

ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ ΕΑ - ΑΠΟΨΕΙΣ ΕΑ ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΛΛΕΙΨΗ ΣΥΝΘΗΚΩΝ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΙΚΟΥ ΑΝΤΑΓΩΝΙΣΜΟΥ ΣΤΟΝ ΚΛΑΔΟ ΤΩΝ ΚΑΤΑΣΚΕΥΩΝ

I ΕΙΣΑΓΩΓΗ

I.1 ΚΑΝΟΝΙΣΤΙΚΗ ΠΑΡΕΜΒΑΣΗ ΣΕ ΚΛΑΔΟΥΣ ΤΗΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ

I.1.1 Διαδικασία

1. Σύμφωνα με το υφιστάμενο νομοθετικό πλαίσιο των άρθρων 11¹ και 14 παρ. 2 (γ)² του Ν. 3959/2011, όπως ισχύει, δίνεται η δυνατότητα στην Επιτροπή Ανταγωνισμού (εφεξής και «ΕΑ») της αυτεπάγγελτης³ κανονιστικής παρέμβασης σε κλάδους της οικονομίας, εφόσον διαπιστώνεται μετά από σχετική έρευνα και δημόσια διαβούλευση ότι δεν υπάρχουν συνθήκες αποτελεσματικού ανταγωνισμού υπό τις προϋποθέσεις και τη διαδικασία που ορίζονται στη διάταξη. Η Επιτροπή Ανταγωνισμού εξετάζει συγκεκριμένο κλάδο της ελληνικής οικονομίας που υπάγεται στην αρμοδιότητά της και εφόσον α) διαπιστώσει ότι στον κλάδο αυτόν δεν υπάρχουν συνθήκες αποτελεσματικού ανταγωνισμού και β) κρίνει ότι η εφαρμογή των άρθρων 1, 2 και 5 μέχρι 10 του Ν. 3959/2011 δεν επαρκεί για τη δημιουργία συνθηκών αποτελεσματικού ανταγωνισμού μπορεί, με αιτιολογημένη απόφασή της, να λάβει κάθε αναγκαίο μέτρο για τη δημιουργία συνθηκών αποτελεσματικού ανταγωνισμού στον συγκεκριμένο κλάδο της οικονομίας⁴. Οι εν λόγω προϋποθέσεις πρέπει να συντρέχουν σωρευτικά σύμφωνα με τη γραμματική διατύπωση αλλά και την ερμηνεία του νόμου.
2. Μετά την έναρξη της διαδικασίας⁵ και μέσα σε ενενήντα (90) ημέρες η ΕΑ δημοσιοποιεί επαρκώς και με πρόσφορο τρόπο τις αιτιολογημένες απόψεις της ως προς τη μη ύπαρξη συνθηκών ανταγωνισμού στο συγκεκριμένο υπό εξέταση κλάδο της εθνικής οικονομίας και θέτει αυτές και σε δημόσια διαβούλευση (1η) καθορίζοντας και τις επί μέρους αγορές από τις οποίες αποτελείται ο κλάδος αυτός⁶. Η επαρκής δημοσιοποίηση των απόψεων εξασφαλίζεται με σχετική περιληπτική ανακοίνωση σε δύο τουλάχιστον οικονομικές εφημερίδες πανελληνίας κυκλοφορίας, καθώς και με πλήρη δημοσίευση στο διαδικτυακό τόπο της Επιτροπής Ανταγωνισμού. Η δημόσια διαβούλευση διαρκεί τουλάχιστον τριάντα (30) ημέρες⁷.
3. 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

¹ Βλ. σχετικά το άρθρο 11 του Ν. 3959/2011 με τίτλο Κανονιστική Παρέμβαση σε κλάδους της οικονομίας.

² Βλ. σχετικά το άρθρο 14 παρ. 2 Ν. 3959/2011 για τις αρμοδιότητες της ΕΑ: «2. Ιδίως, η Επιτροπή Ανταγωνισμού: ... γ) Λαμβάνει κάθε απολύτως αναγκαίο κανονιστικό μέτρο που αποσκοπεί στη δημιουργία συνθηκών αποτελεσματικού ανταγωνισμού, σύμφωνα με τη διαδικασία του άρθρου 11».

³ Βλ. και δυνατότητα για αίτημα του Υπουργού Οικονομίας, Ανταγωνιστικότητας και Ναυτιλίας, σύμφωνα με το λεκτικό της διάταξης του άρθρου 11.

⁴ Βλ. άρθρο 11(1) εδ. α του Ν. 3959/2011.

⁵ Βλ. το υπ' αριθ. 91/23.12.2020 Πρακτικό της Ολομέλειας της Επιτροπής Ανταγωνισμού και Δελτίο Τύπου της ΕΑ της 14.1.2021 <https://www.epant.gr/enimerosi/deltia-typou/item/1271-deltio-typou-afofasi-tis-epitropis-antagonismoy-gia-tin-ekkinisi-diadikasias-kanonistikis-paremvasis-ston-klado-dianomis-typou-symfona-me-to-arthro-11-tou-n-3959-2011.html>

⁶ Βλ. άρθρο 11(1) εδ. β του Ν. 3959/2011.

⁷ Βλ. άρθρο 11(2) του Ν. 3959/2011.

ανταγωνισμού. Οι απόψεις της ΕΑ αναφορικά με τα προτεινόμενα μέτρα τίθενται εκ νέου σε δημόσια διαβούλευση (2η)⁸.

4. 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 στο διαδικτυακό τόπο της Επιτροπής Ανταγωνισμού. Η ανωτέρω (2^η) δημόσια διαβούλευση διαρκεί επίσης τουλάχιστον τριάντα (30) ημέρες⁹.
5. Η ΕΑ μετά το πέρας και της (2ης) διαβούλευσης και αφού λάβει υπόψη τα αποτελέσματα αυτής, επιβάλλει, με απόφασή της (σε Ολομέλεια)¹⁰, 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 ανταγωνισμού¹¹. Η εν λόγω απόφαση της Ολομέλεια της ΕΑ δημοσιεύεται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως και αναρτάται στο διαδίκτυο στην ιστοσελίδα της ΕΑ¹².
6. Αν η Επιτροπή Ανταγωνισμού διαπιστώσει ότι η έλλειψη συνθηκών αποτελεσματικού ανταγωνισμού οφείλεται, μεταξύ άλλων, και σε πράξεις νομοθετικού περιεχομένου, γνωμοδοτεί, κατά το άρθρο 23, για την κατάργηση ή τροποποίηση αυτών. Η γνωμοδότηση της Επιτροπής υποβάλλεται στον καθ' ύλην αρμόδιο Υπουργό και κοινοποιείται στον Υπουργό Οικονομίας, Ανταγωνιστικότητας και Ναυτιλίας (νυν Υπουργός Ανάπτυξης και Επενδύσεων)¹³.
7. Ακολούθως, το αργότερο μέσα σε δύο (2) έτη από την έκδοση της απόφασης, η Επιτροπή Ανταγωνισμού οφείλει να κινήσει τη διαδικασία εξέτασης του σχετικού κλάδου της οικονομίας και να αξιολογήσει κατά πόσον έχουν αποκατασταθεί οι συνθήκες αποτελεσματικού ανταγωνισμού ή κατά πόσον είναι αναγκαίο να τροποποιηθούν τα μέτρα τα οποία έχει λάβει και να επιβληθούν μέτρα ελαφρύτερα ή βαρύτερα, κατά περίπτωση. Σε κάθε περίπτωση ο Υπουργός Οικονομίας, Ανταγωνιστικότητας και Ναυτιλίας (νυν Υπουργός Ανάπτυξης και Επενδύσεων) μπορεί να υποβάλει σχετικό αίτημα στην Επιτροπή Ανταγωνισμού, πριν από τη συμπλήρωση των δύο ετών και πάντως τουλάχιστον ένα έτος από την έκδοση της απόφασης, εφόσον κρίνει ότι έχουν αποκατασταθεί οι συνθήκες αποτελεσματικού ανταγωνισμού ή ότι είναι αναγκαίο να τροποποιηθούν τα μέτρα τα οποία έχει λάβει και να επιβληθούν μέτρα ελαφρύτερα ή βαρύτερα, κατά περίπτωση¹⁴.
8. Οι αποφάσεις της ΕΑ που εκδίδονται σύμφωνα με τις παραγράφους 5 εδάφιο α' και 6 του άρθρου 11 του Ν. 3959/2011 προσβάλλονται με αίτηση ακύρωσης ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας, από όποιον έχει έννομο συμφέρον¹⁵.

⁸ Βλ. άρθρο 11(3) του Ν. 3959/2011.

⁹ Βλ. άρθρο 11(4) του Ν. 3959/2011.

¹⁰ Βλ. άρθρο 11(8) εδ. α του Ν. 3959/2011 : «Για την εφαρμογή του παρόντος άρθρου, η Επιτροπή Ανταγωνισμού αποφασίζει σε Ολομέλεια».

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

¹² Βλ. 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).

¹³ Βλ. άρθρο 11(5) εδ. β του Ν. 3959/2011.

¹⁴ Βλ. άρθρο 11(6) του Ν. 3959/2011.

¹⁵ Βλ. άρθρο 11(7) του Ν. 3959/2011.

9. Για την εφαρμογή του άρθρου 11 του Ν. 3959/2011, η Επιτροπή Ανταγωνισμού αποφασίζει σε Ολομέλεια. Για τη συλλογή των αναγκαίων στοιχείων εφαρμόζονται οι διατάξεις των άρθρων 38, 39, 40 και 41 του Ν. 3959/2011¹⁶.
10. Σε κάθε επιχείρηση, η οποία δεν εφαρμόζει τις αποφάσεις που εκδίδονται σύμφωνα με τις παραγράφους 5 και 6 του άρθρου 11 του Ν. 3959/2011, επιβάλλεται, με απόφαση της Επιτροπής Ανταγωνισμού, σύμφωνα με το άρθρο 25 του Ν. 3959/2011, πρόστιμο τουλάχιστον δεκαπέντε χιλιάδων (15.000) ευρώ, που μπορεί να ανέλθει μέχρι ποσό ίσο με το δέκα τοις εκατό (10%) του συνολικού κύκλου εργασιών της επιχείρησης της χρήσης πριν από την έκδοση της σχετικής απόφασης¹⁷.

I.1.2 Σκοπός άρθρου 11 του Ν. 3959/2011

11. Σκοπός της ρύθμισης του άρθρου 11 του Ν. 3959/2011¹⁸ είναι να ενισχυθεί η αποτελεσματικότητα της παρέμβασης της Επιτροπής Ανταγωνισμού σε περιπτώσεις που οι στρεβλώσεις του ανταγωνισμού στην αγορά δεν μπορούν να αντιμετωπιστούν μέσω των διατάξεων περί συμπράξεων, κατάχρησης δεσπόζουσας θέσης ή συγκεντρώσεων. Ειδικότερα, η Επιτροπή δύναται, αφενός μεν να εκθέτει τις απόψεις της και να προτείνει μέτρα, στο πλαίσιο κλαδικών ερευνών (άρθρο 40 Ν. 3959/2011) και, αφετέρου, να γνωμοδοτεί επί διατάξεων σχεδίων νόμων που ενδεχομένως εισάγουν κρατικά ή άλλης φύσης ρυθμιστικά εμπόδια (άρθρο 23 Ν. 3959/2011). Ουσιαστικά παρέχεται με τη ρύθμιση του άρθρου 11 του Ν. 3959/2011 η δυνατότητα και η ευελιξία στην ΕΑ να καλύπτει ενδεχόμενα κενά του νόμου¹⁹. Η ΕΑ ως θεματοφύλακας του ελεύθερου ανταγωνισμού διαθέτει την επιστημονική και την απαιτούμενη «ειδική» γνώση για τα ιδιαιτέρως τεχνικά και οικονομικά θέματα της ρύθμισης τη αγοράς στον εν λόγω τομέα²⁰. Η συγκεκριμένη αρμοδιότητα θα πρέπει όμως να ασκείται μόνο σε περιπτώσεις στις οποίες κρίνεται αναγκαίο να υπάρχει τέτοια κανονιστική παρέμβαση, σύμφωνα με τις προϋποθέσεις του νόμου, ώστε να είναι αποτελεσματική και να επιτελέσει το ρόλο της και την αποστολή της²¹.
12. Συγκεκριμένα, με το άρθρο αυτό παρασχέθηκε η δυνατότητα κανονιστικής παρέμβασης της Επιτροπής Ανταγωνισμού, ώστε να αντιμετωπίζονται περιπτώσεις όπου σε συγκεκριμένο κλάδο της οικονομίας δεν υπάρχουν συνθήκες αποτελεσματικού ανταγωνισμού, με αποτέλεσμα να εμφανίζονται δυσλειτουργίες, όπως για παράδειγμα η αδικαιολόγητη διατήρηση υψηλών τιμών, οι οποίες παρουσία αποτελεσματικού ανταγωνισμού δεν θα διαμορφώνονταν. Στις περιπτώσεις αυτές η Επιτροπή Ανταγωνισμού μπορεί να παρεμβαίνει και να λαμβάνει τα απολύτως αναγκαία μέτρα, στην αρχική δε διατύπωση του Ν. 703/77 «μέτρα διαρθρωτικού χαρακτήρα ή συμπεριφοράς», ώστε να επανέλθουν στον συγκεκριμένο κλάδο της οικονομίας συνθήκες αποτελεσματικού ανταγωνισμού. Λόγω της ιδιαίτερης βαρύτητας της παρέμβασης της Επιτροπής, σύμφωνα με τον νομοθέτη²² εισάγεται **μία διαδικασία που περιλαμβάνει εκτενή**

¹⁶ Βλ. άρθρο 11(8) του Ν. 3959/2011.

¹⁷ Βλ. άρθρο 11(9) του Ν. 3959/2011.

¹⁸ Βλ. σχετικά την Αιτιολογική Έκθεση του Ν. 3959/2011.

¹⁹ Βλ. σχετικά Πρακτικά της Βουλής του Ν. 3959/2011.

²⁰ Γ. Ι. Δελλής, Ο δικαστικός έλεγχος της κυρωτικής λειτουργίας των ανεξάρτητων αρχών, Δίκη 2003, σελ. 1281 επ.

²¹ Βλ. σχετικά Πρακτικά της Βουλής του Ν. 3959/2011.

²² Βλ. σχετικά την Αιτιολογική έκθεση του Ν. 3373/2005.

διαβούλευση με την αγορά αλλά και τους καταναλωτές, προκειμένου να διατυπώνονται, να καταγράφονται και να μελετώνται οι αντίθετες απόψεις πριν από τη λήψη κάθε απόφασης. Με τον τρόπο αυτό, επιχειρήσεις και καταναλωτές συμμετέχουν ουσιαστικά στη λήψη των αποφάσεων που άμεσα τους αφορούν. Εν όψει του ευρύτατου κύκλου προσώπων που αφορούν οι αποφάσεις που λαμβάνονται σύμφωνα με τη διάταξη, η έννοια του εννόμου συμφέροντος για την άσκηση αίτησης ακύρωσης εκλαμβάνεται κατά τον ευρύτερο δυνατό τρόπο και περιλαμβάνει, μεταξύ των νομιμοποιούμενων προσώπων, τα επαγγελματικά επιμελητήρια, τις οργανώσεις καταναλωτών και τους ιδιώτες καταναλωτές²³.

13. Περαιτέρω, οι αρμοδιότητες αυτές ασκούνται κατά την αρχή της αναλογικότητας, με κριτήρια γενικά, αντικειμενικά και απρόσωπα, εν όψει των ειδικών συνθηκών που επικρατούν σε συγκεκριμένο κλάδο της εθνικής οικονομίας, όταν η αγορά στον κλάδο αυτό δεν μπορεί να επανέλθει σε συνθήκες αποτελεσματικού ανταγωνισμού με τα άλλα θεσμοθετημένα μέτρα. Εν προκειμένω, η ΕΑ οφείλει να κρίνει κατά τη θεσμοθέτησή τους αν τα μέτρα είναι πράγματι αναγκαία και πρόσφορα σύμφωνα με την αρχή της αναλογικότητας.²⁴

Ι.2 ΣΚΟΠΟΣ ΚΑΝΟΝΙΣΤΙΚΗΣ ΠΑΡΕΜΒΑΣΗΣ ΣΤΟΝ ΚΛΑΔΟ ΤΩΝ ΚΑΤΑΣΚΕΥΩΝ

14. Η Ολομέλεια της Επιτροπής Ανταγωνισμού (εφεξής και ΕΑ) αποφάσισε στις 8.1.2021 την εκκίνηση κανονιστικής παρέμβασης στον κλάδο των κατασκευών²⁵ λαμβανομένων υπόψη των κατωτέρω παραγόντων.
15. Η σημασία του κλάδου των κατασκευών για την ελληνική οικονομία και η διασύνδεση της κατασκευαστικής δραστηριότητας με λοιπούς βιομηχανικούς κλάδους και εμπορικές δραστηριότητες συνιστούν βασικό παράγοντα εκκίνησης της κατ' άρθρο 11 κανονιστικής αρμοδιότητας της ΕΑ.
16. Ο κλάδος των κατασκευών αντιμετώπισε τα τελευταία χρόνια ένα ιδιαίτερα δυσμενές εσωτερικό μακροοικονομικό περιβάλλον. Από το 2009 μέχρι και το 2013 οι ρυθμοί μεγέθυνσης της ελληνικής οικονομίας ήταν έντονα αρνητικοί, για να σταθεροποιηθούν γύρω από το 0% τα αμέσως επόμενα χρόνια, αποκλίνοντας ουσιαστικά από τις οικονομικές επιδόσεις στην Ε.Ε. Οι αρνητικοί ρυθμοί μεγέθυνσης της ελληνικής οικονομίας την περίοδο αυτή και η διαμόρφωση εξαιρετικά αρνητικών προσδοκιών για τις προοπτικές της ελληνικής οικονομίας, οδήγησαν μεταξύ άλλων σε περιστολή των επενδύσεων. Συνεπεία των ανωτέρω, ο κλάδος των κατασκευών σήμερα έχει συρρικνωθεί και το επίπεδο συγκέντρωσης στην αγορά έχει αυξηθεί ιδίως όσον αφορά τις μεγάλες επιχειρήσεις (εργοληπτικές επιχειρήσεις 6ης και 7ης τάξης),

²³ Βλ. σχετικά την Αιτιολογική έκθεση του Ν. 3373/2005.

²⁴ Σύμφωνα με τη συνταγματική αρχή της αναλογικότητας (άρθρο 25 παρ. 1 του Συντάγματος εδάφιο τέταρτο) οι επιβαλλόμενοι από το νόμο περιορισμοί στην επαγγελματική ελευθερία πρέπει να είναι πρόσφοροι και αναγκαίοι για την επίτευξη του επιδιωκόμενου από το νομοθέτη σκοπού δημόσιου ή κοινωνικού συμφέροντος και να μην είναι δυσανάλογοι σε σχέση προς αυτόν. Όσον αφορά τον έλεγχο της προσφορότητας και αναγκαιότητας των μέτρων που θεσπίζονται για την επίτευξη του εν λόγω σκοπού, ο νομοθέτης - στον οποίο περιλαμβάνεται και ο κανονιστικός νομοθέτης - διαθέτει ευρύ περιθώριο εκτίμησης, για τον καθορισμό των ρυθμίσεων που αυτός κρίνει πρόσφορες και αναγκαίες. Ως εκ τούτου, ο δικαστικός έλεγχος της τήρησης της αρχής της αναλογικότητας περιορίζεται στην κρίση αν η θεσπιζόμενη ρύθμιση είτε είναι προδήλως απρόσφορη, είτε υπερβαίνει προδήλως το απαραίτητο για την πραγματοποίηση του επιδιωκόμενου σκοπού μέτρο (Σ.τ.Ε. 3031/2008 Ολομ.). Βλ. Σπυρόπουλος, Κοντιάδης, Ανθόπουλος, Γεραπετρίτης, (Ανθόπουλος), Ερμυντ (2017) άρθ. 5 παρ. 1, σελ. 684 επ.

²⁵ Επισημαίνεται ότι στα πλαίσια αυτής της διαδικασίας, η Ολομέλεια της Επιτροπής Ανταγωνισμού κλήρωσε ταυτόχρονα την υπόθεση σε Εισηγητή κατά το άρθρο 15 παρ.1 και 2.

όπως αναλύεται κατωτέρω, καθώς σήμερα φαίνεται να δραστηριοποιούνται (στην κατηγορία της 7ης τάξης) μόλις έξι επιχειρήσεις.

17. Μετά από μία σχεδόν δεκαετία ύφεσης, η ελληνική οικονομία παρουσίασε σημάδια ανάκαμψης το 2017, με επιταχυνόμενους ρυθμούς στις αρχές του 2020. Η εμφάνιση του COVID-19 έθεσε την οικονομία σε ισχυρή συρρίκνωση, η οποία ωστόσο αναμένεται να σημειώσει ισχυρή ανάπτυξη τα επόμενα χρόνια, καθώς η Ελλάδα αναμένεται να λάβει περισσότερα από 30 δισεκατομμύρια ευρώ από μεσοπρόθεσμα ευρωπαϊκά προγράμματα²⁶. Στο επίκεντρο της αναπτυξιακής προσπάθειας βρίσκονται οι υποδομές, οι οποίες είναι ένας από τους τομείς προτεραιότητας που αναμένεται να ενισχύσουν τις κατασκευαστικές εταιρείες. Το γεγονός αυτό καταγράφεται σε μια σειρά προγραμματισμένων έργων υποδομής συνολικού προϋπολογισμού πολλών δις. ευρώ για τα επόμενα 5 χρόνια. Στο παράρτημα 1 του παραρτήματος παρατίθενται τα σημαντικότερα δημόσια έργα, ανά περιφέρεια, των οποίων η διαγωνιστική διαδικασία βρίσκεται σε εξέλιξη, ή πρόκειται να δημοπρατηθούν το προσεχές διάστημα.
18. Επιπλέον, η ΕΑ, εφαρμόζοντας τους εθνικούς και ενωσιακούς κανόνες ανταγωνισμού έχει ασχοληθεί συστηματικά με τον κλάδο, με την έκδοση την τελευταία πενταετία σημαντικών αποφάσεων²⁷ στο πλαίσιο εξέτασης αντι-ανταγωνιστικών πρακτικών (ιδίως νόθευσης δημόσιων διαγωνισμών) που υιοθετήθηκαν από επιχειρήσεις του κλάδου. Στο πλαίσιο των αποφάσεων αυτών, η ΕΑ έλαβε υπόψη της την παρατεταμένη οικονομική κρίση στην Ελλάδα που έπληξε, μεταξύ άλλων, και τον οικονομικό κλάδο των κατασκευών²⁸.
19. Η κανονιστική παρέμβαση για τους σκοπούς της παρούσας έρευνας επικεντρώνεται στον υπο-κλάδο εταιρειών κατασκευής δημοσίων έργων λόγω της ιδιαίτερης σημαντικότητας τους στην Ελληνική οικονομία και των θεμάτων ανταγωνισμού που τίθενται σε αυτές. Όπως αναλύεται διεξοδικά ακολούθως, οι επιμέρους αγορές σε αυτό τον υπο-κλάδο διέπονται από συγκεκριμένα δομικά χαρακτηριστικά και θεσμική οργάνωση τέτοια που καθιστούν τη λειτουργία του αποτελεσματικού ανταγωνισμού επισφαλή. Λόγω της φύσης των εν λόγω χαρακτηριστικών, η εφαρμογή των «παραδοσιακών εργαλείων» του δικαίου ανταγωνισμού (άρθρων 1, 2 και 5 μέχρι 10 Ν. 3959/2011) δεν επαρκεί για τη διασφάλιση της αποκατάστασης των συνθηκών εκείνων που θα επέτρεπαν τη λειτουργία του αποτελεσματικού ανταγωνισμού στην υπό κρίση αγορά.
20. Η ανάγκη κανονιστικής παρέμβασης στον εν λόγω υπο-κλάδο επιτείνεται έτι περαιτέρω λαμβανομένης υπόψη της σημασίας των δημοσίων έργων στο δημόσιο συμφέρον, καθώς και του επιχειρούμενου εκσυγχρονισμού και της αναμόρφωσης του θεσμικού πλαισίου σχετικά με τη σύναψη δημοσίων συμβάσεων που συντελείται με την θέση σε ισχύ του νέου Ν. 4782/2021²⁹.
21. Η ανάγκη διατήρησης ενός ικανού αριθμού βιώσιμων κατασκευαστικών επιχειρήσεων δύναται να ληφθεί εμπράκτως υπόψη όταν η ΕΑ εξετάζει την ύπαρξη, ή όχι, συνθηκών «αποτελεσματικού ανταγωνισμού», καθώς η ΕΑ καλείται να διασφαλίσει τον ελεύθερο

²⁶ Βλ. <https://government.gov.gr/wp-content/uploads/2021/03/RRF-Plan-det-31032021-EL.pdf>.

²⁷ Βλ. τις υπ' αριθ. 561/VI/2013, 642/2017, 644/2017, 647/2017, 674/2018, 715/2020, αποφάσεις τις ΕΑ.

²⁸ Βλ. σχετικές μελέτες, διαθέσιμες στις ιστοσελίδες <https://apothesis.eap.gr/handle/repo/31825>, http://eureka.teithe.gr/jspui/bitstream/123456789/5241/1/Kalampalikis_Roditou.pdf, http://library.tee.gr/digital/-m2451/m2451_panagopoulos.pdf καθώς και σχετικό δημοσίευμα <https://www.iapopsi.gr/o-klados-pou-isop-edose-i-krisi/>.

²⁹ Ν. 4782/2021 (ΦΕΚ Α 36/9.3.2021) «Εκσυγχρονισμός, απλοποίηση και αναμόρφωση του ρυθμιστικού πλαισίου των δημοσίων συμβάσεων, ειδικότερες ρυθμίσεις προμηθειών στους τομείς της άμυνας και της ασφάλειας και άλλες διατάξεις για την ανάπτυξη, τις υποδομές και την υγεία».

ανταγωνισμό, υπό το πρίσμα της προστασίας του δημοσίου συμφέροντος, το οποίο εξασφαλίζεται από τη χαμηλότερη τιμή κατασκευής σε συνδυασμό με ένα ελάχιστο επίπεδο ποιότητας των δημοσίων έργων.

22. Μεταξύ άλλων, έναυσμα για την αξιολόγηση της έναρξης κανονιστικής έρευνας στον κλάδο δραστηριοποίησης κατασκευαστικών εταιρειών αποτέλεσε, εκτός της συγκέντρωσης που παρατηρήθηκε σε ορισμένες αγορές του κλάδου λόγω της σημαντικής συρρίκνωσης του κλάδου κατασκευών, το φαινόμενο που παρατηρήθηκε την τελευταία διετία και αφορά την αλλαγή της δομής του κλάδου λόγω της σταδιακής εισόδου επενδυτικών σχημάτων, μέσω απόκτησης ταυτοχρόνως μειοψηφικών συμμετοχών, σε μεγάλες κατασκευαστικές εταιρείες του κλάδου. Η πρακτική αυτή εντοπίστηκε κυρίως στις δύο μεγαλύτερες εταιρείες του κλάδου στις οποίες αποτυπώνεται έως προσφάτως μια διαχρονική αύξηση του ποσοστού συμμετοχής ενός επενδυτικού fund στο μετοχικό τους κεφάλαιο. Λαμβανομένου υπόψη ότι οι συγκεκριμένες συμμετοχές δεν θέτουν κατ' αρχάς ζήτημα αξιολόγησης στο πλαίσιο του προληπτικού ελέγχου συγκεντρώσεων από την εθνική αρχή ανταγωνισμού, εξετάζονται στο πλαίσιο της παρούσας έρευνας, καθώς εγείρουν προβληματισμούς για τις πιθανές συνέπειες στην ανταγωνιστική δομή του κλάδου.
23. Συγκεκριμένα παρατηρήθηκε ότι στη μια εταιρεία συγκεκριμένο επενδυτικό fund είχε ενισχύσει το ποσοστό συμμετοχής του σε χρονικό διάστημα μίας διετίας από 5% σε 30% περίπου μέσω διαδοχικών χρηματιστηριακών συναλλαγών, γεγονός που στον χρόνο εκκίνησης της παρούσας έρευνας παρείχε κάποιες ενδείξεις για πιθανή άσκηση επιρροής από το fund στην εταιρεία. Το ίδιο επενδυτικό σχήμα φαίνεται, σε χρονικό διάστημα περίπου 1 ½ έτους, να αυξάνει τη συμμετοχή του σε άλλη ανταγωνιστική επιχείρηση της πρώτης εταιρείας, από ποσοστό υπολειπόμενο του 5% σε ποσοστό 15%, με δυνατότητα αύξησης του ποσοστού περίπου σε 27%, μέσω μελλοντικής άσκησης ενός δικαιώματος προαίρεσης για την αγορά μετοχών (call-option).
24. Ταυτόχρονα, παρατηρήθηκε μια μεταστροφή του εν λόγω κοινού μετόχου στη μία τουλάχιστον εταιρεία από πιθανά παθητικό επενδυτή σε οιονεί ενεργητικό, καθώς αιτήθηκε από κοινού με άλλους μειοψηφούντες μετόχους τη διεξαγωγή έκτακτης Γενικής Συνέλευσης³⁰ με θέματα μεταξύ άλλων την ανάκληση του συνόλου των μελών του Διοικητικού Συμβουλίου της εταιρείας και εκλογή νέου Διοικητικού Συμβουλίου της εταιρείας συμπεριλαμβανομένων ανεξάρτητων/μη εκτελεστικών μελών την ανάκληση του συνόλου των μελών της επιτροπής ελέγχου της εταιρείας εκλογή νέας επιτροπής Ελέγχου της Εταιρείας.
25. Πρόσφατες θεωρητικές και εμπειρικές μελέτες έχουν δείξει ότι επενδυτικά σχήματα σε διάφορες αγορές μπορεί να έχουν αρνητικές συνέπειες για τον ανταγωνισμό σε ορισμένες

³⁰ Η εν λόγω μέτοχος Reggeborgh Invest B.V δεν ενεργούσε πλέον ως καθαρά παθητικός επενδυτής στην ΕΛΛΑΚΤΩΡ αλλά έχει λάβει πρωτοβουλίες για να συμμετάσχει ενεργά σε επίπεδο συλλογικών οργάνων της εταιρείας γεγονός το οποίο αποδεικνύεται και από τις ενέργειες στις οποίες έχει ήδη προβεί μετά από συντονισμό με δυο ακόμα μετόχους της εταιρείας (εκτιμάται ότι οι εν λόγω μέτοχοι διατηρούν από κοινού ποσοστό της τάξεως του 2% του μετοχικού κεφαλαίου της εταιρείας) για την υποβολή αιτήματος σύγκλησης έκτακτης Γενικής Συνέλευσης με σκοπό την εκλογή νέου Διοικητικού Συμβουλίου. Συγκεκριμένα κατόπιν του από 03.12.2020 αιτήματος των μετόχων μειοψηφίας Reggeborgh Invest B.V., Α.Γ. και Χ.Π., κατόχων κατά το χρόνο εκείνο 22.094.903 κοινών ονομαστικών μετοχών της ΕΛΛΑΚΤΩΡ ΑΕ προτάθηκε στις 07.01.2021 η διεξαγωγή Έκτακτης Γενικής Συνέλευσης των Μετόχων της Εταιρείας ΕΛΛΑΚΤΩΡ.

αγορές, κυρίως σε περιπτώσεις που παρατηρούνται ολιγοπωλιακές συνθήκες και υψηλός βαθμός συγκέντρωσης³¹. Σε περιπτώσεις που θεσμικοί επενδυτές έχουν κοινές συμμετοχές σε διάφορες επιχειρήσεις σε ένα κλάδο και κυρίως σε ανταγωνιστικές επιχειρήσεις μπορεί οι τιμές να αυξάνονται, και να υπάρχουν λιγότερα κίνητρα πραγματικού ανταγωνισμού³². Λαμβανομένου υπόψη ότι τα επενδυτικά σχήματα κατέχουν συνήθως μειοψηφικά ποσοστά σε επιχειρήσεις, η απόκτηση αυτών των ποσοστών συνήθως εκφεύγει του προληπτικού ελέγχου συγκεντρώσεων³³, ενώ η εφαρμογή του άρθρου 101 ΣΛΕΕ ή άρθρο 1 Ν 3959/2011 μπορεί να γίνει μόνο κάτω από ορισμένες προϋποθέσεις. Παρόλα αυτά διάφορα κανάλια, άμεσα και έμμεσα υπάρχουν ώστε αυτοί οι επενδυτές να ασκούν σημαντική επιρροή στις επιχειρήσεις που συμμετέχουν³⁴.

26. Βάσει των ανωτέρω κρίθηκε σκόπιμο να εξετασθούν όλες οι τυχόν κοινές συμμετοχές στις εταιρείες του κλάδου, οι οποίες, εφόσον υφίστανται, θα μπορούσαν να εγείρουν αμφιβολίες για το κατά πόσο οι εν λόγω εταιρείες βρίσκονται σε καθεστώς πραγματικού ανταγωνισμού μεταξύ τους, λαμβανομένων υπόψη των επικείμενων διαγωνιστικών προκηρύξεων για την εκτέλεση δημοσίων έργων ιδιαίτερα υψηλού προϋπολογισμού.

1.3 ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΑΒΟΥΛΕΥΣΗ

27. Στη δημόσια διαβούλευση μπορεί να λαμβάνει μέρος οποιοδήποτε πρόσωπο, ανεξάρτητα από την επίκληση έννομου συμφέροντος. Η κατάθεση των απόψεων νομικού προσώπου που συμμετέχει στη διαβούλευση γίνεται από τον νόμιμο εκπρόσωπο του. Όλες οι παρατηρήσεις και οι απόψεις όσων ενδιαφέρονται να συμμετάσχουν στη διαβούλευση και να γνωστοποιήσουν τυχόν στοιχεία που διαθέτουν και τα οποία είναι χρήσιμα για τη διαμόρφωση της απόφασης της Επιτροπής Ανταγωνισμού είναι ευπρόσδεκτες. **Η διάρκεια της διαβούλευσης διαρκεί από την 08/04/2021 έως και την 07/05/2021. Οι ενδιαφερόμενοι καλούνται να υποβάλλουν τις παρατηρήσεις τους γραπτώς και επώνυμα στη διεύθυνση της Επιτροπής Ανταγωνισμού (Κότσικα 1Α και Πατησίων, 104 34 – Αθήνα) καθώς και ηλεκτρονικά (σε επεξεργάσιμη μορφή) στη διεύθυνση competition@epant.gr μέχρι και την 07/05/2021.**
28. Η Επιτροπή Ανταγωνισμού εκτιμά ότι πολλά από τα ζητήματα που τίθενται στο παρόν κείμενο της διαβούλευσης πιθανόν να απαιτούν από κάποιους την παροχή εμπιστευτικών πληροφοριών προς υποστήριξη των παρατηρήσεων τους. Οι συμμετέχοντες θα πρέπει να προσδιορίζουν σαφώς

³¹ Βλ., Commission Staff Working Document, Impact Assessment, SWD (2014) 217 final (9 July 2014), παράγραφοι 22-31.

³² Βλ. ενδεικτικά, ; E A Posner, F Scott Morton, & E Glen Weyl, 'A Proposal to Limit the Anti-Competitive Power of Institutional Investors' forth. *Antitrust Law Journal*; D Gilo, 'The Anticompetitive Effects of Passive Investment', (2000) 99 *Mich. L. Rev.* 1; D Gilo, YMoshe, & Y Spiegel, 'Partial Cross Ownership and Tacit Collusion', (2006), 37 *RAND J. Econ.* 81; E Elhauge, 'Horizontal Shareholding', (2016). 129 *Harv. L. Rev.* 1267; J Azar, MC Schmalz, and I Tecu, 'Anticompetitive Effects of Common Ownership' (2018) 73(4) *J Finance* 1513; M Schmalz, 'Common-Ownership Concentration and Corporate Conduct' (2018) 10 *Annual Review of Financial Economics* 444.

³³ Βλ., See Commission Staff Working Document, Impact Assessment, SWD(2014) 217 final (9 July 2014), Part 3, available at http://ec.europa.eu/competition/consultations/2014_merger_control/impact_assessment_en.pdf;

³⁴ OECD Competition Committee, 5-6/12.2017, *Common Ownership by Institutional Investors and its Impact on Competition*, Background Note by the Secretariat [https://one.oecd.org/document/DAF/COMP\(2017\)10/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP(2017)10/en/pdf)

το τμήμα των απαντήσεων που είναι εμπιστευτικό και, εάν είναι εφικτό, να το παρέχουν σε χωριστό παράρτημα της απάντησης τους³⁵. Η Επιτροπή Ανταγωνισμού θα διαχειριστεί τις πληροφορίες αυτές ως αυστηρά εμπιστευτικές.

29. Σημειώνεται ότι οποιεσδήποτε απαντήσεις πέραν της καταληκτικής ημερομηνίας ή/και τροποποιήσεις απαντήσεων στη δημόσια διαβούλευση δεν θα γίνονται δεκτές.

I.4 ΔΟΜΗ ΤΟΥ ΚΕΙΜΕΝΟΥ ΤΗΣ ΔΙΑΒΟΥΛΕΥΣΗΣ

30. Η παρούσα διαβούλευση εστιάζει στη διερεύνηση ύπαρξης συνθηκών αποτελεσματικού ανταγωνισμού στον κατασκευαστικό κλάδο και κυρίως στην κατασκευή δημοσίων έργων, λαμβάνοντας υπόψη τις δομικές και θεσμικές ιδιαιτερότητες του εν λόγω κλάδου και υιοθετεί την ακόλουθη δομή.³⁶ Η ενότητα II παρουσιάζει τη δομή και τις ανταγωνιστικές συνθήκες του κλάδου των κατασκευαστικών εταιρειών στην Ελλάδα, προκειμένου να αναδείξει τα χαρακτηριστικά εκείνα που μπορεί να επιτείνουν τη μη ύπαρξη ανταγωνισμού σε επιμέρους αγορές. Η ενότητα III εστιάζει στις πρόσφατες τροποποιήσεις του νομικού πλαισίου των δημοσίων συμβάσεων. Τέλος, με βάση την προηγηθείσα ανάλυση, η ενότητα IV παρουσιάζει τις ανταγωνιστικές συνθήκες του κλάδου και η ενότητα V παρουσιάζει τα εντοπιζόμενα προβλήματα στη λειτουργία του ανταγωνισμού που αφορούν την κοινή ιδιοκτησία, ενώ η ενότητα VI παρουσιάζει τα λοιπά πιθανολογούμενα προβλήματα που εντοπίστηκαν και αφορούν τον κλάδο των κατασκευών.

II ΔΟΜΗ ΚΑΙ ΣΤΟΙΧΕΙΑ ΤΟΥ ΚΛΑΔΟΥ ΤΩΝ ΚΑΤΑΣΚΕΥΑΣΤΙΚΩΝ ΕΤΑΙΡΙΩΝ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

31. Ο κατασκευαστικός κλάδος αποτελεί έναν από τους σημαντικότερους κλάδους της Ελληνικής οικονομίας, και η δραστηριότητά του αφορά τόσο δημόσια όσο και ιδιωτικά έργα, τα οποία

³⁵ Βλ. σχετικά, ανακοίνωση της ΕΑ της 13.1.2015 σχετικά με το χαρακτηρισμό των απορρήτων στοιχείων και τον τρόπο υποβολής μη εμπιστευτικής εκδοχής εγγράφων: <https://epant.gr/nomothesia/nomothesia-antagonismou/xaraktirismos-aporruton.html>.

³⁶ Σημειώνεται ότι για τους σκοπούς της παρούσας, η Υπηρεσία απέστειλε επιστολές παροχής στοιχείων στις εξής εταιρείες κατασκευών: Εταιρείες 7^{ης} τάξης εργοληπτικού πτυχίου ΜΕΕΠ: ΑΒΑΞ ΑΕ (αριθ. πρωτ. 1129/5.2.20201), ΑΚΤΩΡ ΑΤΕ (αριθ. πρωτ. 1330/11.2.2021), ΙΝΤΡΑΚΑΤ (αριθ. πρωτ. 1130/5.2.2021), ΜΥΤΙΛΗΝΑΙΟΣ ΑΕ (αριθ. πρωτ. 1132/5.2.2021), ΤΕΧΝΙΚΗ ΟΛΥΜΠΙΑΚΗ ΟΜΙΛΟΣ ΕΤΑΙΡΕΙΩΝ (ΠΟΡΤΟ ΚΑΡΡΑΣ – αριθ. πρωτ. 1131/5.2.2021) και ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ ΑΕ (αριθ. πρωτ. 1329/11.2.2021). Εταιρείες 6^{ης} τάξης εργοληπτικού πτυχίου ΜΕΕΠ: ΑΡΧΙΚΟΝ ΤΕΧΝΙΚΕΣ ΞΕΝΟΔΟΧΕΙΑΚΕΣ ΚΑΙ ΤΟΥΡΙΣΤΙΚΕΣ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΙΣ ΑΕ (αριθ. πρωτ. 1189/8.2.2021), ΑΤΕΡΜΩΝ ΑΝΩΝΥΜΟΣ ΤΕΧΝΙΚΗ ΤΟΥΡΙΣΤΙΚΗ ΚΑΙ ΕΜΠΟΡΟΒΙΟΜΗΧΑΝΙΚΗ ΕΤΑΙΡΕΙΑ (αριθ. πρωτ. 1188/8.2.2021), ΑΦΟΙ ΠΑΠΑΪΩΑΝΝΟΥ-ΙΝΤΕΡΚΑΤ (αριθ. πρωτ. 1186/8.2.2021), Γ. ΠΕΤΡΗΣ ΑΤΕ (αριθ. πρωτ. 1187/8.2.2021), ΕΚΤΕΡ ΑΝΩΝΥΜΗ ΤΕΧΝΙΚΗ-ΟΙΚΟΔΟΜΙΚΗ-ΚΤΗΜΑΤΙΚΗ-ΞΕΝΟΔΟΧΕΙΑΚΗ-ΕΜΠΟΡΙΚΗ-ΒΙΟΜΗΧΑΝΙΚΗ ΕΤΑΙΡΕΙΑ (αριθ. πρωτ. 1185/8.2.2021), ΘΕΜΕΛΗ ΑΤΕ (αριθ. πρωτ. 1184/8.2.2021), ΜΕΣΟΓΕΙΟΣ ΑΝΩΝΥΜΗ ΤΕΧΝΙΚΗ ΕΜΠΟΡΙΚΗ ΚΤΗΜΑΤΙΚΗ ΕΤΑΙΡΕΙΑ (αριθ. πρωτ. 1183/8.2.2021), Ρ&C DEVELOPMENT (αριθ. πρωτ. 1181/8.2.2021), ΣΧΣ ΑΝΩΝΥΜΗ ΤΕΧΝΙΚΗ ΚΑΙ ΕΜΠΟΡΙΚΗ ΕΤΑΙΡΕΙΑ (αριθ. πρωτ. 1180/8.2.2021), ΤΕ.ΝΑ ΑΤΕ (αριθ. πρωτ. 1179/8.2.2021), ΤΕΚΑΛ ΑΤΕΕ (αριθ. πρωτ. 1178/8.2.2021), ΤΕΧΝΙΚΗ ΕΤΑΙΡΕΙΑ ΧΡΙΣΤΟΦΟΡΟΣ Δ. ΚΩΝΣΤΑΝΤΙΝΙΔΗΣ ΑΝΩΝΥΜΗ ΕΤΑΙΡΙΑ (αριθ. πρωτ. 1177/8.2.2021), ΑΝΑΣΤΗΛΩΤΙΚΗ ΑΤΕ (αριθ. πρωτ. 1165/8.2.2021), ΔΟΜΙΚΗ ΚΡΗΤΗΣ ΑΕ (αριθ. πρωτ. 1176/8.2.2021), ΛΑΤΟΜΕΙΑ ΤΥΡΝΑΒΟΥ ΑΕ (αριθ. πρωτ. 1175/8.2.2021), ΛΑΤΟΜΙΚΗ ΑΤΕ (αριθ. πρωτ. 1170/8.2.2021), ΞΑΝΘΑΚΗΣ ΑΤΕ (αριθ. πρωτ. 1169/8.2.2021), Ε.Τ.Ε.Θ. ΕΤΑΙΡΕΙΑ ΤΕΧΝΙΚΩΝ ΕΡΓΩΝ ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗΣ Α.Ε. και ΑΘΗΝΑ ΑΕ (αριθ. πρωτ. 1129/5.2.2021 θυγατρικές της ΑΒΑΞ), ΤΕΡΝΑ ΕΝΕΡΓΕΙΑΚΗ ΑΒΕΤΕ (αριθ. πρωτ. 1329/11.2.2021 θυγατρική ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ), ΗΛΕΚΤΩΡ ΑΝΩΝΥΜΟΣ ΕΤΑΙΡΕΙΑ ΕΝΕΡΓΕΙΑΚΩΝ ΚΑΙ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΙΚΩΝ ΕΦΑΡΜΟΓΩΝ και ΑΚΤΩΡ ΠΑΡΑΧΩΡΗΣΕΙΣ ΑΕ (αριθ. πρωτ. 1330/11.2.2021 θυγατρικές ΕΛΛΑΚΤΩΡ).

περιλαμβάνουν έργα οδοποιίας, οικοδομικά, υδραυλικά, ηλεκτρομηχανολογικά, λιμενικά, βιομηχανικά – ενεργειακά κ.λπ.

32. Τεχνικές εταιρείες ορίζονται οι επιχειρήσεις, οι οποίες έχουν ως κύρια δραστηριότητα τη μελέτη, την επίβλεψη και την εκτέλεση δημοσίων και ιδιωτικών έργων, συνήθως μεγάλου προϋπολογισμού και σύνθετης τεχνογνωσίας.
33. Αρμόδια αρχή για την εποπτεία της κατασκευαστικής δραστηριότητας της χώρας, ειδικά για τα δημόσια έργα, είναι η Γενική Γραμματεία Υποδομών, η οποία υπάγεται στο Υπουργείο Υποδομών και Μεταφορών. Παράλληλα είναι υπεύθυνη για:
- Την εισήγηση για τη χάραξη εθνικής πολιτικής και δημιουργία κατάλληλου θεσμικού πλαισίου, καθώς και την εφαρμογή της πολιτικής στον τομέα των δημοσίων έργων.
 - Την κατάρτιση μακροχρόνιων και ετήσιων προγραμμάτων εκτέλεσης έργων, την εξασφάλιση χρηματοδότησης και την παρακολούθηση της πορείας εκτέλεσής τους.
 - Τη δημιουργία ορθολογικού πλαισίου για την ανάπτυξη και τη συνεχή παρακολούθηση των τεχνικών, οργανωτικών και οικονομικών δυνατοτήτων των εργοληπτικών επιχειρήσεων που αναλαμβάνουν την κατασκευή των έργων.
34. Εν γένει η συμμετοχή των οικονομικών φορέων σε διαγωνισμούς δημοσίων έργων και μελετών διέπεται από κανόνες και διαδικασίες που στόχο έχουν να διασφαλίσουν ότι οι εργοληπτικές επιχειρήσεις και οι μελετητές που επιλέγονται για την ανάθεση της εκάστοτε σύμβασης είναι σε θέση να ολοκληρώσουν τα έργα και τις μελέτες, αντίστοιχα, σύμφωνα με τους όρους της διακήρυξης.³⁷
35. Οι τεχνικές εταιρείες είναι εγγεγραμμένες στο Μητρώο Εργοληπτικών Επιχειρήσεων Δημοσίων Έργων (ΜΗ.Ε.Ε.Δ.Ε.)³⁸ το οποίο διαχειρίζεται η Διεύθυνση Μητρώων της Γενικής Γραμματείας Υποδομών. Το ΜΗ.Ε.Ε.Δ.Ε. επιτελεί δύο βασικές λειτουργίες:
- α) αποτελεί το επαγγελματικό μητρώο που προβλέπεται στο ν. 4412/2016, όσον αφορά την καταλληλότητα για την άσκηση της επαγγελματικής δραστηριότητας κατά τη συμμετοχή σε διαδικασίες σύναψης σύμβασης δημοσίων έργων (Τμήμα Ι του ΜΗ.Ε.Ε.Δ.Ε.),
 - β) αποτελεί τον επίσημο κατάλογο εγκεκριμένων οικονομικών φορέων του άρθρου 83 του ν. 4412/2016, όσον αφορά τα κριτήρια ποιοτικής επιλογής κατά τη συμμετοχή σε διαδικασίες σύναψης σύμβασης δημοσίων έργων. Το σχετικό πιστοποιητικό που χορηγείται για την κατάταξη στο ΜΗ.Ε.Ε.Δ.Ε. καλύπτει τις διατάξεις των άρθρων 73 έως 83 περί των κριτηρίων ποιοτικής επιλογής του ν. 4412/2016 (Τμήμα ΙΙ του ΜΗ.Ε.Ε.Δ.Ε.).
36. Για τη συμμετοχή σε διαδικασίες σύναψης σύμβασης δημοσίων έργων οι ημεδαπές επιχειρήσεις απαιτείται να είναι εγγεγραμμένες και στα δύο Τμήματα του Μητρώου Εργοληπτικών Επιχειρήσεων Δημοσίων Έργων (ΜΗ.Ε.Ε.Δ.Ε.).
37. Για την εγγραφή ή αναθεώρηση εγγραφής και την κατάταξη των επιχειρήσεων στο Τμήμα Ι και Τμήμα ΙΙ του ΜΗ.Ε.Ε.Δ.Ε. σύμφωνα με το Π.Δ 71/2019 γνωμοδοτεί η Επιτροπή ΜΗ.Ε.ΕΠ. που προβλέπεται στο άρθρο 118 του ν. 4472/2017.

³⁷ Βλ Έκθεση ΟΟΣΑ Αξιολόγησης Συνθηκών Ανταγωνισμού Ελλάδα 2017, σελ 77.

³⁸ Το Μητρώο Εργοληπτικών Επιχειρήσεων Δημοσίων Έργων (ΜΗ.Ε.Ε.Δ.Ε.) συγκροτήθηκε με το Π.Δ 71/2019 (ΦΕΚ Α 112/3.7.2019) με θέμα "Μητρώα συντελεστών παραγωγής δημοσίων και ιδιωτικών έργων, μελετών, τεχνικών και λοιπών συναφών επιστημονικών υπηρεσιών (ΜΗ.Τ.Ε).", το οποίο εκδόθηκε σύμφωνα με την περίπτωση Β.1 της παρ. 11.α. του άρθρου 118 του ν. 4472/2017.

38. Η εγγραφή στο ΜΗ.Ε.Ε.Δ.Ε. των εργοληπτικών επιχειρήσεων γίνεται σε μία ή περισσότερες από τις ακόλουθες κύριες κατηγορίες έργων, όπως ενδεικτικά αναφέρονται στην περ. 7 της παρ. 1 του άρθρου 2 του ν. 4412/2016: α) Έργων οδοποιίας, β) οικοδομικών, γ) υδραυλικών, δ) ηλεκτρομηχανολογικών, ε) λιμενικών, στ) βιομηχανικών – ενεργειακών και σε μία ή περισσότερες από τις ακόλουθες εξειδικευμένες εργασίες: ζ) πρασίνου, η) καθαρισμού και επεξεργασίας νερού, υγρών, στερεών και αερίων αποβλήτων, θ) γεωτρήσεων, ι) ειδικών μονώσεων, ια) ανελκυστήρων, ιβ) ηλεκτρονικού εξοπλισμού, ιγ) πλωτών έργων και εγκαταστάσεων ναυπηγείων, ιδ) αποκαλύψεως μεταλλείων.
39. Σύμφωνα με τη νομοθεσία οι εργοληπτικές επιχειρήσεις ταξινομούνται στις τάξεις από Α1 έως και 7^η (βλ. ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ 2). Η κατάταξη των εργοληπτικών επιχειρήσεων στο ΜΗ.Ε.Ε.Δ.Ε. γίνεται με αναφορά στην οικονομική και χρηματοοικονομική επάρκεια (χρησιμοποιούμενα οικονομικά και χρηματοοικονομικά μεγέθη: κύκλος εργασιών, ίδια κεφάλαια, συνολικά πάγια), την τεχνική και επαγγελματική ικανότητα (χρησιμοποιούμενα τεχνικά και επαγγελματικά μεγέθη: στελέχωση ανά κατηγορία έργων, πάγια αναφερόμενα σε εξοπλισμό) και την ελάχιστη εμπειρία ανά κατηγορία έργων, όπως προβλέπεται στην παρ. 1 του άρθρου 75 του ν. 4412/2016, βάσει ελαχίστων κατωφλίων και κριτηρίων τα οποία πρέπει να πληρούνται σωρευτικά.
40. Τα όρια εκτιμώμενης αξίας συμβάσεων αφορούν μόνο στην κατάταξη των εργοληπτικών επιχειρήσεων στις αντίστοιχες τάξεις και δεν περιορίζουν την συμμετοχή τους στις διαδικασίες σύναψης δημοσίων συμβάσεων έργων. Στις ανωτέρω διαδικασίες, οι οικονομικοί φορείς, ανεξαρτήτως τάξης, πρέπει να αποδείξουν ότι ικανοποιούν τα κριτήρια ποιοτικής επιλογής των περιπτώσεων β' και γ' της παρ. 1 του άρθρου 75 του ν. 4412/2016, όπως αυτά καθορίζονται κάθε φορά από την αναθέτουσα αρχή, είτε προσκομίζοντας την αντίστοιχη βεβαίωση εγγραφής που αποτελεί αυτόματο τεκμήριο των πληροφοριών που περιέχει αυτή, είτε προσκομίζοντας τα απαιτούμενα αποδεικτικά μέσα, σύμφωνα με το άρθρο 80 του ν. 4412/2016.
41. Οι κατασκευαστικές εταιρείες των τριών ανωτέρων τάξεων 5^{ης}, 6^{ης} και 7^{ης}, υλοποιούν τα μεγαλύτερα έργα στη χώρα, ενώ αρκετές από αυτές δραστηριοποιούνται και στο εξωτερικό. Σύμφωνα με το ΜΗ.Ε.Ε.Δ.Ε. (Οκτώβριος 2020)³⁹, ο συνολικός αριθμός των εγγεγραμμένων τεχνικών εταιρειών 7ης, 6ης και 5ης τάξης το 2019 ανέρχεται σε 77. Ο συνολικός αριθμός τεχνικών εταιρειών όλων των τάξεων ΜΗ.Ε.Ε.Δ.Ε. είναι 5.572, παρουσιάζοντας μείωση 38% σε σχέση με το 2012 (8.943). Από τις εταιρείες αυτές, 45 ανήκουν στην 5^η τάξη, 26 στην 6^η τάξη και 6 στην 7^η τάξη εργοληπτικού πτυχίου ΜΗ.Ε.Ε.Δ.Ε.
42. Κατά την περίοδο μετά το 2004 διαπιστώνεται σημαντική συρρίκνωση του κλάδου κατασκευών, γεγονός που αποτυπώνεται στην μείωση του αριθμού των επιχειρήσεων. Συγκεκριμένα, οι επιχειρήσεις της 7^{ης} τάξης μειώθηκαν κατά την περίοδο 2004-2019 κατά 57%, ενώ εκείνες της 6^{ης} και 5^{ης} τάξης κατά 47% και 30% αντίστοιχα (βλ. Πίνακα).

Διαχρονική εξέλιξη των εταιρειών 3ης - 7ης τάξης ΜΗ.Ε.Ε.Δ.Ε

Τάξη	2004	2010	2015	2019
7 ^η	14	9	8	6
6 ^η	49	38	32	26

³⁹ Κλαδική μελέτη STOCHASIS “Τεχνικές εταιρείες 7^{ης}, 6^{ης} και 5^{ης} τάξης, Οκτώβριος 2020”.

Τάξη	2004	2010	2015	2019
5 ^η	64	57	47	45
4 ^η	102	148	137	125
3 ^η	470	321	267	230
Σύνολο 5 ^{ης} -6 ^{ης} -7 ^{ης}	127	104	87	77
Σύνολο	699	573	491	432

Πηγή: κλαδικές μελέτες ICAP 2017 και STOCHASIS 2020

43. Οι παράγοντες που επηρεάζουν τις επιχειρήσεις του κλάδου είναι ίδιοι με εκείνους οι οποίοι διαμορφώνουν τη ζήτηση, τόσο για ιδιωτικά όσο και για τα δημόσια έργα, και είναι αφενός η οικονομική συγκυρία, σε εθνικό και διεθνές επίπεδο και αφετέρου ο βαθμός ανάπτυξης σε συνδυασμό με το πρόγραμμα δημοσίων επενδύσεων κάθε χώρας.
44. Κατά τα προηγούμενα του 2010 έτη⁴⁰, η απορρόφηση χρηματικών κονδυλίων από τα ΚΠΣ και η ολοκλήρωση των έργων των Ολυμπιακών Αγώνων, η αύξηση του διαθέσιμου εισοδήματος των καταναλωτών και η μείωση των επιτοκίων τοποθέτησαν τον κλάδο στο επίκεντρο της ελληνικής οικονομίας.
45. Ο κλάδος των κατασκευών παρουσίασε φθίνουσα πορεία από το 2006 και μετά. Ειδικότερα, το 2006 ο κλάδος συνέβαλε κατά 8,3% στο ΑΕΠ (σε τρέχουσες τιμές), το 2016 η συμμετοχή του έφτασε στο 2,2% ενώ το 2020 εκτιμάται ότι θα είναι της τάξης του 1%. Η ακαθάριστη προστιθέμενη αξία του κλάδου σημείωσε σωρευτική μείωση -86% την περίοδο 2006 – 2020.

Ακαθάριστη προστιθέμενη αξία του κλάδου των κατασκευών και συμμετοχή στο ΑΕΠ (2006-2020 σε εκατ. €)

Σε τρέχουσες τιμές	2006	2010	2016	2018	2020
Κατασκευές	18.086	9.067	3.486	2.270	2.454
ΑΕΠ	217.862	224.124	174.239	179.727	165.830
% κατασκευών στο ΑΕΠ	8,3%	4%	2%	1%	1%

Πηγή: Κλαδική μελέτη ICAP Τεχνικές Εταιρείες 5ης, 6ης και 7ης τάξης – Δεκέμβριος 2017 και ΕΛ.ΣΤΑΤ.

