

ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΑΝΤΑΓΩΝΙΣΜΟΥ
ΑΠΟΨΕΙΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΑΝΤΑΓΩΝΙΣΜΟΥ– ΚΑΝΟΝΙΣΤΙΚΗ
ΠΑΡΕΜΒΑΣΗ ΣΤΟΝ
ΚΛΑΔΟ ΚΑΤΑΣΚΕΥΩΝ: ΔΕΥΤΕΡΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΑΒΟΥΛΕΥΣΗ

ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ

I. ΕΙΣΑΓΩΓΙΚΑ	4
II. ΟΙ ΑΡΧΙΚΕΣ ΑΠΟΨΕΙΣ ΚΑΙ ΤΑ ΠΡΩΤΑ ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ ΤΗΣ ΕΑ	5
II.1 Επί των συνθηκών ανταγωνισμού λόγω του ρυθμιστικού πλαισίου	5
II.2 Επί των συνθηκών ανταγωνισμού λόγω του ζητήματος της κοινής ιδιοκτησίας	6
II.3 Το ζήτημα των συμβάσεων παραχωρήσεων και των ΣΔΙΤ και οι πιθανές επιπτώσεις στον Ανταγωνισμό.....	6
III. ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΑΒΟΥΛΕΥΣΗ	8
III.1 Διαδικασία	8
III.2 Δημόσια Διαβούλευση.....	8
III.2.1 Θέσεις και προτάσεις που εκφράστηκαν στη Δημόσια Διαβούλευση της ΕΑ ως προς τη μη ύπαρξη συνθηκών ανταγωνισμού στον Κλάδο των κατασκευών σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 11 του ν. 3959/2011 όπως ισχύει.	8
III.2.2 Σχολιασμός – ανάλυση επί των απόψεων της Δημόσια Διαβούλευσης.....	9
III.2.2.1 Σχολιασμός επι των απόψεων της Ένωσης 1 επί των συνθηκών ανταγωνισμού	9
III.2.2.2 Σχολιασμός επί του ανεκτέλεστου υπολοίπου δημοσίων έργων.....	11
III.2.2.3 Σχολιασμός των απόψεων επί των ΣΔΙΤ και των Παραχωρήσεων.....	16
III.2.2.4 Σχολιασμός επί του διαγωνισμού Παραχώρησης της Εγνατίας Οδού που έθεσε το Φυσικό Πρόσωπο 4	19
III.2.2.5 Σχολιασμός επί των ανταγωνιστικών συνθηκών στην αγορά των παραχωρήσεων.....	26
III.2.2.6 Σχολιασμός επί των ασυνήθιστα χαμηλών προσφορών.....	29
III.2.2.7 Σχολιασμός – έρευνα επί των απόψεων της διαβούλευσης επί του ζητήματος της κοινής ιδιοκτησίας	32
III.3 Επανεκτίμηση και επιβεβαίωση - Θεωρίες Βλάβης.....	34
III.3.1 Συντονισμένα αντί-ανταγωνιστικά αποτελέσματα.....	34
III.3.1.1 Θεωρητικό πλαίσιο	35
III.3.1.1.1 Κερδοφορία	36
III.3.1.1.2 Μέγεθος αγοράς / πολυπλοκότητα / ασυμμετρία	37
III.3.1.1.3 Διαφάνεια.....	37
III.3.1.1.4 Δομικοί δεσμοί / πολλαπλές αγορές	39
III.3.1.2 Συζήτηση.....	40
III.3.2 Υπόδειγμα ανταγωνισμού υπό ασύμμετρη κοινή ιδιοκτησία και επιπτώσεις στον ανταγωνισμό από επιχειρήσεις μη κοινής ιδιοκτησίας (non-commonly owned) 43	43
III.3.2.1 Εισαγωγή.....	43
III.3.2.2 Ομοιογενή αγαθά: Cournot ανταγωνισμός υπό ασύμμετρη κοινή ιδιοκτησία / συμμετοχή.....	44
III.3.2.3 Διαφοροποιημένα αγαθά: Ανταγωνισμός Bertrand υπό ασύμμετρη κοινή ιδιοκτησία / συμμετοχή.....	46
III.3.2.4 Συμπέρασμα	47
III.3.3 Μη συντονισμένα αποτελέσματα: επιβεβαίωση και νέα αποδεικτικά στοιχεία 49	49
III.3.3.1 Οι αλλαγές στη μετοχική σύνθεση των εταιρειών 7 ^{ης} τάξης – Επιπτώσεις στον ανταγωνισμό.....	49

III.3.3.2	Η διεξαγωγή νέων μέτρων έρευνας από τη ΓΔΑ και ευρήματα που αποδεικνύουν τις μη συντονισμένες επιπτώσεις της κοινής ιδιοκτησίας.....	62	
III.3.3.2.1	Τα μέτρα έρευνας της ΓΔΑ.....	62	
III.3.3.2.2	Επιτόπιος έλεγχος των κατασκευαστικών επιχειρήσεων.....	68	
III.3.3.2.1	Οικονομικές σχέσεις μεταξύ των μετόχων των ΕΛΛΑΚΤΩΡ και ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ με τη REGGEBORGH και μεταξύ τους	71	
III.3.3.3	Περαιτέρω αποδεικτικά στοιχεία για τις μη συντονισμένες επιπτώσεις της κοινής ιδιοκτησίας και επιπτώσεις στον ανταγωνισμό	72	
III.3.3.3.1	Τα μεγάλα έργα – Υπό κατασκευή και υπό δημοπράτηση.....	72	
III.3.3.3.2	Η εξέλιξη της κοινής συμμετοχής σε ΑΚΤΩΡ & ΤΕΡΝΑ	76	
III.3.3.3.3	Συμμετοχή σε διαγωνισμούς.....	77	
III.3.3.3.4	Η υφιστάμενη κατάσταση στο καθεστώς ιδιοκτησίας των εταιρειών 7ης τάξης - Οικονομική Ανάλυση.....	82	
III.3.3.3.5	Συμπεράσματα	84	
III.4 Η ΕΝΤΑΣΗ ΑΝΤΑΓΩΝΙΣΜΟΥ ΣΤΟΝ ΚΛΑΔΟ ΤΩΝ ΚΑΤΑΣΚΕΥΑΣΤΙΚΩΝ ΚΑΙ ΤΑ ΜΕΤΡΑ ΣΥΜΜΟΡΦΩΣΗΣ ΜΕ ΤΗ ΝΟΜΟΘΕΣΙΑ ΤΟΥ ΑΝΤΑΓΩΝΙΣΜΟΥ			86
III.5 ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΗΣ ΕΑ			88
III.5.1	Σχετικά με το ζήτημα της κοινής ιδιοκτησίας.....	88	
III.5.2	Ανάγκη έρευνας για απόκτηση μη ελέγχουσας μειοψηφικής συμμετοχής..	89	
III.5.3	Θεωρίες Επιβλαβών Επιπτώσεων	90	
III.5.4	Προληπτικός Έλεγχος Συγκεντρώσεων	91	
III.5.5	Τα άρθρα 1 και 2 του ν. 3959 και τα άρθρα 101 και 102 της ΣΔΕΕ δεν επαρκούν για την αντιμετώπιση μειοψηφικών συμμετοχών επιζήμιων για τον ανταγωνισμό όπως αυτά που εξετάζονται εν προκειμένω.	91	
III.5.6	Η «Λευκή Βίβλος» για την επανεξέταση της απόκτησης μειοψηφικών συμμετοχών.....	93	
III.5.7	Προτεινόμενα Μέτρα για τον χειρισμό κοινών μειοψηφικών συμμετεχών. 95		
III.5.7.1	Ανεξάρτητη Διοίκηση – Σινικά Τείχη.....	95	
III.5.7.2	Επιβολή γνωστοποίησης αύξησης ποσοστού συμμετοχής σε επιχείρηση λόγω κοινής ιδιοκτησίας	102	
III.5.7.3	Επιπλέον υποχρεώσεις «ενεργών μετόχων»	103	
III.5.8	Σχετικά με την ενίσχυση του ανταγωνισμού με την διεύρυνση του δικαιώματος συμμετοχής εταιρειών 6ης τάξης σε μεγάλα έργα	104	
III.5.9	Σχετικά με τον ρόλο των ΣΔΙΤ, Παραχωρήσεων και Πρότυπων προτάσεων για έργα υποδομής.....	110	
III.5.10	Σχετικά με τυχόν βελτιώσεις του γενικότερου νομοθετικού πλαισίου ..	122	
III.5.11	Σχετικά με την ενίσχυση των προγραμμάτων συμμόρφωσης.....	127	
Παραρτήματα			129
Παράρτημα 1: Περίληψη των θέσεων και προτάσεων που εκφράστηκαν στη Δημόσια Διαβούλευση της ΕΑ ως προς τη μη ύπαρξη συνθηκών ανταγωνισμού στον Κλάδο των κατασκευών σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 11 του ν. 3959/2011 όπως ισχύει.....			129
Επί των συνθηκών ανταγωνισμού - Προτάσεις			129
Επι των συνθηκών ανταγωνισμού - Απόψεις Ένωσης 1.....			129
Προτάσεις της Ένωσης 1 επί των συνθηκών ανταγωνισμού			130
Επι των συνθηκών ανταγωνισμού από την Απόψεις Ένωσης 2			132
Προτάσεις από την Ένωση 2 επι των συνθηκών ανταγωνισμού			133
Οι απόψεις της εταιρείας Εταιρείας 1 επί των συνθηκών ανταγωνισμού.....			134
Οι απόψεις της εταιρείας Εταιρείας 2 επί των συνθηκών ανταγωνισμού.....			134

Οι απόψεις της εταιρείας Εταιρείας 3 επί των συνθηκών ανταγωνισμού (κατάταξη των επιχειρήσεων, κριτήρια επιλογής και ανεκτέλεστο υπόλοιπο δημοσίων έργων)	
135	
Επί των συνθηκών ανταγωνισμού Απόψεις από το Φυσικό Πρόσωπο 1	137
Μέτρα βελτίωσης συνθηκών ανταγωνισμού ως προτάθηκαν από το Φυσικό Πρόσωπο 1	137
Επί των συνθηκών ανταγωνισμού-προτάσεις Απόψεις από το Φυσικό Πρόσωπο 2	
138	
Επί των συνθηκών ανταγωνισμού-προτάσεις Απόψεις από το Φυσικό Πρόσωπο 3	
140	
Επί των ΣΔΙΤ και των Παραχωρήσεων – απόψεις που υπεβλήθησαν κατά τη διαβούλευση	140
Απόψεις της διαβούλευσης επί των ασυνήθιστα χαμηλών προσφορών	145
Απόψεις των εταιρειών επί του ζητήματος της σύστασης κατασκευαστικών κοινοπραξιών.....	149
Απόψεις της διαβούλευσης επί του ζητήματος της κοινής ιδιοκτησίας.....	151
Παράρτημα 2: Μελέτη Εμπειρογνώμονα	159
Παράρτημα 3: Πίνακας Έργων	163
Παράρτημα 4: Μελέτη Εμπειρογνώμονα	169
Παράρτημα 5: Οικονομικές Σχέσεις μεταξύ μετόχων της ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ και ΕΛΛΑΚΤΩΡ.....	173
Παράρτημα 6: Περιγραφή αυτοκινητοδρόμων εθνικού δικτύου	177
Παράρτημα 7: Συμμετοχή στις ΓΣ της Εταιρείας ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ και Αποτελέσματα Ψηφοφοριών.....	181

I. ΕΙΣΑΓΩΓΙΚΑ

1. Η Ολομέλεια της Επιτροπής Ανταγωνισμού (εφεξής και «ΕΑ») αποφάσισε στις 08.01.2021 την εκκίνηση κανονιστικής παρέμβασης στον κλάδο των κατασκευών βάσει του άρθρου 11 ν. 3959/2011. Με το υπ' αριθ. πρωτ. οικ. 2778/29.3.2021 σημείωμα του Εισηγητή εντοπίστηκαν τα θέματα που εγείρουν προβληματισμούς ως προς την ύπαρξη αποτελεσματικών συνθηκών ανταγωνισμού στον συγκεκριμένο κλάδο. Στις 7.4.2021 δημοσιεύτηκαν οι απόψεις της ΕΑ αναφορικά με την έλλειψη συνθηκών αποτελεσματικού ανταγωνισμού στον κλάδο των κατασκευών («Απόψεις»). Η ανάλυση επικεντρώθηκε σε δομικά προβλήματα, τα οποία δεν δύνανται να επιλυθούν με την εφαρμογή των άρθρων 1, 2 και 5 μέχρι 10 του ν. 3959/2011, ενώ τονίζεται ότι η διαδικασία του άρθρου 11 δεν περιλαμβάνει τη διαπίστωση παράβασης, αλλά επικεντρώνεται στην εξέταση συγκεκριμένων συνθηκών αγοράς, οι οποίες δύνανται να οδηγήσουν σε προβλήματα στη λειτουργία της ανταγωνιστικής διαδικασίας.
2. Συγκεκριμένα, διαπιστώθηκε ότι υπήρξε σημαντική συγκέντρωση του κλάδου των κατασκευών την τελευταία δεκαετία με αύξηση των φραγμών εισόδου σε ορισμένες από τις επί μέρους αγορές. Επιπλέον, εντοπίστηκε ότι η κοινή οριζόντια συμμετοχή συγκεκριμένου επενδυτικού ομίλου (fund) στις δύο μεγαλύτερες ανταγωνίστριες κατασκευαστικές εταιρείες, δύναται να οδηγήσει στις ακόλουθες θεωρίες βλάβης:
 - ✓ Μη συντονισμένα μονομερή αποτελέσματα μείωσης ή μετριασμού των κινήτρων για ανταγωνισμό
 - ✓ Συντονισμένα αποτελέσματα εναρμονισμένης συμπεριφοράς
3. Τα εντοπιζόμενα προβλήματα στις Απόψεις ετέθησαν σε δημόσια διαβούλευση για να ληφθεί η άποψη των διαφόρων φορέων της αγοράς και να επαναξιολογηθούν από την ΕΑ, η οποία διήρκεσε από τις 08.04.2021 έως και την 14.05.2021. Στο πλαίσιο της δημόσιας διαβούλευσης ελήφθησαν συνολικά δέκα (10) συμμετοχές¹, οι οποίες αξιολογήθηκαν μεταξύ άλλων στο δεύτερο ενημερωτικό σημείωμα του Εισηγητή με αριθ.πρωτ. οικ. 7258/10.09.2021. Σύμφωνα με το εν λόγω σημείωμα, εγείρονται προβληματισμοί ως προς το ζήτημα ελέγχου μειοψηφικής συμμετοχής και για τον σκοπό αυτό προτάθηκαν εναλλακτικές λύσεις μέτρων προς αντιμετώπιση προβληματικών περιπτώσεων κατοχής κοινής συμμετοχής από εταιρεία ευθέως ανταγωνιστική με εταιρείες του κλάδου, όταν αυτές κατέχουν υψηλό μερίδιο σε ολιγοπωλιακή αγορά.
4. Οι επαναλαμβανόμενες και σημαντικές αλλαγές που προήλθαν στη μετοχική σύνθεση των δύο μεγαλύτερων επιχειρήσεων στον εξεταζόμενο κλάδο, την περίοδο Μαρτίου-Σεπτεμβρίου 2021 οδήγησαν τον εισηγητή να επικαιροποιήσει την έρευνά του, καθώς και συμπληρωθούν, με Απόφαση της Ολομέλειας, τα μέτρα έρευνας. Σε συνέχεια αυτών των συμπληρωματικών μέτρων έρευνας, ο Εισηγητής κατέθεσε συμπληρωματικό ενημερωτικό σημείωμα² με αριθ. πρωτ. οικ. 5909/15.6.2022.
5. Με τις παρούσες Απόψεις, η Ολομέλεια της ΕΑ διαπιστώνει ξανά ότι στον συγκεκριμένο κλάδο της οικονομίας δεν υπάρχουν συνθήκες αποτελεσματικού ανταγωνισμού, και

¹Βλ. σχετικά ενότητα III.2 κατωτέρω.

² Βλ. το υπ' αριθ. πρωτ. 7258/10.09.2021.

ανακοινώνει συγκεκριμένα μέτρα τα οποία θεωρεί ότι είναι απολύτως αναγκαία, πρόσφορα και σύμφωνα με την αρχή της αναλογικότητας, για τη δημιουργία συνθηκών αποτελεσματικού ανταγωνισμού.

II. ΟΙ ΑΡΧΙΚΕΣ ΑΠΟΨΕΙΣ ΚΑΙ ΤΑ ΠΡΩΤΑ ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ ΤΗΣ ΕΑ

II.1 Επί των συνθηκών ανταγωνισμού λόγω του ρυθμιστικού πλαισίου

6. Σχετικά με τις διατάξεις του νέου νομοθετικού πλαισίου, λαμβανομένων υπόψη και των προβληματισμών που εξέφρασαν εταιρείες του κλάδου για τις επιπτώσεις τους στις ανταγωνιστικές συνθήκες, η ΕΑ κατέληξε στο ότι ενδεχομένως να πρέπει να αξιολογηθούν από πλευράς συνεπειών στη δομή του ανταγωνισμού στο πλαίσιο της γνωμοδοτικής αρμοδιότητας της Επιτροπής Ανταγωνισμού κατ' άρθρο 23 του Ν.3959/2011³, **κατ' αρχάς** τα κάτωθι:
- Το θέμα της ρύθμισης των ασυνήθιστα χαμηλών προσφορών,
 - Το ζήτημα της επαναφοράς του θεσμού της κατασκευαστικής κοινοπραξίας,
 - Τις αλλαγές στα κριτήρια του άρθρου 86 του ν. 4412/2016, όπως ισχύει για την ανάθεση των συμβάσεων,
 - Ο τρόπος οργάνωσης και ιδίως τα κριτήρια κατάταξης του ΜΗ.ΕΕ.Δ.Ε για τυχόν αντί-ανταγωνιστικές επιπτώσεις σε συνδυασμό με την εισαγωγή νέων κριτηρίων βάσης και υπολογισμού για την υποβολή εγγυήσεων καλής εκτέλεσης και λειτουργίας.
7. Τέλος με τις Απόψεις προτάθηκε η περαιτέρω διερεύνηση και αξιολόγηση των ανταγωνιστικών συνθηκών των συμβάσεων ΣΔΙΤ και Παραχωρήσεων προκειμένου να ανιχνευθούν τυχόν επιπτώσεις στην ανταγωνιστική λειτουργία της αγοράς των δημοσίων έργων.

³Σύμφωνα με το άρθρο 23 παρ. 3 του ν. 3959/2011 η Επιτροπή Ανταγωνισμού είτε με δική της πρωτοβουλία είτε ύστερα από αίτημα που υποβάλλει ο Υπουργός Οικονομίας, Ανταγωνιστικότητας και Ναυτιλίας ή άλλος αρμόδιος Υπουργός, διατυπώνει γνώμη σχετικά με σχέδια νόμων και λοιπών κανονιστικών ρυθμίσεων που μπορούν να εισαγάγουν εμπόδια στη λειτουργία του ελεύθερου ανταγωνισμού. Ένας ρυθμιστικός κανόνας υιοθετείται από τη δημόσια διοίκηση και εφαρμόζεται σε έναν οικονομικό κλάδο με βάση τα οφέλη, τα οποία αποφέρει στο κοινωνικό σύνολο. Ο τρόπος με τον οποίο θα επιμεριστούν τα οφέλη και το κόστος της ρύθμισης, είναι ένα βασικό ερώτημα στη ρυθμιστική διαδικασία. Έτσι, σύμφωνα με τη θεωρία της οικονομικής ρύθμισης, ένας ρυθμιστικός κανόνας θεσμοθετείται κυρίως για την προστασία και την ωφέλεια του κοινωνικού συνόλου (δημόσιου συμφέροντος). Στην πράξη, όμως, ένας τέτοιος κανόνας δύναται να εξελιχθεί σε ένα μηχανισμό προστασίας, όχι του δημοσίου συμφέροντος, αλλά της επαγγελματικής ένωσης, της βιομηχανίας ή της κοινωνικής ομάδας, στην οποία αφορά. Με αυτόν τον τρόπο, η άσκηση δημόσιας εξουσίας από τα αρμόδια όργανα και τους φορείς, κατά την οργάνωση και λειτουργία της αγοράς, δύναται να στρεβλώνει τον ανταγωνισμό. Τούτο συμβαίνει ιδίως όταν η κανονιστική ρύθμιση θέτει περιορισμούς εισόδου (π.χ. αδειοδότηση), επιβάλλει περιορισμούς στην παραγωγή και κατανέμει δικαιώματα παραγωγής, απονέμει αποκλειστικά δικαιώματα παροχής υπηρεσιών και ορίζει προκαθορισμένες μονοπωλιακές αμοιβές για συγκεκριμένους επαγγελματίες και παραγωγούς, καταλήγοντας έτσι να προστατεύει την εν λόγω βιομηχανική ένωση ή ομάδα επαγγελματιών ή επιχειρήσεων από τον ανταγωνισμό. Σε ορισμένες δε περιπτώσεις, η δράση της διοίκησης μπορεί ακόμη να διευκολύνει τις οριζόντιες αντιανταγωνιστικές συμπράξεις μεταξύ επιχειρήσεων ή να οδηγήσει ευθέως στη δημιουργία δεσπόζουσας θέσης. Αποτέλεσμα της όλης αυτής ρυθμιστικής διαδικασίας είναι η αύξηση του κόστους κατά τη διαδικασία της παραγωγής και της εμπορίας στις αγορές, καθώς και ο περιορισμός του ανταγωνισμού.

Π.2 Επί των συνθηκών ανταγωνισμού λόγω του ζητήματος της κοινής ιδιοκτησίας

8. Όπως προέκυψε από την έρευνα, δεν διαφαινόταν κατά τον χρόνο εκείνο άλλη σημαντική συμμετοχή κοινών μετόχων στις εταιρείες του κλάδου, με εξαίρεση την περίπτωση των εταιρειών ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ και ΕΛΛΑΚΤΩΡ. Ως εκ τούτου σε αυτές τις δύο εταιρείες επικεντρώθηκε περαιτέρω η έρευνα της ΓΔΑ αναφορικά με το ζήτημα της οριζόντιας κοινής ιδιοκτησίας.
9. Σύμφωνα με την ανάλυση, εφαρμοζόμενη στην υπό αξιολόγηση περίπτωση κοινής οριζόντιας συμμετοχής με τη συνδρομή ομάδας εμπειρογνομόνων, υπάρχει η πιθανότητα η REGGEBORGH να ασκεί επιρροή τουλάχιστον στη μια εκ των δυο εταιρειών όπου έχει σχετικό έλεγχο καθώς επίσης και να στρεβλώνει τη συμπεριφορά της είτε θετικά (maximizing total portfolio value) είτε αρνητικά (as a disruptive shareholder-investor) λαμβάνοντας υπόψη τα συνολικά της συμφέροντα και από τις δυο μαζί επενδύσεις στις ανταγωνίστριες εταιρείες.
10. Αντίστοιχα, κινήσεις λοιπών μετόχων ή νέων επενδυτών και αλλαγή της μετοχικής σύνθεσης ή εταιρικής διακυβέρνησης των δύο εταιρειών ενδέχεται να αλλάξει τη συνολική εκτίμηση του μεγέθους και προοπτικής πιθανού ρίσκου για στρέβλωση του ανταγωνισμού λόγω των κοινών οριζόντιων συμμετοχών της REGGEBORGH⁴. Λαμβανομένων υπόψη των εν λόγω διαπιστώσεων, η κοινή οριζόντια συμμετοχή του fund στις δύο μεγαλύτερες κατασκευαστικές εταιρείες δύναται να οδηγήσει στις ακόλουθες θεωρίες βλάβης:
 - Μη συντονισμένα μονομερή αποτελέσματα μείωσης ή μετριασμού των κινήτρων για ανταγωνισμό και
 - Συντονισμένα αποτελέσματα εναρμονισμένης συμπεριφοράς.

Π.3 Το ζήτημα των συμβάσεων παραχωρήσεων και των ΣΔΙΤ και οι πιθανές επιπτώσεις στον Ανταγωνισμό

11. Σύμφωνα με τις απόψεις της ΕΑ, το πλαίσιο των παραχωρήσεων και ΣΔΙΤ προσδίδει μια σχετική ευελιξία και ταχύτητα στην υλοποίηση έναντι των παραδοσιακών μορφών ανοικτών μειοδοτικών διαγωνισμών. Με τις πρόσφατες αλλαγές στις δημόσιες συμβάσεις αναμένεται να δοθεί νέα ώθηση στις εν λόγω διαδικασίες εκτέλεσης δημοσίων έργων. Σύμφωνα με την ειδική έκθεση 09/2018 που διεξήγαγε το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο το 2018⁵ και αφορούσε 12 συγχρηματοδοτούμενες από την

⁴Όπως προκύπτει από την έρευνα της ΓΔΑ, η Reggeborgh Invest B.V κατείχε στις 26.3.2021 το 12,1% του μετοχικού κεφαλαίου της ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ το οποίο κινήθηκε πτωτικά από τις 12.3.2021 και μετά (μείωση κατά 19,18%). Σε συνέχεια της τάσης αποεπένδυσης από την ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ ΑΕ, η ReggeborghInvest BV σήμερα κατέχει ποσοστό μετοχών της πρώτης, το οποίο ανέρχεται στο 3% (Βλέπε: <https://www.athexgroup.gr/el/web/guest/companies-info-voting-rights>).

⁵Βλ. ΕΕΣ (2018). Συμπράξεις δημοσίου-ιδιωτικού τομέα στην ΕΕ: Πολλαπλές αδυναμίες και περιορισμένα οφέλη. Διαθέσιμο στο <https://op.europa.eu/webpub/eca/special-reports/ppp-9-2018/el/>. Τα κράτη μέλη στα οποία πραγματοποιήθηκε η έρευνα αντιπροσωπεύουν το 70 % περίπου του συνολικού κόστους των έργων (29,2 δισεκατομμύρια ευρώ) που υλοποιούνται στο πλαίσιο συγχρηματοδοτούμενων από την ΕΕ ΣΔΙΤ. Αξιολογήθηκε κατά πόσον τα ελεγχθέντα έργα μπόρεσαν

Ευρωπαϊκή Ένωση συμβάσεις ΣΔΙΤ στη Γαλλία, την Ελλάδα, την Ιρλανδία και την Ισπανία κυρίως στους τομείς των οδικών μεταφορών (και των τεχνολογιών της πληροφορίας και των επικοινωνιών), συνολικά, διαπιστώθηκε ότι οι συμβάσεις ΣΔΙΤ παρέχουν στις δημόσιες αρχές τη δυνατότητα να συνάπτουν συμβάσεις για υποδομές μεγάλης κλίμακας μέσω μιας ενιαίας διαδικασίας, αλλά συγχρόνως δύνανται, υπό ορισμένες περιπτώσεις, και ειδικά όταν δεν έχουν τον κατάλληλο σχεδιασμό να έχουν περιοριστικά αποτελέσματα στον ανταγωνισμό, τόσο για τη συγκεκριμένη δημόσια σύμβαση, όσο και ευρύτερα για τον κλάδο **και να αποδυναμώσουν τη διαπραγματευτική θέση των αναθετουσών αρχών.**

12. Για την Ελλάδα η έκθεση σημείωνε ότι η ανάθεση μεγάλων έργων ΣΔΙΤ αύξησε τον κίνδυνο **ανεπαρκούς ανταγωνισμού και συνοδεύθηκε από σημαντικές καθυστερήσεις.** Ενώ, τα παραδοσιακά κατασκευαστικά έργα μπορούν να υποδιαιρούνται σε τμήματα, **ώστε να προσελκύνονται περισσότεροι προσφέροντες,** τα έργα ΣΔΙΤ προϋποθέτουν ένα ελάχιστο μέγεθος ώστε να δικαιολογείται το κόστος της διαδικασίας και να διευκολύνεται η επίτευξη των οικονομιών κλίμακας που είναι αναγκαίες για την αποδοτική λειτουργία και συντήρηση της υποδομής. **Ωστόσο, η πολύ μεγάλη κλίμακα ενός έργου μπορεί ενίοτε να μειώσει το επίπεδο του ανταγωνισμού, καθώς κατά κανόνα είναι λιγιστές οι εταιρείες που έχουν την ανάλογη οικονομική επιφάνεια και είναι σε θέση να υποβάλουν προσφορά.** Πράγματι, στην περίπτωση συμβάσεων πολύ υψηλής αξίας, **μόνον ένας πολύ μικρός αριθμός οικονομικών φορέων, συχνά δε μόνον ένας, είναι σε θέση να προσφέρει όλα τα προϊόντα ή τις υπηρεσίες που προβλέπονται, με αποτέλεσμα η αναθέτουσα αρχή να περιέρχεται σε θέση εξάρτησης.**
13. Η εν λόγω έκθεση κατέληγε στις ακόλουθες προτάσεις: α) να μην **ενθαρρύνεται η εντατικότερη και ευρύτερη χρήση των ΣΔΙΤ** έως ότου επιλυθούν τα προβλήματα που εντοπίστηκαν και υλοποιηθούν επιτυχώς οι συστάσεις του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου, β) η επιλογή της μεθόδου των ΣΔΙΤ να βασίζεται σε **τεκμηριωμένες συγκριτικές αναλύσεις** όσον αφορά τη βέλτιστη μέθοδο ανάθεσης των σχετικών συμβάσεων, γ) να θεσπιστούν σαφείς πολιτικές και στρατηγικές για τις ΣΔΙΤ και δ) να βελτιωθεί το πλαίσιο της ΕΕ προκειμένου να ενισχυθεί η αποτελεσματικότητα των έργων ΣΔΙΤ.
14. Τέλος, υπενθυμίζεται ότι σύμφωνα με τον ΟΟΣΑ⁶, οι ανοικτές διαδικασίες διαγωνισμού – που είναι, από τον σχεδιασμό τους, πιο ανταγωνιστικές – προσελκύουν περισσότερους συμμετέχοντες και φαίνεται ότι εξασφαλίζουν υψηλότερες εκπτώσεις.
15. Συνεπώς, κατά τη πρώτη φάση της δημόσιας διαβούλευσης στον κλάδο των κατασκευών κρίθηκε επιβεβλημένη η περαιτέρω διερεύνηση και αξιολόγηση των ανταγωνιστικών συνθηκών των συμβάσεων ΣΔΙΤ και Παραχωρήσεων προκειμένου να ανιχνευθούν τυχόν

να αξιοποιήσουν τα οφέλη που αναμένονται από τις ΣΔΙΤ, αν βασίστηκαν σε τεκμηριωμένες αναλύσεις και κατάλληλες προσεγγίσεις και αν το θεσμικό και νομικό πλαίσιο συνολικά στα κράτη μέλη στα οποία πραγματοποιήθηκε ήταν πρόσφορο για την επιτυχή υλοποίηση των ΣΔΙΤ.

⁶Βλ. ΟΟΣΑ (2017)., Έκθεση ΟΟΣΑ Αξιολόγηση Συνθηκών Ανταγωνισμού, Ελλάδα, σελ 99, Διαθέσιμο στο: [OECD-Competition-Assessment-Review-Greece-2017-gr.pdf](https://www.oecd.org/competition/OECD-Competition-Assessment-Review-Greece-2017-gr.pdf)

επιπτώσεις στην ανταγωνιστική λειτουργία της αγοράς των δημοσίων έργων. Υπενθυμίζεται ότι οι Απόψεις της ΕΑ κατέληξαν ότι οι εν λόγω επιπτώσεις θα μπορούσαν να προκύπτουν στον βαθμό που υπάρχει εντατικότερη και ευρύτερη χρήση των ΣΔΙΤ και των παραχωρήσεων, χωρίς να έχει προηγηθεί αναλυτική αξιολόγηση των ανταγωνιστικών συνθηκών και επιπτώσεων, ιδιαίτερα λαμβάνοντας υπόψη τις διάφορες επιλογές σύναψης συμβάσεων που έχουν οι αναθέτουσες αρχές στις συγκεκριμένες γεωγραφικές αγορές.

III. ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΑΒΟΥΛΕΥΣΗ

III.1 Διαδικασία

16. Σύμφωνα με το άρθρο 11 ν. 3959/2011 μετά το πέρας της (1ης) δημόσιας διαβούλευσης, εφόσον η ΕΑ **διαπιστώσει ξανά** ότι στον συγκεκριμένο κλάδο της οικονομίας δεν υπάρχουν συνθήκες αποτελεσματικού ανταγωνισμού, **ανακοινώνει συγκεκριμένα μέτρα** τα οποία θεωρεί ότι είναι **απολύτως αναγκαία, πρόσφορα και σύμφωνα με την αρχή της αναλογικότητας**, για τη δημιουργία συνθηκών αποτελεσματικού ανταγωνισμού. Οι απόψεις της ΕΑ αναφορικά με τα προτεινόμενα μέτρα τίθενται εκ νέου σε δημόσια διαβούλευση (2η)⁷.
17. Η επαρκής δημοσιοποίηση των απόψεων της ΕΑ για τα μέτρα εξασφαλίζεται εκ νέου με σχετική περιληπτική ανακοίνωση σε δύο τουλάχιστον οικονομικές εφημερίδες πανελλήνιας κυκλοφορίας, καθώς και με πλήρη δημοσίευση στον διαδικτυακό τόπο της Επιτροπής Ανταγωνισμού. Η ανωτέρω (2^η) δημόσια διαβούλευση διαρκεί επίσης τουλάχιστον τριάντα (30) ημέρες⁸.
18. Η ΕΑ μετά το πέρας και της (2ης) διαβούλευσης και αφού λάβει υπόψη τα αποτελέσματα αυτής, επιβάλλει, με απόφασή της (σε Ολομέλεια)⁹, η οποία είναι και η μόνη εκτελεστή, τα συγκεκριμένα μέτρα τα οποία θεωρεί ότι είναι απολύτως αναγκαία, πρόσφορα και σύμφωνα με την αρχή της αναλογικότητας για τη δημιουργία συνθηκών αποτελεσματικού ανταγωνισμού¹⁰. Η εν λόγω απόφαση της Ολομέλειας της ΕΑ δημοσιεύεται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως και αναρτάται στο διαδίκτυο (την ιστοσελίδα της ΕΑ)¹¹.

III.2 Δημόσια Διαβούλευση

III.2.1 Θέσεις και προτάσεις που εκφράστηκαν στη Δημόσια Διαβούλευση της ΕΑ ως προς τη μη ύπαρξη συνθηκών ανταγωνισμού στον Κλάδο των

⁷Βλ. άρθρο 11(3) του ν. 3959/2011. Για τη σχετική διαδικασία βλ. Απόψεις, σκ. 1-11.

⁸Βλ. άρθρο 11(4) του ν. 3959/2011.

⁹Βλ. άρθρο 11(8) εδ. α του ν. 3959/2011 :«Για την εφαρμογή του παρόντος άρθρου, η Επιτροπή Ανταγωνισμού αποφασίζει σε Ολομέλεια».

¹⁰Βλ. άρθρο 11(5) εδ. α του ν. 3959/2011.

¹¹Βλ. σχετικά άρθρο 47 του ν. 3959/2011 και άρθρο 28 Κανονισμού Λειτουργίας και Διαχείρισης της Επιτροπής Ανταγωνισμού (ΚΥΑ 117/2013, ΦΕΚ Β 54/16.1.2013), όπως τροποποιήθηκε και ισχύει (βλ. ΚΥΑ 93700/2020, ΦΕΚ Β 3917/14.9.2020).

κατασκευών σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 11 του ν. 3959/2011 όπως ισχύει.

19. Στη δημόσια διαβούλευση¹² συμμετείχαν συνολικά τρεις (3) ενώσεις - φορείς εταιρειών που δραστηριοποιούνται στο κατασκευαστικό κλάδο¹³, τρεις (3) κατασκευαστικές εταιρείες¹⁴, καθώς και τέσσερα (4) φυσικά πρόσωπα¹⁵, που σχετίζονται επαγγελματικά με τον κατασκευαστικό κλάδο. Τα εν λόγω μέρη παρέθεσαν τις θέσεις τους επί των Απόψεων της ΕΑ.
20. Η περίληψη των θέσεων και προτάσεων που εκφράστηκαν στη Δημόσια Διαβούλευση έχουν δημοσιευθεί από την ΕΑ¹⁶, ενώ παρατίθενται και στο Παράρτημα Ι.

III.2.2 Σχολιασμός – ανάλυση επί των απόψεων της Δημόσια Διαβούλευσης

III.2.2.1 Σχολιασμός επι των απόψεων της Ένωσης 1 επί των συνθηκών ανταγωνισμού

21. Αναφορικά με την ως άνω θέση της Ένωσης 1 (Παράρτημα 1) θα πρέπει να σημειώσουμε καταρχάς ότι η ως άνω τοποθέτηση δεν είναι διάφορη από τα συμπεράσματα της ΕΑ όπως εκφράστηκαν στις απόψεις της και σύμφωνα με τα οποία **οι εταιρείες 7^{ης} τάξης αποσπούν το μεγαλύτερο μέρος κατ' αξία των τεχνικών έργων, δημόσιων και ιδιωτικών, της Ελληνικής επικράτειας τουλάχιστον έναντι των εταιρειών 6^{ης} τάξης. Υπενθυμίζεται ότι στις δύο πρώτες θέσεις (βάσει του συνολικού κύκλου εργασιών των εταιρειών 6^{ης} και 7^{ης} τάξης από δημόσια και ιδιωτικά έργα) κατατάσσονται όντως οι όμιλοι των εταιρειών ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ και ΕΛΛΑΚΤΩΡ (ΑΚΤΩΡ) με μερίδια της τάξης του 35-45% και 15-25% αντίστοιχα για το έτος 2019¹⁷. Στην τρίτη θέση με σημαντική διαφορά ακολουθεί η εταιρεία ΙΝΤΡΑΚΑΤ με μερίδιο 10-15% και στη συνέχεια η ΑΒΑΞ με 5-10%. Αξιοσημείωτο δε ήταν το γεγονός ότι μόλις οι τέσσερις (4) εταιρείες της 6ης τάξης κατορθώνουν να αποσπούν μερίδιο που**

¹² Βλ. υπ' αριθ. 3716/2006 Απόφαση του Υπουργού Ανάπτυξης («ΥΑ 3716/2006») με θέμα «Διαδικασία Δημόσιας Διαβούλευσης του άρθρου 5 του ν. 703/1977». Η υπ' αριθ. 3716/2006 ΥΑ εξακολουθεί να ισχύει, κατά το μέρος που δεν έρχεται σε αντίθεση προς τις επιμέρους ρυθμίσεις του ν. 3959/2011, ενώ κατά το κεφάλαιό της που αντίκειται στις ρυθμίσεις του ν. 3959/2011, πρέπει να θεωρηθεί ότι καταργήθηκε και κατισχύει η νεότερη διάταξη του ν. 3959/2011. Η ΥΑ 3716/2006 προβλέπει ότι «[...] 6. Η Επιτροπή Ανταγωνισμού εντός δεκαπέντε (15) ημερών από τη λήξη της διαβούλευσης, καταχωρίζει στο διαδικτυακό τόπο της [και του Υπουργείου Ανάπτυξης] περίληψη των απόψεων, οι οποίες εκφράστηκαν, κατά τρόπο που να διασφαλίζει, το απόρρητο της ταυτότητας του προσώπου που τις διατύπωσε. Επίσης, δεν ανακοινώνονται στοιχεία, που έχουν χαρακτηριστεί ως εμπιστευτικά από το πρόσωπο που τα διαβίβασε ή τα απέστειλε.

¹³Βλ. τις υπ' αριθ. πρωτ. 3999/07.05.2021, 4270/17.05.2021, και 4166/12.05.2021, των Ενώσεων, 1) Ένωση 1, 2) Ένωση 2, και 3) Ένωση 3 αντίστοιχα. Σημειώνεται ότι μία ακόμη ένωση, η Ένωση 4, στο πλαίσιο βοήθειας κατανόησης της αγοράς, παρείχε πληροφορίες στη ΓΔΑ, καθώς και την άποψη της χωρίς να αποτελεί ωστόσο μέρος της δημόσιας διαβούλευσης.

¹⁴Βλ. τις υπ' αριθ. πρωτ. 4268/17.05.2021, 4272/17.05.2021, και 4223/14.05.2021, των εταιρειών, 1) Εταιρεία 1, 2) Εταιρεία 2, και 3) Εταιρεία 3 αντίστοιχα. Οι δύο πρώτες απαντήσεις πρωτοκολήθηκαν την Δευτέρα 17.05.2021 άλλα είχαν αποσταλεί ηλεκτρονικά την Παρασκευή 14.05.2021.

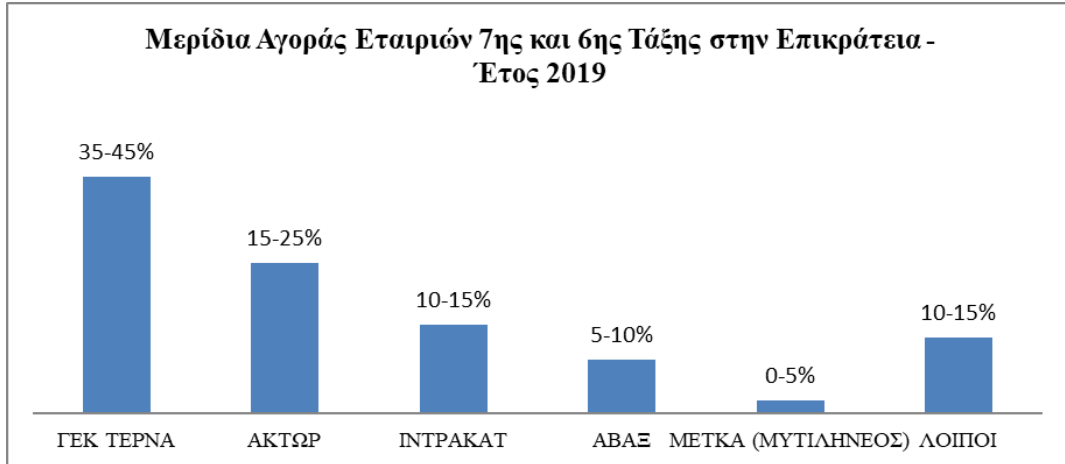
¹⁵Βλ. τις υπ' αριθ. πρωτ. 3980/06.05.2021, 4037/10.05.2021, 3228/12.04.2021 και 4013/07.05.2021, των 1) Φυσικό πρόσωπο 1, 2) Φυσικό πρόσωπο 2, 3) Φυσικό πρόσωπο 3 και 4) Φυσικό πρόσωπο 4, αντίστοιχα.

¹⁶ Βλ. <https://www.epant.gr/enimerosi/kanonistiki-kataskeves.html>.

¹⁷ Βλ το κείμενο των Απόψεων της ΕΑ https://www.epant.gr/files/2021/kanonistiki/apopseis_ea_kanonistiki_kataskeves.pdf σελ 35

κυμαίνεται μεταξύ του 0-5%. Διαχρονικά φαίνεται ότι πέντε (5) εταιρείες, όλες της 7^{ης} τάξης, συγκεντρώνουν από 85% έως 95% του συνολικού μεριδίου, βάσει συνολικού κύκλου εργασιών, με τις δύο μεγαλύτερες να αποσπούν από 55-65% (το 2019) έως και 65-75% (το 2016, 2017 και 2018) του συνόλου.

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ



22. Υπενθυμίζεται ότι, βάσει των υπολογισμών της ΓΔΑ ότι αν ήθελε υποθεθεί ότι οι εταιρείες 6^{ης} τάξης είναι οι μοναδικές στο κατασκευαστικό κλάδο, τότε λόγω του κατακερματισμού των μεριδίων αγοράς τους κατά το 2019 θα παρατηρούνταν ένας αρκετά μικρός βαθμός συγκέντρωσης με ΗΗΙ κάτω των 1.000 μονάδων. Αντίθετα θα ήταν τα αποτελέσματα εάν ως σύνολο αγοράς θεωρηθεί ο κύκλος εργασιών από μεγάλα δημόσια και ιδιωτικά έργα στην επικράτεια¹⁸ και υποθεθεί ότι αυτά μπορεί να ολοκληρωθούν μόνο ή κυρίως από τις εταιρείες με εργοληπτικό πτυχίο 7^{ης} τάξης. Όπως προκύπτει από τον παρακάτω πίνακα, οι δύο πρώτες εταιρείες (CR2) κατέχουν μερίδιο που κυμαίνεται από 65-75% το 2019 έως και 75-85% το 2016. Το γεγονός αυτό οδηγεί σε έναν αρκετά υψηλό δείκτη συγκέντρωσης ΗΗΙ άνω των 3.000 για το 2019, υποδηλώνοντας έναν αρκετά υψηλό βαθμό συγκέντρωσης στην αγορά των εταιρειών 7ης τάξης.

ΠΙΝΑΚΑΣ: ΜΕΡΙΔΙΑ ΑΓΟΡΑΣ ΕΤΑΙΡΙΩΝ 7ης ΤΑΞΗΣ 2019 – ΗΗΙ (ΕΠΙΚΡΑΤΕΙΑ)

Επωνυμίες εταιρειών	Μερίδια αγοράς %			ΗΗΙ 2019
	2019	2019 CR2	2019 CR4	
ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ *	35-45			[...]
ΑΚΤΩΡ*	15-25	65-75		[...]
ΙΝΤΡΑΚΑΤ	15-25	15-25		[...]
ΑΒΑΞ*	5-10	5-10	95-100	[...]
ΜΕΤΚΑ (ΜΥΤΙΛΗΝΕΟΣ)	0-5	0-5	0-5	[...]

¹⁸ Βλ. παρ. 116 επ. των πρώτων απόψεων της ΕΑ. Ενδεικτικά από την ανάλυση στις εν λόγω παραγράφους, παρατηρείται ότι η μέση πιθανότητα να εμφανιστεί εταιρεία (είτε μόνη της είτε σε κοινοπραξία) στην θέση προσφοράς που μειοδότησε είναι 3,07 φορές μεγαλύτερη για τους ομίλους εταιρειών κατόχους πτυχίου 7ης εργοληπτικής τάξης έναντι των εταιρειών κατόχων πτυχίων 6ης εργοληπτικής τάξης (ήτοι 3,7% προς 1,2%) για τους διαγωνισμούς άνω των 9,99 εκ ευρώ.

Επωνυμίες εταιρειών	Μερίδια αγοράς %			HHI 2019
	2019	2019 CR2	2019 CR4	
PORTO KARAS (T.O. CONSTRUCTION)	0-5	0-5	0-5	[...]
Σύνολο 7ης τάξης	100,00	100,00	100,00	3.058,17

Πηγή: Επεξεργασία απαντήσεων των εταιρειών από την ΓΔΑ.

23. Υπενθυμίζεται ότι στην αγορά παρατηρείται υψηλός βαθμός συγκέντρωσης, καθώς οι δύο (2) πρώτες εταιρείες κατέχουν αθροιστικό μερίδιο της τάξης του 65-75% % για το έτος 2019, και ο βαθμός συγκέντρωσης βάσει του δείκτη CR2 ανέρχεται αντίστοιχα περίπου σε 65%-75% για το έτος 2019.
24. Από το δείγμα 965 έργων (2018-2020), που προσκόμισαν οι ερωτηθείσες εταιρείες 6ης και 7ης τάξης, το 62% (σε αξία προϋπολογισμού χωρίς ΦΠΑ) αφορούσε σε έργα άνω 10 εκ. ευρώ στα οποία μειοδότησαν εταιρείες 7ης τάξης. Από όλα τα ανωτέρω δύναται, επομένως να εξαχθεί το συμπέρασμα ότι υπάρχει υψηλός βαθμός συγκέντρωσης στην συγκεκριμένη αγορά (κυρίως μεγάλων δημοσίων έργων) η οποία έχει έντονα ολιγοπωλιακή διάρθρωση, ενώ ιδιαίτερα συγκεντρωμένος φαίνεται να είναι και ο κλάδος σε ότι αφορά την 7^η και 6^η τάξη. Σύμφωνα με το ΜΗ.Ε.Ε.Δ.Ε. (Οκτώβριος 2020), ο συνολικός αριθμός των εγγεγραμμένων τεχνικών εταιρειών 7ης, 6ης και 5ης τάξης το 2019 ανέρχεται σε 77 με το συνολικό αριθμό τεχνικών εταιρειών όλων των τάξεων ΜΗ.Ε.Ε.Δ.Ε. να είναι 5.572.

III.2.2.2 Σχολιασμός επί του ανεκτέλεστο υπολοίπου δημοσίων έργων

25. Σε ότι αφορά τη ρύθμιση για τ ανεκτέλεστο υπόλοιπο των συμβάσεων δημοσίων έργων που έχουν οι κατασκευαστικές εταιρείες και το ερώτημα κατά πόσο η ρύθμιση αυτή δύναται «να ευνοεί ή να θέτει εν τοις πράγμασι σε υπερέχουσα θέση τις επιχειρήσεις της 7^{ης} τάξης» ήτοι να επηρεάζει τις ανταγωνιστικές συνθήκες του κλάδου λεκτέα είναι τα ακόλουθα. Με το άρθρο 118 του Ν. 4472/2017¹⁹ συσχετίζεται ευλόγως το ανεκτέλεστο

¹⁹ Βλ σχετικά την εν λόγω παράγραφο «19. Κάθε επιχείρηση της περίπτωσης Β1 της παραγράφου 11, προκειμένου να αναλάβει την εκτέλεση μέρους ή του συνόλου δημοσίου έργου, ως ανάδοχος ή ως μέλος αναδόχου κοινοπραξίας ή ως εγκεκριμένος υπεργολάβος, πρέπει να μην έχει μέσα στη χώρα, πριν τη συμμετοχή της σε διαγωνισμό ανεκτέλεστο μέρος εργολαβιών δημοσίων έργων κατά την έννοια του άρθρου 2 του ν. 4412/2016, που υπερβαίνει συγκεκριμένο ποσοστό του ανωτάτου ορίου της τάξης της, όπως αυτό καθορίζεται με το προεδρικό διάταγμα της επόμενης παραγράφου. 20. Με προεδρικό διάταγμα, που εκδίδεται εντός οκτώ (8) μηνών από τη δημοσίευση του παρόντος, κατόπιν πρότασης του Υπουργού Υποδομών και Μεταφορών καθορίζονται, πέραν των θεμάτων της περίπτωσης δ' της παραγράφου 18 του παρόντος, της παραγράφου 19 του παρόντος και της παραγράφου 10 του άρθρου 83 του ν. 4412/2016, επιπλέον και τα ακόλουθα: α. οι ειδικότερες λεπτομέρειες λειτουργίας και τήρησης των ΜΗ.Τ.Ε. του παρόντος, όπως ενδεικτικά οι αρμόδιες υπηρεσίες τήρησης αυτών, ο τρόπος συγκέντρωσης, ελέγχου και καταχώρησης των στοιχείων που είναι απαραίτητα για την εγγραφή, κατάταξη, αναθεώρηση, διαγραφή, η χορήγηση και το περιεχόμενο των πιστοποιητικών εγγραφής στον επίσημο κατάλογο, β. οι κατηγορίες μελετών, τεχνικών και λοιπών συναφών επιστημονικών υπηρεσιών και έργων και οι τάξεις ανά κατηγορία αυτών για κάθε Μητρώο, γ. οι ειδικότεροι όροι και προϋποθέσεις εγγραφής και κατάταξης στα ΜΗ.Τ.Ε. του παρόντος και τα δικαιολογητικά που υποβάλλονται, δ. η ανά ειδικότητα ελάχιστη στελέχωση επιχείρησης, ε. οι όροι και προϋποθέσεις χορήγησης, ανανέωσης, αναθεώρησης, ελέγχου, κατάταξης, αναβάθμισης πτυχίων, η χρονική ισχύς αυτών, καθώς και η διαδικασία και τα δικαιολογητικά που υποβάλλονται κατά περίπτωση, στ. το ειδικότερο περιεχόμενο των βεβαιώσεων και

υπόλοιπο των κατασκευαστικών επιχειρήσεων με τους όρους και προϋποθέσεις ανάληψης έργου, το οργανόγραμμα, το χρονικό προγραμματισμό ή άλλα στοιχεία που αποδεικνύουν και εγγυώνται τη δυνατότητα των φυσικών προσώπων και την κατάλληλη επάρκεια σε ανθρώπινους και τεχνικούς πόρους για την άρτια και έγκαιρη εκτέλεση του έργου, καθώς και την πιστοληπτική ικανότητα των εν λόγω επιχειρήσεων. Στο όριο του ανεκτέλεστου υπόλοιπου εργασιών δεν υπολογίζονται τα έργα όπου κατασκευάζονται με μερική ή ολική αυτοχρηματοδότηση.

26. Καταρχήν αναφέρεται ότι η ρύθμιση για το ανεκτέλεστο υπόλοιπο των δημοσίων έργων αφορά συμβάσεις έργων που δεν έχουν εκτελεστεί και καθυστερούν για διάφορους λόγους, είτε από την πλευρά των επιχειρήσεων είτε από την πλευρά των αναθετουσών αρχών, συγκεκριμενοποιήθηκε στην ελληνική έννομη τάξη με το άρθρο 64 του Π.Δ. 71/2019 («Μητρώα συντελεστών παραγωγής δημοσίων και ιδιωτικών έργων, μελετών, τεχνικών και λοιπών συναφών επιστημονικών υπηρεσιών (ΜΗ.Τ.Ε)»²⁰, όπου ορίζονται, μεταξύ άλλων, τα όρια ανεκτέλεστου μέρους συμβάσεων δημοσίων έργων . σύμφωνα με το άρθρο 118 του ν 4472/2017. Να σημειωθεί εδώ ότι τα όρια υπολογίζονται, κατά το άρθρο 64 παρ. 2 του Π.Δ. 71/2019, με διαφορετική μέθοδο για τις εργοληπτικές επιχειρήσεις μέχρι και την 6^η τάξη από ό,τι για εκείνες της 7^{ης} τάξης. Τα όρια αυτά έχουν ως σκοπό την ενίσχυση της διασποράς των έργων σε διάφορες επιχειρήσεις και την αποφυγή υπέρμετρης συγκέντρωσης της αγοράς.
27. **Επιπλέον αναφέρεται ότι σημαντική από πλευράς μεγέθους εταιρεία του κλάδου, είχε αναφέρει στις απόψεις της ΕΑ ότι ζητήματα κεφαλαιακής επάρκειας και χρηματοδότησης επηρεάζουν σε πολύ μεγάλο βαθμό τις εταιρείες που ήδη συμμετέχουν ή πρόκειται να συμμετάσχουν σε ανταγωνιστικές διαδικασίες, καθώς στην πλειοψηφία των περιπτώσεων η εκάστοτε αναθέτουσα αρχή ενός έργου ως βασικό κριτήριο προεπιλογής ή/και συμμετοχής απαιτεί από κάθε υποψήφιο διαγωνιζόμενο να αποδείξει ότι διαθέτει χρηματοοικονομική και οικονομική επάρκεια και ικανότητα που να εξασφαλίζει τη χρηματοδότηση της υλοποίησης του αντικειμένου του.** Συνεπώς, το ζήτημα του ανεκτέλεστου υπολοίπου δημοσίων έργων δύναται να αποτελεί πραγματικό όσο και δυνητικό φραγμό εισόδου στην συγκεκριμένη διαγωνιστική διαδικασία.
28. Αξίζει εδώ να σημειωθεί ότι το ΔΕΕ²¹ σε παλαιότερη νομολογία έχει αφενός κρίνει ότι το συνολικό ύψος της δαπάνης των ταυτόχρονα εκτελούμενων έργων που έχουν

πτυχίων που εκδίδονται επί τη βάση των ΜΗ.Τ.Ε. του παρόντος, ζ. οι όροι και προϋποθέσεις άσκησης ενδικοφανούς διαδικασίας κατά των διοικητικών πράξεων εγγραφής και κατάταξης σε αυτά, αναθεώρησης και αφαίρεσης πτυχίων, διαγραφής από το Μητρώο, τα αποφαινόμενα όργανα και η σχετική διαδικασία, η. οι όροι και προϋποθέσεις ανάληψης έργου σε συνάρτηση με το ανεκτέλεστο, το οργανόγραμμα, το χρονικό προγραμματισμό ή άλλα στοιχεία που αποδεικνύουν και εγγυώνται τη δυνατότητα των φυσικών προσώπων και την κατάλληλη επάρκεια σε ανθρώπινους και τεχνικούς πόρους για την άρτια και έγκαιρη εκτέλεση του έργου, καθώς και την πιστοληπτική τους ικανότητα, θ. η συσχέτιση του ανεκτέλεστου με τους αναγκαίους ανθρώπινους και τεχνικούς πόρους...».

²⁰ ΦΕΚ Α' 112/3. 7. 2019.

²¹ Βλ ΔΕΕ C-27, C-28 & C-29/86, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:a96531df-392d-4970-9a78-b2b2b7705012.0007.06/DOC_1&format=PDF.

αναλάβει «μπορεί να αποτελεί χρήσιμο στοιχείο για την εκτίμηση, κατά τρόπο συγκεκριμένο, της οικονομικής και χρηματοδοτικής ικανότητας της επιχείρησης αυτής σε σχέση με τις υποχρεώσεις της» παρόλο που δεν προβλεπόταν στην οδηγία 71/305 ΕΟΚ ως δικαιολογητικό για την επίκληση της χρηματοοικονομικής επάρκειας και της τεχνικής ικανότητας²². Κατά συνέπεια, κατά το ΔΕΕ, το εν λόγω κριτήριο, ήτοι το συνολικό ύψος των έργων, **τα οποία ταυτόχρονα εκτελεί μία επιχείρηση**, αποτελεί στοιχείο, το οποίο μπορεί να εκτιμηθεί για τον έλεγχο της καταλληλότητας των συμμετεχόντων και συγκεκριμένα της οικονομικής και χρηματοοικονομικής τους επάρκειας.

29. Στη συγκεκριμένη υπόθεση το ΔΕΕ έπρεπε αφετέρου να κρίνει εάν ο καθορισμός μέσω εθνικής ρυθμίσεως (Βέλγιο) ανωτάτου ορίου όσον αφορά το ύψος δαπάνης των έργων που μπορούν να εκτελούνται ταυτόχρονα ήταν συμβατός με την Οδηγία 71/305 ΕΟΚ. Στο σκεπτικό της απόφασης περί παραπομπής στο ΔΕΕ, το βελγικό ΣτΕ, το Conseil d'État παρατηρούσε, αφενός, ότι η εφαρμογή του κριτηρίου του ανώτατου ύψους δαπάνης των έργων που μπορούν να εκτελούνται ταυτόχρονα από έναν υποβάλλοντα προσφορά για την εκτέλεση δημοσίου έργου αποσκοπούσε στο να αποκλείεται κάθε μονοπώλιο, **να καθίσταται δυνατή η υγιής κατανομή των έργων** και να αποφεύγεται ο αχαλίνωτος ανταγωνισμός ή η κερδοσκοπία των επιχειρήσεων, πράγμα που τις ωθεί να δεσμεύονται πέραν των δυνατοτήτων τους, και, αφετέρου, ότι με την οδηγία 71/305 ΕΟΚ επιδιώκεται η διασφάλιση της ισότητας μεταξύ των υποβαλλόντων προσφορές για την ανάληψη εκτελέσεως δημοσίων έργων και για το σκοπό αυτό θεσπίζονται με την εν λόγω οδηγία αντικειμενικά κριτήρια επιλογής, ώστε να μην αφήνεται πλέον στη διακριτική ευχέρεια της διοίκησης η εκτίμηση της ικανότητας των εργοληπτών. Το ΔΕΕ κατέληξε στο συμπέρασμα ότι «ο εντός κράτους μέλους καθορισμός ανώτατου ορίου αφορά το ύψος δαπάνης των έργων που μπορούν να εκτελούνται ταυτόχρονα, δεν είναι αντίθετος προς τις αρχές [της Οδηγίας]», η οποία εξάλλου δεν θέσπιζε «ενιαία και εξαντλητική ρύθμιση» και σε κάθε περίπτωση «τίποτα δεν επιτρέπει να συναχθεί ότι ο καθορισμός αυτός έχει περιοριστικά αποτελέσματα όσον αφορά τη δυνατότητα των εργοληπτών της Κοινότητας να συνάπτουν συμβάσεις δημοσίων έργων»²³.
30. Υπενθυμίζεται ότι ως ανεκτέλεστο υπόλοιπο συμβάσεων δημόσιων έργων θεωρείται η διαφορά μεταξύ αφενός του συνολικού ποσού της συναφθείσας σύμβασης όπως ισχύει, με τις τυχόν τροποποιήσεις και συμπληρωματικές συμβάσεις που έχουν συναφθεί με βάση τα προβλεπόμενα στα άρθρα 132 και 156 του ν. 4412/2016, όπως ισχύει, κατά την ημερομηνία σύνταξης της βεβαίωσης ανεκτέλεστου και αφετέρου του συνολικού ποσού του εκτελεσμένου μέρους της σύμβασης όπως προκύπτει από τον τελευταίο λογαριασμό που έχει υποβληθεί και εγκριθεί²⁴. Ο τρόπος υπολογισμού του ανεκτέλεστου υπολοίπου των δημοσίων συμβάσεων είναι ο ακόλουθος: για τις εργοληπτικές επιχειρήσεις καταταγμένες μέχρι και την έκτη τάξη είναι έως το

²² ΔΕΕ C-27, C-28 & C-29/86, σκ. 11.

²³ ΔΕΕ C-27, C-28 & C-29/86, σκ. 15-16.

²⁴ Βλ. άρθρο 64 του Π.Δ. 71/2019 («Μητρώα συντελεστών παραγωγής δημοσίων και ιδιωτικών έργων, μελετών, τεχνικών και λοιπών συναφών επιστημονικών υπηρεσιών (ΜΗ.Τ.Ε)», ΦΕΚ Α' 112/3. 7. 2019)

τριπλάσιο του ανώτατου ορίου της τάξης τους, για τις εργοληπτικές επιχειρήσεις της έβδομης τάξης είναι το τετραπλάσιο του ηλίκου που προκύπτει από τη διαίρεση του μεγέθους «κύκλος εργασιών», όπως αυτό ορίζεται στις παρ. 2, 3, 4 και 5 του άρθρου 51 διά του τρία και με ελάχιστη τιμή τα 540.000.000 ευρώ.

ΤΑΞΕΙΣ	ΑΝΩΤΕΡΑ ΟΡΙΑ	ΚΟΙΝΟΠΡΑΞΙΑ	ΑΝΕΚΤΕΛΕΣΤΟ
A1	90.000 €	142.500 €	270.000 €
A2	300.000 €	412.500 €	900.000 €
1η	750.000 €	937.500 €	2.250.000 €
2η	1.500.000 €	2.062.500 €	4.500.000 €
3η	3.750.000 €	4.687.500 €	11.250.000 €
4η	7.500.000 €	11.125.000 €	22.500.000 €
5η	22.000.000 €	27.500.000 €	66.000.000 €
6η	44.000.000 €	60.000.000 €	132.000.000 €
7η	—	—	<i>το τετραπλάσιο του ηλίκου που προκύπτει από τη διαίρεση του μεγέθους «κύκλος εργασιών», όπως αυτό ορίζεται στις παρ. 2, 3, 4 και 5 του άρθρου 51 διά του τρία και με ελάχιστη τιμή τα 540.000.000 ευρώ για την έβδομη τάξη.</i>

31. Στις πρώτες απόψεις της ΕΑ εκτιμήθηκε από άλλη εταιρεία του κλάδου ότι ως εμπόδιο ανέλιξης στον κατασκευαστικό κλάδο, τίθεται και από το μέτρο του «ανωτάτου ορίου ανεκτέλεστου ύψους συμβάσεων». Σημειώνεται συγκεκριμένα ότι, με δεδομένο ότι μια επιχείρηση που θέλει να εισέλθει στον κλάδο μπορεί αρχικά να εγγραφεί κατ' ανώτατο όριο στην 3η τάξη του ΜΕΕΠ, θα πρέπει να εκτελεί δημόσια έργα που δεν θα υπερβαίνουν στο σύνολο τους τα 11.250.000€. Αυτό, κατά την εν λόγω εκτίμηση, ουσιαστικά καταργεί τη νομοθετική ρύθμιση που συμπεριέλαβε ο ν. 4412/2016, ότι μία επιχείρηση μπορεί να συμμετάσχει σε οποιοδήποτε έργο για το οποίο καλύπτει τις χρηματοοικονομικές και τεχνικές απαιτήσεις, ανεξάρτητα από τον αν ο προϋπολογισμός του υπερβαίνει το όριο της τάξης που η ίδια έχει καταταχθεί καθόσον υφίσταται ανώτατο όριο εν τοις πράγμασι και αυτό καθορίζεται από το όριο ανεκτέλεστου συμβάσεων.
32. Να σημειωθεί εδώ ότι τα ανεκτέλεστα υπόλοιπα όλων των μεγάλων κατασκευαστικών εταιρειών έχουν αυξηθεί σημαντικά και προβλέπεται να συνεχίσουν να αυξάνονται ραγδαία μέσα στο 2022 λόγω της αύξησης των δημοσίων επενδύσεων με το Ταμείο Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας. Χαρακτηριστικά για την ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ, ενώ το ανεκτέλεστο υπόλοιπο στις 31.12.2020 ήταν περί τα 1,6 δις ευρώ και κατά την ημερομηνία σύνταξης των οικονομικών καταστάσεων 2020 με τις υπογεγραμμένες και προς υπογραφή νέες συμβάσεις σε 2,2 δις. ευρώ²⁵. Ενώ ο εν λόγω όμιλος στον τομέα των κατασκευαστικών δραστηριοτήτων έχει ανεκτέλεστο υπόλοιπο κατασκευαστικών εργασιών, ανερχόμενο την 31.12.2021 σε 2,5 δις. ευρώ και αναμένει προς υπογραφή συμβάσεις νέων έργων για τα οποία έχει προκριθεί, επιπλέον ύψους 2,1 δις. ευρώ ανεβάζοντας το ανεκτέλεστο του εν λόγω ομίλου στα

²⁵ Βλ χρηματοοικονομικές καταστάσεις 2020 της ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ.

4,6 δις ευρώ (στις 28.04.2022)²⁶. Το ανεκτέλεστο υπόλοιπο της ΑΚΤΩΡ και των θυγατρικών της ανήλθε στις 31.12.2021 σε €1,6 δις. Κατά το 2021 συγκεκριμένα υπεγράφησαν συμβάσεις συνολικής αξίας €436 εκατ., ενώ μετά την 31.12.2021 υπεγράφησαν συμβάσεις αξίας €227,5 εκατ. Επίσης κατά την ΕΛΛΑΚΤΩΡ έχουν εξασφαλισθεί νέα έργα ύψους €657 εκατ., οι συμβάσεις των οποίων αναμένεται να υπογραφούν, ανεβάζοντας το ανεκτέλεστο υπόλοιπο έργων της ΑΚΤΩΡ και των θυγατρικών της (στις 31.03.2022) στα €2,5 δις²⁷. Σε σχέση με την Ιντρακατ στις 31.12.2021, το ανεκτέλεστο των υπογεγραμμένων συμβάσεων του εν λόγω Ομίλου ανερχόταν σε € 556,4 εκ. πλέον € 577,2 εκ. νέα προς υπογραφή έργα που έχει μειοδοτήσει έως σήμερα η εταιρεία και αναμένεται να ολοκληρωθούν οι διαδικασίες συμβασιοποίησής τους. Κατά συνέπεια τα προς εκτέλεση έργα ξεπερνούν το € 1,1 δις.²⁸ Στο τέλος του 2021, το ανεκτέλεστο υπόλοιπο της ΑΒΑΞ έφτανε τα €1,4 δις περίπου, έναντι €1,0 δις στο τέλος του 2020. Μετά την 31.12.2021, ο όμιλος έχει υπογράψει νέες συμβάσεις, ενώ υπάρχουν και αρκετές συμβάσεις προς υπογραφή, συνολικής αξίας που προσεγγίζει τα €0,8 δις. Συνυπολογίζοντας όλα τα παραπάνω έργα, το ανεκτέλεστο υπόλοιπο ανέρχεται σε €2,2 δις περίπου²⁹. Τέλος ο όμιλος Μυτιληναίος παρουσιάζει στις οικονομικές του καταστάσεις για το έτος 2021³⁰ ανεκτέλεστο υπόλοιπο των ήδη αναληφθέντων έργων για τον όμιλο (τομείς βιώσιμης ανάπτυξης και διεθνούς ανάπτυξης Ανανεώσιμων Πηγών & αποθήκευσης ενέργειας) ανέρχεται σε 1,015 δις ευρώ.

33. Αθροίζοντας ωστόσο τα ως άνω μεγέθη για τις άνω εταιρείες που αφορούν τα ανεκτέλεστα υπόλοιπα το άθροισμά τους ξεπερνά τα 11,7 δις ευρώ περίπου δημιουργώντας εύλογες απορίες κατά πόσο η συσσώρευση τόσο μεγάλου κατασκευαστικού έργου σε τόσο σύντομο χρονικό διάστημα δεν θα έχει επιπτώσεις στον χρόνο εκτέλεσης των συμβατικών υποχρεώσεων των εν λόγω οικονομικών φορέων που έχουν κερδίσει τους σχετικούς διαγωνισμούς και ίσως συνεχίζουν να κερδίζουν δεδομένου ότι νέα έργα ανεμένεται κατά την διάρκεια του έτους 2022 να προκηρυχθούν ιδίως με την μέθοδο ΣΔΙΤ και παραχωρήσεων όπου αντικειμενικά ήδη οι μεγαλύτερες επιχειρήσεις έχουν προβάδισμα έναντι των μικρότερων.
34. Ως εκ τούτου κατά την άποψη της Ε.Α. δεδομένου του πεπερασμένου των τεχνικών και των χρονικών δυνατοτήτων αλλά και των ανθρωπίνων όσο και των χρηματοοικονομικών πόρων των κατασκευαστικών επιχειρήσεων είναι εύλογο να προβλέπονται ανώτατα όρια σε ότι αφορά στο ανεκτέλεστο υπόλοιπο των δημοσίων έργων που δύνανται να αναλαμβάνουν οι κατασκευαστικές επιχειρήσεις στην χώρα μας ταυτόχρονα. Προκειμένου οι επιχειρήσεις του κλάδου να μην δεσμεύονται πέραν

²⁶ Βλ χρηματοοικονομικές καταστάσεις 2021 της ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ, σελ 44.

²⁷ Βλ χρηματοοικονομικές καταστάσεις 2021 της ΕΛΛΑΚΤΩΡ <https://ellaktor.com/finances/etisia-oikonomiki-ekthesi/>.

²⁸ Βλ χρηματοοικονομικές καταστάσεις 2021 της ΙΝΤΡΑΚΑΤ σελ 8 στην ιστοσελίδα <https://www.intrakat.gr/investor-relations/financial-results/>.

²⁹ Βλ σχετική ανακοίνωση του Ομίλου ΑΒΑΞ στην ιστοσελίδα <https://avax.gr/news/oikonomika-apotelesmata-2021/>.

³⁰ Βλ την ιστοσελίδα για τις χρηματοοικονομικές καταστάσεις 2021 της Μυτιληναίος <https://www.mytilineos.gr/el/ependytikes-sxeseis/oikonomika-apotelesmata/?year=2021>.

των δυνατοτήτων τους προκαλώντας τόσο καθυστερήσεις στην εκτέλεση των έργων εάν δεν είναι σε θέση να εκτελέσουν εν τέλει τα δημόσια έργα που έχουν αναλάβει ή προτίθενται να αναλάβουν όσο και στρεβλώσεις σε ανταγωνιστικές διαδικασίες. Σε περίπτωση που οι μεγαλύτεροι όμιλοι υπερβούν τα όρια ανεκτέλεστου και, συνεπώς, δεν δύνανται να συμμετέχουν πλέον σε διαδικασίες δημοπράτησης δημοσίων έργων, προτείνεται η αύξηση του ορίου ανεκτέλεστου, η δημιουργία συνθηκών διεύρυνσης του κύκλου των μετεχόντων σε δημόσιους διαγωνισμούς, επί παραδείγματι μέσω της ανάπτυξης κινήτρων σε μικρότερες επιχειρήσεις του κλάδου για τη δημιουργία των κατάλληλων επιχειρηματικών οικοσυστημάτων και συνεργασιών ώστε οι τελευταίες να μεγιστοποιήσουν τις δυνατότητές τους να συμμετέχουν αποτελεσματικά σε διαγωνιστικές διαδικασίες και να αποκτήσουν μέσω *learning by doing* ανώτερης επάρκειας για την εκτέλεση πολύπλοκων και μεγάλων δημόσιων έργων, καθώς και η διαμόρφωση των διακηρύξεων από τις αναθέτουσες αρχές, ιδίως των κριτηρίων επιλογής, κατά τρόπο που να λαμβάνει μεν υπόψη τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά της εκάστοτε υπό ανάθεση σύμβασης, αλλά παράλληλα να ευνοεί τη συμμετοχή ικανού αριθμού οικονομικών φορέων (ανεξαρτήτως κατάταξής τους στο οικείο Μητρώο), προς ενίσχυση του ανταγωνισμού.

III.2.2.3 Σχολιασμός των απόψεων επί των ΣΔΙΤ και των Παραχωρήσεων

35. Καταρχάς δέον είναι να σημειωθεί σε αυτό το σημείο, πως, παρά το γεγονός ότι η εταιρεία 2 στο υπόμνημα της (παρ. 39) αναφέρει ότι η υποβολή μίας και μόνο προσφοράς και η αποδοχή της έχει κριθεί με αποφάσεις ΣτΕ και ΔΕΕ ως απολύτως ορθή και νόμιμη ως εξυπηρετούσα με τις πρωταρχικές αρχές μίας δημόσιας σύμβασης και του δημοσίου συμφέροντος, **δεν αναφέρονται πουθενά , εντούτοις, οι αποφάσεις αυτές και το πλαίσιο στο οποίο τυχόν αναφέρθηκαν τα Δικαστήρια σε αυτό το λεκτικό.** Αντίθετα, κατά την έρευνα της Υπηρεσίας , σύμφωνα με την νομολογία του ΔΕΕ, ο κανόνας που φαίνεται να διέπει τις δημόσιες συμβάσεις είναι η διασφάλιση της συμμετοχής του μεγαλύτερου δυνατού αριθμού προσφερόντων σε διαγωνισμό. Συγκεκριμένα στην υπόθεση Højgaard A/S, Züblin A/S Κατά Banedanmark το ΔΕΕ αναφέρει ότι *«το εν λόγω άνοιγμα στον ευρύτερο δυνατό ανταγωνισμό δεν συναρτάται μόνο με τη διασφάλιση του συμφέροντος της Ένωσης στον τομέα της ελεύθερης κυκλοφορίας προϊόντων και υπηρεσιών, αλλά εξίσου με το συμφέρον της οικείας αναθέτουσας αρχής, η οποία διαθέτει με τον τρόπο αυτόν ευρεία δυνατότητα επιλογής σε σχέση με την πλέον συμφέρουσα από οικονομικής απόψεως και πλέον αρμόζουσα προς τις καθορισθείσες ανάγκες προσφορά»*³¹. Επίσης, στην υπόθεση Assitur, το ΔΕΕ επισήμανε την αρχή **favor participationis**, ότι δηλαδή υπάρχει συμφέρον για την συμμετοχή του μεγαλύτερου δυνατού αριθμού επιχειρήσεων στους διαγωνισμούς.³²

³¹Απόφαση C-396/14 MT Højgaard A/S, Züblin A/S Κατά Banedanmark παρα. 58; Απόφαση CoNISMa (C-305/08, EU:C:2009:807, παρα. 37). Στην περίπτωση των διαδικασιών με διαπραγμάτευση, η επιταγή περί «επαρκούς» ανταγωνισμού επισημαίνεται, άλλωστε, ρητώς στην παράγραφο 3 του άρθρου 54 της οδηγίας 2004/17.

³²Απόφαση C-538/07 AssiturSrl Κατά Camera di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura di Milano, παρεμβαίνουσες: SDA Express Courier Spa, Poste Italiane Spa, παρα. 16.

Επομένως, η συμμετοχή μίας μόνο επιχείρησης σε διαγωνισμό δύναται να αποτελεί σοβαρή ένδειξη έλλειψης συνθηκών ανταγωνισμού στον κλάδο.

36. Σε ότι αφορά τον **E-65 και την υπόθεση³³** που θίγει η ως άνω εταιρεία σε ότι αφορά το μοναδιαίο κόστος κατασκευής ανά χιλιόμετρο λεκτέα είναι τα ακόλουθα: Τον Ιανουάριο του 2018, η Ελλάδα κοινοποίησε στην Ε.Επ. το σχέδιό της να χορηγήσει δημόσια στήριξη ύψους 305,7 εκατ. ευρώ στην εταιρεία Κεντρική Οδός Α.Ε. για την κατασκευή του νότιου τμήματος του αυτοκινητοδρόμου Κεντρικής Ελλάδας (E65), το οποίο θα εξυπηρετεί κυρίως τη Στερεά Ελλάδα, από τη Λαμία έως την Ξυνιάδα. Η Κεντρική Οδός Α.Ε., ανάδοχος του έργου για τον αυτοκινητόδρομο Κεντρικής Ελλάδας, έχει κατασκευάσει και εκμεταλλεύεται επί του παρόντος το κεντρικό μεσαίο τμήμα του αυτοκινητοδρόμου E65. Το ποσό ενίσχυσης κατανέμεται ως εξής: *300 εκατ. EUR για την κάλυψη του κόστους κατασκευής όλων των έργων που είναι απαραίτητα ώστε να ολοκληρωθεί το νότιο τμήμα και 5,7 εκατ. EUR για την κάλυψη του κόστους αποκατάστασης των έργων που είχαν ήδη κατασκευαστεί στο νότιο τμήμα πριν από τη συμφωνία αναδιάρθρωσης.*
37. Περαιτέρω η Ε.Επ. αξιολόγησε το μέτρο σύμφωνα με το άρθρο 107 παρ. 3.γ της ΣΛΕΕ, το οποίο επιτρέπει κρατικές ενισχύσεις για την προώθηση της αναπτύξεως ορισμένων οικονομικών δραστηριοτήτων ή οικονομικών περιοχών, και διαπίστωσε τα εξής: το μέτρο στήριξης θα **συμβάλει στην επίτευξη στόχων κοινού συμφέροντος της ΕΕ**, ιδίως στην πολιτική μεταφορών της ΕΕ, δεδομένου ότι θα στηρίζει την ολοκλήρωση του διευρωπαϊκού οδικού δικτύου και θα βελτιώσει τις μεταφορικές συνδέσεις για τους Έλληνες πολίτες που ζουν στην περιοχή της Στερεάς Ελλάδας· το μέτρο στήριξης είναι **αναγκαίο και αναλογικό για την υλοποίηση του έργου.**
38. Κατά την αξιολόγηση του εν λόγω μέτρου, θεωρήθηκε ότι η ενίσχυση ήταν νόμιμη βάσει του άρθρου 108 παρ. 3 της Συνθήκης, εφόσον το μέτρο κοινοποιήθηκε πριν την εφαρμογή του εξαρτώντας το έτσι από την έγκριση της Επιτροπής³⁴. Περαιτέρω η

³³ Βλ Απόφαση SA.50233 (2018/N) C(2018)6717 final).

³⁴ Η εν λόγω Απόφαση διατύπωνε ότι κατά παρέκκλιση από τη γενική απαγόρευση κρατικών ενισχύσεων που θεσπίζεται με το άρθρο 107 παράγραφος 1 της Συνθήκης ΣΛΕΕ, η ενίσχυση μπορεί να κηρυχθεί συμβατή εάν υπάγεται σε κάποια από τις εξαιρέσεις που απαριθμούνται στη Συνθήκη. Οι ελληνικές αρχές επικαλέστηκαν το άρθρο 107 παράγραφος 3 στοιχείο γ) ΣΛΕΕ ως βάση για την αξιολόγηση της συμβατότητας του επίμαχου μέτρου ενίσχυσης. Σύμφωνα με την καθιερωμένη πρακτική, η κατάλληλη νομική βάση για την αξιολόγηση της συμβατότητας κρατικής ενίσχυσης για έργα υποδομής μπορεί να είναι το άρθρο 107 παράγραφος 3 στοιχείο γ) της ΣΛΕΕ, το οποίο προβλέπει ότι «οι ενισχύσεις για την προώθηση της αναπτύξεως ορισμένων οικονομικών δραστηριοτήτων ή οικονομικών περιοχών, εφόσον δεν αλλοιώνουν τους όρους των συναλλαγών κατά τρόπο που θα αντέκειτο προς το κοινό συμφέρον» δύναται να θεωρηθούν ότι συμβιβάζονται με την εσωτερική αγορά. Το έργο συμβάλλει σε έναν στόχο κοινού ενωσιακού συμφέροντος και συγκεκριμένα στην πολιτική μεταφορών της ΕΕ και στην οικονομική σύγκλιση και συνοχή. Ως εκ τούτου, η Επιτροπή θεωρεί ότι το μέτρο επιδιώκει έναν πραγματικό στόχο κοινού συμφέροντος. Οι ελληνικές αρχές αναφέρουν ότι, λόγω της μη οικονομικής βιωσιμότητας της κατασκευής του νότιου τμήματος του αυτοκινητοδρόμου E65, ο χαρακτήρας κινήτρου του μέτρου υφίσταται ήδη, επειδή η ενίσχυση επιτρέπει στον δικαιούχο να υλοποιήσει το έργο το οποίο, ελλείψει κρατικής στήριξης, ούτε ο δικαιούχος ούτε οποιοσδήποτε άλλος επενδυτής της αγοράς ή χρηματοπιστωτικό ίδρυμα θα είχε χρηματοδοτήσει. Η Επιτροπή θεωρεί ότι, ελλείψει του μέτρου που κοινοποιήθηκε, το έργο θα μπορούσε πράγματι να μην πραγματοποιηθεί. Η αξιολόγηση της Επιτροπής όσον αφορά την

Επιτροπή θεώρησε ότι η ενίσχυση που το Ελληνικό Δημόσιο χορηγεί στον παραχωρησιούχο για να καλύψει το κόστος κατασκευής για την ολοκλήρωση του νότιου τμήματος είναι απαραίτητη διότι, σε διαφορετική περίπτωση, το τμήμα αυτό δεν θα κατασκευαζόταν.

39. Η Ε.Επ, επισήμανε ότι, σύμφωνα με τα στοιχεία που υποβλήθηκαν από τις ελληνικές αρχές, η προβλεπόμενη επιχορήγηση ύψους 305,7 εκατ. € υπολογίστηκε με βάση το συνολικό κόστος μελέτης-κατασκευής του αυτοκινητοδρόμου Ε65, **όπως ορίστηκε στην προσφορά του παραχωρησιούχου στο πλαίσιο του διαγωνισμού του 2007 και επικαιροποιήθηκε έως το Μάιο 2018. Συνεπώς, λαμβάνοντας υπόψη το γεγονός ότι οι αρχικές εκτιμήσεις ήταν το αποτέλεσμα μιας ανταγωνιστικής, διαφανούς, αμερόληπτης και άνευ όρων διαδικασίας υποβολής προσφορών, όπως επιβεβαιώθηκε με την απόφαση της Επιτροπής του 2008, μπορεί να συναχθεί το συμπέρασμα ότι το κόστος κατασκευής αντιστοιχούσε στους όρους της αγοράς κατά τη χρονική στιγμή που συμφωνήθηκε η παραχώρηση.** Λαμβάνοντας υπόψη το γεγονός ότι οι εν λόγω εκτιμήσεις κόστους ήταν το αποτέλεσμα μιας ανταγωνιστικής, διαφανούς και αμερόληπτης διαδικασίας υποβολής προσφορών, το γεγονός ότι η συμφωνία αναδιάρθρωσης του 2013 δεν μετέβαλε το στοιχείο αυτό της Σύμβασης Παραχώρησης, καθώς και το γεγονός ότι οι εκτιμήσεις αυτές επικαιροποιήθηκαν επί τη βάση αντικειμενικών και επαληθεύσιμων παραμέτρων, μολονότι οι τιμές αυτές περιλαμβάνουν, εκ των πραγμάτων, ένα περιθώριο κέρδους υπέρ του παραχωρησιούχου, επέτρεπαν πλέον στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή να συμπεράνει ότι οι εκτιμήσεις αυτές μπορούν να θεωρηθούν ως ενδεδειγμένες για την αξιολόγηση της αναλογικότητας της ενίσχυσης.
40. Τέλος σε ότι αφορά τις απόψεις της εταιρείας 3 περί των παραχωρήσεων και ΣΔΙΤ ότι συνδέονται διαχρονικά με τη γενικότερη προβληματική της δημοπράτησης, ανάθεσης και εκτέλεσης δημοσίων συμβάσεων στη χώρα η εν λόγω τοποθέτηση είναι αόριστη. Και τούτοι, διότι δεν εξειδικεύει ποια ακριβώς είναι η ως άνω γενικότερη προβληματική της δημοπράτησης, ανάθεσης και εκτέλεσης δημοσίων συμβάσεων στην χώρα μας και πώς συνδέεται εν προκειμένω με τις παραχωρήσεις και τα ΣΔΙΤ.
41. Σε κάθε περίπτωση, περαιτέρω ανάλυση των ΣΔΙΤ και παραχωρήσεων υπάρχει στις πρώτες Απόψεις της ΕΑ³⁵.

αναγκαιότητα και την αναλογικότητα του κοινοποιηθέντος μέτρου ενίσχυσης πρέπει να γίνεται στο πλαίσιο των προϋποθέσεων που έγιναν δεκτές από την Επιτροπή στην απόφασή της του 2013 σχετικά με τη συμφωνία αναδιάρθρωσης, λόγω των εξαιρετικών συνθηκών της οικονομικής κρίσης στην Ελλάδα

³⁵ Πρώτες Απόψεις της ΕΑ,

https://www.epant.gr/files/2021/kanonistiki/apopseis_ea_kanonistiki_kataskeves.pdf, παρ. 268-280.

III.2.2.4 Σχολιασμός επί του διαγωνισμού Παραχώρησης της Εγνατίας Οδού που έθεσε το Φυσικό Πρόσωπο 4

42. Σχετικά με τον ολοκληρωθέν διαγωνισμό που διενήργησε το Ταμείο Αξιοποίησης της Ιδιωτικής Περιουσίας του Δημοσίου Α.Ε.³⁶ (εφεξής «Ταμείο» ή «ΤΑΙΠΕΔ»), από την έρευνα σχετικά με θέματα που αφορούν την Κανονιστική παρέμβαση της ΕΑ προκύπτουν τα εξής³⁷: Δυνάμει της από 2.5.2017 απόφασης του, το Ταμείο αποφάσισε την προκήρυξη³⁸ διεθνούς διαγωνισμού³⁹ δύο φάσεων, Α και Β, για την ανάθεση σύμβασης παραχώρησης υπηρεσιών για τη χρηματοδότηση, λειτουργία, συντήρηση και εκμετάλλευση του αυτοκινητόδρομου της Εγνατίας Οδού και των τριών (3) καθέτων οδικών αξόνων με κύριους επιδιωκόμενους στόχους: (α) την εξασφάλιση παροχής υψηλού επιπέδου συνδυασμένων υπηρεσιών λειτουργίας, συντήρησης και εκμετάλλευσης του Οδικού Άξονα προς όφελος των τελικών χρηστών, και (β) τη μεγιστοποίηση του οικονομικού ανταλλάγματος που θα καταβληθεί στο Ταμείο από τον Προτιμητέο Επενδυτή⁴⁰

³⁶Το Ταμείο Αξιοποίησης της Ιδιωτικής Περιουσίας του Δημοσίου Α.Ε. («ΤΑΙΠΕΔ» ή «Ταμείο») αποτελεί ανώνυμη Εταιρεία που ιδρύθηκε με το ν. 3986/2011 (ΦΕΚ Α' 152), το σύνολο του μετοχικού κεφαλαίου της οποίας ανήκει κατά κυριότητα στην ανώνυμη εταιρεία με την επωνυμία «Ελληνική Εταιρεία Συμμετοχών και Περιουσίας Α.Ε.», η οποία ιδρύθηκε με τις διατάξεις του ν. 4389/2016 (ΦΕΚ Α' 94). Σύμφωνα με τον ιδρυτικό του ν. 3986/2011 (άρθρο 1 παράγραφος 1), το Ταμείο έχει αποκλειστικό σκοπό την αξιοποίηση περιουσιακών στοιχείων της ιδιωτικής περιουσίας του Ελληνικού Δημοσίου.

³⁷Βλ την υπ' αριθμ.πρωτ. 3401/16.04.2021 μη εμπιστευτική εκδοχή της επιστολής του ΤΑΙΠΕΔ προς την ΓΔΑ με θέμα «Απαντήσεις του Ταμείου Αξιοποίησης Ιδιωτικής Περιουσίας του Δημοσίου στο από 29.03.2021 υποβληθέν αίτημα παροχής στοιχείων στο πλαίσιο της έρευνας της ΓΔΑ κατόπιν της από 8.1.2021 απόφασης της Ολομέλειας της ΕΑ για την εκκίνηση της κατ' άρθρο 11 του Ν.3959/2011 διαδικασίας κανονιστικής παρέμβασης στον κλάδο των κατασκευών».

³⁸Βλ Αριθμ. Προκήρυξης στην ΕΕ Σ : 2017/S 220-457924, Αριθμό Προκήρυξης στο ΚΗΜΔΗΣ :17PROC002256692 και την αναλυτική πρόσκληση υποβολής ενδιαφέροντος στην ιστοσελίδα <https://www.hradf.com/storage/files/uploads/egnatia-motorway-ieoi-el.PDF>.

³⁹Υπενθυμίζεται ότι με τον ν. 3985/2011 (ΦΕΚ Α' 151) εγκρίθηκε το «Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2012-2015», στο οποίο περιλαμβάνεται και το Πρόγραμμα Αποκρατικοποιήσεων (Κεφάλαιο Β', Π. Αποκρατικοποιήσεις), ενώ ακολούθως με τον ν. 4046/2012 (ΦΕΚ Α' 28) εγκρίθηκε μεταξύ άλλων το περιεχόμενο του Μνημονίου Οικονομικής και Χρηματοπιστωτικής Πολιτικής, συμπεριλαμβανομένου και του Προγράμματος Αποκρατικοποιήσεων. Στο πλαίσιο αυτό, δυνάμει των υπ' αριθ. 215/10.8.2012 (ΦΕΚ Β' 2316) και 241/27.8.2013 (ΦΕΚ Β' 2221) αποφάσεων της Διυπουργικής Επιτροπής Αναδιαρθρώσεων και Αποκρατικοποιήσεων μεταβιβάστηκε στο Ταμείο το δικαίωμα λειτουργίας, συντήρησης και εκμετάλλευσης του αυτοκινητόδρομου Εγνατία Οδός, καθώς και των αναφερόμενων τριών κάθετων οδικών αξόνων και των παρόδιων αυτών εκτάσεων, από κοινού με όλα τα περιουσιακά δικαιώματα, υλικά και άυλα, που σχετίζονται με τον αυτοκινητόδρομο της Εγνατίας Οδού και των ανωτέρω τριών καθέτων οδικών αξόνων υπό τους εκεί καθοριζόμενους όρους. Με το άρθρο 3 του ν. 4336/2015 (ΦΕΚ Α' 94) κυρώθηκε το περιεχόμενο της Συμφωνίας Δημοσιονομικών Στόχων και Διαρθρωτικών Μεταρρυθμίσεων και τα παραρτήματα αυτής (Παράγραφος Γ – Μνημόνιο Συνεννόησης για τριετές πρόγραμμα του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Σταθερότητας), στην παράγραφο 4.4 της οποίας διαλαμβάνονται ρυθμίσεις σχετικά με την εφαρμογή του προγράμματος αποκρατικοποιήσεων. Ήδη, το Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Αξιοποίησης (Asset Development Plan) του Ταμείου, το οποίο εγκρίθηκε με τις από 26.4.2016 και από 31.1.2017 αποφάσεις του Διοικητικού Συμβουλίου του Ταμείου και τις υπ' αριθ. 33/20.5.2016 και 63/17.5.2017 Αποφάσεις του Κυβερνητικού Συμβουλίου Οικονομικής Πολιτικής, περιλαμβάνει, μεταξύ άλλων, την αξιοποίηση του περιουσιακού στοιχείου της Εγνατίας Οδού και των ανωτέρω τριών κάθετων προς την Εγνατία Οδό οδικών αξόνων.

⁴⁰ Επιγραμματικά ο αυτοκινητόδρομος Εγνατία Οδός είναι οδικός άξονας, που έχει ήδη κατασκευασθεί και βρίσκεται σε λειτουργία, με πλήρη έλεγχο προσβάσεων και διαχωρισμένο

43. Με την αρχική από 14.11.2017 Πρόσκληση υποβολής ενδιαφέροντος ⁴¹, όπως αυτή τροποποιήθηκε δυνάμει των από 21.12.2017 και 18.1.2018 αποφάσεων του, το Ταμείο προσκάλεσε κάθε φυσικό ή νομικό πρόσωπο ή Ένωση Προσώπων που επιθυμεί να συμμετάσχει στον Διαγωνισμό να υποβάλει Φάκελο Εκδήλωσης Ενδιαφέροντος, σύμφωνα με τους όρους της Πρόσκλησης⁴².
44. Συνοπτικά σε ότι αφορά τα κριτήρια και δη στην χρηματοοικονομική επάρκεια, κάθε ενδιαφερόμενος έπρεπε να αποδείξει κατά την Α΄ Φάση του Διαγωνισμού επαρκή χρηματοοικονομική ικανότητα που να εξασφαλίζει την καταβολή του τιμήματος σε σχέση με τη Συναλλαγή και τη χρηματοδότηση της παροχής των προβλεπόμενων από την Σύμβαση Παραχώρησης υπηρεσιών σύμφωνα με τον όρο 8 της πρόσκλησης υποβολής ενδιαφέροντος. Σε ότι αφορά την τεχνική ικανότητα, κάθε Προεπιλεγείς Επενδυτής όφειλε να καταδείξει με την Δεσμευτική Προσφορά που θα υποβάλει κατά τη Β΄ Φάση του Διαγωνισμού πρόσφατη αποδεδειγμένη εμπειρία στους τομείς της παροχής υπηρεσιών συντήρησης, λειτουργίας και εκμετάλλευσης αυτοκινητοδρόμων με Συμβατικό και Ηλεκτρονικό Σύστημα Συλλογής Διοδίων σύμφωνα με τον όρο 9 της πρόσκλησης υποβολής ενδιαφέροντος.

οδόστρωμα, μήκους 658 χιλιομέτρων, εκτεινόμενος από την Ηγουμενίτσα στην Περιφέρεια της Θεσπρωτίας (βορειοδυτική ακτή της Ελλάδας) μέχρι τους Κήπους στην Περιφέρεια του Έβρου (στον συνοριακό σταθμό με την Τουρκία). Η Εγνατία Οδός συνδέεται με την Αλβανία, την Πρώην Γιουγκοσλαβική Δημοκρατία της Μακεδονίας (ΠΓΔΜ), τη Βουλγαρία και την Τουρκία μέσω έντεκα (11) εγκάρσιων («καθέτων») οδικών αξόνων. Από τους οδικούς αυτούς άξονες, οι τρεις (3), με συνολικό μήκος 225 χιλιόμετρα, αποτελούν συνδέσεις με πλήρως ελεγχόμενες προσβάσεις της Εγνατίας Οδού με τις γείτονες χώρες. Ειδικότερα: (i) ο οδικός άξονας Σιάτιστα – Ιεροπηγή/Κρυσταλλοπηγή οδηγεί στην Αλβανία, (ii) ο οδικός άξονας Χαλάστρα – Εύζωνοι οδηγεί στην ΠΓΔΜ και (iii) ο οδικός άξονας Θεσσαλονίκη-Σέρρες-Προμαχώνας οδηγεί στη Βουλγαρία. Σύμφωνα με την ιστοσελίδα του ΤΑΙΠΕΔ, η Εγνατία Οδός είναι ένας αυτοκινητόδρομος που διασχίζει τη Βόρεια Ελλάδα, από Ανατολή σε Δύση, ξεκινώντας από το Λιμάνι της Ηγουμενίτσας, που ενώνει την Ελλάδα με την Ιταλία, και καταλήγει στα Ελληνοτουρκικά σύνορα. Η Εγνατία αποτελεί καταλύτη για τις επενδύσεις της Βόρειας Ελλάδας στους τομείς μεταφοράς, βιομηχανίας και τουρισμού. Διευκολύνει σημαντικά το εμπόριο και τη μετακίνηση στην Ελλάδα, φέρνοντας την Ήπειρο και τη Δυτική Μακεδονία πιο κοντά στο μητροπολιτικό κέντρο της Θεσσαλονίκης (2η μεγαλύτερη Ελληνική πόλη), την υπόλοιπη Μακεδονία και τη Θράκη. Σε Ευρωπαϊκό επίπεδο ενώνει τα μεγάλα οικονομικά και βιομηχανικά κέντρα της Δύσης με αυτά της Ανατολής, προσθέτοντας έναν άρρηκτο εμπορικό σύνδεσμο μεταξύ τους. Αποτελεί επίσης συλλεκτήρια οδό για το σύστημα μεταφοράς στα Βαλκάνια και τη Νοτιοανατολική Ευρώπη, καθώς οι Πανευρωπαϊκοί Διάδρομοι IV (Βερολίνο-Σόφια- Θεσσαλονίκη), IX (Ελσίνκι-Αλεξανδρούπολη) και X (Βιέννη-Βελιγράδι-Θεσσαλονίκη) καταλήγουν στην Εγνατία Οδό. Η Εγνατία Οδός εξυπηρετεί: το 36% του πληθυσμού της χώρας, το 33% του ΑΕΠ της χώρας, το 54% των αγροτικών περιοχών της χώρας, το 41% της απασχόλησης της χώρας στον τομέα της βιομηχανίας/μικρού εμπορίου και το 51% της βιομηχανίας εξόρυξης της χώρας.

⁴¹<https://www.hradf.com/storage/files/uploads/egnatia-motorway-ieoi-el.PDF>.

⁴² Συνοπτικά, η διαγωνιστική διαδικασία κατατείνει στη σύναψη σύμβασης παραχώρησης υπηρεσιών με την οποία θα ανατεθεί στην Εταιρεία Ειδικού Σκοπού που θα συστήσει ο Προτιμητέος Επενδυτής η χρηματοδότηση, λειτουργία, συντήρηση και εκμετάλλευση για τριάντα πέντε έτη του αυτοκινητόδρομου της Εγνατίας Οδού και των ακόλουθων τριών (3) καθέτων οδικών αξόνων αυτής: (i) του οδικού άξονα Σιάτιστα -Ιεροπηγή/Κρυσταλλοπηγή, (ii) του οδικού άξονα Χαλάστρα - Εύζωνοι, και (iii) του οδικού άξονα Θεσσαλονίκη-Σέρρες-Προμαχώνας. Η Εταιρεία Ειδικού Σκοπού που θα συμβληθεί με το Ελληνικό Δημόσιο θα έχει ως αποκλειστικό σκοπό της τη χρηματοδότηση, λειτουργία, συντήρηση και εκμετάλλευση του Οδικού Άξονα, σύμφωνα με τις ρυθμίσεις της Σύμβασης Παραχώρησης και τις κείμενες διατάξεις της ελληνικής νομοθεσίας.

45. Τονίζεται ότι το Ταμείο εκτιμούσε σε κάθε περίπτωση, στις 16.04.2021 προς την ΓΔΑ⁴³ ότι, σε πλήρη συμμόρφωση με το ευρωπαϊκό δίκαιο δημοσίων συμβάσεων και κρατικών ενισχύσεων, διενεργεί, κατά πάγια τακτική του, διεθνείς, δημόσιους και ανοικτούς διαγωνισμούς, **με στόχο την προσέλκυση του μέγιστου δυνατού ανταγωνισμού και την μεγιστοποίηση του εισπραχθησόμενου τιμήματος, τηρημένου βεβαίως του δημοσίου συμφέροντος και του αντικειμένου της εκάστοτε σύμβασης. Προς προαγωγή του ανταγωνισμού και του δημοσίου συμφέροντος, διενεργεί διαγωνιστικές διαδικασίες που διασφαλίζουν ότι θα επιτευχθεί το κάθε φορά το μέγιστο δυνατό τίμημα.** Στο πλαίσιο αυτό, που προσδιορίζεται από την, αρχή της διαφάνειας, προβλέπεται στο άρθρο 6 παρ.2 του Ν. 3986/2011 ότι «πριν από την αξιοποίηση των περιουσιακών στοιχείων του Ταμείου, διενεργείται τελική αποτίμηση του προς αξιοποίηση στοιχείου, από ανεξάρτητο εκτιμητή».⁴⁴
46. Ακόμα, σύμφωνα πάντα με το Ταμείο κατά τον όρο 12.11 της ΠΥΔΠ, προβλέπεται αναλυτική Διαδικασία Βελτιωμένων Οικονομικών Προσφορών, με στόχο την αύξηση της έντασης του ανταγωνισμού και κατά συνέπεια την επίτευξη του μέγιστου δυνατού τιμήματος εκ μέρους των διαγωνιζομένων. Συγκεκριμένα σύμφωνα με τον όρο 12.1. (ι) της ΠΥΔΠ, στην περίπτωση όπου ο λόγος της υψηλότερης Αμοιβής Παραχώρησης ως προς κάθε μια από τις Αμοιβές Παραχώρησης των Οικονομικών Προσφορών που υποβλήθηκαν με τις Δεσμευτικές Προσφορές, όπως αναφέρονται στον Πίνακα Κατάταξης του όρου 12.10, υπερβαίνει το λόγο 1,15, ή στην περίπτωση που υποβλήθηκε μόνο μια Δεσμευτική Προσφορά, το Ταμείο θα προσκαλέσει τον Προεπιλεγέντα Επενδυτή που υπέβαλε την υψηλότερη Αμοιβή Παραχώρησης ή την μοναδική Δεσμευτική Προσφορά, ανάλογα με την περίπτωση, να υποβάλει Βελτιωμένη Οικονομική Προσφορά⁴⁵.

