



# ΕΦΗΜΕΡΙΔΑ ΤΗΣ ΚΥΒΕΡΝΗΣΕΩΣ ΤΗΣ ΕΛΛΗΝΙΚΗΣ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑΣ

4 Απριλίου 2025

ΤΕΥΧΟΣ ΔΕΥΤΕΡΟ

Αρ. Φύλλου 1637

## ΑΠΟΦΑΣΕΙΣ

Αριθμ. απόφ. 805/2023\*

**Λήψη απόφασης επί Κανονιστικής παρέμβασης στον κλάδο των κατασκευών σύμφωνα με το άρθρο 11 του ν. 3959/2011.**

Η ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΑΝΤΑΓΩΝΙΣΜΟΥ ΣΕ ΟΛΟΜΕΛΕΙΑ

Συνεδρίασε στην Αίθουσα Συνεδριάσεων του 1ου ορόφου του κτηρίου των γραφείων της, επί της οδού Κότσικα 1Α, Αθήνα, την 21η Δεκεμβρίου 2022, ημέρα Τετάρτη και ώρα 14:00, με την εξής σύνθεση:

Πρόεδρος: Ιωάννης Λιανός

Μέλη: Χαρίκλεια Νικολοπούλου (Αντιπρόεδρος)  
Παναγιώτης Φώτης  
Ιωάννης Στεφάτος (Εισηγητής)  
Σωτήριος Καρκαλάκος και  
Μιχαήλ Πολέμης, λόγω κωλύματος του  
τακτικού μέλους Ιωάννη Πετρόγλου

Γραμματέας: Ηλιάνα Κούτρα

\* Η παρούσα απόφαση εκδίδεται σε μια (1) επιπλέον έκδοση με τα διακριτικά: Προς Δημοσίευση στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως. Από την παραπάνω έκδοση έχουν αφαιρεθεί τα απόρρητα στοιχεία (όπου η ένδειξη [...]) τα οποία δεν θα πρέπει να περιέλθουν σε γνώση τρίτων, σύμφωνα με το άρθρο 41 του ν. 3959/2011 (Α' 93), και τον Κανονισμό Λειτουργίας και Διαχείρισης της Επιτροπής Ανταγωνισμού (Β' 5338/2024).

Θέμα της συνεδρίασης: Λήψη απόφασης επί Κανονιστικής παρέμβασης στον κλάδο των κατασκευών σύμφωνα με το άρθρο 11 του ν. 3959/2011.

Πριν την έναρξη της συζητήσεως, ο Πρόεδρος της Επιτροπής όρισε Γραμματέα της συνεδρίασεως την υπάλληλο της Γραμματείας Προέδρου, Αντιπροέδρου και Εισηγητών, Ηλιάνα Κούτρα με αναπληρώτρια την Ευγενία Ντόρντα.

Η Επιτροπή Ανταγωνισμού στις 08.01.2021, έχοντας υπόψη το άρθρο 11 ν. 3959/2011 για κανονιστική παρέμβαση σε κλάδους της οικονομίας, αποφάσισε αυτεπαγγέλτως την εκκίνηση της σχετικής διαδικασίας στον κλάδο των κατασκευών, προκειμένου να εξετάσει τις συνθήκες ανταγωνισμού στον ως άνω κλάδο και εφόσον διαπιστώσει ότι σε αυτόν τον κλάδο δεν υπάρχουν συνθήκες αποτελεσματικού ανταγωνισμού και κρίνει ότι η εφαρμογή των άρθρων 1, 2 και 5 μέχρι 10 ν. 3959/2011 δεν επαρκεί για τη δημιουργία συνθηκών αποτελεσματικού ανταγωνισμού, με αιτιολογημένη απόφασή της, να λάβει κάθε αναγκαίο μέτρο για τη δημιουργία συνθηκών αποτελεσματικού ανταγωνισμού στον συγκεκριμένο κλάδο (Ανακοίνωση της Επιτροπής Ανταγωνισμού (8 Ιανουαρίου 2021) με θέμα: «Εκκίνηση διαδικασίας του αρ.11 του ν. 3959/2011 - Κανονιστική παρέμβαση στον κλάδο των κατασκευών»).

Στις 7.4.2021<sup>1</sup> δημοσιεύθηκαν οι απόψεις της Επιτροπής Ανταγωνισμού, ως προς ως προς τη μη ύπαρξη συνθηκών ανταγωνισμού στον κλάδο των κατασκευών σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 11 του Ν. 3959/2011 όπως ισχύει, οι οποίες αποτέλεσαν το αντικείμενο της δημόσιας διαβούλευσης η οποία διήρκησε από τις 8.4.2021 έως 14.5.2021, κατόπιν παράτασης<sup>2</sup>.

Στη συνέχεια υποβλήθηκαν απόφορες και λοιπούς ενδιαφερόμενους που συμμετείχαν στη διαδικασία της δημόσιας διαβούλευσης, περίληψη των οποίων δημοσιεύθηκε την 31.5.2021<sup>3</sup>.

Σημειώνεται ότι μετά τη λήξη της θητείας της αντιπροέδρου Καλλιόπης Μπενετάτου που συμμετείχε έως τότε στην διαδικασία και τον διορισμό της νέας αντιπροέδρου Χαρίκλειας Νικολοπούλου στις 12.07.2022<sup>4</sup>, οι διασκέψεις που ακολούθησαν διεξήχθησαν με τη συμμετοχή της τελευταίας.

Κατόπιν στις 10.8.2022 μετά από νέα μέτρα έρευνας<sup>5</sup>, η Επιτροπή Ανταγωνισμού σε συνέχεια των πρώτων Απόψεών της και των απόψεων που υπεβλήθησαν στη δημόσια διαβούλευση,

---

<sup>1</sup> Με το υπ'αρ. πρωτ. οικ. 2778/29.3.2021, 1<sup>ο</sup> ενημερωτικό σημείωμα προς την ΕΑ του αρμόδιου εισηγητή Ι. Στεφάτου εντοπίστηκαν τα θέματα που εγείρουν προβληματισμούς ως προς την ύπαρξη αποτελεσματικών συνθηκών ανταγωνισμού στον συγκεκριμένο κλάδο επί τη βάση του οποίου η ΕΑ δημοσίευσε τις πρώτες Απόψεις της στην εν λόγω Κανονιστική παρέμβαση

<sup>2</sup> Πρακτικό της Ολομέλειας ΕΑ 42/29.4.2021.

<sup>3</sup> Οι οποίες αξιολογήθηκαν με το 2<sup>ο</sup> ενημερωτικό σημείωμα του εισηγητή προς την Ε.Α. με αριθ. πρωτ. οικ. 7258/10.09.2021

<sup>4</sup> ΦΕΚ Υ.Ο.Δ.Δ. 586/12.07.2022.

<sup>5</sup> Συγκεκριμένα η Γενική Διεύθυνση Ανταγωνισμού με τον αρμόδιο εισηγητή Ι. Στεφάτο, απέστειλαν επιστολές παροχής στοιχείων προς την αρμόδια [...] προκειμένου να εξακριβωθούν οι κοινές συμμετοχές και οι πιθανές σχέσεις μεταξύ των κατασκευαστικών εταιριών τον Νοέμβριο του 2021 και τον Ιανουάριο του 2022. Παράλληλα η Υπηρεσία προχώρησε επίσης και σε επιστολές παροχής στοιχείων προς τις εταιρίες [...] καθώς και [...] τον Ιανουάριο και Φεβρουάριο του 2022. Προκειμένου να εξασφαλιστούν οικονομικά και τεχνικά στοιχεία αναφορικά με τη συμμετοχή των κατασκευαστικών εταιριών στους διαγωνισμούς δημοσίων έργων τον Οκτώβριο του 2021 εστάλησαν επιστολές παροχής στοιχείων προς την Γενική Γραμματεία Υποδομών του Υπουργείου Υποδομών και Μεταφορών. Λόγω των επαναλαμβανόμενων και σημαντικών αλλαγών που προήλθαν στη μετοχική σύνθεση των δύο μεγαλύτερων επιχειρήσεων στον εξεταζόμενο κλάδο, κατά την περίοδο μετά την δημοσίευση των πρώτων Απόψεων της, η ΕΑ, με απόφασής της, (βλ Πρακτικό Ολομέλειας ΕΑ 19/14.02.2022) έδωσε εντολή στη ΓΔΑ να διεξάγει συμπληρωματικά μέτρα έρευνας. Τον Μάρτιο του 2022 η ΓΔΑ πραγματοποίησε επιτόπιο έλεγχο κατά το αρ. 11 του ν. 3959/2011 στις [...] προκειμένου να εντοπίσει στοιχεία για τις επιδράσεις της κοινής ιδιοκτησίας στις διαγωνιστικές διαδικασίες και εν γένει στο κατασκευαστικό κλάδο. Κατόπιν δημοσιευμάτων τα οποία προμήνυαν νέες εξελίξεις στο κατασκευαστικό κλάδο, η ΓΔΑ απέστειλε νέα ερωτηματολόγια προς όλες τις εταιρείες ή και φυσικά πρόσωπα μετόχους των ομίλων [...] και [...] τον Απρίλιο

βάσει του άρθρου 11 (3) Ν. 3959/2011, δημοσίευσε τις δεύτερες Απόψεις της με τις οποίες διαπίστωσε ξανά ότι, και μετά τη διενέργεια της διαβούλευσης, στο συγκεκριμένο κλάδο δεν υπάρχουν συνθήκες αποτελεσματικού ανταγωνισμού και ανακοίνωσε συγκεκριμένα μέτρα τα οποία θεωρεί ότι είναι απολύτως αναγκαία, πρόσφορα και σύμφωνα με την αρχή της αναλογικότητας, για τη δημιουργία συνθηκών αποτελεσματικού ανταγωνισμού, και κήρυξε την έναρξη της 2ης δημόσιας διαβούλευσης, η οποία διήρκησε, από 10.08.2022 έως και 14.10.2022<sup>6</sup>. Περίληψη των απόψεων των φορέων και λοιπών ενδιαφερομένων που συμμετείχαν στην ανωτέρω διαβούλευση περιλαμβάνεται στην παρούσα.

Κατά την συνεδρίαση της 21<sup>ης</sup> Δεκεμβρίου 2022, ο Πρόεδρος έδωσε το λόγο στον Εισηγητή, Ιωάννη Στεφάτο, ο οποίος ανέπτυξε συνοπτικά την υπ' αριθ. πρωτ. οικ.11400/16.12.2022 γραπτή Εισηγήση και λαμβάνοντας υπόψη τα ένθεν διαλαμβανόμενα και τη διαπίστωση ότι το πρόβλημα αναφορικά με τη μειοψηφική συμμετοχή στην αγορά των κατασκευών, επί του παρόντος έχει μειωθεί σημαντικά συγκριτικά με την προηγούμενη κατάσταση κατά τον χρόνο έκδοσης των πρώτων και δεύτερων Απόψεων της ΕΑ ωστόσο παραμένει - προτείνεται :

- Η υποχρέωση ανακοίνωσης/γνωστοποίησης στην Ε.Α. προς διενέργεια σχετικής οικονομικής ανάλυσης της απόκτησης ποσοστού άνω του 5% στο μετοχικό κεφάλαιο ανταγωνιστικής επιχείρησης από τα ενδιαφερόμενα μέρη σε περίπτωση που στην υπό εξέταση ολιγοπωλιακή αγορά οι επιχειρήσεις στις οποίες εμφανίζεται κοινός μέτοχος κατέχουν αθροιστικό μερίδιο άνω του 50% στην ως άνω αγορά
- Σε περίπτωση μη ανακοίνωσης/γνωστοποίησης στην ΕΑ των ως άνω μεταβολών δύναται με αιτιολογημένη Απόφαση της ΕΑ να επιβάλλονται οι κυρώσεις που προβλέπονται από το άρθρο 11, παρ. 11 του Ν. 3959/2011 σε περίπτωση υπαίτιας παράβασης της άνω υποχρέωσης γνωστοποίησης από τους ως άνω υπόχρεους.
- Η εφαρμογή Σινικών Τειχών (Chinese walls) που θα αποτρέπουν τη διαρροή εμπορικά ευαίσθητων πληροφοριών μεταξύ των εταιρειών στις οποίες εμφανίζεται κοινός μέτοχος με ποσοστό επί του μετοχικού κεφαλαίου άνω του 5% στις εν λόγω εταιρείες και η εκπόνηση Κώδικα Συμπεριφοράς για το σκοπό αυτό.