46. Σύμφωνα με κλαδική μελέτη και βάσει⁴¹ των δημοσιευμένων οικονομικών τους στοιχείων, το 2019 οι εταιρείες 7^{ης} και 6^{ης} τάξης κατέχουν το 88% του συνολικού κύκλου εργασιών των επιχειρήσεων των τριών ανωτέρων τάξεων (5^{ης}, 6^{ης} και 7^{ης}). Σύμφωνα με την ίδια μελέτη οι πέντε μεγαλύτερες τεχνικές εταιρείες 7^{ης} τάξης βάσει κύκλου εργασιών κατέχουν το 76% περίπου της εξεταζόμενης αγοράς στην μελέτη (σε αξία) το 2019.
47. Από τις κατασκευαστικές εταιρείες του κλάδου, οι εταιρείες εργοληπτικού πτυχίου της ανώτερης τάξης⁴² (7ης) το Μάρτιο του 2021, σύμφωνα με στοιχεία του ΜΕΕΠ (νυν ΜΗ.Ε.Ε.Δ.Ε.), ήταν οι εξής: ΑΒΑΞ Α.Ε., ΑΚΤΩΡ ΑΤΕ, ΙΝΤΡΑΚΟΜ ΚΑΤΑΣΚΕΥΕΣ Α.Ε, ΜΥΤΙΛΗΝΑΙΟΣ Α.Ε, ΠΟΡΤΟ ΚΑΡΡΑΣ Α.Ε., ΤΕΡΝΑ Α.Ε, ενώ εκείνες της 6^{ης} τάξης ήταν οι: ΑΡΧΙΚΟΝ ΑΕ, ΑΤΕΡΜΩΝ ΑΕ, ΑΦΟΙ ΠΑΠΑΪΩΑΝΝΟΥ ΑΤΕ, Γ.ΠΕΤΡΗΣ ΑΤΕ, ΕΚΤΕΡ ΑΤΕ, ΘΕΜΕΛΗ ΑΤΕ, ΜΕΣΟΓΕΙΟΣ ΑΤΕ, Ρ&C DEVELOPMENT, ΣΧΣ ΑΝΩΝΥΜΗ ΤΕΧΝΙΚΗ ΚΑΙ ΕΜΠΟΡΙΚΗ ΕΤΙΑΡΕΙΑ, ΤΕ.ΝΑ. ΑΤΕ, ΤΕΚΑΛ ΑΤΕΕ, ΤΕΧΝΙΚΗ ΕΤΙΑΡΕΙΑ ΧΡΙΣΤΟΦΟΡΟΣ Δ. ΚΩΝΣΤΑΝΤΙΝΙΔΗΣ ΑΕ, ΤΟΜΗ ΑΒΕΤΕ,

⁴⁰ Κλαδική μελέτη ICAP “Τεχνικές εταιρείες 5^{ης}, 6^{ης} και 7^{ης} τάξης, Δεκέμβριος 2017”.

⁴¹ Κλαδική μελέτη STOCHASIS, “Τεχνικές εταιρείες 7^{ης}, 6^{ης} και 5^{ης} τάξης, Οκτώβριος 2020”.

⁴² Κλαδική μελέτη STOCHASIS “Τεχνικές εταιρείες 7^{ης}, 6^{ης} και 5^{ης} τάξης, Οκτώβριος 2020”.

ΑΝΑΣΤΗΛΩΤΙΚΗ ΑΤΕ, ΔΟΜΙΚΗ ΚΡΗΤΗΣ ΑΕ, ΛΑΤΟΜΕΙΑ ΤΥΡΝΑΒΟΥ ΑΕ, ΛΑΤΟΜΙΚΗ ΑΤΕ, ΞΑΝΘΑΚΗΣ ΑΤΕ, Ε.Τ.Ε.Θ. ΕΤΑΙΡΕΙΑ ΤΕΧΝΙΚΩΝ ΕΡΓΩΝ ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗΣ Α.Ε. (θυγατρική της ΑΒΑΞ), ΑΘΗΝΑ ΑΕ (θυγατρική της ΑΒΑΞ), ΤΕΡΝΑ ΕΝΕΡΓΕΙΑΚΗ ΑΒΕΤΕ (θυγατρική ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ), ΗΛΕΚΤΩΡ ΑΝΩΝΥΜΟΣ ΕΤΑΙΡΕΙΑ ΕΝΕΡΓΕΙΑΚΩΝ ΚΑΙ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΙΚΩΝ ΕΦΑΡΜΟΓΩΝ (θυγατρική της ΕΛΛΑΚΤΩΡ), ΤΟΞΟΤΗΣ ΑΝΩΝΥΜΟΣ ΤΕΧΝΙΚΗ, ΝΑΥΤΙΛΙΑΚΗ, ΕΜΠΟΡΙΚΗ, ΒΙΟΜΗΧΑΝΙΚΗ ΚΑΙ ΤΟΥΡΙΣΤΙΚΗ ΕΤΑΙΡΕΙΑ⁴³, ΙΟΝΙΟΣ ΑΕ⁴⁴, ΤΡΙΚΑΤ ΑΕΚΤΕ. ΟΜΑΔΑ ΚΑΤΑΣΚΕΥΩΝ ΑΕ, ΕΡΕΤΒΟ Α.Ε., ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΥΔΡΟΚΑΤΑΣΚΕΥΗ Α.Ε.⁴⁵.

48. Σε ότι αφορά εν γένει την χρηματοοικονομική ανάλυση των εταιρειών 5^{ης}, 6^{ης} και 7^{ης} τάξης σύμφωνα με την Κλαδική μελέτη STOCHASIS⁴⁶ οι οικονομικές συνθήκες των τελευταίων ετών με περικοπές προγραμμάτων δημοσίων επενδύσεων και μείωση στις δημοπρασίες δημοσίων έργων, είχαν ως αποτέλεσμα τη μείωση της κατασκευαστικής δραστηριότητας δημοσίων έργων. Επιπρόσθετα, η οικονομική ύφεση «έπληξε» και τον τομέα κατασκευής ιδιωτικών έργων. Τα παραπάνω αποτυπώνονται σε σημαντικό βαθμό στους δείκτες, κεφαλαιακής διάρθρωσης, χρηματοοικονομικής μόχλευσης, αποδοτικότητας, κερδοφορίας και δραστηριότητας. Ενδεικτικά ο δείκτης Υποχρεώσεις/EBITDA συμπεριλαμβανομένων των ετών 2016 και 2018 ήταν στο 80,56 και 56,65, ενώ για το 2019 χωρίς τα αποτελέσματα της ΑΚΤΩΡ ανερχόταν στο 28,65, επιστώντας την προσοχή των επιχειρήσεων του κλάδου όσον αφορά στη δυνατότητα εξυπηρέτησης των υποχρεώσεων τους. Το EBITDA (%) του κλάδου ήταν στο μόλις 6,29% το 2017, 2,06% το 2018 και 5,03% το 2019. Η συνολική δανειακή επιβάρυνση ήταν 65,07% το 2017, 64,82% το 2018 και 60,45% το 2019. Επισημαίνεται ωστόσο ότι οι τεχνικές εταιρείες 5ης τάξης σημειώνουν καλύτερη κεφαλαιακή διάρθρωση, υψηλότερο δείκτη κάλυψης χρηματοοικονομικών δαπανών και υψηλότερο δείκτη ειδικής ρευστότητας σε σχέση με τις εταιρείες 6ης και 7ης τάξης το 2019 καθώς και υψηλότερο EBIT (%) και EBITDA (%) έναντι των άλλων δύο κατηγοριών. Σε ότι αφορά τη δραστηριότητα, το συναλλακτικό κύκλωμα του κλάδου παρουσιάζει διακυμάνσεις και διαμορφώνεται σημαντικά ελλειμματικό, καθώς οι πιστώσεις από προμηθευτές «υπολείπονται» των ημερών είσπραξης των απαιτήσεων. Ο εμπορικός κύκλος του κλάδου δείχνει την αναγκαιότητα κεφαλαίων κίνησης. Ενδεικτικά το 2019 η μέση περίοδος είσπραξης απαιτήσεων ήταν άνω του έτους στις 394 ημέρες, η μέση περίοδος εξόφλησης προμηθευτών ήταν 145 μέρες ενώ η μέση περίοδος παραμονής αποθεμάτων ήταν μόλις 18 μέρες.
49. Όπως επισημαίνει μία εταιρεία με σημαντικό μερίδιο αγοράς ο δείκτης EBITDA στον κατασκευαστικό τομέα δεν αποτελεί αντικειμενικό στοιχείο, βάσει του οποίου θα μπορούσαν να γίνουν ορθές ή/και ασφαλείς συγκρίσεις μεταξύ έργων ή/και κατασκευαστικών εταιρειών. Συγκριμένα εκτιμάται ότι τα στοιχεία σχετικά με το περιθώριο κέρδους εκάστου έργου δεν

⁴³ Η εταιρεία έχει πτωχεύσει. Βλ. <https://www.thepressroom.gr/oikonomia/aitisi-ptotheysis-tis-etairias-toxotis-ae-toy-omiloy-kalogritsa>

⁴⁴ Η εταιρεία έχει πτωχεύσει.

⁴⁵ Για την εταιρεία ΤΡΙΚΑΤ ΑΕΚΤΕ το πτυχίο 6ης τάξης έχει λήξει από 31/12/2016, ενώ οι εταιρείες ΟΜΑΔΑ ΚΑΤΑΣΚΕΥΩΝ ΑΕ, ΕΡΕΤΒΟ Α.Ε., και ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΥΔΡΟΚΑΤΑΣΚΕΥΗ Α.Ε. σύμφωνα με τα στοιχεία του ΓΕΜΗ δεν παρουσιάζουν συνεχή δραστηριότητα κατά την εξεταζόμενη περίοδο και ο κύκλος εργασιών τους δεν ξεπερνά το 0,5% του συνολικού κύκλου εργασιών των εταιρειών 6^{ης} και 7^{ης} τάξης. Για τους λόγους αυτούς δεν απεστάλησαν επιστολές παροχής στοιχείων στο πλαίσιο της παρούσης διαδικασίας.

⁴⁶ Κλαδική μελέτη STOCHASIS “Τεχνικές εταιρείες 7^{ης}, 6^{ης} και 5^{ης} τάξης, Οκτώβριος 2020”

αντικατοπτρίζουν ορθά και με ακρίβεια το αποτέλεσμα του έργου, αλλά δίνουν μία ευμενέστερη από την πραγματική (και κατά τούτο πλασματική) εικόνα για το αποτέλεσμα αυτό. Κατά την εν λόγω εταιρεία το EBITDA (Earnings before interest, taxes, depreciation and amortization) και ιδίως εκάστου έργου δύναται να μην είναι ικανός δείκτης για την εκτίμηση του περιθωρίου κέρδους (margin), καθώς δεν μπορεί να οδηγήσει σε αξιόπιστα και αντικειμενικά συγκρίσιμα συμπεράσματα μεταξύ έργων ή/και εταιρειών, δεδομένου ιδίως ότι ο δείκτης περιθωρίου κέρδους (margin) μεταξύ δύο εταιρειών που εκτελούν ίδιας μορφής και φύσης έργο ή και μεταξύ δύο όμοιων έργων που εκτελεί η ίδια εταιρεία, διαφοροποιείται συνήθως σημαντικά, λόγω διαφόρων παραγόντων.

50. Ενδεικτικά αναφέρεται ότι εάν η μια εταιρεία έχει δικό της εξοπλισμό τον οποίο και χρησιμοποιεί στο έργο, ενώ η άλλη δεν έχει δικό της εξοπλισμό και χρησιμοποιεί εξοπλισμό από τρίτους (υπεργολάβους), τότε συγκρινόμενα δύο ίδιας φύσης και μορφής έργα (τα οποία εκτελούνται το μεν πρώτο με ίδιο εξοπλισμό του αναδόχου, το δε δεύτερο με εξοπλισμό των υπεργολάβων), το περιθώριο κέρδους (margin) που προκύπτει για τα δύο κατά τα λοιπά συγκρίσιμα έργα είναι τελείως διαφορετικό, αφού το δεύτερο συμπεριλαμβάνει (έμμεσα) το συνολικό κόστος των μηχανημάτων (αποσβέσεις, μισθώματα κλπ), ενώ στο δεύτερο έργο δεν συμπεριλαμβάνονται. Το ίδιο ακριβώς φαινόμενο παρατηρείται και στην περίπτωση χρήσης μισθωμένου μηχανολογικού εξοπλισμού (leasing), αντί του ιδιόκτητου μηχανολογικού εξοπλισμού, όπου η αξία της μίσθωσης συμπεριλαμβάνεται στο περιθώριο κέρδους (margin) μέσω των τιμολογίων της μίσθωσης, επομένως συγκρινόμενα δύο ίδιας φύσης και μορφής έργα που εκτελούνται το μεν πρώτο με ίδιο εξοπλισμό, το δε δεύτερο με μισθωμένο εξοπλισμό, το περιθώριο κέρδους (margin) που προκύπτει για τα δύο έργα είναι τελείως διαφορετικό, αφού το πρώτο δεν συμπεριλαμβάνει αποσβέσεις, ενώ το δεύτερο συμπεριλαμβάνει (έμμεσα) τις αποσβέσεις, μέσω των μισθωμάτων.
51. Κρίσιμο δε είναι και το γεγονός ότι ο προσδιορισμός διαχρονικά του δείκτη περιθωρίου κέρδους (margin) ενός έργου δεν μπορεί να θεωρηθεί οριστικός, εάν δεν ολοκληρωθούν προηγουμένως μια σειρά παρεπόμενων ενεργειών κατά την κείμενη νομοθεσία που αφορά τα δημόσια έργα και την ακολουθούμενη πρακτική, και ειδικότερα (α) εάν δεν εκδοθεί η τελική πιστοποίηση εργασιών, (β) δεν γίνει η οριστική παραλαβή του έργου, (γ) δεν περατωθεί η περίοδος συντήρησης και (δ) δεν έχουν εκκαθαριστεί οι πιθανές διεκδικήσεις, οι οποίες πιθανόν να βρίσκονται σε στάδιο μακροχρόνιων δικαστικών διεκδικήσεων. Άλλωστε, ακριβώς για τον λόγο αυτό, οι ετήσιοι επιμέρους προσδιορισμοί του δείκτη margin (EBITDA) που καταγράφονται στα λογιστικά βιβλία είναι προσωρινοί και οριστικοποιούνται με την περάτωση του συνόλου των υποχρεώσεων που προβλέπονται συμβατικά. Ως εκ τούτου, και πάλι συγκρινόμενα δύο ίδιας φύσης και μορφής έργα, το ένα περαιωμένο και το δεύτερο σε στάδιο ολοκλήρωσης ή/και διευθέτησης του συνόλου των παρεπόμενων συμβατικών αυτών υποχρεώσεων, το EBITDA των δύο αυτών έργων είναι τελείως διαφορετικό, με τη μεταξύ τους διαφοροποίηση να οφείλεται στη μη ολοκλήρωση των εν λόγω συμβατικών υποχρεώσεων. Σημειωτέον δε ότι πολλές φορές η αδυναμία του, πελάτη να καλύψει τις συμβατικές του υποχρεώσεις, και κυρίως όσον αφορά τις πληρωμές των λογαριασμών, οδηγεί τον ανάδοχο σε δανεισμό για την εξυπηρέτηση των υποχρεώσεων του. Ο εν λόγω δανεισμός, δεδομένου ότι

γίνεται για το συγκεκριμένο έργο, πρέπει και να καταλογισθεί στο συγκεκριμένο αυτό έργο, επιβαρύνοντας ευλόγως και τα αποτελέσματα του έργου, και όχι της εταιρείας.

52. Τέλος όπως επισημαίνει εταιρεία του κλάδου μεταξύ των στοιχείων που διαμορφώνουν το περιθώριο κέρδους (margin) εκάστου έργου⁴⁷, κρίσιμο στοιχείο αποτελεί και η κατανομή των συνολικών διοικητικών εξόδων της εταιρείας στο αποτέλεσμα του έργου. Όσο μεγαλύτερο είναι το πλήθος των εκτελούμενων έργων της αναδόχου εταιρείας ανά περίοδο, τόσο μικρότερη και η κατανομή των εξόδων αυτών ανά έργο. Συνεπώς, συγκρινόμενα δύο ίδιας φύσης και μορφής έργα (τα οποία εκτελούνται το μεν ένα από εταιρεία που εκτελεί την ίδια περίοδο και άλλα έργα, το δε δεύτερο από εταιρεία που δεν εκτελεί την ίδια περίοδο και άλλα έργα), το περιθώριο κέρδους που προκύπτει για τα δύο αυτά έργα είναι τελείως διαφορετικό, καθώς στο δεύτερο σχεδόν το σύνολο των διοικητικών της εξόδων επιβαρύνει το έργο αυτό.

III ΟΙ ΠΡΟΣΦΑΤΕΣ ΤΡΟΠΟΠΟΙΗΣΕΙΣ ΣΤΟ ΘΕΣΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΠΕΡΙ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ ΚΑΙ Η ΠΙΘΑΝΗ ΕΠΙΔΡΑΣΗ ΣΤΗ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑ ΤΟΥ ΑΝΤΑΓΩΝΙΣΜΟΥ ΣΤΟΝ ΚΛΑΔΟ

53. Με τον νόμο 4412/2016 μεταφέρθηκαν στην ελληνική έννομη τάξη οι εξής ευρωπαϊκές Οδηγίες, η Οδηγία 2014/24/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 26ης Φεβρουαρίου 2014 σχετικά με τις δημόσιες προμήθειες και την κατάργηση της οδηγίας 2004/18/ΕΚ (L94), η Οδηγία 2014/25/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 26ης Φεβρουαρίου 2014 σχετικά με τις προμήθειες φορέων, που δραστηριοποιούνται στους τομείς του ύδατος, της ενέργειας, των μεταφορών και των ταχυδρομικών υπηρεσιών και την κατάργηση οδηγίας 2004/17/ΕΚ και η Οδηγία 89/665/ΕΟΚ του Συμβουλίου της 21ης Ιουνίου 1989 και της 92/13/ΕΚ του Συμβουλίου της 25ης Φεβρουαρίου 1992, όπως τροποποιήθηκαν με την Οδηγία 2007/66/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 11ης Δεκεμβρίου 2007. Επιπλέον υιοθετήθηκαν περαιτέρω εθνικές ρυθμίσεις, εφαρμοστικές των διατάξεων των Οδηγιών, καθώς και λοιπές ρυθμίσεις του ουσιαστικού και δικονομικού πλαισίου. Ο νόμος αποτέλεσε μέρος της προγραμματισμένης μεταρρύθμισης του εθνικού πλαισίου δημοσίων συμβάσεων και της μεταφοράς στο εθνικό δίκαιο της νέας δέσμης της νομοθετικής μεταρρύθμισης της ενωσιακής νομοθεσίας για τις δημόσιες συμβάσεις (οδηγίες 2014/23/ΕΕ, 2014/24/ΕΕ και 2014/25/ΕΕ).
54. Ο νόμος 4412/2016 τροποποιήθηκε πρόσφατα με τον νόμο 4782/2021 *«για τον εκσυγχρονισμό, την απλοποίηση και την αναμόρφωση του ρυθμιστικού πλαισίου των Δημοσίων Συμβάσεων, ειδικότερες ρυθμίσεις προμηθειών στους τομείς της άμυνας και της ασφάλειας και άλλες διατάξεις για την ανάπτυξη και τις υποδομές»* (ΦΕΚ Α' 36/09.03.2021). Σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση, ο ν. 4412/2016 παρουσιάζει πλήθος προβλημάτων που έχουν επισημανθεί από τις

⁴⁷ Ως προς τη δομή του κόστους ζητήθηκε από τις κατασκευαστικές εταιρείες η διάρθρωση του κόστους τους με διάκριση σε σταθερό και μεταβλητό. Εκ των έξι εταιρειών 7^{ης} τάξης απάντησαν οι πέντε. Δύο εκ των απαντήσεων δεν μπορούν να αξιολογηθούν καθώς δεν παρουσίασαν τη ζητούμενη διάκριση. Εκ των υπολοίπων τριών απαντήσεων (των ΤΕΡΝΑ, ΙΝΤΡΑΚΑΤ και ΠΟΡΤΟ ΚΑΡΡΑΣ) προκύπτει σχετική συμμετρία κόστους σε όλα τα έτη, με μεταβλητό κόστος άνω του 90%. Ιδιαίτερος από την εταιρεία ΠΟΡΤΟ ΚΑΡΡΑΣ, η οποία μία εκ των εταιρειών του ομίλου της για κάποια έτη δεν είχε αναλάβει την εκτέλεση έργου κατ' επέκταση είχε μόνο σταθερά κόστη, προκύπτει το συμπέρασμα ότι, οι εταιρείες του κατασκευαστικού κλάδου αντιμετωπίζουν κατά βάση μεταβλητά κόστη τα οποία σχετίζονται άμεσα με την ανάληψη ή μη κάποιου τεχνικού έργου.

αναθέτουσες αρχές και τους οικονομικούς φορείς. Η προσπάθεια για την αντιμετώπισή τους, ως σήμερα, υπήρξε αποσπασματική και, σε αρκετές περιπτώσεις, μη επαρκής, ενώ χαρακτηριστικό είναι το γεγονός ότι οι διατάξεις του ν. 4412/2016 έχουν επιμέρους τροποποιηθεί πάνω από 300 φορές. Παράλληλα, οι διαδικασίες ανάθεσης και εκτέλεσης δημοσίων συμβάσεων στην Ελλάδα χαρακτηρίζονται από αναποτελεσματικότητα, με μεγάλους χρόνους υλοποίησης, με μακροχρόνιες δικαστικές και προδικαστικές διαδικασίες και χαμηλή ποιότητα προμηθειών κυρίως λόγω της, σχεδόν αποκλειστικής, χρήσης του κριτηρίου ανάθεσης της χαμηλότερης τιμής απόκτησης των αγαθών, υπηρεσιών και έργων. Ωστόσο, η σημερινή οικονομική συγκυρία οδήγησε στην ανάγκη για αύξηση της αποτελεσματικότητας των διαδικασιών προετοιμασίας, ανάθεσης και εκτέλεσης δημοσίων συμβάσεων προκειμένου οι σχετικές διαδικασίες να επιταχυνθούν, με παράλληλη βελτίωση της ποιότητας των αγαθών, υπηρεσιών και έργων που προμηθεύεται το Δημόσιο και χωρίς να γίνονται εκπτώσεις σε όρους διαφάνειας και ακεραιότητας. Επιπρόσθετα, η αύξηση της αποτελεσματικότητας του συστήματος δημοσίων συμβάσεων αναμένεται να ενισχύσει τις δυνατότητες του ελληνικού Δημοσίου στην πραγματοποίηση δημοσίων επενδύσεων αλλά και στην ταχύτερη απορρόφηση και αξιοποίηση ενωσιακών κονδυλίων και χρηματοδοτικών διευκολύνσεων, ιδίως, ενόψει της προγραμματικής περιόδου ΕΣΠΑ 2021 – 2027 και της αξιοποίησης των δυνατοτήτων του Recovery and Resilience Fund (RRF) για την υποστήριξη της ανάταξης και την ενίσχυση της ανθεκτικότητας των οικονομιών των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης έναντι κρίσεων.

55. Με τον νέο νόμο αναμορφώνονται οι διατάξεις του ν. 4412/2016 με βασικούς στόχους την αύξηση της ταχύτητας και της αποτελεσματικότητας των διαδικασιών ανάθεσης και την παράλληλη βελτίωση της ποιότητας των αγαθών, υπηρεσιών και έργων που προμηθεύεται το Δημόσιο υπό όρους διαφάνειας και ισότητας των διαγωνιζομένων. Στόχοι του νέου νομοθετικού πλαισίου είναι να επιτευχθούν παρεμβάσεις στους εξής άξονες:
- Απλούστευση διαδικασιών ανάθεσης
 - Απάλειψη διοικητικών βαρών με την κατάργηση λόγων απόρριψης προσφοράς και απαιτούμενων δικαιολογητικών
 - Αξιοποίηση των ηλεκτρονικών εργαλείων
 - Συμμετοχή ιδιωτικού τομέα
56. Οι κυριότερες μεταρρυθμίσεις του ιδιαίτερα εκτενούς νομοθετήματος ειδικά για τις συμβάσεις παροχής προμηθειών και υπηρεσιών συνοψίζονται ως εξής:
57. Εισάγεται η έννοια των «δημοσίων συμβάσεων ήσσονος αξίας», δηλαδή των συμβάσεων με εκτιμώμενη αξία μέχρι 2.500 ευρώ, χωρίς ΦΠΑ, για τις οποίες δεν απαιτείται η εφαρμογή διαδικασίας ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων και ορίζεται ότι οι πληρωμές των σχετικών δαπανών μπορούν να εκτελούνται ως εξόφληση έναντι νόμιμων φορολογικών παραστατικών. Εν τοις πράγμασι καταργείται η διαδικασία του συνοπτικού διαγωνισμού του άρθρου 117, που σύμφωνα με την σχετική αιτιολογική έκθεση αφορά διαγωνιστικές διαδικασίες που δεν διενεργούνται συνήθως με ηλεκτρονικά μέσα και δημιουργούν πρόσθετο διοικητικό βάρος για τις αναθέτουσες αρχές και τους οικονομικούς φορείς.

58. Επιδιώκεται η προώθηση της ευρύτερης χρήσης του εργαλείου του ηλεκτρονικού πλειστηριασμού και εισάγεται η διαδικασία κατάρτισης και λειτουργίας συστήματος ηλεκτρονικών καταλόγων από τις Εθνικές Κεντρικές Αρχές. Η διαδικασία αυτή περιλαμβάνει την κατάρτιση και την τήρηση μητρώου προεπιλογής οικονομικών φορέων, στο οποίο δικαίωμα έχουν, καταρχήν, όλοι οι οικονομικοί φορείς που σχετίζονται με το αντικείμενο της εκάστοτε προμήθειας.
59. Επεκτείνεται η χρήση των εργαλείων e-procurement (ΕΣΗΔΗΣ) σε όλες τις διαδικασίες ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων με εκτιμώμενη αξία άνω των 30.000 ευρώ, έναντι 60.000 ευρώ που ίσχυε προηγουμένως, με σκοπό την αύξηση της διαφάνεια των διαδικασιών κάτω από τα χρηματικά όρια του άρθρου 5 χωρίς να προστίθεται διοικητικό βάρος. Επιπλέον προβλέπεται η υποχρεωτική τήρηση και επικαιροποίηση ηλεκτρονικού Φακέλου Δημόσιας Σύμβασης στο ΕΣΗΔΗΣ, στην περίπτωση που η διαδικασία ανάθεσης γίνεται μέσω του ΕΣΗΔΗΣ.
60. Τροποποιείται το καθεστώς εγγυητικών επιστολών των οικονομικών φορέων, με την εισαγωγή ρύθμισης για τις διαδικασίες που διενεργούνται ηλεκτρονικά και την πρόβλεψη νέων λόγων κατάπτωσης της εγγυητικής επιστολής του προσφέροντος οικονομικού φορέα. Επιπλέον αυξάνονται για λόγους ευελιξίας, ταχύτητας, καθώς και ενίσχυσης των μικρομεσαίων επιχειρήσεων, οι περιπτώσεις, στις οποίες δεν απαιτείται η προσκόμιση εγγύησης συμμετοχής και ειδικότερα προστίθενται οι περιπτώσεις της επιλογής του αναδόχου από κατάλογο (όπως στην περίπτωση των συμβάσεων τεχνικής βοήθειας), καθώς και της επιλογής του αναδόχου μέσω ηλεκτρονικών καταλόγων (e-catalogues και e-marketplace). Περαιτέρω τροποποιείται η βάση υπολογισμού της εγγύησης καλής εκτέλεσης και θεωρείται πλέον η εκτιμώμενη αξία της σύμβασης, ήτοι ο αρχικός προϋπολογισμός αντί της συμβατικής αξίας που προβλέπεται στις υφιστάμενες διατάξεις και αναπροσαρμόζονται τα ποσοστά των εγγυήσεων καλής εκτέλεσης και καλής λειτουργίας.
61. Τροποποιείται η διάταξη (άρθρο 73)⁴⁸ που ρυθμίζει τους λόγους αποκλεισμού προς την κατεύθυνση του εξορθολογισμού και του περιορισμού των αδικαιολόγητων αποκλεισμών. Ειδικότερα, καταργείται ο λόγος αποκλεισμού της περ. γ της παρ. 2 που είχε εισαχθεί με τις διατάξεις του ν. 4605/2019 και ο οποίος καταλαμβάνει οριζόντια όλα τα είδη συμβάσεων με εκτιμώμενη αξία μεγαλύτερη των 20.000 ευρώ. Ως προς την παραβίαση των φορολογικών και ασφαλιστικών υποχρεώσεων των οικονομικών φορέων και την άρση του αποκλεισμού τους, αναδιατυπώνεται η σχετική διάταξη και προβλέπεται ότι ο συγκεκριμένος λόγος αποκλεισμού δεν συντρέχει εφόσον ο οικονομικός φορέας: α) έχει εκπληρώσει τις υποχρεώσεις του καταβάλλοντας τους φόρους ή τις εισφορές κοινωνικής ασφάλισης που οφείλει, συμπεριλαμβανομένων, κατά περίπτωση, των δεδουλευμένων τόκων ή των προστίμων και β) έχει υπαχθεί σε αναστολή ή ρύθμιση ή σε κάθε είδους δεσμευτικό διακανονισμό. Επιπλέον προβλέπεται **αναμόρφωση του οριζόντιου αποκλεισμού (άρθρο 74 του ν. 4412/2016)** και

⁴⁸ Ως προς τον λόγο αποκλεισμού της περ. ζ της παραγράφου 4 του άρθρου 73, τροποποιείται η οικεία διάταξη, ώστε να αποκλείονται μόνο όσοι συμμετέχοντες έχουν κριθεί ένοχοι όχι απλώς ψευδών δηλώσεων αλλά «εκ προθέσεως σοβαρών απατηλών δηλώσεων» καθώς και η περίπτωση της παρ. η, ώστε να αποκλείονται οι οικονομικοί φορείς που «με απατηλό τρόπο» παραπλανητικές δηλώσεις επιχειρώντας να επηρεάσουν με αθέμιτο τρόπο τη διαδικασία λήψης αποφάσεων της αναθέτουσας αρχής.

προτείνεται, αφενός, η θέσπιση ενός οριζόντιου συστήματος αποκλεισμού και ενός μητρώου αποκλεισθέντων οικονομικών φορέων και αφετέρου η σύσταση μητρώων πληροφοριακού χαρακτήρα, στα οποία θα έχουν πρόσβαση οι αναθέτουσες αρχές και στα οποία θα καταχωρίζονται στοιχεία τα οποία άπτονται της επαγγελματικής αξιοπιστίας, καθώς και της εκτέλεσης προηγούμενων δημοσίων συμβάσεων.

62. Τροποποιείται το άρθρο 79Α αναφορικά με το ΕΕΕΣ (Ευρωπαϊκό Ενιαίο Έγγραφο Σύμβασης) ώστε να επιτρέπεται η σύνταξη και υποβολή του ΕΕΕΣ και συνεπώς και της προσφοράς ή της αίτησης συμμετοχής, καθ' όλο το διάστημα κατά το οποίο μπορούν αυτές να υποβάλλονται, ενώ, παράλληλα, προβλέπεται η δυνατότητα απόσυρσης και επανυποβολής της προσφοράς με επικαιροποιημένο ΕΕΕΣ, σε περίπτωση κατά την οποία μεσολαβήσουν μεταβολές μεταξύ του χρόνου υποβολής του και της καταληκτικής ημερομηνίας υποβολής προσφορών ή αιτήσεων συμμετοχής.
63. Καταργείται η απαίτηση προσκόμισης υπεύθυνης δήλωσης προς την αναθέτουσα αρχή του εκάστοτε προμηθευτή, που δεν παράγει το προσφερόμενο προϊόν, αναφορικά με το γεγονός ότι η κατασκευή του τελικού προϊόντος θα γίνει από την επιχείρηση στην οποία ανήκει ή η οποία εκμεταλλεύεται ολικά ή μερικά τη μονάδα κατασκευής του τελικού προϊόντος, η μη προσκόμιση της οποίας οδηγεί σε απόρριψη της προσφοράς.
64. Τροποποιείται το άρθρο 100 και η διαδικασία αξιολόγησης των προσφορών σε συμβάσεις προμηθειών και γενικών υπηρεσιών, ως προς την κατεύθυνση της επιτάχυνσης της διαγωνιστικής διαδικασίας, με την πρόβλεψη έκδοσης μικρότερου αριθμού αποφάσεων της αναθέτουσας αρχής για την επικύρωση των αποτελεσμάτων του διαγωνισμού.
65. Τροποποιείται το άρθρο 102 και παρέχεται η δυνατότητα συμπλήρωσης των υποβληθέντων στοιχείων της προσφοράς. Κατά τη ρύθμιση οι αναθέτουσες αρχές, όταν οι πληροφορίες ή η τεκμηρίωση που πρέπει να υποβάλλονται είναι ή εμφανίζονται ελλιπείς ή λανθασμένες, συμπεριλαμβανομένων εκείνων στο ΕΕΕΣ, ή όταν λείπουν συγκεκριμένα έγγραφα, τάσσουν προθεσμία στους φορείς να υποβάλουν, συμπληρώνουν, αποσαφηνίζουν ή ολοκληρώνουν τις σχετικές πληροφορίες ή τεκμηρίωση, εντός προθεσμίας όχι μικρότερης των δέκα (10) ημερών και όχι μεγαλύτερης των είκοσι (20) ημερών από την ημερομηνία κοινοποίησης σε αυτούς της σχετικής πρόσκλησης. Υπό το ίδιο πνεύμα τροποποιείται το άρθρο 103 και προβλέπεται ότι εφόσον τα δικαιολογητικά που προσκομίζει ο προσωρινός ανάδοχος παρουσιάζουν ελλείψεις ή δεν προσκομισθούν, η αναθέτουσα αρχή δύναται να καλεί τον προσωρινό ανάδοχο τόσο προς παροχή διευκρινίσεων επί των ήδη υποβληθέντων δικαιολογητικών όσο και προς συμπλήρωση τυχόν ελλειπόντων δικαιολογητικών.
66. Τροποποιείται το άρθρο 104 σχετικά με τις οψιγενείς μεταβολές και προβλέπεται ότι οι προϋποθέσεις και οι απαιτήσεις συμμετοχής κρίνονται κατά την υποβολή της αίτησης εκδήλωσης ενδιαφέροντος ή της προσφοράς, μόνο με την υποβολή του ΕΕΕΣ, ήτοι χωρίς να απαιτείται πλέον η υποβολή άλλων αποδεικτικών μέσων για το χρονικό εκείνο σημείο. Σε περίπτωση που ο υποψήφιος ανάδοχος δηλώσει αμελλητί στην αναθέτουσα αρχή μεταγενέστερες μεταβολές στο πρόσωπό του, δεν καταπίπτει η εγγύηση συμμετοχής σε βάρος του.

67. Τροποποιείται το άρθρο 105 αναφορικά με την κατακύρωση σύμβασης, με την πρόβλεψη της δυνατότητας κατακύρωσης σύμβασης για ολόκληρη ή μεγαλύτερη ή μικρότερη ποσότητα, αγαθών ή παρεχόμενων υπηρεσιών και ειδικότερα για ποσοστό από 80% μέχρι και το 120%.
68. Τροποποιούνται τα χρηματικά όρια στις διαδικασίες απευθείας ανάθεσης. Ειδικότερα, αυξάνεται το χρηματικό όριο από τις 20.000 ευρώ στις 30.000 ευρώ για τις συμβάσεις προμηθειών και γενικών υπηρεσιών και 60.000 ευρώ για τις συμβάσεις έργων και συμβάσεις των άρθρων 107- 110 του ν.4412/2016.
69. Θεσπίζεται (με την αντικατάσταση άρθρου 136) ο εναλλακτικός θεσμός της επίβλεψης τεχνικού έργου από πιστοποιημένους φορείς του ιδιωτικού τομέα που θα λειτουργεί παράλληλα με τον θεσμό της επίβλεψης από υπαλλήλους της Διευθύνουσας Υπηρεσίας για την ταχύτερη, αποτελεσματικότερη και υψηλού επιπέδου επίβλεψη της πορείας ενός δημόσιου έργου.
70. Αντικαθίσταται το άρθρο 149 για την ρήτρα πρόσθετης καταβολής (πριμ) ώστε να εφαρμόζεται σε όλα τα έργα που θα δημοπρατηθούν με την ισχύ του ν. 4782/2021, που τροποποιεί τον ν. 4412/2016, ως οριζόντιο κίνητρο σε όλους τους αναδόχους να επισπεύδουν την κατασκευή ενός έργου τουλάχιστον κατά 10% του αρχικού χρονοδιαγράμματος. Επίσης, η εν λόγω ρήτρα δεν μπορεί να υπερβαίνει το 5% της αξίας της συμβατικής δαπάνης του έργου μη συμπεριλαμβανομένου ΦΠΑ, σε αντίθεση με την ισχύουσα διάταξη σύμφωνα με την οποία δε δύναται να υπερβεί το 5% της προϋπολογιζόμενης δαπάνης και συνεπώς, το τελικό ποσό του πριμ συνδέεται με το ποσοστό έκπτωσης της οικονομικής προσφοράς του αναδόχου του έργου.
71. Τροποποιείται το άρθρο 160 του ν. 4412/2016 το οποίο ρυθμίζει ζητήματα έκπτωσης του αναδόχου της σύμβασης έργου σε σχέση με την ισχύουσα διάταξη, στην οποία προβλέπεται ότι κηρύσσεται έκπτωτος, εφόσον υπερβεί με υπαιτιότητά του, κατά δύο (2) τουλάχιστον μήνες, έστω και μία αποκλειστική προθεσμία του εγκεκριμένου χρονοδιαγράμματος.
72. Εισάγονται νέες ρυθμίσεις όσον αφορά το πεδίο της δικαστικής προστασίας και ειδικότερα καταργούνται οι ενστάσεις και προσφυγές για διαδικασίες απευθείας ανάθεσης του άρθρου 127 ενώ, παράλληλα, προβλέπεται δικαστική προστασία ενώπιον του Διοικητικού Εφετείου της έδρας της αναθέτουσας αρχής, το οποίο αποφαινεται αμετακλήτως, χωρίς να επιτρέπεται η προηγούμενη άσκηση άλλης ειδικής ή ενδικοφανούς προσφυγής προς την κατεύθυνση σύντμησης του χρόνου για την ανάθεση των συμβάσεων με εκτιμώμενη αξία ίση ή μικρότερη από τα χρηματικά όρια της απευθείας ανάθεσης. Επιπλέον αναμορφώνεται ο μηχανισμός δικαστικής προστασίας κατά το στάδιο ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων με σημειακές παρεμβάσεις προς την κατεύθυνση της επίλυσης αρρυθμιστων μέχρι σήμερα ζητημάτων για την απλοποίηση της διαδικασίας και την συνακόλουθη έγκαιρη ολοκλήρωση των διαγωνιστικών διαδικασιών.
73. Διευκολύνεται η διαδικασία ανάθεσης με διαπραγμάτευση (του άρθρου 32) χωρίς προηγούμενη δημοσίευση προκήρυξης. Με τις νέες διατάξεις γίνεται σαφέστερη η διεξαγωγή της εν λόγω διαγωνιστικής διαδικασίας, η οποία ρυθμίζεται ότι θα διενεργείται από γνωμοδοτικό όργανο, το οποίο θα συγκροτείται από την αναθέτουσα αρχή και η αξιολόγηση των προσφορών μπορεί να

γίνεται σε ενιαίο στάδιο με την ανάθεση της σύμβασης, σύμφωνα με τους όρους που θα ορίζονται στην οικεία πρόσκληση.

74. **Αντικαθίσταται το άρθρο 86 του ν. 4412/2016 για τα κριτήρια ανάθεσης των συμβάσεων**, όπου μεταξύ άλλων εισάγεται νέος τύπος, σε αντικατάσταση του ισχύοντος, ως προς τη βαθμολόγηση των οικονομικών προσφορών στις διαδικασίες σύναψης δημόσιας σύμβασης εκπόνησης μελετών και παροχής τεχνικών και λοιπών συναφών επιστημονικών υπηρεσιών. Ο νέος τύπος αποσυνδέεται πλήρως από την προεκτιμώμενη αμοιβή της μελέτης, η οποία αφαιρείται από τον παρονομαστή του κλάσματος.
75. **Τροποποιείται το άρθρο 88 του ν. 4412/2016 για τις ασυνήθιστα χαμηλές προσφορές**. Οι νέες προβλέψεις αφορούν στον χρόνο που τάσσεται στον προσφέροντα να παράσχει εξηγήσεις για την ασυνήθιστα χαμηλή προσφορά του, στον καθορισμό των εννόμων συνεπειών σε περίπτωση που ο προσφέρων οικονομικός φορέας δεν ανταποκριθεί στην σχετική πρόσκληση της αναθέτουσας αρχής εντός της ανωτέρω προθεσμίας και δεν υποβάλλει εξηγήσεις. Επιπλέον, με τις νέες διατάξεις εισάγεται, ως προς τις δημόσιες συμβάσεις έργων μελετών, παροχής τεχνικών και λοιπών συναφών επιστημονικών υπηρεσιών, νομοθετικό «τεκμήριο» για τον χαρακτηρισμό μίας προσφοράς ως ασυνήθιστα χαμηλής. Ειδικότερα προβλέπεται ότι ως ασυνήθιστα χαμηλές προσφορές, τεκμαίρονται εκείνες που εμφανίζουν απόκλιση μεγαλύτερη του δέκα τοις εκατό (10%) από τον μέσο όρο του συνόλου των προσφορών που υποβλήθηκαν. Περαιτέρω παρέχεται η δυνατότητα στην αναθέτουσα αρχή να κρίνει ως ασυνήθιστα χαμηλές προσφορές και προσφορές με μικρότερη ή καθόλου απόκλιση από το ως άνω όριο. Σύμφωνα με την υποβληθείσα αιτιολογική έκθεση *«...προτείνεται η λήψη δέσμης μέτρων για να καταπολεμηθεί το φαινόμενο των ασυνήθιστα χαμηλών προσφορών, που οδηγεί υποκοστολογημένες προσφορές με συνακόλουθη αδυναμία ολοκλήρωσης του έργου και εμφάνισης σοβαρών ποιοτικών προβλημάτων ενώ συγχρόνως διογκώνεται το φαινόμενο των συμπληρωματικών συμβάσεων. Στο πλαίσιο αυτό καθορίζεται ένα συνδυασμένο όριο έκπτωσης άνω του οποίου ο οικονομικός φορέας υποχρεούται μετά από πρόσκληση της αναθέτουσας αρχής να υποβάλλει έγγραφες εξηγήσεις, τυχόν δε άρνησή του επάγεται την κήρυξη της προσφοράς του ως απαράδεκτης και καταπίπτει η εγγυητική επιστολή συμμετοχής»*.
76. **Τροποποιείται το άρθρο 90 σχετικά με το καθεστώς επιλογής σε περίπτωση ισοδύναμων προσφορών**, ώστε σε περίπτωση ισοδύναμων προσφορών να επιλέγεται η προσφορά με την υψηλότερη βαθμολογία τεχνικής προσφοράς αντί της υφιστάμενης δυνατότητας της αναθέτουσας αρχής να επιλέγει είτε την προσφορά με την υψηλότερη βαθμολογία τεχνικής προσφοράς είτε αυτή με τη χαμηλότερη τιμή, προκειμένου να προκρίνεται η ποιότητα έναντι της τιμής, όπως προβλέπεται και από το σχετικό κριτήριο ανάθεσης.
77. **Αντικαθίσταται το άρθρο 165 του ν. 4412/2016 και επέρχονται ουσιαστικές τροποποιήσεις στην ισχύουσα διάταξη, η οποία ρυθμίζει ζητήματα υπεργολαβίας κατά την εκτέλεση δημοσίων συμβάσεων έργου**. Κατά τα σχετικώς αναφερόμενα στην αιτιολογική έκθεση το αναδιατυπώνεται το άρθρο που σχετίζεται με την ανάθεση σε υπεργολάβο τμήματος του έργου και η διάταξη γίνεται συμβατή με το ενωσιακό δίκαιο αίροντας εθνικούς περιορισμούς, ενώ καθορίζεται η δυνατότητα γνωστοποίησης του υπεργολάβου από τον ανάδοχο στην αναθέτουσα αρχή, όπου στο εξής η Προϊσταμένη Αρχή θα είναι αρμόδια να εγκρίνει εντός 15

ημερών την υπεργολαβία και εισάγεται ο θεσμός του εγκεκριμένου υπεργολάβου. Κατά την υπογραφή της σύμβασης εκτέλεσης ο ανάδοχος οφείλει να προσκομίσει την υπεργολαβική σύμβαση και αν δεν το πράξει εμπρόθεσμα αυτό, δύναται η Διευθύνουσα Υπηρεσία να μην αποδέχεται την υπεργολαβία. Επιπλέον εισάγεται στις παρ. 4, 5 και 6 η δυνατότητα σύστασης κατασκευαστικής κοινοπραξίας και καθορίζονται οι προϋποθέσεις και η διαδικασία έγκυρης συμμετοχής, το ποσοστό συμμετοχής του αναδόχου στην κοινοπραξία και η ευθύνη των μελών της. Με την σχετική πρόβλεψη των παρ. 4, 5 και 6 παρέχεται η δυνατότητα της **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 έργου⁴⁹. Επισημαίνεται ότι η κατασκευαστική κοινοπραξία, η οποία προβλεπόταν στα άρθρα 66 και 67 του ν. 3669/2008, δεν συμπεριελήφθη στις ρυθμίσεις του ν.4412/2016. Με την υπό εξέταση τροποποίηση του άρθρου 165, επαναφέρθηκε η σχετική ρύθμιση στο υπό εξέταση άρθρο.

Εκτιμήσεις των εταιρειών αναφορικά με το νέο ρυθμιστικό πλαίσιο ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων και τις επιπτώσεις στον ανταγωνισμό

78. **Οι εταιρείες ερωτήθηκαν για τις εκτιμήσεις τους σχετικά με ενδεχόμενες θετικές ή αρνητικές επιπτώσεις στις συνθήκες ανταγωνισμού από τις σχεδιαζόμενες και ήδη θεσπισθείσες τροποποιήσεις του ν. 4412/2016 ως προς την ανάθεση δημοσίων συμβάσεων, βάσει του νέου νόμου 4782/2021⁵⁰ και ιδίως από τις νέες διατάξεις ως προς τα κριτήρια ανάθεσης των συμβάσεων⁵¹, εκείνες με τις οποίες αντιμετωπίζεται το φαινόμενο των ασυνήθιστα χαμηλών προσφορών⁵², καθώς και όσες ρυθμίσεις αφορούν στην παροχή εγγύησης καλής εκτέλεσης⁵³.**
79. **Αναφορικά με το ενδεχόμενο περιορισμού ή ενίσχυσης του ανταγωνισμού από την εφαρμογή των νέων ρυθμίσεων περί των κριτηρίων ανάθεσης, οι περισσότερες εταιρείες επισημαίνουν ότι προσώρας δεν είναι ευχερές να εκτιμηθεί εάν και σε ποιο βαθμό οι νέες ρυθμίσεις θα έχουν θετική ή αρνητική επίπτωση στον ανταγωνισμό, προεχόντως διότι η εφαρμογή τους θα**

⁴⁹ Με την εν λόγω τροποποίηση, κατ' αρχάς, παύει ο περιορισμός στο ποσοστό, επί του ποσού της αξίας της σύμβασης, το οποίο θα πρέπει να διατηρεί ο ανάδοχος του έργου, το οποίο στην ισχύουσα ρύθμιση είναι 70%. Η τροποποίηση συνάδει με τις διατάξεις του άρθρου 131 του ν. 4412/2016, το οποίο έχει μεταφέρει τις αντίστοιχες διατάξεις της Οδηγίας, στις οποίες δεν τίθενται οριζόντιες ποσοτώσεις στην υπεργολαβία κατά την ανάθεση ή/και την εκτέλεση της σύμβασης. Με τις ρυθμίσεις τροποποιείται η παρ. 3 και καταργείται η υποχρέωση της Διευθύνουσας Υπηρεσίας να κινήσει τη διαδικασία έκπτωσης του αναδόχου εφόσον, εν τέλει, δεν συναφθεί η υπεργολαβική σύμβαση. Στο δεύτερο εδάφιο της ίδιας παραγράφου προβλέπεται περαιτέρω ότι «Η Διευθύνουσα Υπηρεσία μπορεί να χορηγήσει προθεσμία στον ανάδοχο κατ' αίτησή του, για την προσκόμιση της υπεργολαβικής σύμβασης...». Ωστόσο, στην παρ. 1 και ειδικότερα στην περ. β) αυτής, προκειμένου να θεωρηθεί «εγκεκριμένος» ο υπεργολάβος, τίθεται ως προϋπόθεση η, εκ μέρους του αναδόχου, γνωστοποίηση στον κύριο του έργου ή στον φορέα κατασκευής, της σύμβασης υπεργολαβίας, πριν από την εγκατάσταση του υπεργολάβου στο έργο

⁵⁰ Ν. 4782/2021 (ΦΕΚ 36/Α/9-3-2021) «Εκσυγχρονισμός, απλοποίηση και αναμόρφωση του ρυθμιστικού πλαισίου των δημοσίων συμβάσεων, ειδικότερες ρυθμίσεις προμηθειών στους τομείς της άμυνας και της ασφάλειας και άλλες διατάξεις για την ανάπτυξη, τις υποδομές και την υγεία».

⁵¹ Άρθρο 30 του ν. 4782/2021 «Κριτήρια ανάθεσης των συμβάσεων - Τροποποίηση του τίτλου και αντικατάσταση του άρθρου 86 του ν. 4412/2016».

⁵² Άρθρο 32 του ν. 4782/2021 «Ασυνήθιστα χαμηλές προσφορές - Τροποποίηση του τίτλου και των παρ. 1, 5 και 6 και προσθήκη παρ. 5α στο άρθρο 88 του ν. 4412/2016».

⁵³ Άρθρο 118 του ν. 4782/2021 «Εγγυήσεις - Τροποποίηση του τίτλου και αντικατάσταση του άρθρου 302 του ν. 4412/2016».

εξαρτηθεί από το περιεχόμενο της προβλεπόμενης και μη ακόμη εκδοθείσας Υπουργικής Απόφασης, με την οποία θα καθορίζονται τα κριτήρια πλην της τιμής που δύναται κάθε αναθέτουσα να περιλαμβάνει στις διαδικασίες σύναψης δημόσιας σύμβασης έργου.

80. Ειδικότερα, από ορισμένες επιχειρήσεις εκτιμάται ότι, στο παρόν στάδιο, 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 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, καθόσον μπορεί να ενισχύσει την προσπάθεια αποφυγής αυθαιρεσιών ή/και μη συνδεδεμένων με το αντικείμενο των υπό ανάθεση συμβάσεων κριτηρίων εκ μέρους των αναθετουσών αρχών. Ωστόσο, υπογραμμίζεται από αρκετές εταιρείες 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.
81. Εμφατικά υποστηρίζεται από πολλές επιχειρήσεις ότι θετικά για τον ανταγωνισμό αποτελέσματα προκύπτουν εφόσον τα κριτήρια επιλογής που χρησιμοποιούνται για κάθε έργο είναι αντικειμενικά, σταθερά, αυστηρά καθορισμένα και αξιολογούνται κατ' αντικειμενικό τρόπο, χωρίς περιθώρια σύγχυσης. Άλλως, δημιουργούνται συνθήκες αδιαφάνειας που δεν προάγουν τον υγιή ανταγωνισμό, καθώς εμφολοχωρούν υποψίες για απόπειρες συναλλαγής, για μεθοδεύσεις επιλογής συγκεκριμένων υποψηφίων και κλίμα έριδας μεταξύ των ανταγωνιστών.
82. Επιπλέον, θετικός είναι, κατά την άποψη ορισμένων επιχειρήσεων, ο ρόλος που αναμένεται να διαδραματίσει προς την κατεύθυνση της υποστήριξης του υγιούς ανταγωνισμού η προβλεπόμενη υποχρεωτική συμπερίληψη στοιχειωδών περιβαλλοντικών κριτηρίων στις διαδικασίες για την ανάθεση δημοσίων συμβάσεων⁵⁴. Εκτιμάται συγκεκριμένα ότι η σχετική ρύθμιση κινητροδοτεί οριζόντια τις επενδύσεις για την πλήρωση στοιχειωδών περιβαλλοντικών κριτηρίων στις δημόσιες συμβάσεις και μπορεί να αυξήσει την ένταση του ανταγωνισμού με όρους αυξημένης ποιότητας, καθώς με τον τρόπο αυτό εξισορροπούνται τα συνεπαγόμενα για τις επιχειρήσεις που επενδύουν στην περιβαλλοντική συμμόρφωση κόστη, ώστε να μην τίθενται εκ του λόγου αυτού σε μειονεκτική θέση στον ανταγωνισμό, σε σχέση με εταιρείες που δεν επενδύουν ή δεν επενδύουν επαρκώς σε τέτοια κριτήρια και έτσι προάγεται ο ανταγωνισμός προς βελτίωση του παραγόμενου αποτελέσματος.
83. Ταυτόχρονα, όμως, επισημαίνονται και αντίρροπα αποτελέσματα, καθόσον με τη νέα ρύθμιση οι όροι του ανταγωνισμού παγιώνονται σε κεντρικό επίπεδο και όχι στο επίπεδο ανάθεσης της εκάστοτε σύμβασης, με αποτέλεσμα ο ανταγωνισμός να είναι πιθανόν προβλέψιμος και για το

⁵⁴ Η σχετική διάταξη προβλέπει την υποχρεωτική πλήρωση των στοιχειωδών κριτηρίων της εργαλειοθήκης της Ε.Ε. για τις κατασκευές, όπως αυτά καθορίζονται στο εκάστοτε ισχύον «Δελτίο Προϊόντος Πράσινη Δημόσια Σύμβαση για τις Κατασκευές», με συντελεστή βαρύτητας τουλάχιστον 10%.

λόγο αυτό ευάλωτος σε στρεβλώσεις. Υπό το πρίσμα αυτό, τονίζεται από αρκετές επιχειρήσεις η ανάγκη να διασφαλίζεται για τις αναθέτουσες αρχές η ευχέρεια να λαμβάνουν υπόψη τη φύση και τις ιδιαιτερότητες κάθε συγκεκριμένης σύμβασης και με βάση αυτές να επιλέγουν οι ίδιες, τα πλέον κατάλληλα και αντικειμενικά από τα προσφερόμενα κριτήρια, ώστε να διασφαλίζεται ο ελεύθερος ανταγωνισμός και η επιλογή της πλέον κατάλληλης προσφοράς.

84. Σε ό,τι αφορά ειδικότερες κατηγορίες συγκεκριμένων κριτηρίων, από ορισμένες επιχειρήσεις που δεν ανήκουν στην ανώτατη τάξη διατυπώνεται η άποψη ότι τα κριτήρια που αφορούν στην κατοχή προηγούμενης εμπειρίας και ικανότητας του υποψηφίου αναδόχου, είναι μεν χρήσιμα προκειμένου να διασφαλίζεται η ποιότητα του έργου, ωστόσο είναι ευεπίφορα να οδηγήσουν σε κλειστό σύστημα διαγωνιζομένων και να περιορίσουν με δραστικό τρόπο τον ανταγωνισμό, δημιουργώντας ομάδα συμμετεχόντων ανά κατηγορία έργων. Για το λόγο αυτό τονίζεται ότι είναι αναγκαίο τα κριτήρια αυτά να καθορίζονται κατά τρόπο ρεαλιστικό, συγκεκριμένο και αντικειμενικό, ώστε οι υποψήφιοι, αλλά και οι αναθέτουσες αρχές, να γνωρίζουν σαφώς και εκ των προτέρων τους όρους και τις προϋποθέσεις που πρέπει να πληρούν ή να ζητούν, αντίστοιχα, για κάθε κατηγορία έργου.
85. 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, αρκετές εταιρείες είναι επιφυλακτικές ως προς διατύπωση εκτιμήσεων σχετικά με τις επιπτώσεις της ρύθμισης στον ανταγωνισμό, καθόσον, όπως επισημαίνουν, στο παρόν στάδιο δεν έχει ακόμη προηγηθεί εφαρμογή των διατάξεων στην πράξη που θα επέτρεπαν τη συναγωγή ασφαλέστερων συμπερασμάτων. Σε κάθε περίπτωση, οι περισσότερες επιχειρήσεις θεωρούν ότι η αντιμετώπιση του ιδιαίτερου οξυμμένου φαινομένου των υπερβολικά χαμηλών προσφορών, το οποίο συνεπάγονταν πολλαπλές αρνητικές επιπτώσεις τόσο για το Δημόσιο, όσο και για τους παράγοντες της αγοράς, έχρηζε νομοθετικής αντιμετώπισης και υπό την έννοια αυτή οι σχετικές ρυθμίσεις κινούνται προς την ορθή κατεύθυνση και ήταν επιβεβλημένες, αποπειρόμενες να προάγουν την αναγκαία για τη διασφάλιση υγιών συνθηκών ανταγωνισμού ασφάλεια δικαίου και την ομοιόμορφη εφαρμογή των κανόνων σχετικά με τις ασυνήθιστα χαμηλές προσφορές από το σύνολο των αναθετουσών αρχών.
86. Ωστόσο, διατυπώνονται και ουσιαστικές αμφιβολίες από πολλές επιχειρήσεις σχετικά με την αποτελεσματικότητα των ειδικότερων προβλέψεων και εγείρονται 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 εκπτώσεων⁵⁵. Επισημαίνεται, επίσης, ότι στην πράξη θα προκύψει κατά πόσο η σχετική ρύθμιση θα

⁵⁵ Ορισμένες επιχειρήσεις υπενθυμίζουν ότι σύστημα αιτιολόγησης προσφορών είχε εφαρμοσθεί χωρίς επιτυχία προ εικοσαετίας περίπου. Σύμφωνα με το τότε εφαρμοζόμενο σύστημα ανάθεσης με μαθηματικό τύπο καθορίζονταν οι περιπτώσεις στις οποίες η συμμετέχουσα επιχείρηση έπρεπε να αιτιολογήσει την οικονομική της προσφορά. Το σύστημα αυτό κρίνεται από ορισμένες επιχειρήσεις ότι απέτυχε πλήρως, καθώς η αξιολόγηση των αιτιολογήσεων δεν γινόταν με αντικειμενικά κριτήρια και εμφιλοχωρούσαν υποψίες για φαινόμενα ή απόπειρες επηρεασμού για την αποδοχή ή απόρριψη των αιτιολογήσεων, καθώς και φαινόμενα ομαδοποιήσεων των διαγωνιζομένων που προσπαθούσαν να κατευθύνουν με τον μαθηματικό τύπο τις αναθέτουσες αρχές προς συγκεκριμένο ανάδοχο.

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.