⁴³Βλ την υπ' αριθμ. πρωτ. 3401/16.04.2021 μη εμπιστευτική έκδοσή της επιστολής του ΤΑΙΠΕΔ προς την ΓΔΑ με θέμα «Απαντήσεις του Ταμείου Αξιοποίησης Ιδιωτικής Περιουσίας του Δημοσίου στο από 29.03.2021 υποβληθέν αίτημα παροχής στοιχείων στο πλαίσιο της έρευνας της ΓΔΑ κατόπιν της από 8.1.2021 απόφασης της Ολομέλειας της ΕΑ για την εκκίνηση της κατ' άρθρο 11 του Ν.3959/2011 διαδικασίας κανονιστικής παρέμβασης στον κλάδο των κατασκευών».

⁴⁴ Σημειώνεται ότι για τον εν λόγω Διαγωνισμό και προκειμένου να διασφαλίσει την διαφάνεια, το δημόσιο συμφέρον και την επίτευξη του μέγιστου τιμήματος, το Ταμείο έχει προχωρήσει, με βάση τις προβλεπόμενες στον Κανονισμό Όρων και Διαδικασιών Αναθέσεων και Προμηθειών του ΤΑΙΠΕΔ (υπ' αριθμ. οικ. 2/16128/0025 Απόφαση Υπουργού Οικονομικών, ΦΕΚ Β' 476/26.02.2014) διαδικασίες στην πρόσληψη Ανεξάρτητου Αποτιμητή, αλλά και συμβούλου που θα παράσχει γνώμη για το δίκαιο και εύλογο του τιμήματος (fairness opinion).

⁴⁵ Σύμφωνα με τον όρο 12.1. (ii) της ΠΥΔΠ, στην περίπτωση που ο λόγος της υψηλότερης Αμοιβής Παραχώρησης ως προς οποιαδήποτε από τις Αμοιβές Παραχώρησης των Οικονομικών Προσφορών που υποβλήθηκαν με τις Δεσμευτικές Προσφορές είναι ίσος ή μικρότερος από το λόγο 1,15, το Ταμείο θα προσκαλέσει τους εντός του εν λόγω εύρους Προεπιλεγέντες Επενδυτές να υποβάλουν και πάλι Βελτιωμένη Οικονομική Προσφορά. Σε συνέχεια της υποβολής των Βελτιωμένων Οικονομικών Προσφορών και της αξιολόγησης αυτών, εάν τα ποσά της προσφερόμενης Αμοιβής Παραχώρησης είναι ίσα, οι Προεπιλεγέντες Επενδυτές θα προσκληθούν να υποβάλουν εκ νέου περαιτέρω Βελτιωμένη Οικονομική Προσφορά. Στην περίπτωση αυτή αν οι νέες περαιτέρω Βελτιωμένες Οικονομικές Προσφορές είναι πάλι ίσες ως προς το ύψος της Αμοιβής Παραχώρησης, η προαναφερθείσα διαδικασία θα επαναληφθεί έως ότου προσφερθεί μία και μόνο υψηλότερη Αμοιβή Παραχώρησης από τις Βελτιωμένες Οικονομικές Προσφορές. Ο Προεπιλεγείς Επενδυτής που έχει προσφέρει την υψηλότερη Αμοιβή Παραχώρησης στη Διαδικασία των Βελτιωμένων Οικονομικών

47. Στις 15.07.2021 το Ταμείο προχώρησε⁴⁶ στην αποσφράγιση των Φακέλων Β' των δεσμευτικών οικονομικών προσφορών, για την παραχώρηση του δικαιώματος χρήσης και εκμετάλλευσης του αυτοκινητοδρόμου της Εγνατίας Οδού και τριών κάθετων οδικών αξόνων της, για χρονική περίοδο 35 ετών, που κατατέθηκαν την 01.04.2021 από τις δύο ενώσεις προσώπων (με αλφαβητική σειρά). Ενώ στις 16.07.2021 Το Διοικητικό Συμβούλιο του ΤΑΙΠΕΔ, συνεδρίασε και αποφάσισε⁴⁷ **να ζητήσει μόνο μία βελτιωμένη προσφορά για την παραχώρηση του δικαιώματος χρήσης και εκμετάλλευσης του αυτοκινητοδρόμου της Εγνατίας Οδού και τριών κάθετων οδικών αξόνων της για χρονική περίοδο 35 ετών.**
48. Στις 26.08.2021 το Διοικητικό Συμβούλιο του Ταμείου στις ανακοίνωσε⁴⁸ ότι απεδέχθη και ανακήρυξε την ένωση προσώπων ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ Α.Ε. – EGIS PROJECTS S.A. ως Προτιμητέο Επενδυτή .Το Διοικητικό Συμβούλιο του ΤΑΙΠΕΔ, προχώρησε στην αποσφράγιση της βελτιωμένης οικονομικής προσφοράς που κατέθεσε η ένωση προσώπων ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ Α.Ε. – EGIS PROJECTS S.A., για την παραχώρηση του δικαιώματος χρήσης και εκμετάλλευσης του αυτοκινητοδρόμου της Εγνατίας Οδού και τριών κάθετων οδικών αξόνων της, για χρονική περίοδο 35 ετών. Η βελτιωμένη δεσμευτική προσφορά προβλέπει την καταβολή εφάπαξ τιμήματος στο ΤΑΙΠΕΔ που ανέρχεται σε €1.496.100.000. Ως εκ τούτου **ο λόγος της υψηλότερης Αμοιβής Παραχώρησης του προτιμητέου επενδυτή προς την 2^η καλύτερη δεσμευτική προσφορά υπερβαίνει σημαντικά το 1,15 και βρίσκεται στο 2,72. .**
49. Επισημαίνεται ότι η εταιρεία [...] σε σχετική επιστολή της προς της ΓΔΑ⁴⁹ αναφέρει κατόπιν σχετικής ερώτησης σε ότι αφορά [...] ότι «στο πλαίσιο της διεργασίας για το [...]. [...]». Ενώ προσθέτει «κάθε υποβληθείσα προσφορά, στηρίχθηκε σε ένα σύνολο παραδοχών, τις οποίες οι επενδυτές μπορούν να βασίσουν με ασφάλεια την επενδυτική απόφαση τους για ένα τόσο πολυπαραμετρικό και μακροχρόνιο έργο. Σε αυτή τη βάση, οι αποκλίσεις [...], οφείλονται προδήλως σε μια διαφορετική εκτίμηση επί των λειτουργικών παραδοχών του έργου, την ερμηνεία της κατανομής κινδύνων καθώς και την συνολική άποψη για την σχέση κινδύνων και απόδοσης κεφαλαίων».
50. Σε ότι αφορά τα ως άνω πεπραγμένα και προκειμένου να αξιολογηθούν πιθανές επιπτώσεις από τον σχεδιασμό και υλοποίηση της διαγωνιστικής διαδικασίας επί της εντάσεως του ανταγωνισμού των υποψηφίων αναδόχων, από τη σκοπιά της δομής της συγκεκριμένης ανταγωνιστικής διαδικασίας, λεκτέα είναι τα ακόλουθα, καταρχάς για την διάρκεια της σύμβασης παραχώρησης, **ήτοι τα 35 έτη.** Η Οδηγία 2014/23/ΕΕ αναφορικά με την εξασφάλιση του ανταγωνισμού στην σκέψη 52 προβλέπει ότι **για να**

Προσφορών δύναται, κατά την απόλυτη διακριτική ευχέρεια του Ταμείου, να κληθεί να υποβάλει περαιτέρω τελική Βελτιωμένη Οικονομική Προσφορά. Από τα παραπάνω, καθίσταται σαφές κατά το ίδιο το Ταμείο ότι έχει προβλέψει και στον υπό κρίση διαγωνισμό τις απαραίτητες διαδικασίες διαφάνειας και ανταγωνισμού, οι οποίες διασφαλίζουν ότι θα επιτευχθεί το μέγιστο δυνατό τίμημα, σε εκπλήρωση του δημοσίου συμφέροντος. Συνάγεται με ασφάλεια ότι η απόσταση των τελικών δύο οικονομικών προσφορών που ανοίχτηκαν εν τέλει υπερβαίνει τον λόγο 1,15

⁴⁶Βλ <https://www.hradf.com/storage/files/uploads/aposfra-gishoikonomikw-nprosforw-n150721.pdf>

⁴⁷Βλ <https://www.hradf.com/storage/files/uploads/ai-thmabeltiwme-nhsprosfora-s160721.pdf>

⁴⁸ <https://hradf.com/taiped-1496-dis-eyro-to-timima-gia-tin-egn/>.

⁴⁹ Βλ την υπ αριθ πρωτ. 7704/23.09.2021 απαντητική της επιστολή.

αποφευχθεί η στεγανοποίηση της αγοράς και ο περιορισμός του ανταγωνισμού, θα πρέπει να περιορίζεται η διάρκεια της σύμβασης παραχώρησης. Επίσης, παραχωρήσεις πολύ μακράς διάρκειας ενδέχεται να οδηγούν σε αποκλεισμό από την αγορά και να εμποδίζουν την ελεύθερη κυκλοφορία υπηρεσιών και την ελευθερία εγκατάστασης. Μια τέτοια διάρκεια μπορεί εντούτοις να δικαιολογηθεί εάν είναι απαραίτητη προκειμένου ο παραχωρησιούχος να μπορέσει να ανακτήσει τις σχεδιαζόμενες για την υλοποίηση της παραχώρησης επενδύσεις και το επενδυθέν κεφάλαιο να έχει απόδοση. Κατά συνέπεια, για τις συμβάσεις παραχώρησης με διάρκεια μεγαλύτερη της πενταετίας, η διάρκεια θα πρέπει να περιορίζεται στο διάστημα κατά το οποίο ο παραχωρησιούχος δύναται ευλόγως να αποσβέσει την επένδυση που έκανε για τη λειτουργία των έργων και των υπηρεσιών, καθώς και να έχει λογική απόδοση του επενδεδυμένου κεφαλαίου υπό κανονικές συνθήκες λειτουργίας, λαμβάνοντας υπόψη ειδικούς συμβατικούς στόχους που ανέλαβε ο παραχωρησιούχος προκειμένου να καλύψει απαιτήσεις που αφορούν, για παράδειγμα, την ποιότητα ή την τιμή για τους χρήστες⁵⁰.

51. Άλλωστε επί του ίδιου ζητήματος στο άρθρο 17 "Διάρκεια της σύμβασης παραχώρησης" του Ν. 4413/2016 (άρθρο 18 της Οδηγίας 2014/23/ΕΕ) ορίζεται ότι οι συμβάσεις παραχώρησης έχουν περιορισμένη διάρκεια. Η αναθέτουσα αρχή ή ο αναθέτων φορέας υπολογίζει τη διάρκεια της σύμβασης παραχώρησης ανάλογα με τα έργα ή τις υπηρεσίες που ζητούνται. Για τις συμβάσεις παραχώρησης που διαρκούν περισσότερο από πέντε (5) έτη, η μέγιστη διάρκεια της παραχώρησης δεν πρέπει να υπερβαίνει τον εύλογο χρόνο εντός του οποίου ο παραχωρησιούχος θα μπορούσε να αποσβέσει τις επενδύσεις που πραγματοποίησε για την εκτέλεση των έργων ή την παροχή των υπηρεσιών μαζί με κάποια απόδοση του επενδυμένου κεφαλαίου, λαμβάνοντας υπόψη τις επενδύσεις που απαιτούνται για την επίτευξη των συγκεκριμένων συμβατικών υποχρεώσεων. Οι επενδύσεις που λαμβάνονται υπόψη για τον υπολογισμό περιλαμβάνουν τόσο την αρχική επένδυση όσο και τις επενδύσεις που πραγματοποιούνται κατά τη διάρκεια της σύμβασης παραχώρησης.
52. Σύμφωνα με την συνήθη πρακτική στις παραχωρήσεις στην Ελλάδα αυτές δεν έχει παρατηρηθεί να υπερβαίνουν ένα εύλογο χρονικό διάστημα των 30 ετών για το οποίο συνήθως προβλέπεται η κατασκευή, η απόσβεση της συνολικής δαπάνης όσο και η ευλόγως απαιτούμενη χρηματοοικονομική απόδοση της δαπάνης.
53. Ενδεικτικά παρατίθεται ότι η σύμβαση παραχώρησης της Αττικής Οδού που περιελάμβανε κατασκευή εκ του μηδενός όσο και συντήρηση και λειτουργία είχε

⁵⁰Η ως άνω εκτίμηση σύμφωνα πάντα με την ως άνω οδηγία θα πρέπει να ισχύει τη στιγμή της ανάθεσης της σύμβασης παραχώρησης. Θα πρέπει να είναι δυνατόν να περιλαμβάνει αρχικές και περαιτέρω επενδύσεις που κρίνονται αναγκαίες για τη λειτουργία της σύμβασης παραχώρησης, ιδίως δαπάνες για υποδομές, πνευματικά δικαιώματα, διπλώματα ευρεσιτεχνίας, εξοπλισμό, υλικοτεχνική υποστήριξη, πρόσληψη και εκπαίδευση προσωπικού και τα αρχικά έξοδα. Η μέγιστη διάρκεια της παραχώρησης θα αναφέρεται στα έγγραφα παραχώρησης, εκτός εάν η διάρκεια συνιστά κριτήριο για την ανάθεση της σύμβασης. Οι αναθέτουσες αρχές και οι αναθέτοντες φορείς θα πρέπει πάντοτε να μπορούν να αναθέσουν σύμβαση παραχώρησης για διάστημα μικρότερο του χρόνου που απαιτείται για την απόσβεση των επενδύσεων, υπό τον όρο ότι η σχετική αντιστάθμιση δεν εξαλείφει τον λειτουργικό κίνδυνο.

μέγιστη διάρκεια παραχώρησης τα 23 έτη. Σύμφωνα δε με την πρόσκληση υποβολής εκδήλωσης ενδιαφέροντος για την νέα ανάθεση σύμβασης παραχώρησης υπηρεσιών για τη χρηματοδότηση, λειτουργία, συντήρηση και εκμετάλλευση της Αττικής Οδού που δημοσίευσε το Ταμείο στις 20.01.2022 η σχετική διάρκεια της νέας παραχώρησης θα είναι τα 25 έτη⁵¹. Αντίστοιχα η σύμβαση παραχώρησης της Ολυμπίας Οδού που περιελάμβανε κατασκευή εκ του μηδενός όσο και συντήρηση και λειτουργία έχει διάρκεια παραχώρησης 30 έτη⁵². Ως εκ τούτου, εκ πρώτης όψεως, η τυχόν ανατιολόγητη πολύ μακρά διάρκεια της παραχώρησης (σε συνδυασμό με την πολύ μεγάλη γεωγραφική έκταση, άνω των 850χλμ που θα εκτείνεται σε 5 περιφέρειες της χώρας) της σύμβασης παραχώρησης της Εγνατίας Οδού θα μπορούσε να προκαλέσει πολλαπλά πιθανολογούμενα αντί-ανταγωνιστικά αποτελέσματα. Υπενθυμίζεται ότι σύμφωνα με το ίδιο το Ταμείο, η Εγνατία Οδός εξυπηρετεί: το 36% του πληθυσμού της χώρας, το 33% του ΑΕΠ της χώρας, το 54% των αγροτικών περιοχών της χώρας, το 41% της απασχόλησης της χώρας στον τομέα της βιομηχανίας/μικρού εμπορίου και το 51% της βιομηχανίας εξόρυξης της χώρας.

54. Θα μπορούσε λοιπόν λόγω της μεγάλης διάρκειας της παραχώρησης σε συνάρτηση με την γεωγραφική της έκταση, να επέλθει ως αποτέλεσμα η τεχνητή στεγανοποίηση της αγοράς και ο περιορισμός του ανταγωνισμού καταρχήν, για τις τεχνικές εταιρείες; Και δευτερευόντως, θα μπορούσαν να επέλθουν όμοιες επιπτώσεις για εταιρείες που στο μέλλον και δη κατά τη διάρκεια ενός τόσο μακρού χρονικού διαστήματος θα ήθελαν να διεκδικήσουν μερίδιο και οικονομική δραστηριότητα τόσο στη σχετική αγορά των παραχωρήσεων, η οποία περιλαμβάνει τόσο τη λειτουργία της οδού και του συστήματος είσπραξης των διοδίων όσο και την κατασκευαστική δραστηριότητα ήπιας μορφής αυτοκινητοδρόμων στο πλαίσιο είτε της συντήρησης είτε τυχόν κατασκευαστικών παρεμβάσεων. Όπως σημειώνεται στις πρώτες Απόψεις της ΕΑ⁵³, η αγορά για τη χορήγηση της σύμβασης παραχώρησης αυτοκινητοδρόμων με διόδια δύναται να αφορά ταυτόχρονα την κατασκευή και εκμετάλλευση του έργου. Σύμφωνα με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή (Ε.Επ.) η σχετική αγορά αποτελεί την οικονομική δραστηριότητα κατά την οποία η προσφορά εκφράζεται από το Κράτος και η ζήτηση από εταιρείες ή κοινοπραξίες που ενδιαφέρονται να αναλάβουν την κατασκευή και να εκμεταλλευτούν εμπορικά την παραχώρηση αυτοκινητοδρόμων με διόδια⁵⁴. Η κατασκευή υποδομών αυτοκινητοδρόμων ωστόσο μπορεί να αποτελεί αγορά επόμενου σταδίου σε σχέση με την αγορά για τη χορήγηση της σύμβασης παραχώρησης αυτοκινητοδρόμων με διόδια⁵⁵.

⁵¹ Βλ <https://hradf.com/taiped-enarxi-toy-diethnoys-diagonismoy-gia-ti-nea-parachorisi-tis-attikis-odoy/>.

⁵² <https://ellaktor.com/activity/olympia-odos-aktor-parachoriseis/>.

⁵³ Βλ τις από 09.04.2021 σχετικές Απόψεις της ΕΑ, σκέψη 97.

⁵⁴ Βλ. σχετικά ενδεικτικά τις παρακάτω αποφάσεις της Ε.Επ. με αριθ.: Μ.4087 - Eiffage/Maquarie/APRR, Μ.4249 – Abertis/Autostrade, Μ. 5974 - Finavias/Abertis/Autopista Trados Μ-45, Μ.7512 – Ardian/Abertis/Tunels, Μ.8694 - Hochtief/Abertis.

⁵⁵ Βλ. σχετικά ενδεικτικά τις παρακάτω αποφάσεις της Ε.Επ. με αριθ.: Μ.4087 - Eiffage/Maquarie/APRR, Μ.4249 – Abertis/Autostrade, Μ. 5974 - Finavias/Abertis/Autopista Trados Μ-45, Μ.7512 – Ardian/Abertis/Tunels, Μ.8694 - Hochtief/Abertis.

55. Ως προς τους χρηματοοικονομικούς όρους της παραχώρησης η ως άνω σκέψη 52 προβλέπει ότι δύναται ο παραχωρησιούχος **ευλόγως** να αποσβέσει την επένδυση που έκανε για τη λειτουργία των έργων και των υπηρεσιών, καθώς και να έχει **λογική απόδοση** του επενδεδυμένου κεφαλαίου υπό κανονικές συνθήκες λειτουργίας, λαμβάνοντας υπόψη ειδικούς συμβατικούς στόχους που ανέλαβε. Κάθε έργο σύμβασης παραχώρησης σύμφωνα με την διεθνή πρακτική, αποτελεί και αντιμετωπίζεται ως μία επένδυση, η αποδοτικότητα της οποίας αφορά εξίσου και τα δύο εμπλεκόμενα μέρη του, το Δημόσιο και τον Ιδιώτη⁵⁶. Το έργο λοιπόν, υπό το πρίσμα αυτό της επένδυσης, θα πρέπει να αξιολογηθεί επαρκώς τόσο από την Αναθέτουσα Αρχή όσο και από τους υποψηφίους αναδόχους, προκειμένου να υπολογιστεί η αναμενόμενη οικονομική του απόδοση, με απώτερο στόχο τον καθορισμό των βασικών παραμέτρων, αλλά και πολλών επιπλέον λεπτομερειών, οι οποίες θα καθορίσουν τον τρόπο, αλλά και τον βαθμό συμμετοχής του κάθε μέρους, στα κόστη και τα οφέλη του έργου αντίστοιχα. Η αξιολόγηση της αποδοτικότητας και βιωσιμότητας μιας επένδυσης και κατ' επέκταση ενός έργου υποδομής με Σύμβαση Παραχώρησης, γίνεται μέσα από μία χρηματοοικονομική ανάλυση η οποία ονομάζεται, Ανάλυση Κόστους - Οφέλους (Cost – Benefit Analysis) και αποτυπώνεται με σαφήνεια στην ίδια τη Σύμβαση Παραχώρησης.
56. Σε ότι αφορά τις ουσιώδεις τροποποιήσεις του πλαισίου του διαγωνισμού που διενεργούσε το Ταμείο και όσο αυτός ήταν υπό εξέλιξη, λεκτέο είναι ότι τόσο βάσει της νομολογίας⁵⁷, όσο και με βάση το άρθρο 29 του ν. 4413/2016⁵⁸, **η αναθέτουσα αρχή μπορεί να διοργανώνει ελεύθερα τη διαδικασία που οδηγεί στην επιλογή του παραχωρησιούχου με την επιφύλαξη όμως της συμμόρφωσης στις αρχές του άρθρου 6, ήτοι στην διασφάλιση διαφάνειας στην διαδικασία ανάθεσης στην προστασία της ίσης μεταχείρισης και μη διάκρισης και της ελευθερίας του ανταγωνισμού**⁵⁹.

⁵⁶Βλ. Πολύζος 2011.

⁵⁷Και σύμφωνα με την Απόφαση υπ' αριθμ. 295/2020 της Επιτροπής Αναστολής του Συμβουλίου της Επικρατείας Βλ υπ' αριθμ. Απόφαση ΕΑ ΣτΕ 295/2020, σκέψη 10.

⁵⁸ Βλ. Ν. 4413/2016 «Ανάθεση και εκτέλεση συμβάσεων παραχώρησης - Εναρμόνιση με την Οδηγία 2014/23/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 26ης Φεβρουαρίου 2014 σχετικά με την ανάθεση συμβάσεων παραχώρησης (ΕΕ L 94/1/28.3.2014) και άλλες διατάξεις», ΦΕΚ Α'148/08.08.2016.

⁵⁹ Σημειώνεται ότι κατά την διαδικασία της ανάθεσης σε ότι αφορά το ειδικότερο περιεχόμενο των εγγράφων της σύμβασης, δηλαδή των τευχών του διαγωνισμού (διακήρυξη, πρόσκληση υποβολής προσφορών) και των συμβατικών τευχών, στα οποία περιλαμβάνονται όλοι οι γενικοί και ειδικοί όροι διενέργειας της διαδικασίας ανάθεσης και εκτέλεσης της σύμβασης, επιβάλλεται στα έγγραφα αυτά να περιγράφεται με σαφήνεια το αντικείμενο της σύμβασης, ιδίως ως προς το είδος, τα τεχνικά χαρακτηριστικά και την ποσότητα των έργων ή των υπηρεσιών που πρέπει να εκτελεστούν, καθώς και ως προς το χρόνο εκτέλεσης τους, ώστε με βάση τις πληροφορίες αυτές να καθίστατο πλήρως γνωστό και κατανοητό στους ενδιαφερομένους το ακριβές περιεχόμενο των υποχρεώσεων και των κινδύνων που αναλαμβάνουν. Για τον λόγο αυτό, τυχόν μεταβολές των τευχών του διαγωνισμού ή των συμβατικών τευχών που αφορούν τα ουσιώδη αυτά στοιχεία της σύμβασης ή της διαδικασίας ανάθεσης είναι από τη φύση τους σημαντικές, είναι δε επιτρεπτό κατ' αρχήν να επιχειρούνται ακόμη και κατά τη διάρκεια της διαδικασίας ανάθεσης, εφόσον πάντως το είδος ή η έκταση τους δεν ανατρέπει τη συνολική ταυτότητα της σύμβασης, όπως έχει διαμορφωθεί με την προκήρυξη της διαδικασίας ανάθεσης ή και με την πρόσκληση υποβολής των προσφορών.

57. Κατά τη διαδικασία της ανάθεσης σε ότι αφορά το ειδικότερο περιεχόμενο των εγγράφων της σύμβασης, δηλαδή των τευχών του διαγωνισμού (διακήρυξη, πρόσκληση υποβολής προσφορών) και των συμβατικών τευχών, στα οποία περιλαμβάνονται όλοι οι γενικοί και ειδικοί όροι διενέργειας της διαδικασίας ανάθεσης και εκτέλεσης της σύμβασης, επιβάλλεται στα έγγραφα αυτά να περιγράφεται με σαφήνεια το αντικείμενο της σύμβασης, ιδίως ως προς το είδος, τα τεχνικά χαρακτηριστικά και την ποσότητα των έργων ή των υπηρεσιών που πρέπει να εκτελεστούν, καθώς και ως προς το χρόνο εκτέλεσης τους, ώστε με βάση τις πληροφορίες αυτές να καθίστατο πλήρως γνωστό και κατανοητό στους ενδιαφερομένους το ακριβές περιεχόμενο των υποχρεώσεων και των κινδύνων που αναλαμβάνουν. Για τον λόγο αυτό, τυχόν μεταβολές των τευχών του διαγωνισμού ή των συμβατικών τευχών που αφορούν τα ουσιαστικά στοιχεία της σύμβασης ή της διαδικασίας ανάθεσης είναι από τη φύση τους σημαντικές, είναι δε επιτρεπτό κατ' αρχήν να επιχειρούνται ακόμη και κατά τη διάρκεια της διαδικασίας ανάθεσης, **εφόσον πάντως το είδος ή η έκταση τους δεν ανατρέπει τη συνολική ταυτότητα της σύμβασης, όπως έχει διαμορφωθεί με την προκήρυξη της διαδικασίας ανάθεσης ή και με την πρόσκληση υποβολής των προσφορών⁶⁰.**
58. Τέλος, κατά την άποψη της ΕΑ δεν θα πρέπει να προκύπτουν κατά το στάδιο της τελικής διαγωνιστικής διαδικασίας σημαντικά διαφορετικές εκτιμήσεις από τους υποψηφίους αναδόχους επί των παραμέτρων του διαγωνισμού που διαμορφώνουν την χρηματοοικονομική αποτίμηση μιας παραχώρησης όσο και την προσδοκώμενη απόδοση της, για τον τελικό ανάδοχο παραχωρησιούχο. Τούτο διότι σημαντικές αποκλίσεις είναι δυνατόν να προκαλέσουν αβεβαιότητα και να αποθαρρύνουν εν τέλει την συμμετοχή πολλών υποψηφίων και άρα ως εκ τούτου να αποτρέψουν την ανταγωνιστική πίεση μεταξύ των συμμετοχόντων υποψηφίων ιδίως δε στο τελικό στάδιο της πλειοδοτικής διαδικασίας.

III.2.2.5 Σχολιασμός επί των ανταγωνιστικών συνθηκών στην αγορά των παραχωρήσεων.

59. Υπενθυμίζεται ότι για τον υπολογισμό των μεριδίων αγοράς, η Ε.Επ., σε υποθέσεις παραχώρησης αυτοκινητοδρόμων με διόδια, λαμβάνει υπόψη της το συνδυασμένο μερίδιο των μερών, υπολογιζόμενο στη βάση του αριθμού των συμβάσεων παραχώρησης, **σε χλμ. ή σε έσοδα⁶¹**. Η Ε.Επ., κατά τον υπολογισμό των μεριδίων αγοράς των μερών που συμμετείχαν σε κοινοπραξίες παραχώρησης, απέδωσε το

⁶⁰ Αναφορικά με τη διάρκεια της σύμβασης, σημειώνεται ότι κατά την άποψη της εταιρείας [...] «Κατά την διάρκεια της διαδικασίας για την υποβολή δεσμευτικών προσφορών, το ΤΑΙΠΕΔ προέβη σε τροποποιήσεις τόσο της Πρόσκλησης Υποβολής Δεσμευτικών Προσφορών όσο και του κειμένου της Σύμβασης Παραχώρησης. Σε κάθε στάδιο της διαδικασίας υπήρχε επαρκής χρόνος για διαβούλευση του κειμένου της Σύμβασης Παραχώρησης και παροχή διευκρινήσεων επί της Πρόσκλησης Υποβολής Δεσμευτικών Προσφορών. Ωστόσο, αναφορικά με τα τελικά κείμενα τα οποία αποτελέσαν και τη βάση κατάθεσης των δεσμευτικών προσφορών (αρχικώς Δεκέμβριο 2020), δεν υπήρχε αρκετός χρόνος για την ερμηνεία και αξιολόγησή τους, λόγω και των επανειλημμένων τροποποιήσεών τους. Ο απαιτούμενος χρόνος μελέτης, ερμηνείας και αξιολόγησής τους εξασφαλίστηκε τελικό (υποβολή προσφορών 01.04.2021), μέσω της δικαστικής οδού και των σχετικών αποφάσεων του Συμβουλίου της Επικράτειας»

⁶¹ Βλ. ενδεικτικά Μ. 8694 – HOCHTIEF/ABERTIS, σκ. 99 επ.

μερίδιο αγοράς της κάθε κοινοπραξίας στα μέρη που κατείχαν σημαντικές συμμετοχές στο μετοχικό κεφάλαιο και άρα είτε κοινό είτε αποκλειστικό έλεγχο στη λειτουργία και διαχείριση της κοινοπραξίας⁶². Επεσήμανε, δε, η Ε.Επ ότι στις αγορές που λειτουργούν μέσω δημόσιων προσφορών (bidding markets), όπως και η προκείμενη αγορά, τα μερίδια αγοράς αντανακλούν τη θέση των μερών βάσει παρελθοντικών διαγωνισμών, και όχι τη πραγματική ή τη μελλοντική τους θέση⁶³.

60. Στη συνέχεια επιχειρείται η απεικόνιση της αγοράς των παραχωρήσεων σε χλμ. όπως έχει διαμορφωθεί, λαμβάνοντας υπόψη ότι η κοινοπραξία ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ– EGIS PROJECTS, έχει αναδειχθεί προτιμητέος επενδυτής για την Εγνατία οδό⁶⁴:

ΜΕΡΙΔΙΑ ΑΓΟΡΑΣ (Εν ενεργεία Παραχωρήσεων - Αυτοκινητόδρομοι) σε Χλμ								
Συμμετοχή στο μετοχικό κεφάλαιο	ΑΤΤΙΚΗ ΟΔΟΣ ΑΕ	ΜΟΡΕΑΣ ΑΕ	ΑΥΤΟΚΙΝΗΤΟΔΡΟΜΟΣ ΑΙΓΑΙΟΥ ΑΕ	ΟΛΥΜΠΙΑ ΟΔΟΣ ΑΕ	ΝΕΑ ΟΔΟΣ ΑΕ	ΚΕΝΤΡΙΚΗ ΟΔΟΣ ΑΕ	ΕΓΝΑΤΙΑ ΟΔΟΣ	Μερίδια Αγοράς
ΕΛΛΑΚΤΩΡ ΑΕ	66%	72%	22%	17%	0%	0%		11%
ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ ΑΕ				17%	100%	100%	75%	60%
ΑΒΑΞ ΑΕ	34%	15%	24%	19%	0%	0%		7%
VINCI SA			15%	30%				5%
HOCHTIEF INTRAKOM A.E. SYMM.			39%	17%				6%
Egis SA		13%					25%	10%
Χλμ Παραχωρήσεων	69,7	149,4	263,7	205	380	238	883	2188,8

61. Σε ότι αφορά καθεαυτή την αγορά των παραχωρήσεων, επισημαίνεται ότι στο μελλοντικό δίκτυο των περίπου 2.200 χιλιομέτρων αυτοκινητόδρομων με διόδια της χώρας, η ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ έχει ήδη το 100% στις παραχωρήσεις της Νέας Οδού και της Κεντρικής Οδού, ενώ συμμετέχει με 17% στην παραχώρηση της Ολυμπίας Οδού. Από γεωγραφικής απόψεως η Νέα Οδός περιλαμβάνει το τμήμα Μεταμόρφωση Αττικής-Σκάρφεια Φθιώτιδας, το τμήμα Σχηματάρι-Χαλκίδα (στον Οδικό Άξονα Αθήνα – Θεσσαλονίκη, τμήμα του Α1) και την Ιόνια Οδό, δηλαδή το τμήμα Αντίρριο-Ιωάννινα συνολικού μήκους περίπου 380 χιλιομέτρων. Η Κεντρική Οδός περιλαμβάνει τα τμήματα Σκάρφεια Φθιώτιδας-Ράχες Φθιώτιδας, δηλαδή τον Μαλιακό Κόλπο (στον Οδικό Άξονα Αθήνα – Θεσσαλονίκη, τμήμα του Α1) και από τον άξονα Ε65, το τμήμα Λαμία-Τρίκαλα-Κηπουρείο Γρεβενών, δηλαδή 238 χιλιόμετρα. Αν προσθέσουμε τα σχεδόν 885 χιλιόμετρα της Εγνατίας Οδού (υπενθυμίζεται θα περιλαμβάνει τον κύριο άξονα των 660 χιλιομέτρων και τους 3 κάθετους Θεσσαλονίκη-Εύζωνοι, Σιάτιστα-Κρυσταλλοπηγή και Θεσσαλονίκη-Προμαχώνας), **τότε η ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ θα φτάσει να**

⁶²Βλ. και κατευθυντήριες γραμμές για την αξιολόγηση των οριζόντιων συγκεντρώσεων ΕΕ 2004, C 31, σελ. 3, παρ. 2. Βλ. κριτήρια που αναφέρονται στο άρθρο 7 παρ. 2 ν. 3959/2011, όπως ισχύει

⁶³Βλ. ενδεικτικά, Μ. 5855 – DB/Arriva, sk. 32

⁶⁴ Βλ. σχετικά <https://ypodomes.com/taiped-pos-prochoroyn-oi-diagonismoι-gia-tin-egnatia-tin-attiki-odo-kai-perifereiaka-limania/> (09.05.2022).

διαχειρίζεται περίπου 1315 χιλιόμετρα ως η ηγέτιδα (leader) παραχωρησιούχος με μερίδιο 60%⁶⁵.

62. Στη συνέχεια παρατίθεται σχετικός χάρτης με τους αυτοκινητοδρόμους του εθνικού οδικού δικτύου, πλαισιωμένος με περιγραφή κάθε τμήματος καθώς και ανάλυση των εταιρικών σχημάτων που ανέλαβαν την κατασκευή και εκμετάλλευσή τους⁶⁶.



HOCHTIEF —:

Αυτοκινητόδρομος Α1 τμήμα του οποίου είναι ο ΑΥΤΟΚΙΝΗΤΟΔΡΟΜΟΣ ΑΙΓΑΙΟΥ ΑΕ
το τμήμα Ράχες –Κλειδί

VINCI —:

Αυτοκινητόδρομος Α8 ΟΛΥΜΠΙΑ ΟΔΟΣ ή Αυτοκινητόδρομος ΑΘΗΝΑ-ΠΑΤΡΑ

ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ —:

Αυτοκινητόδρομος Α2 ΕΓΝΑΤΙΑ ΟΔΟΣ

Αυτοκινητόδρομος Α3 ΚΕΝΤΡΙΚΗ ΟΔΟΣ ή Ε65

Αυτοκινητόδρομος Α5 ΝΕΑ ΟΔΟΣ ή ΙΟΝΙΑ ΟΔΟΣ

ΕΛΛΑΚΤΩΡ —:

Αυτοκινητόδρομος Α7 ΚΕΝΤΡΙΚΗΣ ΠΕΛΟΠΟΝΝΗΣΟΥ ή ΜΟΡΕΑΣ

Αυτοκινητόδρομος Α6 ΑΤΤΙΚΗ ΟΔΟΣ

Πηγή: Επεξεργασία ΕΑ

https://el.wikipedia.org/wiki/%CE%9A%CF%8D%CF%81%CE%B9%CE%BF%CE%B9_%CE%B4%CF%81%CF%8C%CE%BC%CE%BF%CE%B9_%CF%84%CE%B7%CF%82_%CE%95%CE%BB%CE%BB%CE%AC%CE%B4%CE%B1%CF%82

⁶⁵Επισημαίνεται ωστόσο ότι για τις ανάγκες πιθανής γνωστοποίησης συγκέντρωσης και στα πλαίσια της εξέτασης των ανταγωνιστικών συνθηκών στην αγορά στα πλαίσια των άρθρων 5 έως 10 του ν. 3959/2011 δεν συνεπάγεται ότι θα οριζόταν η σχετική αγορά ως άνω.

⁶⁶ Βλ. Παράρτημα 5, για την περιγραφή κάθε αυτοκινητοδρόμου.

63. Είναι σημαντικό ο σχεδιασμός των διαγωνιστικών διαδικασιών ανάθεσης των παραχωρήσεων να εξασφαλίζει ότι δεν θα επιφέρει αλλαγές στη δομή των σχετικών αγορών, και δεν θα επηρεάσει το επίπεδο και τις συνθήκες ανταγωνισμού σε όλο ή μέρος του εθνικού δικτύου αυτοκινητοδρόμων⁶⁷. Η συγκέντρωση στον κλάδο παραχωρήσεων μπορεί να οδηγήσει σε κατάχρηση της δεσπόζουσας θέσης για να αποκλειστούν ανταγωνιστές σε διαγωνισμούς καθώς και σε αγορές κατάντη για τις οποίες οι υπηρεσίες παραχώρησης αποτελούν εισροή. Επίσης, ενδέχεται να βλάψει τον ανταγωνισμό μειώνοντας τον αριθμό και την ικανότητα των δυνητικών πλειοδοτών να ανταγωνίζονται σε μελλοντικές διαγωνιστικές διαδικασίες και ενισχύοντας την ισχύ των υποψηφίων που παραμένουν. Η θεωρία βλάβης θα εξαρτηθεί εν μέρει από τη δομή τέτοιων παραχωρήσεων. Σε ορισμένες περιπτώσεις, η συγκέντρωση ενδέχεται να οδηγήσει και σε υψηλότερες τιμές που πληρώνει ο καταναλωτής ή σε μείωση της ποιότητας ή της καινοτομίας (εφαρμογή νέων τεχνολογιών smart highways), ελλείψει επιλογής εναλλακτικών διαδρομών που ελέγχονται από ανεξάρτητες επιχειρήσεις π.χ. συνδέοντας το βόριο με το νότιο μέρος της χώρας.
64. Επομένως, ο σχεδιασμός των διαδικασιών υποβολής προσφορών και οι παραχωρήσεις θα πρέπει να λαμβάνει υπόψη τόσο την ύπαρξη ανταγωνισμού για τη διαδικασία παραχώρησης όσο και τον ανταγωνισμό στις συγκεκριμένες γεωγραφικές αγορές, με σκοπό την πρόληψη αντι-ανταγωνιστικών συνθηκών και ενδεχομένως παραβάσεων του δικαίου ανταγωνισμού⁶⁸.

III.2.2.6 Σχολιασμός επί των ασυνήθιστα χαμηλών προσφορών

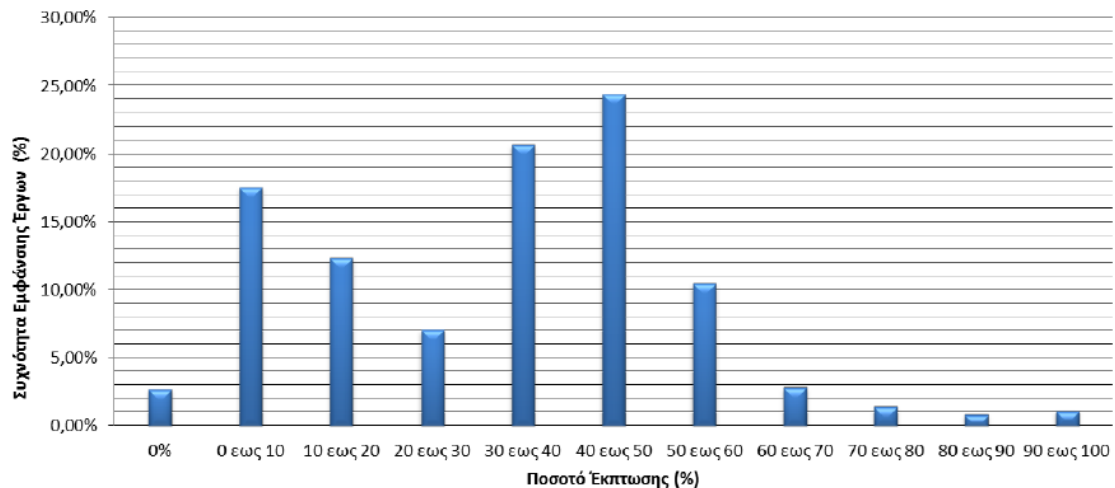
65. Ως προς τους χρόνους εκτέλεσης των δημοσίων έργων συγκριτικά με τις υψηλές εκπτώσεις που δίδονται, και ειδικότερα ως προς τους ισχυρισμούς της εταιρείας 2 ότι οι μεγάλες εκπτώσεις κατά την ανάθεση οδηγούν, μεταξύ άλλων, σε αύξηση του προϋπολογισμού και σε σημαντική επιμήκυνση του χρόνου υλοποίησης των έργων σε σχέση με τον αρχικό προγραμματισμό, προκύπτουν από την επεξεργασία των ποσοτικών στοιχείων που εστάλησαν από την ίδια και αφορούσαν έρευνα του ΣΤΕΑΤ⁶⁹ για ένα πλήθος 706 δημόσιων έργων, με προϋπολογισθείσα αξία άνω των 10 εκ ευρώ από το 2006 έως το 2014, τα ακόλουθα. Από το δείγμα προκύπτουν 436 έργα με έκπτωση άνω του 30% ενώ 14 από αυτά αγγίζουν η ξεπερνούν το 90% έκπτωσης. Συγκεκριμένα από τη μελέτη των στοιχείων προκύπτουν 146 έργα με έκπτωση από 30% έως 40%, 172 έργα με έκπτωση από 40% έως 50% και 74 έργα με έκπτωση από 50% έως 60% (βλ. επόμενο πίνακα και διάγραμμα).

⁶⁷ Βλ. αναλυτικά [https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/GF\(2019\)12/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/GF(2019)12/en/pdf).

⁶⁸ Βλ. OECD, Competition for the market: enforcement issues with concession contracts, DAF/COMP/GF(2019)12, ειδικότερα παρ. 12-20 για δεσπόζουσα θέση παρ. 21-24 για συγχωνεύσεις και παρ. 25-28 για καρτέλ μεταξύ «ανταγωνιστικών αυτοκινητοδρόμων».

⁶⁹ Βλ. και <http://www.pesede.gr/el/oi-eisigiseis-apo-tin-imerida-toy-steat-gia-ta-dimosia-erga-me-thema-veltisto-kostos-gia-megisto>

Συμβάσεις Εργολαβίας ΕΣΠΑ – Συχνότητα εμφάνισης έργων ανά κλίμακα εκπτώσεων											
Πλήθος συμβάσεων με στοιχεία εκπτώσεων: 706											
Κατανομή Συμβάσεων ανά κλίμακα έκπτωσης											
Έκπτωση (%)	0	0-10	10-20	20-30	30-40	40-50	50-60	60-70	70-80	80-90	90-100
Πλήθος	19	114	87	50	146	172	74	20	10	6	8
(%)	2,69%	16,15%	12,32%	7,08%	20,68%	24,36%	10,48%	2,83%	1,42%	0,85%	1,13%

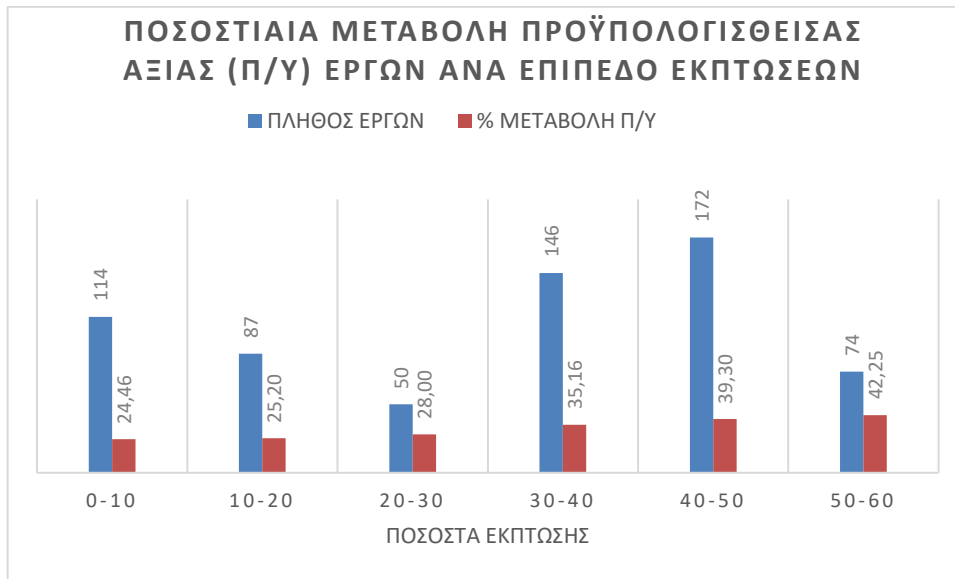


66. Από την ανάλυση του δείγματος κατά τη μελέτη του ΣΤΕΑΤ, προκύπτει όντως μια αυξητική σχέση μεταξύ των προσφερόμενων εκπτώσεων και της συχνότητας εμφάνισης αύξησης του προϋπολογισμού του έργου (βλ. % εκπτώσης και μεταβολή Π/Υ στον επόμενο πίνακα).

% Έκπτωσης	0 - 10	10 - 20	20 - 30	30 - 40	40 - 50	50 - 60
Μεταβολή Π/Υ	24,46%	25,20%	28,00%	35,16%	39,30%	42,25%

67. Ωστόσο, η εν λόγω σχέση δεν είναι έντονα ανοδική και δεν προκύπτει κατά κανόνα σημαντική μεταβολή της αύξησης του προϋπολογισμού του έργου όσο αυξάνουν οι προσφερόμενες εκπτώσεις και σε κάθε περίπτωση οι εν λόγω υπερβάσεις δεν αφορούν τα περισσότερα έργα σε κάθε κατηγορία εκπτώσεων σύμφωνα πάντα με την μελέτη του ΣΤΕΑΤ. Μάλιστα για 133 έργα με «φυσιολογικές» προσφερόμενες εκπτώσεις από 0% έως 10% (βλ. προηγ. πίνακα) που δεν θα ανέμενε κανείς υπέρβαση, παρατηρήθηκε εντέλει αύξηση του προϋπολογισμού στο 24,46% των περιπτώσεων ήτοι σε 33 έργα. Αντίστοιχα σε 87 έργα με προσφερόμενες εκπτώσεις από 10% έως 20% παρατηρήθηκε αύξηση του προϋπολογισμού στο 25,2% των περιπτώσεων δηλαδή σε 22 έργα. Σε 50 έργα με προσφερόμενες εκπτώσεις από 20% έως 30% παρατηρήθηκε αύξηση του προϋπολογισμού στο 28% των περιπτώσεων δηλαδή σε 14 έργα. Η συχνότητα εμφάνισης αύξησης του προϋπολογισμού αυξάνεται στο 35,16% των περιπτώσεων για την κατηγορία των προσφερόμενων εκπτώσεων από 30% έως 40% η οποία αφορά 51 από τα 146 έργα. Στην πολυπληθέστερη κατηγορία των προσφερόμενων εκπτώσεων από 40% έως 50% που βρίσκονται 172 έργα η συχνότητα εμφάνισης αύξησης του προϋπολογισμού βρίσκεται στο 39,3% και αφορά εν τέλει 68 έργα με τα εναπομείναντα 104 έργα στην κατηγορία να μην παρουσιάζουν υπέρβαση του προϋπολογισμού τους. Τέλος, στην κατηγορία εκπτώσεων από 50% έως

60%, υπέρβαση του προϋπολογισμού παρατηρήθηκε στο 42,25% των περιπτώσεων δηλαδή σε 31 από τα 74 έργα. Η περιγραφείσα μεταβολή της προϋπολογισθείσας αξίας παρουσιάζεται και στο επόμενο διάγραμμα.



68. Σε ότι αφορά ωστόσο την υπέρβαση του χρόνου ολοκλήρωσης του έργου όσο αυξάνονται οι προσφερόμενες εκπτώσεις η εν λόγω σχέση είναι εντονότερα ανοδική σε σύγκριση με την σχέση που αναλύσαμε προηγουμένως. Ωστόσο εντέλει τα έργα στα οποία παρατηρήθηκε υπέρβαση χρόνου, υπερβαίνουν όσα έργα εκτελέστηκαν εντός συμβατικού χρόνου σε εκπτώσεις από 40% και άνω. Αντίστοιχα, στα 133 έργα με εκπτώσεις από 0% έως 10% παρατηρούνται υπερβάσεις χρόνου εκτέλεσης του έργου στο 26,53% των περιπτώσεων δηλαδή σε 35 έργα. Τούτο αποτελεί παράδοξο, διότι στα συγκεκριμένα έργα θα αναμένετο να μην παρατηρηθεί υπέρβαση χρόνου εκτέλεσης εφόσον οι εκπτώσεις είναι χαμηλές, ενδέχεται όμως να υπάρχουν άλλοι λόγοι πέραν των εκπτώσεων, που προκαλούν καθυστερήσεις στους συμβατικούς χρόνους εκτέλεσης. Στην κατηγορία εκπτώσεων με προσφερόμενες εκπτώσεις από 10% έως 20% παρατηρήθηκε αύξηση του χρόνου ολοκλήρωσης των έργων στο 29,5% των περιπτώσεων δηλαδή σε 26 από τα 87 έργα. Αξιοσημείωτη είναι η μεταβολή της συχνότητας εμφάνισης έργων με αύξηση του χρόνου αποπεράτωσης στο 38% για τις εκπτώσεις από 20% έως 30%. Ωστόσο αυτό αφορά μόλις 19 έργα. Στην κατηγορία προσφερόμενων εκπτώσεων από 30% έως 40% υπήρξε υπέρβαση χρόνου εκτέλεσης στο 43,2% των περιπτώσεων δηλαδή σε 63 από τα 146 έργα. Στην κατηγορία προσφερόμενων εκπτώσεων από 40% έως 50% τα έργα που παρατηρήθηκε υπέρβαση χρόνου εκτέλεσης υπερβαίνουν τον αριθμό των έργων που δεν παρατηρήθηκε υπέρβαση, καθότι ήταν το 54,24% των περιπτώσεων, δηλαδή σε 93 έργα από τα 172 έργα. **Οι υπερβάσεις του συμβατικού χρόνου δεν αυξάνονται σημαντικά στην επόμενη κατηγορία εκπτώσεων από 50% έως 60% (συγκριτικά με την προηγούμενη) καθότι αφορούν το 56,16% δηλαδή 42 από τα 74 έργα.**

69. Συνεπώς ως συμπέρασμα σε ότι αφορά τα στοιχεία που έθεσε υπόψη της ΕΑ η εταιρεία 2, οπωσδήποτε διαπιστώνεται μια καταρχήν θετική σχέση των προσφερόμενων

εκπτώσεων σε σύγκριση με τις υπερβάσεις του συμβατικού χρόνου και συμβατικού κόστους ωστόσο η εν λόγω σχέση δεν έχει έντονα ανοδικό χαρακτήρα, δεν είναι καθολικής φύσεως, και δεν αφορά συστηματικά τα περισσότερα έργα του δείγματος ανα κατηγορία εκπτώσεων ώστε να προκύψουν με ασφάλεια συμπεράσματα ότι οι υψηλές εκπτώσεις προκαλούν κατά κανόνα τα ως άνω αρνητικά αποτελέσματα στα δημόσια έργα.

III.2.2.7 Σχολιασμός – έρευνα επί των απόψεων της διαβούλευσης επί του ζητήματος της κοινής ιδιοκτησίας

70. Ως προς τις θέσεις που εκφράστηκαν κατά τη διαβούλευση, χρήζει επιμέρους αξιολόγησης η κάτωθι άποψη μέρους (και της σχετικής υποβληθείσης έκθεσης Εμπειρογνώμονα) προκειμένου να αξιολογηθεί ο ρόλος της επιχειρηματικής συμπεριφοράς της REGGEBORGH στις επιχειρήσεις ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ και ΕΛΛΑΚΤΩΡ, ήτοι εάν τεκμαίρεται επιρροή της σε αυτές σύμφωνα με την θεωρία της κοινής ιδιοκτησίας⁷⁰ **«Πρώτον, με βάση το μερίδιο μετοχών που κατείχε η REGGEBORGH με κανένα τρόπο δεν θα μπορούσε να καθορίζει μονομερώς τη λήψη αποφάσεων, χωρίς τη σύμπραξη άλλων μετόχων. Στην περίπτωση της ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ, αυτό προκύπτει και από την εξέλιξη/μεταβολή ανά περιόδους του μεριδίου που κατείχε η REGGEBORGH κατά το διάστημα 4/2018 – 3/2021, σε συνάρτηση με τη συμμετοχή των υπόλοιπων μετόχων στις γενικές συνελεύσεις της ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ. Μετά την απόφαση της REGGEBORGH να αποεπενδύσει από την ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ, το μερίδιο μετοχών της έχει περιοριστεί πλέον σε 3% (από 12,1% το Μάρτιο 2021). Στην περίπτωση του ΕΛΛΑΚΤΩΡΑ, η αύξηση του μεριδίου της REGGEBORGH ήταν ούτως ή άλλως σχετικά πρόσφατη και το δικαίωμα προαίρεσης επιπλέον μεριδίου 12,5% δεν είχε ασκηθεί.....αξίζει πιστεύω να διερευνήσουμε τον τρόπο με τον οποίο θα μπορούσε ενδεχομένως να επηρεάσει η κοινή ιδιοκτησία τη διοίκηση των επιχειρήσεων σε ένα κλάδο (και συνακόλουθα να ευνοήσει ενδεχομένως κάποιο συμπαιγνιακό αποτέλεσμα). Με βάση λοιπόν τη βιβλιογραφία τέσσερα είναι τα κανάλια μέσα από τα οποία κάτι τέτοιο θα μπορούσε ενδεχομένως να συμβεί: (i) ψηφοφορία, (ii) φωνή, μέσω της άμεσης επικοινωνίας με την διοίκηση, (iii) τρόπος αποζημίωσης των γενικών διευθυντών, και (iv) παθητικότητα, δηλαδή αποτυχία επιθετικού ανταγωνισμού..... με βάση τα στοιχεία που αναφέρει η έκθεση δεν προκύπτει από πουθενά ότι η REGGEBORGH είχε την δυνατότητα άμεσης επικοινωνίας με την διοίκηση οποιασδήποτε από τις δύο επιχειρήσεις ή ότι τις επηρέασε αναφορικά με κάποια στρατηγική απόφαση. Πέρα από τη μικρή περίοδο αναφοράς και τη μεταβλητότητα του μεριδίου μετοχών της REGGEBORGH στις δύο εταιρίες, που καθιστά ανέφικτο πρακτικά τον επηρεασμό της διοίκησης σε σταθερή βάση, ούτε και εντόπισα άλλο μέσο επιρροής της διοίκησης (για παράδειγμα, ειδικά δικαιώματα, προνομιακή πρόσβαση σε πληροφόρηση). Είναι δε χαρακτηριστικό ότι η REGGEBORGH δεν είχε καν εκπροσώπηση στα διοικητικά συμβούλια των δύο εταιριών».**

⁷⁰Βλ παρ 45 και 48 της έκθεσης του Εμπειρογνώμονα.

71. Υπενθυμίζεται ότι κατά την έρευνα έγινε χρήση ενός τροποποιημένου δείκτη συγκέντρωσης ΗΗΙ με συντελεστές βαρύτητας στα μερίδια αγοράς των επιχειρήσεων του κλάδου και τα κέρδη των επιχειρήσεων όταν στις εν λόγω επιχειρήσεις μέτοχοι κατέχουν αναλόγως μετοχικό κεφάλαιο σε ανταγωνιστικές επιχειρήσεις του κλάδου. Περαιτέρω χρησιμοποιήθηκαν δύο εναλλακτικές προσεγγίσεις για την εκτίμηση του τροποποιημένου δείκτη ΜΗΗΙ, τον αναλογικό και τον έλεγχο βάσει του δείκτη Banzhaf ως προς την δύναμη ψήφου. Ο πρώτος έλεγχος υποθέτει ότι η επίδραση της κοινής ιδιοκτησίας είναι αναλογική με τις αντίστοιχες μετοχές του κάθε μετόχου σε ανταγωνιστικές εταιρείες, ενώ ο έλεγχος από τον δείκτη Banzhaf υποθέτει ότι η επίδραση της κοινής ιδιοκτησίας εξαρτάται από τα πραγματική δύναμη ψήφου κάθε μετόχου. **Επισημαίνεται ότι οι δείκτες συγκέντρωσης υπολογίστηκαν χρησιμοποιώντας δεδομένα του 2020 για τα μερίδια αγοράς και έως τότε πρόσφατα δεδομένα ιδιοκτησίας (ημερομηνίας 27 Μαρτίου 2021) και ενώ είχε «αποεπενδύσει» η Regeborgh στην ΤΕΡΝΑ.** Επίσης, εκτιμήθηκε η ποσοτική επίδραση μόνο από την κατάσταση της κοινής ιδιοκτησίας στο μετοχικό κεφάλαιο των εταιρειών ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ και ΕΛΛΑΚΤΩΡ σε σχέση με την εταιρεία Regeborgh Invest για να εξαχθεί ο τροποποιημένος δείκτης ΜΗΗΙ⁷¹.
72. Σύμφωνα με τους δύο εναλλακτικούς τρόπους υπολογισμού του δείκτη ΜΗΗΙ, ελήφθη ο αποτελεσματικός αριθμός εταιρειών στην κατασκευαστική αγορά των δημοσίων έργων 7^{ης} τάξης και 6^{ης} τάξης. Συγκεκριμένα, ο δείκτης ΜΗΗΙ υπό το αναλογικό έλεγχο ως προς την αξία των μετοχών υποδήλωσε έναν σχετικό αριθμό 3,44 εταιρειών που ανταγωνίζονται (αντί των 5 και 18 επιχειρήσεων που κατέχουν άδειες 6ης και 7ης τάξης), ενώ υπό τον δείκτη Banzhaf ως προς τη δύναμη ψήφου στις γενικές συνελεύσεις, ο σχετικός αριθμός των επιχειρήσεων που ανταγωνίζονται είναι 3,94, αντί των 5 και 18 επιχειρήσεων που βρίσκονται στις ως άνω τάξεις και θα έπρεπε να ανταγωνίζονται για τα έργα του δείγματος που κάναμε χρήση.
73. Σύμφωνα με την ποσοτική ανάλυση⁷² ως εναλλακτική υπόθεση εξετάζεται η περίπτωση όπου δεν υπάρχει κοινή ιδιοκτησία μεταξύ των ανταγωνιστικών εταιρειών, δηλαδή θεωρούμε την υποθετική περίπτωση όπου η εταιρεία REGGEBORGH δεν έχει μετοχές σε περισσότερες από μία εταιρείες. Σύμφωνα με αυτό το σενάριο, η συγκέντρωση της αγοράς περιγράφεται από τον δείκτη ΗΗΙ (2313), ο οποίος συνάγει ότι ο αποτελεσματικός αριθμός επιχειρήσεων που ανταγωνίζονται είναι 4,32 (αντί των αντί των 5 και 18 επιχειρήσεων που κατέχουν άδειες 6^{ης} και 7^{ης} τάξης). Η μείωση του τροποποιημένου δείκτη ΜΗΗΙ σε 3,44 ή/και 3,94 υποδεικνύει μείωση εν τέλει του πραγματικού αριθμού των αποτελεσματικών επιχειρήσεων που ανταγωνίζονται στην αγορά. Η ποσοτική επίδραση της μεταβολής του πραγματικού αριθμού εταιρειών στον ανταγωνισμό της αγοράς μπορεί ευλόγως να ερμηνευτεί ως μείωση του αριθμού των αποτελεσματικών επιχειρήσεων που πραγματικά υποβάλλουν προσφορές σε δημόσια έργα. Δύναται προφανώς η μείωση του ως άνω αριθμού των συμμετεχόντων στις

⁷¹Επισημαίνεται ωστόσο ότι από την έρευνα δεν ανεβρέθησαν έτερες περιπτώσεις κοινές συμμετοχών στα μετοχικά κεφάλαια ανταγωνιστικών εταιρειών

⁷² Βλ Παράρτημα 1

διαγωνιστικές διαδικασίες για δημόσια έργα να έχει πραγματική επίπτωση στις προσφερόμενες εκπτώσεις ή τις προσφορές πλειοδοσίας και άρα στο πλεόνασμα καταναλωτή εν προκειμένω.

III.3 Επανεκτίμηση και επιβεβαίωση - Θεωρίες Βλάβης

74. Όπως αναφέρθηκε ανωτέρω, σύμφωνα με τη θεωρία περί κοινών οριζοντίων συμμετοχών είναι αναμενόμενο να προκύψουν πιθανά μονομερή ή/και συντονισμένα ανταναγωνιστικά αποτελέσματα με εν δυνάμει επιπτώσεις κατ' επέκταση στο πλήθος των συμμετεχόντων τις διαγωνιστικές διαδικασίες για δημόσια έργα, τις προσφερόμενες εκπτώσεις ή τις προσφορές πλειοδοσίας και τελικά και στο πλεόνασμα του καταναλωτή.
75. Η ένταση του ανταγωνισμού μπορεί να περιοριστεί από την κοινή ιδιοκτησία, εάν οι εταιρείες, με γνώμονα την πρωτοκαθεδρία των μετόχων τους (shareholder value maximization), επιδιώξουν να μεγιστοποιήσουν τα συνολικά κέρδη του κοινού ιδιοκτήτη τους και όχι τα δικά τους ατομικά κέρδη. Δηλαδή, εταιρείες κοινής ιδιοκτησίας, ενώ είναι νομικά διακριτές, μπορούν να λειτουργούν με περιορισμένο ανταγωνισμό μεταξύ τους. Σημειώνεται ότι δεν απαιτείται συμπαιγνία ή συντονισμός. Η αντί-ανταγωνιστική δυναμική προκύπτει δομικά από τη σχέση μεταξύ κοινών ιδιοκτητών και εταιρικής διοίκησης σύμφωνα με την αρχή της μεγιστοποίησης της αξίας των μετόχων (Shareholder-value maximization). Τα αντί-ανταγωνιστικά αποτελέσματα προκύπτουν επειδή η κοινή ιδιοκτησία μειώνει το κίνητρο κάθε μεμονωμένης επιχείρησης να μειώσει τις τιμές ή να επεκτείνει την παραγωγή αυξάνοντας το κόστος της αφαίρεσης πωλήσεων από τους ανταγωνιστές .
76. Οι παρακάτω ενότητες συμπληρώνουν την ανάλυση των πρώτων Απόψεων σχετικά με το συγκεκριμένο πρόβλημα της κοινής ιδιοκτησίας στη λειτουργία του αποτελεσματικού ανταγωνισμού, το οποίο έρχεται να αντιμετωπίσει η ΕΑ με την κανονιστική παρέμβαση και διαπιστώνει ξανά ότι δεν υπάρχουν συνθήκες αποτελεσματικού ανταγωνισμού. Η πρώτη υποενότητα εξετάζει τις θεωρίες βλάβης σχετικές με τα συντονισμένα ανταναγωνιστικά αποτελέσματα. Η δεύτερη υποενότητα εξετάζει ένα υπόδειγμα σχετικά με μη συντονισμένα αποτελέσματα κοινής ιδιοκτησίας που επιδρούν στην ένταση ανταγωνισμού στο πλαίσιο της σχετικής αγοράς, και όχι μόνο στην ένταση ανταγωνισμό μεταξύ των επιχειρήσεων υπό κοινή ιδιοκτησία. Η τρίτη υποενότητα εξετάζει τα πρόσθετα μέτρα έρευνας και αποδεικτικό υλικό σχετικό με τα μη συντονισμένα αποτελέσματα, τα οποία επηρεάζουν τον ανταγωνισμό μεταξύ των δύο επιχειρήσεων υπό κοινή ιδιοκτησία, εν προκειμένω της ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ και της ΕΛΛΑΚΤΩΡ.

III.3.1 Συντονισμένα αντί-ανταγωνιστικά αποτελέσματα

77. Προκειμένου να απαντηθούν τα ερωτήματα που τέθηκαν κατά τη δημόσια διαβούλευση περιγράφονται παρακάτω οι παράγοντες που προωθούν και εμποδίζουν τη σιωπηρή συμπαιγνία/ μη συνεργασιακή συμπαιγνία (tacit collusion), καθώς και τους τρόπους με τους οποίους η κοινή συμμετοχή συμβάλει σε αυτούς, ιδίως μέσω της ενίσχυσης της διαφάνειας της αγοράς. Υπό κάποιες προϋποθέσεις, σε ολιγοπωλιακές αγορές, η κοινή

ιδιοκτησία μπορεί να οδηγήσει σε δύο είδη συντονισμένων αποτελεσμάτων: στο επίπεδο ανταγωνισμού μεταξύ των επιχειρήσεων υπό κοινή ιδιοκτησία και στο επίπεδο ανταγωνισμού που υπάρχει στη συγκεκριμένη σχετική αγορά, δηλ. τα αποτελέσματα συντονισμού μεταξύ των επιχειρήσεων σε κοινή ιδιοκτησία και ανταγωνιστικών επιχειρήσεων για τις οποίες δεν παρατηρείται το φαινόμενο της κοινής ιδιοκτησίας. Όπως αναφέρει ο Kreps (1990⁷³), είναι αναμενόμενο για τις ολιγοπωλιακές επιχειρήσεις να συμπράξουν όταν το επιτρέπουν οι συνθήκες. Υπενθυμίζεται ότι ο κοινός ιδιοκτήτης επιδιώκει να αλλάξει την αντικειμενική λειτουργία της εταιρείας και να μεγιστοποιήσει τα κέρδη του χαρτοφυλακίου του. Αυτό δύναται να έχει αποτελέσματα τόσο σε βάρος των μη κοινών μετόχων σε μία από τις επιχειρήσεις στις οποίες παρατηρείται κοινή ιδιοκτησία, σε περίπτωση που υπάρχει μία σύγκρουση συμφερόντων (δηλ. η συγκεκριμένη στρατηγική που προωθεί ο κοινός μέτοχος βλάπτει τα συμφέροντα της επιχείρησης), όσο και θετικά αποτελέσματα, σε περίπτωση, π.χ. που λόγω της επιρροής του κοινού μετόχου παρατηρούνται αποτελέσματα σιωπηρής συμπαίγνιας μεταξύ δύο ανταγωνιστικών επιχειρήσεων, με συνέπεια τον περιορισμό του ανταγωνισμού μεταξύ τους και συνεπώς αύξησης των κερδών και των δύο επιχειρήσεων. Από αυτή την αύξηση των κερδών δύναται να ωφεληθούν όχι μόνο ο κοινός μέτοχος αλλά και οι μέτοχοι των επιχειρήσεων, οι οποίοι δεν έχουν μετοχές στην ανταγωνιστική επιχείρηση. Τα αποτελέσματα συντονισμού μπορεί να επέλθουν λόγω πρακτικών του κοινού μετόχου, ο οποίος λ.χ. μπορεί να λειτουργήσει ως ο ενορχηστρωτής του καρτέλ, περιγράφοντας ρητά και συντονίζοντας συγκεκριμένες ενέργειες που η κάθε μία από τις επιχειρήσεις υπό κοινή ιδιοκτησία πρέπει να προχωρήσει για να μεγιστοποιήσει το κέρδος της ή κάνοντας δημόσιες ανακοινώσεις σχετικά με τη σκοπιμότητα μείωσης της παραγωγής, ενθαρρύνοντας έτσι κάθε μία από τις επιχειρήσεις υπό κοινή ιδιοκτησία να λάβει παράλληλα μέτρα για τη μείωση της παραγωγής της⁷⁴. Στο πλαίσιο που οι παραπάνω πρακτικές ενδέχεται να εμπίπτουν στα πεδία εφαρμογής των άρθρων 1 ή 2 ν. 3959 ή /και των άρθρων 101 και 102 ΣΛΕΕ, δεν δύναται να αποτελέσουν μέρος μίας διαδικασίας υπό το άρθρο 11 ν. 3959/2011. Υπάρχουν όμως περιπτώσεις όπου τα αποτελέσματα συντονισμού επέρχονται λόγω των δομικών χαρακτηριστικών της αγοράς σε συνδυασμό με την κοινή ιδιοκτησία και το γενικότερο πλαίσιο της εταιρικής διακυβέρνησης, όπως εν προκειμένω, και για τις οποίες λόγω της στενής ερμηνείας της έννοιας της σύμπραξης στο δίκαιο ανταγωνισμού δεν είναι εύκολο να στοιχειοθετηθεί παράβαση των άρθρων 1 ν. 3959/2011 ή/και 101 ΣΛΕΕ. Αυτές είναι και οι περιπτώσεις συντονισμένων αποτελεσμάτων που δύναται να χρήζουν της εφαρμογής του άρθρου 11 ν. 3959/2011.

III.3.1.1 Θεωρητικό πλαίσιο

78. Είναι γνωστό ότι στη σιωπηρή σύμπραξη / μη συνεργασιακή συμπαίγνια που προκαλείται από τη δυναμική (επαναλαμβανόμενη) αλληλεπίδραση, οι επιχειρήσεις μπορούν να διατηρούν τις τιμές σε υψηλότερα της ισορροπίας επίπεδα, μέσω i) συντονισμού σε υψηλότερες τιμές / χαμηλότερη παραγωγή, και ii) σιωπηρής συμφωνίας ότι οποιαδήποτε παρέκκλιση από τη σύμπραξη θα προκαλέσει κάποια

⁷³ Kreps, David M. Game theory and economic modelling. Oxford University Press, 1990.

⁷⁴ C. Scott Hemphill & M. Kahan, The Strategies of Anticompetitive Common Ownership, (2020) 129 The Yale Law Journal 1392, 1402.

τιμωρία (βλ. Green και Porter, 1984⁷⁵, καθώς και Ivaldi και λοιποί, 2003⁷⁶ για εκτενέστερη περίληψη). Μία επιχείρηση η οποία εξετάζει την απόφασή της είτε να επιμείνει σε μία στρατηγική σύμπραξης είτε να αποκλίνει, πρέπει να υποθέσει ότι η διατήρηση της τιμής σύμπραξης θα της επιτρέψει να λάβει το μερίδιό της από τα κέρδη της σύμπραξης στο μέλλον. Τυχόν απόκλιση από τη στρατηγική σύμπραξης θα επιτρέψει στην επιχείρηση να καρπωθεί μεγαλύτερο κέρδος στην τρέχουσα περίοδο, αλλά θα οδηγήσει σε αντίδραση από τους ανταγωνιστές της, και επομένως, σε κανονικά ή περιορισμένα κέρδη στο μέλλον. Συνεπώς, η ικανότητα σύμπραξης εξαρτάται από τη σχετική βαρύτητα των κερδών της τρέχουσας περιόδου, συγκριτικά με τα κέρδη των επόμενων περιόδων στην αντικειμενική συνάρτηση της επιχείρησης, όπως αντικατοπτρίζεται στον συντελεστή προεξόφλησής της. Η σύμπραξη διατηρείται εάν και μόνο εάν οι επιχειρήσεις σταθμίζουν επαρκώς τα μελλοντικά τους κέρδη, δηλ. εάν ο συντελεστής προεξόφλησής τους δεν είναι πολύ μικρός. Εάν αντίθετα ο συντελεστής προεξόφλησης είναι κάτω από αυτό το επίπεδο, καμία σύμπραξη δεν μπορεί να διατηρηθεί: ο ανταγωνισμός οδηγεί τις επιχειρήσεις να τιμολογούν στο κόστος σε κάθε περίοδο. Αναφορικά δε με τους παράγοντες που διευκολύνουν ή εμποδίζουν τη σιωπηρή σύμπραξη / μη συνεργασιακή συμπαίγνια που προκαλείται από τη δυναμική (επαναλαμβανόμενη) αλληλεπίδραση και τη σχέση τους με την κοινή ιδιοκτησία, λεκτέα είναι τα εξής:

III.3.1.1.1 Κερδοφορία

79. Στο πλαίσιο που ο κοινός μέτοχος με επιρροή έχει παρουσία σε δύο ανταγωνιστικές επιχειρήσεις, με συνέπεια αυτές να επιδιώκουν να μεγιστοποιήσουν τα συνολικά κέρδη του κοινού ιδιοκτήτη τους και όχι τα δικά τους ατομικά κέρδη, κατ'αναλογία τα υποδείγματα και η θεωρητική συζήτηση σχετική με τις διασταυρούμενες συμμετοχές (όπου μία επιχείρηση κατέχει μετοχές σε ανταγωνιστική της επιχείρηση) μπορεί να συνεισφέρουν στην κατανόηση των επιπτώσεων συντονισμού της κοινής ιδιοκτησίας. Όταν μια επιχείρηση επενδύει σε έναν ανταγωνιστή της σε έναν ολιγοπωλιακό κλάδο, οι επενδυτές μπορεί γίνονται λιγότερο πρόθυμοι να μειώσουν τις τιμές σε σχέση με μια συμπαίγνιακή τιμή. Αυτό συμβαίνει επειδή θα απορροφήσουν ένα μέρος της απώλειας του αντιπάλου τους.
80. Έστω και εάν ο κοινή ιδιοκτησία δρα έμμεσα, σε σχέση με τη διασταυρούμενη συμμετοχή, μια και ο κοινός μέτοχος δεν είναι ανταγωνιστής των επιχειρήσεων στις οποίες συμμετέχει, το αποτέλεσμα από πλευράς ενίσχυσης της κερδοφορίας είναι ανάλογο, στο πλαίσιο που αυτό βέβαια αναφέρεται στον τρόπο με τον οποίο ο «ηπιότερος» ανταγωνισμός μεταξύ των επιχειρήσεων στις οποίες συμμετέχει ο κοινός μέτοχος ενισχύει τη κερδοφορία του χαρτοφυλακίου του.

⁷⁵ Green, Edward J., and Robert H. Porter. "Noncooperative collusion under imperfect price information." *Econometrica: Journal of the Econometric Society* (1984): 87-100.

⁷⁶ Ivaldi, Marc, Bruno Jullien, Patrick Rey, Paul Seabright, and Jean Tirole. "The economics of tacit collusion." Final report for DG competition, European Commission (2003): 4-5.

81. Ο Malueg (1992⁷⁷) δείχνει ότι μία διασταυρούμενη συμμετοχή μπορεί είτε να μειώσει είτε να αυξήσει την πιθανότητα σιωπηρής συμπαιγνίας / μη συνεργασιακή συμπαιγνίας. Η απόκλιση από μία καρτελική συμπεριφορά είναι λιγότερο επικερδής για μία επιχείρηση που κατέχει μετοχές σε ανταγωνιστή της, ωστόσο επίσης ο «ηπιότερος» ανταγωνισμός συνεπάγεται «ηπιότερη» μακροχρόνια «τιμωρία». Το καθαρό αποτέλεσμα των δύο επιπτώσεων, εξαρτάται από την υπόθεση που γίνεται για το σχήμα της καμπύλης ζήτησης. Άλλες μελέτες αναφέρουν ότι η πιο αποτελεσματική επιχείρηση στον κλάδο επενδύει στον πιο αποδοτικό αντίπαλό της, τόσο επειδή αυτός είναι ο πιο αποτελεσματικός τρόπος για την προώθηση της σιωπηρής συμπαιγνίας όσο και επειδή μια τέτοια επένδυση οδηγεί σε μια συμπαιγνιακή τιμή που είναι πιο κοντά στην πιο αποτελεσματική μονοπωλιακή τιμή της επιχείρησης⁷⁸.
82. Οι Brito και άλλοι (2018⁷⁹) προτείνουν μία μεθοδολογία για την αξιολόγηση των συντονισμένων αποτελεσμάτων της μερικής οριζόντιας ιδιοκτησίας. Τονίζουν ωστόσο την ανάγκη για μία δομημένη εμπειρική μεθοδολογία για τη μελέτη των εν λόγω αποτελεσμάτων. Η ίδια ανάγκη υπάρχει και για τα αποτελέσματα της κοινής ιδιοκτησίας.

III.3.1.1.2 Μέγεθος αγοράς / πολυπλοκότητα / ασυμμετρία

83. Όσο μεγαλύτερος είναι ο αριθμός των ανταγωνιστών, όσο μεγαλύτερη είναι περιπλοκότητα των αγορών και η ασυμμετρία (π.χ. στα μερίδια αγοράς) τόσο λιγότερο πιθανό είναι ότι μία σιωπηρή συμπαιγνία θα προκύψει και θα είναι διατηρήσιμη⁸⁰. Για παράδειγμα, οι ασυμμετρίες στα μερίδια αγοράς, μπορεί να οφείλονται σε πιο θεμελιώδεις ασυμμετρίες στο κόστος, που καθιστούν τον συντονισμό στην ίδια τιμή πιο δύσκολο (βλ. π.χ. Harrington, 1989⁸¹, Lambson, 1994⁸²). Δεν είναι ευκρινές σε ποιο βαθμό, αυτές οι ασυμμετρίες στο επίπεδο της αγοράς, μεταφράζονται σε προτιμήσεις στο επίπεδο επιχειρήσεων με κοινή συμμετοχή, και ομοίως δεν είναι ευκρινές, εάν η ασυμμετρία στο επίπεδο των κοινών συμμετοχών (π.χ. διαφορετικό μέγεθος και διαφορετικά χαρτοφυλάκια) μεταφράζονται σε κίνητρα στο επίπεδο των επιχειρήσεων.

III.3.1.1.3 Διαφάνεια

⁷⁷ Malueg, David A. "Collusive behavior and partial ownership of rivals." *International Journal of Industrial Organization* 10, no. 1 (1992): 27-34.

⁷⁸ David Gilo, Yossi Moshe, Yossi Spiegel, *Partial cross ownership and tacit collusion*, (2006) 37(1) *The Rand Journal of Economics* 81.

⁷⁹ Brito, Duarte, Ricardo Ribeiro, and Helder Vasconcelos. "Quantifying the coordinated effects of partial horizontal acquisitions." *European Economic Review* (2018).

⁸⁰ Η πολλαπλή ισορροπία στις αγορές που χαρακτηρίζεται από ασυμμετρία (δηλ. επιχειρήσεις που αντιμετωπίζουν διαφορετικά οριακά κόστη, και διαφορετικά επίπεδα κοινής συμμετοχής) εγείρει το ερώτημα αν οι επιχειρήσεις μπορούν στην πράξη να συντονιστούν σε μια ενιαία ισορροπία και να διατηρήσουν αυτήν την ισορροπία σε μια αγορά με θόρυβο και ατελή πληροφόρηση (δηλ. όπου οι επιχειρήσεις δεν μπορούν να παρατηρήσουν απευθείας την παραγωγή της άλλης ή τις τιμές, αλλά μπορούν μόνο να το συνάγουν από το αποτέλεσμα της αγοράς). Η θεωρία προβλέπει το ενδεχόμενο των συμπραξιακών αποτελεσμάτων, αλλά δεν προσδιορίζει ποια θα προκύψουν (Tirole, 1988).

⁸¹ Harrington Jr, Joseph E. "Collusion among asymmetric firms: The case of different discount factors." *International Journal of Industrial Organization* 7, no. 2 (1989): 289-307.

⁸² Lambson, Val Eugene. "Some results on optimal penal codes in asymmetric Bertrand supergames." *Journal of Economic Theory* 62, no. 2 (1994): 444-468.

84. Τα υποδείγματα της σιωπηρής σύμπραξης συχνά υιοθετούν την (σχετικά ρεαλιστική) υπόθεση ότι οι αντίπαλες επιχειρήσεις λειτουργούν σε περιβάλλον ατελούς πληροφόρησης: παρατηρούν τις πληροφορίες η μία για τις ενέργειες της άλλης, αλλά αυτές οι πληροφορίες είναι «θορυβώδεις» (noisy). Σημειωτέον ότι οι επιχειρήσεις δεν παρατηρούν τα κόστη και την παραγωγή των ανταγωνιστών τους απευθείας, στον βαθμό που μπορούν να ανατρέξουν σε διαθέσιμα στοιχεία από την αγορά. Ένα εύλογο εμπειρικό παράδειγμα, αποτελεί η υπόθεση ότι υπάρχει ένα υπόδειγμα το οποίο επιτρέπει την ατελή πληροφόρηση/παρακολούθηση, έτσι ώστε οι επιχειρήσεις να παρατηρούν την παραγωγή των ανταγωνιστών τους, αλλά με «θόρυβο» (βλ. Abreu, Pearce, και Stacchetti, 1986⁸³; 1990⁸⁴, για τις τεχνικές λεπτομέρειες του εν λόγω υποδείγματος).
85. Όταν η επιχείρηση απολαμβάνει μικρότερα κέρδη από τα αναμενόμενα, δεν γνωρίζει απαραίτητα εάν α) το σοκ της αγοράς (θόρυβος) είναι εκτός του ελέγχου των ανταγωνιστών, β) οι ανταγωνιστές εκτίμησαν λανθασμένα τη φύση της συμφωνίας (δηλ. σε ποιο επίπεδο ισορροπίας βρίσκεται ο συντονισμός), γ) αποτελεί αποδεικτικό στοιχείο της παρέκκλισης των αντιπάλων από τη συμφωνία σύμπραξης. Εάν η αγορά είναι «θορυβώδης», οι επιχειρήσεις πρέπει να θέσουν ένα υψηλό επίπεδο για τις αποδείξεις παρακολουθούν (π.χ. επίπεδο μείωσης τιμών) ώστε να ενεργοποιηθεί η «τιμωρία». Αυτό μειώνει τα κέρδη σύμπραξης και συνεπώς την καθιστά λιγότερο ελκυστική.
86. Η κοινή συμμετοχή μπορεί δυνητικά να ενισχύσει τη διαφάνεια στην αγορά. Οι κοινοί μέτοχοι, μπορούν σε έναν βαθμό, να παρακολουθούν τη στρατηγική και το αποτέλεσμα της εκάστοτε επιχείρησης που επενδύουν. Αυτό, με τη σειρά του, μπορεί να επιτρέψει χαμηλότερο επίπεδο ενεργοποίησης (trigger) και να αυξήσει την ελκυστικότητα της συμπαιγνίας είτε με την άλλη επιχείρηση υπό κοινή ιδιοκτησία ή με τους άλλους παίχτες στην σχετική αγορά. Η έλλειψη διαφάνειας στις τιμές και στις πωλήσεις δεν εμποδίζουν εντελώς τη σύμπραξη, αλλά καθιστά πιο δύσκολη τη διατήρησή της (βλ. Green και Porter, 1984⁸⁵; Abreu, Pearce and Stacchetti, 1985⁸⁶; καθώς και για μία λεπτομερή περίληψη δείτε Iivadi et al., 2003⁸⁷).
87. Τέλος, η εμπειρική έρευνα δείχνει ότι η επικοινωνία ή διάχυση της πληροφόρησης ευνοεί τις επιχειρήσεις στον συντονισμό τους σχετικά με συστήματα τιμολόγησης με συμπαιγνία και χρησιμοποιείται επίσης για τη διαμεσολάβηση των συγκρούσεων. Ο

⁸³ Abreu, D., Pearce, D. and Stacchetti, E., 1986. Optimal cartel equilibria with imperfect monitoring. *Journal of Economic Theory*, 39(1), pp.251-269.

⁸⁴ Abreu, D., Pearce, D. and Stacchetti, E., 1990. Toward a theory of discounted repeated games with imperfect monitoring. *Econometrica: Journal of the Econometric Society*, pp.1041-1063.

⁸⁵ Green, Edward J., and Robert H. Porter. "Noncooperative collusion under imperfect price information." *Econometrica: Journal of the Econometric Society* (1984): 87-100.

⁸⁶ Abreu, Dilip, David Pearce, and Ennio Stacchetti. "Optimal cartel equilibria with imperfect monitoring." *Journal of Economic Theory* 39, no. 1 (1986): 251-269.

⁸⁷ Ivaldi, Marc, Bruno Jullien, Patrick Rey, Paul Seabright, and Jean Tirole. "The economics of tacit collusion." Final report for DG competition, European Commission (2003): 4-5.

Elhaug⁸⁸ αναφέρει επίσης ότι οι θεσμικοί επενδυτές μπορούν να συζητήσουν την εταιρική στρατηγική με τη διοίκηση των εταιρειών του χαρτοφυλακίου τους, στη θέση τους ως κοινοί ιδιοκτήτες, και συνεπώς οι θεσμικοί επενδυτές μπορούν να χρησιμοποιήσουν αυτή τη θέση για να διευκολύνουν τη συμπαιγνία μεταξύ εταιρειών χαρτοφυλακίου τους. Αυτό δεν μπορεί να αποτελέσει αυτόματα ένα παραδοσιακό *hub and spoke*, το οποίο θα μπορούσε να στοιχειοθετήσει παράβαση του άρθρου ν. 3959/2011. Ο θεσμικός επενδυτής θα μπορούσε να συμβουλευθεί τη διοίκηση σχετικά με τη στρατηγική και να εξηγήσει ότι τα κέρδη θα αυξηθούν εάν η επιχείρηση αυξήσει τις τιμές. Δεδομένου ότι η διοίκηση κάθε εταιρείας γνωρίζει ότι ο επενδυτής είναι πιθανό να συνομιλεί με ανταγωνιστικές επιχειρήσεις στις οποίες έχει συμμετοχή, ενδέχεται να περιμένει ότι οι ανταγωνιστές του μπορεί επίσης να αυξήσουν τις τιμές, διευκολύνοντας έτσι τη σιωπηρή συμπαιγνία.

88. Επίσης, σημειώνεται ότι οι βιομηχανίες συνεχίζουν να συνεργάζονται επιτυχώς και μετά τη διακοπή της προηγούμενης επικοινωνίας (Fonseca και Normann, 2012)⁸⁹ κάτι το οποίο είναι ιδιαίτερα σημαντικό σε αγορές/κλάδους με πρότερο ιστορικό καρτελοποίησης, όπως ο εξεταζόμενος.

III.3.1.1.4 Δομικοί δεσμοί / πολλαπλές αγορές

89. Οι δομικοί δεσμοί, όπως η κοινή ιδιοκτησία, μπορούν να διευκολύνουν τη συμπαιγνία μέσω της μείωσης των κερδών από υποτιμολογήσεις και μέσω της δημιουργίας περισσότερων επιλογών για τιμωρία. Οι He και Huang (2017)⁹⁰ δείχνουν ότι η θεσμική διασταυρούμενη ιδιοκτησία εταιρειών του ίδιου κλάδου διευκολύνει τις ρητές μορφές συνεργασίας στην προϊόντική αγορά, όπως στην περίπτωση κοινών επιχειρήσεων εντός του κλάδου, στρατηγικές συμμαχίες ή εξαγορές εντός του κλάδου. Οι Gilo και άλλοι (2006)⁹¹ δείχνουν ότι η μερική διασταυρούμενη ιδιοκτησία μειώνει τα κέρδη από την απόκλιση από την ισορροπία σύμπραξης, δεδομένης μιας επαρκώς μακροπρόθεσμης αλληλεπίδρασης και των επαρκώς μακροπρόθεσμων παικτών.
90. Οι επιχειρήσεις που δραστηριοποιούνται σε πολλές αγορές, όπως συμβαίνει με τις συγκεκριμένες επιχειρήσεις στον κατασκευαστικό κλάδο, μπορούν επίσης να διατηρήσουν τη συμπαιγνία πιο εύκολα. Οι Bernheim και Whinston (1990)⁹² διαμόρφωσαν ένα μηχανισμό για αυτό το αποτέλεσμα μέσω της μεγαλύτερης συχνότητας αλληλεπίδρασης και μέσω της άμβλυνσης των ασυμμετριών μεταξύ των επιχειρήσεων. Για παράδειγμα, εάν η επιχείρηση A διαθέτει ένα ανταγωνιστικό πλεονέκτημα σε μία αγορά, ενώ η επιχείρηση B σε μία άλλη, αυτό οδηγεί σε

⁸⁸ Einer Elhaug, 'The Causal Mechanisms of Horizontal Shareholding' (2021) 82(2) Ohio State Law Journal 1.

⁸⁹ Fonseca, Miguel A., and Hans-Theo Normann. "Explicit vs. tacit collusion—The impact of communication in oligopoly experiments." *European Economic Review* 56, no. 8 (2012): 1759-1772.

⁹⁰ He, Jie Jack, and Jiekun Huang. "Product market competition in a world of cross-ownership: Evidence from institutional blockholdings." *The Review of Financial Studies* 30, no. 8 (2017): 2674-2718.

⁹¹ Gilo, David, Yossi Moshe, and Yossi Spiegel. "Partial cross ownership and tacit collusion." *The RAND Journal of Economics* 37, no. 1 (2006): 81-99.

⁹² Bernheim, B. Douglas, and Michael D. Whinston. "Multimarket contact and collusive behavior." *The RAND Journal of Economics* (1990): 1-26.

μεγαλύτερη συμμετρία συνολικά. Επιπλέον, οι πολλές αγορές επιτρέπουν τις ελκυστικά απλές στρατηγικές συμπαιγνίας με αξιόπιστες ποινές (Sorenson, 2007⁹³). Συνεπώς, για την κοινή συμμετοχή, η μείωση της ασυμμετρίας και της αξιοπιστίας στην επιβολή «τιμωρίας» μπορεί να προκύψει εύλογα το γεγονός ότι ο κοινός επενδυτής επενδύει από τα ίδια κεφάλαια σε πολλές επιχειρήσεις στην αγορά.

91. Συμπερασματικά, το θεωρητικό πλαίσιο για τη σιωπηρή συμπαιγνία λαμβάνει κυρίως υπόψη του τα αποτελέσματα της διασταυρούμενης ιδιοκτησίας. Εντούτοις, όπως προτείνουν οι Ezrachi και Gilo (2006)⁹⁴, «(ό)ταν ο ελέγχων μέτοχος μιας επιχείρησης επενδύει στον ανταγωνιστή αυτής, οι πιθανές μονομερείς και συντονισμένες αντι-ανταγωνιστικές επιπτώσεις είναι παρόμοιες με αυτές που αφορούν παθητικές επενδύσεις μεταξύ των ίδιων των αντιπάλων. Δεδομένου ότι ο ελέγχων μέτοχος ταυτίζεται εν μέρει με τα κέρδη και τις ζημίες της αντίπαλης εταιρείας, ο ελέγχων μέτοχος τείνει να κάνει τη δική του εταιρεία να ανταγωνίζεται λιγότερο έντονα».
92. Το παραπάνω θεωρητικό πλαίσιο υποστηρίζει ότι η κοινή συμμετοχή επίσης ενδέχεται να διευκολύνει την σιωπηρή σύμπραξη. Υποθέτοντας ότι όλα τα υπόλοιπα είναι ίσα, οι επιχειρήσεις δύνανται να ενεργούν περισσότερο συνεργατικά σε λιγότερο θορυβώδες περιβάλλον. Εάν η κοινή συμμετοχή επιτρέπει ακριβέστερη παρακολούθηση των αντιπάλων, αυτό μπορεί να αυξήσει το επίπεδο της σιωπηρής συμπαιγνίας στην αγορά μειώνοντας το κόστος παρακολούθησης και αυξάνοντας τα συμπαιγνιακά κέρδη μειώνοντας το όριο που προκαλεί την τιμωρία. Από την άλλη πλευρά, η κοινή ιδιοκτησία εισάγει επιπρόσθετη πολυπλοκότητα και ασυμμετρία που ενδέχεται σε ορισμένες περιπτώσεις να εμποδίσει τη συμπαιγνία. Το συνολικό αποτέλεσμα θα πρέπει να αξιολογείται κατά περίπτωση.

III.3.1.2 Συζήτηση

93. Οι Αρχές Ανταγωνισμού διακρίνουν μεταξύ του συνειδητού παραλληλισμού και της σιωπηρής συμπαιγνίας εξετάζοντας εάν υφίσταται ανταλλαγή πληροφοριών μεταξύ των επιχειρήσεων και εάν αυτές ενημερώνουν εκ των προτέρων η μία την άλλη για τις αλλαγές των τιμών. Όπως προαναφέρθηκε, η μεγαλύτερη διαφάνεια στην πληροφόρηση αποτελεί έναν από τους παράγοντες που ενδέχεται να υφίσταται στις περιπτώσεις όπου υπάρχει υψηλή συγκέντρωση κοινής συμμετοχής. Οι Ginsburg και Clovers (2018)⁹⁵ αναφέρουν ότι «(η) κοινή συμμετοχή από μόνη της δεν διευκολύνει τη συμπαιγνία. Αντίθετα, στη χειρότερη περίπτωση μπορεί να διευκολύνει πρακτικές οι οποίες αποτελούν οι ίδιες διευκολυντικές πρακτικές, όπως οι ανταλλαγές πληροφοριών».

⁹³ Sorenson, Timothy L. "Credible collusion in multimarket oligopoly." *Managerial and Decision Economics* 28, no. 2 (2007): 115-128.

⁹⁴ Ariel Ezrachi and David Gilo, *EC Competition Law and the Regulation of Passive Investments among Competitors*, (2006) 26(2) *Oxford Journal of Legal Studies* 327

⁹⁵ Ginsburg, Douglas H., and Keith Klovers. "Common sense about common ownership." (2018).

94. Εντούτοις, σημειώνεται από τη θεωρία⁹⁶ ότι στρατηγικές ή συντονισμένες επιπτώσεις μπορεί επίσης να προκύψουν από απλές χρηματοοικονομικές επενδύσεις χωρίς επιπλέον έλεγχο ή ρητή ανταλλαγή πληροφοριών. Αναφορικά με τις στρατηγικές επιπτώσεις, αυτό συμβαίνει καθώς οι μη-ελέγχουσες αποκτήσεις συμμετοχών στην πρώτη περίοδο ενός παιγνίου (με πολλές περιόδους), ο αποκτών μεταβάλλει τη δομή των κινήτρων του, που ενδέχεται σε επόμενες περιόδους να επηρεάσουν την (αντί)δράση του αντιπάλου. Η απόκτηση ουσιαστικά, με ένα κόστος, μετατοπίζει τη συνάρτηση αντίδρασης του εν μέρει ιδιοκτήτη στο μέλλον και επηρεάζει έμμεσα τις στρατηγικές αντιδράσεις του αντιπάλου, χωρίς ωστόσο να επηρεάζει άμεσα το κέρδος ή την αντικειμενική συνάρτησή του, δηλ. δεν μεταβάλλει τα κίνητρα ή τις ευκαιρίες του (που μπορεί να προκύψουν στην περίπτωση ελέγχου). Σε ένα τέτοιο σενάριο ενός στρατηγικού, ολιγοπωλιακού περιβάλλοντος με επαναλαμβανόμενη αλληλεπίδραση μεταξύ των αντιπάλων σε ένα μη συνεργατικό παιχνίδι, όπου η ιστορία έχει σημασία, η επένδυση έχει «αξία δέσμευσης» και λειτουργεί ως «μη ανακτήσιμο κόστος» που είναι προς όφελος του αγοραστή και «προπληρώνει».
95. Γενικότερα, τα στρατηγικά κίνητρα των επιχειρήσεων σε τέτοιους «αυτο-χειρισμούς» (κίνητρα για υπερ- ή υπο-επενδύσεις) θα εξαρτηθούν σε μεγάλο βαθμό από τη φύση του ανταγωνισμού μεταξύ των αντιπάλων (π.χ. «στρατηγικά υποκατάστατα» ή «στρατηγικά συμπληρώματα»). Επομένως, όταν αποφασίζει το επίπεδο της επένδυσης, ο αποκτών θα υπολογίσει την οριακή επίπτωση (όφελος ή βλάβη) της «στρατηγικής» του επένδυσης στα κέρδη του, ενώ επίσης υπολογίζει την απάντηση «τακτικής» του αντιπάλου του στο μέλλον με δεδομένη το αυξημένο επίπεδο επένδυσής του. Εν συντομία, οι δεσμεύσεις σε πρώιμες ημερομηνίες «επηρεάζουν τον ανταγωνισμό που θα ακολουθήσει» και η στρατηγική συμπεριφορά δεν εξαρτάται από ένα «κανάλι ελέγχου». Φυσικά, τέτοιες επενδύσεις για να έχουν στρατηγική αξία πρέπει να είναι παρατηρήσιμες από τους αντιπάλους (αξιόπιστη επικοινωνία για την υποστήριξη στρατηγικών δεσμεύσεων), κάτι που γενικά ισχύει για τις εξαγορές μετοχών σε δημόσιες επιχειρήσεις⁹⁷.
96. Παρόμοια στρατηγικά και επίσης συμπαιγνιακά αποτελέσματα μπορούν να δημιουργηθούν με τις μη ελέγχουσες συμμετοχές σε περίπτωση επαφής σε πολλές αγορές⁹⁸. Από τη μία πλευρά, η απόκτηση μετοχών θα αυξήσει το βάρος που δίνει ο αποκτών στα κέρδη των αντιπάλων και έτσι ο αποκτών της μετοχής αυξάνει, χωρίς αμφιβολία, την ικανότητά του να συνεργάζεται. Από την άλλη πλευρά, η συμμετοχή (σε μικρό βαθμό) μειώνει το βάρος που δίνει ο στόχος στα δικά του κέρδη σε σχέση με τα κέρδη των ανταγωνιστών του στην αντικειμενική συνάρτηση της επιχείρησης (εκτός

⁹⁶ A. Tzanaki, Varieties and Mechanisms of Common Ownership: A Calibration Exercise for Competition Policy.

⁹⁷ See also, Carl Shapiro, 'Theories of Oligopoly Behavior' in Richard Schmalensee and Robert D Willig (eds), *Handbook of Industrial Organization*, vol 1 (Elsevier 1989) 381–389 .

⁹⁸ Jeremy I Bulow, John D Geanakoplos and Paul D Klemperer, 'Multimarket Oligopoly: Strategic Substitutes and Complements' (1985) 93 *Journal of Political Economy* 488. Philip M Parker and Lars-Hendrik Röller, 'Collusive Conduct in Duopolies: Multimarket Contact and Cross-Ownership in the Mobile Telephone Industry' (1997) 28 *The RAND Journal of Economics* 304.

εάν η εξαγορά είναι εχθρική)⁹⁹. Η μονομερής ανάλυση επιπτώσεων των μετοχών μειοψηφίας που παρέχουν επιρροή θα είναι επίσης σημαντική για την εκτίμηση της πιθανότητας θεωρητικών συντονισμένων επιπτώσεων βλάβης όταν ο συντονισμός είναι αποτέλεσμα (μερικού) συντονισμού μεταξύ των συνδεδεμένων επιχειρήσεων μόνο και όχι σε ολόκληρο τον κλάδο (στην περίπτωση αυτή οι συντονισμένες και μη συντονισμένες επιδράσεις είναι αμοιβαία αποκλειόμενες) επειδή οι ίδιοι παράγοντες επηρεάζουν την ανάλυση¹⁰⁰.