---

και Μάϊο του 2022. Σε συνέχεια των προηγούμενων μέτρων έρευνας, τον Ιούνιο του 2022 η ΓΔΑ προχώρησε σε νέο επιτόπιο έλεγχο στις εταιρείες [...] και [...] προκειμένου να διερευνήσει περαιτέρω τις συναλλακτικές σχέσεις μεταξύ της μετόχου [...] και λοιπών μετόχων των ως άνω εταιρειών του ομίλου. Σε συνέχεια των ως άνω μέτρων έρευνας ο εισηγητής κατέθεσε το υπ' αριθ πρωτ. 5909/15.06.2022 3<sup>ο</sup> ενημερωτικό σημείωμα επί τη βάση του οποίου, η ΕΑ δημοσίευσε τις δεύτερες Απόψεις της στην εν λόγω Κανονιστική παρέμβαση.

<sup>6</sup> Πρακτικά της Ολομέλειας ΕΑ 91/8.9.2022, 93/23.9.2022, 97/6.10.2022.

- Η μη κίνηση κατά την παρούσα χρονική στιγμή της κατ' άρθρο 23 γνωμοδοτικής αρμοδιότητας της Ε.Α δεδομένου ότι το εν λόγω νομοθετικό πλαίσιο προσφάτως αναθεωρήθηκε και ως εκ τούτου δεν έχουν αποτυπωθεί πλήρως στις διαγωνιστικές διαδικασίες των δημοσίων έργων οι εν λόγω αλλαγές.
- Η έκδοση οδηγού και συστάσεων προς τις αναθέτουσες αρχές προκειμένου κατά τις ανταγωνιστικές διαδικασίες των δημοσίων συμβάσεων, παραδοσιακών, ΣΔΙΤ και παραχωρήσεων να λαμβάνονται υπόψη η αρχή της αναλογικότητας μαζί με την αρχή της μη διάκρισης, την αρχή της ισότητας και την αρχή της διαφάνειας έναντι των οικονομικών φορέων. Συγκεκριμένα, εύλογα και ανάλογα τα κριτήρια επιλογής της δημόσιας σύμβαση όσον αφορά τη φύση και το πεδίο εφαρμογής της δημόσιας σύμβασης όσο και για το ίδιο της το αντικείμενο. Η αρχή της αναλογικότητας αφορά όλα τα στάδια της διαδικασίας σύναψης συμβάσεων, συνεπώς από την επιλογή της διαδικασίας, την υποβολής των προσφορών, τον αριθμό και το περιεχόμενο των απαιτήσεων που έχουν καθοριστεί, έως και συμπεριλαμβανομένων των όρων και προϋποθέσεων της σύμβασης. Ανά δημόσια σύμβαση συνεπώς, μια αναθέτουσα αρχή πρέπει να εξετάσει προσεκτικά τις σχετικές επιλογές σε κάθε στάδιο της διαδικασίας σύναψης συμβάσεων. Αυτό αφορά, για παράδειγμα, εάν η διαδικασία σύναψης συμβάσεων που επιλέγεται, είτε πρόκειται για συνδυασμό συμβάσεων είτε κατάτμηση συμβάσεων είτε ενοποίηση σε μια μεγάλη σύμβαση, τις απαιτήσεις που πρέπει να τεθούν και εάν αυτές περιλαμβάνονται στη σωστή αναλογία με τη φύση και το πεδίο εφαρμογής της σύμβασης. Κάθε αναθέτουσα αρχή πρέπει να είναι σε θέση να παρουσιάζει τους λόγους για τους οποίους η εκάστοτε επιλογή αποκλίνει από αυτούς τους κανόνες, για παράδειγμα όταν επιλέγεται η υιοθέτηση αυστηρότερων απαιτήσεων. Όπου είναι απαραίτητο, θα πρέπει πάντα να προσδιορίζεται, με λόγους και τεκμηριωμένα, γιατί και κατά πόσο δικαιολογείται μια αποκλίνουσα θέση από τις αρχές της αναλογικότητας, της μη διάκρισης και της διαφάνειας».

Με την ολοκλήρωση της ανάπτυξης της εισήγησης, η Επιτροπή, προχώρησε σε διάσκεψη η οποία συνεχίστηκε την 3<sup>η</sup> Ιανουαρίου 2023, την 5<sup>η</sup> Ιανουαρίου 2023 και ολοκληρώθηκε την 11<sup>η</sup> Ιανουαρίου 2023, ημέρα Τετάρτη και ώρα 12:45. Η Επιτροπή Ανταγωνισμού, με τη συμμετοχή του Εισηγητή, Ιωάννη Στεφάτου, ο οποίος δεν έλαβε μέρος στην ψηφοφορία και αφού έλαβε υπόψη την έκθεση του αρμόδιου Εισηγητή, κατόπιν της εξέτασης, σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 11 του Ν. 3959/2011 όπως ισχύει, του κλάδου των κατασκευών, καθώς και τις απόψεις που διατύπωσαν οι φορείς και οι λοιποί ενδιαφερόμενοι κατά την ως άνω διαδικασία,

**ΣΚΕΦΘΗΚΕ ΩΣ ΕΞΗΣ :****ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ**

1.ΝΟΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ.....	
2. ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ ΚΑΝΟΝΙΣΤΙΚΗΣ ΠΑΡΕΜΒΑΣΗΣ ΣΤΟΝ ΚΛΑΔΟ ΤΩΝ ΚΑΤΑΣΚΕΥΩΝ .....	
2.1. Εισαγωγικά .....	
2.2. Ιστορικό .....	
2.2.1. Πρώτη Φάση της Έρευνας: Πρώτες Απόψεις και Πρώτη Δημόσια Διαβούλευση .....	
2.2.1.1. Πρώτες Απόψεις .....	
<i>Επί των συνθηκών ανταγωνισμού λόγω του ρυθμιστικού πλαισίου .....</i>	
<i>Επί των συνθηκών ανταγωνισμού λόγω του ζητήματος της κοινής ιδιοκτησίας.....</i>	
<i>Το ζήτημα των συμβάσεων παραχωρήσεων και των ΣΔΙΤ και οι πιθανές επιπτώσεις στον Ανταγωνισμό.....</i>	
2.2.1.2. Πρώτη Δημόσια Διαβούλευση .....	
<i>Σχολιασμός επί του ανεκτέλεστου υπολοίπου δημοσίων έργων.....</i>	
<i>Σχολιασμός των απόψεων επί των ΣΔΙΤ και των Παραχωρήσεων.....</i>	
<i>Σχολιασμός επί του διαγωνισμού Παραχώρησης της Εγνατίας Οδού που έθεσε το Φυσικό Πρόσωπο 4 .....</i>	
<i>Σχολιασμός επί των ανταγωνιστικών συνθηκών στην αγορά των παραχωρήσεων. ....</i>	
<i>Σχολιασμός επί των ασυνήθιστα χαμηλών προσφορών .....</i>	
<i>Σχολιασμός – έρευνα επί των απόψεων της διαβούλευσης επί του ζητήματος της κοινής ιδιοκτησίας .....</i>	
2.2.2. Δεύτερη Φάση της Έρευνας Δεύτερες Απόψεις και Δεύτερη Δημόσια Διαβούλευση. ....	
2.2.2.1. Οι Δεύτερες Απόψεις .....	
2.2.2.2. Η Δεύτερη Δημόσια Διαβούλευση .....	
2.2.2.2.1. Οι απόψεις του Φυσικού Προσώπου 5 ([...]). .....	
2.2.2.2.2. Οι απόψεις της Εταιρείας 4 ([...]) .....	
2.2.2.2.3. Οι απόψεις της Εταιρείας 2 ([...]) .....	
3. ΑΝΤΑΓΩΝΙΣΤΙΚΕΣ ΣΥΝΘΗΚΕΣ ΤΟΥ ΚΛΑΔΟΥ ΤΩΝ ΚΑΤΑΣΚΕΥΑΣΤΙΚΩΝ ΕΤΑΙΡΙΩΝ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ .....	
3.1. Δομή του Κλάδου. ....	
3.2. Επιμέρους αγορές στις οποίες εντοπίζεται η έλλειψη συνθηκών αποτελεσματικού ανταγωνισμού λόγω της κοινής ιδιοκτησίας. ....	
3.3. Συνθήκες προσφοράς στις επιμέρους αγορές στις οποίες δραστηριοποιούνται οι επιχειρήσεις στις οποίες συμμετέχει ο κοινός μέτοχος .....	
3.4. Συνθήκες Ζήτησης στις επιμέρους αγορές στις οποίες δραστηριοποιούνται οι επιχειρήσεις στις οποίες συμμετέχει ο κοινός μέτοχος .....	
3.5. Κύκλοι Εργασιών και Μεριδία Αγοράς. ....	
3.6. Εμπόδια Εισόδου – Δυνητικός Ανταγωνισμός.....	
3.6.1. Είσοδος νέων επιχειρήσεων στον κλάδο. ....	

3.6.2. Διαπραγματευτική δύναμη προμηθευτών .....	
3.6.3. Διαπραγματευτική δύναμη πελατών .....	
3.6.4. Απειλή από υποκατάστατα προϊόντα. ....	
3.6.5. Ανταγωνισμός μεταξύ των επιχειρήσεων του κλάδου. ....	
3.6.6. Συμπεράσματα. ....	
3.7. Μετοχική Σύνθεση των Σημαντικότερων Εταιρειών του Κλάδου .....	
<b>4. ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΑ ΣΤΗ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑ ΤΟΥ ΑΝΤΑΓΩΝΙΣΜΟΥ ΑΠΟ ΤΗΝ ΚΟΙΝΗ</b>	
<b>ΙΔΙΟΚΤΗΣΙΑ.....</b>	
4.1. Θεωρητική ανάλυση της κοινής ιδιοκτησίας .....	
4.2. Μονομερή αντι-ανταγωνιστικά αποτελέσματα. ....	
4.3. Συντονισμένα αντί-ανταγωνιστικά αποτελέσματα .....	
4.4. Υπαγωγή στη υπό κρίση περίπτωση για την κοινή ιδιοκτησία. ....	
4.4.1. Δομικές συνθήκες του κλάδου και των επηρεαζόμενων αγορών .....	
4.4.2. Πραγματικές επιπτώσεις - Συμμετοχή σε διαγωνισμούς .....	
4.4.3. Πραγματικές επιπτώσεις - Η υφιστάμενη κατάσταση στο καθεστώς ιδιοκτησίας των εταιρειών 7ης τάξης - Οικονομική Ανάλυση. ....	
4.4.4. Ανάλυση των θέσεων του εμπειρογνομόνα [...] .....	
4.5. Οικονομικές Σχέσεις μεταξύ των Μετόχων των ΕΛΛΑΚΤΩΡ και ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ με τη REGGEBORGH και μεταξύ τους. ....	
4.6. Η εφαρμογή των άρθρων 1, 2 και 5 μέχρι 10 δεν επαρκεί για τη δημιουργία συνθηκών αποτελεσματικού ανταγωνισμού .....	
4.7. Τελικά Συμπεράσματα σχετικά με τη μη ύπαρξη συνθηκών αποτελεσματικού ανταγωνισμού .....	
<b>5. ΜΕΤΡΑ ΓΙΑ ΤΗ ΔΗΜΙΟΥΡΓΙΑ ΣΥΝΘΗΚΩΝ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΙΚΟΥ</b>	
<b>ΑΝΤΑΓΩΝΙΣΜΟΥ .....</b>	
5.1. Αρμοδιότητα ΕΑ. ....	
5.2. Τα προτεινόμενα μέτρα στις Δεύτερες Απόψεις. ....	
5.3. Σχόλια της Δεύτερης Δημόσιας Διαβούλευσης σχετικά με τα μέτρα. ....	
5.4. Αξιολόγηση των Απόψεων της Δεύτερης Διαβούλευσης.....	
5.5. Τα επιβαλλόμενα μέτρα .....	
5.5.1. Σχετικά με το ζήτημα της κοινής ιδιοκτησίας. ....	
5.5.2. Ανεξάρτητη Διοίκηση – Σινικά Τείχη.....	
5.5.3. Επιβολή γνωστοποίησης αύξησης ποσοστού συμμετοχής σε επιχείρηση λόγω κοινής ιδιοκτησίας .....	
5.5.4. Επιπλέον υποχρεώσεις «ενεργού μετόχου» .....	