87. Ειδικότερα, ορισμένες επιχειρήσεις ισχυρίζονται ότι η γενικότητα της ρύθμισης είναι αποκομμένη από το ειδικότερο για κάθε σύμβαση αντικείμενο. Η επιδιωκόμενη διαφάνεια και ομοιομορφία ενδέχεται, κατά ορισμένους, να οδηγήσει σε αντίθετα, επιβλαβή για τον ανταγωνισμό αποτελέσματα, μέσω της αποκρυστάλλωσης μίας ευχερώς προβλέψιμης μεθόδου χαρακτηρισμού μίας προσφοράς ως ασυνήθιστα χαμηλής. Με τον τρόπο αυτό παρίσταται ως ενδεχόμενος ο κίνδυνος διαμόρφωσης προσφορών επί τη βάση «βαρομετρικών τιμών», όπως αναφέρει συγκεκριμένα μία εταιρεία.
88. Εμφατικά υποστηρίζεται ότι η αιτιολόγηση των προσφορών και η επ' αυτής αξιολόγηση της αναθέτουσας αρχής θα πρέπει να βασίζεται σε αντικειμενικά οικονομικά κριτήρια και να γίνεται με αυστηρά προκαθορισμένο τρόπο. Προς την κατεύθυνση αυτή, προβάλλεται το επιχείρημα ότι η αιτιολόγηση έχει νόημα μόνο εάν εξαρτηθεί από την εκτιμώμενη αξία της σύμβασης και εφόσον αφορά στην απόκλιση προς τα κάτω με αφετηρία την αξία αυτή, καθόσον η εκτίμηση του προϋπολογισμού του έργου γίνεται με κανονιστικές διατάξεις που θεσπίζει το ίδιο το κράτος και οι οποίες θα εξορθολογισθούν με τη λειτουργία του Εθνικού Συστήματος Τεχνικών Προδιαγραφών και Τιμολόγησης, ενώ η αιτιολόγηση στην περίπτωση που όλες οι προσφορές είναι χαμηλές δεν έχει νόημα και δεν συμβάλλει στην αναχαίτιση του φαινομένου των ιδιαίτερα χαμηλών προσφορών.
89. Επιπροσθέτως, σημειώνεται ότι ο μηχανισμός απόδειξης της φερεγγυότητας μίας προσφοράς σε κάθε περίπτωση που αυτή αποκλίνει κατά ποσοστό ανώτερο του 10% από το μέσο όρο των υποβληθεισών προσφορών, αυξάνει το κόστος συμμόρφωσης για την εταιρεία που την υπέβαλε, ενώ επιπλέον μπορεί να οδηγήσει σε αποκάλυψη εμπορικά ευαίσθητων πληροφοριών, όπως για παράδειγμα κοστολογικών στοιχείων. Ταυτόχρονα, η πρόβλεψη για αδυναμία τροποποίησης των στοιχείων της αιτιολόγησης της απόκλισης κατά τη διάρκεια της σύμβασης κρίνεται από ορισμένους προβληματική, δεδομένου ότι οι τιμές των προϊόντων δεν είναι σταθερές, αλλά μεταβάλλονται κατά τη διάρκεια κατασκευής, συνεπώς δεν είναι εφικτή η δέσμευση σε συγκεκριμένες τιμές, επειδή τούτο δεν εξαρτάται από τον ανάδοχο.
90. Αναφορικά με τις τροποποιήσεις που αφορούν στην παροχή **εγγύησης καλής εκτέλεσης** με αναφορά, σύμφωνα με τις νέες ρυθμίσεις, στον προϋπολογισμό δημοπράτησης του έργου, αρκετές εταιρείες αναγνωρίζουν ότι λειτουργεί προς την κατεύθυνση της φερεγγυότητας της οικονομικής προσφοράς, αναχαιτίζει τις προπετείς και υπερβολικές εκπτώσεις και επιτρέπει τη συμμετοχή σε χρηματοοικονομικά υγιείς επιχειρήσεις⁵⁶. Προβάλλεται όμως από ορισμένους, από την αντίθετη σκοπιά, ότι η πρόβλεψη αυτή **αυξάνει την εξάρτηση από τις Τράπεζες** και επιτείνει το ενδεχόμενο στρέβλωσης της αγοράς από επιχειρήσεις που έχουν ήδη μεγάλη ρευστότητα και πρόσβαση σε χρηματοδότηση χαμηλού κόστους.

⁵⁶ Σύμφωνα με την άποψη της Γενικής Γραμματείας Υποδομών η εισαγωγή της διάκρισης εγγυητικών επιστολών καλής εκτέλεσης και προκαταβολής καθώς και ο υπολογισμός της εγγυητικής καλής εκτέλεσης επί του προϋπολογισμού του έργου και όχι επί της συμβατικής αξίας θα συμβάλλει στην αντιμετώπιση του προβλήματος των υπερβολικών εκπτώσεων με αποκλειστικό γνώμονα την διαφύλαξη του υγιούς ανταγωνισμού.

91. Συγκεκριμένα υποστηρίζεται από ορισμένες επιχειρήσεις που δεν ανήκουν στην ανώτατη 7^η τάξη ότι με τον τρόπο αυτό παρέχεται, κατά τρόπο που πλήττει τον ανταγωνισμό, σοβαρότατο πλεονέκτημα στους μεγάλους κατασκευαστικούς ομίλους που έχουν ευχέρεια να λαμβάνουν ακώλυτα εγγυητικές επιστολές και καθιστά στην πράξη αδύνατη τη συμμετοχή σε μεγάλα έργα εταιρειών χαμηλότερης της 7^{ης} τάξης ακόμη κι αν αυτές συμπράξουν με τρίτες επιχειρήσεις. **Η εισαγωγή της ρύθμισης αυτής θα πρέπει να εξεταστεί εάν παρέχει ανταγωνιστικό πλεονέκτημα σε ορισμένες εργοληπτικές επιχειρήσεις, που λόγω του μεγέθους και πιθανής αυξημένης πιστοληπτικής ικανότητάς μπορούν να συμμετέχουν σε μεγαλύτερο αριθμό έργων αυξημένου προϋπολογισμού.**

IV ΕΙΔΙΚΟΤΕΡΕΣ ΡΥΘΜΙΣΕΙΣ ΩΣ ΠΡΟΣ ΤΙΣ ΣΥΜΒΑΣΕΙΣ ΠΑΡΑΧΩΡΗΣΗΣ

92. 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*”. Η εν λόγω Οδηγία εισάγει ορισμένες ελάχιστες διατάξεις για τον συντονισμό του δικαίου των κρατών μελών για την ανάθεση συμβάσεων παραχώρησης έργων και υπηρεσιών στους τομείς της ενέργειας, των μεταφορών και των ταχυδρομικών υπηρεσιών, δεδομένου ότι οι εθνικές αρχές δύνανται να επηρεάσουν τη συμπεριφορά των φορέων που δραστηριοποιούνται στους τομείς αυτούς και λαμβανομένου υπόψη του κλειστού χαρακτήρα των αγορών όπου λειτουργούν, λόγω της ύπαρξης ειδικών ή αποκλειστικών δικαιωμάτων χορηγούμενων από τα κράτη μέλη όσον αφορά τον εφοδιασμό, την προμήθεια ή την εκμετάλλευση των δικτύων παροχής των συγκεκριμένων υπηρεσιών.
93. Η λειτουργία των παραχωρήσεων υποδομών, σε γενικές γραμμές, 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 παραχώρησης⁵⁷ είναι συνήθως 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 (π.χ. 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. Βασικό χαρακτηριστικό

⁵⁷ 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 αντίλλαγμα 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.

γνώρισμα της σύμβασης παραχώρησης, το οποίο αποτελεί και την κύρια διαφορά της από την κλασική σύμβαση έργου, είναι ότι το εργολαβικό αντάλλαγμα συνίσταται, είτε στο δικαίωμα εκμετάλλευσης του έργου για συγκεκριμένη συμβατικά καθορισμένη χρονική περίοδο είτε στο δικαίωμα αυτό σε συνδυασμό με την καταβολή αμοιβής. 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.

94. Κρίσιμη διαφοροποίηση είναι ότι η ευθύνη για τη χρηματοδότηση του έργου και οι κίνδυνοι που σχετίζονται με την υλοποίηση της επένδυσης μεταφέρεται από τον δημόσιο στον ιδιωτικό τομέα και για το λόγο αυτό οι συμβάσεις παραχώρησης χρησιμοποιούνται από το δημόσιο για να αντιμετωπισθούν ανάγκες εκτέλεσης και χρηματοδότησης μεγάλων έργων υποδομής, όπως των σιδηροδρομικών συνδέσεων ή σημαντικού μέρους των οδικών δικτύων⁵⁸.
95. Όσον αφορά στην περίπτωση των αυτοκινητοδρόμων, στα διάφορα κράτη μέλη της Ένωσης, τα έσοδα των αναδόχων συμβάσεων παραχώρησης (παραχωρησιούχων) αυτοκινητοδρόμων προέρχονται από (i) «άμεσα» συστήματα διοδίων, όπου τα τέλη διοδίων καταβάλλονται απευθείας από τους αυτοκινητιστές (αναφέρονται επίσης και ως «πραγματικά διόδια (real tolls)»), (ii) συστήματα «εικονικών» διοδίων (shadow tolling systems), όπου τα διόδια πληρώνονται από τη διοίκηση του αυτοκινητοδρόμου βάσει του αριθμού των οχημάτων που χρησιμοποιούν τον δρόμο, ή, (iii) συστήματα διαθεσιμότητας πληρωμών (availability payment schemes), όπου η διοίκηση του αυτοκινητοδρόμου πληρώνει τον παραχωρησιούχο σύμφωνα με προκαθορισμένους δείκτες, βάσει της διαθεσιμότητας του δρόμου και του επιπέδου συντήρησης⁵⁹.
96. Η Ε.Επ. σε προηγούμενες αποφάσεις της αναφορικά με τις υπηρεσίες υποδομής που παρέχονται από αδειοδοτημένους φορείς, όπως οι παραχωρησιούχοι αυτοκινητοδρόμων, έχει κρίνει ότι ο ανταγωνισμός ουσιαστικά λαμβάνει χώρα (i) τη στιγμή όπου χορηγείται η άδεια από τις δημόσιες αρχές [διαγωνισμός για την αγορά (competition for the market)] καθώς και (ii) κάθε φορά που ένας ήδη αδειοδοτημένος φορέας υπόκειται σε ανταγωνισμό από υποκατάστατες εναλλακτικές λύσεις [ανταγωνισμός στην αγορά (competition in the market)]. Ως εκ τούτου, η Ε.Επ. έχει διακρίνει δύο αγορές που σχετίζονται με παραχωρήσεις διοδίων αυτοκινητοδρόμων: (i) την αγορά για τη χορήγηση των παραχωρήσεων αυτοκινητοδρόμων με διόδια (market for the grant of toll motorway concessions), όπου η προσφορά προέρχεται από τους δημόσιους φορείς και η ζήτηση από επιχειρήσεις ή κοινοπραξίες επιχειρήσεων, οι οποίες εκδηλώνουν ενδιαφέρον απόκτησης παραχωρήσεων αυτοκινητοδρόμων με διόδια, και (ii) η αγορά διαχείρισης των υποδομών μεταφοράς (market management of the transport infrastructure).
97. Η αγορά για τη χορήγηση της σύμβασης παραχώρησης αυτοκινητοδρόμων με διόδια δύναται να αφορά ταυτόχρονα την κατασκευή και εκμετάλλευση του έργου. Σύμφωνα με την Ε.Επ, η εν λόγω 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

⁵⁸ Βλ. Ερμηνευτική Ανακοίνωση της Επιτροπής σχετικά με τις συμβάσεις παραχώρησης στο κοινοτικό δίκαιο, 2000/C, 121/02.

⁵⁹ Βλ Απόφαση ΕΑ 673/2018 παρ 44.

διόδια⁶⁰. Η κατασκευή υποδομών αυτοκινητοδρόμων ωστόσο μπορεί να αποτελεί αγορά επόμενου σταδίου σε σχέση με την αγορά για τη χορήγηση της σύμβασης παραχώρησης αυτοκινητοδρόμων με διόδια⁶¹.

98. Για τον υπολογισμό των μεριδίων αγοράς, η Ε.Επ., σε υποθέσεις παραχώρησης αυτοκινητοδρόμων με διόδια, έλαβε υπόψη της το συνδυασμένο μερίδιο των μερών σε παραχωρήσεις αυτοκινητοδρόμων με διόδια, υπολογιζόμενο στη βάση του αριθμού των συμβάσεων παραχώρησης, σε χλμ. ή σε έσοδα⁶². Η Ε.Επ, κατά τον υπολογισμό των μεριδίων αγοράς των μερών που συμμετείχαν σε κοινοπραξίες παραχώρησης, απέδωσε το 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 κοινοπραξίας παραχώρησης αυτοκινητοδρόμων με διόδια⁶³. 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 θέση⁶⁴.
99. Ως εκ τούτου στον πίνακα που ακολουθεί παρατίθενται εκτιμήσεις συγκεκριμένης εταιρείας επί των μεριδίων αγοράς που θα μπορούσαν να κατέχουν κατασκευαστικές εταιρείες στην χώρα μας σύμφωνα με τις συμμετοχές του στο μετοχικό κεφάλαιο των εν ενεργεία παραχωρησιούχων εταιρειών που διαχειρίζονται ελληνικούς αυτοκινητόδρομους.

ΜΕΡΙΔΙΑ ΑΓΟΡΑΣ (Εν ενεργεία Παραχωρήσεων - Αυτοκινητόδρομοι)								
Συμμετοχή στο μετοχικό κεφάλαιο	ΑΤΤΙΚΗ ΟΔΟΣ ΑΕ	ΓΕΦΥΡΑ ΑΕ	ΜΟΡΕΑΣ ΑΕ	ΑΥΤΟΚΙΝΗΤ ΟΔΡΟΜΟΣ ΑΙΓΑΙΟΥ ΑΕ	ΟΛΥΜΠΙΑ ΟΔΟΣ ΑΕ	ΝΕΑ ΟΔΟΣ ΑΕ	ΚΕΝΤΡΙΚΗ ΟΔΟΣ ΑΕ	Μερίδια Αγοράς 2019
ΕΛΛΑΚΤΩΡ ΑΕ	66%	22%	72%	22%	17%	0%	0%	31%
ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ ΑΕ					17%	100%	100%	29%
ΑΒΑΞ ΑΕ	34%	12%	15%	24%	19%	0%	0%	18%
VINCI SA		58%		15%	30%			12%
HOCHTIEF				39%	17%			8%
Κύκλος Εργασιών (εκατ €)								
2019	185,8	46,9	34,2	83,3	118,2	134,9	31,5	634,8
2018	192,7	44,4	33	88	138,2	131,2	27,3	654,8

Πηγή : Δημοσιευμένες Καταστάσεις των εταιρειών παραχώρησης

⁶⁰ 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.

⁶¹ 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

⁶² Βλ. ενδεικτικά Μ. 8694 – HOCHTIEF/ABERTIS, σκ. 99 επ

⁶³ Βλ. 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

⁶⁴ Βλ. ενδεικτικά, Μ. 5855 – DB/Arriva, σκ. 32

100. Τέλος σε ότι αφορά τις ανταγωνιστικές συνθήκες της αγοράς των παραχωρήσεων εταιρεία του κλάδου αναφέρει ότι θα μπορούσαν να θεωρηθούν κατ' αρχήν, οι εταιρείες που δραστηριοποιούνται στον κλάδο των παραχωρήσεων, οι οποίες δεν είναι αμιγώς κατασκευαστικές. Κατά την εν λόγω εταιρεία, ο συγκεκριμένος κλάδος όμως δεν διαχωρίζεται ρυθμιστικά όπως ο κλάδος των κατασκευών, όπου το εργοληπτικό πτυχίο προσδιορίζει την πιθανότητα ανάληψης συγκεκριμένων έργων. Ωστόσο, δεδομένου ότι οι προκηρύξεις έργων παραχώρησης είναι αρκετά πιο ευέλικτες ως προς την απόδειξη της κατασκευαστικής εμπειρίας, ή της εμπειρίας λειτουργίας, μέσω απλής συνεργασίας με ονοματισμένους στην προσφορά τους υπεργολάβους, ανάλογα με το αντικείμενο της παραχώρησης. Ταυτόχρονα προϋποθέτουν, από το σύνολο του κεφαλαίου που θα απαιτηθεί για την κατασκευή ενός έργου, τη δυνατότητα καταβολής ιδίων κεφαλαίων σε αρκετά μεγάλο ποσοστό λόγω της οικονομικής κρίσης, το οποίο έχει επηρεάσει δυσμενώς το εσωτερικό και το διεθνές τραπεζικό σύστημα. **Επίσης, τα τελευταία χρόνια σοβαροί ανταγωνιστές πλέον έχουν καταστεί και τα funds που διαθέτουν την οικονομική δυνατότητα να ανταποκριθούν τόσο στις αυξημένες απαιτήσεις χρηματοδότησης με ίδια κεφάλαια όσο και στις απαιτήσεις χορήγησης αξιόπιστων εξασφαλίσεων προς τις τράπεζες στο πλαίσιο των δανειακών κεφαλαίων που θα χορηγηθούν.**
101. Εξάλλου υπάρχουν αλλοδαπές εταιρείες με σταθερή παρουσία σε παραχωρήσεις στην Ελλάδα ενώ σοβαρό ενδιαφέρον έχουν εκδηλώσει την τελευταία τριετία και αρκετές άλλες εταιρείες.

V ΑΝΤΑΓΩΝΙΣΤΙΚΕΣ ΣΥΝΘΗΚΕΣ

V.1.1 Συνθήκες Προσφοράς

102. Ο κατασκευαστικός κλάδος καλύπτει πολλές κατηγορίες οικονομικής δραστηριότητας και ιδίως δραστηριότητες που σχετίζονται με τον σχεδιασμό έργων, καθώς και σε εργασίες κατασκευής κτιρίων και εργασίες πολιτικού μηχανικού. Η κατασκευή κτιρίων περιλαμβάνει νέες εργασίες, επισκευές, προσθήκες, μετατροπές και εργασίες κατεδάφισης. Η κατασκευή έργων πολιτικών μηχανικών αφορά κατά κύριο λόγο έργα υποδομών, π.χ. οδικές αρτηρίες, αυτοκινητοδρόμους, γέφυρες, σήραγγες, σιδηροδρόμους και κοινωφελή έργα⁶⁵. Λαμβάνοντας υπόψη την αλυσίδα αξίας στο κλάδο των κατασκευών είναι δυνατόν να οριστεί μία ομάδα αγορών σχετικά με τις υπηρεσίες προσφοράς κατασκευαστικού έργου.
103. Σε ότι αφορά τις συνθήκες προσφοράς κατασκευαστικού έργου στην χώρα μας από τις κατασκευαστικές επιχειρήσεις η ευρύτερη αγορά ή υπο-κλάδος των κατασκευών δημοσίων έργων διακρίνεται κατ' αρχήν από αυτή των ιδιωτικών έργων⁶⁶. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή (εφεξής και Ε.Επ.) έχει επίσης κρίνει ότι η αγορά δομικών κατασκευών πρέπει να διαιρεθεί σε

⁶⁵ Βλ Έκθεση ΟΟΣΑ για την Αξιολόγηση Συνθηκών Ανταγωνισμού στην Ελλάδα, 2017, σελ

⁶⁶ Η Ε.Α. άλλωστε ιδίως – αλλά όχι μόνο - σε υποθέσεις συγκεντρώσεων κατασκευαστικών επιχειρήσεων έχει αποφανθεί ότι η ευρύτερη αγορά των κατασκευών δημοσίων έργων διακρίνεται κατ' αρχήν από αυτή των ιδιωτικών έργων Βλ. ενδεικτικά Αποφάσεις Ε.Α. αριθ. 190/III/2001, 208/III/2002, 324/V/2006, 338/V/2007, 372/V/2007, 486/VI/2010, 642/2017, 647/2017. Η ΕΑ σε υποθέσεις νόθευσης διαγωνισμών (bid-rigging) στις οποίες το βασικό σημείο αναφοράς για τον ορισμό της σχετικής αγοράς προϊόντος είναι στην ουσία το έργο που επηρεάζεται από την υπό έρευνα σύμπραξη έχει υποστηρίξει ότι παρέλκει ο ακριβής ορισμός της προϊοντικής αγοράς, έχοντας προτείνει επικουρικά τον εκάστοτε δημόσιο διαγωνισμό.

τρεις χωριστές αγορές⁶⁷: μία για την κατασκευή κατοικιών⁶⁸, μία για την κατασκευή μη οικιστικών κτιρίων (βιομηχανικά κτίρια, γραφεία, εμπορικά κέντρα και νοσοκομεία) και μία για τα έργα υποδομής (π.χ. οδικά έργα, σιδηρόδρομοι, τούνελ και γέφυρες)⁶⁹ δεδομένου ότι απαιτούνται διαφορετικές ικανότητες, προσωπικό, εξοπλισμός και μηχανήματα για τη δραστηριοποίηση σε αυτές τις αγορές.

104. Επιπλέον, διάκριση μπορεί να γίνει ανάλογα με το μέγεθος του κατασκευαστικού έργου λόγω του ότι οι συνθήκες ανταγωνισμού διαφέρουν σημαντικά μεταξύ μικρών και μεγάλων έργων⁷⁰. Η Ε.Επ. έχει ορίσει το γεωγραφικό πεδίο της αγοράς ως το εθνικό θεωρώντας ότι είναι ακόμα σπάνιο για τις μη-εθνικές επιχειρήσεις να αναλάβουν έργα κατασκευής σε χώρες όπου δεν είναι εγκατεστημένες (εκτός από τη συμμετοχή στις κοινοπραξίες με τις εγχώριες επιχειρήσεις σε περιπτώσεις «μεγάλων» κατασκευαστικών έργων). Ταυτόχρονα, έρευνα της Ε.Επ. έδειξε ότι η διάρθρωση της προσφοράς, τα επίπεδα τιμών και οι υπόλοιποι όροι ανταγωνισμού δεν διαφέρουν σημαντικά από χώρα σε χώρα⁷¹ Η προσφορά που ανταποκρίνεται στη ζήτηση κάθε φορά καθορίζεται από τους κατασκευαστές-εταιρείες που συμμετέχουν στους εν λόγω διαγωνισμούς, σε όλες τις μορφές διαγωνιστικών διαδικασιών η αγορά κατασκευών δημοσίων έργων, ανεξάρτητα της διαγωνιστικής διαδικασίας και του τρόπου υλοποίησής τους (μειοδοτικοί ανοικτοί διεθνείς διαγωνισμοί, Παραχωρήσεις, ΣΔΙΤ) .
105. Στον υπο-κλάδο των δημοσίων έργων περιλαμβάνονται τα έργα που έχουν ως αναθέτουσα αρχή διάφορους φορείς του Δημοσίου⁷² και η ανάθεση, επίβλεψη, κατασκευή και συντήρησή τους διενεργείται σύμφωνα με τις διατάξεις της κείμενης νομοθεσίας περί δημοσίων έργων. Πρόκειται κυρίως για έργα υποδομής, τα οποία δύνανται να υλοποιηθούν μόνο από τις εγγεγραμμένες στο ΜΕΕΠ επιχειρήσεις. Σε ότι αφορά ειδικότερα στον υπο-κλάδο των δημοσίων έργων, αυτός δύναται να διακριθεί όμως έτι περαιτέρω σε επι μέρους αγορές, λαμβάνοντας υπόψη τα παρακάτω:

⁶⁷ Βλ. Υποθ. Μ.5200 - Strabag/ Kirchner; Μ.5158 - Strabag / Kirchhoff; Μ.4687 - Sacyr Vallehermoso / Eiffage; Μ.3864 - Fimag / Züblin; Μ.874 - Amec / Financière spie Batignolles / Spie Batignolles ; Μ.6020 - ACS/ Hochtief.

⁶⁸ Την οποία διέκριναν περαιτέρω μεταξύ δημόσιων και ιδιωτικών έργων.

⁶⁹ Βλ. σχετικά Απόφαση της Ε.Επ. COMP/M.4687 Sacyr/Vallehermoso Eiffage (21.02.2008), COMP/M.4249 Abertis/Autostrade (22.09.2006), COMP/M.4087 Eiffage/Macquarie/APRR (15.02.2006), COMP/M.1157 Skanska/Scancem (11.11.1998), COMP/M.874 AMEC/Financiere SPIE Batignolles/SPIE Batignolles (06.02.1997).

⁷⁰ Βλ. σχετικά την απόφαση της Ε.Επ. της 05.02.1992, όσον αφορά τη διαδικασία εφαρμογής του άρθρου 85 της Συνθήκης (Υποθέσεις IV/31572 και 32571 – Βιομηχανία κατασκευών στις Κάτω Χώρες), αναφέρονται και τα εξής «... (23) Για λόγους που σχετίζονται με τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά των δραστηριοτήτων του κλάδου των κατασκευών, ..., θα πρέπει να διακρίνονται από την άποψη της εξεταζόμενης γεωγραφικής αγοράς, οι σχετικές απλές και τρέχουσες εργασίες σχετικά χαμηλής αξίας (όπως για παράδειγμα οι ιδιωτικές οικείες) και τα δύσκολα, περίπλοκα ή εξαιρετικά εξειδικευμένα έργα που έχουν σχετικά υψηλή αξία. Η γεωγραφική αγορά στην οποία επέρχεται η σύμπτωση της προσφοράς και της ζήτησης είναι περισσότερο περιορισμένη για το είδος συμβάσεων, από ό,τι για το δεύτερο...»

⁷¹ Επισημαίνεται, επίσης ότι η Ε.Επ. στις περιπτώσεις όπου αφορούν σε κατασκευή οδικών αρτηριών με έντονη κυκλοφοριακή κίνηση, όπου χρησιμοποιείται κατά κύριο λόγο «άσφαλτος» ως υλικό επικάλυψης, θεωρεί ότι αυτή (άσφαλτος) αποτελεί μία ξεχωριστή αγορά. Περιορίζουν δε τη γεωγραφική αγορά σε μία ακτίνα (μέγιστη 100 χλμ.) η οποία αντιστοιχεί στο χρόνο μεταφοράς της [βλ. σχετικά COMP/M. 4298 Foster Yeoman/ aggregates Industries (06.09.2006) και COMP/M.4687].

⁷² Οι φορείς του Δημοσίου που εμπλέκονται στο σύστημα παραγωγής τεχνικών έργων (δημόσιων) είναι μεταξύ άλλων Δημόσιες Υπηρεσίες, Ν.Π.Δ.Δ., οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης κάθε βαθμού συμπεριλαμβανομένης της Κ.Ε.Δ.Κ.Ε. και των τοπικών ενώσεων Δήμων και Κοινοτήτων, οι Δημόσιες επιχειρήσεις και οι Δημόσιοι Οργανισμοί κ.λπ.

- Τις προϋποθέσεις που πρέπει να πληροί η εργοληπτική εταιρεία προκειμένου να αναλάβει την εκτέλεση δημόσιου έργου το ύψος των ιδίων κεφαλαίων της, την κατασκευαστική της ικανότητα και εμπειρία και) της.
- Τις κατηγορίες έργων στις οποίες είναι εγγεγραμμένη μία εργοληπτική επιχείρηση: α) Έργων οδοποιίας, β) οικοδομικών, γ) υδραυλικών, δ) ηλεκτρομηχανολογικών, ε) λιμενικών, στ) βιομηχανικών – ενεργειακών και σε μία ή περισσότερες από τις ακόλουθες εξειδικευμένες εργασίες: ζ) πρασίνου, η) καθαρισμού και επεξεργασίας νερού, υγρών, στερεών και αερίων αποβλήτων, θ) γεωτρήσεων, ι) ειδικών μονώσεων, ια) ανελκυστήρων, ιβ) ηλεκτρονικού εξοπλισμού, ιγ) πλωτών έργων και εγκαταστάσεων ναυπηγείων, ιδ) αποκαλύψεως μεταλλείων.

V.1.2 Συνθήκες Ζήτησης

106. Στην αγορά των δημοσίων έργων η ζήτηση προέρχεται από πολυάριθμους δημόσιους αγοραστές που προσφεύγουν στο σύστημα της ανάθεσης μέσω δημοπρασιών, επιτυγχάνοντας την λιγότερο υψηλή δυνατή τιμή για τις απαιτούμενες παροχές, τόσο στην περίπτωση που η διαγωνιστική διαδικασία πραγματοποιείται με μειοδοτικό διαγωνισμό όσο και στην περίπτωση των παραχωρήσεων και των ΣΔΙΤ⁷³. Τις προδιαγραφές και τους όρους των διαγωνιστικών διαδικασιών προσδιορίζουν οι Αναθέτουσες Αρχές στην αναλυτική περιγραφή των έργων και στη σχετική συγγραφή υποχρεώσεων.
107. Επιγραμματικά αναφέρεται ότι οι Αναθέτουσες Αρχές βασίζουν την ανάθεση των δημοσίων συμβάσεων στην πλέον συμφέρουσα από οικονομική άποψη προσφορά. Με την ενσωμάτωση των σχετικών οδηγιών ΕΕ, το βασικό κριτήριο ανάθεσης των δημοσίων έργων είναι η πλέον συμφέρουσα από οικονομική άποψη προσφορά. Επίσης προβλέπεται όμως και το κριτήριο ανάθεσης «πλέον συμφέρουσα οικονομική προσφορά βάσει τιμής» κατ' επιλογή της αναθέτουσας αρχής (δηλαδή το έως σήμερα ισχύον κριτήριο της μειοδοσίας). Άρα ανήκει στην επιλογή της αναθέτουσας αρχής να επιλέξει ως κριτήριο ανάθεσης την μειοδοσία. Ο τρόπος συμπλήρωσης της οικονομικής προσφοράς (που αντιστοιχίζεται με τα συστήματα δημοπράτησης των επιμέρους ποσοστών έκπτωσης, συμπλήρωσης αναλυτικού τιμολογίου, αντιπαροχής, παραχώρησης, άλλων ανταλλαγμάτων εκτός από χρήμα ή ακίνητα) εφαρμόζεται όταν κριτήριο ανάθεσης είναι η πλέον συμφέρουσα οικονομική άποψη προσφορά μόνο βάσει τιμής (δηλαδή σύστημα μειοδοσίας).
108. Οι Αναθέτουσες Αρχές οφείλουν να χρησιμοποιούν τα τιμολόγια που έχουν οριστεί μέσω υπουργικών αποφάσεων για την κατάρτιση προϋπολογισμών δημοσίων έργων. Τα τιμολόγια χρησιμοποιούνται επίσης για την επικαιροποίηση των τιμών και το κόστος των έργων κατά τη διάρκεια της σύμβασης. Επί του παρόντος, τα εν λόγω τιμολόγια δεν έχουν συνεκτική μορφή και κυρίως δεν επικαιροποιούνται τακτικά. Επίσης η απόφαση σχετικά με τη διαγωνιστική

⁷³ Οι συμπράξεις δημοσίου και ιδιωτικού τομέα (ΣΔΙΤ) διέπονται κατά κύριο λόγο από ένα νομοθέτημα, το Νόμο 3389/200519. Οι όροι που περιλαμβάνονται στην ανάθεση σύμβασης ΣΔΙΤ περιγράφουν τους ειδικούς όρους που ισχύουν για κάθε σύμπραξη. Ο ιδιωτικός εταίρος της σύμπραξης συστήνει μια εταιρεία ειδικού σκοπού, η οποία καθίσταται υπεύθυνη σύμφωνα με τους όρους της σύμβασης και αναλαμβάνει τον κίνδυνο της αποτελεσματικής εκτέλεσης και λειτουργίας του έργου. Αρχικά, οι συμβάσεις ΣΔΙΤ δεν δημοσιεύονταν, αλλά δυνάμει τροποποιήσεων στον αντίστοιχο νόμο, δημοσιεύονται πλέον στο Κεντρικό Ηλεκτρονικό Μητρώο Δημοσίων Συμβάσεων (ΚΗΜΔΗΣ). Οι νόμοι 4412/2016 και 4413/201620 που θεσπίστηκαν πρόσφατα περιλαμβάνουν επίσης διατάξεις που ρυθμίζουν τις ΣΔΙΤ

διαδικασία για έργα, συμβάσεις παραχώρησης ή συμπράξεις δημοσίου και ιδιωτικού τομέα (ΣΔΙΤ) είναι στη διακριτική ευχέρεια της Αναθέτουσας Αρχής ή ειδικών επιτροπών. Η διαδικασία λήψης αποφάσεων καθατή δεν βασίζεται σε τυποποιημένες διαδικασίες, ενώ δεν υπάρχουν κανόνες που απαιτούν τη δημοσιοποίηση των σχετικών πληροφοριών.⁷⁴

109. Προσδιοριστικοί παράγοντες των συνθηκών ζήτησης στο κατασκευαστικό κλάδο⁷⁵ σχετίζονται άμεσα με τις οικονομικές συνθήκες που επικρατούν στην ελληνική επικράτεια, την εξέλιξη των δημοσίων επενδύσεων της κατασκευαστικής δραστηριότητας και της τουριστικής κίνησης, τη φορολογία της ακίνητης περιουσίας και την εξέλιξη των τιμών των κατασκευαστικών υλικών.
110. Οι οικονομικές συνθήκες της χώρας, όπως και σε κάθε άλλο κλάδο οικονομικής δραστηριότητας, επιδρούν άμεσα στη ζήτηση των υπηρεσιών του κατασκευαστικού κλάδου, ενώ είναι άρρηκτα συσχετισμένες με τις δημόσιες επενδύσεις και την ιδιωτική οικοδομική δραστηριότητα. Οι επίσημες μακροοικονομικές προβλέψεις για το 2020⁷⁶ είχαν επηρεαστεί αρνητικά από την εμφάνιση της πανδημίας του Covid-19, ενώ επί του παρόντος, εμφανίζεται αβέβαιη η δυνατότητα πρόβλεψης για την εξέλιξη του οικονομικού περιβάλλοντος το 2021 παρόλο που οι τάξεις ήταν θετικές προ της πανδημίας.
111. Οι δημόσιες επενδύσεις, ήτοι τα μεγάλα κατασκευαστικά έργα της χώρας, αποτελούν σημαντικό παράγοντα χρηματοδότησης των κατασκευαστικών εταιρειών, κυρίως αυτών των ανωτέρων τάξεων. Οι δημόσιες επενδύσεις παρουσίασαν μείωση σε απόλυτο μέγεθος την περίοδο 2009-2019 με ΜΕΡΜ -4,0%⁷⁷.
112. Η κατασκευαστική δραστηριότητα⁷⁸ έχει πτωτική πορεία την οκταετία 2009-2016 με ΜΕΡΜ -18,8%, ενώ από το 2017 παρουσιάζει αύξηση με ΜΕΡΜ 2017-2019 10,9%. Ο ΜΕΡΜ του συνόλου των οικοδομικών αδειών διαμορφώθηκε σε -11,6% την περίοδο 2009-2019.
113. Κατά τα προηγούμενα έτη παρουσιάστηκε αυξημένη ανάγκη για τουριστικές υποδομές η οποία λειτούργησε θετικά στη ζήτηση των υπηρεσιών των τεχνικών εταιρειών. Η εν λόγω αυξητική τάση ανακόπηκε από τη πανδημία του Covid-19 το 2020 και τα σχετικά μέτρα αποτροπής των μετακινήσεων ανέτρεψαν τις θετικές προοπτικές του ελληνικού τουρισμού για το 2020.
114. Πέραν όλων των ανωτέρω, η επιβολή φόρου ακίνητης περιουσίας φυσικών και νομικών προσώπων με τους Ν.3842/2010, Ν.4021/2011, Ν.4223/2013 και Ν.4389/2016 έχει αποτελέσει αντικίνητρο στη ζήτηση για δημιουργία νέων κατοικιών και εμπορικών κτιρίων τα οποία αποτελούν σημαντικό μέρος της κατασκευαστικής δραστηριότητας.
115. Τέλος, οι τιμές των υλικών κατασκευής, ο σημαντικότερος ίσως παράγοντας διαμόρφωσης τους κόστους κατασκευής παρουσίασε μείωση κατά 5,1% το 2019 σε σχέση με το 2013.

Συμπεράσματα

116. Ο γενικότερος κλάδος των κατασκευών συνεπώς αποτελείται από διάφορους υπο-κλάδους και αγορές. Όπως αναφέρεται και στην Ανακοίνωση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για τον ορισμό της

⁷⁴ Βλ Έκθεση Αξιολόγησης συνθηκών Ανταγωνισμού στην Ελλάδα, ΟΟΣΑ 2017, σελ 72.

⁷⁵ Βλ. κλαδική μελέτη STOCHASIS «Κλαδικές Στοχεύσεις – Τεχνικές εταιρείες 7^{ης}, 6^{ης}, 5^{ης} τάξης» Οκτώβριος 2020.

⁷⁶ Ο.π βλ. κλαδική μελέτη STOCHASIS, με πηγή την European Commission, «European Economic Forecast, Spring 2020».

⁷⁷ Ο.π. βλ. κλαδική μελέτη STOCHASIS.

⁷⁸ Ο.π.

σχετικής αγοράς στο δικαίον ανταγωνισμού, «ορισμός μιας αγοράς, τόσο όσον αφορά τα προϊόντα όσο και τη γεωγραφική διάσταση της, έχει ως στόχο τον προσδιορισμό των πραγματικών ανταγωνιστών, οι οποίοι είναι σε θέση να επηρεάσουν τη συμπεριφορά των εμπλεκόμενων επιχειρήσεων και να τις εμποδίσουν να ενεργούν ανεξάρτητα από τις πιέσεις που επιβάλλει ο πραγματικός ανταγωνισμός», ενώ η έννοια της σχετικής αγοράς «συνδέεται στενά με τους επιδιωκόμενους στόχους στο πλαίσιο της πολιτικής ανταγωνισμού»⁷⁹. Μία κανονιστική παρέμβαση της Επιτροπής Ανταγωνισμού έχει, σύμφωνα με το άρθρο 11 ν 3959/2011 ως σκοπό «τη δημιουργία συνθηκών αποτελεσματικού ανταγωνισμού στο συγκεκριμένο κλάδο της οικονομίας». Κατά συνέπεια, έστω και εάν θα πρέπει να καθοριστούν «οι επί μέρους αγορές» από τις οποίες αποτελείται ο κλάδος αυτός, η μη ύπαρξη συνθηκών ανταγωνισμού θα πρέπει να εξεταστεί στο πλαίσιο του υπό εξέταση κλάδου. Εκτός από τις επί μέρους αγορές που αναφέρονται ανωτέρω, είναι δυνατόν να οριστούν και αγορές μικρότερου εύρους, όπως η αγορά μεγάλων δημοσίων έργων υποδομής σημαντικής οικονομικής αξίας, όπου δραστηριοποιούνται σχετικά λίγες επιχειρήσεις, κατά κύριο λόγο 7ης τάξης, τόσο λόγω του ρυθμιστικού πλαισίου, το οποίο χωρίς να περιορίζει τη συμμετοχή κατασκευαστικών επιχειρήσεων στις διαδικασίες σύναψης δημοσίων συμβάσεων έργων, δημιουργεί ένα σύστημα πιστοποίησης ποιότητας (quality certification) το οποίο όμως πρακτικά κάνει πιο δύσκολη της συμμετοχή ορισμένων επιχειρήσεων στους διαγωνισμούς και τη σύναψη δημοσίων συμβάσεων για μεγάλα έργα, σαφώς επηρεάζοντας τις συνθήκες ανταγωνισμού (contestability) σε αυτές τις αγορές. Επίσης, εκ της φύσης των πραγμάτων ο ανταγωνισμός τόσο για μία συγκεκριμένη αγορά έργου (competition for the market), όσο και για μία συγκεκριμένη κατηγορία έργων (competition in the market)⁸⁰ επηρεάζεται από τις ικανότητες τους, κυρίως δυναμικές (dynamic capabilities) και τους πόρους (resources) στη διάθεσή των επιχειρήσεων να συμμετέχουν στην ανταγωνιστική διαδικασία, δηλαδή στην περίπτωση του κλάδου των κατασκευών, να ολοκληρώσουν με επιτυχία το συγκεκριμένο έργο (competition for the market) ή να λάβουν ένα μεγαλύτερο μερίδιο μίας συγκεκριμένης κατηγορίας έργων (competition in the market)⁸¹. Μπορεί λοιπόν να υποστηριχθεί ότι, όσον αφορά την ανταγωνιστική διαδικασία για συγκεκριμένες κατηγορίες έργων, μόνο κάποιες κατασκευαστικές επιχειρήσεις μπορούν να έχουν τις ικανότητες και τους πόρους να συμμετέχουν ουσιαστικά σε αυτήν και να είναι σε θέση να επηρεάσουν τη συμπεριφορά των εμπλεκόμενων επιχειρήσεων, συνεπώς εμποδίζοντάς αυτές να ενεργούν ανεξάρτητα από τις πιέσεις που επιβάλλει ο πραγματικός ανταγωνισμός. Συγκεκριμένα, για τη συμμετοχή σε διαγωνισμούς στην κατηγορία των μεγάλων δημοσίων έργων, για τα οποία ο ανάδοχος πρέπει να αποδείξει ότι διαθέτει την τεχνογνωσία και το ανάλογο μέγεθος και πόρους για να έχει την αξιόπιστη δυνατότητα να εκτελέσει το έργο, θα πρέπει να ληφθούν υπόψη κυρίως οι κατασκευαστικές επιχειρήσεις της 7^{ης} τάξης, όπως εξάλλου φαίνεται και από τη συχνότητα με την οποία αυτές ανακηρύχθηκαν ανάδοχοι σε έργα πλέον των €10 εκ ή και €22 εκ. Συνεπώς, κρίνεται αναγκαίο να εξεταστεί η δομή του κλάδου γενικότερα, όπως επίσης και ορισμένων από τις επί μέρους αγορές, οι οποίες μπορεί να μην

⁷⁹ Ανακοίνωση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής όσον αφορά τον ορισμό της σχετικής αγοράς για τους σκοπούς του κοινοτικού δικαίου ανταγωνισμού, [1997] C 372/5, σκ. 2 & 10..

⁸⁰ P. Geroski,

⁸¹ E.T. Penrose, *The Theory of the Growth of the Firm* (Wiley, 1959); B. Wernerfelt, *A Resource-Based View of the Firm*, (1984) 5 *Strategic Management Journal*, 171; D.J. Teece, G. Pisano & A. Shuen, *Dynamic Capabilities and Strategic Management*, (1997) 18(7) *Strategic Management* 509. P.A. Geroski, *Competition in Markets and Competition for Markets*, (2003) 3 *Journal of Industry, Competition and Trade* 151.

παρουσιάζουν συνθήκες αποτελεσματικού ανταγωνισμού, λαμβάνοντας υπόψη ότι η ανταγωνιστική διαδικασία στον κατασκευαστικό κλάδο είναι πολυδιάστατη.

117. Συγκεκριμένα, για 415 μεγάλους διαγωνισμούς αρχικής προϋπολογισθείσας αξίας εκάστου διαγωνισμού άνω των 9,99⁸² εκ ευρώ από το 2007 έως το 2021 (και αρχικής συνολικής αξίας 11,78 δις ευρώ) υπολογίστηκε η (συχνότητα) εμφάνιση των εταιρειών 6^{ης} και των ομίλων εταιρειών 7^{ης} τάξης είτε μεμονωμένα είτε σε κοινοπραξία που συμμετέχουν στην 1^η θέση, ήτοι προσέφεραν την μειοδοτούσα προσφορά. Αντίστοιχα επιλέχθηκε από το ως άνω σύνολο 150 διαγωνισμών αρχικής προϋπολογισθείσας αξίας εκάστου διαγωνισμού άνω των 21,99⁸³ εκ ευρώ από το 2007 έως το 2021 (και αρχικής συνολικής αξίας 7,99 δις ευρώ). Εν συνεχεία υπολογίστηκε η συχνότητα εμφάνισης των εταιρειών 6^{ης} και των ομίλων εταιρειών 7^{ης} τάξης (είτε μεμονωμένα είτε σε κοινοπραξία) που συμμετέχουν στην 1^η θέση ήτοι προσέφεραν την μειοδοτούσα προσφορά. Στον ακόλουθο πίνακα παρουσιάζονται τα εν λόγω αποτελέσματα:

Συχνότητα εμφάνισης προσφοράς μειοδότη		
	415 Διαγωνισμοί άνω των 10 εκ ευρώ από το 2007 έως το 2021	150 Διαγωνισμοί άνω των 22 εκ ευρώ από το 2007 έως το 2021
Εταιρεία 7ης τάξης	11,1%	18,0%
Εταιρεία 7ης τάξης	2,2%	5,3%
Εταιρεία 7ης τάξης	1,0%	2,7%
Εταιρεία 7ης τάξης	3,1%	4,0%
Εταιρεία 7ης τάξης	3,4%	8,0%
Εταιρεία 7ης τάξης	1,2%	2,0%
Μέση Συχνότητα Εμφάνισης 7ης τάξης	3,7%	6,7%
Εταιρεία 6ης τάξης	1,4%	0,7%
Εταιρεία 6ης τάξης	0,5%	0,7%
Εταιρεία 6ης τάξης	1,4%	1,3%
Εταιρεία 6ης τάξης	1,7%	2,7%
Εταιρεία 6ης τάξης	1,9%	0,7%
Εταιρεία 6ης τάξης	0,5%	0,0%
Εταιρεία 6ης τάξης	1,0%	1,3%
Εταιρεία 6ης τάξης	0,5%	1,3%
Εταιρεία 6ης τάξης	0,7%	1,3%
Εταιρεία 6ης τάξης	1,7%	2,7%
Εταιρεία 6ης τάξης	0,2%	0,0%
Εταιρεία 6ης τάξης	1,0%	2,0%
Εταιρεία 6ης τάξης	1,0%	0,0%

⁸² Το κατώφλι των 9,99 εκ ευρώ επιλέχθηκε ως έργα μεγάλης αξίας, διότι πολλές θυγατρικές εταιρείες των κατασκευαστικών Ομίλων της 7^{ης} τάξης, κατέχουν πτυχίο 6^{ης} τάξης οι οποίες εκ της ανάλυσης των δεδομένων φαίνεται να μην προσέρχονται συχνά σε διαγωνισμούς αξίας κάτω των 9,99 εκ ευρώ ενώ έως την κατάργηση των κατωτάτων ορίων το 2014, το εν λόγω ποσοτικό όριο συνέπιπτε με το κατώτατο όριο των εταιρειών 6^{ης} τάξης που επιτρεπόταν να συμμετέχουν στους εν λόγω διαγωνισμούς. Επίσης το ανώτατο όριο κοινοπρακτικών σχημάτων 4^{ης} τάξης είναι τα 11,25 εκ ευρώ. Στο δείγμα υπάρχουν εμφανίσεις κοινοπρακτικών σχημάτων εταιρειών 4^{ης} τάξης, μεμονωμένες εμφανίσεις εταιρειών 5^{ης} τάξης και κοινοπρακτικών τους σχημάτων και μεμονωμένες εμφανίσεις εταιρειών του εξωτερικού.

⁸³ Το κατώφλι των 21,99 εκ ευρώ επιλέχθηκε ως έργα μεγάλης αξίας, στα οποία δεν συμμετέχουν οι μεμονωμένα οι εταιρείες που κατέχουν πτυχίο 5^{ης} τάξης και κατωτέρω ωστόσο μπορούν να συμμετέχουν σε κοινοπρακτικά σχήματα οι εταιρείες 5^{ης} τάξης.

Συχνότητα εμφάνισης προσφοράς μειοδότη		
	415 Διαγωνισμοί άνω των 10 εκ ευρώ από το 2007 έως το 2021	150 Διαγωνισμοί άνω των 22 εκ ευρώ από το 2007 έως το 2021
Εταιρεία 6ης τάξης	1,0%	0,0%
Εταιρεία 6ης τάξης	2,2%	1,3%
Εταιρεία 6ης τάξης	1,9%	2,7%
Εταιρεία 6ης τάξης	1,9%	0,7%
Μέση Συχνότητα Εμφάνισης 6ης τάξης	1,2%	1,1%

118. Από τα αποτελέσματα 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 7^{ης} εργοληπτικής τάξης** έναντι των εταιρειών κατόχων πτυχίων 6^{ης} εργοληπτικής τάξης (ήτοι 3,7% προς 1,2%) για τους διαγωνισμούς άνω των 9,99 εκ ευρώ.
119. Επίσης από την επεξεργασία των στοιχείων προέκυψε ότι ως προς τους 415 διαγωνισμούς αξίας άνω των 9,99 εκ ευρώ οι κατασκευαστικές εταιρείες που διαθέτουν ενεργά εργοληπτικά πτυχία 7η τάξης εμφανίζονται ως μειοδότες των συνολικών προσφορών είτε από μόνες είτε συμμετέχοντας σε κοινοπρακτικά σχήματα σε συνολικά 91 φορές.
120. Ως προς τους 150 διαγωνισμούς αξίας άνω των 21,99 εκ ευρώ από τα αποτελέσματα παρατηρούμε ότι η μέση πιθανότητα να εμφανιστεί εταιρεία (είτε μόνη της είτε σε κοινοπραξία) στη θέση προσφοράς που μειοδότησε σημαντικά αυξάνεται και συγκριμένα είναι 6,09 φορές μεγαλύτερη για τους ομίλους εταιρειών κατόχους πτυχίου 7ης εργοληπτικής τάξης έναντι των εταιρειών κατόχων πτυχίων 6ης εργοληπτικής τάξης (ήτοι 6,7% προς 1,1%) για τους εν λόγω διαγωνισμούς. Επίσης οι κατασκευαστικές εταιρείες που διαθέτουν ενεργά εργοληπτικά πτυχία 7η τάξης εμφανίζονται ως μειοδότες των συνολικών προσφορών είτε από μόνες είτε συμμετέχοντας σε κοινοπρακτικά σχήματα συνολικά 60 φορές.
121. Τέλος από το δείγμα παρατηρείται ότι όσο αυξάνεται το ποσοτικό όριο επιλογής διαγωνισμών αυξάνεται η συχνότητα εμφάνισης των εταιρειών 7^{ης} τάξης ως μειοδοτούσες. Χαρακτηριστικά για μια εκ των μεγαλύτερων ομίλου εταιρειών 7^{ης} τάξης του κλάδου με την αύξηση του ορίου των διαγωνισμών στο σύνολο που επιλέγουμε προς επεξεργασία από 9,99 εκ ευρώ σε 21,99 εκ ευρώ αυξάνεται η πιθανότητα να εμφανιστεί ως η προσφέρουσα την καλύτερη προσφορά κατά 7 ποσοστιαίες μονάδες (ήτοι από 11,1% σε 18%). Αντιστοίχως σε άλλη μεγάλη εταιρεία του κλάδου η πιθανότητα να εμφανιστεί ως η προσφέρουσα την καλύτερη προσφορά αυξάνεται κατά 5 ποσοστιαίες μονάδες (ήτοι από 3,4% σε 8%). Ενδεικτικώς μάλιστα σε 9 πολύ μεγάλους διαγωνισμούς του δείγματος αξίας, άνω των 150 εκ ευρώ, ενεργές εταιρείες 7^{ης} τάξης εμφανίζονται σε 9 από τους 9 διαγωνισμούς ως προσφέρουσες την προσφορά που μειοδότησε.

V.1.3 Κύκλοι Εργασιών και Μεριδία Αγοράς

122. Στη συνέχεια γίνεται προσπάθεια να παρουσιαστεί η δομή του συγκεκριμένου κλάδου και επιμέρους αγορών, λαμβάνοντας υπόψη τα μερίδια των τεχνικών εταιρειών που δραστηριοποιούνται στον κλάδο που αφορά η εν λόγω Κανονιστική παρέμβαση, τα οποία έχουν υπολογιστεί με έξι (6) διαφορετικούς τρόπους ώστε να συμπεριληφθούν διάφορες επιμέρους αγορές του υπό εξέταση κλάδου. Συγκεκριμένα παρουσιάζονται:

- α) μερίδια βάσει συνολικού κύκλου εργασιών (**δημόσια και ιδιωτικά έργα**) στην ελληνική επικράτεια αν θεωρήσουμε ότι οι εταιρείες 6^{ης} και 7^{ης} τάξης ανταγωνίζονται μεταξύ τους και δεν υπάρχει ανταγωνιστική πίεση από επιχειρήσεις μικρότερης τάξης,
- β) μερίδια βάσει κύκλου εργασιών που προέρχεται μόνο από **δημόσια έργα** στην ελληνική επικράτεια αν θεωρήσουμε ότι οι εταιρείες 6^{ης} και 7^{ης} τάξης ανταγωνίζονται στενά στις ίδιες αγορές,
- γ) μερίδια βάσει συνολικού κύκλου εργασιών (**δημόσια και ιδιωτικά έργα**) στην ελληνική επικράτεια αν θεωρήσουμε ότι οι εταιρείες της 6^{ης} τάξης ανταγωνίζονται στενά μεταξύ τους σε διάφορες κατηγορίες αυτών των έργων,
- δ) μερίδια βάσει συνολικού κύκλου εργασιών (**δημόσια και ιδιωτικά έργα**) στην ελληνική επικράτεια αν θεωρήσουμε ότι οι εταιρείες της 7^{ης} τάξης ανταγωνίζονται στενά μεταξύ τους σε διάφορες κατηγορίες αυτών των έργων,
- ε) μερίδια βάσει κύκλου εργασιών που προέρχεται μόνο από **δημόσια έργα** στην ελληνική επικράτεια αν θεωρήσουμε ότι οι εταιρείες της 6^{ης} τάξης ανταγωνίζονται στενά μεταξύ τους σε διάφορες κατηγορίες αυτών των έργων,
- στ) μερίδια βάσει κύκλου εργασιών που προέρχεται μόνο από **δημόσια έργα** στην ελληνική επικράτεια αν θεωρήσουμε ως εξεταζόμενη αγορά μόνο τις εταιρείες της 7^{ης} τάξης, λόγω των σημαντικών ποιοτικών κριτηρίων που υπάρχουν συνήθως σε αυτές τις κατηγορίες έργων και της δυσκολίας επιχειρήσεων χαμηλότερων τάξεων να μπορέσουν να συμμετέχουν στην ανταγωνιστική διαδικασία.
123. Ο παρακάτω πίνακας⁸⁴ παρουσιάζει τα μερίδια των εταιρειών 6^{ης} και 7^{ης} τάξης στην Ελληνική επικράτεια⁸⁵ για τα έτη 2015-2020 (εκτίμηση), βάσει του συνολικού κύκλου εργασιών τους από δημόσια και ιδιωτικά έργα.

ΠΙΝΑΚΑΣ: ΜΕΡΙΔΙΑ ΑΓΟΡΑΣ ΕΤΑΙΡΙΩΝ 7ης & 6ης ΤΑΞΗΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΕΠΙΚΡΑΤΕΙΑ

Επωνυμίες εταιρειών	Εργοληπτική τάξη-ΜΕΕΠ	2015	2016	2017	2018	2019	2020
ΚΩΝΣΤΑΝΤΙΝΙΔΗΣ	6ης	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%	
ΤΕΚΑΛ	6ης	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%
PC development	6ης	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%	
ΠΑΠΑΙΩΑΝΝΟΥ	6ης	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%
ΔΟΜΙΚΗ ΚΡΗΤΗΣ	6ης	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%
ΛΑΤΟΜΙΑ ΤΥΡΝΑΒΟΥ	6ης	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%	
ΞΑΝΘΑΚΗΣ	6ης	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%
ΑΡΧΙΚΟΝ	6ης	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%
ΕΚΤΕΡ	6ης	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%
ΑΝΑΣΤΗΛΩΤΙΚΗ	6ης	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%
ΑΤΕΡΜΩΝ	6ης	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%	
ΠΕΤΡΗΣ	6ης	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%	
ΜΕΣΟΓΕΙΟΣ	6ης	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%	5-10%
ΣΧΣ ΣΟΥΡΤΖΗΣ	6ης	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%
TENA ABETE	6ης	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%
ΑΚΤΩΡ	7ης	15-25%	25-35%	25-35%	25-35%	15-25%	25-35%

⁸⁴ Στο ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ 3 παρουσιάζονται οι κύκλοι εργασιών των εταιρειών από τους οποίους προκύπτουν τα μερίδια του παρόντος πίνακα.

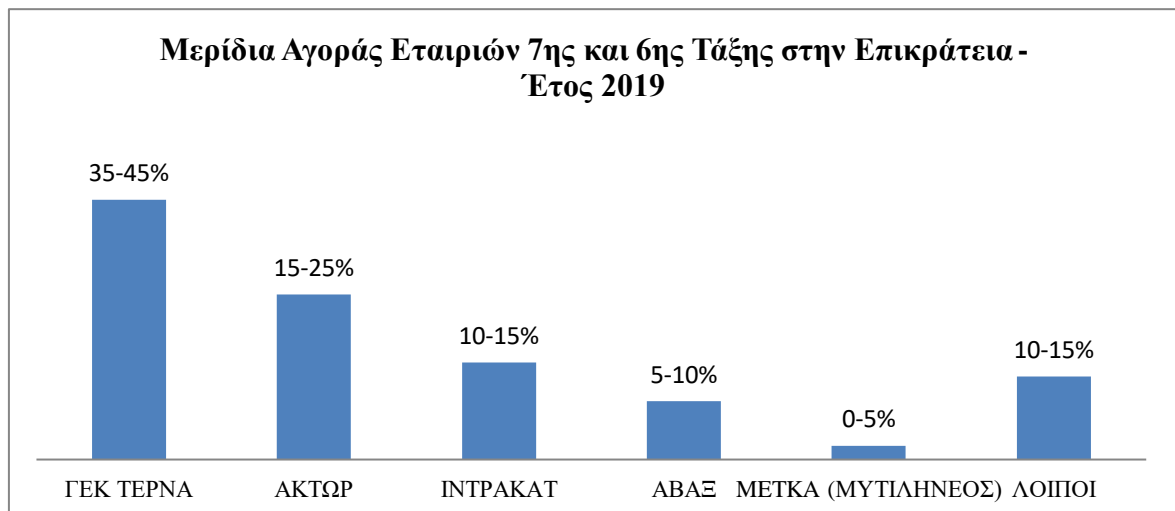
⁸⁵ Εντός εντόνου πλαισίου γραμμογράφησης περιλαμβάνονται οι εταιρείες μέλη του ίδιου ομίλου προκειμένου να απεικονιστεί ορθότερα η θέση εκάστου ομίλου στην Ελληνική αγορά.

Επωνυμίες εταιρειών	Εργοληπτική τάξη-ΜΕΕΠ	2015	2016	2017	2018	2019	2020
TOMH ATEBE	6ης	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%
ΗΛΕΚΤΩΡ	6ης	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%
PORTO KARAS (T.O. CONSTRUCTION)	7ης	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%
INTRAKAT	7ης	5-10%	5-10%	5-10%	5-10%	10-15%	
ΑΒΑΞ	7ης	10-15%	5-10%	10-15%	5-10%	5-10%	5-10%
ΑΘΗΝΑ	5ης	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%
ΕΤΕΘ	6ης	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%
ΘΕΜΕΛΗ	6ης	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%
ΛΑΤΟΜΙΚΗ ΚΡΗΤΗΣ	6ης	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%
ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ	7ης	35-45%	25-35%	25-35%	35-45%	35-45%	25-35%
ΤΕΡΝΑ ΕΝΕΡΓΕΙΑΚΗ	6ης	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%
METKA (ΜΥΤΙΛΗΝΕΟΣ)	7ης	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%
Σύνολο 7ης και 6ης		100%	100%	100%	100%	100%	100%

Πηγή: Επεξεργασία απαντήσεων των εταιρειών από την ΓΔΑ.

124. Από τον παραπάνω πίνακα αλλά και το επόμενο διάγραμμα προκύπτει, ότι οι εταιρείες 7^{ης} τάξης αποσπούν το μεγαλύτερο μέρος κατ' αξία των τεχνικών έργων, δημόσιων και ιδιωτικών, της Ελληνικής επικράτειας. Στις δύο πρώτες θέσεις κατατάσσονται οι όμιλοι των εταιρειών ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ και ΕΛΛΑΚΤΩΡ (ΑΚΤΩΡ)⁸⁶ με μερίδια της τάξης του 35-45% και 15-25% αντίστοιχα για το έτος 2019. Στην τρίτη θέση με σημαντική διαφορά ακολουθεί η εταιρεία INTRAKAT με μερίδιο 10-15% και στη συνέχεια η ΑΒΑΞ με 5-10%. Αξιοσημείωτο είναι το γεγονός ότι μόλις τέσσερις (4) εταιρείες 6^{ης} τάξης κατορθώνουν να αποσπούν μερίδιο που κυμαίνεται μεταξύ του 0-5% και 0-5%. Διαχρονικά φαίνεται ότι πέντε (5) εταιρείες, όλες της 7^{ης} τάξης, συγκεντρώνουν από το 85-95% έως το 85-95% 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



Πηγή: Επεξεργασία απαντήσεων των εταιρειών από την ΓΔΑ.