97. Συνοψίζοντας, τα κύρια ερωτήματα που τίθενται είναι (i) εάν οι κοινοί ιδιοκτήτες επωφελούνται κατά μέσο όρο, από συνθήκες μειωμένου ανταγωνισμού και συμπαιγνίας και (ii) εάν είναι δυνατόν για τους κοινούς ιδιοκτήτες να διευκολύνουν αυτό το αποτέλεσμα της αγοράς.
98. Πρόσφατες μελέτες δείχνουν μια θετική σχέση μεταξύ της γνωστοποίησης πληροφοριών και της κοινής ιδιοκτησίας (δηλ., επενδυτές που κατέχουν μετοχές σε πολλές επιχειρήσεις που ανταγωνίζονται στην ίδια αγορά προϊόντων)¹⁰¹. Ωστόσο, ορισμένες πρόσφατες μελέτες απέδειξαν ότι οι επιχειρήσεις κοινής ιδιοκτησίας μπορούν να χρησιμοποιούν τη δημόσια γνωστοποίηση πληροφοριών ως μέσο διευκόλυνσης του συντονισμού και την παρακολούθηση της συμμόρφωσης με αντι-ανταγωνιστικές στρατηγικές. Οι κοινοί ιδιοκτήτες αναγνωρίζουν ότι η λήψη συντονισμένων αντι-ανταγωνιστικών ενεργειών μεταξύ κοινών εταιρειών μπορεί να οδηγήσει σε μεγαλύτερα κέρδη από τα διαθέσιμα, μεγιστοποιώντας τα μεμονωμένα κέρδη κάθε επιχείρησης. Οι διαχειριστές που υπόκεινται σε μεγαλύτερη κοινή συμμετοχή λαμβάνουν υπόψη τις κοινές προτιμήσεις ιδιοκτήτη και επιδιώκουν λιγότερο ανταγωνιστικά αποτελέσματα. Ενώ οι διαχειριστές μπορούν να επιδίδονται μονομερώς σε αντι-ανταγωνιστική συμπεριφορά, η δυναμική γύρω από την κοινή ιδιοκτησία ενδέχεται επίσης να ενθαρρύνει τη συντονισμένη δράση μια και η κοινή ιδιοκτησία ευθυγραμμίζει τα συμφέροντα των ανταγωνιστικών επιχειρήσεων. Για να είναι αποτελεσματική η σύμπραξη, οι επιχειρήσεις πρέπει να είναι σε θέση να συντονίζονται και να παρακολουθούν άλλες εταιρείες για να διασφαλίσουν ότι δεν παρεκκλίνουν από αυτή. Δεδομένων των νομικών ανησυχιών, οι κοινοί ιδιοκτήτες είναι απίθανο να έχουν ρητά αυτές τις συνομιλίες και μπορούν αντίθετα να βασιστούν στη δημοσιοποίηση πληροφοριών στο πλαίσιο της κοινής ιδιοκτησίας για τον συντονισμό των τιμών και των εκροών και την παρακολούθηση των δραστηριοτήτων.
99. Περαιτέρω, οι Rock και Rubinfeld υποστηρίζουν ότι οι συντονισμένες αντι-ανταγωνιστικές επιπτώσεις που προκύπτουν από χαμηλά επίπεδα κοινής ιδιοκτησίας μετοχών (λιγότερο από 15%) είναι εύλογες και επομένως η αυξημένη συγκέντρωση των μετοχών θα μπορούσε να καταστήσει τον συντονισμό της συμπεριφοράς μεταξύ

⁹⁹ Tzanaki, Varieties and Mechanisms of Common Ownership.

¹⁰⁰ Frank Maier-Rigaud, Ulrich Schwalbe and Felix Forster, 'The Role of Non-Coordinated Effects in the Assessment of Minority Shareholdings' (2016) 14 Zeitschrift für Wettbewerbsrecht 246, .

¹⁰¹ Pawliczek, Andrea and Pawliczek, Andrea and Skinner, Ashley Nicole and Zechman, Sarah L. C., Facilitating Tacit Collusion: A New Perspective on Common Ownership and Voluntary Disclosure (May 3, 2019). Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3382324> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3382324>.

των ανταγωνιστών ευκολότερο και αποτελεσματικότερο¹⁰². Ως εκ τούτου, αυτά τα πιθανά «συντονισμένα αποτελέσματα» απαιτούν αυξημένο έλεγχο. Συγκεκριμένα, η σιωπηρή συμπαιγνία είναι πιο πιθανή, με αμετάβλητους τους άλλους παράγοντες, όσο πιο συμμετρικά είναι τα μερίδια αγοράς και όσο μεγαλύτερα είναι τα μερίδια των επιχειρήσεων υπό κοινή ιδιοκτησία. Στη συγκεκριμένη σχετική αγορά. Στην περίπτωση που εξετάζουμε οι δύο επιχειρήσεις με παρουσία του κοινού μετόχου είναι οι μεγαλύτερες στην αγορά με μερίδια που ξεπερνούν αυτά όλων των υπολοίπων επιχειρήσεων. Τα μερίδια αγοράς τους ξεπερνούν αυτά των ανταγωνιστών τους. Στο πλαίσιο της ασυμμετρίας αυτής, δύνανται να παρατηρηθούν και μη συντονισμένα αποτελέσματα σε επίπεδο αγοράς, όπως σημειώνει το παρακάτω υπόδειγμα.

III.3.2 Υπόδειγμα ανταγωνισμού υπό ασύμμετρη κοινή ιδιοκτησία και επιπτώσεις στον ανταγωνισμό από επιχειρήσεις μη κοινής ιδιοκτησίας (non-commonly owned)

III.3.2.1 Εισαγωγή

100. Το παρακάτω υπόδειγμα ερευνά τις επιπτώσεις της κοινής ιδιοκτησίας σε επίπεδο αγοράς και ειδικότερα το ερώτημα γιατί μια επιχείρηση της οποίας οι ιδιοκτήτες δεν κατέχουν μερίδια σε ανταγωνιστές θα ανταγωνίζεται ωστόσο πιο ήπια σε έναν κλάδο στον οποίο οι αντίπαλες εταιρείες επηρεάζονται από κοινό ιδιοκτήτη.
101. Ο [εμπειρογνώμονας της ΕΑ ...] παρουσιάζει δύο τυποποιημένα, στατικά υποδείγματα ανταγωνισμού υπό κοινή ιδιοκτησία. Το ένα υπόδειγμα υποθέτει ένα δυοπώλιο που παράγει ομοιογενή αγαθά και ανταγωνίζεται à la Cournot. Το άλλο υποθέτει ένα δυοπώλιο που παράγει διαφοροποιημένα αγαθά και ανταγωνίζεται à la Bertrand. Τα ποιοτικά αποτελέσματα των μοντέλων είναι τα ίδια. Για να μεγιστοποιήσει την απλότητα και τη σαφήνεια του μηχανισμού, υποθέτει ιδίως μεταξύ άλλων συγκεκριμένες συναρτήσεις ζήτησης, συμμετρία μεταξύ των επιχειρήσεων και περιορισμένο ρόλο για την καινοτομία. Παρακάτω αναλύονται οι περιορισμοί που επιβάλλουν αυτές οι υποθέσεις.
102. Τα ευρήματα είναι τα εξής. Όπως αντιλαμβάνεται κάποιος και διαισθητικά, μια επιχείρηση της οποίας ο ελέγχων μέτοχος ή ο μέτοχος επιρροής κατέχει επίσης μερίδια σε ανταγωνιστές θα παράγει μικρότερη ποσότητα και θα καθορίζει υψηλότερες τιμές ισορροπίας στον κλάδο. Αυτό το πράττει επειδή ενδιαφέρεται για τα συνολικά κέρδη του χαρτοφυλακίου μετοχών του και, ως εκ τούτου, έχει σταθμίζει θετικά τα κέρδη των ανταγωνιστών. Με άλλα λόγια, εσωτερικεύει σε κάποιο βαθμό τις εξωτερικότητες που επιβάλλει στους ανταγωνιστές του, παράγοντας μεγαλύτερη ποσότητα ή καθορίζοντας χαμηλότερες τιμές. Μια επιχείρηση που στοχεύει στη μεγιστοποίηση της αξίας της - ίσως επειδή δεν έχει μετόχους που κατέχουν επίσης συμμετοχή σε ανταγωνιστές, ή δεν επηρεάζεται από τέτοιους μετόχους - ενδέχεται επίσης να παράγει λιγότερη ποσότητα και θα καθορίζει υψηλότερες τιμές. Ο λόγος είναι ότι η επιχείρηση χωρίς κοινή

¹⁰² E. Rock & D. Rubinfeld, Common Ownership and Coordinated Effects, (2020) 83 Antitrust law Journal 201, available at <https://lawcat.berkeley.edu/record/1174729>.

ιδιοκτησία, αναμένει λογικά μια πιο ήπια ανταγωνιστική στρατηγική από τους ανταγωνιστές των οποίων οι ισχυροί μέτοχοι έχουν κοινή ιδιοκτησία. Αναποκρίνεται βέλτιστα με πιο ήπιο ανταγωνισμό στις στρατηγικές τέτοιων ανταγωνιστών.

103. Σκοπός του υποδείγματος είναι η απεικόνιση ενός οικονομικού μηχανισμού, και ιδίως του λόγου για τον οποίο οι μη κοινές επιχειρήσεις είναι πιθανό να ανταγωνίζονται λιγότερο επιθετικά όταν υπάρχουν συνήθως ανταγωνιστές με κοινή ιδιοκτησία παρόντες στον κλάδο. Αυτή η αρνητική δευτερογενής επίπτωση επί του ανταγωνισμού είναι ίσως λιγότερο εύκολα κατανοητή χωρίς ένα τυπικό υπόδειγμα.
104. Για την καλύτερη κατανόηση του μοντέλου απαιτείται γενίκευση πέρα από τις συγκεκριμένες συναρτήσεις που χρησιμοποιεί, ωστόσο θα πρέπει να επισημανθεί ότι δεν οδηγούν όλοι οι συνδυασμοί του τρόπου ανταγωνισμού, των συναρτήσεων ζήτησης και των λοιπών υποθέσεων που γίνονται, στα ίδια ποσοτικά ή ακόμη και ποιοτικά αποτελέσματα. Για παράδειγμα, εάν η καινοτομία αποτελεί μια στρατηγική επιλογή των επιχειρήσεων, μπορεί η ίδια να επηρεαστεί από την κοινή συμμετοχή / ιδιοκτησία. Προκειμένου να ποσοτικοποιηθούν αυτές οι δυσκολίες και να προσδιοριστούν ποσοτικά οι επιπτώσεις στην ευημερία, θα πρέπει να χρησιμοποιηθούν πιο εξειδικευμένα μοντέλα.

III.3.2 Ομοιογενή αγαθά: Cournot ανταγωνισμός υπό ασύμμετρη κοινή ιδιοκτησία / συμμετοχή

105. Ας υποθέσουμε ένα δυοπώλιο όπου οι επιχειρήσεις αντιμετωπίζουν την αντίστροφη συνάρτηση ζήτησης όπου η τιμή του προϊόντος p είναι συνάρτηση των δύο ποσοτήτων $q_i, i = 1, 2$:

$$p = A - q_1 - q_2.$$

106. Ας υποθέσουμε ότι το οριακό κόστος είναι μηδέν $c' = 0$ (συμμετρικές επιχειρήσεις). Τότε οι συναρτήσεις κερδών των δύο εταιρείας επιχειρήσεων είναι:

$$U_1 = \pi_1 = (p \underset{=0}{-} c') \times q_1 = p \times q_1 = (A - q_1 - q_2) \times q_1 = Aq_1 - q_1^2 - q_1q_2$$

Και

$$U_2 = \pi_2 = (p \underset{=0}{-} c') \times q_2 = p \times q_2 = (A - q_1 - q_2) \times q_2 = Aq_2 - q_1q_2 - q_2^2$$

107. Οι συνθήκες πρώτης τάξης (foc) συνεπάγονται τις συναρτήσεις βέλτιστης απόκρισης (best response functions) των δύο επιχειρήσεων παρουσιάζονται παρακάτω:

$$\frac{\partial \pi_1}{\partial q_1} = A - 2q_1 - q_2 \stackrel{!}{=} 0$$

$$\Leftrightarrow \boxed{q_1 = \frac{A - q_2}{2}}$$

και αντίστοιχα

$$\frac{\partial \pi_2}{\partial q_2} = A - q_1 - 2q_2 \stackrel{!}{=} 0$$

$$\Leftrightarrow \boxed{q_1 = \frac{A - q_2}{2}}$$

108. Δεδομένου ότι οι επιχειρήσεις είναι συμμετρικές, δηλαδή $q_1 = q_2 = q$, λαμβάνουμε τις ποσότητες ισορροπίας που προσφέρουν οι δυοπωλητές.

$$q = \frac{A - q}{2} = \frac{A}{2} - \frac{q}{2} \quad \left| \begin{array}{l} + \frac{q}{2} \\ \times \frac{2}{3} \end{array} \right.$$

$$\Leftrightarrow \left(1 + \frac{1}{2}\right)q = \frac{A}{2}$$

$$\Leftrightarrow q = \frac{A}{3}$$

109. 109. Αν υποθέσουμε στη συνέχεια ότι η αντικειμενική συνάρτηση της 2ης επιχείρησης, περιλαμβάνει επίσης τα κέρδη της 1ης επιχείρησης, για παράδειγμα, επειδή οι ελέγχοντες μέτοχοί της ή οι μέτοχοι που ασκούν επιρροή στην επιχείρηση 2 έχουν οικονομικά συμφέροντα στην εταιρεία επιχείρηση 1 συμμετέχοντας στο μετοχικό κεφάλαιο της, και η εταιρεία 2 επιλέγει να ικανοποιήσει τους ιδιοκτήτες της. Ο βαθμός στον οποίο η εταιρεία 2 «λαμβάνει υπόψη» της τα κέρδη της εταιρείας 1, δίνεται από το κ ¹⁰³.

$$U_2 = \pi_2 + \kappa \times \pi_1$$

$$= (Aq_2 - q_1q_2 - q_2^2) + \kappa \times (Aq_1 - q_1q_2 - q_1^2)$$

110. Από τις συνθήκες πρώτης τάξης προκύπτει ότι η 2^η επιχείρηση θα ανταποκριθεί λιγότερο επιθετικά προς την 1^η επιχείρηση απ' ό,τι στην παραπάνω περίπτωση αναφοράς (benchmark case) όπου δεν υπάρχει κοινή ιδιοκτησία / συμμετοχή:

$$\frac{\partial U_2}{\partial q_2} = A - q_1 - 2q_2 - \kappa q_1 \stackrel{!}{=} 0$$

$$\Leftrightarrow \boxed{q_2 = \frac{A - q_1(1 + \kappa)}{2}}$$

Η επιχείρηση 2 ανταγωνίζεται λιγότερο επιθετικά.

¹⁰³ Βλ., μεταξύ άλλων, Fotis & Tselekounis (2022) *On the effectiveness of Settlement Procedure in the presence of partial ownerships*, διαθέσιμο στην <https://www2.aueb.gr/conferences/Crete2022/Papers/Fotis.pdf> (CRETE - Conference on Research on Economic Theory and Econometrics). Το άρθρο παρουσιάστηκε επίσης στο Συνέδριο 16th International Conference on Competition and Regulation (CRESSE - https://www.cresse.info/wp-content/uploads/2022/07/Conference_Program_CRESSE_2022_v12.pdf.pdf).

111. Οι συνθήκες πρώτης τάξης της 1^{ης} επιχείρησης και συνεπώς η βέλτιστη ανταπόκρισή της στις επιλογές της επιχείρησης 2, δεν επηρεάζεται από την αλλαγή στην βέλτιστη ανταπόκριση της επιχείρησης 2. .
112. Ωστόσο, η ποσότητα ισορροπίας που παράγεται από την επιχείρηση 1, q_1 , διαφοροποιείται και έχει ως εξής:

$$q_1 = \frac{A - q_2}{2} = \frac{A}{2} - \frac{1}{2} \times \left(\frac{A - q_1(1 + \kappa)}{2} \right)$$

$$\Leftrightarrow q_1 = \frac{A}{2} - \frac{1}{4}A + \frac{1}{4}q_1(1 + \kappa)$$

$$\Leftrightarrow 4q_1 = 2A - A + q_1(1 + \kappa)$$

$$\Leftrightarrow (4 - (1 + \kappa))q_1 = A$$

$$\Leftrightarrow \boxed{q_1 = \frac{A}{4 - (1 + \kappa)}} \begin{cases} k = 0 \rightarrow \text{standard case as before} \\ k > 0 \rightarrow q_1 < q_{1, \text{std.}} \end{cases}$$

$k = 0 \rightarrow$ τυπική περίπτωση όπως πριν

$k > 0 \rightarrow q_1 < q_{1, \text{std}}$

113. Από τα παραπάνω, προκύπτει ότι η επιχείρηση 1 παράγει λιγότερα για κάθε τιμή $k > 0$.

III.3.2.3 Διαφοροποιημένα αγαθά: Ανταγωνισμός Bertrand υπό ασύμμετρη κοινή ιδιοκτησία / συμμετοχή

114. Οι συμβολισμοί είναι παρόμοιοι με το παραπάνω υπόδειγμα δυοπωλίου Cournot, όπως και τα ποιοτικά αποτελέσματα.

Συναρτήσεις ζήτησης των 2 επιχειρήσεων:

$$q_1 = A - a \times p_1 + b \times p_2$$

και

$$q_2 = A - a \times p_2 + b \times p_1$$

Συναρτήσεις κέρδους των 2 επιχειρήσεων (υπόθεση συμμετρικών επιχειρήσεων $c'_1 = c'_2 = c' = 0$):

$$U_1 = \pi_1 = p_1(A - a \times p_1 + b \times p_2)$$

$$= p_1 \times A - a \times p_1^2 + b \times p_1 p_2$$

$$U_2 = \pi_2 = p_2(A - a \times p_2 + b \times p_1)$$

$$= p_2 \times A - a \times p_2^2 + b \times p_1 p_2$$

και, εναλλακτικά, όταν η επιχείρηση 2 «λαμβάνει υπόψη» τα κέρδη της επιχείρησης 1 στην συνάρτηση κερδών της:

$$\hat{U}_2 = \pi_2 + \kappa \pi_1 = p_2 \times A - a \times p_2^2 + b \times p_1 p_2$$

$$+ \kappa \times p_1 \times A - \kappa \times a \times p_1^2 + \kappa \times b \times p_1 p_2.$$

Οι συνθήκες πρώτης τάξης της επιχείρησης 2 με ή χωρίς την συμμετοχή των μετόχων της στην επιχείρηση 1, έχουν ως εξής::

$$\frac{\partial \pi_1}{\partial p_1} = A - 2 \times a \times p_1 + b \times p_2 \stackrel{!}{=} 0 \quad \Leftrightarrow \quad \boxed{p_1 = \frac{A+b \times p_2}{2a}}$$

και

$$\begin{aligned} \frac{\partial \pi_2 + \kappa \pi_1}{\partial p_2} &= A - 2 \times a \times p_2 + b \times p_1 + \kappa \times b \times p_1 \\ &= A - 2 \times a \times p_2 + b \times p_1 \times (1 + \kappa) \stackrel{!}{=} 0 \quad \Leftrightarrow \quad \boxed{p_2 = \frac{A+b \times p_1(1+\kappa)}{2a}} \end{aligned}$$

⇒ Εκ των ανωτέρω διαπιστώνεται ότι η $p_2 \uparrow$ όταν το $\kappa \uparrow$ και η $p_1 \uparrow$ όταν η $p_2 \uparrow$. Ως εκ τούτου, η επιχείρηση 1 θα ορίσει υψηλότερες τιμές όταν $\kappa > 0$. Το τελευταίο συμπέρασμα προκύπτει αν αντικαταστήσουμε την p_2 στο p_1 :

$$\begin{aligned} p_1 &= \frac{A + b \times \frac{A+b \times p_1(1+\kappa)}{2a}}{2a} \\ &= \frac{A}{2a} + \frac{b \times A}{4a} + \frac{b^2 \times (1 + \kappa)}{4a} \times p_1 \\ \Leftrightarrow p_1 &= \frac{2A + b \times A}{4a} \times \frac{4a}{4a - b^2(1 + \kappa)} \\ &= \underbrace{\frac{(2 + b) \times A}{4a - b^2(1 + \kappa)}}_{\text{increases in } \kappa} \end{aligned}$$

III.3.2.4 Συμπέρασμα

115. Τα παραπάνω αποτυπώνουν, με τα εργαλεία της οικονομικής θεωρίας, τους λόγους για τους οποίους επιχειρήσεις που δεν επηρεάζονται από κοινές συμμετοχές, ενδέχεται να ανταγωνίζονται λιγότερο επιθετικά έναντι αντιπάλων που επηρεάζονται από τους μετόχους που κατέχουν μερίδια "κοινής ιδιοκτησίας/συμμετοχής" σε ανταγωνιστικές επιχειρήσεις.
116. Ενώ η βασική θεώρηση γενικεύει πέρα από τις συγκεκριμένες συναρτήσεις που επιλέγονται, και έναν κλάδο που χαρακτηρίζεται από 2 μόλις εταιρείες, θα πρέπει να γίνει αντιληπτό ότι δεν οδηγούν όλοι οι συνδυασμοί ανταγωνισμού, των συναρτήσεων ζήτησης και άλλων παραδοχών που γίνονται εδώ στα ίδια ποσοτικά ή ακόμα και ποιοτικά αποτελέσματα.
117. Στο σημείο αυτό να παρουσιάζεται ένας αριθμός αποτελεσμάτων χρησιμοποιώντας το παραπάνω μοντέλο στην περίπτωση του υπό εξέταση κατασκευαστικού κλάδου (ΕΛΛΑΚΤΩΡ-ΤΕΡΝΑ)¹⁰⁴. Η συγκεκριμένη αγορά όπου ο ανταγωνισμός λαμβάνει χώρα κυρίως στις υποβληθείσες προσφορές των επιχειρήσεων στον εκάστοτε διαγωνισμό είναι στην ουσία ανταγωνισμός à la Bertrand (με διαφοροποιημένα προϊόντα). Περαιτέρω, λαμβάνοντας υπόψη α) τη συμμετοχή της REGGEBORG, τόσο στην εταιρεία ΕΛΛΑΚΤΩΡ (ελέγχων μέτοχος) όσο και στην εταιρεία ΤΕΡΝΑ (μειοψηφική συμμετοχή περίπου 3%) και β) τη βαρύτητα της συμμετοχής στη ΤΕΡΝΑ

¹⁰⁴ Σημειώνεται ότι εν προκειμένω το υπόδειγμα (α) αφορά κυρίως τον ανταγωνισμό μεταξύ δύο επιχειρήσεων και (β) δείχνει τη κατεύθυνση των επιπτώσεων σε μία στενή ολιγοπωλιακή αγορά, κάτι το οποίο δεν θα αλλάζει εάν πρόκειται για στενή ολιγοπωλιακή αγορά

στο χαρτοφυλάκιο της REGGEBORG στον κατασκευαστικό κλάδο¹⁰⁵, ισχύει εν προκειμένω η υπόθεση ότι η αντικειμενική συνάρτηση της εταιρείας 2 (ΕΛΛΑΚΤΩΡ), περιλαμβάνει επίσης τα κέρδη της εταιρείας 1 (ΤΕΡΝΑ) και η εταιρεία 2 επιλέγει να ικανοποιήσει τον ιδιοκτήτη της (καθώς η REGGEBORG έχει οικονομικά συμφέροντα ως ανωτέρω στην εταιρεία 1). Παρακάτω παρουσιάζονται τα αποτελέσματα βάσει προσομιώσεων, οι οποίες βασίζονται στο παραπάνω μοντέλο βαθμονομημένο με τη χρήση τιμών για την παράμετρο k^{106} , ορισμένη εδώ ως το % συμμετοχής τους κοινού μετόχου στην εταιρεία 1 (ΤΕΡΝΑ) που βρίσκονται σε πραγματικές περιπτώσεις. Από τα παρακάτω αποτελέσματα επιβεβαιώνονται τα συμπεράσματα του παραπάνω μοντέλου, ότι δηλ. η επιχείρηση 1 θα ορίσει υψηλότερες τιμές (εδώ προσφορές/bids) όσο αυξάνεται το k ($k > 0$).

Μεταβλητή	Εξίσωση	Τιμές - k							
		0%	1%	3%	5%	25%	30%	35%	45%
p_1	$(2 + b) \times A / 4a - b^2(1 + \kappa)$	142,86	143,06	143,47	143,88	148,15	149,25	150,38	152,67
p_2	$A + b \times p_1 \times (1 + \kappa) / 2a$	42,86	43,06	43,47	43,88	48,15	49,25	50,38	52,67

Υποθέσεις για παραμέτρους: $A=100, a=0,5, b=0,5$

118. Συνεπώς, από τα παραπάνω προκύπτει ότι όσο η ΕΛΛΑΚΤΩΡ (μέσω της REGGEBORG) κατέχει επίσης μερίδια σε ανταγωνιστές (εδώ ΤΕΡΝΑ) θα καθορίζει υψηλότερες τιμές ισορροπίας στον κλάδο. Αυτό συμβαίνει όπως προαναφέρθηκε επειδή ενδιαφέρεται για τα συνολικά κέρδη του χαρτοφυλακίου της REGGEBORG και,

¹⁰⁵ Συγκεκριμένα από τον υπολογισμό της λογιστικής αξίας (τιμή) μετοχής (Equity ή Accounting Value), δηλ. τη διαίρεση της Καθαρή Θέση της επιχείρησης (Ίδια Κεφάλαια) με το συνολικό αριθμό μετοχών προκύπτουν τα παρακάτω:

ΕΛΛΑΚΤΩΡ			
ΗΜ/ΝΙΑ	ΣΥΝΟΛΟ ΜΕΤΟΧΩΝ	ΣΥΝΟΛΟ ΙΔΙΩΝ ΚΕΦΑΛΑΙΩΝ	ΙΚ/ΜΕΤΟΧΕΣ
31/12/2020	214.272.003	338.303.000	1,579
31/12/2021	348.192.005	363.307.000	1,043
ΤΕΡΝΑ			
ΗΜ/ΝΙΑ	ΣΥΝΟΛΟ ΜΕΤΟΧΩΝ	ΣΥΝΟΛΟ ΙΔΙΩΝ ΚΕΦΑΛΑΙΩΝ	ΙΚ/ΜΕΤΟΧΕΣ
31/12/2020	96.945.620	826.809.000	8,529
31/12/2021	96.240.065	871.259.000	9,053

Πηγή: Ενοποιημένες οικονομικές καταστάσεις των Ομίλων ΕΛΛΑΚΤΩΡ και ΓΕΚ-ΤΕΡΝΑ

Λαμβάνοντας υπόψη ότι στις 04/02/2022, η συμμετοχή της REGGEBORG ανήλθε σε 31% στην ΕΛΛΑΚΤΩΡ και 3,018% στην ΤΕΡΝΑ, τότε η λογιστική αξία του χαρτοφυλακίου της κατά την χρονική αυτή περίοδο ανήλθε σε 138.919.767 €, με το περίπου 19% της αξίας να προέρχεται από τη συμμετοχή της στην ΤΕΡΝΑ ($96.240.065 \times 3\% \times 9,053 = 26.294.597\text{€}$).

Ακόμη και εάν λάβουμε υπόψη τη χρηματιστηριακή αξία των μετοχών των δύο εταιρειών στις 04.02.2022 (τιμή κλεισίματος: 1,31 (ΕΛΛΑΚΤΩΡ) και 9,46 (ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ), η «χρηματιστηριακή» αξία του χαρτοφυλακίου της κατά την χρονική αυτή περίοδο ανήλθε σε 168.877.581 €, με το περίπου 16% της αξίας να προέρχεται από τη συμμετοχή της στην ΤΕΡΝΑ (πηγή: <https://finance.yahoo.com/quote/ELLAKTOR.AT/history?period1=1643673600&period2=1644278400&interval=1d&filter=history&frequency=1d&includeAdjustedClose=true>, <https://gr.investing.com/equities/gek-terna-historical-data>).

¹⁰⁶ Υποθέτουμε ότι ο βαθμός στον οποίο η εταιρεία 2 «λαμβάνει υπόψη» της τα κέρδη της εταιρείας 1, δίνεται από το ποσοστό συμμετοχής στο μ.κ. (= κ).

ως εκ τούτου, έχει σταθμίζει θετικά τα κέρδη των ανταγωνιστών. Η σημαντική λογιστική αξία της συμμετοχής της REGGEBORGH στη ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ (με το 19% της λογιστικής αξίας του χαρτοφυλακίου να προέρχεται από τη συμμετοχή της στην ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ), παρά το σχετικά χαμηλό ποσοστό των μετοχών που κατέχει στην ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ) επίσης ενδέχεται να δημιουργήσει κίνητρα ώστε να περιορίσει την ένταση του ανταγωνισμού μεταξύ της ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ και της ΕΛΛΑΚΤΩΡ (μη συντονισμένες επιπτώσεις στον ανταγωνισμό).

119. Αξίζει επίσης να σημειωθεί ότι ο καταμερισμός της λογιστικής αξίας του χαρτοφυλακίου της REGGEBORGH, ιδιαίτερα σε μία αγορά με ολιγοπωλιακή δομή, όπου η ΕΛΛΑΚΤΩΡ είχε στο παρελθόν συνεισφέρει με ανταγωνισμό *neck to neck* (*neck to neck competition*), μπορεί να δημιουργήσει τις δομικές συνθήκες εκείνες που δύνανται να διευκολύνουν το σχηματισμό σιωπηρής συμπαιγνίας μεταξύ των δύο ανταγωνιστικών επιχειρήσεων, μια και οι επικεφαλές της ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ γνωρίζουν ότι ο ελέγχων μέτοχος στην ΕΛΛΑΚΤΩΡ ενδέχεται, υπό κάποιες προϋποθέσεις, να υποστεί μείωση στην συνολική αξία του χαρτοφυλακίου του, εάν «σπάσει» ενδεχόμενη σιωπηρή συμπαιγνία μεταξύ των δύο επιχειρήσεων, παρά τα θετικές επιπτώσεις που η πιθανή αύξηση του μεριδίου αγοράς της ΕΛΛΑΚΤΩΡ λόγω χαμηλότερων τιμών (μεγαλύτερων εκπτώσεων) φέρει στην αξία της συμμετοχής του στην ΕΛΛΑΚΤΩΡ, μια και ένα σημαντικό μέρος (19% ή 16% αναλόγως του κριτηρίου) της αξίας του χαρτοφυλακίου του προέρχεται από την ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ (συντονισμένες επιπτώσεις στον ανταγωνισμό).

III.3.3 Μη συντονισμένα αποτελέσματα: επιβεβαίωση και νέα αποδεικτικά στοιχεία

III.3.3.1 Οι αλλαγές στη μετοχική σύνθεση των εταιρειών 7^{ης} τάξης – Επιπτώσεις στον ανταγωνισμό

120. Στον παρακάτω πίνακα παρουσιάζεται η μετοχική σύνθεση των εταιρειών 7ης τάξης.

ΕΤΑΙΡΕΙΑ	ΜΕΤΟΧΟΙ (την 11η.7.2022)					
ΜΥΤΙΑΗΝΑΙΟΣ Α.Ε.	[...]	ΛΟΙΠΟΙ				
	26,54%	73,46%				
ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ Α.Ε.	[...]	LATSCO HELL. HOLDINGS	ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ Α.Ε. ΣΥΜΜΕΤΟΧΩΝ	HELIKON INVESTS LTD	REGGEBORGH INVEST BV	ΛΟΙΠΟΙ
	29,75%	7,60%	7,19%	5,01%	3,02%	47,42%
ΕΛΛΑΚΤΩΡ Α.Ε.	REGGEBORGH INVEST BV	MOTOR ΟΪΑ ΑΕ	ATLAS INV.	ΛΟΙΠΟΙ		
	30,52%	29,87%	9,80%	29,81%		
ΑΒΑΞ Α.Ε.	JOANNOU & PARASKEVAIDES INV.	[...]	[...]	[...]	[...]	ΛΟΙΠΟΙ
	23,77%	11,29%	16,31%	8,53%	7,83%	32,27%
INTRAKAT Α.Ε.	WINEX INV LTD	BLUE SILK LTD	CASTELLANO PROP. LTD	[...]	INTRAKOM Α.Ε. ΣΥΜΜΕΤΟΧΩΝ	ΛΟΙΠΟΙ
	31,70%	13,64%	13,00%	8,13%	5,09%	28,44%

Πηγή: Ιστοσελίδα Χρηματιστηρίου Αξιών Αθηνών, 11.7.2022¹⁰⁷

121. Ως προς το καθεστώς ιδιοκτησίας της εταιρείας ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ η εταιρεία σύμφωνα με το ν. 3556/2007 ενημέρωσε στις 11.03.2021, κατόπιν γνωστοποίησης από τον μέτοχο REGGEBORGH INVEST B.V., το επενδυτικό κοινό, ότι **έχει συμφωνήσει να προχωρήσει σε αποεπένδυση από την εταιρεία** και θα ακολουθήσουν οι διαδικασίες για τη σταδιακή μείωση του ποσοστού συμμετοχής του από 28,181%, που ανερχόταν εκείνη την ημέρα. Σύμφωνα με ανακοίνωση της REGGEBORGH INVEST B.V. προς την ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ στον Τύπο¹⁰⁸ «*Η ReggeborghInvest ανακοινώνει ότι μετά από μία επιτυχημένη και προσοδοφόρα επενδυτική παρουσία στη ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ Α.Ε. έχει συμφωνήσει να προχωρήσει σε αποεπένδυση από την εταιρεία. Η Reggeborgh Invest θα προχωρήσει στις σχετικές, λεπτομερείς ενημερώσεις μόλις ολοκληρωθούν οι διαδικασίες για τη σταδιακή μείωση του ποσοστού συμμετοχής της στη ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ Α.Ε., που σήμερα ανέρχεται σε 28,181%. Η ReggeborghInvest θα διατηρήσει και θα ενισχύσει τις λοιπές επενδύσεις της στην Ελλάδα γιατί πιστεύει βαθύτατα στο μέλλον της ελληνικής οικονομίας και της χώρας.*
122. Στη συνέχεια, την 12.03.2021 γνωστοποίησε ο μέτοχος LATSCO HELLENIC HOLDINGS S.A.R.L, την απόκτηση δικαιωμάτων ψήφου επί του μετοχικού κεφαλαίου της ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ ΑΕ και συγκεκριμένα ότι κατόπιν συναλλαγής αγοράς μετοχών ο αριθμός μετοχών και ισάριθμων δικαιωμάτων ψήφου του ανήλθε σε 7.858.571, ήτοι ποσοστό 7,5985 % επί του συνόλου των δικαιωμάτων ψήφου της Εταιρείας, που ανέρχονται σε 103.423.291. Η εταιρεία LATSCO HELLENIC HOLDINGS S.A.R.L είναι ελεγχόμενη εταιρεία από το φυσικό πρόσωπο [...], η οποία και κατέχει έμμεσα την ως άνω συμμετοχή στην ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ Α.Ε.¹⁰⁹ Στις 20.04.2021 η ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ Α.Ε. ανακοίνωσε ότι έλαβε γνωστοποίηση από τον μέτοχο REGGEBORGH INVEST B.V. για την από 16.04.2021 μεταβολή (μείωση) στα δικαιώματα ψήφου του ως άνω μετόχου, τα οποία και κατήλθαν του ορίου του 5%. Στην ίδια ως άνω γνωστοποίηση, ο μέτοχος REGGEBORGH INVEST B.V. δήλωσε ότι δεν ελέγχεται από άλλο φυσικό ή νομικό πρόσωπο ή άλλη οντότητα και δεν ελέγχει άλλη επιχείρηση/επιχειρήσεις που κατέχουν άμεσα ή έμμεσα συμμετοχή στην ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ Α.Ε. Ο αριθμός μετοχών και ισάριθμων δικαιωμάτων ψήφου κατά την

¹⁰⁷Σημειώνεται ότι από την 6.9.2021 έχουν σημειωθεί σημαντικά γεγονότα στη μετοχική σύνθεση της εταιρείας ΕΛΛΑΚΤΩΡ. Συγκεκριμένα την 6.5.2022 η εταιρεία ΜΟΤΟΡ ΟΪΛ (ΕΛΛΑΣ) ΔΙΥΛΙΣΤΗΡΙΑ ΚΟΡΙΝΘΟΥ Α.Ε. απέκτησε συνολικό ποσοστό συμμετοχής και δικαιωμάτων ψήφου 29,87% μέσω εξωχρηματιστηριακής συναλλαγής (OTC DvP) από την εταιρεία ICEBERG CAPITAL LIMITED συμφερόντων των κ.κ Δ. Μπάκο και Ι. Καϊμενάκη, οι οποίοι πλέον κατέχουν ποσοστό μικρότερο του 5%. Την 6.5.2022 η εταιρεία REGGEBORG απέκτησε δικαίωμα προαίρεσης αγοράς (Call Option) ποσοστού 14,9% των δικαιωμάτων ψήφου φτάνοντας σε συνολικό ποσοστό συμμετοχής και δικαιωμάτων ψήφου (συνολική θέση) το 45,46%. Την 11.5.2022 η REGGEBORGH ενημέρωσε ότι προσέθεσε στο χωρίο «10. Πρόσθετες Πληροφορίες» της φόρμας TR1 την εξής φράση: «*Η Reggeborgh δεν δικαιούται να ασκεί τα δικαιώματα ψήφου που συνδέονται με τις μετοχές του call option κατά τη διάρκεια της περιόδου άσκησης του εν λόγω call option*».

Συνεπεία των ανωτέρω την 11.7.2022 η μετοχική σύνθεση της εταιρείας ΕΛΛΑΚΤΩΡ είναι: **REGGEBORG 30,52%, MOTOR OIL 29,87% και ATLAS NV 9, 79%**.

¹⁰⁸<https://www.newmoney.gr/roh/palmos-oikonomias/epixeiriseis/gek-terna-i-ollandi-pouloun-to-28-ton-metochon-tous-olo-to-paraskinio/>

¹⁰⁹Βλ σχετική ανακοίνωση στο <https://www.athexgroup.gr/el/web/guest/companies-info-voting-rights>. -

προηγούμενη γνωστοποίηση συναλλαγής ήταν 8.809.580, ήτοι κατείχε η REGGEBORGH INVEST B.V ποσοστό 8,5179 % επί του μετοχικού κεφαλαίου.

123. Ταυτόχρονα κατά το χρονικό διάστημα από τις 18.03.2021 έως και την 20.04.2021 το ποσοστό συμμετοχής, άμεσα και έμμεσα, του μετόχου [...] , μετά από διαδοχικές συναλλαγές που γνωστοποιήθηκαν στις αρμόδιες αρχές, **αυξήθηκε από 15,984% σε 29,7542 %** του μετοχικού κεφαλαίου της Εταιρείας. Συγκεκριμένα ο [...] κατέχει άμεσα 16.576.307 μετοχές και δικαιώματα ψήφου, ήτοι ποσοστό 16,0276 % του μετοχικού κεφαλαίου και έμμεσα 14.196.428 μετοχές και δικαιώματα ψήφου, ήτοι ποσοστό 13,7265 % του μετοχικού κεφαλαίου. Η έμμεση συμμετοχή αφορά την απόκτηση μετοχών της ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ ΑΕ, μέσω των ελεγχόμενων νομικών προσώπων [...], [...] και [...] σύμφωνα και με τις γνωστοποιήσεις που έχουν λάβει χώρα προς τις αρμόδιες αρχές και προς την ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ από τον εν λόγω μέτοχο φυσικό πρόσωπο¹¹⁰. Επισημαίνεται τέλος ότι φαίνεται πως κατά το ίδιο χρονικό διάστημα ο [...] πωλεί μέρος του μετοχικού κεφαλαίου που κατέχει στην θυγατρική του Ομίλου ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ και εν προκειμένω την ΤΕΡΝΑ ΕΝΕΡΓΕΙΑΚΗ ΑΕ εταιρεία με σημαντική παρουσία στον κλάδο της ενέργειας στις 23.04.2021¹¹¹.
124. Στο υπόμνημα¹¹² θέσεων της ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ που απέστειλε προς την ΕΑ στις 14.05.2021 στα πλαίσια της διαβούλευσης αναφέρεται ότι η REGGEBORGH INVEST B.V **έχει μειώσει την συμμετοχή της στο μετοχικό κεφάλαιο της ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ Α.Ε στο 3,018%** (με τις ως άνω συναλλαγές προς το φυσικό πρόσωπο [...] και το νομικό πρόσωπο LATSCO HELLENIC HOLDINGS S.A.R.L που αποτελεί εταιρεία ελεγχόμενη από την [...] να συμβαίνουν παράλληλα κατά την ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ). Για το ακριβές ποσοστό της REGGEBORGH INVEST B.V ελλείπει πλέον η υποχρέωση γνωστοποίησης κατά την έννοια του άρθρου 9 του ν. 3556/2007.
125. Άλλωστε ο Κανονισμός ΕΚ 596/2014 και του Συμβουλίου για την κατάχρηση της αγοράς καθώς και οι διατάξεις του ν. 3556/2007 και οι αποφάσεις 1/434/3.7.2007¹¹³ και 3/347/12.07.2005 και η εγκύκλιος¹¹⁴ υπ' αρ. 33 της Επιτροπής Κεφαλαιαγοράς,

¹¹⁰Βλ Οικονομικές Καταστάσεις Ομίλου ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ έτους 2020, σελ 28.

¹¹¹Η θυγατρική ενημέρωσε ότι έλαβε γνωστοποίηση από το νομικό πρόσωπο ATALE ENTERPRISES LIMITED, ότι στις 21/4/2021 επήλθε μεταβολή (αύξηση) στα δικαιώματα ψήφου του ως άνω μετόχου, τα οποία ανήλθαν του 5% και συγκεκριμένα: συνολικός αριθμός 6.923.053 μετοχές και δικαιώματα ψήφου, ήτοι ποσοστό 6,0 % επί του συνόλου των δικαιωμάτων ψήφου της Εταιρείας, που ανέρχονται σε 115.855.090. Στην ίδια ως άνω γνωστοποίηση, ο μέτοχος ATALE ENTERPRISES LIMITED δήλωσε ότι είναι ελεγχόμενη εταιρεία από το φυσικό πρόσωπο [...], ο οποίος και κατέχει έμμεσα πλέον την ως άνω συμμετοχή στην ΤΕΡΝΑ ΕΝΕΡΓΕΙΑΚΗ. Ταυτόχρονα λαμβάνει γνωστοποίηση από τον μέτοχο [...], ότι στις 21/04/2021 επήλθε μεταβολή (μείωση) στα δικαιώματα ψήφου στο 11,0583%

¹¹²Βλ το από 14.05.2021 Υπόμνημα Σχολίων και Παρατηρήσεων του Ομίλου ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ επί της από 07.04.2021 Ανακοίνωσης ΕΑ- Απόψεων για την έλλειψη συνθηκών αποτελεσματικού ανταγωνισμού στο κλάδο των κατασκευών

¹¹³Βλ.

http://m.helpe.gr/userfiles/8a53b155-76e9-4d45-9773-a27000e44a36/%CE%91%CE%A0%CE%9F%CE%A6%CE%91%CE%A3%CE%97%201_434_3.7.2007.pdf

¹¹⁴Βλ.

προβλέπουν συγκεκριμένες υποχρεώσεις ως προς την γνωστοποίηση σημαντικών συναλλαγών μίας εισηγμένης εταιρείας. Σύμφωνα με το άρθρο 9 του ν. 3556/2007 *Κάθε μέτοχος Εταιρείας, της οποίας οι μετοχές έχουν εισαχθεί σε οργανωμένη αγορά, που αποκτά ή διαθέτει μετοχές που ενσωματώνουν δικαιώματα ψήφου και, συνεπεία της απόκτησης ή της διάθεσης, το ποσοστό των δικαιωμάτων ψήφου που κατέχει, φτάνει, υπερβαίνει ή κατέρχεται των ορίων του 5%, 10%, 15%, 20%, 25%, 1/3, 50% και 2/3, υποχρεούται να ενημερώσει σχετικά τον εκδότη και την Επιτροπή Κεφαλαιαγοράς.*”. Συνεπώς σε μία μεταβολή κατά την οποία το ποσοστό των δικαιωμάτων ψήφου ενός μετόχου βρισκόταν κάτω του 5% και επήλθε μετέπειτα περαιτέρω μείωση, δεν υπόκειται στην υποχρέωση γνωστοποίησης του ν. 3556/2007, όπως ερμηνεύεται και από τις άνω σχετικές αποφάσεις και εγκύκλιο της Επιτροπής Κεφαλαιαγοράς.

126. Εν προκειμένω, σύμφωνα με την από 20.04.2021 γνωστοποίηση μεταβολής δικαιωμάτων ψήφου σύμφωνα με τον ν. 3556/2007 της ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ, επήλθε στις 16.04.2021 μείωση στα δικαιώματα ψήφου της REGGEBORGH INVEST B.V εκ του ποσοστού 8,5179% σε ποσοστό κάτωθεν του ορίου 5%. Επομένως, οποιαδήποτε άλλη «καθοδική» μεταβολή της REGGEBORGH στο μετοχικό κεφάλαιο της στην ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ, δεν θα υπόκειται σε υποχρέωση γνωστοποίησης στις αρμόδιες αρχές (Επιτροπή Κεφαλαιαγοράς/ ΧΑΑ).
127. Η REGGEBORGH INVEST B.V. δεν κατέθεσε τις θέσεις της επί της από 07.04.2021 Ανακοίνωσης ΕΑ- Απόψεων ΕΑ για την έλλειψη συνθηκών αποτελεσματικού ανταγωνισμού στον κλάδο των κατασκευών που διήρκησε ως τις 14.05.2021. Ωστόσο, ως προς την αποεπένδυσή της από την εταιρεία ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ, η REGGEBORGH σε απάντησή¹¹⁵ της προς την ΕΑ στις 09.04.2021 σχετικά με ερώτημα της υπηρεσίας για το **εάν θα γίνει πλήρης η μερική αποεπένδυση και προκειμένου να διαπιστωθούν οι λόγοι που προχώρησε σε αποεπένδυση** επί της ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ δήλωσε προς την ΓΔΑ, ότι το συνολικό ποσό των μετοχών της ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ ΑΕ που κατέχει η REGGEBORGH INVEST B.V θα μειωθεί συνακόλουθα σε 3.121.091 μετοχές ή στο 3.0178% των μετοχών/δικαιωμάτων ψήφου της ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ, εκτός [...]¹¹⁶.
128. Επιπλέον, η REGGEBORGH INVEST B.V **δήλωσε προς την ΕΑ ότι υπήρξε παθητικός επενδυτής στη ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ και ότι η απόφαση αποεπένδυσης από την εταιρεία ελήφθη με κριτήρια επενδυτικής απόδοσης, [...].** Η REGGEBORGH INVEST B.V [...]. [...]. Στις 28.07.2021 κατόπιν σχετικού ερωτήματος, η ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ απέστειλε ηλεκτρονικό μήνυμα όπου επιβεβαίωσε ότι σύμφωνα με το από 26.7.2021 μετοχολόγιο της εταιρείας ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ ΑΕ, η REGGEBORGH INVEST B.V παραμένει και συμμετέχει στο μ.κ της με 3,0178%.

<http://m.helpe.gr/userfiles/8a53b155-76e9-4d45-9773-a2700e44a36/%CE%95%CE%B3%CE%BA%CF%8D%CE%BA%CE%BB%CE%B9%CE%BF%CF%82%20%CE%B1%CF%81.%2033.pdf>.

¹¹⁵Βλ την υπ' αριθ. πρωτ. 3218/09.04.2021 απάντηση της εταιρείας προς την ΓΔΑ.

¹¹⁶ [...].

129. Επίσης επισημαίνεται ότι στις 04.02.2021 η REGGEBORGH απάντησε¹¹⁷ στη ΓΔΑ ότι είναι ένας επενδυτικός όμιλος, που δραστηριοποιείται σε διάφορους τομείς της οικονομίας στους οποίους εντοπίζει ευκαιρίες. Αυτό ήταν επίσης το σκεπτικό και το κίνητρο στην απόκτηση μετοχών μειοψηφίας στη ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ και την ΕΛΛΑΚΤΩΡ. Η REGGEBORGH δεν σχεδίαζε (τουλάχιστον κατά τον χρόνο εκείνο και προ του ελέγχου στην ΕΛΛΑΚΤΩΡ) να ασκήσει έλεγχο σε αυτούς τους δύο ομίλους και δεν έχει ασκήσει έλεγχο σε αυτούς τους ομίλους και **επομένως η ταυτόχρονη συμμετοχή της στο μετοχικό τους κεφάλαιο δεν θα επηρεάσει την ανεξάρτητη στρατηγική και απόδοση των ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ και ΕΛΛΑΚΤΩΡ. Για τον σκοπό αυτό, η REGGEBORGH έθεσε υπόψη της ΕΑ ότι δεν εκπροσωπείται με κανένα μέλος στα διοικητικά συμβούλια, τόσο της ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ, όσο και της ΕΛΛΑΚΤΩΡ και ούτε έχει ζητήσει ποτέ θέσεις στα διοικητικά τους συμβούλια.** Τέλος, η εταιρεία σημειώνει ότι δεν υπήρχε επενδυτικό σχέδιο/επιχειρηματικό σχέδιο της Reggeborgh που να αξιολογεί ή να αναλύει τυχόν πιθανές επιπτώσεις ή συνέπειες από την ταυτόχρονη συμμετοχή της REGGEBORGH στην ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ και την ΕΛΛΑΚΤΩΡ.
130. Σχετικά με την ως άνω τοποθέτηση επισημαίνεται ότι στην υπ' αριθ. πρωτ. 1098/05.02.2021 απάντηση προς την ΕΑ επισυνάπτεται [...] που είναι εσωτερικό έγγραφο [...] το οποίο φέρει ημερομηνία 05.03.2020 και στο οποίο αναφέρονται διάφοροι τρόποι επένδυσης στην Ελλάδα για να καλυφθεί το χρηματοδοτικό κενό που αντιμετώπιζε τότε ο εν λόγω Όμιλος. [...].
131. [...] ¹¹⁸ [...] ¹¹⁹ [...].
132. [...] ¹²⁰ [...].
133. Λαμβάνοντας υπόψη όλα τα ανωτέρω, ως προς την επενδυτική συμπεριφορά της τεκμαίρεται η ύπαρξη διάφορων επενδυτικών επιλογών που αξιολογούνται από την REGGEBORGH. **Φαίνεται να συνοπologίζεται η επίπτωση στην αξία της ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ αλλά και οι ενέργειες της ίδιας της ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ από τις επενδυτικές επιλογές/ενέργειες της REGGEBORGH στον Όμιλο Ελλάδα. [...].** Από τη σχετική ρευστότητα (που θα εισέπραττε η ΕΛΛΑΚΤΩΡ) θα μπορούσαν να επιλυθούν προβλήματα του κατασκευαστικού κλάδου της θηγατρικής ΑΚΤΩΡ ΑΤΕ. [...]. Υπενθυμίζεται ότι σύμφωνα με τη θεωρία κοινών οριζοντίων συμμετοχών αρκεί να αποδειχθεί ότι η REGGEBORGH **ασκεί ουσιώδη επιρροή τουλάχιστον στη μια εκ των δυο εταιρειών** όπου έχει σχετικό έλεγχο καθώς επίσης και να στρεβλώνει τη συμπεριφορά της είτε θετικά (maximizing total portfolio value) είτε αρνητικά (as a disruptive shareholder-investor) **λαμβάνοντας υπόψη τα συνολικά της συμφέροντα και από τις δυο μαζί επενδύσεις στις ανταγωνίστριες εταιρείες.**
134. Παραλλήλως και σε ότι αφορά την κατοχή ποσοστού μετοχικού κεφαλαίου της Ελλάκτωρ από την REGGEBORGH από την ημερομηνία δημοσίευσης των πρώτων

¹¹⁷Βλ. την υπ' αριθ.πρωτ. 1098/05.02.2021 απάντηση της εταιρείας προς τη ΓΔΑ.

¹¹⁸Με την υπ' αριθ.πρωτ. οικ 1503/17.02.2021 επιστολή παροχής στοιχείων

¹¹⁹Με την υπ' αριθ.πρωτ. 1902/01.03.2021 απαντητική επιστολή της.

¹²⁰Βλ την υπαριθ πρωτ 1098/05.02.2021 απάντηση της REGGEBORGH

απόψεων της ΕΑ (ήτοι την 09.04.2021) συνέβησαν τα ακόλουθα¹²¹: Στις 08.04.2021 ο Όμιλος Ελλακτωρ ανακοινώνει ότι η REGGEBORGH προτίθεται να συμμετάσχει στο Ομολογιακό Δάνειο της ΑΚΤΩΡ Α.Τ.Ε. ως ομολογιούχος δανειστής με το σύνολο του ποσού €50 εκατομμυρίων, υπό την προϋπόθεση έγκρισης της αύξησης μετοχικού κεφαλαίου της ΕΛΛΑΚΤΩΡ Α.Ε., από την επικείμενη εξ' αναβολής Έκτακτη Γενική Συνέλευση των μετόχων που θα λάβει χώρα την 22.04.2021 ενώ δεσμεύεται να συμμετάσχει στην επικείμενη αύξηση μετοχικού κεφαλαίου της ΕΛΛΑΚΤΩΡ Α.Ε. εξασκώντας πλήρως τα δικαιώματα συμμετοχής της όπως απορρέουν από την κατά τον χρόνο εκείνο μετοχική σύνθεση¹²². Στις 22.04.2021 πραγματοποιήθηκε η μετ' αναβολή Έκτακτη Γενική Συνέλευση των Μετόχων της Εταιρείας, σε συνέχεια της από 02.04.2021 διακοπείσας συνεδρίασης. Συμμετείχαν 189 μέτοχοι που εκπροσωπούν 175.666.654 κοινές ονομαστικές μετοχές (και 175.666.654 δικαιώματα ψήφου) επί συνόλου 214.272.003 κοινών ονομαστικών μετοχών (και 214.272.003 δικαιωμάτων ψήφου), ήτοι ποσοστό 81,98% του καταβλημένου μετοχικού κεφαλαίου. Θέμα μεταξύ άλλων ήταν η ανάκληση του συνόλου των μελών του Διοικητικού Συμβουλίου της Εταιρείας κατόπιν του από 25.02.2021 αιτήματος του μετόχου μειοψηφίας, της GREENHILL INVESTMENTS LIMITED, κατόχου κατά το χρόνο εκείνο 36.314.000 κοινών ονομαστικών μετοχών της Εταιρείας ήτοι κατόχου του 16,95% του κεφαλαίου¹²³. Το εν λόγω θέμα απορρίφθηκε από την ΓΣ με ποσοστό ψήφων κατά το 66,7% επί των παρισταμένων ενώ υπερψηφίζεται από το 31,7% των παρισταμένων ενώ με την ίδια πλειοψηφία εγκρίνεται η σχετική πρόταση του μετόχου REGGEBORGH σε ότι αφορά τον τρόπο χρηματοδότησης της Ελλακτωρ και την αύξηση μετοχικού κεφαλαίου της. Συνεπώς, ο κοινός μέτοχος υπέβαλε πρόταση χρηματοδότησης που προβλέπει την πώληση περιουσιακών στοιχείων της μίας επιχείρησης και εξαγορά και συγχώνευσή τους από την άλλη επιχείρηση στην οποία έχει οριζόντιες συμμετοχές (κάτι που αποτελεί έναν δεύτερο μηχανισμό ενεργητικής επιρροής).

135. Περαιτέρω η Ελλάκτωρ στο πληροφοριακό δελτίο¹²⁴ για την επικείμενη αύξηση μετοχικού κεφαλαίου δηλώνει ότι κανένα φυσικό ή νομικό πρόσωπο, πέραν των REGGEBORGH INVEST B.V, GREENHILL INVESTMENTS LIMITED και ATLAS N.V¹²⁵, δεν κατέχει ποσοστό μεγαλύτερο ή ίσο του 5% του συνόλου του μετοχικού κεφαλαίου της Εταιρείας.

¹²¹Βλ <https://ellaktor.com/informations/anakoinoseis/page/3>

¹²²Υπενθυμίζεται ότι η Reggeborgh Invest B.V κατείχε το 27,34% των δικαιωμάτων ψήφου επί του μετοχικού κεφαλαίου της ΕΛΛΑΚΤΩΡ, το οποίο προκύπτει ως άθροισμα του 14,79% άμεσων μετοχών και του 12,55% δικαιώματος προαίρεσης.

¹²³Σύμφωνα με σχετική ανακοίνωση στο ΧΑΑ στις 23.03.2021, τα φυσικά [...], ελέγχουν από κοινού και δρουν συντονισμένα, την AKRON TRADE AND TRANSPORT SA, η οποία ελέγχει την ICEBERG CAPITAL LIMITED, και η οποία, με τη σειρά της ελέγχει την GREENHILL INVESTMENT LIMITED.Βλ. <https://www.athexgroup.gr/el/web/guest/companies-info-voting-rights->

¹²⁴Βλ <https://ellaktor.com/informations/ayxisi-metochikoy-kefalaioy-2021/>.

¹²⁵Σύμφωνα με το ως άνω πληροφοριακό δελτίο το νομικό πρόσωπο ATLAS NV, η οποία ελέγχεται από την ATLAS INVEST HOLDING B.V, η οποία με τη σειρά της ελέγχεται από τον [...], με την από 23.06.2021 γνωστοποίησή του ενημέρωσε την εταιρεία για σημαντική μεταβολή σε συμμετοχή

136. Όπως προκύπτει από τον παραπάνω πίνακα βάσει της απάντησης της ΕΛΛΑΚΤΩΡ¹²⁶, η εταιρεία Reggeborg¹²⁷ διαθέτει το 30,52% των συνολικών δικαιωμάτων ψήφου μέσω μετοχών της εταιρείας ΕΛΛΑΚΤΩΡ που κατέχει (άμεση συμμετοχή). Στην ίδια απάντηση η ΕΛΛΑΚΤΩΡ αναφέρει ότι η REGGEBORG δεν συμμετέχει στο μετοχικό κεφάλαιο της διαμέσου άλλων εταιρειών. Το αντίστοιχο ποσοστό της REGGEBORG στην εταιρεία ΤΕΡΝΑ ανέρχεται στο 3,018%.
137. Εκ των ανωτέρω πραγματικών περιστατικών σε ότι αφορά την συμμετοχή της REGGEBORGH στην εταιρική λειτουργία της ΕΛΛΑΚΤΩΡ είναι πέραν πάσης αμφιβολίας ότι ο εν λόγω μέτοχος είναι ο μεγαλύτερος μέτοχος και πλέον δρα ενεργά και ουσιαστικά ελέγχει την επιχείρηση εφόσον προτείνει στους λοιπούς μετόχους της εταιρείας τα μέλη του ΔΣ αλλά και τρόπους χρηματοδότησης του Ομίλου. Σημειώνεται ότι στις 15.06.2022, η REGGEBORGH γνωστοποίησε στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή Ανταγωνισμού την απόκτηση αποκλειστικού ελέγχου επί της ΕΛΛΑΚΤΩΡ μέσω της δημόσιας αγοράς μετοχών. Η εν λόγω συναλλαγή εγκρίθηκε στις 07.07.2022¹²⁸.
138. Σε ότι αφορά την είσοδο της ATLAS N.V στο μετοχικό κεφάλαιο της ΕΛΛΑΚΤΩΡ με 9,8% επισημαίνεται ότι ελέγχεται από το φυσικό πρόσωπο [...], **ο οποίος φαίνεται να συνδέεται με την REGGEBORGH**¹²⁹. Η ATLAS N.V, αγνώστων περιουσιακών στοιχείων, σύμφωνα με την ιστοσελίδα της ιδρύθηκε το 2007 είναι ιδιωτική εταιρεία επενδύσεων με το Βέλγιο και έχει επικεντρωθεί στην επένδυση σε ενεργειακά περιουσιακά στοιχεία και δραστηριοποιείται στην αγοραπωλησία εταιρειών ενέργειας που δραστηριοποιούνται τόσο σε συμβατική όσο και στην ανανεώσιμη ενέργεια
139. Σύμφωνα με τα ως άνω στοιχεία ως ειπώθηκε διαπιστώνεται ότι η REGGEBORGH δεν έχει προβεί σε πλήρη αποεπένδυση στην ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ. Το ποσοστό συμμετοχής είναι μικρό και μειοψηφικό (ήτοι το 3,018%), και δεν δύναται τυπικώς να ασκήσει ουσιώδη επιρροή. Ωστόσο στην ΓΣ του Ομίλου ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ στις 01.07.2021 η εκπροσώπηση των μετόχων κυμάνθηκε και πάλι σε χαμηλά επίπεδα ήτοι στο 59% επί του συνόλου

και δικαιώματα στην εταιρεία ως ακολούθως: i) άμεση συμμετοχή από 7.834.562 σε 20.993.760 μετοχές κα δικαιώματα ψήφου ήτοι ποσοστό από 3,65% σε 9,80% επί του μετοχικού κεφαλαίου της Εταιρείας, ii) έμμεση συμμετοχή 0% και συνολική συμμετοχή (άμεση και έμμεση) και δικαιωμάτων ψήφου (άμεσο και έμμεσο) 9,798% (ήτοι 20.993.760 κοινές μετά ψήφου ονομαστικές μετοχές) επί του συνόλου των δικαιωμάτων ψήφου της ΕΛΛΑΚΤΩΡ. Συνεπεία των ανωτέρω η, ATLAS INVEST HOLDING B.V. (η οποία ελέγχει την ATLAS NV), καθώς και το φυσικό πρόσωπο [...] (ο οποίος ελέγχει την ATLASINVEST HOLDING B.V.), μετά την ανωτέρω συναλλαγή, ελέγχουν συνολικά (εμμέσως) συμμετοχή και δικαιώματα ψήφου που αντιστοιχούν σε ποσοστό 9,798% (ήτοι 20.993.760 κοινές μετά ψήφου ονομαστικές μετοχές) επί του συνόλου των δικαιωμάτων ψήφου της Εταιρείας. Κατά την ημερομηνία του παρόντος Ενημερωτικού Δελτίου δικαιούχος για την άσκηση των δικαιωμάτων ψήφου των 54.815.876 μετοχών της ΕΛΛΑΚΤΩΡ Α.Ε. που κατέχει η GREENHILL INVESTMENTS LIMITED, βάσει ενεχύρων, είναι η AEOLUS INVESTORS LLC, σύμφωνα με την από 08.07.2021 βεβαίωση της Ελληνικού Κεντρικού Αποθετηρίου Τίτλων.

¹²⁶ Θα πρέπει να σημειωθεί ότι δεν έχουν πραγματοποιηθεί Γενικές Συνελεύσεις στην ΕΛΛΑΚΤΩΡ από το δεύτερο ενημερωτικό σημείωμα μέχρι και σήμερα.

¹²⁷ Η διαχρονική συμμετοχή της εταιρείας παρουσιάζεται στη συνέχεια του σημειώματος.

¹²⁸ Βλ. απόφαση M.10799 - REGGEBORGH / ELLAKTOR (https://ec.europa.eu/competition/mergers/cases1/202229/M_10799_8406577_100_3.pdf).

¹²⁹ Βλ. σχετικά Πρακτικά της REGGEBORGH (nnex 3.A στο πρακτικό της 01/04/2019 Memo Reggeborgh's investing in GEK Terna).

των μετοχών, συνεπώς η REGGEBORGH ενδέχεται να έχει μεγαλύτερη επιρροή από αυτή που αντιπροσωπεύει το ποσοστό συμμετοχής της¹³⁰. Υπενθυμίζεται άλλωστε ότι διαχρονικά η ΓΣ των μετόχων της ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ συγκεντρώνει χαμηλή εκπροσώπηση επί του συνόλου των μετόχων. Στις συγκεκριμένες Γενικές Συνελεύσεις συμμετείχαν πάντοτε η REGGEBORGH και ο [...] ¹³¹.

ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ 2018-2022							
ΓΕΝΙΚΗ ΣΥΝΕΛΕΥΣΗ	ΤΑΚΤΙΚΗ	ΕΚΤΑΚΤΗ	ΕΚΤΑΚΤΗ	ΤΑΚΤΙΚΗ	ΤΑΚΤΙΚΗ	ΤΑΚΤΙΚΗ	ΜΕΣΟΣ ΟΡΟΣ 2018-2021
ΗΜΕΡΟΜΗΝΙΑ	27/6/2018	26/6/2019	9/12/2019	8/7/2020	1/7/2021	28/6/2022	
ΑΠΑΡΤΙΑ	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	64,17%
ΜΕΤΟΧΟΙ	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	

140. Ως εκ τούτου σε επίπεδο δύναμης ψήφου και λαμβάνοντας υπόψη τον μέσο όρο εκπροσώπησης των μετόχων στις ΓΣ υπό την τρέχουσα σύνθεση, που ο μέτοχος [...] κατέχει περί το 30% του μετοχικού κεφαλαίου, οριακά την πλειοψηφία επι των παρόντων μετόχων [...], κάτι το οποίο θα μπορούσε να προκύψει λόγω της προηγούμενης συνεργασίας μεταξύ των δύο μετόχων της ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ και ευρύματα των ελέγχων (βλ. ενότητα III.3.3.2.1).
141. Σημειώνεται εδώ ότι στο Καταστατικό της ΤΕΡΝΑ της 28.6.2022, το μετοχικό κεφάλαιο της εταιρείας ανέρχεται συνολικά σε €58.951.275,87 και διαιρείται σε 103.423.291 κοινές με ψήφο ονομαστικές μετοχές, ονομαστικής αξίας πενήντα επτά λεπτών του ευρώ (0,57 €) η καθεμία. Το άρθρο 12 του Καταστατικού προβλέπει διατάξεις σχετικά με την απλή και εξαιρετική απαρτία και πλειοψηφία. Σύμφωνα με την παρ. 1 του άρθρου αυτού, η «Γενική Συνέλευση βρίσκεται σε απαρτία και συνεδριάζει εγκύρως επί των θεμάτων της ημερήσιας διάταξης όταν εκπροσωπείται σ' αυτή το είκοσι τοις εκατό (20%) τουλάχιστον του καταβλημένου μετοχικού κεφαλαίου». Επιπλέον, σύμφωνα με την παρ. 4, «(ε)ξαιρετικά, η Γενική Συνέλευση βρίσκεται σε απαρτία και συνεδριάζει εγκύρως επί των θεμάτων της ημερήσιας διάταξης εάν εκπροσωπείται σ' αυτήν το ένα δεύτερο (1/2) του καταβλημένου Μετοχικού Κεφαλαίου, όταν πρόκειται για αποφάσεις που αφορούν: α) συγχώνευση, διάσπαση, μετατροπή, αναβίωση, παράταση της διάρκειας ή διάλυση της Εταιρείας; β) μεταβολή της εθνικότητας της Εταιρείας; γ) μεταβολή του αντικειμένου της επιχείρησης της Εταιρείας; δ) την αύξηση του μετοχικού κεφαλαίου πλην των περιπτώσεων της αύξησης που αναφέρεται στην παρ. 2 του άρθρου 5 του παρόντος ή αυτής που επιβάλλεται από διατάξεις άλλων νόμων, ή γίνεται με κεφαλαιοποίηση αποθεματικών, τη μείωση του εταιρικού κεφαλαίου πλην της περιπτώσεως της παρ. 5 του άρθρου 21 ή της παρ. 6 του άρθρου 49 του Ν. 4548/2018, (απαίτηται πλειοψηφία 2/3; ε) την έκδοση ομολογιακού δανείου κάθε άλλης μορφής πλην του κοινού ομολογιακού δανείου; στ) τη μεταβολή του τρόπου διάθεσης των κερδών; ζ) Επαύξηση των υποχρεώσεων των μετόχων; η) Παροχή

¹³⁰Βλ.

https://www.gekterna.com/userfiles/GeneralAssemblies/el/2021/GA_Announcement_GEKTERNA_01-07-2021_No1_gr.pdf.

¹³¹ Βλ. Παράρτημα 6.

ή ανανέωση εξουσίας προς το Διοικητικό Συμβούλιο για αύξηση του μετοχικού κεφαλαίου σύμφωνα με την παρ.1 του αρ.24 του Ν4548/2018; θ) Σε κάθε άλλη περίπτωση κατά την οποία ο νόμος ορίζει ότι για την λήψη απόφασης από τη Γενική Συνέλευση απαιτείται η απαρτία της παρούσας παραγράφου». Επίσης το άρθρο 14 του Καταστατικού της εταιρείας ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ αναφέρει ότι « (η) Γενική Συνέλευση αποφαινεται εξαιρετικά με πλειοψηφία των δύο τρίτων (2/3) των ψήφων που εκπροσωπούνται σ' αυτήν προκειμένου για τις αποφάσεις που αναφέρονται στο άρθρο 12 παρ. 4 του παρόντος. Από τις συμμετοχές στις Γενικές Συνελεύσεις (βλ. παράρτημα 6) συμπεραίνεται ότι σε κάθε Γενική Συνέλευση υπήρχε η απαραίτητη συμμετοχή τόσο για απλή όσο και εξαιρετική απαρτία. Επίσης από τις ψήφους «Υπέρ» επί των θεμάτων των Γενικών Συνελεύσεων, όπως αυτό προκύπτει από τον Πίνακα 2 στο Παράρτημα 6, διαπιστώνεται ότι ακόμα και η εξαιρετική πλειοψηφία των 2/3 των συμμετεχόντων στις Γενικές Συνελεύσεις δεν ήταν ποτέ πρόβλημα μιας και όλες οι αποφάσεις ελήφθησαν με πλειοψηφίες μεγαλύτερες του 88%. Τα πρακτικά των Γενικών Συνελεύσεων δεν αναφέρουν τις εταιρικές συμμαχίες. Δεδομένων όμως των ανωτέρω πλειοψηφιών, τεκμαίρεται ότι όλοι οι μεγάλοι μέτοχοι της εταιρείας, και ειδικότερα ο [...] και η REGGEBROGH, έχουν την ίδια άποψη επί των θεμάτων που τέθηκαν στις Γενικές Συνελεύσεις.

142. Ταυτόχρονα έστω ότι η κατοχή ποσοστού 3,018%% της μετόχου πλειοψηφίας REGGEBORGH στην ΕΛΛΑΚΤΩΡ και στην ανταγωνίστρια ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ δεν μπορεί να ερμηνευτεί ότι έχει βραχυπρόθεσμο χαρακτήρα και ότι η εταιρεία θα εξέρχεται του μετοχικού κεφαλαίου σε κάθε περίπτωση, όταν η αρχική τοποθέτηση ανάγεται από το 2018 και κινείται αρχικά στα ίδια χαμηλά επίπεδα. Σε ότι αφορά άλλωστε τα επενδυτικά κριτήρια της εν λόγω τοποθέτησης που η ίδια η REGGEBORGH επικαλείται, εκτιμάται ότι η συμμετοχή της θα μπορούσε να διατηρηθεί επι μακρό χρονικό διάστημα στα ίδια επίπεδα ή και να αυξηθεί εκ νέου τουλάχιστον στα όρια της μη υποχρέωσης γνωστοποίησης του επενδυτικού κοινού και των αρμόδιων αρχών.
143. Υπενθυμίζεται ότι το φαινόμενο της κοινής οριζόντιας συμμετοχής ιδιαίτερα σε αγορές υψηλής συγκέντρωσης, δημιουργεί προβλήματα περιορισμού του ανταγωνισμού, καθώς οι κοινοί επενδυτές επωφελούνται από στρατηγικές μεγιστοποίησης της συνολικής αξίας των οριζόντιων συμμετοχών του χαρτοφυλακίου τους και όχι μίας συγκεκριμένης μόνο εταιρείας.¹³² Παραδοσιακά, επενδυτές τύπου *index funds*, διατηρούν μία παθητική συμμετοχή στις εταιρείες που επενδύουν και δεν ενδιαφέρονταν γενικά να είναι ενεργοί στην εταιρική διακυβέρνηση έκαστης εταιρείας του χαρτοφυλακίου τους. Παρόλα αυτά, βάσει της θεωρίας βλάβης, οι κοινοί μέτοχοι, έχουν τη δυνατότητα αλλά και το κίνητρο να προωθούν στρατηγικές μείωσης του ανταγωνισμού μεταξύ των εταιρειών του χαρτοφυλακίου τους. Σύμφωνα με τη βιβλιογραφία, τα μέσα επιρροής στην εταιρική διακυβέρνηση είναι η άτυπη ανάμιξη, η

¹³² Βλ. Δ. Τζουγανάτος, Κοινοί Μέτοχοι σε εταιρείες της ίδιας σχετικής αγοράς και ενωσιακό δίκαιο, ΧρΙΔ 2020, σελ.245.

ψήφος, η αμοιβή των εκτελεστικών μελών και η **απειλή εξόδου**.¹³³ Η δυνατότητα επιρροής ισχύει ακόμα περισσότερο στην περίπτωση που εξετάζεται, μια και ο κοινός μέτοχος, η REGGEBORGH αποτελεί επιχείρηση που δραστηριοποιείται ως επενδυτής στον κατασκευαστικό τομέα, συνεπώς σε αντίθεση με ένα *index fund* έχει τόσο την απαραίτητη εξειδίκευση όσο και το κίνητρο να παρακολουθεί στενότερα την διακυβέρνηση της εταιρείας στην οποία επένδυσε, ιδιαίτερα μάλιστα εάν για ένα μεγάλο χρονικό διάστημα (από τις 26.6.2019 έως τις 18.03.2021)¹³⁴ υπήρξε ο μεγαλύτερος μέτοχος της συγκεκριμένης επιχείρησης. Ενδεικτικά δε, με βάση τα δικαιώματα ψήφου η εν λόγω εταιρεία κατείχε το 34,671% της ΤΕΡΝΑ από τις 17 Απριλίου 2019 έως τις 20 Μαρτίου του 2020¹³⁵.

144. Τα κίνητρα των κοινών μετόχων στο να μην προωθήσουν πολιτικές σκληρού ανταγωνισμού είναι διαρθρωτικά (structural). Ο Elhauge υποστηρίζει ότι έχοντας κοινές οριζόντιες συμμετοχές, και στο πλαίσιο που η ισορροπία δυνάμεων μεταξύ μετόχων δρα υπέρ τους, όπως φαίνεται να συμβαίνει εν προκειμένω με την ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ και πιο πρόσφατα με την ΕΛΛΑΚΤΩΡ, οι επενδυτές είθισται να μην προσπαθούν τόσο να προωθήσουν πολιτικές σκληρού ανταγωνισμού ή μείωση των τιμών σε σχέση με το πώς θα συμπεριφέρονταν εάν είχαν επενδύσει σε μία μόνο από τις ανταγωνίστριες εταιρείες.¹³⁶
145. Όσον αφορά την πραγματική δυνατότητα που έχουν οι κοινοί μέτοχοι να ασκούν επιρροή στην εταιρική διακυβέρνηση, παρά το μειωθητικό τους ποσοστό συμμετοχής, αυτοί διαθέτουν τις επίσημες οδούς και τις ανεπίσημες. Ο επίσημος τρόπος για να εκφράσουν οι επενδυτές τις προτιμήσεις τους είναι μέσω τις ψηφοφορίας στις Γενικές Συνελεύσεις (ΓΣ), και η δυνατότητα που έχουν μέσω αυτής στην μεταβολή του Διοικητικού Συμβουλίου (ΔΣ) μίας εταιρείας. Συγκεκριμένα, μπορούν να προτείνουν συγκεκριμένα άτομα για συμμετοχή στο ΔΣ, να προτείνουν ενέργειες που απαιτούν έγκριση από την ΓΣ, να έχουν λόγο στην αμοιβή του ΔΣ και να χρησιμοποιούν πληρεξούσιους στο να ασκούν το δικαίωμα ψήφου τους.¹³⁷ Η ψηφοφορία για την επιλογή ή καταψήφιση του ΔΣ είναι ο πιο προφανής τρόπος στο πώς μπορεί να επηρεαστεί η εταιρική διακυβέρνηση από κοινούς επενδυτές.
146. Υπενθυμίζεται οι κοινές οριζόντιες συμμετοχές δύνανται να επιφέρουν μονομερή αντιμονοπωλιακά αποτελέσματα σε αγορές που παρουσιάζουν υψηλή συγκέντρωση,

¹³³Βλ. Simona Frazzani and others, “Barriers to Competition through Joint Ownership by Institutional Investors”, (2020) Study for the Committee on Economic and Monetary Affairs, Policy Department for Economic, Scientific and Quality of Life Policies, European Parliament, Luxembourg, 58; Jose Azar and other, “Anticompetitive Effects of Common Ownership, (2018) 73(4) Journal of Finance, 45.

¹³⁴ Η συμμετοχή της Reggeborgh στην ΤΕΡΝΑ ξεκινάει την 27.6.2018 με ποσοστό 8%, το οποίο αυξάνεται την 26.6.2019 σε 25% και 28.12.2020 σε 30,25%, ενώ από τις 11.03.2021 εκκίνησε αποεπένδυση της REGGEBORGH INVEST από την ΤΕΡΝΑ με σταδιακή μείωση του ποσοστού συμμετοχής της σε 28,181% και στις 14.05.2021 3,018%.

¹³⁵ Βλ την υπ αριθ πρωτ 260/11.01.2022 απαντητική επιστολή της Επιτροπής Κεφαλαιαγοράς.

¹³⁶Elhauge, E.R., (2019), ‘The Causal Mechanisms of Horizontal Shareholding’, Ohio State Law Journal, 40.

¹³⁷O’Brien, D. and Salop, S., (2000), 67 ‘Competitive Effects of Partial Ownership: Financial Interest and Corporate Control’, Antitrust Law Journal.

όπως ο κλάδος των κατασκευών. Ένας λόγος είναι ότι είναι σύνηθες αντί της ψηφοφορίας στα αποφασιστικά όργανα, οι επενδυτές να επιλέγουν πλάγιους τρόπους να εκφράζουν και να επιβάλουν τις προτιμήσεις τους.

147. Η επιρροή των μετόχων δύναται επίσης να προκύπτει από το θεσμικό πλαίσιο. Σύμφωνα με το άρθρο 141 του Ν. 4548/2018 για τις ΑΕ, που αντικατέστησε τον Ν. 2190/1920, έχουν πλέον ενισχυθεί σημαντικά τα συλλογικά και ατομικά δικαιώματα μετόχων μειοψηφίας¹³⁸. Αρα, με αίτηση μετόχων, που εκπροσωπούν το ένα εικοστό (1/20) του καταβεβλημένου κεφαλαίου, το ΔΣ υποχρεούται να συγκαλεί **έκτακτη ΓΣ** των μετόχων. Σε εταιρείες με μετοχές εισηγμένες σε ρυθμιζόμενη αγορά ειδικότερα, μέτοχοι που εκπροσωπούν **το ένα εικοστό (1/20) ήτοι το 5%** του καταβεβλημένου κεφαλαίου έχουν το δικαίωμα να υποβάλλουν σχέδια αποφάσεων για θέματα που περιλαμβάνονται στην αρχική ή την τυχόν αναθεωρημένη ημερήσια διάταξη γενικής συνέλευσης. Αυτό σημαίνει ότι οι μειοψηφικοί μέτοχοι πλέον έχουν ουσιαστική δυνατότητα άσκησης επιρροής στην εταιρική διακυβέρνηση μιας εταιρείας και μέσω της επίσημης οδού της σύγκλησης τακτικών ή εκτάκτων γενικών συνελεύσεων και ψηφοφορίας.
148. Ο σημαντικότερος ίσως όμως τρόπος επηρεασμού της εταιρικής διακυβέρνησης από τους επενδυτές είναι **η άτυπη οδός μέσω άμεσης επικοινωνίας**.¹³⁹ Αυτό επιβεβαιώνεται σε reports των ίδιων κοινών μετόχων που δημοσιοποιούνται πλέον λόγω της εδραίωσης απαιτήσεων αυξημένης διαφάνειας για τους θεσμικούς επενδυτές (stewardship codes).¹⁴⁰ Οι ενδείξεις τέτοιων ανεπίσημων συζητήσεων αν και δεν είναι

¹³⁸Στις 01.07.2021 έλαβε χώρα η Τακτική Γενική Συνέλευση των Μετόχων της ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ και σύμφωνα με την πρόσκληση και τον νόμο 4584/2018 παρατίθενται κατωτέρω λεπτομερείς πληροφορίες που αφορούν το άρθρο 141 «*σχετικά με τα δικαιώματα των Μετόχων των παρ. 2, 3, 6 και 7 του άρθρου 141 του ν. 4548/2018. (α) Μέτοχοι που εκπροσωπούν το ένα εικοστό (1/20) του καταβεβλημένου κεφαλαίου, μπορούν, με αίτησή τους που πρέπει να περιέλθει στο διοικητικό συμβούλιο δεκαπέντε (15) τουλάχιστον ημέρες πριν από τη Γενική Συνέλευση ήτοι την 16/06/2021, να ζητήσουν από το διοικητικό συμβούλιο να εγγραφεί στην ημερήσια διάταξη Γενικής Συνέλευσης, που έχει ήδη συγκληθεί, πρόσθετα θέματα. Η αίτηση για την εγγραφή πρόσθετων θεμάτων στην ημερήσια διάταξη συνοδεύεται από αιτιολόγηση ή από σχέδιο απόφασης προς έγκριση στη Γενική Συνέλευση. Η αναθεωρημένη ημερήσια διάταξη δημοσιοποιείται κατά τον ίδιο τρόπο όπως η προηγούμενη ημερήσια διάταξη, δεκατρείς (13) ημέρες πριν από την ημερομηνία της Γενικής Συνέλευσης, ήτοι την 18/06/2021 και ταυτόχρονα τίθεται στη διάθεση των μετόχων στο διαδικτυακό τόπο της Εταιρείας, μαζί με την αιτιολόγηση ή το σχέδιο απόφασης που έχει υποβληθεί από τους μετόχους κατά τα προβλεπόμενα στην παράγραφο 4 του άρθρου 123 του ν. 4548/2018. Αν τα θέματα αυτά δεν δημοσιευθούν, οι αιτούντες Μέτοχοι δικαιούνται να ζητήσουν την αναβολή της Γενικής Συνέλευσης, σύμφωνα με την παράγραφο 5 του άρθρου 141 του ν. 4548/2018 και να προβούν οι ίδιοι στη δημοσίευση με δαπάνη της Εταιρείας. (β) Μέτοχοι που εκπροσωπούν το ένα εικοστό (1/20) του καταβεβλημένου κεφαλαίου έχουν το δικαίωμα να υποβάλλουν σχέδια αποφάσεων για θέματα που περιλαμβάνονται στην αρχική ή την τυχόν αναθεωρημένη ημερήσια διάταξη Γενικής Συνέλευσης. Η σχετική αίτηση πρέπει να περιέλθει στο διοικητικό συμβούλιο επτά (7) τουλάχιστον ημέρες πριν από την ημερομηνία της Γενικής Συνέλευσης, ήτοι έως την 24/06/2021, τα δε σχέδια αποφάσεων τίθενται στη διάθεση των μετόχων κατά τα οριζόμενα στην παράγραφο 3 του άρθρου 123 του ν. 4548/2018».*

¹³⁹ Βλ. Jose Azar and other, “Anticompetitive Effects of Common Ownership, (2018) 73(4) Journal of Finance, 46; McCahery, J., Sautner, Z. and Starks, L., (2016), ‘Behind the Scenes: The Corporate Governance Preferences of Institutional Investors’, Journal of Finance.

¹⁴⁰ Βλ. Simona Frazzani and others, “Barriers to Competition through Joint Ownership by Institutional Investors”, (2020) Study for the Committee on Economic and Monetary Affairs, Policy Department for Economic, Scientific and Quality of Life Policies, European Parliament, Luxembourg, 64.

πάντα διαθέσιμες στο δημόσιο κοινό, είναι αρκετές στο να οδηγούν στο συμπέρασμα ότι οι επενδυτές και οι εταιρείες χαρτοφυλακίου τους συζητάνε όντως στρατηγικές που αφορούν κινήσεις στην σχετική αγορά. Οι ενδείξεις αυτές είναι ακόμα πιο έντονες ιδίως εάν οι επενδυτές αυτοί βρίσκονται στην ίδια αγορά με τις εταιρείες που συμμετέχουν^{141,142}.

149. Έχει διατυπωθεί η θέση πως το γεγονός, ότι η κοινή μειοψηφική ιδιοκτησία δεν θα οδηγήσει στον νομικό/οικονομικό έλεγχο της εταιρείας δεν σημαίνει απαραίτητα ότι οι κοινοί μέτοχοι δεν έχουν τρόπους επιρροής της διοίκησης των εταιρειών που διαθέτουν μετοχές¹⁴³. Τα αρνητικά αποτελέσματα της κοινής ιδιοκτησίας συσχετίζονται με καταστάσεις έμμεσης, de facto, συλλογικής επιρροής στην εταιρική διακυβέρνηση και στην ευρύτερη αγορά λόγω της αλληλεπίδρασης και του σωρευτικού αποτελέσματος των παράλληλων οριζόντιων μειοψηφικών συμμετοχών σε εταιρείες ανταγωνιστές.¹⁴⁴
150. Εν προκειμένω, σύμφωνα με την έρευνα, οι ενδείξεις που παρουσιάζει η συμμετοχή της REGGEBORGH στην ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ και την ΕΛΛΑΚΤΩΡ, δεν ομοιάζει ως παθητική.

¹⁴¹Ένα άλλο έσχατο μέσο άσκησης επιρροής στην διοίκηση είναι η πιθανή απειλή εξόδου από τους επενδυτές προς τις εταιρείες που επενδύουν. Σε περίπτωση διαφωνίας επενδυτών με τη διοίκηση, η πώληση του μεριδίου τους θα είχε αρνητικό αντίκτυπο στην μετέπειτα τιμή της μετοχής και αποτελεί μέσο πίεσης της διοίκησης της εταιρείας στο να συμβιβαστεί με τις επιθυμίες των μετόχων και να προβεί σε αντι-ανταγωνιστικές ενέργειες στον κλάδο Simona Frazzani and others, “Barrier to Competition through Joint Ownership by Institutional Investors”, (2020) Study for the Committee on Economic and Monetary Affairs, Policy Department for Economic, Scientific and Quality of Life Policies, European Parliament, Luxembourg, 67.

¹⁴²Ένα παράδειγμα νομολογίας που προβάλλει την επιρροή της κοινής ιδιοκτησίας στον ανταγωνισμό, στο πλαίσιο όμως των κανόνων EU Merger Control, είναι η υπόθεση Dow/DuPont. Στην υπόθεση αυτή, ο κλάδος που ερευνηθήκε από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή ήταν ο αγροχημικός. Κατά τον έλεγχο της συγχώνευσης Dow/DuPont το 2017, ήταν η πρώτη φορά που η Επιτροπή αναφέρθηκε στο φαινόμενο της κοινής ιδιοκτησίας. Σε αυτή την συγχώνευση, ένας μικρός αριθμός κοινών μετόχων κατείχαν συλλογικά περίπου 29-36% από την Dow, τη DuPont και την Monsanto, τους κύριους δηλαδή ανταγωνιστές στον ολιγοπωλιακό κλάδο των αγροχημικών. European Commission, case M.7932 – Dow/DuPont, para 90.

¹⁴³Βλ. Booraem, Glenn (2016). Passive investors, not passive owners. Journal of Financial Economics, 121(1), σελ. 111-141. Διαθέσιμο στο: <http://personal.vanguard.com/us/insights/article/proxy-commentary-042013>; Appel, Ian, Gormley, Todd and Keim, Donald (2016). Passive investors, not passive owners. Journal of Financial Economics 121(1), σελ. 111-141; McCahery, Joseph, Starks, Laura and Sautner, Zacharias (2016). Behind the scenes: The corporate governance preferences of institutional investors. Journal of Finance, 71(6), σελ. 2905-2932, Mullins, William (2014). The governance impact of index funds: Evidence from regression discontinuity. Sloan School of Management, Massachusetts Institute of Technology, Working paper No. 19-08. Διαθέσιμο στο: <https://www.rhsmith.umd.edu/files/Documents/Departments/Finance/spring2014/mullins.pdf>.

¹⁴⁴Βλ. Anna Tzanaki, “The common ownership boom: or how I learnt to start worrying and love antitrust”, (2019) CPI International. Βλ. Μεταξύ άλλων, E Elhauge, ‘Horizontal Shareholding’, (2016). 129 Harv. L. Rev. 1267; J Azar, A New Look at Oligopoly: Implicit Collusion through Portfolio Diversification (PhD thesis, Princeton University, 2012); A Tzanaki, The Regulation of Minority Shareholdings and Other Structural Links Between Competing Undertakings: A Law & Economics Analysis (PhD Thesis, University College London, September 2017); J Azar, MC Schmalz, and I Tecu, ‘Anticompetitive Effects of Common Ownership’ (2018) 73(4) J Finance 1513 ; E; Elhauge, New Evidence, Proofs, and Legal Theories on Horizontal Shareholding (Harvard Law School, 2018), available at http://www.law.harvard.edu/programs/olin_center/papers/pdf/Elhauge_944.pdf; I. Lianos, A. Velias, A. Medina, Common Ownership and Competition – Theories of Harm and Measurement in Horizontal and Vertically Integrated Markets (Mimeo, 2021).

151. Όσον αφορά την ΕΛΛΑΚΤΩΡ, υπενθυμίζεται η συμμετοχή της REGGEBORGH στα εσωτερικά πεπραγμένα της εταιρείας με την πρόταση και την επιτυχία στην αντικατάσταση του Διοικητικού Συμβουλίου της.¹⁴⁵ Από την άλλη, όσον αφορά την συμμετοχή της στην ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ, παρά το γεγονός ότι πλέον κατέχει το 3% των μετοχών της¹⁴⁶, [...] ¹⁴⁷, μπορεί να συναχθεί ευλόγως το συμπέρασμα ότι η επένδυση στην ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ και την ΕΛΛΑΚΤΩΡ δεν ήταν μία παροδική επένδυση βραχυπρόθεσμου χαρακτήρα, αλλά ότι το ολλανδικό fund είχε σοβαρές και ουσιαστικές βλέψεις για τον ευρύτερο κατασκευαστικό κλάδο της χώρας με ενεργητική συμμετοχή στη διαμόρφωση της γενικότερης δομής του κλάδου (βλ. επίσης ανάλυση του ευρήματος του ελέγχου ΙΙΙ.3.3.2.1).
152. Σε ότι αφορά την τοποθέτηση της ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ επι των απόψεων της ΕΑ ότι με βάση τα στοιχεία δεν προκύπτει από πουθενά ότι η REGGEBORGH είχε την δυνατότητα άμεσης επικοινωνίας με την διοίκηση σε οποιασδήποτε από τις δύο επιχειρήσεις, το εύρημα του επιτοπίου ελέγχου (βλ. ενότητα ΙΙΙ.3.3.2.2) αλλά και οι οικονομικές σχέσεις και δεσμοί μεταξύ της REGGEBORGH και του [...] αποδεικνύουν ότι υπήρχε αυτή η δυνατότητα άμεσης επικοινωνίας. Σε ότι αφορά την τοποθέτηση της ΤΕΡΝΑ ότι πρόκειται για μικρή περίοδο αναφοράς και για τις δύο εταιρείες, ούτε αυτή στοιχειοθετείται, εφόσον χρονολογείται αρχικά από το 2017.
153. Σε ότι αφορά τη θεωρία βλάβης και την ακριβή επίπτωση στον ανταγωνισμό από την ύπαρξη της κοινής ιδιοκτησίας στο μετοχικό κεφάλαιο των δύο εταιρειών λεκτέα είναι τα ακόλουθα. Στις απόψεις της ΕΑ είχε διατυπωθεί η άποψη ότι η εξεταζόμενη πρακτική θα μπορούσε να οδηγήσει σε αποδυνάμωση της ανταγωνιστικής ισχύος της επιχείρησης-στόχου, ήτοι της εταιρείας ΕΛΛΑΚΤΩΡ, καθώς η αποκτώσα εταιρεία θα μπορούσε να χρησιμοποιήσει τη θέση της για να περιορίσει τις ανταγωνιστικές στρατηγικές της εταιρείας-στόχου. [...].
154. Σύμφωνα με το παράρτημα έγινε εκ νέου ποσοτική ανάλυση των επιπτώσεων της κοινής ιδιοκτησίας στον ανταγωνισμό υπο τις συνθήκες που διαμορφώθηκαν στο μετοχικό κεφάλαιο των κατασκευαστικών εταιρειών 7^{ης} τάξης από τον Σεπτέμβριο 2021. Η υποθετική περίπτωση όπου η Reggeborgh Invest δεν έχει μετοχές σε περισσότερες από μία εταιρείες, επομένως δεν έχει κοινή ιδιοκτησία μεταξύ των ανταγωνιστικών επιχειρήσεων του κλάδου που ερμηνεύεται από τον δείκτη ΗΗΙ αναμένεται να παραμείνει στο ίδια επίπεδα στην τιμή 2313 όπως και την προηγούμενη ανάλυση στις πρώτες Απόψεις της ΕΑ. Αυτό υπενθυμίζεται ότι συνεπάγεται ένα αποτελεσματικό αριθμό επιχειρήσεων 4,32 εάν δεν υπήρχε καμία κοινή ιδιοκτησία στις εν λόγω ανταγωνιστικές επιχειρήσεις. Ο δείκτης ΜΗΗΙ υπό τον αναλογικό έλεγχο (της νέας κοινής ιδιοκτησίας και δομής του μετοχικού κεφαλαίου των επιχειρήσεων) έχει μειωθεί σχεδόν κατά 10% (από 2735 σε 2464). Αυτό συνεπάγεται έναν πραγματικό αριθμό

¹⁴⁵Βλ.: <https://www.capital.gr/epixeiriseis/3521624/neo-ds-stin-ellaktor-uperpsifistike-i-protasi-tis-reggeborgh>

¹⁴⁶ Βλ την υπ αριθ. πρωτ 1395/11.02.2022 απαντητική επιστολή της ΤΕΡΝΑ προς την ΓΔΑ

¹⁴⁷Βλ. υπ' αριθ. πρωτ. 1902/01.03.2021 Απάντηση προς την ΓΔΑ της Reggerborgh Inves tB.V. Δ. Τζουγανάτο στο από 17.01.2021 ερωτηματολόγιο: Annex 2- Minutes with reference to GEK TERNA and ELLAKTOR.

4,06 επιχειρήσεων, υποδηλώνοντας ότι ελλείπει κοινής ιδιοκτησίας, ο πραγματικός αριθμός επιχειρήσεων θα αυξηθεί κατά 0,26 (ή 6 μονάδες log) υπό τον αναλογικό έλεγχο. **Πρόκειται για σημαντική μείωση άνω του 60% από την προηγούμενη εκτίμηση των 0,67 (ή 17 σημείων καταγραφής).**

155. Στη συνέχεια υπολογίστηκε εκ νέου τη μεταβολή της αξίας σε ευρώ λαμβάνοντας υπόψη ενδεικτικά τον συνολικό προϋπολογισμό 960¹⁴⁸ διαγωνισμών δημοσίων έργων 6^{ης} τάξεως και 7^{ης} τάξεως για την περίοδο 2018-2020 συνολικής αξίας 10,98 δισεκατομμυρίων ευρώ υπό τις νέες συνθήκες ιδιοκτησίας στο μετοχικό κεφάλαιο των εν λόγω επιχειρήσεων και υπό τις ίδιες υποθέσεις¹⁴⁹. Εκτιμήθηκε, πλέον ότι για δημόσια έργα 6^{ης} τάξεως και 7^{ης} τάξεως με συνολικό προϋπολογισμό 10,98 δισεκατομμυρίων ευρώ για την περίοδο 2018-2020, **ότι το όφελος από την εξάλειψη της κοινής ιδιοκτησίας στο μετοχικό κεφάλαιο των εταιρειών ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ και ΕΛΛΑΚΤΩΡ θα ήταν 179 εκατομμύρια ευρώ (έναντι 238 εκατομμύρια ευρώ στον προηγούμενο υπολογισμό) και 326 εκατομμύρια ευρώ (έναντι 446 εκατομμύρια ευρώ) λογαριθμικά** υπό τον αναλογικό έλεγχο ως προς την αξία των μετοχών. Εναλλακτικά, εάν χρησιμοποιηθεί ο έλεγχος που προκύπτει υπό τον δείκτη Banzhaf ως προς τη δύναμη ψήφου στις γενικές συνελεύσεις των εν λόγω επιχειρήσεων θα υπολογίσουμε νέο συνολικό όφελος 94 εκατομμυρίων ευρώ (έναντι 102 εκατομμυρίων ευρώ) και 159 εκατομμύρια ευρώ (έναντι 179 εκατομμύρια ευρώ) λογαριθμικά.
156. Από την ανάλυση των στοιχείων προέκυψε ότι¹⁵⁰ α) οι εκπτώσεις στους διαγωνισμούς συνολικά μειώνονται στην περίοδο 2¹⁵¹ σε σύγκριση με την περίοδο 1¹⁵², - (κατά περίπου 10-13%, ανάλογα με τις προδιαγραφές) και παραμένουν χαμηλές στην περίοδο 3¹⁵³ (11-14 χαμηλότερες από αυτές της περιόδου 1, ανάλογα με τις προδιαγραφές) και β) οι εκπτώσεις που προσφέρει ο μειοδότης στους διαγωνισμούς μειώνονται συνολικά στην περίοδο 2 σε σύγκριση με την περίοδο 1 (κατά 10% περίπου) και αυξάνονται ελαφρά ενώ παραμένουν χαμηλές την περίοδο 3 (6% κάτω από αυτές της περιόδου 1). Γενικά, οι εκπτώσεις ήταν χαμηλότερες στη 2η περίοδο¹⁵⁴.

III.3.3.2 Η διεξαγωγή νέων μέτρων έρευνας από τη ΓΔΑ και ευρήματα που αποδεικνύουν τις μη συντονισμένες επιπτώσεις της κοινής ιδιοκτησίας

III.3.3.2.1 Τα μέτρα έρευνας της ΓΔΑ

¹⁴⁸ Εν προκειμένω οι εν λόγω διαγωνισμοί προέκυψαν από την επεξεργασία στοιχείων που συλλέχτηκαν από την ΓΔΑ από τις απαντήσεις των επιχειρήσεων 6^{ης} και 7^{ης} τάξης που ερωτήθηκαν σχετικώς.

¹⁴⁹ Εκτιμήσεις της επίπτωσης από τη συμμετοχή συγκεκριμένου αριθμού επιχειρήσεων που συμμετέχουν στους μεγάλους μειοδοτικούς δημόσιους διαγωνισμούς στις προσφερόμενες εκπτώσεις από τους υποψήφιους αναδόχους.

¹⁵⁰ Βλ. αναλυτική περιγραφή των αποτελεσμάτων στην ενότητα III.3.3.3.

¹⁵¹ Δηλ. από 01.09.2020-31.03.202. - το διάστημα της αυξημένης κοινής ιδιοκτησίας.

¹⁵² Δηλ. από 01.01.2020-31.08.2020 - το διάστημα που προηγείται της αύξησης της κοινής ιδιοκτησίας.

¹⁵³ Δηλ. από 01.04.2021-01.01.2022 – το διάστημα της μειωμένης κοινής ιδιοκτησίας.

¹⁵⁴ Σημειώνεται ωστόσο ότι τα αποτελέσματα προέκυψαν από μικρό δείγμα παρατηρήσεων, καθώς υπήρξε μικρότερη δραστηριότητα υποβολής προσφορών συνολικά στη δεύτερη περίοδο.

157. Από τον Οκτώβριο του 2021 ήρθαν σε γνώση της ΓΔΑ, μέσω δημοσιευμάτων στον τύπο, πληροφορίες που προβληματίζουν σχετικά με το ιδιοκτησιακό καθεστώς ιδίως της εταιρείας ΕΛΛΑΚΤΩΡ. Το ζήτημα επιρροής της συμμετοχής του ολλανδικού fund REGGEBORGH στις δύο μεγαλύτερες εταιρείες του κλάδου, ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ και ΕΛΛΑΚΤΩΡ, αποτέλεσε αντικείμενο ενδελεχούς έρευνας από τη ΓΔΑ από την εκκίνηση της κατ' άρθρο 11 έρευνας έως την υποβολή του δεύτερου ενημερωτικού σημειώματος. Οι πληροφορίες στον τύπο φέρονται να θέτουν το ζήτημα πιθανής κοινής συντονισμένης δράσης μεταξύ της REGGEBORGH και διαφόρων άλλων μετόχων ή θεματοφυλάκων μετοχών της ΕΛΛΑΚΤΩΡ (ATLAS, ASTRO BANK, BARCLAYS) με σκοπό την ενιαία στάση στην συμμετοχή τους στις Γενικές Συνελεύσεις της εταιρείας ΕΛΛΑΚΤΩΡ ή την καταστρατήγηση των υποχρεώσεων ιδίως της RG έναντι της Επιτροπής Κεφαλαιαγοράς (ζήτημα γνωστοποίησης απόκτησης συμμετοχών προς αποφυγή υποβολής πρότασης εξαγοράς).
158. Επιπλέον υπάρχει πληθώρα δημοσιευμάτων που αναφέρονται στη διαμόρφωση των συνθηκών ανταγωνισμού όσον αφορά τη διεκδίκηση δημοσίων έργων ιδιαίτερα υψηλού προϋπολογισμού εκ μέρους των εταιρειών 7^{ης} τάξης. Ενδεικτικά γίνεται αναφορά στα έργα που αφορούν σύνδεσης Λ.Κύμης με τον ΠΑΘΕ, την κατασκευή του δικτύου Μπράλος- Άμφισσα, την κατασκευή του ανατολικού τμήματος ΒΟΑΚ- Νεάπολη- Άγιος Νικόλαος καθώς και άλλα έργα με τη μέθοδο ΣΔΙΤ. Στα έργα αυτά φαίνεται ότι συμμετέχει συγκεκριμένος αριθμός εταιρειών, παρατηρούνται ουσιαστικές μεταβολές στο υπόλοιπο ανεκτέλεστο καθώς και ουσιαστική μείωση στις προσφερόμενες εκπτώσεις.
159. Οι ως άνω πληροφορίες συνδυαστικά αξιολογούμενες κατέστησαν αναγκαία τη διεξαγωγή επιπλέον μέτρων έρευνας για τη διερεύνηση τυχόν επιπτώσεων της ύπαρξης κοινών συμμετοχών (common ownership/common shareholding) σε επιχειρήσεις του κλάδου στις συνθήκες αποτελεσματικού ανταγωνισμού, ώστε να διαπιστωθεί αν οι θεωρίες βλάβης λόγω της κοινής συμμετοχής εξακολουθούν να έχουν έρεισμα.
160. Ο ρόλος της κοινής συμμετοχής στον κλάδο των κατασκευαστικών έργων, δεδομένων των χαρακτηριστικών (υψηλά εμπόδια εισόδου, σχετική συμμετρία μεριδίων στην αγορά κατασκευής μεγάλων δημοσίων έργων και συμμετρία δομής κόστους και παραγωγικής ικανότητας μεταξύ των ανταγωνιζόμενων εταιρειών) και της ολιγοπωλιακής δομής της αγοράς, στην πιθανότητα υιοθέτησης αντιανταγωνιστικών πρακτικών έχουν ήδη επισημανθεί τόσο ανωτέρω όσο και της αρχικές έρευνες της ΓΔΑ.
161. Όπως προαναφέρθηκε, σύμφωνα με τη θεωρία περί κοινών οριζοντίων συμμετοχών είναι αναμενόμενο να προκύψουν πιθανά μονομερή ή/και συντονισμένα αντιανταγωνιστικά αποτελέσματα με εν δυνάμει επιπτώσεις κατ' επέκταση στο πλήθος των συμμετεχόντων στις διαγωνιστικές διαδικασίες για δημόσια έργα, στις προσφερόμενες εκπτώσεις ή τις προσφορές πλειοδοσίας και τελικά και στο πλεόνασμα του καταναλωτή.