5.5.5. Βελτιώσεις νομοθετικού πλαισίου .....	
Παράρτημα 1: Περίληψη των θέσεων και προτάσεων που εκφράσθηκαν στη Δημόσια Διαβούλευση της ΕΑ ως προς τη μη ύπαρξη συνθηκών ανταγωνισμού στον Κλάδο των κατασκευών σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 11 του ν. 3959/2011 όπως ισχύει. (Πρώτη Διαβούλευση) .....	
Παράρτημα 2: Θέσεις και προτάσεις που εκφράσθηκαν στη Δημόσια Διαβούλευση της ΕΑ ως προς τη μη ύπαρξη συνθηκών ανταγωνισμού στον Κλάδο των κατασκευών σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 11 του ν. 3959/2011 όπως ισχύει. (Δεύτερη Διαβούλευση) – Απόψεις Εταιρείας 2. ....	
Παράρτημα 3α: Μελέτη Εμπειρογνώμονα – Antitrust Risk Analysis of Common Ownership in the Ellaktor-Terna Case - prof. Jose Azar .....	
Παράρτημα 3β – Μελέτη εμπειρογνώμονα Antitrust Risk Analysis of Common Ownership in the Ellaktor-Terna Case - Alina Velias.....	
Παράρτημα 4: Μετάφραση στα Ελληνικά Μελέτης Εμπειρογνώμονα – Antitrust Risk Analysis of Common Ownership in the Ellaktor-Terna Case.....	
Παράρτημα 5 – Έργα υπό κατασκευή και υπό δημοπράτηση.....	
Παράρτημα 6 - Μελέτη εμπειρογνώμονα - Bidding Analysis for the Construction Tenders Market - Alina Velias .....	
Παράρτημα 7 – Απαντήσεις από εμπειρογνώμονα καθ. Martin Schmalz για τα σχόλια επί της πραγματογνωμοσύνης του από [...] .....	
Παράρτημα 8 - Δημοπρασίες με Κοινή Ιδιοκτησία - M. Schmalz & J. Ortner .....	
Παράρτημα 9 – Auctions with Common Ownership - M. Schmalz & J. Ortner .....	

## 1. ΝΟΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ

1. Σύμφωνα με το υφιστάμενο νομοθετικό πλαίσιο των άρθρων 11<sup>7</sup> και 14 παρ. 2 (γ)<sup>8</sup> του Ν. 3959/2011, όπως ισχύει, δίνεται η δυνατότητα στην Επιτροπή Ανταγωνισμού (εφεξής και «ΕΑ») της αυτεπάγγελτης<sup>9</sup> 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 ΕΑ 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 οικονομίας<sup>10</sup>. Οι εν λόγω προϋποθέσεις πρέπει να συντρέχουν σωρευτικά σύμφωνα με τη γραμματική διατύπωση αλλά και την ερμηνεία του νόμου.
2. Μετά την έναρξη της διαδικασίας<sup>11</sup> 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 στον 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 αυτός<sup>12</sup>. 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) ημέρες<sup>13</sup>.
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 ανταγωνισμού. Οι απόψεις της ΕΑ αναφορικά με τα προτεινόμενα μέτρα τίθενται εκ νέου σε δημόσια διαβούλευση (2η)<sup>14</sup>.

<sup>7</sup> Βλ. σχετικά το άρθρο 11 του Ν. 3959/2011 με τίτλο Κανονιστική Παρέμβαση σε κλάδους της οικονομίας.

<sup>8</sup> 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».

<sup>9</sup> Βλ. και δυνατότητα για αίτημα του Υπουργού Οικονομίας, Ανταγωνιστικότητας και Ναυτιλίας, σύμφωνα με το λεκτικό της διάταξης του άρθρου 11.

<sup>10</sup> Βλ. άρθρο 11(1) εδ. α του Ν. 3959/2011.

<sup>11</sup> 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-apofasi-tis-epitropis-antagonismoy-gia-tin-ekkinisi-diadikasias-kanonistikis-paremvasis-ston-klado-dianomis-typou-symfona-me-to-arthro-11-tou-n-3959-2011.html>.

<sup>12</sup> Βλ. άρθρο 11(1) εδ. β του Ν. 3959/2011.

<sup>13</sup> Βλ. άρθρο 11(2) του Ν. 3959/2011.

<sup>14</sup> Βλ. άρθρο 11(3) του Ν. 3959/2011.

4. Η επαρκής δημοσιοποίηση των απόψεων της ΕΑ για τα μέτρα εξασφαλίζεται εκ νέου με σχετική περιληπτική ανακοίνωση σε δύο τουλάχιστον οικονομικές εφημερίδες πανελληνίας κυκλοφορίας, καθώς και με πλήρη δημοσίευση στον διαδικτυακό τόπο της ΕΑ. Η ανωτέρω (2<sup>η</sup>) δημόσια διαβούλευση διαρκεί επίσης τουλάχιστον τριάντα (30) ημέρες<sup>15</sup>.
5. Η ΕΑ μετά το πέρας και της (2ης) διαβούλευσης και αφού λάβει υπόψη τα αποτελέσματα αυτής, επιβάλλει, με απόφασή της (σε Ολομέλεια)<sup>16</sup>, 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 ανταγωνισμού<sup>17</sup>. Η εν λόγω απόφαση της Ολομέλεια της ΕΑ δημοσιεύεται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως και αναρτάται στο διαδίκτυο στην ιστοσελίδα της ΕΑ<sup>18</sup>.
6. Αν η ΕΑ 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)<sup>19</sup>.
7. Ακολούθως, το αργότερο μέσα σε δύο (2) έτη από την έκδοση της απόφασης, η ΕΑ 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 περίπτωση<sup>20</sup>.
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 συμφέρον<sup>21</sup>.

<sup>15</sup> Βλ. άρθρο 11(4) του Ν. 3959/2011.

<sup>16</sup> Βλ. άρθρο 11(8) εδ. α του Ν. 3959/2011 «Για την εφαρμογή του παρόντος άρθρου, η Επιτροπή Ανταγωνισμού αποφασίζει σε Ολομέλεια».

<sup>17</sup> Βλ. άρθρο 11(5) εδ. α του Ν. 3959/2011.

<sup>18</sup> 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).

<sup>19</sup> Βλ. άρθρο 11(5) εδ. β του Ν. 3959/2011.

<sup>20</sup> Βλ. άρθρο 11(6) του Ν. 3959/2011.

<sup>21</sup> 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. 3959/2011<sup>22</sup>.
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 απόφασης<sup>23</sup>.
11. Τέλος, με απόφαση του Υπουργού Οικονομίας, Ανταγωνιστικότητας και Ναυτιλίας (νυν Υπουργού Ανάπτυξης και Επενδύσεων), η οποία εκδίδεται ύστερα από σύμφωνη γνώμη της Επιτροπής Ανταγωνισμού, μπορεί να ρυθμίζονται ειδικότερα θέματα, που αφορούν στη δημόσια διαβούλευση, το περιεχόμενο αυτής, στη διαδικασία, καθώς και κάθε άλλο σχετικό θέμα<sup>24</sup>. Η εν λόγω υπουργική απόφαση δεν έχει εισέτι εκδοθεί. Κατ' εξουσιοδότηση της αντίστοιχης προϊσχύουσας διάταξης του άρθρου 5 παρ. 11 του Ν. 703/77 εκδόθηκε, έπειτα και από την από 26.5.2006 σύμφωνη γνώμη της Επιτροπής Ανταγωνισμού, η υπ' αριθ. 3716/2006 Απόφαση του Υπουργού Ανάπτυξης (εφεξής: «ΥΑ 3716/2006») με θέμα «*Διαδικασία Δημόσιας Διαβούλευσης του άρθρου 5 του ν. 703/1977*». Η υπ' αριθ. 3716/2006 ΥΑ εξακολουθεί να ισχύει, κατά το μέρος που δεν έρχεται σε αντίθεση προς τις επιμέρους ρυθμίσεις του Ν. 3959/2011, ενώ κατά το κεφάλαιό της που αντίκειται στις ρυθμίσεις του Ν. 3959/2011, πρέπει να θεωρηθεί ότι καταργήθηκε και κατισχύει η νεότερη διάταξη του Ν. 3959/2011.
12. Η κανονιστική παρέμβαση σε κλάδους της οικονομίας από την ΕΑ εισήχθη το πρώτον το 2005 με το άρθρο 9 του Ν. 3373/2005 (προσθήκη του άρθρου 5 στον Ν. 703/1977), το οποίο ακολούθως τροποποιήθηκε το 2009 με τα άρθρα 9 και 28<sup>25</sup> του Ν. 3784/2009<sup>26</sup> και εν συνεχεία εισήχθη το άρθρο 11 του Ν. 3959/2011 όπως ισχύει σήμερα<sup>27</sup>.

<sup>22</sup> Βλ. άρθρο 11(8) του Ν. 3959/2011.

<sup>23</sup> Βλ. άρθρο 11(9) του Ν. 3959/2011.

<sup>24</sup> Βλ. άρθρο 11(10) του Ν. 3959/2011.

<sup>25</sup> Το άρθρο 28 του Ν. 3784/2009 επέφερε νομοτεχνικές βελτιώσεις.

<sup>26</sup> Με τις τροποποιήσεις του Ν. 3784/2009 ενισχύθηκε κυρίως η κανονιστική αρμοδιότητα της Επιτροπής Ανταγωνισμού, καθώς καταργήθηκε η πρόβλεψη για έκδοση υπουργικής απόφασης, η οποία να ενεργοποιεί ή να τροποποιεί ή/και αίρει τις κανονιστικές αποφάσεις της ΕΑ και οι εν λόγω αποφάσεις ίσχυαν πλέον αυτοδικαίως από την έκδοσή τους. Επίσης, διευρύνθηκαν (από ένα (1) σε δύο (2) έτη) τα χρονικά όρια που είχε στη διάθεσή της η ΕΑ για να ελέγξει κατά πόσο τα μέτρα που έθεσε σε ισχύ είχαν επιφέρει αποτελέσματα.

<sup>27</sup> Η διάταξη του άρθρου 11 του Ν. 3959/2011 διατήρησε τη ρύθμιση της κανονιστικής παρέμβασης της ΕΑ με μικρές αλλαγές κυρίως διαδικαστικές, όπως τη διεύρυνση του αρχικού διαστήματος της διαβούλευσης από εξήντα (60) σε ενενήντα (90) ημέρες, την εξειδίκευση της επαρκούς δημοσιοποίησης των απόψεων της ΕΑ μέσω δημοσίευσής τους σε οικονομικές εφημερίδες και στον διαδικτυακό τόπο της ΕΑ, την αναφορά σε λήψη συγκεκριμένων μέτρων (χωρίς εξειδίκευση αυτών σε μέτρα διαρθρωτικά ή συμπεριφορικά ούτε στο είδος αυτών), στην τροποποίηση του ανώτατου ύψους και της βάσης του προστίμου από 15% σε έως 10% του συνολικού κύκλου εργασιών, στην πρόβλεψη γνωμοδότησης, κατά το άρθρο 23, για την κατάργηση ή τροποποίηση πράξεων νομοθετικού περιεχομένου σε περίπτωση διαπίστωσης ότι η έλλειψη συνθηκών αποτελεσματικού ανταγωνισμού, μεταξύ άλλων οφείλεται σε αυτές καθώς και στην κατάργηση της παρ. 11 που αναφερόταν στην εφαρμογή των

13. Η αρχική διάταξη του άρθρου 5 του Ν. 703/77 έτυχε εφαρμογής από την ΕΑ στον κλάδο αγοράς και εμπορίας πετρελαιοειδών κατόπιν αιτήματος του Υπουργού Ανάπτυξης.<sup>28</sup> Η ΕΑ στο πλαίσιο της κανονιστικής παρέμβασής της, διερεύνησε τον κλάδο πετρελαιοειδών σε όλα τα στάδια (διύλιση), χονδρική εμπορία, λιανική διάθεση και πρότεινε την υιοθέτηση συγκεκριμένων μέτρων από την Πολιτεία για την αντιμετώπιση των δομικών αδυναμιών και χρόνιων προβλημάτων, τα οποία δυσχέραναν το επίπεδο του ανταγωνισμού και δρούσαν αυξητικά στο επίπεδο των τιμών των καυσίμων.
14. Έκτοτε, μετά την εισαγωγή του Ν. 3959/2011, έτυχε εφαρμογής από την ΕΑ στον κλάδο της διανομής τύπου<sup>29</sup>.
15. Σκοπός της ρύθμισης του άρθρου 11 του Ν. 3959/2011<sup>30</sup> είναι να ενισχυθεί η αποτελεσματικότητα της παρέμβασης της ΕΑ 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 νόμου<sup>31</sup>. Η ΕΑ ως θεματοφύλακας του ελεύθερου ανταγωνισμού διαθέτει την επιστημονική και την απαιτούμενη «ειδική» γνώση για τα ιδιαίτερος τεχνικά και οικονομικά θέματα της ρύθμισης τη αγοράς στον εν λόγω τομέα<sup>32</sup>. 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 της<sup>33</sup>.
16. 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

άρθρων 81 και 82 ΣυνθΕΚ και των άρθρων 1, 2, 4επ. του Ν. 703/77 εφόσον από τη διαδικασία της έρευνας και της διαβούλευσης, προκύψει ότι συντρέχουν οι προϋποθέσεις εφαρμογής τους.