125. Στη συνέχεια παρουσιάζονται τα μερίδια αγοράς των εταιρειών 6^{ης} και 7^{ης} τάξης που

⁸⁶ Θα πρέπει να σημειωθεί ότι ο όμιλος ΕΛΛΑΚΤΩΡ έχει σημαντική παρουσία στο εξωτερικό.

απορρέουν από τον κύκλο εργασιών τους μόνο από δημόσια έργα. .

**ΠΙΝΑΚΑΣ: ΜΕΡΙΔΙΑ ΑΓΟΡΑΣ ΕΤΑΙΡΙΩΝ 7ης & 6ης ΤΑΞΗΣ ΑΠΟ ΔΗΜΟΣΙΑ ΕΡΓΑ
ΣΤΗΝ ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΕΠΙΚΡΑΤΕΙΑ**

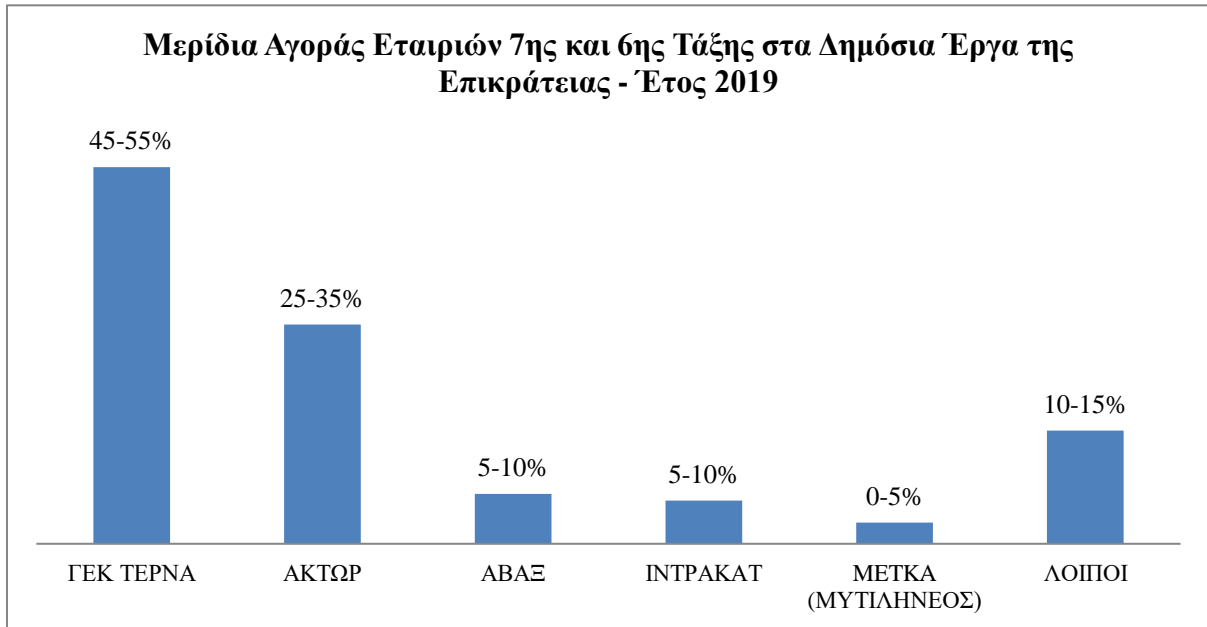
Επωνυμίες εταιρειών	Εργοληπτική τάξη	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Κωνσταντινίδης	6ης	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%	
ΤΕΚΑΛ	6ης	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%
PC DEVELOPEMENT	6ης	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%
ΠΑΠΑΙΩΑΝΝΟΥ	6ης	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%
ΔΟΜΙΚΗ ΚΡΗΤΗΣ	6ης	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%
ΛΑΤΟΜΙΑ ΤΥΡΝΑΒΟΥ	6ης	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%	
ΞΑΝΘΑΚΗΣ	6ης	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%
ΑΡΧΙΚΟΝ	6ης	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%
ΕΚΤΕΡ	6ης	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%
ΑΝΑΣΤΗΛΩΤΙΚΗ	6ης	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%
ΑΤΕΡΜΩΝ	6ης	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%	
ΠΕΤΡΗΣ	6ης	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%	
ΜΕΣΟΓΕΙΟΣ	6ης	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%	5-10%
ΣΧΣ ΣΟΥΡΤΖΗΣ	6ης	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%	5-10%
TENA ABETE	6ης	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%
ΑΚΤΩΡ	7ης	15-25%	15-25%	15-25%	15-25%	15-25%	15-25%
ΤΟΜΗ ΑΤΕΒΕ	6ης	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%
ΗΛΕΚΤΩΡ	6ης	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%
PORTO KARAS (T.O. CONSTRUCTION)	7ης	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%
ΙΝΤΡΑΚΑΤ	7ης	5-10%	5-10%	0-5%	0-5%	5-10%	
ΑΒΑΞ	7ης	5-10%	5-10%	5-10%	5-10%	5-10%	0-5%
ΑΘΗΝΑ	5ης	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%
ΕΤΕΘ	6ης	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%
ΘΕΜΕΛΗ	6ης	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%
ΛΑΤΟΜΙΚΗ ΚΡΗΤΗΣ	6ης	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%
ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ	7ης	35-45%	45-55%	45-55%	45-55%	45-55%	25-35%
ΤΕΡΝΑ ΕΝΕΡΓΕΙΑΚΗ	6ης	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%
ΜΕΤΚΑ (ΜΥΤΙΛΗΝΕΟΣ)	7ης	0-5%	5-10%	5-10%	0-5%	0-5%	5-10%
Σύνολο 7ης και 6ης		100%	100%	100%	100%	100%	100%

Πηγή: Επεξεργασία απαντήσεων των εταιρειών από την ΓΔΑ.

126. Από τον παραπάνω πίνακα αλλά και το επόμενο διάγραμμα προκύπτουν παρόμοια αποτελέσματα με τα αντίστοιχα ανωτέρω, δηλαδή όταν η κατάταξη γίνεται βάσει συνολικού κύκλου εργασιών. Κυρίαρχες είναι πάλι οι εταιρείες ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ με μερίδιο για το 2019 της τάξης του 45-55%, ακολουθούμενη από την ΕΛΛΑΚΤΩΡ (ΑΚΤΩΡ) με αντίστοιχο μερίδιο 25-35% περίπου. Αξιοσημείωτο είναι το γεγονός ότι η ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ απέχει 15-25 ποσοστιαίες μονάδες από την ΕΛΛΑΚΤΩΡ όταν τα μερίδια υπολογίζονται βάσει του εθνικού κύκλου εργασιών από δημόσια έργα έναντι 10-15 μονάδων στην περίπτωση όπου βάσει υπολογισμού είναι ο εθνικός κύκλος εργασιών από δημόσια και ιδιωτικά έργα. Στην τρίτη θέση με σημαντική διαφορά ακολουθεί η ΑΒΑΞ με 5-10% και στη συνέχεια η εταιρεία ΙΝΤΡΑΚΑΤ με 5-10%, μερίδιο το οποίο είναι σημαντικά συρρικνωμένο σε σχέση με την περίπτωση του συνολικού εθνικού κύκλου εργασιών (10-15%). Βάσει της συγκεκριμένης κατηγοριοποίησης δύο (2) εταιρείες 6^{ης} τάξης έχουν μερίδια μεταξύ του 0-5% και 0-5% και τρεις μεταξύ του 0-5% και 0-5%. Διαχρονικά φαίνεται ότι πέντε (5) εταιρείες, όλες της 7^{ης} τάξης, συγκεντρώνουν από το

75-85% έως το 85-95% του συνολικού μεριδίου, βάσει κύκλου εργασιών μόνο από δημόσια έργα, με τις δύο μεγαλύτερες να αποσπών από 55-65% (το 2015) έως και 75-85% (το 2019) του συνόλου.

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ



Πηγή: Επεξεργασία απαντήσεων των εταιριών από την ΓΔΑ.

127. Στη συνέχεια, παρουσιάζεται ο διαχωρισμός των εταιριών στις δύο εργοληπτικών τάξεων καθώς και η κατάταξή τους με φθίνουσα σειρά κατά το έτος 2019, προκειμένου να διαπιστωθεί η δυναμική της κάθε εταιρείας μεταξύ εταιριών της ίδιας τάξης. Ως σύνολο (100%) της κάθε υποαγοράς λαμβάνεται το άθροισμα των κύκλων εργασιών των εταιριών της ίδιας τάξης.
128. Από τον παρακάτω πίνακα, ο οποίος παρουσιάζει τα μερίδια των εταιριών 6^{ης} τάξης από το συνολικό κύκλο εργασιών τους όπως ως σύνολο αγοράς θεωρούνται μόνο οι κατηγορίες εκείνες έργων που κατά κύριο λόγο συμμετέχουν οι εταιρείες 6^{ης} τάξης, λαμβάνοντας υπόψη ότι οι επιχειρήσεις της 7^{ης} τάξης θα υπόκεινται σε κόστος ευκαιρίας (opportunity cost) σε περίπτωση που χρησιμοποιούσαν τους συγκεκριμένους πόρους στη διάθεσή τους για τη συμμετοχή τους σε μικρότερου μεγέθους έργα, στα οποία θα ανταγωνίζονταν με κατασκευαστικές της 6^{ης} τάξης, αντί να εστιάζουν τους πόρους τους σε μεγάλα δημόσια ή ιδιωτικά έργα στα οποία μπορούν να συμμετέχουν με δυσκολία κατασκευαστικές της 6^{ης} τάξης. Από τον αμέσως επόμενο πίνακα, προκύπτει ότι οι τέσσερις πρώτες το 2019 εταιρείες 6^{ης} τάξης, κατά το κύκλο εργασιών τους από κατασκευαστικά έργα στην επικράτεια (ήτοι οι εταιρείες ΤΟΜΗ, ΤΕΡΝΑ ΕΝΕΡΓΕΙΑΚΗ, ΗΛΕΚΤΩΡ και ΜΕΣΟΓΕΙΟΣ) επιτυγχάνουν μερίδια της τάξης του 9% έως 12%.

ΠΙΝΑΚΑΣ: ΜΕΡΙΔΙΑ ΑΓΟΡΑΣ ΕΤΑΙΡΙΩΝ 6ης ΤΑΞΗΣ (ΕΠΙΚΡΑΤΕΙΑ)

Επωνυμίες εταιριών	Εργοληπτική τάξη	2015	2016	2017	2018	2019**	2020***
TOMH ATEBE*	6ης	5-10%	5-10%	5-10%	5-10%	10-15%	5-10%
ΤΕΡΝΑ ΕΝΕΡΓΕΙΑΚΗ*	6ης	15-25%	10-15%	15-25%	10-15%	10-15%	5-10%
ΗΛΕΚΤΩΡ*	6ης	5-10%	10-15%	5-10%	10-15%	10-15%	10-15%

Επωνυμίες εταιρειών	Εργοληπτική τάξη	2015	2016	2017	2018	2019**	2020***
ΜΕΣΟΓΕΙΟΣ	6ης	5-10%	0-5%	0-5%	5-10%	10-15%	15-25%
ΕΚΤΕΡ	6ης	0-5%	0-5%	0-5%	5-10%	5-10%	5-10%
ΣΧΣ ΣΟΥΡΤΖΗΣ	6ης	0-5%	0-5%	0-5%	5-10%	5-10%	10-15%
TENA ABETE	6ης	5-10%	0-5%	5-10%	5-10%	5-10%	5-10%
ΑΤΕΡΜΩΝ	6ης	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%	
ΔΟΜΙΚΗ ΚΡΗΤΗΣ	6ης	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%
ΘΕΜΕΛΗ	6ης	0-5%	0-5%	5-10%	5-10%	0-5%	3,26%
ΠΑΠΑΙΩΑΝΝΟΥ	6ης	5-10%	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%	5-10%
ΕΤΕΘ*	6ης	0-5%	5-10%	5-10%	0-5%	0-5%	0-5%
Κωνσταντινίδης	6ης	5-10%	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%	
ΑΡΧΙΚΟΝ	6ης	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%
ΛΑΤΟΜΙΚΗ ΚΡΗΤΗΣ	6ης	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%
PC DEVELOPEMENT	6ης	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%	
ΤΕΚΑΛ	6ης	5-10%	10-15%	5-10%	5-10%	0-5%	5-10%
ΞΑΝΘΑΚΗΣ	6ης	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%
ΠΕΤΡΗΣ	6ης	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%	
ΛΑΤΟΜΙΑ ΤΥΡΝΑΒΟΥ	6ης	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%	
ΑΝΑΣΤΗΛΩΤΙΚΗ	6ης	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%
Σύνολο 6ης τάξης		100%	100%	100%	100%	100%	100%

* Δεν περιλαμβάνονται οι ανήκουσες στον ίδιο όμιλο εταιρείες 7ης τάξης.

** Κατάταξη κατά το έτος 2019.

*** Τα μερίδια του 2020 προέρχεται από προσωρινά οικ. στοιχεία των εταιρειών και δεν θεωρούνται τελικά.

Πηγή: Επεξεργασία απαντήσεων των εταιρειών από την ΓΔΑ.

129. Εκ των ανωτέρω μεριδίων αγοράς προκύπτει ότι, αν ήθελε υποτεθεί ότι οι εν λόγω εταιρείες είναι οι μοναδικές στο κατασκευαστικό κλάδο, τότε λόγω του κατακερματισμού των μεριδίων αγοράς τους κατά το 2019 θα αντιμετωπίζαμε ένα αρκετά μικρό βαθμό συγκέντρωσης με ΗΗΙ κάτω των 1.000 μονάδων.
130. Αντίθετα είναι τα αποτελέσματα όταν ως σύνολο αγοράς θεωρηθεί ο κύκλος εργασιών από μεγάλα δημόσια και ιδιωτικά έργα στην επικράτεια και υποτεθεί 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 7^{ης} τάξης.

ΠΙΝΑΚΑΣ: ΜΕΡΙΔΙΑ ΑΓΟΡΑΣ ΕΤΑΙΡΙΩΝ 7ης ΤΑΞΗΣ (ΕΠΙΚΡΑΤΕΙΑ)

Επωνυμίες εταιρειών	Εργοληπτική τάξη	2015	2016	2017	2018	2019**	2020***
ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ*	7ης	45-55%	35-45%	35-45%	45-55%	35-45%	45-55%
ΑΚΤΩΡ*	7ης	25-35%	35-45%	35-45%	35-35%	15-25%	35-45%
ΙΝΤΡΑΚΑΤ	7ης	5-10%	5-10%	5-10%	10-15%	15-25%	
ΑΒΑΞ*	7ης	10-15%	10-15%	10-15%	5-10%	5-10%	10-15%
ΜΕΤΚΑ (ΜΥΤΙΛΗΝΕΟΣ)	7ης	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%
PORTO KARAS (T.O. CONSTRUCTION)	7ης	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%
Σύνολο 7ης τάξης		100%	100%	100%	100%	100%	100%

*Δεν περιλαμβάνονται οι ανήκουσες στον ίδιο όμιλο εταιρείες 6ης τάξης.

**Κατάταξη κατά το έτος 2019.

***Τα μερίδια του 2020 προέρχεται από προσωρινά οικ. στοιχεία των εταιρειών και δεν θεωρούνται τελικά.

Πηγή: Επεξεργασία απαντήσεων των εταιρειών από την ΓΔΑ.

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	[...]
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.

131. Στον παρακάτω πίνακα παρουσιάζεται η ίδια ανάλυση για τις εταιρείες 6ης τάξης, όταν το σύνολο της αγοράς θεωρείτε ο κύκλος εργασιών τους από δημόσια έργα.

ΠΙΝΑΚΑΣ: ΜΕΡΙΔΙΑ ΑΓΟΡΑΣ ΕΤΑΙΡΙΩΝ 6ης ΤΑΞΗΣ (ΔΗΜΟΣΙΑ ΕΡΓΑ)

Επωνυμίες εταιρειών	Εργοληπτική τάξη	2015	2016	2017	2018	2019**	2020***
ΣΧΣ ΣΟΥΡΤΖΗΣ	6ης	5-10%	5-10%	5-10%	5-10%	10-15%	10-15%
ΗΛΕΚΤΩΡ*	6ης	5-10%	5-10%	10-15%	10-15%	10-15%	10-15%
ΤΟΜΗ ΑΤΕΒΕ*	6ης	5-10%	5-10%	10-15%	5-10%	5-10%	5-10%
ΜΕΣΟΓΕΙΟΣ	6ης	5-10%	5-10%	5-10%	5-10%	5-10%	15-25%
ΤΕΝΑ ΑΒΕΤΕ	6ης	10-15%	5-10%	5-10%	5-10%	5-10%	5-10%
ΠΑΠΑΙΩΑΝΝΟΥ	6ης	5-10%	5-10%	5-10%	5-10%	5-10%	5-10%
ΔΟΜΙΚΗ ΚΡΗΤΗΣ	6ης	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%	5-10%	5-10%
ΘΕΜΕΛΗ	6ης	0-5%	5-10%	10-15%	5-10%	5-10%	0-5%
ΛΑΤΟΜΙΚΗ ΚΡΗΤΗΣ	6ης	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%	5-10%
ΕΚΤΕΡ	6ης	0-5%	5-10%	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%
ΑΤΕΡΜΩΝ	6ης	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%	
ΞΑΝΘΑΚΗΣ	6ης	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%
PC DEVELOPEMENT	6ης	5-10%	5-10%	5-10%	0-5%	0-5%	0-5%
ΛΑΤΟΜΙΑ ΤΥΡΝΑΒΟΥ	6ης	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%	
ΕΤΕΘ*	6ης	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%
Κωνσταντινίδης	6ης	5-10%	5-10%	0-5%	0-5%	0-5%	
ΑΡΧΙΚΟΝ	6ης	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%
ΤΕΡΝΑ ΕΝΕΡΓΕΙΑΚΗ*	6ης	5-10%	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%
ΑΝΑΣΤΗΛΩΤΙΚΗ	6ης	0-5%	0-5%	5-10%	0-5%	0-5%	0-5%
ΤΕΚΑΛ	6ης	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%
ΠΕΤΡΗΣ	6ης	0-5%	0-5%	0-5%	5-10%	0-5%	
Σύνολο 6ης τάξης		100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

*Δεν περιλαμβάνονται οι ανήκουσες στον ίδιο όμιλο εταιρείες 7ης τάξης.

**Κατάταξη κατά το έτος 2019.

***Τα μερίδια του 2020 προέρχεται από προσωρινά οικ. στοιχεία των εταιρειών και δεν θεωρούνται τελικά.

Πηγή: Επεξεργασία απαντήσεων των εταιρειών από την ΓΔΑ.

132. Όπως προκύπτει από τον πίνακα οι πέντε (5) πρώτες το 2019 εταιρείες 6^{ης} τάξης, από δημόσια έργα στην επικράτεια (ήτοι οι εταιρείες ΣΧΣ ΣΟΥΡΤΖΗΣ, ΗΛΕΚΤΩΡ, ΤΟΜΗ, και ΜΕΣΟΓΕΙΟΣ) επιτυγχάνουν μερίδια της τάξης του 5-10% έως 10-15%. Αναφορικά με το βαθμό συγκέντρωσης της αγοράς φαίνεται ότι ισχύουν τα ίδια αποτελέσματα με αυτά που προκύπτουν όταν ως σύνολο αγοράς θεωρηθούν δημόσια και ιδιωτικά έργα 6^{ης} τάξης.
133. Η τελευταία ανάλυση αφορά τον κύκλο εργασιών από μεγάλα δημόσια έργα στην Ελληνική επικράτεια, μόνο από τις εταιρείες με εργοληπτικό πτυχίο 7ης τάξης.

ΠΙΝΑΚΑΣ: ΜΕΡΙΔΙΑ ΑΓΟΡΑΣ ΕΤΑΙΡΙΩΝ 7ης ΤΑΞΗΣ (ΔΗΜΟΣΙΑ ΕΡΓΑ)

Επωνυμίες εταιρειών	Εργοληπτική τάξη	2015	2016	2017	2018	2019**	2020***
ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ*	7ης	45-55%	55-65%	55-65%	55-65%	55-65%	45-55%
ΑΚΤΩΡ*	7ης	15-25%	15-25%	15-25%	15-25%	25-35%	35-45%
ΑΒΑΞ*	7ης	10-15%	5-10%	5-10%	5-10%	5-10%	5-10%
ΙΝΤΡΑΚΑΤ	7ης	5-10%	5-10%	0-5%	0-5%	5-10%	
ΜΕΤΚΑ (ΜΥΤΙΛΗΝΕΟΣ)	7ης	5-10%	5-10%	5-10%	0-5%	0-5%	5-10%
PORTO KARAS (T.O. CONSTRUCTION)	7ης	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%
Σύνολο 7ης τάξης		100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00

*Δεν περιλαμβάνονται οι ανήκουσες στον ίδιο όμιλο εταιρείες 6ης τάξης.

**Κατάταξη κατά το έτος 2019.

***Τα μερίδια του 2020 προέρχεται από προσωρινά οικ. στοιχεία των εταιρειών και δεν θεωρούνται τελικά.

Πηγή: Επεξεργασία απαντήσεων των εταιρειών από την ΓΔΑ.

134. Όπως και στην περίπτωση όπου βάση υπολογισμού των μεριδίων ήταν ο συνολικός κύκλος εργασιών από δημόσια και ιδιωτικά έργα, στην αγορά παρατηρείται επίσης υψηλός βαθμός συγκέντρωσης καθώς οι δύο (2) πρώτες εταιρείες κατέχουν αθροιστικό μερίδιο της τάξης του 75-85% για το έτος 2019. Είναι αξιοσημείωτο το γεγονός, ότι ο βαθμός συγκέντρωσης βάσει του δείκτη ΗΗΙ φαίνεται σε αυτή την περίπτωση να είναι ακόμα υψηλότερος, αφού φτάνει τις 4.000 περίπου για το έτος 2019.

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

Επωνυμίες εταιρειών	Μερίδια αγοράς %			ΗΗΙ 2019
	2019	2019 CR2	2019 CR4	
ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ*	55-65			[...]
ΑΚΤΩΡ*	25-35	75-85		[...]
ΑΒΑΞ*	5-10	5-10		[...]
ΙΝΤΡΑΚΑΤ	5-10	5-10	95-100	[...]
ΜΕΤΚΑ (ΜΥΤΙΛΗΝΕΟΣ)	0-5	0-5	0-5	[...]
PORTO KARAS (T.O. CONSTRUCTION)	0-5	0-5	0-5	[...]
Σύνολο 7ης τάξης	100,00	100,00	100,00	3995,97

Πηγή: Επεξεργασία απαντήσεων των εταιρειών από την ΓΔΑ.

135. Σημειώνεται ότι από δείγμα 965 έργων (2018-2020), που προσκόμισαν οι ερωτηθείσες εταιρείες 6^{ης} και 7^{ης} τάξης, το 62% (σε αξία προϋπολογισμού χωρίς ΦΠΑ) αφορούσε σε έργα άνω 10 εκ. ευρώ στα οποία μειοδότησαν εταιρείες 7^{ης} τάξης.
136. Από όλα τα ανωτέρω δύναται 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.

V.1.4 Εμπόδια Εισόδου – Δυνητικός Ανταγωνισμός

V.1.4.1 Είσοδος νέων επιχειρήσεων στον κλάδο

137. Το μέγεθος της αγοράς των τεχνικών εταιρειών παρουσιάζει οριακά θετικό ρυθμό ανάπτυξης την περίοδο 2012-2019 (MEPM 0,7%)⁸⁷. Το γεγονός αυτό είναι μια, έστω και μικρή, ένδειξη για την είσοδο νέων επιχειρήσεων στο κατασκευαστικό κλάδο.
138. Θεσμικά εμπόδια για την είσοδο νέων επιχειρήσεων στον κλάδο αντικειμενικά δεν υφίστανται αλλά θα πρέπει να ληφθεί υπόψη ότι το υπάρχον θεσμικό πλαίσιο είναι αρκετά αυστηρό τουλάχιστον ως προς τα δημόσια έργα. Επίσης απαιτείται υψηλού επιπέδου τεχνογνωσία, η οποία αποκτάται μόνο μέσα από σχετική εμπειρία.
139. Τέλος, σχετικά με το κατά πόσο μπορεί να είναι διαφοροποιημένο το προϊόν των κατασκευαστικών εταιρειών, ως κριτήριο δεν τυγχάνει εφαρμογής διότι, τόσο τα δημόσια όσο και τα ιδιωτικά έργα βασίζονται σε αυστηρές πολεοδομικές προδιαγραφές. Επίσης, όσον αφορά στην ανάληψη δημόσιων τεχνικών έργων, αφενός οι κατασκευαστικές προδιαγραφές οριοθετούνται από την εκάστοτε αναθέτουσα αρχή, αφετέρου το κάθε έργο έχει συγκεκριμένο προϋπολογισμό (τουλάχιστον κατά τη προκήρυξη του) και η διαφοροποίηση των ανταγωνιστών-κατασκευαστικών εταιρειών απόκειται στις εκπτώσεις που θα προσφέρουν κατά τη διαγωνιστική διαδικασία.

V.1.4.2 Διαπραγματευτική δύναμη προμηθευτών

140. Οι βασικοί προμηθευτές υλικών των τεχνικών εταιρειών είναι κυρίως επιχειρήσεις έτοιμου σκυροδέματος, αδρανών υλικών, τσιμέντου, κονιαμάτων, χάλυβα και λοιπών δομικών υλικών. Οι εν λόγω εταιρείες, δεδομένου ότι, όπως και οι κατασκευαστικές εταιρείες 7^{ης} και 6^{ης} τάξης, είναι εδραιωμένες στην Ελληνική αγορά. Σημειώνεται ότι, λόγω των οικονομικών συνθηκών που έχει επιφέρει τόσο η διαρκής οικονομική κρίση όσο και η τρέχουσα πανδημία, εκτιμάτε ότι η διαπραγματευτική δύναμή των προμηθευτών έχει περιοριστεί τα τελευταία έτη. Επίσης, οι προμηθευτές υπηρεσιών (υπεργολάβοι-συνεργεία) δεν είναι δυνατό να έχουν μεγάλη διαπραγματευτική δύναμη, διότι είναι πολυάριθμοι και το οικονομικό περιβάλλον λειτουργεί εναντίον τους.

V.1.4.3 Διαπραγματευτική δύναμη πελατών

141. Στα δημόσια έργα, η διαπραγματευτική δύναμη του δημόσιου τομέα, που είναι βασικός πελάτης των τεχνικών εταιρειών, είναι σημαντική καθώς η εν λόγω αγορά λειτουργεί υπό συνθήκες σχεδόν μονοψωνίου. Στις περιπτώσεις των ιδιωτικών έργων, η διαπραγματευτική δύναμη των πελατών εξαρτάται κυρίως από την οικονομική τους επιφάνεια, τη δυνατότητα πρόσβασης τους σε δανειοδότηση και εν γένει με τις οικονομικές συνθήκες της χώρας.

V.1.4.4 Απειλή από υποκατάστατα προϊόντα

142. Όταν προκηρύσσεται διαγωνισμός εκτέλεσης κάποιου τεχνικού έργου συνήθως οριοθετείται η τάξη πτυχίου που πρέπει να διαθέτει η ανάδοχος εταιρεία. Κατ' επέκταση, δεν υφίστανται υποκατάστατες υπηρεσίες των παρεχομένων από τις τεχνικές εταιρείες υπηρεσιών. Θα μπορούσε κανείς να επικαλεστεί ότι υποκατάσταση δύναται να υφίσταται από εταιρείες

⁸⁷ Βλ. κλαδική μελέτη STOCHASIS «Κλαδικές Στοχεύσεις – Τεχνικές εταιρείες 7^{ης}, 6^{ης}, 5^{ης} τάξης» Οκτώβριος 2020 σελ. 131-136.

χαμηλότερων τάξεων, η οποία όμως ουδεμία σχέση έχει με την έννοια του υποκατάστατου προϊόντος, αλλά με τις κατασκευαστικές δυνατότητες που έχουν οι εταιρείες μικρότερης τάξης πτυχίου καθώς και την εξειδίκευσή τους.

V.1.4.5 Ανταγωνισμός μεταξύ των επιχειρήσεων του κλάδου

143. Όπως διαπιστώνεται από τα ανωτέρω μερίδια αγοράς, οι πέντε μεγαλύτερες τεχνικές εταιρείες βάσει κύκλου εργασιών κατέχουν άνω του 80% του εξεταζόμενου κλάδου (σε αξία) το 2019, όπως και μεγάλο μερίδιο σε επί μέρους αγορές τόσο εάν ληφθούν υπόψη μεγάλα δημόσια και ιδιωτικά έργα, όσο και μεγάλα δημόσια έργα στην Ελλάδα. Το γεγονός καταδεικνύει ότι ανταγωνισμός δύναται να υφίσταται κυρίως μεταξύ αυτών των πέντε εταιρειών της 7^{ης} τάξης, ενδεχομένως με μία σχετικά περιορισμένη ανταγωνιστική πίεση από λίγες επιχειρήσεις της 6^{ης} τάξης που διαθέτουν την τεχνογνωσία, τις ικανότητες και τους πόρους να παρουσιάσουν μία ανταγωνιστική πρόταση, ανάλογα με τη συγκεκριμένη αγορά. Σε κάθε περίπτωση, μπορεί κάποιος να λάβει υπόψη ένα συντηρητικό σενάριο όπου η ύπαρξη μεγάλου αριθμού μικρότερου μεγέθους εξειδικευμένων εταιρειών, τουλάχιστον εκείνες της 6^{ης} τάξης, μπορεί να θεωρηθεί ότι ασκεί ανταγωνιστική πίεση σε εκείνες της 7^{ης} τάξης και συνεπώς είναι δυνατόν να ενταχθούν στην ίδια σχετική αγορά με αυτές, ανάλογα με την κατηγορία και το μέγεθος του έργου.
144. Συγκεκριμένα από την επεξεργασία στοιχείων από την ιστοσελίδα του Συνδέσμου Ανωνύμων Τεχνικών Εταιρειών και του ηλεκτρονικού κεντρικού συστήματος ΕΣΗΔΗΣ για 4325 διαφορετικές διαγωνιστικές διαδικασίες δημοσίων έργων από τον Απρίλιο του 2007 έως και τον Ιανουάριο του 2021 όλων των ελληνικών αναθετουσών αρχών και στα οποία συμμετείχαν διάφορες κατασκευαστικές εταιρείες όλων των τάξεων συνολικής προϋπολογισθείσας αξίας 23,7 δις ευρώ και για τα έργα οποία υπήρξε ανάδοχος προκύπτει για τα έτη 2018, 2019 και 2020 ότι σε διαγωνισμούς όπου συμμετείχαν επιχειρήσεις της 6^{ης} τάξης ο μέσος αριθμός συμμετεχόντων στην ανταγωνιστική διαδικασία (εδώ για δημόσια έργα) ήταν 8,4 συμμετέχοντες/υποψήφιοι ανά διαγωνιστική διαδικασία ενώ σε διαγωνισμούς όπου συμμετείχαν κυρίως επιχειρήσεις της 7^{ης} τάξης ο μέσος αριθμός ήταν μόλις 4,8 συμμετέχοντες/υποψήφιοι ανά διαγωνιστική διαδικασία.
145. Κατ' επέκταση ανταγωνισμός μπορεί να υφίσταται μεταξύ εταιρειών ίσης ή παρόμοιας δυναμικότητας, μεγέθους και εξειδίκευσης και εστιάζεται κυρίως στις προσφερόμενες τιμές, κυρίως σχετικά με τους μειοδοτικούς διαγωνισμούς του δημοσίου, αλλά και γενικότερα.
146. Επίσης οι κοινοπραξίες με εταιρείες του εξωτερικού ή συμμετοχή των υποψηφίων αναδόχων με «δάνεια εμπειρία» θα μπορούσαν να θεωρηθούν παράγοντες που αυξάνουν την ένταση του ανταγωνισμού, αφού βελτιώνουν τις ικανότητες (capabilities) και πόρους (resources) των συμμετεχουσών επιχειρήσεων, και δύναται συνεπώς να διευρύνουν τον αριθμό επιχειρήσεων που μπορούν να ανταγωνίζονται στενά μεταξύ τους σε ορισμένες επιμέρους αγορές. Μάλιστα, από την επεξεργασία των στοιχείων παρατηρήθηκε ο διαρκώς αυξανόμενος αριθμός εταιρειών του εξωτερικού που συμμετέχουν είτε μόνες είτε σε κοινοπρακτικά σχήματα σε ελληνικούς διαγωνισμούς δημοσίων έργων .

V.1.4.6 Συμπεράσματα

147. Βάσει όλων των ανωτέρω διαφαίνεται ότι ο ανταγωνισμός στον κατασκευαστικό κλάδο εντοπίζεται κυρίως μεταξύ των εταιρειών ίσης ή παρόμοιας δυναμικότητας, ήτοι μεταξύ των πέντε εταιρειών 7^{ης} και των εταιρειών της 6^{ης} τάξης, και εστιάζεται σε επίπεδο τιμών δεδομένου ότι η ανάληψη ή μη ενός έργου σχετίζεται κυρίως με την εκάστοτε

προσφερόμενη τιμή (βλ. δημόσια έργα). Δεν υφίσταται σημαντική απειλή από υποκατάστατες υπηρεσίες και η διαπραγματευτική δύναμη των προμηθευτών είναι περιορισμένη. Ωστόσο, η διαπραγματευτική δύναμη του σημαντικότερου πελάτη του κλάδου, που είναι το ελληνικό δημόσιο, είναι αυξημένη.

V.1.5 Εκτιμήσεις των εταιρειών αναφορικά με ενδεχόμενα εμπόδια εισόδου και την εν γένει λειτουργία του ανταγωνισμού στον κατασκευαστικό κλάδο

148. Η μεγάλη πλειοψηφία των εταιρειών εκτιμά ότι δεν υφίστανται ουσιώδη **πραγματικά ή νομικά εμπόδια** εισόδου στην αγορά. Όμως, λόγω της φύσης του κατασκευαστικού κλάδου, υπογραμμίζεται από ορισμένες επιχειρήσεις η σημασία της υψηλής τεχνικής επάρκειας σε εμπειρία και εξοπλισμό (πάγια), οι ικανοποιητικοί οικονομικοί δείκτες και η πρόσβαση σε κεφάλαια, καθώς και η δυνατότητα προσέλκυσης εξειδικευμένου προσωπικού. Ως σημαντικά εμπόδια που αποθαρρύνουν τη δραστηριοποίηση νέων επιχειρήσεων στον κλάδο επισημαίνονται επίσης η συρρίκνωση της κατασκευαστικής δραστηριότητας κατά τα χρόνια της οικονομικής κρίσης στη χώρα, η έλλειψη εμπροσθοβαρούς προγράμματος υποδομών και υποστήριξης από την πλευρά της Πολιτείας, **οι σοβαρές καθυστερήσεις στην τεχνική και χρηματοδοτική ωρίμανση των έργων, στην ολοκλήρωση των διοικητικών διαδικασιών κατά την εκτέλεσή τους, η δυσανάλογη φορολογία, οι εισφορές που εκτοξεύουν το κόστος, καθώς και το σύνθετο σύστημα επίλυσης ενδικοφανών προσφυγών. Επισημαίνεται, επίσης, ότι η πρακτική της αδικαιολόγητης ενοποίησης μικρών και μεγάλων έργων σε ένα μεγάλο από τους αναθέτοντες φορείς συντελεί στην επιδείνωση των συνθηκών ανταγωνισμού για τις μικρομεσαίες επιχειρήσεις και στην εις βάρος τους δημιουργία εμποδίων ανάπτυξης προς όφελος των μεγάλων κατασκευαστικών εταιρειών.**
149. Αναφέρεται επίσης από την πλειοψηφία των επιχειρήσεων ότι **ο ανταγωνισμός** μεταξύ των παραγόντων της αγοράς του κλάδου των κατασκευών **λειτουργεί ικανοποιητικά και είναι, σύμφωνα με τις περισσότερες επιχειρήσεις, ιδιαίτερα οξύς.** Προς την κατεύθυνση αυτή οι επιχειρήσεις παραπέμπουν στο σημαντικό πλήθος των συμμετεχόντων ανά διαγωνισμό, στο σημαντικό εύρος των αποτελεσμάτων των οικονομικών προσφορών τους, το φαινόμενο των υπερβολικά χαμηλών προσφορών, αλλά και στα ένδικα μέσα που ενεργοποιούν με μεγάλη συχνότητα οι συμμετέχουσες επιχειρήσεις.
150. Ειδικότερα, ορισμένες επιχειρήσεις εκτιμούν ότι οι παρεμβάσεις στο κανονιστικό πλαίσιο, ιδίως μετά τις τροποποιήσεις που επήλθαν στον ν. 4412/2016 με τις διατάξεις του ν. 4472/2017, επέτρεψαν το περαιτέρω άνοιγμα της αγοράς των δημοσίων συμβάσεων προς όλους τους οικονομικούς φορείς ανεξαρτήτως του μεγέθους τους. Πλέον, ο ανταγωνισμός για την ανάθεση των έργων 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 ανθρώπινοι και τεχνικοί πόροι, εμπειρία κλπ)⁸⁸, ενώ στα έργα με σημαντικούς προϋπολογισμούς συμμετέχουν και πολλές μεγάλες αλλοδαπές επιχειρήσεις.

⁸⁸ Άρθρο 75 του ν. 4412/2016.

151. Σχετικά με το βαθμό που ζητήματα κεφαλαιακής επάρκειας και χρηματοδότησης είναι δυνατό να επηρεάσουν την συμμετοχή των εταιρειών του, εταιρεία του κλάδου ανέφερε ότι δεν υφίστανται άμεσα ζητήματα κεφαλαιακής επάρκειας και χρηματοδότησης ικανά να επηρεάσουν τη συμμετοχή σε ανταγωνιστικές διαδικασίες παρούσες ή μελλοντικές των εταιρειών. Ταυτόχρονα σχετικά με την επιλογή χρηματοδοτικών εργαλείων ανάμεσα σε α) αύξηση μετοχικού κεφαλαίου, β) σύναψη νέου ομολογιακού δανείου, γ) πώληση περιουσιακών στοιχείων, δ) συνδυασμό των ανωτέρω που τυχόν επιχειρήσει η Διοίκηση του Ομίλου, όταν παραστεί ανάγκη, ανέφερε ότι εξετάζει τις χρηματοοικονομικές ανάγκες της υπό το πρίσμα πρωτίστως της αυξήσεως του μετοχικού κεφαλαίου. Η εν λόγω επιλογή αφορά στην απρόσκοπτη περάτωση τόσο των υπό εκτέλεση έργων όσο και στην διασφάλιση της ικανότητας συμμετοχής του Ομίλου σε ανταγωνιστικές διαδικασίες είτε εν εξελίξει είτε μελλοντικές. Σύμφωνα με την άποψη του ομίλου, στο πλαίσιο της διερεύνησης συνεκτιμάται η δυνατότητα εκπλήρωσης των οικονομικών υποχρεώσεων του απορρέουν από το εν λόγω ομόλογο έτσι ώστε να αποφευχθεί οποιαδήποτε δυσμενής επίπτωση συμμετοχής σε ανταγωνιστές διαδικασίες Παραχωρήσεων και ΣΔΙΤ.
152. Σύμφωνα με άλλη εταιρεία του κλάδου, 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. Οι εν λόγω ρυθμίσεις διασφαλίζουν την ανταγωνιστικότητα των προσφορών των συμμετεχόντων στα υπό δημοπράτηση έργα. Σημειώνεται ότι οι εταιρείες του εν λόγω Ομίλου έχουν εξασφαλίσει την απαραίτητη χρηματοδότηση όπως απαιτείται συμφωνά με το στάδιο, τους όρους και τις προϋποθέσεις του εκάστοτε διαγωνισμού ή έργου στο οποίο συμμετέχουν.
153. Σχετικά με την επιλογή χρηματοδοτικών εργαλείων εταιρεία του κλάδου ανέφερε ότι μια πιθανή αύξηση του μετοχικού κεφαλαίου ή σύναψη ομολογιακού δανείου ή πώληση περιουσιακών στοιχείων ή συνδυασμός των ανωτέρω που τυχόν επιχειρήσει η διοίκηση του Ομίλου δεν εξασφαλίζει μεμονωμένα αλλά δύναται να υποβοηθήσει την ικανότητα συμμετοχής του Ομίλου σε νέες ή σε υφιστάμενες ανταγωνιστικές διαδικασίες.
154. Σχετικά με τη σύναξη ομολογιακού δανείου κατά την τελευταία πενταετία ο κλάδος εν γένει προχώρησε στην έκδοση και διάθεση μέσω δημόσιας προσφοράς στο επενδυτικό κοινό κοινών ομολογιακών δανείων, χωρίς να υφίσταται πιθανότητα άμεση νομική δεσμευτική σύνδεση των ανωτέρω ομολογιακών δανείων με μελλοντικά έσοδα από εν ενεργεία παραχωρήσεις ή και ΣΔΙΤ. Σε κάθε περίπτωση ο τομέας των παραχωρήσεων αποτελεί σημαντικό λειτουργικό κλάδο της εν λόγω εταιρείας και συμβάλλει σημαντικά στα οικονομικά αποτελέσματα της Εταιρείας και ως εκ τούτου και στην εξυπηρέτηση των ανωτέρω ομολογιακών δανείων.
155. Μέρος των αντληθέντων κεφαλαίων θα χρησιμοποιηθούν είτε από την εταιρεία ή/και από θυγατρικές του Ομίλου ή/και άλλες εταιρείες ή κοινοπραξίες στις οποίες συμμετέχει η εταιρεία

ή/και εταιρείες του Ομίλου, μέσω αύξησης κεφαλαίου ή μέσω δανεισμού, για την χρηματοδότηση υφιστάμενων ή και νέων έργων υποδομής ή/και ενέργειας μέσω συμβάσεων παραχώρησης ή/και ΣΔΙΤ ή/και επενδύσεων ιδιωτικής πρωτοβουλίας (Private Finance Initiatives - PFIs), τις οποίες η εταιρεία (είτε η ίδια είτε μέσω θυγατρικών του Ομίλου ή/και άλλων εταιρειών ή κοινοπραξιών στις οποίες συμμετέχει η Εταιρεία ή/και θυγατρικές του Ομίλου) έχει αναλάβει ή θα αναλάβει, κατά την κρίση της Διοίκησης της. Ενδεικτικά, τα ως άνω έργα ενδέχεται να αφορούν αυτοκινητόδρομους, λιμένες, αερολιμένες, σήραγγες, δίκτυα διανομής ηλεκτρικής ενέργειας ή φυσικού αερίου, μονάδες παραγωγής ηλεκτρικής ενέργειας, μονάδες αποθήκευσης φυσικού αερίου, έργα ανάπτυξης ευρέως φάσματος δραστηριοτήτων (ξενοδοχείων, εμπορικών χρήσεων, συνεδριακών κέντρων, καζίνο) ή άλλα έργα συναφούς αντικειμένου. Σημειώνεται ότι δεν υφίστανται νομικά δεσμευτικές συμφωνίες για τη χρηματοδότηση επενδύσεων από τα αντληθέντα κεφάλαια ούτε έχει παρθεί απόφαση σχετικά με τον επιμερισμό των αντληθέντων κεφαλαίων ανά επένδυση και ως εκ τούτου η εταιρεία δεν δύναται να προσδιορίσει επακριβώς τη χρήση των αντληθέντων. Ωστόσο, η εταιρεία δεσμεύεται ότι κάθε φορά που θα προβαίνει σε επένδυση χρηματοδοτούμενη από τα αντληθέντα κεφάλαια και μέχρι την Ημερομηνία Λήξης του Ομολογιακού Δανείου, θα ενημερώνει το επενδυτικό κοινό μέσω σχετικών ανακοινώσεων για την ακριβή χρήση και το ποσό.

V.2 ΜΕΤΟΧΙΚΗ ΣΥΝΘΕΣΗ ΤΩΝ ΣΗΜΑΝΤΙΚΟΤΕΡΩΝ ΕΤΑΙΡΕΙΩΝ ΤΟΥ ΚΛΑΔΟΥ

156. Ο παρακάτω πίνακας παρουσιάζει τη μετοχική σύνθεση των σημαντικότερων εταιρειών 6ης και 7ης τάξης βάσει του κύκλου εργασιών τους.

ΕΤΑΙΡΕΙΕΣ 6ης και 7ης τάξης ΜΕΕΠ (με Κύκλο εργασιών μεγαλύτερο των 10εκ. €)

ΕΤΑΙΡΕΙΑ	ΜΕΤΟΧΟΙ					
ΜΕΤΚΑ ΜΥΤΙΑΗΝΕΟΣ	M.E.. 26,54%	ΛΟΙΠΟΙ 73,46%				
ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ	REGGEBORGH INVEST BV 12,10%	Π.Γ. 27,16%	LATSCO HELL. HOLDINGS 7,60%	ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ ΑΕ 6,26%	ΛΟΙΠΟΙ 46,89%	
ΑΚΤΩΡ (ΕΛΛΑΚΤΩΡ)	REGGEBORGH INVEST BV 27,34% ⁸⁹	M.A. & K.I. 25,58%	M.A. 12,55%	ΑΦΟΙ Κ. 8,63%	ΛΟΙΠΟΙ 25,91%	
ΑΒΑΕ	ΙΩΑΝΝΟΥ & ΠΑΡΑΣΚΕΥΑΪΔΗΣ INV. 23,77%	I.X. 19,81%	M.K. 16,31%	X.C. 8,53%	K.K. 7,83%	ΛΟΙΠΟΙ 23,75%
INTRAKAT	INTRACOM HOLDINGS 56,72%	ADAMAS GROUP LTD 19,05%	ΛΟΙΠΟΙ 24,23%			
ΠΟΡΤΟ ΚΑΡΡΑΣ	T.O INTERNATIONAL HOLDING LTD. 88,42%	ALFITA LTD. 11,41%	ΛΟΙΠΟΙ 0,17%			
ΤΟΜΗ (ΕΛΛΑΚΤΩΡ)	ΑΚΤΩΡ (ΕΛΛΑΚΤΩΡ) 100,00%	ΛΟΙΠΟΙ 0,00%				
ΤΕΡΝΑ ΕΝΕΡΓΕΙΑΚΗ	ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ ΑΕ 37,93%	Π.Γ. 19,54%	ΛΟΙΠΟΙ 42,53%			
ΗΛΕΚΤΩΡ	ΑΚΤΩΡ (ΕΛΛΑΚΤΩΡ) 100,00%					
ΜΕΣΟΓΕΙΟΣ	[...]					

⁸⁹ Στην περίπτωση που προστεθεί και το ποσοστό 12,55% του call option μεταξύ της εταιρείας και του μετόχου Μ.Α. το οποίο είναι εν ισχύ καθότι έχει παραταθεί.

ΕΤΑΙΡΕΙΕΣ 6ης και 7ης τάξης ΜΕΕΠ (με Κύκλο εργασιών μεγαλύτερο των 10εκ. €)

ΕΤΑΙΡΕΙΑ	ΜΕΤΟΧΟΙ						
	[...]						
ΕΚΤΕΡ	Σ.Α. 13,41%	Σ.Κ. 11,54%	Μ.Κ. 2,56%	Ι.Ι. 3,49%	Μ.Α. 3,49%	Π.Α. 8,46%	ΛΟΙΠΟΙ 57,04%
ΣΧΣ ΣΟΥΡΤΖΗΣ	[...] [...]						
ΤΕ.ΝΑ ΑΒΕΤΕ	[...] [...]						
ΑΤΕΡΜΩΝ	Σ.Ι. 58,59%	ΔΙΕΘΝΗΣ ΚΑΤΑΣΚ. 18,35%	Μ.Κ. 7,32%	ΛΟΙΠΟΙ 15,74%			
ΔΟΜΙΚΗ ΚΡΗΤΗΣ	Σ.Κ. 63,63%	ΛΟΙΠΟΙ 36,37%					
ΘΕΜΕΛΗ	[...] [...]						
ΠΑΠΑΪΩΑΝΝΟΥ	[...] [...]						
ΚΩΝΣΤΑΝΤΙΝΙΔΗΣ	[...] [...]						

Πηγή: Επεξεργασία στοιχείων από ΓΔΑ με ημερομηνία 26.3.2021

157. Όπως προκύπτει από τον πίνακα δεν διαφαίνεται άλλη 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 ως αναφορά στο ζήτημα της οριζόντιας κοινής ιδιοκτησίας.
158. Ο Όμιλος ΕΛΛΑΚΤΩΡ επιγραμματικά είναι από τους μεγαλύτερους όμιλος υποδομών στην Ελλάδα κι ένας εκ των μεγαλύτερων στη Νοτιοανατολική Ευρώπη, με διεθνή παρουσία και χαρτοφυλάκιο δραστηριοτήτων που εστιάζει στους τομείς της κατασκευής, των παραχωρήσεων, του περιβάλλοντος, των ανανεώσιμων πηγών ενέργειας και της ανάπτυξης ακινήτων. Με δραστηριότητες σε 30 χώρες και περίπου 6.000 εργαζόμενους, ο Όμιλος καταγράφει κύκλο εργασιών € 1,3 δισ. (2019). Ο Όμιλος ΕΛΛΑΚΤΩΡ κατατάσσεται στην 97η θέση μεταξύ των 100 μεγαλύτερων κατασκευαστικών ομίλων παγκοσμίως (Global Powers of Construction 2019, Deloitte)⁹⁰. Στον τομέα των κατασκευών, τον Σεπτέμβριο του 2020 το τρέχον κατασκευαστικό ανεκτέλεστο του Ομίλου ανέρχεται σε 1,9 δις ευρώ
159. Ο κατασκευαστικός Όμιλος ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ συγκαταλέγεται μεταξύ των σημαντικότερων ελληνικών επιχειρηματικών ομίλων, κατά το 2019, οι ενοποιημένες πωλήσεις της ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ διαμορφώθηκαν στα 1,156 δις. Ευρώ και απασχολεί συνολικά περίπου 6.000 εργαζομένους. Αποτελεί ταυτόχρονα έναν από τους πλέον εξωστρεφείς ελληνικούς Ομίλους, καθώς έχει επεκτείνει τις δραστηριότητές του σε 16 χώρες (Ευρώπη, ΗΠΑ, Μέση Ανατολή).

⁹⁰ Μέλος του Ομίλου ΕΛΛΑΚΤΩΡ, είναι η θυγατρική τεχνική εταιρεία ΑΚΤΩΡ κάτοχος πτυχίου 7ης τάξης από το 1985 με ισχυρή διεθνή παρουσία σε ποικίλους τομείς όπως η Κατασκευή Έργων Υποδομής, Κτηριακών και Βιομηχανικών Έργων, τα Φωτοβολταϊκά, τα Λατομεία Ορυχεία, η Διαχείριση Τεχνικών Εγκαταστάσεων και η Διαχείριση Έργου. Η ΗΛΕΚΤΩΡ Α.Ε. είναι ο βραχίονας Διαχείρισης Απορριμμάτων του Ομίλου ΕΛΛΑΚΤΩΡ. Εξειδικεύεται στον τομέα της διαχείρισης απορριμμάτων και παραγωγής ενέργειας (βιολογική επεξεργασία, ανακύκλωση, υγειονομική ταφή, ανάκτηση ενέργειας από βιοαέριο που παράγεται σε ΧΥΤΑ κ.ά) και με καθιερωμένη λειτουργία δραστηριοποιείται σε όλο το φάσμα της μελέτης, κατασκευής και λειτουργίας σύγχρονων μονάδων επεξεργασίας αποβλήτων, έργων παραγωγής εναλλακτικών καυσίμων και αξιοποίησης της βιομάζας

Στον τομέα των κατασκευών, το τρέχον κατασκευαστικό ανεκτέλεστο του Ομίλου ανερχόταν σε 1,7 δις ευρώ κατά το έτος 2020⁹¹.

160. Για λόγους πληρότητας επισημαίνεται ότι η επενδυτική εταιρεία Reggeborgh Invest BV έδρα το Rijssen της Ολλανδίας, ιδρύθηκε το 1991 ως το επενδυτικό όχημα του ολλανδικού ομίλου VolkerWessels. Η κατασκευαστική Wessels ιδρύθηκε το 1933. Η VolkerWessels δραστηριοποιείται παγκοσμίως στους τομείς των κατασκευών, της ανάπτυξης ακινήτων, των υποδομών, της ενέργειας και των τηλεπικοινωνιών, καθώς και των προμηθειών και των θαλάσσιων υπηρεσιών. Το 2019, τα έσοδα του ομίλου ανήλθαν σε περίπου 6,64 δις. ευρώ, σημειώνοντας αύξηση 18% σε σύγκριση με την προηγούμενη χρονιά.
161. Στη συνέχεια στους δυο πίνακες που ακολουθούν παρουσιάζεται η διαχρονική εξέλιξη του ποσοστού μετοχών που κατέχει η εταιρεία REGGEBORGH INVEST BV και στις δύο εταιρείες. Για την εταιρεία ΕΛΛΑΚΤΩΡ η διαχρονική εξέλιξη του μεριδίου μετοχών της REGGEBORGH INVEST BV είχε ως εξής:

ΕΛΛΑΚΤΩΡ

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 Κεφαλαιαγοράς, Διεύθυνση Εισηγμένων Εταιρειών

162. Από τον πίνακα συνάγεται ότι η Reggeborgh Invest B.V κατέχει το 27,34% του μετοχικού κεφαλαίου της ΕΛΛΑΚΤΩΡ, το οποίο προκύπτει ως άθροισμα του 14,79% άμεσων μετοχών και του 12,55% δικαιώματος προαίρεσης, η συμφωνία του οποίου παρατάθηκε για 60 ημέρες και δεν έχει ασκηθεί ακόμα. Αντίστοιχα η συμμετοχή της Reggeborgh Invest B.V στο μετοχικό κεφάλαιο της ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ διαχρονικά είχε ως εξής:

ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ

ΥΠΟΧΡΕΟ ΠΡΟΣΩΠΟ	ΠΟΣΟΣΤΟ ΠΡΟ ΜΕΤΑΒΟΛΗΣ	ΠΟΣΟΣΤΟ ΜΕΤΑ ΜΕΤΑΒΟΛΗΣ	ΗΜΕΡΟΜ. ΜΕΤΑΒ.	ΗΜΕΡΟΜ. ΔΗΜΟΣ.	ΣΗΜΕΙΩΣΕΙΣ
Reggeborgh	1,385%	9,385%	30.3.2018	5.4.2018	Άμεσο ποσοστό

⁹¹ Τα σημαντικότερα έργα που έχει αναλάβει ο εν λόγω Όμιλος αφορούν την κατασκευή του νέου διεθνούς αερολιμένα Ηρακλείου στο Καστέλι Κρήτης, την έναρξη εργασιών στο νότιο κλάδο του Αυτοκινητοδρόμου Κεντρικής Ελλάδας (Ε65), τη συμμετοχή στην ανακατασκευή του αεροδρομίου Tesla στο Βελιγράδι (Σερβία) και στην ανάπτυξη του Καζίνο Κύπρου στη Λεμεσό, καθώς και σειρά άλλων έργων στην Ελλάδα και το εξωτερικό.

ΥΠΟΧΡΕΟ ΠΡΟΣΩΠΟ	ΠΟΣΟΣΤΟ ΠΡΟ ΜΕΤΑΒΟΛΗΣ	ΠΟΣΟΣΤΟ ΜΕΤΑ ΜΕΤΑΒΟΛΗΣ	ΗΜΕΡΟΜ. ΜΕΤΑΒ.	ΗΜΕΡΟΜ. ΔΗΜΟΣ.	ΣΗΜΕΙΩΣΕΙΣ
Invest B.V.					
Reggeborgh Invest B.V.	9,385%	10,033%	24.9.2018	26.9.2018	Άμεσο ποσοστό
Reggeborgh Invest B.V.	10,033%	13,0452%	11.2.2019	13.2.2019	Άμεσο ποσοστό
Reggeborgh Invest B.V.	13,0452%	28,5967%	21.3.2019	22.3.2019	Ποσοστό 20,949% από μετοχές και 7,6477% από call option.
Reggeborgh Invest B.V.	28,5967%	34,671%	17.4.2019	19 και 22.4.2019	Ποσοστό 27,0229% από μετοχές και 7,6477% από call option. Το option μπορεί να εξασκηθεί μεταξύ 27ης και 365ης ημέρας μετά τις 21.3.2019.
Reggeborgh Invest B.V.	34,671%	25,1084%	20.3.2020	24.3.2020	Ποσοστό 25,1084% από μετοχές
Reggeborgh Invest B.V.	25,1084%	30,2562%	24.3.2020	26.3.2020	Ποσοστό 30,2562% από μετοχές
Reggeborgh Invest B.V.	30,2562%	31,2753%	11.3.2021	17.3.2021	Το ποσοστό των δικαιωμάτων ψήφου κατά το διάστημα μεταξύ της προηγούμενης και της εν λόγω γνωστοποίησης είχε μειωθεί στο 28,1813% (29.145.984 μετοχές). Ποσοστό 31,2753% από μετοχές
Reggeborgh Invest B.V.	31,2753%	23,6638%	12.3.2021	17.3.2021	Ποσοστό 23,6638% από μετοχές
Reggeborgh Invest B.V.	23,6638%	19,3473%	18.3.2021	22.3.2021	Ποσοστό 19,3473% από μετοχές.
Reggeborgh Invest B.V.	19,3473%	12,1%	24.3.2021	26.3.2021	Ποσοστό 12,1% από μετοχές.

Πηγή: Επιτροπή Κεφαλαιαγοράς, Διεύθυνση Εισηγμένων Εταιρειών

163. Όπως προκύπτει η Reggeborgh Invest B.V κατέχει στις 26.3.2021 το 12,1% του μετοχικού κεφαλαίου της ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ το οποίο κινείται πτωτικά από τις 12.3.2021 και μετά (μείωση κατά 19,18%). Σημειώνεται ότι σύμφωνα με ανακοίνωση της ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ στο Χρηματιστήριο Αξιών Αθηνών της 11.3.2021, «Η Reggeborgh Invest 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 Reggeborgh Invest θα διατηρήσει και θα ενισχύσει τις λοιπές επενδύσεις της στην Ελλάδα γιατί πιστεύει βαθύτατα στο μέλλον της ελληνικής οικονομίας και της χώρας».
164. Επισημαίνεται ότι οι εταιρείες ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ και ΕΛΛΑΚΤΩΡ δραστηριοποιούνται επίσης σε περισσότερους του ενός, κοινούς σχετικούς κλάδους, υπο-κλάδους και αγορές, ήτοι στον υπο-κλάδο κατασκευαστικών έργων, στον υπο-κλάδο των παραχωρήσεων, αλλά και σε αγορές σε άλλους κλάδους, όπως αγορές των Ανανεώσιμων Πηγών Ενέργειας, ή αγορές διαχείρισης απορριμμάτων. Επίσης, έχοντας πλειοψηφική συμμετοχή στους αυτοκινητόδρομους Αττικής Οδού Α.Ε. (65,8%) και Μωρέα ΑΕ (71,7%), διατηρώντας επίσης σημαντικά ποσοστά (17-23%) στους αυτοκινητόδρομους της Ολυμπίας Οδού και Αιγαίου, καθώς και την Γέφυρα Ρίου-Αντιρρίου, η θυγατρική εταιρεία της ΕΛΛΑΚΤΩΡ η εταιρεία ΑΚΤΩΡ ΠΑΡΑΧΩΡΗΣΕΙΣ Α.Ε.

