2022:604, σκέψη 156).

καταστεί σημαντική παράμετρος ανταγωνισμού στην ψηφιακή οικονομία. Στο πλαίσιο αυτό, η συμμόρφωση μιας συμπεριφοράς με τις απαιτήσεις του ΓΚΠΔ μπορεί να αποτελεί, ενόψει των ειδικότερων περιστάσεων της εκάστοτε υπόθεσης, μια σημαντική ένδειξη προκειμένου να διαπιστωθεί αν η συμπεριφορά αυτή συνιστά χρησιμοποίηση μέσων που διέπουν τον υγιή ανταγωνισμό. Ως εκ τούτου, ο αποκλεισμός της δυνατότητας της αρχής ανταγωνισμού να ερευνά μια τέτοια παραβίαση κατά την αξιολόγηση των κανόνων του ΓΚΠΔ σε περιπτώσεις κατάχρησης δεσπόζουσας θέσης θα αγνοούσε την πραγματικότητα αυτής της οικονομικής εξέλιξης και θα υπονόμει την αποτελεσματικότητα του δικαίου περί ανταγωνισμού εντός της Ένωσης.

Εντούτοις, για το Δικαστήριο η αρχή της καλόπιστης συνεργασίας έχει ακόμα μια όψη και τούτη συνίσταται στην ανάγκη σεβασμού των πορισμάτων της αρμόδιας κατά τον νόμο αρχής προκειμένου να αποφεύγεται η συμπλοκή και εν τέλει σύγκρουση αρμοδιοτήτων και εντεύθεν κρίσεων. Στο πλαίσιο αυτό το ίδιο έκρινε, πως κατά την εκφορά μιας τέτοιας παρεμπόρουσας κρίσης, η αρχή ανταγωνισμού δεν υποκαθίσταται στη θέση της εποπτικής αρχής, αλλά η εν λόγω κρίση πραγματοποιείται αποκλειστικά για την εφαρμογή των κανόνων του ανταγωνισμού και περαιτέρω, περιορίζεται εντός των αυστηρών πλαισίων της διαπίστωσης αν υφίσταται ή μη κατάχρηση δεσπόζουσας θέσης εκ μέρους της ελεγχόμενης επιχείρησης και της επιβολής μέτρων με σκοπό την παύση της κατάχρησης αυτής, μη δυνάμενη να ασκήσει κανένα από τα καθήκοντα ή τις εξουσίες της εποπτικής αρχής, όπως αυτά ορίζονται στα άρθρα 57 και 58, αντίστοιχα, του ΓΚΠΔ. Συνεπώς, από την αρχή της καλόπιστης συνεργασίας απορρέει όχι μόνο το καθήκον συνεργασίας των αρμόδιων αρχών προς τον σκοπό της εκπλήρωσης της αποστολής τους αλλά και η υποχρέωση αποχής από κάθε μέτρο ικανό να θέσει σε κίνδυνο την υλοποίηση των στόχων της Ένωσης<sup>5</sup>, όπως η ύπαρξη αντιφατικών κρίσεων για την ίδια παραβατική συμπεριφορά. Το Δικαστήριο βέβαια δεν αρκέστηκε σε μια γενική διαπίστωση περί υποχρέωσης αποφυγής αποκλίσεων μεταξύ των σχετικών κρίσεων των αρμόδιων αρχών, αλλά επέλεξε να παράσχει συγκεκριμένες κατευθύνσεις, περιορίζοντας θεσμικά κατά αυτόν τον τρόπο την ελεύθερη αλληλεπίδραση μεταξύ των δυο αρχών<sup>6</sup>. Ειδικότερα, εφόσον η εθνική αρχή ανταγωνισμού, κατά την εξέταση που διενεργεί σχετικά με την διαπίστωση της ύπαρξης κατάχρησης δεσπόζουσας θέσης από μια επιχείρηση, κρίνει αναγκαίο να αποφανθεί ως προς τη συμφωνία κάποιας συμπεριφοράς με τις διατάξεις του ΓΚΠΔ, οφείλει να εξετάσει προηγουμένως αν η συγκεκριμένη ή παρόμοια συμπεριφορά έχει ήδη αποτελέσει αντικείμενο κρίσης από την αρμόδια εποπτική αρχή ή από την επικεφαλής εποπτική αρχή ή ακόμη και από το Δικαστήριο. Σε τελευταία περίπτωση, η εθνική αρχή ανταγωνισμού οφείλει να σεβαστεί την προηγηθείσα κρίση, μη επιτρεπομένης οποιασδήποτε απόκλισης, ωστόσο, παραμένει ελεύθερη να αντλήσει τα δικά της συμπεράσματα υπό το πρίσμα της εφαρμογής του δικαίου του ανταγωνισμού. Εφόσον δεν έχει προηγηθεί κρίση από την αρμόδια εποπτική αρχή ή η τελευταία εξετάζει ταυτοχρόνως την επίμαχη συμπεριφορά από άποψη συμφωνίας με τις διατάξεις του ΓΚΠΔ, τότε η αρμόδια επιτροπή ανταγωνισμού, οφείλει να διαβουλευθεί με την εν λόγω αρχή και να συνεργαστεί μαζί της, ιδίως αν καταλήγει υπέρ της παραβίασης του ΓΚΠΔ, προκειμένου είτε να άρει τις αμφιβολίες της, είτε να κρίνει

<sup>5</sup>C-518/11, UPC Nederland, EU:C:2013:709, σκέψη 59, Sea Watch, C-14/21 και C-15/21, EU:C:2022:604, σκέψη 156.