162. Ήδη από την πρότερη έρευνα της ΓΔΑ διαφαινόταν ότι η εταιρεία REGGEBORGH ενδέχεται να λαμβάνει υπόψη τα συνολικά κοινά της συμφέροντα που απορρέουν από τη χρηματοοικονομική της επένδυση σε κάθε μία από τις δύο εταιρείες (ΕΛΛΑΚΤΩΡ και ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ) ενώ φαινόταν να ασκεί σχετικό (ή έστω μερικό) έλεγχο στη μία εκ των δύο ανταγωνιστριών εταιρειών¹⁵⁵.
163. Η ΓΔΑ απέστειλε σειρά ερωτηματολογίων προκειμένου να διαπιστωθεί η εξέλιξη της κοινής συμμετοχής επενδυτικών fund στις κατασκευαστικές εταιρείες που δραστηριοποιούνται στην Ελλάδα και προκειμένου να συγκεντρώσει οικονομικά και τεχνικά στοιχεία για τη δράση των εταιρειών αυτών και τη συμμετοχή τους στους δημόσιους διεθνείς διαγωνισμούς.
164. Συγκεκριμένα, προκειμένου να εξακριβωθούν οι κοινές συμμετοχές και οι πιθανές σχέσεις μεταξύ των κατασκευαστικών εταιρειών η ΓΔΑ απέστειλε δύο επιστολές στην Επιτροπή Κεφαλαιαγοράς. Στην πρώτη επιστολή¹⁵⁶ ζητήθηκε να προσδιοριστεί το ποσοστό συμμετοχής της REGGEBORGH στις εταιρείες ΕΛΛΑΚΤΩΡ και ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ¹⁵⁷ και πιθανώς και σε άλλες εταιρείες του κατασκευαστικού ή άλλου κλάδου, που δραστηριοποιούνται στην Ελλάδα. Τα ίδια ερωτήματα τέθηκαν και αναφορικά με τη συμμετοχή των Greenhill Investments Limited Kiloman Holdings και ATLAS NV στο μετοχικό κεφάλαιο της ΕΛΛΑΚΤΩΡ.
165. Επίσης, η Επιτροπή Κεφαλαιαγοράς ρωτήθηκε αν έχουν περιέλθει σε γνώση της για τις εταιρείες ΕΛΛΑΚΤΩΡ και ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ τυχόν συμφωνίες μετόχων για την άσκηση των δικαιωμάτων ψήφου και τον διορισμό των μελών του ΔΣ, ή/και, εν γένει, για τη συντονισμένη δράση τους, καθώς και για τη χορήγηση δικαιωμάτων προαίρεσης αγοράς ή πώλησης μετοχών, για την άσκηση των δικαιωμάτων προτίμησης, για την άσκηση δικαιώματος πρώτης άρνησης, για την επιβολή περιορισμών ως προς τη μεταβίβαση μετοχών κ.α. Επιπλέον, ζητήθηκαν τυχόν πληροφορίες που μπορεί να έχουν περιέλθει σε γνώση της Επιτροπής Κεφαλαιαγοράς αναφορικά με συμφωνίες μεταξύ αφενός των μετόχων της κάθε μίας εκ των δύο εταιρειών (ΕΛΛΑΚΤΩΡ και ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ) και αφετέρου τρίτων οντοτήτων/προσώπων για την άσκηση των δικαιωμάτων ψήφου των μετόχων δι' αντιπροσώπου / πληρεξουσίου ή αναφορικά με τυχόν δηλώσεις/συμφωνίες, ως προς την κάθε εταιρεία, μετόχων ή/και των προσώπων του άρθρου 10 ή/και των προσώπων του άρθρου 11 Ν.3556/2007 *Προϋποθέσεις διαφάνειας για την πληροφόρηση σχετικά με εκδότες των οποίων οι κινητές αξίες έχουν εισαχθεί προς διαπραγμάτευση σε οργανωμένη αγορά και άλλες διατάξεις*.
166. Τέλος, ζητήθηκαν τυχόν στοιχεία αναφορικά με θέματα σύγκρουσης συμφερόντων που προκύπτουν από τις προαναφερόμενες συμφωνίες/δηλώσεις ή αν υπάρχουν στοιχεία

¹⁵⁵ Στην ΕΛΛΑΚΤΩΡ από τις 27.01.2021 που υιοθετούνται οι προτάσεις της από την έκτακτη ΓΣ των μετόχων, βλ. υπ' αριθ. πρωτ. οικ. 7258/10.09.2021 δεύτερο ενημερωτικό σημείωμα.

¹⁵⁶ Υπ' αριθ. πρωτ. οικ. 9128/12.11.2021 επιστολή προς την Επιτροπή Κεφαλαιαγοράς.

¹⁵⁷ Επιπλέον ζητούνταν πληροφορίες αναφορικά με το είδος/μέσο συμμετοχής (μετοχές ή άλλο) ανά εταιρεία, το αν συνοδεύεται από δικαιώματα ψήφου, την ύπαρξη και το ύψος τυχόν έμμεσης συμμετοχής και τη διαχρονικής εξέλιξη του ύψους της συμμετοχής στην ΕΛΛΑΚΤΩΡ και τη ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ.

από τυχόν έρευνα που έχει διεξάγει η Επιτροπή Κεφαλαιαγοράς για τον κατασκευαστικό κλάδο ή τυχόν ερωτήματά της αναφορικά με τις (γνωστοποιήσιμες και μη) συναλλαγές της Reggeborgh Invest B.V σε σχέση με εταιρείες του κατασκευαστικού ή άλλου κλάδου.

167. Στη δεύτερη επιστολή προς την Επιτροπή Κεφαλαιαγοράς¹⁵⁸ ζητήθηκαν πληροφορίες για τυχόν στοιχεία ή ενδείξεις συνεργασίας ή από κοινού δράσης, στον ελληνικό κατασκευαστικό κλάδο, των νομικών προσώπων REGGEBORGH INVEST BV και ATLAS NV. Επιπλέον, ζητήθηκε να αναφερθεί αν η εταιρεία ARCHIRODON NV συμμετέχει εμμέσως στο μετοχικό κεφάλαιο των κατασκευαστικών ομίλων ΤΕΡΝΑ και ΕΛΛΑΚΤΩΡ.
168. Τέλος, η Υπηρεσία αιτήθηκε πληροφορίες αναφορικά με τα φυσικά ή νομικά πρόσωπα (τελικοί δικαιούχοι) για τα οποία ενεργούν ως μέτοχοι στο μετοχικό κεφάλαιο του Ομίλου ΕΛΛΑΚΤΩΡ, η επενδυτική εταιρεία Astro Bank και η επενδυτική τράπεζα BARCLAYS PRIVATE BANK TRUST LIMITED και να προσκομίσει τυχόν γραπτά συμφωνητικά ή συμβάσεις παροχής επενδυτικών υπηρεσιών που σχετίζονται με τα ανωτέρω.
169. Η ΓΔΑ προχώρησε και σε επιστολές παροχής στοιχείων προς τις εταιρείες ΕΛΛΑΚΤΩΡ, ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ, REGGEBORGH καθώς και LATSCO¹⁵⁹.
170. Συγκεκριμένα από την εταιρεία REGGEBORGH¹⁶⁰ ζητήθηκε να προσδιορίσει το ποσοστό συμμετοχής της άμεσα ή έμμεσα στις εταιρείες των Ομίλων ΕΛΛΑΚΤΩΡ και ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ¹⁶¹, προσκομίζοντας παράλληλα τα συμφωνητικά πώλησης των μετοχών που κατείχε στην εταιρεία ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ¹⁶² και στοιχεία αναφορικά με συμφωνίες επαναγοράς των μετοχών αυτών, εφόσον υπήρχαν.
171. Επιπλέον ζητήθηκαν τα πρακτικά που τηρούνταν από τον Μάρτιο του 2021 από την εταιρεία REGGEBORGH για συνεδριάσεις και αποφάσεις των οργάνων διοίκησης και της διευθύνουσας REGGEBORGH BESTUUR BV, μονοπρόσωπων ή συλλογικών, τα οποία περιλαμβάνουν αναφορά στη δραστηριοποίηση στην Ελλάδα. Ειδικότερα, η ΓΔΑ ζήτησε να προσκομιστούν τα πρακτικά συνεδρίασεως της Γενικής Συνέλευσης των μετόχων και του Διοικητικού Συμβουλίου της εταιρείας, καθώς και της διευθύνουσας την εταιρεία REGGEBORGH BESTUUR BV ή άλλων αντίστοιχων οργάνων διοίκησης, σύμφωνα με όσα προβλέπονται στη νομοθεσία της χώρας εγκατάστασης της εταιρείας, και τα έγγραφα που τηρήθηκαν για την εξυπηρέτηση και

¹⁵⁸ Υπ' αριθ. πρωτ. οικ. 771/27.01.2022 επιστολή προς την Επιτροπή Κεφαλαιαγοράς. Θα πρέπει να σημειωθεί ότι εκκρεμεί πόρισμα της Επιτροπής Κεφαλαιαγοράς σχετικά με κάποια από τα ανωτέρω ερωτήματα.

¹⁵⁹ Υπ' αριθ. πρωτ. οικ. 672/21.01.2022 επιστολή στον όμιλο ΕΛΛΑΚΤΩΡ, υπ' αριθ. πρωτ. οικ. 674/21.01.2022 επιστολή στη ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ Α.Ε., υπ' αριθ. πρωτ. οικ. 772/27.01.2022 επιστολή προς τη Reggeborgh Invest B.V. και υπ' αριθ. πρωτ. οικ. 773/27.01.2022 επιστολή στην LATSCO FAMILY OFFICE SERVICES GREECE ΜΟΝΟΠΡΟΣΩΠΗ Α.Ε.

¹⁶⁰ Υπ' αριθ. πρωτ. οικ. 772/27.01.2022 επιστολή προς τη Reggeborgh Invest B.V.

¹⁶¹ Παρέχοντας ακριβή στοιχεία στις περιπτώσεις έμμεσης συμμετοχής (των φυσικών προσώπων ή νομικών προσώπων ή άλλων οντοτήτων).

¹⁶² Από τον Μάρτιο του 2020 ως και τον Ιανουάριο του 2022.

καταχώρηση των αποφάσεων του διευθύνοντος την Reggeborgh Bestuur BV, [...]. Σε περίπτωση που δεν τηρήθηκαν επίσημα πρακτικά ζητήθηκε η προσκόμιση άλλων εγγράφων που ενδεχομένως τηρήθηκαν έστω και ανεπίσημα για τους σκοπούς των συνεδριάσεων και των αποφάσεων των οργάνων της διοίκησης.

172. Επιπλέον, η ΓΔΑ ζήτησε πληροφορίες από την εταιρεία LATSCO¹⁶³ αναφορικά με τις συμμετοχές της σε εταιρείες των αγορών κατασκευαστικών έργων, παραχωρήσεων, Ανανεώσιμων Πηγών Ενέργειας και διαχείρισης απορριμμάτων καθώς και την αγορά των μετοχών από την εταιρεία REGGEBORGH¹⁶⁴. Η απάντηση της εν λόγω εταιρείας¹⁶⁵ επιβεβαίωσε το ποσοστό συμμετοχής της στον όμιλο ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ. Κατά δήλωση της ίδιας, πέραν της ανωτέρω συμμετοχής της «...δεν διαθέτει άλλη συμμετοχή σε εταιρείες των αγορών των κατασκευαστικών έργων, των παραχωρήσεων, των Ανανεώσιμων Πηγών Ενέργειας και διαχείρισης απορριμμάτων.».
173. Από τους δύο ομίλους εταιρειών που δραστηριοποιούνται στην ελληνική επικράτεια, ΕΛΛΑΚΤΩΡ¹⁶⁶ και ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ¹⁶⁷, ζητήθηκε να αναφερθούν οι συμμετοχές (πλειοψηφικές ή μη, άμεσες ή έμμεσες) που κατείχαν σε εταιρείες των αγορών κατασκευαστικών έργων, των παραχωρήσεων, των Ανανεώσιμων Πηγών Ενέργειας και διαχείρισης απορριμμάτων. Επιπλέον, ζητήθηκε να προσκομιστούν το μετοχολόγιο της κάθε εταιρείας για το 2022 και αναλυτικοί κατάλογοι με τους μετόχους που έχουν παραστεί και ασκήσει το δικαίωμα ψήφου σε κάθε Γενική Συνέλευση των ετών 2020-21 καθώς και τον αντιπρόσωπο των μετόχων που δεν προσήλθαν και να προσδιοριστεί το ποσοστό ελεύθερης διασποράς για κάθε έτος. Και στην προκειμένη περίπτωση ζητήθηκε να προσκομιστούν αντίγραφα των πρακτικών των τακτικών και έκτακτων Γενικών Συνελεύσεων και του Διοικητικού Συμβουλίου της μητρικής εταιρείας του κάθε ομίλου για το 2022.
174. Αναφορικά με τη σχέση των δύο ομίλων με την εταιρεία REGGEBORGH ζητήθηκε να αναφερθεί εάν και σε τι ποσοστό η εταιρεία REGGEBORGH INVEST BV συμμετέχει (άμεσα και έμμεσα) στο μετοχικό κεφάλαιο της κάθε εταιρείας και αν έχουν κάποια πληροφορία για τυχόν κοινή δράση/ψήφο μετόχων της εταιρείας αναφορικά με τα θέματα που τίθενται στις Γενικές Συνελεύσεις καθώς και αναφορικά με τυχόν υφιστάμενες γραπτές συμφωνίες μετόχων για μελλοντικές πωλήσεις ή αγορές μετοχών ή δικαιωμάτων ψήφου.
175. Τέλος, από τους δύο ομίλους ζητήθηκε να αναφέρουν τους διαγωνισμούς κατασκευής δημοσίων έργων για τα έτη 2020-2021 (δημόσιους διεθνείς μειοδοτικούς διαγωνισμούς, παραχωρήσεις, ΣΔΙΤ ή οποιαδήποτε άλλη διαγωνιστική διαδικασία) στους οποίους συμμετείχαν και τη σχετική οικονομική προσφορά τους. Οι απαντήσεις

¹⁶³ Υπ' αριθ. πρωτ. οικ. 773/27.01.2022 επιστολή προς LATSCO FAMILY OFFICE SERVICES GREECE MONOΠΡΟΣΩΠΗ Α.Ε.

¹⁶⁴ Συγκεκριμένα ζητήθηκε να προσκομιστούν υφιστάμενες γραπτές συμφωνίες για μελλοντικές πωλήσεις ή αγορές μετοχών ή δικαιωμάτων ψήφου ή να δοθεί αναλυτική περιγραφή σε περίπτωση προφορικής συμφωνίας.

¹⁶⁵ Βλ. υπ' αριθ. πρωτ. 1259/9.2.2022 επιστολή απάντηση της LATSCO.

¹⁶⁶ Υπ' αριθ. πρωτ. οικ. 672/21.01.2022 επιστολή προς Όμιλο ΕΛΛΑΚΤΩΡ.

¹⁶⁷ Υπ' αριθ. πρωτ. οικ. 674/21.01.2022 επιστολή προς ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ Α.Ε..

των δύο εταιρειών¹⁶⁸ αξιολογήθηκαν και το αποτέλεσμα τους παρουσιάζεται στο πίνακα μετοχικών συνθέσεων των εταιρειών 7^{ης} τάξης καθώς και στο κεφάλαιο των συγκριτικών αναλύσεων κατωτέρω.

176. Προκειμένου να εξασφαλιστούν οικονομικά και τεχνικά στοιχεία αναφορικά με τη συμμετοχή των κατασκευαστικών εταιρειών στους διαγωνισμούς δημοσίων έργων τον Οκτώβριο του 2021 εστάλη αρχικά επιστολή παροχής στοιχείων προς την Γενική Γραμματεία Υποδομών του Υπουργείου Υποδομών και Μεταφορών,¹⁶⁹ όπου ζητούνταν να προσκομιστούν στοιχεία αναφορικά με τους διαγωνισμούς κατασκευής δημοσίων έργων, ΣΔΙΤ και παραχωρήσεων που ήταν σε εξέλιξη ή εκκίνησαν ως διαδικασία από τις 01/01/2021.^{170, 171} Επίσης ζητήθηκαν οι θέσεις του Υπουργείου σχετικά με τη μεθοδολογία επιλογής διαδικασιών ΣΔΙΤ ή παραχωρήσεων έναντι των παραδοσιακών διαγωνιστικών διαδικασιών δημοσίων συμβάσεων, για το σχεδιασμό και την εκτέλεση ενός έργου δημοσίου συμφέροντος, από την πλευρά της πολιτείας.
177. Με την υπ' αριθ. πρωτ. 9073/10-11-2021 απάντηση του, το Υπουργείο Υποδομών και Μεταφορών επεσήμανε ότι «...[...].
[...].»
178. Επίσης, το Φεβρουάριο του 2022 η ΓΔΑ απέστειλε ερωτηματολόγια παροχής στοιχείων στις εταιρείες 7^{ης} τάξης του κατασκευαστικού κλάδου^{172, 173} όπου ζητούνταν αφενός να αναφερθούν οι εταιρείες του Ομίλου στις οποίες ασκούσαν τα δικαιώματα του άρθρου 5 παρ. 3 του ν. 3959/2011 και οι οποίες δραστηριοποιούνται στην κατασκευή δημοσίων έργων (περιλαμβανομένων των παραχωρήσεων και ΣΔΙΤ) και αφετέρου να προσκομισθεί πίνακας με τους διαγωνισμούς κατασκευής δημοσίων έργων (δημόσιους διεθνείς μειοδοτικούς διαγωνισμούς, παραχωρήσεις και ΣΔΙΤ) στους οποίους

¹⁶⁸ Βλ. υπ' αριθ. πρωτ. 1198/8.2.2022 και 1395/11.2.2022 επιστολές των ΕΛΛΑΚΤΩΡ και ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ αντίστοιχα.

¹⁶⁹ Υπ' αριθ. πρωτ. οικ. 8272/11.10.2021 επιστολή προς το Υπουργείο Υποδομών και Μεταφορών.

¹⁷⁰ Συγκεκριμένα ζητούνταν ανά έργο ο τίτλος και κωδικός του έργου, ο τρόπος επιλογής αναδόχου, οι σχετικές [ημερομηνίες δημοπρασίας, προεπιλογής, επαναληπτικής δημοπρασίας (εφόσον υπήρχε) και κατάθεσης οικονομικών προσφορών], ο φορέας διεξαγωγής του διαγωνισμού, ο αρχικός προϋπολογισμός του έργου, ο τελικός προϋπολογισμός, οι συμμετέχουσες εταιρείες και τα κοινοπρακτικά σχήματα, ο προσωρινός μειοδότης και η έκπτωση του αναδόχου, η τροποποίηση του ανάδοχου κοινοπρακτικού σχήματος (εφόσον υπήρχε) οι υπεργολάβοι, η τελική οικονομική προσφορά σε περίπτωση κατακύρωσης του διαγωνισμού κα.

¹⁷¹ Τα εν λόγω στοιχεία ζητήθηκαν στη συνέχεια και από τις εταιρείες 7^{ης}.

¹⁷² Πρόκειται για την υπ' αριθ. πρωτ. οικ. 1039/02.02.2022 επιστολή παροχής στοιχείων που εστάλη στον Όμιλο ΕΛΛΑΚΤΩΡ, την υπ' αριθ. πρωτ. οικ. 1040/02.02.2022 επιστολή παροχής στοιχείων που εστάλη στην ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ ΑΕ, την υπ' αριθ. πρωτ. οικ. 1041/02.02.2022 επιστολή παροχής στοιχείων που εστάλη στον Όμιλο ΑΒΑΞ, την υπ' αριθ. πρωτ. οικ. 1042/02.02.2022 επιστολή παροχής στοιχείων που εστάλη στην ΜΥΤΙΛΗΝΑΙΟΣ ΑΝΩΝΥΜΗ ΕΤΑΙΡΕΙΑ – ΟΜΙΛΟΣ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ και την υπ' αριθ. πρωτ. οικ. 1043/02.02.2022 επιστολή παροχής στοιχείων που εστάλη στον Όμιλο ΙΝΤΡΑΚΑΤ.

¹⁷³ Επιπλέον ζητήθηκε από τις εταιρείες να αποστείλουν συνολικό κύκλο εργασιών τους, το συνολικό κύκλο εργασιών στην Ελλάδα καθώς και τον κύκλο εργασιών μόνο από δημόσια κατασκευαστικά έργα (διαχωρίζοντας μεταξύ δημόσιων διεθνών διαγωνισμών, παραχωρήσεων και ΣΔΙΤ στην Ελλάδα) συμπεριλαμβανομένου και του κύκλου εργασιών από Κοινοπραξίες

συμμετείχαν τα έτη 2021 και 2022, προσδιορίζοντας συγκεκριμένα χαρακτηριστικά της εκάστοτε διαγωνιστικής διαδικασίας¹⁷⁴.

III.3.3.2 Επιτόπιος έλεγχος των κατασκευαστικών επιχειρήσεων¹⁷⁵

179. Πέραν των ανωτέρω μέτρων έρευνας, η ΓΔΑ πραγματοποίησε δύο επιτόπιους έλεγχους κατά το άρθρο 11 του ν. 3959/2011 στις κατασκευαστικές εταιρείες 7^{ης} τάξης, προκειμένου να εντοπίσει στοιχεία για τις επιδράσεις της κοινής ιδιοκτησίας στις διαγωνιστικές διαδικασίες και εν γένει στο κατασκευαστικό κλάδο. Ο πρώτος επίτοπιος πραγματοποιήθηκε στις 9.3.2022 σε όλες τις εταιρείες 7^{ης} τάξης ενώ ο δεύτερος στις 1.6.2022 σε εταιρείες [...] ¹⁷⁶.
180. Από τα συλλεχθέντα στοιχεία κατά την διάρκεια του από 9.3.2022 επιτόπιου ελέγχου στις εταιρείες [...] και [...] και [...] δεν εντοπίστηκαν στοιχεία αναφορικά με την επίπτωση της κοινής ιδιοκτησίας του ολλανδικού ομίλου REGGEBORGH στις εταιρείες ΤΕΡΝΑ και ΕΛΛΑΚΤΩΡ, στη συμπεριφορά των ανωτέρω εταιρειών (αποτελέσματα συντονισμού στο πλαίσιο της σχετικής αγοράς και κλάδου).
181. Αντίστοιχα, από την έρευνα στις εταιρείες ΤΕΡΝΑ και ΕΛΛΑΚΤΩΡ, δεν εντοπίστηκε κάποια άμεση απόδειξη ότι η εταιρεία Reggeborgh μέσω της κοινής της συμμετοχής επηρέαζε καθοριστικά τη συμπεριφορά και των δύο εταιρειών την συγκεκριμένη περίοδο
182. Διευκρινίζεται ότι η Επιτροπή Κεφαλαιαγοράς διενήργησε έρευνα τυχόν συντονισμού δράσης των μετόχων REGGEBORGH και ATLAS στην ΕΛΛΑΚΤΩΡ. Η δημοσιοποίηση της έρευνας στις εφημερίδες οδήγησε στην αποστολή εξωδίκου από την REGGEBORGH στην Επιτροπή Κεφαλαιαγοράς. Συναφώς σημειώνεται ότι αφενός επρόκειτο για δημοσιεύματα του 2021 και αφετέρου δεν έχει εκδοθεί έως σήμερα κάποια σχετική απόφαση από την ΕΚ.
183. Σημειώνεται ότι κατά τον επιτόπιο έλεγχο της 01.06.2022, εντοπίστηκε εύρημα στα γραφεία της ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ με ονομασία «[...]» το οποίο είναι σχέδιο ιδιωτικού συμφωνητικού μεταξύ της REGGEBORGH, της ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ και του [...] (εννοείται [...]) άγνωστης ημερομηνίας σύνταξης ωστόσο επισυναπτόταν σε ηλεκτρονική αλληλογραφία μεταξύ στελεχών της ΤΕΡΝΑ στις 01.04.2020¹⁷⁷. Σύμφωνα με το εν λόγω σχέδιο οι δύο εταιρείες REGGEBORGH και ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ έχουν εισέλθει σε συμφωνία από τον Μάρτιο του 2020. Η REGGEBORGH έχει αποφασίσει να αγοράσει

¹⁷⁴ Συγκεκριμένα ζητήθηκε η συμπλήρωση στοιχείων πίνακα όπου προσδιοριζόταν ο τίτλος και ο κωδικός του κάθε έργου, η κατηγορία της εργοληπτικής τάξης, ο τρόπος επιλογής αναδόχου, η ημερομηνία κατάθεσης οικονομικών προσφορών, ο φορέας διεξαγωγής του διαγωνισμού, ο προϋπολογισμός του έργου, η προσφερόμενη έκπτωση από την εταιρεία, η τελική προσφορά καθώς και η συμμετοχή της ερωτώμενης εταιρείας σε κοινοπραξία και τυχόν άλλα μέλη της κοινοπραξίας. Επιπλέον, ζητούνταν πληροφορίες αναφορικά με το εάν έχει ολοκληρωθεί η διαγωνιστική διαδικασία και εάν η ερωτώμενη εταιρεία έχει κηρυχθεί ανάδοχος.

¹⁷⁵ Βλ. υπ' αριθ.πρωτ. 1679 έως 1686/21.2.2022 και 2239 έως 2241/9.3.22 εντολές ελέγχου.

¹⁷⁶ Ο εν λόγω έλεγχος διεξύχθει κατά τα άρθρα 11 [...] του ν. 3959/2011.

¹⁷⁷ Το εν λόγω έγγραφο (μήνυμα ηλεκτρονικού ταχυδρομείου) με επισυναπτόμενο αρχείο τύπου docx, εντοπίστηκε κατά τον έλεγχο της γραμματείας του [...], για το οποίο, [...].

αριθμό μετοχών της ΕΛΛΑΚΤΩΡ ενώ ΤΕΡΝΑ έχει δικαιολογημένο συμφέρον (vested interest) από την κτήση των εν λόγω μετοχών. Το εν λόγω σχέδιο ιδιωτικού συμφωνητικού αφορά την αγορά πρώτα από την REGGEBORGH έως [...] μετοχών εκδόσεως ΕΛΛΑΚΤΩΡ ήτοι έως το [...] % του μετοχικού κεφαλαίου του εν λόγω κατασκευαστικού ομίλου και εν συνεχεία η πώλησή του από την REGGEBORGH στην ΤΕΡΝΑ.

184. Επίσης στο σχέδιο προβλέπεται χρονική προθεσμία, εντός της οποίας θα λάβει χώρα η τμηματική κτήση από την REGGEBORGH των [...], ενώ προβλέπονται επίσης σχετικά δικαιώματα εξαγοράς η πώλησης για τα αντισυμβαλλόμενα μέρη για τις εν λόγω μετοχές. [...].
185. Από τα πραγματικά περιστατικά της έρευνας υπενθυμίζεται ότι προέκυψαν οι ακόλουθες κτήσεις της REGGEBORGH στο μετοχικό κεφάλαιο της ΕΛΛΑΚΤΩΡ¹⁷⁸ σύμφωνα με την Επιτροπή Κεφαλαιογοράς, οι οποίες συμπίπτουν με τις πρόνοιες του συγκεκριμένου εγγράφου, τόσο όσον αφορά τη χρονική περίοδο αυτών, όσο και το ύψος των συμμετοχών αυτών (περίπου 15%):

ΥΠΟΧΡΕΟ ΠΡΟΣΩΠΟ	ΠΟΣΟΣΤΟ ΠΡΟ ΜΕΤΑΒΟΛΗΣ	ΠΟΣΟΣΤΟ ΜΕΤΑ ΜΕΤΑΒΟΛΗΣ	ΗΜΕΡΟΜ. ΜΕΤΑΒ.	ΗΜΕΡΟΜ. ΔΗΜΟΣ.	ΣΗΜΕΙΩΣΕΙΣ
Reggeborgh Invest B.V.	<5%	17,515%	10.9.2020	16.9.2020	4,9693% μετοχές άμεσα και call option για 12,5457% με άσκηση μέχρι 180 ημέρες μετά την 10.9.20.
Reggeborgh Invest B.V.	17,515%	17,982%	16.9.2020	21.9.2020	μετοχές άμεσα 5,436% μαζί με το call option για 12,5457%
Reggeborgh Invest B.V.	17,982%	20,361%	27.11.2020	8.12.2020	μετοχές άμεσα 7,8155% και το call option για 12,5457%.
Reggeborgh Invest B.V.	20,361%	22,907%	3.12.2020	8.12.2020	μετοχές άμεσα 10,3616% μαζί με το call option για 12,5457%
Reggeborgh Invest B.V.	22,907%	25,1603%	18.12.2020	28.12.2020	μετοχές άμεσα 12,6146% και το call option για 12,5457%.
Reggeborgh Invest B.V.	25,1603%	26,7218%	23.12.2020	28.12.2020	μετοχές άμεσα 14,1761% και το call option για 12,5457%.
Reggeborgh Invest B.V.	26,7218%	27,3394%	6.3.2021	11.3.2021	μετοχές άμεσα 14,7937% και το call option 12,5457%. Επέκταση της περιόδου άσκησης του call option κατά 60 ημέρες.

Πηγή: Επιτροπή Κεφαλαιογοράς, Διεύθυνση Εισηγμένων Εταιρειών

186. Από τον πίνακα που έστειλε η Επιτροπή Κεφαλαιογοράς προκύπτει ότι η Reggeborgh Invest B.V αγόρασε το άθροισμα του 14,79% των μετοχών της ΕΛΛΑΚΤΩΡ από τον Σεπτέμβριο του 2020 έως τον Μάρτιο του 2021. Ωστόσο ως προς το σημείο αυτό επισημαίνεται ότι η REGGEBORGH έχει απαντήσει¹⁷⁹ στην ΓΔΑ ότι κατείχε μικρό ποσοστό 1,67% στην ΕΛΛΑΚΤΩΡ για βραχύ χρονικό διάστημα από το 4ο τρίμηνο του 2017 μέχρι το 1ο τρίμηνο του 2018 όπου και εν τέλει εκποίησε πλήρως την συμμετοχή (κατά δήλωση της διότι «[...]» για να επανέλθει εκ νέου το 1ο τρίμηνο του 2020 και

¹⁷⁸ Βλ παρ 147 του 1^{ου} σημειώματος η στην σελίδα 47, παράγραφος 146 των δημοσιευμένων απόψεων της ΕΑ στην https://www.epant.gr/files/2021/kanonistiki/apopseis_ea_kanonistiki_kataskeves.pdf

¹⁷⁹ Βλ την υπαριθ πρωτ 1098/05.02.2021 απάντηση της REGGEBORGH στην παρ 147 του 2^{ου} σημειώματος

έως το τέλος του 2020 να αποκτήσει το 14,79% την ΕΛΛΑΚΤΩΡ (κατά δήλωση της «[...]»). Στην σχετική επιστολή της προς την ΓΔΑ αναφέρει «[...]».

187. Ως εκ τούτου δεδομένου ότι οι άμεσες κτήσεις μετοχών της REGGEBORGH στην ΕΛΛΑΚΤΩΡ δεν ξεπέρασαν το 15%, αν εξαιρέσουμε την άσκηση των δικαιωμάτων ψήφου των μετοχών [...], στην ΓΣ στις 27.01.2021, το εν λόγω ποσοστό συμπίπτει με το αυτό ποσοστό που αναφέρεται στη εν λόγω συμφωνία με την ΤΕΡΝΑ το οποίο θα μπορούσε να είναι μέρος ενός στρατηγικού ευρύτερου σχεδιασμού των δύο Ομίλων και του [...] που αφορά την ΕΛΛΑΚΤΩΡ. Χρονικά δε τα γεγονότα του σχεδίου υπογραφής του ιδιωτικού συμφωνητικού όσο και της εκκίνησης εκ νέου τοποθέτησης σε μετοχές ΕΛΛΑΚΤΩΡ από την REGGEBORGH ταυτίζονται.
188. Επισημαίνεται άλλωστε ότι στην υπ' αριθ. πρωτ 1098/05.02.2021 απάντηση της REGGEBORG προς την ΕΑ επισυνάπτεται [...] που είναι εσωτερικό έγγραφο και φέρει τίτλο [...] το οποίο φέρει ημερομηνία 05.03.2020 και στο οποίο συζητούνται διάφοροι τρόποι επένδυσης στην Ελλάδα για να καλυφθεί το χρηματοδοτικό κενό που αντιμετώπιζε τότε ο εν λόγω Όμιλος. Συζητούνται μεταξύ άλλων επενδυτικών επιλογών όπως η συμμετοχή σε αύξηση μετοχικού κεφαλαίου ως το ποσό των [...] εκ ευρώ. Οι εν λόγω συζητήσεις στο ΔΣ της REGGEBORGH και επενδυτικές επιλογές ταυτίζονται χρονικά με την ημερομηνία του ευρήματος – σχεδίου συμφωνητικού με την ΤΕΡΝΑ.
189. [...].
190. Υπενθυμίζεται ότι η ΓΔΑ απήθυνε¹⁸⁰ σχετικώς ερώτημα στις 17.02.2021¹⁸¹ στην REGGEBORGH πώς η ως άνω επιλογή θα προσπόριζε αξία και για την ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ. Η REGGEBORGH αναφέρει¹⁸² ότι το σκεπτικό πίσω από αυτήν την επιλογή (καθώς και όλων των άλλων επιλογών) ήταν να ευρεθούν τρόποι ανακεφαλαιοποίησης της ΕΛΛΑΚΤΩΡ. [...]. Ως εκ τούτου, αυτή η επιλογή δεν εξετάστηκε περαιτέρω από την REGGEBORGH. Επιπρόσθετα, δέον όπως σημειωθεί ότι συναλλαγές αυτού του τύπου θα μπορούσαν να πραγματοποιηθούν μόνο εάν και όταν το διοικητικό συμβούλιο της ΕΛΛΑΚΤΩΡ θα είχε αποφασίσει να πωλήσει, το διοικητικό συμβούλιο της ΤΕΡΝΑ θα είχε αποφασίσει να συμμετάσχει σε μια τέτοια προσφορά και όλες οι απαιτούμενες εγκρίσεις που είναι συνήθεις για αυτόν τον τύπο συναλλαγών θα είχαν ληφθεί, συμπεριλαμβανομένων των εγκρίσεων των μετόχων και της έγκρισης της Επιτροπής Ανταγωνισμού, αν απαιτείτο. [...] (βλ. την επόμενη ενότητα).
191. Σε κάθε περίπτωση, από τον συνδυασμό όλων των ανωτέρω προκύπτει αφενός μεν ότι υφίστατο/-αι κατ' ελάχιστον σχέδιο για τη δημιουργία «άμεσου» διαθρωτικού δεσμού (μεταξύ των ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ-ΕΛΛΑΚΤΩΡ με την εμπλοκή της REGGEBORGH, και την ενεργό συμμετοχή της ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ και [...], [...], με τον οποίο μάλιστα η REGGEBORGH είχε οικονομικές σχέσεις, κατά τη διάρκεια της από-επένδυσής της

¹⁸⁰ Βλ παράγραφο 147, σελ 66 του 2^{ου} ενημερωτικού σημειώματος.

¹⁸¹ Με την υπ' αριθ.πρωτ. οικ 1503/17.02.2021 επιστολή παροχής στοιχείων

¹⁸² Με την υπ' αριθ.πρωτ. 1902/01.03.2021 απαντητική επιστολή της.

από τη ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ) και αφετέρου δε, ότι, βάσει του σχεδίου αυτού, ακόμη και εάν η REGGEBORGH πωλούσε την άμεση συμμετοχή της στην ΕΛΛΑΚΤΩΡ, θα διατηρούσε πάντως «έμμεση» συμμετοχή σε αυτή μέσω της ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ. Το σχέδιο φαίνεται να εφαρμόστηκε τουλάχιστον εν μέρει, ωστόσο, στην πορεία, η REGGEBORGH επέλεξε να πωλήσει την πλειοψηφία των μετοχών που κατείχε στην ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ και να αγοράσει μετοχές της ΕΛΛΑΚΤΩΡ, την οποία πλέον ελέγχει, χωρίς να είναι σαφές εάν ο σχεδιασμός μεταβίβασης μετοχών της ΕΛΛΑΚΤΩΡ από τη REGGEBORGH στην ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ έχει εγκαταλειφθεί.

III.3.3.2.1 Οικονομικές σχέσεις μεταξύ των μετόχων των ΕΛΛΑΚΤΩΡ και ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ με τη REGGEBORGH και μεταξύ τους

192. Στην συνέχεια παρουσιάζονται οι συναλλαγές – αγορές/πωλήσεις μετοχών μεταξύ των μετόχων των εταιρειών ΕΛΛΑΚΤΩΡ και ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ με την REGGEBORG.

Συναλλαγές μετόχων ΕΛΛΑΚΤΩΡ με REGGEBORG

- Την 9.9.2020 η REGGEBORG κατείχε ποσοστό μικρότερο του 5% στην μετοχική σύνθεση της ΕΛΛΑΚΤΩΡ.
- Την 10.9.2020 συνάπτει call option για [...].
(...)
- Την 6.3.2021 επεκτείνεται η περίοδος άσκησης του call option [...].
(...)
- Την 20.4.2021 συνάπτει νέο call option [...]
(...)
- Την 28.5.2021 αποκτά μέρος του call option [...]
(...)
- Την 30.7.2021 δεν ασκεί το call option [...]
(...)
- Την 6.5.2022 συνάπτεται call option για [...]
(...)

Συναλλαγές μετόχων ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ με REGGEBORG

- Την 21.3.2019 συνάπτεται call option [...]
(...)
- Την 11.3.2021 κατέχει μετοχές που αντιστοιχού σε ποσοστό 31,28%
- Την 18.3.2021 η REGGEBORG πωλεί ποσοστό 3.88% (...)
- Την 23.3.2021 η REGGEBORG πωλεί ποσοστό 4.66% (...) και κατέχει μετοχές που αντιστοιχού σε ποσοστό 12,10%
- Την 23.3.2021 REGGEBORG πωλεί η ποσοστό 2.59% (...)
- Την 16.4.2021 πωλεί η REGGEBORG ποσοστό 2.59% (...)

193. Την 28.4.2021 η REGGEBORG πωλεί ποσοστό 1,09% (...) Πέραν των ανωτέρω συναλλαγών στις 23.03.2020 υπεγράφει Σύμβαση Δανείου μεταξύ του (...) και της

Reggeborgh Invest B.V, βάση της οποίας του χορηγήθηκε δάνειο ύψους [...]. [...]. Το εν λόγω δάνειο εξωφλήθηκε [...] στις 17 Ιουνίου 2020. [...].¹⁸³

III.3.3.3 Περαιτέρω αποδεικτικά στοιχεία για τις μη συντονισμένες επιπτώσεις της κοινής ιδιοκτησίας και επιπτώσεις στον ανταγωνισμό

III.3.3.3.1 Τα μεγάλα έργα – Υπό κατασκευή και υπό δημοπράτηση

194. Σε συνέχεια των μέτρων έρευνας και δεδομένου ότι η σημασία του κλάδου των κατασκευών για την ελληνική οικονομία και η διασύνδεση της κατασκευαστικής δραστηριότητας με λοιπούς βιομηχανικούς κλάδους και εμπορικές δραστηριότητες αποτέλεσαν βασικό παράγοντα εκκίνησης της κατ' άρθρο 11 κανονιστικής αρμοδιότητας της ΕΑ, επιχειρήθηκε η χαρτογράφηση των μεγάλων υπό κατασκευή και υπό δημοπράτηση δημοσίων τεχνικών έργων.
195. Η έναρξη της κανονιστικής διαδικασίας της ΕΑ ήδη πραγματοποιείται σε μια περίοδο έξαρσης της κατασκευαστικής δραστηριότητας. Στο Παράτημα ο Πίνακας 1 αποτυπώνει τα 20 μεγαλύτερα έργα υπό κατασκευή που η διαδικασία της δημοπράτησής τους έχει ολοκληρωθεί και η υπογραφή των σχετικών συμβάσεων έχει πραγματοποιηθεί εντός του 2020 ενώ ο πίνακας 2 αποτυπώνει τα 20 μεγαλύτερα έργα υπό κατασκευή των οποίων η υπογραφή των σχετικών συμβάσεων έχει πραγματοποιηθεί εντός του 2021.
196. Από το 2020 στο 2021 παρατηρείται μια αύξηση στο πλήθος των μεγάλων έργων των οποίων η διαγωνιστική διαδικασία ολοκληρώνεται και στο συνολικό προϋπολογισμό τους (από 1,79 δισ. ευρώ το 2020 σε 3,67 δισ. ευρώ το 2021).¹⁸⁴
197. Επιπλέον, το 2021 παρατηρείται η υπογραφή μεγάλων έργων ιδιαίτερα υψηλού προϋπολογισμού. Την πρωτιά κατέχει η Νέα Γραμμή 4 του μετρό Αθήνας για το τμήμα Άλσος Βεΐκου – Γουδή με προϋπολογισμό ύψους 1,79 δισ. ευρώ. Αποτελεί την πιο μακροχρόνια νέα εργολαβία του πίνακα 2 καθώς ο αρχικός ορίζοντας ολοκλήρωσης λήγει σε 96 μήνες (8,5 χρόνια) και αποτελεί το μεγαλύτερο κατασκευαστικό έργο στην Αθήνα εδώ και 30 χρόνια¹⁸⁵.
198. Άλλα δύο έργα υψηλού προϋπολογισμού που έχουν υπογραφεί το 2021 είναι ο Αυτοκινητόδρομος Ε65 για το τμήμα Τρίκαλα – Κηπουρείο Γρεβενών προϋπολογισμού 422 εκ. ευρώ και η Ολυμπία Οδός για το τμήμα Πάτρα – Πύργος προϋπολογισμού 316 εκ. ευρώ.
199. Το 2022 ξεκινάει επίσης δυναμικά στον τομέα των κατασκευών. Η έρευνα της ΕΑ στο πλαίσιο της κανονιστικής του άρθρου 11, ολοκληρώνεται μια ιδιαίτερα κρίσιμη περίοδο καθώς τα έργα που βρίσκονται σε δημοπράτηση και προς δημοπράτηση είναι

¹⁸³ Βλ. υπ' αριθ. πρωτ. 6034/20.6.2022 απάντηση του.

¹⁸⁴ Οι πίνακες 1-6 της ενότητας προκύπτουν από επεξεργασία των στοιχείων που βρίσκονται στους Καταλόγους Μεγάλων Έργων του yrodomes.com (κατάλογος Υπό Κατασκευή και κατάλογος Σε Δημοπράτηση, Προς Δημοπράτηση, Μελλοντικά Έργα). Σε κάθε περίπτωση οι πίνακες περιλαμβάνουν τα δημόσια έργα, τα έργα ΣΔΙΤ και τις παραχωρήσεις.

¹⁸⁵ Κατάλογος Μεγάλων Έργων – Υπό Κατασκευή, yrodomes.com, Απρίλιος 2022.

ιδιαίτερα σημαντικά τόσο σε επίπεδο κατασκευής όσο και σε επίπεδο διαγωνισμών. Κατά συνέπεια τα αποτελέσματα της έρευνας αναμένεται να έχουν σημαντικές επιδράσεις στις υποβολές προσφορών και στην αξιολόγησή τους, ενδεχομένως και στο σχεδιασμό της διαγωνιστικής διαδικασίας σε μελλοντικά έργα ιδιαίτερα κρίσιμης σημασίας.

200. Το 2022 έχει ήδη ολοκληρωθεί η διαγωνιστική διαδικασία για ένα μικρό ποσοστό έργων που περιγράφονται στον Πίνακα 1. Ιδιαίτερη σημασία έχει όμως ο Πίνακας 2¹⁸⁶ που παρουσιάζει το σύνολο των μεγάλων έργων που βρίσκονται σε δημοπράτηση, δηλαδή είτε έχουν προκηρυχθεί, είτε βρίσκονται υπό διαπραγμάτευση έγκρισης, είτε είναι σε προετοιμασία. Πρόκειται για ένα πλήθος έργων συνολικού προϋπολογισμού 15 δισ. ευρώ που αυτή τη στιγμή βρίσκονται σε διαδικασία δημοπράτησης.

Πίνακας 1: Έργα υπό κατασκευή (υπογραφή 2022/ αναμένεται)

Έργο	Κατηγορία	αναθέτουσα αρχή	Προϋπολογισμός έργου (με ΦΠΑ)
Ηλεκτροκίνηση Γραμμής Λάρισα - Βόλος	σιδηροδρομικά έργα	ΕΡΓΟΣΕ	82.890.000 €
Σηματοδότηση Γραμμής Θεσσαλονίκη - Ειδομένη	σιδηροδρομικά έργα	ΕΡΓΟΣΕ	56.700.000 €
Ολοκλήρωση Μεγάλου Δακτυλίου Ιωαννίνων	οδικά έργα	Δήμος Ιωαννιτών	24.780.000 €
Βελτίωση Οδικού Τμήματος Φιλιατρά - Γαργαλιάνοι	οδικά έργα	Περιφέρεια Πελοποννήσου	20.000.000 €
Νέα Πτέρυγα Μαματσειου Νοσοκομείου Κοζάνης	κτιριακά έργα	Περιφέρεια Δυτικής Μακεδονίας	16.300.000 €
Επέκταση Φυσικού Αερίου σε Θήβα - Χαλκίδα	ενεργειακά έργα	ΔΕΔΑ	16.610.000 €
Αντικατάσταση Δικτύου Ύδρευσης Αγρινίου	έργα άρδευσης και ύδρευσης	ΔΕΥΑ Αγρινίου	25.000.000 €

Πηγή: Κατάλογος Μεγάλων Έργων, Υπό Κατασκευή, ypodomes.com, Απρίλιος 2022

Πίνακας 2: Έργα Σε Δημοσίευση

Έργο	Κατηγορία	Αναθέτουσα	Προϋπολογισμός (με ΦΠΑ)
Νέα Σιδηροδρομική Γραμμή Θεσσαλονίκη - Τοξότες	σιδηροδρομικά	ΕΡΓΟΣΕ	2.093.000.000 €
Αναβάθμιση γραμμής Αλεξανδρούπολη - Ορμένιο	σιδηροδρομικά	ΕΡΓΟΣΕ	1.336.000.000 €
ΒΟΑΚ: Τμήμα Χανιά - Χερσόνησος	μεγάλα οδικά αυτοκινητόδρομοι	Υπουργείο ΥΠΟΜΕ	1.100.000.000 €
Νέα Σιδηροδρομική Γραμμή Ρίο - Λιμένας Πάτρας	σιδηροδρομικά	ΕΡΓΟΣΕ	591.480.000 €
Μονάδα Διαχείρισης Απορριμμάτων Φυλής	έργα διαχείρισης απορριμμάτων	ΕΔΣΝΑ	571.880.000 €
Νέα Σιδηροδρομική Γραμμή Κορωπί - Λαύριο	σιδηροδρομικά	ΕΡΓΟΣΕ	484.480.000 €

¹⁸⁶ Στον Πίνακα 2 παρουσιάζονται μόνο τα έργα άνω των 200.000.000€ ενώ όλος ο πίνακας παρατίθεται ως Παράρτημα 1.

Πίνακας 2: Έργα Σε Δημοσίευση

Έργο	Κατηγορία	Αναθέτουσα	Προϋπολογισμός (με ΦΠΑ)
Περιφερειακή Οδός Θεσσαλονίκης: Flyover	μεγάλα οδικά αυτοκινητόδρομοι	Υπουργείο ΥΠΟΜΕ	462.000.000 €
Υποθαλάσσια Ζεύξη Σαλαμίνας Περάματος	μεγάλα οδικά αυτοκινητόδρομοι	Υπουργείο ΥΠΟΜΕ	400.000.000 €
Προμήθεια 770 αστικών λεωφορείων για Αθήνα - Θεσσαλονίκη	αστικά έργα υποδομών	Υπουργείο ΥΠΟΜΕ	383.490.000 €
Νέα Σιδηροδρομική Γραμμή Αεροδρόμιο - Λιμένας Ραφήνας	σιδηροδρομικά	ΕΡΓΟΣΕ	383.160.000 €
Μονάδα Διαχείρισης Απορριμμάτων Πειραιά	έργα διαχείρισης απορριμμάτων	ΕΔΣΝΑ	372.860.000 €
ΒΟΑΚ: τμήμα Χερσόνησος - Νεάπολη	μεγάλα οδικά αυτοκινητόδρομοι	Υπουργείο ΥΠΟΜΕ	359.600.000 €
Αττική Οδός: Επέκταση Λεωφόρου Κύμης	μεγάλα οδικά αυτοκινητόδρομοι	Υπουργείο ΥΠΟΜΕ	352.300.000 €
Ηλεκτρική Διασύνδεση Σερίφου - Μήλου - Σαντορίνης - Φολεγάνδρου	ενεργειακά έργα	ΑΔΜΗΕ	328.600.000 €
Λειτουργία Συντήρηση ΚΕΛ Ψυττάλειας	έργα αποχέτευσης	ΕΥΔΑΠ	324.200.000 €
Οδικός Αξονας Καλαμάτα - Πύλος - Μεθώνη	μεγάλα οδικά αυτοκινητόδρομοι	Υπουργείο ΥΠΟΜΕ	312.230.000 €
Εξωτερικό Υδροδοτικό Σύστημα Αττικής	έργα άρδευσης και ύδρευσης	Υπουργείο ΥΠΟΜΕ	291.220.000 €
Λαμία - Ιτέα - Αντίρριο: Τμήμα Μπράλος - Άμφισσα	μεγάλα οδικά αυτοκινητόδρομοι	Υπουργείο ΥΠΟΜΕ	285.500.000 €
Φοιτητικές Εστίες Πανεπιστημίου Κρήτης	κτιριακά έργα	Πανεπιστήμιο Κρήτης	255.000.000 €
Μονάδα Διαχείρισης Απορριμμάτων Δυτικού Τομέα Κεντρικής Μακεδονίας	έργα διαχείρισης απορριμμάτων	ΦΟΔΣΑ Κ. ΜΑΚΕΔΟΝΙΑΣ	250.700.000 €
Παράκαμψη Χαλκίδας και Ψαχνών	μεγάλα οδικά αυτοκινητόδρομοι	Υπουργείο ΥΠΟΜΕ	210.000.000 €

Πηγή: Κατάλογος Μεγάλων Έργων – Σε Δημοπράτηση, Προς Δημοπράτηση, Μελλοντικά Έργα, ypodomes.com, Απρίλιος 2022

201. Από τον πίνακα 2 διαφαίνεται η τάση το ενδιαφέρον των κατασκευαστικών έργων να μην μονοπωλείται πλέον από οδικά έργα. Σε όρους προϋπολογισμού στον κατάλογο των έργων προς δημοπράτηση πρωταγωνιστούν μεγάλα σιδηροδρομικά έργα, με την ΕΡΓΟΣΕ ως αναθέτουσα να συγκεντρώνει πλήθος έργων συνολικού προϋπολογισμού 5,4 δισ. ευρώ.
202. Τα πρωταγωνιστικά έργα που βρίσκονται αυτή τη στιγμή σε διαδικασία δημοπράτησης, τόσο σε όρους κατασκευής και σπουδαιότητας όσο και σε όρους προϋπολογισμού, είναι τόσο σιδηροδρομικά έργα όσο και οδικά έργα-αυτοκινητόδρομοι.
203. Αναφορικά με τα σιδηροδρομικά έργα τα σημαντικότερα περιλαμβάνουν τη νέα Σιδηροδρομική Γραμμή Θεσσαλονίκη – Τοξότες, την αναβάθμιση Γραμμής Αλεξανδρούπολη – Ορμένιο, τη Νέα Σιδηροδρομική Γραμμή Ρίο – Λιμένας Πάτρας τη Νέα Σιδηροδρομική Γραμμή Αεροδρόμιο – Λιμένας Ραφήνας και τη νέα Σιδηροδρομική Γραμμή Κορωπί – Λαύριο.

204. Αντίστοιχα βασικά οδικά έργα είναι ο Βόρειος Οδικός Άξονας Κρήτης (ΒΟΑΚ) (τμήμα Κίσσαμος – Χανιά, τμήμα Χανιά – Χερσόνησος και τμήμα Χερσόνησος – Νεάπολη η επέκταση Λεωφόρου Κύμης, η παράκαμψη Χαλκίδας – Ψαχνών, η αναβάθμιση της Ανατολικής Εσωτερικής Περιφερειακής Θεσσαλονίκης με ΣΔΙΤ – flyover, ο αυτοκινητόδρομος Καλαμάτα – Ριζόμυλος – Πύλος – Μεθώνη, ο αυτοκινητόδρομος Λαμία – Ιτέα – Αντίρριο τμήμα Μπράλος – Άμφισσα, η Υποθαλάσσια Ζεύξη Σαλαμίνας Περάματος κ.α).
205. Ο πίνακας 3 περιλαμβάνει έργα τα οποία οδεύουν με πιο συγκεκριμένο ορίζοντα σε δημοπράτηση ή βρίσκονται σε ώριμο στάδιο προετοιμασίας. Και σε αυτή την περίπτωση παρατηρούμε έργα υψηλού προϋπολογισμού στην εξέλιξη των οποίων τα αποτελέσματα της έρευνας της ΕΑ θα είναι κρίσιμης σημασίας.

Πίνακας 3: Έργα προς δημοπράτηση

Έργο	Αναθέτουσα	Προϋπολογισμός
Επέκταση Γραμμής 2 Μετρό προς Ίλιον	Αττικό μετρό	400.000.000 €
Επέκταση Αττικής Οδού Αστική Σύραγα Ηλιούπολης	Υπουργείο ΥΠΟΜΕ	300.000.000 €
Αττική Οδός: Επέκταση προς Ραφήνα	Υπουργείο ΥΠΟΜΕ	300.000.000 €
Επέκταση Ιονίας Οδού, Ιωάννινα – Κακαβιά	Υπουργείο ΥΠΟΜΕ	300.000.000 €
Προμήθεια Συρμών Μετρό Αθήνας	Υπουργείο ΥΠΟΜΕ	300.000.000 €
Έργο ΣΔΙΤ - Κυβερνητικό Πάρκο Δάφνης	ΥΠΑΝΕΠ	250.000.000 €
Έργο - ΣΔΙΤ Θεσσαλονίκη – Έδεσσα	Υπουργείο ΥΠΟΜΕ	235.000.000 €
12 Δικαστικά Μέγαρα ΣΔΙΤ	Υπουργείο ΥΠΟΜΕ	200.000.000 €
ΜΕΑ Ανατολικού Τομέα Θεσσαλονίκης	ΦΟΔΣΑ Κ. Μακεδονίας	160.000.000 €
Διπλή Ανάπλαση Βοτανικού – Αλεξάνδρας	Υπουργείο ΥΠΟΜΕ	160.000.000 €
Αγωγός Πρέβεζα - Άρτα – Λευκάδα	Υπουργείο ΥΠΟΜΕ	130.000.000 €
Ηλεκτροκίνηση ΣΓ Θεσσαλονίκη – Προμαχώνας	Υπουργείο ΥΠΟΜΕ	125.000.000 €
Φράγμα Τσικινιά	Υπουργείο ΥΠΟΜΕ	106.000.000 €
Β' Φάση Ανάπλασης Φαληρικού Όρμου	Περιφέρεια Αττικής	100.000.000 €
Υπογειοποίηση Μετρό Φάληρο – Πειραιάς	Αττικό μετρό	100.000.000 €
Νέος Τερματικός Σταθμός ΚΤΕΛ Ελαιώνα	Υπουργείο ΥΠΟΜΕ	100.000.000 €
Έργο - ΣΔΙΤ Αμφίπολη – Δράμα	Αττικό Μετρό	100.000.000 €
Βελτίωση Υποδομής ΣΓ ΣΚΑ – ΟΙΝΟΗ	ΕΡΓΟΣΕ	95.000.000 €
Φράγμα Μπραμιανού	Υπουργείο ΥΠΟΜΕ	70.000.000 €
Έργα Ανακαίνισης ΟΑΚΑ	ΓΓ Αθλητισμού	53.000.000 €
Επαναλειτουργία ΣΓ Πάτρας – Πύργου	ΕΡΓΟΣΕ	50.000.000 €
Προαστιακή Γραμμή Άνω Λιόσια – Μέγαρα	ΕΡΓΟΣΕ	50.000.000 €
Μονάδα Επεξεργασίας Βιοαποβλήτων Πάτρας	ΣΥΔΙΣΑ Αχαΐας	

Πηγή: Κατάλογος Μεγάλων Έργων – Σε Δημοπράτηση, Προς Δημοπράτηση, Μελλοντικά Έργα, yprodomes.com, Απρίλιος 2022

206. Τέλος, ο πίνακας 4 με τα μελλοντικά έργα παρουσιάζει μερικά μεγάλα έργα τα οποία έχουν εξαγγελθεί αλλά ο σχεδιασμός τους ακόμα δεν είναι σε ώριμο στάδιο.

Πίνακας 4: Μελλοντικά έργα

Έργο
Επέκταση γραμμής 4 προς Μαρούσι – Λυκόβρυση
Επέκταση Γραμμής 2 Μετρό προς Γλυφάδα
Νέα Γραμμή 5 Μετρό Ακαδημία - Ευαγγελισμός – Δάφνη
Επέκταση γραμμής 4 προς Πετρούπολη
Ανάπλαση ΔΕΘ
Σύνδεση Ιονίας Οδού με Πρέβεζα
Νέος Λιμένας Πάρου
Επέκταση Τραμ προς Χατζηκυριάκειο
Επέκταση Τραμ προς Κερατσίνι – Πέραμα
Σύνδεση Ιονίας Οδού με Αγρίνιο
Νέος Κλάδος Γραμμής 1 Θησείο - Κέντρο Πολιτισμού Ι.Σ.Ν.
Βελτίωση Ε.Ο. Λάρισα – Φάρσαλα
Επέκταση Μετρό Θεσσαλονίκης προς Αεροδρόμιο
Επέκταση Μετρό Θεσσαλονίκης προς Δυτικά Προάστια

Πηγή: Κατάλογος Μεγάλων Έργων - σε δημοπράτηση, προς δημοπράτηση, μελλοντικά έργα, Απρίλιος 2022

207. Αν και παραπάνω αναλύονται περισσότερα έργα που λόγω της φύσης τους αφορούν σε μεγάλους προϋπολογισμούς (έργα μετρό, σιδηροδρομικά έργα και μεγάλα οδικά έργα) οι πίνακες δεν περιλαμβάνουν το σύνολο των έργων τα οποία με την ολοκλήρωσή τους θα παίξουν ιδιαίτερο ρόλο στη διαμόρφωση ενός νέου αστικού τοπίου και θα επιφέρουν άμεσα απτά κοινωνικά και περιβαλλοντικά οφέλη (πχ οδικά έργα, αστικά έργα υποδομών, κτιριακά έργα, έργα διαχείρισης απορριμμάτων, ενεργειακά έργα κα).

III.3.3.2 Η εξέλιξη της κοινής συμμετοχής σε ΑΚΤΩΡ & ΤΕΡΝΑ

208. Από τα προηγούμενα στάδια έρευνας της ΓΔΑ¹⁸⁷ αλλά κυρίως από τα δεδομένα που συλλέχθηκαν με τα ανωτέρω μετρά έρευνας, επιχειρήται η ανάλυση των επιπτώσεων της κοινής συμμετοχής μετόχου σε δύο εκ των κυριωτέρων εταιρειών του κατασκευαστικού κλάδου. Εν προκειμένω η συμμετοχή της ολλανδικής εταιρείας Reggeborgh στο μετοχικό κεφάλαιο των εταιρειών ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ και ΑΚΤΩΡ παρουσίασε σημαντική διακύμανση την περίοδο 2019-2022. Ακολουθεί πίνακας, στον οποίο περιλαμβάνονται κάποιες ημερομηνίες ορόσημο στην εξέλιξη της κοινής συμμετοχής

Πίνακας 5

Περίοδος	2019-17/4/2019	20/03/20	24/03/20	10/09/20	18/12/20	11/03/21	26/03/21	06/09/21	04/02/22
Συμμετοχή Reggeborgh σε ΑΚΤΩΡ	X< 5%	X< 5%	X< 5%	17,50%	25,16%	25,16%	29,85%	29,85%	31%
Συμμετοχή Reggeborgh σε ΤΕΡΝΑ	10,03% -> 28,6%	34,67%	25,11%	25,11%	25,11%	30,26%	12,10%	3,00%	3%

¹⁸⁷ βλ. 1^ο και 2^ο ενημερωτικό σημείωμα.

209. Από τον ανωτέρω πίνακα προκύπτει ότι η επίμαχη περίοδο κατά την οποία κορυφώθηκε η παράλληλη συμμετοχή της REGGEBORGH εκκινεί τον Σεπτέμβριο του 2020 και κορυφώνεται στο πρώτο δεκαήμερο του Μαρτίου 2021. Έκτοτε αρχίζει η σταδιακή αποεπένδυση της REGGEBORGH από την ΤΕΡΝΑ ενώ η συμμετοχή στην ΑΚΤΩΡ παρέμεινε σε υψηλά επίπεδα.
210. Προκειμένου να διερευνηθούν οι πιθανές επιπτώσεις της κοινής ιδιοκτησίας στο κατασκευαστικό κλάδο και δη στα δημόσια έργα, η έρευνα εστίασε στις εταιρείες 7ης τάξης ΜΕΕΠ δεδομένου ότι, από προηγούμενες έρευνες της ΓΔΑ, το μερίδιο αγοράς των εν λόγω εταιρειών στα δημόσια έργα υπερβαίνει το 80%. Στην ακόλουθη ανάλυση προκειμένου να απεικονιστεί ορθότερα η συμπεριφορά κάθε κατασκευαστικής εταιρείας, υπό την επωνυμία της κάθε κατασκευαστικής εταιρείας έχουν ενοποιηθεί και οι λοιπές εταιρείες του εκάστοτε ομίλου (π.χ. υπό την επωνυμία ΑΚΤΩΡ έχουν ενοποιηθεί τα κατασκευαστικά έργα στα οποία συμμετείχαν οι εταιρείες ΑΚΤΩΡ ΠΑΡΑΧΩΡΗΣΕΙΣ, ΗΛΕΚΤΩΡ και ΤΟΜΗ ΑΒΕΤΕ κ.ο.κ.).
211. Ως χρονικά διαστήματα άθροισης των προϋπολογισμών των κατασκευαστικών έργων προϋπολογισμού άνω των 5 εκατ. €, όπως αυτοί προσκομίστηκαν από τις αναφερόμενες εταιρείες¹⁸⁸, ορίστηκαν:

α) το διάστημα από 1/1/2019 έως 31/8/2020 διότι τη περίοδο αυτή η εταιρεία REGGEBORGH είχε μειωνητική συμμετοχή στην ΑΚΤΩΡ ενώ στη ΤΕΡΝΑ συμμετοχή άνω του 25%,

β) το διάστημα από 1/9/2020 έως 31/3/2021 διότι, από το Σεπτέμβριο του 2020 έως το Μάρτιο του 2021 η REGGEBORGH αύξανε σταδιακά τη συμμετοχή της στο μετοχικό κεφάλαιο της ΑΚΤΩΡ φτάνοντας στο 29,85% ενώ διατηρούσε το ποσοστό συμμετοχής της στη ΤΕΡΝΑ εκκινώντας την αποεπένδυση από τα μέσα Μαρτίου 2021 και

γ) το διάστημα από 1/4/2021 έως τον Ιανουάριο 2022 (λόγω της εκκίνησης της έρευνας της ΓΔΑ) διότι, όπως προαναφέρθηκε, η ΤΕΡΝΑ από τα μέσα Μαρτίου 2021 εκκίνησε την αποεπένδυση της συμμετοχής της διατηρώντας έως σήμερα συμμετοχή περί του 3% του μετοχικού κεφαλαίου της εταιρείας.

III.3.3.3 Συμμετοχή σε διαγωνισμούς

212. Στους ακόλουθους πίνακες 6 και 7 παρουσιάζεται η ποσοστιαία συμμετοχή κάθε εταιρείας 7^{ης} τάξης βάσει του αριθμού των έργων και του προϋπολογισμού αυτών αντίστοιχα.

¹⁸⁸ Βλ. υπ' αριθ.πρωτ. 1198/8.2.22, 1395/11.2.2022, 1329/11.2.2022, 1349/11.2.2022, 1369/11.2.2022, 1540/16.2.2022, 1600/18.2.2022, 1609/18.2.2022, 1656/21.2.2022, 1726/22.2.2022, 3313/6.4.2022, 3314/6.4.2022, 3315/6.4.2022, 3318/6.4.2022 και 3325/6.4.2022 απαντητικές επιστολές.

Πίνακας 6

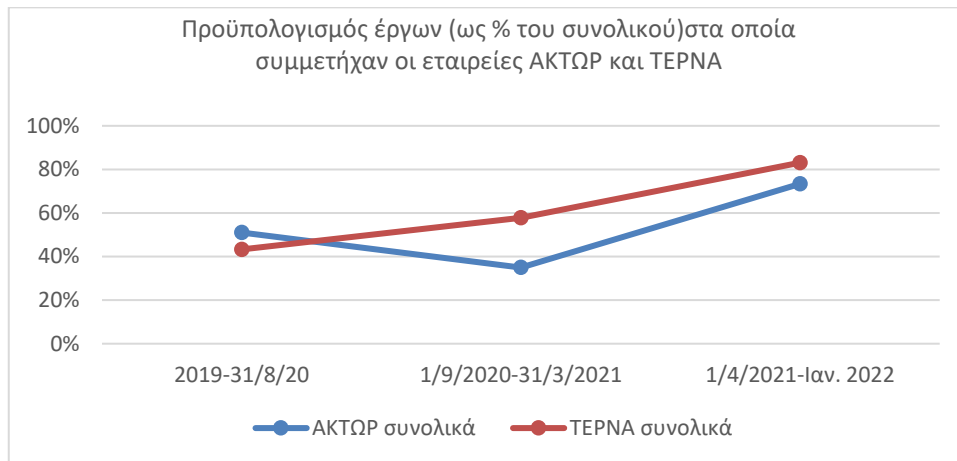
ΕΡΓΑ (ως % επί των συμμετοχών 7 ^{ης} τάξης)			
Εταιρείες	2019-31/8/2020	1/9/20-31/3/21	1/4/21-1/3/2022
ΑΚΤΩΡ συνολικά	[...]	[...]	[...]
ΤΕΡΝΑ συνολικά	[...]	[...]	[...]
ΙΝΤΡΑΚΑΤ συνολικά	[...]	[...]	[...]
ΑΒΑΞ συνολικά	[...]	[...]	[...]
ΜΥΤΙΛΗΝΑΙΟΣ συνολικά	[...]	[...]	[...]

Πίνακας 7

ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΣ			
Εταιρείες	2019-31/8/2020	1/9/20-31/3/21	1/4/21-1/3/2022
ΑΚΤΩΡ συνολικά	[...]	[...]	[...]
ΤΕΡΝΑ συνολικά	[...]	[...]	[...]
ΙΝΤΡΑΚΑΤ συνολικά	[...]	[...]	[...]
ΑΒΑΞ συνολικά	[...]	[...]	[...]
ΜΥΤΙΛΗΝΑΙΟΣ συνολικά	[...]	[...]	[...]

213. Όπως προκύπτει από τους παραπάνω πίνακες και τα αντίστοιχα διαγράμματα, την πρώτη περίοδο η ΑΚΤΩΡ υπέβαλε προσφορά στο [...] % των έργων που αντιστοιχούσε στο [...] % του συνολικού προϋπολογισμού, ενώ αντίστοιχα η ΤΕΡΝΑ συμμετείχε στο [...] % των έργων που αντιστοιχούσε στο [...] % του συνολικού προϋπολογισμού αυτών.
214. Αντίστοιχα στην δεύτερη επίμαχη περίοδο, η ΑΚΤΩΡ συμμετείχε στο 26,32% των έργων που αντιστοιχούσε στο [...] % του συνολικού προϋπολογισμού, ενώ αντίστοιχα η ΤΕΡΝΑ στο [...] % των έργων που αντιστοιχούσε στο [...] % του συνολικού προϋπολογισμού.
215. Τέλος στην 3η περίοδο η ΑΚΤΩΡ συμμετέχει στο [...] % των έργων που αντιστοιχούν στο [...] % του προϋπολογισμού και η ΤΕΡΝΑ αντίστοιχα στο [...] % των έργων και το [...] % του προϋπολογισμού.
216. Από την συγκριτική ανάλυση των τριών περιόδων προκύπτει ότι κατά την περίοδο της κοινής ιδιοκτησίας η ΑΚΤΩΡ συμμετείχε σε σημαντικά μικρότερο ποσοστό προϋπολογισμού έργων τόσο σε σχέση με την πρώτη περίοδο (- 20 ποσοστιαίες μονάδες περίπου) όσο κυρίως σε σχέση με την τρίτη περίοδο (-40 ποσοστιαίες μονάδες περίπου). Στον αντίποδα η ΤΕΡΝΑ φαίνεται ότι στην δεύτερη επίμαχη περίοδο συμμετέχει στο [...] % του συνολικού προϋπολογισμού των έργων, ποσοστό αυξημένο κατά 15 ποσοστιαίες μονάδες σε σχέση με την πρώτη περίοδο. Διαγραμματικά, η ανωτέρω περιγραφόμενη συμπεριφορά των δύο εταιρειών, απεικονίζεται στο επόμενο διάγραμμα.

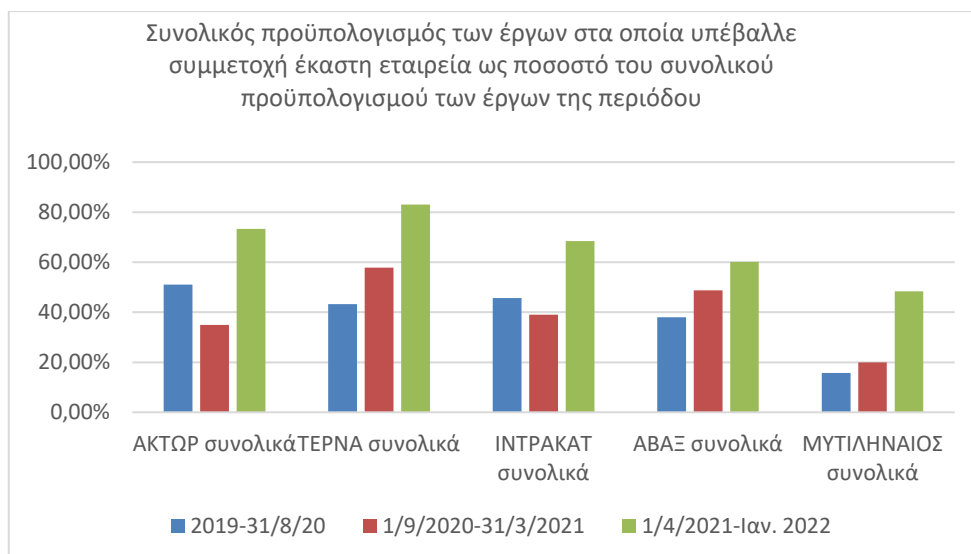
Διάγραμμα 1: Προϋπολογισμός έργων



217. Από το **Διάγραμμα 1** παρατηρείται ότι, στο χρονικό διάστημα της μέγιστης κοινής ιδιοκτησίας της Reggeborgh στις δύο κατασκευαστικές εταιρείες (1.9.20-31.3.21) το ποσοστό των προϋπολογισμών των έργων στα οποία η ΑΚΤΩΡ συμμετέχει στη διαγωνιστική διαδικασία βαίνει μειούμενο σε σχέση με τη προηγούμενη χρονική περίοδο. Αντιθέτως το ποσοστό της εταιρείας ΤΕΡΝΑ αυξάνεται. Εν συνεχεία και κατά το χρόνο έναρξης αποεπένδυσης της REGGEBORGH από τη ΤΕΡΝΑ, η συμπεριφορά της ΑΚΤΩΡ μεταστρέφεται και κινείται αυξητικά όπως και της ΤΕΡΝΑ.

218. Αναφορικά με τις λοιπές εταιρείες 7^{ης} τάξης από το Πίνακα 3 διαφαίνεται μια εντονότερη συμμετοχή τους στις διαγωνιστικές διαδικασίες (βάσει προϋπολογισμού) στην τρίτη περίοδο σε σημαντικά υψηλότερο ποσοστό σε σχέση με την δεύτερη περίοδο για το σύνολο αυτών, αλλά και σε σχέση με την πρώτη περίοδο για τις δύο από τις τρεις εταιρείες. Τα παραπάνω αποτελέσματα απεικονίζονται και στο Διάγραμμα 2, από το οποίο προκύπτει σαφώς ότι κατά την τρίτη περίοδο (πράσινη στήλη), περίοδο δημοπράτησης αρκετών και σημαντικών έργων, ο ανταγωνισμός μεταξύ όλων των εταιρειών 7^{ης} τάξης βάσει του προϋπολογισμού των έργων εντείνεται σημαντικά.

Διάγραμμα 2: Συνολικός προϋπολογισμός των έργων

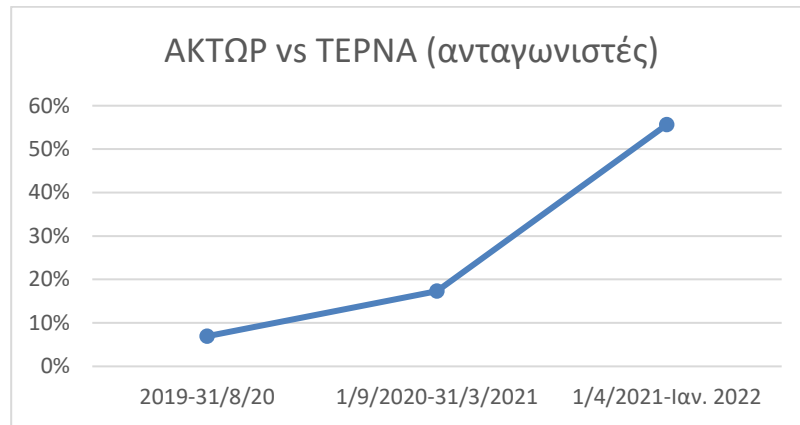


219. Στον επόμενο πίνακα καθώς και διάγραμμα που ακολουθεί, παρουσιάζεται η εξέλιξη του ποσοστού προϋπολογισμού έργων στους ανωτέρω αναφερόμενους διαγωνισμούς στους οποίους οι εταιρείες ΑΚΤΩΡ και ΤΕΡΝΑ συμμετείχαν στη διαγωνιστική διαδικασία ως ανταγωνίστριες.

Πίνακας 1: Προϋπολογισμός %

Προϋπολογισμός %	2019-31/8/20	1/9/2020-31/3/2021	1/4/2021-Ιαν. 2022
ΑΚΤΩΡ vs ΤΕΡΝΑ (ανταγωνιστές)	[...]	[...]	[...]

Διάγραμμα 3: ΑΚΤΩΡ - ΤΕΡΝΑ



220. Όπως προκύπτει από τον πίνακα, στο διάστημα της κοινής ιδιοκτησίας οι δύο εταιρείες ανταγωνίστηκαν μεταξύ τους μόλις στο [...] % του προϋπολογισμού των έργων, ποσοστό το οποίο αυξάνεται στο [...] % την τρίτη περίοδο όπου η REGGEBORGH έχει αποεπενδύσει από την ΤΕΡΝΑ.

221. Επικουρικά με τα ανωτέρω παρατίθεται ανάλυση του ίδιου δείγματος αλλά επί των προϋπολογισμών των «κερδισμένων» διαγωνισμών, δηλαδή των διαγωνισμών οι οποίοι έχουν κατακυρωθεί. Στους ακόλουθους πίνακες (4 έως 6) καθώς και στα αντίστοιχα διαγράμματα και για τις 3 οριοθετημένες περιόδους συγκρίνονται οι προϋπολογισμοί των έργων στα οποία αναδείχθηκε ανάδοχος η κάθε εταιρεία 7^{ης} τάξης.

222. Θα πρέπει να σημειωθεί ότι, το 100% του δείγματος είναι α) οι δημόσιοι διεθνείς μειοδοτικοί διαγωνισμοί με προϋπολογισμό άνω των 5.000.000€, β) τα ΣΔΙΤ και γ) οι διαγωνισμοί Παραχώρησης, όπου συμμετείχαν οι εταιρείες 7^{ης} τάξης. Η διευκρίνιση αυτή κρίνεται απαραίτητη προκειμένου να γίνει κατανοητό ότι στο εξεταζόμενο δείγμα δεν περιλαμβάνονται διαγωνιστικές διαδικασίες όπου συμμετείχαν μόνο εταιρείες 6^{ης} ή και κατώτερης τάξης ενώ δεν συμμετείχαν 7^{ης} σ' αυτές. Το μερίδιο που αναφέρεται ως «Λοιπές Εταιρείες» αφορά τους προϋπολογισμούς των έργων στα οποία δεν επικράτησαν εταιρείες 7^{ης} τάξης, αλλά κατώτερων τάξεων. Δεδομένου ότι η συμμετοχή σε μια διαγωνιστική διαδικασία σημαίνει δέσμευση πόρων τόσο υλικοτεχνικών όσο και

οικονομικών για τη κάθε εταιρεία, στην ακόλουθη ανάλυση επιχειρείται να διαπιστωθεί η ανταγωνιστική πίεση που δέχθηκαν οι εταιρείες 7^{ης} τάξης από τις λοιπές εταιρείες κατώτερων τάξεων.

223. Στον πίνακα και το διάγραμμα 4 παρουσιάζονται τα αθροίσματα προϋπολογισμών διαγωνισμών στους οποίους μειοδότησαν οι εταιρείες 7^{ης} τάξης κατά τη πρώτη, προ κοινής ιδιοκτησίας περίοδο. Ανεξάρτητα από τη κατανομή των προϋπολογισμών μεταξύ των εταιρειών 7^{ης} τάξης, παρατηρείται ότι οι λοιπές εταιρείες μειοδότησαν στο [...] % του προϋπολογισμού των δημοπρατούμενων έργων. Το μέγεθος αυτό καταδεικνύει ότι οι ανταγωνιστικές πιέσεις που ασκούνταν κατά τη περίοδο προ της κοινής ιδιοκτησίας από εταιρείες 6^{ης} ή και κατώτερης τάξης ήταν αρκετά ισχυρές.

Πίνακας 2: Ποσοστό κατακυρωμένων διαγωνισμών ανά ανάδοχο (βάσει προϋπολογισμού σε €)

	2019-31.8.20		%
1	AKTOR	[...]	[...]
2	GEK TERNA	[...]	[...]
3	AVAX	[...]	[...]
4	INTRAKAT	[...]	[...]
5	MYT	[...]	[...]
6	ΛΟΙΠΕΣ ΕΤΑΙΡΕΙΕΣ (όχι 7ης)	[...]	[...]
	Σύνολο	[...]	[...]

Διάγραμμα 4: Σύνολο Π/Υ έργων 2019

[...]

224. Στον παρακάτω πίνακα και το διάγραμμα, παρουσιάζονται τα αθροίσματα προϋπολογισμών διαγωνισμών στους οποίους μειοδότησαν οι εταιρείες 7^{ης} τάξης κατά τη δεύτερη περίοδο, τη περίοδο κορύφωσης της κοινής ιδιοκτησίας. Ανεξάρτητα από το μερίδιο της κάθε εταιρείας 7^{ης} τάξης στο σύνολο των ολοκληρωμένων έργων, παρατηρείται ότι οι λοιπές εταιρείες (όχι 7^{ης}) μειοδότησαν στο 15% του προϋπολογισμού των έργων. Το μέγεθος αυτό καταδεικνύει ότι η ανταγωνιστική πίεση που ασκούνταν κατά τη περίοδο κορύφωσης της κοινής ιδιοκτησίας από εταιρείες 6^{ης} ή και κατώτερης τάξης ήταν αρκετά μικρότερες σε σχέση με τη πρώτη περίοδο που ήταν στο [...] %.

Πίνακας 3: Ποσοστό κατακυρωμένων διαγωνισμών ανά ανάδοχο (βάσει προϋπολογισμού σε €)

	1.9.20-31.3.21		%
1	AKTOR	[...]	[...]
2	GEK TERNA	[...]	[...]
3	AVAX	[...]	[...]
4	INTRAKAT	[...]	[...]
5	MYT	[...]	[...]

	1.9.20-31.3.21	%
6	ΛΟΙΠΕΣ ΕΤΑΙΡΕΙΕΣ (όχι 7ης) [...]	[...]
	Σύνολο [...]	

Διάγραμμα 5: Σύνολο Π/Υ έργων 2021

[...]

225. Στον πίνακα και το διάγραμμα 6 παρουσιάζονται τα αθροίσματα προϋπολογισμών διαγωνισμών στους οποίους μειοδότησαν οι εταιρείες 7^{ης} τάξης κατά τη τρίτη περίοδο, τη περίοδο αποεπένδυσης από τη κοινή ιδιοκτησία. Αυτό που παρατηρείται σ' αυτή τη περίοδο σε σχέση με τα ανωτέρω είναι ότι οι λοιπές εταιρείες μειοδότησαν στο 6% του προϋπολογισμού των κερδισμένων δημοπρατούμενων έργων. Το μέγεθος αυτό καταδεικνύει ότι η ανταγωνιστική πίεση που ασκούνταν κατά τη περίοδο αυτή από εταιρείες 6^{ης} ή και κατώτερης τάξης συνέχισε να κινείται με φθίνοντα ρυθμό. Είναι σημαντικό να τονιστεί ότι στη συγκεκριμένη περίοδο, έχει ολοκληρωθεί η διαδικασία κατακύρωσης σε ανάδοχο μόλις του 10% των συνολικών έργων, γεγονός που καθιστά την ανάλυση μη συγκρίσιμη σε σχέση με τις άλλες δύο περιόδους, όπου τα αντίστοιχα ποσοστά είναι [...] % και [...] %.

Πίνακας 4: Ποσοστό κατακυρωμένων διαγωνισμών ανά ανάδοχο (βάσει προϋπολογισμού σε €)

	1.4.2021-Jan 2022	%
1	AKTOR [...]	[...]
2	GEK TERNA [...]	[...]
3	AVAX [...]	[...]
4	INTRAKAT [...]	[...]
5	MYT [...]	[...]
6	ΛΟΙΠΕΣ ΕΤΑΙΡΕΙΕΣ (όχι 7ης) [...]	[...]
	Σύνολο [...]	[...]

Διάγραμμα 6: Σύνολο Π/Υ έργων 2022

[...]

III.3.3.4 Η υφιστάμενη κατάσταση στο καθεστώς ιδιοκτησίας των εταιρειών 7ης τάξης - Οικονομική Ανάλυση¹⁸⁹

226. Δεδομένου ότι ήδη έχει υπολογιστεί η πιθανή βλάβη στον ανταγωνισμό από την κοινή ιδιοκτησία κατά το 1^ο σημείωμα της ΕΑ και ότι η ΕΛΛΑΚΤΩΡ και η ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ

¹⁸⁹ Βλ. Παράρτημα 2 - Bidding Analysis for the Construction Tenders Market - Επιστημονικός συνεργάτης Alina Velias.

συμμετέχουν ήδη ως ανταγωνιστές σε πολλούς και μεγάλους διαγωνισμούς, η ακριβής ποσοτική διερεύνηση προκειμένου να εντοπισθεί η επίδραση της κοινής ιδιοκτησίας στο πλεόνασμα καταναλωτή, εν προκειμένω των αναθετουσών αρχών, λόγω του ύψους των εκπτώσεων επιχειρείται να διερευνηθεί στην παρούσα φάση της έρευνας.

227. Για τους ανωτέρω λόγους επιχειρήθηκε ποσοτική ανάλυση των επιπτώσεων της κοινής ιδιοκτησίας στον ανταγωνισμό υπό τις συνθήκες που διαμορφώθηκαν **στις προσφερόμενες εκπτώσεις των κατασκευαστικών εταιρειών 7^{ης} τάξης κατά τον Μάρτιο 2022**. Για τους σκοπούς της παρούσας ανάλυσης, όπως και στην ανωτέρω παρουσίαση, το χρονικό διάστημα της έρευνας χωρίστηκε σε τρεις περιόδους ενδιαφέροντος:

1^η περίοδος: 01.01.2020-31.08.2020 – το διάστημα που προηγείται της αύξησης της κοινής ιδιοκτησίας,

2^η περίοδος: 01.09.2020-31.03.2021 – το διάστημα της αυξημένης κοινής ιδιοκτησίας και

3^η περίοδος: 01.04.2021-01.01.2022 – το διάστημα της μειωμένης κοινής ιδιοκτησίας.

228. Το πρώτο βήμα της ανάλυσης αντιμετωπίζει τα εξής δύο ερωτήματα στην περίοδο II όπου η κοινή ιδιοκτησία ήταν υψηλότερη, (i) είναι οι εκπτώσεις συνολικά χαμηλότερες και (ii) είναι χαμηλότερες οι εκπτώσεις των προσφορών στις οποίες κατοχυρώνονται οι διαγωνισμοί (winning bid offers):

Επί των ερωτήσεων αυτών παρατηρείται ότι:

- Οι εκπτώσεις συνολικά μειώνονται στην περίοδο II σε σύγκριση με την περίοδο I (κατά περίπου 10-13%) αλλά παραμένουν χαμηλές στην περίοδο III (11-14% χαμηλότερες από αυτές της περιόδου I).
- Οι εκπτώσεις των κερδισμένων προσφορών μειώνονται συνολικά στην περίοδο II σε σύγκριση με την περίοδο I (κατά 10% περίπου) και αυξάνονται ελαφρά ενώ παραμένουν χαμηλές την περίοδο III (6% κάτω από αυτές της περιόδου I).

229. Στη συνέχεια της ποσοτικής ανάλυσης τέθηκε το ερώτημα σύγκρισης των εκπτώσεων των εταιρειών με κοινό μέτοχο, εάν δηλαδή οι περιπτώσεις όπου η ΕΛΛΑΚΤΩΡ έκανε προσφορά στον ίδιο διαγωνισμό με την ΤΕΡΝΑ σχετίζονται με χαμηλότερες εκπτώσεις, ανεξάρτητα από την περίοδο.

230. Για την απάντηση σε αυτό το ερώτημα χρησιμοποιήθηκαν δύο εναλλακτικά ζεύγη ανταγωνιστών (placebo 1 ΕΛΛΑΚΤΩΡ-INTPAKAT και placebo 2 ΕΛΛΑΚΤΩΡ-ΑΒΑΞ) με συμμετέχουσα πάντα την ΕΛΛΑΚΤΩΡ προκειμένου να υπάρξει συγκριτική βάση. Το αποτέλεσμα της εν λόγω άσκησης έδειξε ότι όταν η ΕΛΛΑΚΤΩΡ και η ΤΕΡΝΑ υποβάλουν προσφορά και οι δύο, αυξάνεται η έκπτωση της συνολικής προσφοράς αλλά ελαφρώς λιγότερο σε σύγκριση με τις περιπτώσεις των δύο placebo (7% έναντι 10-12%). Για τις προσφορές που επικράτησαν σε διαγωνισμούς δεν διαπιστώθηκε σημαντική διασύνδεση μεταξύ των ζευγών σύγκρισής.

231. Το τρίτο ερώτημα που τέθηκε στην παρούσα ανάλυση σχετίζεται με το εάν οι εκπτώσεις διαφέρουν, τόσο μεταξύ των περιόδων όσο και όταν οι εταιρείες υποβάλλουν προσφορές σε ίδια έργα ή όχι.
232. Στην περίοδο II, τόσο για τις συνολικές όσο και για τις νικητήριες προσφορές, οι προσφορές στα ίδια έργα από την ΕΛΛΑΚΤΩΡ και την ΤΕΡΝΑ σχετίζονται με μεγαλύτερη μείωση των εκπτώσεων (27-28%) συγκριτικά με μείωση 19% με το placebo 1 και καμία σημαντική μείωση συγκριτικά με το placebo 2.
233. Την περίοδο III, η μείωση των εκπτώσεων συνεχίζει να συνδέεται με τις προσφορές των εταιρειών στα ίδια έργα δηλαδή, μείωση 22% στη συνολική έκπτωση προσφοράς και μείωση 31% στην έκπτωση κερδισμένης προσφοράς (σε προσφορές στα ίδια έργα από την ΕΛΛΑΚΤΩΡ και την ΤΕΡΝΑ). Αξιοσημείωτο είναι ότι παρόμοια μείωση παρατηρείται στην κοινή προσφορά των placebo (μείωση 19-23% στις συνολικές εκπτώσεις και στις εκπτώσεις κερδισμένων προσφορών).
234. Τέλος, διερευνούμε εάν οι εταιρείες είναι περισσότερο ή λιγότερο πιθανό να υποβάλουν προσφορά από κοινού ανάλογα με τη χρονική περίοδο και τον προϋπολογισμό του έργου. Επί αυτού παρατηρείται ότι ο μεγαλύτερος προϋπολογισμός καθιστά πιο πιθανή την κοινή υποβολή προσφορών ενώ δεν υπάρχει διαφορετική επίδραση του μεγέθους του προϋπολογισμού στη συμπεριφορά των εταιρειών μεταξύ των περιόδων.

III.3.3.5 Συμπεράσματα

235. Επισημαίνεται εκ νέου ότι οι δομικές συνθήκες της εν λόγω αγοράς κατασκευής μεγάλων δημοσίων έργων ως ολιγοπωλίου με υψηλά εμπόδια εισόδου παραμένουν πρόσφορες και σύμφωνες με την θεωρία οριζόντιας κοινής ιδιοκτησίας προς στρέβλωση του ανταγωνισμού. Επίσης φαίνεται να υφίσταται σχετική συμμετρία μεριδίων στην αγορά κατασκευής μεγάλων δημοσίων έργων καθώς και συμμετρία δομής κόστους και παραγωγικής ικανότητας μεταξύ των ανταγωνιζόμενων εταιρειών σε αυτό τον υποκλάδο. Τα χαρακτηριστικά αυτά αποτελούν παράγοντες που συμβάλλουν σε πιθανά παράλληλα κοινά συμφέροντα λόγω κοινών οριζοντίων συμμετοχών και σε πιθανή αγοραστική δύναμη των συνδεδεμένων εταιρειών προς στρέβλωση του ανταγωνισμού στην σχετική ολιγοπωλιακή αγορά. Επομένως πιθανά μονομερή (ή και συντονισμένα) αντιανταγωνιστικά αποτελέσματα είναι πιθανό και βάσιμο να προκύψουν σύμφωνα με τη θεωρία περί κοινών οριζοντίων συμμετοχών.
236. Από την έως τώρα έρευνα της ΕΑ προκύπτει η ικανή, αλλά όχι πλήρης αποεπένδυση της REGGEBORGH στην εταιρεία ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ. Παραλλήλως οι εξελίξεις στη εταιρεία ΕΛΛΑΚΤΩΡ και ιδίως σε ότι αφορά την αύξηση μετοχικού κεφαλαίου όσο και την ίδια την στρατηγική της REGGEBORGH, έχουν οριστικοποιηθεί πλέον και μπορεί να εξαχθεί με ασφάλεια το συμπέρασμα ότι εν τέλει το εν λόγω fund θα έχει μακροπρόθεσμη πλήρη ενεργό συμμετοχή (και εποδενί παθητική) στην λειτουργία της ΕΛΛΑΚΤΩΡ (σύναψη συμφωνίας με τον Όμιλο [...]). Ωστόσο, οι κίνδυνοι για τον ανταγωνισμό που θέτουν ενδεχόμενοι διαρθρωτικοί ή άλλοι οικονομικοί δεσμοί (άτυπα κανάλια επικοινωνίας) όσο αφορά τις σχέσεις της διοίκησης της REGGEBORGH με

την διοίκηση της ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ, ύστερα από την σημαντική αποεπένδυση της πρώτης στην τελευταία, φαίνεται, από την έως τώρα έρευνα, να έχουν περιοριστεί, αν και δεν έχουν πλήρως εκλείψει, μια και προκύπτουν επικοινωνίες που αφορούν αγοροπωλησίες μετοχών, ενώ σημειώνουμε την ύπαρξη αποδεικτικού υλικού για πρότερη στρατηγική «συμπόρευση» της REGGEBORGH, της ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ και του [...], το προηγούμενο διάστημα της από-επένδυσης (λ.χ. εύρημα επιτοπίου ελέγχου), αλλά και μέσω της συμμετοχής και ψήφου των μετόχων REGGEBORGH και [...] στις ΓΣ της ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ, καθώς και ζητήματα που προκύπτουν από την ενδεχόμενη υποχρέωση δημόσιας πρότασης για την ΤΕΡΝΑ (από την REGGEBORGH), θέμα το οποίο ακόμα ερευνάται από την Επιτροπή Κεφαλαιαγοράς.

237. Σε κάθε περίπτωση τονίζεται ότι ήδη από τις πρώτες απόψεις της ΕΑ ότι στην ολιγοπωλιακή αγορά των κατασκευών μεγάλων δημοσίων έργων στην χώρα μας προέκυπτε μείωση του αποτελεσματικού αριθμού των επιχειρήσεων 7ης τάξης εξαιτίας του φαινομένου της κοινής ιδιοκτησίας. Από την θεωρία όσο και από την ποσοτική ανάλυση στις απόψεις της ΕΑ, δύναται η μείωση του αριθμού των συμμετεχόντων στις διαγωνιστικές διαδικασίες για δημόσια έργα να έχει πραγματική επίπτωση στις προσφερόμενες εκπτώσεις ή τις προσφορές πλειοδοσίας και άρα στο πλεόνασμα καταναλωτή.
238. Στην παρούσα ανάλυση προκύπτει, μεταξύ άλλων, ότι στο διάστημα της κοινής ιδιοκτησίας, ήτοι από τις 01.09.2020 έως τις 31.03.2021, οι δύο εταιρείες ανταγωνίστηκαν μεταξύ τους, μόλις στο [...] % του προϋπολογισμού των έργων, ποσοστό το οποίο αυξάνεται στο [...] % την τρίτη περίοδο όπου η REGGEBORGH έχει αποεπενδύσει πλέον από την ΤΕΡΝΑ. Επίσης σύμφωνα με την οικονομετρική ανάλυση στην ως άνω περίοδο παρατηρήθηκε ότι τόσο για τις συνολικές όσο και για τις νικητήριες προσφορές, οι προσφορές στα ίδια έργα από την ΕΛΛΑΚΤΩΡ και την ΤΕΡΝΑ σχετίζονται με μεγαλύτερη μείωση των εκπτώσεων συγκριτικά με δύο εναλλακτικά ζεύγη ανταγωνιστών για τους σκοπούς της ανάλυσης (βλ. ενότητα III.3.3.3).
239. Από την έως τώρα έρευνα μπορεί να συναχθεί ότι η θεωρία της κοινής ιδιοκτησίας επιβεβαιώνεται. Η REGGEBORGH φαίνεται να λειτούργησε με γνώμονα τα συνολικά της συμφέροντα σε αμφοότερες τις εταιρείες (maximizing portfolio theory). Δηλαδή, κατά σημαντικό χρονικό διάστημα η εταιρεία REGGEBORGH είχε σημαντική συμμετοχή στις αμφοότερες μεγαλύτερες ανταγωνίστριες του κλάδου. Στην ΕΛΛΑΚΤΩΡ μάλιστα μπορεί να συναχθεί ότι ασκούσε ουσιαστικό έλεγχο από τις 27.01.2021, (παρά την μειοψηφική της συμμετοχή, σε συντονισμό με άλλους μετόχους) απορρίπτοντας τις προτάσεις της προηγούμενης διοίκησης για αύξηση μετοχικού κεφαλαίου για τα προβλήματα ρευστότητας του κατασκευαστικού κλάδου ενώ επέτυχε την αντικατάσταση του διοικητικού συμβουλίου με πρόσωπα της επιλογής της .
240. Περαιτέρω η ενδοεταιρική διαμάχη των μετόχων της ΕΛΛΑΚΤΩΡ, μεταξύ των οποίων και η REGGEBORGH, φαίνεται ότι καθυστέρωσε την αύξηση μετοχικού κεφαλαίου που χρειαζόταν η εταιρεία από τον Δεκέμβριο του 2020, με πιθανολογούμενο έμμεσο

αποτέλεσμα την «παθητικότητα, δηλαδή αποτυχία επιθετικού ανταγωνισμού» σε σειρά δημοσίων διαγωνισμών από την πλευρά της ΕΛΛΑΚΤΩΡ, σύμφωνα με την ποσοτική μας ανάλυση. Υπενθυμίζεται σχετικώς ότι τα κίνητρα των κοινών μετόχων στο να μην προωθήσουν πολιτικές σκληρού ανταγωνισμού είναι διαρθρωτικά (structural) .

241. Στη συνέχεια η REGGEBORGH, από τις 11.03.2021 έως τις 28.04.2021, αποχωρεί με κέρδος από την ΤΕΡΝΑ, πουλώντας την συμμετοχή της, μεταξύ άλλων, στον μέτοχο και [...], [...], και αξιοποίησε την ως ανω ρευστότητα για να στηρίξει ενεργά την ΕΛΛΑΚΤΩΡ από τον χρόνο εκείνο και εντεύθεν, ενώ σύμφωνα με την προαναφερόμενη ποσοτική ανάλυση από την περίοδο αποχώρησης από την ΤΕΡΝΑ και εντεύθεν ο ανταγωνισμός μεταξύ των δύο εταιρειών κάπως ενισχύεται, χωρίς όμως το επίπεδο αυτού να φθάνει αυτό της πρώτης περιόδου, όσον αφορά το επίπεδο των εκπτώσεων (βλ. ενότητα III.3.3.3).