φαίνεται να κατέχει ηγετική θέση στον υπο-κλάδο Παραχωρήσεων στην Ελλάδα⁹². Ενδεικτικά παρατίθενται παρακάτω ορισμένοι σημαντικοί διαγωνισμοί παραχωρήσεων και συμπράξεων δημοσίου ιδιωτικού τομέα που βρίσκονται είτε σε εξέλιξη είτε σε φάση προεπιλογής και στους οποίους συμμετέχουν οι εν λόγω κατασκευαστικές εταιρείες ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ και ΕΛΛΑΚΤΩΡ με συνολική προϋπολογισθείσα αξία άνω των 4,5 δις ευρώ.

A/A	ΤΙΤΛΟΣ ΕΡΓΟΥ	ΥΠΟΨΗΦΙΟΣ	ΠΡΟΫΠΟΛ. Δημοπράτησης	ΚΑΤΑΣΤΑΣΗ ΔΙΑΓΩΝΙΣΜΟΥ	ΣΥΜΜΕΤΕΧΟΝΤΕΣ ΣΤΟΝ ΔΙΑΓΩΝΙΣΜΟ
1	ΑΠΟΡΡΗΤΟ	ΑΠΟΡΡΗΤΟ	ΑΠΟΡΡΗΤΟ	ΣΕ ΕΞΕΛΙΞΗ	[...]
2	ΑΠΟΡΡΗΤΟ	ΑΠΟΡΡΗΤΟ	ΑΠΟΡΡΗΤΟ	ΣΕ ΕΞΕΛΙΞΗ	[...]
3	ΑΠΟΡΡΗΤΟ	ΑΠΟΡΡΗΤΟ	ΑΠΟΡΡΗΤΟ	ΣΕ ΕΞΕΛΙΞΗ	[...]
4	ΑΠΟΡΡΗΤΟ	ΑΠΟΡΡΗΤΟ	ΑΠΟΡΡΗΤΟ	ΣΕ ΕΞΕΛΙΞΗ	[...]
5	ΑΠΟΡΡΗΤΟ	ΑΠΟΡΡΗΤΟ	ΑΠΟΡΡΗΤΟ	ΣΕ ΕΞΕΛΙΞΗ	[...]
6	ΑΠΟΡΡΗΤΟ	ΑΠΟΡΡΗΤΟ	ΑΠΟΡΡΗΤΟ	ΣΕ ΕΞΕΛΙΞΗ	[...]
7	ΑΠΟΡΡΗΤΟ	ΑΠΟΡΡΗΤΟ	ΑΠΟΡΡΗΤΟ	ΟΛΟΚΛΗΡΩΣΗ ΦΑΣΗΣ ΠΡΟΕΠΙΛΟΓΗΣ - ΕΠΕΤΑΙ ΕΠΟΜΕΝΗ ΦΑΣΗ	[...]
8	ΑΠΟΡΡΗΤΟ	ΑΠΟΡΡΗΤΟ	ΑΠΟΡΡΗΤΟ	ΟΛΟΚΛΗΡΩΣΗ ΦΑΣΗΣ ΠΡΟΕΠΙΛΟΓΗΣ - ΕΠΕΤΑΙ ΕΠΟΜΕΝΗ ΦΑΣΗ	[...]
9	ΑΠΟΡΡΗΤΟ	ΑΠΟΡΡΗΤΟ	ΑΠΟΡΡΗΤΟ	ΟΛΟΚΛΗΡΩΣΗ ΦΑΣΗΣ ΠΡΟΕΠΙΛΟΓΗΣ - ΕΠΕΤΑΙ ΕΠΟΜΕΝΗ ΦΑΣΗ	[...]

⁹² Από την άλλη πλευρά, η θυγατρική της ΤΕΡΝΑ ΕΝΕΡΓΕΙΑΚΗ ΑΒΕΕ εκτιμάται ότι κατέχει σημαντική θέση στην αιολική ενέργεια, τα υδροηλεκτρικά έργα, την ηλιακή ενέργεια καθώς και στην παραγωγή ενέργειας από βιομάζα και απόβλητα.

ΜΗ ΕΜΠΙΣΤΕΥΤΙΚΗ ΕΚΔΟΧΗ

Α/Α	ΤΙΤΛΟΣ ΕΡΓΟΥ	ΥΠΟΨΗΦΙΟΣ	ΠΡΟΫΠΟΛ. Δημοπράτησης	ΚΑΤΑΣΤΑΣΗ ΔΙΑΓΩΝΙΣΜΟΥ	ΣΥΜΜΕΤΕΧΟΝΤΕΣ ΣΤΟΝ ΔΙΑΓΩΝΙΣΜΟ
10	ΑΠΟΡΡΗΤΟ	ΑΠΟΡΡΗΤΟ	ΑΠΟΡΡΗΤΟ	ΟΛΟΚΛΗΡΩΣΗ ΦΑΣΗΣ ΠΡΟΕΠΙΛΟΓΗΣ - ΕΠΕΤΑΙ ΕΠΟΜΕΝΗ ΦΑΣΗ	[...]
11	ΑΠΟΡΡΗΤΟ	ΑΠΟΡΡΗΤΟ	ΑΠΟΡΡΗΤΟ	ΣΕ ΕΞΕΛΙΞΗ	[...]
12	ΑΠΟΡΡΗΤΟ	ΑΠΟΡΡΗΤΟ	ΑΠΟΡΡΗΤΟ	ΣΕ ΕΞΕΛΙΞΗ	[...]
13	ΑΠΟΡΡΗΤΟ	ΑΠΟΡΡΗΤΟ	ΑΠΟΡΡΗΤΟ	ΣΕ ΕΞΕΛΙΞΗ	[...]
14	ΑΠΟΡΡΗΤΟ	ΑΠΟΡΡΗΤΟ	ΑΠΟΡΡΗΤΟ	ΣΕ ΕΞΕΛΙΞΗ	[...]
15	ΑΠΟΡΡΗΤΟ	ΑΠΟΡΡΗΤΟ	ΑΠΟΡΡΗΤΟ	ΣΕ ΕΞΕΛΙΞΗ	[...]
16	ΑΠΟΡΡΗΤΟ	ΑΠΟΡΡΗΤΟ	ΑΠΟΡΡΗΤΟ	ΣΕ ΕΞΕΛΙΞΗ	[...]
17	ΑΠΟΡΡΗΤΟ	ΑΠΟΡΡΗΤΟ	ΑΠΟΡΡΗΤΟ	ΣΕ ΕΞΕΛΙΞΗ	[...]
18	ΑΠΟΡΡΗΤΟ	ΑΠΟΡΡΗΤΟ	ΑΠΟΡΡΗΤΟ	ΣΕ ΕΞΕΛΙΞΗ	[...]
19	ΑΠΟΡΡΗΤΟ	ΑΠΟΡΡΗΤΟ	ΑΠΟΡΡΗΤΟ	ΣΕ ΕΞΕΛΙΞΗ	[...]

165. Στον επόμενο πίνακα παρουσιάζονται τα δημόσια έργα που αναμένεται να προκηρυχθούν ή να εκκινήσουν εντός του 2021, συνολικής αξίας άνω των 13,5 δις ευρώ ⁹³:

	Έργα που προβλέπεται να δημοπρατηθούν ή να ξεκινήσουν εντός του 2021	εκατ. €
1	Γραμμή 4 του Μετρό της Αθήνας	1,814
2	Βόρειος Οδικός Άξονας Κρήτης	2,000
3	Αντιπλημμυρικά έργα (και έργων παραχώρησης)	800
4	Επεκτάσεις Αττικής Οδού	1,500
5	Έργα Οδικής Ασφάλειας	450
6	Ολοκλήρωση του Αυτοκινητόδρομου Ε65	700
7	Πάτρα-Πύργος & Ακτιο-Αμβρακία	450
8	Αναβάθμιση της Περιφερειακής Θεσσαλονίκης	300
9	Επέκταση του Μετρό Θεσσαλονίκης προς τα δυτικά	500
10	Οδικός Άξονας Καλαμάτα-Πύλος-Μεθώνη	300
11	Νότια σιδηροδρομική Εγνατία τμήμα Θεσσαλονίκη – Τοξότες	1,300
12	Σιδηροδρομική διασύνδεση του λιμένα της Αλεξανδρούπολης με τη Βουλγαρία -τμήμα Αλεξανδρούπολη – Ορμένιο	815
13	Σιδηροδρομική σύνδεση του «Ελ. Βενιζέλος» με το λιμάνι της Ραφήνας	300
14	Αναβάθμιση του Προαστιακού Δυτικής Αττικής	100
15	Ολοκλήρωση σιδηροδρομικής γραμμής τμήματος Ρίο – Πάτρα	427
16	Σύνδεση του «Ελ. Βενιζέλος» με το λιμένα του Λαυρίου	380
17	ΜΕΤΡΟ- Επέκταση της Γραμμής 2 προς το Ίλιον	400
18	Ηλεκτροκίνηση στο τμήμα Λάρισα-Βόλος	71
19	Σηματοδότηση-ETCS στη γραμμή Θεσσαλονίκη-Ειδομένη	65
20	Κατασκευή Β'φάσης του Κεντρικού Σιδηροδρομικού Σταθμού Αθηνών	40
21	Νέα διπλή γραμμή Αίγιο-Ρίο (γραμμές, ηλεκτροκίνηση, σηματοδότηση, σταθμοί)	117
22	Παράκαμψη Χαλκίδας	150
	Έργα Ελληνικού	400
	Λοιπά Δημόσια έργα	200
	Σύνολο	13,579

VI ΠΙΘΑΝΑ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΑ ΣΤΗ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑ ΤΟΥ ΑΝΤΑΓΩΝΙΣΜΟΥ ΑΠΟ ΤΗΝ ΚΟΙΝΗ ΙΔΙΟΚΤΗΣΙΑ

166. Στην ενότητα που ακολουθεί εξετάζεται η πιθανή επίδραση της συμμετοχής κοινών μετόχων στην ανταγωνιστική ουδετερότητα μεταξύ των εταιρειών, η οποία δυνητικά επηρεάζει τις συνθήκες αποτελεσματικού ανταγωνισμού στην αγορά των κατασκευών.

VI.1 ΘΕΩΡΗΤΙΚΗ ΑΝΑΛΥΣΗ ΤΗΣ ΚΟΙΝΗΣ ΙΔΙΟΚΤΗΣΙΑΣ

167. Η λεγόμενη «κοινή ιδιοκτησία»⁹⁴ ή «οριζόντιες συμμετοχές»⁹⁵ λόγω ταυτόχρονης μειοψηφικής συμμετοχής κοινών, κυρίως θεσμικών, επενδυτών στο μετοχικό κεφάλαιο των κυριότερων ανταγωνιστικών εταιρειών στην ίδια σχετική αγορά αποτελούν νέο φαινόμενο που φέρεται να

⁹³ Βλ παράρτημα 4 στην επισυναπτόμενη γνωμοδότηση της Hydra Consulting (London) Ltd που προσκόμισε η εταιρεία ΕΛΛΑΚΤΩΡ.

⁹⁴ <https://www.epant.gr/enimerosi/dimosieyseis/media/item/1233-diethnes-synedrio-me-thema-koini-idioktisia-allilosyndeomenes-diefthynseis-kai-antagonismos.html>.

⁹⁵ Einer Elhauge, 'Horizontal Shareholding' (2016) 129 Harvard Law Review 1267; Fiona Scott Morton and Herbert Hovenkamp, 'Horizontal Shareholding and Antitrust Policy' (2018) 127(7) Yale Law Journal 2026; Nicoletta Rosati and others, 'Common Shareholding in Europe' (Publications Office of the European Union 2020) EUR - Scientific and Technical Research Reports (JRC121476).

περιορίζει τον ανταγωνισμό. Πρόσφατες εμπειρικές οικονομικές μελέτες καταδεικνύουν ότι οι «κοινές οριζόντιες συμμετοχές», μολονότι μικρές και μειοψηφικές σε απόλυτο μέγεθος, επιφέρουν μονομερή αντιμονοπωλιακά αποτελέσματα σε αγορές υψηλής συγκέντρωσης.⁹⁶ Επισημαίνεται ότι το πρόβλημα στη λειτουργία του ανταγωνισμού που δημιουργείται μέσω τέτοιων κοινών οριζόντιων συμμετοχών είναι κατά βάση διαρθρωτικό και δεν απαιτείται απαραίτητα ενεργητική συμμετοχή των θεσμικών επενδυτών ή επικοινωνία τους με τους διαχειριστές ή συντονισμός συμπεριφοράς, καθώς οι «έμμεσοι» διαρθρωτικοί δεσμοί μεταξύ εταιρειών που ανταγωνίζονται στην ίδια σχετική αγορά δημιουργούν αυτοτελώς κίνητρα για μείωση του ανταγωνισμού και αύξηση των τιμών.⁹⁷

168. Κρίσιμο εν προκειμένω για τον αποτελεσματικό μηχανισμό της εν λόγω θεωρίας περί κοινών οριζόντιων συμμετοχών είναι ότι η παρουσία των κοινών επενδυτών μεταξύ ανταγωνιστικών εταιρειών μεταβάλλει τόσο τα *κίνητρα* όσο και τη *δυνατότητα* τους να επιθυμούν και να επιφέρουν μεταβολή στη συμπεριφορά των εταιρειών (και της διεύθυνσής τους) στις οποίες κατέχουν παράλληλες επενδύσεις ως κοινοί μέτοχοι.⁹⁸ Συγκεκριμένα, η ύπαρξη κοινών μετόχων σε οριζοντίως ανταγωνιστικές επιχειρήσεις υπό συνθήκες ατελούς, ολιγοπωλιακού ανταγωνισμού (imperfect, oligopolistic competition) οδηγεί στην τροποποίηση του σκοπού της εταιρείας (objective function of the firm)⁹⁹ καθώς επίσης και στη νόθευση της αυτονομίας δράσης (product market independence) τους στην αγορά.¹⁰⁰ Ο βασικός λόγος που στοιχειοθετεί τις αλλαγές αυτές στην εταιρική και ανταγωνιστική συμπεριφορά των συνδεδεμένων μέσω κοινών συμμετοχών εταιρειών συνίσταται στο γεγονός ότι οι κοινοί επενδυτές επωφελούνται από μια στρατηγική όπου δεν μεγιστοποιούν τα κέρδη της κάθε μιας εταιρείας μεμονωμένα (firm value maximization) αλλά ενδιαφέρονται για τη μεγιστοποίηση της συνολικής αξίας των οριζόντιων συμμετοχών του χαρτοφυλακίου τους (portfolio value maximization).¹⁰¹

⁹⁶ José Azar, Martin C Schmalz and Isabel Tecu, ‘Anticompetitive Effects of Common Ownership’ (2018) 73 The Journal of Finance 1513; José Azar, Sahil Raina and Martin C Schmalz, ‘Ultimate Ownership and Bank Competition’ (2019) Working paper; Melissa Newham, Jo Seldeslachts and Albert Banal-Estanol, ‘Common Ownership and Market Entry: Evidence from Pharmaceutical Industry’ (2018) DIW Berlin Discussion Paper 1738; Simona Frazzani and others, ‘Barriers to Competition through Joint Ownership by Institutional Investors’ (2020) Study for the Committee on Economic and Monetary Affairs, European Parliament, Luxembourg.

⁹⁷ Elhauge (n 96) 1302 (“The anticompetitive incentive created by this horizontal shareholding is purely structural, changing the price-setting incentive of each firm acting separately. [...] The basic anticompetitive effects arise from the fact that interlocking shareholdings diminish each individual firm’s incentives to cut prices or expand output by increasing the costs of taking away sales from rivals.”); David Gilo, ‘The Anticompetitive Effect of Passive Investment’ (2000) 99(1) Michigan Law Review 1; Anna Tzanaki, ‘Varieties and Mechanisms of Common Ownership: A Calibration Exercise for Competition Policy’ [2021] Journal of Competition Law & Economics (forthcoming); Dimitris Tzouganatos, ‘Κοινοί μέτοχοι σε εταιρείες της ίδιας σχετικής αγοράς και ενωσιακό δίκαιο του ανταγωνισμού’ (2020) Τόμος Κ’, τεύχος 4ο Χρονικά Ιδιωτικού Δικαίου 241.

⁹⁸ Martin C Schmalz, ‘Common-Ownership Concentration and Corporate Conduct’ (2018) 10 Annual Review of Financial Economics 413.

⁹⁹ Azar, Schmalz and Tecu (n 97) 1519 (“Under imperfect competition, when shareholders hold more than one firm, they may disagree about the firm’s objective [see, for example, Hart [1979]]. A theory of shareholder preference aggregation is therefore necessary.”); José Azar, ‘The Common Ownership Trilemma’ (2020) 87 The University of Chicago Law Review 263.

¹⁰⁰ Tzanaki, ‘Varieties and Mechanisms of Common Ownership’ (n 98) 54.

¹⁰¹ Rosati and others (n 96) 149 (“The link between common shareholding and competition is related to a firm’s objective function. As noticed by Azar et al. [2018], if a firm acts in the interest of its main shareholder, then what should be maximised is not the firm’s own value but the shareholder’s utility. With institutional investors, this corresponds to the maximization of their portfolio value. Clearly, firms’ profit maximization and portfolio maximization do not always coincide; in particular, an aggressive price behaviour could benefit a firm’s own

169. Οι O'Brien και Salop [2000] απέδειξαν ότι εάν μια εταιρεία μεγιστοποιήσει τα κέρδη χαρτοφυλακίου των μετόχων της (και όχι το δικό της μεμονωμένο κέρδος), η συγκέντρωση του κλάδου είναι ανάλογη με έναν τροποποιημένο του γνωστού δείκτη Herfindahl-Hirschman [HHI]¹⁰², όπου η εν λόγω συγκέντρωση εξαρτάται από την σχέση ιδιοκτησίας και ελέγχου των επιχειρήσεων στην εξεταζόμενη αγορά¹⁰³.
170. Ειδικότερα, προκειμένου να αποδείξουν τα παραπάνω αποτελέσματα, οι O'Brien και Salop (2000) πρότειναν τον δείκτη ΜΗΗΙ (τροποποιημένο ΗΗΙ). Ο ΜΗΗΙ περιλαμβάνει το δείκτη ΗΗΙ που λαμβάνει υπόψη τον αριθμό και το σχετικό μέγεθος των ανταγωνιστών σε μία αγορά, ενώ το μέρος «δέλτα» του ΜΗΗΙ αντικατοπτρίζει το βαθμό της σύνδεσης μεταξύ τους μέσω της κοινής ιδιοκτησίας. Οι συγγραφείς παρουσιάζουν μια σειρά πιθανών ΜΗΗΙ που

profit but reduce the value of common shareholders' portfolios. [...] O'Brien and Salop [2000] show that if a firm maximises its shareholders' portfolio profits [and not its own profit], industry markup is proportional to a modified Herfindahl-Hirschman Index [HHI], where the markup depends on the density of the network of ownership and control of the firms in the considered market. When this is the case, higher markup should be observed in markets with higher common shareholding [Azar et al., 2018].”).

¹⁰² Υπενθυμίζεται ότι ο Δείκτης «ΗΗΙ» σημαίνει τον δείκτη Herfindahl – Hirschman, ένα κοινώς αποδεκτό μέτρο συγκέντρωσης στην αγορά. Το ΗΗΙ υπολογίζεται τετραγωνίζοντας το μερίδιο αγοράς κάθε εταιρείας που ανταγωνίζεται στην αγορά και αθροίζοντας στη συνέχεια τους αριθμούς που προκύπτουν. Για παράδειγμα, για μια αγορά που αποτελείται από τέσσερις εταιρείες με μερίδια 30, 30, 20 και 20 τοις εκατό, το ΗΗΙ είναι 2.600 ($30^2 + 30^2 + 20^2 + 20^2 = 2.600$). Ο εν λόγω δείκτης λαμβάνει υπόψη τη σχετική κατανομή μεγέθους των εταιρειών σε μια αγορά. Πλησιάζει το μηδέν όταν μια αγορά καταλαμβάνεται από μεγάλο αριθμό εταιρειών σχετικά ίσου μεγέθους και φτάνει το μέγιστο των 10.000 βαθμών όταν μια αγορά ελέγχεται από μία μόνο εταιρεία. Το ΗΗΙ αυξάνεται τόσο καθώς ο αριθμός των επιχειρήσεων στην αγορά μειώνεται όσο και όσο αυξάνεται η διαφορά στο μέγεθος μεταξύ αυτών των εταιρειών. Οι Αρχές Ανταγωνισμού θεωρούν γενικά ότι οι αγορές στις οποίες ο δείκτης ΗΗΙ είναι μεταξύ 1.500 και 2.500 μονάδων είναι μέτρια συγκεντρωμένες. Οι συναλλαγές που αυξάνουν το ΗΗΙ κατά περισσότερο από 200 βαθμούς σε αγορές με υψηλή συγκέντρωση θεωρείται πιθανό να ενισχύσουν την ισχύ της αγοράς. Βλ. <https://www.justice.gov/atr/herfindahl-hirschman-index> και U.S. Department of Justice & FTC, Horizontal Merger Guidelines § 5.3 (2010)).

¹⁰³ Ως γνωστόν ο δείκτης συγκέντρωσης ΗΗΙ χρησιμοποιείται για τον υπολογισμό της επίδρασης μιας συγχώνευσης στα ανταγωνιστικά κίνητρα στην σχετική αγορά αυτή η μεθοδολογία βασίζεται στο ολιγοπώλιο Cournot μοντέλο ποσοτικού ανταγωνισμού μεταξύ εταιρειών παραγωγής ομοιογενών προϊόντα. Στο ολιγοπωλιακό μοντέλο του Cournot του ποσοτικού ανταγωνισμού μεταξύ των επιχειρήσεων παραγωγή ομοιογενών προϊόντων και προστατεύονται από εμπόδια εισόδου. Εν προκειμένω ο δείκτης ΗΗΙ σχετίζεται με το περιθώριο μεταξύ της τιμής αγοράς και του κόστους παραγωγής. Ειδικότερα, ο εν λόγω τροποποιημένος δείκτης ΗΗΙ είναι ο μέσος σταθμισμένος μέσος όρος του περιθωρίου τιμής-κόστους στην σχετική αγορά πολλαπλασιαζόμενη με τη συνολική ελαστικότητα της ζήτησης στον κλάδο. Η αύξηση στον δείκτη ΗΗΙ από μια συναλλαγή είναι ανάλογη με τα μερίδια αγοράς που οι εταιρείες κατέχουν. Το μοντέλο Cournot μπορεί να επεκταθεί για να ληφθεί υπόψη τα οικονομικά συμφέροντα που προκύπτουν από την ταυτόχρονη μερική ιδιοκτησία υπό διαφορετικές παραδοχές σχετικά με το βαθμό του εταιρικού έλεγχου. Ακολουθώντας αυτή τη μεθοδολογία, οι Bresnahan και Salop (1986) τροποποίησαν τον δείκτη ΗΗΙ για ένα σύνολο εναλλακτικών σεναρίων οικονομικών συμφερόντων και εταιρικού ελέγχου Σε οικονομικούς όρους, αυτή η μεθοδολογία βασίζεται στο μοντέλο Bertrand του ανταγωνισμού τιμών μεταξύ επιχειρήσεων που παράγουν διαφοροποιημένα προϊόντα όπως στην περίπτωση των δημοσίων έργων. Οι αυξήσεις στον τροποποιημένο δείκτη Modified ΗΗΙ προκαλούνται για παράδειγμα από μερική μεταφορά ιδιοκτησίας στην οποία μια εταιρεία Α αποκτά οικονομικό συμφέρον στην ανταγωνίστρια εταιρεία Β που της δίνει δικαίωμα σε ένα κλάσμα των κερδών της εταιρείας Β και οι δύο εταιρείες έχουν συγκεκριμένα μερίδια αγοράς προ της εξαγοράς της Sa και της Sb αντίστοιχα. Ένα μεγαλύτερο οικονομικό συμφέρον οδηγεί σε μεγαλύτερη μείωση των ανταγωνιστικών κινήτρων της εταιρείας Α. Επιπλέον, η επίδραση της συναλλαγής στα ανταγωνιστικά κίνητρα της εταιρείας Β εξαρτάται καθοριστικά από τη δομή του εταιρικού ελέγχου. Οι μεταβολές του δείκτη ΜΗΗΙ είναι ελάχιστες για ένα ήσσονος σημασίας οικονομικό συμφέρον επειδή η εξαγορά δεν επηρεάζει τα κίνητρα της εταιρείας Α. Οι μεταβολές στον δείκτη ΜΗΗΙ είναι μεγαλύτερες για την περίπτωση του συνολικού ελέγχου, που αντικατοπτρίζει τις αρνητικές επιπτώσεις στα κίνητρα από την επίδραση του φαινομένου free rider.

αντικατοπτρίζουν τις περιπτώσεις από το παθητικό οικονομικό συμφέρον έως τον πλήρη έλεγχο¹⁰⁴.

171. Το μοντέλο O'Brien and Salop (2000) ενσωματώνει τόσο τα οικονομικά κίνητρα, όσο και τα κίνητρα που αφορούν στον έλεγχο της εταιρείας ή σημαντικής επιρροής από τους μετόχους, μέσω της υπόθεσης ότι ο διαχειριστής της εταιρείας σταθμίζει τα συμφέροντα των μετόχων της εταιρείας κατά τρόπο ώστε να λαμβάνονται υπόψη τόσο τα οικονομικά τους συμφέροντα, όσο και ο βαθμός ελέγχου/επιρροής τους στην εταιρεία¹⁰⁵. Συγκεκριμένα, σύμφωνα με την σχετική θεωρία, ο διαχειριστής της εταιρείας επιτελεί μία αντικειμενικοποιημένη λειτουργία διαχείρισης που λαμβάνει υπόψη τα σταθμισμένα κέρδη των μετόχων και κατά συνέπεια η σημασία που αποδίδει στα κέρδη κάθε μετόχου μπορεί να ερμηνευθεί ως ένα μέτρο του βαθμού ελέγχου ή της επιρροής που έχει κάθε μέτοχος έναντι του διαχειριστή της εταιρείας. Για παράδειγμα, σε περίπτωση που ο μέτοχος δεν έχει τον έλεγχο της εταιρείας ή δεν ασκεί σημαντική επιρροή, ο διαχειριστής λαμβάνει υπόψη μόνο το οικονομικό του συμφέρον. Αυτό το «βάρος» είναι κατά συνέπεια χαμηλότερο από το «βάρος» ενός μετόχου με το ίδιο ποσοστό ιδιοκτησίας (δηλαδή το ίδιο οικονομικό συμφέρον), ο οποίος όμως διαθέτει ταυτόχρονα και έλεγχο/σημαντική επιρροή στη διακυβέρνηση της εταιρείας (δηλαδή μετοχές με δικαίωμα ψήφου).
172. Οι O'Brien και Salop (2000)¹⁰⁶ τυποποιούν έναν μεθοδολογικό κανόνα για την αξιολόγηση μερικής εξαγοράς ιδιοκτησίας κατ' εφαρμογή των δύο σημαντικότερων μοντέλων που αξιολογούν τα κίνητρα μεμονωμένων επιχειρήσεων σε ολιγοπωλιακές αγορές: το μοντέλο Cournot (ανταγωνισμός ως προς την ποσότητα) αντιμετωπίζεται από τον τροποποιημένο ΗΗΙ (ή ΜΗΗΙ) και το μοντέλο Bertrand (ανταγωνισμός ως προς την τιμή) καταγράφεται από τον Δείκτη Πίεσης Τιμών (Price Pressure Index ή PPI).
173. Ωστόσο, αυτός ο μεθοδολογικός κανόνας δεν λαμβάνει πλήρως υπόψη την κοινή ιδιοκτησία. Το πρόσφατο θεωρητικό έργο του Azar (2017) επιχειρεί να καλύψει αυτό το κενό αναπτύσσοντας ένα μοντέλο εταιρικής συμπεριφοράς σε ολιγοπωλιακό περιβάλλον, κατά το οποίο η εταιρεία επιδιώκει, μεταξύ άλλων, και την ικανοποίηση των συμφερόντων μετόχων κοινής ιδιοκτησίας¹⁰⁷. Επιπλέον, ενώ ο δείκτης ΜΗΗΙ στην αρχική του μορφή αγνοεί τη συμμετοχή χρηματοοικονομικών επενδυτών στο μετοχικό κεφάλαιο, οι Azar, Schmalz & Tecu, στο

¹⁰⁴ Ο γενικός τύπος για το ΜΗΗΙ δίνεται χωρίς την υπόθεση σχετικά με τον βαθμό ελέγχου και είναι ο ακόλουθος:

$$ΜΗΗΙ = ΗΗΙ + \sum_j \sum_{k \neq j} s_j s_k \frac{\sum_i \gamma_{ij} \beta_{ik}}{\sum_i \gamma_{ij} \beta_{ij}}$$

Όπου το s_j είναι το μερίδιο αγοράς της εταιρείας j , το k ευρετηριάζει τους ανταγωνιστές της εταιρείας j , το γ_{ij} είναι η βαρύτητα που ο διαχειριστής της εταιρείας j αποδίδει στα κέρδη του μετόχου της εταιρείας i κατά τον υπολογισμό των κερδών της εταιρείας j (δηλαδή το μερίδιο ελέγχου της εταιρείας j που ασκείται από τον μέτοχο i), και β_{ij} είναι το μέρος της εταιρείας j που ανήκει στον μέτοχο i (δηλαδή το μερίδιο ιδιοκτησίας της εταιρείας j που προστίθεται στον μέτοχο i).

¹⁰⁵ D P O'Brien & S C Salop, 'Competitive Effects of Partial Ownership: Financial Interest and Corporate Control' [2000] 67 *Antitrust L.J.* 559;

¹⁰⁶ D P O'Brien & S C Salop, 'Competitive Effects of Partial Ownership: Financial Interest and Corporate Control' (2000) 67 *Antitrust L.J.* 559

¹⁰⁷ J Azar, 'A New Look at Oligopoly: Implicit Collusion Through Portfolio Diversification' (November 8, 2011). Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=1993364> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1993364>

πρόσφατο έργο τους (2016)¹⁰⁸, τροποποιούν το ΜΗΗΙ κατά τρόπο ώστε να σταθμίζεται και η συμμετοχή χρηματοοικονομικών επενδυτών στην ιδιοκτησία της εταιρείας, οι οποίοι στις περισσότερες περιπτώσεις είναι ξένοι προς τη δραστηριότητα των εταιρειών στις οποίες επενδύουν¹⁰⁹.

174. Σημειώτεον ότι σε αυτό το μοντέλο το οικονομικό κίνητρο παραμένει ανεξάρτητο από οποιοδήποτε συντονισμό ή επικοινωνία μεταξύ των επιχειρήσεων. Τα βασικά αντίθετα προς τον ανταγωνισμό αποτελέσματα προκύπτουν από το γεγονός ότι οι αλληλοσυνδεόμενες «κοινές» συμμετοχές μειώνουν τα κίνητρα κάθε μεμονωμένης εταιρείας για μείωση των τιμών ή επέκταση της παραγωγής, καθώς αυξάνεται για εκείνη το κόστος διεκδίκησης πωλήσεων από τους ανταγωνιστές της.
175. Υπό συνθήκες ατελούς ανταγωνισμού, η ομοιογένεια και το κοινό συμφέρον όλων των μετόχων-επενδυτών ως μια ενιαία τάξη (homogeneity and identical interests of shareholders as a class) κάθε εταιρείας στη μεγιστοποίηση των κερδών της δεν μπορεί πλέον να στηριχθεί θεωρητικά¹¹⁰ και επομένως μια νέα θεωρία εταιρικού ελέγχου (corporate control) απαιτείται για να κριθεί πως θα αποφασίσει και δράσει κάθε ανταγωνιστική εταιρεία που συνδέεται μέσω κοινών μετόχων τόσο στην εταιρική της διακυβέρνηση όσο και στην στρατηγική της δράση στην αγορά.¹¹¹
176. Η πρόσφατη θεωρία περί κοινών συμμετοχών προτείνει ακριβώς μεθοδολογίες και υποθέσεις σύμφωνα με τις οποίες «μερική ιδιοκτησία» λόγω μειοψηφικής συμμετοχής στο μετοχικό κεφάλαιο μια εταιρείας μεταφράζεται σε κάποιο μέγεθος «εταιρικού ελέγχου» (καθώς έλεγχος πλειοψηφίας δεν προκύπτει αυτόματα για μειοψηφικές συμμετοχές βάσει εταιρικού δικαίου αλλά πρέπει να κριθεί ανά τις περιστάσεις) ή σημαντικής επιρροής.¹¹² Η επιρροή που ασκείται από τους κοινούς μετόχους μπορεί να διακυμαίνεται από μηδέν έως σημαντική αποδίδοντας

¹⁰⁸ J Azar, M C Schmalz, & I Tecu, 'Anti-Competitive Effects of Common Ownership' (2018) 73(4) Journal of Finance 1513.

¹⁰⁹ Σε αυτήν την έκδοση του δείκτη, όλες οι συμμετοχές των χρηματοοικονομικών επενδυτών περιλαμβάνονται στο μέρος «δέλτα» του υπολογισμού του δείκτη ως εξής:

Έστω μια εταιρεία j και το μερίδιό της στην αγορά s_j , το ΗΗΙ δίνεται από $\sum_j s_j^2$. Η συνολική συγκέντρωση αγοράς ΜΗΗΙ αποτελείται, τότε, από το μερίδιο αγοράς, το ΗΗΙ και τη συγκέντρωση κοινής ιδιοκτησίας, ΔΜΗΗΙ, ως εξής:

$$\sum_j \sum_k s_j s_k \frac{\sum_i \gamma_{ij} \beta_{ik}}{\sum_i \gamma_{ij} \beta_{ij}} = \sum_j s_j^2 + \sum_j \sum_{k \neq j} s_j s_k \frac{\sum_i \gamma_{ij} \beta_{ik}}{\sum_i \gamma_{ij} \beta_{ij}}$$

όπου β_{ij} είναι το μερίδιο ιδιοκτησίας της εταιρείας j που κατέχει ο μέτοχος i , γ_{ij} το μερίδιο ελέγχου της εταιρείας j που ασκείται από το μέτοχο i και το k ευρετηριάζει τους ανταγωνιστές της εταιρείας j . Το ΗΗΙ αποτυπώνει τον αριθμό και το σχετικό μέγεθος των ανταγωνιστών. Το ΔΜΗΗΙ καταγράφει την πυκνότητα του δικτύου ιδιοκτησίας, δηλαδή σε ποιο βαθμό αυτοί οι ανταγωνιστές συνδέονται με κοινούς δεσμούς ιδιοκτησίας και ελέγχου.

¹¹⁰ Το "Θεώρημα Διαχωρισμού του Fisher" δείχνει ότι σε συνθήκες τέλει ανταγωνισμού όλοι οι μέτοχοι συμφωνούν σε έναν "ενιαίο στόχο" για την επιχείρηση (συνθήκη μεγιστοποίησης κέρδους της επιχείρησης), ωστόσο το συμπέρασμα αυτό καταρρέει στις περιπτώσεις ατελούς ανταγωνισμού όπου οι επιχειρήσεις δεν ορίζουν τις τιμές. . .

¹¹¹ J Azar, 'Portfolio Diversification, Market Power, and the Theory of the Firm' (2016) <<http://papers.ssrn.com/abstract=2811221>>; Daniel P O'Brien and Steven C Salop, 'Competitive Effects of Partial Ownership: Financial Interest and Corporate Control' (2000) 67 Antitrust Law Journal 559.

¹¹² Daniel P O'Brien and Keith Waehrer, 'The Competitive Effects of Common Ownership: We Know Less Than We Think' (2017) 81(3) Antitrust Law Journal 729.

μερικό έλεγχο ή ακόμη και έως απόλυτο έλεγχο της εταιρείας, αναλόγως των πραγματικών περιστάσεων σε κάθε περίπτωση όπως π.χ. μεγάλη διασπορά του υπόλοιπου μετοχικού κεφαλαίου έναντι των κοινών μετόχων, χαμηλού ποσοστού παρουσίας και συμμετοχής σε ΓΣ των λοιπών μετόχων, παρουσία μικρότερων παθητικών, ατομικών μετόχων (atomistic retail investors) σε σχέση με τους κοινούς θεσμικούς μετόχους (common institutional investors).¹¹³

177. Οι εμπειρικές μελέτες συνήθως υιοθετούν μια υπόθεση «συμμετρικού ελέγχου» (proportional control) είτε «ενισχυμένου ελέγχου» (enhanced or disproportional control)¹¹⁴ που ερίζονται θεωρητικά σε μοντέλα ψηφοφορίας μετόχων κατά τα οποία οι διαχειριστές της εταιρείας ανταγωνίζονται για την εκλογή τους και επιθυμούν να μεγιστοποιήσουν την πιθανότητα (επαν)εκλογής τους μεταξύ της πλειοψηφίας των μετόχων ή να προσελκύσουν τη θετική ψήφο των μετόχων που κρίνονται αποφασιστικοί (pivotal) σε πιθανούς συνασπισμούς ψηφοφορίας μεταξύ διαφορετικών μετόχων (οι οποίοι ο καθένας μεμονωμένα δεν κατέχει πλειοψηφικό έλεγχο).¹¹⁵ Για παράδειγμα, ο δείκτης Banzhaf (Banzhaf voting power index) αποτιμά τη (δυσανάλογη) δύναμη και πιθανό ποσοστό ελέγχου/επιρροής κοινών μετόχων ως κρίσιμων μερών σε συνασπισμούς ψηφοφορίας, όπου ο έλεγχος τους εκτιμάται να προσεγγίζει πλήρες έλεγχο 100% καθώς το ποσοστό συμμετοχής τους στην ψηφοφορία πλησιάζει το 50% (δηλ. έλεγχο πλειοψηφίας βάσει εταιρικού δικαίου).¹¹⁶ Σε περίπτωση που οι κοινοί μέτοχοι ως ενιαίο μπλοκ έναντι των λοιπών μη κοινών μετόχων, είτε υπό μια υπόθεση συμμετρικού ή ενισχυμένου ελέγχου, κατέχουν τη σχετική πλειοψηφία μεταξύ των μετόχων μπορούν να θέσουν σε εφαρμογή τα κοινά τους συμφέροντα που αφορούν τη μεγιστοποίηση της αξίας των κοινών επενδύσεων χαρτοφυλακίου στις οριζοντίως ανταγωνιστικές εταιρείες (κίνητρο για αύξηση των τιμών και μείωση της παραγωγής και γενικότερα μείωση της έντασης και ποιότητας ανταγωνισμού μεταξύ των συνδεδεμένων εταιρειών που έχουν κοινώς επενδύσει). Η θεωρία προτείνει διάφορους μηχανισμούς για την εφαρμογή αυτών των αντιανταγωνιστικών κινήτρων των κοινών μετόχων εκτός του βασικού μηχανισμού ψηφοφορίας, όπως π.χ. μέσω διατύπωσης γνώμης και ενεργητικής ανάμιξης στην εταιρική διακυβέρνηση με την οποία επικοινωνούνται οι προτιμήσεις των κοινών μετόχων, μέσω των πακέτων αποζημιώσεων προς ανώτατα στελέχη που αντικατοπτρίζουν τα κίνητρα και το ενδιαφέρον των κοινών ιδιοκτητών περισσότερο για τη συνολική επίδοση του κλάδου παρά για τη σχετική επίδοση της εταιρείας,

¹¹³ O'Brien and Salop (n 112); Schmalz (n 99); Anna Tzanaki, 'Common Ownership and Minority Shareholding at the Intersection of Competition and Corporate Law: Looking Through the Past to Return to the Future?' in Marco Claudio Corradi and Julian Nowag (eds), *The Intersections between Competition Law and Corporate Law and Finance* (Cambridge University Press 2021).

¹¹⁴ Azar, Schmalz and Tecu (n 109) (using a "proportional control" assumption, which holds that effective control is proportional to the fraction of control rights held or to the fraction of votes held, but also testing alternative control scenarios [as a robustness check] e.g. by using Banzhaf indices of voting power, in which case relatively larger shareholders have disproportionate control.).

¹¹⁵ Einer Elhauge, 'The Growing Problem of Horizontal Shareholding' (2017) *Index Funds – A New Antitrust Frontier? CPI Antitrust Chronicle* 4 ("the voting of horizontal shareholders is likely to influence managers. New scholarship mathematically proves that if managers try to maximize either their expected vote share or their probability of winning re-election, managers will maximize the weighted average of their shareholders' profits from all their stockholdings. [...] If managers maximize their expected vote share, shareholders will be weighted proportionally to their voting shares, so increased horizontal shareholding will proportionally increase prices. If managers maximize their probability of re-election, shareholders will be weighted by the odds that the particular shareholder's vote will be pivotal, which gives extra weight to the largest shareholders, who typically are now horizontal shareholders.").

¹¹⁶ Azar (n 100).

μέσω ευκαιριών σταδιοδρομίας που προσφέρονται σε διευθυντικά στελέχη που επιθυμούν να ικανοποιήσουν τους (συγκριτικά ισχυρότερους) μετόχους¹¹⁷ κ.α.

178. Στο θεωρητικό έργο τους οι Azar, Schmalz and Tecu¹¹⁸ χαρακτηρίζουν την ψηφοφορία στα αποφασιστικά όργανα της εταιρείας ως «ραβδί», το οποίο χρησιμοποιείται γενικά μόνον εφόσον το «καρότο» της άτυπης ανάμιξης, μέσω της διατύπωσης γνώμης από την πλευρά ενός επενδυτή αποτυγχάνει¹¹⁹. Οι συγγραφείς ισχυρίζονται ότι άλλοι, πιο συνηθισμένοι τρόποι, προκειμένου οι επενδυτές να εκφράσουν τις προτιμήσεις τους, περιλαμβάνουν δημόσιες δηλώσεις σχετικά με την προτιμώμενη πορεία εταιρικής διαχείρισης, διατύπωση αιτημάτων για εκπροσώπηση στο διοικητικό συμβούλιο και διενέργεια άμεσων συζητήσεων με εταιρείες διαχείρισης χαρτοφυλακίου¹²⁰. Μάλιστα στη σχετική αρθρογραφία παρατίθεται ως παράδειγμα η περίπτωση εκπροσώπων μεγάλων αμοιβαίων κεφαλαίων των ΗΠΑ, οι οποίοι συγκέντρωσαν εκπροσώπους ανταγωνιστικών φαρμακευτικών εταιρειών και εκπροσώπους ομάδων συμφερόντων για να τους ενθαρρύνουν να «εκπαιδεύσουν το κοινό σχετικά με την αξία των φαρμάκων τους» ως προληπτικό μέτρο εναντίον των πολιτικών που επιβάλλουν ανώτατα όρια τιμών¹²¹. Στην σχετική αρθρογραφία τους οι McCahery, Sautner και Starks¹²² καταγράφουν επίσης περιπτώσιολογία παρασκηνιακής παρέμβασης και κυβερνητικά παρακινούμενης εξόδου μεταξύ θεσμικών επενδυτών.
179. Το γεγονός αυτό σχετίζεται άμεσα και με το παρατηρούμενο φαινόμενο οι επενδυτές να καταψηφίζουν σπάνια τη διοίκηση. Όπως επισημαίνουν οι McCahery και λοιποί¹²³, τα ευρήματά τους σχετικά με την ευρέως διαδεδομένη χρήση ιδιωτικών διαβουλεύσεων υποστηρίζουν τη διαπίστωση ότι οι επενδυτές προσπαθούν να δεσμεύσουν από το παρασκήνιο τις εταιρείες μέσω άμεσων διαπραγματεύσεων και λαμβάνουν μέτρα δημοσίως (π.χ. προτάσεις μετόχων, δημόσια κριτική) μόνο εάν αυτές οι ιδιωτικές τους παρεμβάσεις αποτύχουν. Δεδομένου ότι οι χρηματιστηριακές αγορές συχνά δεν αντιδρούν θετικά σε προτάσεις μετόχων¹²⁴, ενδέχεται να είναι επίσης προς το συμφέρον της διοίκησης της εταιρείας να αντιμετωπίζει τις προτάσεις πριν από αυτό το πρώιμο στάδιο.

¹¹⁷ Einer Elhauge, 'The Causal Mechanisms of Horizontal Shareholding' (2021) 82 Ohio State Law Journal, forthcoming; Miguel Antón and others, 'Common Ownership, Competition, and Top Management Incentives' [2017] ECGI Working Paper in Finance N° 511/2017; Edward B Rock and Daniel L Rubinfeld, 'Common Ownership and Coordinated Effects' [2018] NYU Law and Economics Research Paper No. 18-40.

¹¹⁸ J Azar, M C Schmalz, & I Tecu, Isabel, 'Anti-Competitive Effects of Common Ownership' (2018) 73(4), Journal of Finance 1513 (εφεξής Azar et al, 2018)

¹¹⁹ Azar et al, 2018.

¹²⁰ Azar et al, 2018.

¹²¹ C. Chen, (2016), "Mutual fund industry to drug makers: stand up and defend yourself", Bloomberg News via Boston Globe, <https://www.bostonglobe.com/business/2016/05/10/mutual-fund-industrydrugmakers-stand-and-defend-yourself/REKxLITGDeQR2oVmUZaTIP/story.html>.

¹²² J A McCahery, Z Sautner, & L T. Starks. "Behind the scenes: The corporate governance preferences of institutional investors." (2016) 71(6) *The Journal of Finance* 2905-2932 (εφεξής McCahery et al. (2016).

¹²³ McCahery et al. (2016).

¹²⁴ Βλ. σχετικά Gillan, Stuart, & Starks, 2000, Corporate governance proposals and shareholder activism: The role of institutional investors, *Journal of Financial Economics* 57, 275–305, Gillan, Stuart, and Starks, 2007, The evolution of shareholder activism in the United States, *Journal of Applied Corporate Finance* 19, 55–73.

180. Σύμφωνα με τη σχετική μελέτη των Αντόν, Ederer, Giné και Schmalz¹²⁵ τα υπάρχοντα εμπειρικά στοιχεία δείχνουν ότι τα ανώτατα διευθυντικά στελέχη έχουν χαμηλότερες απολαβές όταν προσβλέπουν στην επίδοση της εταιρείας τους και υψηλότερες για την καλή επίδοση των αντιπάλων/ανταγωνιστών τους, όταν οι εταιρείες ενός κλάδου ανήκουν συνήθως στο ίδιο σύνολο επενδυτών. Επιπλέον, διαπιστώνουν ότι υψηλότερος βαθμός κοινής ιδιοκτησίας οδηγεί επίσης σε υψηλότερη συνολική αμοιβή των στελεχών χωρίς όρους και ότι οι παθητικοί επενδυτές (συγκεκριμένα τα επενδυτικά ταμεία) τείνουν να εγκρίνουν με συνέπεια τα πακέτα απολαβών των διευθυντικών στελεχών (status quo). Ενώ αυτά τα ευρήματα είναι ανεξάρτητα από την απόδοση των μετοχών, υποστηρίζεται επίσης ότι εάν ένα επαρκές μέρος της αμοιβής των διαχειριστών είναι εξασφαλισμένο, ενθαρρύνονται τα στελέχη να διεκδικούν μεγαλύτερα κέρδη για τον κλάδο, γεγονός το οποίο μπορεί να βοηθήσει στην ευθυγράμμιση των κινήτρων των κοινών ιδιοκτητών με τα κίνητρα των διαχειριστών. Υπάρχει γενικά μια ανησυχία σχετικά με το βαθμό στον οποίο η διοίκηση ανταμείβεται για τη σχετική επίδοση της εταιρείας και κατά πόσον τα εταιρικά συλλογικά όργανα φιλτράρουν παράγοντες όπως η επίδοση του κλάδου ή της αγοράς εάν υπάρχουν περιπτώσεις κοινής ιδιοκτησίας. Μελέτες δείχνουν ότι οι CEOs είναι πολύ πιο πιθανό να απολυθούν από τη δουλειά τους μετά από κακή επίδοση του κλάδου και της αγοράς σε αυτές τις περιπτώσεις¹²⁶.
181. Η ανάλυση και ποσοτικοποίησή των αρνητικών κινήτρων και επιπτώσεων κοινών οριζόντιων συμμετοχών υπό το πρίσμα του δικαίου ανταγωνισμού βασίζεται στη θεωρία βιομηχανικής οργάνωσης και στη θεωρία εταιρικής συμπεριφοράς (theory of the firm) περί «μερικής ιδιοκτησίας» ή «μειοψηφικών συμμετοχών» στο μετοχικό κεφάλαιο ανταγωνιστικών εταιρειών.¹²⁷ Ειδικότερα, κάθε συμμετοχή μειοψηφίας αναλύεται και μεταφράζεται ποσοτικά σε αντιανταγωνιστικά αποτελέσματα βάσει δυο συστατικών της παραμέτρων: 1) οικονομικά συμφέροντα (financial interests) που αναλογούν στο μέγεθος της επένδυσης του κοινού μετόχου στις ανταγωνιστικές επιχειρήσεις, 2) δικαιώματα ελέγχου (control rights) που αναλογούν στο ποσοστό ελέγχου ή σημαντικής επιρροής που ασκεί ο κοινός μέτοχος στις συνδεδεμένες εταιρείες.¹²⁸
182. Επιπλέον, σημαντικοί παράγοντες για τη συνολική αποτίμηση του μεγέθους του ανταγωνιστικών αποτελεσμάτων κοινών οριζοντίων συμμετοχών περιλαμβάνουν: 1) δομή της αγοράς (υψηλή συγκέντρωση, εμπόδια εισόδου), 2) το είδος των κοινών διαρθρωτικών δεσμών (ύψος, συμμετρία και αριθμός κοινών συμμετοχών) ή άλλων προσωπικών δεσμών (interlocking directors or managers), 3) την εταιρική δομή, διακυβέρνηση και μετοχική σύνθεση (κατανομή μετοχικού κεφαλαίου και εταιρικού ελέγχου μεταξύ των κοινών και άλλων μετόχων, καταστατικές ρυθμίσεις ή συμβάσεις μεταξύ μετόχων για από κοινού δράση ή ψηφοφορία, ειδικά δικαιώματα μετόχων για διαχείριση ή ενισχυμένο έλεγχο της εταιρείας, δικαιώματα

¹²⁵ M Antón, F Ederer, M Giné, & M C. Schmalz. "Common ownership, competition, and top management incentives." (2018), https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2802332 .

¹²⁶ D Jenter, & F Kanaan. "CEO turnover and relative performance evaluation." (2015) 70(5) The Journal of Finance 2155-2184.

¹²⁷ T F Bresnahan & S C Salop, 'Quantifying the Competitive Effects of Production Joint Ventures' (1986) 4 International Journal of Industrial Organization 155; O'Brien and Salop (n 105); O'Brien and Waehrer (n 113).

¹²⁸ O'Brien and Salop (n 105); Azar, Schmalz and Tecu (n 97).

προαίρεσης, πρώτης άρνησης κλπ.).¹²⁹ Σύμφωνα με τα ανωτέρω, μεγαλύτεροι σε μέγεθος επένδυσης ή ενεργητικοί κοινοί επενδυτές, ιδιαίτερα εάν ενεργοποιούνται στον συγκεκριμένο κλάδο, προβλέπεται να ασκούν επιπρόσθετο έλεγχο και να επιφέρουν αυξημένα αρνητικά αποτελέσματα στον ανταγωνισμό στην αγορά. Ωστόσο, ακόμη και παθητικές κοινές συμμετοχές (passive diversified common institutional investors) με μικρά μειοψηφικά μερίδια (minority shareholdings) μεν, αλλά «σχετικό έλεγχο» στην εταιρική διακυβέρνηση λόγω της προβλεπόμενης στρέβλωσης των κινήτρων τους (portfolio value rather than firm value maximisation), τα οποία μεταφέρουν και επηρεάζουν τη συμπεριφορά των κοινών συνδεδεμένων εταιρειών για μείωση του μεταξύ τους ανταγωνισμού, θεωρούνται να επιφέρουν αρνητικά αποτελέσματα.¹³⁰

183. Σε περίπτωση κοινής ιδιοκτησίας, δηλαδή κοινών συμφερόντων και κοινού (έστω και μερικού) ελέγχου κατά τα ανωτέρω λόγω κοινών οριζοντίων συμμετοχών, η θεωρία υπολογίζει κατά προσέγγιση τα ανταγωνιστικά αποτελέσματα βάσει οικονομικών εργαλείων και δεικτών όπως τα λεγόμενα «profit weights»¹³¹ or modified structural indices (MHHI) or upward pricing pressure indices (MGUPPI).¹³² Το μέγεθος «βάρος κέρδους» (profit weight) αποτιμά ποσοτικά το ποσοστό κατά το οποίο μια εταιρεία λαμβάνει υπόψη της τα κέρδη του εκάστοτε ανταγωνιστή της για τη στρατηγική της δράση στην αγορά καθώς επίσης συνακολούθως το ποσοστό κατά το οποίο η εν λόγω πρώτη εταιρεία «εσωτερικεύει ανταγωνιστικές εξωτερικότητες» (internalisation of competitive externalities) κατά παρόμοιο τρόπο όπως στην περίπτωση μιας πλήρους συγκέντρωσης (full merger) αλλά ενδεχομένως σε μικρότερο ή ακόμη μεγαλύτερο βαθμό.¹³³
184. Από την άλλη, οι τροποποιημένοι δείκτες εφαρμόζονται σε «μερικές συγκεντρώσεις» (ή οιονεί «μερικές συγκεντρώσεις» εξ αποτελέσματος όπως οι κοινές οριζόντιες συμμετοχές) κατ' αναλογία προς περιπτώσεις «πλήρων συγκεντρώσεων» για να αποτιμήσουν τα δομικά αποτελέσματα των κοινών συμμετοχών μεταξύ ανταγωνιστικών επιχειρήσεων είτε σε επίπεδο (λανθάνουσας) συγκέντρωσης της αγοράς (“effective” product market concentration) είτε σε επίπεδο μονομερών αντιαναγωνιστικών κινήτρων για αύξηση τιμών και μείωση παραγωγής (anticompetitive unilateral pricing or output incentives).¹³⁴ Τονίζεται ότι πιθανά αντιαναγωνιστικά κίνητρα για αύξηση τιμών κατά τα παραπάνω μπορεί να επωφελούν και τυχόν ανταγωνιστές μη συνδεδεμένους με κοινές οριζόντιες συμμετοχές στην αγορά σε περίπτωση «διαφοροποιημένων προϊόντων» (differentiated products) καθώς λόγω της φύσης

¹²⁹ OECD, ‘Antitrust Issues Involving Minority Shareholdings and Interlocking Directorates’ (2009) Policy Roundtable DAF/COMP(2008)30; OECD, ‘Common Ownership by Institutional Investors and Its Impact on Competition’ (2017) DAF/COMP(2017)10; Tzanaki, ‘Varieties and Mechanisms of Common Ownership’ (n 98).

¹³⁰ Schmalz (n 99).

¹³¹ As a function of financial interests and control rights. M Backus, C Conlon and M Sinkinson, ‘Common Ownership in America: 1980-2017’ American Economic Journal: Microeconomics, forthcoming; Á L López and X Vives, ‘Overlapping Ownership, R&D Spillovers, and Antitrust Policy’ (2019) 127 Journal of Political Economy 2394.

¹³² Azar, Schmalz and Tecu (n 97); Roman Inderst and Stefan Thomas, ‘Price Pressure Indices, Innovation, and Mergers Between Commonly Owned Firms’ (2019) 10 Journal of European Competition Law & Practice 572; José Azar and Anna Tzanaki, ‘Common Ownership and Merger Control Enforcement’ in Ioannis Kokkoris (ed), *Research Handbook in Competition Enforcement* (Edward Elgar Publishing, forthcoming).

¹³³ Backus, Conlon and Sinkinson (n 133); Tzanaki, ‘Varieties and Mechanisms of Common Ownership’ (n 98).

¹³⁴ Azar and Tzanaki (n 134).

του ανταγωνισμού στις συγκεκριμένες αγορές διαφοροποιημένων προϊόντων (Bertrand price competition) δημιουργούνται επιπρόσθετα κίνητρα για τους ανταγωνιστές να αυξήσουν τις τιμές μονομερώς δεδομένης της ανοδικής πίεσης τιμών (upward pricing pressure) που προκύπτει από τις κοινές συμμετοχές.¹³⁵

185. Αξίζει επιπροσθέτως να σημειωθεί ότι κοινή συμμετοχή σε ανταγωνιστικές εταιρείες μπορεί να επιδρά όχι μόνο θετικά στην εταιρική διακυβέρνηση μιας συνδεδεμένης εταιρείας σαν ένα επιπλέον κίνητρο για αύξηση των τιμών και μείωση της παραγωγής λόγω των παράλληλων συμφερόντων των κοινών επενδυτών) αλλά επίσης και αρνητικά (σαν ένας δυνητικός περιορισμός στην συμπεριφορά της αντίπαλης επιχείρησης, λόγω του ότι ο κοινός επενδυτής ενεργεί ως «ενοχλητικός» μέτοχος, για παράδειγμα εμπλέκεται σε συμπεριφορά «ενθουλάκωσης» ή αντιμετωπίζει δυσμενέστερα τη μία από τις κοινές επιχειρήσεις προκειμένου να ωφελήσει την άλλη, στην οποία έχει δυσανάλογα υπέρτερα συμφέροντα).¹³⁶
186. Επομένως, κρίσιμοι παράμετροι για την εκτίμηση των μονομερών κινήτρων των κοινών μετόχων συνιστούν το «σχετικό συμφέρον» και ο «σχετικός έλεγχος» τους αναλογικά με το επίπεδο επενδυτικής συμμετοχής και εταιρικού ελέγχου που ασκούν μεταξύ των συνδεδεμένων μέσω των κοινών τους συμμετοχών ανταγωνιστικών εταιρειών (δηλ. κρίσιμο είναι όχι το απόλυτο μέγεθος της μειοψηφικής συμμετοχής σε κάθε μια εταιρεία ξεχωριστά αλλά η σχέση (ratio) της συμμετοχής και ελέγχου μεταξύ τους).¹³⁷ Ως εκ τούτου, επίσης σημαντικό είναι κατά τη θεωρία να μπορεί να στοιχειοθετεί έλεγχος ή σημαντική επιρροή, από νομικής ή πραγματικής άποψης (υπό οικονομική έννοια κατά τα ανωτέρω και όχι απαραίτητα σύμφωνα με τις δεσμευτικές προδιαγραφές του Ευρωπαϊκού Κανονισμού περί Συγκεντρώσεων), σε τουλάχιστον μια εκ των κοινώς συνδεδεμένων εταιρειών που να οδηγεί σε στρέβλωση της συμπεριφοράς και των συνθηκών ανταγωνισμού μεταξύ τους.¹³⁸
187. Πέραν των όποιων μονομερών αντιανταγωνιστικών αποτελεσμάτων και κινήτρων, η θεωρία προβλέπει επιπροσθέτως και πιθανά συντονισμένα αποτελέσματα που μπορεί να απορρέουν από την παρουσία κοινών οριζοντίων συμμετοχών μεταξύ ανταγωνιστών σε ολιγοπωλιακές αγορές.¹³⁹ Όπως επισημαίνει ο Kreps¹⁴⁰, αναμένει κανείς από τις εταιρείες που συμμετέχουν σε ένα ολιγοπώλιο να συνεργαστούν όσο το επιτρέπουν οι περιστάσεις. Επί του παρόντος εξετάζονται παράγοντες που προωθούν και εμποδίζουν τη σιωπηρή συμπαιγνία και τους τρόπους με τους οποίους η κοινή ιδιοκτησία μπορεί να συμβάλει σε αυτούς. Αυτοί συνίστανται ως επί το πλείστον σε παράγοντες που επιτρέπουν μεγαλύτερη διαφάνεια.