<sup>6</sup> Alba Ribera Martínez, Getting Clued Into The Interplay Between Data Protection Regulation and Competition Law in Case C-252/21 Meta Platforms and Others (Conditions Générales d'Utilisation d'un Réseau Social), (Kluwer Competition Law Blog, 5 July 2023, Gorecka, A. (2024). On the interplay between competition law and privacy: the impact of Meta Platforms case. European Competition Journal, 8, <https://doi.org/10.1080/17441056.2024.2324586>

κατά πόσον είναι σκόπιμο να αναμείνει την έκδοση απόφασης από την αρμόδια εποπτική αρχή. Η υποχρέωση να αναμείνει την έκδοση μιας τέτοιας απόφασης αίρεται, σύμφωνα με το Δικαστήριο, μόνο εφόσον η αρμόδια εποπτική αρχή δεν απαντήσει εντός ευλόγου χρόνου στο αίτημα διαβούλευσης ή παροχής πληροφοριών, κοινοποιώντας στην εθνική αρχή ανταγωνισμού τυχόν πληροφορίες που έχει στη διάθεσή της και που θα μπορούσαν να άρουν τις αμφιβολίες της ή ενημερώνοντάς την αν προτίθεται να κινήσει τη προβλεπόμενη στις διατάξεις του άρθρου 60 επ. του ΓΚΠΔ, διαδικασία συνεργασίας με τις άλλες εμπλεκόμενες εποπτικές αρχές ή με την επικεφαλής εποπτική αρχή, οπότε η εθνική αρχή ανταγωνισμού συνεχίζει τη διεξαγωγή δικής της έρευνας. Ασφαλώς, υποχρέωση αναμονής της προηγούμενης απόφασης από την αρμόδια εποπτική αρχή δεν υφίσταται εφόσον η τελευταία δεν αντιλέξει ως προς τη διεξαγωγή έρευνας και εντεύθεν κρίσης από την επιλαμβανόμενη σε πρώτο χρόνο εθνική αρχή ανταγωνισμού.

#### 4. Σχολιασμός

##### I. Η διοικητική συνεργασία- Γενικές Παρατηρήσεις

Η σχολιαζόμενη απόφαση αναπόφευκτα αποτελεί έναν νέο «σπόρο» στο συνεχώς εντεινόμενο πρόσφορο έδαφος της διοικητικής συνεργασίας. Τα τελευταία χρόνια μάλιστα, χάριν της ευρείας εφαρμογής του ενωσιακού δικαίου σε όλους και περισσότερους τομείς πολιτικής, η εν λόγω συνεργασία συχνότερα απαντάται εκτός των ορίων της ελληνικής επικράτειας. Παρατηρείται πλέον συχνά ότι οι διαδικασίες που εφαρμόζονται για την εφαρμογή του ενωσιακού δικαίου έχουν αναχωρήσει από τη παραδοσιακή διχοτόμηση μεταξύ άμεσης και έμμεσης διοίκησης, ενώ κυριολεκτικά όλη η ενωσιακή πολιτική, από την αδειοδότηση κυκλοφορίας προϊόντων στην αγορά έως τη διοικητική συνεργασία στον τομέα της φορολογίας και την αντιμετώπιση των μεταναστευτικών ροών διαρθρώνεται μέσα από ένα πολυσύνθετο πλέγμα συνεργασίας και ανταλλαγής πληροφοριών. Οι εν λόγω μορφές συνεργασίας έχουν ονομαστεί και περαιτέρω κατηγοριοποιηθεί από τη θεωρία ως «σύνθετες διοικητικές διαδικασίες» (“composite procedures”) ή δίκτυα διοικητικής συνεργασίας (“multi-jurisdictional networks”) ή «ενοποιημένη διοίκηση» (“integrated administration”)<sup>7</sup>. Αυτός ο όρος αναφέρεται σε διοικητικές διαδικασίες, η οποίες είτε ανάγονται στη διαδικασία λήψης απόφασης είτε ακόμα και στο στάδιο της εκτέλεσης αυτής, και στις οποίες συμμετέχουν σε διαφορετικά στάδια διοικητικές αρχές προερχόμενες από διαφορετικά δικαιοδοτικά συστήματα. Η εν λόγω συμμετοχή μπορεί να λαμβάνει και τη μορφή της χορήγησης πληροφοριών<sup>8</sup>. Κοινή νομική βάση όλων των παραπάνω μορφών διοικητικής

<sup>7</sup> Ενδεικτικά, Herwig C.H. Hofmann, Composite Procedures in EU Administrative Law, in Legal Challenges in EU Administrative Law: Towards an intergraded administration, 136-167 (Herwig C.H. Hoffmann & Alexander H. Türk eds., 2009), Herwig C.H. Hoffmann & Morgane Tidghi, Rights and Remedies in implementation of EU Policies by Multi-Jurisdictional Networks, 148. Jens-Peter Schneider, Basic Structures of Information Management in the European Administrative Union, 91, M. Eliantonio, “Judicial Review in an Integrated Administration: The Case of ‘Composite Procedures’”, 65-102, F. Brito Bastos, Derivative Illegality in the European Composite Administrative Procedures, 101-134, F. Brito Bastos, “Composite Procedures in the SSM and SRM – An Analytical Overview”, in C. Zilioli and K-Ph Wojcik, Judicial Review in the European Banking Union, 2021, Cheltenham, Edward Elgar, 97-113

<sup>8</sup> D. Curtin and F. Brito Bastos, Interoperable Information Sharing and the Five Novel Frontiers of EU Governance: A Special Issue”, European Public Law, 2020, 59-70; D.-U. Galetta, H.C.H. Hofmann and J.- P. Schneider, Information Exchange in the European Administrative Union: An Introduction”, European Public Law, 2014, 65-69; M. Eliantonio, “Information Exchange in European Administrative

συνεργασίας, η οποία μπορεί να διαρθρώνεται είτε οριζοντίως (μεταξύ διοικητικών οργάνων διαφορετικών Κρατών Μελών) είτε καθέτως (μεταξύ διοικητικών οργάνων Κράτους Μέλους και Ευρωπαϊκής Ένωσης), ακόμα και στη περίπτωση που υφίσταται θεσπισμένο και πλήρες καταστρωμένο νομοθετικό πλαίσιο, όπως συμβαίνει στον τομέα της φορολογίας<sup>9</sup>, είναι η υποχρέωση καλόπιστης συνεργασίας που πηγάζει ευθέως από το άρθρο 4 παρ. 3 της ΣΕΕ.