III.4 Η ΕΝΤΑΣΗ ΑΝΤΑΓΩΝΙΣΜΟΥ ΣΤΟΝ ΚΛΑΔΟ ΤΩΝ ΚΑΤΑΣΚΕΥΑΣΤΙΚΩΝ ΚΑΙ ΤΑ ΜΕΤΡΑ ΣΥΜΜΟΡΦΩΣΗΣ ΜΕ ΤΗ ΝΟΜΟΘΕΣΙΑ ΤΟΥ ΑΝΤΑΓΩΝΙΣΜΟΥ

242. Πέραν των ανωτέρω μέτρων έρευνας, τον Μάρτιο του 2022 η ΓΔΑ απέστειλε ερωτηματολόγια στις 5 εταιρείες της 7^{ης} τάξης σχετικά με τα προγράμματα/μέτρα συμμόρφωσης που έχουν θέσει σε εφαρμογή ώστε οι πρακτικές τους να συνάδουν με το δίκαιο του ελεύθερου ανταγωνισμού.¹⁹⁰
243. Η ΕΑ, εφαρμόζοντας τους εθνικούς και ενωσιακούς κανόνες ανταγωνισμού έχει ασχοληθεί συστηματικά με τον κλάδο κατασκευών, με την έκδοση την τελευταία πενταετία σημαντικών αποφάσεων¹⁹¹ στο πλαίσιο εξέτασης αντι-ανταγωνιστικών πρακτικών (ιδίως νόθευσης δημόσιων διαγωνισμών) που υιοθετήθηκαν από επιχειρήσεις του κλάδου. Ειδικότερα, σύμφωνα με τις αποφάσεις 6422017 και 647/2017, η ΕΑ διαπίστωσε ότι οι μεγάλες ελληνικές κατασκευαστικές επιχειρήσεις συνέπραξαν για να καταναείμουν διαγωνισμούς. Συγκεκριμένα, από τη δεκαετία του 1980 έλαβαν χώρα δύο μεγάλα σχήματα σύμπραξης σχετικά με διαγωνισμούς για δημόσια έργα υποδομής, το πρώτο από το 1989 έως το 2000 και το δεύτερο από το 2005 έως το 2012. Αρκετοί δε άλλοι διαγωνισμοί αποτέλεσαν αντικείμενο ad hoc συμπαιγνίας, κατά τα έτη 1981-1988 και 2001-2002. Οι μεταγενέστερες υποθέσεις bid rigging που διερευνήθηκαν από την ΕΑ κατέδειξαν ότι οι παραπάνω πρακτικές νοθείας διαγωνισμών ήταν ευρέως διαδεδομένες και εμφανίζονταν σε όλους τους τύπους διαδικασιών προμηθειών και σε όλους τους κλάδους, ανεξάρτητα από το μέγεθος των προσφερόντων και την αξία της σύμβασης. Στο πλαίσιο αυτό, η ΕΑ προχώρησε στη διερεύνηση των μέτρων συμμόρφωσης που έχουν λάβει οι μεγάλες εταιρείες που

¹⁹⁰ Βλ. υπ' αριθ.πρωτ. 3098, 3097, 3096, 3090 και 3099/31.3.2022 ερωτηματολόγια προς τις εταιρείες ΑΒΑΞ, ΙΝΤΡΑΚΑΤ, ΕΛΛΑΚΤΩΡ, ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ και ΜΥΤΙΛΗΝΑΙΟΣ καθώς και τις υπ' αριθ.πρωτ. 3418/8.4.2022, 3449/8.4.2022, 3451/8.4.2022, 3490/11.4.2022 και 3580/12.4.2022 απαντήσεις τους αντίστοιχα.

¹⁹¹ Βλ. τις υπ' αριθ. 561/VII/2013, 642/2017, 644/2017, 647/2017, 674/2018, 715/2020, αποφάσεις τις ΕΑ.

δραστηριοποιούνται στον κλάδο, καθώς χρήζουν ιδιαίτερης προσοχής από την εποπτική αρχή.

244. Στην σχετική απάντησή της η **ΑΒΑΞ** ανέφερε ότι έχει υιοθετήσει και εφαρμόζει τα ακόλουθα προγράμματα:

- [...].
- [...].
- [...].
- [...].
- [...].

245. Στην αντίστοιχη ερώτηση περί υιοθέτησης μέτρων συμμόρφωσης με το δίκαιο Ανταγωνισμού, η **INTRAKAT** παρέθεσε τα ακόλουθα:

- [...].
- [...].
- [...].
- [...].
- [...].
- [...].
- [...].
- [...].
- [...].
- [...].
- [...].
- [...].
- [...].

246. Η **ΤΕΡΝΑ** ανέφερε ότι αναφορικά με την συμμόρφωσή της με το δίκαιο του ελεύθερου ανταγωνισμού έχει υιοθετήσει τα ακόλουθα προγράμματα:

[...].

247. Αναφορικά με τα επανορθωτικά μέτρα αυτοκάθαρσης τα οποία η μητρική εταιρεία υιοθέτησε σε συνέχεια της υπ' αριθ. 642/2017 απόφασης της Επιτροπής Ανταγωνισμού, η **ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ** ανέφερε τα ακόλουθα:

[...].

248. Η **ΜΥΤΙΛΗΝΑΙΟΣ Α.Ε.** [...].

249. Ειδικότερα ως προς τα εφαρμοζόμενα από την εταιρεία προγράμματα και μέτρα συμμόρφωσης με το δίκαιο του ελεύθερου ανταγωνισμού σημειώνονται τα εξής:

- [...].
- [...].
- [...].

250. Τέλος η **ΑΚΤΩΡ** (εφεξής και «η εταιρεία») ανέφερε, σχετικά με την εφαρμογή μέτρων συμμόρφωσης, [...].

251. Ειδικότερα, [...].
252. [...]:
[...].
253. Η εταιρεία έχει οργανώσει σειρά εκπαιδευτικών σεμιναρίων του προσωπικού της όπως των μελών ΔΣ και διευθυντικών στελεχών σε θέματα σχετικά με :
[...].
254. [...].
255. [...].
256. Από τα παραπάνω συνάγεται ότι αναγνωρίζεται ότι σε συνέχεια και των παρεμβάσεων της ΕΑ, ο κλάδος έχει κάνει σημαντικά βήματα προς μία κουλτούρα συμμόρφωσης στον ανταγωνισμό. Ωστόσο οι εν λόγω προσπάθειες εκτιμάται ότι πρέπει να ενταθούν περαιτέρω με την ενίσχυση των μέτρων συμμόρφωσης (λ.χ. με την προώθηση της χρήσης του whistleblowing της ΕΑ, τόσο στο προσωπικό των εταιρειών του κλάδου όσο και στις αναθέτουσες αρχές, την κοινοποίηση στην ΕΑ των ενεργειών συμμόρφωσης ανά τακτά χρονικά διαστήματα, π.χ. κάθε 2 έτη).

III.5 ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΗΣ ΕΑ

III.5.1 Σχετικά με το ζήτημα της κοινής ιδιοκτησίας

257. Κατ' αρχάς σημειώνεται ότι οι δομικές συνθήκες της εν λόγω αγοράς ως ολιγοπωλίου με υψηλά εμπόδια εισόδου στην αγορά παραμένουν πρόσφορες και σύμφωνες με την θεωρία οριζόντιας κοινής ιδιοκτησίας (μη συντονισμένα και συντονισμένα αποτελέσματα). Επίσης φαίνεται να υφίσταται σχετική συμμετρία μεριδίων στην αγορά κατασκευής μεγάλων δημοσίων έργων καθώς και συμμετρία δομής κόστους και παραγωγικής ικανότητας μεταξύ των ανταγωνιζόμενων εταιρειών σε αυτό τον υποκλάδο. Τα χαρακτηριστικά αυτά αποτελούν παράγοντες που συμβάλλουν σε πιθανά παράλληλα κοινά συμφέροντα λόγω κοινών οριζοντίων συμμετοχών και σε πιθανή ισχύ (market power) των συνδεδεμένων εταιρειών, που ωθούν σε μία κατεύθυνση, στρέβλωσης του ανταγωνισμού στην σχετική ολιγοπωλιακή αγορά. Επομένως, μονομερή (και συντονισμένα) αντανταγωνιστικά αποτελέσματα είναι πιθανό και βάσιμο να προκύψουν σύμφωνα με τη θεωρία περί κοινών οριζοντίων συμμετοχών.
258. Από την έως τώρα έρευνα της ΕΑ προκύπτει ότι η αποεπένδυση της REGGEBORGH στην εταιρεία ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ περιορίζει μεν, χωρίς όμως να τεκμαίρεται ότι ουσιαστικά εξουδετερώνει, τις αρνητικές επιπτώσεις της κοινής ιδιοκτησίας των δύο σημαντικότερων επιχειρήσεων του κλάδου, η οποία παραμένει. Επιπλέον, η επίπτωση στο αποτέλεσμα αυτό ενδεχομένων διαρθρωτικών ή άλλων οικονομικών δεσμών όσο αφορά τις σχέσεις της διοίκησης της REGGEBORGH με την διοίκηση της ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ ενδέχεται να συνεχίζεται και για την περίοδο μετά την μερική αποεπένδυση από τη REGGEBORGH στη ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ, έστω και εάν αυτό δεν έχει πλήρως

στοιχειοθετηθεί από την έως τώρα έρευνα, λόγω των ενδείξεων που υπάρχουν από την «συμπόρευση» των επιχειρήσεων αυτών και του [...] στο παρελθόν και τα ευρήματα του ελέγχου από τα οποία προκύπτει σχεδιασμός για μία κοινή στρατηγική των παραπάνω οικονομικών παιχτών στον κλάδο. Σημειώνεται ότι προκύπτει από την έρευνα ότι οι βλέψεις όσο και οι ενέργειες της REGGEBORGH υποδεικνύουν στρατηγική και μακροπρόθεσμη ενεργή εμπλοκή της στον κατασκευαστικό κλάδο στην χώρα μας από το 2017.

259. Από την έρευνα προκύπτει επίσης ότι αναφορικά με την θεωρία βλάβης της κοινής ιδιοκτησίας η REGGEBORGH φαίνεται να ασκεί σχετικό έλεγχο στην μια μόνο εκ των δυο ανταγωνιστριών εταιρειών του κλάδου ήτοι την ΕΛΛΑΚΤΩΡ από τις 27.01.2021 που υιοθετούνται οι προτάσεις της από την έκτακτη ΓΣ των μετόχων. Ωστόσο φαίνεται από τα πρακτικά ΔΣ της REGGEBORGH και τις επενδυτικές της επιλογές να λαμβάνει υπόψη τα συνολικά κοινά της συμφέροντα που απορρέουν από τη χρηματοοικονομική της επένδυση σε κάθε μια από τις 2 εταιρείες ήδη από το έτος 2017 και έως σήμερα που διατηρεί ένα πολύ χαμηλό ποσοστό (του οποίου όμως σημειώνεται η λογιστική αξία δεν είναι αμελητέα όσον αφορά το σύνολο του χαρτοφυλακίου της REGGEBORGH στις δύο κατασκευαστικές (περίπου 19% σε όρους λογιστικής αξίας και 16% σε όρους «χρηματιστηριακής» αξίας), λόγω και των στοιχείων που προκύπτουν από τη συμμετοχή της REGGEBORGH στις ΓΣ της ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ και την επιρροή που ενδέχεται να έχει, λόγω του ποσοστού που διατηρεί στη ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ για τη διαμόρφωση πλειοψηφίας. Επισημαίνεται όμως ότι από τα αποτελέσματα των ψηφοφοριών στις ΓΣ της ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ, και τα υψηλά επίπεδα συμφωνίας μεταξύ των μετόχων (ποσοστά πάντα άνω του 80%), δεν φαίνεται η υποστήριξη της REGGEBORGH να είναι κομβικής σημασίας για την διοίκηση της ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ.
260. Επιπλέον, υπενθυμίζεται ότι οι δομικοί δείκτες όπως το ΜΗΗΙ δύναται να προβλέπουν εκ νέου αυξημένη (λανθάνουσα) συγκέντρωση της αγοράς και σημαντικά αντιαναγωνιστικά μονομερή κίνητρα και ως εκ τούτου πιθανά αρνητικά αποτελέσματα για τον ανταγωνισμό στην αγορά¹⁹². Εν προκειμένω τονίζεται από τις πρώτες απόψεις της ΕΑ ότι στην ήδη ολιγοπωλιακή αγορά των κατασκευών στην χώρα μας προκύπτει μείωση του αποτελεσματικού αριθμού των επιχειρήσεων 7^{ης} τάξης εξαιτίας του φαινομένου της κοινής ιδιοκτησίας¹⁹³. Από την θεωρία όσο και από την ποσοτική ανάλυση στις απόψεις της ΕΑ, δύναται η μείωση του ως άνω αριθμού των συμμετεχόντων στις διαγωνιστικές διαδικασίες για δημόσια έργα να έχει πραγματική επίπτωση στις προσφερόμενες εκπτώσεις ή τις προσφορές πλειοδοσίας και άρα στο πλεόνασμα καταναλωτή στις συγκεκριμένες αγορές.

ΠΙ.5.2 Ανάγκη έρευνας για απόκτηση μη ελέγχουσας μειοψηφικής συμμετοχής

261. Σύμφωνα με την «Λευκή Βίβλο»¹⁹⁴ της Ευρωπαϊκής Επιτροπής η αποτελεσματική και αποδοτική πολιτική ανταγωνισμού απαιτεί κατάλληλα και καλά σχεδιασμένα μέσα για

¹⁹² Βλ σχετικά τις Απόψεις της ΕΑ για τον κλάδο των κατασκευών, παρ 209, στον ιστότοπο https://www.epant.gr/files/2021/kanonistiki/apopseis_ea_kanonistiki_kataskeves.pdf

¹⁹³Βλ ως άνω τις Απόψεις της ΕΑ για τον κλάδο των κατασκευών, παρ 222, σελ 70

¹⁹⁴Βλ. παρ. 24-27 «Λευκή Βίβλο» 449/9.7.2014 ΕΕΠ

την αντιμετώπιση όλων των πηγών ζημίας σε βάρος του ανταγωνισμού και, κατ' επέκταση, των καταναλωτών. Με βάση τα ισχύοντα, ο Κανονισμός περί συγκεντρώσεων εφαρμόζεται μόνο στις «συγκεντρώσεις». Αυτές ορίζονται ως απόκτηση του ελέγχου από ένα ή περισσότερα πρόσωπα ή επιχειρήσεις σε μία ή περισσότερες άλλες επιχειρήσεις ή τμήματα επιχειρήσεων.

262. Όταν η απόκτηση μειοψηφικής συμμετοχής δεν συνδέεται με την απόκτηση ελέγχου, η Επιτροπή δεν μπορεί να τη διερευνήσει ή να παρέμβει για να την αποτρέψει. Η Επιτροπή μπορεί να παρεμβαίνει μόνο κατά προϋπάρχουσας μειοψηφικής συμμετοχής την οποία κατέχει ένα από τα μέρη της συγκέντρωσης κατά τον χρόνο απόκτησης του ελέγχου.
263. Στην Ευρωπαϊκή Ένωση, η Αυστρία, η Γερμανία και το Ηνωμένο Βασίλειο έχουν επί του παρόντος τη δυνατότητα να ελέγχουν την απόκτηση μειοψηφικών συμμετοχών, λόγω της ευρείας έννοιας του ελέγχου ή της σημαντικής επιρροής (material influence) η οποία τους επιτρέπει να ελέγχουν ένα πιο ευρύ φάσμα περιπτώσεων. Και στα τρία κράτη, οι Εθνικές Αρχές Ανταγωνισμού έχουν παρέμβει κατά τέτοιων εξαγορών οι οποίες δημιουργούν προβλήματα ανταγωνισμού. Πολλές δικαιοδοτικές αρχές χωρών εκτός ΕΕ, όπως ο Καναδάς, οι Ηνωμένες Πολιτείες και η Ιαπωνία, έχουν επίσης δικαιοδοσία να εξετάζουν διαρθρωτικούς δεσμούς και μειοψηφικές συμμετοχές στο πλαίσιο των αντίστοιχων κανόνων τους για τον έλεγχο των συγκεντρώσεων.

III.5.3 Θεωρίες Επιβλαβών Επιπτώσεων¹⁹⁵

264. Κατά την απόκτηση μειοψηφικής συμμετοχής μπορεί να ανακύψουν διάφορα είδη ανησυχιών σε θέματα ανταγωνισμού. Συγκεκριμένα, η απόκτηση μειοψηφικής συμμετοχής δύναται να οδηγήσει σε μη συντονισμένα αποτελέσματα σε βάρος του ανταγωνισμού, διότι μπορεί αφενός να αυξήσει τα κίνητρα και την ικανότητα του αγοραστή να αυξήσει μονομερώς τις τιμές ή να περιορίσει την παραγωγή του και αφετέρου να περιορίσει τις ανταγωνιστικές στρατηγικές που έχει στη διάθεσή του η επιχείρηση-στόχος, αποδυναμώνοντας με τον τρόπο αυτό την ανταγωνιστική ισχύ της^{196,197,198,199}.
265. Οι μειοψηφικές συμμετοχές σε ανταγωνιστές μπορεί επίσης να οδηγήσουν σε συντονισμένα αποτελέσματα σε βάρος του ανταγωνισμού, επηρεάζοντας την παραγωγική ικανότητα των συμμετεχόντων στην αγορά και να αποτελούν κίνητρο για σιωπηρό ή ρητό συντονισμό, με στόχο την επίτευξη υπερανταγωνιστικών κερδών²⁰⁰. Η

¹⁹⁵Βλ. παρ. 28-38 «Λευκή Βίβλο» 449/9.7.2014 ΕΕΠ

¹⁹⁶COMP/M.3653 – *Siemens/VA Tech*, απόφαση της Επιτροπής της 13ης Ιουλίου 2005

¹⁹⁷http://ec.europa.eu/competition/mergers/cases/decisions/m3653_20050713_20600_en.pdf.

¹⁹⁸Υπόθεση COMP/M.4439 – *Ryanair/AerLingus I*, απόφαση της Επιτροπής της 27ης Ιουνίου 2007, που επικυρώθηκε από το Γενικό Δικαστήριο στην υπόθεση T-411/07, *AerLingus κατά Επιτροπής*, Συλλογή 2010, σ. II-3691. Βλ. επίσης υπόθεση COMP/M.6663 – *Ryanair/AerLingus III*, απόφαση της Επιτροπής, της 27ης Φεβρουαρίου 2013, με την οποία η Επιτροπή κήρυξε ένα άλλο σχέδιο απόκτησης ελέγχου από τη Ryanair στην AerLingus ασυμβίβαστο με την εσωτερική αγορά.

¹⁹⁹COMP/M.4153 – *Toshiba/Westinghouse*, απόφαση της Επιτροπής της 19ης Σεπτεμβρίου 2006

²⁰⁰Βλ., ενδεικτικά, υπόθεση COMP. M. 1673 - *VEBA/VIAG*, απόφαση της Επιτροπής της 13ης Ιουνίου 2000.

απόκτηση μειοψηφικής συμμετοχής ενδέχεται να ενισχύσει τη διαφάνεια, διότι παρέχει στον αποκτώντα προνομιακή εικόνα των εμπορικών δραστηριοτήτων της επιχείρησής-στόχου.

III.5.4 Προληπτικός Έλεγχος Συγκεντρώσεων

266. Οι διατάξεις περί ελέγχου συγκεντρώσεων μπορούν θεωρητικά να εφαρμοστούν αυτοτελώς (όπως στις Η.Π.Α.)²⁰¹ ή επικουρικά στο πλαίσιο ελέγχου μιας άλλης γνωστοποιήσιμης συγχώνευσης μεταξύ εταιρειών χαρτοφυλακίου κοινών επενδυτών (όπως στην Ε.Ε.)²⁰². Ωστόσο, οι συγκεκριμένες συμμετοχές δεν θέτουν καταρχήν ζήτημα αξιολόγησης στο πλαίσιο του προληπτικού ελέγχου συγκεντρώσεων από την εθνική αρχή ανταγωνισμού. Ως εκ τούτου, η εφαρμογή των διατάξεων των άρθρων 5 έως 10 ν. 3959/2011 δεν επαρκεί για τη δημιουργία συνθηκών αποτελεσματικού ανταγωνισμού, στο βαθμό που ο ανταγωνισμός θίγεται από την ύπαρξη κοινών συμμετοχών σε ανταγωνιστικές μεταξύ τους εταιρείες.

III.5.5 Τα άρθρα 1 και 2 του ν. 3959 και τα άρθρα 101 και 102 της ΣΛΕΕ δεν επαρκούν για την αντιμετώπιση μειοψηφικών συμμετοχών επιζήμιων για τον ανταγωνισμό όπως αυτά που εξετάζονται εν προκειμένω.

267. Τα άρθρα 1 και 2 ν. 3959/2011 και 101 και 102 ΣΛΕΕ θα μπορούσαν να εφαρμοστούν²⁰³, ιδίως υπό το πρίσμα της νομολογίας Philip Morris²⁰⁴ και Gillette²⁰⁵. Ωστόσο, η εφαρμογή τους επί περιπτώσεων κατοχής μειοψηφικών συμμετοχών από

²⁰¹Elhauge, 'Horizontal Shareholding' (n 2); Elhauge, 'How Horizontal Shareholding Harms Our Economy - And Why Antitrust Law Can Fix It' (n 31).

²⁰²Azar and Tzanaki (n 23). See also Case M.7932 Dow/DuPont, Commission decision of 27 March 2017, Annex 5; and Case M.8084 Bayer/Monsanto, Commission decision of 21 March 2018.

²⁰³Υπόθεση AerLingus- Διάταξη του Προέδρου του Πρωτοδικείου της 18ης Μαρτίου 2008, υπόθεση T-411/07 R, AerLingusGroupplc κατά Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, Συλλογή 2008, σ. II-411. Βλ. και Case COMP/M.4439 - Ryanair / Air Lingus I, Commission decision of 27 June 2007.

https://ec.europa.eu/competition/mergers/cases/decisions/m4439_20070627_20610_en.pdf

²⁰⁴Υποθέσεις 142/84 and 156/84, British American Tobacco Company Limited and R. J. Reynolds Industries Inc. v E.C. Commission (Philip Morris Inc. and Rembrandt Group Limited intervening) before the Court of Justice of the European Communities (6th Chamber) [1987] ECR 4487; [1988] 4 CMLR 24, ειδικά σκ. 37-39, «37. Καίτοι το γεγονός ότι μία επιχείρηση αποκτά μερίδιο συμμετοχής στο κεφάλαιο ανταγωνίστριας επιχείρησης δεν συνιστά καθαυτό συμπεριφορά περιοριστική του ανταγωνισμού, μία τέτοια συμμετοχή μπορεί εντούτοις να αποτελεί κατάλληλο μέσο για να επηρεαστεί η εμπορική συμπεριφορά των επιχειρήσεων για τις οποίες πρόκειται, κατά τρόπο που να περιορίζεται ή να νοθεύεται ο ανταγωνισμός στην αγορά, στην οποία αναπτύσσουν τις εμπορικές τους δραστηριότητες οι δύο αυτές επιχειρήσεις. 38 Αυτό θα συνέβαινε ιδίως αν, με την απόκτηση μεριδίου συμμετοχής ή με παρεπόμενους όρους μιας συμφωνίας, η επενδύουσα επιχείρηση αποκτά το **νομικό ή πραγματικό έλεγχο** επί της εμπορικής συμπεριφοράς της άλλης επιχείρησης ή αν η συμφωνία προβλέπει **εμπορική συνεργασία** μεταξύ των επιχειρήσεων ή δημιουργεί **συνθήκες κατάλληλες να ενθαρρύνουν μία τέτοια συνεργασία**. 39. Αυτό μπορεί να συμβαίνει, όταν η συμφωνία παρέχει στην επενδύουσα επιχείρηση τη δυνατότητα να ενισχύσει, σε μεταγενέστερο στάδιο, τη θέση της, αποκτώντας τον πραγματικό έλεγχο επί της άλλης επιχείρησης. Πρέπει να λαμβάνονται υπόψη όχι μόνο τα πραγματικά αποτελέσματα της συμφωνίας, αλλά επίσης και τα δυνητικά της αποτελέσματα, καθώς και **το ενδεχόμενο η συμφωνία να εντάσσεται σε ένα πιο μακροπρόθεσμο πλαίσιο**» Έμφαση δική μας. Η απόφαση Philip Morris αφορούσε στην απόκτηση ελέγχουσας συμμετοχής σε ανταγωνιστή και δη μέσω συμφωνίας με την μητρική του τελευταίου (η μητρική και η εταιρεία-στόχος ήταν μία επιχείρηση/ενιαία οικ. οντότητα). Επομένως, επρόκειτο για συμφωνία μεταξύ ανταγωνιστριών επιχειρήσεων.

²⁰⁵Υπόθεση No IV/33.440, Warner-Lambert/Gillette and Others, and Case No IV/33.486, BIC/Gillette and Others, [1993] OJ L 116/21.

επενδυτή σε ανταγωνιστικές μεταξύ τους επιχειρήσεις, ενέχει περιορισμούς, κατά τρόπο ώστε οι ως άνω διατάξεις να μην επαρκούν για την αντιμετώπιση τέτοιων περιπτώσεων.

268. Όσον αφορά τα άρθρα 1 ν. 3959/2011 και 101 της ΣΛΕΕ, δεν είναι σαφές κατά πόσον η απόκτηση μειοψηφικής συμμετοχής θα συνιστούσε «συμφωνία» (σύμπραξη) που έχει ως αντικείμενο ή ως αποτέλεσμα τον περιορισμό του ανταγωνισμού²⁰⁶. Ενδεικτικά, στην περίπτωση μιας σειράς αγορών μετόχων μέσω του χρηματιστηρίου, τα άρθρα 1 ν. 3959/2011 ή/και 101 ΣΛΕΕ θα εφαρμόζονταν μόνον ως προς την περίπτωση ε συμφωνίας ή εναρμονισμένης πρακτικής μεταξύ των επιχειρήσεων, στις οποίες αποκτώνται κοινές συμμετοχές ή στην περίπτωση συμφωνιών ή εναρμονισμένων πρακτικών μεταξύ περισσότερων μετόχων για να προωθηθούν πολιτικές άμβλυνσης του ανταγωνισμού μεταξύ των εταιρειών, στις οποίες έχουν συμμετοχή, μέσω της απόκτησης ελέγχου που να προκύπτει από τις συμφωνίες/συμπράξεις αυτές μεταξύ μετόχων ή άλλων μορφών «συμπόρευσης» στην σχετική(ες) αγορά(ες). Αντιθέτως, η εφαρμογή των ως άνω διατάξεων δεν είναι πάντοτε πρόσφορη για την αντιμετώπιση αντι-ανταγωνιστικών επιπτώσεων εκ της απλής απόκτησης κοινών συμμετοχών .
269. Εξάλλου, για να παρέμβει η Επιτροπή κάνοντας χρήση των άρθρων 2 του ν. 3959/2011 και 102 της ΣΛΕΕ, θα έπρεπε ο αποκτών τη μειοψηφική συμμετοχή να κατέχει δεσπόζουσα θέση και η απόκτηση θα έπρεπε να συνιστά κατάχρηση²⁰⁷. Οι περιστάσεις υπό τις οποίες η Επιτροπή μπορεί να παρέμβει για να αποτρέψει επιβλαβείς επιπτώσεις στον ανταγωνισμό, που προκύπτουν από την απόκτηση μειοψηφικών συμμετοχών, είναι περιορισμένες²⁰⁸. Η υπαγωγή στα άρθρα 2 ν. 3959/2011 και 102 ΣΛΕΕ προϋποθέτει την κατοχή ατομικής ή συλλογικής δεσπόζουσας θέσης και την καταχρηστική εκμετάλλευση αυτής από την/τις δεσπόζουσα/-ες επιχείρηση/-εις. Βεβαίως, ενδέχεται η διαμόρφωση δεσμών μέσω της ύπαρξης κοινών μετόχων να είναι ικανή συνθήκη για να δημιουργηθεί συλλογική δεσπόζουσα θέση των εταιρειών, στις των οποίες αποκτώνται οι κοινές συμμετοχές ή περαιτέρω δύναται, στην περίπτωση που μία εκ των επιχειρήσεων, ιδίως η αποκτώσα τη μειοψηφική συμμετοχή, είχε, προ της απόκτησης, δεσπόζουσα θέση, να υποστηριχθεί ότι προκύπτει περίπτωση δομικής κατάχρησης ή άλλου είδους κατάχρησης, παρά ταύτα, η ύπαρξη και μόνο του δομικού χαρακτηριστικού της κοινής ιδιοκτησίας δεν αντιμετωπίζεται επαρκώς με την εφαρμογή των άρθρων 2 ν. 3959/2011 ή/και 102 ΣΛΕΕ, παρά τις αρνητικές επιπτώσεις που αυτή έχει στον ανταγωνισμό (βλ. Ενότητα III.3.).
270. Συμπερασματικά, τα άρθρα 1 και 2 ν. 3959/2011 και 101 και 102 ΣΛΕΕ παρεμβαίνουν κατασταλτικά και η εφαρμογή τους επί μειοψηφικών συμμετοχών σε ανταγωνίστριες επιχειρήσεις δεν επαρκεί για τη δημιουργία συνθηκών αποτελεσματικού ανταγωνισμού

²⁰⁶Βλ. παρ. 40 «Λευκή Βίβλο» 449/9.7.2014 ΕΕΠ

²⁰⁷Βλ. παρ. 41 «Λευκή Βίβλο» 449/9.7.2014 ΕΕΠ

²⁰⁸Βλ. επίσης υπόθεση T-411/07 AerLingus κατά Επιτροπής, Συλλογή 2010, σ. II-3691, ιδίως σκέψη 104,

και υπόθεση 6/72 Continental Can κατά Επιτροπής, Συλλογή 1973, σ. 216.

σε κλάδους όπου παρατηρείται το εν λόγω φαινόμενο προς στρέβλωση των ως άνω συνθηκών.

271. Οι οριζόντιες κοινές συμμετοχές σε ολιγοπωλιακές αγορές δύναται να αποτελούν διαρθρωτικό πρόβλημα που αντιμετωπίζεται αποτελεσματικότερα με την αποτροπή ή την κατάργηση τέτοιων δομών αγοράς²⁰⁹.

III.5.6 Η «Λευκή Βίβλος» για την επανεξέταση της απόκτησης μειοψηφικών συμμετοχών²¹⁰

272. Σχεδιασμός και επιλογές – αρχές που θα πρέπει να εφαρμόζονται στο σύστημα ελέγχου των μειοψηφικών συμμετοχών σε επίπεδο ΕΕ.

273. Σύμφωνα την «Λευκή Βίβλο» ένα σύστημα ελέγχου των αποκτήσεων μη ελέγχουσας μειοψηφικής συμμετοχής θα πρέπει να λαμβάνει υπόψη τις ακόλουθες αρχές:

- θα πρέπει να εντοπίζει τις δυνητικά επιζήμιες για τον ανταγωνισμό αποκτήσεις μη ελέγχουσας μειοψηφικής συμμετοχής,
- θα πρέπει να αποφεύγει κάθε περιττή διοικητική επιβάρυνση για τις εταιρείες, την Επιτροπή και τις ΕΑΑ,
- θα πρέπει να αντιστοιχεί στα ισχύοντα καθεστώτα ελέγχου των συγκεντρώσεων τόσο σε ενωσιακό όσο και σε εθνικό επίπεδο.

274. Το έγγραφο διαβούλευσης της «Λευκής Βίβλου» πρότεινε τρεις διαδικαστικές επιλογές για τον έλεγχο των μειοψηφικών συμμετοχών:

- Ένα σύστημα κοινοποίησης που θα επεκτείνει το ισχύον σύστημα του εκ των προτέρων ελέγχου των συγκεντρώσεων στις αποκτήσεις μη ελέγχουσας μειοψηφικής συμμετοχής, υπό συγκεκριμένες προϋποθέσεις.
- Ένα σύστημα διαφάνειας το οποίο θα απαιτεί από τα μέρη να υποβάλουν ενημερωτική ανακοίνωση με την οποία κοινοποιούν στην Επιτροπή την απόκτηση μη ελέγχουσας μειοψηφικής συμμετοχής. Η ενημερωτική ανακοίνωση θα επέτρεπε στην Επιτροπή να αποφασίσει αν θα διερευνήσει διεξοδικότερα την πράξη, θα επέτρεπε στα κράτη μέλη να εξετάσουν μια αίτηση παραπομπής και στους δυνητικούς καταγγέλλοντες να εκδηλωθούν.
- Ένα σύστημα αυτοαξιολόγησης, που δεν θα απαιτεί από τα μέρη να κοινοποιούν τις αποκτήσεις μη ελέγχουσας μειοψηφικής συμμετοχής πριν από την ολοκλήρωσή της. Η Επιτροπή θα μπορούσε, ωστόσο, να κινήσει έρευνα για τις δυνητικά προβληματικές αποκτήσεις μειοψηφικής συμμετοχής βάσει των δικών της πληροφοριών για την αγορά ή καταγγελιών.

275. Το πεδίο της δικαιοδοσίας της Επιτροπής συνδέεται άμεσα με το ποιά διαδικασία είναι κατάλληλη και επαρκής. Ενδεικτικά, εάν η Επιτροπή έχει δικαιοδοσία σε όλες τις αποκτήσεις μειοψηφικών συμμετοχών που υπερβαίνουν ένα συγκεκριμένο κατώτατο όριο, ένα σύστημα κοινοποίησης προ της συγκέντρωσης θα δημιουργούσε σοβαρή

²⁰⁹Δ. Τζουγανάτος, Κοινοί μέτοχοι σε εταιρείες της ίδιας σχετικής αγοράς και ενωσιακό δίκαιο του ανταγωνισμού, ΕΤΑΙΡΙΑ ΜΕΛΕΤΗΣ ΕΜΠΟΡΙΚΟΥ & ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ, 4^ο ΣΥΝΕΔΡΙΟ – ΒΟΛΟΣ, 27-29.9.2019. <https://www.emed.gr/copy-of-paroyssiaseis-3oy-synedrioy>

²¹⁰Βλ. παρ. 42-54 «Λευκή Βίβλο» 449/9.7.2014 ΕΕΠ

επιβάρυνση στις επιχειρήσεις, διότι θα κάλυπτε και τις μη προβληματικές πράξεις. Το να αποκτήσει η Επιτροπή δικαιοδοσία για όλες τις αποκτήσεις μειοψηφικών συμμετοχών που υπερβαίνουν ένα συγκεκριμένο κατώτατο όριο θα ήταν ενδεχομένως σκοπιμότερο στο πλαίσιο ενός συστήματος αυτοαξιολόγησης, κατά το οποίο η Επιτροπή είναι ελεύθερη να διερευνά πράξεις αυτεπαγγέλτως. Από την άλλη πλευρά, η διοικητική επιβάρυνση που επιβάλλεται από ένα σύστημα κοινοποίησης ή διαφάνειας θα ήταν πολύ μικρότερη, αν η δικαιοδοσία της Επιτροπής περιοριζόταν μόνο σε δυνητικά προβληματικές πράξεις. Αυτή η σχέση μεταξύ του σχεδιασμού του διαδικαστικού συστήματος και του πεδίου της δικαιοδοσίας προέκυπτε συχνά στις απαντήσεις στο πλαίσιο της δημόσιας διαβούλευσης.

- **Το προτεινόμενο σύστημα: ένα «στοχοθετημένο» σύστημα διαφάνειας**

276. Βάσει των ανωτέρω, σύμφωνα με την «Λευκή Βίβλο», ένα εναλλακτικό «στοχοθετημένο» σύστημα διαφάνειας μπορεί να είναι το πλέον κατάλληλο για την αντιμετώπιση της απόκτησης μειοψηφικών συμμετοχών. Η Επιτροπή πιστεύει ότι αυτό το σύστημα θα πρέπει να είναι σύμφωνο με τις τρεις προαναφερόμενες αρχές. Θα στόχευε εξ αρχής στις δυνητικά προβληματικές πράξεις μέσω του εντοπισμού των πράξεων οι οποίες δημιουργούν «ανταγωνιστικά σημαντικό δεσμό», και θα εξασφάλιζε τον αποτελεσματικό έλεγχο των εντοπιζόμενων πράξεων από την Επιτροπή, ακόμη και χωρίς να είναι αναγκαία η υποχρέωση πλήρους κοινοποίησης.
277. Ομοίως, ένας «ανταγωνιστικά σημαντικός δεσμός» θα προέκυπτε όταν υφίσταται ανταγωνιστική σχέση μεταξύ των δραστηριοτήτων του αποκτώντος τη συμμετοχή και της εταιρείας-στόχου, είτε διότι δραστηριοποιούνται στις ίδιες αγορές ή τομείς είτε διότι δραστηριοποιούνται σε κάθετα συνδεδεμένες αγορές.
278. Επιπλέον, για να παρασχεθεί στα μέρη ασφάλεια δικαίου, μόνο μια πράξη η οποία πληροί σωρευτικά τα κατωτέρω κριτήρια θα εμπίπτει στον ορισμό του «ανταγωνιστικά σημαντικού δεσμού»:
- απόκτηση μειοψηφικής συμμετοχής σε ανταγωνιστή ή σε κάθετα συνδεδεμένη εταιρεία (δηλ. θα πρέπει να υπάρχει μια ανταγωνιστική σχέση μεταξύ του αγοραστή και της εταιρείας-στόχου), και
 - σημαντικός ανταγωνιστικός δεσμός: ο δεσμός σχέση θα θεωρείται σημαντικός, εάν η αποκτώμενη συμμετοχή κυμαίνεται (1) περίπου στο 20%²¹¹ ή (2) μεταξύ 5% και περίπου 20%,, αλλά συνοδεύεται και από άλλους παράγοντες, όπως τα δικαιώματα που παραχωρούνται στη συμφωνία μετόχων η οποία παρέχει στον αγοραστή μια «de-facto»

²¹¹Η OFT (Βρετανική αρχή ανταγωνισμού- νυν CMA) είχε ορίσει κατώτατο όριο 15% με την υπέρβαση του οποίου μπορεί να εξετάζει κάθε υπόθεση (βλ. OFT , «Mergers-Jurisdictionalandproceduralguidance», σκέψη 3.20). Αυτό μπορεί επίσης να χρησιμεύσει ως σαφές όριο με την υπέρβαση του οποίου μια συμμετοχή θα μπορούσε να θεωρηθεί «ανταγωνιστικά σημαντικός δεσμός»

μειοψηφία αρνησικυρίας²¹², θέση στο διοικητικό συμβούλιο ή πρόσβαση σε εμπορικά ευαίσθητες πληροφορίες της εταιρείας-στόχου.

279. Τα ίδια τα μέρη θα πρέπει να αξιολογούν κατά πόσο μια συναλλαγή δημιουργεί «ανταγωνιστικά σημαντικό δεσμό» και να υποβάλλουν ενημέρωση (σχετικά με τα μέρη, τον κύκλο εργασιών τους, περιγραφή της πράξης, το ποσοστό συμμετοχής πριν και μετά την πράξη, τυχόν δικαιώματα που συνοδεύουν τη μειοψηφική συμμετοχή και ορισμένες περιορισμένες πληροφορίες για το μερίδιο αγοράς). Σε περίπτωση υποβολής ενημέρωσης, η Επιτροπή θα αποφάσιζε αν θα διερευνούσε τη συναλλαγή και τα κράτη μέλη θα αποφάσιζαν αν θα υποβάλουν αίτηση παραπομπής. Βέβαια, θα πρέπει να αναφερθεί ο κίνδυνος ορισμού ποσοστού ως ένδειξη σημαντικού οικονομικού δεσμού να είναι εύκολο να χειραγωγηθεί από τις επιχειρήσεις ή/και τους μετόχους.

III.5.7 Προτεινόμενα Μέτρα για τον χειρισμό κοινών μειοψηφικών συμμετεχόν

280. Η ΕΑ δεν διαθέτει επί του παρόντος τα κατάλληλα εργαλεία για τον χειρισμό των δυνητικά επιζήμιων για τον ανταγωνισμό αποκτήσεων κοινών μειοψηφικών συμμετοχών εκτός της αρμοδιότητας του άρ. 11 ν. 3959/2011.
281. Με βάση τους ως άνω προβληματισμούς ως προς το ζήτημα ελέγχου μειοψηφικής συμμετοχής το παρόν σημείωμα προτείνει εναλλακτικές λύσεις μέτρων προς αντιμετώπιση προβληματικών περιπτώσεων κατοχής κοινής συμμετοχής από εταιρεία ευθέως ανταγωνιστική με εταιρείες του κλάδου, όταν αυτές κατέχουν υψηλό μερίδιο σε ολιγοπωλιακή αγορά. Υπενθυμίζεται, όπως έχει αναφερθεί και ανωτέρω, ότι πριν την εξέταση και ενδεχόμενη υιοθέτηση των όποιων μέτρων, η ΕΑ θα πρέπει να διαπιστώσει ξανά το συγκεκριμένο πρόβλημα στη λειτουργία του αποτελεσματικού ανταγωνισμού, το οποίο έρχεται να αντιμετωπίσει με την κανονιστική παρέμβαση.
282. Τα μέτρα που αναλύονται σκοπό έχουν να διασφαλίσουν την ουσιαστική ανεξαρτησία των επιχειρήσεων στον κλάδο των κατασκευών και ύπαρξη πραγματικής βούλησης αυτονομης λειτουργίας και αυτοπροσδιορισμού της εμπορικής τους στρατηγικής, ιδίως όσον αφορά την προετοιμασία για συμμετοχή τους σε διαγωνιστικές διαδικασίες. Επισημαίνεται ότι στην τυχόν τελική υιοθέτηση συγκεκριμένων μέτρων πρέπει να ληφθεί υπόψη η αρμοδιότητα της ΕΑ βάσει του άρθρου 11 ν. 3959/2011 καθώς και η αναγκαιότητα, προσφορότητα και αναλογικότητα τους.

III.5.7.1 Ανεξάρτητη Διοίκηση – Σινικά Τείχη

283. Μία παρέμβαση, η οποία θα μπορούσε να συμβάλλει στην ανταγωνιστική ουδετερότητα είναι η διασφάλιση ότι οι υπό κρίση εταιρείες στις οποίες υπάρχει κοινή συμμετοχή τρίτης εταιρείας **διαθέτουν ανεξάρτητη διοίκηση (από τους κοινούς μετόχους)**. Συγκεκριμένα, μπορεί να εξεταστεί η δυνατότητα να τεθούν συγκεκριμένοι περιορισμοί αναφορικά με τη δράση των μελών του διοικητικού συμβουλίου, και των

²¹²Η βρετανική υπόθεση *BSkyB/ITV*(2007) αποτελεί ενδεικτικό παράδειγμα μιας defacto μειοψηφικής συμμετοχής αρνησικυρίας. Μια συμμετοχή 17,9% κρίθηκε επαρκής για να παράσχει στη BskyB σημαντική επιρροή στην ITV, από την άποψη ότι της επέτρεπε να επηρεάζει τη λήψη στρατηγικών αποφάσεων της ITV. Η υπόθεση εγκρίθηκε υπό την προϋπόθεση της εκποίησης τμήματος της συμμετοχής της ώστε να φτάσει στο 7,5%

λοιπών ανώτατων διευθυντικών στελεχών. Αντίστοιχα μέτρα έχουν υιοθετηθεί σε υποθέσεις συγκεντρώσεων.

284. Μια και δεν υπάρχει προηγούμενη εμπειρία εφαρμογής του άρ. 11 για το συγκεκριμένο θέμα, προτείνεται η ανάλυση των ενδεχομένων μέτρων χρησιμοποιώντας την εμπειρία που υπάρχει στον έλεγχο των συγκεντρώσεων. Συγκεκριμένα, στην υπ' αριθμ. **650/2017 απόφαση της Επιτροπής Ανταγωνισμού** (με την οποία εγκρίθηκε η συγκέντρωση που αφορούσε στην απόκτηση κοινού ελέγχου της εταιρείας ΜΕΒΓΑΛ Α.Ε. από την εταιρεία ΔΕΛΤΑ ΤΡΟΦΙΜΑ Α.Ε. και μέλη της οικογένειας Χατζάκου, στη βάση των δεσμεύσεων που τα μέρη)²¹³, για την εξασφάλιση της εξακολούθησης της διακριτής παραγωγής και διάθεσης σοκολατούχου γάλακτος στην ελληνική επικράτεια από τις ΜΕΒΓΑΛ και ΔΕΛΤΑ προκρίθηκε η πρόβλεψη και εφαρμογή Σινικών Τειχών («Chinese Walls»)²¹⁴.
285. Ειδικότερα τα συμβαλλόμενα μέρη, **αναφορικά με την αγορά σοκολατούχου γάλακτος στην Ελληνική Επικράτεια**, δεσμεύτηκαν ότι για το χρονικό διάστημα κατά το οποίο θα εξακολουθεί να υφίσταται **το καθεστώς κοινού ελέγχου** επί της εταιρείας ΜΕΒΓΑΛ ΑΕ, οι εταιρείες ΔΕΛΤΑ ΤΡΟΦΙΜΑ ΑΕ και ΜΕΒΓΑΛ ΑΕ θα λειτουργούν αυτοτελώς και πλήρως ανεξάρτητα μεταξύ τους αναφορικά με το σοκολατούχο γάλα. Οι δραστηριότητες των ΔΕΛΤΑ ΤΡΟΦΙΜΑ ΑΕ και ΜΕΒΓΑΛ ΑΕ σχετικά με το σοκολατούχο γάλα που παράγει αντίστοιχα έκαστη εκ των εν λόγω εταιρειών θα παραμείνουν αυτόνομες, με ανεξάρτητη διοικητική δομή με ρητή δέσμευση ότι δεν θα ανταλλάσσουν εμπιστευτικές πληροφορίες σχετικά με τις συγκεκριμένες δραστηριότητες και δεν θα επιτρέπουν τη διάχυση τέτοιων πληροφοριών.
286. Ο τρόπος διασφάλισης της εν λόγω λειτουργικής αυτοτέλειας των δύο εταιρειών προβλέφθηκε να είναι, μεταξύ άλλων, ο εξής:
- I. η εξαίρεση των δραστηριοτήτων της ΜΕΒΓΑΛ ΑΕ που αφορούν στο σοκολατούχο γάλα από την άσκηση των δικαιωμάτων διοίκησης της ΔΕΛΤΑ ΤΡΟΦΙΜΑ ΑΕ επί της ΜΕΒΓΑΛ ΑΕ,
 - II. η δημιουργία «σινικών τειχών» (Chinese walls) που θα αποτρέπουν τη διαρροή εμπορικά ευαίσθητων πληροφοριών μεταξύ των δύο εταιρειών ως προς το σοκολατούχο γάλα. Ειδικότερα, δεν θα επιτρέπεται, είτε άμεσα (οριζοντίως) είτε έμμεσα, μέσω του προσωπικού, στελεχών ή τρίτων προσώπων, η ανταλλαγή μεταξύ των εταιρειών αυτών εμπορικά ευαίσθητων/εμπιστευτικών πληροφοριών που αφορούν στο σοκολατούχο

²¹³ Για την εν λόγω συγκέντρωση είχε κινηθεί η διαδικασία πλήρους διερεύνησης, λόγω των σοβαρών αμφιβολιών που προκαλούνταν ως προς το συμβατό αυτής με τις απαιτήσεις λειτουργίας του ανταγωνισμού, αναφορικά ιδίως με δύο κρίσιμα ζητήματα: α) ως προς τη δημιουργία ή ενίσχυση δεσπόζουσας θέσης στις σχετικές αγορές της προμήθειας νωπού αγελαδινού γάλακτος (τόσο σε τοπικές παραγωγικές ζώνες της Βόρειας Ελλάδας, όσο και σε εθνικό επίπεδο) και β) της παραγωγής και διάθεσης σοκολατούχου γάλακτος στην ελληνική επικράτεια.

²¹⁴ Για την πλήρη δέσμη των αναληφθεισών δεσμεύσεων βλ. Απόφαση 650/2017 <https://epant.gr/files/650_2017.pdf>

γάλα. Στο πλαίσιο αυτό συνάφθηκαν σχετικές συμβάσεις εμπιστευτικότητας που εγκρίθηκαν από την ΕΑ.

III. *το προσωπικό των εταιρειών ΔΕΛΤΑ ΤΡΟΦΙΜΑ ΑΕ και ΜΕΒΓΑΛ ΑΕ που θα εργάζεται στο σοκολατούχο γάλα δεν θα ταυτίζεται και δεν θα εργάζεται στον ίδιο φυσικό χώρο και δεν θα υφίστανται κοινοί μεταξύ των δύο εταιρειών εν ενεργεία εργαζόμενοι που ασκούν καθήκοντα σχετικά με τα προϊόντα σοκολατούχου γάλακτος των δύο εταιρειών. Επιπροσθέτως, οι εταιρείες ΔΕΛΤΑ ΤΡΟΦΙΜΑ ΑΕ και ΜΕΒΓΑΛ ΑΕ δεσμεύονται να μην αποσπάσουν η μία από την άλλη προσωπικό που θα εργάζεται στο σοκολατούχο γάλα.*

IV. *οι δύο συμβαλλόμενες εταιρείες δεσμεύονται να διαθέτουν και να στηρίζουν τις λειτουργίες τους έκαστη σε **αυτόνομα συστήματα (ιδίως αυτόνομο μηχανογραφικό σύστημα).***

287. Για την ορθή εκπλήρωση των εν λόγω όρων και δεσμεύσεων η ΕΑ όρισε επιβλέποντα εντολοδόχο.

288. Παραδείγματα υιοθέτησης «σινικών τειχών» μπορούν να αντληθούν και από άλλες ένομες τάξεις. Στην υπόθεση Corpec/Terpel στη Χιλή, η οποία αφορούσε συγκέντρωση στην αγορά διανομής καυσίμων²¹⁵, το TDLC (Tribunal de Defensa de la Libre Competencia²¹⁶) ενέκρινε τη συγκέντρωση, επιβάλλοντας μια σειρά μέτρων που αποσκοπούσαν στην άμβλυνση των στρεβλώσεων που προκαλούντο στον ανταγωνισμό αποφασίζοντας μεταξύ άλλων και τα εξής: (i) την εκποίηση των μετοχών της Terpel Chile εντός της περιόδου των 18 μηνών μετά την εξαγορά της Terpel Colombia από τον σύμβουλο (ii) την εντολή να ενημερώνεται το FNE για τη διαδικασία εκποίησης (iii) εάν ο αγοραστής των εν λόγω μετοχών είναι εταιρεία που είχε προηγουμένως εγκατασταθεί στην αγορά διανομής καυσίμων, πρέπει να ζητηθεί η γνώμη της διαδικασίας εξαγοράς πριν από το TDLC (iv) Επιβολή «Σινικών τειχών» (Chinese walls) στην εταιρική διακυβέρνηση των εταιρειών προκειμένου να αποφευχθούν επιρροές στη διαχείρισή τους που θα μπορούσαν να προκαλέσουν αντίθετα με τον ανταγωνισμό αποτελέσματα.

289. Στην υπόθεση joint venture/υπόθεση Morawa Grosso στην Αυστρία, τον Αύγουστο του 2004, το αρμόδιο δικαστήριο ενέκρινε τη δημιουργία κοινής επιχείρησης (joint venture/υπόθεση Morawa Grosso) μεταξύ των Morawa Pressevertrieb GmbH και Mediaprint Zeitungs- und Zeitschriftenverlag GmbH&CoKG²¹⁷. Η Morawa Pressevertrieb GmbH κατείχε το 75,1%, ενώ η Mediaprint Zeitungs- und Zeitschriftenverlag GmbH&CoKG κατείχε το 24,9% του κεφαλαίου του εν λόγω joint

²¹⁵Βλ. σχετικά OECD Annual Report on competition policy developments in Chile, 2010, DAF/COMP/AR(2011)25, 18-Oct-2011, p. 18-19.

²¹⁶Είναι το αρμόδιο δικαστήριο με εξουσία να αποφασίζει, έχοντας αποκλειστική αρμοδιότητα σε θέματα αντιμονοπωλιακού δικαίου και επιλύει αντιδικίες (π.χ. αναφορικά με την επιβολή κυρώσεων από την FNE για καταγγελίες σχετικές με συμπαιγνία και κατάχρηση δεσπόζουσας θέσης) καθώς και θέματα συγκεντρώσεων επιχειρήσεων (προληπτικός έλεγχος συγχωνεύσεων). Οι αποφάσεις που λαμβάνονται από την TDLC μπορούν να προσβληθούν ενώπιον του Ανώτατου Δικαστηρίου.

²¹⁷OECD Annual Report on Competition Policy Developments in Austria (2003 – 04) 1, 14 (<http://www.oecd.org/austria/34720199.pdf>).

venture²¹⁸. Η εν λόγω έγκριση δόθηκε, αφού επιβλήθηκαν ορισμένα μέτρα ως «Σινικά τείχη»²¹⁹: Η Mediaprint μείωσε την επιρροή της στην κοινή επιχείρηση αφενός με τη μη συμμετοχή της στη λειτουργία της κι αφετέρου με τη μη απόκτηση πρόσβασης σε κρίσιμα δεδομένα και πληροφορίες που προσέφερε το jointventure σε πελάτες και ανταγωνιστές της Mediaprint²²⁰.

²¹⁸ Ο OECD χαρακτηριστικά αναφέρει για την εν λόγω υπόθεση τα εξής: «In April 2004 Morawa Pressevertrieb GmbH (MPV) and Mediaprint Zeitungs- und Zeitschriftenverlag GmbH & Co KG (Mediaprint) notified the creation of the **joint venture "Morawa Grosso"**. Morawa Grosso will take over the distribution of press products from publishers to Austrian retailers (especially tobacconists and food retail stores). The distribution of Mediaprint's daily newspapers (e.g. the market dominating "Kronenzeitung") will however not be transferred. MPV will hold 75,1 % of the shares of Morawa Grosso, Mediaprint 24,9 %.

84. Beside MPV and Mediaprint only one further company was active in **the field of press distribution in Austria**. Furthermore, **Mediaprint has a very dominant position in the market of press products, especially in the newspaper market. The FCA was concerned about the further concentration in the press distribution market as well as about possible negative consequences for competition and media diversity due to the participation of Mediaprint**. Thus, the FCA as well as the Public Cartel Prosecutor filed an application for examination of the concentration with the Cartel Court.

85. Most important for the FCA was the reduction of influence capabilities of Mediaprint on the joint company and the non-access of Mediaprint to the distribution data of other print media. **Furthermore, the FCA considered it essential that also other market participants can take advantage of the synergies created by the merger and that uncertainties of the present press distribution customers can be reduced.**

86. In August 2004 the Cartel Court cleared the merger only subject to wide ranging restrictions and remedies. Mediaprint's influence on Morawa Grosso was reduced substantially. **In particular, Mediaprint will not have a voice in the operative business of Morawa Grosso. Moreover, it will not get access to data and conditions offered to other publishers. Furthermore, Morawa Grosso was obliged not to change the conditions granted actually to customers for five years and not to pass on increased costs due to road pricing**» [έμφαση δίδεται από την Υπηρεσία].βλ. <https://www.oecd.org/austria/34720199.pdf> (ANNUAL REPORT ON COMPETITION POLICY DEVELOPMENTS IN AUSTRIA 2003 – 2004).

²¹⁹Βλ. P. Fotis & N. Zevgolis, "The Competitive Effects of Minority Shareholdings. Legal and Economic Issues". Hart Studies in Competition Law, Bloomsbury Publishing Ltd, 2016, p. 215, με παραπομπή σε I. Lianos and D. Geradin, 'Handbook of European Competition Law' (2013) 1, 162 για περαιτέρω εκεί παραπομπές.

²²⁰Βλ. P. Fotis & N. Zevgolis, ό.π., «In February 2011 Mediaprint notified a 30 per cent acquisition of the issued capital of Niederösterreichische Gratismedien, ' a company publishing a free newspaper in the region of Lower Austria ' . 371 By this notification Nieder ö sterreichische Gratismedien would have been jointly controlled by Mediaprint and Nieder ö sterreichisches Pressehaus. However, a shareholder of Mediaprint already owned 20 per cent of the joint venture. The main concern with this vertical concentration was, inter alia, reduced pluralism in the media sector. That is, Mediaprint, by acquiring a minority shareholding in the joint venture, would be able to influence further the joint venture's commercial policy and to restrict its independence in the media sector. In the light of an in-depth examination of the notified concentration (phase II examination of the concentration) by the cartel court, it was withdrawn by the firms involved.» με παραπομπή σε OECD Annual Report on Competition Policy Developments in Austria (2010) 1, 14 ([http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DAF/COMP/AR\(2011\)23&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DAF/COMP/AR(2011)23&docLanguage=En)). Ειδικά για τη σημασία που έχουν τα Chinese walls και στα ζητήματα που έχουν σχέση ακόμη και με passiveminorityshareholdings, βλ. Support study for impact assessment concerning the review of Merger Regulation regarding minority shareholdings Final report Report by Spark Legal Network and Queen Mary University of London [Report by: Patricia Ypma, Peter McNally, Lena Boucon (Spark) and Ioannis Kokkoris (Queen Mary University London), with input from Spark's team of national correspondents] 2016, p. 68, όπου επισημαίνεται ότι "[s]uch an assessment might also take into account the efficacy of Chinese walls, in order to determine whether they represent a useful tool to mitigate any potential competition issues which might be identified", με παραπομπή και σε F. Russo, "Abuse of Protected Position? Minority Shareholdings and Restriction of Markets' Competitiveness in the European Union," Amsterdam Center for Law & Economics, Working Paper No. 2006- 12, p.18

290. Στην υπόθεση LibertyGlobal / BASE Belgium²²¹ η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ενέκρινε τη συγκέντρωση με ορισμένες δεσμεύσεις. Σε χωριστό κεφάλαιο (G) με τίτλο «**ACCESS TO AND USE OF MVNO (Mobile Virtual Network Operator)**²²² **CUSTOMER INFORMATION**» υπήρξε πρόβλεψη για Chinese walls. Συγκεκριμένα στο πλαίσιο της ανάληψης δεσμεύσεων, αποφασίστηκε μεταξύ άλλων ότι η BASE με δικά της έξοδα, σύμφωνα με τα πρότυπα της νομοθεσίας περί ανταγωνισμού, θα εφαρμόσει ολοκληρωμένα και αποτελεσματικά Chinese walls που θα διαχωρίζουν πλήρως το τμήμα χονδρικής και λιανικής, έτσι ώστε αυτή η πρόβλεψη να λειτουργήσει ως εμπόδιο στη μετάδοση (ή «διαρροή») οποιασδήποτε πληροφορίας ή δεδομένων σχετικά με τον αγοραστή και / ή τους πελάτες του αγοραστή τα οποία είναι συνήθη και σύμφωνα με τη νομοθεσία περί ανταγωνισμού, έτσι ώστε χάρη στα Σινικά Τείχη να διατηρηθούν χωριστά κρίσιμα στοιχεία αναφορικά με τη σχέση MVNO (δηλ. Telenet) – MNO (δηλ. BASE)²²³.
291. Ο συγκεκριμένος όρος είναι ίσως σημαντικό να αξιολογηθεί σε συνάρτηση και με τα προβλεπόμενα στο κεφάλαιο με τίτλο “**Ring-fencing**” της απόφασης²²⁴. Εκεί προβλέπεται²²⁵ ότι η Liberty Global θα εφαρμόσει όλα τα απαραίτητα μέτρα για να διασφαλίσει ότι, εκτός από το βαθμό που προβλέπεται από τη Συμφωνία MVNO, δεν θα λαμβάνει, μετά την ολοκλήρωση, εμπιστευτικές πληροφορίες σχετικά με την επιχείρηση εκποίησης B και οποιοσδήποτε τυχόν εμπιστευτικές πληροφορίες που έχουν ληφθεί από την Liberty Global πριν από την ολοκλήρωση θα εξαλειφθούν και δεν θα χρησιμοποιηθούν από την Liberty Global. Αυτό περιλαμβάνει μέτρα έναντι των διορισθέντων από τη LibertyGlobal στο εποπτικό συμβούλιο ή / και το διοικητικό συμβούλιο της Divestment Business B. Συγκεκριμένα, η συμμετοχή της Divestment Business B σε οποιοδήποτε κεντρικό δίκτυο τεχνολογίας πληροφοριών διακόπτεται στο μέτρο του δυνατού, χωρίς να διακυβεύεται η βιωσιμότητά της. Η Liberty Global μπορεί να λάβει ή να διατηρήσει πληροφορίες σχετικά με την Divestment Business B, οι οποίες είναι εύλογα απαραίτητες για την εκποίηση της Divestment Business B ή η αποκάλυψη των οποίων στην Liberty Global απαιτείται από το νόμο²²⁶.

²²¹CASEM.7637, 4.2.2016 C(2016) 531 final.

²²²Εικονικού δικτύου κινητής τηλεφωνίας («MVNO»)

²²³Στο πρωτότυπο κείμενο (σελ. 140/155), «*At its own cost, BASE will, in accordance with competition law standards, implement complete and effective Chinese walls that fully separate its wholesale and its retail department to operate as a barrier to the passing (or ‘spilling over’) of any information or customer data with respect to the Purchaser and/or the Purchaser’s customers that are customarily and in accordance with competition laws, kept separated by Chinese walls in an MVNO-MNO relationship*».

²²⁴Σελ. 126/155.

²²⁵Παρ. 14.

²²⁶Βλ. Στο πρωτότυπο: «*Liberty Global shall implement all necessary measures to ensure that, except to the extent contemplated under the MVNO Agreement, it does not, after Completion, obtain any Confidential Information relating to Divestment Business B and that any such Confidential Information obtained by Liberty Global before Completion will be eliminated and not be used by Liberty Global. This includes measures vis-à-vis Liberty Global’s appointees on the supervisory board and/or board of directors of Divestment Business B. In particular, the participation of Divestment Business B in any central information technology network shall be severed to the extent possible, without compromising the viability of Divestment Business B. Liberty Global may obtain or keep*

292. Σε άλλες περιπτώσεις, η Ευρ. Επιτροπή δεν έχει επιβάλει την υιοθέτηση Chinese Walls, αλλά έχει αξιολογήσει ότι η εκ των προτέρων ύπαρξη τέτοιων Chinese Walls ανάμεσα σε μια μητρική εταιρεία και τη θυγατρική της, είναι ένας από τους παράγοντες που μπορούν να οδηγήσουν στο συμπέρασμα ότι μια συγκέντρωση δεν επιφέρει κάθετα αντι-ανταγωνιστικά αποτελέσματα²²⁷.
293. Σηειώνεται, πάντως, ότι η ανάγκη για υιοθέτηση Chinese Walls πρέπει να εξετάζεται εάν σε κάθε συγκεκριμένη περίπτωση μπορεί ως μέτρο μόνο του, ή σε συνδυασμό με άλλα, να επιφέρει τα απαραίτητα αποτελέσματα επαναφέροντας συνθήκες αποτελεσματικού ανταγωνισμού σε μια συγκεκριμένη αγορά. Πράγματι, για να διακριβωθεί εάν τα Chinese Walls είναι πρόσφορο και απαραίτητο μέτρο, η Ευρ. Επιτροπή έχει προβεί, σε περιπτώσεις συγκεντρώσεων επιχειρήσεων, σε διενέργεια market test²²⁸ ή έχει κρίνει χωρίς τη διενέργεια market test ότι τέτοια μέτρα δεν είναι πρόσφορα ή πάντως επαρκή για να άρουν τις αμφιβολίες της σχετικά με πιθανά αντι-ανταγωνιστικά αποτελέσματα μιας συγκέντρωσης²²⁹.
294. Με βάση την εξέταση των ανωτέρω ενδεικτικά αναφερόμενων περιπτώσεων, και εφόσον η ΕΑ διαπιστώσει, λαμβάνοντας υπόψη της τις εξελίξεις στον κλάδο των κατασκευών όσον αφορά τη μετοχική σύνθεση των δραστηριοποιούμενων εταιρειών, ότι δεν υφίστανται συνθήκες αποτελεσματικού ανταγωνισμού στην αγορά, οι οποίες συνδέονται με τη μετοχική σύνδεση εταιρειών του κλάδου μπορεί να εξετάσει την πρόβλεψη και εφαρμογή Σινικών Τειχών (Chinese walls) και την εκπόνηση Κώδικα Συμπεριφοράς για το σκοπό αυτό. Ακολουθώς σημειώνονται σχετικά τα εξής.
295. Μία πιθανή διατύπωση για όρους «*Chinese walls*» αναφορικά με την εξεταζόμενη περίπτωση θα μπορούσε να είναι η ακόλουθη :

1.1 Διοίκηση

Τα μέλη του διοικητικού συμβουλίου, καθώς και τα λοιπά ανώτατα διευθυντικά στελέχη, δεν μπορούν να είναι ταυτόχρονα και μέλη οργάνου διοίκησης ή εποπτείας των Μετόχων (ή/και θυγατρικών αυτών), ούτε και να συνδέονται με σχέση εργασίας ή άλλως με αυτές. Περαιτέρω, δεν μπορεί να εκλεγεί ως μέλος διοικητικού συμβουλίου της Εταιρείας πρόσωπο που:

- Διατελεί ή έχει διατελέσει υπάλληλος, ανώτατο στέλεχος ή μέλος διοικητικού συμβουλίου των Μετόχων (ή/και θυγατρικών αυτών) εντός των προηγούμενων τριών ετών.
- Έχει συγγένεια μέχρι και δεύτερου βαθμού ή συζυγική σχέση με μέλος διοικητικού συμβουλίου, ανώτατο στέλεχος ή σημαντικό μέτοχο των Μετόχων (ή/και θυγατρικών αυτών).

information relating to Divestment Business B which is reasonably necessary for the divestiture of Divestment Business B or the disclosure of which to Liberty Global is required by law».

²²⁷ Βλ. Απόφαση της Ε. Επ. στην Υπόθεση αριθ. COMP/M.3101 - ACCOR / HILTON / SIX CONTINENTS / JV, παρ. 27-30.

²²⁸ Βλ. Απόφαση της Ε. Επ. στην Υπόθεση αριθ. COMP/M.3440 — EDP/ENI/GDP, παρ. 72.

²²⁹ Απόφαση της Ε. Επ. στην υπόθεση αριθ. COMP/M.6503 - LA POSTE / SWISS POST / JV, παρ. 33-40.

- Ελέγχει, άμεσα ή έμμεσα μέσω συνδεδεμένων μερών, πάνω από 10% των δικαιωμάτων ψήφου, του εκδοθέντος μετοχικού κεφαλαίου ή άλλων τίτλων των Μετόχων (ή/και θυγατρικών αυτών).
- Έχει ή είχε εντός του προηγούμενου έτους ουσιώδη επιχειρηματική σχέση με τους Μετόχους (ή/και θυγατρικές αυτών), ιδιαίτερα δε ως σημαντικός πελάτης, προμηθευτής ή σύμβουλος αυτών, ή ως εταίρος, μέτοχος ή μέλος του διοικητικού συμβουλίου, ή ως ανώτατο στέλεχος νομικού προσώπου, το οποίο έχει τέτοιου είδους σχέση με τους Μετόχους (ή/και θυγατρικές αυτών).

1.2 Κώδικας Συμπεριφοράς

Θα ανατεθεί σε εξωτερικό νομικό ή /και οικονομικό σύμβουλο με ειδικευση στα θέματα του δικαίου του ανταγωνισμού η εκπόνηση Κώδικα Συμπεριφοράς. Στον Κώδικα Συμπεριφοράς θα περιγράφονται, κατ' ελάχιστον:

- Ο τρόπος και το είδος των πληροφοριών (εμπορικά ευαίσθητων και μη) που θα διαβιβάζονται από τους Μετόχους προς την Εταιρεία και αντιστρόφως.
- Τα πρόσωπα, όπως αυτά δύνανται να επικαιροποιούνται από καιρού εις καιρόν, που θα έχουν αποκλειστική πρόσβαση στις εν λόγω πληροφορίες.
- Λοιπές ασφαλιστικές δικλείδες προκειμένου να εξασφαλίζεται ότι εμπορικά ευαίσθητες πληροφορίες του ενός Μετόχου δεν θα διαχέονται προς τον άλλο Μέτοχο μέσω της Εταιρείας.

296. Το εν λόγω μέτρο κατ' αρχάς κρίνεται κατάλληλο, ήτοι πρόσφορο και αποτελεσματικό για την πραγμάτωση του επιδιωκόμενου σκοπού αλλά και αναγκαίο, δηλαδή συνιστά μέτρο το οποίο, δεν είναι περισσότερο επαχθές από ό,τι απαιτείται για την επίτευξη του στόχου, είναι το λιγότερο επαχθές μεταξύ περισσότερων εξίσου αποτελεσματικών μέτρων και δεν δημιουργεί μειονεκτήματα δυσανάλογα προς τον στόχο. Συγκεκριμένα, η εφαρμογή σινικών τειχών (Chinese walls) δίνει τη δυνατότητα να τεθούν συγκεκριμένοι περιορισμοί αναφορικά με τη δράση των μελών του διοικητικού συμβουλίου, και των λοιπών ανώτατων διευθυντικών στελεχών προκειμένου να αποφευχθούν επιρροές στη διαχείρισή τους που θα μπορούσαν να προκαλέσουν αντίθετα με τον ανταγωνισμό αποτελέσματα ενώ συνδυαστικά με την εκπόνηση Κώδικα Συμπεριφοράς, είναι πρόσφορο μέτρο αφού εξυπηρετεί στην αποκατάσταση της λειτουργίας του ελεύθερου ανταγωνισμού χωρίς να θίγεται το δημόσιο συμφέρον της διασφάλισης μια πλουραλιστικής ενημέρωσης. Το εν λόγω μέτρο κρίνεται εν προκειμένω και αναλογικό, καθώς δεν είναι περισσότερο επαχθές από ό,τι απαιτείται για την επίτευξη του στόχου υπό την έννοια ότι ο κανονιστικός νομοθέτης δεν επεμβαίνει στη μορφή της διοίκησης της εταιρείας αλλά θέτει συγκεκριμένους περιορισμούς

στη δράση των μελών του ΔΣ (σε συνδυασμό με Κώδικα Συμπεριφοράς) και ως εκ τούτου κρίνεται το λιγότερο επαχθές μεταξύ περισσότερων εξίσου αποτελεσματικών μέτρων. Επιπλέον, το συγκεκριμένο μέτρο παρόλο που ενδεχομένως να περιορίζει τη πιθανότητα ανταλλαγής πληροφοριών μεταξύ ανταγωνιστικών επιχειρήσεων, η οποία εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 1 ν. 3959/2011 ή/και 101 ΣΛΕΕ, στοχεύει κατά κύριο λόγο στη διάχυση της πληροφόρησης για όσο χρονικό διάστημα η REGGEBORGH διαθέτει κοινή συμμετοχή (οποιαδήποτε ποσοστό) στις δύο ανταγωνιστικές επιχειρήσεις.

III.5.7.2 Επιβολή γνωστοποίησης αύξησης ποσοστού συμμετοχής σε επιχείρηση λόγω κοινής ιδιοκτησίας

297. Εκτιμάται ότι προσήκει η επιβολή υποχρέωσης ανακοίνωσης/γνωστοποίησης στην Ε.Α. προς διενέργεια σχετικής οικονομικής ανάλυσης ανταγωνιστικών επιπτώσεων κάθε περίπτωση όπου νομικό πρόσωπο αποκτά ποσοστό άνω του 5% στο μετοχικό κεφάλαιο περισσότερων της μίας ανταγωνιστικών επιχειρήσεων στον εξεταζόμενο με τη διαδικασία του άρθρου 11 μέρους κλάδου, εν προκειμένω τις αγορές δημοσίων έργων με αξία ανώτερη των 10 εκ. ευρώ, εφόσον οι επιχειρήσεις στις οποίες εμφανίζεται κοινός μέτοχος κατέχουν αθροιστικό μερίδιο συνολικού κύκλου εργασιών για τα δημόσια έργα του ανωτέρου μεγέθους στην επικράτεια άνω του 50%. Ιδιαίτερη σημασία επίσης έχει η περιοδική αξιολόγηση του φαινομένου της κοινής ιδιοκτησίας σε ανταγωνιστικές επιχειρήσεις στον ελεγχόμενο κλάδο και σε περίπτωση που η κοινή ιδιοκτησία αφορά ποσοστό κάτω του 5%, εφόσον ο/οι κοινός/οι μέτοχοι φαίνεται να ασκούν σημαντική επιρροή στη στρατηγική και εμπορική πολιτική των ανταγωνιστικών επιχειρήσεων, όπως αυτό αποδεικνύεται από τη συμμετοχή τους και ψήφο τους στις ΓΣ των επιχειρήσεων υπό κοινή ιδιοκτησία (ή στο ΔΣ των επιχειρήσεων αυτών) και δεν υπάρχει άλλο ισχυρό μπλοκ μετόχων χωρίς κοινή ιδιοκτησία στις συγκεκριμένες ανταγωνιστικές επιχειρήσεις, οι οποίοι δύνανται συνεπώς να αντιδράσουν σε οποιαδήποτε πολιτική οδηγήσει σε περιορισμό της αξίας της επιχείρησης προς όφελος της αξίας του χαρτοφυλακίου των κοινών μετόχων. Η Ε.Α. θα χρησιμοποιήσει, μεταξύ άλλων, τις αρμοδιότητες που της παρέχει το άρθρο 14, παρ. 2(ιθ) ν. 3959/2011 για χαρτογράφηση των αγορών.
298. Το όριο κατοχής 5% για την υποχρέωση γνωστοποίησης/ανακοίνωσης στην Ε.Α. κρίνεται πρόσφορο διότι σύμφωνα με το άρθρο 141 του Ν. 4548/2018 για τις ΑΕ, που αντικατέστησε τον Ν.2190/1920, προβλέπονται σημαντικά συλλογικά και ατομικά δικαιώματα των μετόχων μειοψηφίας²³⁰. Συγκεκριμένα, με αίτηση μετόχων, που

²³⁰Ενδεικτικά εν προκειμένω, στην από 01.07.2021 Τακτική Γενική Συνέλευση των Μετόχων της ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ και σύμφωνα με την πρόσκληση και τον νόμο 4584/2018 παρατίθενται κατωτέρω λεπτομερείς πληροφορίες που αφορούν το εν λόγω άρθρο 141 και τα δικαιώματα μετόχων μειοψηφίας που κατέχουν 5% «σχετικά με τα δικαιώματα των Μετόχων των παρ. 2, 3, 6 και 7 του άρθρου 141 του ν. 4548/2018. (α) Μέτοχοι που εκπροσωπούν το ένα εικοστό (1/20) του καταβεβλημένου κεφαλαίου, μπορούν, με αίτησή τους που πρέπει να περιέλθει στο διοικητικό συμβούλιο δεκαπέντε (15) τουλάχιστον ημέρες πριν από τη Γενική Συνέλευση ήτοι την 16/06/2021, να ζητήσουν από το διοικητικό συμβούλιο να εγγράψει στην ημερήσια διάταξη Γενικής Συνέλευσης, που έχει ήδη συγκληθεί, πρόσθετα θέματα. Η αίτηση για την εγγραφή πρόσθετων θεμάτων στην ημερήσια διάταξη συνοδεύεται από αιτιολόγηση ή από

εκπροσωπούν το ένα εικοστό (1/20) του καταβεβλημένου κεφαλαίου, το ΔΣ υποχρεούται να συγκαλεί **έκτακτη** ΓΣ των μετόχων. Σε εταιρείες με μετοχές εισηγμένες σε ρυθμιζόμενη αγορά ειδικότερα, μέτοχοι που εκπροσωπούν **το ένα εικοστό (1/20) ήτοι το 5%** του καταβεβλημένου κεφαλαίου έχουν το δικαίωμα να υποβάλλουν σχέδια αποφάσεων για θέματα που περιλαμβάνονται στην αρχική ή την τυχόν αναθεωρημένη ημερήσια διάταξη γενικής συνέλευσης. Αυτό σημαίνει ότι οι μειοψηφικοί μέτοχοι με κατοχή 5% του μετοχικού κεφαλαίου πλέον έχουν ουσιώδη δυνατότητα άσκησης επιρροής στην εταιρική διακυβέρνηση μιας εταιρείας και μέσω της επίσημης οδού ήτοι της σύγκλησης τακτικών η εκτάκτων γενικών συνελεύσεων και ψηφοφορίας.

299. Το ποσοστό 50% προκύπτει λόγω της ανάγκης θέσπισης, για λόγους νομικής ασφάλειας των επιχειρήσεων, ορίων μεριδίων αγοράς, λαμβάνοντας υπόψη τις πιθανές επιπτώσεις μη συντονισμένων αποτελεσμάτων στον ανταγωνισμό. Σε περίπτωση που ένα σημαντικό μερίδιο του συνολικού κύκλου εργασιών στα συγκεκριμένα έργα δεν έχει δεσμευθεί στο δίκτυο των οριζόντιων συμμετοχών, ενδέχεται να μην δύνανται να επέλθουν οι δομικές συνέπειες που μεταβάλουν κρίσιμες παραμέτρους της αγοράς, μια και οι επιχειρήσεις υπό κοινή ιδιοκτησία δεν θα διαθέτουν αρκετή ισχύ ώστε να ωθήσουν όλη την αγορά σε ένα νέο σημείο ισορροπίας το οποίο να έχει αρνητικές επιπτώσεις για τους καταναλωτές.

III.5.7.3 Επιπλέον υποχρεώσεις «ενεργών μετόχων»

300. Η παρούσα έρευνα της Επιτροπής Ανταγωνισμού κατέδειξε τους κινδύνους για τον ανταγωνισμό που προκύπτουν λόγω της ύπαρξης κοινής συμμετοχής από μέτοχο με ενεργό στο μετοχικό κεφάλαιο ανταγωνιστριών επιχειρήσεων στον κατασκευαστικό κλάδο. (β) το αποδεικτικό υλικό σχετικά με το σχέδιο «συμπόρευσης» μεταξύ της REGGEBORGH, της ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ και του [...] – ευρήματα του επιτοπίου ελέγχου και οικονομικές σχέσεις μεταξύ τους (βλ. ενότητα 70), (γ) τη σημαντική αξία που εκπροσωπούν στο χαρτοφυλάκιο της REGGEBORGH οι μετοχές της στη ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ (περίπου 19% σε όρους λογιστικής αξίας και 16% σε όρους «χρηματιστηριακής» αξίας κατά την περίοδο 04.02.2022, βλ. ενότητα III.3.2.4), γεγονός που ενδεχομένως δημιουργεί κίνητρα για επιτυχείς στρατηγικές μονομερών αποτελεσμάτων, αλλά και αποτελεσμάτων συντονισμού (σιωπηρή συμπαιγνία) (βλ. ενότητα III.3.1), (δ) την

σχέδιο απόφασης προς έγκριση στη Γενική Συνέλευση. Η αναθεωρημένη ημερήσια διάταξη δημοσιοποιείται κατά τον ίδιο τρόπο όπως η προηγούμενη ημερήσια διάταξη, δεκατρείς (13) ημέρες πριν από την ημερομηνία της Γενικής Συνέλευσης, ήτοι την 18/06/2021 και ταυτόχρονα τίθεται στη διάθεση των μετόχων στο διαδικτυακό τόπο της Εταιρείας, μαζί με την αιτιολόγηση ή το σχέδιο απόφασης που έχει υποβληθεί από τους μετόχους κατά τα προβλεπόμενα στην παράγραφο 4 του άρθρου 123 του ν. 4548/2018. Αν τα θέματα αυτά δεν δημοσιευθούν, οι αιτούντες Μέτοχοι δικαιούνται να ζητήσουν την αναβολή της Γενικής Συνέλευσης, σύμφωνα με την παράγραφο 5 του άρθρου 141 του ν. 4548/2018 και να προβούν οι ίδιοι στη δημοσίευση με δαπάνη της Εταιρείας. (β) Μέτοχοι που εκπροσωπούν το ένα εικοστό (1/20) του καταβεβλημένου κεφαλαίου έχουν το δικαίωμα να υποβάλλουν σχέδια αποφάσεων για θέματα που περιλαμβάνονται στην αρχική ή την τυχόν αναθεωρημένη ημερήσια διάταξη Γενικής Συνέλευσης. Η σχετική αίτηση πρέπει να περιέλθει στο διοικητικό συμβούλιο επτά (7) τουλάχιστον ημέρες πριν από την ημερομηνία της Γενικής Συνέλευσης, ήτοι έως την 24/06/2021, τα δε σχέδια αποφάσεων τίθενται στη διάθεση των μετόχων κατά τα οριζόμενα στην παράγραφο 3 του άρθρου 123 του ν. 4548/2018»

«ενεργό» συμμετοχή της REGGEBORGH, πριν την από-επένδυση τόσο στον σχεδιασμό της στρατηγικής της ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ (π.χ. εύρημα του επιτοπίου ελέγχου), όσο και της ΕΛΛΑΚΤΩΡ (π.χ. πρόταση Δ.Σ. και *de facto* έλεγχος της επιχείρησης), ενεργό συμμετοχή που προκύπτει και από το γεγονός ότι η REGGEBORGH δραστηριοποιείται στον κατασκευαστικό κλάδο και συνεπώς έχει την τεχνογνωσία, την ικανότητα, αλλά και με βάση τα στοιχεία, τη βούληση να αποτελέσει «ενεργό» μέτοχο στις επιχειρήσεις στις οποίες επενδύει, και (ε) της στενής ολιγοπωλιακής δομής του συγκεκριμένου κλάδου και της αγοράς μεγάλων δημοσίων έργων, καθώς και τις επιπτώσεις στον ανταγωνισμό, όπως αυτές προκύπτουν από την οικονομετρική μελέτη (βλ. ενότητα III.3.3.4),

301. Ενόψει τούτου, κρίνεται σκόπιμη η επιβολή υποχρεώσεων σε ενεργούς μετόχους που κατέχουν συμμετοχές σε ανταγωνίστριες μεταξύ τους επιχειρήσεις εντός του κλάδου των κατασκευών, και ειδικότερα της αγοράς μεγάλων δημοσίων έργων, σε περίπτωση, και για το χρονικό διάστημα που, ελέγχουν *de jure* ή *de facto* τη μία ή περισσότερες εξ αυτών των επιχειρήσεων και συγχρόνως κατέχουν άνω του 1% της αξίας των μετοχών ανταγωνίστριας/ιών της/τους επιχείρησης/-ων²³¹.
302. Στις ως άνω περιπτώσεις, οι μέτοχοι αυτοί δεν θα συμμετέχουν, αμέσως ή εμμέσως, δια εκπροσώπων τους, ως μέλη του Διοικητικού Συμβουλίου ανταγωνίστριας/-ιών επιχείρησης/-εων ή άλλων οργάνων που είναι αρμόδια για την καθορισμό της εμπορικής πολιτικής της/των τελευταίας/-ων (εξαιρουμένων των οργάνων διοίκησης ή άλλων οργάνων των επιχειρήσεων του κλάδου, τις οποίες ελέγχουν), ή με οποιαδήποτε άλλη ιδιότητα, σε οποιαδήποτε συνεδρίαση, συζήτηση ή διαδικασία των οργάνων αυτών. στις οποίες θα επικοινωνούνται, άμεσα ή έμμεσα (λχ με τη μορφή εκθέσεων, εταιρικών παρουσιάσεων, εισηγήσεων, κ.λπ.), εμπιστευτικές, ήτοι μη δημόσιες, πληροφορίες / στοιχεία σχετικά με την εμπορική πολιτική της/των εν λόγω ανταγωνίστριας/-ιών επιχείρησης/-εων, και δεν θα λαμβάνουν γνώση, με οποιονδήποτε τρόπο, των σχετικών πληροφοριών.
303. Τα παραπάνω μέτρα κρίνονται απολύτως αναγκαία, πρόσφορα και σύμφωνα με την αρχή της αναλογικότητας, για τη δημιουργία συνθηκών αποτελεσματικού ανταγωνισμού στον ευρύτερο κλάδο και επιμέρους αγορά μεγάλων δημοσίων έργων.

III.5.8 Σχετικά με την ενίσχυση του ανταγωνισμού με την διεύρυνση του δικαιώματος συμμετοχής εταιρειών 6ης τάξης σε μεγάλα έργα

304. Λαμβάνοντας υπόψη τις απόψεις των συμμετεχόντων στη διαβούλευση και το γεγονός ότι το Προεδρικό Διάταγμα 71/2019 περί Μητρώων συντελεστών παραγωγής δημοσίων και ιδιωτικών έργων, μελετών, τεχνικών και λοιπών συναφών επιστημονικών υπηρεσιών (ΜΗ.Τ.Ε) θα τεθεί σε ισχύ την 1η Σεπτεμβρίου 2021,

²³¹ Βλ. αντίστοιχη πρόταση των E.A. Posner, F. M. Scott Morton, & E.G. Weyl, A Proposal to Limit the Anticompetitive Power of Institutional Investors, (2017) 81(3) *Antitrust Law Journal*, 669–728 (προτείνοντας ως μέτρο αντί της πώλησης των μετοχών από τον κοινό ιδιοκτήτη αλλά τη δέσμευση για παθητικότητα διακυβέρνησης με «στείρωση» του δικαιώματος ψήφου και ο περιορισμός της κοινής ιδιοκτησίας σε λιγότερο του 1% για κάθε μία από τις επιχειρήσεις σε μία ολιγοπωλιακή αγορά).

προτείνεται η επαναξιολόγηση του ζητήματος σε μεταγενέστερο χρόνο. Ως προς το ζήτημα του ανεκτέλεστου²³² που επισημαίνεται από ορισμένα εκ των συμμετεχόντων στη διαβούλευση μερών, τα συγκεκριμένα όρια υπολογίζονται, κατά το άρθρο 64 παρ. 2 του π.δ. 71/2019, με διαφορετική μέθοδο για τις εργοληπτικές επιχειρήσεις μέχρι και την 6η τάξη από ό,τι για εκείνες της 7ης τάξης.

305. Ωστόσο, στις υπό κρίση απόψεις της ΕΑ δεν εξετάζεται εάν η εν λόγω διαφοροποίηση στη μέθοδο υπολογισμού είναι μη εύλογη ή αναντίστοιχη σε σχέση με το εύρος εργασιών και την κατασκευαστική εμπειρία κάθε κατηγορίας επιχειρήσεων, ώστε να ευνοεί ή να θέτει εν τοις πράγμασι σε υπερέχουσα θέση τις επιχειρήσεις της 7ης τάξης συγκριτικά με τις επιχειρήσεις χαμηλότερων τάξεων (ιδίως της 6ης τάξης). Επιπλέον, τα όρια ανεκτέλεστου ύψους ακόμη δεν έχουν εφαρμοστεί στην πράξη, καθώς η εφαρμογή της εν λόγω διάταξης έχει ανασταλεί μέχρι και την 1η Σεπτεμβρίου του τρέχοντος έτους.
306. Από την αξιολόγηση των απόψεων των συμμετεχόντων στη διαβούλευση μερών, δύναται να εξαχθεί το συμπέρασμα ότι ελλείπει ρητού περιορισμού με το Π.Δ. 71/2019 ως προς την απευθείας εγγραφή σε κάθε τάξη, ακόμη και στην 7η και λόγω της μη εφαρμογής έως την 1.9.2021 δεν προκύπτει, κατά την παρούσα χρονική στιγμή ανάγκη εκκίνησης της γνωμοδοτικής διαδικασίας. Εξάλλου η εν λόγω διάταξη παρέχει τη δυνατότητα εγγραφής στο Μητρώο, με χρήση της οικονομικής και τεχνικής ικανότητας τρίτου φορέα στο πλαίσιο ένωσης. Συνεπώς, σε θεωρητικό επίπεδο στους διαγωνισμούς μπορούν να λάβουν μέρος ημεδαποί και αλλοδαποί φορείς, χωρίς περιορισμό, εφόσον οι τελευταίοι αποδείξουν την ισοδυναμία των ικανοτήτων τους προς την αντίστοιχη τάξη πτυχίου των ελληνικών εταιρειών. Επιπλέον δεν μπορεί να κριθεί ως εν δυνάμει περιορισμός του ανταγωνισμού η επιχειρηματική επιλογή εταιρειών 6ης ή και 7ης τάξεως να μη συμμετέχουν σε διαγωνισμούς, εφόσον δεν εξυπηρετεί την εταιρική πολιτική.
307. Πλέον, ο ανταγωνισμός για την ανάθεση των έργων φαίνεται διεξάγεται μεταξύ ημεδαπών, αλλά και αλλοδαπών οικονομικών φορέων, ανεξαρτήτως ένταξης σε τάξεις του ΜΕΕΠ, ενώ επιτρέπεται και η υποστήριξη του οικονομικού φορέα από τις τεχνικές και χρηματοοικονομικές δυνατότητες άλλου φορέα (δάνεια εμπειρία), προκειμένου να διεκδικήσει την ανάθεση του έργου. Ως εκ τούτου ο δυνητικός ανταγωνισμός μπορεί προέρχεται από τις επιχειρήσεις κάθε τάξης, αρκεί να πληρούν τις απαιτούμενες από τα σχετικά τεύχη δημοπράτησης ικανότητες, σύμφωνα με τα προβλεπόμενα κριτήρια (ελάχιστος κύκλος εργασιών, στοιχεία ενεργητικού- παθητικού, αναγκαίοι άνθρωποι

²³²Σύμφωνα με την διάταξη του αρ. 64 του Π.Δ., ως ανεκτέλεστο υπόλοιπο συμβάσεων δημόσιων έργων θεωρείται η διαφορά μεταξύ του συνολικού ποσού της συναφθείσας σύμβασης όπως ισχύει, με τις τυχόν τροποποιήσεις και συμπληρωματικές συμβάσεις που έχουν συναφθεί κατά τα προβλεπόμενα στα άρθρα 132 και 156 του ν. 4412/2016, κατά την ημερομηνία σύνταξης της βεβαίωσης ανεκτέλεστου (υπολογιζόμενου χωρίς αναθεώρηση και Φ.Π.Α.) και του συνολικού ποσού του εκτελεσμένου μέρους της σύμβασης όπως προκύπτει από τον τελευταίο λογαριασμό που έχει υποβληθεί και εγκριθεί (επίσης χωρίς αναθεώρηση και Φ.Π.Α.).

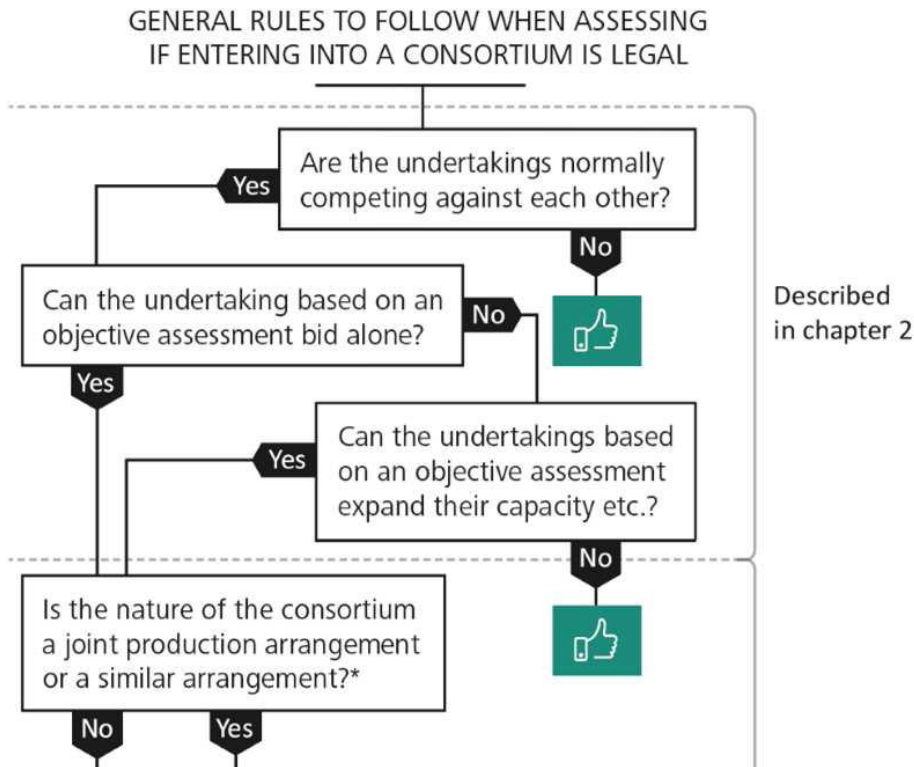
και τεχνικοί πόροι, εμπειρία κλπ) , ενώ στα έργα με σημαντικούς προϋπολογισμούς συμμετέχουν και πολλές μεγάλες αλλοδαπές επιχειρήσεις.

308. Όπως διατυπώθηκε από εταιρείες του κλάδου στις πρώτες απόψεις της ΕΑ ζητήματα κεφαλαιακής επάρκειας και χρηματοδότησης επηρεάζουν σε πολύ μεγάλο βαθμό την συμμετοχή των εταιρειών του σε ανταγωνιστικές διαδικασίες που ήδη συμμετέχουν ή πρόκειται να συμμετάσχουν καθώς στην πλειονότητα τους η εκάστοτε αναθέτουσα αρχή ενός έργου ως βασικό κριτήριο προεπιλογής ή/και συμμετοχής απαιτεί από κάθε υποψήφιο διαγωνιζόμενο να αποδείξει ότι διαθέτει χρηματοοικονομική και οικονομική επάρκεια και ικανότητα που να εξασφαλίζει τη χρηματοδότηση της υλοποίησης του αντικειμένου του εκάστοτε έργου. Στην πλειονότητα των διαγωνισμών δύναται ο υποψήφιος (ή μέλος υποψήφιας ένωσης προσώπων) να επικαλείται τη χρηματοοικονομική και οικονομική επάρκεια ή την τεχνική ικανότητα τρίτου φορέα για την πλήρωση των κριτηρίων χρηματοοικονομικής και οικονομικής επάρκειας ή τεχνικής και επαγγελματικής ικανότητας.
309. Ωστόσο οι αναθέτουσες αρχές θα πρέπει να ενθαρρύνονται να επαναξιολογούν τρόπους με τους οποίους θα μπορούσε εν τοις πράγμασι να επιτρέπεται και να ενθαρρύνεται η συμμετοχή εταιρειών 6ης τάξης σε διαγωνισμούς που εντέλει εκ του αποτελέσματος συμμετέχουν μόνο εταιρείες 7ης τάξης.
310. Στο πλαίσιο αυτό θα πρέπει να ενισχυθεί η νομική ασφάλεια των επιχειρήσεων 6^{ης} τάξης στη χρησιμοποίηση πρακτικών joint bidding, δηλ. της υποβολής κοινής προσφοράς (μέσω κοινοπραξίας ή άλλης νομικής μορφής) όπως και η ανάθεση έργου/ υπηρεσίας υπό μορφή υπεργολαβίας.
311. Κατά περίπτωση, η συνεργασία αυτή ενδέχεται να είναι ζήτημα αντικειμενικής, τεχνικής και οικονομικής, αναγκαιότητας, ή πάντως να αιτιολογείται ειδικά, ιδίως σε περίπτωση που οι οικονομικοί φορείς μπορούν να ανταποκριθούν στα κριτήρια επιλογής ή έχουν περισσότερες πιθανότητες να τους ανατεθεί η σύμβαση εάν υποβάλουν προσφορά ως κοινοπραξία ή εάν αναθέσουν μέρος του έργου/ υπηρεσίας σε υπεργολάβο. Ειδικότερα, οι σχετικές συμφωνίες κατά κανόνα δεν θα είναι περιοριστικές του ανταγωνισμού, εφόσον τα μέρη της συμφωνίας δραστηριοποιούνται σε διακριτές αγορές και οι παρεχόμενες από αυτές δραστηριότητες είναι συμπληρωματικές για τους σκοπούς της συμμετοχής στο διαγωνισμό. Ακόμα και αν τα μέρη της συμφωνίας δραστηριοποιούνται ή δύναται να δραστηριοποιηθούν στην ίδια αγορά, οι σχετικές συμφωνίες κατά κανόνα δεν θα είναι περιοριστικές του ανταγωνισμού, εφόσον τα μέρη της συμφωνίας δεν είναι ρεαλιστικά σε θέση να διεκδικήσουν ή/και ακολούθως να υλοποιήσουν το εκάστοτε συμβατικό αντικείμενο, λαμβάνοντας υπόψη τις ιδιαίτερες περιστάσεις κάθε υπόθεσης, όπως ενδεικτικά τις προϋποθέσεις συμμετοχής στον εκάστοτε διαγωνισμό, το μέγεθος ή την πολυπλοκότητα της σύμβασης καθώς και το μέγεθος, το προσωπικό, την εμπειρία και τεχνογνωσία, τις υφιστάμενες και μελλοντικές εκτιμώμενες οικονομικές και παραγωγικές δυνατότητες κάθε επιχείρησης.

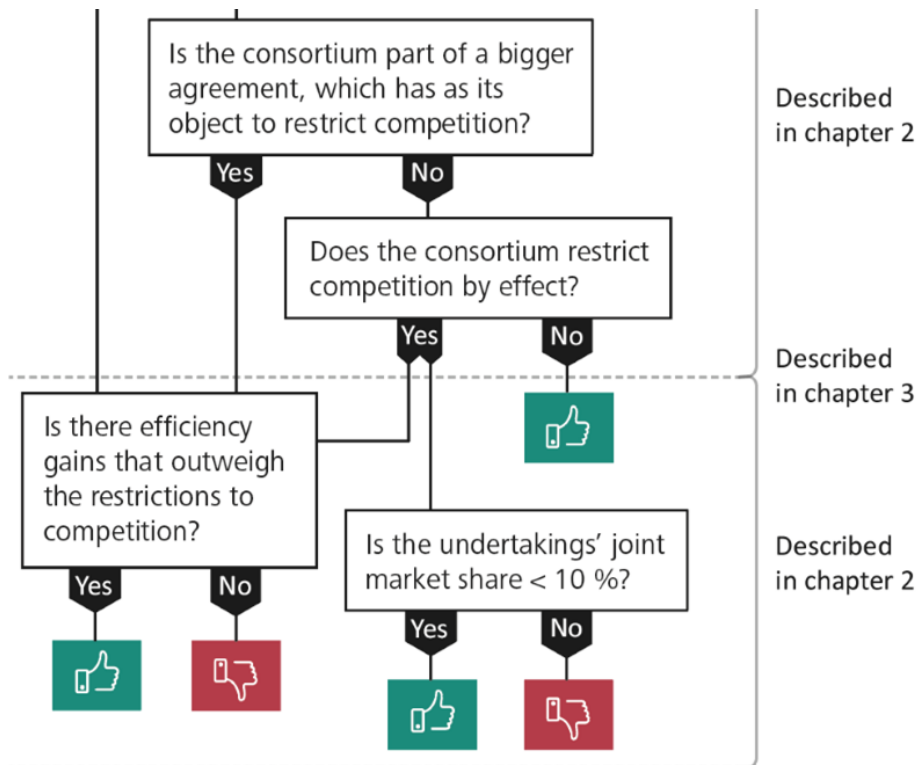
312. Όταν δεν φαίνεται να ισχύει καμία από τις ανωτέρω περιπτώσεις, οι Αναθέτουσες Αρχές τότε καλούνται να αξιολογούν προσεκτικά τις περιπτώσεις στις οποίες ο προτεινόμενος υπεργολάβος θα μπορούσε να είχε κάλλιστα συμμετάσχει αυτοτελώς στη διαδικασία ανάθεσης και να είχε εκτελέσει τη σύμβαση ανεξάρτητα.
313. Σε κάθε περίπτωση, επισημαίνεται ότι οι σχετικές συμφωνίες ενδέχεται κατά περίπτωση να είναι νόμιμες εάν η από κοινού συμμετοχή στη διαγωνιστική διαδικασία είναι αντικειμενικά απαραίτητη ώστε τα μέρη να είναι σε θέση να υποβάλλουν μια προσφορά περισσότερο ανταγωνιστική σε επίπεδο τιμών ή/ και ποιότητας, εφόσον εξασφαλίζεται για τους καταναλωτές εύλογο τμήμα από το όφελος που προκύπτει.
314. Σε αυτές τις περιπτώσεις συνεκτιμάται, μεταξύ άλλων, το μερίδιο αγοράς των μερών και η θέση τους στην αγορά, η ανταγωνιστική δομή της οικείας αγοράς, το κατά πόσο συμμετέχουν και έτεροι ανταγωνιστές στη διαγωνιστική διαδικασία καθώς και οι προσφορές που οι τελευταίοι υποβάλλουν σε σχέση με αυτή της κοινοπραξίας. Μια γενικά ανοικτή αγορά και ο μεγάλος αριθμός προσφορών που λαμβάνονται σε δεδομένη διαδικασία ανάθεσης μπορεί να θεωρηθεί ότι περιορίζουν τον κίνδυνο που μπορεί να ενέχει μια κοινή προσφορά όσον αφορά τον περιορισμό του ανταγωνισμού.
315. Νομολογιακά παραδείγματα από τις αρχές ανταγωνισμού άλλων χωρών αλλά και της Ευρ.Επιτροπής ως προς τον τρόπο αντιμετώπισης περιπτώσεων joint bidding παρέχουν χρήσιμες κατευθύνσεις για την αξιολόγηση τέτοιων περιπτώσεων²³³. Συνεπώς, θα

²³³Βλ. σχετ. 1) Αποφάσεις της Δανικής Αρχής Ανταγωνισμού στην υπόθεση α) catering (Co-operation-agreement between Ove Juel Catering A/S and Th. Schulz A/S Journal nr.3/1120-0301-0132/KB/SEK The Council meeting 26. november 2003), β) στην υπόθεση Road marking (decision of 24 June 2015 in the case 14/04158, Dansk Vejmarkerings Konsortium), 2) Αποφάσεις της Νορβηγικής Αρχής Ανταγωνισμού α) στην υπόθεση Case Ski Taxi/Follo Taxi (The BorgartingLagmannsrets' decision of 17 March 2015, Staten v/Konkurransetilsynet (Norway) v. FolloTaxisentral Ba, Ski FolloTaxidrift AS and Ski Taxi Ba. Η απόφαση επιβεβαιώθηκε από το ανώτατο δικαστήριο στις 22.6.2017 στην υπόθ. HR-2017-1229-A μετά την παραπομπή για ερμηνεία στο EFTACourt και την απόφασή του E-3/16 στις 22.12.2016), β) Skiveog Omegns' Transportation Association coordination of bids case (The Competition Council's decision of 30 April 2014, Skiveog Omegns Vognmands forening stilbudskoordinering), γ) JohnyBirkelandTransportandotherscase (The Norwegian Competition Authority's decision of 18 October 2010, JohnyBirkelandTransportas/Norva 24 AS-LindumAS), 3) απόφαση της Σουηδικής Αρχής Ανταγωνισμού στην υπόθεση Cementa/ AalborgPortland, β) Dackia/Euromaster, 3) απόφαση της Ιταλικής Αρχής Ανταγωνισμού της 3.2.2015 caseno.25302, 1765 Garegestion ifanghiinLombardiaePiemonte, 4) απόφαση της Γαλλικής αρχής ανταγωνισμού στην υπόθ. School buses case (Décision n°16-D-02 du 27 janvier 2016 relative à des pratiques mises en oeuvre dans le secteur du transport scolaire par autocar dans le Bas-Rhin). Πρέπει να επισημανθεί ωστόσο ότι η Γαλλία έχει ιδιαίτερη αντιμετώπιση στο θέμα των κοινοπραξιών στις δημόσιες συμβάσεις. Μία επιχείρηση μπορεί να ενταχθεί σε κοινοπραξία ακόμα και εάν μέρος της κοινοπραξίας διέθετε όλα τα προαπαιτούμενα να συμμετάσχει στο διαγωνισμό ατομικά. Το βάρος απόδειξης των πιθανών ζημιολογικών αποτελεσμάτων για τα bidding consortia το φέρει η Procurement Agency (PA). [Πηγή: G. L. Albano, G.Spagnolo and M. Zanza, "Joint Bidding in Procurement", (2006)]. Επιπλέον βλ. σχετ. τη μεταστροφή της πρακτικής της Γαλλικής αρχής ανταγωνισμού στο ζήτημα της αποδοχής υποβολής προσφορών σε δημόσιους διαγωνισμούς από εταιρείες που ανήκουν στο ίδιο corporate group.<http://competitionlawblog.kluwercompetitionlaw.com/2020/12/06/french-competition-authority-amends-its-decision-making-practice-in-relation-to-responses-to-calls-for-tenders-by-subsidiaries-of-the-same-group/>. Βλ. και σχετικές αποφάσεις της Ευρ.Επιτροπής (και αντίστοιχη νομολογία ενωσιακών δικαστηρίων) α) Commissiondecision 27/07/1990 (IV/32.688 – KonsortiumECR 900), β) Lundbeckcase- CaseAT.39226 —CommissionvLundbeck (19/6/2013),

πρέπει να γίνεται ad hoc έλεγχος σε κάθε περίπτωση εάν αυτή η συνένωση για την υποβολή προσφορών σε δημόσιους διαγωνισμούς έχει αρνητικά αποτελέσματα στον ανταγωνισμό. Το κάτωθι διάγραμμα απεικονίζει ένα τεστ αξιολόγησης για την αντανταγωνιστική ή μη φύση μίας συμφωνίας joint bidding:



GCT-472/13, Lundbeckvs. Commission, (8/09/2016) παρ. 100-105, επιβεβαιωμένα από ΔΕΕC-591/16 P, LundbeckvCommission, γ) E.ONRuhrgasAG, E.ONAGv. Commission (GC 29-12-2012), δ) VacuumInterrupterscase - Commission'sdecisionof 20 January 1997 incaseIV/27.442, VacuumInterruptersLtd., ε) CEKACANcase- Commission'sdecisionof 15 October 1990 στηνυποθ. IV/32.681, Cekacan, Elopak/Metal Box-Odin case, στ) GEAE/P&W case (Commission's decision of 14 September 1999 in case IV/36.213/F2, GEAE/P & W, ζ) BRITISH INTERACTIVE BROADCASTING Open case, The Commission's decision of 15 September 1999 in case /V/36.539, British Interactive Broadcasting/Open, η) TOSHIBA case (GC judgment of 21 May 2014 in case T-519/09, Toshiba,παρ.230-235, case C-373/14 P), θ) BIDS case - Case C-209/07 (20/11/2008) προδικ. Ερώτημ. Competition Authority of Ireland v. Beef Industry Development Society Ltd (BIDS), Barry Brothers (Carrigmore) Meats Ltd ,ια) Commission v. Hellenic Republic ΔΕΕστηνυποθ. C-399/05 (18/07/2007 απόφαση σχετικά με όρους συμμετοχής σε δημόσιες συμβάσεις και τη συμμετοχή κοινοπραξίας στο διαγωνισμό).