¹³⁵ Gilo (n 98); Azar and Tzanaki (n 134).

¹³⁶ Ioannis Lianos et al., 'Financialisation of the Food Value Chain, Common Ownership and Competition Law' (2019) 16 European Competition Journal 149. Βλ. Επίσης σημειώνεται η ολοκληρωθείσα συναλλαγή απόκτησης από την Ryanair Holdings plc μειοψηφικής συμμετοχής στην Aer Lingus Group plc, με την απόφαση του UK Office of Fair Trading της 15.6.2012.

¹³⁷ Tzanaki, 'Varieties and Mechanisms of Common Ownership' (n 98); Gilo (n 98).

¹³⁸ O'Brien and Waehrer (n 113); Gilo (n 98); Tzanaki, 'Varieties and Mechanisms of Common Ownership' (n 98).

¹³⁹ Anna Tzanaki, 'The Regulation of Minority Shareholdings and Other Structural Links between Competing Undertakings: A Law & Economics Analysis' (Doctoral Thesis, UCL (University College London) 2017); Rock and Rubinfeld (n 119); Lysle Boller and Fiona Scott Morton, 'Testing the Theory of Common Stock Ownership' [2019] NBER Working Paper No. w27515.

¹⁴⁰ Kreps, David M. Game theory and economic modelling. Oxford University Press, 1990.

188. Επιπροσθέτως, ο Malueg¹⁴¹ καταδεικνύει ότι η σταυροειδής συμμετοχή μπορεί να μειώσει, καθώς και να αυξήσει την πιθανότητα σιωπηρής συμπαιγνίας. Η εξαπάτηση (cheating) του καρτέλ είναι λιγότερο κερδοφόρα για μια εταιρεία που κατέχει μετοχές στον ανταγωνιστή της. Ωστόσο, ο ηπιότερος ανταγωνισμός συνεπάγεται πιο ήπια μακροχρόνια «τιμωρία» (δηλαδή οι εταιρείες επανέρχονται σε αθέμιτες τιμές νωρίτερα). Η καθαρή επίπτωση εξαρτάται από την εικαζόμενη φυσιογνωμία της συνάρτησης ζήτησης. Μερικές πρόσφατες έρευνες δείχνουν ότι οι μη ελέγχουσες συμμετοχές μειωψηφίας μεταξύ ανταγωνιστών μειώνουν τη βιωσιμότητα της συμπαιγνίας¹⁴². Μεταξύ αυτών, οι Brito, Ribeiro και Vasconcelos¹⁴³ προτείνουν μία μεθοδολογία για την αξιολόγηση συντονισμένων αποτελεσμάτων μερικών οριζόντιων εξαγορών. Υπογραμμίζουν την ανάγκη για εμπειρική δομική μεθοδολογία για τη μελέτη συντονισμένων αποτελεσμάτων σε τέτοιες περιπτώσεις. Η ίδια ανάγκη υπάρχει και για τα αποτελέσματα της κοινής ιδιοκτησίας.
189. *Διαφάνεια*: Τα μοντέλα της σιωπηρής συμπαιγνίας συχνά στηρίζονται σε μία μάλλον ρεαλιστική υπόθεση ότι οι αντίπαλες εταιρείες συμμετέχουν σε μία «ατελή» παρακολούθηση: συλλέγουν πληροφορίες η μία σχετικά με τις ενέργειες των άλλων, αλλά αυτές οι πληροφορίες είναι συνήθως «θορυβώδεις». Ας σημειωθεί ότι οι εταιρείες δεν χρειάζεται να παρατηρούν το κόστος ή τα αποτελέσματα της άλλης απευθείας, αρκεί να μπορούν να συμπεράνουν από τα διαθέσιμα δεδομένα της αγοράς. Ως ένα εμπειρικά εύλογο παράδειγμα, μπορεί κανείς να σκεφτεί ένα μοντέλο που επιτρέπει την ατελή παρακολούθηση, κατά τρόπο ώστε οι εταιρείες να παρατηρούν τα αποτελέσματα η μία της άλλης αλλά με κάποιο «θόρυβο» (noise)^{144, 145}. Όταν μια εταιρεία βρίσκει τα κέρδη της χαμηλότερα από το αναμενόμενο, δεν γνωρίζει απαραίτητα αν προκαλείται από α) σοκ στην αγορά (θόρυβο) εκτός ελέγχου του αντιπάλου, β) λάθος των αντιπάλων σχετικά με τη φύση της συμφωνίας, γ) απόκλιση των αντιπάλων από τη συμπαιγνιακή συμφωνία. Εάν η αγορά είναι «θορυβώδης», οι εταιρείες είναι αναγκασμένες να θέσουν ψηλά το κατώτερο όριο των αναγκαίων αποδεικτικών στοιχείων που πρέπει να εντοπίσουν (π.χ. το επίπεδο πώσης των τιμών), προκειμένου να ενεργοποιήσουν την «τιμωρία» για μη συμμόρφωση στους όρους της συμπαιγνίας. Αυτό μειώνει τα αθέμιτα κέρδη καθιστώντας έτσι τη συμπαιγνία λιγότερο ελκυστική.
190. Η κοινή συμμετοχή μπορεί δυνητικά να εισαγάγει περισσότερη διαφάνεια στην αγορά. Οι κοινοί μέτοχοι μπορούν, σε κάποιο βαθμό, να παρατηρήσουν στρατηγικές και αποτελέσματα για τις μεμονωμένες επιχειρήσεις στις οποίες επενδύουν. Αυτό, με τη σειρά του, μπορεί να επιτρέψει χαμηλότερο όριο ενεργοποίησης «τιμωρητική» συμπεριφορά και να αυξήσει την ελκυστικότητα αλλά και ανθεκτικότητα της συμπαιγνίας. Η έλλειψη διαφάνειας στις τιμές και

¹⁴¹ Malueg, David A. "Collusive behavior and partial ownership of rivals." *International Journal of Industrial Organization* 10, no. 1 (1992): 27-34.

¹⁴² De Haas, S. and J. Paha "Partial cross ownership and collusion", MAGKS Discussion Paper, No. 32-2016.

¹⁴³ Brito, Duarte, Ricardo Ribeiro, and Helder Vasconcelos. "Quantifying the coordinated effects of partial horizontal acquisitions." *European Economic Review* (2018).

¹⁴⁴ Abreu, D., Pearce, D. and Stacchetti, E., 1986. Optimal cartel equilibria with imperfect monitoring. *Journal of Economic Theory*, 39(1), pp.251-269.

¹⁴⁵ 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.

τις πωλήσεις δεν αποτρέπει την αθέμιτη συμπαίγνια, αλλά καθιστά πιο δύσκολη τη διατήρηση της¹⁴⁶.

191. *Διαρθρωτικοί δεσμοί / πολλαπλή αγορά*: Οι διαρθρωτικοί δεσμοί λόγω της κοινής ιδιοκτησίας μπορούν να διευκολύνουν τη συμπαίγνια μέσω της μείωσης των κερδών από τη μείωση των τιμών και μέσω της δημιουργίας περισσότερων μορφών τιμωρίας. Στη σχετική μελέτη τους, οι He και Huang (2017)¹⁴⁷ καταδεικνύουν ότι οι σταυροειδείς συμμετοχές από θεσμικούς επενδυτές σε εταιρείες του ίδιου κλάδου διευκολύνουν συγκεκριμένες μορφές συνεργασίας στην ίδια αγορά προϊόντων, όπως κοινοπραξίες εταιρειών της ίδιας αγοράς, στρατηγικές συμμαχίες ή εξαγορές εντός του κλάδου. Επίσης, Οι Gilo κ.λ.¹⁴⁸ κατέδειξαν ότι η μερική σταυροειδής συμμετοχή μειώνει τα κέρδη της απόκλισης από τη συμπαίγνιακή ισορροπία, στην περίπτωση μιας αρκετά μακροχρόνιας αλληλεπίδρασης, καθώς και όταν υπάρχουν επαρκής αριθμός παικτών, σταθεροί στο χρόνο. Υπάρχει επί του παρόντος προβληματισμός σχετικά με το εάν η ίδια λογική μπορεί να ισχύει και στην περίπτωση της κοινής ιδιοκτησίας. Όπως προαναφέρθηκε, ιδίως οι θεσμικοί επενδυτές θεωρείται ότι έχουν έναν πιο μακροπρόθεσμο επενδυτικό ορίζοντα σε σύγκριση με άλλους επενδυτές στην αγορά.
192. Είναι γνωστό ότι οι εταιρείες που είναι παρούσες σε πολλές αγορές είναι σε θέση να διατηρούν πιο εύκολα τη συμπαίγνια. Οι Bernheim και Whinston (1990)¹⁴⁹ εξηγούν τον μηχανισμό αυτού του αποτελέσματος μέσω της μεγαλύτερης συχνότητας αλληλεπίδρασης και μέσω της λείανσης των ασυμμετριών μεταξύ των εταιρειών. Για παράδειγμα, η εταιρεία Α μπορεί να έχει ανταγωνιστικό πλεονέκτημα σε μία αγορά, ενώ η εταιρεία Β μπορεί να έχει ανταγωνιστικό πλεονέκτημα σε άλλη, δεδομένο που έχει ως αποτέλεσμα μεγαλύτερη συμμετρία συνολικά. Επιπλέον, πολλές αγορές επιτρέπουν να αναπτύσσονται ελκυστικά απλές συμπαίγνιακές στρατηγικές που επιβάλλονται με αξιόπιστες «τιμωρίες»¹⁵⁰. Έτσι, για την περίπτωση της κοινής συμμετοχής, η μείωση της ασυμμετρίας και της αξιοπιστίας της «τιμωρίας» μπορεί εύλογα να προκύψει από το γεγονός ότι τα ίδια κεφάλαια επενδύονται σε πολλές εταιρείες στην αγορά.
193. Συνοψίζοντας, το θεωρητικό πλαίσιο ανάλυσης που αφορά στη σιωπηρή συμπαίγνια προσιδιάζει κυρίως στις επιπτώσεις της σταυροειδούς συμμετοχής. Ωστόσο, όπως προτείνουν στη σχετική μελέτη τους οι Ezrachi και Gilo (2006)¹⁵¹, «όταν ο ελέγχων μέτοχος μιας εταιρείας επενδύει στον ανταγωνιστή αυτής της εταιρείας, τα πιθανά μονομερή και συντονισμένα, αντίθετα προς τον ανταγωνισμό, αποτελέσματα είναι παρόμοια με αυτά που συνεπάγεται η παθητική

¹⁴⁶ Βλ. σχετικά Green, Edward J., and Robert H. Porter. "Noncooperative collusion under imperfect price information." *Econometrica: Journal of the Econometric Society* (1984): 87-100, Abreu, Dilip, David Pearce, and Ennio Stacchetti. "Optimal cartel equilibria with imperfect monitoring." *Journal of Economic Theory* 39, no. 1 (1986): 251-269, 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.

¹⁴⁷ 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.

¹⁴⁸ Gilo, David, Yossi Moshe, and Yossi Spiegel. "Partial cross ownership and tacit collusion." *The RAND Journal of Economics* 37, no. 1 (2006): 81-99.

¹⁴⁹ Bernheim, B. Douglas, and Michael D. Whinston. "Multimarket contact and collusive behavior." *The RAND Journal of Economics* (1990): 1-26.

¹⁵⁰ T L Sorenson, "Credible collusion in multimarket oligopoly." *Managerial and Decision Economics* 28, no. 2 (2007): 115-128.

¹⁵¹ A. Ezrachi & D Gilo, EC Competition Law and the Regulation of Passive Investments Among Competitors, (2006) 26(2) *Oxford Journal of Legal Studies*, 327-349

επένδυση μεταξύ αντιπάλων. Δεδομένου ότι ο ελέγχων μέτοχος ταυτίζεται εν μέρει με τα κέρδη και τις ζημίες της αντίπαλης εταιρείας, ο μέτοχος αυτός τείνει να ανταγωνίζεται λιγότερο έντονα με τη δική του εταιρεία». Η θεωρητική προσέγγιση υποδηλώνει ότι η κοινή συμμετοχή έχει τη δυνατότητα να διευκολύνει τη σιωπηρή συμπαιγνία. Οι λοιπές διαπιστώσεις ισχύουν επίσης, δηλαδή οι εταιρείες τείνουν στη συμπαιγνία, σε ένα λιγότερο «θορυβώδες» επιχειρηματικό περιβάλλον. Εάν η κοινή συμμετοχή επιτρέπει την 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 κατώφλι δεδομένων που ενεργοποιεί την «τιμωρία». Από την άλλη πλευρά, η κοινή συμμετοχή εισάγει πρόσθετη πολυπλοκότητα και ασυμμετρία που μπορεί να εμποδίσουν τη συμπαιγνία. Για τη συναγωγή συμπερασμάτων θα πρέπει να αξιολογείται το συνολικό αποτέλεσμα.

194. Οι διατάξεις περί ελέγχου συγκεντρώσεων μπορούν θεωρητικά να εφαρμοστούν αυτοτελώς (όπως στις Η.Π.Α.)¹⁵² ή επικουρικά στο πλαίσιο ελέγχου μιας άλλης γνωστοποιήσιμης συγχώνευσης μεταξύ εταιρειών χαρτοφυλακίου κοινών επενδυτών (όπως στην Ε.Ε.).¹⁵³ Ωστόσο, όπως προελέχθη¹⁵⁴, 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.
195. Εξάλλου, τα άρθρα 1 και 2 Ν. 3959/2011 και 101 και 102 ΣΛΕΕ θα μπορούσαν να εφαρμοστούν¹⁵⁵, ιδίως υπό το πρίσμα της νομολογίας Philip Morris¹⁵⁶ και Gillette¹⁵⁷. Ωστόσο, η εφαρμογή τους επί περιπτώσεων κατοχής μειοψηφικών συμμετοχών από επενδυτή σε ανταγωνιστικές μεταξύ τους επιχειρήσεις, ενέχει περιορισμούς, κατά τρόπο ώστε οι ως άνω διατάξεις να μην επαρκούν για την αντιμετώπιση τέτοιων περιπτώσεων, ιδιαίτερα εάν έχουν δομικό χαρακτήρα.
196. Ειδικότερα, η εφαρμογή των άρθρων 1 Ν. 3959/2011 και 101 ΣΛΕΕ προϋποθέτει την ύπαρξη «συμφωνιών» ή «εναρμονισμένων πρακτικών», και επομένως, κατ' ελάχιστον, την ύπαρξη «αμοιβαίας κατανόησης» μεταξύ επιχειρήσεων, ώστε να καταλαμβάνει δυσχερώς περιπτώσεις, επί παραδείγματι, επιθετικών εξαγορών μειοψηφικών συμμετοχών. Περαιτέρω, στη σχετική

¹⁵² Elhauge, 'Horizontal Shareholding' (n 98); E Elhauge, How Horizontal Shareholding Harms Our Economy - And Why Antitrust Law Can Fix It (April 9, 2020). Harvard Business Law Review, Forthcoming, Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3293822> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3293822>.

¹⁵³ Azar and Tzanaki (n 134). 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.

¹⁵⁴ Βλ. παρ. 9 του παρόντος.

¹⁵⁵ Υπόθεση Aer Lingus- Διάταξη του Προέδρου του Πρωτοδικείου της 18ης Μαρτίου 2008, υπόθεση T-411/07 R, Aer Lingus Group plc 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

¹⁵⁶ Υποθέσεις 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.

¹⁵⁷ Υπόθεση No IV/33.440, Warner-Lambert/Gillette and Others, and Case No IV/33.486, BIC/Gillette and Others, [1993] OJ L 116/21.

νομολογία (Philip Morris) αναλύεται η πρόκληση, μέσω της απόκτησης μειοψηφικής συμμετοχής σε ανταγωνίστρια επιχείρηση, επιπτώσεων συντονισμένης συμπεριφοράς. Δεν φαίνεται όμως να καταλαμβάνονται από τη νομολογία αυτή και οι περιπτώσεις πρόκλησης αμιγώς μονομερών επιπτώσεων¹⁵⁸. Ωστόσο, η οικονομική θεωρία καταδεικνύει ότι η απόκτηση μειοψηφικής συμμετοχής σε ανταγωνιστή σαφώς και μπορεί να οδηγήσει σε μονομερή αποτελέσματα, και δη είτε στη μείωση της παραγωγής, εάν η αγορά λειτουργεί με βάση τον ανταγωνισμό περί τις ποσότητες (Cournot model), είτε σε αύξηση των τιμών, εάν η αγορά λειτουργεί με βάση το ανταγωνισμό ως προς την τιμή (Bertrand model)¹⁵⁹, όπως φαίνεται ότι συντρέχει στην περίπτωση της αγοράς των δημοσίων έργων.

197. Εξάλλου, 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.
198. Συμπερασματικά, τα άρθρα 1 και 2 Ν. 3959/2011 και 101 και 102 ΣΛΕΕ παρεμβαίνουν κατασταλτικά και η εφαρμογή τους επί μειοψηφικών συμμετοχών μεταξύ ή σε ανταγωνίστριες επιχειρήσεις δεν επαρκεί για τη δημιουργία συνθηκών αποτελεσματικού ανταγωνισμού σε κλάδους όπου παρατηρείται το εν λόγω φαινόμενο προς στρέβλωση των ως άνω συνθηκών.
199. Οι οριζόντιες κοινές συμμετοχές σε ολιγοπωλιακές αγορές αποτελούν **διαρθρωτικό** πρόβλημα που αντιμετωπίζεται αποτελεσματικότερα με την αποτροπή ή την κατάργηση τέτοιων δομών αγοράς¹⁶⁰.

VI.2 ΥΠΑΓΩΓΗ ΣΤΗΝ ΥΠΟ ΚΡΙΣΗ ΠΕΡΙΠΤΩΣΗ ΓΙΑ ΤΗΝ ΚΟΙΝΗ ΙΔΙΟΚΤΗΣΙΑ

200. Στην υπό εξέταση περίπτωση ερευνάται κατά πόσο οι πραγματικές περιστάσεις στον κλάδο των κατασκευών και οι έμμεσοι διαρθρωτικοί δεσμοί μεταξύ ανταγωνιστικών εταιρειών ιδίως 7^{ης} τάξης ενδέχεται να συνάδουν με το γενικό πλαίσιο της προεκτεθείσας δικαιοοικονομικής θεωρητικής ανάλυσης περί κοινών οριζοντίων συμμετοχών.
201. Κατ' αρχάς σημειώνεται ότι οι δομικές συνθήκες τουλάχιστον μίας από τις επι μέρους αγορές (αγορά των μεγάλων δημοσίων έργων) ως ολιγοπωλίου με υψηλά εμπόδια εισόδου στην αγορά είναι πρόσφορες και σύμφωνες με την ως άνω θεωρία. Επίσης φαίνεται να υφίσταται συμμετρία μεριδίων στην αγορά κατασκευής μεγάλων δημοσίων έργων και στις αγορές/υπο-κλάδους των παραχωρήσεων καθώς και συμμετρία δομής κόστους και παραγωγικής ικανότητας μεταξύ των ανταγωνιζόμενων εταιρειών και ενδεχομένως περαιτέρω διαρθρωτικοί ή άλλοι προσωπικοί δεσμοί όσο αφορά την ιδιοκτησιακή τους δομή και διεύθυνσή τους. 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 στις σχετικές ολιγοπωλιακές αγορές. Επομένως πιθανά

¹⁵⁸ Βλ. Α. Ezrachi & D Gilo, EC Competition Law and the Regulation of Passive Investments Among Competitors, (2006) 26(2) Oxford Journal of Legal Studies, 327–349. Βλ. ιδίως σελ. 340.

¹⁵⁹ T. Staahl [et al.], Rethinking Minority Share Ownership and Interlocking Directorships: The Scope for Competition Law intervention, (2011) EL.Rev., sel. 839.

¹⁶⁰ Δ. 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.emeod.gr/copy-of-paroysiaseis-3oy-synedrioy>

μονομερή (ή συντονισμένα) ανταγωνιστικά αποτελέσματα είναι πιθανό και βάσιμο να προκύψουν σύμφωνα με τη θεωρία περί κοινών οριζοντίων συμμετοχών.

202. Από την άλλη, παρατηρείται είσοδος επενδυτικών funds όπως η REGGEBORGH στο μετοχικό κεφάλαιο των δυο κυριότερων ανταγωνιστικών εταιρειών στον κλάδο των κατασκευών, ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ και ΕΛΛΑΚΤΩΡ, μέσω απόκτησης μειοψηφικών συμμετοχών σε κάθε μια σε παράλληλο χρόνο (τουλάχιστον για το χρονικό διάστημα από το Σεπτέμβριο του 2020). Οι συγκεκριμένες κοινές οριζόντιες συμμετοχές ήταν σταδιακά ανοδικές (με μείωση ωστόσο του ποσοστού συμμετοχής στη ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ από τις 12 Μαρτίου 2021) και σε κάθε περίπτωση σημαντικές σε μέγεθος επένδυσης και σε σχέση με το ποσοστό επένδυσης και συμμετοχής των λοιπών μετόχων στην εταιρική διακυβέρνηση της κάθε εταιρείας όπως προκύπτει π.χ. από τα διαχρονικά ποσοστά συμμετοχής τόσο της REGGEBORGH όσο και των λοιπών μετόχων στις ΓΣ της ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ (με τη REGGEBORGH να προσεγγίζει το [] % της συμμετοχής στην τελευταία ΓΣ της 8^{ης} Ιουλίου 2020). Μάλιστα, πριν τη μείωση του ποσοστού επένδυσης στη ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ, η REGGEBORGH φέρεται να είχε ενισχυμένο μέχρι πρόσφατα (προσεγγίζοντας πλήρη) έλεγχο της εταιρείας βάσει οικονομικών δεικτών όπως το Banzahf voting power index, καθώς εν τοις πράγμασι αποτελούσε τον μεγαλύτερο σχετικά μέτοχο σε επίπεδο εταιρικής διακυβέρνησης.
203. Η υπόλοιπη μετοχική κατανομή χαρακτηρίζεται από μεγάλη διασπορά. Συνδυαστικά με την μεγάλη διασπορά που χαρακτηρίζει τη μετοχική σύνθεση της εταιρείας ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ και την περιορισμένη συμμετοχή στις Γενικές Συνελεύσεις, προκύπτει ότι η Reggeborgh Invest BV ήταν πράγματι ο μεγαλύτερος μέτοχος της εταιρείας. Χαρακτηριστικά, και προς επίρρωση των ανωτέρω, πρέπει να σημειωθεί ότι στις 3 τελευταίες γενικές Συνελεύσεις της εταιρείας συμμετείχε το 2018 μόνο το 67,88% των μετόχων, το 2019 το ποσοστό των 67,24% των μετόχων και τέλος το 2020 το ποσοστό μειώθηκε σημαντικά στο επίπεδο του 62,40%.
204. Επίσης, τονίζεται ότι η εταιρεία ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ Α.Ε. διατηρεί ίδιες μετοχές (περί το 6,5%) για τις οποίες δεν προβλέπεται δικαίωμα ψήφου κατά τη διεξαγωγή των γενικών συνελεύσεων της εταιρείας. Σημειώνεται ότι δεν υφίσταται κάποια συναφής συμφωνία μετόχων η οποία να εξασφαλίζει στον νυν μεγαλύτερο μέτοχο, Γ.Π., κάποια ειδικά και αποκλειστικά δικαιώματα, όπως π.χ. δικαιώματα αρνησικυρίας.
205. Δεδομένου ότι η κατοχή ειδικών δικαιωμάτων αποτελεί πληροφορία η οποία θα πρέπει να ανακοινώνεται δημόσια βάσει των ειδικότερων προβλέψεων του νόμου, ελλείψει της τεκμαίρεται και η απουσία αυτών. Παράλληλα επισημαίνεται, ότι δεν έχει γίνει κάποια σχετική ανακοίνωση για την χορήγηση ειδικών δικαιωμάτων σε κάποιον από τους λοιπούς μετόχους της εταιρείας. Άλλωστε σύμφωνα με τις καταστατικές προβλέψεις¹⁶¹ της εταιρείας «ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ Α.Ε.» δεν προβλέπεται σχετικά η δυνατότητα απόκτησης δικαιωμάτων αρνησικυρίας (veto rights), ούτε η διατήρηση μόνιμης θέσης ως μέλους στο Διοικητικό Συμβούλιο της εταιρείας για κάποιον από τους μετόχους¹⁶². Παράλληλα, το ισχύον καταστατικό δεν εισάγει

¹⁶¹ BX. https://www.gekterna.com/userfiles/25cf6784-d046-4d9e-ac0f-a34d00d4050d/%CE%9A%CE%91%CE%A4%CE%91%CE%A3%CE%A4%CE%91%CE%A4%CE%99%CE%9A%CE%9F%20_%CF%84%CF%81%CE%BF%CF%80_%CE%9116_%CE%95%CE%93%CE%A3-091219.pdf

¹⁶² ΟΠ.παρ. άρθρα 16 και 17 του Καταστατικού της Εταιρείας «ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ Α.Ε.»

σχετική πρόβλεψη περί δυνατότητας απευθείας διορισμού κάποιων εκ των μελών του Διοικητικού Συμβουλίου της εταιρείας¹⁶³.

206. Εν γένει οι ισχύουσες καταστατικές προβλέψεις της εταιρείας δεν εισάγουν κάποια διαφορετική ρύθμιση σχετικά με τον κανόνα της απαιτούμενης απαρτίας και πλειοψηφίας κατά την διεξαγωγή των γενικών συνελεύσεων της εταιρείας και έτσι υιοθετούν τις σχετικές ρυθμίσεις του Ν. 4548/2018 για τις Ανώνυμες Εταιρείες περί σχετικής πλειοψηφίας. Η σχετική ρύθμιση για την απαιτούμενη πλειοψηφία αφορά και στον διορισμό των μελών του Διοικητικού Συμβουλίου της εταιρείας¹⁶⁴. Αναφορικά με το απαιτούμενο επίπεδο απαρτίας βάσει του νόμου και του ισχύοντος καταστατικού, αυτό ανέρχεται στο 20% του μετοχικού κεφαλαίου της εταιρείας¹⁶⁵. Όπως και στην απαιτούμενη πλειοψηφία, ο κανόνας του 20% για την απαιτούμενη απαρτία ισχύει και για τις περιπτώσεις εκλογής νέων μελών του Διοικητικού Συμβουλίου.
207. Μετά τη μείωση του ποσοστού επένδυσης της στη ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ, η REGGEBORGH εξακολουθεί να αποτελεί οριακά το δεύτερο μεγαλύτερο μέτοχο και σε κάθε περίπτωση «κρίσιμο» (pivotal) μέτοχο (σε συνασπισμούς ψηφοφορίας) για τη λήψη αποφάσεων σύμφωνα με τις μετρήσεις του προαναφερθέντος δείκτη δύναμης ψηφοφορίας. Την ίδια στιγμή, το μερίδιο μειοψηφικής συμμετοχής στην ΕΛΛΑΚΤΩΡ αυξήθηκε σταθερά και σήμερα η REGGEBORGH αποτελεί έναν από τους μεγαλύτερους μετόχους στην εν λόγω εταιρεία, ενώ ταυτόχρονα κατέχει δικαίωμα προαίρεσης αγοράς μετοχών (call option)¹⁶⁶ που προβλέπεται σε σύμβασή της με τον μέτοχο μειοψηφίας [...]. Παρά τις αλλαγές των ακριβών ποσοστών επένδυσης στις δυο κύριες ανταγωνίστριες εταιρείες (και της σχετικής αλλαγής κατάταξης των μετόχων), γεγονός παραμένει ότι η REGGEBORGH είχε σημαντική παρουσία και πιθανώς πραγματικό έλεγχο υπό οικονομική έννοια σε μια εκ των δυο εταιρειών κατά το ίδιο χρονικό διάστημα, μολοντί η ταυτότητα της εταιρείας όπου κατείχε σχετικό έλεγχο μπορεί να άλλαξε στην πορεία των εξελίξεων της μετοχικής τους σύνθεσης.
208. Επομένως, υπάρχει πιθανότητα σύμφωνα με τη θεωρία κοινών οριζοντίων συμμετοχών 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. Παλαιότερες ή πιθανώς μέλλουσες κινήσεις της REGGEBORGH όπως π.χ. η πρόταση για αλλαγή του ΔΣ της ΕΛΛΑΚΤΩΡ ή η πρόσφατη πρόταση για αύξηση μετοχικού κεφαλαίου έως και 120 εκ ευρώ για την προγραμματισμένη γενική συνέλευση των μετόχων στις 02/04/2021, συνεπικουρούν και ενδεχομένως ενισχύουν ή διαλευκάνουν τα κίνητρα επένδυσης και το ρόλο του επενδυτικού ομίλου στις δυο ανταγωνίστριες εταιρείες παράλληλα. Αντίστοιχα, κινήσεις λοιπών μετόχων ή νέων επενδυτών και αλλαγή της μετοχικής σύνθεσης ή εταιρικής διακυβέρνησης των δυο εταιρειών ενδέχεται να αλλάξει τη συνολική εκτίμηση του μεγέθους και προοπτικής πιθανού ρίσκου για στρέβλωση του ανταγωνισμού λόγω των κοινών οριζόντιων συμμετοχών της REGGEBORGH.

¹⁶³ Όπ. παρ. άρθρο 7 του Καταστατικού τη εταιρείας «ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ Α.Ε.»

¹⁶⁴ Όπ. παρ. άρθρο 12 του Καταστατικού της εταιρείας «ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ Α.Ε.»

¹⁶⁵ Όπ. παρ. άρθρο 12 του Καταστατικού της εταιρείας «ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ Α.Ε.»

¹⁶⁶ Η εν λόγω σύμβαση παρατάθηκε έως το Μάιο 2021.

209. Περαιτέρω, υπό την υπόθεση ότι η REGGEBORGH ασκεί σχετικό (έστω μερικό) έλεγχο στις δυο ανταγωνίστριες εταιρείες και λαμβάνει υπόψη τα συνολικά κοινά της συμφέροντα που απορρέουν από τη χρηματοοικονομική της επένδυση σε κάθε μια εταιρεία, τότε δομικοί δείκτες όπως το ΜΗΗΙ ή ΜGUPPI όντως προβλέπουν αυξημένη (λανθάνουσα) συγκέντρωση της αγοράς και σημαντικά αντανταγωνιστικά μονομερή κίνητρα και ως εκ τούτου πιθανά αρνητικά αποτελέσματα για τον ανταγωνισμό στην αγορά.
210. Επίσης η συμμετοχή του εν λόγω θεσμικού επενδυτή στο μετοχικό κεφάλαιο των ανταγωνιστριών εταιρειών (ΕΛΛΑΚΤΩΡ και ΤΕΡΝΑ) θα μπορούσε να κριθεί προβληματική και σε επίπεδο ενδεχόμενου συντονισμού των συμπεριφορών των ανταγωνιστριών εταιρειών σε διάφορες επιμέρους αγορές όπου δραστηριοποιούνται. Ιδιαίτερα, λόγω και της ίδιας της επιχειρηματικής δραστηριοποίησης από πλευράς Reggeborgh, στον κατασκευαστικό κλάδο ο κίνδυνος του συντονισμού είναι ενισχυμένος. Αναλυτικότερα, τα αντί-ανταγωνιστικά αποτελέσματα του συντονισμού προκύπτουν όταν οι ανταγωνιστές υιοθετούν μια ομοιόμορφη συμπεριφορά που οδηγεί στα αποτελέσματα αυτά, τα οποία αποκλίνουν από εκείνα που θα επικρατούσαν στην αγορά υπό συνθήκες ανταγωνισμού. Ο συντονισμός αυτός ενδέχεται να είναι είτε άμεσος είτε και έμμεσος.
211. Σημειώνεται, ότι το ενδεχόμενο έμμεσου συντονισμού, ευδοκμεί κυρίως σε αγορές που χαρακτηρίζονται από υψηλή συγκέντρωση και διαφάνεια και δεν προϋποθέτει επικοινωνία ή ανταλλαγή μεταξύ των ανταγωνιστριών εταιρειών ούτε την απαραίτητη παρουσία κοινών μετόχων. Ωστόσο, στην συγκεκριμένη περίπτωση, η παρουσία του κοινού μετόχου, ήτοι της επενδύτριας εταιρείας Reggeborgh, θα μπορούσε να αυξάνει την διαφάνεια και διευκολύνει τους διαύλους επικοινωνίας μεταξύ των ανταγωνιστών. Το όφελος του κοινού μετόχου από το συντονισμό των ανταγωνιστών ανάγεται στην συμμετοχή από πλευράς θεσμικού επενδυτή στη συνολική κερδοφορία που σημειώνει κάθε μία από τις ανταγωνίστριες ξεχωριστά
212. 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 χρησιμοποιήσει τη θέση της για να περιορίσει τις ανταγωνιστικές στρατηγικές της εταιρείας-στόχου. Η μετοχική διείδυση του θεσμικού επενδυτή στο μετοχικό κεφάλαιο των ανταγωνιστριών εταιρειών (ΕΛΛΑΚΤΩΡ και ΤΕΡΝΑ) θα μπορούσε να περιορίσει την παρουσία τους σε σειρά δημοσίων διαγωνιστικών διαδικασιών, περιορίζοντας ουσιαστικά και την παρουσία τους στην αγορά, ή τουλάχιστον ρυθμίζοντας της επιλεκτικά συντονισμένα, με γνώμονα το συμφέρον του κοινού μετόχου.
213. Σε κάθε περίπτωση οι ενέργειες της Reggeborgh, δεν συνάδουν με έναν αμιγώς παθητικό επενδυτή διευρυμένου χαρτοφυλακίου, καταδεικνύουν αφενός την πραγματική βούληση της επενδύτριας εταιρείας και αφετέρου την δυνατότητα αυτής να αναμειχθεί ενεργά και αποφασιστικά στην διαμόρφωση της στρατηγικής, εμπορικής και διοικητικής πολιτικής της εταιρείας ΕΛΛΑΚΤΩΡ δεδομένου ότι στην πρόσφατη Γενική Συνέλευση του Ομίλου που έλαβε χώρα στις 27/01/2021 αιτήθηκε και πέτυχε¹⁶⁷ την αντικατάσταση του Διοικητικού

¹⁶⁷ Στην εκπροσώπηση των μετόχων για τον έλεγχο του ομίλου ΕΛΛΑΚΤΩΡ στη γενική συνέλευση που πραγματοποιήθηκε στις 27 Ιανουαρίου 2021 η Reggeborgh Invest επικράτησε αφού οι σχετικές προτάσεις ψηφίστηκαν από το []% των παρόντων μετόχων ενώ η πρόταση της Reggeborgh απέκτησε το []% των μετοχών εάν ληφθούν υπόψη όλες οι μετοχές της ΕΛΛΑΚΤΩΡ.

Συμβουλίου προτείνοντας συγκεκριμένους υποψηφίους ενώ όπως ειπώθηκε καταψήφισε την πρόταση της προηγούμενης διοίκησης για αύξηση μετοχικού κεφαλαίου για την αντιμετώπιση προβλημάτων ρευστότητας.

214. Προκειμένου επομένως να αξιολογηθούν τα αποτελέσματα της ύπαρξης των κοινών μετόχων των δύο εταιρειών, η ΕΑ ανέθεσε την εκπόνηση μελέτης σε ομάδα εμπειρογνομόνων για την εν λόγω σχετική αγορά των δημοσίων έργων και τον ανταγωνισμό όπως εκδηλώνεται στις σχετικές διαγωνιστικές διαδικασίες των δημοσίων συμβάσεων, τα αποτελέσματα της οποίας παρουσιάζονται κατωτέρω.
215. Για να διευκρινιστούν οι επιπτώσεις στον ανταγωνισμό της συγκεκριμένης περίπτωσης κοινής ιδιοκτησίας, ζητήθηκε από εμπειρογνώμονες η εκπόνηση μελέτης, η οποία ξεκινά από το συντηρητικό σενάριο ότι υπάρχει ανταγωνισμός μεταξύ των εταιρειών της 6^{ης} και 7^{ης} τάξης και συνεπώς λαμβάνονται υπόψη για την εμπειρική ανάλυση όλοι οι διαγωνισμοί στους οποίους συμμετείχαν επιχειρήσεις της 6^{ης} και 7^{ης} τάξης. Ασφαλώς, σε περίπτωση που ληφθεί υπόψη ως ορισμός της αγοράς αυτή των μεγάλων δημοσίων έργων, όπου συμμετέχουν κυρίως εταιρείες της 7^{ης} τάξης, αναλόγως αυτό θα επηρέαζε και τις επιπτώσεις στον ανταγωνισμό, οι οποίες αναμένεται να ήταν ακόμα πιο έντονες, λόγω της ολιγοπωλιακής δομής της συγκεκριμένης αγοράς.

VI.3 Η ΕΚΘΕΣΗ ΤΩΝ ΕΜΠΕΙΡΟΓΝΩΜΟΝΩΝ¹⁶⁸

216. Η παρούσα ποσοτική ανάλυση για την εκτίμηση επιπτώσεων στην αποτελεσματική λειτουργία του ανταγωνισμού που ενδέχεται να προκλήθηκε από την κοινή συμμετοχή / ιδιοκτησία (common ownership) στο μετοχικό κεφάλαιο των εταιρειών ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ και ΕΛΛΑΚΤΩΡ από την εταιρεία Reggeborgh Invest BV στην αγορά δημοσίων έργων, βασίζεται σε δύο βασικά στοιχεία:
- Εκτιμήσεις της ποσοτικής επίδρασης της κοινής ιδιοκτησίας στον πραγματικό αριθμό επιχειρήσεων στην αγορά.
 - Εκτιμήσεις της επίπτωσης από τη συμμετοχή συγκεκριμένου αριθμού επιχειρήσεων που συμμετέχουν στους μεγάλους μειοδοτικούς δημόσιους διαγωνισμούς στις προσφερόμενες εκπτώσεις από τους υποψήφιους αναδόχους¹⁶⁹.
217. Περαιτέρω συνδυάζουμε τα αποτελέσματα από τις ως άνω δύο εκτιμήσεις προκειμένου να υπολογίσουμε την ποσοτική επίδραση της κοινής ιδιοκτησίας (common ownership) επί των

¹⁶⁸ Τα χρησιμοποιούμενα δεδομένα προήλθαν τόσο από την ιστοσελίδα του ΣΑΤΕ (<http://www.sate.gr/html/apotelesmata.aspx?&menuID=52&pID=9>) όσο και από απαντήσεις των εταιρειών 6^{ης} και 7^{ης} τάξης και περιέχουν, πληροφορίες σχετικές με: την ημερομηνία του διαγωνισμού, την αναθέτουσα αρχή, τη διαδικασία που χρησιμοποιήθηκε, το καθεστώς του διαγωνισμού, το είδος του έργου, τον αρχικό προϋπολογισμό/την αναμενόμενη αξία του έργου, τις εταιρείες που συμμετείχαν, τον αριθμό των προσφορών που έχουν υποβληθεί, τη νικητήρια προσφορά και την αντίστοιχη έκπτωση που προσφέρθηκε. Τα δεδομένα καλύπτουν το χρονικό διάστημα από το 2007 έως και το 2021 ωστόσο έγινε χρήση των δεδομένων από το 2018 και εντεύθεν καθότι από τότε καταγράφεται το σύνολο των συμμετεχόντων και όλων των προσφερομένων εκπτώσεων για κάθε διαγωνισμό. Το πρωτότυπο κείμενο της έκθεσης των εμπειρογνομόνων Jose Azar και Αλέξανδρου Λουκά παρατίθεται αυτούσιο ως **Παράρτημα 4**.

¹⁶⁹ Υπενθυμίζεται ότι οι αναθέτουσες αρχές χρησιμοποιούν προκαθορισμένα τιμολόγια κατά την κατάρτιση προϋπολογισμών και παρουσιάζουν αναλυτικά τις τιμές για κάθε επιμέρους ομάδα έργων. Ακολουθεί η υποβολή προσφορών βάσει εκπτώσεων από τους υποψηφίους για καθεμία από αυτές τις επιμέρους ομάδες στη συνολική αρχική αξία, εκτός αν ορίζεται διαφορετικά στην εκάστοτε διακήρυξη. Βλ. Έκθεση ΟΟΣΑ για την Αξιολόγηση Συνθηκών Ανταγωνισμού στην Ελλάδα, 2017, σελ 89.

εταιρειών ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ και ΕΛΛΑΚΤΩΡ από την εταιρεία Reggeborgh στις εκπτώσεις από τις αρχικές προϋπολογισθείσες αξίες που λαμβάνουν οι αναθέτουσες αρχές στις διαγωνιστικές διαδικασίες δημοσίων έργων.

218. Επιπρόσθετα, χρησιμοποιούμε τις εκτιμήσεις που προέκυψαν σχετικά με την επίδραση του αριθμού των συμμετεχουσών εταιρειών στους διαγωνισμούς στις προσφερόμενες από αυτές εκπτώσεις (σε συνδυασμό με τα στοιχεία σχετικά με τον μέσο αριθμό των επιχειρήσεων που συμμετείχαν σε διαγωνιστικές διαδικασίες 6^{ης} τάξης έναντι αυτών της 7^{ης} τάξης) για να εκτιμηθεί ποσοτικό ποια θα ήταν η επίπτωση της παροχής δυνατότητας στις επιχειρήσεων 6^{ης} τάξης να συμμετάσχουν σε διαγωνισμούς ποσοτικών ορίων της 7^{ης} τάξης.

Εκτίμηση της επίδρασης της κοινής ιδιοκτησίας στον πραγματικό αριθμό εταιρειών

219. Ο γενικός τύπος για το ΜΗΗΙ (Modified HHI, ΜΗΗΙ) δίνεται χωρίς την υπόθεση σχετικά με τον βαθμό ελέγχου και είναι ο ακόλουθος:

$$ΜΗΗΙ = ΗΗΙ + \sum_j \sum_{k \neq j} s_j s_k \frac{\sum_i \gamma_{ij} \beta_{ik}}{\sum_i \gamma_{ij} \beta_{ij}}$$

όπου το s_j είναι το μερίδιο αγοράς της εταιρείας j , το k ευρετηριάζει τους ανταγωνιστές της εταιρείας j , το γ_{ij} είναι η βαρύτητα που ο διαχειριστής της εταιρείας j αποδίδει στα κέρδη του μετόχου της εταιρείας i κατά τον υπολογισμό των κερδών της εταιρείας j (δηλαδή το μερίδιο ελέγχου της εταιρείας j που ασκείται από τον μέτοχο i), και β_{ij} είναι το μέρος της εταιρείας j που ανήκει στον μέτοχο i (δηλαδή το μερίδιο ιδιοκτησίας της εταιρείας j που προστίθεται στον μέτοχο i).

220. Για να εκτιμηθεί η συγκέντρωση της αγοράς, χρησιμοποιείται ένας τροποποιημένος δείκτης Herfindahl – Hirschman (Modified HHI, ΜΗΗΙ), ο οποίος επεκτείνει τον τυπικό δείκτη ΗΗΙ, λαμβάνοντας υπόψη την κοινή ιδιοκτησία μεταξύ των επιχειρήσεων στην υπό εξέταση αγορά. Συγκεκριμένα, σύμφωνα με τους O'Brien και Salop (2000), η εξίσωση για τον δείκτη ΜΗΗΙ σε μια αγορά με αριθμό επιχειρήσεων j είναι:

$$ΜΗΗΙ = ΗΗΙ + \sum_{j=1}^J \sum_{k \neq j} s_j s_k \lambda_{jk},$$

όπου, αν I είναι ο αριθμός των μετόχων, το λ_{jk} αντιπροσωπεύει τη βαρύτητα που η εταιρεία j δίνει στα κέρδη της εταιρείας k στην αντικειμενική της εξίσωση σε σχέση με τα δικά της κέρδη. Συγκεκριμένα:

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

όπου το γ_{ij} είναι η βαρύτητα που ο μέτοχος της εταιρείας j αποδίδει στα κέρδη του μετόχου της εταιρείας i κατά τον υπολογισμό των κερδών της εταιρείας j , και β_{ij} είναι το ποσοστό των μετοχών του μετόχου i στην επιχείρηση j .

221. Χρησιμοποιούμε 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 τα πλέον πρόσφατα δεδομένα ιδιοκτησίας (ημερομηνίας 27 Μαρτίου 2021). Επίσης, εκτιμήσαμε την 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 ΜΗΗΙ¹⁷⁰.

222. Σύμφωνα με τους δύο εναλλακτικούς τρόπους υπολογισμού του δείκτη ΜΗΗΙ, λαμβάνουμε τον αποτελεσματικό αριθμό εταιρειών στην κατασκευαστική αγορά των δημοσίων έργων [Πίνακας 1]. Συγκεκριμένα, ο δείκτης ΜΗΗΙ υπό το αναλογικό έλεγχο ως προς την αξία των μετοχών υποδηλώνει έναν σχετικό αριθμό 3,44 εταιρειών που ανταγωνίζονται, ενώ υπό τον δείκτη Banzhaf ως προς τη δύναμη ψήφου στις γενικές συνελεύσεις, ο σχετικός αριθμός των επιχειρήσεων που ανταγωνίζονται είναι 3,94.
223. **Ως εναλλακτική υπόθεση εξετάζεται η περίπτωση όπου δεν υπάρχει κοινή ιδιοκτησία μεταξύ των ανταγωνιστικών εταιρειών, δηλαδή θεωρούμε την υποθετική περίπτωση όπου η εταιρεία Regeborgh Invest 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. Έτσι, ελλείψει κοινής ιδιοκτησίας, ο πραγματικός αριθμός εταιρειών που ανταγωνίζονται θα αυξηθεί κατά 0,89 (ή κατά 23 log points) υπό τον αναλογικό έλεγχο ως προς την αξία των μετοχών και κατά 0,38 (ή κατά 9 log points) υπό τον έλεγχο που προκύπτει από τον δείκτη Banzhaf ως προς τη δύναμη ψήφου στις γενικές συνελεύσεις.**

Πίνακας 1:

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	2910	2910	2537	2537
Effective number of firms (MHHI)	3,44	3,44	3,94	3,94
Change in (level/log) effective number of firms	0,89	0,23	0,38	0,09
Estimated effect of the (level/log) number of bidders on discount	2,44	17,72	2,44	17,72
Change in discount (percentage points)	2,16	4,06	0,93	1,63
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	75	140	32	56
Total budget for class 7	7530	7530	7530	7530
Effect on class 7	163	306	70	123
Total budget for classes 6 and 7	10983	10983	10983	10983
Effect on class 6 and 7	238	446	102	179

¹⁷⁰ Επισημαίνεται ωστόσο ότι από την έρευνα δεν ανευρέθησαν έτερες περιπτώσεις κοινές συμμετοχών στα μετοχικά κεφάλαια ανταγωνιστικών εταιρειών

Εκτίμηση της επίδρασης του αριθμού των επιχειρήσεων στις εκπτώσεις σε μεγάλες διαγωνιστικές διαδικασίες δημοσίων έργων

224. Προκειμένου να εκτιμηθεί η ποσοτική επίδραση της μεταβολής του πραγματικού αριθμού εταιρειών στον ανταγωνισμό της αγοράς, χρησιμοποιούμε ένα σύνολο δεδομένων 415 διαγωνισμών δημοσίων έργων, οι οποίοι καλύπτουν προσφορές από την περίοδο 2007-2021 για να εκτιμήσουμε τη μέση επίδραση του αριθμού των προσφορών των υποψήφιων αναδόχων σε μια δημοπρασία στην έκπτωση την οποία εντέλει προσέφερε ο ανάδοχος μειοδότης. Για τον σκοπό αυτό, κατασκευάσαμε δύο εναλλακτικά γραμμικά υποδείγματα, όπου παλινδρομούμε την τελική έκπτωση του αναδόχου στο επίπεδο ή τον λογάριθμο των συμμετεχουσών επιχειρήσεων, ελέγχοντας σε επίπεδο αναθέτουσας αρχής και τις ετήσιες σταθερές επιδράσεις, λαμβάνοντας υπόψη μόνο διαγωνισμούς δημοσίων έργων με προϋπολογισμό άνω των 10 εκατομμυρίων ευρώ. Εκτιμούμε [βλέπε Πίνακα 2, προδιαγραφή 8, που αναφέρεται επίσης στον Πίνακα 1] συντελεστή 2,44 χρησιμοποιώντας την προδιαγραφή επιπέδου και 17,72 κάτω από την προδιαγραφή λογαρίθμου [βλ. Πίνακα 2, Προδιαγραφή 7, επίσης αναφερόμενη στον Πίνακα 1]. Η ερμηνεία των συντελεστών έχει ως εξής: **Πρώτον, σύμφωνα με την εκτιμώμενη σχέση, τα αποτελέσματα υπονοούν ότι η αύξηση του αριθμού των προσφερόντων κατά έναν αυξάνει τη νικητήρια έκπτωση που προσφέρεται κατά 2,44. Δεύτερον, σύμφωνα με την εκτιμώμενη σχέση, ένας συντελεστής 17,72 συνεπάγεται ότι η αύξηση του αριθμού των πλειοδοτών κατά 1% αυξάνει την κερδοφόρα έκπτωση 0,1772 (δηλαδή 0,01 * 17,72).**

Πίνακας 2:

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
Perfecture 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

225. Στη συνέχεια, χρησιμοποιώντας τις ως άνω εκτιμήσεις, υπολογίζουμε τη μεταβολή της αξίας σε ευρώ λαμβάνοντας υπόψη ενδεικτικά τον συνολικό προϋπολογισμό 960¹⁷¹ διαγωνισμών δημοσίων έργων 6^{ης} τάξεως και 7^{ης} τάξεως για την περίοδο 2018-2020 συνολικής αξίας 10,98 δισεκατομμυρίων ευρώ [Πίνακας 1β]. Εκτιμάται, για παράδειγμα, 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 238 εκατομμύρια ευρώ (446 εκατομμύρια ευρώ ευρώ λογαριθμικά) υπό τον αναλογικό έλεγχο ως προς την αξία των μετοχών.** Εναλλακτικά, εάν χρησιμοποιήσουμε τον έλεγχο που προκύπτει υπό τον δείκτη

¹⁷¹ 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 σχετικά.

Banzhaf ως προς τη δύναμη ψήφου στις γενικές συνελεύσεις θα υπολογίσουμε συνολικό όφελος 102 εκατομμυρίων ευρώ (179 εκατομμύρια ευρώ) λογαριθμικά.

Εκτίμηση της επίπτωσης του αριθμού των επιχειρήσεων 6^{ης} τάξης εάν συμμετέχουν σε διαγωνισμούς 7^{ης} τάξης

226. Χρησιμοποιώντας ποσοτικά δεδομένα σχετικά με τις προσφορές των συμμετεχόντων στους διαγωνισμούς 6^{ης} και 7^{ης} τάξη¹⁷², υπολογίζουμε τον μέσο αριθμό των επιχειρήσεων που συμμετέχουν σε κάθε τάξη και προκύπτει ότι είναι 8,36 και 4,75 για τις κατηγορίες 6^{ης} και 7^{ης} τάξης αντίστοιχα [Πίνακας 3].
227. Αυτό σημαίνει ότι «επιτρέποντας» στις εταιρείες της 6^{ης} τάξης να συμμετάσχουν στους διαγωνισμούς δημοσίων έργων της 7^{ης} τάξης θα αυξήσει αποτελεσματικά τον αριθμό των προσφερόντων κατά 3,61 (δηλαδή 8,36-4,75 ή περίπου 56%). Χρησιμοποιώντας τις εκτιμήσεις συντελεστών από την ανάλυση παλινδρόμησης που περιγράψαμε νωρίτερα, προκύπτουμε μια αλλαγή στην έκπτωση 8,81 εκατοστιαίων μονάδων και χρησιμοποιώντας την εξίσωση λογαρίθμων κατά 10,01 εκατοστιαίες μονάδες για την προδιαγραφή αρχείων καταγραφής. Αναλογικά, αν λάβουμε υπόψη τις προσφορές στους διαγωνισμούς δημοσίων έργων από τις επιχειρήσεις 7^{ης} τάξης για την περίοδο 2018-2020, που ανέρχονται σε συνολικό προϋπολογισμό 7,53 δισεκατομμυρίων ευρώ, το όφελος θα ήταν 663 εκατομμύρια ευρώ σε απόλυτες τιμές (754 εκατομμύρια ευρώ βάσει της εκτιμηθείσας λογαριθμικής σχέσης).

Πίνακας 3:

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

VII ΛΟΙΠΑ ΠΙΘΑΝΑ ΖΗΤΗΜΑΤΑ ΣΤΗΝ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑ ΤΟΥ ΑΝΤΑΓΩΝΙΣΜΟΥ

Το ζήτημα των ασυνήθιστα χαμηλών προσφορών (Άρθρο 32 του ν. 4782/2021 «Ασυνήθιστα χαμηλές προσφορές - Τροποποίηση του τίτλου και των παρ. 1, 5 και 6 και προσθήκη παρ. 5α στο άρθρο 88 του ν. 4412/2016»).

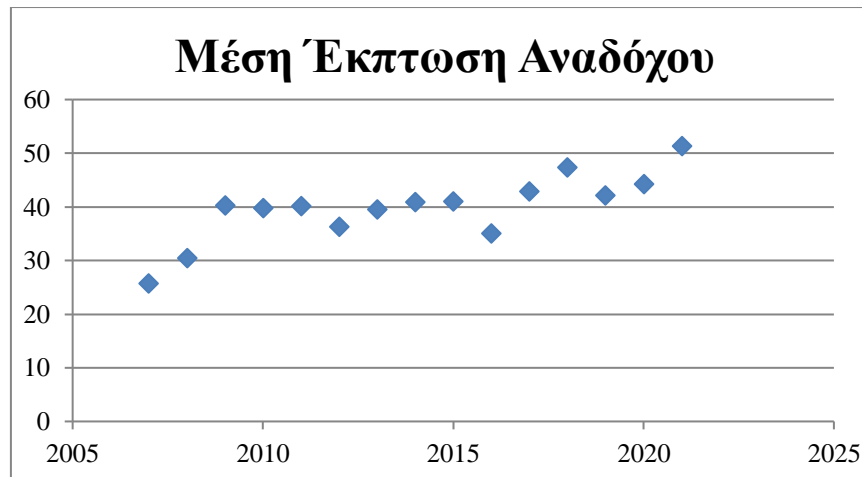
¹⁷²Εν προκειμένω χρησιμοποιήθηκαν 960 διαγωνισμοί προέκυψαν από την επεξεργασία στοιχείων που συλλέχτηκαν από την ΓΔΑ από τις απαντήσεις των επιχειρήσεων 6^{ης} και 7^{ης} τάξης που ερωτήθηκαν σχετικά

228. Σε ότι αφορά τις ασυνήθιστα χαμηλά προσφορές οι εταιρείες του κλάδου στο σύνολο τους ανέφεραν ότι κατά το παρελθόν υπήρξε το φαινόμενο της προσφοράς των υπερβολικών εκπτώσεων από τους οικονομικούς φορείς. Πράγματι από την έρευνα του ΟΟΣΑ στο κλάδο το 2017 βάσει στοιχείων για 653 έργα, από το μελέτες και συμβάσεις παροχής υπηρεσιών που ανατέθηκαν μέσω ανοικτής διαδικασίας από το 2006 έως το 2016, η μέση έκπτωση που προσέφερε ο νικητής του διαγωνισμού ήταν 34,4%.¹⁷³
229. Σύμφωνα με τον ΟΟΣΑ το 2016¹⁷⁴ **ο κίνδυνος συντονισμού δεν φαίνεται να έχει γίνει πράξη, δεδομένου ότι οι οικονομικοί φορείς που συμμετέχουν σε διαγωνισμούς δημοσίων έργων και μελετών τείνουν να προσφέρουν πολύ υψηλές και ανταγωνιστικές εκπτώσεις επί των τιμών αναφοράς και ότι οι αναθέτουσες αρχές συχνά καλούνται να αντιμετωπίσουν το ακριβώς αντίθετο πρόβλημα, δηλ. τις υπερβολικά μεγάλες εκπτώσεις με αποτέλεσμα να παρατηρείται συχνά ότι προσφέρονται υπερβολικά μεγάλες εκπτώσεις με στόχο να διασφαλιστεί η νίκη του εκάστοτε διαγωνισμού και ότι το εν λόγω φαινόμενο μπορεί τελικά να καθυστερήσει την εκτέλεση των έργων ή να οδηγήσει σε ημιτελή εκτέλεση, προκαλώντας υψηλές άμεσες και έμμεσες δαπάνες τόσο στην αναθέτουσα αρχή όσο και στο σύνολο της κοινωνίας**¹⁷⁵.
230. Πράγματι από την επεξεργασία στοιχείων του Συνδέσμου Ανωνύμων Τεχνικών Εταιρειών και του ηλεκτρονικού κεντρικού συστήματος ΕΣΗΔΗΣ για 4325 διαφορετικές διαγωνιστικές διαδικασίες δημοσίων έργων από τον Απρίλιο του 2007 έως και τον Ιανουάριο του 2021 όλων των ελληνικών αναθετουσών αρχών και στα οποία συμμετείχαν διάφορες κατασκευαστικές εταιρείες όλων των τάξεων συνολικής προϋπολογισθείσας αξίας 23,7 δις ευρώ και για τα έργα οποία υπήρξε ανάδοχος προκύπτει ότι το φαινόμενο των υψηλών εκπτώσεων με την πάροδο του χρόνου οξύνεται αντί να αμβλύνεται.

¹⁷³ Βλ Έκθεση ΟΟΣΑ Αξιολόγηση Συνθηκών Ανταγωνισμού στην Ελλάδα, 2017, σελ 89,

¹⁷⁴ Βλ Έκθεση ΟΟΣΑ Αξιολόγηση Συνθηκών Ανταγωνισμού στην Ελλάδα, 2017, σελ 89,

¹⁷⁵ Ωστόσο ο ΟΟΣΑ εκτιμούσε ότι το Άρθρο 95 παράγραφος 2 του Ν. 4412/2016 ήδη όριζε μια πρόσθετη απαίτηση, σύμφωνα με την οποία οι προσφερόμενες εκπτώσεις για τις διάφορες κατηγορίες (επιμέρους ομάδες) των δημοσίων έργων δεν μπορούν να παρουσιάζουν σημαντικές διαφορές μεταξύ τους. Αυτή η 'κανονικότητα' μεταξύ των εκπτώσεων για διαφορετικές κατηγορίες διασφαλίζεται μέσω ενός τύπου που απαιτεί βασικά να μην υπάρχει απόκλιση μεγαλύτερη του 10% στο ποσοστό εκπτώσεων των κατηγοριών. Ο περιορισμός των αποκλίσεων μεταξύ των εκπτώσεων που παρέχουν οι προσφέροντες εμποδίζει τη διαμόρφωση επιχειρηματικών στρατηγικών και εξαλείφει ένα δυνητικό στοιχείο ανταγωνισμού στο στάδιο της δημοπράτησης. Για παράδειγμα, ένας προσφέρων πιθανόν να έχει τη δυνατότητα να προσφέρει μεγαλύτερη έκπτωση σε μία κατηγορία (επωφελούμενος από οικονομίες κλίμακας, μαζικές αγορές, χαμηλότερο κόστος μεταφοράς), αλλά συναντά εμπόδιο. Κάτι τέτοιο μπορεί να οδηγήσει σε διασταυρούμενες επιδοτήσεις για διαφορετικές κατηγορίες και να περιορίσει τον βαθμό ανταγωνισμού μεταξύ των προσφερόντων για συγκεκριμένες επιμέρους κατηγορίες.