Στην προκειμένη, δε, περίπτωση το ΔΕΕ, αντιμετώπισε το ζήτημα ιδίως της συνεργασίας όχι μεταξύ οποιονδήποτε διοικητικών οργάνων ανήκουν στην κεντρική διοίκηση Κράτους Μέλους αλλά μεταξύ εποπτικών αρχών ειδικώς επιλαμβανόμενων σε συγκεκριμένο τομέα πολιτικής. Στη περίπτωση αυτή, τα νομικά ζητήματα εκτός από τις ήδη υφιστάμενες δυσκολίες που ανακύπτουν σε μια άλλης μορφής συνεργασία, όπως λ.χ. αναφορικά με το δικαίωμα αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας ενόψει της αρχής του διαχωρισμού των δικαιοδοσιών των Κρατών Μελών ή της αρχής της υπεροχής του ενωσιακού δικαίου<sup>10</sup>, επεκτείνονται και στο ζήτημα της κατανομής των αρμοδιοτήτων μεταξύ των εν λόγω αρχών, ενόψει της ευρείας έκτασης που καταλαμβάνει από οικονομικής και νομικής διάστασης, ο σκοπός της προστασίας του ανταγωνισμού. Η γενική εικόνα είναι αρκετά περίπλοκη καθόσον, ιδίως στον τομέα του ανταγωνισμού:

- Στη κορυφή της πυραμίδας βρίσκεται η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, η οποία επιφορτίζεται με τον άμεση εφαρμογή των κανόνων του ανταγωνισμού από κοινού με τις εθνικές αρχές. Εκτός από την εφαρμογή του δικαίου, λειτουργεί και εποπτικά ως προς τις εθνικές αρχές και την αρμοδιότητά τους να εφαρμόζουν σε εθνικό επίπεδο τους κανόνες του ανταγωνισμού.

- Στην βάση της πυραμίδας, εντάσσονται οι εθνικές αρχές ανταγωνισμού όπως επίσης και οι ανά τομέα ρυθμιστικές αρχές που έχουν δημιουργηθεί από κάθε Κράτος Μέλος.

- Εντός κάθε Κράτους Μέλους, ένα ή περισσότερα δικαστήρια είναι υπεύθυνα για τον έλεγχο των αποφάσεων τόσο των εθνικών αρχών ανταγωνισμού όσο και των λοιπών ρυθμιστικών αρχών.

- Τέλος, ανάμεσα στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή και στις εθνικές αρχές και δικαστήρια, αναλόγως την εκάστοτε περίπτωση, εντάσσονται δίκτυα συνεργασίας ή όργανα (agencies), στα οποία βάσει ενωσιακού νομοθετικού πλαισίου έχει ανατεθεί ο συντονισμός, η εποπτεία ή ακόμα και η συμμετοχή κατά την απαιτούμενη συνεργασία<sup>11</sup>.

---

Law: A Threat to Effective Judicial Protection?, Maastricht Journal of European and Comparative Law, 2016, 531–549

<sup>9</sup> Πλέγμα Οδηγιών: Οδηγία 2011/16/ΕΕ του Συμβουλίου, της 15ης Φεβρουαρίου 2011, σχετικά με τη διοικητική συνεργασία στον τομέα της φορολογίας και με την κατάργηση της οδηγίας 77/799/ΕΟΚ (DAC 1), και τις συναφείς DAC 2-5, κατά το μέρος που τροποποίησαν και επεξέτειναν το πλαίσιο της DAC 1.

<sup>10</sup> Βάσει της αρχής της εδαφικότητας και αντιστοίχως της υπεροχής του ενωσιακού δικαίου, ο δικαστικός έλεγχος της διοικητικής πράξης, περιορίζεται εντός των πράξεων που εκδίδονται από τις αρχές που ανήκουν στο ίδιο νομικό σύστημα και δεν μπορούν να επεκταθούν σε πράξεις εκδιδόμενες από όργανα άλλου Κράτους Μέλους. Βλέπε για το ζήτημα αυτό, μεταξύ άλλων, την ανάλυση σε Mariolina Eliantonio, Access to justice in composite procedures for the implementation of EU law: the story so far, (February 28, 2023). Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=4373333>. Αντιστοίχως, η αρμοδιότητα των Δικαστηρίων της Ένωσης περιορίζεται μόνο εντός του πλαισίου των πράξεων αυτής και δεν δύνανται να αποφαινούνται ευθέως ως προς τη νομιμότητα πράξεων των οργάνων των Κρατών Μελών. Τέτοιος δε «έλεγχος» είναι εφικτός μόνο μέσω του μηχανισμού της προδικαστικής παραπομπής.

<sup>11</sup> Ενδεικτικά, Ευρωπαϊκό Δίκτυο Ανταγωνισμού (European Competition Network, ECN), ο Φορέας Ευρωπαϊκών Ρυθμιστικών Αρχών για τις Ηλεκτρονικές Επικοινωνίες (Body of European Regulators for Electronic Communications, BEREC), ο Οργανισμός Συνεργασίας των Ρυθμιστικών αρχών Ενέργειας

Η ανωτέρω πυραμίδα, διαμορφώνεται αναλόγως σε κάθε τομέα πολιτικής της Ένωσης στον οποίο επιλαμβάνονται περισσότεροι παίκτες με διαφορετικούς ρόλους. Στο πλαίσιο αυτό, είναι αναπόφευκτο να ανακύψουν ζητήματα αλληλοεπικάλυψης και περαιτέρω σύγκρουσης αρμοδιοτήτων, γεγονός που δυσχεραίνει όχι μόνο την υλοποίηση της δράσης των αρμόδιων αρχών αλλά και την αποτελεσματική δικαστική προστασία, ενόψει του ότι τις περισσότερες φορές ο πληττόμενος ιδιώτης αδυνατεί να προσδιορίσει το καθ' ύλην και κατά τόπον αρμόδιο δικαστήριο αλλά και ο δικαστής με τη σειρά του να ασκήσει πλήρη δικαστικό έλεγχο.