<sup>28</sup> Βλ. αποφάσεις της ΕΑ 334/V/2007 και 418/V/2008. Επισημαίνεται ότι η ΕΑ είχε εκδώσει σειρά αποφάσεων με τις οποίες διαπίστωνε παραβάσεις αλλά και αξιολόγησε συγκεντρώσεις. Βλ. ενδεικτικά αποφάσεις της ΕΑ 242/Π/2003 (απορριπτική), 263/IV/2004 (διαπίστωση εναρμονισμένης πρακτικής από τα πρατήρια υγρών καυσίμων Αρτας), 327/V/2007 (διαπίστωση εναρμονισμένης πρακτικής στην αγορά αεροπορικού καυσίμου από εταιρίες διύλισης), 502/2010 (απορριπτική). Βλ. και Γνωμοδότηση 29/VI/2012 για την άρση των περιορισμών και ρυθμίσεων που δημιουργούν εμπόδια στη λειτουργία του ελεύθερου ανταγωνισμού στον κλάδο των πετρελαιοειδών.

<sup>29</sup> Βλ. Απόφαση ΕΑ υπ' αριθ. 768/2022 5816/ Β'/15.11.2022.

<sup>30</sup> Βλ. σχετικά την Αιτιολογική Έκθεση του Ν. 3959/2011.

<sup>31</sup> Βλ. σχετικά Πρακτικά της Βουλής του Ν. 3959/2011.

<sup>32</sup> Γ. Ι. Δελλής, Ο δικαστικός έλεγχος της κυρωτικής λειτουργίας των ανεξάρτητων αρχών, Δίκη 2003, σελ. 1281 επ.

<sup>33</sup> Βλ. σχετικά Πρακτικά της Βουλής του Ν. 3959/2011.

διαμορφώνονταν. Στις περιπτώσεις αυτές η ΕΑ 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 νομοθέτη<sup>34</sup> εισάγεται μία διαδικασία που περιλαμβάνει εκτενή 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 καταναλωτές<sup>35</sup>.

17. 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<sup>36</sup>.
18. Με βάση τα ανωτέρω, προκειμένου η ΕΑ να λάβει μέτρα βάσει του άρθρου 11 θα πρέπει πρώτα να διαπιστώσει με σαφήνεια το πρόβλημα έλλειψης συνθηκών αποτελεσματικού ανταγωνισμού και στη συνέχεια να λάβει τα μέτρα εκείνα που είναι απολύτως αναγκαία για την αντιμετώπιση του προβλήματος (εφόσον δεν μπορεί να αντιμετωπιστεί το εντοπιζόμενο πρόβλημα με τα παραδοσιακά εργαλεία του δικαίου του ανταγωνισμού). Αναφορικά με την πρώτη προϋπόθεση, η ΕΑ οφείλει να αξιολογήσει αν οι δυσμενείς επιπτώσεις στον ανταγωνισμό είναι πιθανό να έχουν σημαντική επίδραση στους καταναλωτές μέσω υψηλότερων τιμών, χαμηλότερης ποιότητας, λιγότερων επιλογών ή καινοτομίας και εφόσον προβεί σε ρητή διατύπωση του προβλήματος στο παρόν χρονικό σημείο να εξετάσει τα ενδεχόμενα μέτρα υπό το πρίσμα της αρχής της αναλογικότητας, καθώς οι επιβαλλόμενοι περιορισμοί στην επαγγελματική ελευθερία πρέπει να είναι πρόσφοροι και αναγκαίοι για την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού και να μην είναι δυσανάλογοι σε σχέση προς αυτόν.

<sup>34</sup> Βλ. σχετικά την Αιτιολογική έκθεση του Ν. 3373/2005.

<sup>35</sup> Βλ. σχετικά την Αιτιολογική έκθεση του Ν. 3373/2005.

<sup>36</sup> 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), ΕρμΣυντ (2017) άρθρ. 5 παρ. 1, σελ. 684 επ.

19. Όπως επισημάνθηκε στο πλαίσιο συζήτησης σχετικά με την πιθανή υιοθέτηση αντίστοιχου εργαλείου σε Ευρωπαϊκό επίπεδο<sup>37</sup>, το οποίο τελικά δεν προκρίθηκε, και μπορεί επίσης να υποστηριχθεί αναφορικά με τη διαδικασία του άρθρου 11 Ν.3959/2011, η παρούσα διαδικασία δεν αφορά πιθανές παραβάσεις και δεν είναι οιονεί ποινικού χαρακτήρα. Επιπλέον, η παρούσα διαδικασία κανονιστικής παρέμβασης που αποσκοπεί στη «δημιουργία συνθηκών αποτελεσματικού ανταγωνισμού» είναι διακριτή του ελέγχου των συγκεντρώσεων (άρθρα 5-10 Ν. 3959/2011), με την οποία απαγορεύονται συγκεντρώσεις που ενδέχεται να εμποδίσουν σημαντικά τον αποτελεσματικό ανταγωνισμό. Ωστόσο, όπως και κατά τον έλεγχο των συγκεντρώσεων, η επιλογή των μέτρων κατά τη διαδικασία κανονιστικής παρέμβασης ενέχει ένα σημαντικό στοιχείο πρόγνωσης.

## 2. ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ ΚΑΝΟΝΙΣΤΙΚΗΣ ΠΑΡΕΜΒΑΣΗΣ ΣΤΟΝ ΚΛΑΔΟ ΤΩΝ ΚΑΤΑΣΚΕΥΩΝ

### 2.1. Εισαγωγικά

20. Η Ολομέλεια της Επιτροπής Ανταγωνισμού (εφεξής και «ΕΑ») αποφάσισε στις 08.01.2021 την εκκίνηση κανονιστικής παρέμβασης στον κλάδο των κατασκευών βάσει του άρθρου 11 Ν. 3959/2011. Ειδικότερα, εντοπίστηκαν θέματα που εγείρουν προβληματισμούς ως προς την ύπαρξη αποτελεσματικών συνθηκών ανταγωνισμού στον συγκεκριμένο κλάδο.
21. Η κανονιστική επικεντρώθηκε 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 στις οποίες δραστηριοποιούνται οι επιχειρήσεις με κοινό μέτοχο διέπονται από συγκεκριμένα δομικά χαρακτηριστικά και θεσμική οργάνωση τέτοια που καθιστούν τη λειτουργία του αποτελεσματικού ανταγωνισμού επισφαλή. 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 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 από το 2020 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.

<sup>37</sup> H. Schweitzer, “The New Competition Tool: its institutional setup and procedural design” (Expert Study prepared for the European Commission) (2020) 51. Στην πρόταση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής τελικά δεν προκρίθηκε η υιοθέτηση αντίστοιχου εργαλείου. Βλ. Commission (EU), Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on contestable and fair markets in the digital sector (Digital Markets Act), COM(2020) 842 final, Brussels 15.12.2020.

Η πρακτική αυτή εντοπίστηκε κυρίως στις δύο μεγαλύτερες εταιρείες του κλάδου στις οποίες αποτυπώθηκε 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, εξετάστηκαν στο πλαίσιο της Κανονιστικής, 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 παρούσης 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 είχε αυξήσει 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 Συνέλευσης<sup>38</sup> 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 αγορές, κυρίως σε περιπτώσεις που παρατηρούνται ολιγοπωλιακές συνθήκες και υψηλός βαθμός συγκέντρωσης<sup>39</sup>. 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 ανταγωνισμού<sup>40</sup>.

<sup>38</sup> 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., [...] και [...], 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.

<sup>39</sup> Βλ., Commission Staff Working Document, Impact Assessment, SWD (2014) 217 final (9 July 2014), παράγραφοι 22-31.

<sup>40</sup> 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;

Λαμβανομένου υπόψη ότι τα επενδυτικά σχήματα κατέχουν συνήθως μειωθητικά ποσοστά σε επιχειρήσεις, η απόκτηση αυτών των ποσοστών συνήθως εκφεύγει του προληπτικού ελέγχου συγκεντρώσεων<sup>41</sup>, 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 συμμετέχουν<sup>42</sup>.

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.

## 2.2. Ιστορικό

27. Κατωτέρω παρατίθενται τα κυριότερα διαδικαστικά βήματα μέχρι την σύνταξη της παρούσας Απόφασης. Η Πρώτη Φάση καταλαμβάνει το διάστημα μέχρι την ολοκλήρωση της Πρώτης Διαβούλευσης. Οι επαναλαμβανόμενες και σημαντικές αλλαγές που προήλθαν στη μετοχική σύνθεση των δύο μεγαλύτερων επιχειρήσεων στον εξεταζόμενο κλάδο, την περίοδο Μαρτίου-Σεπτεμβρίου 2021 οδήγησαν την ΕΑ να επικαιροποιήσει την έρευνά της, καθώς και συμπληρωθούν, με Απόφαση της Ολομέλειας, τα μέτρα έρευνας σηματοδοτώντας τη Δεύτερη Φάση της Έρευνας<sup>43</sup>. Σε συνέχεια αυτών των συμπληρωματικών μέτρων έρευνας, η ΕΑ προχώρησε στη δημοσίευση των δεύτερων απόψεών της (Δεύτερες Απόψεις). Τα εντοπιζόμενα προβλήματα στις Απόψεις ετέθησαν σε δημόσια διαβούλευση (δεύτερη δημόσια

---

M Schmalz, 'Common-Ownership Concentration and Corporate Conduct' (2018) 10 Annual Review of Financial Economics 444.

<sup>41</sup> 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](http://ec.europa.eu/competition/consultations/2014_merger_control/impact_assessment_en.pdf);

<sup>42</sup> 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)

<sup>43</sup> Εν προκειμένω εστάλησαν οι ακόλουθες επιστολές παροχής στοιχείων, η υπ' αριθ. πρωτ. οικ. 8272/11.10.2021 επιστολή προς το Υπουργείο Υποδομών και Μεταφορών η υπ' αριθ. πρωτ. οικ. 9128/12.11.2021 επιστολή προς την Επιτροπή Κεφαλαιαγοράς, η υπ' αριθ. πρωτ. οικ. 771/27.01.2022 επιστολή προς την Επιτροπή Κεφαλαιαγοράς, η υπ' αριθ. πρωτ. οικ. 672/21.01.2022 επιστολή στον όμιλο [...], η υπ' αριθ. πρωτ. οικ. 674/21.01.2022 επιστολή στη [...], η υπ' αριθ. πρωτ. οικ. 772/27.01.2022 επιστολή προς τη [...], η υπ' αριθ. πρωτ. οικ. 773/27.01.2022 επιστολή στην [...], η υπ' αριθ. πρωτ. οικ. 1039/02.02.2022 επιστολή παροχής στοιχείων στον Όμιλο [...], η υπ' αριθ. πρωτ. οικ. 1040/02.02.2022 επιστολή παροχής στοιχείων στην [...], η υπ' αριθ. πρωτ. οικ. 1041/02.02.2022 επιστολή παροχής στοιχείων που εστάλη στον Όμιλο [...], η υπ' αριθ. πρωτ. οικ. 1042/02.02.2022 επιστολή παροχής στοιχείων στην [...] η υπ' αριθ. πρωτ. οικ. 1043/02.02.2022 επιστολή παροχής στοιχείων στον Όμιλο [...]. Περαιτέρω εστάλησαν σε άλλες εταιρείες του κλάδου οι υπ' αριθ.πρωτ. 1679,1680,1681,1682,1683,1684,1685 και 1686/21.2.2022 επιστολές παροχής στοιχείων. Επίσης εστάλησαν τα υπ' αριθ. πρωτ. ερωτηματολόγια: 4079/27.04.22 στην εταιρεία [...], 4247/27.04.202 στον κ. [...], 4248/04.05.22 στην εταιρεία [...], 4249/04.05.22 στην εταιρεία [...], 4248/04.05.22, 4250/04.05.22 στην εταιρεία [...] με έδρα στις [...], 4333/06.05.22 στον κ. [...], 4334/06.05.22 και 4513/12.05.22 στην εταιρεία [...], 4335/06.05.22 στις εταιρείες [...], 4336/06.05.22 στην εταιρεία [...] με έδρα τη [...] με έδρα τη [...] στην εταιρεία [...]. Τέλος οι δύο επιτόπιοι έλεγχοι διεξήχθησαν σε εταιρείες του κλάδου με τις υπ' αριθ.πρωτ. 1679,1680,1681,1682,1683,1684,1685 και 1686/21.2.2022 και αρ.πρωτ. 2239,2240/09.3.2022 εντολές ελέγχου και τις υπ' αριθ, πρωτ. 5350 και 5351/31.05.2022 εντολές ελέγχου προς τις εταιρείες [...] και [...] αντίστοιχα.