231. Σε ετήσια βάση, ενώ ο μέσος όρος της έκπτωσης αναδόχου το 2007 βρίσκεται στο 25,77%, την περίοδο της οξείας οικονομικής κρίσης ήτοι τα έτη από 2009 έως και το 2015 βρίσκεται περίξ του 40%, το 2016 ο μέσος όρος έκπτωσης αναδόχου μειώνεται στο 35%, έκτοτε ακολουθεί αυξητική τάση, το 2018 είναι 47,34%, το 2020 είναι 44,3 % ενώ το 2021 βρίσκεται σε ιστορικά υψηλά 51,38%.
232. Σύμφωνα με εταιρεία του κλάδου το φαινόμενο των υπερβολικών εκπτώσεων έχει τις ακόλουθες αρνητικές επιπτώσεις ήτοι μεγάλες παρατάσεις στους χρόνους ολοκλήρωσης των έργων, διάλυση των συμβάσεων, κακής ποιότητας έργα, αύξηση του τελικού κόστους των έργων σε σχέση με τον αρχικό προϋπολογισμό, μη εκπλήρωση των υποχρεώσεων των οικονομικών φορέων που ανέλαβαν τα έργα προς την εφορία και τα ασφαλιστικά ταμεία, ασφυξία στην αγορά λόγω μη εκπλήρωσης των υποχρεώσεων σε εργαζόμενους και προμηθευτές, πτώχευση των επιχειρήσεων και εν τέλει αφαίρεση αντικειμένου από τις υγιείς και ανταγωνιστικές επιχειρήσεις, οδηγώντας και αυτές σε ασφυξία, επιτείνοντας έτσι τον φαύλο κύκλο της κρίσης στον κλάδο.
233. Σύμφωνα πάντα με την ίδια εταιρεία οι αιτίες του φαινομένου είναι βαθύτερες και ανάγονται σε σωρευμένα προβλήματα του κλάδου, συμπεριλαμβανομένων εκείνων που σχετίζονται με την οργάνωση και λειτουργία των εταιρειών ή/και των διαγωνιστικών διαδικασιών και τα οποία επιτείνονται από ζητήματα βιωσιμότητας σε συνθήκες παρατεταμένης οικονομικής κρίσης.
234. 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». Επίσης η κατάσταση αυτή οφείλεται και στον μεγάλο αριθμό προβληματικών (μη υγιών ή/και μη ανταγωνιστικών) επιχειρήσεων που δραστηριοποιούνται στην αγορά αυτή (εννοώντας την δραστηριότητα στις μικρότερες τάξεις). Στο πλαίσιο αυτό, η υποβολή μιας Ασυνήθιστα Χαμηλής Προσφοράς μπορεί να εξηγείται από: την ενδεχόμενη οικονομική αδυναμία του υποψήφιου αναδόχου που επιθυμεί να βρει προσωρινή λύση στη διαχείριση του προβλήματος του, μέσω της είσπραξης της προκαταβολής του έργου την προσδοκία επαναδιαπραγμάτευσης της σύμβασης στο μέλλον μέσα από την επίκληση τεχνικών ή άλλων προβλημάτων στην αποπεράτωση του έργου, τη μη συμμόρφωση (εκ μέρους της προσφέρουσας επιχείρησης) με τις απαιτήσεις της φορολογικής, εργατικής και περιβαλλοντικής νομοθεσίας, τη στρατηγική (εκ μέρους της προσφέρουσας επιχείρησης) για εκτοπισμό των ανταγωνιστών της και στο μικρό μέγεθος της αγοράς (περιορισμένο κατασκευαστικό αντικείμενο), το οποίο μάλιστα τα τελευταία χρόνια έχει συρρικνωθεί έτι περαιτέρω λόγω της οικονομικής κρίσης, το οποίο

δυσνητικά ωθεί την προσφέρουσα επιχείρηση σε ανορθολογικές από κοστολογική άποψη επιλογές προκειμένου να εξασφαλίσει την απασχόληση του προσωπικού του (προσδοκώντας συχνά, παράλληλα, την επαναδιαπραγμάτευση της σύμβασης σε μεταγενέστερο χρόνο).

235. Σε κάθε περίπτωση όμως και σύμφωνα με τις πρόσφατες τροποποιήσεις στον νόμο για την αντιμετώπιση του φαινομένου των υπερβολικών εκπτώσεων θα μπορούσαν να προκληθούν τα αντίθετα αποτελέσματα.
236. Συγκεκριμένα εταιρεία του κλάδου υποστήριξε ότι ενώ η ως άνω νέο εισαχθείσα ρύθμιση εξυπηρετεί την ασφάλεια δικαίου και την ομοιόμορφη εφαρμογή των κανόνων σχετικά με τις ασυνήθιστα χαμηλές προσφορές από το σύνολο των αναθετουσών αρχών. Παρά ταύτα, εγείρονται αμφιβολίες ως προς την αποτελεσματικότητα της ως άνω προτεινόμενης διάταξης καθότι η έννοια της ασυνήθιστα χαμηλής προσφοράς δεν είναι αφηρημένη, αλλά πρέπει να καθορίζεται για κάθε σύμβαση σε σχέση με το συγκεκριμένο αντικείμενο της¹⁷⁶.
237. Περαιτέρω κατά την ίδια εταιρεία η επιδιωκόμενη διαφάνεια ενδέχεται να οδηγήσει σε αντίθετα από τα επιθυμητά αποτελέσματα μέσω της δημιουργίας μίας ευχερώς προβλέψιμης μεθόδου χαρακτηρισμού μιας προσφοράς ως ασυνήθιστα χαμηλής. **Και τούτο διότι είναι εμφανής ο κίνδυνος διαμόρφωσης προσφορών επί τη βάσει «βαρομετρικών τιμών», που ενδέχεται να ευνοήσουν στρεβλώσεις του ανταγωνισμού.** Παράλληλα, αναμένεται αύξηση του κόστους συμμόρφωσης των επιχειρήσεων λόγω της επίρριψης του βάρους απόδειξης της φερεγγυότητας της υποβληθείσας προσφοράς σε κάθε περίπτωση όπου εμφανίζει απόκλιση μεγαλύτερη των δέκα (10) ποσοστιαίων μονάδων από τον μέσο όρο του το συνόλου των εκπτώσεων των παραδεκτών προσφορών. Επιπροσθέτως, η προτεινόμενη ρύθμιση είναι πιθανό να οδηγήσει σε ανεπιθύμητη αποκάλυψη εμπορικά ευαίσθητων πληροφοριών , όπως λόγου χάριν κοστολογικών πληροφοριών κλπ.
238. Κατά την άποψη της Γενικής Γραμματείας Υποδομών¹⁷⁷, το φαινόμενο που παρατηρείται την τελευταία δεκαετία και αφορά στην υποβολή ιδιαίτερα υψηλών εκπτώσεων κατά τη διαδικασία δημοπράτησης δημοσίων έργων συνιστά παθογένεια της αγοράς, την οποία το Υπουργείο εντόπισε και πρότεινε την αντιμετώπιση μέσω του νέου νομοθετικού πλαισίου. Προς την κατεύθυνση αυτή εκτιμά ότι θα συνδράμει η εισαγωγή του αρ.32 του ν. 4782/2021 με το οποίο προβλέφθηκε γενικό κριτήριο ανίχνευσης πιθανά υπερβολικών χαμηλών προσφορών για δημόσια έργα με όριο τις δέκα ποσοστιαίες μονάδες απόκλισης από την μέση γενική έκπτωση των προσφορών και υποχρεωτική συμπερίληψη στη σύμβασης κατασκευής της αιτιολόγησης της προσφοράς.
239. Υπενθυμίζεται ότι επί τη βάσει του έως τώρα ισχύοντος νομοθετικού καθεστώτος, η αναθέτουσα αρχή είχε κατ' αρχήν διακριτική ευχέρεια ως προς την υποβολή αιτήματος διευκρινίσεων από τον οικονομικό φορέα ως προς την αιτιολόγηση της φερεγγυότητας της προσφοράς του. Διευκρινίζεται δε ότι μόνο εάν υποβαλλόταν ειδικά τεκμηριωμένο αίτημα έτερου συμμετέχοντα οικονομικού φορέα περί του ζητήματος της ασυνήθιστα χαμηλής

¹⁷⁶ Η εταιρεία στην απάντηση της παραπέμπει στην ως αναλύθηκε ανωτέρω την υπ. αρ. Α45/2020 γνώμη της Ενιαίας Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Συμβάσεως, σελ. 89 επ. και τις προτάσεις του Γενικού Εισαγγελέα Damaso Ruiz-Jarabo Colomer στην υπόθεση επί της οποίας εκδόθηκε η απόφαση C-285/99 και C-286/99, Impresa Lombardini Spa-Impresa Generale di Construzioni και Impresa Ing, Mantovani Spa, Συλλογή 2001, σελ. I-09233

¹⁷⁷ Βλ την υπ αριθμ 2779/29.3.2021 επιστολή της Γενικής Γραμματείας Υποδομών

προσφοράς ανταγωνιστή οικονομικού φορέα, γεννάτο η υποχρέωση για την αναθέτουσα αρχή υποβολής σχετικού αιτήματος διευκρινήσεως.

240. Σύμφωνα με την «Ανακοίνωση της Επιτροπής «Κατευθυντήριες γραμμές για τη συμμετοχή προσφερόντων και αγαθών από τρίτες χώρες στην αγορά δημόσιων συμβάσεων της ΕΕ» C(2019) 5494 final: «Στις οδηγίες δεν παρέχεται ούτε ορισμός του τι συνιστά ασυνήθιστα χαμηλή προσφορά ούτε συγκεκριμένη μέθοδος για τον υπολογισμό του ορίου ασυνήθιστα χαμηλής προσφοράς. Ορισμένα κράτη μέλη έχουν θεσπίσει προαιρετικές ή υποχρεωτικές μεθόδους. Τα κράτη μέλη είναι ελεύθερα να θεσπίζουν εθνικούς κανόνες ή μεθόδους που πρέπει να χρησιμοποιούνται για τον εντοπισμό προσφορών για τις οποίες υπάρχει υπόνοια ότι είναι ασυνήθιστα χαμηλές, υπό την προϋπόθεση ότι οι κανόνες αυτοί είναι αντικειμενικοί και δεν εισάγουν δυσμενείς διακρίσεις. Μπορούν να εφαρμόζουν αριθμητικές μεθόδους, βάσει εκτίμησης της απόκλισης μιας προσφοράς είτε από τη μέση τιμή όλων των προσφορών ή είτε από την εκτιμώμενη αξία της δημόσιας σύμβασης από τον ίδιο τον αγοραστή του δημόσιου τομέα. Μια έγκυρη μέθοδος μπορεί επίσης να αναφέρεται στη διαφορά μεταξύ της χαμηλότερης και της δεύτερης χαμηλότερης προσφοράς. Κανόνες αυτού του είδους ενδέχεται να περιλαμβάνουν συγκεκριμένα ποσοστιαία όρια τα οποία πρέπει να εφαρμόζονται για τον εντοπισμό ασυνήθιστα χαμηλών προσφορών. Σε περίπτωση που το εθνικό δίκαιο δεν προβλέπει κάποια μέθοδο, οι αγοραστές του δημόσιου τομέα μπορούν να θεσπίσουν οι ίδιοι διαφανείς μεθόδους που δεν εισάγουν διακρίσεις.»
241. Όπως παρατηρεί και η ΕΑΑΔΗΣΥ στην υπ'αρ. Α 45/2020 γνώμη της επί του σχεδίου νόμου “ΓΙΑ ΤΟΝ ΕΚΣΥΓΧΡΟΝΙΣΜΟ, ΤΗΝ ΑΠΛΟΠΟΙΗΣΗ ΚΑΙ ΤΗΝ ΑΝΑΜΟΡΦΩΣΗ ΤΟΥ ΡΥΘΜΙΣΤΙΚΟΥ ΠΛΑΙΣΙΟΥ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ ΚΑΙ ΕΙΔΙΚΟΤΕΡΕΣ ΡΥΘΜΙΣΕΙΣ ΓΙΑ ΤΙΣ ΠΡΟΜΗΘΕΙΕΣ ΣΤΟΥΣ ΤΟΜΕΙΣ ΤΗΣ ΑΜΥΝΑΣ ΚΑΙ ΤΗΣ ΑΣΦΑΛΕΙΑΣ ΜΕΡΟΣ Α ΘΕΜΑΤΑ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ ΠΡΟΜΗΘΕΙΩΝ, ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΚΑΙ ΕΡΓΩΝ”, διαφαίνεται ότι μπορεί να τεθούν εθνικοί κανόνες για τον προσδιορισμό μιας προσφοράς ως ασυνήθιστα χαμηλής, όπως το ως άνω προβλεπόμενο τεκμήριο, σε κάθε περίπτωση, ωστόσο, **θα πρέπει να διασφαλίζεται ότι οι σχετικοί κανόνες είναι πρόσφοροι, αντικειμενικοί και δεν εισάγουν δυσμενείς διακρίσεις.** Κατά συνέπεια, το φαινόμενο της υποβολής ασυνήθιστα χαμηλών προσφορών στις συμβάσεις έργων, μελετών και τεχνικών και λοιπών συναφών επιστημονικών υπηρεσιών, δεν φαίνεται ότι μπορεί να αντιμετωπιστεί μόνο με την ως άνω προτεινόμενη (πλέον ισχύουσα) ρύθμιση. **Θα πρέπει να ληφθούν υπόψη οι πραγματικές συνθήκες στην αγορά, ώστε να αναμορφωθούν, ενδεχομένως οι τιμές των περιγραφικών τιμολογίων των έργων και οι προεκτιμώμενες αμοιβές των μελετών και οι σχετικοί προϋπολογισμοί των δημοπρατούμενων συμβάσεων να καταρτίζονται από τις αναθέτουσες αρχές με βάση στοιχεία που θα προσεγγίζουν τις πραγματικές τιμές της αγοράς.** Περαιτέρω κρίσιμο είναι ήδη κατά την υποβολή της προσφοράς τους οι προσφέροντες να υποχρεούνται να προβαίνουν σε ανάλυση κόστους αυτής (με ανάλυση των επιμέρους στοιχείων που την αποτελούν πχ εργατικό κόστος, κόστος κτήσης υλικών, μεταφοράς αυτών μεταφοράς αδρανών υλικών κλπ). Ανεξαρτήτως της καταλληλότητας και της προσφορότητας των κριτηρίων που χρησιμοποιούνται πάντως στην νέα διάταξη, δεν μπορεί να γίνεται λόγος για τεκμήριο αλλά για ενδείξεις ικανές να δημιουργήσουν την υπόνοια ότι ορισμένη προσφορά ενδέχεται να είναι ασυνήθιστα χαμηλή, γεγονός που υποχρεώνει την αναθέτουσα αρχή να

προβεί στον έλεγχο της συνθέσεως της προσφοράς προκειμένου να βεβαιωθεί ότι αυτή δεν είναι ασυνήθιστα χαμηλή.

242. Η πρόβλεψη για το τεκμήριο χαρακτηρισμού μίας προσφοράς ως ασυνήθιστα χαμηλής, σε περίπτωση απόκλισης μεγαλύτερης του δέκα τοις εκατό (10%) από τον μέσο όρο του συνόλου των εκπτώσεων των προσφορών που υποβλήθηκαν, παρουσιάζει σε έναν βαθμό ομοιότητες με τον αποκαλούμενο «μαθηματικό τύπο» που προβλεπόταν από το Ν. 2576/1998, και βάσει του οποίου για τον χαρακτηρισμό μίας προσφοράς ως υπερβολικά χαμηλής εξαγόταν ο μέσος όρος του συνόλου των προσφορών που υποβλήθηκαν στον διαγωνισμό, όσες δε, εξ αυτών υπολείπονταν του μέσου όρου, θεωρούνταν υπερβολικά χαμηλές.
243. Η ως άνω πρόβλεψη, η οποία αφορούσε διάφορες κατηγορίες έργων (οδοποιίας, οικοδομικών, υδραυλικών, λιμενικών, ηλεκτρομηχανολογικών και βιομηχανικών και ενεργειακών), αλλά όχι έργα που δημοπρατούνταν με το σύστημα «μελέτη και κατασκευή» (άρθρο 2 παρ. 6 Ν. 2576/1998), καταργήθηκε με το Ν. 3263/2004 «Μειοδοτικό σύστημα ανάθεσης δημοσίων έργων και συναφείς διατάξεις». Θεωρείται δε, ότι υπήρξε ένας από τους παράγοντες που διευκόλυναν την καρτελική σύμπραξη μεταξύ των εργοληπτικών επιχειρήσεων της περιόδου εφαρμογής του μαθηματικού τύπου, η ύπαρξη της οποίας έχει διαπιστωθεί με τις αποφάσεις ΕΑ 642/2017 και 647/2017.
244. Χαρακτηριστικό είναι ότι στην Εισηγητική Έκθεση του Ν. 3263/2004, που κατήργησε τον «μαθηματικό τύπο», αναφέρεται ότι *«Η εφαρμογή του μαθηματικού τύπου του Ν. 2576/1998 οδήγησε κατ' αρχήν σε εξαφάνιση του φαινομένου των χαμηλών προσφορών, αλλά και σε μια συμπαιγνία μεταξύ των επιχειρήσεων οι οποίες συχνά ομαδοποιούνταν για να κατευθύνουν το αποτέλεσμα του μαθηματικού τύπου στο επιθυμητό μέλος της ομάδας. Η κατάσταση αυτή οδήγησε εν τέλει στη νόθευση του ανταγωνισμού και στην κατασκευή των έργων χωρίς σοβαρά προβλήματα μεν από άποψη ποιότητας, αλλά με πολύ μεγάλο τίμημα για το Δημόσιο και τους φορείς εν γένει που κατασκευάζουν δημόσια έργα [...]»*. **Ενόψει των ανωτέρω, θα πρέπει να διερευνηθεί το ενδεχόμενο η πρόβλεψη του τροποποιημένου άρθρου 88 να έχει επιπτώσεις αντίστοιχες με αυτές του Ν. 2576/1998.**
245. Ως εκ τούτου λαμβάνοντας υπόψη τα ως άνω προκαταρκτικά συμπεράσματα προτείνεται το ζήτημα των ασυνήθιστα χαμηλών προσφορών να τεθεί σε δημόσια διαβούλευση για την διερεύνηση πιθανών αντί-ανταγωνιστικών επιπτώσεων στον κλάδο των κατασκευών στην Ελλάδα
- Το άρθρο 165 του ν. 4412/2016 και οι ουσιαστικές τροποποιήσεις στην ισχύουσα διάταξη, η οποία ρυθμίζει ζητήματα υπεργολαβίας κατά την εκτέλεση δημοσίων συμβάσεων έργου και η δυνατότητα σύστασης κατασκευαστικής κοινοπραξίας***
246. Με τις νέες ρυθμίσεις στο άρθρο 165 τροποποιείται η παρ. 3 και καταργείται η υποχρέωση της Διευθύνουσας Υπηρεσίας να κινήσει τη διαδικασία έκπτωσης του αναδόχου εφόσον, εν τέλει, δεν συναφθεί η υπεργολαβική σύμβαση. **Στην παρ. 3, προβλέπεται ότι μόνο, εφόσον προκύπτει υποχρέωση από τα τεύχη του διαγωνισμού ή αν ο ανάδοχος πρότεινε συγκεκριμένους υπεργολάβους κατά την υποβολή της προσφοράς του υποχρεούται, να προσκομίσει την υπεργολαβική σύμβαση κατά την υπογραφή της σύμβασης εκτέλεσης, σε αντίθεση με την ισχύουσα διάταξη, στην οποία προβλέπεται η εν λόγω υποχρέωση σε κάθε**

περίπτωση πριν από την υπογραφή της σύμβασης. Επισημαίνεται επίσης, ότι με τη νέα διάταξη, ακόμη και στην περίπτωση που ο ανάδοχος δεν προσκομίσει, τελικώς, την υπεργολαβική σύμβαση, διαφαίνεται ότι ο υπεργολάβος δύναται να εγκατασταθεί στο έργο, χωρίς την προηγούμενη γνωστοποίηση στον κύριο του έργου, ήτοι, χωρίς να είναι «εγκεκριμένος», σύμφωνα με τις προϋποθέσεις της παρ. 1 του ως ίδιου άρθρου. Ως εκ τούτου, χρήζει συσχέτισης η ρύθμιση της παρ. 3, με την περ. β) της παρ. 1, ή να καθοριστούν τυχόν διαφορετικές έννομες συνέπειες λόγω της μη προσκόμισης της υπεργολαβικής σύμβασης, στην τεθείσα, εκ μέρους της Διευθύνουσας Υπηρεσίας, προθεσμίας.

247. Σε ότι αφορά τη δυνατότητα σύστασης κατασκευαστικής κοινοπραξίας όπως επισημαίνει και η ΕΑΑΔΗΣΥ στην προαναφερόμενη γνώμη της, **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.** Ειδικότερα, το γεγονός ότι οικονομικοί φορείς, ανταγωνιστές στην διαδικασία ανάληψης δημόσιας σύμβασης έργου, στο πλαίσιο της επιθυμητής, σε κάθε περίπτωση, ελεύθερης ανάπτυξης ανταγωνισμού, δύναται να καθίστανται τελικώς ανάδοχοι του ίδιου έργου, μετά από την σύναψη σχετικής συμφωνίας μεταξύ τους για τη σύσταση της κατασκευαστικής κοινοπραξίας, εκτιμάται ότι ενέχει σοβαρό κίνδυνο συσχέτισης των σχετικών διατάξεων με την έμμεση δημιουργία και ανάπτυξη καταστάσεων συμπαιγνίας, μεταξύ των συμμετεχόντων, κατά τις διαδικασίες ανάθεσης των δημοσίων συμβάσεων. Πέραν των ανωτέρω, ωστόσο, η επαναφορά των διατάξεων της κατασκευαστικής κοινοπραξίας διαφαίνεται ότι προσκρούει και στις διατάξεις του άρθρου 132 του ν. 4412/2016.
248. Ειδικότερα, στο άρθρο 132 παρ. 1 περ. δ προβλέπονται ως επιτρεπτές περιπτώσεις υποκατάστασης του αναδόχου: *«..όταν ένας νέος ανάδοχος υποκαθιστά εκείνον στον οποίο ανατέθηκε αρχικά η σύμβαση από την αναθέτουσα αρχή, συνεπεία: αα) ρητής ρήτρας αναθεώρησης ή προαίρεσης, σύμφωνης με την περίπτωση α', ββ) ολικής ή μερικής διαδοχής του αρχικού αναδόχου, λόγω εταιρικής αναδιάρθρωσης, περιλαμβανομένων της εξαγοράς, της απορρόφησης, της συγχώνευσης ή καταστάσεων αφερεγγυότητας ιδίως στο πλαίσιο προπρωτευτικών ή πτωχευτικών διαδικασιών, από άλλον οικονομικό φορέα, ο οποίος πληροί τα κριτήρια ποιοτικής επιλογής που καθορίστηκαν αρχικά, υπό τον όρο ότι η διαδοχή δεν συνεπάγεται άλλες ουσιώδεις τροποποιήσεις της σύμβασης και δεν γίνεται με σκοπό την αποφυγή της εφαρμογής του παρόντος Βιβλίου ή γγ) περίπτωσης που η αναθέτουσα αρχή αναλαμβάνει τις υποχρεώσεις του κύριου αναδόχου έναντι των υπεργολάβων του και εφόσον η δυνατότητα αυτή προβλέπεται στις κείμενες διατάξεις, σύμφωνα με το άρθρο 131.»*
249. Επιπλέον, στην περ. δ της παρ. 4 του άρθρου 132 προβλέπεται: *«Σε κάθε περίπτωση, με την επιφύλαξη των παραγράφων 1 και 2, μία τροποποίηση θεωρείται ουσιώδης όταν πληροί μία ή περισσότερες από τις ακόλουθες προϋποθέσεις: δ) όταν νέος ανάδοχος υποκαθιστά εκείνον στον οποίο είχε ανατεθεί αρχικώς η σύμβαση σε περιπτώσεις διαφορετικές από τις προβλεπόμενες στην περίπτωση δ' της παραγράφου 1.»* Από τον συνδυασμό των ως άνω διατάξεων διαφαίνεται ότι η νέα ρύθμιση εγείρει ζητήματα συμβατότητας με τις διατάξεις του άρθρου 132, οι οποίες αποτελούν διατάξεις ενωσιακής προέλευσης, ενώ συναφώς υπενθυμίζεται ότι οι σχετικές διατάξεις του ν. 3669/2008 δεν συμπεριλήφθηκαν στις διατάξεις του ν. 4412/2016, λόγω και

των ρητών περιπτώσεων υποκατάστασης του αναδόχου, οι οποίες απαριθμούνται αποκλειστικά και όχι ενδεικτικά στις διατάξεις του άρθρου 132. Κατ' αποτέλεσμα, η εκ νέου εισαγωγή των διατάξεων της κατασκευαστικής κοινοπραξίας μπορεί να θεωρηθεί ως ουσιώδης τροποποίηση της αρχικής σύμβασης, ιδίως εάν δεν συσχετιστεί με τις προϋποθέσεις που τίθενται στην υποπ. αα της περ. δ της παρ. 1 του άρθρου 132.

250. Όπως επισημαίνει και η ΕΑΑΔΗΣΥ, στο πλαίσιο του ν.3669/2008, οι διατάξεις για την κατασκευαστική κοινοπραξία περιλάμβαναν λεπτομερείς ρυθμίσεις και διαδικαστικούς κανόνες, σχετικά με τους όρους και τη διαδικασία έγκρισής αυτής, ιδίως στο άρθρο 67 αυτού. Ενδεικτικά αναφέρονται ο τρόπος γνωστοποίησης της σύστασης της κοινοπραξίας, μέσω υποβολής σχετικής αίτησης του αναδόχου, αναλυτικά, το περιεχόμενο του φακέλου της ως άνω αίτησης, το περιεχόμενο του συμφωνητικού σύστασης της κατασκευαστικής κοινοπραξίας και η διαδικασία έγκρισης της σύστασης της κοινοπραξίας. Αντιθέτως, στο προτεινόμενο άρθρο οι ως άνω ρυθμίσεις απουσιάζουν, με αποτέλεσμα οι σχετικοί όροι και διαδικασίες να μένουν εκτός ρύθμισης, καθιστώντας το συνολικό πλαίσιο εφαρμογής των σχετικών διατάξεων ασαφές και, ως εκ τούτου, μη δυνάμενο να εξυπηρετήσει τον σκοπό της παροχής ασφάλειας δικαίου και της ομοιόμορφης εφαρμογής εκ μέρους των αναθετουσών αρχών.
251. Οι στρατηγικές των αθέμιτων καρτελικών συμπράξεων στο πλαίσιο διαγωνισμών συχνά περιλαμβάνουν μηχανισμούς **κατανομής και διανομής** των επιπρόσθετων κερδών που έχουν προκύψει ως αποτέλεσμα της υψηλότερης τελικής συμβατικής τιμής μεταξύ των συμμετεχόντων στη καρτελική σύμπραξη. Για παράδειγμα, οι ανταγωνιστές που συμφωνούν μεταξύ τους να μην υποβάλουν προσφορά ή να υποβάλουν μια «απορριφθείσα προσφορά»(υπό τη λογική της υποβολής ασύμφορης προσφοράς που διαφαίνεται ότι θα απορριφθεί από την αναθέτουσα αρχή) **ενδέχεται να λάβουν υπεργολαβίες ή συμβόλαια προμήθειας από τον ανάδοχο, προκειμένου εν τέλει να διαιρέσουν τα έσοδα από την παράνομα επιτευχθείσα υψηλότερη τιμή.**
252. Αντιστοίχως, οι μη ανάδοχοι, κατά τα ανωτέρω, ενδέχεται να λάβουν ως αντάλλαγμα, στο πλαίσιο της καρτελικής σύμπραξης, για την καταστολή της προσφοράς τους ή την υποβολή «προσφοράς κάλυψης», συμμετοχή στο εκάστοτε έργο ως μέλη κατασκευαστικής κοινοπραξίας.
253. Χαρακτηριστικό είναι ότι, στο πλαίσιο της έρευνας που οδήγησε στην έκδοση των αποφάσεων ΕΑ 642/2017 και 647/2017, με τις οποίες διαπιστώθηκε η ύπαρξη καρτελικών συμπράξεων μεταξύ των μεγαλύτερων εργοληπτικών επιχειρήσεων της χώρας, κατέστη σαφές ότι οι συμπράξεις αυτές επωφελήθηκαν κατά το χρόνο λειτουργίας εκάστης, από μία σειρά εκ του νόμου προβλεπόμενες και εθιμικά διαμορφωμένες πρακτικές, όχι μεν αφ' εαυτών παράνομες, οι οποίες, ωστόσο, αξιοποιήθηκαν τόσο στο πλαίσιο λειτουργίας του μηχανισμού διασφάλισης και «αποζημίωσης» μη αναδόχων δια της συμπερίληψής τους στην εκτέλεση των έργων, όσο και στο πλαίσιο των μηχανισμών κατανομής μέσω ποσοτώσεων και προσαρμογής που είχαν θέσει, κατά διαστήματα, σε λειτουργία για να επιτυγχάνεται η συμμετοχή εκάστου εμπλεκόμενου στους προϋπολογισμούς των κατανεμηθέντων διαγωνισμών, αναλόγως της δυναμικότητάς του.
254. Οι παράγοντες αυτοί συνίσταντο:

α) στην παρεχόμενη εκ του νόμου δυνατότητα διεύρυνσης του αναδόχου σχήματος με την συμμετοχή στην εκτέλεση των έργων και μη αναδόχων επιχειρήσεων (υποκατάσταση αναδόχου/σύσταση κατασκευαστικής κοινοπραξίας),

β) στη δυνατότητα σύναψης άτυπων αρχικώς, και μετέπειτα και «αναγνωρισμένων» υπεργολαβιών, οι οποίες αξιοποιούνταν από τον εκάστοτε προσυμφωνηθέντα ανάδοχο είτε ως αντιστάθμισμα υπέρ των παραιτούμενων από την ουσιαστική διεκδίκηση ενός έργου ανταγωνιστών τους, είτε ως διασφάλιση για την ανάληψη από τους τελευταίους επόμενου προς κατανομή έργου, καθώς και

γ) στη δυνατότητα ανταλλαγής μεταξύ επιχειρήσεων συμμετεχουσών σε κοινοπραξίες εκτέλεσης έργων, των ποσοστών τους σε αυτές, η οποία χρησιμοποιούνταν στο πλαίσιο του μηχανισμού προσαρμογής, με στόχο τις εκατέρωθεν εκκαθαρίσεις των οικονομικών εκκρεμοτήτων που προέκυπταν κατά την κατανομή βάσει δυναμικότητας.

255. 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. **Σ' αυτό το πλαίσιο, επισημαίνεται ότι ιδίως η δυνατότητα σύστασης κατασκευαστικής κοινοπραξίας είχε καταργηθεί και η επαναφορά της ενδέχεται, ενόψει των προαναφερθέντων, να επιφέρει αρνητικότερες επιπτώσεις στη λειτουργία του ελεύθερου ανταγωνισμού κατά τη δημοπράτηση δημοσίων έργων.**

Το σύστημα κατάταξης των κατασκευαστικών εταιρειών σε τάξεις του ΜΕΕΠ (νυν ΜΕ.Η.Η.Δ.Ε.)

256. Σύμφωνα με τον ΟΟΣΑ¹⁷⁸ ο καθορισμός της εγγραφής σε τάξη ως όρος για τη συμμετοχή σε διαγωνισμό δημιουργεί άμεσα εμπόδια εισόδου στην αγορά. Οι δημόσιοι διαγωνισμοί που διενεργούνται υποχρεωτικά βάσει των τάξεων των μητρών μπορούν να περιορίσουν τον αριθμό και το εύρος των προεπιλεγμένων οικονομικών φορέων παραχωρώντας αποκλειστικά δικαιώματα συμμετοχής σε εταιρείες που ανήκαν σε καθορισμένες τάξεις, αποκλείοντας εκείνους τους οικονομικούς φορείς που δεν ανήκουν στην τάξη που καλείται σύμφωνα με την διακήρυξη. Το ελληνικό σύστημα των μητρών¹⁷⁹, όπως είναι οργανωμένο επί του παρόντος, **μπορεί να αυξάνει την προβλεψιμότητα στην αγορά, δεδομένου ότι όταν ο προϋπολογισμός του εκάστοτε διαγωνισμού είναι γνωστός, η ομάδα δυναμικών 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,**

¹⁷⁸ Βλ Έκθεση ΟΟΣΑ Αξιολόγηση Συνθηκών Ανταγωνισμού Ελλάδα, 2017 σελ 82.

¹⁷⁹ Ο ΟΟΣΑ σημείωνε στην εν λόγω έκθεση ότι υπάρχουν εγγενείς δυσκαμψίες στον τρόπο οργάνωσης του συστήματος των μητρών, 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.

257. Ωστόσο υπενθυμίζεται ότι σύμφωνα με το ευρωπαϊκό και εθνικό¹⁸⁰ κανονιστικό πλαίσιο σχετικά με τα κριτήρια ποιοτικής επιλογής για τον έλεγχο της καταλληλότητας των οικονομικών φορέων κατά τη διαδικασία σύναψης δημοσίων συμβάσεων, ότι 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 οι οποίες διάφορες πλέον, **αποσυνδεδεμένες και ανεξάρτητες από την εγγραφή στα εν λόγω μητρώα**. Οι απαιτήσεις αυτές μπορούν να αφορούν για παράδειγμα τον ελάχιστο ετήσιο κύκλο εργασιών, συμπεριλαμβανομένου ορισμένου ελάχιστου ετήσιου κύκλου εργασιών στον τομέα στον τομέα δραστηριοτήτων που καλύπτονται από την σύμβαση ή την ασφαλιστική κάλυψη έναντι επαγγελματικών κινδύνων¹⁸¹. Όσον αφορά στην τεχνική και επαγγελματική ικανότητα, οι αναθέτουσες αρχές μπορούν να επιβάλλουν απαιτήσεις ώστε να εξασφαλίζεται ότι οι οικονομικοί φορείς διαθέτουν τους αναγκαίους ανθρώπινους και τεχνικούς πόρους καθώς και την εμπειρία για την εκτέλεση της σύμβασης σε κατάλληλο επίπεδο ποιότητας.
258. Σύμφωνα με την κατευθυντήρια οδηγία 13/2016 της ΕΑΑΔΗΣΥ κατά τη διαδικασία προσδιορισμού των κριτηρίων καταλληλότητας των υποψηφίων πρέπει να τηρούνται βασικές αρχές που απορρέουν από το ενωσιακό δίκαιο, ιδίως της διαφάνειας, της ίσης μεταχείρισης και της αποφυγής κάθε είδους άμεσων ή έμμεσων διακρίσεων. Ενδεικτικά, τα κριτήρια επιλογής πρέπει να σχεδιάζονται κατά τρόπο ώστε να μην περιορίζεται δυσανάλογα η συμμετοχή οικονομικών φορέων, συμπεριλαμβανομένων των μικρομεσαίων επιχειρήσεων, που έχουν τη δυνατότητα να αποτελέσουν αναδόχους που θα εκτελέσουν αποτελεσματικά την υπό ανάθεση σύμβαση, πχ οι χρηματοοικονομικές και ασφαλιστικές απαιτήσεις δεν πρέπει να ορίζονται σε δυσανάλογα υψηλά επίπεδα, με αποτέλεσμα να αποκλείονται αυτόματα οικονομικοί φορείς, κατά τα λοιπά απόλυτα κατάλληλοι.
259. Ως γνωστόν οι αναθέτουσες αρχές αναφέρουν τις απαιτούμενες προϋποθέσεις συμμετοχής που μπορεί να εκφράζονται ως ελάχιστα επίπεδα ικανότητας, καθώς και τα κατάλληλα αποδεικτικά μέσα, στην προκήρυξη σύμβασης ή στην πρόσκληση επιβεβαίωσης ενδιαφέροντος. Συγκεκριμένα στο στο άρθρο 80, καθώς και στο Παράρτημα XII του Προσαρτήματος Α' του ν. 4412/2016 (αντίστοιχο Παράρτημα Α της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ) περιλαμβάνονται, τα αποδεικτικά μέσα, τα οποία λαμβάνουν υπόψη τους οι αναθέτουσες αρχές για την απόδειξη των κριτηρίων επιλογής¹⁸².
260. Εναπόκειται πλέον στη διακριτική ευχέρεια των αναθετουσών αρχών να επιβάλλουν τις απαιτήσεις εκείνες, οι οποίες, κατά την κρίση τους, διασφαλίζουν ότι οι οικονομικοί φορείς διαθέτουν την αναγκαία οικονομική και χρηματοοικονομική επάρκεια, καθώς και την αναγκαία τεχνική και επαγγελματική ικανότητα, για την εκτέλεση της σύμβασης σε κατάλληλο επίπεδο ποιότητας, ανάλογα με το αντικείμενο της υπό ανάθεση σύμβασης. Οι εν λόγω απαιτήσεις πρέπει να σχετίζονται και να είναι ανάλογες με το αντικείμενο της συγκεκριμένης σύμβασης (άρθρο 75 παρ. 1, 3 και 4 του ν. 4412/2016). Με το άρθρο 119 του ν. 4472/2017 ,

¹⁸⁰ Βλ το άρθρο 75 του ν. 4412/2016, με το οποίο ενσωματώθηκαν οι διατάξεις του άρθρου 58 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ.

¹⁸¹ https://www.eaadhsy.gr/images/docs/20160304_1111-Katey8ynthria-Odhgia-13.pdf

¹⁸² Ειδικότερα, στο Μέρος Ι του εν λόγω Παραρτήματος περιγράφονται τα αποδεικτικά μέσα ως προς τα κριτήρια οικονομικής και χρηματοοικονομικής επάρκειας και στο Μέρος ΙΙ ως προς τα κριτήρια τεχνικής και επαγγελματικής ικανότητας.

προβλέφθηκε ότι επιπλέον των επιχειρήσεων που είναι εγγεγραμμένες σε τάξεις των μητρώων, επιχειρήσεις που εκπληρώνουν τα κριτήρια επιλογής του άρθρου 75 του ν. 4412/2016 μπορούν να συμμετέχουν σε διαδικασίες ανάθεσης δημόσιας σύμβασης έργων, μελετών ή παροχής τεχνικών και λοιπών συναφών επιστημονικών υπηρεσιών ανεξαρτήτως της εγγραφής τους σε τάξεις και για τις εν λόγω περιπτώσεις οι οικονομικοί φορείς που δεν επικαλούνται τα τεκμαιρόμενα κριτήρια των τάξεων που ανήκουν, πρέπει προφανώς να αποδεικνύουν ότι καλύπτουν τις σχετικές απαιτήσεις οικονομικής και χρηματοοικονομικής επάρκειας και τεχνικής και επαγγελματικής ικανότητας για να μπορούν να συμμετέχουν στον κατά περίπτωση διαγωνισμό¹⁸³.

261. Υπό το πρίσμα αυτό αρκετές εταιρείες του κλάδου επισήμαναν ότι πλέον, ο ανταγωνισμός για την ανάθεση των έργων 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 προέρχεται από τις επιχειρήσεις κάθε τάξης, αρκεί να πληρούν τις απαιτούμενες από τα σχετικά τεύχη δημοπράτησης ικανότητες, σύμφωνα με τα προβλεπόμενα ως άνω κριτήρια (ελάχιστος κύκλος εργασιών, στοιχεία ενεργητικού- παθητικού, αναγκαίοι ανθρωπίνι και τεχνικοί πόροι, εμπειρία κλπ), ενώ στα έργα με σημαντικούς προϋπολογισμούς συμμετέχουν και πολλές μεγάλες αλλοδαπές επιχειρήσεις.
262. Ωστόσο ορισμένες επιχειρήσεις επισήμαιναν ότι οι όροι του ανταγωνισμού θα βελτιώνονταν εφόσον μειωνόταν η απόσταση μεταξύ των εταιρειών 6ης τάξης και 7ης τάξης με αύξηση ορίου προϋπολογισμού έργων που μπορούν να αναλάβουν οι εταιρείες 6ης τάξης και κατάργηση ορίου ανεκτέλεστων συμβάσεων. Κατά αυτό τον τρόπο (για παράδειγμα) θα μπορούσε να ενισχυθεί ο ανταγωνισμός στα έργα με προϋπολογισμό μεταξύ 44 έως 80 εκ. ευρώ, (τα οποία κατά τον κλάδο αναμένεται να είναι αρκετά κατά τα επόμενα έτη) και επιπλέον ορισμένες εταιρείες 6ης τάξης θα μπορούσαν να προσβλέπουν σε πιθανή ανέλιξή τους στην υψηλότερη τάξη.
263. Επίσης τονίζεται ότι, ως δυσκολίες εισόδου και ανέλιξης στον κατασκευαστικό κλάδο αναφέρθηκαν το νέο σύστημα κατάταξης των κατασκευαστικών εταιρειών σε τάξεις του ΜΕΕΠ (νυν ΜΕ.Η.Η.Δ.Ε.), γεγονός που θα επιδεινωθεί με την έναρξη ισχύος εντός του 2021 του ΠΔ 71/2019, προς όφελος των υφισταμένων εταιρειών, καθώς με βάση τα προβλεπόμενα κριτήρια κατάταξης, θα είναι πολύ δύσκολο έως ακατόρθωτο να δημιουργηθεί μια μεγάλη σε τάξη ΜΕΕΠ κατασκευαστική εταιρεία χωρίς προηγούμενη κατασκευαστική εμπειρία, γεγονός που δεν θεραπεύεται από την πρόβλεψη περί αξιοποίησης «δάνειας εμπειρίας».

¹⁸³ Βλ την υπ' αριθμ. 127/2017 , απόφαση της ΕΑΑΔΗΣΥ με την οποία, εκδόθηκαν τα πρότυπα τεύχη διακηρύξεων ανοικτής διαδικασίας για τη σύναψη ηλεκτρονικών δημοσίων συμβάσεων έργου άνω και κάτω των ορίων, τα οποία αποτελούν προσαρμογή, μεταξύ άλλων, και στις ανωτέρω νομοθετικές διατάξεις. Στα εν λόγω τεύχη και ειδικότερα στα άρθρα 22.Γ και 22.Δ αυτών, δεν τίθενται συγκεκριμένες απαιτήσεις οικονομικής και χρηματοοικονομικής επάρκειας ή τεχνικής και επαγγελματικής ικανότητας, διότι, όπως προαναφέρθηκε, με βάση τις ως άνω διατάξεις των άρθρων 75 και 76 του ν. 4412/2016, όπως τροποποιήθηκαν, η αναθέτουσα αρχή είναι αυτή που θέτει τις απαιτήσεις που κρίνει αναγκαίες, για να διασφαλίσει ότι οι οικονομικοί φορείς διαθέτουν την καταλληλότητα για να εκτελέσουν προσηκόντως την υπό ανάθεση σύμβαση.

264. Προς την ίδια κατεύθυνση υποστηρίζεται ότι εμπόδιο ανέλιξης και ανταγωνισμού στον κατασκευαστικό κλάδο μπορεί να προκύπτει και από το μέτρο του « **ανωτάτου ορίου ανεκτέλεστου ύψους συμβάσεων**». Σύμφωνα με το ΠΔ 71/2019, 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.). 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 την νομοθετική ρύθμιση που συμπεριέλαβε ο ν. 4412/16, **ότι μία επιχείρηση μπορεί να συμμετάσχει σε οποιοδήποτε έργο εφόσον 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 το εμποδίζει πλέον την συμμετοχή σε ανταγωνιστικές διαδικασίες.**
265. Επιπροσθέτως επισημαίνεται ότι ενώ στην παρ. 19 του άρθρου 118 του Ν. 4472/2017 προβλέπεται ότι κάθε επιχείρηση εγγεγραμμένη στο Μητρώο Εργοληπτικών Επιχειρήσεων Δημοσίων Έργων (ΜΗ.ΕΕ.Δ.Ε.) δεν πρέπει να έχει ανεκτέλεστο μέρος εργολαβιών δημοσίων έργων που να υπερβαίνει συγκεκριμένο ποσοστό του ανωτάτου ορίου της τάξης της προκειμένου **να αναλάβει την εκτέλεση μέρους ή του συνόλου δημοσίου έργου, ως ανάδοχος ή ως μέλος αναδόχου κοινοπραξίας ή ως εγκεκριμένος υπεργολάβος** στο Π.Δ. 71/2019 άρθρο 64 παρ. 2 προβλέπεται ότι η υπέρβαση του ορίου ανεκτέλεστου μέσα σε ολόκληρη τη χώρα, ήτοι το ανεκτέλεστο μέρος συμβάσεων δημοσίων έργων **δεν εμποδίζει μόνο την ανάληψη της εκτέλεσης «μέρους ή του συνόλου δημοσίου έργου» αλλά και τη συμμετοχή στον διαγωνισμό.**
266. Τέλος, εκ πρώτης όψεως αναγνωρίζεται βεβαίως ότι η τυποποίηση που επιτυγχάνεται μέσω των μητρώων μπορεί να βοηθά τους οικονομικούς φορείς να συμμορφωθούν απολύτως με τις απαιτήσεις του εκάστοτε διαγωνισμού χωρίς να επιβαρύνονται με το κόστος υποβολής εκτενούς τεκμηρίωσης για κάθε προσφορά και να διευκολύνουν την αξιολόγηση της επαγγελματικής και τεχνικής ικανότητας, καθώς και της χρηματοοικονομικής επάρκειας του προσφέροντος από τις αναθέτουσες αρχές, με ενιαίο και διαφανή τρόπο. Ωστόσο δεν θα πρέπει η οργάνωση των μητρώων να περιορίζει τον ανταγωνισμό . Σύμφωνα με τις βέλτιστες πρακτικές του ΟΟΣΑ¹⁸⁴, οι αναθέτουσες αρχές θα πρέπει να αποφεύγουν την επιβολή περιττών περιορισμών που είναι πιθανό να μειώσουν τον αριθμό των εχόντων τα προσόντα διαγωνιζομένων . **Επιπλέον, οι ελάχιστες απαιτήσεις θα πρέπει να καθορίζονται με γνώμονα το μέγεθος και το περιεχόμενο της δημόσιας σύμβασης αντί για το μέγεθος, τη σύνθεση ή τη φύση των επιχειρήσεων που είναι επιλέξιμες για την υποβολή προσφορών.**

¹⁸⁴ OECD (2011), Competition and Procurement, OECD, www.oecd.org/daf/competition/sectors/48315205.pdf

267. Συνεπώς δεδομένου των ως άνω προκαταρτικών ευρημάτων προτείνεται ο τρόπος οργάνωσης και ιδίως τα κριτήρια κατάταξης του ΜΗ.ΕΕ.Δ.Ε να διερευνηθούν για τυχόν αντι-ανταγωνιστικές επιπτώσεις.

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

268. Από την έως τώρα έρευνα προέκυψε ότι εν γένει οι παραχωρήσεις και τα ΣΔΙΤ αναμένεται να έχουν σημαντικό ρόλο στα εκτέλεση δημοσίων έργων στην χώρα μας τα επόμενα χρόνια στην χώρα μας. Είναι χαρακτηριστικό ότι τα περισσότερα από τα μεγάλα δημόσια έργα σημαντικής αξίας και που αφορούν στρατηγικές υποδομές που έχουν ήδη προκηρυχτεί στην χώρα ή βρίσκονται ήδη σε εξέλιξη είτε και στην φάση της προεπιλογής έχουν δρομολογηθεί με την διαδικασία των παραχωρήσεων και των ΣΔΙΤ και όχι με την διαδικασία των ανοικτών μειοδοτικών διαγωνισμών του Ν 4412/2016.
269. Αναμφισβήτητα το πλαίσιο των παραχωρήσεων και ΣΔΙΤ προσδίδει μια σχετική ευελιξία και ταχύτητα στην υλοποίηση έναντι των παραδοσιακών μορφών ανοικτών μειοδοτικών διαγωνισμών. Η μέθοδος των ΣΔΙΤ επιλέγεται πρωτίστως προκειμένου να επιτευχθούν δυνητικά οφέλη σε σύγκριση με τις παραδοσιακές μεθόδους σύναψης συμβάσεων, στα οποία συγκαταλέγονται τα ακόλουθα¹⁸⁵: α) ταχύτερη υλοποίηση του σχεδιασθέντος προγράμματος επενδύσεων κεφαλαίου, καθώς οι ΣΔΙΤ μπορούν να αποτελέσουν σημαντική πρόσθετη πηγή χρηματοδότησης, συμπληρωματική προς τα παραδοσιακά κονδύλια· β) δυνατότητα βελτίωσης της αποτελεσματικότητας στην υλοποίηση του έργου μέσω της ταχύτερης υλοποίησης επιμέρους έργων· γ) δυνατότητα επιμερισμού του κινδύνου με τον εταίρο από τον ιδιωτικό τομέα και βελτιστοποίησης του κόστους καθ' όλη τη διάρκεια ζωής του έργου· δ) δυνατότητα εξασφάλισης καλύτερων επιπέδων συντήρησης και υπηρεσιών σε σύγκριση με τα παραδοσιακά έργα μέσω της προσέγγισης που βασίζεται στο σύνολο της διάρκειας ζωής· ε) δυνατότητα συνδυασμού της εμπειρογνομosύνης του δημόσιου και του ιδιωτικού τομέα κατά τον πλέον αποτελεσματικό τρόπο για τη διεξοδική αξιολόγηση των έργων και τη βελτιστοποίηση του αντικειμένου τους.
270. Με τις πρόσφατες αλλαγές στις δημόσιες συμβάσεις αναμένεται να δοθεί νέα ώθηση στις εν λόγω διαδικασίες εκτέλεσης δημοσίων έργων. Ωστόσο, σύμφωνα μην την ειδική έκθεση 09/2018 που διεξήγαγε το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο το 2018¹⁸⁶ και αφορούσε 12 συγχρηματοδοτούμενες από την 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**

¹⁸⁵ Βλ, World Bank PPP Infrastructure Resource Centre- EPEC, «The NonFinancial Benefits of PPPs - A review of Concepts and methodology», Ιούνιος 2011· OECD Journal on Budgeting Volume 2011/1, «How To Attain Value for Money: Comparing PPP and Traditional Infrastructure Public Procurement»· EPEC, «PPP Motivations and challenges for the Public Sector», Οκτώβριος 2015.

¹⁸⁶ Βλ <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 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 ήταν πρόσφορο για την επιτυχή υλοποίηση των ΣΔΙΤ

συμβάσεις ΣΔΙΤ παρέχουν στις δημόσιες αρχές τη δυνατότητα να συνάπτουν συμβάσεις για υποδομές μεγάλης κλίμακας μέσω μιας ενιαίας διαδικασίας, αυξάνοντας όμως τον κίνδυνο ανεπαρκούς ανταγωνισμού και, αποδυναμώνοντας, συνεπώς, τη διαπραγματευτική θέση των αναθετουσών αρχών.

271. Για την ανάθεση μιας σύμβασης ΣΔΙΤ απαιτείται κατά κανόνα η διαπραγμάτευση πτυχών που δεν περιλαμβάνονται συνήθως στις παραδοσιακές διαδικασίες σύναψης συμβάσεων έργων και για τον λόγο αυτό η διαδικασία ανάθεσης διαρκεί περισσότερο. Το ένα τρίτο των 12 έργων που υποβλήθηκαν σε έλεγχο επηρεάστηκε από σημαντικές καθυστερήσεις, με τη διάρκεια της σχετικής διαδικασίας σύναψης σύμβασης να φτάνει τα 5 έως 6,5 έτη. Όπως και τα παραδοσιακά έργα, η πλειονότητα των ελεγχθεισών ΣΔΙΤ εμφάνιζε σημαντικές αδυναμίες, οι οποίες μεταφράζονταν σε καθυστερήσεις κατά την κατασκευή και σε σημαντική αύξηση του κόστους. Συνολικά, επτά από τα εννέα ολοκληρωθέντα έργα (συνολικού κόστους 7,8 δισεκατομμυρίων ευρώ) εμφάνισαν καθυστερήσεις, διάρκειας από δύο έως 52 μήνες.
272. Για την ολοκλήρωση των πέντε ελεγχθέντων αυτοκινητόδρομων στην Ελλάδα και την Ισπανία απαιτήθηκαν πρόσθετοι δημόσιοι πόροι ύψους σχεδόν 1,5 δισεκατομμυρίων ευρώ. Το 30 % περίπου του ποσού αυτού (ήτοι 422 εκατομμύρια ευρώ) διατέθηκε από την ΕΕ. Δεδομένου ότι τα δυνητικά οφέλη δεν επιτεύχθηκαν, η έκθεση εκτιμούσε ότι το ποσό αυτό δαπανήθηκε με αναποτελεσματικό τρόπο. Το σημαντικότερο, δε, είναι ότι η Ελλάδα (η οποία είναι μακράν ο μεγαλύτερος αποδέκτης συνεισφορών της ΕΕ, έχοντας λάβει το 59 % του συνολικού ποσού για όλη την ΕΕ, ή 3,3 δισεκατομμύρια ευρώ), το κόστος ανά χιλιόμετρο των τριών αυτοκινητόδρομων που υποβλήθηκαν σε αξιολόγηση αυξήθηκε έως και κατά 69 %, ενώ παράλληλα το αντικείμενο των έργων μειώθηκε έως και κατά 55 %. Η έκθεση προχωρούσε σε στους ακόλουθους υπολογισμούς για την περίπτωση τριών σημαντικών αυτοκινητοδρόμων στην Ελλάδα:

Πίνακας 3 - Κόστος ελεγχθέντων έργων πριν από και μετά την «επανεκκίνηση»

Κόστος	Αυτοκινητόδρομοι		
	Κεντρικής Ελλάδας	Ολυμπία Οδός	Μορέας
Αρχική πρόβλεψη			
Μήκος σε χλμ.	174,0	365,0	205,0
Συνολικό κόστος του έργου σε εκατ. ευρώ	2 375,0	2 825,0	1 543,0
Συνολικό κόστος του έργου σε εκατ. ευρώ ανά χλμ.	13,7	7,7	7,5
Μετά την επανεκκίνηση			
Μήκος οδού σε χλμ.	79,0	202,0	205,0
Συνολικό κόστος του έργου σε εκατ. ευρώ	1 594,0	2 619,0	1 791,0
Εκ των οποίων:			
Πρόσθετη χρηματοδοτική συνεισφορά του Δημοσίου: 469,9 εκατ. ευρώ	231,4	238,5	-
(εκ των οποίων συγχρηματοδοτούμενα από την ΕΕ: 422,1 εκατ. ευρώ)	203,6	218,5	-
Πληρωμές του Δημοσίου προς τους παραχωρησιούχους: 705,2 εκατ. ευρώ	181,4	439,7	84,1
Συνολικό κόστος έργου σε εκατ. ευρώ ανά χλμ.	20,2	13,0	8,7

273. Η έκθεση αναγνώριζε ότι η εν λόγω κατάσταση εν γένει στις χώρες που ελέχθησαν αποτελούσε πρωτίστως απόρροια της χρηματοπιστωτικής κρίσης, καθώς και της πλημμελούς προετοιμασίας

των έργων από τον εταίρο από τον δημόσιο τομέα, με αποτέλεσμα να συναφθούν πρόωρα συμβάσεις με ιδιώτες παραχωρησιούχους, χωρίς τη δέουσα αποτελεσματικότητα. Οι προκαταρκτικές αναλύσεις είχαν βασιστεί σε υπερβολικά αισιόδοξα σενάρια όσον αφορά τη μελλοντική ζήτηση και χρήση των σχεδιαζόμενων υποδομών, με αποτέλεσμα ο βαθμός χρήσης των έργων να υπολείπεται των προβλέψεων σε ποσοστό έως και 69 % στην περίπτωση των ΤΠΕ και έως και 35 % στην περίπτωση των αυτοκινητόδρομων, χωρίς να λαμβάνεται υπόψη ο κίνδυνος υποχρησιμοποίησης σε μεγάλο βαθμό των αυτοκινητόδρομων στην Ελλάδα μετά την ολοκλήρωσή τους. Η έκθεση αξιολογούσε ως θετικό, από την άλλη πλευρά, το γεγονός ότι εννέα ολοκληρωθέντα έργα τα οποία υποβλήθηκαν σε έλεγχο εμφάνισαν ικανοποιητικά επίπεδα εξυπηρέτησης και συντήρησης, τα οποία μπορούν δυνητικά να διατηρηθούν για την εναπομένονσα διάρκεια των έργων.

274. Για την Ελλάδα όμως 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 παρτίδες, **ώστε να προσελκύονται περισσότεροι προσφέροντες**, τα έργα ΣΔΙΤ προϋποθέτουν ένα ελάχιστο μέγεθος ώστε να δικαιολογείται το κόστος της διαδικασίας και να διευκολύνεται η επίτευξη των οικονομικών 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 λιγότερες 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.**
275. Αυτό προκύπτει σύμφωνα με την Έκθεση ότι συνέβη, παραδείγματος χάριν, στην περίπτωση του αυτοκινητόδρομου Κεντρικής Ελλάδας, το προβλεπόμενο συνολικό κόστος του οποίου ανερχόταν σε 2 375 εκατομμύρια ευρώ. Από τις τέσσερις εταιρείες που κλήθηκαν να υποβάλουν προσφορά το έπραξαν μόνο δύο, αλλά μία μόνον προσφορά αξιολογήθηκε στο τελικό στάδιο της διαδικασίας ανάθεσης. Η διαπραγματευτική θέση του εταίρου από τον δημόσιο τομέα θα ήταν καλύτερη, προκειμένου να επιτύχει ευνοϊκότερους συμβατικούς όρους, εάν είχαν αξιολογηθεί τουλάχιστον δύο προσφέροντες.
276. Επίσης στις περιπτώσεις των περισσότερων από τα ελεγχθέντα έργα, η μέθοδος των ΣΔΙΤ επελέγη χωρίς να προηγηθεί συγκριτική ανάλυση εναλλακτικών επιλογών, όπως με τη χρήση του δείκτη σύγκρισης του δημόσιου τομέα (Public Sector Comparator). Ως αποτέλεσμα, δεν έχει καταδειχθεί ότι αυτή ήταν η επιλογή που εξασφάλιζε τη μέγιστη οικονομική αποδοτικότητα, ούτε και την προστασία του δημόσιου συμφέροντος **διασφαλίζοντας ισότιμους όρους ανταγωνισμού μεταξύ των ΣΔΙΤ και των παραδοσιακών δημόσιων συμβάσεων**. Η κατανομή των κινδύνων μπορεί να επηρεαστεί από τις διαπραγματευτικές ικανότητες των εμπλεκόμενων μερών, με μη ικανοποιητικά αποτελέσματα. Η κατανομή των κινδύνων είτε χαρακτηριζόταν από έλλειψη συνοχής (π.χ. απόδοση 14 % για το επιχειρηματικό κεφάλαιο του εταίρου από τον ιδιωτικό τομέα παρά τη χαμηλή έκθεσή του στον κίνδυνο) είτε ήταν ακατάλληλη, καθώς μεταβιβάστηκαν στον εταίρο από τον ιδιωτικό τομέα υπερβολικοί κίνδυνοι ζήτησης (ήτοι ο κίνδυνος μείωσης της οδικής κυκλοφορίας συνολικά). Άρα η

κατανομή των κινδύνων μπορεί να επηρεαστεί από τις διαπραγματευτικές ικανότητες των εμπλεκόμενων μερών, με μη ανταγωνιστικά αποτελέσματα.