## II. Η κρίση του Δικαστηρίου στη *Meta Platforms v. Επιτροπής*

Στην υπό κρίση υπόθεση το ΔΕΕ αναγκάστηκε να έρθει αντιμέτωπο όχι μόνο με το καθήκον για εκείνο ερμηνείας που απορρέει από την αρχή της καλόπιστης συνεργασίας αλλά ιδίως με τη σύγχρονη ψηφιακή οικονομία για να καταλήξει στην εν λόγω κρίση. Το Δικαστήριο απέδωσε ιδιαίτερη σημασία στο απόρρητο και την προστασία των προσωπικών δεδομένων στο πλαίσιο του δικαίου του ανταγωνισμού στις ψηφιακές αγορές, επισημαίνοντας τη σημασία των προσωπικών δεδομένων για τα ψηφιακά επιχειρηματικά μοντέλα και το γεγονός ότι το απόρρητο μπορεί να αποτελεί παράμετρο του ανταγωνισμού. Ως εκ τούτου, η εξαίρεση των κανόνων ΓΚΠΔ από το νομικό πλαίσιο που πρέπει να ληφθεί υπόψη από τις αρχές ανταγωνισμού σε περιπτώσεις κατάχρησης δεσπόζουσας θέσης «θα αγνοούσε την πραγματικότητα αυτής της οικονομικής εξέλιξης και θα μπορούσε να υπονομεύσει την αποτελεσματικότητα της νομοθεσίας περί ανταγωνισμού εντός της Ευρωπαϊκής Ένωσης».<sup>12</sup>

Από την άποψη των αρχών ανταγωνισμού, οι πολιτικές σχετικά με τη χρήση και την εμπορευματοποίηση προσωπικών δεδομένων ή άλλων πληροφοριών από υπευθύνους επεξεργασίας (ιδίως ψηφιακές πλατφόρμες) ενδέχεται να επηρεάσουν σημαντικά τη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς (συμπεριλαμβανομένης της Ψηφιακής Ενιαίας Αγοράς) και τον ανταγωνισμό σε αυτήν. Κατά συνέπεια, ο αποκλεισμός των αρχών ανταγωνισμού από την αξιολόγηση του αντίκτυπου και της συνάφειας των προσωπικών δεδομένων για την υπάρχουσα αγορά και τη λειτουργία της θα περιόριζε σημαντικά την ικανότητα αυτών να παρακολουθούν και, κατά περίπτωση, να ρυθμίζουν ορισμένους από τους πιο ισχυρούς παράγοντες που αξιοποιούν προσωπικά και άλλα δεδομένα για να αντισταθμίσουν τη φαινομενικά δωρεάν παροχή διαφορετικών υπηρεσιών στο Διαδίκτυο. Έχοντας υπόψη αυτόν τον στόχο, κρίνοντας ορθά το ΔΕΕ, οι αρχές ανταγωνισμού (είτε εθνικές είτε ευρωπαϊκές) δεν θα πρέπει να αποκλείονται από την αξιολόγηση των σχετικών πολιτικών δεδομένων που ενδέχεται να επηρεάσουν τις αποφάσεις τους, στόχος των οποίων είναι η παρακολούθηση της εφαρμογής των αντίστοιχων κανόνων ανταγωνισμού στην πράξη.

---

(Agency for the Cooperation of Energy Regulators, ACER), ο Ευρωπαϊός Επόπτης Προστασίας Δεδομένων (European Data Protection Supervisor, EDPS).

<sup>12</sup> Η απόφαση φαίνεται ότι εξέτασε και το αντίστροφο ζήτημα, εκείνο το κατά πόσο μπορούν οι έννοιες του δικαίου του ανταγωνισμού να σχετίζονται με την επιβολή του ίδιου του ΓΚΠΔ. Το ΔΕΕ ως προς το ζήτημα αυτό, περιορίστηκε και επικρίθηκε για τούτο- να κρίνει ότι η δεσπόζουσα θέση μπορεί να είναι σημαντικός αλλά όχι αυτόματος παράγοντας για τον καθορισμό του εάν η συγκατάθεση έχει δοθεί ελεύθερα σύμφωνα με το άρθρο 4 παρ.11 του ο ΓΚΠΔ (σκ. 140-149). Σύμφωνα με μια μερίδα, η απόφαση δεν αποτελεί σε καμία περίπτωση μια ολοκληρωμένη και οριστική ανάλυση της ουσιαστικής αλληλεπίδρασης μεταξύ της νομοθεσίας περί ανταγωνισμού και του ΓΚΠΔ, αφήνοντας ανοιχτό το βάρος της μη συμμόρφωσης με τον ΓΚΠΔ σε μια διαπίστωση κατάχρησης δεσπόζουσας θέσης. Βλ. Or Brook, Magali Eben, Another Missed Opportunity? Case C-252/21 *Meta Platforms v Bundeskartellamt and the Relationship between EU Competition Law and National Laws*, *Journal of European Competition Law & Practice*, Volume 15, Issue 1, January 2024, Pages 25–29, <https://doi.org/10.1093/jeclap/lpad047>.

Περαιτέρω, σημαντικό επιχείρημα υπέρ της εσωτερικής διάδρασης των διαφορετικών αρχών, είναι το γεγονός ότι οι εθνικές αρχές προστασίας δεδομένων δεν είναι συνήθως επαρκώς εξοπλισμένες και καταρτισμένες να εξετάσουν τον συνολικό αντίκτυπο των πολιτικών προστασίας προσωπικών δεδομένων σε όλα τα θιγόμενα υποκείμενα, καθώς οι εν λόγω αρχές συνήθως επικεντρώνονται σε παραβιάσεις που επηρεάζουν τα υποκείμενα δεδομένων, τα δικαιώματα των οποίων μπορεί να έχουν παραβιαστεί, και δεν λαμβάνουν συνήθως υπόψη τη θέση άλλων σχετικών υποκειμένων, όπως τα δικαιώματα των ανταγωνιστών ή των καταναλωτών των υπευθύνων επεξεργασίας, η προστασία των οποίων εμπίπτει στην αρμοδιότητα των αρμόδιων αρχών ανταγωνισμού. Αντιστοίχως, αναφορικά με την συγκατάθεση ως όρο της νομιμότητας της επεξεργασίας των προσωπικών δεδομένων σε πολλές περιπτώσεις, ο ΓΚΠΔ παρέχει καλύτερα εργαλεία προκειμένου να εξεταστούν οι αποφάσεις του χρήστη από το δίκαιο του ανταγωνισμού. Η χρήση του ΓΚΠΔ ως κανονιστικού σημείου αναφοράς μπορεί να αποτελέσει σημαντικό παράγοντα για τον προσδιορισμό της βλάβης του καταναλωτή από άποψη δικαίου ανταγωνισμού. Συνεπώς, ελλείψει εργαλείων σε επίπεδο τεχνογνωσίας και κανονιστικού πλαισίου, μια τέτοια αλληλεπίδραση κατ' αρχήν φαντάζει αναγκαία. Στο πλαίσιο αυτό, η απόφαση φαίνεται πως ανοίγει τη πόρτα και στην διάδραση και άλλων τομέων πολιτικής που άπτονται της προστασίας του ενωσιακού δικαίου. Ειδικότερα, το Δικαστήριο τόνισε ότι *«μπορεί να είναι αναγκαίο για την αρχή ανταγωνισμού του ενδιαφερόμενου κράτους μέλους να εξετάσει επίσης αν η συμπεριφορά της επιχείρησης είναι σύμφωνη με κανόνες άλλους από εκείνους του δικαίου του ανταγωνισμού, όπως οι προβλεπόμενοι στον ΓΚΠΔ κανόνες οι οποίοι διέπουν την προστασία των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα»*, αναγνωρίζοντας κατά αυτόν τον τρόπο εμμέσως ότι το καθήκον συνεργασίας γίνεται αντιληπτό όχι μόνο στενά εντός του πεδίου των προσωπικών δεδομένων, αλλά και εκτός αυτού, ανοίγοντας τη πόρτα στις εθνικές αρχές ανταγωνισμού να παρατηρούν, αναλύουν και να ερμηνεύουν ένα μεγαλύτερο εύρος νομοθεσιών μέσω του φίλτρου του δικαίου του ανταγωνισμού.