διαβούλευση) για να ληφθεί η άποψη των διαφόρων φορέων της αγοράς και να επαναξιολογηθούν από την ΕΑ, η οποία διήρκεσε από τις 10.08.2022 έως και την 14.10.2022. Στο πλαίσιο της δεύτερης δημόσιας διαβούλευσης ελήφθησαν συνολικά τρεις (3) συμμετοχές, περίληψη και αξιολόγηση των οποίων περιλαμβάνεται στη παρούσα Απόφαση (βλ. Παράρτημα 1).

## **2.2.1. Πρώτη Φάση της Έρευνας: Πρώτες Απόψεις και Πρώτη Δημόσια Διαβούλευση**

### **2.2.1.1. Πρώτες Απόψεις**

28. Στις 7.4.2021 δημοσιεύθηκαν οι απόψεις της ΕΑ αναφορικά με την έλλειψη συνθηκών αποτελεσματικού ανταγωνισμού στον κλάδο των κατασκευών («Πρώτες Απόψεις»). Η ανάλυση επικεντρώθηκε σε δομικά προβλήματα, τα οποία δεν δύνανται να επιλυθούν με την εφαρμογή των άρθρων 1, 2 και 5 μέχρι 10 του Ν. 3959/2011, ενώ τονίζεται ότι η διαδικασία του άρθρου 11 δεν περιλαμβάνει τη διαπίστωση παράβασης, αλλά επικεντρώνεται στην εξέταση συγκεκριμένων συνθηκών αγοράς, οι οποίες δύνανται να οδηγήσουν σε προβλήματα στη λειτουργία της ανταγωνιστικής διαδικασίας.

#### ***Επί των συνθηκών ανταγωνισμού λόγω του ρυθμιστικού πλαισίου***

29. Σχετικά με τις διατάξεις του νομοθετικού πλαισίου, λαμβανομένων υπόψη και των προβληματισμών που εξέφρασαν εταιρείες του κλάδου για τις επιπτώσεις τους στις ανταγωνιστικές συνθήκες, η ΕΑ κατέληξε στο ότι ενδεχομένως να πρέπει να αξιολογηθούν από πλευράς συνεπειών στη δομή του ανταγωνισμού στο πλαίσιο της γνωμοδοτικής αρμοδιότητας της Επιτροπής Ανταγωνισμού κατ' άρθρο 23 του Ν.3959/2011<sup>44</sup>, **κατ' αρχάς** τα κάτωθι:

- Το θέμα της ρύθμισης των ασυνήθιστα χαμηλών προσφορών,

---

<sup>44</sup>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 αντιανταγωνιστικές συμπεριφορές 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.

- Το ζήτημα της επαναφοράς του θεσμού της κατασκευαστικής κοινοπραξίας,
  - Τις αλλαγές στα κριτήρια του άρθρου 86 του ν. 4412/2016 για την ανάθεση των συμβάσεων,
  - Ο τρόπος οργάνωσης και ιδίως τα κριτήρια κατάταξης του ΜΗ.ΕΕ.Δ.Ε για τυχόν αντι-ανταγωνιστικές επιπτώσεις σε συνδυασμό με την εισαγωγή νέων κριτηρίων βάσης και υπολογισμού για την υποβολή εγγυήσεων καλής εκτέλεσης και λειτουργίας.
- 30.** Τέλος, με τις Απόψεις προτάθηκε η περαιτέρω διερεύνηση και αξιολόγηση των ανταγωνιστικών συνθηκών των συμβάσεων ΣΔΙΤ και Παραχωρήσεων προκειμένου να ανιχνευθούν τυχόν επιπτώσεις στην ανταγωνιστική λειτουργία της αγοράς των δημοσίων έργων που θα μπορούσαν να προκύπτουν στον βαθμό που η εντατικότερη και ευρύτερη χρήση των ΣΔΙΤ και των παραχωρήσεων τυχόν προκρίνεται χωρίς να έχει προηγηθεί αναλυτική αξιολόγηση των οικονομικών και λειτουργικών κινδύνων που μεταβιβάζονται στον ιδιωτικό τομέα όπως ο οικονομικός αντίκτυπος τυχόν καθυστερήσεων και των αναδιαπραγματεύσεων στο κόστος των ΣΔΙΤ που βαρύνει τον εταίρο από τον δημόσιο τομέα και η επιλογή τους έναντι των παραδοσιακών ανοικτών διαγωνισμών να μην βασίζεται σε τεκμηριωμένες συγκριτικές αναλύσεις όσον αφορά τη βέλτιστη μέθοδο ανάθεσης των σχετικών συμβάσεων και δεν έχουν θεσπιστεί σαφείς πολιτικές και στρατηγικές για τις συμβάσεις ΣΔΙΤ και παραχωρήσεις και προκειμένου να ενισχυθεί η αποτελεσματικότητα των έργων ΣΔΙΤ και παραχωρήσεων και η ενδεχόμενη έλλειψη ισότιμων όρων ανταγωνισμού μεταξύ των διάφορων επιλογών σύναψης συμβάσεων από τις αναθέτουσες αρχές μπορεί να οδηγήσει σε μεροληπτικές επιλογές.

#### *Επί των συνθηκών ανταγωνισμού λόγω του ζητήματος της κοινής ιδιοκτησίας*

- 31.** Όπως προέκυψε από την έρευνα, δεν διαφαινόταν κατά τον χρόνο εκείνο 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 αναφορικά με το ζήτημα της οριζόντιας κοινής ιδιοκτησίας.
- 32.** Σύμφωνα με την ανάλυση, εφαρμοζόμενη στην υπό αξιολόγηση περίπτωση κοινής οριζόντιας συμμετοχής με τη συνδρομή ομάδας εμπειρογνομόνων, υπάρχει η πιθανότητα η REGGEBORGH να ασκεί επιρροή τουλάχιστον στη μια εκ των δυο εταιρειών όπου έχει μετοχική συμμετοχή 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.
- 33.** Αντίστοιχα, κινήσεις λοιπών μετόχων ή νέων επενδυτών και αλλαγή της μετοχικής σύνθεσης ή εταιρικής διακυβέρνησης των δύο εταιρειών ενδέχεται να αλλάξει τη συνολική εκτίμηση του μεγέθους και προοπτικής πιθανού ρίσκου για στρέβλωση του ανταγωνισμού λόγω των κοινών οριζόντιων συμμετοχών της REGGEBORGH<sup>45</sup>. Λαμβανομένων υπόψη των εν λόγω

<sup>45</sup> Όπως προκύπτει από την έρευνα της ΓΔΑ, η Reggeborgh Invest B.V κατείχε στις 26.3.2021 το 12,1% του μετοχικού κεφαλαίου της ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ το οποίο κινήθηκε πτωτικά από τις 12.3.2021 και μετά (μείωση κατά 19,18%). Σε συνέχεια της τάσης αποεπένδυσης από την ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ ΑΕ, η ReggeborghInvest BV σήμερα

διαπιστώσεων, η κοινή οριζόντια συμμετοχή του fund στις δύο μεγαλύτερες κατασκευαστικές εταιρείες δύναται να οδηγήσει στις ακόλουθες θεωρίες βλάβης:

- Μη συντονισμένα μονομερή αποτελέσματα μείωσης ή μετριασμού των κινήτρων για ανταγωνισμό και
- Συντονισμένα αποτελέσματα εναρμονισμένης συμπεριφοράς.

Η ποσοτική ανάλυση των αντι-ανταγωνιστικών κινδύνων από τις κοινές συμμετοχές μειοψηφίας στην περίπτωση των εταιριών ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ – ΕΛΛΑΚΤΩΡ<sup>46</sup> είχε στόχο να καταδείξει ότι δύναται, ελλείψει της κοινής ιδιοκτησίας, να προκύψει αύξηση του αριθμού των επιχειρήσεων που ανταγωνίζονται στην αγορά. Συνεπακόλουθα αυτό θα προκαλούσε αύξηση του αριθμού των συμμετεχόντων στις διαγωνιστικές διαδικασίες των δημοσίων διαγωνισμών, η οποία δύναται να έχει θετικά αποτελέσματα για τον ανταγωνισμό. 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 6η τάξη εάν ο ίδιος αριθμός εταιριών θα μπορούσαν να υποβάλλουν προσφορές στους διαγωνισμούς δημοσίων έργων της 7ης τάξης, θα αυξάνονταν δυνητικά και αποτελεσματικά ο αριθμός των οικονομικών προσφερόντων κατά περίπου 56%<sup>47</sup>. 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.

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

34. Σύμφωνα με τις απόψεις της ΕΑ, το πλαίσιο των παραχωρήσεων και ΣΔΙΤ προσδίδει μια σχετική ευελιξία και ταχύτητα στην υλοποίηση, έναντι των παραδοσιακών μορφών ανοικτών μειοδοτικών διαγωνισμών. Με τις πρόσφατες αλλαγές στις δημόσιες συμβάσεις αναμένεται να δοθεί νέα ώθηση στις εν λόγω διαδικασίες εκτέλεσης δημοσίων έργων. Σύμφωνα με την ειδική έκθεση 09/2018 που διεξήγαγε το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο το 2018<sup>48</sup> και αφορούσε 12

---

κατέχει ποσοστό μετοχών της πρώτης, το οποίο ανέρχεται στο 3% (Βλέπε: <https://www.athexgroup.gr/el/web/guest/companies-info-voting-rights>).

<sup>46</sup> Κατόπιν και μελέτης εξωτερικού εμπειρογνώμονα. Βλ. Παράρτημα 3. Μελέτη εμπειρογνώμονά prof. Jose Azar.

<sup>47</sup> Βλ Έκθεση ΟΟΣΑ Αξιολόγηση Συνθηκών Ανταγωνισμού Ελλάδα, 2017 σελ 103. Σύμφωνα με την εν λόγω έκθεση μια συμπληρωματική προσφορά οδηγεί σε αύξηση 14,7% στο επίπεδο της προσφερόμενης από τον νικητή έκπτωσης.

<sup>48</sup> Βλ. ΕΕΣ (2018). Συμπράξεις δημοσίου-ιδιωτικού τομέα στην ΕΕ: Πολλαπλές αδυναμίες και περιορισμένα οφέλη. Διαθέσιμο στο <https://op.europa.eu/webpub/eca/special-reports/ppp-9-2018/el/>. Τα κράτη μέλη στα οποία πραγματοποιήθηκε η έρευνα αντιπροσωπεύουν το 70 % περίπου του συνολικού κόστους των έργων (29,2 δισεκατομμύρια ευρώ) που υλοποιούνται στο πλαίσιο συγχρηματοδοτούμενων από την ΕΕ ΣΔΙΤ. Αξιολογήθηκε κατά πόσον τα ελεγχθέντα έργα μπόρεσαν να αξιοποιήσουν τα οφέλη που αναμένονται από τις ΣΔΙΤ, αν

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 συμβάσεις ΣΔΙΤ παρέχουν στις δημόσιες αρχές τη δυνατότητα να συνάπτουν συμβάσεις για υποδομές μεγάλης κλίμακας μέσω μιας ενιαίας διαδικασίας, αλλά συγχρόνως δύνανται, υπό ορισμένες περιπτώσεις, και ειδικά όταν δεν έχουν τον κατάλληλο σχεδιασμό να έχουν περιοριστικά αποτελέσματα στον ανταγωνισμό, τόσο για τη συγκεκριμένη δημόσια σύμβαση, όσο και ευρύτερα για τον κλάδο και να αποδυναμώσουν τη διαπραγματευτική θέση των αναθετουσών αρχών.