(Πηγή: 2020 Guidelines on joint bidding by the Danish Competition Authority)

316. . Στην υπόθεση *Ski Taxi SA*²³⁴, το ΕΔΕΧ έκρινε ότι προκειμένου η από κοινού υποβολή προσφορών να θεωρηθεί αρκούντως επιβλαβής ώστε να λογίζεται ως περιορισμός του ανταγωνισμού εξ αντικειμένου, πρέπει να λαμβάνεται υπόψη η ουσία (το περιεχόμενο) της συνεργασίας, οι σκοποί τους οποίους επιδιώκει καθώς και το οικονομικό και νομικό πλαίσιο στο οποίο αυτή εντάσσεται. Στο ως άνω πλαίσιο, δύναται, επίσης, να ληφθεί υπόψη η πρόθεση των μερών, μολονότι δεν συνιστά στοιχείο αναγκαίο για τον προσδιορισμό του περιοριστικού χαρακτήρα μιας συμφωνίας. Ενόψει του ότι η από κοινού υποβολή προσφορών περιλαμβάνει καθορισμό των τιμών, η εξέταση του οικονομικού και νομικού πλαισίου περιορίζεται σε ό, τι είναι αυστηρά απαραίτητο για τη στοιχειοθέτηση περιορισμού του ανταγωνισμού εξ αντικειμένου. Ωστόσο, η εκτίμηση αυτή πρέπει να λαμβάνει υπόψη, αν και με συνοπτικό τρόπο, το κατά πόσον τα μέρη της συμφωνίας είναι πραγματικοί ή δυνητικοί ανταγωνιστές, και αν ο από κοινού καθορισμός της τιμής της προσφοράς αποτελεί παρεπόμενο περιορισμό της ευρύτερης συμφωνίας σύστασης κοινοπραξίας. Η γνωστοποίηση της από κοινού συμμετοχής στη διαγωνιστική διαδικασία στην αναθέτουσα αρχή ενδέχεται να αποτελεί ένδειξη του ότι τα μέρη δεν είχαν την πρόθεση να παραβούν την απαγόρευση περί συμφωνιών μεταξύ επιχειρήσεων, χωρίς, ωστόσο, αυτό να αποτελεί αποφασιστικό

²³⁴ Υπόθεση E-3/16, *Ski Taxi SA, Follo Taxi SA and Ski Follo Taxidrift AS v The Norwegian Government*, represented by the Competition Authority (2016), https://eftacourt.int/wp-content/uploads/2019/01/3_16_Judgment_EN.pdf, ιδίως σκ. 101, 102 και 108, στο πλαίσιο της οποίας εξετάστηκε προδικαστικό ερώτημα σχετικά με την ερμηνεία της συμφωνίας για τον Ευρωπαϊκό Οικονομικό Χώρο, και ιδίως του άρθρου 53, το οποίο αντιστοιχεί κατά περιεχόμενο στη διάταξη 101 ΣΛΕΕ.

στοιχείο ως προς το αν μια συμφωνία μπορεί να λογίζεται ως περιορισμός του ανταγωνισμού εξ αντικειμένου.

317. Η υπόθεση αυτή αφήνει ερμηνευτικά κενά, ορισμένα εκ των οποίων επιχειρείται να αντιμετωπιστούν στο πλαίσιο της υπό εξέλιξη διαδικασίας αναθεώρησης των Κατευθυντήριων γραμμών της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την εφαρμογή του άρθρου 101 ΣΛΕΕ στις συμφωνίες οριζόντιας συνεργασίας²³⁵. Όπως προβλέπεται στο υπό διαβούλευση κείμενο, μια συμφωνία κοινοπρακτικής συνεργασίας δεν περιορίζει τον ανταγωνισμό εάν επιτρέπει στις επιχειρήσεις να συμμετάσχουν σε διαγωνισμούς στους οποίους δεν θα μπορούσαν να αναλάβουν μεμονωμένα, καθώς σε αυτή την περίπτωση δεν είναι δυνατοί ανταγωνιστές²³⁶. Η σχετική αξιολόγηση λαμβάνει χώρα κατά περίπτωση, συνεκτιμώντας τις προϋποθέσεις συμμετοχής στον εκάστοτε διαγωνισμό²³⁷. Στις περιπτώσεις που δεν μπορεί να αποκλειστεί η δυνατότητα μεμονωμένης διεκδίκησης του διαγωνισμού, εξετάζεται κατά πόσο συντρέχει περιορισμός του ανταγωνισμού εκ του αντικειμένου ή εκ του αποτελέσματος²³⁸.
318. Σε κάθε περίπτωση, οι σχετικές συμφωνίες μπορεί να πληρούν τα κριτήρια του άρθρου 101 παρ. 3 ΣΛΕΕ επί τη βάση εξατομικευμένης και συγκεκριμένης αξιολόγησης, συνεκτιμώντας τα ειδικότερα μνημονευόμενα στο σχέδιο Ανακοίνωσης κριτήρια²³⁹. Το τελικό κείμενο αναμένεται να υιοθετηθεί μέχρι το τέλος του 2022.
319. Η ΕΑ προτίθεται να υιοθετήσει σχετικές Κατευθυντήριες Γραμμές, κατόπιν της δημοσίευσης από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή των Κατευθυντήριων γραμμών για τις Οριζόντιες Συμπράξεις, ειδικά για την αξιολόγηση των συμφωνιών κοινοπρακτικής συνεργασίας προκειμένου να παράσχει περαιτέρω διευκρινίσεις στα σχετικά ζητήματα, όπως έχουν ήδη πράξει ορισμένες Αρχές Ανταγωνισμού²⁴⁰.

III.5.9 Σχετικά με τον ρόλο των ΣΑΙΤ, Παραχωρήσεων και Πρότυπων προτάσεων για έργα υποδομής

320. Η προσφυγή του κράτους στις ιδιωτικές οικονομικές δυνάμεις για την κατασκευή μεγάλων έργων υποδομής και την παροχή υψηλής ποιότητας δημόσιων υπηρεσιών αποτελεί ένα διαχρονικό φαινόμενο το οποίο έχει αναβιώσει και γνωρίσει ραγδαία

²³⁵ Βλ. ANNEX to the COMMUNICATION FROM THE COMMISSION Approval of the content of a draft for a COMMUNICATION FROM THE COMMISSION Guidelines on the applicability of Article 101 of the Treaty on the Functioning of the European Union to horizontal co-operation agreements C(2022) 1159 final, https://ec.europa.eu/competition-policy/system/files/2022-03/draft_revised_horizontal_guidelines_2022.pdf

²³⁶ Βλ. παρ. 391 και 392, όπου και αναφέρονται ειδικότερες παράμετροι που δύνανται να συνεκτιμηθούν στην οικεία ανάλυση, όπως, μεταξύ άλλων το μέγεθος ή η πολυπλοκότητα της σύμβασης καθώς και το μέγεθος, η εμπειρία οι υφιστάμενες και μελλοντικές εκτιμώμενες οικονομικές και παραγωγικές δυνατότητες κάθε επιχείρησης.

²³⁷ Βλ. παρ. 392.

²³⁸ Βλ. παρ. 394.

²³⁹ Βλ. παρ. 395-397.

²⁴⁰ Όπως π.χ. η Δανική Επιτροπή Ανταγωνισμού Danish Competition and Consumer Authority, When companies bid jointly - Guidelines for joint bidding under competition law -, (2020), <https://www.en.kfst.dk/media/t1lmhwkt/20201211-guidelines-on-joint-bidding.pdf> και η Κροατική Επιτροπή Ανταγωνισμού AZTN, Joint bidding in Public procurement, Expert Opinion, <https://www.aztn.hr/en/joint-bidding-in-public-procurement/>

ανάπτυξη την τελευταία εικοσαετία, υπό τη μορφή των συμβάσεων παραχώρησης, αλλά και των συμπράξεων δημόσιου και ιδιωτικού τομέα (ΣΔΙΤ) καθότι αποτελούν συγγενείς οικονομικά και νομικά έννοιες .

321. Οι συμπράξεις δημόσιου και ιδιωτικού τομέα (ΣΔΙΤ) θεωρούνται ευρέως ως ευέλικτες μορφές χρηματοδότησης, κατασκευής, λειτουργίας και διαχείρισης δημοσίων υποδομών έναντι των παραδοσιακών μεθόδων. Το νομικό πλαίσιο των ΣΔΙΤ είναι ο ν. 3389/2005 περί Συμπράξεων Δημόσιου και Ιδιωτικού Τομέα, ενώ επικουρικά για ορισμένες διαδικασίες που αφορούν ιδίως το προ-συμβατικό στάδιο, την προκήρυξη του διαγωνισμού και τη συμμετοχή σε αυτόν εφαρμόζεται ο ν. 4412/2016, όπως ισχύει, για τις δημόσιες συμβάσεις. Τα κύρια σημεία του ν. 3389/2005²⁴¹ είναι τα παρακάτω: Ορίζονται οι δημόσιοι φορείς (Υπουργεία, ΟΤΑ, ΝΠΔΔ, ΝΠΙΔ) που μπορεί να προχωρούν σε συμβάσεις σύμπραξης με ιδιωτικούς φορείς, μέσα από τη σύσταση ανωνύμων εταιρειών Ειδικού Σκοπού, για κάθε τέτοια συνεργασία, σε τομείς αρμοδιότητάς τους ή δραστηριότητάς τους. Το αντικείμενο των συμπράξεων αυτών είναι η δημιουργία υποδομών και η παροχή υπηρεσιών που ανήκουν στην αρμοδιότητα των ως άνω δημοσίων φορέων.
322. Για να γίνει η υπαγωγή μιας σύμπραξης παροχής υπηρεσιών ή εκτέλεσης έργου στον νόμο 3389/2005 προϋποθέτει: η σύμπραξη να έχει ως αντικείμενο την εκτέλεση έργου ή την παροχή υπηρεσιών που ανήκουν στην αρμοδιότητα του Δημοσίου Φορέα βάσει διάταξης νόμου ή σύμβασης ή του καταστατικού του, να προβλέπεται ότι οι Ιδιωτικοί Φορείς, έναντι ανταλλάγματος που καταβάλλεται εφάπαξ ή τμηματικά από τους Δημόσιους Φορείς ή τους τελικούς χρήστες των έργων ή των υπηρεσιών αυτών, αναλαμβάνουν ουσιώδες μέρος των κινδύνων που συνδέονται με τη χρηματοδότηση, την κατασκευή, τη διαθεσιμότητα ή τη ζήτηση του αντικειμένου της Σύμπραξης και των συναφών κινδύνων όπως ενδεικτικά, το διαχειριστικό και τον τεχνικό κίνδυνο, να προβλέπεται ότι η χρηματοδότηση, συνολικά ή εν μέρει, της κατασκευής των έργων ή της παροχής των υπηρεσιών θα γίνει με κεφάλαια και πόρους που εξασφαλίζουν οι Ιδιωτικοί Φορείς, και το συνολικό συμβατικό προϋπολογιζόμενο κόστος της υλοποίησης του αντικειμένου της Σύμπραξης δεν υπερβαίνει το ποσό των πεντακοσίων εκατομμυρίων ευρώ. Οι παραπάνω προϋποθέσεις θα πρέπει να συντρέχουν συγχρόνως. Με τις συμπράξεις ενσωματώνει το Δημόσιο την καινοτομία και την τεχνογνωσία του ιδιωτικού τομέα. Ο ως άνω νόμος προσδιορίζει το ελάχιστο περιεχόμενο των συμβάσεων σύμπραξης, όπου περιλαμβάνεται σαφής και αναλυτική περιγραφή των δικαιωμάτων και των υποχρεώσεων των αντισυμβαλλομένων σε σχέση με το αντικείμενο της σύμπραξης.
323. Για την επιλογή του Ιδιωτικού Φορέα που θα συμμετέχει στη Σύμπραξη ακολουθούνται οι διαδικασίες ανάθεσης που προβλέπονται στο άρθρο 11 του ν. 3389/2005. Οι διαδικασίες αυτές είναι οι ακόλουθες: α) ο ανοικτός διαγωνισμός ο οποίος διεξάγεται σε μία φάση κατά την οποία οι συμμετέχοντες υποβάλλουν σε χωριστούς φακέλους τα

²⁴¹ΦΕΚ Α' 232/22.9.2005. Στον οποίο ν. 3389/2005 λαμβάνονται υπόψη οι διατάξεις του νόμου 2414/1996 (ΦΕΚ Α' 135/1996) και οι διατάξεις των Οδηγιών ΕΕ 2000/52 (L 193 - 29/07/2000), ΕΕ 2004/18 (L 134 - 30/04/2004).

δικαιολογητικά συμμετοχής τους και τα στοιχεία της χρηματοοικονομικής τους επάρκειας και της επαγγελματικής τους ικανότητας καθώς και την τεχνική και οικονομική τους προσφορά. β) Ο κλειστός διαγωνισμός ο οποίος διεξάγεται σε δύο φάσεις. Κατά την πρώτη φάση μπορεί να συμμετέχει κάθε ενδιαφερόμενος που πληροί τις προϋποθέσεις συμμετοχής. Στη δεύτερη φάση καλούνται να υποβάλλουν τεχνική και οικονομική προσφορά όσοι εκ των συμμετεχόντων προεπιλέχθηκαν από την Αναθέτουσα Αρχή. Ο ελάχιστος και ο μέγιστος αριθμός των συμμετεχόντων που θα προσκληθούν να υποβάλλουν τεχνική και οικονομική προσφορά ορίζεται στο Τεύχος Προκήρυξης της πρώτης φάσης, γ) ο ανταγωνιστικός διάλογος ο οποίος εισήχθη με την Οδηγία ΕΕ 18/2004 . Η Αναθέτουσα Αρχή μπορεί να προσφύγει στη διαδικασία του Ανταγωνιστικού Διαλόγου σε περίπτωση ιδιαίτερα πολύπλοκων συμβάσεων, εφόσον κρίνει ότι η τήρηση της διαδικασίας ανοικτού ή κλειστού τύπου δεν επιτρέπει την ανάθεση συγκεκριμένης σύμβασης²⁴² και δ) η διαδικασία με διαπραγμάτευση η οποία μπορεί να ακολουθείται, κατόπιν δημοσίευσης της προκήρυξης. Η ανάθεση των Συμβάσεων Σύμπραξης από το Δημόσιο Φορέα που ενεργεί ως Αναθέτουσα Αρχή γίνεται με κριτήριο είτε την πλέον συμφέρουσα από οικονομική άποψη προσφορά, είτε τη χαμηλότερη τιμή.

324. Με το ν 4903/2022 εισήχθη στο Ελληνικό δίκαιο μία εναλλακτική διαδικασία σχεδιασμού και εκκίνησης έργων, με πρωτοβουλία του ιδιωτικού τομέα και όχι της εκάστοτε αναθέτουσας αρχής²⁴³. Αντίστοιχες διατάξεις συναντώνται και εφαρμόζονται σε άλλες έννομες τάξεις, όπως στις ΗΠΑ και την Αυστραλία, μεταξύ άλλων καθώς και σε ορισμένες αναπτυσσόμενες χώρες²⁴⁴.
325. Οι Συμπράξεις Δημοσίου-Ιδιωτικού Τομέα (ΣΔΙΤ), αποτελούν ένα από τα σημαντικότερα εργαλεία τόνωσης της οικονομικής ανάπτυξης, που διοχετεύοντας ιδιωτικούς πόρους σε αναπτυξιακά έργα, δημιουργούν πολλαπλασιαστικό όφελος και

²⁴²Η Αναθέτουσα Αρχή, όταν προκηρύσσει διαγωνισμό με τη διαδικασία του Ανταγωνιστικού Διαλόγου, περιγράφει στη σχετική Προκήρυξη ή στα Παραρτήματά της τις ανάγκες και απαιτήσεις της. Στη συνέχεια, προβαίνει σε διάλογο με εκείνους από τους συμμετέχοντες που πληρούν τις προϋποθέσεις επιλογής. Σκοπός του διαλόγου είναι η διερεύνηση και ο προσδιορισμός των μέσων που μπορούν να ικανοποιήσουν με τον καλύτερο τρόπο τις ανάγκες της. Κατά τη διάρκεια του διαλόγου αυτού, η Αναθέτουσα Αρχή εξασφαλίζει την ίση μεταχείριση όλων των υποψηφίων, μερμινώντας μεταξύ άλλων και για την παροχή της ίδιας ακριβώς πληροφόρησης σε όλους τους υποψηφίους. Οι λύσεις, προτάσεις και οι εν γένει εμπιστευτικές πληροφορίες που περιέχονται σε γνώση της Αναθέτουσας Αρχής από έναν υποψήφιο είναι εμπιστευτικές και δεν γνωστοποιούνται στους άλλους υποψηφίους χωρίς τη συναίνεσή του. Ο ανταγωνιστικός διάλογος μπορεί να διεξάγεται και σε διαδοχικές φάσεις, εφόσον αυτό προβλέπεται στην Προκήρυξη του Διαγωνισμού ή γνωστοποιείται εγγράφως σε όλους τους υποψηφίους. Στην περίπτωση αυτή, ο αριθμός των υπό εξέταση λύσεων μπορεί να μειώνεται ανά φάση διαλόγου με την εφαρμογή των κριτηρίων ανάθεσης που αναφέρονται στην Προκήρυξη. Η Αναθέτουσα Αρχή επιλέγει τη λύση ή τις λύσεις που ανταποκρίνονται καλύτερα στις ανάγκες της, κηρύσσει τη λήξη του διαλόγου και ενημερώνει σχετικά τους υποψηφίους, τους οποίους και καλεί να υποβάλλουν την τελική προσφορά τους, με βάση τη λύση ή τις λύσεις που επελέγησαν κατά τη διάρκεια του διαλόγου. Στη συνέχεια, η Αναθέτουσα Αρχή αξιολογεί τις προσφορές των υποψηφίων με βάση τα κριτήρια ανάθεσης που έχουν καθορισθεί στην Προκήρυξη και επιλέγει την πλέον συμφέρουσα από οικονομική άποψη προσφορά.

²⁴³ Ν 4903 ΦΕΚ Α 46/5.3.2022.

²⁴⁴ https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/sites/ppp.worldbank.org/files/documents/UnsolicitedProposals_Volume1_MainFindings_WEB%20%281%29.pdf.

έχουν σημαντικά οφέλη σύμφωνα με την μελέτη του Δικτύου για τη μεταρρύθμιση στην Ελλάδα και την Ευρώπη²⁴⁵. Επισημαίνεται ότι **με την συμμετοχή του ιδιωτικού τομέα στην χρηματοδότηση του έργου, μειώνεται εν γένει το χρέος του δημοσίου και γενικότερα το ύψος του δανεισμού του**. Ειδικότερα μέσω της απόφασης της Eurostat (STAT/04/18/11-02-2004) προβλέπεται σχετικά με την λογιστική αντιμετώπιση²⁴⁶ των έργων Σ.Δ.Ι.Τ. στους εθνικούς λογαριασμούς, ότι: « τα στοιχεία ενεργητικού τα οποία συνδέονται με συμβάσεις Σ.Δ.Ι.Τ., ταξινομούνται ως μη δημόσια στοιχεία ενεργητικού όταν, ο εταίρος του ιδιωτικού τομέα αναλαμβάνει τον κίνδυνο της κατασκευής και έναν τουλάχιστον από τους εξής κινδύνους: της διαθεσιμότητας και της ζήτησης».

326. Πλεονέκτημα των ΣΔΙΤ μεταξύ άλλων είναι ότι δεν απαιτείται άμεση εκταμίευση δημόσιων πόρων για την αποπληρωμή του έργου με την συμβατική παραλαβή από την Αναθέτουσα Αρχή. Η πληρωμή εκκινεί μόνο μετά την παράδοση του έργου σε λειτουργία, γεγονός που συνεπάγεται ισχυρό κίνητρο τήρησης του χρονοδιαγράμματος και την αποφυγή υπέρβασης του συμβατικού χρόνου του έργου. Οι πληρωμές του Δημοσίου είναι προκαθορισμένες για όλη τη διάρκεια της σύμβασης και συνήθως δεν επιδέχονται αναπροσαρμογής για γεγονότα όπως υπερβάσεις κόστους και αστοχίες κατά την εκτέλεση. Η αποπληρωμή γίνεται σταδιακά σε βάθος χρόνου απελευθερώνοντας δημόσιους πόρους για να επιδιωχθούν περισσότερες αναπτυξιακές προτεραιότητες του Δημοσίου. Σύμφωνα με την ως άνω μελέτη Φεβρουαρίου 2021 από το 2009 έως το 2019 στην Ελλάδα, έχουν ολοκληρωθεί 14 Συμβάσεις ΣΔΙΤ, αξίας 822 εκ. ευρώ, σε έργα όπως διαχείριση απορριμμάτων, ευρυζωνικά δίκτυα, σχολικές υποδομές κλπ ενώ ταυτόχρονα, έχουν εγκριθεί τουλάχιστον 18 νέα έργα ΣΔΙΤ, συνολικής αξίας 2,73 δις. ευρώ, και είναι σε σχεδιασμό σημαντικά έργα που ο προϋπολογισμός τους θα κυμανθεί τουλάχιστον στα 2 δις ευρώ.
327. Σύμφωνα με τον ΟΟΣΑ²⁴⁷ σε ότι αφορά τα ΣΔΙΤ, ο ιδιωτικός τομέας διαθέτει την χρηματοοικονομική και διαχειριστική εμπειρογνομosύνη έναντι του δημοσίου τομέα που μπορεί να βοηθήσει στην καλύτερη αξιολόγηση των λειτουργικών και οικονομικών κινδύνων που συνεπάγονται τα σύνθετα δημόσια έργα υποδομής, καθώς και την αποτελεσματικότερη διαχείριση τους κατά την λειτουργία όσο και την περίοδο συντήρησή τους. Συνήθως, οι συμπράξεις δημόσιου-ιδιωτικού τομέα αναλαμβάνονται για την αξιοποίηση συνεργιών μεταξύ των διαφόρων σταδίων της διαδικασίας κατασκευής και λειτουργίας, για την παροχή κινήτρων στους ιδιωτικούς εταίρους έναντι των αναθετουσών αρχών για την εσωτερική του κόστους λειτουργίας και συντήρησης στις επενδυτικές τους αποφάσεις και για να επωφεληθούν από τις διαχειριστικές ικανότητες και τεχνικές και στην τεχνογνωσία των κατασκευών. Επίσης, ο συνδυασμός της κατασκευής, λειτουργίας και συντήρησης εξασφαλίζει μακροχρόνια μια σημαντική ισορροπία μεταξύ των δαπανών που απαιτούνται για τις

²⁴⁵<https://todiktio.eu/wp-content/uploads/2021/02/%CE%94%CE%99%CE%9A%CE%A4%CE%A5%CE%9F-%CE%A3%CE%94%CE%99%CE%A4-REPORT-02.2021.pdf>

²⁴⁶Βλ.Νιάρη 2007.

²⁴⁷<https://www.oecd.org/competition/competitionissuesinpublic-privatepartnerships.htm>

εμπροσθοβαρείς σημαντικές επενδύσεις για την κατασκευή και των μετέπειτα λιγότερων επενδύσεων για την λειτουργία και συντήρηση.

328. Ο ΟΟΣΑ εκτιμά ωστόσο ότι η πολυπλοκότητα των συμβάσεων ΣΔΙΤ, που προκαλείται από τη συγκέντρωση διαφόρων φάσεων/σταδίων ενός έργου κατά τον σχεδιασμό της σύμβασης σε ένα στάδιο κοινό και ενιαίο, μπορεί να οδηγήσει σε περιορισμένη συμμετοχή στον διαγωνισμό του ΣΔΙΤ, ιδίως από τις μικρότερες κατασκευαστικές εταιρείες, και συνεπώς να ευνοήσει αντί-ανταγωνιστικές συμφωνίες μεταξύ των λίγων πιθανών ανταγωνιστών που εν τέλει θα ενδιαφερθούν για το έργο μέσω ΣΔΙΤ. Επίσης, η δεσμοποίηση σε μία σύμβαση διαφόρων διακριτών λειτουργιών ενός δημοσίου έργου και αντίστοιχα η σύναψη συμβάσεων μακράς διάρκειας, τυπικά γνωρίσματα των ΣΔΙΤ ιδίως για αποδώσουν τα χρηματοοικονομικά οφέλη, θα μπορούσαν να οδηγήσουν εν τέλει σε στεγανοποίηση και αποκλεισμό στην αγορά των ανταγωνιστικών επιχειρήσεων.
329. Για παράδειγμα, τον Φεβρουάριο του 2008, οι εταιρείες Metronet BCV και Metronet SSL, δύο εταιρείες που δημιουργήθηκαν από μετόχους προμηθευτές υλικών και υπηρεσιών του μετρό του Λονδίνου για τον ριζικό εκσυγχρονισμό της υποδομής του εν λόγω μετρό μέσω συμβάσεων ΣΔΙΤ, περιήλθαν σε καθεστώς επιτήρησης όταν δεν μπορούσαν να καλύψουν τις υποχρεώσεις τους²⁴⁸. Η αποτυχία τους είχε ως αποτέλεσμα η κρατική εταιρεία διαχείρισης και λειτουργίας Μετρό του Λονδίνου η London Underground Limited να υποχρεωθεί να αγοράσει έναντι 1,7 δις λιρών το 95% των υποχρεώσεων των ως άνω εταιρειών που ανέλαβαν προς δανειστές του ιδιωτικού τομέα αντί να εξοφλήσει αυτό το χρέος στα 30 χρόνια με την λήξη της σύμβασης ΣΔΙΤ και την παραλαβή του έργου από την κρατική εταιρεία. Τα προβλήματα στην εκτέλεση του συγκεκριμένου έργου ΣΔΙΤ ήταν η έλλειψη μιας κοινής στοχοθεσίας μεταξύ των διαφόρων εμπλεκόμενων φορέων του δημόσιου τομέα και μεταξύ δημόσιου και ιδιωτικού τομέα, η ενεργός συμμετοχή προμηθευτών στην διοίκηση των εταιρειών και η έλλειψη ελεγκτικών μηχανισμών εντός της σύμβασης ΣΔΙΤ που απέτρεπαν την κλιμάκωση του κόστους όπως και η ανεπαρκής διαχείριση του λειτουργικού κινδύνου και η ανεπαρκής επιτήρηση από τον χρηματοδοτικό τομέα κατά την εκτέλεση της σύμβασης που είχαν ως αποτέλεσμα να μην αποδώσει το συγκεκριμένο ΣΔΙΤ τα συνήθη εγγενή πλεονεκτήματα. Οι ελλείψεις ανάγονται ιδίως στην φάση σχεδιασμού της εκτέλεσης της σύμβασης ΣΔΙΤ και είχαν αντίκτυπο κατά την διαδικασία επιλογής των εταιρειών αναδόχων που θα εκτελούσαν τον εκσυγχρονισμό της υποδομής του μετρό του Λονδίνου μέσω ΣΔΙΤ.
330. Συνεπώς οι δύο βασικές αρχές των ΣΔΙΤ πρέπει να είναι, να εξασφαλίσουν την αποδοτικότητα των οικονομικών πόρων του Δημόσιου Τομέα, και να μεταβιβάζουν τους επιχειρηματικούς κινδύνους της παρεχόμενης υπηρεσίας από το Δημόσιο στον Ιδιωτικό Τομέα. Η μεγαλύτερη οικονομική αποδοτικότητα (value for money) και η κατανομή του επιχειρηματικού κινδύνου (risk allocation) αποτελούν, επομένως,

²⁴⁸<https://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20170207052412/https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2009/06/0809512.pdf>

ουσιώδη στοιχεία των έργων που υπάγονται σε ΣΔΙΤ. Κατά τον υπολογισμό της οικονομικής αποδοτικότητας πρέπει να αποτιμάται ορθώς η μεταβίβαση των κινδύνων στον Ιδιωτικό Τομέα, ο οποίος οφείλει να αποδείξει ότι έχει αποδεχθεί τις ευθύνες για τους κινδύνους (όπως παραβίαση προθεσμιών κατασκευής, συντήρησης και ανανέωσης) που προηγουμένως θα ανήκαν στο δημόσιο τομέα και ότι η εξοικονόμηση πόρων που συνεπάγεται η μεταβίβαση κινδύνων στον ιδιωτικό τομέα ξεπερνά τις εμφανείς επιπλέον δαπάνες του έργου ή της υπηρεσίας²⁴⁹. Η εσφαλμένη οικονομική αποδοτικότητα (value for money) και η άνιση κατανομή του επιχειρηματικού κινδύνου (risk allocation) δύναται να επηρεάσουν τον ανταγωνισμό για ένα έργο ΣΔΙΤ ή για μια παραχώρηση. **Διότι οι ως άνω παράγοντες επιδρούν σημαντικά στον σχεδιασμό του ΣΔΙΤ η και μιας παραχώρησης και ως εκ τούτου στην διαδικασία επιλογής των υποψηφίων.**

331. Οι συμπράξεις Ιδιωτικού – Δημόσιου τομέα (Private Finance Initiative/PPPs), καθώς και οι αντίστοιχες διατάξεις για πρότυπες / αυτόκλητες προτάσεις (unsolicited proposals) σε άλλες χώρες, προϋποθέτουν σημαντικές επενδύσεις από πλευράς των ιδιωτικών φορέων μέσω της χορήγησης δανείων ή συμμετοχής τους στο μετοχικό κεφάλαιο Οχημάτων Ειδικού Σκοπού/Special Purpose Vehicles (SPV). Κατ' αυτόν τον τρόπο, ο επενδυτικός κίνδυνος του έργου μετατίθεται στον ιδιωτικό τομέα, οδηγώντας σε επίτευξη μεγαλύτερης αποτελεσματικότητας ως προς την ολοκλήρωση ενός έργου εν συγκρίσει με την περίπτωση, κατά την οποία το έργο χρηματοδοτεί ο δημόσιος τομέας. Ο ιδιωτικός τομέας συνεπώς χρηματοδοτεί, κατασκευάζει και συντηρεί (finances, builds and maintains) το έργο.
332. Ωστόσο, σύμφωνα με το μοντέλο PF2, το οποίο εισήχθη στη Μεγάλη Βρετανία το 2012, και λόγω των προβληματισμών που ανέκυψαν ως προς τη σχέση ποιότητας-τιμής (Value for Money) των PFs, αποφασίσθηκε το δημόσιο να αποκτά μειοψηφική συμμετοχή, ανερχόμενη συνήθως στο 10% των ιδίων κεφαλαίων, σε όλες τις συμπράξεις PF2, με στόχο τη βελτίωση της διαφάνειας η οποία επιτυγχάνεται μέσω της συμμετοχής του δημοσίου τομέα στο SPV. Η λύση αυτή προϋποθέτει σαφώς προσεκτική διαχείριση, καθόσον ο δημόσιος τομέας θα φέρει το διττό ρόλο τόσο του επενδυτή όσο και του πελάτη. Σε κάθε περίπτωση, ωστόσο, είναι σαφές ότι δια της ως άνω λύσης, ο ιδιωτικός τομέας επιβαρύνεται με τον οικονομικό κίνδυνο του έργου κατά συντριπτικά υψηλότερο ποσοστό εν συγκρίσει με τον δημόσιο τομέα.
333. Ενόψει των αμέσως προαναφερθέντων, αναφέρεται στην ΑΣΥΡ (σελ. 33) του ν. 4903/2022 (Α/46/05.03.2022) για τις *Πρότυπες προτάσεις για έργα υποδομής*, ότι η υιοθέτηση της διαδικασίας σχεδιασμού και προετοιμασίας νέων έργων έχει ως σκοπό την ταχεία αξιοποίηση των κονδυλίων που θα διατεθούν στη χώρα μέσω του Ταμείου Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας, δηλαδή δημοσίων πόρων από την Ευρωπαϊκή Ένωση, οι οποίοι θα ενισχύσουν το δημόσιο πρόγραμμα επενδύσεων. Επισημαίνεται

²⁴⁹Βλ Μελέτη του Εθνικού Μετσοβείου Πολυτεχνείου υπό το ΕΠΕΑΕΚ II, Πρόγραμμα Τεχνολογία και Επιχειρηματικότητα II, Συμπράξεις Δημόσιου και Ιδιωτικού Τομέα (ΣΔΙΤ): Η Αναγκαιότητα η Προσαρμογή στις Απαιτήσεις Εξέλιξης της Επιχειρηματικότητας, Φλυτζάνη Στέλλα Μαρία Γιαουτζή, Φεβρουάριος 2008.

ωστόσο ότι η χρήση του συγκεκριμένου εργαλείου έχει νόημα μόνο εφόσον ο ιδιωτικός τομέας επωμιστεί το συντριπτικά υψηλότερο ποσοστό της χρηματοδότησης του έργου και τον ανάλογο οικονομικό κίνδυνο. Διαφορετικά, ενδέχεται οι ιδιώτες να μην έχουν επαρκές κίνητρο για την επίτευξη αποτελεσματικότητας ως προς την ολοκλήρωση του έργου. Τούτο επιτυγχάνεται μόνο δια της επένδυσης κυρίως ιδιωτικών πόρων. Οι «πρότυπες προτάσεις» πρέπει συνεπώς να διαχωριστούν από περιπτώσεις, κατά τις οποίες τα έργα υποδομής έχουν ενταχθεί στον σχεδιασμό του αναθέτοντος φορέα, δηλαδή αποτελούν πρωτοβουλία του δημοσίου τομέα, οπότε προβλέπεται ότι **ποσοστό ύψους κατ' ανώτατο όριο πενήντα τοις εκατό (50%) του συνολικού επιλέξιμου επενδυτικού κόστους των χρηματοδοτούμενων επενδύσεων** μπορεί να καλύπτεται μέσω δανείων του Ταμείου Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας, **ποσοστό ύψους κατ' ελάχιστον είκοσι τοις εκατό (20%) του συνολικού επιλέξιμου επενδυτικού κόστους καλύπτει η ιδιωτική συμμετοχή των επιχειρήσεων**, ενώ **ποσοστό ύψους τουλάχιστον τριάντα τοις εκατό (30%) του συνολικού επιλέξιμου επενδυτικού κόστους δύναται να καλυφθεί μέσω δανείου από τα πιστωτικά ιδρύματα.**

334. Εξάλλου, επισημαίνεται ότι το συγκεκριμένο εργαλείο πρέπει να χρησιμοποιείται με φειδώ. Η αποτελεσματικότητα των PF και PF2 δεν έχει επιβεβαιωθεί πλήρως, ακόμη και σε ώριμες οικονομίες, όπως αυτή της Μεγάλης Βρετανίας, όπου το μοντέλο των συμπράξεων δημοσίου και ιδιωτικού τομέα λειτουργεί ήδη από τις αρχές της δεκαετίας του 1990. Όπως επισημαίνεται σε μελέτη του National Audit Office της Μεγάλης Βρετανίας που δημοσιεύθηκε τον Ιανουάριο 2018²⁵⁰, ύστερα από ενδελεχή εμπειρική έρευνα παλαιότερων projects, τα PF projects δεν οδηγούν πάντοτε σε σημαντικές αυξήσεις αποτελεσματικότητας, αλλά έχουν συνήθως μεγαλύτερο κόστος από τη χρηματοδότηση των έργων από το δημόσιο. Ειδικότερα, σύμφωνα με δεδομένα που έχουν συλλεγεί σχετικά με τις συμφωνίες PFI και PF2, οι οποίες συνήφθησαν από το 2013 και εξής, οι επενδυτές χρέους και ιδίων κεφαλαίων είχαν κόστος χρηματοδότησης μεταξύ 2% και 4% πάνω από τον κρατικό δανεισμό. Π.χ. κατά το 2013, η ετήσια απόδοση του χρέους ή των επενδύσεων σε μετοχικό κεφάλαιο υπερέβαινε το 8%, ήταν δηλαδή υψηλότερη κατά ποσοστό άνω του 5% εν σχέσει με το κόστος δανεισμού της κυβέρνησης κατά το ίδιο ως άνω έτος. Στο κόστος αυτό δεν συνυπολογίσθηκαν, μεταξύ άλλων, τα ιδιωτικά κόστη ασφάλισης, το κόστος οικονομικής διαχείρισης, και ιδίως η ανάγκη να υφίστανται ανά πάσα στιγμή πλεονάζοντα μετρητά για τους δανειστές, το κόστος των συμβούλων (τόσο για το δημόσιο φορέα/ αναθέτουσα αρχή όσο και για τους ιδιώτες επενδυτές), τα τέλη διακανονισμού στους δανειστές (fees to lenders), τα οποία κυμαίνονται συνήθως μεταξύ 1-2% του δανειζόμενου ποσού, και τα διαχειριστικά και διοικητικά κόστη για το SPV.
335. Εν κατακλείδι, η ανάλυση των δεδομένων στο πλαίσιο της προαναφερθείσας μελέτης κατέδειξε ότι το κόστος των συμπράξεων δημοσίου και ιδιωτικού δικαίου είναι περίπου σαράντα τοις εκατό υψηλότερο από τις δαπάνες ενός έργου που χρηματοδοτείται μέσω κρατικού δανεισμού (πόσω μάλλον έργων που χρηματοδοτούνται από ενωσιακούς πόρους), ενώ, σε ορισμένες περιπτώσεις, το κόστος χρηματοδότησης ήταν κατά 70%

²⁵⁰ <https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2018/01/PFI-and-PF2.pdf>.

υψηλότερο από το συγκριτικό κόστος (Public Sector Comparator²⁵¹) σε περίπτωση που αναλάμβανε το έργο ο δημόσιος τομέας.

336. Με τα ως άνω δεδομένα, προτείνεται να εξεταστεί η εφαρμογή του μοντέλου των «προτύπων προτάσεων»/unsolicited proposals μόνο σε περιπτώσεις όπου η χρηματοδότηση του έργου γίνεται εξ ολοκλήρου ή κατά το μεγαλύτερο μέρος από τον ιδιωτικό τομέα και, επομένως, όχι σε περιπτώσεις, κατά τις οποίες το έργο χρηματοδοτείται σε σημαντικό ποσοστό από δημόσιους πόρους (εθνικούς ή ενωσιακούς).
337. Πέραν των ανωτέρω, σε κάθε περίπτωση, η χρήση του εργαλείου των «πρότυπων προτάσεων» για έργα υποδομών, εγείρει προβληματισμούς όσον αφορά στην τήρηση των κανόνων του ελεύθερου ανταγωνισμού (άρθρο 5, παρ. 1 Συντάγματος και ν. 3959/2011, καθώς και άρθρα 101.και 102 ΣΛΕΕ). Όπως αναφέρεται σε μελέτη της Παγκόσμιας Τράπεζας (2018) για τις «πρότυπες / αυτόκλητες προτάσεις (unsolicited proposals)» (σελ. 3), *«οι πρότυπες προτάσεις μπορούν να χρησιμοποιηθούν για την αποφυγή του ανταγωνισμού και ενδεχομένως να οδηγήσουν σε πρακτικές διαφθοράς. Για αρκετά από τα προγράμματα που μελετήθηκαν, ιδιαίτερα αυτά που αποτέλεσαν αντικείμενο άμεσης διαπραγμάτευσης, διατυπώθηκαν ισχυρισμοί διαφθοράς»*.
338. Εκτιμάται ότι στρεβλώσεις του ελεύθερου ανταγωνισμού ενδέχεται να ανακύψουν σε δύο στάδια, τα οποία αντιστοιχούν στα δύο πεδία ανταγωνισμού που οι Αρχές Ανταγωνισμού και οι αρχές δημοσίων συμβάσεων έχουν ως στόχο να προστατεύσουν. Ειδικότερα, βασικός σκοπός του δικαίου των δημοσίων συμβάσεων είναι η ενίσχυση του ανταγωνισμού στο πλαίσιο συγκεκριμένου διαγωνισμού προμηθειών. Το δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων προστατεύει και προάγει τον ανταγωνισμό με αυτή τη στενή έννοια ως μέσο για την επίτευξη οικονομικής αποδοτικότητας (*better value for money*) και ακεραιότητας των διαγωνιστικών διαδικασιών, ώστε να διασφαλιστεί η βέλτιστη αξιοποίηση των χρημάτων των φορολογουμένων. Σε αυτό το πεδίο, η ΕΑ επιλαμβάνεται υποθέσεων πιθανής συμπαιγνίας ή καρτελοποίησης του συγκεκριμένου διαγωνισμού (*bid rigging*). Είναι όμως, πέραν τούτου, αδιαμφισβήτητο ότι, προκειμένου να επιτευχθεί η καλύτερη δυνατή αξιοποίηση των χρημάτων των φορολογούμενων μέσω των δημοσίων συμβάσεων, αυτές πρέπει να δημοπρατούνται σε ανταγωνιστικές αγορές. Συνεπώς, πρέπει να λαμβάνεται υπόψη **τόσο ο ανταγωνισμός στην αγορά** εν γένει όσο και ο **ανταγωνισμός στη συγκεκριμένη διαδικασία προμηθειών**.
339. Η διαδικασία σχεδιασμού έργων μέσω «προτύπων προτάσεων»/unsolicited proposals (USP) μπορεί να διακριθεί στα εξής στάδια:
1. Υποβολή
 2. Αξιολόγηση
 3. Υλοποίηση / ανάπτυξη του έργου υποδομής

²⁵¹ Η ανάλυση αυτή είναι υποχρεωτική για την έγκριση έργων PF και PF2 στη Μεγάλη Βρετανία.

4. Προμήθεια

Σε κάθε στάδιο (και ειδικά στα στάδια 1 και 4), είναι απολύτως απαραίτητο να λαμβάνει χώρα εκτίμηση επιπτώσεων για τον ελεύθερο ανταγωνισμό.

340. Ειδικά στο 1^ο στάδιο, είναι απαραίτητο να τεθούν κανόνες που να ρυθμίζουν τη δυνατότητα ένωσης οικονομικών φορέων να προετοιμάζουν και να υποβάλλουν πρότυπη πρόταση, προς τον σκοπό άμβλυνσης του κινδύνου η υποβολή κοινής πρότασης να προκαλεί στρεβλώσεις του ελεύθερου ανταγωνισμού, επί παραδείγματι στην περίπτωση που τα μέλη της ένωσης θα μπορούσαν να υποβάλουν αυτοτελώς σχετική πρόταση και, επομένως, δεν δημιουργούνται αποτελεσματικότητες από την υποβολή της από ένωση φορέων (joint bidding)²⁵². Προβληματισμό προκαλεί επίσης η δυνατότητα των μελών της ένωσης φορέων που υπέβαλε πρόταση, να μπορούν να μετάσχουν αυτοτελώς στο διαγωνισμό (άρθρο 13 παρ. 5 στοιχ. (γ)). Εφόσον υπάρχει αυτή η δυνατότητα, τότε τίθεται ζήτημα στην περίπτωση που τα μέλη της ένωσης επιλέξουν να υποβάλουν στο 4ο στάδιο της διαδικασίας αυτοτελείς τεχνικές και οικονομικές προσφορές παρότι στο 1ο στάδιο καθόρισαν από κοινού το εκτιμώμενο κόστος του έργου και την εκτιμώμενη αξία της σύμβασης (βλ. ενδεικτικώς άρθρο 7 του νόμου). Σε κάθε περίπτωση, αυτός ο κίνδυνος υφίσταται και στην περίπτωση όπου η πρόταση αποσυρθεί (άρθρο 7 παρ. 5) και επανυποβληθεί μετά από πάροδο δμήνου (εκτός εάν έχουν αλλάξει τόσο δραματικά τα οικονομικά μεγέθη π.χ. τα κόστη). Γι' αυτό τον λόγο προτείνεται να προβλεφθεί μεγαλύτερος του δμήνου χρόνος επανυποβολής της πρότασης.
341. Επίσης, εκτιμάται ότι επιβάλλεται να πραγματοποιείται ανάλυση των ανταγωνιστικών επιπτώσεων που η εκάστοτε πρόταση υποδομής δύναται να επιφέρει στη συγκεκριμένη γεωγραφική αγορά, αλλά και γενικότερα στον κλάδο των κατασκευών, λαμβανομένης, μεταξύ άλλων, υπόψη της σημαντικής συγκέντρωσης έργων παραχωρήσεων σε ορισμένες επιχειρήσεις 7^{ης} τάξης και, εν γένει, της σημαντικής συγκέντρωσης του κλάδου τα τελευταία έτη²⁵³.
342. Συναφώς, κρίνεται σημαντικό να χορηγηθούν κίνητρα σε επιχειρήσεις 6^{ης} τάξης να συμμετάσχουν στην πρωτοβουλία, ενδεχομένως σε συνεργασία με μεγαλύτερες επιχειρήσεις, με στόχο τη μεταφορά τεχνογνωσίας. Στο πλαίσιο αυτό, εκτιμάται ότι ο προσδιορισμός του κατώτατου ορίου της προϋπολογιζόμενης αξίας των έργων, ως προς τα οποία μπορεί να υποβληθεί «πρότυπη πρόταση», σε εξαιρετικά υψηλό επίπεδο (200 εκ. Ευρώ -βλ. άρθρο 3 παρ. 1 στ. γ του νόμου) και οι ασφυκτικές προθεσμίες υποβολής και ανάλυσης του έργου θα λειτουργήσουν ως αντικίνητρα για τη συμμετοχή μικρότερου μεγέθους εταιρειών. Κρίνεται συνεπώς απαραίτητο στη μελέτη επιπτώσεων ανταγωνισμού, που προτείνεται και αναλύεται κατωτέρω, να συμπεριληφθεί στάδιο έρευνας αγοράς / διαβούλευσης με φορείς της αγοράς (market

²⁵² Βλ. κατ' αναλογία ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ Κατευθυντήριες γραμμές για την εφαρμογή του άρθρου 101 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης στις συμφωνίες οριζόντιας συνεργασίας, 2011/C 11/01, par. 237.

²⁵³ Βλ. πρώτες Απόψεις ΕΑ Κανονιστική Κατασκευαστών (www.epant.gr).

- test) για κάθε «πρότυπη πρόταση», με την οποία να παρέχεται η δυνατότητα στους, υφιστάμενους και δυνητικούς, «ανταγωνιστές» του προτείνοντος τη συγκεκριμένη υποδομή να τοποθετηθούν σχετικά με τις επιπτώσεις που αυτή μπορεί να έχει στη συγκεκριμένη γεωγραφική αγορά. Επίσης, εκτιμάται ότι θα είναι χρήσιμο από αυτήν την οπτική γωνία να μειωθεί το κατώφλι προϋπολογιζόμενης αξίας του έργου σε 100 εκ. ευρώ ή χαμηλότερο για τις επιχειρήσεις άλλων τάξεων (κυρίως 6^{ης}), ώστε να τους χορηγηθεί η δυνατότητα και από νομικής άποψης, να αναλάβουν περίπλοκα έργα, αφήν στιγμής διαθέτουν τη δυνατότητα αυτή από τεχνικής και οικονομικής πλευράς, ενδεχομένως σε συνεργασία με άλλες επιχειρήσεις.
343. Επιπλέον, είναι απαραίτητο να θεσμοθετηθεί διαδικασία διατύπωσης γνώμης από την Επιτροπή Ανταγωνισμού σχετικά με τις επιπτώσεις του εκάστοτε έργου υποδομής στον ανταγωνισμό στο στάδιο 2 (αξιολόγηση του έργου), καθώς και στο στάδιο 3 (υλοποίηση και ανάπτυξή του). Σχετικά με το στάδιο 2, προτείνεται να προστεθεί στο άρθρο 7 του Νόμου, πρόβλεψη για την πραγματοποίηση μελέτης επιπτώσεων στον ανταγωνισμό του έργου, στο πρότυπο της γνωστοποίησης συγκεντρώσεων η οποία θα υποβάλλεται από τον προτείνοντα, επί της οποίας θα εκφράζει γνώμη η Επιτροπή Ανταγωνισμού. Συνεπώς, προτείνεται η προσθήκη στο άρθρο 7 παρ. 3 στοιχείο (θ) του νόμου «*θ) μελέτη κόστους-οφέλους του έργου, η οποία συμπεριλαμβάνει εκτίμηση περί ανταγωνιστικών επιπτώσεων*» », της φράσης «*και θα κοινοποιείται στην Επιτροπή Ανταγωνισμού*».
344. Επίσης, προτείνεται να προστεθεί στο άρθρο 9, παρ. 6 του νόμου (Αξιολόγηση πρότυπης πρότασης) ρητή αναφορά στην *υποχρέωση* (και όχι απλώς τη δυνατότητα) της Επιτροπής Αξιολόγησης Προτύπων Προτάσεων να απευθυνθεί στην Επιτροπή Ανταγωνισμού για τη γνώμη της, η οποία θα πρέπει να σταλεί εντός 60 ημερών από την ημερομηνία αποστολής του αποδεικτικού παραλαβής της πρότυπης πρότασης της παρ. 2 του άρθρου 7, η οποία όπως αναφέρθηκε προηγουμένως θα συμπεριλαμβάνει και μελέτη επιπτώσεων στον ανταγωνισμό. Συγκεκριμένα προτείνεται η προσθήκη: «*6. Κατά την αξιολόγηση της πρότυπης πρότασης η Επιτροπή Αξιολόγησης Προτύπων Προτάσεων δύναται να λαμβάνει υπόψη της τη γνώμη που εκφέρει η Επιτροπή Ανταγωνισμού εντός εξήντα (60) ημερών από την ημερομηνία αποστολής του αποδεικτικού παραλαβής της πρότυπης πρότασης της παρ. 2 του άρθρου 7, να απευθύνει ερωτήματα, να συλλέγει στοιχεία και να συνεργάζεται με οποιονδήποτε φορέα του δημόσιου τομέα, ο οποίος και υποχρεούται να συνεργάζεται, παρέχοντας αμελλητί κάθε ζητούμενο στοιχείο ή πληροφορία. Στην περίπτωση αυτή, η υποχρέωση τήρησης του απορρήτου της παρ. 2 βαρύνει και τους φορείς και τα όργανα του δημόσιου τομέα με τα οποία συνεργάζεται η Επιτροπή Αξιολόγησης Προτύπων Προτάσεων.*»
345. Εξάλλου, για την παρακολούθηση των συγκεκριμένων έργων και την εμπειρική ανάλυση των προβλέψεών τους τόσο σε θέματα επιπτώσεων στον ανταγωνισμό όσο και γενικότερα σε επίπεδο σχέσης ποιότητας-τιμής (Value for Money), προτείνεται η δημοσίευση των προβλέψεων αυτών και των μελετών που λήφθηκαν υπόψη στην αξιολόγηση τους για όλα τα έργα που είτε έχουν φτάσει σε οικονομικό κλείσιμο, είναι υπό κατασκευή ή επί του παρόντος λειτουργούν. Το σύνολο δεδομένων θα πρέπει

επίσης να περιλαμβάνει πληροφορίες, όπως η ημερομηνία υπογραφής της σύμβασης, και οι αναμενόμενες μελλοντικές πληρωμές ενιαίας χρέωσης (π.χ. κόστος κεφαλαίου, τόκων και υπηρεσιών) κάθε έργου. Στο πλαίσιο αυτό, θα είναι σκόπιμο τα στοιχεία αυτά να δημοσιεύονται από τις αρμόδιες υπηρεσίες και να επικαιροποιούνται σε ετήσια βάση, ύστερα από έλεγχο του Υπουργείου Οικονομικών. Προτείνεται, συνεπώς, να εισαχθεί σχετική πρόβλεψη στο άρθρο 11 του Νόμου.

346. Σχετικά με το στάδιο ανάθεσης των δημοσίων συμβάσεων, κρίνεται απαραίτητη η σχετική ενημέρωση της Επιτροπής Ανταγωνισμού προκειμένου για την αποφυγή καρτελικών συμπεριφορών κατά την υποβολή προσφορών ή βελτιωμένων οικονομικών προσφορών ή/και στο πλαίσιο ανταλλαγής εμπορικά ευαίσθητων πληροφοριών, καθώς και της ΕΑΑΔΗΣΥ για την εφαρμογή των κανόνων περί δημοσίων συμβάσεων. Στο πλαίσιο αυτό, είναι σημαντικό να προβλεφθεί στο άρθρο 12 του Νόμου ότι το περιεχόμενο των προσφορών και τυχόν βελτιωμένων προσφορών θα κοινοποιείται στην Επιτροπή Ανταγωνισμού ώστε να τροφοδοτεί τη βάση δεδομένων που αυτή θα διατηρεί για την ανάλυση πιθανών ενδείξεων καρτελικής συμπεριφοράς μέσω τεχνολογιών τεχνητής νοημοσύνης.
347. Η αρχή της προστασίας του ανταγωνισμού διαδραματίζει εξέχοντα ρόλο και στο πεδίο των συμβάσεων παραχώρησης²⁵⁴. Ο ανταγωνισμός για τις παραχωρήσεις έχει την έννοια της διαμόρφωσης και εφαρμογής των κανόνων που θα εξασφαλίζουν τη συμμετοχή στις διαδικασίες ανάθεσης της σύμβασης όσο το δυνατόν περισσότερων υποψηφίων αναδόχων, οι προσφορές των οποίων θα κρίνονται με αντικειμενικά και ενιαία ερμηνευόμενα κριτήρια, αποτρέποντας τυχόν στρεβλώσεις και διακρίσεις. Με τον τρόπο αυτό διευρύνονται οι επιλογές της αναθέτουσας αρχής ως προς την επιλογή του καταλληλότερου αναδόχου για την εκτέλεση εκάστοτε σύμβασης.
348. Η λειτουργία άλλωστε των παραχωρήσεων υποδομών υπό οικονομικούς όρους, είναι μια δραστηριότητα όπου ιδιωτικοί φορείς αναλαμβάνουν ευθύνη για τον σχεδιασμό, κατασκευή, χρηματοδότηση, λειτουργία και συντήρηση ενός στοιχείου υποδομής για τον δημόσιο τομέα. Οι συμβάσεις παραχώρησης²⁵⁵ είναι εκ της φύσεως τους

²⁵⁴ Υπενθυμίζεται ότι η χορήγηση των συμβάσεων παραχώρησης διέπεται σε επίπεδο ενωσιακού δικαίου από την Οδηγία 2014/23/ΕΕ73, αναφορικά με την ανάθεση και εκτέλεση συμβάσεων παραχώρησης, η οποία ενσωματώθηκε στην ελληνική νομοθεσία με τον Ν. 4413/2016 (Α' 148) "Ανάθεση και εκτέλεση συμβάσεων παραχώρησης - Εναρμόνιση με την Οδηγία 2014/23/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 26ης Φεβρουαρίου 2014 σχετικά με την ανάθεση συμβάσεων παραχώρησης (ΕΕ L 94/1/28.3.2014) και άλλες διατάξεις".

²⁵⁵ Η σύμβαση παραχώρησης αποτελεί σύμβαση του διοικητικού δικαίου, η οποία συνήθως κυρώνεται με πράξη κανονιστικού χαρακτήρα (νόμο), με την οποία το κράτος ή άλλος φορέας δημόσιας εξουσίας αναθέτει σε ιδιώτη ανάδοχο (νομικό ή φυσικό πρόσωπο), ο οποίος ονομάζεται παραχωρησιούχος ή ανάδοχος παραχώρησης, το σχεδιασμό, κατασκευή και συντήρηση ενός δημόσιου έργου ή την οργάνωση, λειτουργία και εκμετάλλευση μίας δημόσιας υπηρεσίας, με δικά του έξοδα και κινδύνους έναντι ανταλλάγματος. Το εν λόγω αντάλλαγμα συνίσταται είτε αποκλειστικά στο δικαίωμα εκμετάλλευσης του έργου ή της υπηρεσίας για όλη τη διάρκεια του χρονικού διαστήματος που έχει συμβατικά καθορισθεί, με αμοιβή το αντίτιμο που καταβάλλουν οι χρήστες σύμφωνα με τους όρους της σύμβασης, είτε στο δικαίωμα αυτό σε συνδυασμό με την καταβολή επιπλέον αμοιβής από την παραχωρούσα αρχή. Βλ. Α. Γέροντας, Δίκαιο Δημοσίων Έργων, σελ. 52 επ., Δ. Ράικος, Δίκαιο Δημοσίων Συμβάσεων, Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2014, σελ. 70 επ., Σ. Φλογαίτης, Η διοικητική σύμβαση σελ. 87 επ.

μακροπρόθεσμες και το κόστος κατασκευής και μετέπειτα λειτουργίας/συντήρησης του έργου, το οποίο καλύπτεται από τέλη που καταβάλλονται, είτε από τους χρήστες του περιουσιακού στοιχείου (τα διόδια αυτοκινητοδρόμων), είτε από τον δημόσιο τομέα (πελάτη) κατά τη διάρκεια ισχύος της σύμβασης, αναλαμβάνει η παραχωρησιούχος εταιρεία και όχι το δημόσιο, όπως σε μια συνήθη δημόσια σύμβαση κατασκευής έργου, μετά την ολοκλήρωση της κατασκευής του. Μετά το πέρας του συμβατικού χρονικού διαστήματος, το παραχωρηθέν δημόσιο έργο ή υπηρεσία κατά κανόνα επιστρέφει στην αναθέτουσα αρχή, εκτός και εάν υπάρχει πρόβλεψη περί δυνατότητας εξαγοράς του η και νέας διαγωνιστικής διαδικασίας για την εκ νέου παραχώρηση του.

349. Το βασικό γνώρισμα της σύμβασης παραχώρησης, το οποίο αποτελεί και την κύρια διαφορά της από την κλασική σύμβαση έργου, ήτοι το εργολαβικό αντάλλαγμα που συνίσταται, είτε στο δικαίωμα εκμετάλλευσης του έργου για συγκεκριμένη συμβατικά καθορισμένη χρονική περίοδο είτε στο δικαίωμα αυτό σε συνδυασμό με την καταβολή αμοιβής μπορεί να είναι κριτήριο αποφασιστικής σημασίας. Οι χρήστες του παραχωρηθέντος δημόσιου έργου ή υπηρεσίας καλούνται να καταβάλλουν τα τέλη χρήσης που σχετίζονται με την αμοιβή της παραχώρησης. Υπερβάλλοντα η δυσανάλογα τέλη χρήσης δύναται να έχουν μη ουδέτερη οικονομική επίδραση στους χρήστες του έργου συγκριτικά με την υπηρεσία που απολαμβάνουν.
350. Οι αναθέτουσες αρχές δύνανται άρα να επηρεάσουν τη συμπεριφορά των φορέων που δραστηριοποιούνται στους τομείς αυτούς και λαμβανομένου υπόψη του κλειστού χαρακτήρα των αγορών όπου λειτουργούν, λόγω της ύπαρξης των ειδικών ή αποκλειστικών δικαιωμάτων χορηγούμενων από τα κράτη μέλη όσον αφορά τον εφοδιασμό, την προμήθεια ή την εκμετάλλευση των δικτύων παροχής των συγκεκριμένων υπηρεσιών. Ως εκ τούτου στις περιπτώσεις που αφορά διαγωνιστικές διαδικασίες παραχωρήσεων που αφορούν έργα στρατηγικής σημασίας όπως για παράδειγμα η Εγνατία Οδός, **οι αναθέτουσες αρχές ενθαρρύνονται να αποφεύγουν μεγάλες χρονικές δεσμεύσεις άνω των 30 ετών** που θα μπορούσαν να προκαλέσουν ανατιολόγητη στεγανοποίηση της αγοράς, η οποία έχει ως επιπτώσεις την παρεμπόδιση της ελεύθερης κυκλοφορίας υπηρεσιών και την ελευθερία εγκατάστασης υπό το πρίσμα του ανταγωνισμού και των εναλλακτικών χρονικά λύσεων της σύμβασης.
351. Χρονικές δεσμεύσεις άνω των 30 ετών θα πρέπει να δικαιολογούνται υπό το πρίσμα της επίτευξης του σκοπού επίτευξης του απολύτως απαραίτητου στόχου που είναι μια ελάχιστη οικονομική αποδοτικότητα για τον παραχωρησιούχο σύμφωνα με την συμφωνηθείσα αξία της παραχώρησης μεταξύ του ιδιώτη και της αναθέτουσας αρχής. Υπενθυμίζεται άλλωστε στο σημείο αυτό ότι σύμφωνα με την τεχνική οδηγία 1/2018²⁵⁶ της ΕΑΑΔΗΣΥ σε ότι αφορά την έννοια των συμβάσεων **παραχώρησης η εκτιμώμενη αξία της υπό ανάθεση σύμβασης αποτελεί το κείμενο στοιχείο για**

²⁵⁶ Βλ

<https://diavgeia.gov.gr/doc/%CE%A9%CE%927%CE%A3%CE%9F%CE%9E%CE%A4%CE%92-1%CE%9D%CE%9A?inline=true>

την εν συνεχεία επιλογή των εφαρμοστέων, κατά τη διαδικασία ανάθεσης αυτής, διαγωνιστικών κανόνων.

352. Σύμφωνα με την ως άνω οδηγία το άρθρο 29 του ν.4413/2016 αποτυπώνει έναν προβληματισμό κομβικής σημασίας για την ενσωμάτωση της οδηγίας 2014/23/ΕΕ, η οποία καταλείπει στον εθνικό νομοθέτη την διακριτική ευχέρεια της περιγραφής και της θεσμοθέτησης μίας συγκεκριμένης διαδικασίας ή διαδικασιών ανάθεσης των συμβάσεων παραχώρησης. Δεδομένου όμως ότι η ευρωπαϊκή οδηγία, λόγω της ιδιαιτερότητας των συμβάσεων παραχώρησης, της μακράς χρονικής διάρκειά τους και της πολυπλοκότητάς τους, δεν προδιαγράφει ρητά τη διαδικασία ανάθεσης ούτε, όμως, και η εθνική διάταξη ενσωμάτωσης προδιαγράφει μια συγκεκριμένη διαδικασία, παρέχεται έτσι στις αναθέτουσες αρχές και τους αναθέτοντες φορείς η ελευθερία να οργανώσουν ελεύθερα την διαδικασία για την επιλογή παραχωρησιούχου, εκτιμώντας, όμως, κάθε φορά τις ιδιαίτερες ανάγκες της σύμβασης. Άρα, τονίζεται ότι κατά τον σχεδιασμό της διαδικασίας ανάθεσης τηρούνται οι αρχές που καθορίζονται στο άρθρο 6 του ν. 4413/2016 και θα πρέπει να λαμβάνεται μέριμνα για την ίση μεταχείριση των υποψηφίων και την αποφυγή διακριτικής μεταχείρισης σε κάθε περίπτωση²⁵⁷.
353. Ο ανταγωνισμός δηλαδή στο πεδίο των παραχωρήσεων έχει την έννοια της διαμόρφωσης και εφαρμογής κανόνων που θα εξασφαλίζουν τη συμμετοχή στις διαδικασίες ανάθεσης της σύμβασης όσο το δυνατόν περισσότερων υποψηφίων αναδόχων, οι προσφορές των οποίων θα κρίνονται με αντικειμενικά και ενιαία ερμηνευόμενα κριτήρια, αποτρέποντας τυχόν στρεβλώσεις και διακρίσεις. Ενώ σε κάθε περίπτωση για τον σχεδιασμό της παραχώρησης θα πρέπει να λαμβάνεται μέριμνα για πιθανές δυσανάλογες συνέπειες στην οικονομική ελευθερία των χρηστών του δημοσίου έργου. Με τον τρόπο αυτό διευρύνονται οι επιλογές της αναθέτουσας αρχής ως προς την επιλογή του καταλληλότερου αναδόχου για την εκτέλεση εκάστοτε σύμβασης.

III.5.10 Σχετικά με τυχόν βελτιώσεις του γενικότερου νομοθετικού πλαισίου

354. Σχετικά με τις τυχόν βελτιώσεις του νομοθετικού πλαισίου στο πλαίσιο της γνωμοδοτικής αρμοδιότητας της ΕΑ κατ' αρ. 23 του ν.3959/2011 αναφέρονται τα εξής:
355. Αναφορικά με το ενδεχόμενο περιορισμού ή ενίσχυσης του ανταγωνισμού από την εφαρμογή των νέων ρυθμίσεων περί των κριτηρίων ανάθεσης, ο προκύπτων περιορισμός της ευχέρειας των αναθετουσών αρχών να καθορίζουν τα κριτήρια ανάθεσης κάθε συγκεκριμένης σύμβασης και ο α priori- και μάλιστα κατά τρόπο καταρχήν υποχρεωτικό για όλες τις αναθέτουσες αρχές - προσδιορισμός των κριτηρίων σε κεντρικό επίπεδο, δια Υπουργικής Απόφασης δύναται να τύχει διπλής ανάγνωσης από πλευράς συνεπειών στον ανταγωνισμό. Από τη μία πλευρά υποστηρίζεται ότι ο

²⁵⁷ Βλ. σχετικά και τον οδηγό της ΕΑ για τις Αναθέτουσες Αρχές (<https://epant.gr/enimerosi/dimosieyseis/odigoi/item/570-odigos-gia-anathetouses-arxes.html>), αναφορικά και με τους κανόνες διασφάλισης της ακεραιότητας των διαγωνιστικών διαδικασιών για τη διασφάλιση των χρημάτων των φορολογουμένων, την επίτευξη των στόχων της οικονομικής πολιτικής και την παροχή υψηλότερης ποιότητας δημόσιων υπηρεσιών.

κεντρικός καθορισμός των κριτηρίων ανάθεσης δύναται σε ένα βαθμό να προάγει την ασφάλεια δικαίου, τη σαφήνεια, την προβλεψιμότητα και εντέλει τη διαφάνεια, με θετικές επιπτώσεις στη λειτουργία του υγιούς ανταγωνισμού στην οικεία αγορά, ενώ από την άλλη, υπογραμμίζεται ότι η πρακτική εφαρμογή θα αναδείξει κατά πόσο η νέα ρύθμιση θα έχει τα επιθυμητά αποτελέσματα, ιδίως αναφορικά με την ασφάλεια δικαίου, αλλά και την ταχύτητα κατά τις σχετικές διαδικασίες ανάθεσης, η οποία, όπως σημειώνεται, συντελεί ώστε να αναπτύσσεται δίκαιος, ανόθευτος και αποτελεσματικός ανταγωνισμός επί ίσοις όροις στους δημόσιους διαγωνισμούς έργων. Σε κάθε περίπτωση ωστόσο σημειώνεται ότι η *a priori* εκτίμηση μίας διάταξης, πολλώ δε μάλλον μίας εξουσιοδοτικής διάταξης, είναι ελλιπής εάν δεν συνεκτιμηθεί ο τρόπος εφαρμογής αυτής και εάν δεν αξιολογηθεί εν προκειμένω το περιεχόμενο της προβλεπόμενης Υπουργικής Απόφασης που θα εξειδικεύει τις όρους εφαρμογής της εν λόγω διάταξης όπως επισημαίνει και η ΕΑΑΔΗΣΥ στην σχετική γνωμοδότηση της.

356. Αναφορικά με τις νέες ρυθμίσεις με τις οποίες επιδιώκεται ο έλεγχος των ασυνήθιστα χαμηλών προσφορών, μέσω ενός μηχανισμού δεσμευτικής αιτιολόγησης των προσφορών που έχουν απόκλιση μεγαλύτερη του 10% από τον μέσο όρο των εκπτώσεων του συνόλου των προσφορών που υποβλήθηκαν, σημειώνεται ότι στρέφονται κατά ενός διάχυτου φαινομένου με αναντίλεκτα αρνητικές επιπτώσεις τόσο για το Δημόσιο, όσο και για τους παράγοντες της αγοράς, που έχρηζε νομοθετικής αντιμετώπισης και υπό την έννοια αυτήν κινούνται προς την ορθή κατεύθυνση, ούσεσ επιβεβλημένες. Ωστόσο, εγείρονται αμφιβολίες σχετικά με την αποτελεσματικότητα των ειδικότερων προβλέψεων και επιφυλάξεις για τη θετική συμβολή τους στον ανταγωνισμό, αλλά και για την πραγματική τους δυνατότητα ή/και επάρκεια προκειμένου να επιλύσουν το πρόβλημα των ιδιαίτερα υψηλών εκπτώσεων. Στην πράξη θα προκύψει κατά πόσο η σχετική ρύθμιση θα συμβάλλει στην επιτάχυνση και απλούστευση των διαγωνιστικών διαδικασιών ή θα αποτελέσει άλλη μία τροχοπέδη σε βάρος της αποτελεσματικότητας της διαδικασίας, οδηγώντας σε καθυστερήσεις και ατέρμονους δικαστικούς αγώνες.
357. Σχετικά με το ζήτημα επαναφοράς του θεσμού της κατασκευαστικής κοινοπραξίας, όπως επισημαίνει και η ΕΑΑΔΗΣΥ, εκφράζονται σοβαρές επιφυλάξεις, σχετικά με την εναρμόνιση των σχετικών διατάξεων με το πνεύμα των επιταγών του Ενωσιακού δικαίου, που αφορούν στην τήρηση των αρχών της διαφάνειας και της ίσης μεταχείρισης, καθώς και στην αναγκαιότητα εντοπισμού και καταπολέμησης της συμπαιγνίας (*collusion*), στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων. Ως εκ τούτου η ως άνω ρύθμιση θα πρέπει να αξιολογηθεί ως προς πιθανές συνέπειες που θα οδηγήσουν στην ανάπτυξη φαινομένων συμπαιγνιών και προτείνεται να διερευνηθεί περαιτέρω για πιθανές αντί-ανταγωνιστικές επιπτώσεις. Όπως είχε επισημανθεί και στις Απόψεις η δυνατότητα σύστασης κατασκευαστικής κοινοπραξίας είχε καταργηθεί και η επαναφορά της θα μπορούσε να επιφέρει αρνητικές επιπτώσεις στη λειτουργία του ελεύθερου ανταγωνισμού κατά τη δημοπράτηση δημοσίων έργων.
358. Στο πλαίσιο της επαναφοράς του θεσμού της κατασκευαστικής κοινοπραξίας με το νέο νόμο 4782/2021 (άρθρο 81, κατά αντικατάσταση του άρθρου 165 του ν. 4412/2016),

έχουν εκφραστεί επιφυλάξεις σχετικά με τον κίνδυνο συμπαιγνίας (collusion) στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων. Το γεγονός ότι επιχειρήσεις, ανταγωνιστές στη διαδικασία ανάληψης έργου μέσω δημόσιου διαγωνισμού, δύνανται εντέλει να καθίστανται ανάδοχοι του ίδιου έργου μετά από την σύσταση μεταξύ τους κατασκευαστικής κοινοπραξίας ενέχει σοβαρό κίνδυνο για την έμμεση δημιουργία και ανάπτυξη καταστάσεων συμπαιγνίας στον τομέα αυτό.

359. Ως προς το προαναφερόμενο ζήτημα της επανααναφοράς του θεσμού της κατασκευαστικής κοινοπραξίας, θα πρέπει όμως να συνεκτιμηθούν και οι απόψεις ορισμένων εκ των συμμετεχόντων στη διαβούλευση μερών. Ειδικότερα αναφέρεται ότι η θέσπιση της δυνατότητας σύστασης κατασκευαστικής κοινοπραξίας αποσκοπεί στην αντιμετώπιση καθυστερήσεων, αστοχιών και πλημμελειών που εμφανίζονται συχνά κατά την εκτέλεση των έργων, και τα οποία απορρέουν από την ανάθεση των έργων σε προσφέροντες ασυνήθιστα χαμηλών προσφορών, με αποτέλεσμα την επιβάρυνση κόστους και χρόνου αποπεράτωσης του έργου. Σε ορισμένες περιπτώσεις καθίσταται αναγκαία η ενδυνάμωση του σχήματος του αναδόχου, προκειμένου για την ορθή και έγκαιρη εκτέλεση του έργου στη βάση των συμβατικών υποχρεώσεων που έχουν αναληφθεί. Κατά έτερη άποψη, η δυνατότητα σύστασης κατασκευαστικής κοινοπραξίας παρίσταται πρόσφορη να μειώσει τα ενδεχόμενα προβλήματα που ανακύπτουν κατά την εκτέλεση και να μετριάσει τους οικονομικούς κινδύνους στους οποίους εκτίθεται ο φορέας του έργου. Άλλωστε, όσο μεγαλύτερο είναι το επιχειρηματικό ρίσκο το οποίο καλείται να αναλάβει μια εργοληπτική επιχείρηση εφόσον τελικά αναδειχθεί ανάδοχος του δημοπρατούμενου έργου, τόσο μεγαλύτερη είναι και η πιθανότητα να καταθέσει υψηλότερη προσφορά στον οικείο διαγωνισμό. Επομένως, η σχετική ρύθμιση μπορεί να έχει θετικές αντανακλαστικές συνέπειες για τον ανταγωνισμό.
360. Διαφορετικό ζήτημα αποτελεί η περίπτωση της από κοινού υποβολής προσφορών μέσω της σύστασης κοινοπραξίας (Joint bidding), ζήτημα που χρήζει επίσης προσοχής και έχει υπάρξει θέμα ακαδημαϊκών και μη συζητήσεων. Το joint bidding μέσω κοινοπραξιών, ενδέχεται να εμπίπτει στους ενωσιακούς και εθνικούς κανόνες καρτελικής σύμπραξης (101 ΣΛΕΕ, άρθρο 1 ν. 3959/2011) με αντιανταγωνιστικές επιπτώσεις στην αγορά των δημοσίων διαγωνισμών. Η έννοια του joint bidding αφορά σε περιπτώσεις όπου επιχειρήσεις αποφασίζουν να σχηματίσουν ένωση μέσω κοινοπραξίας και να υποβάλουν κοινή προσφορά σε διαγωνιστική διαδικασία, ενώ δύνανται να υποβάλουν χωριστές προσφορές. Υπό προϋποθέσεις, όταν κατατίθεται μία ενιαία και μοναδική προσφορά, αντί περισσότερων που θα μπορούσαν να υποβληθούν υπό κανονικές συνθήκες, δημιουργείται κλίμα έλλειψης ανταγωνισμού, όπου η τελική τιμή που θα πληρώσει το Δημόσιο, ως αναθέτουσα αρχή, θα είναι πιθανόν μεγαλύτερη από ότι θα ήταν σε συνθήκες κανονικού ανταγωνισμού και η ποιότητα ίσως όχι η καλύτερη.
361. Επισημαίνεται ότι συνιστά διαφορετική περίπτωση η νόθευση διαγωνισμών μέσω συμφωνίας ανταγωνιστών (bid rigging), υπό τις επιμέρους μορφές που εκδηλώνεται τέτοιου τύπου αντι-ανταγωνιστική συμπεριφορά. Νόθευση διαγωνισμών υπό την

έννοια του bid rigging συντρέχει όταν επιχειρήσεις συμφωνούν εκ των προτέρων να μην υποβάλουν προσφορά ή να υποβάλουν ασύμφορη προσφορά ώστε να επιτευχθεί υψηλότερη τελική συμβατική τιμή και να λάβουν μετά υπερβολικές ή συμβόλαια προμήθειας από τον ανάδοχο, καταναίμοντας τα επιτευχθέντα έσοδα. Το είδος αυτό καρτελικής σύμπραξης επιφέρει σαφώς επιζήμιες συνέπειες για τον ανταγωνισμό στους δημόσιους διαγωνισμούς, ενώ η περίπτωση joint bidding από πλευράς των επιχειρήσεων, δύναται να έχει και θετικά αποτελέσματα ιδίως σε ορισμένες περιπτώσεις μεγάλων και δύσκολων έργων.

362. Λαμβανομένου υπόψη ότι το ζήτημα της σύστασης των κοινοπραξιών δύναται να εγείρει προβληματισμούς είτε στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων της αρχής ανταγωνισμού είτε των αρμοδιοτήτων της ΕΑΔΗΣΥ **προτείνεται η εξέταση του ζητήματος υπό το πρίσμα παροχής κατευθύνσεων και οδηγιών, σε συνεργασία με την εν λόγω Αρχή.** Στο πλαίσιο αυτό η ΕΑ προχώρησε σε επικαιροποίηση του Οδηγού της για τις Αναθέτουσες Αρχές²⁵⁸, προκειμένου μεταξύ άλλων να βοηθήσει τα στελέχη του δημοσίου που ασχολούνται με διαγωνισμούς προμηθειών α) να κατανοήσουν την αντιανταγωνιστική συμπεριφορά ενός καρτέλ, καθώς και τις τεχνικές που αυτά εφαρμόζουν όταν στοχεύουν σε διαγωνιστικές διαδικασίες, β) να κατανοήσουν της αρμοδιότητες της ΕΑ για την αντιμετώπιση καρτελικών συμπράξεων, γ) να αποφύγουν ενδεχόμενη ευθύνη τους σε περίπτωση διευκόλυνσης, ακόμα και μη ηθελήμενα, τέτοιων πρακτικών ή μη έγκαιρης ενημέρωσης της ΕΑ, και δ) να ενημερώσει τα στελέχη του δημοσίου για το πλαίσιο κυρώσεων που δύναται να επιβληθούν για συμμετοχή σε καρτελική σύμπραξη. Περαιτέρω, στο πλαίσιο αυτό προτείνεται η έκδοση κατευθυντήριων γραμμών για τις διαγωνιστικές διαδικασίες (π.χ. ΣΔΙΤ, παραχωρήσεις, κ.λπ) ή κοινού οδηγού με την ΕΑΔΗΣΥ, ο οποίος θα βοηθήσει και να ενισχυθεί νομική ασφάλεια των εν λόγω επιχειρήσεων.
363. Αναφορικά με τις τροποποιήσεις που αφορούν στην παροχή εγγύησης καλής εκτέλεσης με αναφορά, σύμφωνα με τις νέες ρυθμίσεις, στον προϋπολογισμό δημοπράτησης του έργου, θα πρέπει να εξεταστεί εάν παρέχει ανταγωνιστικό πλεονέκτημα σε ορισμένες εργοληπτικές επιχειρήσεις, που λόγω του μεγέθους και πιθανής αυξημένης πιστοληπτικής ικανότητάς τους μπορούν να συμμετέχουν σε μεγαλύτερο αριθμό έργων αυξημένου προϋπολογισμού.
364. Αναφορικά με τον τρόπο οργάνωσης και ιδίως τα κριτήρια κατάταξης του ΜΗ.ΕΕ.Δ.Ε, το ελληνικό σύστημα των μητρώων²⁵⁹, όπως είναι οργανωμένο επί του παρόντος, μπορεί να αυξάνει την προβλεψιμότητα στην αγορά, δεδομένου ότι όταν ο

²⁵⁸ Βλ. <https://epant.gr/enimerosi/dimosieyseis/odigo/odigos-gia-anathetouses-arxes.html>.

²⁵⁹ Ο ΟΟΣΑ σημειώνει στην εν λόγω έκθεση ότι υπάρχουν εγγενείς δυσκαμψίες στον τρόπο οργάνωσης του συστήματος των μητρώων, δεδομένου ότι, για παράδειγμα, οι εργολήπτες οφείλουν να ανήκουν σε μια τάξη για χρονικό διάστημα τουλάχιστον δύο ετών για να έχουν το δικαίωμα υποβολής αίτησης για αναβάθμιση. Όλοι αυτοί οι παράγοντες μπορούν να αυξήσουν το κόστος ευκαιρίας για τους οικονομικούς φορείς, καθώς ο χρόνος και οι πόροι που δαπανώνται στην εγγραφή ή/και στην αναβάθμιση της τάξης του μητρώου μπορεί να δυσχεράνουν την ικανότητά τους να δραστηριοποιηθούν σε περισσότερες (πιο παραγωγικές), δραστηριότητες. Αυτό το κόστος δεν επιβαρύνει συμμετρικά τις επιχειρήσεις όλων των μεγεθών, αλλά τείνει να είναι υψηλότερο για τις μικρότερες επιχειρήσεις.

προϋπολογισμός του εκάστοτε διαγωνισμού είναι γνωστός, η ομάδα δυνητικών συμμετεχόντων είναι επίσης γνωστή. Η προβλεψιμότητα και οι επανειλημμένες αλληλεπιδράσεις μπορούν να διευκολύνουν τον συντονισμό μεταξύ των προσφερόντων, ειδικά στις ανώτερες τάξεις του (τότε) ΜΕΕΠ που περιλαμβάνουν μικρότερο αριθμό οικονομικών φορέων. Ωστόσο, υπενθυμίζεται ότι σύμφωνα με το ευρωπαϊκό και εθνικό²⁶⁰ κανονιστικό πλαίσιο σχετικά με τα κριτήρια ποιοτικής επιλογής για τον έλεγχο της καταλληλότητας των οικονομικών φορέων κατά τη διαδικασία σύναψης δημοσίων συμβάσεων, οι αναθέτουσες αρχές μπορούν να επιβάλλουν απαιτήσεις προκειμένου να διασφαλίζεται ότι οι οικονομικοί φορείς διαθέτουν επαρκείς οικονομικούς και χρηματοοικονομικούς πόρους προκειμένου να εκτελέσουν την σύμβαση, αποσυνδεδεμένες και ανεξάρτητες από την εγγραφή στα εν λόγω μητρώα. Όσον αφορά δε στην τεχνική και επαγγελματική ικανότητα, οι αναθέτουσες αρχές έχουν πλέον αντίστοιχες δυνατότητες.

365. Συμπερασματικά, λαμβανομένου υπόψη ότι η αξιολόγηση των επίμαχων ρυθμίσεων θα πρέπει να βασίζεται σε αιτιολογημένη στάθμιση μεταξύ του συνόλου των πιθανολογούμενων συνεπειών της, επωφελών και επιζήμιων, για τη λειτουργία του εξεταζόμενου κλάδου, ενώ πέραν του εντοπισμού πιθανολογούμενων παράπλευρων αντι-ανταγωνιστικών επιπτώσεων για τον κατασκευαστικό κλάδο ενώ θα πρέπει να εκτιμηθούν και οι επιπτώσεις σε σύγκριση με όλα τα δυνητικά πλεονεκτήματα των ρυθμίσεων, προτείνεται η μη εκκίνηση στην παρούσα χρονική συγκυρία της κατ' αρ.23 γνωμοδοτικής αρμοδιότητας της Ε.Α. Εξάλλου οποιαδήποτε κανονιστική πρωτοβουλία είναι αναγκαίο να δικαιολογείται από το ειδικό βάρος των επιπτώσεων αυτών, εφόσον οι τελευταίες κρίνονται σοβαρότερες από τα οφέλη, σύμφωνα με την αρχή της αναλογικότητας. Σε κάθε περίπτωση, και δεδομένου ότι δεν είναι ακόμη γνωστός ο ακριβής τρόπος με τον οποίο θα εξειδικευτούν οι εν λόγω ρυθμίσεις, θα αξιολογηθεί στην πράξη κατά πόσο η εφαρμογή τους θα είναι επωφελής για τον ανταγωνισμό. Άλλωστε, η εκ των προτέρων εκτίμηση της ρύθμισης αυτής είναι ελλιπής αν δεν ληφθεί υπόψη ο τρόπος εφαρμογής τους, οι οποίες εν προκειμένω ακόμη δεν έχουν τεθεί σε πρακτική εφαρμογή.
366. Από τα ανωτέρω, αναφορικά σχετικά με εντοπισμό και άρση τυχόν ρυθμιστικών εμποδίων ή περιορισμών εκ της εφαρμογής του νέου νομοθετικού πλαισίου περί δημοσίων συμβάσεων στο πλαίσιο της γνωμοδοτικής αρμοδιότητας της ΕΑκατ' αρ. 23 του ν.3959/2011, προτείνεται να μην εκκινήσει προς το παρόν η εν λόγω διαδικασία εν αναμονή της έκδοσης των κατ' εξουσιοδότηση υπουργικών αποφάσεων προς ρύθμιση των επιμέρους ζητημάτων, ενώ κρίσιμη είναι και η αξιολόγηση των πραγματικών αποτελεσμάτων των ρυθμίσεων και της επίπτωσής τους στην ανταγωνιστική διαδικασία στον τομέα των δημοσίων έργων και συμβάσεων.

²⁶⁰Βλ. το άρθρο 75 του ν. 4412/2016, με το οποίο ενσωματώθηκαν οι διατάξεις του άρθρου 58 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ.

III.5.11 **Σχετικά με την ενίσχυση των προγραμμάτων συμμόρφωσης**

367. Όπως προαναφέρθηκε (βλ. ενότητα III.4), η ΕΑ, όπως και οι άλλες ευρωπαϊκές αρχές ανταγωνισμού, τα τελευταία έτη προσπαθούν να συνδυάσουν με μεγαλύτερη ένταση τις δράσεις τους για την εφαρμογή του δικαίου ανταγωνισμού, με την παροχή στις επιχειρήσεις γενικών κατευθυντήριων γραμμών συμμόρφωσης με το δίκαιο ανταγωνισμού προκειμένου να αυξήσει τη γνώση των επιχειρήσεων σε αυτό αλλά και ευρύτερα των πολιτών.
368. Ενδεικτικά αναφέρεται το παράδειγμα της Ιταλικής Αρχής Ανταγωνισμού (ΙΑΑ), η οποία στο πλαίσιο αυτό, έλαβε την απόφαση το 2014 να προωθήσει την υιοθέτηση προγραμμάτων συμμόρφωσης. Αυτή η απόφαση συνοδεύτηκε με συγκεκριμένα χαρακτηριστικά / κριτήρια, τα οποία αναφέρονται στον λεπτομερή οδηγό που εξέδωσε το 2018. Συγκεκριμένα, η εισαγωγή ενός συστήματος μείωσης προστίμων βασισμένο σε συγκεκριμένα κατώφλια προσπαθεί να ισορροπήσει αφενός μεν τη διακριτική ευχέρια της αρχής και αφετέρου δε τη νομική βεβαιότητα των επιχειρήσεων. Το άλλο βασικό χαρακτηριστικό της προσέγγισης της ΙΑΑ είναι η ευελιξία που παρέχεται στην επιχειρηματική κοινότητα στον σχεδιασμό των προγραμμάτων συμμόρφωσής τους, με την απουσία συγκεκριμένου προτύπου καθορισμένου από την αρχή, αναγνωρίζοντας ότι η προσέγγιση «της εννιαίας προσέγγισης για όλους (one-size-fits-all approach)» δεν μπορεί να εφαρμοστεί στα προγράμματα συμμόρφωσης.
369. Οι κατευθυντήριες γραμμές αποσκοπούν στην ενίσχυση της πρόληψης των αντί-ανταγωνιστικών πραβάσεων, με την προώθηση της υιοθέτησης αποτελεσματικών προγραμμάτων συμμόρφωσης παρέχοντας κατευθύνσεις αναφορικά με (α) τη δομή των προγραμμάτων συμμόρφωσης, (β) το περιεχόμενο του αιτήματος προς την ΙΑΑ προκειμένου να αναγνωρίσει το πρόγραμμα συμμόρφωσης ως ελαφρυντική περίπτωση²⁶¹ και (γ) τα κριτήρια που χρησιμοποιεί η ΙΑΑ για την ποσοτικοποίηση της μείωσης των προστίμων.
370. Σε όρους μείωσης προστίμων, η υιοθέτηση και αποτελεσματική εφαρμογή συγκεκριμένου προγράμματος συμμόρφωσης μπορεί να ληφθεί ως «ελαφρυντική περίπτωση» και να οδηγήσει σε μείωση του βασικού ποσού προστίμου. Η μείωση αυτή είναι μικρότερη εάν προϋπήρχε ένα πλήρως ανεπαρκές πρόγραμμα συμμόρφωσης (δηλ. όταν υπάρχουν σοβαρές ελλείψεις στο περιεχόμενό του, δεν υπάρχουν αποδείξεις αποτελεσματικής εφαρμογής του ή η ιεραρχία της διοίκησης εμπλέκεται στην παράβαση και δεν οδηγήσει το συντομότερο σε αίτηση επιείκειας).
371. Αναφορικά με τα βασικά στοιχεία ενός προγράμματος συμμόρφωσης η ΙΑΑ, λαμβάνοντας υπόψη την ετερογένεια του επιχειρηματικού περιβάλλοντος, τη φύση, το μέγεθος και τη θέση της κάθε επιχείρησης στην αγορά, συμπεριέλαβε στις

²⁶¹ Δηλ. αίτηση για τους α) λόγους όπου το πρόγραμμα αξιολογείται ως επαρκές για την πρόληψη παραβάσεων και β) τις συγκεκριμένες πρωτοβουλίες που έλαβε η επιχείρηση για την αποτελεσματική εφαρμογή/υλοποίηση του προγράμματος συμμόρφωσης.

προαναφερθείσες κατευθυντήριες γραμμές παραδείγματα / στοιχεία αποτελεσματικών προγραμμάτων συμμόρφωσης, όπως:

- Την αναγνώριση της αξίας του ανταγωνισμού ως αναπόσπαστο μέρος της εταιρικής κουλτούρας.
- Την αναγνώριση και αξιολόγηση συγκεκριμένων κινδύνων για την επιχείρηση από αντί-ανταγωνιστικές συμπεριφορές.
- Τον σχεδιασμό διοικητικών πρακτικών για τη μείωση αυτών των κινδύνων.
- Τον σχεδιασμό κινήτρων και εκπαιδεύσεων και περιοδικών ελέγχων εφαρμογής των προγραμμάτων και τη δυνατότητα επικαιροποίησής τους.

372. Έστω και εάν η Ε.Α. δεν αποδέχεται στη διοικητική της πρακτική την αξιολόγηση προγραμμάτων συμμόρφωσης επιχειρήσεων ως ελαφρυντικών περιστάσεων για την επιβολή προστίμου, ούτε έχει σκοπό να προχωρήσει σε αλλαγή της στάσης της, λαμβάνοντας υπόψη τα ανωτέρω, καθώς και αντίστοιχες πρωτοβουλίες άλλων αρχών ανταγωνισμού, προτείνει την έκδοση σχετικών κατευθυντήριων γραμμών για την **αποτελεσματικότητα προγραμμάτων συμμόρφωσης επιχειρήσεων** και προτείνει τη σύνδεση αυτών των κριτηρίων αποτελεσματικότητας με γενικότερα κριτήρια και δείκτες ποιότητας εταιρικής διακυβέρνησης και γενικότερα κριτηρίων ESG (Environment- Sustainability-Governance), με σκοπό τη δημιουργία κατάλληλων κινήτρων για τις επιχειρήσεις. Για τον σκοπό αυτό η Ε.Α. προτίθεται να προχωρήσει σε θεσμικές συνεργασίες με ανεξάρτητους φορείς και οργανισμούς αξιολόγησης.

Παραρτήματα

Παράρτημα 1: Περίληψη των θέσεων και προτάσεων που εκφράστηκαν στη Δημόσια Διαβούλευση της ΕΑ ως προς τη μη ύπαρξη συνθηκών ανταγωνισμού στον Κλάδο των κατασκευών σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 11 του ν. 3959/2011 όπως ισχύει.

373. Η συγκεκριμένη ενότητα παρουσιάζει περίληψη των υποβληθεισών απόψεων²⁶², στην μη εμπιστευτική εκδοχή τους, κατά τρόπο που να διασφαλίζει το απόρρητο της ταυτότητας του προσώπου που τις διατύπωσε. Επίσης, δεν ανακοινώνονται στοιχεία, που έχουν χαρακτηριστεί ως εμπιστευτικά και απόρρητα από το πρόσωπο ή την Εταιρεία που τα διαβίβασε ή τα απέστειλε.

Οι απόψεις των συμμετεχόντων στη δημόσια διαβούλευση που ακολουθούν δεν απηγούν τις θέσεις και τις απόψεις της ΕΑ.

Επί των συνθηκών ανταγωνισμού - Προτάσεις

Επι των συνθηκών ανταγωνισμού - Απόψεις Ένωσης 1

374. **Επί των συνθηκών ανταγωνισμού η Ένωση 1** επισήμανε στη δημόσια διαβούλευση ότι οι εργοληπτικές επιχειρήσεις της 7ης τάξης κατέχουν τα σημαντικότερα μερίδια της αγοράς των δημοσίων έργων ενώ το μεγαλύτερο μέρος της αγοράς (περί του 65%) μόνο της 7^{ης} τάξης το κατέχουν μόλις δύο εταιρείες (ΑΚΤΩΡ ΑΤΕ & ΤΕΡΝΑ ΑΤΕ). **Στην πραγματικότητα, οι εταιρείες 7ης τάξης, που κατέχουν το 80% της αγοράς, δέχονται μόνο τον ανταγωνισμό από εταιρείες της ίδια τάξης και αυτός, όπως προεκτέθηκε, κατά την άποψη της εν λόγω ένωσης, περιορίζεται μεταξύ δύο εταιρειών.** Εάν, δε, προστεθεί και το μερίδιο της αγοράς, που αποσπών οι 6ης τάξης εταιρείες, παρατηρείται ότι το μερίδιο της αγοράς που κατέχουν οι εταιρείες 6ης και 7ης τάξης μαζί φθάνει το 90%. Όλες οι υπόλοιπες εργοληπτικές επιχειρήσεις, οι οποίες σε αριθμό αντιπροσωπεύουν το 99% του χώρου, οδηγούνται σε έναν έντονο ανταγωνισμό διεκδικώντας το υπόλοιπο 10% της αγοράς. Ο έντονος αυτός ανταγωνισμός μεταξύ των μικρότερων εταιρειών επιβεβαιώνεται από τα πολύ υψηλά ποσοστά των προσφερόμενων εκπτώσεων, τα οποία είναι υψηλότερα από τις προσφερόμενες εκπτώσεις των επιχειρήσεων της 6ης και 7ης τάξης, **Ο μόνος παράγοντας που λειτουργεί αντισταθμιστικά σε αυτή την εικόνα και δημιουργεί κάποια ισορροπία είναι η ισχυρή διαπραγματευτική δύναμη του πελάτη, δηλαδή του Ελληνικού Δημοσίου.**

375. Η τελευταία δεκαετία, χαρακτηρίζεται ως περίοδος ύφεσης για τις κατασκευές, τόσο δημόσιες όσο και ιδιωτικές. Κάποιοι όμιλοι οι οποίοι αναπτύχθηκαν τις προηγούμενες δεκαετίες και δεν είχαν πραγματική δυνατότητα ανταγωνισμού σε χαμηλό κόστος, σταδιακά άρχισαν να εγκαταλείπουν τον χώρο. Οι όμιλοι που παρέμειναν, συνέχισαν να σωρεύουν ζημίες. Αυτό αποδεικνύει ότι οι όμιλοι, οι οποίοι βασίσθηκαν σε υψηλές εκπτώσεις, ουδέποτε απέκτησαν ανταγωνιστικό προφίλ και δεν ασχολήθηκαν σοβαρά με τον έλεγχο κόστους και ποιότητας παραγωγής των έργων, παρά μόνο με τις «εύκολες» αναθέσεις. Σήμερα οι κατασκευαστές διαχειρίζονται λιγότερες συμβάσεις

από την δυναμικότητά τους, με μικρό σε σύγκριση με παλαιότερα περιθώριο κέρδους ενώ από την άλλη πλευρά έχουν διοικήσεις χωρίς εμπειρία, χωρίς εσωτερικό έλεγχο και αξιολόγηση που καλείται να υπερασπιστεί και να εφαρμόσει ανεπαρκείς μελέτες. Η αποδυνάμωση των εγχωρίων ομίλων και η αδυναμία ακόμη και των εγχωρίων τραπεζών να τις στηρίξουν, προσέφερε χρυσή ευκαιρία σε εύρωστους ευρωπαϊκούς ομίλους, που διαθέτουν χρηματοοικονομική επάρκεια, τεχνογνωσία και εμπειρία. Οι εγχώριοι μικροί και μεσαίοι κατασκευαστές σύντομα δεν θα είναι σε θέση να συμμετέχουν σε διαγωνισμούς λόγω των αυξημένων χρηματοοικονομικών και τεχνικών κριτηρίων που θα τίθενται από τους «εισαγόμενους» κατασκευαστές με αποτέλεσμα την περαιτέρω αύξηση της ανεργίας στον τεχνικό κλάδο. Εν τέλει κατά την άποψη της Ένωσης θα επικρατήσουν 2 ή 3 μεγάλοι «παίκτες» οι οποίοι δεν θα διασφαλίζουν την ύπαρξη υγιούς και ανόθευτου ανταγωνισμού αλλά μάλλον θα ρέπουν προς τη δημιουργία κατασκευαστικών blocks με στόχο τον περαιτέρω περιορισμό του. Η θέση συνεπώς της Ένωσης σχετικά με τις συνθήκες ανταγωνισμού στο κλάδο είναι ότι «[...] δεν έχουν ακόμη διαμορφωθεί τέτοιες συνθήκες, παρά το γεγονός ότι κατά τα τελευταία χρόνια γίνονται μεν κάποιες προσπάθειες που κινούνται προς τη σωστή κατεύθυνση, πλην όμως οι προσπάθειες αυτές δεν είναι αρκετές για να ανατρέψουν το υφιστάμενο κλίμα ολιγοπωλίου. Οι σημερινές συνθήκες λειτουργίας της αγοράς ευνοούν τους λίγους και ισχυρούς οικονομικά, δεν επιτρέπουν στους μικρότερους να εξελιχθούν και εν τέλει αποδυναμώνουν τον κλάδο συνολικά.».