### **III. Μια νέα βάση συνεργασίας μεταξύ των διοικητικών αρχών**

Ιδιαίτερα προσφιλές πεδίο συνεργασίας φαίνεται πως αποτελεί ο νέος Κανονισμός της ΕΕ που υιοθετήθηκε στο πλαίσιο του νέου πακέτου μέτρων για τη ψηφιακή οικονομία και διακυβέρνηση, αναφορικά με τις ψηφιακές αγορές<sup>13</sup>, ο οποίος αποσκοπεί να συμβάλλει στην εύρυθμη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς θεσπίζοντας εναρμονισμένους κανόνες που διασφαλίζουν τον ανταγωνιστικό και δίκαιο χαρακτήρα των ψηφιακών αγορών προς όφελος των επιχειρήσεων και των τελικών χρηστών. Ειδικότερα, εκτός από τον ΓΚΠΔ, ο Κανονισμός για τις Ψηφιακές Αγορές (DMA) απαιτεί από τους gatekeepers («πυλωροί», μεγάλες πλατφόρμες) που παρέχουν βασικές υπηρεσίες πλατφόρμας να απέχουν, μεταξύ άλλων, από το συνδυασμό και τη διασταύρωση προσωπικών δεδομένων των χρηστών μεταξύ των βασικών υπηρεσιών, εκτός εάν ο τελικός χρήστης έχει δώσει τη συγκατάθεσή του κατά την έννοια του ΓΚΠΔ.<sup>14</sup> Αυτή η διάταξη παρουσιάζει αρκετές ομοιότητες με τη σχολιαζόμενη υπόθεση, καθώς ο DMA φαίνεται πως επιβάλλει προς τις πλατφόρμες την απαίτηση να απέχουν από μορφή επεξεργασίας ανάλογη με εκείνη της Meta Platforms, η οποία

<sup>13</sup> Κανονισμός 2022/1925, Digital Markets Act-“DMA”, η ισχύς του οποίου ξεκίνησε από 2 Μαΐου 2023. Ως πυλωροί (gatekeepers) διορίστηκαν επίσημα στις 6.9.2023 οι διαδικτυακές πλατφόρμες Alphabet, Amazon, Apple, ByteDance, Meta και Microsoft, από τους οποίους απαιτήθηκε η συμμόρφωση προς τις απαιτήσεις του Κανονισμού έως τον Μάρτιο του 2024.

<sup>14</sup> Άρθρο 5 παρ. 2 του DMA.



κρίθηκε ασύμβατη με τις απαιτήσεις του ΓΚΠΔ και εντεύθεν του δικαίου του ανταγωνισμού. Σύμφωνα με την αιτιολογική σκέψη 36 του DMA, οι gatekeepers συχνά συλλέγουν απευθείας δεδομένα προσωπικού χαρακτήρα των τελικών χρηστών με σκοπό την παροχή υπηρεσιών διαφήμισης μέσω της χρήσης από τους τελικούς χρήστες άλλων ισοτόπων ή λογισμικών τρίτων. Η εν λόγω επεξεργασία δεδομένων για τον σκοπό της παροχής υπηρεσιών διαφήμισης, παρέχει στους gatekeepers δυναμικά πλεονεκτήματα όσον αφορά τη συσσώρευση δεδομένων, αυξάνοντας κατ' αυτόν τον τρόπο τα εμπόδια εισόδου τρίτων στην αγορά. Προκειμένου να διασφαλιστεί ότι οι ανωτέρω πλατφόρμες δεν υπονομεύουν κατά τρόπο αθέμιτο τη δυνατότητα διεκδίκησης των τέτοιων υπηρεσιών πλατφόρμας από τρίτους, θα πρέπει να προσφέρεται μια λιγότερο εξατομικευμένη αλλά ισοδύναμη εναλλακτική λύση, χωρίς να εξαρτάται η χρήση μιας βασικής υπηρεσίας πλατφόρμας ή ορισμένων λειτουργιών από τη συγκατάθεση των χρηστών. Ενόψει του ότι η σχολιαζόμενη απόφαση εκδόθηκε λίγους μήνες μετά τη θέση σε ισχύ του DMA, το ΔΕΕ φαίνεται ότι εμπνεύστηκε από την ανωτέρω αιτιολογική σκέψη, καθώς ερμήνευσε την έννοια της συναίνεσης του ΓΚΠΔ με τον ίδιο τρόπο δηλώνοντας ότι στους χρήστες πρέπει να προσφέρεται μια ισοδύναμη εναλλακτική λύση όταν αρνούνται τη συναίνεση για δραστηριότητες επεξεργασίας δεδομένων που δεν είναι απαραίτητες για την εκτέλεση της σύμβασης<sup>15</sup>.