277. Η υλοποίηση έργων μεγαλύτερης κλίμακας αύξησε τον κίνδυνο χαμηλών επιπέδων ανταγωνισμού –με αποτέλεσμα η δημόσια αρχή να περιέρχεται σε θέση εξάρτησης– και τη συνολική πολυπλοκότητα του έργου¹⁸⁷. Η χρηματοδότηση του συνολικού κόστους της κατασκευής μέσω του εταίρου από τον ιδιωτικό τομέα μπορεί να δυσχεράνει και να καθυστερήσει το χρηματοοικονομικό κλείσιμο, να αυξήσει το χρηματοοικονομικό κόστος και να εκθέσει τον εταίρο από τον ιδιωτικό τομέα σε αυξημένους χρηματοοικονομικούς κινδύνους. Ο συνδυασμός διαφορετικών σταδίων σε μία και μοναδική σύμβαση προσθέτει πολύπλοκες απαιτήσεις και κινδύνους στη διαδικασία σύναψης συμβάσεων και μπορεί να προκαλέσει καθυστερήσεις. Η κατανομή των κινδύνων μπορεί να επηρεαστεί από παράγοντες σχετικούς με τη στατιστική αντιμετώπιση του έργου. Η ενδεχόμενη έλλειψη ισότιμων όρων ανταγωνισμού μεταξύ των διάφορων επιλογών σύναψης συμβάσεων μπορεί να οδηγήσει σε μεροληπτικές επιλογές. Η Ανεπαρκής συνεκτίμηση των πτυχών της οικονομικής αποδοτικότητας κατά την επιλογή της μεθόδου των ΣΔΙΤ μπορεί να έχει επιβαρυντικά αποτελέσματα.
278. Η έκθεση κατέληγε στις ακόλουθες προτάσεις: να μην ενθαρρύνεται η εντατικότερη και ευρύτερη χρήση των ΣΔΙΤ έως ότου επιλυθούν τα προβλήματα που εντοπίστηκαν και υλοποιηθούν επιτυχώς, να μετριαστεί ο οικονομικός αντίκτυπος των καθυστερήσεων και των αναδιαπραγματεύσεων στο κόστος των ΣΔΙΤ που βαρύνει τον εταίρο από τον δημόσιο τομέα: η επιλογή της μεθόδου των ΣΔΙΤ να βασίζεται σε τεκμηριωμένες συγκριτικές αναλύσεις όσον αφορά τη βέλτιστη μέθοδο ανάθεσης των σχετικών συμβάσεων· να θεσπιστούν σαφείς πολιτικές και στρατηγικές για τις ΣΔΙΤ· να βελτιωθεί το πλαίσιο της ΕΕ προκειμένου να ενισχυθεί η αποτελεσματικότητα των έργων ΣΔΙΤ.
279. Τέλος υπενθυμίζεται σύμφωνα με τον ΟΟΣΑ¹⁸⁸, ότι οι ανοικτές διαδικασίες διαγωνισμού – που είναι, από τον σχεδιασμό τους, πιο ανταγωνιστικές – προσελκύουν περισσότερους συμμετέχοντες και φαίνεται ότι εξασφαλίζουν υψηλότερες εκπτώσεις. Μια ανοικτή διαδικασία διαγωνισμού προσελκύει, κατά μέσον όρο, 3,5 φορές περισσότερες προσφορές σε σύγκριση με άλλες διαδικασίες· κατ' επέκταση, αυτό καταλήγει σε εκπτώσεις που είναι 4 φορές μεγαλύτερες κατά μέσον όρο.
280. Συνεπώς δεδομένων των ως άνω προκαταρτικών ευρημάτων στην εν λόγω αγορά των συμβάσεων παραχωρήσεων και συμβάσεων ΣΔΙΤ προτείνεται να διερευνηθούν οι σχετικές συνθήκες περαιτέρω για πιθανές αντί-ανταγωνιστικές επιπτώσεις.

Ως προς τις αλλαγές στα τα κριτήρια του άρθρου 86 του ν. 4412/2016 για τα κριτήρια ανάθεσης των συμβάσεων,

281. Σύμφωνα με επιστολή παροχής στοιχείων της Γενικής Γραμματείας Υποδομών του Υπουργείου Υποδομών και Μεταφορών, με τη διάταξη του άρθρου 30 του ν. 4782/2021 δεν μεταβάλλεται κατ' ουσίαν το ισχύον πλαίσιο περί καθορισμού κριτηρίων ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων, ως αυτό έχει καθοριστεί από την Οδηγία 2014/24 και είχε μεταφερθεί στην εθνική έννομη τάξη με

¹⁸⁷ Αυτό συνέβη, παραδείγματος χάριν, στην περίπτωση αυτοκινητόδρομου στην Ελλάδα, όπου από τους τέσσερις υποψηφίους που κλήθηκαν να υποβάλουν προσφορά το έπραξαν μόνο δύο, αλλά μία μόνον προσφορά αξιολογήθηκε στο τελικό στάδιο της διαδικασίας ανάθεσης

¹⁸⁸ Βλ Έκθεση ΟΟΣΑ Αξιολόγηση Συνθηκών Ανταγωνισμού, Ελλάδα, 2017 σελ 99,

τον ν. 4412/2016, παρά γίνονται εντοπισμένες παρεμβάσεις οι οποίες αποσκοπούν κυρίως στον ειδικότερο καθορισμό σαφών κριτηρίων ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων έργων, μέσω της έκδοσης της προβλεπόμενης Υ.Α., κατά τρόπο ενιαίο και στην ομοιογενή εφαρμογή των εν λόγω αντικειμενικών κριτηρίων από τις αναθέτουσες αρχές. Το νέο σύστημα καθορισμού των επιμέρους κριτηρίων ανάθεσης εκτιμάται ότι αφενός θα διευκολύνει τις αναθέτουσες αρχές κατά τον καθορισμό των σχετικών κριτηρίων – δεδομένου ότι θα έχουν στη διάθεσή τους ένα κατ' αρχήν αποδεκτό πλαίσιο κριτηρίων ανάθεσης- και αφετέρου, θα ενισχύσει τη διαφάνεια και την εμπιστοσύνη των ενδιαφερομένων οικονομικών φορέων στις διαδικασίες ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων έργων, καθόσον τούτοι θα μπορούν να λαμβάνουν υπόψη τους ένα κατ' αρχήν προβλέψιμο πλαίσιο καθορισμού των κριτηρίων ανάθεσης.

282. Σε ότι αφορά τις ως άνω αλλαγές στα κριτήρια των συμβάσεων και όπως εταιρεία του κλάδου εκτιμούσε ανωτέρω δύναται να είναι διττές οι συνέπειες του προτεινόμενου περιορισμού της ευχέρειας των αναθετουσών αρχών ως προς τον καθορισμό των κριτηρίων ανάθεσης κάθε συγκεκριμένης σύμβασης. Ο γενικός προσδιορισμός των κριτηρίων ανάθεσης σε κεντρικό επίπεδο και, μάλιστα, κατά τρόπο καταρχήν υποχρεωτικό για όλες τις αναθέτουσες αρχές θα μπορούσε να ενισχύσει την ασφάλεια δικαίου και τη διαφάνεια στην οικεία αγορά, με προφανείς θετικές συνέπειες ως προς την άνοιγμα στον ελεύθερο ανταγωνισμό και την ανάπτυξη πραγματικού ανταγωνισμού.
283. Ωστόσο η σχεδόν πλήρης στέρηση από κάθε αναθέτουσα αρχή της ευχέρειας να προβλέπει στα δεδομένα κάθε σύμβασης τα κατάλληλα κριτήρια ανάθεσης μπορεί να επιφέρει αντίστροφα αποτελέσματα, δεδομένου ότι οι όροι ανταγωνισμού θα έχουν παγιωθεί σε κεντρικό επίπεδο και ο ανταγωνισμός στην οικεία αγορά που καταρχήν διαμορφώνεται στο επίπεδο ανάθεσης κάθε συγκεκριμένης σύμβασης θα είναι υπέρμετρα προβλέψιμος και, κατά τούτο, πιο ευεπίφορος στρεβλώσεων. Είναι δε κρίσιμο να διασφαλισθεί η ευχέρεια της αναθέτουσας αρχής να λάβει υπ' όψιν της τη φύση και την ιδιαιτερότητα της εκάστοτε σύμβασης, εξετάζοντας την κάθε μία ξεχωριστά και επιλέγοντας για κάθε μία από αυτές το πλέον κατάλληλο κριτήριο, ώστε να διασφαλισθεί ο ελεύθερος ανταγωνισμός και η επιλογή της καλύτερης προσφοράς¹⁸⁹.
284. 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**

VIII ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑ

285. Σύμφωνα με την προηγηθείσα 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

¹⁸⁹ Η εταιρεία παρέπεμπε στην απόφαση ΔΕΚ της 07ης Οκτωβρίου 2004, C-247/02, Sintesi Spa κατά Autorita per la Vigilanza sui Lavori Pubbl, Συλλογή 2004, σελ. 1-09215

τα συνολικά της συμφέροντα και από τις δυο μαζί επενδύσεις στις ανταγωνίστριες εταιρείες. Παλαιότερες ή πιθανώς μέλλουσες κινήσεις της REGGEBORGH όπως π.χ. η πρόταση για αλλαγή του ΔΣ της ΕΛΛΑΚΤΩΡ ή η πρόσφατη πρόταση για αύξηση μετοχικού κεφαλαίου έως και 120 εκ ευρώ (για την επικείμενη γενική συνέλευση των μετόχων στις 02/04/2021 η οποία εν τέλει αναβλήθηκε για τις 22/04/2021) συνεπικουρούν και ενδεχομένως ενισχύσουν ή διαλευκάνουν καλύτερα τα κίνητρα επένδυσης και το ρόλο του επενδυτικού ομίλου στις δυο ανταγωνίστριες εταιρείες παράλληλα.

286. Αντίστοιχα, κινήσεις λοιπών μετόχων ή νέων επενδυτών και αλλαγή της μετοχικής σύνθεσης ή εταιρικής διακυβέρνησης των δυο εταιρειών ενδέχεται να αλλάξει τη συνολική εκτίμηση του μεγέθους και προοπτικής πιθανού ρίσκου για στρέβλωση του ανταγωνισμού λόγω των κοινών οριζόντιων συμμετοχών της REGGEBORGH. 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
 - Συντονισμένα αποτελέσματα εναρμονισμένης συμπεριφοράς
287. Η ποσοτική ανάλυση των αντι-ανταγωνιστικών κινδύνων από τις κοινές συμμετοχές μειωψήφιας στην περίπτωση των εταιρειών ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ – ΕΛΛΑΚΤΩΡ, ως εκπονήθηκε από την ομάδα των εμπειρογνομόνων είχε στόχο να καταδείξει ότι δύναται ελλείψει της κοινής ιδιοκτησίας να προκύψει αύξηση του αριθμού των επιχειρήσεων που ανταγωνίζονται στην αγορά που συνεπακόλουθα θα προκαλούσε αύξηση του αριθμού των συμμετεχόντων η οποία δύναται να έχει θετικά αποτελέσματα για τις διαγωνιστικές διαδικασίες των δημοσίων διαγωνισμών.
288. Με την ποσοτική ανάλυση επίσης έγινε διερεύνηση των επιπτώσεων της διαδικασίας δημοσίων συμβάσεων στο αποτέλεσμα της διαγωνιστικής διαδικασίας. Διερευνήθηκε η σημασία του βαθμού ανταγωνισμού για ένα έργο, όπως μετράται από τον αριθμό των προσφορών που έχουν υποβληθεί στο πλαίσιο κάθε διαγωνισμού, για το τελικό αποτέλεσμα. Δεδομένου ότι φαίνεται να συμμετέχουν κατά μέσο όρο περισσότερες εταιρείες στους διαγωνισμούς που αφορούν την 6^η τάξη, εάν ο ίδιος αριθμός εταιρειών θα μπορούσαν να υποβάλλουν προσφορές στους διαγωνισμούς δημοσίων έργων της 7^{ης} τάξης, θα αυξάνονταν δυνητικά και αποτελεσματικά ο αριθμός των οικονομικών προσφερόντων κατά περίπου 56%¹⁹⁰. Επιπλέον θα μπορούσε να συνεπάγεται μια θετική μεταβολή στην έκπτωση προς όφελος της διαγωνιστικής διαδικασίας και εξοικονόμηση πόρων. Ο αποτελεσματικός ανταγωνισμός μπορεί να ενισχυθεί περαιτέρω εφόσον ανταποκριθεί επαρκής αριθμός αξιόπιστων προσφερόντων στην πρόσκληση υποβολής προσφορών, με κίνητρο να ανταγωνιστούν για τη σύμβαση.
289. Για λόγους πληρότητας επισημαίνεται ότι έχει υποστηριχθεί ότι η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, ενώ ανέλυσε την θεωρία της κοινής συμμετοχής σε πρόσφατες αποφάσεις συγκεντρώσεων,¹⁹¹ δεν βασίστηκε μόνο στη θεωρία αυτή για την ανάλυση πιθανού αντιανταγωνιστικού

¹⁹⁰ Βλ Έκθεση ΟΟΣΑ Αξιολόγηση Συνθηκών Ανταγωνισμού Ελλάδα, 2017 σελ 103. Σύμφωνα με την εν λόγω έκθεση **μια επιπλέον συμπληρωματική προσφορά οδηγεί σε αύξηση 14,7% στο επίπεδο της προσφερόμενης από τον νικητή έκπτωσης.**

¹⁹¹ Βλ. υπ ανωτέρω.

αποτελέσματος, ιδιαίτερα στο συγκεκριμένο θεσμικό πλαίσιο του ελέγχου των συγκεντρώσεων, λαμβάνοντας υπόψη τον κίνδυνο δικαστικής προσβολής.¹⁹² Επισημαίνεται όμως εδώ ότι η συγκεκριμένη νομολογία αφορά τη δυνατότητα οι πρακτικές των συγκεκριμένων επιχειρήσεων που συγχωνεύονται να ελεγχθούν μετέπειτα υπό το πρίσμα των άρθρων 101 και 102 ΣΛΕΕ (και αντιστοίχως τα άρθρα 1 και 2 ν 3959/2011)¹⁹³, δηλαδή η παρουσία του ελέγχου εκ των υστέρων μπορεί να περιορίσει την ανάγκη επέμβασης εκ των προτέρων από την Επιτροπή Ανταγωνισμού με τον έλεγχο των συγκεντρώσεων, κάτι το οποίο όμως δεν μπορεί να υποτεθεί για την περίπτωση της κανονιστικής του άρθρου 11 ν 3959/2011, η οποία, όπως αναφέρθηκε προηγουμένως, αφορά περιπτώσεις όπου η εφαρμογή των άρθρων 1, 2 και 5 μέχρι 10 δεν επαρκεί για τη δημιουργία συνθηκών αποτελεσματικού ανταγωνισμού .

290. Επιπλέον τα λοιπά ζητήματα που εντοπίστηκαν ανωτέρω εκ του νέου νομοθετικού πλαισίου, λαμβανομένων υπόψη και των προβληματισμών που εξέφρασαν εταιρείες του κλάδου για τις επιπτώσεις τους στις ανταγωνιστικές συνθήκες, πιθανώς να πρέπει να αξιολογηθούν από πλευράς συνεπειών στη δομή του ανταγωνισμού στον κλάδο στο πλαίσιο της γνωμοδοτικής αρμοδιότητας της Επιτροπής Ανταγωνισμού κατ' αρ. 23 του ν.3959/2011¹⁹⁴ και τα οποία συνοπτικά **κατ' αρχάς** αφορούν στα κάτωθι:

- Το θέμα της ρύθμισης των ασυνήθιστα χαμηλών προσφορών ως άνω αναλύθηκε
- Το ζήτημα της επαναφοράς του θεσμού της κατασκευαστικής κοινοπραξίας
- Τις αλλαγές στα τα κριτήρια του άρθρου 86 του ν. 4412/2016 για τα κριτήρια ανάθεσης των συμβάσεων,

¹⁹² Burnside and Kidane, *οπ. .*, 53, με αναφορά στις υποθέσεις Υπόθεση C-12/03 P Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων κατά Tetra Laval BV [2005], παρ. 39; Υπόθεση Case C-413/06 P Bertelsmann and Sony Corp of America v Independent Music Publishers and Labels Association (Impala) [2008] ECLI:EU:C:2008:392, παρ. 69.

¹⁹³ Βλ. σχετικά, Υπόθεση C-12/03P, *Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων/ Tetra Laval* (2005), ECLI:EU:C:2005:87.

¹⁹⁴ Σύμφωνα 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 ανταγωνιστικές 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.

- 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.

291. Τέλος προτείνεται 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. 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.

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ 1

Στη συνέχεια παρατίθενται τα σημαντικότερα έργα ανά Περιφέρεια της χώρας, οι διαγωνιστικές διαδικασίες ανάθεσης των οποίων πρόκειται να προκηρυχθούν ή έχουν προκηρυχθεί πρόσφατα ή τα έργα βρίσκονται σε εξέλιξη.

Για την περιφέρεια της Κρήτης

- **Βόρειος Οδικός Άξονας Κρήτης (ΒΟΑΚ)**
Το συνολικό κόστος κατασκευής, με την προσθήκη των τμημάτων μέχρι το Κολυμπάρι και τον Άγιο Νικόλαο, υπερβαίνει τα 1,7 δισ. ευρώ. Το έργο βρίσκεται στο στάδιο της οριστικοποίησης των μελετών και των αδειοδοτήσεων για να ολοκληρωθούν ή να ξεκινήσουν (στα τμήματα που προστέθηκαν) οι διαγωνισμοί.
- **Ηλεκτρική διασύνδεση της Κρήτης με το ηπειρωτικό σύστημα από τον ΑΔΜΗΕ.**
Το κόστος του έργου ξεπερνά το 1,3 δισ. ευρώ, συμβασιοποιήθηκε τον Ιούνιο του 2020 και τα έργα είναι σε εξέλιξη.
- **Το νέο αεροδρόμιο στο Καστέλι** (με σύμβαση αραχώρησης) αξίας 480 εκατ. ευρώ, υπογράφηκε η σύμβαση παραχώρησης το Φεβρουάριο του 2020 με προβλεπόμενη ολοκλήρωση το 2025.
- **Το έργο ΣΔΙΤ για φοιτητικές εστίες στο Πανεπιστήμιο Κρήτης** με 250 εκατ. ευρώ. έχει ολοκληρωθεί η φάση προεπιλογής και έπεται η επόμενη φάση.
- **Μονάδα Επεξεργασίας Απορριμμάτων Χερσονήσου Κρήτη** με 57,3 εκατ. ευρώ. από την πρώτη φάση προκρίθηκαν οι 4 εταιρείες που είχαν εκδηλώσει αρχικά ενδιαφέρον, ακολούθησαν προδικαστικές προσφυγές κατά τις οποίες ωστόσο δεν αποκλείστηκε κανείς από τους συμμετέχοντες. Ο ανταγωνιστικός διάλογος που θα ακολουθήσει πρόκειται να οριστικοποιήσει το αντικείμενο του έργου, αφήνοντας για το τέλος τις οικονομικές προσφορές που θα κρίνουν τον ανάδοχο του έργου.
- **Κατασκευή Μονάδας Μηχανικής Διαλογής και Κομποστοποίησης Οργανικού Κλάσματος - Λειτουργία Μονάδας (Β' φάση-στάδιο 1) - Υποβολή Προσφοράς Β1 Σταδίου, (Φοδσα Βορ. Πεδιάδας)** προϋπολογισμού 33,8 εκατ. ευρώ, 46,2 εκατ. ευρώ με προαίρεση. Αναμονή έκδοσης απόφασης ΑΕΠΠ/αναμονή ολοκλήρωσης Β1 βάσης.
- Εγκρίθηκε από την Διυπουργική Επιτροπή ΣΔΙΤ για την Κρήτη η **κατασκευή των δύο Δικαστικών Μεγάρων Ηρακλείου και Χανίων, καθώς και η ανακατασκευή του Δικαστικού Μεγάρου Ρεθύμνου**, συνολικού προϋπολογισμού 121 εκατομμυρίων ευρώ. Η προκήρυξη του διαγωνισμού αναμένεται τον Μάιο του 2021 και αναθέτουσα Αρχή για θα είναι η Γενική Γραμματεία Υποδομών.

Για την περιφέρεια Πελοποννήσου

- **Ο διαγωνισμός για το έργο-ΣΔΙΤ Καλαμάτα-Πύλος-Μεθώνη.** Έχει ολοκληρωθεί η φάση προεπιλογής. Αφορά τη διαπλάτυνση του υφιστάμενου άξονα και έχει κόστος 255 εκατ. ευρώ.
- **Σε αναμονή η έναρξη έργου ΣΔΙΤ για την κατασκευή τριών μονάδων απορριμμάτων** Αφορά έργο αξίας άνω των 160 εκατ. ευρώ. Έχει οριστεί ανάδοχος και βρίσκεται σε εξέλιξη

Για την περιφέρεια Δυτικής Ελλάδας

- **Η Σιδηροδρομική γραμμή Αίγιο-Ρίο-Νέο Λιμάνι Πάτρας** (με υπογειοποιημένο τμήμα που ξεπερνά τα 5χλμ) Αν σε αυτό προστεθούν και οι εργολαβίες από το Αίγιο μέχρι το Ρίο το συνολικό κόστος των έργων ξεπερνά τα 550 εκατ. ευρώ. **Πρόκειται να δημοπρατηθεί.**
- **Οδικό έργο Πάτρα-Πύργος** (προϋπολογισμού 300 εκατ. ευρώ) Οι εργασίες ξεκινούν το α εξάμηνο του 21 για την βελτίωση της οδικής ασφάλειας στο υφιστάμενο οδικό δίκτυο (αξίας 30 εκατ. ευρώ). Το χρονοδιάγραμμα υλοποίησης προβλέπει μέχρι τον Σεπτέμβριο του 2022 να έχει κατασκευαστεί το τμήμα Μιντιλόγλι – Κάτω Αχαΐα, μέχρι τον Μάρτιο του 2023 να είναι έτοιμο το τμήμα Κάτω Αχαΐα – Πύργος και το πρώτο εξάμηνο του 2024 να έχει ολοκληρωθεί το έργο. Όσον αφορά τους οδικούς άξονες «Πύργος – Καλό Νερό – Τσακώνα» και «Τρίπολη – Λαγκάδια- Αρχαία Ολυμπία», γίνονται προσπάθειες να εξασφαλιστεί χρηματοδότησή τους

- **Οδικό έργο Άκτιο-Αμβρακία** (προϋπολογισμού 150 εκατ. ευρώ) Η σύμβαση υπεγράφη τον Δεκέμβριο του 2020.
- **Ηλεκτροκίνηση Σιδηροδρομικού Τμήματος Κιάτο-Ροδοδάφνη** 83εκατ.ευρώ. Σε εξέλιξη ύστερα από δικαστική διαμάχη.

Για την περιφέρεια Ιονίων Νήσων

- **Κατασκευή Μονάδας Προεπεξεργασίας Απορριμμάτων & Κομποστοποίησης (ΜΟΠΑΚ) Δ. Λευκάδας**, προϋπολογισμού 7,9 εκατ. ευρώ, 15,3 εκατ. ευρώ με προαίρεση. Αναμονή αποσφράγισης οικονομικών προσφορών
- **Ιόνια Νησιά: Υποθαλάσσια σύνδεση Λευκάδας-Αιτωλοακαρνανίας** Το κόστος έχει εκτιμηθεί κατά το παρελθόν σε περίπου 50 εκατ.ευρώ. Το έργο αναμένεται να δημοπρατηθεί.
- Προκηρύχθηκε από την Περιφέρεια Ιονίων Νήσων το έργο της **κατασκευής του τουριστικού καταφυγίου σκαφών αναψυχής στη θέση Σπηλιά Κέρκυρας** («Καφέ Γυαλί»). Τα χερσαία έργα υποδομής στο «Καφέ Γυαλί» είναι συνολικού προϋπολογισμού 9.5 εκατ. ευρώ και η προθεσμία για την υποβολή των προσφορών είναι μέχρι και τις 31 Μαρτίου 2021.

Για την περιφέρεια Ηπείρου

- **Η επέκταση της Ιόνιας Οδού**, θα φτάσει την Ιόνια στα σύνορα με την Αλβανία και θα επιτρέψει και την σύνδεση της με τη ΒΠΠΕ Ιωαννίνων και τα Ζαγοροχώρια. Το κόστος έχει εκτιμηθεί σε περίπου 350 εκατ.ευρώ. Αναμένονται εξελίξεις τόσο στο κομμάτι της ωρίμανσης του έργου αλλά και την πολιτική απόφαση για την υλοποίηση του.

Για την περιφέρεια Δυτικής Μακεδονίας

- **Βόρειο τμήμα Ε65, Τρίκαλα-Εγνατία**
Το κόστος του εκτιμάται ότι ξεπερνά τα 400 εκατ.ευρώ και αναμένεται η έγκριση από την Κομισιόν για να ξεκινήσει η κατασκευή του. Το βόρειο τμήμα του Ε65, ξεκινά από τα Τρίκαλα και καταλήγει στην περιοχή των Γρεβενών, σε σύνδεση με την Εγνατία Οδό. Το έργο θα το αναλάβει η ΤΕΡΝΑ μιας και το τμήμα αυτό είναι (όπως και το νότιο) αναβαλλόμενο της παραχώρησης του Ε65.
- **Εγνατία οδός: Λειτουργία και συντήρηση του αυτοκινητοδρόμου στον δυτικό τομέα και τον κάθετο άξονα Α29 (2020 - 2022)**. Προϋπολογισμού 60,5 εκατ. ευρώ. Ο διαγωνισμός βρίσκεται σε εξέλιξη.
- **Εγνατία οδός: Λειτουργία και Συντήρηση του Αυτοκινητοδρόμου στον Ανατολικό Τομέα και στους Κάθετους Άξονες Α1, Α25 & Α23 (2020-2022)** Προϋπολογισμού 52,4 εκατ. ευρώ. Ο διαγωνισμός βρίσκεται σε εξέλιξη.

Για την περιφέρεια Κεντρικής Μακεδονίας

- **Νέα Σιδηροδρομική Γραμμή Θεσσαλονίκη-Καβάλα-Ξάνθη**
Το κόστος του εκτιμάται σε 1,3 δισ.ευρώ. Χρειάζεται να ωριμάσει μελετητικά και να βρεθεί και το χρηματοδοτικό μείγμα για να μπορέσει να υλοποιηθεί.
- **Εργο-ΣΔΙΤ για το flyover στην ανατολική πλευρά της Περιφερειακής Θεσσαλονίκης** με κόστος άνω των 400 εκατ.ευρώ. Η διαγωνιστική διαδικασία βρίσκεται σε εξέλιξη.
- **Ολοκλήρωση του έκτου προβλήτα στον ΟΛΘ** με κόστος 170 εκατ.ευρώ. Η διαγωνιστική διαδικασία βρίσκεται σε εξέλιξη.
- **Κάθετος Άξονας 56 — Ολοκλήρωση σύνδεσης αυτοκινητοδρόμου Π.Α.Θ.Ε. και Εγνατίας Οδού με τον 6ο προβλήτα λιμένα Θεσσαλονίκης, και το οδικό δίκτυο της περιοχής Καλοχωρίου**. Προϋπολογισμός 59,7 εκατ. ευρώ. Ο διαγωνισμός βρίσκεται σε εξέλιξη.
- **Αναβάθμιση της Ανατολικής Εσωτερικής Περιφερειακής Θεσσαλονίκης με Σ.Δ.Ι.Τ.** προϋπολογισμού 373,2 εκατ. ευρώ. Έχει ολοκληρωθεί η προεπιλογή και βρίσκεται σε εξέλιξη.
- **Υλοποίηση Φράγματος Χαβρία Χαλκιδικής, Εγκαταστάσεων Επεξεργασίας Νερού και δικτύων με Σ.Δ.Ι.Τ.** προϋπολογισμού 85,4 εκατ. ευρώ. Έχει ολοκληρωθεί η προεπιλογή και βρίσκεται σε εξέλιξη.

- **Κατασκευή της Β' φάσης και αναβάθμιση της εγκατάστασης επεξεργασίας στραγγισμάτων (ΕΕΣ) του ΧΥΤ Κιλκίς**, προϋπολογισμού 5,6 εκατ ευρώ, 6,9 εκατ. ευρώ με προαίρεση, αναμონή αποσφράγισης προσφορών σε εξέλιξη.
- Εγκρίθηκε από την Διυπουργική Επιτροπή ΣΔΙΤ για την Κεντρική Μακεδονία η **κατασκευή τριών νέων Δικαστικών Μεγάρων στις Σέρρες, στην Έδεσσα και στο Κιλκίς**, καθώς και η ανακατασκευή του Δικαστικού Μεγάρου Θεσσαλονίκης, συνολικού προϋπολογισμού 120 εκατομμυρίων ευρώ. Η προκήρυξη του διαγωνισμού αναμένεται τον Μάιο του 2021 και αναθέτουσα Αρχή για θα είναι η Γενική Γραμματεία Υποδομών

Για την περιφέρεια Ανατολικής Μακεδονίας Θράκης:

- **Αναβάθμιση σιδηροδρομικής γραμμής Αλεξανδρούπολη-Ορμένιο**
Μέσω ανταγωνιστικού διαλόγου, ως τμήμα της γραμμής Αλεξανδρούπολη - Μπουργκάς. Το κόστος έχει εκτιμηθεί σε 300 εκατ.ευρώ. Αναμένεται η δημοπράτηση του έργου.
- **Έργο-ΣΔΙΤ για φοιτητικές εστίες στο Πανεπιστήμιο Θράκης**
Το κόστος εκτιμάται σε 110 εκατ.ευρώ. και βρίσκεται σε εξέλιξη η διαγωνιστική διαδικασία
- **Πλωτός τερματικός σταθμός υδροποιημένου φυσικού αερίου (FSRU) Αλεξανδρούπολης.**
Στη μετοχική σύμπραξη της Gastrade, της εταιρείας που θα υλοποιήσει το έργο, μετέχουν ισότιμα ο όμιλος Κοπελούζου, η ΔΕΠΙΑ Εμπορίας, η Bulgartrans Gaz, η Gaslog και ο ΔΕΣΦΑ (Διαχειριστής Εθνικού Συστήματος Φυσικού Αερίου). Το επενδυτικό κόστος για την κατασκευή και λειτουργία του FSRU Αλεξανδρούπολης υπολογίζεται στα 380 εκατ. ευρώ. Η χρηματοδότηση είναι εξασφαλισμένη και θα προέλθει από ίδια κεφάλαια των πέντε εταίρων, από τραπεζικό δανεισμό ο οποίος έχει συμφωνηθεί με μια από τις συστημικές τράπεζες της χώρας καθώς και με κοινοτική επιχορήγηση, μέσω ΕΣΠΑ.

Για την περιφέρεια Νοτίου Αιγαίου

- **Ολοκληρωμένο Σύστημα Διαχείρισης Απορριμμάτων Νήσου Ρόδου**, προϋπολογισμού 30,8 εκατ. ευρώ. Αναμένεται η δημοπράτηση του έργου.
- **Ο νέος λιμένας στην Πάρο.** Το έργο βρίσκεται στο στάδιο μελετών
- **Η Δ' φάση για την ηλεκτρική διασύνδεση των Κυκλάδων** Το έργο βαιίνει προς δημοπράτηση αφορά την σύνδεση της Σαντορίνης με τη Νάξο και κατ' επέκταση με το Ηπειρωτικό Ηλεκτρικό Σύστημα. Μαζί θα ενταχθούν και τα νησιά Φολέγανδρος, Μήλος και Σέριφος. Το έργο έχει εκτιμώμενη αξία με ΦΠΑ 124 εκατ. ευρώ (ποσό χωρίς ΦΠΑ 100 εκατ. ευρώ) και Αναθέτουσα Αρχή είναι ο ΑΔΜΗΕ. Η δημοπράτηση του έργου θα πραγματοποιηθεί κατόπιν σχετικής ανακοίνωσης από τον ΑΔΜΗΕ.

Για την περιφέρεια Αττικής

- **Επεκτάσεις Αττικής Οδού** Πρόκειται για τις επεκτάσεις της Λ. Κύμης, εκείνη προς Ραφήνα και μέχρι τη Λ.Βουλαγαμένης που εκτιμώνται σε 1 δισ.ευρώ. Οι διαγωνισμοί τους αναμένονται από το 2021.
- **Γραμμή 4 του Μετρό** (1,8 δισ.ευρώ). Η διαγωνιστική διαδικασία βρίσκεται σε εξέλιξη.
- **Υποθαλάσσια Σαλαμίνας. Έργο παραχώρησης** (400 εκατ.ευρώ). Η διαγωνιστική διαδικασία βρίσκεται σε εξέλιξη.
- **Η Α' φάση για την ανάπλαση του φαληρικού όρμου βρίσκεται σε εξέλιξη ενώ αναμένεται η Β' και Γ' φάση του έργου** (περίπου 150 εκατ.ευρώ). Η διαγωνιστική διαδικασία βρίσκεται σε εξέλιξη.
- **Αντιπλημμυρική θωράκιση Ρέματος Εσχατιάς, τμήμα Ευρυρίδων-Λεωφόρος Πάρνηθος** (86,2 εκατ.ευρώ) (έχει οριστεί ανάδοχος 11/2020)
- **Δίκτυα-Αγωγοί Ακαθάρτων σε Σπάτα-Αρτέμιδα** 86 εκατ.ευρώ. Το έργο βρίσκεται σε εξέλιξη.
- **Δίκτυα-Αγωγοί Ακαθάρτων σε Ραφήνα-Πικέρμι** 79εκατ.ευρώ. Το έργο βρίσκεται σε εξέλιξη.
- **Αποχετευτικό Δίκτυο Παλλήνης** 71,9εκατ.ευρώ. Το έργο βρίσκεται σε εξέλιξη.
- **Διευθέτηση Ρέματος Ερασινού Ανατολικής Αττικής** 48,6εκατ.ευρώ. Το έργο βρίσκεται σε εξέλιξη.

- Σχεδιασμός, κατασκευή, χρηματοδότηση, συντήρηση, λειτουργία και προμήθεια εξοπλισμού, για την ανέγερση κτιρίου παροχής υπηρεσιών εξατομικευμένης ιατρικής μέσω Σ.Δ.Ι.Τ. προϋπολογισμού 71,8 εκατ. ευρώ. Βρίσκεται σε εξέλιξη ο διαγωνισμός.
- Αναβάθμιση και Λειτουργία του ΕΜΑ Άνω Λιοσίων και μετατροπή αυτού σε "Πράσινο Εργοστάσιο" - Β' ΦΑΣΗ ΣΤΑΔΙΟ Ι, προϋπολογισμού 52,3 εκατ. ευρώ, 104,7 εκατ. ευρώ με προαίρεση, Αναμονή απόφασης πρακτικό Β1 φάσης, σε εξέλιξη
- Μελέτη, κατασκευή έργων για την α' φάση αποκατάστασης της ΟΕΔΑ Δυτικής Αττικής και μεταβατικής διαχείρισης αποβλήτων - Β.2 φαση, προϋπολογισμού 31,2 εκατ. ευρώ, Αναμονή ολοκλήρωσης Β2 φάσης, πρόσκλησης για υπογραφή σύμβασης.
- Προς τα τέλη του έτους αναμένεται η βόρειο-δυτική επέκταση της Γραμμής 2 του Μετρό της Αθήνας από την Ανθούπολη στον Άγιο Νικόλαο στο Ίλιον από την Αττικό Μετρό. Το έργο έχει κόστος που πλησιάζει τα 400 εκατ. ευρώ και έχει προενταχθεί στο Ε.Π. του Περιβάλλοντος του νέου ΕΣΠΑ 2021-2027.
- Σε αναμονή είναι η προκήρυξη ΣΔΙΤ για το έργο «Διαχείριση – Λειτουργία και Συντήρηση του Εξωτερικού Υδροδοτικού Συστήματος (Ε.Υ.Σ.) Αθήνας» αφορά ειδικότερα στη διαχείριση, λειτουργία και συντήρηση των κεντρικών υποδομών του νερού (πηγές, ταμιευτήρες, υδραγωγεία κ.λ.π.).

Για την περιφέρεια Στερεάς Ελλάδας

- **Παράκαμψη Χαλκίδας** Προϋπολογισμού 200 εκατ.ευρώ πρόκειται να δημοπρατηθεί.
- Επίσης υπό κατασκευή είναι το νότιο τμήμα του **Ε65 Λαμία-Ξυνιάδα** με εκτιμώμενη ολοκλήρωση τα τέλη του 2021.

Για την περιφέρεια Θεσσαλίας

- **Φοιτητικές Εστίες Πανεπιστημίου Θεσσαλίας**
Έργο-ΣΔΙΤ για τις φοιτητικές εστίες του Πανεπιστημίου Θεσσαλίας (105 εκατ.ευρώ). Βρίσκεται σε εξέλιξη η διαγωνιστική διαδικασία.
- **Σηματοδότηση-Ηλεκτροκίνηση στο τμήμα Παλαιοφάρσαλος-Καλαμπάκα** (54 εκατ. ευρώ). Είναι σε εξέλιξη η διαγωνιστική διαδικασία.
- **Ηλεκτροκίνηση στο τμήμα Λάρισα-Βόλος** (Αναμένεται να δημοπρατηθεί).
- **Οι τρεις μονάδες απορριμμάτων στην Περιφέρεια Θεσσαλίας.** Για την πρώτη μονάδα στα Τρίκαλα (25 εκατ. ευρώ) είναι γνωστές οι 5 υποψήφιες εταιρείες οι αιτήσεις των οποίων βρίσκονται στο στάδιο της αξιολόγησης των τεχνικών προσφορών. Το επόμενο έργο που πρόκειται να δημοπρατηθεί εντός το 2021 στη Θεσσαλία είναι η μονάδα απορριμμάτων στη Λάρισα με το ύψος της δημόσιας δαπάνης να ανέρχεται στα 22,4 εκατ. (ποσό με ΦΠΑ). Η τρίτη μονάδα απορριμμάτων στη Θεσσαλία στο Βόλο, αν και έχει καθυστερήσει, πρόκειται να δημοπρατηθεί το επόμενο διάστημα ίσως και αυτή εντός του 2021.
- Εγκρίθηκε από την Διυπουργική Επιτροπή ΣΔΙΤ για την Κεντρική Ελλάδα η κατασκευή δύο Δικαστικών Μεγάρων στη Λαμία και στον Βόλο, καθώς και η ανακατασκευή τριών υφιστάμενων Δικαστικών Μεγάρων στη Λάρισα, στην Καρδίτσα και στα Τρίκαλα, συνολικού προϋπολογισμού 69 εκατομμυρίων ευρώ. Η προκήρυξη του διαγωνισμού αναμένεται τον Μάιο του 2021 και αναθέτουσα Αρχή για θα είναι η Γενική Γραμματεία Υποδομών

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ 2

Προϋποθέσεις κατάταξης στο μητρώο εργοληπτικών επιχειρήσεων ΜΗΕΕΔΕ:

- Ίδια Κεφάλαια
- Κύκλος εργασιών 3 ετίας
- Κατασκευαστική εμπειρία 5 ετίας
- Στελέχωση με μηχανικούς του ΜΕΚ
- Αναπόσβεστη αξία παγίων

ΤΑΞΕΙΣ	ΟΙΚΟΝ. & ΧΡΗΜ/ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΕΠΑΡΚΕΙΑ	ΕΛΑΧΙΣΤΟΣ ΚΥΚΛΟΣ ΕΡΓΑΣΙΩΝ ΤΡΙΕΤΙΑΣ	ΕΛΑΧ. ΕΜΠΕΙΡΙΑ ΑΝΑ ΚΑΤΗΓΟΡΙΑ 5ΕΤΙΑΣ	ΣΤΕΛΕΧΩΣΗ ΑΝΑ ΚΑΤΗΓΟΡΙΑ ΕΡΓΟΥ	
A1				1 ΜΕΚ Α	
A2				1 ΜΕΚ Β ή 2 ΜΕΚ Α	
1η	Βεβαίωση τράπεζας/ίδια κεφάλαια 50.000€ ή πάγια 50.000€	150.000	62.000	1 ΜΕΚ Γ' ή 2 ΜΕΚ Β' ή 1 ΜΕΚ Β & 2 ΜΕΚ Α'	
2η	Βεβαίωση τράπεζας/ίδια κεφάλαια 100.000€ & πάγια 50.000€	300.000	125.000	1 ΜΕΚ Δ ή 2 ΜΕΚ Γ ή 1 ΜΕΚ Γ & 2 ΜΕΚ Β	
3η	Ίδια κεφάλαια 375.000€ & πάγια 125.000€	750.000	312.000	1 ΜΕΚ Δ & 1 ΜΕΚ Β ή 1 ΜΕΚ Γ & 3 ΜΕΚ Β	
4η	Ίδια κεφάλαια 750.000€ & πάγια 250.000€	1.500.000	625.000	2 ΜΕΚ Δ ή 1 ΜΕΚ Δ & 2 Γ ή 1 ΜΕΚ Δ & 1 Γ & 2 Β	
5η	Ίδια κεφάλαια 2.200.000€ & πάγια 730.000€	4.400.000	1.830.000	3 ΜΕΚ Δ ή 2 ΜΕΚ Δ & 2 ΜΕΚ Γ ή 2 ΜΕΚ Δ & 1 ΜΕΚ Γ & 2 ΜΕΚ Β	Ανά κατηγορία 2 ΜΕΚ Δ μπορούν να αντικατασταθούν με 4 ΜΕΚ Γ και 2 ΜΕΚ Γ με 4 ΜΕΚ Β
6η	Ίδια κεφάλαια 4.400.000€ & πάγια 1.460.000€	8.800.000	3.660.000	4 ΜΕΚ Δ ή 3 ΜΕΚ Δ & 2 ΜΕΚ Γ ή 3 ΜΕΚ Δ & 1 ΜΕΚ Γ & 2 ΜΕΚ Β	Ανά κατηγορία 2 ΜΕΚ Δ μπορούν να αντικατασταθούν με 4 ΜΕΚ Γ και 2 ΜΕΚ Γ με 4 ΜΕΚ Β
7η	Ίδια κεφάλαια 44.000.000€ & πάγια 15.000.000€	88.000.000	36.600.000	7 ΜΕΚ Δ ή 6 ΜΕΚ Δ & 2 ΜΕΚ Γ ή 6 ΜΕΚ Δ & 1 ΜΕΚ Γ & 2 Β	Ανά κατηγορία 3 ΜΕΚ Δ μπορούν να αντικατασταθούν με 6 ΜΕΚ Γ και 3 ΜΕΚ Γ με 6 ΜΕΚ Β
ΟΡΙΑ ΕΚΤΙΜΩΜΕΝΗΣ ΑΞΙΑΣ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ ΕΡΓΩΝ			ΒΑΣΙΚΕΣ ΚΑΤΗΓΟΡΙΕΣ ΕΡΓΩΝ ΓΙΑ ΚΑΤΑΤΑΞΗ	ΕΞΕΙΔΙΚΕΥΜΕΝΕΣ ΚΑΤΗΓΟΡΙΕΣ ΕΡΓΩΝ ΓΙΑ ΚΑΤΑΤΑΞΗ	
ΤΑΞΕΙΣ	ΑΞΙΑ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ				

ΜΗ ΕΜΠΙΣΤΕΥΤΙΚΗ ΕΚΔΟΧΗ

A1	90.000		ΟΔΟΠΟΙΑ	ΠΡΑΣΙΝΟΥ
A2	300.000		ΟΙΚΟΔΟΜΙΚΑ	ΚΑΘ. & ΕΠΕΞ. ΝΕΡΟΥ, ΥΓΡΩΝ, ΣΤΕΡ & ΑΕΡΙΩΝ ΑΠΟΒ.
1η	750.000		ΥΔΡΑΥΛΙΚΑ	ΓΕΩΤΡΗΣΕΩΝ
2η	1.500.000		ΗΛΕΚΤΡΟΜ/ΚΑ	ΕΙΔΙΚΩΝ ΜΟΝΩΣΕΩΝ
3η	3.750.000		ΛΙΜΕΝΙΚΑ	ΑΝΕΛΚΥΣΤΗΡΩΝ
4η	7.500.000		ΒΙΟΜ.- ΕΝΕΡΓΕΙΑΚΑ	ΗΛΕΚΤΡΟΝΙΚΟΥ ΕΞΟΠΛΙΣΜΟΥ
5η	22.000.000			ΠΛΩΤΩΝ ΕΡΓΩΝ & ΕΓΚΑΤ. ΝΑΥΠΗΓΕΙΩΝ
6η	44.000.000			ΑΠΟΚΑΛΥΨΕΩΣ ΜΕΤΑΛΛΕΙΩΝ
7η	Χωρίς όριο			ΔΑΣΟΤΕΧΝΙΚΑ ΕΡΓΑ

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ 3
ΠΙΝΑΚΑΣ: ΚΥΚΛΟΣ ΕΡΓΑΣΙΩΝ ΕΤΑΙΡΙΩΝ 7ης & 6ης ΤΑΞΗΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΗΝΙΚΗ
ΕΠΙΚΡΑΤΕΙΑ (€)

Επωνυμίες εταιρειών	Εργοληπτικής τάξης	2015	2016	2017	2018	2019	2020***
ΚΩΝΣΤΑΝΤΙΝΙΔΗΣ	6ης	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	
ΤΕΚΑΛ	6ης	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
PC DEVELOPEMENT	6ης	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	
ΠΑΠΑΙΩΑΝΝΟΥ	6ης	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
ΔΟΜΙΚΗ ΚΡΗΤΗΣ	6ης	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
ΛΑΤΟΜΙΑ ΤΥΡΝΑΒΟΥ	6ης	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	
ΞΑΝΘΑΚΗΣ	6ης	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
ΑΡΧΙΚΟΝ	6ης	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
ΕΚΤΕΡ	6ης	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
ΑΝΑΣΤΗΛΩΤΙΚΗ	6ης	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
ΑΤΕΡΜΩΝ	6ης	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	
ΠΕΤΡΗΣ	6ης	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	
ΜΕΣΟΓΕΙΟΣ	6ης	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
ΣΧΣ ΣΟΥΡΤΖΗΣ	6ης	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
ΤΕΝΑ ΑΒΕΤΕ	6ης	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
ΑΚΤΩΡ*	7ης	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
ΤΟΜΗ ΑΤΕΒΕ	6ης	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
ΗΛΕΚΤΩΡ	6ης	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
PORTO KARAS (T.O. CONSTUCTIONS)	7ης	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
ΙΝΤΡΑΚΑΤ	7ης	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	
ΑΒΑΞ	7ης	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
ΑΘΗΝΑ**	5ης	[...]	[...]	[...]		[...]	
ΕΤΕΘ	6ης	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
ΘΕΜΕΛΗ	6ης	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
ΛΑΤΟΜΙΚΗ ΚΡΗΤΗΣ	6ης	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ	7ης	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
ΤΕΡΝΑ ΕΝΕΡΓΕΙΑΚΗ	6ης	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
ΜΕΤΚΑ (ΜΥΤΙΛΗΝΕΟΣ)	7ης	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Σύνολο 7ης και 6ης		[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]

*Για τα έτη 2015, 2016 περιλαμβάνει και την εταιρεία ΚΑΣΤΩΡ ΑΕ, 5ης τάξης, η οποία το 2017 απορροφήθηκε από την ΑΚΤΩΡ.

** Η εταιρεία του ΑΘΗΝΑ αν και 5ης τάξης περιλαμβάνεται προκειμένου να απεικονιστεί πληρέστερα η θέση της εταιρείας ΑΒΑΞ.

***Ο κύκλος εργασιών του 2020 προέρχεται από προσωρινά οικονομικά στοιχεία των εταιρειών και δεν θεωρείται τελικός.

Πηγή: Επεξεργασία απαντήσεων των εταιρειών από την ΓΔΑ.

**ΠΙΝΑΚΑΣ: ΚΥΚΛΟΣ ΕΡΓΑΣΙΩΝ ΕΤΑΙΡΙΩΝ 7ης & 6ης ΤΑΞΗΣ ΑΠΟ ΔΗΜΟΣΙΑ ΕΡΓΑ ΣΤΗΝ
ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΕΠΙΚΡΑΤΕΙΑ (€)**

Επωνυμίες εταιρειών	Εργοληπτικής τάξης	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Κωνσταντινίδης	6ης	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	
ΤΕΚΑΛ	6ης	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
PC DEVELOPEMENT	6ης	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
ΠΑΠΑΙΩΑΝΝΟΥ	6ης	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
ΔΟΜΙΚΗ ΚΡΗΤΗΣ	6ης	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
ΛΑΤΟΜΙΑ ΤΥΡΝΑΒΟΥ	6ης	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	
ΞΑΝΘΑΚΗΣ	6ης	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
ΑΡΧΙΚΟΝ	6ης	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
ΕΚΤΕΡ	6ης	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
ΑΝΑΣΤΗΛΩΤΙΚΗ	6ης	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
ΑΤΕΡΜΩΝ	6ης	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	
ΠΕΤΡΗΣ	6ης	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	
ΜΕΣΟΓΕΙΟΣ	6ης	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
ΣΧΣ ΣΟΥΡΤΖΗΣ	6ης	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
TENA ABETE	6ης	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
ΑΚΤΩΡ*	7ης	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
ΤΟΜΗ ΑΤΕΒΕ	6ης	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
ΗΛΕΚΤΩΡ	6ης	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
PORTO KARAS (Τ.Ο. CONSTRUCTIONS)	7ης	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
ΙΝΤΡΑΚΑΤ	7ης	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	
ΑΒΑΞ	7ης	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
ΑΘΗΝΑ**	5ης	[...]	[...]	[...]			
ΕΤΕΘ	6ης	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
ΘΕΜΕΛΗ	6ης	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
ΛΑΤΟΜΙΚΗ ΚΡΗΤΗΣ	6ης	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ	7ης	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
ΤΕΡΝΑ ΕΝΕΡΓΕΙΑΚΗ	6ης	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
ΜΕΤΚΑ (ΜΥΤΙΛΗΝΕΟΣ)	7ης	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Σύνολο 7ης και 6ης		[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]

*Για τα έτη 2015, 2016 περιλαμβάνει και την εταιρεία ΚΑΣΤΩΡ ΑΕ, 5ης τάξης, η οποία το 2017 απορροφήθηκε από την ΑΚΤΩΡ.

** Η εταιρεία του ΑΘΗΝΑ αν και 5ης τάξης περιλαμβάνεται προκειμένου να απεικονιστεί πληρέστερα η θέση της εταιρείας ΑΒΑΞ.

***Ο κύκλος εργασιών του 2020 προέρχεται από προσωρινά οικονομικά στοιχεία των εταιρειών και δεν θεωρείται τελικός.

Πηγή: Επεξεργασία απαντήσεων των εταιρειών από την ΓΔΑ.

ΠΙΝΑΚΑΣ: ΚΥΚΛΟΣ ΕΡΓΑΣΙΩΝ ΕΤΑΙΡΙΩΝ 6ης ΤΑΞΗΣ (ΕΠΙΚΡΑΤΕΙΑ)

Επωνυμίες εταιρειών	Εργοληπτική τάξη	2015	2016	2017	2018	2019**	2020***
ΤΟΜΗ ΑΤΕΒΕ*	6ης	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
ΤΕΡΝΑ ΕΝΕΡΓΕΙΑΚΗ*	6ης	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
ΗΛΕΚΤΩΡ*	6ης	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
ΜΕΣΟΓΕΙΟΣ	6ης	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
ΕΚΤΕΡ	6ης	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
ΣΧΣ ΣΟΥΡΤΖΗΣ	6ης	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
ΤΕΝΑ ΑΒΕΤΕ	6ης	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
ΑΤΕΡΜΩΝ	6ης	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
ΔΟΜΙΚΗ ΚΡΗΤΗΣ	6ης	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
ΘΕΜΕΛΗ	6ης	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
ΠΑΠΑΙΩΑΝΝΟΥ	6ης	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
ΕΤΕΘ*	6ης	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Κωνσταντινίδης	6ης	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
ΑΡΧΙΚΟΝ	6ης	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
ΛΑΤΟΜΙΚΗ ΚΡΗΤΗΣ	6ης	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
PC DEVELOPEMENT	6ης	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
ΤΕΚΑΛ	6ης	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
ΞΑΝΘΑΚΗΣ	6ης	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
ΠΕΤΡΗΣ	6ης	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
ΛΑΤΟΜΙΑ ΤΥΡΝΑΒΟΥ	6ης	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
ΑΝΑΣΤΗΛΩΤΙΚΗ	6ης	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Σύνολο 6ης τάξης		[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]

*Δεν περιλαμβάνονται οι ανήκουσες στον ίδιο όμιλο εταιρείες 7ης τάξης.

**Κατάταξη κατά το έτος 2019.

***Ο κύκλος εργασιών του 2020 προέρχεται από προσωρινά οικονομικά στοιχεία των εταιρειών και δεν θεωρείται τελικός.

Πηγή: Επεξεργασία απαντήσεων των εταιρειών από την ΓΔΑ.

ΠΙΝΑΚΑΣ: ΚΥΚΛΟΣ ΕΡΓΑΣΙΩΝ ΕΤΑΙΡΙΩΝ 7ης ΤΑΞΗΣ (ΕΠΙΚΡΑΤΕΙΑ)

Επωνυμίες εταιρειών	Εργοληπτική τάξη	2015	2016	2017	2018	2019**	2020***
ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ*	7ης	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
ΑΚΤΩΡ*	7ης	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
ΙΝΤΡΑΚΑΤ	7ης	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
ΑΒΑΞ*	7ης	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
ΜΕΤΚΑ (ΜΥΤΙΛΗΝΕΟΣ)	7ης	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
PORTO KARAS (Τ.Ο. CONSTUCTIONS)	7ης	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Σύνολο 7ης τάξης		[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]

*Δεν περιλαμβάνονται οι ανήκουσες στον ίδιο όμιλο εταιρείες 7ης τάξης.

**Κατάταξη κατά το έτος 2019.

***Ο κύκλος εργασιών του 2020 προέρχεται από προσωρινά οικονομικά στοιχεία των εταιρειών και δεν θεωρείται τελικός.

Πηγή: Επεξεργασία απαντήσεων των εταιρειών από την ΓΔΑ.

ΠΙΝΑΚΑΣ: ΚΥΚΛΟΣ ΕΡΓΑΣΙΩΝ ΕΤΑΙΡΙΩΝ 6ης ΤΑΞΗΣ (ΔΗΜΟΣΙΑ ΕΡΓΑ)

Επωνυμίες εταιρειών	Εργοληπτική τάξη	2015	2016	2017	2018	2019**	2020***
ΣΧΣ ΣΟΥΡΤΖΗΣ	6ης	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
ΗΛΕΚΤΩΡ*	6ης	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
ΤΟΜΗ ΑΤΕΒΕ*	6ης	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
ΜΕΣΣΟΓΕΙΟΣ	6ης	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
TENA ΑΒΕΤΕ	6ης	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
ΠΑΠΑΙΩΑΝΝΟΥ	6ης	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
ΔΟΜΙΚΗ ΚΡΗΤΗΣ	6ης	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
ΘΕΜΕΛΗ	6ης	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
ΛΑΤΟΜΙΚΗ ΚΡΗΤΗΣ	6ης	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
ΕΚΤΕΡ	6ης	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
ΑΤΕΡΜΩΝ	6ης	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
ΞΑΝΘΑΚΗΣ	6ης	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
PC DEVELOPEMENT	6ης	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
ΛΑΤΟΜΙΑ ΤΥΡΝΑΒΟΥ	6ης	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
ΕΤΕΘ*	6ης	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Κωνσταντινίδης	6ης	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
ΑΡΧΙΚΟΝ	6ης	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
ΤΕΡΝΑ ΕΝΕΡΓΕΙΑΚΗ*	6ης	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
ΑΝΑΣΤΗΛΩΤΙΚΗ	6ης	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
ΤΕΚΑΛ	6ης	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
ΠΕΤΡΗΣ	6ης	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Σύνολο 6ης τάξης		[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]

*Δεν περιλαμβάνονται οι ανήκουσες στον ίδιο όμιλο εταιρείες 7ης τάξης.

**Κατάταξη κατά το έτος 2019.

***Ο κύκλος εργασιών του 2020 προέρχεται από προσωρινά οικονομικά στοιχεία των εταιρειών και δεν θεωρείται τελικός.

Πηγή: Επεξεργασία απαντήσεων των εταιρειών από την ΓΔΑ.

ΠΙΝΑΚΑΣ: ΚΥΚΛΟΣ ΕΡΓΑΣΙΩΝ ΕΤΑΙΡΙΩΝ 7ης ΤΑΞΗΣ (ΔΗΜΟΣΙΑ ΕΡΓΑ)

Επωνυμίες εταιρειών	Εργοληπτική τάξη	2015	2016	2017	2018	2019**	2020***
ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ*	7ης	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
ΑΚΤΩΡ*	7ης	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
ΑΒΑΞ*	7ης	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
ΙΝΤΡΑΚΑΤ	7ης	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
ΜΕΤΚΑ (ΜΥΤΙΛΗΝΕΟΣ)	7ης	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
PORTO KARAS (T.O. CONSTRUCTION)	7ης	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Σύνολο 7ης τάξης		[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]

*Δεν περιλαμβάνονται οι ανήκουσες στον ίδιο όμιλο εταιρείες 7ης τάξης.

**Κατάταξη κατά το έτος 2019.

***Ο κύκλος εργασιών του 2020 προέρχεται από προσωρινά οικονομικά στοιχεία των εταιρειών και δεν θεωρείται τελικός.

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ 4

Antitrust Risk Analysis of Common Ownership in the Ellaktor-Terna Case

IX 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

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

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 GEK Terna and the Ellactor groups with respect to the Regeborgh Invest fund to derive the MHHI index.

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 3.44 firms, while under the Banzhaf control the effective number of firms is 3.94. 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 0.89 (or 23 log points) under the proportional control and by 0.38 (or 9 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	2910	2910	2537	2537
Effective number of firms (MHHI)	3,44	3,44	3,94	3,94
Change in (level/log) effective number of firms	0,89	0,23	0,38	0,09
Estimated effect of the (level/log) number of bidders on discount	2,44	17,72	2,44	17,72
Change in discount (percentage points)	2,16	4,06	0,93	1,63
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	75	140	32	56
Total budget for class 7	7530	7530	7530	7530
Effect on class 7	163	306	70	123
Total budget for classes 6 and 7	10983	10983	10983	10983
Effect on class 6 and 7	238	446	102	179

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 €238 (€446) million using the proportional control, under the levels (logs) specification. Alternatively, if we use the Banzhaf control, we find a total benefit of €102 (€179) 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

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 2

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

X 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