- 35.** Για την Ελλάδα, η ως άνω έκθεση σημειώνει ότι η ανάθεση μεγάλων έργων ΣΔΙΤ αύξησε τον κίνδυνο ανεπαρκούς ανταγωνισμού και συνοδεύθηκε από σημαντικές καθυστερήσεις. Ενώ, τα παραδοσιακά κατασκευαστικά έργα μπορούν να υποδιαιρούνται σε τμήματα, ώστε να προσελκύνονται περισσότεροι προσφέροντες, τα έργα ΣΔΙΤ προϋποθέτουν ένα ελάχιστο μέγεθος ώστε να δικαιολογείται το κόστος της διαδικασίας και να διευκολύνεται η επίτευξη των 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 λιγιστές οι εταιρείες που έχουν την ανάλογη οικονομική επιφάνεια και είναι σε θέση να υποβάλουν προσφορά. Πράγματι, στην περίπτωση συμβάσεων πολύ υψηλής αξίας, μόνον ένας πολύ μικρός αριθμός οικονομικών φορέων, συχνά δε μόνον ένας, είναι σε θέση να προσφέρει όλα τα προϊόντα ή τις υπηρεσίες που προβλέπονται, με αποτέλεσμα η αναθέτουσα αρχή να περιέρχεται σε θέση εξάρτησης.
- 36.** Η εν λόγω έκθεση κατέληγε στις ακόλουθες προτάσεις: α) να μην ενθαρρύνεται η εντατικότερη και ευρύτερη χρήση των ΣΔΙΤ έως ότου επιλυθούν τα προβλήματα που εντοπίστηκαν και υλοποιηθούν επιτυχώς οι συστάσεις του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου, β) η επιλογή της μεθόδου των ΣΔΙΤ να βασίζεται σε τεκμηριωμένες συγκριτικές αναλύσεις όσον αφορά τη βέλτιστη μέθοδο ανάθεσης των σχετικών συμβάσεων, γ) να θεσπιστούν σαφείς πολιτικές και στρατηγικές για τις ΣΔΙΤ και δ) να βελτιωθεί το πλαίσιο της ΕΕ προκειμένου να ενισχυθεί η αποτελεσματικότητα των έργων ΣΔΙΤ.
- 37.** Τέλος, υπενθυμίζεται ότι σύμφωνα με τον ΟΟΣΑ<sup>49</sup>, οι ανοικτές διαδικασίες διαγωνισμού – που είναι, από τον σχεδιασμό τους, πιο ανταγωνιστικές – προσελκύουν περισσότερους συμμετέχοντες και φαίνεται ότι εξασφαλίζουν υψηλότερες εκπτώσεις.
- 38.** Συνεπώς, κατά τη πρώτη φάση της δημόσιας διαβούλευσης στον κλάδο των κατασκευών κρίθηκε επιβεβλημένη η περαιτέρω διερεύνηση και αξιολόγηση των ανταγωνιστικών συνθηκών των συμβάσεων ΣΔΙΤ και Παραχωρήσεων προκειμένου να ανιχνευθούν τυχόν επιπτώσεις στην ανταγωνιστική λειτουργία της αγοράς των δημοσίων έργων. Υπενθυμίζεται ότι οι Απόψεις της ΕΑ κατέληξαν ότι οι εν λόγω επιπτώσεις θα μπορούσαν να προκύπτουν στον βαθμό που υπάρχει εντατικότερη και ευρύτερη χρήση των ΣΔΙΤ και των παραχωρήσεων,

---

βασίστηκαν σε τεκμηριωμένες αναλύσεις και κατάλληλες προσεγγίσεις και αν το θεσμικό και νομικό πλαίσιο συνολικά στα κράτη μέλη στα οποία πραγματοποιήθηκε ήταν πρόσφορο για την επιτυχή υλοποίηση των ΣΔΙΤ.

<sup>49</sup> Βλ. ΟΟΣΑ (2017), Έκθεση ΟΟΣΑ Αξιολόγηση Συνθηκών Ανταγωνισμού, Ελλάδα, σελ 99, Διαθέσιμο στο: [OECD-Competition-Assessment-Review-Greece-2017-gr.pdf](https://www.oecd.org/competition/OECD-Competition-Assessment-Review-Greece-2017-gr.pdf)

χωρίς να έχει προηγηθεί αναλυτική αξιολόγηση των ανταγωνιστικών συνθηκών και επιπτώσεων, ιδιαίτερα λαμβάνοντας υπόψη τις διάφορες επιλογές σύναψης συμβάσεων που έχουν οι αναθέτουσες αρχές στις συγκεκριμένες γεωγραφικές αγορές.

39. Συγκεκριμένα, διαπιστώθηκε στις Πρώτες Απόψεις ότι υπήρξε σημαντική συγκέντρωση του κλάδου των κατασκευών την τελευταία δεκαετία, με αύξηση των φραγμών εισόδου σε ορισμένες από τις επί μέρους αγορές.

#### 2.2.1.2. Πρώτη Δημόσια Διαβούλευση

40. Τα εντοπιζόμενα προβλήματα στις Απόψεις ετέθησαν σε δημόσια διαβούλευση (πρώτη δημόσια διαβούλευση) για να ληφθεί η άποψη των διαφόρων φορέων της αγοράς και να επαναξιολογηθούν από την ΕΑ, η οποία διήρκεσε από τις 08.04.2021 έως και την 14.05.2021. Στο πλαίσιο της δημόσιας διαβούλευσης ελήφθησαν συνολικά δέκα (10) συμμετοχές. Στη δημόσια διαβούλευση<sup>50</sup> συμμετείχαν συνολικά τρεις (3) συνδικαλιστικοί φορείς εταιριών που δραστηριοποιούνται στο κατασκευαστικό κλάδο<sup>51</sup>, τρεις (3) κατασκευαστικές εταιρίες<sup>52</sup>, καθώς και τέσσερα (4) φυσικά πρόσωπα<sup>53</sup>, που σχετίζονται επαγγελματικά με τον κατασκευαστικό κλάδο. Τα εν λόγω μέρη παρέθεσαν τις θέσεις τους επί των Απόψεων της ΕΑ.
41. Η περίληψη των θέσεων και προτάσεων που εκφράστηκαν στη Δημόσια Διαβούλευση έχουν δημοσιευθεί από την ΕΑ<sup>54</sup>, ενώ αναφέρονται περιληπτικά και στο παράρτημα Ι.
42. Η ΕΑ προχώρησε στις παρακάτω επισημάνσεις σχετικά με τις θέσεις και προτάσεις που εκφράστηκαν στην Πρώτη δημόσια διαβούλευση.
43. Αναφορικά με την ως άνω θέση της Ένωσης 1 (Παράρτημα Ι) θα πρέπει να σημειώσουμε καταρχάς ότι η ως άνω τοποθέτηση δεν είναι διάφορη από τα συμπεράσματα της ΕΑ όπως εκφράστηκαν στις απόψεις της και σύμφωνα με τα οποία οι εταιρείες 7<sup>ης</sup> τάξης αποσπούν το μεγαλύτερο μέρος κατ' αξία των τεχνικών έργων, δημόσιων και ιδιωτικών, της Ελληνικής επικράτειας τουλάχιστον έναντι των εταιρειών 6<sup>ης</sup> τάξης. Υπενθυμίζεται ότι στις δύο πρώτες θέσεις (βάσει του συνολικού κύκλου εργασιών των εταιρειών 6<sup>ης</sup> και 7<sup>ης</sup> τάξης από δημόσια και ιδιωτικά έργα) κατατάσσονται όντως οι όμιλοι των εταιρειών ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ και

<sup>50</sup> Βλ. υπ' αριθ. 3716/2006 Απόφαση του Υπουργού Ανάπτυξης ( «ΥΑ 3716/2006») με θέμα «Διαδικασία Δημόσιας Διαβούλευσης του άρθρου 5 του ν. 703/1977». Η υπ' αριθ. 3716/2006 ΥΑ εξακολουθεί να ισχύει, κατά το μέρος που δεν έρχεται σε αντίθεση προς τις επιμέρους ρυθμίσεις του ν. 3959/2011, ενώ κατά το κεφάλαιό της που αντίκειται στις ρυθμίσεις του ν. 3959/2011, πρέπει να θεωρηθεί ότι καταργήθηκε και κατισχύει η νεότερη διάταξη του ν. 3959/2011. Η ΥΑ 3716/2006 προβλέπει ότι «[...] 6. Η Επιτροπή Ανταγωνισμού εντός δεκαπέντε (15) ημερών από τη λήξη της διαβούλευσης, καταχωρίζει στο διαδικτυακό τόπο της [και του Υπουργείου Ανάπτυξης] περίληψη των απόψεων, οι οποίες εκφράστηκαν, κατά τρόπο που να διασφαλίζει, το απόρρητο της ταυτότητας του προσώπου που τις διατύπωσε. Επίσης, δεν ανακοινώνονται στοιχεία, που έχουν χαρακτηριστεί ως εμπιστευτικά από το πρόσωπο που τα διαβίβασε ή τα απέστειλε.

<sup>51</sup> Βλ. τις υπ' αριθ. πρωτ. 3999/07.05.2021, 4270/17.05.2021, και 4166/12.05.2021, των Ενώσεων, 1) Ένωση 1 [...], 2) [...], και 3) Ένωση 3 [...] αντίστοιχα.

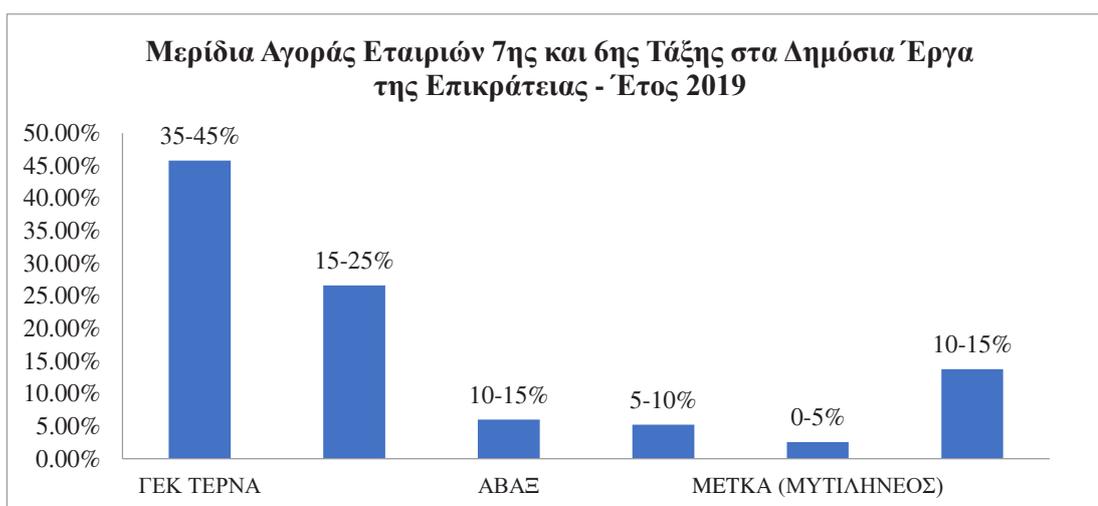
<sup>52</sup> Βλ. τις υπ' αριθ. πρωτ. 4268/17.05.2021, 4272/17.05.2021, και 4223/14.05.2021, των εταιριών, 1) Εταιρία 1 [...], 2) Εταιρία 2 [...], και 3) Εταιρία 3 [...] αντίστοιχα. Οι δύο πρώτες απαντήσεις πρωτοκολήθηκαν την Δευτέρα 17.05.2021 άλλα είχαν αποσταλεί ηλεκτρονικά την Παρασκευή 14.05.2021.

<sup>53</sup> Βλ. τις υπ' αριθ. πρωτ. 3980/06.05.2021, 4037/10.05.2021, 3228/12.04.2021 και 4013/07.05.2021, των 1) Φυσικό πρόσωπο 1 [...], 2) Φυσικό πρόσωπο 2 [...], 3) Φυσικό πρόσωπο 3 [...], και 4) Φυσικό πρόσωπο 4 [...], αντίστοιχα.

<sup>54</sup> Βλ. <https://www.epant.gr/enimerosi/kanonistiki-kataskeves.html>.

ΕΛΛΑΚΤΩΡ (ΑΚΤΩΡ) με μερίδια της τάξης του [45-55]% και [25-35]% αντίστοιχα για το έτος 2019<sup>55</sup>. Στην τρίτη θέση με σημαντική διαφορά ακολουθεί η εταιρεία ΙΝΤΡΑΚΑΤ με μερίδιο [10-15]% και στη συνέχεια η ΑΒΑΞ με [5-10]%. Αξιοσημείωτο δε ήταν το γεγονός ότι μόλις οι τέσσερις (4) εταιρείες της 6ης τάξης κατορθώνουν να αποσπούν μερίδιο που κυμαίνεται μεταξύ του 0-5%. Διαχρονικά φαίνεται ότι πέντε (5) εταιρείες, όλες της 7<sup>ης</sup> τάξης, συγκεντρώνουν από 85% έως 95% του συνολικού μεριδίου, βάσει συνολικού κύκλου εργασιών, με τις δύο μεγαλύτερες να αποσπούν από 55-65% (το 2019) έως και 65-75% (το 2016, 2017 και 2018) του συνόλου.

#### ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 1



44. Υπενθυμίζεται ότι, βάσει των υπολογισμών της ΓΔΑ ότι αν ήθελε υποθεθεί ότι οι εταιρείες 6<sup>ης</sup> τάξης είναι οι μοναδικές στο κατασκευαστικό κλάδο, τότε λόγω του κατακερματισμού των μεριδίων αγοράς τους κατά το 2019 θα παρατηρούνταν ένας αρκετά μικρός βαθμός συγκέντρωσης με ΗΗΙ κάτω των 1.000 μονάδων. Αντίθετα θα ήταν τα αποτελέσματα εάν ως σύνολο αγοράς θεωρηθεί ο κύκλος εργασιών από μεγάλα δημόσια και ιδιωτικά έργα στην επικράτεια<sup>56</sup> και υποθεθεί ότι αυτά μπορεί να ολοκληρωθούν μόνο ή κυρίως από τις εταιρείες με εργοληπτικό πτυχίο 7<sup>ης</sup> 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 εάν ληφθούν υπόψη κυρίως οι εταιρείες 7ης τάξης.

<sup>55</sup> Βλ. το κείμενο των Απόψεων της ΕΑ [https://www.epant.gr/files/2021/kanonistiki/apopseis\\_ea\\_kanonistiki\\_kataskeves.pdf](https://www.epant.gr/files/2021/kanonistiki/apopseis_ea_kanonistiki_kataskeves.pdf) σελ 35

<sup>56</sup> Βλ. παρ. 116 επ. των πρώτων απόψεων της ΕΑ. Ενδεικτικά από την ανάλυση στις εν λόγω παραγράφους, παρατηρείται ότι η μέση πιθανότητα να εμφανιστεί εταιρεία (είτε σε κοινοπραξία) στην θέση προσφοράς που μειοδότησε είναι 3,07 φορές μεγαλύτερη για τους ομίλους εταιρειών κατόχους πτυχίου 7ης εργοληπτικής τάξης έναντι των εταιρειών κατόχων πτυχίων 6ης εργοληπτικής τάξης (ήτοι 3,7% προς 1,2%) για τους διαγωνισμούς άνω των 9,99 εκ ευρώ.

**ΠΙΝΑΚΑΣ 1: ΜΕΡΙΔΙΑ ΑΓΟΡΑΣ ΕΤΑΙΡΙΩΝ 7ης ΤΑΞΗΣ 2019 – ΗΗΙ (ΕΠΙΚΡΑΤΕΙΑ)**

Επωνυμίες εταιριών	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 (Τ.Ο. CONSTRUCTION)	0,00	0,00	0,00	[...]
<b>Σύνολο 7ης τάξης</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>3.058,17</b>

Πηγή: Επεξεργασία απαντήσεων των εταιρειών από την ΓΔΑ.

(βλ 2<sup>6ς</sup> Δημοσιευμένες Απόψεις ΕΑ, σελ 10)

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

**Σχολιασμός επί του ανεκτέλεστου υπολοίπου δημοσίων έργων**

47. Σχετικά με το ανεκτέλεστο υπόλοιπο δημοσίων έργων, ότι αφορά τα σχόλια της Ένωσης 1 σχετικά με τη ρύθμιση για το ανεκτέλεστο υπόλοιπο των συμβάσεων δημοσίων έργων που έχουν οι κατασκευαστικές εταιρείες και το ερώτημα κατά πόσο η ρύθμιση αυτή δύναται «να ευνοεί ή να θέτει εν τοις πράγμασι σε υπερέχουσα θέση τις επιχειρήσεις της 7<sup>ης</sup> τάξης» ήτοι να επηρεάζει τις ανταγωνιστικές συνθήκες του κλάδου λεκτέα είναι τα ακολούθα. Με το άρθρο 118 του Ν. 4472/2017<sup>57</sup> συσχετίζεται ευλόγως το ανεκτέλεστο υπόλοιπο των

<sup>57</sup> Βλ σχετικά την εν λόγω παράγραφο «19. Κάθε επιχείρηση της περίπτωσης Β1 της παραγράφου 11, προκειμένου να αναλάβει την εκτέλεση μέρους ή του συνόλου δημοσίου έργου, ως ανάδοχος ή ως μέλος αναδόχου κοινοπραξίας ή ως εγκεκριμένος υπεργολάβος, πρέπει να μην έχει μέσα στη χώρα, πριν τη συμμετοχή της σε διαγωνισμό ανεκτέλεστο μέρος εργασιών δημοσίων έργων κατά την έννοια του άρθρου 2 του ν. 4412/2016, που υπερβαίνει συγκεκριμένο ποσοστό του ανωτάτου ορίου της τάξης της, όπως αυτό καθορίζεται με το προεδρικό διάταγμα της

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

48. Καταρχήν αναφέρεται ότι η ρύθμιση για το ανεκτέλεστο υπόλοιπο των δημοσίων έργων αφορά συμβάσεις έργων που δεν έχουν εκτελεστεί και καθυστερούν για διάφορους λόγους, είτε από την πλευρά των επιχειρήσεων είτε από την πλευρά των αναθετουσών αρχών, συγκεκριμενοποιήθηκε στην ελληνική έννομη τάξη με το άρθρο 64 του Π.Δ. 71/2019 («Μητρώα συντελεστών παραγωγής δημοσίων και ιδιωτικών έργων, μελετών, τεχνικών και λοιπών συναφών επιστημονικών υπηρεσιών (ΜΗ.Τ.Ε)»<sup>58</sup>, όπου ορίζονται, μεταξύ άλλων, τα όρια ανεκτέλεστο μέρους συμβάσεων δημοσίων έργων . σύμφωνα με το άρθρο 118 του ν 4472/2017. Να σημειωθεί εδώ ότι τα όρια υπολογίζονται, κατά το άρθρο 64 παρ. 2 του Π.Δ. 71/2019, με διαφορετική μέθοδο για τις εργοληπτικές επιχειρήσεις μέχρι και την 6<sup>η</sup> τάξη από ό,τι για εκείνες της 7<sup>ης</sup> τάξης. Τα όρια αυτά έχουν ως σκοπό την ενίσχυση της διασποράς των έργων σε διάφορες επιχειρήσεις και την αποφυγή υπέρμετρης συγκέντρωσης της αγοράς.
49. Επιπλέον αναφέρεται ότι σημαντική από πλευράς μεγέθους εταιρεία του κλάδου, είχε αναφέρει στις απόψεις της ΕΑ ότι ζητήματα κεφαλαιακής επάρκειας και χρηματοδότησης επηρεάζουν σε πολύ μεγάλο βαθμό τις εταιρείες που ήδη συμμετέχουν ή πρόκειται να συμμετάσχουν σε ανταγωνιστικές διαδικασίες, καθώς στην πλειοψηφία των περιπτώσεων η εκάστοτε αναθέτουσα αρχή ενός έργου ως βασικό κριτήριο προεπιλογής ή/και συμμετοχής απαιτεί από κάθε υποψήφιο διαγωνιζόμενο να αποδείξει ότι διαθέτει χρηματοοικονομική και οικονομική επάρκεια και ικανότητα που να εξασφαλίζει τη χρηματοδότηση της υλοποίησης του αντικειμένου του. Συνεπώς, το ζήτημα του ανεκτέλεστο υπολοίπου δημοσίων έργων δύναται

---

*επόμενης παραγράφου. 20. Με προεδρικό διάταγμα, που εκδίδεται εντός οκτώ (8) μηνών από τη δημοσίευση του παρόντος, κατόπιν πρότασης του Υπουργού Υποδομών και Μεταφορών καθορίζονται, πέραν των θεμάτων της περίπτωσης δ' της παραγράφου 18 του παρόντος, της παραγράφου 19 του παρόντος και της παραγράφου 10 του άρθρου 83 του ν. 4412/2016, επιπλέον και τα ακόλουθα: α. οι ειδικότερες λεπτομέρειες λειτουργίας και τήρησης των ΜΗ.Τ.Ε. του παρόντος, όπως ενδεικτικά οι αρμόδιες υπηρεσίες τήρησης αυτών, ο τρόπος συγκέντρωσης, ελέγχου και καταχώρησης των στοιχείων που είναι απαραίτητα για την εγγραφή, κατάταξη, αναθεώρηση, διαγραφή, η χορήγηση και το περιεχόμενο των πιστοποιητικών εγγραφής στον επίσημο κατάλογο, β. οι κατηγορίες μελετών, τεχνικών και λοιπών συναφών επιστημονικών υπηρεσιών και έργων και οι τάξεις ανά κατηγορία αυτών για κάθε Μητρώο, γ. οι ειδικότεροι όροι και προϋποθέσεις εγγραφής και κατάταξης στα ΜΗ.Τ.Ε. του παρόντος και τα δικαιολογητικά που υποβάλλονται, δ. η ανά ειδικότητα ελάχιστη στελέχωση επιχείρησης, ε. οι όροι και προϋποθέσεις χορήγησης, ανανέωσης, αναθεώρησης, ελέγχου, κατάταξης, αναβάθμισης πτυχίων, η χρονική ισχύς αυτών, καθώς και η διαδικασία και τα δικαιολογητικά που υποβάλλονται κατά περίπτωση, στ. το ειδικότερο περιεχόμενο των βεβαιώσεων και πτυχίων που εκδίδονται επί τη βάση των ΜΗ.Τ.Ε. του παρόντος, ζ. οι όροι και προϋποθέσεις άσκησης ενδικοφανούς διαδικασίας κατά των διοικητικών πράξεων εγγραφής και κατάταξης σε αυτά, αναθεώρησης και αφαίρεσης πτυχίων, διαγραφής από το Μητρώο, τα αποφαινόμενα όργανα και η σχετική διαδικασία, η. οι όροι και προϋποθέσεις ανάληψης έργου σε συνάρτηση με το ανεκτέλεστο, το οργανόγραμμα, το χρονικό προγραμματισμό ή άλλα στοιχεία που αποδεικνύουν και εγγυώνται τη δυνατότητα των φυσικών προσώπων και την κατάλληλη επάρκεια σε ανθρώπινους και τεχνικούς πόρους για την άρτια και έγκαιρη εκτέλεση του έργου, καθώς και την πιστοληπτική τους ικανότητα, θ. η συσχέτιση του ανεκτέλεστο με τους αναγκαίους ανθρώπινους και τεχνικούς πόρους...».*

<sup>58</sup> ΦΕΚ Α' 112/3. 7. 2019.

να αποτελεί πραγματικό όσο και δυνητικό φραγμό εισόδου στην συγκεκριμένη διαγωνιστική διαδικασία.

50. Αξίζει εδώ να σημειωθεί ότι το ΔΕΕ<sup>59</sup> σε παλαιότερη νομολογία έχει αφενός κρίνει ότι το συνολικό ύψος της δαπάνης των ταυτόχρονα εκτελούμενων έργων που έχουν αναλάβει «μπορεί να αποτελεί χρήσιμο στοιχείο για την εκτίμηση, κατά τρόπο συγκεκριμένο, της οικονομικής και χρηματοδοτικής ικανότητας της επιχείρησης αυτής σε σχέση με τις υποχρεώσεις της» παρόλο που δεν προβλεπόταν στην οδηγία 71/305 ΕΟΚ ως δικαιολογητικό για την επίκληση της χρηματοοικονομικής επάρκειας και της τεχνικής ικανότητας<sup>60</sup>. Κατά συνέπεια, κατά το ΔΕΕ, το εν λόγω κριτήριο, ήτοι το συνολικό ύψος των έργων, τα οποία ταυτόχρονα εκτελεί μία επιχείρηση, αποτελεί στοιχείο, το οποίο μπορεί να εκτιμηθεί για τον έλεγχο της καταλληλότητας των συμμετεχόντων και συγκεκριμένα της οικονομικής και χρηματοοικονομικής τους επάρκειας.
51. Στη συγκεκριμένη υπόθεση το ΔΕΕ έπρεπε αφετέρου να κρίνει εάν ο καθορισμός μέσω εθνικής ρυθμίσεως (Βέλγιο) ανωτάτου ορίου όσον αφορά το ύψος δαπάνης των έργων που μπορούν να εκτελούνται ταυτόχρονα ήταν συμβατός με την Οδηγία 71/305 ΕΟΚ. Στο σκεπτικό της απόφασης περί παραπομπής στο ΔΕΕ, το βελγικό ΣτΕ, το Conseil d' État παρατηρούσε, αφενός, ότι η εφαρμογή του κριτηρίου του ανώτατου ύψους δαπάνης των έργων που μπορούν να εκτελούνται ταυτόχρονα από έναν υποβάλλοντα προσφορά για την εκτέλεση δημοσίου έργου αποσκοπούσε στο να αποκλείεται κάθε μονοπώλιο, να καθίσταται δυνατή η υγιής κατανομή των έργων και να αποφεύγεται ο αχαλίνωτος ανταγωνισμός ή η κερδοσκοπία των επιχειρήσεων, πράγμα που τις ωθεί να δεσμεύονται πέραν των δυνατοτήτων τους, και, αφετέρου, ότι με την οδηγία 71/305 ΕΟΚ επιδιώκεται η διασφάλιση της ισότητας μεταξύ των υποβαλλόντων προσφορές για την ανάληψη εκτελέσεως δημοσίων έργων και για το σκοπό αυτό θεσπίζονται με την εν λόγω οδηγία αντικειμενικά κριτήρια επιλογής, ώστε να μην αφήνεται πλέον στη διακριτική ευχέρεια της διοίκησης η εκτίμηση της ικανότητας των εργοληπτών. Το ΔΕΕ κατέληξε στο συμπέρασμα ότι «ο εντός κράτους μέλους καθορισμός ανώτατου ορίου αφορά το ύψος δαπάνης των έργων που μπορούν να εκτελούνται ταυτόχρονα, δεν είναι αντίθετος προς τις αρχές [της Οδηγίας]», η οποία εξάλλου δεν θέσπιζε «ενιαία και εξαντλητική ρύθμιση» και σε κάθε περίπτωση «τίποτα δεν επιτρέπει να συναχθεί ότι ο καθορισμός αυτός έχει περιοριστικά αποτελέσματα όσον αφορά τη δυνατότητα των εργοληπτών της Κοινότητας να συνάπτουν συμβάσεις δημοσίων έργων»<sup>61</sup>.
52. Υπενθυμίζεται ότι ως ανεκτέλεστο υπόλοιπο συμβάσεων δημόσιων έργων θεωρείται η διαφορά μεταξύ αφενός του συνολικού ποσού της συναφθείσας σύμβασης όπως ισχύει, με τις τυχόν τροποποιήσεις και συμπληρωματικές συμβάσεις που έχουν συναφθεί με βάση τα προβλεπόμενα στα άρθρα 132 και 156 του ν. 4412/2016, κατά την ημερομηνία σύνταξης της βεβαίωσης ανεκτέλεστου και αφετέρου του συνολικού ποσού του εκτελεσμένου μέρους της