Ενόψει των ανωτέρω, και δεδομένου ότι οι ομοιότητες ανάμεσα στον Κανονισμό και στη σχολιαζόμενη νομολογία είναι εμφανείς και προσανατολίζονται στην αναγνώριση του πλεονεκτήματος των πλατφορμών να αξιοποιούν τα δεδομένα που συλλέγουν από τους χρήστες τους για να έχουν πλεονέκτημα (αθέμιτο) πολλές φορές στην αγορά που δραστηριοποιούνται, το πεδίο συνεργασίας των επιλαμβανόμενων αρχών στον τομέα της ψηφιακής αγοράς εμφανίζεται ευρύ. Εντούτοις, μια τέτοια αναμενόμενη συνεργασία είναι πιθανόν να γεννήσει σημαντικά ζητήματα από άποψη τόσο κατανομής αρμοδιοτήτων μεταξύ των επιλαμβανόμενων για την ίδια συμπεριφορά αρχών όσο και από άποψης προστασίας θεμελιωδών δικαιωμάτων και αρχών, όπως το δικαίωμα δικαστικής προστασίας και την αρχή *ne bis in idem*. Και τούτο διότι, αν και ο DMA επιδιώκει συμπληρωματικούς μεν<sup>16</sup> αλλά διαφορετικούς με το δίκαιο του ανταγωνισμού σκοπούς<sup>17</sup>, η διατήρηση ανοιχτών, ανταγωνιστικών και δίκαιων αγορών, ανέκαθεν αποτελούσε μέρος των σκοπών του «παραδοσιακού» δικαίου του ανταγωνισμού. Πράγματι, η Οδηγία 2019/1 περί ανταγωνισμού, (ECN+)<sup>18</sup>, τονίζει ότι η αποτελεσματική εφαρμογή των άρθρων 101 και 102 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ) είναι αναγκαία προκειμένου να εξασφαλιστούν περισσότερο ανοικτές και δίκαιες ανταγωνιστικές αγορές στην Ένωση, στις οποίες οι επιχειρήσεις ανταγωνίζονται περισσότερο σε αξιοκρατική βάση και χωρίς εμπόδια που θέτουν οι τελευταίες για την είσοδο τρίτων στην αγορά. Ο στόχος της ανταγωνιστικότητας ως εκ τούτου εμπίπτει στους ευρύτερους στόχους του δικαίου του ανταγωνισμού. Συνεπώς, αμφισβητείται ακόμα αν στη πραγματικότητα οι σκοποί αυτοί είναι διαφορετικοί δεδομένης της ευρύτητας με

---

<sup>15</sup>Inge Graef, *Meta platforms: How the CJEU leaves competition and data protection authorities with an assignment*, *Maastricht Journal of European and Comparative Law* 2023, 325-334

<sup>16</sup> Σκέψη 10 του Κανονισμού.

<sup>17</sup> Σκέψη 11 του Προοιμίου του Κανονισμού.

<sup>18</sup> Οδηγία 2019/1 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 11<sup>ης</sup> Δεκεμβρίου 2018 για την παροχή αρμοδιοτήτων στις αρχές ανταγωνισμού των κρατών μελών ώστε να επιβάλλουν αποτελεσματικότερα τους κανόνες και για τη διασφάλιση της εύρυθμης λειτουργίας της εσωτερικής αγοράς.

την οποία διατυπώνονται οι σκοποί που επιχειρεί να προασπίσει το δίκαιο του ανταγωνισμού<sup>19</sup>.

Ειδικότερα, αναφορικά με την αρχή *ne bis in idem*, η εν δυνάμει παραβίαση της οποίας γεννάς προβληματισμούς, ενόψει των παρεμφερών και συμπληρωματικών σκοπών που επιδιώκονται από τον DMA και από το δίκαιο του ανταγωνισμού, το Δικαστήριο έχει ήδη αποφανθεί<sup>20</sup> πως ζήτημα παραβίασης της αρχής *ne bis in idem* δεν μπορεί να τεθεί σε περίπτωση που η παράλληλη και σωρευτικώς συντρέχουσα αρμοδιότητα διαφορετικών αρχών να κινήσουν δυο διαφορετικές διαδικασίες επιβολής κυρώσεων με ποινικό χαρακτήρα, προβλέπεται από διατάξεις της εσωτερικής ή ενωσιακής νομοθεσίας, εφόσον με τις τελευταίες επιδιώκεται η υλοποίηση συμπληρωματικών σκοπών που έχουν ως αντικείμενο διαφορετικές όψεις της ίδιας συμπεριφοράς. Στη περίπτωση αυτή, είναι δυνατός ο περιορισμός, κατά την έννοια του άρθρου 52 του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, του δικαιώματος που απορρέει από το άρθρο 50 αυτού, τηρουμένης της αρχής της αναλογικότητας και περαιτέρω, είναι δυνατή η σωρευτική επιβολή κυρώσεων για την ίδια παραβατική συμπεριφορά υπό τις ανωτέρω προϋποθέσεις, το ύψος, δε αυτών εξετάζεται υπό το φως της αρχής αναλογικότητας. Συμπερασματικά, ενώ η νομολογία του Δικαστηρίου έχει σαφώς διευκρινίσει ότι επιτρεπτός μπορεί να τεθεί ένας περιορισμός στο δικαίωμα που απορρέει από το άρθρο 50 του Χάρτη, υπό τις ανωτέρω προϋποθέσεις, καθόλου δεν είναι βέβαιο αν στη πράξη θα μπορεί να γίνει λόγος, ιδίως στη περίπτωση του DMA και των κανόνων του ανταγωνισμού, για συμπληρωματικούς πράγματι σκοπούς, ενόψει του ότι η διασφάλιση μιας ανταγωνιστικής και δίκαιης ψηφιακής αγοράς εμπίπτει στο γενικό πεδίο της αποστολής του δικαίου του ανταγωνισμού. Αντιστοίχως, ο DMA, με την επιφύλαξη των διατάξεων του ΓΚΠΔ, σαφώς επιλαμβάνεται και ζητημάτων που άπτονται της προστασίας του τελευταίου<sup>21</sup>.