Προτάσεις της Ένωσης 1 επί των συνθηκών ανταγωνισμού

376. Προκειμένου να ενισχυθούν οι συνθήκες ανταγωνισμού στον κατασκευαστικό κλάδο η Ένωση 1 προτείνει τα εξής:
- i. **«Τη Θεσμοθέτηση διαδικασιών ελέγχου και αξιολόγησης των Αναθετουσών Αρχών και των Κυρίων των Έργων».** Η Ένωση θεωρεί απαραίτητη και επιτακτική την παρέμβαση της Πολιτείας και προτείνει την θέσπιση διαδικασίας ελέγχου των Αναθετουσών Αρχών, από την Ε.Α.Α.Δ.Η.Σ.Υ.
 - ii. **«Τροποποίηση του άρθρου 44 του ν. 4412/2016».** Προτείνεται η τροποποίηση του εν λόγω άρθρου και την επαναφορά της αξιολόγησης της τεχνικής επάρκειας των αναθετουσών αρχών στις δημόσιες συμβάσεις έργων και μελετών.
 - iii. **«Τροποποίηση του άρθρου 72 του ν. 4412/2016 – Εγγυήσεις».** Κατά την Ένωση ο υπολογισμός της εγγύησης καλής εκτέλεσης σε κάθε περίπτωση πρέπει να αναφέρεται στο ποσό της σύμβασης, όπως εξάλλου προβλέπει ο Νομοθέτης στον ίδιο νόμο ν 4782/2021, Κεφάλαιο Β΄ Θέματα σύναψης Δημοσίων Συμβάσεων στον τομέα της Εθνικής Άμυνας (στο άρθρο 169 «Εγγυήσεις κατά το στάδιο ανάθεσης και εκτέλεσης της σύμβασης – Προσθήκη άρθρου 33^A στο ν.3433/2006»). Οι αυξημένες εγγυήσεις μειώνουν ευθέως τον ανταγωνισμό.
 - iv. **«Κριτήρια επιλογής σε διαδικασίες σύναψης δημόσιας σύμβασης έργου».** Η Ένωση προτείνει στο άρθρο 76 του ν. 4412/2016, όπως ισχύει, να απαλειφθεί η παράγραφος 4 διότι μ' αυτήν επιτρέπεται η συμμετοχή στις διαδικασίες ανάθεσης δημόσιας σύμβασης έργου ή μελέτης «οικονομικών φορέων» που δεν είναι εγγεγραμμένοι στις τάξεις των Μητρώων του ΠΔ 71/2019.

- v. **«Αντικατάσταση του άρθρου 142 του ν. 4412/2016 – Ψηφιακό αρχείο βαθμολόγησης».** Το άρθρο 142 του ν. 4412/2016, όπως ισχύει, περί ψηφιακού αρχείου βαθμολογήσεως ειδικώς μόνον των τεχνικών εταιρειών πρέπει κατά την Ένωση να απαλειφθεί διότι, αφενός δεν εξυπηρετεί καμιά σκοπιμότητα αφού η βαθμολόγηση δεν αποτελεί κριτήριο συμμετοχής στους διαγωνισμούς ή κριτήριο αναθέσεως, και αφετέρου αναιρεί την νομοθεσία περί εγγραφής κατατάξεως των τεχνικών εταιρειών στο οικείο Μητρώο. Σε κάθε περίπτωση μια τέτοια βαθμολόγηση χωρίς γνωστά εκ των προτέρων κριτήρια είναι απολύτως ανίσχυρη.
- vi. **«Τροποποίηση του άρθρου 165 του ν. 4412/2016 – Υπεργολαβία κατά την εκτέλεση – Εγκεκριμένος υπεργολάβος – Κατασκευαστική κοινοπραξία».** Στο εν λόγω άρθρο η Ένωση προτείνει να προστεθούν όροι που να διευκολύνουν και ενισχύουν την υπεργολαβία κατά την εκτέλεση μεταξύ των εργοληπτικών επιχειρήσεων του Εθνικού Μητρώου (ΜΗΕΕΔΕ). Επίσης, πρέπει να προστεθεί διάταξη σύμφωνα με την οποία το ύψος των τιμολογημένων εργασιών του υπεργολάβου, εγκεκριμένου ή απλού, θα πρέπει να προσμετράται τόσο στον κύκλο εργασιών του υπεργολάβου όσο και στον κύκλο εργασιών του Αναδόχου και σε κάθε χρηματοοικονομικό κριτήριο που απαιτείται σύμφωνα με το ν. 4412/2016, όπως ισχύει. Η λογική αυτή είναι συνακόλουθη με τη διάταξη της Κατασκευαστικής Κοινοπραξίας, η οποία επανήλθε με τον ν. 4782/2021 και κατά συνέπεια ευνοεί την δημιουργία συνθηκών αποτελεσματικού ανταγωνισμού.
- vii. **«Τροποποίηση του άρθρου 174 του ν. 4412/2016 – Διοικητική επίλυση συμβατικών διαφορών».** Κατά την Ένωση, η Πολιτεία οφείλει άμεσα να διορθώσει την υπάρχουσα εικόνα, όσον αφορά τη διαδικασία της Διοικητικής Επίλυσης των διαφορών περί την εκτέλεση των Δημοσίων Συμβάσεων, προτείνει δε την επέκταση των αρμοδιοτήτων της Α.Ε.Π.Π. και στο στάδιο εκτέλεσης. Με τον τρόπο αυτό θα επιτευχθούν οι επιδιωκόμενοι στόχοι ενίσχυσης των κανόνων διαφάνειας, ισονομίας, υγιούς ανταγωνισμού, επίκαιρης και έγκυρης επίλυσης των σχετικών διαφορών σε διοικητικό επίπεδο.
- viii. **«Τροποποίηση του άρθρου 175 του ν. 4412/2016 – Δικαστική επίλυση διαφορών».** Στο εν λόγω άρθρο, κατά την Ένωση, πρέπει να προστεθούν παράγραφοι 8 και 9 ως εξής: «8. *Επί δημοσίων συμβάσεων αναίρεση επιτρέπεται όταν το αντικείμενο της διαφοράς είναι μεγαλύτερο από 20.000 Ευρώ. 9. Σε περίπτωση που στο ίδιο δικαστήριο εκκρεμούν πλείονες της μίας προσφυγές ή αιτήσεις αναίρεσης, που αφορούν την ίδια σύμβαση, το δικαστήριο υποχρεούται να ενώσει και να συνεκδικάσει τις προσφυγές ή τις αιτήσεις αυτές. Η ένωση αυτών γίνεται είτε με πράξη του Προέδρου του δικαστηρίου, στο οποίο αυτές εκκρεμούν, που εκδίδεται μετά από αίτηση διαδίκου ή αυτεπαγγέλτως πριν από την συζήτηση των υποθέσεων, είτε με απόφαση του δικαστηρίου μετά από αίτηση διαδίκου ή αυτεπαγγέλτως».* Το ζήτημα του ποσού των 200.000€, που έχει τεθεί με το άρθρο 53 παρ. 4 του ΠΔ 18/1989, όπως αντικαταστάθηκε με το άρθρο 12 παρ. 1 του Ν. 3900/2010, ως κατώτερο όριο για την άσκηση αιτήσεων αναίρεσης επί δημοσίων συμβάσεων, είχε προκαλέσει ευλόγως μεγάλες αντιδράσεις γιατί το ποσό αυτό είναι πολύ μεγάλο και αποτελεί περιορισμό της πρόσβασης στα δικαστήρια. Επιβάλλεται λοιπόν κατά την Ένωση, ως αναφέρεται στην παρ. 9, η υποχρεωτική ένωση και συνεκδίκηση των υποθέσεων αυτών για λόγους οικονομίας της δίκης, επιτάχυνσης της διαδικασίας, αποφυγής

έκδοσης αντιφατικών αποφάσεων και μείωσης των εξόδων. Αύτη δε η υποχρεωτική ένωση και συνεκδίκαση των υποθέσεων είναι ζήτημα νομικού πολιτισμού.

ix. **«Τροποποίηση του άρθρου 176 του ν. 4412/2016 – Διαιτητική επίλυση διαφορών».** Στο εν λόγω άρθρο προβλέπεται διαιτητική επίλυση διαφορών για έργα προϋπολογισμού ανωτέρου των 10 εκ. €, δημιουργώντας επιλεκτική μεταχείριση των εργοληπτικών επιχειρήσεων. Προβλέπετε δηλαδή, για έργα μεγάλου προϋπολογισμού και κατ' επέκταση για επιχειρήσεις μεγάλων τάξεων, η ύπαρξη διάταξης εκσυγχρονισμού και αναβάθμισης της προστασίας των συμβαλλόμενων μερών ενώ όλες οι υπόλοιπες επιχειρήσεις εξαιρούνται. Προτείνει λοιπόν η Ένωση να προβλεφθεί διαιτητική επίλυση για έργα άνω των 1 εκ. €.

x. **«Επαγγελματικό Μητρώο Εργοληπτικών Επιχειρήσεων».** Κατά την Ένωση οφείλει η πολιτεία να εξασφαλίσει ότι οι «συμβάσεις» του Δημοσίου θα διέπονται από κανόνες διαφάνειας, ισονομίας και υγιούς ανταγωνισμού, όπως ακριβώς ορίζουν οι βασικές Αρχές των Ευρωπαϊκών Οδηγιών. Κατά συνέπεια, η δημιουργία ενός σύγχρονου Μητρώου, στο οποίο θα πιστοποιηθούν και θα ενταχθούν όλοι οι συντελεστές παραγωγής κυρίως δημόσιων αλλά και ιδιωτικών έργων, μόνο θετικά θα συνδράμει στη βελτίωση του θεσμικού πλαισίου των δημοσίων συμβάσεων. Συνεπώς κατά την ένωση, η πολιτεία θα πρέπει να προβεί στις ακόλουθες ρυθμίσεις που αφορούν το ΜΗΕΕΔΕ :

- Τα ποσά της Τεχνικής Εμπειρίας να προκύπτουν από τους αρχικούς προϋπολογισμούς μελέτης και όχι από τον προϋπολογισμό σύμβασης, όπως ισχύει μέχρι σήμερα.
- Με δεδομένο την 10ετή ύφεση του κατασκευαστικού κλάδου γενικότερα και των Δημοσίων Έργων ειδικότερα, τα ελάχιστα οικονομικά όρια για όλες τις επιχειρήσεις προτείνεται να επανέλθουν στο προηγούμενο επίπεδο και επιπλέον οι εργοληπτικές επιχειρήσεις να εγγραφούν στο νέο Μητρώο χωρίς υποβιβασμό τάξεως.

377. Τα όρια των τάξεων των εργοληπτικών επιχειρήσεων δεν έχουν επικαιροποιηθεί εδώ και πολλά χρόνια και δεν έχουν ακολουθήσει τις εξελίξεις του χώρου. Το γεγονός αυτό δημιουργεί εμπόδια εισόδου μεγάλου αριθμού επιχειρήσεων σε υψηλότερους προϋπολογισμούς έργων μειώνοντας κατά πολύ τον ανταγωνισμό. Προτείνει λοιπόν η ένωση την αύξηση τους.

Επι των συνθηκών ανταγωνισμού από την Απόψεις Ένωσης 2

378. Η Ένωση 2 εκτιμά ότι πλέον υπάρχει μετατόπιση της διαφθοράς και των συνεννοήσεων για την αποφυγή του πραγματικού ανταγωνισμού από τον ιδιωτικό στον Δημόσιο τομέα. Επί αυτής της βάσης οι προτάσεις της για την βελτίωση των διαδικασιών δημοσίων αναθέσεων έργων είναι οι εξής: Διαδικασία [whistleblowing](#)– Θα ήταν χρήσιμη η ύπαρξη δυνατότητας παρακολούθησης της πορείας της εκάστοτε καταγγελίας προς τις δημόσιες αρχές διότι διαφορετικά δίνεται η εντύπωση ότι δεν γίνεται τίποτε οπότε η καταγγελλόμενη υπηρεσία συνεχίζει ανενόχλητη το έργο της. Σχετικά με την ενδεχόμενη σύμπραξη εργοληπτών σε «στημένους» διαγωνισμούς με προσυνηνομημένες προσφορές η Ένωση 2 διατυπώνει την άποψη ότι, με τους

ηλεκτρονικούς διαγωνισμούς είναι πρακτικά αδύνατο να συμβεί διότι δεν γνωρίζουν οι ανταγωνίστριες εταιρείες ποιοι ενδιαφέρονται να καταθέσουν προσφορά για κάθε έργο με αποτέλεσμα να μειώνεται η πιθανότητα συνεννόησης των υποψηφίων. Σχετικά με τις μεγάλες εκπτώσεις ή αλλιώς τις ασυνήθιστα χαμηλές προσφορές η Ένωση 2 αναφέρεται στα παραδείγματα της Ιταλίας και της Γερμανίας όπου εφαρμόζεται το σύστημα zero claims με τη σύμβαση, ήτοι όλα τα τεχνικά και οικονομικά θέματα να έχουν λυθεί πριν την υπογραφή της σύμβασης, σύστημα το οποίο στην Μεγάλη Βρετανία ονομάζεται ECI- Early Contractors Involvement.

Προτάσεις από την Ένωση 2 επι των συνθηκών ανταγωνισμού

379. Για την περίπτωση της Ελλάδας η Ένωση 2 προτείνει να εφαρμοστεί αυτό το σύστημα ως συνδυασμός της υπάρχουσας νομοθεσίας, που προβλέπει το έργο «Με το κλειδί στο χέρι» και των διαδικασιών του NATO που εμπεριέχουν αυξημένη σοβαρότητα ήτοι: 1) Η μελέτη να είναι στην διάθεση των εργοληπτών ένα μήνα πριν τον διαγωνισμό για έλεγχο τευχών και σχεδίων, προμετρήσεων κλπ. (Προβλέφθηκε στον 4782/2021). 2) Να πραγματοποιείται Συνδιάσκεψη συμμετεχόντων (Bidders conference) είκοσι μέρες πριν στον τόπο του έργου για επιτόπου πραγματικό έλεγχο των τοπικών συνθηκών και όχι τεκμαιρόμενο με υπεύθυνες δηλώσεις. Εκεί ο μελετητής θα δέχεται ερωτήσεις θα δίνει διευκρινήσεις που θα του ζητηθούν και θα διορθώνει τα πρόδηλα σφάλματα ή θα απαντάει σε δέκα ημέρες, οπότε ο ενδιαφερόμενος θα έχει ακόμα δέκα ημέρες να διαμορφώσει την προσφορά του και τις παρατηρήσεις του. Στον διαγωνισμό δικαίωμα συμμετοχής θα έχουν μόνο όσοι έλαβαν μέρος στα προηγούμενα στάδια. Έτσι την εργασία σύνταξης ΑΠΕ²⁶³ θα την έχει κάνει κάποιος εκ των προτέρων, οπότε μόνο οι σοβαρά ενδιαφερόμενοι θα ασχολούνται με το έργο. (Προβλέπεται στο άρθρο 60 παρ. 2 του ν. 4412/2016 και δεν άλλαξε με τον ν. 4782/2021). Τίθεται βέβαια το ζήτημα κατά την Ένωση 2 ότι, οι υποψήφιοι είναι δυνατό να γνωριστούν και να συνεννοηθούν, με βάση την συγκεκριμένη διαδικασία, αλλά βάσει της ΕΑΑΔΗΣΥ θα αντιμετωπιστεί στα πρότυπα τεύχη που συντάσσονται. 3) Δεδομένου ότι η Υπηρεσία που αναθέτει το εκάστοτε έργο πιθανώς να αρνηθεί την ύπαρξη σφαλμάτων στη μελέτη της, ο προσφέρων θα τα επισημαίνει και θα δηλώνει ότι θα τα κατασκευάσει με το ποσό της προσφοράς του. 4) Συγκριτικοί πίνακες, ΑΠΕ, ή οποιαδήποτε άλλη μορφή πρόσθετης αμοιβής δεν θα υπάρχουν, ούτε ο εργολήπτης αν υποβάλει προσφορά με 65% έκπτωση θα έχει δικαίωμα να ζητά απρόβλεπτες δαπάνες ή νέες τιμές ή οτιδήποτε άλλο. 5) Από τα ανωτέρω εννοείται ότι σε περίπτωση αποδοχής της προσφοράς και των παρατηρήσεων, θα εγκρίνεται και η νέα μορφή τους σαν νέα μελέτη κλπ. 6) Έτσι θα επιζήσουν μόνο οι σοβαροί. Το έργο θα τελειώνει στην ώρα του, θα υπάρχει ομαλότητα στην αγορά, σε συνδυασμό με τον αποκλειστικό τραπεζικό λογαριασμό του έργου, καθώς υποχρεωτικά όλοι οι προμηθευτές θα πληρώνονται αυτόματα από την τράπεζα με την πληρωμή του λογαριασμού, ο ανάδοχος θα ξέρει τι να κάνει και θα μειωθούν τα γραφειοκρατικά φαινόμενα.

Οι απόψεις της εταιρείας Εταιρείας 1 επί των συνθηκών ανταγωνισμού

380. Η **Εταιρεία 1** αναφέρεται στην Άποψη που εξέφρασε η ΕΑ ότι το ρυθμιστικό πλαίσιο της αγοράς των κατασκευών δημιουργεί ένα σύστημα ποιότητας (quality certification) το οποίο πρακτικά κάνει δύσκολη τη συμμετοχή ορισμένων επιχειρήσεων στους διαγωνισμούς και τη σύναψη δημοσίων συμβάσεων για μεγάλα έργα, επηρεάζοντας με τον τρόπο αυτό τις συνθήκες ανταγωνισμού (contestability) στις αγορές αυτές. **Συναφώς, η Άποψη συνεχίζει, εξαιτίας της δυναμικής (dynamic capabilities) και των πόρων (resources) ο κλάδος των εταιρειών 7ης τάξης παρουσιάζει υψηλή συγκέντρωση, σε αντίθεση με αυτόν της 6ης τάξης.** Επί αυτού του θέματος η Εταιρεία διευκρινίζει ότι στην πραγματικότητα, η «στεγανοποίηση» που επιχειρεί να εμφανίσει η ΕΑ μεταξύ των διαφόρων τάξεων δεν υφίσταται, μια και τόσο ο ν. 4412/2016 όσο και ο Νέος Νόμος στην ουσία «καταργεί» τις τάξεις και δίνει τη δυνατότητα στις εταιρείες όλων των τάξεων να συμμετάσχουν σε κάθε δημόσιο ή ιδιωτικό διαγωνισμό, εφόσον διαθέτουν την τεχνική και οικονομική δυνατότητα και εφόσον πληρούν τα κριτήρια που θέτει η διαγωνιστική διαδικασία. Σύμφωνα με την Εταιρεία, το Προεδρικό Διάταγμα 71/2019 περί Μητρώων συντελεστών παραγωγής δημοσίων και ιδιωτικών έργων, μελετών, τεχνικών και λοιπών συναφών επιστημονικών υπηρεσιών (ΜΗ.Τ.Ε), η ισχύς του οποίου έχει ανασταλεί έως την 1η Σεπτεμβρίου 2021, δεν θέτει περιορισμούς ως προς την απευθείας εγγραφή σε κάθε τάξη, ακόμη και στην 7η, ενώ, παράλληλα, δίνει και τη δυνατότητα εγγραφής στο Μητρώο, με χρήση της οικονομικής και τεχνικής ικανότητας τρίτου φορέα στο πλαίσιο ένωσης. Στους προκηρυσσόμενους διαγωνισμούς μπορούν να λάβουν μέρος ημεδαποί και αλλοδαποί φορείς, χωρίς περιορισμό, εφόσον οι τελευταίοι αποδείξουν την ισοδυναμία των ικανοτήτων τους προς την αντίστοιχη τάξη πτυχίου των ελληνικών εταιρειών. Συνεπώς πρόκειται για αγορά ανοικτή, χωρίς να θέτει περιορισμούς στην είσοδο των ενδιαφερομένων φορέων.

381. Η εν λόγω Εταιρεία θεωρεί ότι είναι μη βάσιμο το επιχείρημα που διατυπώνεται με τις Απόψεις της ΕΑ ότι «επιτρέποντας» στις εταιρείες 6ης τάξης να συμμετάσχουν στους διαγωνισμούς δημοσίων έργων της 7ης θα αυξήσει αποτελεσματικά τον αριθμό των προσφερόντων κατά 3,61 (δηλαδή 8,36-4,75 ή περίπου 56%). Εντούτοις, δεν μπορεί, κατά την Εταιρεία, να αναμένεται να καταστεί «υποχρεωτικό» για τις εταιρείες 6ης ή και 7ης τάξης να συμμετέχουν σε διαγωνισμούς εφόσον δεν εξυπηρετούνται τα επιχειρηματικά τους συμφέροντα. Παρότι δε είναι αληθές ότι η υλικοτεχνική και χρηματοοικονομική δομή των εταιρειών 6ης και 7ης είναι διαφορετική, το γεγονός αυτό δεν τις εμποδίζει να ανταγωνίζονται και μάλιστα σθεναρά²⁶⁴.

Οι απόψεις της εταιρείας Εταιρείας 2 επί των συνθηκών ανταγωνισμού

382. Κατά την **Εταιρεία 2**, η διαπίστωση στην παρ.16 των Απόψεων, ότι «συνέπεια των ανωτέρω ο κλάδος των κατασκευών σήμερα έχει συρρικνωθεί και το επίπεδο συγκέντρωσης στην αγορά έχει αυξηθεί ιδίως όσον αφορά της μεγάλες επιχειρήσεις (εργοληπτικές επιχειρήσεις 6ης και 7ης τάξης) ...», είναι αφενός αυθαίρετη, και

αφετέρου έρχεται σε αντίθεση με την διαπίστωση στην παρ.234 των Απόψεων όπου ορθώς κατά την Εταιρεία, επισημαίνεται ότι «η σημαντική οικονομική κρίση του κλάδου την τελευταία δεκαετία ενέτεινε το πρόβλημα με την κατασκευαστική δυνατότητα του κλάδου να είναι πολύ μεγαλύτερη από την διατιθέμενη “πίτα”». Ειδικότερα η Εταιρεία επιχειρηματολογεί αναφέροντας ότι μικρότερος αριθμός τεχνικών εταιρειών 7ης τάξης δεν σημαίνει μεγαλύτερη συγκέντρωση σε σχέση με το παρελθόν, ούτε και μεγαλύτερη συγκέντρωση σε σχέση με αυτή που παρατηρείται σε άλλες Ευρωπαϊκές χώρες. Ο μικρότερος αριθμός είναι²⁶⁵ το επακόλουθο της τρέχουσας κατάστασης της αγοράς²⁶⁶, ότι δηλαδή «οι δημόσιες επενδύσεις παρουσίασαν μείωση σε απόλυτο μέγεθος την περίοδο 2009 – 2019 με ΜΕΡΜ -4% και ότι η κατασκευαστική δραστηριότητα έχει πτωτική πορεία την οκταετία 2009÷2016 με ΜΕΡΜ -18,8%...» Μεγαλύτερες χώρες από την Ελλάδα, στην ανώτατη τάξη έχουν λιγότερες εταιρείες σε σύγκριση με την Ελλάδα. Για παράδειγμα, στην Ιταλία υπάρχει μόλις μια Εταιρεία, στην Γαλλία 4 και στην Γερμανία 5.

383. Επίσης η **Εταιρεία 2** αναφέρει ότι το κείμενο των Απόψεων καταλήγει στην διαπίστωση ότι, όσο αυξάνεται ο προϋπολογισμός τόσο αυξάνεται η πιθανότητα των εταιρειών 7ης τάξης να μειοδοτήσουν σε έργο. Κατά την άποψη της δεν θα μπορούσε ωστόσο να συμβεί κάτι διαφορετικό, αφού μόνο εταιρείες 7ης τάξης επιτρέπονταν διαχρονικά να προσφέρουν σε έργο άνω των 64 εκ. €. Τέλος κατά την άποψή της, όχι μόνο δεν υφίσταται συγκέντρωση στην αγορά των δημοσίων έργων, αλλά αντίθετα υπάρχει πολύ μεγαλύτερη ζήτηση ανάληψης έργων από την διατιθέμενη αγορά, με αποτέλεσμα την προσφορά για ανάληψη έργου «υπερβολικά χαμηλών προσφορών» που έχουν σαν αποτέλεσμα: (α) καθυστερήσεις στα έργα, (β) κακότεχνα έργα, (γ) διάλυση συμβάσεων, (δ) πτώχευση εταιρειών και (ε) μη πληρωμή υποχρεώσεων προς εργαζομένους, προμηθευτές και δημόσιο.

Οι απόψεις της εταιρείας Εταιρείας 3 επί των συνθηκών ανταγωνισμού (κατάταξη των επιχειρήσεων, κριτήρια επιλογής και ανεκτέλεστο υπόλοιπο δημοσίων έργων)

384. Η **Εταιρεία 3** σχετικά με τους προβληματισμούς της ΕΑ αναφορικά με πιθανές αντι-ανταγωνιστικές επιπτώσεις του συστήματος κατάταξης των επιχειρήσεων του κατασκευαστικού κλάδου στο ΜΗΕΕΔΕ εστιάζει: i) στην ένταξη σε τάξεις του ΜΗΕΕΔΕ καθαυτή, ii) στο όριο ανεκτέλεστο ύψους συμβάσεων δημοσίων έργων, κατ' άρθρο 64 του π.δ. 71/2019, iii) στα όρια προϋπολογισμού συμβάσεων δημοσίων έργων που μπορούν να αναλάβουν οι εταιρείες κάθε τάξης (και ιδίως της 6^{ης}), σύμφωνα με το άρθρο 54 του π.δ. 71/2019, και iv) στα κριτήρια κατάταξης σε τάξεις του ΜΗΕΕΔΕ. Επί αυτών των θεμάτων αναφέρει ότι, η σχέση ένταξης σε τάξεις του ΜΗΕΕΔΕ (πρώην ΜΕΕΠ) σε σχέση με την συμμετοχή σε διαγωνιστικές διαδικασίες, έχει μειωθεί σημαντικά κατά τα τελευταία χρόνια. Τα κριτήρια επιλογής ορίζονται ως επί το πλείστον κατά τρόπο αποσυνδεδεμένο και ανεξάρτητο από την εγγραφή στις τάξεις του ΜΗΕΕΔΕ (βλ. ιδίως άρθρα 75 και 76 του ν. 4412/2016, όπως ισχύουν).

Δυνάμει του άρθρου 119 του ν. 4472/2017 προβλέφθηκε ρητά ότι, επιπλέον των επιχειρήσεων που είναι εγγεγραμμένες σε τάξεις των οικείων μητρώων, κάθε οικονομικός φορέας που αποδεικνύει ότι εκπληρώνει τα κριτήρια επιλογής, όπως αυτά ορίζονται από την αναθέτουσα αρχή, μπορεί να μετέχει σε διαδικασίες ανάθεσης δημοσίων έργων, ανεξαρτήτως της εγγραφής και της κατάταξής του σε συγκεκριμένες τάξεις των εν λόγω μητρώων.

385. Ως εκ τούτου, περιορισμένη είναι πλέον και η σημασία των ορίων προϋπολογισμού δημοσίων συμβάσεων έργων, στα οποία κατατάσσονται οι εργοληπτικές επιχειρήσεις της κάθε τάξης, σύμφωνα με το άρθρο 54 παρ. 1 του π.δ. 71/2019. Επιπλέον όπως ρητά διευκρινίζεται στην παρ. 2 του ίδιου άρθρου, τα εν λόγω όρια αφορούν μόνο στην κατάταξη των εργοληπτικών επιχειρήσεων στις αντίστοιχες τάξεις και δεν περιορίζουν την συμμετοχή τους στις διαδικασίες σύναψης δημοσίων συμβάσεων έργων. Στις διαδικασίες αυτές, οι οικονομικοί φορείς, ανεξαρτήτως τάξης, πρέπει να αποδείξουν ότι ικανοποιούν τα κριτήρια ποιοτικής επιλογής, όπως αυτά καθορίζονται από την αναθέτουσα αρχή (π.χ. ελάχιστος κύκλος εργασιών, στοιχεία ενεργητικού και παθητικού, αναγκαίοι ανθρώπινοι και τεχνικοί πόροι, προηγούμενη εμπειρία).
386. Για τους ανωτέρω λόγους κατά την Εταιρεία, αντίστοιχα μειωμένη από πλευράς ανταγωνισμού είναι πλέον και η κρισιμότητα των κριτηρίων ένταξης στις τάξεις του ΜΗΕΕΔΕ. Κατά την Εταιρεία οι ως άνω εξελίξεις των σχετικών διατάξεων έχουν συμβάλει ουσιωδώς στη μείωση της απόστασης μεταξύ των εργοληπτικών επιχειρήσεων των ανώτερων τάξεων (ιδίως της 6^{ης} και 7^{ης} τάξης) από άποψη δυνατοτήτων συμμετοχής σε διαγωνισμούς δημοσίων έργων. **Τα κριτήρια επιλογής περαιτέρω, πρέπει να ανταποκρίνονται στις αρχές της διαφάνειας και της ίσης μεταχείρισης και να σχεδιάζονται κατά τρόπο που να μην περιορίζει ώστε να μην περιορίζεται δυσανάλογα η συμμετοχή οικονομικών φορέων οι οποίοι μπορούν να αποτελέσουν αναδόχους που θα εκτελέσουν αποτελεσματικά τη σχετική σύμβαση (π.χ. μέσω του καθορισμού των χρηματοοικονομικών και ασφαλιστικών απαιτήσεων σε υπέρμετρα υψηλά επίπεδα, με αποτέλεσμα να αποκλείονται κατά τα λοιπά πλήρως κατάλληλοι οικονομικοί φορείς).** Πρέπει επίσης κατά την Εταιρεία να σημειωθεί ότι, το ζήτημα του τρόπου σχεδιασμού των κριτηρίων επιλογής δεν σχετίζεται με το υφιστάμενο σύστημα κατάταξης των εργοληπτικών επιχειρήσεων σε τάξεις του ΜΗΕΕΔΕ, αλλά έγκειται στην *ad hoc* πρακτική των αναθετουσών αρχών, οι οποίες καθορίζουν τα εν λόγω κριτήρια.
387. Ειδικότερα σε ό,τι αφορά στα **όρια ανεκτέλεστου ύψους συμβάσεων δημοσίων έργων** κατ' άρθρο 64 του π.δ. 71/2019, η **Εταιρεία 3** επισημαίνει ότι η **καθιέρωση των ορίων αυτών δεν αποβλέπει στο μέγεθος των εργοληπτικών επιχειρήσεων, αλλά φέρεται ότι να στοχεύει στη διασφάλιση της πλήρους, ασφαλούς και αξιόπιστης υλοποίησης του έργου.** Ενόψει του καταφανώς παγιωμένου και προβληματικού φαινομένου των καθυστερήσεων και λοιπών αναποτελεσματικοτήτων κατά το στάδιο της εκτέλεσης των δημοσίων έργων, φαίνεται καταρχήν σκόπιμη η πρόβλεψη υποχρέωσης των εργοληπτικών επιχειρήσεων να μην έχουν ανεκτέλεστο μέρος συμβάσεων δημοσίων έργων ανώτερο από κάποια όρια. Τα συγκεκριμένα όρια

υπολογίζονται, κατά το άρθρο 64 παρ. 2 του π.δ. 71/2019, με διαφορετική μέθοδο για τις εργοληπτικές επιχειρήσεις μέχρι και την 6^η τάξη από ό,τι για εκείνες της 7^{ης} τάξης. Ωστόσο, στις υπό κρίση απόψεις της ΕΑ δεν εξετάζεται εάν η εν λόγω διαφοροποίηση στη μέθοδο υπολογισμού είναι μη εύλογη ή αναντίστοιχη σε σχέση με το εύρος εργασιών και την κατασκευαστική εμπειρία κάθε κατηγορίας επιχειρήσεων, ώστε να ευνοεί ή να θέτει εν τοις πράγμασι σε υπερέχουσα θέση τις επιχειρήσεις της 7^{ης} τάξης συγκριτικά με τις επιχειρήσεις χαμηλότερων τάξεων (ιδίως της 6^{ης} τάξης). Σε συνέχεια των ανωτέρω η Εταιρεία εκφράζει την άποψη ότι, τα όρια ανεκτέλεστου ύψους ακόμη δεν έχουν εφαρμοστεί στην πράξη, καθώς η εφαρμογή της εν λόγω διάταξης έχει ανασταλεί μέχρι και την 1^η Σεπτεμβρίου του 2021.

Επί των συνθηκών ανταγωνισμού Απόψεις από το Φυσικό Πρόσωπο 1

388. Εν γένει επί των συνθηκών ανταγωνισμού το **Φυσικό πρόσωπο 1** παρατηρεί ότι βάσει δημοσιευμένων στοιχείων δεν υφίστανται κατασκευαστικές εταιρείες με κύκλο εργασιών μεταξύ των 36 εκ. και 286 εκ. €, ενώ υπάρχουν δεκαοχτώ (18) εταιρείες με κύκλο εργασιών από 2,5-36 εκ. € και μόλις πέντε εταιρείες με κύκλο εργασιών από 286-2.256 εκ. €²⁶⁷. Το γεγονός της μη ομαλής κλιμάκωσης του κύκλου εργασιών των κατασκευαστικών εταιρειών που οφείλεται στην υπάρχουσα νομοθεσία και πρακτική, όπως αναφέρει, δεν υφίσταται σε άλλη Ευρωπαϊκή χώρα και αποδεικνύει αφενός την **επιδότηση των μεγάλων εταιρειών με έργα** και αφετέρου την παρεμπόδιση των μικρότερων εταιρειών να βελτιώσουν τις οικονομικές τους επιδόσεις ώστε να ανέλθουν στην επόμενη τάξη.

Μέτρα βελτίωσης συνθηκών ανταγωνισμού ως προτάθηκαν από το Φυσικό Πρόσωπο 1

389. Σε κάθε περίπτωση, ως μέτρα βελτίωσης των συνθηκών του ανταγωνισμού το ως άνω φυσικό πρόσωπο προτείνει:

- α) την κατάργηση πάσης φύσεως ειδικών όρων στις διακηρύξεις των έργων που μειώνουν τον ανταγωνισμό,
- β) την δυνατότητα των εταιρειών 6^{ης} τάξης να αναλαμβάνουν μεγαλύτερα έργα σε σχέση με τα τωρινά ισχύοντα,
- γ) την υποχρέωση της πολιτείας να ελαχιστοποιήσει τα έργα που δημοπρατούνται με κλειστό αριθμό προσκλήσεων εταιρειών καθώς και την υποχρεωτική κλήση σε αυτά εταιρειών από πολλές τάξεις
- δ) την απόσχιση του κλάδου των κατασκευών στους ομίλους 7^{ης} τάξης, με τη δημιουργία αμιγώς κατασκευαστικών επιχειρήσεων με τα απαιτούμενα κατ'ελάχιστον χρηματοοικονομικά στοιχεία,
- ε) την επαναφορά των συντελεστών βιωσιμότητας, ή άλλων αντίστοιχων κριτηρίων, που έχει καταργήσει το ΠΔ 71/2019,
- στ) την επανάκριση των εταιρειών κατασκευής δημοσίων έργων, από τον αρμόδιο φορέα, που έχει σταματήσει να γίνεται από το 2018.

Επί των συνθηκών ανταγωνισμού-προτάσεις Απόψεις από το Φυσικό Πρόσωπο 2

390. Κατά το **Φυσικό πρόσωπο 2**, εργολήπτη δημοσίων έργων, **τα προβλήματα του κλάδου** αφορούν κυρίως στα **κριτήρια ποιοτικής επιλογής**, τα οποία πλην της καταλληλότητας για την άσκηση επαγγελματικής δραστηριότητας είναι προαιρετικά για την αναθέτουσα αρχή και πρέπει να σχετίζονται και να είναι ανάλογα με το αντικείμενο της σύμβασης. Η πρόταση του φυσικού προσώπου 2 ως προς τα κριτήρια αυτά είναι ότι θα πρέπει να διαμορφώνονται κατά τρόπο, ώστε να μην περιορίζεται δυσανάλογα η συμμετοχή των ενδιαφερόμενων οικονομικών φορέων στους διαγωνισμούς. Αυτό μπορεί να επιτευχθεί, σύμφωνα με τον ίδιο, αν κατά το στάδιο του προσδιορισμού των κριτηρίων καταλληλότητας των υποψηφίων, τηρούνται από τις αναθέτουσες αρχές, οι ενωσιακές αρχές, ιδίως η αρχή της ίσης μεταχείρισης των συμμετεχόντων, της αποφυγής των διακρίσεων, της διαφάνειας και του ελεύθερου ανταγωνισμού. Ως παράδειγμα μη τήρησης των προαναφερομένων σημειώνεται ότι έχει παρατηρηθεί ως παγιωμένη πρακτική σε ορισμένες αναθέτουσες αρχές να συμπεριλαμβάνεται στις διακηρύξεις ανοικτής διαδικασίας για σύναψη ηλεκτρονικών δημοσίων συμβάσεων έργου απαίτηση και δη επί ποινή αποκλεισμού, να διαθέτει ο οικονομικός φορέας, που συμμετέχει στο διαγωνισμό, πιστοποιητικό ISO ακόμα και σε απλά έργα οδοποιίας ή οικοδομικά. Με τον τρόπο αυτό καταστρατηγείται και περιορίζεται υπέρμετρα ο ελεύθερος ανταγωνισμός, μέσω της επιλογής των υποψηφίων που διαθέτουν ISO σε μια συγκεκριμένη αγορά και του αδικαιολόγητου αποκλεισμού από τη διαγωνιστική διαδικασία πληθώρας λοιπών οικονομικών φορέων.
391. Για την αντιμετώπιση της ως άνω παθογένειας, το **Φυσικό πρόσωπο 2** θεωρεί ότι θα πρέπει να περιοριστεί δραστικά η διακριτική ευχέρεια της αναθέτουσας αρχής να επιβάλλει επιπλέον κριτήρια ανάθεσης και η επιβολή τέτοιων κριτηρίων να εξαρτάται από έγκριση φορέων του αρμοδίου Υπουργείου, έπειτα από αναλυτική αιτιολόγηση της προτείνουσας την επιβολή των κριτηρίων διευθύνουσας υπηρεσίας – αναθέτουσας αρχής. Πλέον, οποιαδήποτε εργοληπτική επιχείρηση, ακόμη κι αν ανήκει στην υψηλότερη τάξη του Μ.Ε.ΕΠ. δύναται να λάβει μέρος σε οποιονδήποτε διαγωνισμό να κατέλθει στις χαμηλότερες τάξεις, ανεξαρτήτως του χαμηλού ύψους του ποσού του προϋπολογισμού του. Αυτό έχει ως άμεσο αποτέλεσμα οι εργοληπτικές επιχειρήσεις μικρότερων τάξεων του Μ.Ε.ΕΠ. να συναγωνίζονται για δημόσια έργα με επιχειρήσεις πολύ μεγαλύτερου μεγέθους και να βρίσκονται έτσι σε συγκριτικό μειονέκτημα, καθώς οι μεγαλύτερες επιχειρήσεις έχουν την υποδομή να διαχειρίζονται ευχερέστερα το κόστος επιβολής επιπλέον κριτηρίων επιλογής και να προσφέρουν πιο χαμηλές εκπτώσεις. Οι διατάξεις αυτές κατά τον υποβάλλοντα τη γνώμη, κινούνται προς τη σωστή κατεύθυνση, πλην όμως η υποχρεωτική επανάκριση των εργοληπτικών επιχειρήσεων για την παραμονή τους στην ίδια τάξη εφαρμόζεται εντελώς πρόωρα και η έναρξη εφαρμογής της εν λόγω μεταβατικής διάταξης θα πρέπει να αναβληθεί για μία πενταετία τουλάχιστον. Τούτο διότι εξακολουθούσε να υφίσταται μέχρι προ ολίγων μηνών το καίριο πρόβλημα των ασυνήθιστα υψηλών εκπτώσεων. Κατά τη γνώμη του υποβάλλοντα, το ότι η αποδοχή ή μη της αιτιολόγησης της ασυνήθιστα χαμηλής προσφοράς καταλείφθηκε στη διακριτική ευχέρεια της αναθέτουσας αρχής είναι

λανθασμένο και θα πρέπει να απαλειφθεί, καθώς αφήνει πεδίο συναλλαγής και καταστρατήγησης της νομοθετικής διάταξης. Θα έπρεπε η αιτιολόγηση να κρίνεται από όργανο του αρμοδίου υπουργείου, εντός σύντομου χρονικού διαστήματος.

392. Σχετικά με την αλλαγή τρόπου υπολογισμού του ποσοστού της εγγύησης καλής εκτέλεσης του έργου (5%) επί του αρχικού προϋπολογισμού του έργου και όχι επί του ποσού στο οποίο έγινε η κατακύρωση, αυτή είναι μεν, κατά το εν λόγω φυσικό πρόσωπο, στη σωστή κατεύθυνση, αλλά έχει ως παράπλευρή παράπλευρη και μη σκοπούμενη συνέπεια την στρέβλωση του ανταγωνισμού, καθώς καθότι ευνοεί τις εργοληπτικές επιχειρήσεις μεγαλύτερων τάξεων Μ.Ε.ΕΠ., οι οποίες έχουν την οικονομική δυνατότητα να καλύψουν το ποσό της εγγύησης καλής εκτέλεσης, χωρίς να εμποδίζεται η συμμετοχή τους σε άλλους διαγωνισμούς ή η εκτέλεση και άλλων έργων. Με σκοπό την ακόμα μεγαλύτερη διαφάνεια και ισότητα στον ανταγωνισμό, ο υποβάλλον αναφέρει ότι θα πρέπει να μην καταλείπεται καμία απολύτως διακριτική ευχέρεια στην αναθέτουσα αρχή και να υποχρεώνεται αυτή εντός σύντομης προθεσμίας από την απόρριψη της προσφοράς του προσωρινού αναδόχου να αποφασίζει την κατάπτωση της εγγύησης συμμετοχής και να προβλέπονται συγκεκριμένες πειθαρχικές ποινές στους υπαλλήλους που τυχόν θα αμελήσουν το καθήκον τους.
393. Με τη διάταξη του αρθ. 72§1 εδ. 5 του Ν. 4412/2016, όπως τροποποιήθηκε από τον. 4782/2021, επιμηκύνθηκε η προθεσμία προσκομιδής προσκόμισης προς την αναθέτουσα αρχή της εγγύησης συμμετοχής, όταν αυτή δεν εκδίδεται ηλεκτρονικά από 3 ημέρες μετά την υποβολή της προσφοράς στον χρόνο αποσφράγισης των προσφορών. Η εν λόγω επιμήκυνση της, κατά το εν λόγω φυσικό πρόσωπο, δεν φαίνεται να εξυπηρετεί κάποιο σκοπό, δημιουργεί ανισότητα σε σχέση με τους οικονομικούς φορείς που εξέδωσαν ηλεκτρονικά, μέσω ΤΜΕΔΕ, την εγγύηση συμμετοχής και αφήνει ακόμη μεγαλύτερο πεδίο πιθανής συναλλαγής/συνεννόησης μεταξύ των οικονομικών φορέων. Ο υποβάλλον προτείνει επίσης ότι θα πρέπει να θεσπιστεί υποχρέωση της διευθύνουσας υπηρεσίας να μην αναθέτει στον ίδιο επιβλέποντα μηχανικό την επίβλεψη έργου ενός οικονομικού φορέα για δεύτερη φορά εντός πενταετίας. Αναφορικά τέλος με τη συγκρότηση του Τεχνικού Συμβουλίου, που λειτουργεί στο πλαίσιο του Ν. 4412/2016, όπως ισχύει, και επιτελεί σημαντικό έργο, προτείνει αφενός τα μέλη να μην τοποθετούνται καθ' υπόδειξη των προέδρων Τ.Ε.Ε. και εργοληπτικών οργανώσεων (οι οποίοι συχνά υποδεικνύουν τους εαυτούς τους ή τα ίδια πρόσωπα), αλλά κατόπιν κλήρωσης και αφετέρου να υπάρχει εναλλαγή προσώπων ανά τριετία, προκειμένου τα μέλη του Συμβουλίου να μην έχουν αποκτήσει τόση οικειότητα μεταξύ τους, ώστε να διστάζουν να διατυπώσουν διαφορετική γνώμη.
394. Σε ότι αφορά το ως ανω ζήτημα της με την αλλαγή τρόπου υπολογισμού του ποσοστού της εγγύησης καλής εκτέλεσης του έργου (5%) επί του αρχικού προϋπολογισμού του έργου και όχι επί του ποσού στο οποίο έγινε η κατακύρωση, είναι ερευνητέο κατά πόσο δυνατά να έχει επίπτωση στον ανταγωνισμό. Θα μπορούσε θεωρητικά να ευνοεί τις εργοληπτικές επιχειρήσεις μεγαλύτερων τάξεων Μ.Ε.ΕΠ., οι οποίες έχουν αναμφισβήτητα την οικονομική δυνατότητα να καλύψουν το ποσό της εγγύησης καλής

εκτέλεσης, χωρίς να εμποδίζεται η συμμετοχή τους σε άλλους διαγωνισμούς ή η εκτέλεση και άλλων έργων.

Επί των συνθηκών ανταγωνισμού-προτάσεις Απόψεις από το Φυσικό Πρόσωπο 3

395. Το **Φυσικό πρόσωπο 3**, διαπιστώνει προβλήματα στον κλάδο, αντίστοιχά με εκείνα που έχει διατυπώσει το **φυσικό πρόσωπο 2** (ανωτέρω) και σημειώνει ότι καθώς σχεδόν σε κάθε έργο ζητείται ειδική τεχνική ικανότητα, 2 ή 3 ISO χωρίς αυτά να απαιτούνται και παρόλο που η Νομοθεσία ζητά την περιορισμένη χρήση της απαίτησης αυτής, το αποτέλεσμα είναι να περιορίζεται αισθητά ο αριθμός των ενδιαφερομένων. Προτείνει επ' αυτού να ανασταλεί χωρίς καμιά εξαίρεση η απαίτηση αυτή μιας και εκτιμάται ότι ο υποψήφιος ανάδοχος που δεν μπορεί να ανταποκριθεί στις απαιτήσεις μιας σύμβασης δεν εκδηλώνει ενδιαφέρον. Ως προς την απαίτηση για φορολογική και ασφαλιστική ενημερότητα το **φυσικό Φυσικό πρόσωπο 3** προτείνει την αντικατάσταση τους με άλλη πιο χρήσιμη υποχρέωση. Θα μπορούσε ο ανάδοχος του οποίου έργου να προσκομίζει με την σύμβαση, τις φορολογικές και ασφαλιστικές υποχρεώσεις του και να αφαιρείται από τις πληρωμές του ποσό π.χ. 2% το οποίο θα κατευθύνεται στις υποχρεώσεις του. Έτσι και θα συμμετέχει στις συμβάσεις αλλά και η αποπληρωμή των υποχρεώσεων του θα είναι ευκολότερη και ταχύτερη.

Επί των ΣΔΙΤ και των Παραχωρήσεων – απόψεις που υπεβλήθησαν κατά τη διαβούλευση

396. Η Ένωση 1 υποστηρίζει ότι η σημαντικότερη αιτία για την εμφάνιση των ΣΔΙΤ είναι η **διευκόλυνση χρηματοδότησης** που προσφέρουν στο δημόσιο σε μια εποχή στενότητας πόρων. Εν τούτοις, ασκείται ευρεία κριτική κατά πόσο τα έργα μέσω ΣΔΙΤ παρουσιάζουν όλα τα θετικά χαρακτηριστικά που τους προσδίδουν. Παράγοντες που προβληματίζουν είναι, το υψηλό τελικό κόστος, ο χρόνος ολοκλήρωσής τους και το πραγματικό όφελος για το δημόσιο. Η Ένωση 1 αναφέρει ότι, η πρώτη «αποκαθήλωση» των ΣΔΙΤ προήλθε από ειδική έκθεση του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου (Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο, 2018). Μία από τις βασικότερες διαπιστώσεις των Ευρωπαίων ελεγκτών είναι ότι «[...]η υλοποίηση έργων κλίμακας μεγαλύτερης από τη συνηθισμένη και η συνένωση της μελέτης, της χρηματοδότησης, της κατασκευής, της λειτουργίας και της συντήρησης του έργου σε μία και μόνη σύμβαση αυξάνουν τον κίνδυνο χαμηλών επιπέδων ανταγωνισμού, με αποτέλεσμα να περιέρχεται η δημόσια αρχή σε θέση εξάρτησης, αλλά και να αυξάνεται η συνολική πολυπλοκότητα του έργου. Τέλος, όπως είναι λογικό, στην περίπτωση συμβάσεων πολύ υψηλής αξίας, όπως συνήθως είναι οι συμβάσεις ΣΔΙΤ, μόνον ένας πολύ μικρός αριθμός οικονομικών φορέων, συχνά δε μόνον ένας, είναι σε θέση να προσφέρει όλα τα προϊόντα ή τις υπηρεσίες που προβλέπονται.»
397. Η συνεχώς αυξανόμενη τάση χρήσης των ΣΔΙΤ, κατά την Ένωση 1, δρα καταλυτικά στην μείωση του ανταγωνισμού, οδηγεί σε οικονομικό μαρασμό μεγάλο μέρος των εργοληπτικών επιχειρήσεων και ενισχύει αυτές των μεγάλων τάξεων και τέλος, βλάπτει το δημόσιο συμφέρον.

398. Η Ένωση 1 ολοκληρώνει τις σκέψεις της αναφέροντας ότι, η ανάθεση δημόσιων συμβάσεων από τις αρχές των κρατών μελών ή εκ μέρους αυτών πρέπει να είναι σύμφωνη με τις αρχές της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ) και ιδίως με την αρχή της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων, την αρχή της ελευθερίας της εγκατάστασης και της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών, καθώς και με τις αρχές που απορρέουν από αυτές, όπως είναι η αρχή της ίσης μεταχείρισης, η αρχή της αποφυγής διακρίσεων, η αρχή της αμοιβαίας αναγνώρισης, η αρχή της αναλογικότητας και η αρχή της διαφάνειας.
399. Σε ότι αφορά τα ΣΔΙΤ η Εταιρεία 1 τονίζει ότι κατά την ανάθεση συμβάσεων ΣΔΙΤ αναπτύσσεται επαρκής ανταγωνισμός. Συνήθως συμμετέχουν τουλάχιστον πέντε υποψήφιοι, σε καμία δε περίπτωση μέχρι σήμερα δεν εμφανίστηκε μόνον ένας υποψήφιος. Επί του θέματος αυτού η Εταιρεία διατυπώνει ότι δεν είναι ακριβής η εκτίμηση της ΕΑ ότι η μέθοδος ΣΔΙΤ επιλέγεται χωρίς να προηγηθεί συγκριτική ανάλυση εναλλακτικών επιλογών.. Αντιθέτως, για την ανάθεση συμβάσεων ΣΔΙΤ, προηγείται υποχρεωτικά συγκριτική αξιολόγηση αυτής της μεθόδου σε σχέση με τις παραδοσιακές δημόσιες συμβάσεις («Σκοπιμότητα υλοποίησης προτεινόμενου έργου μέσω ΣΔΙΤ»). Στην εκτέλεση συμβάσεων ΣΔΙΤ δεν έχουν παρατηρηθεί υπερβάσεις στον συμφωνηθέντα χρόνο κατασκευής με υπαιτιότητα του αναδόχου, κυρίως επειδή η ολοκλήρωση των εργασιών αποτελεί προϋπόθεση καταβολής των αμοιβών διαθεσιμότητας, ακόμη δε και η τυχόν χρηματοδοτική συμβολή του δημοσίου καταβάλλεται απολογιστικά. Δεν είναι η μέθοδος ΣΔΙΤ αυτή που καθορίζει την αξία της σύμβασης. Κάθε έργο που κρίνεται σκόπιμο ή αναγκαίο από την αρμόδια αναθέτουσα αρχή, έχει ορισμένο προϋπολογισμό κατασκευής που δεν επηρεάζεται από την τυπολογία της σύμβασης στο πλαίσιο της οποίας θα εκτελεστεί (ΣΔΙΤ ή σύμβαση έργου). Κατά την Εταιρεία 1, δεν είναι ακριβής η άποψη της ΕΑ ότι η χρήση συμβάσεων ΣΔΙΤ συνεπάγεται μεγέθυνση έργων που, άλλως, θα μπορούσαν να καταταμηθούν σε περισσότερα μικρότερα έργα. Δεν είναι η μέθοδος ΣΔΙΤ αυτή που καθορίζει το μέγεθος των οικονομικών φορέων που μπορούν να συμμετέχουν στη σχετική διαδικασία ανάθεσης, αλλά οι απαιτήσεις του προς ανάθεση έργου. Αυτονοήτως, όταν πρόκειται για σύνθετα έργα αυξημένων απαιτήσεων, αντιστοίχως αυξημένα επιβάλλεται να είναι τα προσόντα των υποψηφίων.
400. Κατά την Εταιρεία 2 το ουσιώδες πλεονέκτημα των έργων ΣΔΙΤ και Παραχωρήσεων συνίσταται στη επαύξηση και μόχλευση των διατιθέμενων κεφαλαίων για την πραγματοποίηση αναγκαίων επενδύσεων, μέσω της συμμετοχής κεφαλαίων των τραπεζών και των ιδιωτικών φορέων/επιχειρήσεων. Επιπλέον η Εταιρεία εκφράζει την άποψη ότι με τον τρόπο αυτό επιτυγχάνεται η υλοποίηση μεγάλων έργων/επενδύσεων, και μάλιστα σε κρίσιμο χρόνο για την επίτευξη συστημικού και πολλαπλασιαστικού οφέλους για την οικονομία, χωρίς επιβάρυνση του κρατικού προϋπολογισμού ή έστω με πολύ χαμηλή συνεισφορά κεφαλαίων του δημοσίου. Συναφώς, δίνεται η δυνατότητα υλοποίησης έργων, χωρίς το δημόσιο να προβαίνει σε δανεισμό, και επομένως χωρίς η δαπάνη για τα έργα αυτά να εγγράφεται στο δημόσιο χρέος. Το γεγονός της μη δαπάνης για το δημόσιο είναι ιδιαίτερα

σημαντικό σε περιόδους ύφεσης ή σε περιόδους (όπως η παρούσα) που οι διατιθέμενες πιστώσεις μέσω του προγράμματος δημόσιων επενδύσεων δεν επαρκούν (για την κάλυψη του επενδυτικού/χρηματοδοτικού κενού, βάσει των εκάστοτε διακηρυγμένων στόχων αναπτυξιακής οικονομικής πολιτικής). Η μέθοδος ΣΔΙΤ δεν μπορεί να συγκριθεί ευθέως με την κλασική μέθοδο ανάθεσης των δημοσίων έργων. Η μεταξύ τους σχέση δεν είναι σχέση υποκαταστασιμότητας, αλλά πρωτίστως σχέση συμπληρωματικότητας. Η πολιτική επιλογή αφορά πρωτίστως την υλοποίηση του εκάστοτε έργου με τη μέθοδο ΣΔΙΤ ή στη μη υλοποίησή του ακριβώς λόγω του πεπερασμένου των διαθέσιμων δημοσίων πόρων. Περαιτέρω, και η εμπειρία αποδεικνύει ότι οι παραχωρήσεις και τα ΣΔΙΤ, όχι μόνο δεν αμβλύνουν την ένταση του ανταγωνισμού, αλλά τουναντίον την ευνοούν. Και τούτο, ακριβώς λόγω της διαφορετικής τους μεθόδου, αλλά και το μεγαλύτερο μέγεθός τους, παράγοντες παραγόντων που προσελκύουν έντονο διεθνές επενδυτικό ενδιαφέρον και, συναφώς, παρέχουν κίνητρο για την είσοδο ή/και επέκταση νέων ανταγωνιστών με διεθνή εμπειρία και τεχνογνωσία (όπως π.χ. η Hochtief, η Alstom, η Impredgilo, η FCC και η Vinci).

401. Περαιτέρω η **Εταιρεία 2** αναφέρει ότι, οι σκέψεις στις παρ.270-273 των Απόψεων της ΕΑ ερείδονται, κατά το μέρος που αναφέρονται στην εκτίμηση του κόστους ανά χιλιόμετρο των τριών αυτοκινητοδρόμων που υλοποιήθηκαν με τη μέθοδο των παραχωρήσεων σε εσφαλμένα στοιχεία και παραδοχές. Χαρακτηριστικότερο όλων κατά την **Εταιρεία 2** είναι το **παράδειγμα του εκτιμώμενου κόστους του E-65 (, αυτοκινητόδρομος Κεντρικής Ελλάδας)**, που μνημονεύεται τόσο στον πίνακα 3 της παρ. 272 όσο και στην παρ. 275. Επισημαίνεται ότι το πραγματικό κόστος είναι πολύ χαμηλότερο, όπως άλλωστε προκύπτει και με βάση τεκμηριωμένα στοιχεία που υπέβαλαν οι ελληνικές αρχές στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή στο πλαίσιο εξέτασης της υπόθεσης κρατικών ενισχύσεων για τον ίδιο αυτοκινητόδρομο. Ειδικότερα, ο αυτοκινητόδρομος E-65 είναι ένας νέος αυτοκινητόδρομος (σε ορεινή περιοχή – ορεινή οδοποιία) με μήκος νέου αυτοκινητοδρόμου 181,5 χλμ, με 17 χλμ πρόσθετης οδοποιίας (ισοδύναμος αυτοκινητόδρομος 9 χλμ) και 57 χλμ αναβάθμιση υπάρχοντος αυτοκινητοδρόμου. Το συμβατικό τίμημα είναι 1.361, εκ. € για την νέα ορεινή οδοποιία και 43,5 εκ. € για την αναβάθμιση των 57 χλμ του υπάρχοντος αυτοκινητοδρόμου. Άρα το συνολικό συμβατικό κατασκευαστικό κόστος κατασκευής ανέρχεται σε 1.405 εκ. €/247,5 χλμ = 5,67 εκ. €/χλμ, και όχι 20,3 εκ. €/χλμ που εμφανίζεται στις προαναφερθείσες παραγράφους.
402. Σε κάθε περίπτωση, σύμφωνα με την **Εταιρεία 2**, το συνολικό κόστος για τον E-65 που εμφανίζεται στον Πίνακα 3 δεν είναι αντιπροσωπευτικό, ούτε και συγκρίσιμο, διότι περιλαμβάνει μεταξύ άλλων και το κόστος απαλλοτριώσεων και το κόστος συντήρησης και λειτουργίας της παραχώρησης για την 25ετία της παραχώρησης. Το κόστος 5,67 εκ. €/ χλμ του E-65 συνάδει και με το μέσο ευρωπαϊκό κόστος για αυτοκινητόδρομο, όπως αυτό υπολογίζεται στην παρ. 53.b της υπ' αριθ. 05/2013 Έκθεσης του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου («ARE EU COHESION POLICY FUNDS WELLSPENT ON ROADS?»), το οποίο ανέρχεται σε 11 εκ. €/χλμ και για expressway

σε 6,2 εκ. €/χλμ (και μάλιστα για μη ορεινή οδοποιία). Προς επίρρωση του εύλογου του κόστους του αυτοκινητοδρόμου E-65 η Εταιρεία παραπέμπει στην υπ' αριθ. C(2018)6717 final/19.10.2018 απόφασης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής **στην υπόθεση SA 50233 (2018/N) που αφορά το νότιο τμήμα του E-65, όπου οι ελληνικές αρχές τεκμηρίωσαν ότι το μοναδιαίο κόστος κατασκευής ανά χιλιόμετρο είναι συγκρίσιμο με εκείνα των υπολοίπων ελληνικών και ευρωπαϊκών έργων κατασκευής αυτοκινητοδρόμων, για παρόμοιες κατηγορίες έργων, κατά τα προαναφερθέντα**²⁶⁸.

403. Ως προς το θέμα των Παραχωρήσεων, η Εταιρεία θεωρεί εσφαλμένη τη σκέψη της παρ. 275 των Απόψεων της ΕΑ ότι *«η διαπραγματευτική θέση του εταίρου από τον δημόσιο τομέα θα ήταν καλύτερη, προκειμένου να επιτύχει ευνοϊκότερους συμβατικούς όρους, εάν είχαν αξιολογηθεί τουλάχιστον δύο προσφέροντες»*. Και αυτό, διότι οι συμβατικοί όροι έχουν προκαθορισθεί από τα συμβατικά τεύχη, πριν από το στάδιο υποβολής της οικονομικής προσφοράς, είτε μονομερώς από την υπηρεσία και ως εκ τούτου προσχωρούν οι προσφέροντες, **είτε μέσα από ανταγωνιστικό διάλογο ή διαβούλευση που έχει προηγηθεί και έχει οδηγήσει στην οριστικοποίηση των συμβατικών τευχών, όπου στο διάλογο/διαβούλευση αυτή έχουν συμμετάσχει πλείονες φορείς**. Σε κάθε περίπτωση, ο προσφέρων κατά το χρόνο υποβολής της προσφοράς δεν γνωρίζει πόσοι τελικώς υποβάλλουν προσφορά και θα αξιολογηθούν, και συνεπώς προσφέρει την βέλτιστη δυνατή κατά την εκτίμησή του προσφορά, στα πλαίσια του επιμελούς επιχειρείν και σύμφωνα με τις απαιτήσεις των συμβατικών τευχών, ανεξαρτήτως του πόσοι τελικώς θα αξιολογηθούν. Η **Εταιρεία 2** αναφέρει επίσης ότι, η υποβολή μιας προσφοράς και η αποδοχή της έχει κριθεί με αποφάσεις τόσο του ΣτΕ όσο και του ΔΕΕ ως ορθή και νόμιμη, η οποία εξυπηρετεί τις πρωταρχικές αρχές μιας δημόσιας σύμβασης αλλά και το δημόσιο συμφέρον.
404. Ως προς τα έργα ΣΔΙΤ και τις Παραχωρήσεις η **Εταιρεία 3** αναφέρει ότι, σύμφωνα με τις υπό κρίση Απόψεις, η ΕΑ, με αφετηρία την υπ' αριθ. 09/2018 ειδική έκθεση του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου («ΕΕΣ») αναφορικά με τις ΣΔΙΤ, φαίνεται ουσιαστικά να αμφισβητεί την ίδια την επιλογή της μεθόδου των ΣΔΙΤ και των παραχωρήσεων για την εκτέλεση δημοσίων έργων ανά τη Χώρα, έναντι της διενέργειας των «παραδοσιακών» ανοικτών μειοδοτικών διαγωνισμών του ν. 4412/2016, όπως ισχύει. Κατά την **Εταιρεία 3**, η ανωτέρω θέση της ΕΑ κινείται σε αντίθετη τροχιά με την κρατούσα τάση και πρακτική σε παγκόσμιο επίπεδο. Τα πολλαπλά και πολύπλευρα οφέλη της επιλογής των συμβάσεων παραχώρησης και των ΣΔΙΤ έχουν επισημανθεί επανειλημμένα τόσο από την επιστημονική βιβλιογραφία, όσο και από διεθνείς φορείς εγνωσμένου κύρους (όπως η Παγκόσμια Τράπεζα, ο Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή κ.α.) και έχουν επιβεβαιωθεί στην πράξη. Στα εν λόγω οφέλη συμπεριλαμβάνονται, μεταξύ άλλων, η μεγαλύτερη ταχύτητα και ευελιξία κατά την υλοποίηση του έργου, η ενίσχυση της αποτελεσματικότητας μέσω εναλλακτικών πηγών χρηματοδότησης από ιδιωτικούς πόρους και μέσω επιμερισμού των επιχειρηματικών κινδύνων μεταξύ του δημόσιου και

ιδιωτικού τομέα, η αυξημένη ποιότητα, συνέπεια και συνέχεια τόσο κατά την εκτέλεση του έργου, όσο και κατά την παροχή των συναρτώμενων με αυτό υπηρεσιών σε βάθος χρόνου, και ο συνδυασμός της εμπειρίας και της τεχνογνωσίας δημόσιων και ιδιωτικών φορέων. Οι όποιες αστοχίες ή αναποτελεσματικότητες που έχουν παρατηρηθεί κατά την πρακτική εφαρμογή των διαδικασιών παραχώρησης και ΣΔΙΤ σε συγκεκριμένα έργα οδικών υποδομών στη Χώρα δεν σημαίνουν ότι οι εν λόγω διαδικασίες είναι εγγενώς προβληματικές για τον ανταγωνισμό. **Οι εν λόγω αναποτελεσματικότητες δεν εντοπίζονται κατ' αποκλειστικότητα στις συμβάσεις παραχώρησης ή τις ΣΔΙΤ, αλλά συνδέονται διαχρονικά με τη γενικότερη προβληματική της δημοπράτησης, ανάθεσης και εκτέλεσης δημοσίων συμβάσεων στη Χώρα.** Ωστόσο επισημαίνεται ότι επι της ως άνω θεσης η Εταιρεία 3 δεν εξειδικεύει ποια ακριβώς είναι η ως άνω γενικότερη προβληματική της δημοπράτησης, ανάθεσης και εκτέλεσης δημοσίων συμβάσεων στην χώρα μας.

405. Σχετικά με τα έργα ΣΔΙΤ **το Φυσικό πρόσωπο 1** αναφέρει ότι οι υποψήφιοι ανάδοχοι σε όλους τους διαγωνισμούς είναι οι κατασκευαστικές εταιρείες της ανώτερης κατηγορίας εργοληπτικού πτυχίου (7η τάξη) ή εταιρείες συνδεδεμένες με αυτές. Η βασική αιτία για το συγκεκριμένο «ολιγοπώλιο», όπως χαρακτηριστικά αναφέρει, είναι οι όροι των διακηρύξεων οι οποίοι είναι ευνοϊκοί για τη συμμετοχή μόνο των προαναφερομένων πέντε ομίλων καθώς περιέχουν πληθώρα ρυθμίσεων που αποθαρρύνουν τη συμμετοχή περισσότερων διαγωνιζομένων.
406. Προς επίρρωση των ισχυρισμών του **το Φυσικό πρόσωπο 1** αναφέρει ενδεικτικά όρους διακηρύξεων που κατά την κρίση έχουν ως αποτέλεσμα τον περιορισμό του αριθμού των συμμετεχόντων σε έργα ΣΔΙΤ. Συγκεκριμένα:
- α) Υποχρέωση του υποψήφιου διαγωνιζόμενου να συνεργασθεί αποκλειστικά με τις κατασκευαστικές εταιρείες 7ης τάξης με έμμεσο ή άμεσο τρόπο καθώς απαιτείται εμπειρία σε έργα ΣΔΙΤ και στη διαχείρισή τους. **Την εν λόγω εμπειρία διαθέτουν σχεδόν αποκλειστικά τέσσερις όμιλοι, καθώς μόνο αυτοί συμμετέχουν σε έργα την τελευταία δεκαπενταετία.**
 - β) Υποχρέωση του υποψηφίου να έχει εμπειρία σε δανειακές συμβάσεις, κάτι που διαθέτουν πάλι μόνο οι *υπερδανεισμένες* μεγάλες εταιρείες.
 - γ) Αξιολόγηση των στοιχείων (π.χ κύκλος εργασιών, ίδια κεφάλαια) των υποψηφίων με κοινοπρακτική μορφή όχι αθροιστικά αλλά με βάση το ποσοστό συμμετοχής καθενός στη κοινοπραξία, γεγονός που ακυρώνει τη δυνατότητα μικρότερου μεγέθους οικονομικοί φορείς να συμπράξουν και να συμμετάσχουν από κοινού στους διαγωνισμούς.
 - ε) Ορισμός μικρού αριθμού οικονομικών φορέων που θα προεπιλεγούν έτσι ώστε να αποθαρρύνονται της συμμετοχής πιθανοί άλλοι ενδιαφερόμενοι.
407. Παρεμβάσεις που κατά το **Φυσικό πρόσωπο 1** θεωρούνται αναγκαίες στο υπάρχον νομικό πλαίσιο των έργων ΣΔΙΤ για βελτίωση του ανταγωνισμού και αποτροπή του ολιγοπωλίου θα μπορούσαν να είναι:

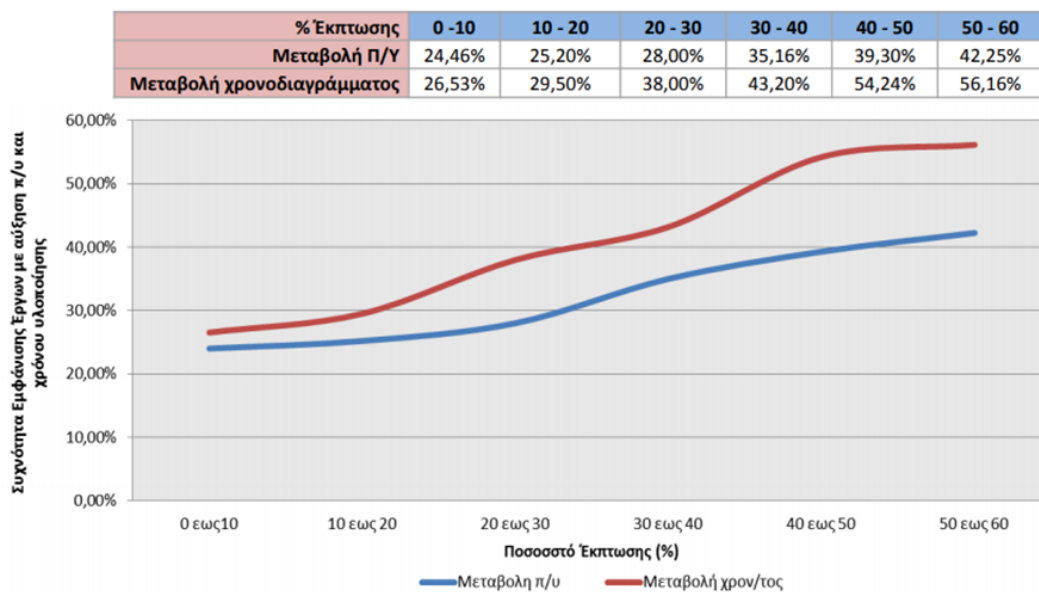
- α) Η τροποποίηση των διακηρύξεων των μελλοντικών έργων ΣΔΙΤ τουλάχιστον στα σημεία που προαναφέρονται ανωτέρω.
- β) Η νομοθετική παρέμβαση για τα δημοπρατημένα έργα (αξίας 2,9 δις), προκειμένου να υποχρεωθούν οι υποψήφιοι ανάληψης των έργων να αναθέσουν την εκτέλεση του κατασκευαστικού αντικειμένου σε μη διαγωνιζόμενες και μη συνδεδεμένες με αυτούς επιχειρήσεις.
- γ) Ο καθορισμός ως απαράδεκτης της ταύτισης της ιδιότητας του κατασκευαστή και του κυρίως αναδόχου (μη συνδεδεμένοι οικονομικοί φορείς).
- δ) Καθορισμός ότι κατασκευαστική επιχείρηση που συνδέεται με διαγωνιζόμενο οικονομικό φορέα δεν θα μπορεί να αναλάβει καμία υπεργολαβία από τον τελικό ανάδοχο του έργου.
- ε) Καθορισμός ότι δεν μπορεί να υπάρχει συμμετοχή άλλου διαγωνιζόμενου στον Ιδιωτικό Φορέα Σύμπραξης που συστήνεται από τον Ανάδοχο του έργου.
408. Ειδικά ως προς τη παραχώρηση της ΕΓΝΑΤΙΑΣ, το **Φυσικό πρόσωπο 4** αναφέρει ότι, κατά την εκτίμηση του, η επιλογή καθορισμός της διάρκειας της Παραχώρησης της Εγνατίας Οδού στα τριάντα πέντε (35) έτη, υπερβαίνει τον εύλογο χρόνο απόσβεσης των επενδύσεων του παραχωρησιούχου, γεγονός που αντίκειται στις διατάξεις της Οδηγίας 2014/23/ΕΕ και του Ν. 4413/2016. Επιπλέον, όπως αναφέρει, η παραχώρηση της Εγνατίας Οδού, εκτός του ότι περιλαμβάνει μια ήδη κατασκευασμένη υποδομή (με πολύ μικρές ανάγκες χρηματοδότησης) αποτελεί ταυτόχρονα και μια από τις πιο εκτεταμένες παραχωρήσεις οδικού δικτύου σε όλη την Ευρώπη (περίπου 1.000 χλμ). Οι λοιπές συμβάσεις παραχώρησης αυτοκινητοδρόμων της Ελλάδας, παρότι όλες αφορούν δίκτυο μήκους 200-300 χιλιομέτρων και παρότι είχαν σημαντικότητα κατασκευαστικά αντικείμενα και ανάγκες επενδύσεων, έχουν μικρότερη διάρκεια (30 έτη) σε σχέση με την παραχώρηση της Εγνατίας Οδού. Σημειώνεται επίσης ότι η σύμβαση παραχώρησης της Αττικής Οδού, η οποία αφορούσε την εξαρχής κατασκευή ενός εκτεταμένου έργου με υψηλότερες επενδύσεις, είχε ως μέγιστη διάρκεια περιόδου παραχώρησης τα 23 έτη από την ολοκλήρωση της κατασκευής. **Η εν λόγω παραχώρηση έχει ανατιολόγητη και ατεκμηρίωτη κατά τον γράφοντα μακρά διάρκεια σε συνδυασμό με την πολύ μεγάλη γεωγραφική έκταση και θα έχει ως αποτέλεσμα την στεγανοποίηση της αγοράς και τον περιορισμό του ανταγωνισμού ιδιαίτερα μάλιστα σε έργα και υπηρεσίες που σήμερα ασκούνται από φορείς και πρόσωπα που δραστηριοποιούνται σε τοπικό επίπεδο.**

Απόψεις της διαβούλευσης επί των ασυνήθιστα χαμηλών προσφορών

409. Σχετικά με τις Ασυνήθιστα Χαμηλές Προσφορές, η **Ένωση 3** αναφέρει ότι έχει υποβάλει κοινή πρόταση με τον ΣΑΤΕ στον Υπουργό Υποδομών, όπου αναφέρεται γίνεται αναφορά σε μεθοδολογία για τον προσδιορισμό των Ασυνήθιστα Χαμηλών Προσφορών (εφεξής και ΑΧΠ), η οποία αποτελεί τροποποίηση αντιστοίχων μεθόδων που χρησιμοποιούνται σε ευρωπαϊκό και παγκόσμιο επίπεδο. Συγκεκριμένα η Ένωση 3 προτείνει:
- Για έργα άνω του ορίου της κοινοτικής οδηγίας να ζητείται αιτιολόγηση των ΑΧΠ - όπως προβλέπει η κοινοτική οδηγία.

- Για έργα κάτω του ορίου της κοινοτικής οδηγίας να αποκλείονται αυτόματα οι ΑΧΠ - δικαίωμα εθνικής νομοθεσίας.
410. Για τις αλλαγές στα κριτήρια ανάθεσης των συμβάσεων η **Ένωση 3** αναφέρει ότι, για έργα κάτω του ορίου της κοινοτικής οδηγίας θα πρέπει να υπάρχει εθνική νομοθεσία που να ενισχύει τους ατομικούς Εργολήπτες και τις μικρές Εργοληπτικές Επιχειρήσεις, όπως ισχύει σε όλα τα κράτη της Ευρώπης και διατυπώνει τις εξής προτάσεις:
- Θέσπιση εθνικών κανόνων δικαίου για έργα κάτω του ορίου της κοινοτικής οδηγίας.
 - Για τον προσδιορισμό Αναδόχου στις δημοπρασίες στην περίπτωση των ΑΧΠ να αποκλείονται αυτόματα αυτές και να προσδιορίζεται άμεσα ο Ανάδοχος.
 - Για την ύπαρξη κατωτάτων ορίων, η θέσπιση κατωτάτων ορίων προϋπολογισμού έργων αποτελεί τη μοναδική, δίκαιη και βιώσιμη λύση για τις μικρές και μεσαίες Εργοληπτικές Επιχειρήσεις, που αντιμετωπίζουν σοβαρότατα προβλήματα επιβίωσης και κινδυνεύουν να αφανιστούν.
411. Αναφορικά με το πρόβλημα των «ασυνήθιστα χαμηλών προσφορών» (Άρθρο 32 Ν. 4782/2021) η Εταιρεία 1 διευκρινίζει ότι τίθεται τάσσεται υπέρ της εν λόγω ρύθμισης διότι η έκταση του φαινομένου είχε πάρει ανησυχητικές διαστάσεις (το 2021 στα μισά και πλέον έργα παρουσιάστηκε έκπτωση του αρχικού αναδόχου) γεγονός που οδήγησε στο γενικό κριτήριο ανίχνευσης πιθανώς υπερβολικά χαμηλών προσφορών επί διαγωνισμών δημοσίων έργων με όριο τις δέκα ποσοστιαίες μονάδες απόκλισης από τη μέση γενική έκπτωση των προσφορών και επίρριψη του βάρους απόδειξης της φερεγγυότητας της προσφοράς στην περίπτωση αυτή στον προσφέροντα οικονομικό φορέα, οι δε εξηγήσεις του φορέα υποχρεωτικά συμπεριλαμβάνονται στη σύμβαση ανάθεσης και είναι δεσμευτικές για τον φορέα. Η σχετική προσθήκη απηχεί το άρθρο 69 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ. Η σκέψη που εκφράζεται στις Απόψεις της ΕΑ για αναμόρφωση του τρόπου σύνταξης των προϋπολογισμών των δημοπρατούμενων συμβάσεων από τις αναθέτουσες αρχές ώστε να απηχούν τις πραγματικές τιμές και συνθήκες της αγοράς την εκάστοτε δεδομένη στιγμή, είναι μία σκέψη προς τη σωστή κατεύθυνση. Μία αρχική κοστολόγηση ενός έργου ή μελέτης κοντά στις πραγματικές τιμές και όρους της αγοράς, θα επιτρέψει στην αναθέτουσα αρχή να γνωρίζει καλύτερα τι είναι αυτό που επιθυμεί να δημοπρατήσει με αποτέλεσμα να μπορέσει καλύτερα να αξιολογήσει την «λογικότητα» των προσφορών που υποβάλλουν οι οικονομικοί φορείς.
412. Η **Εταιρεία 2**, αναφέρει σχετικά με το φαινόμενο των ασυνήθιστα χαμηλών προσφορών που υποβάλλονται στους διαγωνισμούς για την ανάθεση δημόσιων έργων, πως παρά το γεγονός ότι η ΕΑ ευλόγως αναγνωρίζει την κρισιμότητα της σχετικής στρέβλωσης²⁶⁹, κατά την Εταιρεία, την ανάλυσή της φαίνεται να διατρέχει η υποκείμενη αντίληψη ότι η υποβολή της μεγαλύτερης δυνατής έκπτωσης κατά τη διαγωνιστική διαδικασία για την ανάθεση ενός δημόσιου έργου συνεπάγεται μειωμένο κόστος για την κατασκευή του έργου και συνακόλουθα όφελος για το Δημόσιο. Η Εταιρεία 2 αναφέρει ειδικότερα ότι οι διαγωνισμοί ανάληψης έργου, όπως υφίστανται, γίνονται για να υπάρχει ένας

κατά το δυνατόν λιγότερο υποκειμενικός τρόπος επιλογής αναδόχου, χωρίς σε καμία περίπτωση να σημαίνει ότι η φθηνότερη προσφορά κατά τη φάση του διαγωνισμού είναι και η συμφερότερη. Το αντίθετο μάλιστα συμβαίνει συχνά. Οι συμβάσεις δημοσίων έργων εκ της κατάρτισής τους έχουν πολλές ιδιαιτερότητες και συνθετότητες. Αποτίμηση θα μπορούσε να γίνει μόνον αρκετά χρόνια μετά την οριστική παραλαβή του έργου και αφού αποτιμηθούν σωρευτικά αρκετοί άλλοι παράγοντες. Όσο χαμηλότερη η προσφορά τόσο μεγαλώνει το συνολικό τελικό κόστος του Δημοσίου. Χαρακτηριστική είναι η απολογιστική οικονομική μελέτη (2015) πληθώρας έργων οδοποιίας, σιδηροδρομικών και διαχείρισης υδάτινων πόρων/εγγειοβελτιωτικών των περιόδων 2000-2006 (Γ' ΚΠΣ) και 2017-2013 (ΕΣΠΑ) του ΣΤΕΑΤ που επιμελήθηκαν οι [...] (οικονομολόγος), [...] (Μηχανικός) και [...] (στατιστικός). Αφού μελέτησαν 706 έργα στην περίοδο 2006 - 2014 κατέληξαν, μεταξύ άλλων, στο συμπέρασμα ότι «[...] όσο αυξάνονται οι προσφερόμενες εκπτώσεις στη διαγωνιστική διαδικασία (με το % εκπτώσεων να μετατοπίζεται την εξεταζόμενη περίοδο διαχρονικά προς την κλίμακα εκπτώσεων από 30% έως 60%), τόσο περισσότερο και προσαυξάνονται (α) το κόστος των έργων και (β) ο χρόνος αποπεράτωσης τους». Το επόμενο διάγραμμα απεικονίζει γραφικά το εν λόγω συμπέρασμα.



413. Πρέπει επίσης να γίνει κατανοητό ότι ο προσφέρων (και δυνητικός ανάδοχος) κατά τη φάση του διαγωνισμού προσφέρει σε καθεστώς πλήρους αβεβαιότητας, γιατί – ειδικά μετά την ηλεκτρονικοποίηση των διαδικασιών²⁷⁰ – **δεν γνωρίζει ούτε τον αριθμό των εταιρειών που θα ανταγωνιστεί, ούτε και το προφίλ των ανταγωνιστών του. Συνεπώς, έχει το κίνητρο να υποβάλει, και στην πράξη, κατά την Εταιρεία 2, τη βέλτιστη προσφορά του με σκοπό αμιγώς την ανάληψη του έργου και γνώμονα τα ίδια επιχειρηματικά του κριτήρια, και ουδόλως με κριτήριο τον αριθμό και την ταυτότητα των συμμετεχόντων.** Για όλους τους προαναφερόμενους λόγους κατά την **Εταιρεία 2**, δεν είναι σχετική ούτε και καθοριστική εξ απόψεως πολιτικής η άνευ

ετέρου αύξηση του αριθμού των προσφερόντων, με το επιχείρημα ότι η αύξηση του αριθμού των συμμετεχόντων αυξάνει το ποσοστό της προσφερόμενης έκπτωσης. Και για τον πρόσθετο λόγο, ότι η επιλογή ανεπαρκούς αναδόχου (τεχνικά ή οικονομικά) για την υλοποίηση ενός έργου, οδηγεί τελικά σε ακριβότερο τελικό παραδοτέο, ανεξάρτητα του ποσοστού της προσφερόμενης έκπτωσης κατά τη φάση του διαγωνισμού. Η Εταιρεία 2 τέλος εκτιμά ότι οι πρόσφατες νομοθετικές ρυθμίσεις για την αποτελεσματικότερη αντιμετώπιση του φαινομένου των ασυνήθιστα χαμηλών προσφορών κινούνται προς τη σωστή κατεύθυνση.

414. Η **Εταιρεία 3** αναφέρει σχετικά με τις ασυνήθιστα χαμηλές προσφορές ότι με το άρθρο 32 του ν. 4782/2021 προστέθηκε, μεταξύ άλλων, νέα παράγραφος, η 5α, στο άρθρο 88 του ν. 4412/2016, όπως ισχύει. Σύμφωνα με τη νέα αυτή διάταξη, ως ασυνήθιστα χαμηλές τεκμαίρονται όλες οι προσφορές που εμφανίζουν απόκλιση μεγαλύτερη των δέκα (10) ποσοστιαίων μονάδων από το μέσο όρο του συνόλου των εκπτώσεων των παραδεκτών προσφορών που υποβλήθηκαν στον οικείο διαγωνισμό. Στις Απόψεις, η ΕΑ εξέφρασε τη γνώμη ότι η εν λόγω ρύθμιση πρέπει να αξιολογηθεί σε σχέση με ενδεχόμενες αντι-ανταγωνιστικές επιπτώσεις εκ της εφαρμογής της στον κατασκευαστικό κλάδο. Ως προς το ζήτημα αυτό η Εταιρεία 3 αναφέρει ότι η επίμαχη νομοθετική ρύθμιση, η οποία εμφανώς επιχειρεί να αντιμετωπίσει αυτό ακριβώς το φαινόμενο (σε συνδυασμό και με τη νέα διάταξη σχετικά με τις εγγυητικές επιστολές), δεν παρουσιάζει καμία σχέση με τις διατάξεις του άρθρου 2 του ν. 2576/1998. Στις εν λόγω διατάξεις προβλεπόταν ο μαθηματικός τύπος, με βάση τον οποίο υπολογιζόταν η πλέον συμφέρουσα οικονομική προσφορά. Η νέα διάταξη του ν. 4782/2021 είναι εντελώς διαφορετική και περιορίζεται στο ότι μια προσφορά είναι ασυνήθιστα χαμηλή, εφόσον εμφανίζει απόκλιση τουλάχιστον 10% από το μέσο όρο των εκπτώσεων του συνόλου των προσφορών που υποβλήθηκαν. Η εν λόγω διάταξη υποχρεώνει τον προσφέροντα μεγάλη έκπτωση να παράσχει εξηγήσεις ως προς το ύψος της υποβληθείσας προσφοράς. Η αξιολόγηση των εξηγήσεων αυτών από την αναθέτουσα αρχή λαμβάνει υπόψη τόσο το συγκεκριμένο αντικείμενο της σύμβασης, όσο και τις συνθήκες της αγοράς. Επιπλέον, σύμφωνα με τη διατύπωση της διάταξης, η αναθέτουσα αρχή διατηρεί την ευχέρεια να χαρακτηρίσει ως ασυνήθιστα χαμηλές και προσφορές με μικρότερη ή και καμία απόκλιση από το παραπάνω όριο. Κατά συνέπεια, ο κίνδυνος «βαρομετρικών τιμών», για τον οποίο γίνεται λόγος στις υπό κρίση απόψεις της ΕΑ, δεν υφίσταται. Η διαμόρφωση τέτοιων πλασματικών προσφορών δεν μπορεί να καταστεί ελκυστική και αξιόπιστη στρατηγική για τους συμμετέχοντες υπό την ισχύ του νέου νόμου. Περαιτέρω, όπως επισημαίνεται και από την Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων, οι κανόνες που διέπουν τον προσδιορισμό μιας προσφοράς ως ασυνήθιστα χαμηλής πρέπει πράγματι να είναι πρόσφοροι και αντικειμενικοί και να μην εισάγουν διακρίσεις.
415. Ωστόσο, σύμφωνα με την **Εταιρεία 3**, από τις υπό κρίση Απόψεις της ΕΑ δεν φαίνεται να προκύπτει υπό ποια έννοια η επίμαχη ρύθμιση του ν. 4782/2021 ενδέχεται να είναι απρόσφορη για την αντιμετώπιση του φαινομένου των ασυνήθιστα χαμηλών προσφορών δεδομένου ότι η εν λόγω ρύθμιση δεν έχει ακόμη δοκιμαστεί στην πράξη.

Ακόμα και αν υποτεθεί ότι η επίμαχη ρύθμιση ενδέχεται στην πράξη να ευνοήσει την εκδήλωση συμπαιγνιακών συμπεριφορών μεταξύ των διαγωνιζομένων, θα πρέπει να αιτιολογηθεί σαφώς, για ποιο λόγο τα ήδη διαθέσιμα ελεγκτικά εργαλεία της ΕΑ (άρθρο 1 του ν. 3959/2011 και άρθρο 101 ΣΛΕΕ) κρίνονται ελλιπή για την προστασία του αποτελεσματικού ανταγωνισμού από τις τυχόν πιθανολογούμενες αντι-ανταγωνιστικές επιπτώσεις της εν λόγω ρύθμισης στον υπό εξέταση κλάδο. Τέλος, με δεδομένο ότι οι εξηγήσεις σχετικά με το ύψος μιας ασυνήθιστα χαμηλής προσφοράς υποβάλλονται από τον προσφέροντα στην αναθέτουσα αρχή και όχι στους λοιπούς συμμετέχοντες ανταγωνιστές, η Εταιρεία 3 εκτιμά ότι η επίμαχη ρύθμιση δεν προκαλεί κίνδυνο ανεπιθύμητης αποκάλυψης εμπορικά ευαίσθητων πληροφοριών.

Απόψεις των εταιρειών επί του ζητήματος της σύστασης κατασκευαστικών κοινοπραξιών

416. Σχετικά με τα ζητήματα υπεργολαβίας καθώς και της επαναφοράς της δυνατότητας σύστασης κατασκευαστικής κοινοπραξίας η **Εταιρεία 1** διευκρινίζει ότι η εκάστοτε κοινοπραξία η οποία συγκροτείται, υπό τους όρους και τους περιορισμούς του νόμου, κατά τη διάρκεια της κατασκευής ενός έργου, από τον αρχικό ανάδοχο (είτε πρόκειται για μεμονωμένη επιχείρηση είτε για κοινοπραξία) και άλλες μεμονωμένες εργοληπτικές επιχειρήσεις (όχι κοινοπραξίες), που πληρούν τα κριτήρια των άρθρων 73 έως 76 ν. 4412/2016, τελεί υπό την έγκριση της Προϊσταμένης Αρχής του έργου, στην οποία γνωστοποιείται υποχρεωτικά. Παράλειψη γνωστοποίησης επιφέρει ακυρότητα της συμφωνίας. Υπό τις παρούσες εξαιρετικά δυσμενείς από οικονομικής απόψεως συνθήκες, η επαναφορά του θεσμού της κατασκευαστικής κοινοπραξίας ως μέσου διεύρυνσης των κατασκευαστικών ικανοτήτων και μέσων του αναδόχου δημόσιας σύμβασης και αποφυγής των καθυστερήσεων στην εκτέλεση των εν λόγω συμβάσεων, προκύπτει, σύμφωνα με την Εταιρεία 1, επιβεβλημένη. Μέσω του θεσμού της κατασκευαστικής κοινοπραξίας παρέχεται η δυνατότητα εκτέλεσης έργων με την ενίσχυση σε χρηματοοικονομικά μέσα και επαγγελματική εμπειρία από εργοληπτικές επιχειρήσεις και μέσω αυτής της όσμωσης δυνατοτήτων εξασφαλίζεται η ασφαλής και ακριβόχρονη εκτέλεση του έργου. Ο σκοπός αυτός δεν είναι ασύμβατος προς το ενωσιακό δίκαιο. Η ανάθεση υπεργολαβίας, η οποία μπορεί να ευνοήσει την πρόσβαση των μικρομεσαίων επιχειρήσεων στις δημόσιες συμβάσεις, συμβάλλει στην επίτευξη του σκοπού αυτού (πρβλ. απόφαση της 5ης Απριλίου 2017, Borta, C-298/15, EU:C:2017:266, σκέψη 48 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).
417. Κατά την άποψη της **Εταιρείας 2**, η θέσπιση της δυνατότητας σύστασης κατασκευαστικής κοινοπραξίας αποσκοπεί στην αντιμετώπιση καθυστερήσεων, αστοχιών και πλημμελειών που εμφανίζονται συχνά κατά την εκτέλεση των έργων, και τα οποία απορρέουν από την ανάθεση ανάθεσή των έργων τους σε προσφέροντες ασυνήθιστα χαμηλών χαμηλές προσφορών προσφορές, με αποτέλεσμα την επιβάρυνση κόστους και χρόνου αποπεράτωσης του έργου. Καθίσταται λοιπόν αναγκαία η ενδυνάμωση του σχήματος του αναδόχου, προκειμένου για την ορθή και έγκαιρη εκτέλεση του έργου στη βάση των συμβατικών υποχρεώσεων που έχουν αναληφθεί. Μπορεί δε να είναι και προτιμητέα λύση σε σύγκριση με τη έτερη δυνατότητα σύναψης

υπεργολαβικής συμφωνίας (η οποία παραμένει ως επιλογή κατά τις κείμενες διατάξεις), δεδομένου ότι συνεπάγεται μεγαλύτερη δέσμευση στο έργο για το συμμετέχοντα στην κατασκευαστική κοινοπραξία (λόγω των υψηλότερων προδιαγραφών και απαιτήσεων που ενέχει).

418. Η **Εταιρεία 3** σχετικά με την εκ νέου θέσπιση της δυνατότητας σύστασης κατασκευαστικής κοινοπραξίας αναφέρει ότι, «[...] με το άρθρο 81 του ν. 4782/2021 αντικαταστάθηκε το άρθρο 165 του ν. 4412/2016, και ειδικότερα: α) καταργήθηκε η υποχρέωση της Διευθύνουσας Υπηρεσίας να κινήσει τη διαδικασία έκπτωσης του αναδόχου εάν τελικά δεν συναφθεί εργολαβική σύμβαση και ορίστηκε ότι ο ανάδοχος υποχρεούται, κατά το χρόνο υπογραφής της σύμβασης εκτέλεσης, να προσκομίσει την υπεργολαβική σύμβαση μόνο αν προκύπτει υποχρέωση από τα σχετικά τεύχη του διαγωνισμού ή αν ο ανάδοχος πρότεινε συγκεκριμένους υπεργολάβους κατά την υποβολή της προσφοράς του, και β) προβλέφθηκε εκ νέου η δυνατότητα για σύσταση κατασκευαστικής κοινοπραξίας.». Στις υπό κρίση απόψεις, κατά την Εταιρεία 3 η ΕΑ, εστιάζοντας ως επί το πλείστον στην επανεισαγωγή του θεσμού της κατασκευαστικής κοινοπραξίας, διατυπώνει τη θέση ότι η ανωτέρω ρύθμιση θα πρέπει να αξιολογηθεί ως προς πιθανές αντι-ανταγωνιστικές επιπτώσεις, μέσω της ανάπτυξης συμπαιγνιακών φαινομένων. Ειδικότερα, υποστηρίζεται από την ΕΑ ότι η ρύθμιση αυτή ενδέχεται να ενθαρρύνει τις καρτελικές συμπράξεις, λειτουργώντας ως μηχανισμός διανομής των επιπρόσθετων κερδών που προκύπτουν ως αποτέλεσμα της υψηλότερης συμβατικής τιμής που επιτυγχάνεται εκ της σύμπραξης.
419. **Επί αυτού του ζητήματος η Εταιρεία 3 αναφέρει ότι η έγκαιρη και ασφαλής ολοκλήρωση των εκτελούμενων δημόσιων έργων είναι ουσιαστικά το ζητούμενο.** Προς την κατεύθυνση αυτή φαίνεται να κινείται η επιλογή του νομοθέτη με τη δυνατότητα σύστασης κατασκευαστικής κοινοπραξίας, ώστε να παρέχεται μεγαλύτερη ασφάλεια στην αναθέτουσα αρχή ως προς την εκπλήρωση των συμβατικών υποχρεώσεων του αναδόχου. Εξάλλου, η γενικευμένη και παρατεταμένη οικονομική κρίση στη χώρα ενέτεινε τις διαφορές στη δυναμική των επιχειρήσεων του κλάδου, και ανέδειξε τον δυναμικό και σύνθετο χαρακτήρα της εκτέλεσης των δημοσίων συμβάσεων. Η δυνατότητα σύστασης κατασκευαστικής κοινοπραξίας παρίσταται πρόσφορη να μειώσει τα ενδεχόμενα προβλήματα που ανακύπτουν κατά την εκτέλεση και να μετριάσει τους οικονομικούς κινδύνους στους οποίους εκτίθεται ο φορέας του έργου. Επομένως, η σχετική ρύθμιση μπορεί να έχει θετικές ανταντακλαστικές συνέπειες για τον ανταγωνισμό. Περαιτέρω, ο ανάδοχος του εκάστοτε έργου ανέκαθεν είχε και εξακολουθεί να έχει εκτεταμένη δυνατότητα συνεργασίας με υπεργολάβους κατά το στάδιο της εκτέλεσης του έργου. Σημειώνεται επίσης ότι, σύμφωνα με το άρθρο 165 παρ. 4 του ν. 4412/2016, όπως πλέον ισχύει, η σύσταση κατασκευαστικής κοινοπραξίας υπόκειται σε σαφώς αυστηρότερες ουσιαστικές προϋποθέσεις σε σχέση με τη σύναψη υπεργολαβικής σύμβασης, καθώς κάθε μέλος της κοινοπραξίας απαιτείται να πληροί τα σχετικά κριτήρια ποιοτικής επιλογής. Εξάλλου, ακόμη και στην ακραία περίπτωση που εξέλιπε πλήρως η δυνατότητα τόσο σύστασης κατασκευαστικής κοινοπραξίας, όσο και σύναψης υπεργολαβικών συμφωνιών, τούτο

δεν θα ήταν ικανό να αποσοβήσει άνευ άλλου τινός τον κίνδυνο συμπαιγνιακών πρακτικών, διότι οι μηχανισμοί κατανομής των «καρτελικών» κερδών στην πράξη ποικίλουν και δεν περιορίζονται σε κοινοπρακτικά σχήματα ή υπεργολαβικές συνεργασίες. Επιπλέον, πρέπει να αναφερθεί ότι η σύσταση κοινοπραξίας για την κατασκευή του έργου δεν μένει ανέλεγκτη. Η σχετική διαδικασία καθαυτή δεν φαίνεται να έχει προβλεφθεί κατά τρόπο μη αντικειμενικό, ασαφή ή εισάγοντα διακρίσεις, αλλά αφορά εξίσου όλους τους συμμετέχοντες.

420. Τέλος, αναφορικά με τις νέες διατάξεις του άρθρου 165 του ν. 4412/2016 ως προς τις υπεργολαβίες κατά την Εταιρεία 3, δεν φαίνεται να υφίσταται ανάγκη συσχέτισης της παρ. 3 με την παρ. 1 περ. β' του εν λόγω άρθρου. Είναι σαφές ότι η παράλειψη (εμπρόθεσμη) προσκόμισης της υπεργολαβικής σύμβασης συνεπάγεται αδυναμία του αναδόχου να εγκαταστήσει τον υπεργολάβο στο έργο. **Τούτο επιβεβαιώνεται και από την Αιτιολογική Έκθεση στο σχέδιο του ν. 4782/2021 (σελ. 404), στην οποία αναφέρεται ότι, κατά την υπογραφή της σύμβασης εκτέλεσης του έργου, ο ανάδοχος οφείλει να προσκομίσει τη σχετική υπεργολαβική σύμβαση, και αν δεν το πράξει εμπρόθεσμα, η Διευθύνουσα Υπηρεσία έχει την εξουσία να μην αποδεχθεί την υπεργολαβία.**

Απόψεις της διαβούλευσης επί του ζητήματος της κοινής ιδιοκτησίας

421. Περί του ζητήματος της κοινής ιδιοκτησίας εκ της συμμετοχής της Reggeborgh στο μετοχικό κεφάλαιο δύο ανταγωνιστικών κατασκευαστικών εταιρειών η **Εταιρεία 2** αναφέρει ότι, δεν τίθεται πλέον στην πράξη το όποιο ζήτημα της κοινής ιδιοκτησίας εκ της συμμετοχής της Reggeborgh στις εταιρείες ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ και ΕΛΛΑΚΤΩΡ, δεδομένης της **αποεπένδυσης** της Reggeborgh από τη ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ («[...] ακόμη κι αν ήθελε υποθεθεί ότι η εν λόγω κοινή συμμετοχή ήγειρε τυχόν πρόβλημα εξ απόψεως ανταγωνισμού και, περαιτέρω, συνδεόταν αιτιωδώς με διαπιστωμένα και τεκμηριωμένα προβλήματα του κλάδου εν γένει - συνθήκες όμως που δεν πληρούνται εν προκειμένω, κατά την άποψή μας [...]»).[...].²⁷¹
422. Για την πληρέστερη κατανόηση, ανάλυση και σχολιασμό των Απόψεων της ΕΑ αναφορικά με την θεωρία της κοινής ιδιοκτησίας, καθώς και της έκθεσης των εμπειρογνομόνων της για την πιθανολογούμενη επίπτωση της επίμαχης μειοψηφικής κοινής συμμετοχής της REGGEBORGH, η Εταιρεία 2 απευθύνθηκε σε ανεξάρτητο εμπειρογνώμονα, [...], τον οποίο κάλεσε να εκφράσει την επιστημονική του άποψη επί των ακόλουθων τριών (3) ζητημάτων:
- (α) τη σύγχρονη βιβλιογραφία που αναφέρεται στα θέματα «κοινής ιδιοκτησίας»,
 - (β) την υπαγωγή των 7ης τάξης κατασκευαστικών εταιρειών στην Ελλάδα στο πλαίσιο της «κοινής ιδιοκτησίας» και
 - (γ) την οικονομική και οικονομετρική έκθεσης των εμπειρογνομόνων (τμήμα VI.3 και παράρτημα 4 των Απόψεων).