Περαιτέρω, όσον αφορά το θεσμικό ζήτημα της αλληλοεπικάλυψης ή και σύγκρουσης αρμοδιοτήτων, στο παράδειγμα του DMA σε σχέση με το δίκαιο του ανταγωνισμού, σύμφωνα με αυτόν, αποκλειστικώς αρμόδια για την εφαρμογή του είναι η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, ενώ παράλληλα με εκείνη, οι εθνικές αρχές ανταγωνισμού διατηρούν την αρμοδιότητά τους να μεριμνούν για την διασφάλιση του υγιούς ανταγωνισμού μέσω της εφαρμογής του αντίστοιχου νομοθετικού πλαισίου στις ψηφιακές αγορές. Στο πλαίσιο αυτό δεν αποκλείεται να ανακύψει διασταύρωση<sup>22</sup> των αρμοδιοτήτων μεταξύ των εν λόγω οργάνων, κατά το μέρος που η διασφάλιση του δικαίου χαρακτήρα των ψηφιακών αγορών συνάπτεται αναγκαίως με την λειτουργία του υγιούς ανταγωνισμού στις ψηφιακές αγορές ενόψει της δεσπόζουσας θέσης των

---

<sup>19</sup> Belle Beems (2022): The DMA in the broader regulatory landscape of the EU: an institutional perspective, *European Competition Journal*, DOI: 10.1080/17441056.2022.2129766, 10, P Larouche and A De Strel, 'The European Digital Market: A Revolution Grounded on Traditions' (2021) 12 *Journal of European Competition Law & Practice* 542, 545,

<sup>20</sup> Nordzucker, C-151/20, bpost, C-117/20

<sup>21</sup> Σκέψη 12 του Προοιμίου του Κανονισμού.

<sup>22</sup> Αναφορικά με την αλληλεπίδραση του δικαίου του ανταγωνισμού με το δίκαιο των προσωπικών δεδομένων και τη σχετική διασταύρωση αρμοδιοτήτων μεταξύ των εποπτικών αρχών, βλ. F. Costa-Cabral and O. Lynskey, 'Family Ties: The Intersection between Data Protection and Competition In EU Law', 54 *Common Market Law Review* (2017), 11–50; G. Colangelo and M. Maggiolino, 'Data Accumulation and the Privacy–antitrust Interface: Insights from the Facebook Case', 8 *International Data Privacy Law* (2018),. 224–239; I. Graef, D. Clifford and P. Valcke, 'Fairness and Enforcement: Bridging Competition, Data Protection, and Consumer Law', 8 *International Data Privacy Law* (2018),. 200–223; M. Botta and K. Wiedemann, 'Exploitative Conducts in Digital Markets: Time for a Discussion after the Facebook Decision', 10 *Journal of European Competition Law & Practice* (2019),. 465–478.

επιχειρήσεων στη συγκεκριμένη αγορά, όπως διαπιστώνει και ο ίδιος ο DMA.<sup>23</sup> Ως εκ τούτου, ενόψει των ομοιοτήτων των εφαρμοζόμενων νομικών πλαισίων προκειμένου να διασφαλιστεί η αποτελεσματική εφαρμογή του είναι αναπόφευκτη μια ολιστική προσέγγιση. Δεν αποκλείεται λοιπόν, να ανακύψουν περιπτώσεις κατά τις οποίες για την ίδια παραβατική συμπεριφορά αναφορικά με τις ψηφιακές αγορές, να επιλαμβάνεται, σύμφωνα με την οικεία νομοθεσία η εθνική αρχή ανταγωνισμού εφαρμόζοντας το εθνικό δίκαιο ανταγωνισμού, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, υπεύθυνη για την εφαρμογή τόσο του DMA όσο και του ενωσιακού δικαίου του ανταγωνισμού όσο και άλλες εθνικές αρχές ανταγωνισμού ή ακόμα και το δίκτυο αρχών (ECN) εφόσον η εξεταζόμενη συμπεριφορά έχει επίδραση σε περισσότερες αγορές.

Η αγωνία του Δικαστηρίου προς αποφυγή μιας τέτοιας περίπτωσης στη σχολιαζόμενη απόφαση φάνηκε ήδη από τις προτάσεις του Γενικού Εισαγγελέα τις οποίες υιοθέτησε τελικώς και το Δικαστήριο. Κατά τη πρόταση του Γενικού Εισαγγελέα, στηριζόμενος στην προγενέστερη νομολογία του Δικαστηρίου<sup>24</sup>, το γεγονός ότι μια συμπεριφορά είναι σύμφωνη με συγκεκριμένη νομοθεσία δεν αποκλείει τη δυνατότητα εφαρμογής, για την ίδια συμπεριφορά του δικαίου του ανταγωνισμού και ειδικότερα τις απαιτήσεις των άρθρων 101 και 102 της ΣΛΕΕ.

Ειδικότερα, το γεγονός ότι μια συμπεριφορά που αφορά την επεξεργασία δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα μπορεί να συνιστά παράβαση των κανόνων ανταγωνισμού δεν συνεπάγεται αυτοδικαίως ότι θεμελιώνει και παραβίαση των κανόνων του ΓΚΠΔ, ούτε δε, αντιστρόφως, ότι μια παράνομη κατά τον ΓΚΠΔ συμπεριφορά είναι εξ' ορισμού αντίθετη προς το δίκαιο του ανταγωνισμού. Τυχόν αντίθεση μιας πρακτικής προς τους κανόνες άλλου κλάδου δικαίου, και εν προκειμένω, του ΓΚΠΔ, μπορεί να συνιστά απλώς ένδειξη ότι η εν λόγω συμπεριφορά είναι ικανή να νοθεύσει τον ανταγωνισμό, οπότε στη περίπτωση αυτή, πυροδοτεί τον περαιτέρω έλεγχο από την αρμόδια αρχή ανταγωνισμού.

Το Δικαστήριο δέχθηκε για πρώτη φορά την «ανεξάρτητη» αυτή αλληλεπίδραση μεταξύ των διαφορετικών κλάδων και αρχών με την απόφαση Deutsche Telekom κατά Επιτροπής, στην οποία η Επιτροπή έκρινε ότι η Deutsche Telekom παραβίασε τη διάταξη του άρθρου 102 ΣΛΕΕ προβαίνοντας σε συμπίεση μεταξύ των τιμών χονδρικής και των λιανικών τιμών για τις υπηρεσίες προσβάσεως των συνδρομητών, αφήνοντας τους ανταγωνιστές λιανικής με περιορισμένο ή και αρνητικό πολλές φορές περιθώριο κέρδους. Η Deutsche Telekom υποστήριξε ότι τόσο οι τιμές χονδρικής όσο και οι τιμές λιανικής που είχε ορίσει είχαν γίνει αποδεκτές από την αρμόδια ρυθμιστική αρχή. Το Δικαστήριο, ωστόσο, τελικώς δέχθηκε ότι το άρθρο 102 ΣΛΕΕ παραμένει εφαρμοστέο ακόμα και αν η αρμόδια ρυθμιστική αρχή έχει ήδη κρίνει επί της υπόθεσης εκτός αν η εταιρεία είχε υποχρεωθεί από την ρυθμιστική αρχή να ενεργήσει όπως έπραξε, κάτι που δεν συνέτρεχε εν προκειμένω. Στη πραγματικότητα, αυτό που υπονόησε το Δικαστήριο σε εκείνη την υπόθεση ήταν πως το δίκαιο του ανταγωνισμού υπερισχύει των ειδικότερων διατάξεων ρύθμισης μιας δραστηριότητας, οι οποίες μπορεί να αποτελούν δευτερογενές δίκαιο, καθώς συμπεριφορά κριθείσα σύμφωνη με τις τομεακές ρυθμίσεις από την αρμόδια ρυθμιστική αρχή εξακολουθεί να υπόκειται στη νομοθεσία περί ανταγωνισμού. Τούτο δεν προξενεί κατ' αρχήν εντύπωση αν αναλογισθούμε το γεγονός ότι θεμέλιος λίθος

<sup>23</sup> Βλ. αιτιολογικές σκέψεις 4 και 5. Σύμφωνα με αυτόν, ο εν λόγω Κανονισμός έρχεται να λειτουργήσει συμπληρωματικά προκειμένου να καλύψει τα κενά προστασίας που υφίσταται από το υπάρχον δίκαιο και που δύνανται να οδηγήσουν σε κατάχρηση της δεσπόζουσας θέσης των εν λόγω επιχειρήσεων στην ψηφιακή αγορά.

<sup>24</sup> AstraZeneca κατά Επιτροπής, C-457/10 P, Allianz Hungária Biztosító Zrt, C-32/11, Deutsche Telekom κατά Επιτροπής, C-280/08 P

της προστασίας του ανταγωνισμού αποτελούν οι διατάξεις 101 και 102 της ΣΛΕΕ εντασσόμενες στο πρωτογενές δίκαιο και ως εκ τούτου διατάξεις της δευτερογενούς νομοθεσίας δεν δύνανται να αποκλίνουν από αυτές<sup>25</sup>. Αντιθέτως, δεν είναι το ίδιο απλή η προσέγγιση ενός σεναρίου, όπως στην σχολιαζόμενη απόφαση, κατά το οποίο, η κρίση της αρμόδιας ρυθμιστικής αρχής έχει προηγηθεί, καταλήγοντας σε παραβίαση του εκάστοτε εφαρμοστέου ρυθμιστικού πλαισίου. Εφόσον, η προηγηθείσα κρίση αποτελεί αναγκαίο πρόκριμμα για τη διαπίστωση τυχόν παραβίασης από άποψης δικαίου ανταγωνισμού, καθόσον η παραβατική συμπεριφορά στους δυο τομείς θα ταυτίζεται (διαφορετικές όψεις της ίδιας παραβατικής συμπεριφοράς), δύσκολα μπορεί να αποφευχθεί μια εξίσου αρνητική από τη πλευρά της αρμόδιας αρχής ανταγωνισμού κρίση<sup>26</sup>.

## 5. Συμπεράσματα

Η σχολιαζόμενη απόφαση αποτελεί ένα χαρακτηριστικό παράδειγμα της εξέλιξης των πολύπλοκων σχημάτων άσκησης διοικητικών αρμοδιοτήτων όπως αναπτύσσονται τα τελευταία χρόνια. Ενόψει του ότι η τάση των δικτύων διοικητικής συνεργασίας έχει καταστεί μια νέα αναπόφευκτη πραγματικότητα στην συνεχώς αυξανόμενα ενοποιημένη διοίκηση, πραγματική πρόκληση στο νομικό σύστημα της Ένωσης αποτελεί η λεπτομερής ρύθμιση και οργάνωση των μορφών συνεργασίας μέσω δεσμευτικών κατ' αρχήν ρυθμιστικών πλαισίων. Η πρόβλεψη τέτοιων κανόνων είναι βέβαιο πως θα εξασφαλίσει όχι μόνο την αποτελεσματική δράση των επιλαμβανόμενων οργάνων και περαιτέρω την αποτελεσματική εφαρμογή των δικαίου της Ένωσης στις επιμέρους πολιτικές αλλά προεχόντως της αποτελεσματική προστασία των δικαιωμάτων των ιδιωτών και την ασφάλεια δικαίου, η οποία αποτελεί ουσιώδη εγγύηση του δικαιώματος της χρηστής διοίκησης, σύμφωνα με το άρθρο 41 του Χάρτη. Ο DMA προέβη σε ένα θετικό βήμα, παρέχοντας μέσα από ένα πλέγμα διατάξεων ένα σύνολο εργαλείων επικοινωνίας και συνεργασίας μεταξύ των εν δυνάμει εμπλεκόμενων αρχών<sup>27</sup>. Σε τέτοια πολυδαίδαλα συστήματα αλληλεπίδρασης και συνεργασίας, όπως αυτά που ενισχύονται από τις προκλήσεις της τεχνολογίας, το δίκαιο της Ένωσης οφείλει να λειτουργήσει προστατευτικά για την διασφάλιση μιας αποτελεσματικότερης ενωσιακής πολιτικής και πληρέστερης προστασίας των ατομικών δικαιωμάτων.

---

<sup>25</sup> Dunne, Niamh, The Role of Regulation in EU Competition Law Assessment (June 21, 2021). LSE Legal Studies Working Paper No. 09/2021, Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3871315> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3871315>, 290.

<sup>26</sup> Μια περίπτωση, κατά την οποία η αρμόδια αρχή ανταγωνισμού θα κατέληγε σε κρίση περί μη παραβίασης των αρχών του ανταγωνισμού παρότι είχε μεσολαβήσει προγενέστερη αρνητική από την άποψη του συνεξεταζόμενου ρυθμιστικού πλαισίου κρίση, θα στηριζόταν στην τελικώς αδυναμία της κρινόμενης συμπεριφοράς να νοθεύσει τον ανταγωνισμό ενόψει του μεριδίου αγοράς που κατέχει η κρινόμενη επιχείρηση.

<sup>27</sup> Βλ. Άρθρα 37, 38 παρ.1 και 6 και 41 του DMA.