423. Τα σχόλια και οι διαπιστώσεις του εμπειρογνώμονα αποτυπώνονται αναλυτικά σε συνημμένη Οικονομική Έκθεση στις απόψεις επί της διαβούλευσης της **Εταιρείας 2**. Ακολούθως παρατίθεται σύνοψη των απαντήσεων του εμπειρογνώμονα [...] στα θέματα που τέθηκαν υπόψη του:
424. Επί του πρώτου ερωτήματος: «[...] Αναφορικά με το φαινόμενο της «κοινής ιδιοκτησίας» υπάρχει μία σημαντική βιβλιογραφία που βρίσκεται εν εξελίξει και εστιάζει κατά κύριο λόγο στις ΗΠΑ. Η γενεσιουργός αιτία του φαινομένου αυτού είναι η αλματώδης αύξηση των επενδυμένων κεφαλαίων από θεσμικούς επενδυτές σε πολλές εισηγμένες στο χρηματιστήριο επιχειρήσεις. Το ερώτημα που ανακύπτει είναι εάν το γεγονός ότι οι ίδιοι επενδυτές κατέχουν μετοχές σε πολλές εταιρείες του ίδιου κλάδου ενδέχεται να επηρεάσει τον ανταγωνισμό μεταξύ τους. Οι αρχικές εμπειρικές μελέτες, οι οποίες υπολάμβαναν ότι η αύξηση της κοινής ιδιοκτησίας οδηγεί σε αύξηση των τιμών, επικρίθηκαν γιατί εμφανίζουν πολλά θεωρητικά και οικονομετρικά σφάλματα, ενώ και οι νεότερες μελέτες που ερευνούν με καταλληλότερες και πιο στοχευμένες μεθόδους και εργαλεία το ίδιο ερώτημα δεν εντοπίζουν κάποια αιτιώδη συσχέτιση μεταξύ αύξησης του επιπέδου της κοινής ιδιοκτησίας και της αύξησης τιμών. Από την άλλη μεριά, μία σειρά ερευνών με εναλλακτικές μεθόδους, οι οποίες ωστόσο δεν εστιάζουν στην επίπτωση σε τιμές, αλλά σε άλλες στρατηγικές μεταβλητές (όπως π.χ. η είσοδος σε μια αγορά) δείχνουν να εντοπίζουν ενδείξεις άμβλυνσης της έντασης του ανταγωνισμού εξαιτίας της κοινής ιδιοκτησίας. Μετά από επισκόπηση της σχετικής βιβλιογραφίας, καταλήγω στο συμπέρασμα ότι το ζήτημα της «κοινής ιδιοκτησίας» είναι μεν υπαρκτό και χρήζει περαιτέρω μελέτης και παρακολούθησης, αλλά αυτή τη στιγμή η ακαδημαϊκή βιβλιογραφία δεν έχει καταλήξει σε κάποια ευρεία συναίνεση ούτε για τις επιπτώσεις του φαινομένου, ούτε και για τον ειδικότερο τρόπο με τον οποίο το φαινόμενο αυτό μπορεί να επηρεάσει το επίπεδο του ανταγωνισμού σε μία αγορά. Επιπλέον, με βάση τα διαθέσιμα στοιχεία και βιβλιογραφία, το φαινόμενο της κοινής ιδιοκτησίας είναι σαφώς λιγότερο έντονο και λιγότερο διαδεδομένο στην Ευρωπαϊκή Ένωση.[...]».
425. Επί του δεύτερου ερωτήματος: «[...] Περαιτέρω, εξετάζοντας όλα τα πιθανά κανάλια επηρεασμού του ανταγωνισμού στην υπό εξέταση περίπτωση των κατασκευαστικών εταιρειών 7ης τάξης, διαπιστώνω ότι **κανένα από αυτά δεν έχει τεκμηριωθεί επαρκώς στις Απόψεις και στην σχετική Έκθεση των εμπειρογνομόνων**. Εξ' αυτού του λόγου θεωρώ ότι – ακόμα και εάν παρακάμψουμε το γεγονός ότι οι επιπτώσεις της κοινής ιδιοκτησίας κάθε άλλο παρά προφανείς είναι - η ύπαρξη ενός και μόνο (μειοψηφικού) επενδυτή σε δύο (από τις επτά) επιχειρήσεις 7ης τάξης είναι λογικά και πρακτικά αδύνατο να δημιουργήσει εμπόδια στη λειτουργία του αποτελεσματικού ανταγωνισμού.[...]».
426. Επί του τρίτου ερωτήματος: «[...] Η οικονομετρική ανάλυση της έκθεσης των εμπειρογνομόνων είναι μία ντετερμινιστική (δηλ. αφού υπάρχει κοινή ιδιοκτησία, είναι και αυταπόδεικτο ότι έχει μειωθεί ο ανταγωνισμός) προσπάθεια ποσοτικοποίησης του δυνητικού αποτελέσματος της κοινής ιδιοκτησίας, η οποία ωστόσο βρίθει λαθών και υπεραπλουστευμένων υποθέσεων. Ως εκ τούτου, δεν μπορεί να στοιχειοθετήσει την έλλειψη συνθηκών αποτελεσματικού ανταγωνισμού στον κλάδο των κατασκευών, ούτε και να αποτελέσει τη βάση για τη διαμόρφωση ή/και λήψη οποιοδήποτε παρεμβατικού

μέτρου που αποσκοπεί στην δημιουργία συνθηκών αποτελεσματικού ανταγωνισμού (ακόμη και υπό την υπόθεση ότι είχαν τεκμηριωθεί επαρκώς τυχόν προβλήματα ανταγωνισμού στην κλάδο αυτό).[...]

427. Καταληκτικές διαπιστώσεις: «[...]Επί του παρόντος, δεν υφίστανται επαρκή στοιχεία που να αποδεικνύουν την ύπαρξη του φαινομένου της κοινής ιδιοκτησίας στην Ελλάδα (με τους όρους και τις συνθήκες που το εν λόγω φαινόμενο έχει οριοθετηθεί και προσδιοριστεί ως ενδεχόμενο, έστω, ζήτημα στη διεθνή βιβλιογραφία), ούτε και τη συσχέτισή του με οποιαδήποτε ενδεχόμενο πρόβλημα στη λειτουργία του αποτελεσματικού ανταγωνισμού στον κλάδο των κατασκευαστικών εταιρειών στην Ελλάδα.[...]». Συνολικά καταλήγει, ο εν λόγω εμπειρογνώμονας [...], στο συμπέρασμα ότι δίχως καλύτερη κατανόηση του φαινομένου και ευρεία ακαδημαϊκή συναίνεση για την προσέγγισή του εξ απόψεως ανταγωνισμού, οποιεσδήποτε κανονιστικού τύπου παρεμβάσεις θα αποτελούσαν μάλλον «λύσεις προς αναζήτηση προβλήματος». Είναι δε πιθανότερο να προκαλέσουν ακούσιες συνέπειες και εμπόδια στην προσέλκυση και υλοποίηση επενδύσεων (που τόσο χρειάζεται η Ελλάδα), παρά να βοηθήσουν στην καλύτερη λειτουργία του ανταγωνισμού στη χώρα μας.

Απόψεις – προτάσεις της διαβούλευσης επι αλλαγών του νομικού πλαισίου

428. Επί των Προτεινόμενων τροποποιήσεων του νομικού πλαισίου η Ένωση 2 υποστηρίζει ότι είναι απαιτούμενες οι εξής αλλαγές του νόμου:

1) ΑΡΘΡΟ 1 : Ορισμοί- σύμβασης έργου-προμήθειας

Η Ένωση παραθέτει αυτούσιο τον ορισμό στα Αγγλικά και στην συνέχεια την μετάφραση του από το Κοινοτικό Εργαλείο IATE.EU. (8) '...public supply contracts' means public contracts having as their object the purchase, lease, rental or hire-purchase, with or without an option to buy, of products. A public supply contract may include, as an incidental matter, sitting and installation operations' που σημαίνει, «...δημόσιες προμήθειες οι οποίες έχουν ως αντικείμενο την αγορά, μακροχρόνια μίσθωση, ενοικίαση, ή αγορά μεδόσεις, με ή χωρίς δικαίωμα εξαγοράς, προϊόντων. Μια σύμβαση δημόσιας προμήθειας ενδέχεται να περιλαμβάνει, περιστασιακά, εργασίες τοποθέτησης και εγκατάστασης αποκλειστικά επί υπάρχουσας υποδομής και κατ' ουδένα λόγο δεν μπορεί να περιλαμβάνει οποιαδήποτε φύσεως μελέτη ή κατασκευή υποδομής». Ο όρος που νομοθετήθηκε επιτρέπει εργασίες υποδομής σε όλες τις προμήθειες, ήτοι δημοπρατείς δύο κλιματιστικά και σαν υποδομή κτίσεις και το σχολείο στο οποίο θα λειτουργήσουν. Η ανωτέρω διευκρίνιση είναι συμβατή με την κοινοτική οδηγία και αποκαθιστά το θολό τοπίο που υπάρχει σήμερα και γι' αυτό η Ένωση 2 προτείνει την πλήρη αντικατάσταση του ορισμού της προμήθειας με τον παραπάνω ορισμό, για ομαλοποίηση της αγοράς.

2) ΑΡΘΡΟ 1- ΠΑΡΑΓΡΑΦΟΣ 44 : Μη κανονικές προσφορές

Κατά την Ένωση 2, με τις ηλεκτρονικές προσφορές ΔΕΝ υπάρχουν εκπρόθεσμες προσφορές, οπότε δεν έχει έννοια η παραπάνω διάταξη. Επίσης, για αυτές που κρίνονται από την εκάστοτε δημόσια υπηρεσία ως ασυνήθιστα χαμηλές, προτείνει να σβηστεί η

έκφραση «ΜΗ ΚΑΝΟΝΙΚΕΣ» διότι εμπεριέχει δυνατότητα απίστευτης αυθαιρεσίας από την οποιαδήποτε αναθέτουσα αρχή.

3) ΑΡΘΡΟ 1- ΠΑΡΑΓΡΑΦΟΣ 47-48: Μη κατάλληλη προσφορά: Κατά την Ένωση 2 ο θολός ορισμός της μη κατάλληλης προσφοράς εμπεριέχει την «στάνταρ ανάθεση» μέσω των προδιαγραφών που αποκλείουν τους αντιπάλους. Για την αποφυγή της διαδικασίας αυτής όταν μία επιτροπή απορρίπτει τεχνικά ένα οικονομικό φορέα διότι το προϊόν του δεν ταιριάζει με τις προδιαγραφές, προτείνει η αναθέτουσα αρχή να αναφέρει υποχρεωτικά την εν λόγω έκφραση στο πρακτικό της - ενώ υπάρχουν τουλάχιστον τρία προϊόντα που πληρούν τις προδιαγραφές. Έτσι θα υπάρχει ασφάλεια δικαίου και θα κοπούν οι αναθέσεις δια της προδιαγραφής.

4) ΑΡΘΡΟ 25 Τροποποίηση του άρθρου 76 παρ, γ&δ.

Η Ένωση 2 προτείνει να μπει παρατήρηση ή προσθήκη στην διάταξη ότι, το αντικείμενο κάτω του 10% του προϋπολογισμού που απορροφάται από τα μεγάλα πτυχία εκτελείται οπωσδήποτε και δεν αντικαθίσταται με τις ανακατατάξεις ποσοτήτων του ΑΠΕ από άλλα αντικείμενα. Δηλαδή στην πράξη τα εξειδικευμένα ηλεκτρομηχανολογικά γίνονται χρωματουργικά και χάνονται οπότε μένει το έργο να κατασκευαστεί από επόμενες εργολαβίες αν ποτέ γίνουν. Προτείνει επίσης στην παρ. 3 να προστεθεί παρατήρηση ότι, «Ιδιότητες τεχνικοοικονομικές που περιέχονται στο ΜΗΗΕΔΕ δεν αμφισβητούνται και δεν βραχυκυκλώνονται από ειδικούς όρους της παρ. αυτής» δεδομένου ότι οι ειδικοί όροι μπαίνουν για να επιτρέψουν σε οικονομικούς φορείς που έχουν τα προσόντα να συμμετάσχουν στον ανταγωνισμό και όχι για να αποκλείσουν τους ήδη έχοντες δικαίωμα.

5) ΑΡΘΡΟ 27 : Τροποποίηση του αρ. 78 παρ. 2

Η Ένωση 2 προτείνει την τροποποίηση του αρ. 78 παρ.2 «Σβήνεται η έκφραση στο πλαίσιο προμήθειας εγκατάστασης για σύμβαση προμήθειας» σε συνέχεια της παρατήρησης για τους ορισμούς του άρθρου 1).

6) ΑΡΘΡΟ 30: Τροποποίηση του 80: Αποδεικτικά μέσα

Η Ένωση 2 προτείνει στη παρ. 8 να προστεθεί παρ. όπου να προβλέπει ότι στα δικαιολογητικά πληρωμής υποχρεωτικά να περιλαμβάνεται η κατάσταση μισθοδοσίας του προσωπικού εξοφλημένη καθώς και τα καταθετήρια στα βιβλιάρια των εργαζομένων του καθαρού ποσού μισθού που αναφέρεται στην κατάσταση.

7) ΑΡΘΡΟ 33: Τροποποίηση του 88 «Ασυνήθιστα χαμηλές προσφορές»

Κατά την Ένωση 2, εφόσον διατηρηθεί το 10%, προτείνει οι αιτιολογήσεις, να γίνονται για προσφορές πάνω από το όριο αυτό και με εκ των προτέρων γνωστά κριτήρια για να υπάρχει κάποια ασφάλεια δικαίου.

429. Για τον τρόπο οργάνωσης και τα κριτήρια κατάταξης του Μητρώου Εργοληπτικών Επιχειρήσεων Δημοσίων Έργων η Ένωση 3 αναφέρει ότι, διαχρονικά η νομοθεσία στην Ελλάδα επέλεγε πιστοποιημένο φυσικό ή νομικό πρόσωπο για την εκτέλεση των δημοσίων έργων. Το σύστημα που επικρατεί τα τελευταία 40 χρόνια είναι το σύστημα των Μητρώων (ΜΕΚ - ΜΕΕΠ) που τηρούνται στο Υπουργείο Υποδομών.

Η βασική συνέπεια από την εγγραφή στα Μητρώα, που αποτελούσε και την γενική αρχή δικαίου Δημοσίων Έργων, ήταν ότι αρκούσε η προσκόμιση του πτυχίου ΜΕΕΠ για συμμετοχή σε διαγωνισμό, ανάλογα με την καλούμενη τάξη και κατηγορία. Οι παρατηρήσεις της Ένωσης επί του εν λόγω θέματος συνοψίζονται ως εξής:

430. Με την ψήφιση του νόμου 4412/2016 αυξήθηκε υπέρμετρα η χρήση ειδικών πρόσθετων όρων, σχεδόν φωτογραφικών, στις ήδη ισχύουσες πρότυπες διακηρύξεις των διαγωνισμών των Δημοσίων Έργων. Η κατάχρηση της πρακτικής αυτής, που αφήνει σοβαρές υπόνοιες για αδιαφάνεια και παράβαση του υγιούς ανταγωνισμού, οδήγησε στην πράξη στην εξαφάνιση του γενικού Εργολήπτη, αφού για συμμετοχή σε διαγωνισμό Δημοσίου Έργου δεν αρκεί πλέον η βεβαίωση εγγραφής στο ΜΕΕΠ, αλλά είναι απαραίτητη και η προσκόμιση επιπλέον ειδικών πιστοποιητικών που να αποδεικνύουν ότι συμμορφώνεται ο διαγωνιζόμενος Εργολήπτης με τους επιπλέον ειδικούς όρους που ζητά η διακήρυξη. Η τροποποίηση του άρθρου 76 Ν. 4412/2016 και η υποχρέωση των αναθετουσών αρχών να ζητούν γνωμοδότηση του αρμοδίου Τεχνικού Συμβουλίου της Γενικής Γραμματείας Υποδομών για τη συμπερίληψη στα έγγραφα της σύμβασης επιπλέον απαιτήσεων οικονομικής, χρηματοοικονομικής επάρκειας και τεχνικής - επαγγελματικής ικανότητας θεωρεί η Ένωση 3 ότι θα συμβάλλει σημαντικά στην πάταξη του ως άνω φαινομένου και στον δίκαιο ανταγωνισμό. Η πλειονότητα των πιστοποιημένων Τεχνικών Επιχειρήσεων στην Ελλάδα είναι μικρές και μεσαίες γενικές Εργοληπτικές Επιχειρήσεις. Η πρότασή της Ένωσης 3, για να διατηρηθεί ο παραγωγικός κορμός των Εργοληπτικών Επιχειρήσεων, είναι να νομοθετηθεί, ως εθνική νομοθεσία ότι, κάτω των ορίων της κοινοτικής οδηγίας για συμμετοχή σε διαγωνισμό για ανάθεση δημόσιας σύμβασης θα αρκεί ως μόνη απόδειξη τεχνικής καταλληλότητας του διαγωνιζομένου το προσκομιζόμενο πτυχίο Μ.Ε.Ε.Π.Επιπλέον η Ένωση 3 δηλώνει ότι αναμένει την οριστικοποίηση του κειμένου του Προεδρικού Διατάγματος για τα μητρώα, όπου σύμφωνα με πληροφορίες θα υπάρχει διάταξη περί δάνειας εμπειρίας για εγγραφή στα Μητρώα.

- «Όροι επίκλησης στήριξης στις ικανότητες άλλων φορέων». Η Ένωση 3 προτείνει τη κατάργηση της πρόβλεψης αυτής, εφόσον επιβεβαιωθούν οι πληροφορίες, καθώς θα δημιουργεί κατά την άποψή της στρεβλώσεις του ανταγωνισμού και θα μειώνει την αξιοπιστία του ΜΗ.Ε.Ε.Δ.Ε. η δυνατότητα εγγραφής σε μητρώο με στήριξη λοιπών ανταγωνιστών.

431. Περαιτέρω, η Ένωση 3 αναφέρει ότι μια ακόμα σημαντική αιτία στρέβλωσης του ανταγωνισμού αποτελούν οι ορισμοί του «έργου» και της «προμήθειας».

432. Κατά την άποψη της Ένωσης πρέπει να τροποποιηθεί η παρ. 7 άρθρ. 1 Ν.4412/2016 ώστε να είναι αναλυτικός και πλήρης ο ορισμός του έργου ως εξής: «7) ως «έργο» νοείται το αποτέλεσμα ενός συνόλου οικοδομικών εργασιών ή εργασιών μηχανικού το οποίο επαρκεί αυτό καθαυτό για την εκπλήρωση μίας οικονομικής ή τεχνικής λειτουργίας. Η εκτέλεση των εργασιών του προηγούμενου εδαφίου απαιτεί ιδίως την εφαρμογή μελέτης κατά την έννοια του παρόντος, με τη χρήση τεχνικών γνώσεων και μεθόδων και αφορά νέες κατασκευές, επεκτάσεις, ανακαινίσεις, επισκευές

- συντηρήσεις κατά τη λειτουργία, κατεδαφίσεις υποδομών, ιδίως στις κατηγορίες οδοποιίας, οικοδομικών, υδραυλικών, ηλεκτρομηχανολογικών, λιμενικών, βιομηχανικών - ενεργειακών, δικτύων, πρασίνου, καθαρισμού και επεξεργασίας νερού, υγρών, στερεών και αερίων αποβλήτων, γεωτρήσεων, ειδικών μονώσεων, ανελκυστήρων, ηλεκτρονικού εξοπλισμού, πλωτών έργων και εγκαταστάσεων, ναυπηγείων, αποκαλύψεις μεταλλείων ή όπως οι κατηγορίες αυτές διαμορφώνονται από τις κείμενες διατάξεις και των υποδομών εκ του συνδυασμού των ανωτέρω κατηγοριών,». Η παρ 8 άρθρ. 1 Ν. 4412/2016, όπως ισχύει προτείνεται να τροποποιηθεί ως εξής: «8) ως «δημόσιες συμβάσεις προμηθειών» και ως «συμβάσεις προμηθειών» νοούνται οι συμβάσεις που έχουν ως αντικείμενο την αγορά, τη χρηματοδοτική μίσθωση, τη μίσθωση ή τη μίσθωση-πώληση, με ή χωρίς δικαίωμα αγοράς, προϊόντων», δηλαδή να διαγραφθεί η φράση «Μια σύμβαση προμηθειών μπορεί να περιλαμβάνει, παρεμπιπτόντως, εργασίες τοποθέτησης και εγκατάστασης».

433. Σχετικά με τις προτεινόμενες τροποποιήσεις του νομικού πλαισίου και περί της «ανάληψης δημοσίων συμβάσεων – ρυθμίσεις «ανεκτέλεστο»», η **Εταιρεία 2** αναφέρει ότι σύμφωνα με την παράγραφο 19 του άρθρου 118 του Ν. 4472/2017, μια επιχείρηση που είναι εγγεγραμμένη στο Μητρώο Εργοληπτικών Επιχειρήσεων Δημοσίων Έργων (ΜΗ.ΕΕ.Δ.Ε.) για να συμμετάσχει σε διαγωνισμό για την ανάληψη δημοσίου έργου, είτε ως κύριος ανάδοχος, είτε ως μέλος αναδόχου κοινοπραξίας ή ως εγκεκριμένος υπεργολάβος, **θα πρέπει το ανεκτέλεστο υπόλοιπό της στον τομέα των εργολαβιών δημοσίων έργων στην Ελλάδα να υπολείπεται ορισμένου ποσοστού του ανώτατου ορίου της εκάστοτε τάξης της**, το επονομαζόμενο «ανεκτέλεστο». Το εν λόγω ποσοστό καθορίζεται με προεδρικό διάταγμα. Οι σχετικές ρυθμίσεις περί ανεκτέλεστο έρχονται από το παρελθόν και συμπεριλαμβάνονται ανελλιπώς στο ρυθμιστικό πλαίσιο των συμβάσεων εκτέλεσης έργων, ήδη με το άρθρο 20 (προαπαιτούμενα συμμετοχής σε διαγωνισμό) του ν.3669/2008.²⁷² Κατά την εκτίμησή της Εταιρείας 2, **η σχετική ρύθμιση είχε διαχρονικά εισαχθεί με σκοπό την ευρύτερη κατανομή των δημοσίων έργων μεταξύ των κατασκευαστικών εταιρειών**, χωρίς ωστόσο να εξυπηρετεί τον αποτελεσματικό ανταγωνισμό προς όφελος εντέλει του δημοσίου συμφέροντος. Η διατήρηση της ρύθμισης περί ανεκτέλεστο είναι, κατά την άποψή της Εταιρείας 2, ανακόλουθη και ασύμβατη με τις προβλέψεις του άρθρου 76 του ν. 4412/2016 περί της δυνατότητας συμμετοχής ημεδαπών οικονομικών φορέων σε διαγωνισμούς κατασκευής δημοσίων έργων, ανεξαρτήτως της εγγραφής τους σε συγκεκριμένη τάξη του ΜΕΕΠ (και εφεξής στο ΜΗ.ΕΕ.Δ.Ε.). Σύμφωνα με τις εν λόγω προβλέψεις, όπως αυτές έχουν ήδη ερμηνευθεί στις αποφάσεις της Αρχής Εξέτασης Προδικαστικών Προσφυγών (ΑΕΠΠ) και στη νομολογία των αρμόδιων δικαστηρίων, η εγγραφή ημεδαπής εργοληπτικής επιχείρησης σε ορισμένη τάξη δεν είναι πλέον απαραίτητη προϋπόθεση για να συμμετάσχει η εν λόγω επιχείρηση στον διαγωνισμό, αλλά αρκεί για τη συμμετοχή του σε αυτόν:

(α) η εγγραφή στο Μητρώο (ΜΕΕΠ - ΜΗ.ΕΕ.Δ.Ε.),

(β) η κάλυψη από τον φορέα των κριτηρίων τεχνικής επάρκειας που ορίζονται από τα τεύχη του συγκεκριμένου διαγωνισμού (σημειωτέων ότι η κάλυψη αυτή μπορεί να γίνει και μέσω της επίκλησης τεχνικής επάρκειας άλλου φορέα),

(γ) η κάλυψη από τον φορέα των κριτηρίων χρηματοοικονομικής ικανότητας που ορίζονται από τα τεύχη του συγκεκριμένου διαγωνισμού (και ως προς το σημείο αυτό, η κάλυψη των κριτηρίων χρηματοοικονομικής ικανότητας μπορεί επίσης να γίνει και μέσω της επίκλησης της χρηματοοικονομικής ικανότητας άλλου φορέα).

434. Με τις ως άνω ρυθμίσεις του ν.4412/2016 επιδιώχθηκε το «άνοιγμα» του ανταγωνισμού κατά τις διαδικασίες ανάθεσης δημοσίων έργων, κατά πλήρη εναρμόνιση του σχετικού εθνικού νομοθετικού πλαισίου με τις ρυθμίσεις των Οδηγιών. Πέραν τούτου, όμως, η διατήρηση του ορίου του ανεκτέλεστου θα πρέπει, κατά την άποψή της, να καταργηθεί πρωτίστως επειδή θέτει φραγμούς στον υγιή ανταγωνισμό και έρχεται σε αντίθεση τόσο με το πλαίσιο των διαδικασιών ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων που ορίζουν οι κοινοτικές Οδηγίες, όσο και με την ελευθερία παροχής υπηρεσιών και την αρχή της αποφυγής των διακρίσεων όπως ορίζονται από τη Συνθήκη για τη Λειτουργία της Ε.Ε. Ειδικότερα, υπό το πρίσμα αυτό, η ρύθμιση περί ανεκτέλεστου θεσπίζει διακρίσεις μεταξύ ημεδαπών και αλλοδαπών επιχειρήσεων. Εισάγει κατ' ουσίαν λόγο αποκλεισμού από τις διαδικασίες ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων έργου. Εισάγει φραγμούς σε επιχειρήσεις που είναι εγγεγραμμένες στο μητρώο σε κατώτερες κατηγορίες από την καλούμενη τάξη να συμμετέχουν σε διαγωνισμούς της περιγραφόμενης τάξης, κάνοντας επίκληση τεχνικής ικανότητας και οικονομικής επάρκειας άλλου φορέα. Τέλος, αντιβαίνει στην απλή λογική γιατί ένας οποιοσδήποτε φορέας ο οποίος δύναται να εκτελέσει ένα έργο με οικονομικότερους όρους να εμποδίζεται να προσφέρει και έτσι να ανατίθεται εν τέλει το έργο με χειρότερους όρους για το δημόσιο (και τον καταναλωτή) σε άλλον φορέα.

435. Επί των **κριτηρίων ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων, η Εταιρεία 3** αναφέρει ότι, ο ν. 4782/2021 επέφερε περιορισμένες τροποποιήσεις στο ήδη υφιστάμενο πλαίσιο του άρθρου 86 του ν. 4412/2016 περί κριτηρίων ανάθεσης. Σε ό,τι αφορά στα δημόσια έργα, η νομοθετική μεταβολή ουσιαστικά συνίσταται στην παροχή εξουσιοδότησης στον Υπουργό Υποδομών και Μεταφορών για την έκδοση απόφασης καθορισμού των κριτηρίων ανάθεσης τα οποία δύνανται να θέτουν οι αναθέτουσες αρχές, μετά από γνώμη του Τεχνικού Συμβουλίου της Γενικής Γραμματείας Υποδομών (άρθρο 86 παρ. 11Α του ν. 4412/2016, όπως πλέον ισχύει). Ωστόσο, από τις υπό κρίση Απόψεις δεν προκύπτει κατά την Εταιρεία με σαφήνεια, εάν η ΕΑ εντοπίζει πιθανά ζητήματα ανταγωνισμού στην ίδια τη λογική της εξουσιοδοτικής διάταξης ή στο περιεχόμενο της επικείμενης Υπουργικής Απόφασης. Συναφώς, τίθεται το ζήτημα εάν η αξιολόγηση του περιεχομένου της σχετικής Υπουργικής Απόφασης, εφόσον αυτή εκδοθεί, μπορεί να επηρεάσει ανάλογα και την αξιολόγηση της ίδιας της εξουσιοδοτικής διάταξης.

436. Κατά την Εταιρεία 3 η ως άνω νομοθετική μεταβολή φέρεται ότι κινείται προς την κατεύθυνση της μείωσης του φαινομένου αυθαίρετων, μεροληπτικών ή ανακόλουθων κρίσεων από την πλευρά των αναθετουσών αρχών κατά τον εκάστοτε σχεδιασμό των κριτηρίων για την ανάθεση δημοσίων συμβάσεων έργων. Από την άλλη

πλευρά, τίθεται το ζήτημα εάν η συγκεκριμένη ρύθμιση δικαιολογεί τους προβληματισμούς τους οποίους φέρεται να εξέφρασαν μεμονωμένες επιχειρήσεις του κλάδου. Οι εν λόγω προβληματισμοί επικεντρώνονται στον περιορισμό της ευχέρειας των αναθετουσών αρχών να σχεδιάζουν τα κριτήρια ανάθεσης επί τη βάση των δεδομένων της εκάστοτε σύμβασης, καθώς και στον κίνδυνο στρεβλώσεων στην αγορά, λόγω της κεντρικής και προβλέψιμης διαμόρφωσης των σχετικών κριτηρίων. Εντούτοις, είναι αμφίβολο εάν οι ανωτέρω προβληματισμοί βρίσκουν επαρκές έρεισμα στην υφιστάμενη διατύπωση του άρθρου 86 παρ. 11Α του ν. 4412/2016, όπως ισχύει. Σύμφωνα με την εν λόγω διάταξη, με απόφαση του Υπουργού Υποδομών και Μεταφορών καθορίζονται τα κριτήρια ανάθεσης τα οποία «δύνανται» (και όχι υποχρεούται) κάθε αναθέτουσα αρχή να λαμβάνει υπόψη κατά τις διαδικασίες σύναψης δημόσιας σύμβασης έργου. Συνάγεται, έτσι, ότι τα καθοριζόμενα από τον Υπουργό κριτήρια δεν θα είναι όλα υποχρεωτικά, αλλά η αναθέτουσα αρχή θα έχει ευχέρεια επιλογής μεταξύ των κριτηρίων αυτών, εκτός όσων θα προβλεφθούν ως υποχρεωτικά. Τούτο επιβεβαιώνεται και από την πρόβλεψη ότι η αναθέτουσα αρχή μπορεί, με αιτιολογημένη απόφασή της, να αποκλίνει από τα μη υποχρεωτικά κριτήρια της Υπουργικής Απόφασης, έπειτα από γνώμη του Τεχνικού Συμβουλίου Κατασκευών της Γενικής Γραμματείας Υποδομών.

437. Με αυτόν τον τρόπο, φαίνεται ότι ο νομοθέτης αφήνει ένα κρίσιμο πεδίο ευελιξίας για τις αναθέτουσες αρχές, με εμφανή στόχο τη διατήρηση μιας αναγκαίας προσαρμοστικότητας στη φύση και τις ιδιαιτερότητες κάθε συγκεκριμένου έργου, υπό όρους διαφάνειας και αντικειμενικότητας. Κατά συνέπεια, μπορεί βάσιμα να αναμένεται ότι τα κριτήρια ανάθεσης δεν θα εξειδικευτούν με τρόπο άκαμπτο και απόλυτο, σε βαθμό ώστε να καταστήσουν τον ανταγωνισμό στον κλάδο προβλέψιμο και, κατά τούτο, ευάλωτο. Τέλος, σημειώνεται ότι για την ορθή και ολοκληρωμένη αξιολόγηση της συγκεκριμένης νομοθετικής μεταβολής δεν επαρκεί ο εντοπισμός πιθανολογούμενων παράπλευρων αντι-ανταγωνιστικών επιπτώσεων για τον κατασκευαστικό κλάδο. Και στην περίπτωση αυτή, οι εν λόγω επιπτώσεις πρέπει να εκτιμηθούν σε σύγκριση με όλα τα δυνητικά πλεονεκτήματα της ρύθμισης. Οποιαδήποτε κανονιστική πρωτοβουλία είναι αναγκαίο να δικαιολογείται από το ειδικό βάρος των επιπτώσεων αυτών, εφόσον οι τελευταίες κρίνονται σοβαρότερες από τα οφέλη, σύμφωνα με την αρχή της αναλογικότητας. Σε κάθε περίπτωση, και δεδομένου ότι δεν είναι ακόμη γνωστός ο ακριβής τρόπος με τον οποίο θα εξειδικευτούν τα κριτήρια ανάθεσης, θα αξιολογηθεί στην πράξη κατά πόσο η εφαρμογή της σχετικής ρύθμισης θα είναι επωφελής για τον ανταγωνισμό. Η Εταιρεία ολοκληρώνει τις σκέψεις της επισημαίνοντας ότι, όπως ορθά αναφέρει και η ΕΑ στις υπό κρίση Απόψεις, η εκ των προτέρων εκτίμηση της ρύθμισης αυτής είναι ελλιπής αν δεν ληφθεί υπόψη ο τρόπος εφαρμογής της. Θα ήταν ωστόσο συνεπές να επισημανθεί ότι τούτο ισχύει για τις περισσότερες από τις εξεταζόμενες εν προκειμένω νομοθετικές διατάξεις, οι οποίες ακόμη δεν έχουν τεθεί σε πρακτική εφαρμογή.

Παράρτημα 2: Μελέτη Εμπειρογνώμονα²⁷³

Antitrust Risk Analysis of Common Ownership in the Ellaktor-Terna Case – 10/09/2021

1. Framework

Our quantitative analysis of the antitrust risk created by common ownership of Ellaktor and Terna by Reggeborgh in the public construction market is based on two main components:

1. Estimates of the effect of common ownership on the effective number of firms in the market.
2. Estimates of the effect of the number of firms that participate in a large public tender on the discount.

We combine 1 and 2 to obtain an estimate of the effect of common ownership of Ellaktor and Terna by Reggeborgh on the discounts obtained by the government in public construction tenders.

Additionally, we use our estimates of the effect of the number of firms in a public tender on discounts (combined with data on the average number of firms in class 6 versus class 7 tenders) to quantify what would be the effect of allowing class 6 firms to participate in class 7 tenders.

Estimating the effect of Common Ownership on the Effective Number of Firms

To evaluate the market concentration, we use a modified Herfindahl–Hirschman Index (MHHI), which extends the standard HHI index, by taking into consideration common ownership between firms in the respective market. In particular, following O’Brien and Salop (2000), the formula for the MHHI in a market with J firms is

$$MHHI = HHI + \sum_{j=1}^J \sum_{k \neq j}^K s_j s_k \lambda_{jk},$$

where, if I is the number of shareholders, λ_{jk} represents the weight that firm j puts on the profits of firm k in its objective function relative to its own profits, and is given by where

$$\lambda_{jk} = \frac{\sum_{i=1}^I \gamma_{ij} \beta_{ik}}{\sum_{i=1}^I \gamma_{ij} \beta_{ij}}.$$

In this expression, γ_{ij} is the control weight of shareholder i in firm j , and β_{ij} is the financial interest of shareholder i in firm j .

We employ two alternative specifications for MHHI, the proportional and the Banzhaf controls. The former control assumes that the effect of common ownership is proportional to the respective shares of each shareholder in competing firms, while the Banzhaf control assumes that the effect of common ownership is dependent on the effective voting power of each shareholder. Note that the concentration indices are constructed using data from 2020 on market shares and most recent ownership data. Also, we only considered the common ownership status of GEKTerna and the Ellaktor groups with respect to the Regeborgh Invest fund to derive the MHHI index.

²⁷³ Συγκεκριμένα του καθηγητή Jose Azar.

Under the two alternative controls for the MHHI index, we obtain the effective number of firms in the construction market [Table 1a]. Specifically, the MHHI index under the proportional control implies an effective number of 3.66 firms, while under the Banzhaf control the effective number of firms is 3.98. As a counterfactual we consider the case where there is no common ownership between the competing firms, that is, we consider the hypothetical case where the Regeborgh Invest fund does not have shares in more than one firm. Under that scenario, the market concentration is described by the HHI index (2313), which implies an effective number of firms of 4.32. So, in absence of common ownership, the effective number of firms would increase by 0.67 (or 17 log points) under the proportional control and by 0.34 (or 8 log points) under the Banzhaf control.

Table 1

a) Estimated effect of eliminating common ownership on discount				
	Proportional control		Banzhaf control	
	levels	logs	levels	logs
HHI	2313	2313	2313	2313
Effective number of firms (HHI)	4.32	4.32	4.32	4.32
MHHI	2735	2735	2510	2510
Effective number of firms (MHHI)	3.66	3.66	3.98	3.98
Change in (level/log) effective number of firms	0.67	0.17	0.34	0.08
Estimated effect of the (level/log) number of bidders on discount	2.44	17.72	2.44	17.72
Change in discount (percentage points)	1.63	2.97	0.83	1.45
b) Cumulative change in euro value considering class 6 and 7 tenders of 2018-2020 (in million EUR)				
	Proportional control		Banzhaf control	
	levels	logs	levels	logs
Total budget for class 6	3453	3453	3453	3453
Effect on class 6	56	102	29	50
Total budget for class 7	7530	7530	7530	7530
Effect on class 7	123	224	62	109
Total budget for classes 6 and 7	10983	10983	10983	10983
Effect on class 6 and 7	179	326	91	159

Estimating the effect of Common Ownership on the Effective Number of Firms with 2021 Ownership Change – PRELIMINARY Results

We now turn to the most recent developments in the ownership structure. As per September 2021 Reggeborgh has (i) increased its share in Ellaktor to 29.9% (from 14.3% used in the calculation above) and (ii) has not fully de-invested from GEK Terna, retaining a share of 3% (previously 12.1%). Additional changes involve Peristeris Giorgos increasing the share in GEKTerna to 29% (from 27.2%) and Pemanaro increasing the share in Ellaktor to 29% (from 20.6%). We calculate the indexes under the new ownership structure and the proportional control assumption and compare the results to the previous ones.

Firstly, note that the counterfactual (the hypothetical case where the Regeborgh Invest fund does not have shares in more than one firm hence no common ownership between the competing firms) captured by the HHI index expectedly remains the same, at 2313. This implies an effective number of firms of 4.32, as before. The MHHI index under the proportional control has decreased by almost 10% (from 2735 to 2464). This implies an effective number of 4.06 firms, suggesting that in absence of common ownership, the effective number of firms would increase by 0.26 (or 6 log points) under the proportional control. This is an over 60% decrease from the previous estimate of 0.67 (or 17 log points)

a) Estimated effect of eliminating common ownership on discount				
	Proportional control		Banzhaf control	
	levels	logs	levels	logs
HHI	2313	2313		
Effective number of firms (HHI)	4.32	4.32		
MHHI	2464	2464		
Effective number of firms (MHHI)	4.06	4.06		
Change in (level/log) effective number of firms	0.26	0.06		
Estimated effect of the (level/log) number of bidders on discount	2.44	17.72		
Change in discount (percentage points)	0.65	1.12		

b) Cumulative change in euro value considering class 6 and 7 tenders of 2018-2020 (in million EUR)				
	Proportional control		Banzhaf control	
	levels	logs	levels	logs
Total budget for class 6	3453	3453		
Effect on class 6	22	39		
Total budget for class 7	7530	7530		
Effect on class 7	49	84		
Total budget for classes 6 and 7	10983	10983		
Effect on class 6 and 7	71	123		

Estimating the effect of the Number of Firms on Discounts in Large Public Tenders

In order to estimate the effect of the change of the effective number of firms on market competition, we employ a dataset of auctions covering tenders from the period 2007-2021 to estimate the average effect of the number of bidders in an auction on the discount of the winning bidder. For that purpose, we build two alternative linear model specifications where we regress the winning discount on the level or log number of bidders controlling for prefecture and year fixed effects, considering only tenders with a budget of more than €10 million. We estimate [see Table 2, specification 8, also reported in Table 1a] a coefficient of 2.44 using the level specification and 17.72 under the log specification [see Table 2, Specification 7, also reported in Table 1a]. The interpretation of the coefficients is as follows. First, under the level specification, the results imply that increasing the number of bidders by one increases the winning discount by 2.44. Second, under the log specification, a coefficient of 17.72 implies that increasing the number of bidders by 1% increases the winning discount 0.1772 (i.e. 0.01×17.72).

Table 2: Effect of Number of Bidders on Discounts

	Dependent Variable: Discount							
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
Log Number of Bidders	17.02*** (1.179)		16.99*** (1.174)		16.01*** (1.931)		17.72*** (1.988)	
Nuber of Bidders		2.558*** (0.260)		2.562*** (0.257)		2.059*** (0.472)		2.442*** (0.534)
Log Initial Budget			0.641 (1.243)	1.066 (1.272)	0.203 (1.182)	0.725 (1.209)	-1.162 (1.125)	-0.592 (1.170)
Constant	15.47*** (1.828)	26.27*** (1.459)	4.684 (21.01)	8.274 (21.57)	3.811 (20.91)	5.731 (21.52)	27.15 (20.08)	29.13 (21.07)
Year Fixed Effects					Yes	Yes	Yes	Yes
Prefecture Fixed Effects							Yes	Yes
Observations	415	415	415	415	415	415	389	389
R-squared	0.176	0.123	0.177	0.124	0.284	0.229	0.431	0.371

Robust standard errors in parentheses
 *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Next, using the above estimates, we compute the change in euro value considering indicatively the total budget of class 6 and 7 tenders for the period 2018-2020 [Table 1b]. We find, for instance, that for class 6 and 7 with a total budget of €10.983 billion for the period 2018-2020, the benefit of eliminating common ownership would be €179 (€326) million using the proportional control, under the levels (logs) specification. Alternatively, if we use the Banzhaf control, we find a total benefit of €91 (€159) million under the levels (logs) specification.

Estimating the effect of allowing class 6 firms to participate in class 7 tenders

Using data on class 6 and 7 tenders, we compute the average number of firms participating in each class and find them to be 8.36 and 4.75 for class 6 and 7 respectively [Table 3a]. This implies that allowing class 6 firms to participate in class 7 tenders would effectively increase the number of bidders by 3.61 (i.e. $8.36 - 4.75$, or approximately 56%). Using the coefficient estimates from the regression analysis that we described earlier, we derive a change in discount of 8.81 percentage points using the levels specification and 10.01 percentage points for the logs specification. Analogously, if we consider the class 7 tenders for the period 2018-2020, which amount to a total budget of €7.53 billion, the benefit would be €663 (€754) million under the levels (logs) specification.

Table 3

a) Estimated effect of allowing class 6 firms to participate in class 7 tenders on discount		
Class 6 average number of bidders	8.36	8.36
Class 7 average number of bidders	4.75	4.75
	levels	logs
Change in (level/log) number of bidders	3.61	0.56
Estimated effect of the (level/log) number of bidders on discount	2.44	17.72
Change in discount (percentage points)	8.81	10.01
b) Cumulative change in euro value considering class 7 tenders for 2018-2020 (in million EUR)		
	levels	logs
Total budget for class 7	7530	7530
Effect on class 7	663	754

2. Datasets used:

1. Market shares
2. Ownership percent in GEK TERNA and ELLACTOR (OWNERSHIP.xlsx)
3. Data from the responses of level 6 and 7 firms on auctions that they participated (ERGA_FINAL_18.3.2021.XLSX)
4. Raw data on all tenders (tenders_uptodate_sate_spreadsheet_ja.xlsx)
 - a. This was updated to match tender code number from ERGA_FINAL_18.3.2021.XLSX where possible

Παράρτημα 3: Πίνακας Έργων

Πίνακας 1: Έργα υπό κατασκευή (υπογραφή 2020)

Έργο	Κατηγορία	Αναθέτουσα αρχή	Προϋπολογισμός έργου (με ΦΠΑ)
Ηλεκτρική Διασύνδεση Αττικής – Κρήτης	ενεργειακά έργα	ΑΔΜΗΕ	980.000.000
Εργολαβία Ολοκλήρωσης Αυτοκινητόδρομου Άκτιο – Αμβρακία	μεγάλα οδικά έργα αυτοκινητόδρομοι	Υπουργείο ΥΠΟΜΕ	150.000.000
Διευθέτηση Ρέματος Εσχατίας	φράγματα – αντιπλημμυρικά	Υπουργείο ΥΠΟΜΕ	86.200.000
Αξιοποίηση Μαρίνας Αλίμου	λιμενικά έργα	ΤΑΙΠΕΔ	50.000.000
Διευθέτηση Ρέματος Ερασίνου Αναολικής Αττικής	φράγματα – αντιπλημμυρικά	Υπουργείο ΥΠΟΜΕ	48.600.000
Διπλή Σύνδεση Λευκάδας	οδικά έργα	Υπουργείο ΥΠΟΜΕ	48.100.000
Οδικό Έργο Δέλτα – Καρδίτσα	οδικά έργα	Περιφέρεια Θεσσαλίας	32.350.000
Ε.Ο. Θεσσαλονίκης – Πολυγύρου, Τμήμα Θέρμη – Γαλατίστα	οδικά έργα	ΕΓΝΑΤΙΑ ΟΔΟΣ	29.000.000
Μετρό Θεσσαλονίκης Σηματοδότηση Γραμμής Καλαμαριάς	έργα μετρό	Αττικό Μετρό	27.280.000
Νέο Κτίριο Πανεπιστημίου Θεσσαλίας	κτιριακά εργα	Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας	27.000.000
Δίκτυο Αποχέτευση Πόρτο Ράφτη	έργα αποχέτευσης	Δήμος Μαρκόπουλου	26.880.000
Ολοκλήρωση Υποδομών Οικισμού Ποντοκόμης Κοζάνης	αστικά έργα υποδομών	Δήμος Κοζάνης	24.000.000
Νέο Δημαρχιακό Μέγαρο Αγίας Παρασκευής	κτιριακά εργα	Περιφέρεια Αττικής	21.080.000
Αξιοποίηση Πύργου Πειραιά	κτιριακά εργα	Δήμος Πειραιά	20.500.000
Νέο Δημαρχιακό Μέγαρο Χαλανδρίου	κτιριακά εργα	Δήμος Χαλανδρίου	20.150.000
Ολοκλήρωση Νέου Γηπέδου ΑΕΚ	αστικά έργα υποδομών	Περιφέρεια Αττικής	20.000.000
Ε.Ο. Θεσσαλονίκης – Κασσάνδρας, Τμήμα Μουδανιά – Ποτίδαια	οδικά έργα	ΕΓΝΑΤΙΑ ΟΔΟΣ	19.800.000
Βελτίωση Ε.Ο. Πύργου – Καλού Νερού	οδικά έργα	Υπουργείο ΥΠΟΜΕ	19.800.000
Επέκταση Βιολογικού Αγριάς – Νέας Αγχιάλου	έργα αποχέτευσης	ΔΕΥΑ Βόλου	15.600.000
Βιολογικός Καθαρισμός Ερέτριας	έργα αποχέτευσης	Δήμος Ερέτριας	15.290.000

Πηγή: Κατάλογος Μεγάλων Έργων – Υπό Κατασκευή, yrodomes.com, Απρίλιος 2022

Πίνακας 2 : έργα υπό κατασκευή (υπογραφή 2021)

Έργο	Κατηγορία	Αναθέτουσα αρχή	Προϋπολογισμός (με ΦΠΑ)
Νέα Γραμμή 4 Μετρό Αθήνας τμήμα Αλσος Βεΐκου – Γουδή	έργα μετρό	Αττικό Μετρό	1.790.000.000 €
Αυτοκινητόδρομος Ε65, τμήμα Τρίκαλα – Κηπουρείο Γρεβενών	μεγάλα οδικά αυτοκινητόδρομοι	Υπουργείο ΥΠΟΜΕ	422.000.000 €
Ολυμπία Οδός – Τμήμα Πάτρα – Πύργος	μεγάλα οδικά αυτοκινητόδρομοι	Υπουργείο ΥΠΟΜΕ	316.000.000 €
Φωτοβολταϊκό Πάρκο Κοζάνης	ενεργειακά έργα	ΔΕΗΑΝ	127.000.000 €
Δίκτυα – Αγωγοί ακαθάρτων σε Ραφήνα – Πικέριμι, Σπάτα – Αρτέμιδα	έργα αποχέτευσης	ΕΥΔΑΠ	79.000.000 €
Σύνδεση 6 ^{ου} Προβλήτα ΟΛΘ με Εγνατία – ΠΑΘΕ	οδικά έργα	ΕΓΝΑΤΙΑ ΟΔΟΣ	74.100.000 €
Σταθμός Συμπύεση Αμπέλιας	ενεργειακά έργα	ΔΕΣΦΑ	72.290.000 €
Αποχετευτικό Δίκτυο Παλλήνης	έργα αποχέτευσης	ΕΥΔΑΠ	58.500.000 €
ΚΥΤ Κουμουνδούρου	ενεργειακά έργα	ΑΔΜΗΕ	55.900.000 €
Πρόδρομες Εργασίες Γραμμή 4 Μετρό Αθήνας	έργα μετρό	Αττικό Μετρό	48.300.000 €
Δίκτυα Αποχέτευσης σε Πικέριμι – Ντράφι – Διώνη	έργα αποχέτευσης	ΕΥΔΑΠ	42.400.000 €
Ασφαλτοστρώσεις σε 127 Οδούς Δήμου Αθηναίων	αστικά έργα υποδομών	Δήμος Αθηναίων	42.000.000 €
Δίκτυα αποχέτευσης λυμάτων οικισμών Αιγιαλείας	έργα αποχέτευσης	ΔΕΥΑ ΑΙΓΙΑΛΕΙΑΣ	41.830.000 €
Φωτοβολταϊκά Πάρκα Μεγαλόπολης	ενεργειακά έργα	ΔΕΗΑΝ	38.100.000 €
Περιφερειακή Οδός Αλεξανδρούπολης	οδικά έργα	Υπουργείο ΥΠΟΜΕ	36.000.000 €
Έργα Οδικής Ασφάλειας ΕΟ Πατρών – Πύργου	οδικά έργα	Υπουργείο ΥΠΟΜΕ	30.000.000 €
Μονάδα Επεξεργασίας Νερού Θεσσαλονίκης	έργα άρδευσης και ύδρευσης	ΕΥΑΘ	26.910.000 €
Ε.Ο. Λάρισας – Τρικάλων, Τερψιθέα – Ραχούλα	οδικά έργα	Περιφέρεια Θεσσαλίας	26.700.000 €
Αναβάθμιση Αεροδρομίου Χίου	έργα σε αεροδρόμια	Υπουργείο ΥΠΟΜΕ	24.740.000 €
Τηλεθέρμανση Πτολεμαΐδας – Σύνδεση με Μονάδα Πτολεμαΐδα 5	ενεργειακά έργα	Δημοτική Επιχείρηση Τηλεθέρμανσης Πτολεμαΐδας	24.400.000 €

Πηγή : Κατάλογος μεγάλων έργων – υπό κατασκευή, yprodomes.com, Απρίλιος 2022

Πίνακας 3: Έργα Σε Δημοσίευση

Έργο	Κατηγορία	Αναθέτουσα	Προϋπολογισμός (με ΦΠΑ)
Νέα Σιδηροδρομική Γραμμή Θεσσαλονίκη – Τοξότες	σιδηροδρομικά	ΕΡΓΟΣΕ	2.093.000.000 €
Αναβάθμιση γραμμής Αλεξανδρούπολη – Ορμένιο	σιδηροδρομικά	ΕΡΓΟΣΕ	1.336.000.000 €
ΒΟΑΚ: Τμήμα Χανιά – Χερσόνησος	μεγάλα οδικά αυτοκινητόδρομοι	Υπουργείο ΥΠΟΜΕ	1.100.000.000 €
Νέα Σιδηροδρομική Γραμμή Ρίο – Λιμένας Πάτρας	σιδηροδρομικά	ΕΡΓΟΣΕ	591.480.000 €
Μονάδα Διαχείρισης Απορριμμάτων Φυλής	έργα διαχείρισης απορριμμάτων	ΕΔΣΝΑ	571.880.000 €
Νέα Σιδηροδρομική Γραμμή Κορωπί – Λαύριο	σιδηροδρομικά	ΕΡΓΟΣΕ	484.480.000 €
Περιφερειακή Οδός Θεσσαλονίκης: Flyover	μεγάλα οδικά αυτοκινητόδρομοι	Υπουργείο ΥΠΟΜΕ	462.000.000 €
Υποθαλάσσια Ζεύξη Σαλαμίνας Περάματος	μεγάλα οδικά αυτοκινητόδρομοι	Υπουργείο ΥΠΟΜΕ	400.000.000 €
Προμήθεια 770 αστικών λεωφορείων για Αθήνα – Θεσσαλονίκη	αστικά έργα υποδομών	Υπουργείο ΥΠΟΜΕ	383.490.000 €
Νέα Σιδηροδρομική Γραμμή Αεροδρόμιο – Λιμένας Ραφήνας	σιδηροδρομικά	ΕΡΓΟΣΕ	383.160.000 €
Μονάδα Διαχείρισης Απορριμμάτων Πειραιά	έργα διαχείρισης απορριμμάτων	ΕΔΣΝΑ	372.860.000 €
ΒΟΑΚ: τμήμα Χερσόνησος – Νεάπολη	μεγάλα οδικά αυτοκινητόδρομοι	Υπουργείο ΥΠΟΜΕ	359.600.000 €
Αττική Οδός: Επέκταση Λεωφόρου Κύμης	μεγάλα οδικά αυτοκινητόδρομοι	Υπουργείο ΥΠΟΜΕ	352.300.000 €
Ηλεκτρική Διασύνδεση Σερίφου – Μήλου – Σαντορίνης – Φολεγάνδρου	ενεργειακά έργα	ΑΔΜΗΕ	328.600.000 €
Λειτουργία Συντήρηση ΚΕΛ Ψυττάλειας	έργα αποχέτευσης	ΕΥΔΑΠ	324.200.000 €
Οδικός Άξονας Καλαμάτα – Πύλος – Μεθώνη	μεγάλα οδικά αυτοκινητόδρομοι	Υπορείο ΥΠΟΜΕ	312.230.000 €
Εξωτερικό Υδροδοτικό Σύστημα Αττικής	έργα άρδευσης και ύδρευσης	Υπουργείο ΥΠΟΜΕ	291.220.000 €
Λαμία – Ιτέα – Αντίρριο: Τμήμα Μπράλος – Αμφισσα	μεγάλα οδικά αυτοκινητόδρομοι	Υπουργείο ΥΠΟΜΕ	285.500.000 €
Φοιτητικές Εστίες Πανεπιστημίου Κρήτης	κτιριακά έργα	Πανεπιστήμιο Κρήτης	255.000.000 €
Μονάδα Διαχείρισης Απορριμμάτων Δυτικού Τομέα Κεντρικής Μακεδονίας	έργα διαχείρισης απορριμμάτων	ΦΟΔΣΑ Κ. ΜΑΚΕΔΟΝΙΑΣ	250.700.000 €
Παράκαμψη Χαλκίδας και Ψαχνών	μεγάλα οδικά αυτοκινητόδρομοι	Υπουργείο ΥΠΟΜΕ	210.000.000 €
ΒΟΑΚ: Τμήμα Νεάπολη – Άγιος Νικόλαος	μεγάλα οδικά αυτοκινητόδρομοι	Υπουργείο ΥΠΟΜΕ	186.000.000 €
Μετρό Θεσσαλονίκης: Προμήθεια 15 συρμών	έργα μετρό	Αττικό Μετρό	176.080.000 €
Ολοκλήρωση Νέας Διπλής Σιδηροδρομικής Γραμμής Υψηλών Ταχυτήτων Αίγιο – Ρίο	σιδηροδρομικά	ΕΡΓΟΣΕ	174.970.000 €
13 Περιφερειακά Κέντρα Πολιτικής Προστασίας	κτιριακά έργα	ΚΤΥΠ ΑΕ	163.000.000 €

Μη εμπιστευτική έκδοση

17 Σχολεία – ΣΔΙΤ στην Κεντρική Μακεδονία	κτιριακά έργα	ΚΤΥΠ ΑΕ	159.210.000 €
Δικαστικά Μέγαρα Θεσσαλονίκης, Κιλκίς, Σερρών και Έδεσσα	κτιριακά έργα	ΚΤΥΠ ΑΕ	148.810.000 €
Νέο Κτίριο Γενικής Γραμματείας Υποδομών στην Οδό Πειραιώς	κτιριακά έργα	Υπουργείο ΥΠΟΜΕ	139.600.000 €
Μονάδα Διαχείρισης Απορριμμάτων Βορειο-Ανατολικής Αττικής	έργα διαχείρισης απορριμμάτων	ΕΛΣΝΑ	139.050.000 €
Ηλεκτρική Διασύνδεση Κυκλάδων: Νάξος – Σαντορίνη	ενεργειακά έργα	ΑΔΜΗΕ	124.000.000 €
Φοιτητικές Εστίες Πανεπιστημίου Θεσσαλίας	κτιριακά έργα	Πανεπιστήμιο Θράκης	116.000.000 €
ΚΕΛ Ραφνας – Πικερμίου	έργα αποχέτευσης	ΕΥΔΑΠ	110.000.000 €
Φοιτητικές Εστίες Πανεπιστημίου Θράκης	κτιριακά έργα	Πανεπιστήμιο Θράκης	107.300.000 €
Φράγμα Χαβρία Χαλκιδικής	φράγματα – αντιπλημμυρικά	Υπουργείο ΥΠΟΜΕ	105.890.000 €
Δίκτυο Αποχέτευσης Ακαθάρτων Οικισμών Μαραθώνα	έργα αποχέτευσης	ΕΥΔΑΠ	90.330.000 €
Κέντρο Ιατροβιολογικών Ερευνών Ακαδημίας Αθηνών	κτιριακά έργα	Ίδρυμα Ιατροβιολογικών Ερευνών της Ακαδημίας Αθηνών	89.000.000 €
Ανακαίνιση 14 Συρμών της Γραμμής 1 Μετρό Αθήνας	έργα μετρό	ΣΤΑΣΥ	86.800.000 €
Διευθέτηση Μεγάλου Ρεύματος Ραφίνας	φράγματα – αντιπλημμυρικά	Υπουργείο ΥΠΟΜΕ	85.690.000 €
Ηλεκτροκίνηση Γραμμής Κιάτο – Αίγιο	σιδηροδρομικά	ΕΡΓΟΣΕ	83.970.000 €
Ηλεκτροκίνηση Γραμμής Παλιοφάρσαλος – Καλαμπάκα	σιδηροδρομικά	ΕΡΓΟΣΕ	72.800.000 €
Ε.Ο. Καστοριά – Πτολεμαΐδα: Σήραγγα Κλεισούρας	οδικά έργα	ΕΓΝΑΤΙΑ ΟΔΟΣ Α.Ε.	71.070.000 €
Μονάδα Επεξεργασίας Απορριμμάτων Καβάλας	έργα διαχείρισης απορριμμάτων	ΔΙΑΑΜΑΘ	67.140.000 €
Σύνδεση ΟΛΘ με Σιδηροδρομικό Δίκτυο και Προαστιακός Θεσσαλονίκης	σιδηροδρομικά	ΕΡΓΟΣΕ	66.340.000 €
Μονάδα Διαχείρισης Απορριμμάτων Αγρινίου	έργα διαχείρισης απορριμμάτων	Δήμος Αγρινίου	63.400.000 €
Πολιτεία Καινοτομίας στην Οδό Πειραιώς	κτιριακά έργα	ΥΠΑΝΕΠ – ΓΓ ΕΡΕΥΝΑΣ ΚΑΙ ΤΕΧΝΟΛΟΓΙΑΣ	58.200.000 €
Μονάδα Επεξεργασίας Απορριμμάτων Χερσονήσου Κρήτης	έργα διαχείρισης απορριμμάτων	ΦΟΔΣΑ ΒΟΡ. ΠΕΔΙΑΔΑΣ	57.300.000 €
Μονάδα Διαχείρισης Απορριμμάτων Κέρκυρας	έργα διαχείρισης απορριμμάτων	Περιφέρεια Ιονίων Νήσων	54.930.000 €
Υποσταθμοί Διασύνδεσης Σερίφου – Μήλου – Σαντορίνης	ενεργειακά έργα	ΑΔΜΗΕ	54.030.000 €
Δίκτυο Αποχέτευσης Δηλεσίου	έργα αποχέτευσης	Δήμος Τανάγρας	50.900.000 €
Άξονας Ξάνθη – Σύνορα, Τμήμα Μελίβοια – Δημάριο	οδικά έργα	ΕΓΝΑΤΙΑ ΟΔΟΣ Α.Ε.	48.800.000 €
Αναβάθμιση Αεροδρομίου Πάρου	έργα σε αεροδρόμιο	Υπουργείο ΥΠΟΜΕ	46.200.000 €
Β' φάση έργων αναβάθμισης Κεντρικού Σταθμού Αθηνών – Σύνδεση με Μετρό	σιδηροδρομικά	ΕΡΓΟΣΕ	42.140.000 €

Μη εμπιστευτική έκδοση

Αρδευτικά δίκτυα Φράγματος Τριανταφυλλιάς – Α Φάση	έργα άρδευσης και ύδρευσης	Υπουργείο ΥΠΟΜΕ	41.500.000 €
Μονάδα Διαχείρισης Απορριμμάτων Δυτικής Θεσσαλίας	έργα διαχείρισης απορριμμάτων	Περιφέρεια Θεσσαλίας	40.730.000 €
Μονάδα Διαχείρισης Απορριμμάτων Ρόδου	έργα διαχείρισης απορριμμάτων	Περιφέρεια Νοτίου Αιγαίου	39.500.000 €
Φωτοβολταϊκό Πάρκο «Άγιος Χριστόφορος» Εορδαίας Κοζάνης	ενεργειακά έργα	ΔΕΗΑΝ	38.900.000 €
Αντιπλημμυρικά έργα Λαχαναγοράς Θεσσαλονίκης	φράγματα – αντιπλημμυρικά	Υπουργείο ΥΠΟΜΕ	31.000.000 €
Ύδρευση Πόλης Κέρκυρας από ΕΑΝ Χρυσήϊδας	έργα άρδευσης και ύδρευσης	Υπουργείο ΥΠΟΜΕ	29.100.000 €
β' Φάση Ύδρευσης Ρόδου από Φράγμα Γαδουρά	έργα άρδευσης και ύδρευσης	Υπουργείο ΥΠΟΜΕ	28.270.000 €
Δίκτυο Ύδρευσης Κιλκίς – Α&Β Φάση	έργα άρδευσης και ύδρευσης	ΔΕΥΑ ΚΙΛΚΙΣ	28.140.000 €
Μονάδα Διαχείρισης Απορριμμάτων Ναυπάκτου	έργα διαχείρισης απορριμμάτων	Δήμος Ναυπάκτου	28.000.000 €
Μονάδα Διαχείρισης Απορριμμάτων Σητείας	έργα διαχείρισης απορριμμάτων	ΕΣΔΑΚ	26.210.000 €
Ολοκλήρωση Λιμένα Νέου Μαρμαρά Σιθωνίας	λιμενικά έργα	Υπουργείο ΥΠΟΜΕ	24.740.000 €
Επέκταση Φυσικού Αερίου στην Πάτρα	ενεργειακά έργα	ΔΕΔΑ	24.000.000 €
Μετρο Θεσσαλονίκης: Προμήθεια Συστημάτων Ελέγχου Καλαμαριάς	έργα μετρό	Αττικό Μετρό	23.680.000 €
Οδικό Έργο Τρίκαλα – Καραβοπόρος	οδικά έργα	Περιφέρεια Θεσσαλίας	22.240.000 €
Αντιπλημμυρικά έργα Λουτρακίου	φράγματα – αντιπλημμυρικά	Υπουργείο ΥΠΟΜΕ	21.000.000 €
Βιολογικός – Διάθεση Λυμάτων Οικισμών Χαλκίδας	έργα αποχέτευσης	ΔΕΥΑ ΧΑΛΚΙΔΑΣ	19.500.000 €
Αντικατάσταση Δικτύου Ύδρευσης Ηρακλείου Κρήτης	έργα άρδευσης και ύδρευσης	ΔΕΥΑ ΗΡΑΚΛΕΙΟΥ	18.710.000 €
Πρόδρομες Εργασίες Μετρό Θεσσαλονίκης προς Δυτικά	έργα μετρό	Αττικό Μετρό	18.600.000 €
Αποχετευτικά έργα σε Κορυδαλλό – Νίκαια	έργα αποχέτευσης	Περιφέρεια Αττικής	18.600.000 €
Συντήρηση, Λειτουργία, Εκμετάλλευση Θριάσιου ΙΙ	αστικά έργα υποδομών	Υπουργείο ΥΠΟΜΕ	18.410.000 €
Επέκταση Αμαξοστασίου Τραμ Ελληνικού	έργα μετρό	Αττικό Μετρό	18.200.000 €
Επέκταση Φυσικού Αερίου σε Κατερίνη – Αλεξάνδρεια	ενεργειακά έργα	ΔΕΔΑ	18.100.000 €
Ολοκλήρωση Δικτύου Ύδρευσης Καβάλας	έργα άρδευσης και ύδρευσης	ΔΕΥΑ ΚΑΒΑΛΑΣ	17.580.000 €
Παράκαμψη Πυθαγορείου Χώρας Σάμου	οδικά έργα	Περιφέρεια Βορείου Αιγαίου	17.300.000 €
Δίκτυο Αποχέτευσης Ιστιαίας	έργα αποχέτευσης	Δήμος Ιστιαίας – Αιδηψού	16.810.000 €
Έργα Οδικής Ασφάλειας ΒΟΑΚ	οδικά έργα	Περιφέρεια Κρήτης	16.500.000 €
Παράκαμψη Νικόπολης Πρέβεζας	οδικά έργα	Περιφέρεια Ηπείρου	15.250.000 €
Άρδευση Θεσσαλικού Κάμπου από τη Λίμνη Κάρλα	έργα άρδευσης και ύδρευσης	Περιφέρεια Θεσσαλίας	15.000.000 €

Μη εμπιστευτική έκδοση

Επέκταση Φυσικού Αερίου σε Καστοριά – Άργος – Ορεστικό	ενεργειακά έργα	ΔΕΔΑ	14.500.000 €
Αποκατάσταση Ανάδειξη Πρώην Βασιλικού Ανακτόρου Τατοΐου	κτιριακά έργα	Υπουργείο Πολιτισμού και Αθλητισμού	14.300.000 €
Νέα Γέφυρα Στρυμόνα Ποταμού	οδικά έργα	Περιφέρεια Κεντρικής Μακεδονίας	14.000.000 €
Ε.Ο. Λαμία – Αντίρριο: Γραβιά – Μεταλλεία Βωξίτη	οδικά έργα	Υπουργείο ΥΠΟΜΕ	13.500.000 €
Επέκταση Φυσικού Αερίου σε Αγρίνιο – Πύργο	ενεργειακά έργα	ΔΕΔΑ	13.300.000 €
Υπογειοποίηση Δικτύων Άρδευσης Νομού Τρικάλων	έργα άρδευσης και ύδρευσης	Υπουργείο Αγρ. Ανάπτυξης	12.000.000 €
Αναβάθμιση Τερματικού Αεροδρομίου Χίου	έργα σε αεροδρόμιο	Υπουργείο ΥΠΟΜΕ	11.920.000 €
Άρδευτικά δίκτυα Δυτικής Πεδιάδας Νέστου	έργα άρδευσης και ύδρευσης	Περιφέρεια Ανατ. Μακεδονίας – Θράκης	11.590.000 €
Αποχέτευση Ακαθάρτων Οικισμών Σταυρού Χανίων	έργα αποχέτευσης	ΔΕΥΑ ΧΑΝΙΩΝ	11.200.000 €
Επέκταση Φυσικού Αερίου σε Κιλκίς – Σέρρες	ενεργειακά έργα	ΔΕΔΑ	10.900.000 €
Β' Φάση Αποχέτευσης Ομβρίων Καλαμαριάς	έργα αποχέτευσης	Υπουργείο ΥΠΟΜΕ	10.520.000 €
Αναβάθμιση Κτιρίου Πανεπιστημίου Φλώρινας	κτιριακά έργα	Πανεπιστήμιο Δυτικής Μακεδονίας	9.600.000 €
Αποκατάσταση Κτιρίου Μπενακείου Βιβλιοθήκης	κτιριακά έργα		
Παραχώρηση Λιμένα Αλεξανδρούπολης, Λιμένα Καβάλας και Λιμένα Ηγουμενίτσας	λιμενικά έργα	ΤΑΙΠΕΔ	

Πηγή: Κατάλογος Μεγάλων Έργων – Σε Δημοπράτηση, Προς Δημοπράτηση, Μελλοντικά Έργα, ypodomes.com, Απρίλιος 2022

Παράρτημα 4: Μελέτη Εμπειρογνώμονα²⁷⁴

Bidding Analysis for the Construction Tenders Market

We look at the three periods of interest:

1. 1.1.20-31.8.20 – preceding an increase in common ownership
2. 1.9.2020-31.3.2021 – increased common ownership
3. 1.4.2021-01.01.2022 – decreased common ownership

We also use the period of 1.1.2019-31.12.2019 in the robustness checks.

The first step of the analysis addresses the question: in period II (where common ownership was higher) (i) are discounts on the budget offered by firms' bids lower overall, (ii) are the winning bid discounts lower.

We observe the following (Table 1):

1. **Discounts in bid offers** overall fall in period 2 compared to period 1 (by about 10-13%, depending on specification) and remain low in period 3 (11-14 below those in period 1, depending on specification).

2. **Discounts in winning bid offers** overall fall in period 2 compared to period 1 (by about 10%,) and increase slightly while remaining low in period 3 (6% below those in period 1).

Table 1.

	<i>Dependent variable:</i>					
	(1)	Discount (2)	(3)	(4)	WinDiscount (5)	(6)
nBidders		0.019** (0.008)	-0.007 (0.010)		0.070*** (0.017)	0.031* (0.018)
Period 2	-0.136*** (0.025)	-0.135*** (0.025)	-0.130*** (0.024)	-0.099*** (0.030)	-0.099*** (0.029)	-0.093*** (0.028)
Period 3	-0.111*** (0.022)	-0.119*** (0.022)	-0.141*** (0.022)	-0.032 (0.028)	-0.033 (0.027)	-0.067** (0.027)
log(Budget)			0.029*** (0.007)			0.035*** (0.007)
Constant	0.263*** (0.014)	0.228*** (0.021)	-0.186* (0.098)	0.235*** (0.017)	0.143*** (0.027)	-0.339*** (0.104)
Observations	368	368	368	239	239	239
R ²	0.100	0.112	0.155	0.044	0.111	0.191
Adjusted R ²	0.095	0.105	0.146	0.036	0.100	0.177
Residual Std. Error	0.185 (df = 365)	0.184 (df = 364)	0.179 (df = 363)	0.182 (df = 236)	0.176 (df = 235)	0.168 (df = 234)
F Statistic	20.177*** (df = 2; 365)	15.293*** (df = 3; 364)	16.704*** (df = 4; 363)	5.487*** (df = 2; 236)	9.802*** (df = 3; 235)	13.827*** (df = 4; 234)

Note:

*p<0.1; **p<0.05; ***p<0.01

²⁷⁴ Συγκεκριμένα της Alina Velias.

We then ask whether occasions where Aktor bid in the same tender as Terna are associated with lower discounts, independently of the period.

We also use placebo tests of Aktor bidding jointly with Intrakat (Placebo 1) and jointly with Avax (Placebo 2) to compare.

We see that (Table 2):

3. For the overall bid value, when Aktor and Terna both bid it increases the discount of the overall bid but by slightly less compared to placebo cases (7% compared to 10-12%).

4. **For the winning bids**, we only observe no significant association with bidding by both Aktor and Terna ($p < 0.05$), a higher discounts for one of the placebos (+17%), but not for the other placebo ($p < 0.05$).

Table 2.

	<i>Dependent variable:</i>					
	(1)	Discount		(4)	WinDiscount	
nBidders	-0.024* (0.013)	-0.036*** (0.012)	-0.028** (0.012)	0.016 (0.021)	-0.029 (0.025)	0.022 (0.022)
Period2	-0.124*** (0.024)	-0.109*** (0.024)	-0.116*** (0.024)	-0.090*** (0.028)	-0.077*** (0.027)	-0.091*** (0.028)
Period3	-0.134*** (0.023)	-0.138*** (0.022)	-0.142*** (0.022)	-0.062** (0.027)	-0.065** (0.026)	-0.067** (0.027)
log(Budget)	0.030*** (0.007)	0.028*** (0.007)	0.030*** (0.007)	0.035*** (0.007)	0.035*** (0.007)	0.035*** (0.007)
BothBid	0.077** (0.035)			0.086 (0.065)		
BothBid-Placebo1		0.120*** (0.028)			0.170*** (0.049)	
BothBid-Placebo2			0.099*** (0.033)			0.039 (0.059)
Constant	-0.177* (0.098)	-0.158* (0.096)	-0.181* (0.097)	-0.323*** (0.104)	-0.294*** (0.102)	-0.333*** (0.104)
Observations	368	368	368	239	239	239
R ²	0.167	0.197	0.175	0.197	0.230	0.193
Adjusted R ²	0.155	0.186	0.164	0.180	0.214	0.175
Residual Std. Error	0.179 (df = 362)	0.175 (df = 362)	0.178 (df = 362)	0.168 (df = 233)	0.165 (df = 233)	0.169 (df = 233)
F Statistic	14.472*** (df = 5; 362)	17.719*** (df = 5; 362)	15.384*** (df = 5; 362)	11.443*** (df = 5; 233)	13.935*** (df = 5; 233)	11.126*** (df = 5; 233)

Note:

* $p < 0.1$; ** $p < 0.05$; *** $p < 0.01$

In the third step, we ask whether discounts are different by both the periods and when companies bid jointly or not. We observe that (Table 3):

5. **In period 2, for both overall bids and winning bids**, joint bidding by Aktor and Terna is associated with highest reduction in discounts in period 2 (27-28%) – compared to a 19% reduction for placebo 1 and no significant reduction for placebo 2.

6. **In period, 3**, the reduction in discounts continues being associated with the joint bid by the companies: a 22% reduction in overall bid discount and 31% reduction in winning bid discount. Notably, there is a similar reduction observed in placebo 1 and 2 joint bid (19-23% reduction in overall discounts and in winning bid discounts).

Table 3.

	<i>Dependent variable:</i>					
	Discount (1)	WinDiscount (2)	Discount (3)	WinDiscount (4)	Discount (5)	WinDiscount (6)
nBidders	-0.023* (0.013)	0.013 (0.022)	-0.033*** (0.012)	-0.028 (0.025)	-0.022* (0.012)	0.030 (0.023)
Period 2	-0.091*** (0.025)	-0.077*** (0.028)	-0.068*** (0.025)	-0.063** (0.028)	-0.102*** (0.025)	-0.088*** (0.028)
Period 3	-0.094*** (0.024)	-0.053* (0.027)	-0.055** (0.026)	-0.034 (0.028)	-0.098*** (0.025)	-0.051* (0.028)
BothBid	0.193*** (0.042)	0.173** (0.074)				
BothBid-Placebo1			0.233*** (0.034)	0.251*** (0.057)		
BothBid- Placebo2					0.181*** (0.041)	0.091 (0.068)
log(Budget)	0.028*** (0.007)	0.035*** (0.007)	0.024*** (0.006)	0.033*** (0.007)	0.028*** (0.007)	0.034*** (0.007)
Period2:BothBid	-0.271*** (0.078)	-0.281** (0.136)				
Period3:BothBid	-0.222*** (0.056)	-0.314* (0.179)				
Period2: BothBid- Placebo1			-0.193*** (0.070)	-0.139 (0.106)		
Period3: BothBid- Placebo1			-0.236*** (0.043)	-0.209*** (0.072)		
Period2: BothBid- Placebo2					-0.059 (0.131)	0.014 (0.180)
Period3: BothBid- Placebo2					-0.195*** (0.051)	-0.191* (0.098)
Constant	-0.174* (0.095)	-0.330*** (0.103)	-0.135 (0.092)	-0.277*** (0.101)	-0.167* (0.096)	-0.326*** (0.104)
Observations	368	239	368	239	368	239
R ²	0.215	0.219	0.262	0.258	0.207	0.206
Adjusted R ²	0.200	0.195	0.247	0.236	0.192	0.182
Residual Std. Error	0.174 (df = 360)	0.166 (df = 231)	0.169 (df = 360)	0.162 (df = 231)	0.175 (df = 360)	0.168 (df = 231)
F Statistic	14.090*** (df = 7; 360)	9.249*** (df = 7; 231)	18.220*** (df = 7; 360)	11.491*** (df = 7; 231)	13.436*** (df = 7; 360)	8.577*** (df = 7; 231)

Note:

*p<0.1; **p<0.05; ***p<0.01

Finally, we explore whether companies are more or less likely to bid jointly dependent on the time period and on the budget of the project.

We observe that (Table 4):

7. The joint bidding of Aktor with companies other than Terna (the placebo) reduces slightly in period 2 (0.9-1.8%), while there is no significant reduction of joint bidding of Aktor and Terna (p>0.05).

8. Greater budget makes joint bidding more likely across all combinations of companies (that of interest and the placebos). There is no differential effect of size of the budget between the periods.

Table 4.

	<i>Dependent variable:</i>					
	BothBid		BothBid- Placebo1		BothBid- Placebo2	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Period2	-0.201 (0.440)	-2.614 (6.103)	-0.945** (0.397)	-0.590 (5.111)	-1.825** (0.751)	-2.718 (10.822)
Period3	0.240 (0.274)	-6.161* (3.347)	-0.001 (0.237)	-1.277 (2.615)	0.333 (0.266)	-5.992* (3.294)
log(Budget)	0.689*** (0.090)	0.508*** (0.125)	0.518*** (0.072)	0.485*** (0.104)	0.707*** (0.091)	0.528*** (0.123)
Period2:log(Budget)		0.137 (0.362)		-0.022 (0.307)		0.048 (0.642)
Period3:log(Budget)		0.358* (0.187)		0.073 (0.149)		0.356* (0.184)
Constant	-13.458*** (1.587)	-10.300*** (2.174)	-9.717*** (1.235)	-9.160*** (1.765)	-13.649*** (1.603)	-10.526*** (2.136)
Observations	538	538	538	538	538	538
Log Likelihood	-218.440	-216.579	-270.088	-269.950	-210.310	-208.421
Akaike Inf. Crit.	444.880	445.158	548.176	551.900	428.620	428.842
Note:	*p<0.1; **p<0.05; ***p<0.01					

Datasets used:

5. Data from the responses of level 7 firms on auctions that they participated (ERGA_100322.XLSX)

Παράρτημα 5: Οικονομικές Σχέσεις μεταξύ μετόχων της ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ και ΕΛΛΑΚΤΩΡ

REGGEBORG²⁷⁵

[...].

[...]²⁷⁶

[...]:

A. ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ Α.Ε.

	ΗΜΕΡΟΜΗΝΙΑ ΣΥΝΑΛΛΑΓΗΣ	ΕΙΔΟΣ ΣΥΝΑΛΛΑΓΗΣ	ΠΟΣΟ ΣΥΝΑΛΛΑΓΗΣ
1.	[...]	[...]	[...]
2.	[...]	[...]	[...]
3.	[...]	[...]	[...]
4.	[...]	[...]	[...]

B. ΤΕΡΝΑ ΕΝΕΡΓΕΙΑΚΗ Α.Β.Ε.Τ.Ε.

	ΗΜΕΡΟΜΗΝΙΑ ΣΥΝΑΛΛΑΓΗΣ	ΕΙΔΟΣ ΣΥΝΑΛΛΑΓΗΣ	ΠΟΣΟ ΣΥΝΑΛΛΑΓΗΣ
1.	[...]	[...]	[...]
2.	[...]	[...]	[...]
3.	[...]	[...]	[...]
4.	[...]	[...]	[...]
5.	[...]	[...]	[...]
6.	[...]	[...]	[...]
7.	[...]	[...]	[...]
8.	[...]	[...]	[...]
9.	[...]	[...]	[...]
10.	[...]	[...]	[...]
11.	[...]	[...]	[...]

[...]:

A. ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ Α.Ε.

²⁷⁵ Βλ. υπ' αριθ. πρωτ. 4758/17.05.22 απάντηση της.

²⁷⁶ Βλ. υπ' αριθ. πρωτ. 4857/18.05.22 απάντηση της.

	Ημερομηνία συναλλαγής	Είδος συναλλαγής	Ποσό συναλλαγής	Στοιχεία αντισυμβαλλομένου	Σύναψη εγγραφή συμβάσης	Οροί/αιρέσεις προφορικής συμφωνίας
1.	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2.	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
3.	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
4.	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]

B. ΤΕΡΝΑ ΕΝΕΡΓΕΙΑΚΗ Α.Β.Ε.Τ.Ε.

	Ημερομηνία συναλλαγής	Είδος συναλλαγής	Ποσό συναλλαγής	Στοιχεία αντισυμβαλλομένου	Σύναψη εγγραφή συμβάσης	Οροί/αιρέσεις προφορικής συμφωνίας
1	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
3	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
4	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
5	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
6	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
7	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
8	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
9	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
10	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]

11	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	
----	-------	-------	-------	-------	-------	--

[...] ²⁷⁷

[...]:

	ΗΜΕΡΟΜΗΝΙΑ ΣΥΝΑΛΛΑΓΗΣ	ΕΙΔΟΣ ΣΥΝΑΛΛΑΓΗΣ	ΠΟΣΟ ΣΥΝΑΛΛΑΓΗΣ
1.	[...]	[...]	[...]
2.	[...]	[...]	[...]
3.	[...]	[...]	[...]
4.	[...]	[...]	[...]

[...]:

	Ημερομηνία συναλλαγής	Είδος συναλλαγής	Ποσό συναλλαγής	Στοιχεία αντισυμβαλλομένου	Σύναψη εγγραφή συμβάσης	Όροι/αιρέσεις προφορικής συμφωνίας
1.	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	
2.	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	
3.	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	
4.	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	όχι

[...] ²⁷⁸

[...]:

[...]

	ημερομηνία συναλλαγής	είδος συναλλαγής	ποσό συναλλαγής	στοιχεία αντισυμβαλλομένου
--	-----------------------	------------------	-----------------	----------------------------

²⁷⁷ Βλ. υπ' αριθ. πρωτ. 4856/18.05.22 απάντηση της.

²⁷⁸ Βλ. υπ' αριθ. πρωτ. 6034/20.6.2022 απάντηση του.

1.	[...]	[...]	[...]	[...]
2.	[...]	[...]	[...]	[...]
3.	[...]	[...]	[...]	[...]
4.	[...]	[...]	[...]	[...]
5.	[...]	[...]	[...]	[...]

GREENHILL INVESTMENTS LIMITED²⁷⁹

[...]

KILOMAN HOLDINGS LIMITED²⁸⁰

[...].

ATLAS N.V.²⁸¹

[...].

ATALE ENTERPRISES LIMITED²⁸²

[...]

[...]²⁸³

[...]

²⁷⁹ Βλ. υπ' αριθ. πρωτ. 4767/17.05.22 απάντηση της.

²⁸⁰ Βλ. υπ' αριθ. πρωτ. 4759/17.05.22 απάντηση της.

²⁸¹ Βλ. υπ' αριθ. πρωτ. 4755/17.05.22 απάντηση της.

²⁸² Βλ. υπ' αριθ. πρωτ. 5023/23.05.22 απάντηση της.

²⁸³ Βλ. υπ' αριθ. πρωτ. 5006/23.05.22 απάντηση.

Παράρτημα 6: Περιγραφή αυτοκινητοδρόμων εθνικού δικτύου

Ο **Αυτοκινητόδρομος Α1**, γνωστός και ως Α.Θ.Ε. (Αθήνα - Θεσσαλονίκη - Εύζωνοι) και παλαιότερα ως Π.Α.Θ.Ε. (Πάτρα – Αθήνα – Θεσσαλονίκη - Εύζωνοι) αποτελεί τμήμα της Ευρωπαϊκής Διαδρομής Ε75. Με μήκος 550 χιλιόμετρα ο συγκεκριμένος οδικός άξονας είναι ο κυριότερος της Ελλάδας, διασχίζοντας τη χώρα κατακόρυφα και συνδέοντας την πρωτεύουσα Αθήνα με τις περιοχές της Θεσσαλίας και της Μακεδονίας, καθώς και τη δεύτερη μεγαλύτερη πόλη της χώρας, τη Θεσσαλονίκη. Ξεκινά από το Νέο Φάληρο στην Αττική και συνεχίζει βόρεια για να καταλήξει στο συνοριακό σταθμό Ευζώνων, στα σύνορα της Ελλάδας με την Βόρεια Μακεδονία. Εκτός από την Αθήνα και την Θεσσαλονίκη, ο αυτοκινητόδρομος Α1 παρέχει πρόσβαση και σε άλλες πόλεις καθώς και σε πολλά εθνικά πάρκα ή φυσικά πάρκα, μνημεία παγκόσμιας κληρονομιάς και πολλά θέρετρα, ειδικά κατά μήκος της Βόρειας και Κεντρικής Ελληνικής ακτής. Η εθνική σημασία του αυτοκινητόδρομου αντανακλάται μέσω των θετικών οικονομικών επιπτώσεών του στις πόλεις και κωμοπόλεις που συνδέει καθώς και από τη σημασία του για τον τουρισμό στην Ελλάδα. Ο αυτοκινητόδρομος αποτελείται από δύο λωρίδες κυκλοφορίας και μια λωρίδα έκτακτης ανάγκης σε κάθε κατεύθυνση οδήγησης που χωρίζονται με μια κεντρική νησίδα. Όλες οι διασταυρώσεις του αυτοκινητόδρομου Α1 είναι ανισόπεδες (δηλαδή διαχωρισμένες μεταξύ τους.). Καθώς η διαδρομή διασχίζει τραχύ ορεινό και παραθαλάσσιο έδαφος, απαιτεί γέφυρες, οδογέφυρες, σήραγγες και άλλες παρόμοιες κατασκευές σε τμήματα που ολοκληρώθηκαν κατά κόρον την δεκαετία του 2010, συμπεριλαμβανομένης της μεγαλύτερης σήραγγας στην Ελλάδα και γενικά στα Βαλκάνια. Υπάρχουν έξοδοι και χώροι ανάπαυσης που λειτουργούν κατά μήκος της διαδρομής. Ορισμένες έξοδοι περιλαμβάνουν πλατείες διοδίων. Σήμερα, η κατασκευή, η λειτουργία και η συντήρηση του Α1 έχουν κατά το μεγαλύτερο μέρος του παραχωρηθεί σε ιδιωτικές εταιρείες: την Αυτοκινητόδρομο Αιγαίου Α.Ε. (Κλειδί Ημαθίας-Ράχες Φθιώτιδας), την Κεντρική Οδό Α.Ε. (Ράχες Φθιώτιδας -Σκαρφεία Φθιώτιδας) και την Νέα Οδό Α.Ε. (Σκαρφεία Φθιώτιδας-Μεταμόρφωση Αττικής). Το τμήμα Κλειδί Ημαθίας-Εύζωνοι λειτουργεί και συντηρείται από την Εγνατία Οδό Α.Ε.

Ο **Αυτοκινητόδρομος Αιγαίου Α.Ε.** είναι μια εταιρεία κατασκευής η οποία έχει αναλάβει την κατασκευή, συντήρηση, λειτουργία και εκμετάλλευση του τμήματος Κλειδί Ημαθίας - Ράχες Φθιώτιδας, μήκους 230 χιλιομέτρων, του Αυτοκινητοδρόμου Α1. Η εταιρεία ιδρύθηκε στις 12 Ιουνίου του 2007 και οι μέτοχοι που την απαρτίζουν είναι οι:

- με ποσοστό 38.89%
- ΑΚΤΩΡ ΠΑΡΑΧΩΡΗΣΕΙΣ Α.Ε. με ποσοστό 22.00%
- J&P – ΑΒΑΞ Α.Ε. με ποσοστό 23.61%
- με ποσοστό 15.28%

Η **Κεντρική Οδός Α.Ε.** είναι εταιρεία δημοσίων έργων η οποία έχει αναλάβει την κατασκευή της Οδού Κεντρικής Ελλάδας καθώς και ενός τμήματος του Α1 (Σκαρφεία-

Ράχες) μήκους 57 χλμ, γνωστού και ως Πέταλο του Μαλιακού. Μέτοχος της εταιρείας είναι η εταιρεία ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ.

Η **Νέα Οδός Α.Ε.** είναι εταιρεία δημοσίων έργων της Ελλάδας, η οποία από το 2010 έχει αναλάβει την κατασκευή και λειτουργία του μεσαίου τμήματος της Ιόνιας Οδού (Αυτοκινητόδρομος 5τμήμα Αντίρριο-Ιωάννινα), ενός τμήματος του Αυτοκινητοδρόμου 1 μήκους περίπου 172,5 χιλιομέτρων από τον Ανισόπεδο Κόμβο Μεταμόρφωσης Αττικής μέχρι τον Α/Κ Σκάρφειας του Μαλιακού Κόλπου, καθώς και του συνδεδεμένου κλάδου του Α1 (Α11), από το Σχηματάρι μέχρι την Χαλκίδα. Μέτοχος της εταιρείας είναι η ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ.

Ο **Αυτοκινητόδρομος 2 (Α2)**, γνωστός και ως **Εγνατία Οδός**, είναι ο μεγαλύτερος αυτοκινητόδρομος της Ελλάδας με μήκος 670 χιλιόμετρα (χωρίς τους κάθετους άξονες) και αποτελεί τμήμα της Ευρωπαϊκής Οδού 90. Ξεκινάει από την Ηγουμενίτσα στην Ήπειρο και καταλήγει στα Ελληνοτουρκικά σύνορα στους Κήπους στην Θράκη. Κατασκευάστηκε μεταξύ 1994 και 2014. Η σύγχρονη Εγνατία Οδός κατασκευάστηκε κοντά στην Εθνική Οδό 2 την οποία και αντικατέστησε στο μεγαλύτερο ποσοστό της στο τμήμα από τη Θεσσαλονίκη μέχρι τους Κήπους. Εταιρεία συντήρησης της είναι η Εγνατία Οδός Α.Ε., της οποίας κύριος μέτοχος είναι το Ελληνικό Δημόσιο και ανήκει στους φορείς της Γενικής Κυβέρνησης.

Ο **Αυτοκινητόδρομος Κεντρικής Ελλάδας (Αυτοκινητόδρομος 3, Α3** γνωστός και ως **Ε65 - διαχειριστής Κεντρικής Οδός Α.Ε.)** είναι ένας μερικώς ολοκληρωμένος αυτοκινητόδρομος, στο μεγαλύτερο τμήμα του υπό κατασκευή/μελέτη, ο οποίος θα συνδέει την Ανατολική με τη Δυτική Ελλάδα. Αναμένεται να αποτελέσει τμήμα της Ευρωπαϊκής Οδού Ε65. Σε πλήρη ολοκλήρωση, θα ξεκινά στα νότια από ημικόμβο επί του Αυτοκινητοδρόμου 1 (ΑΘΕ), στο ύψος της Ανθήλης, και θα καταλήγει σε ανισόπεδο κόμβο με την Εγνατία Οδό, στο Κηπουργείο Γρεβενών. Ξεκινώντας από την πεδιάδα της Φθιώτιδας, κοντά στη Λαμία, θα διασχίζει το όρος Όθρυς, τον Θεσσαλικό κάμπο και τα όρη Αντιχάσια και Χάσια μέχρι τη συμβολή του με την Εγνατία Οδό στον Δρυμό της Πίνδου. Πρόκειται για έναν σύγχρονο αυτοκινητόδρομο ευρωπαϊκών προδιαγραφών με δύο λωρίδες σε κάθε κατεύθυνση και διαχωριστικό διάζωμα στη μέση, συνολικού μήκους 175 χιλιομέτρων, συνολικού κόστους κατασκευής 1,6 δισ. ευρώ και ταχύτητα μελέτης τα 110 - 120 χλμ./ώρα. Η επίσημη παράδοση στην κυκλοφορία του μεσαίου τμήματος Ξυνιάδα - Τρίκαλα πραγματοποιήθηκε στις 22 Δεκεμβρίου 2017. Τον Οκτώβριο του 2018 εγκρίθηκε από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και η χρηματοδότηση για την κατασκευή του νότιου τμήματος Ξυνιάδα - Λαμία, η οποία ξεκίνησε και επίσημα στις 22 Ιανουαρίου 2019 και το τμήμα αναμένεται να παραδοθεί στα τέλη του 2021. Το καλοκαίρι του 2020, μετά την ολοκλήρωση όλων των απαραίτητων μελετών και οι διαπραγματεύσεων με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, έγινε γνωστό ότι εντός του 2021 θα ξεκινήσουν και οι εργασίες κατασκευής του βόρειου τμήματος. Εταιρεία παραχώρησης που έχει αναλάβει την κατασκευή και λειτουργία του δρόμου είναι η Κεντρική Οδός Α.Ε., εταιρεία της ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ. Η περίοδος παραχώρησης 30 ετών ξεκίνησε τον Μάρτιο του 2008.

Ο Αυτοκινητόδρομος 5 (Α5) (γνωστός και ως Ιόνια Οδός) είναι αυτοκινητόδρομος στην Ελλάδα που, σε πλήρη ολοκλήρωση, θα διασχίζει κατακόρυφα την Δυτική Ελλάδα και την Ήπειρο από τον ανισόπεδο κόμβο Τσακώνας στη συμβολή με τον Αυτοκινητόδρομο 7, έως την Κακαβιά στα βόρεια σύνορα Ελλάδας-Αλβανίας. Ο νέος υπό κατασκευή άξονας Πάτρα - Πύργος - Τσακώνα αποτελεί τυπικά τμήμα του Αυτοκινητοδρόμου 5 από το 2008. Από το 2020 γίνονται προσπάθειες για την υλοποίηση και της βόρειας επέκτασης του αυτοκινητοδρόμου στο τμήμα Ιωάννινα-Κακαβιά. Αποτελεί τμήμα της Ευρωπαϊκής Οδού 55 (E55) από την Τσακώνα (κόμβος με Α7) μέχρι και τον Α/Κ Αμβρακίας (κόμβος με αυτοκινητόδρομο 52). Από εκεί έως τη σύνδεσή του με την Εγνατία οδό, στον κόμβο Πεδινής, αποτελεί την Ευρωπαϊκή οδό 951 (E951). Τέλος, από τον κόμβο Πεδινής μέχρι τα σύνορα Κακαβιάς θα αποτελεί μέρος της Ευρωπαϊκής Οδού 853 (E853). Σε μεγάλο ποσοστό ο αυτοκινητόδρομος αντικατέστησε την Εθνική Οδό 5, στο τμήμα από το Ρίο μέχρι την Φιλιπιάδα. Κατασκευάστρια και διαχειρίστρια εταιρεία για το τμήμα από το Αντίρριο έως τα Ιωάννινα (ανισόπεδος κόμβος με Εγνατία Οδό) είναι η Νέα Οδός Α.Ε., η οποία έχει αναλάβει και ένα τμήμα του Α1. Για το τμήμα Πάτρα-Πύργος-Καλό Νερό κατασκευάστρια και διαχειρίστρια εταιρεία είναι η Ολυμπία Οδός Α.Ε. Η Ιόνια Οδός αποτελεί, στο τμήμα Αντίρριο-Ιωάννινα με μήκος 196 χιλιόμετρα, έναν ολοκληρωμένο αυτοκινητόδρομο, ενώ και οι Σταθμοί Εξυπηρέτησης Αυτοκινητιστών (ΣΕΑ), που δεν παραδόθηκαν με τα εγκαίνια του έργου το 2017, βρίσκονται πλέον σε λειτουργία.

Η **Ολυμπία Οδός Α.Ε.** είναι εταιρεία δημοσίων έργων. Έχει αναλάβει την κατασκευή και την συντήρηση του ομώνυμου αυτοκινητοδρόμου «Ολυμπία Οδός» καθώς και της Περιμετρικής Οδού Πατρών που αποτελεί τμήμα της Ιονίας Οδού. Η κατασκευή των παραπάνω έργων έχουν ολοκληρωθεί το 2017, ενώ σήμερα εκτελούνται έργα συντήρησης. Μέτοχοι είναι οι:

- *Vinci Concessions SAS* (Γαλλία) (29,9%)
- *Hochtief PPP Solutions GmbH* (Γερμανία) (17%)
- *J&P-Άβαζ* (Κύπρος) (19,1%)
- *Ακτωρ Παραχωρήσεις ΑΕ* (Ελλάδα) (17%)
- *ΓΕΚ Τέρνα ΑΕ* (Ελλάδα) (17%)

Η **Αττική Οδός (Α6)** είναι ένα σύστημα αυτοκινητοδρόμων στην Ελλάδα, στην περιοχή της Αττικής. Αποτελεί τον περιφερειακό δακτύλιο της ευρύτερης μητροπολιτικής περιοχής της Αθήνας και τη σπονδυλική στήλη του οδικού δικτύου της Αττικής. Η Αττική Οδός Α.Ε. είναι η κοινοπραξία μελέτης και κατασκευής του έργου, ενώ η *Αττικές Διαδρομές ΑΕ* είναι η εταιρεία λειτουργίας, συντήρησης και εκμετάλλευσης του αυτοκινητόδρομου.

Ο Αυτοκινητόδρομος Κεντρικής Πελοποννήσου (όπως είναι γνωστός ο **Αυτοκινητόδρομος 7**, κωδικός Α7), γνωστός και ως **Μορέας**, είναι ένας αυτοκινητόδρομος στην Ελλάδα. Εποπτεύεται και συντηρείται από την Μορέας ΑΕ. Η **Μορέας Α.Ε.** είναι εταιρεία δημοσίων έργων. Ιδρύθηκε στις 22 Δεκεμβρίου 2006 και έχει αναλάβει με Σύμβαση Παραχώρησης την κατασκευή και την συντήρηση

του Αυτοκινητόδρομου Κεντρικής Πελοποννήσου, τον Κάθετο Άξονα του Α7 Λεύκτρο-Σπάρτη και, μελλοντικά, ένα τμήμα της Ιόνιας Οδού από το Καλό Νερό μέχρι την Τσακώνα. Μέτοχοι της Μορέας Α.Ε. είναι οι εταιρείες:

- ΑΚΤΩΡ ΠΑΡΑΧΩΡΗΣΕΙΣ Α.Ε., με ποσοστό 71,67%
- J&P-ΑΒΑΞ, με ποσοστό 15%
- ΙΝΤΡΑΚΟΜ Α.Ε. ΣΥΜΜΕΤΟΧΩΝ, με ποσοστό 13,3

Ο **Αυτοκινητόδρομος Πάτρα - Πύργος - Τσακώνα** είναι ένας μερικώς υπό κατασκευή αυτοκινητόδρομος στη δυτική Πελοπόννησο. Σε πλήρη ολοκλήρωση θα ξεκινά από την Πάτρα, θα διέρχεται από τον Πύργο και το Καλό Νερό Μεσσηνίας και θα καταλήγει στη Τσακώνα στη συμβολή με τον Αυτοκινητόδρομο 7. Από το 2008 το συγκεκριμένο οδικό τμήμα αποτελεί τυπικά **μέρος του Αυτοκινητοδρόμου 5**. Το έργο αφορά την κατασκευή νέας χάραξης ή την αναβάθμιση της υπάρχουσας Εθνική Οδού 9 και Ε.Ο. 9γ με χαρακτηριστικά αυτοκινητοδρόμου. Μέχρι το 2008 ο συγκεκριμένος άξονας έφερε τον κωδικό **Α9**, οπότε και καταργήθηκε και έγινε μέρος της Ιόνιας Οδού με κωδικό Α5. Το μήκος του τμήματος Πάτρα-Πύργος είναι περίπου 75 χιλιόμετρα. Αν και μέχρι το τέλος του 2019 δεν ήταν ξεκάθαρο πώς θα συνεχίσει η πρόοδος του αυτοκινητοδρόμου, στις αρχές του 2020 ο Υπουργός Υποδομών και Μεταφορών Κώστας Καραμανλής ανακοίνωσε ότι η κατασκευή του τμήματος Πάτρα-Πύργος θα ενταχθεί στη σύμβαση παραχώρησης της Ολυμπίας Οδού και θα ολοκληρωθεί κατά πάσα πιθανότητα έως το 2023, αν και αναμένεται η έγκριση της συμφωνίας από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή.

**Παράρτημα 7: Συμμετοχή στις ΓΣ της Εταιρείας ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ και
Αποτελέσματα Ψηφοφοριών**

Πίνακας 1: Συμμετοχή στις ΓΣ της ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ

Ημερομηνία διεξαγωγής ΓΣ	Μέτοχοι	Ποσοστά
8/7/2020	[...]	[...]
	[...]	[...]
	[...]	[...]
	[...]	[...]
	[...]	[...]
	[...]	[...]
9/12/2019	[...]	[...]
	[...]	[...]
	[...]	[...]
	[...]	[...]
	[...]	[...]
	[...]	[...]
	[...]	[...]
	[...]	[...]
	[...]	[...]
	[...]	[...]
	[...]	[...]
26/6/2019	[...]	[...]
	[...]	[...]
	[...]	[...]
	[...]	[...]
	[...]	[...]
	[...]	[...]
	[...]	[...]
	[...]	[...]
	[...]	[...]
	[...]	[...]
	[...]	[...]
	[...]	[...]
	[...]	[...]
	[...]	[...]
	[...]	[...]
	[...]	[...]
	[...]	[...]
	[...]	[...]
27/6/2018	[...]	[...]
	[...]	[...]
	[...]	[...]
	[...]	[...]
	[...]	[...]
	[...]	[...]
	[...]	[...]
	[...]	[...]
	[...]	[...]
	[...]	[...]
	[...]	[...]
	[...]	[...]
	[...]	[...]