<sup>59</sup> Βλ ΔΕΕ C-27, C-28 & C-29/86, [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:a96531df-392d-4970-9a78-b2b2b7705012.0007.06/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:a96531df-392d-4970-9a78-b2b2b7705012.0007.06/DOC_1&format=PDF).

<sup>60</sup> ΔΕΕ C-27, C-28 & C-29/86, σκ. 11.

<sup>61</sup> ΔΕΕ C-27, C-28 & C-29/86, σκ. 15-16.

σύμβασης όπως προκύπτει από τον τελευταίο λογαριασμό που έχει υποβληθεί και εγκριθεί<sup>62</sup>. Ο τρόπος υπολογισμού του ανεκτέλεστου υπολοίπου των δημοσίων συμβάσεων είναι ο ακόλουθος: για τις εργοληπτικές επιχειρήσεις καταταγμένες μέχρι και την έκτη τάξη είναι έως το τριπλάσιο του ανώτατου ορίου της τάξης τους, για τις εργοληπτικές επιχειρήσεις της έβδομης τάξης είναι το τετραπλάσιο του ηλίκου που προκύπτει από τη διαίρεση του μεγέθους «κύκλος εργασιών», όπως αυτό ορίζεται στις παρ. 2, 3, 4 και 5 του άρθρου 51 διά του τρία και με ελάχιστη τιμή τα 540.000.000 ευρώ.

ΠΙΝΑΚΑΣ 2

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

53. Στις πρώτες απόψεις της ΕΑ εκτιμήθηκε από άλλη εταιρεία του κλάδου ότι ως εμπόδιο ανέλιξης στον κατασκευαστικό κλάδο, τίθεται και από το μέτρο του «ανωτάτου ορίου ανεκτέλεστου ύψους συμβάσεων». Σημειώνεται συγκεκριμένα ότι, με δεδομένο ότι μια επιχείρηση που θέλει να εισέλθει στον κλάδο μπορεί αρχικά να εγγραφεί κατ' ανώτατο όριο στην 3η τάξη του ΜΕΕΠ, θα πρέπει να εκτελεί δημόσια έργα που δεν θα υπερβαίνουν στο σύνολο τους τα 11.250.000€. Αυτό, κατά την εν λόγω εκτίμηση, ουσιαστικά καταργεί τη νομοθετική ρύθμιση που συμπεριέλαβε ο ν. 4412/2016, ότι μία επιχείρηση μπορεί να συμμετάσχει σε οποιοδήποτε έργο για το οποίο καλύπτει τις χρηματοοικονομικές και τεχνικές απαιτήσεις, ανεξάρτητα από τον αν ο προϋπολογισμός του υπερβαίνει το όριο της τάξης που

<sup>62</sup> Βλ άρθρο 64 του Π.Δ. 71/2019 («Μητρώα συντελεστών παραγωγής δημοσίων και ιδιωτικών έργων, μελετών, τεχνικών και λοιπών συναφών επιστημονικών υπηρεσιών (ΜΗ.Τ.Ε)», ΦΕΚ Α' 112/3. 7. 2019)

η ίδια έχει καταταχθεί καθόσον υφίσταται ανώτατο όριο εν τοις πράγμασι και αυτό καθορίζεται από το όριο ανεκτέλεστου συμβάσεων.

54. Να σημειωθεί εδώ ότι τα ανεκτέλεστα υπόλοιπα όλων των μεγάλων κατασκευαστικών εταιρειών έχουν αυξηθεί σημαντικά και προβλέπεται να συνεχίσουν να αυξάνονται ραγδαία μέσα στο 2022 λόγω της αύξησης των δημοσίων επενδύσεων με το Ταμείο Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας. Χαρακτηριστικά για την ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ, ενώ το ανεκτέλεστο υπόλοιπο στις 31.12.2020 ήταν περί τα 1,6 δις ευρώ και κατά την ημερομηνία σύνταξης των οικονομικών καταστάσεων 2020 με τις υπογεγραμμένες και προς υπογραφή νέες συμβάσεις σε 2,2 δις ευρώ<sup>63</sup>. Ενώ ο εν λόγω όμιλος στον τομέα των κατασκευαστικών δραστηριοτήτων έχει ανεκτέλεστο υπόλοιπο κατασκευαστικών εργασιών, ανερχόμενο την 31.12.2021 σε 2,5 δις ευρώ και αναμένει προς υπογραφή συμβάσεις νέων έργων για τα οποία έχει προκριθεί, επιπλέον ύψους 2,1 δις ευρώ ανεβάζοντας το ανεκτέλεστο του εν λόγω ομίλου στα 4,6 δις ευρώ (στις 28.04.2022)<sup>64</sup>. Το ανεκτέλεστο υπόλοιπο της ΑΚΤΩΡ και των θυγατρικών της ανήλθε στις 31.12.2021 σε €1,6 δις. Κατά το 2021 συγκεκριμένα υπεγράφησαν συμβάσεις συνολικής αξίας €436 εκατ., ενώ μετά την 31.12.2021 υπεγράφησαν συμβάσεις αξίας €227,5 εκατ. Επίσης κατά την ΕΛΛΑΚΤΩΡ έχουν εξασφαλισθεί νέα έργα ύψους €657 εκατ., οι συμβάσεις των οποίων αναμένεται να υπογραφούν, ανεβάζοντας το ανεκτέλεστο υπόλοιπο έργων της ΑΚΤΩΡ και των θυγατρικών της (στις 31.03.2022) στα €2,5 δις<sup>65</sup>. Σε σχέση με την Ιντρακατ στις 31.12.2021, το ανεκτέλεστο των υπογεγραμμένων συμβάσεων του εν λόγω Ομίλου ανερχόταν σε € 556,4 εκ. πλέον € 577,2 εκ. νέα προς υπογραφή έργα που έχει μειοδοτήσει έως σήμερα η εταιρεία και αναμένεται να ολοκληρωθούν οι διαδικασίες συμβασιοποίησής τους. Κατά συνέπεια τα προς εκτέλεση έργα ξεπερνούν το € 1,1 δις.<sup>66</sup> Στο τέλος του 2021, το ανεκτέλεστο υπόλοιπο της ΑΒΑΞ έφτανε τα €1,4 δις περίπου, έναντι €1,0 δις στο τέλος του 2020. Μετά την 31.12.2021, ο όμιλος έχει υπογράψει νέες συμβάσεις, ενώ υπάρχουν και αρκετές συμβάσεις προς υπογραφή, συνολικής αξίας που προσεγγίζει τα €0,8 δις. Συνυπολογίζοντας όλα τα παραπάνω έργα, το ανεκτέλεστο υπόλοιπο ανέρχεται σε €2,2 δις περίπου<sup>67</sup>. Τέλος ο όμιλος Μυτιληναίος παρουσιάζει στις οικονομικές του καταστάσεις για το έτος 2021<sup>68</sup> ανεκτέλεστο υπόλοιπο των ήδη αναληφθέντων έργων για τον όμιλο (τομείς βιώσιμης ανάπτυξης και διεθνούς ανάπτυξης Ανανεώσιμων Πηγών & αποθήκευσης ενέργειας) ανέρχεται σε 1,015 δις ευρώ.
55. Αθροίζοντας ωστόσο τα ως άνω μεγέθη για τις άνω εταιρείες που αφορούν τα ανεκτέλεστα υπόλοιπα το άθροισμά τους ξεπερνά τα 11,7 δις ευρώ περίπου δημιουργώντας εύλογες απορίες κατά πόσο η συσσώρευση τόσο μεγάλου κατασκευαστικού έργου σε τόσο σύντομο χρονικό

<sup>63</sup> Βλ χρηματοοικονομικές καταστάσεις 2020 της ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ.

<sup>64</sup> Βλ χρηματοοικονομικές καταστάσεις 2021 της ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ, σελ 44.

<sup>65</sup> Βλ χρηματοοικονομικές καταστάσεις 2021 της ΕΛΛΑΚΤΩΡ <https://ellaktor.com/finances/etisia-oikonomiki-ekthesi/>.

<sup>66</sup> Βλ χρηματοοικονομικές καταστάσεις 2021 της ΙΝΤΡΑΚΑΤ σελ 8 στην ιστοσελίδα <https://www.intrakat.gr/investor-relations/financial-results/>.

<sup>67</sup> Βλ σχετική ανακοίνωση του Ομίλου ΑΒΑΞ στην ιστοσελίδα <https://avax.gr/news/oikonomika-apotelesmata-2021/>.

<sup>68</sup> Βλ την ιστοσελίδα για τις χρηματοοικονομικές καταστάσεις 2021 της Μυτιληναίος <https://www.mytilineos.gr/el/ependytikes-sxeseis/oikonomika-apotelesmata/?year=2021>.

διάστημα δεν θα έχει επιπτώσεις στον χρόνο εκτέλεσης των συμβατικών υποχρεώσεων των εν λόγω οικονομικών φορέων που έχουν κερδίσει τους σχετικούς διαγωνισμούς και ίσως συνεχίζουν να κερδίζουν δεδομένου ότι νέα έργα ανεμένεται κατά την διάρκεια του έτους 2022 να προκηρυχθούν ιδίως με την μέθοδο ΣΔΙΤ και παραχωρήσεων όπου αντικειμενικά ήδη οι μεγαλύτερες επιχειρήσεις έχουν προβάδισμα έναντι των μικροτέρων.

56. Ως εκ τούτου κατά την άποψη της Ε.Α. δεδομένου του πεπερασμένου των τεχνικών και των χρονικών δυνατοτήτων αλλά και των ανθρωπίνων όσο και των χρηματοοικονομικών πόρων των κατασκευαστικών επιχειρήσεων είναι εύλογο να υπάρχουν κάποια ανώτατα όρια που να ισχύουν στην πράξη σε ότι αφορά στο ανεκτέλεστο υπόλοιπο των δημοσίων έργων που δύναται να αναλαμβάνουν οι κατασκευαστικές επιχειρήσεις στην χώρα μας ταυτόχρονα. Προκειμένου οι επιχειρήσεις του κλάδου να μην δεσμεύονται πέραν των δυνατοτήτων τους προκαλώντας τόσο καθυστερήσεις στην εκτέλεση των έργων εάν δεν είναι σε θέση να εκτελέσουν τα δημόσια έργα που έχουν αναλάβει ή προτίθενται να αναλάβουν, όσο και στρεβλώσεις στις ανταγωνιστικές διαδικασίες σε περίπτωση που οι μεγαλύτεροι όμιλοι ξεπεράσουν τα όρια ανεκτέλεστου και συνεπώς δεν δύνανται να συμμετέχουν σε διάφορες ανταγωνιστικές διαδικασίες, προτείνεται καταρχήν η αύξηση του ορίου ανεκτέλεστου και επίσης, η δημιουργία κινήτρων σε μικρότερες επιχειρήσεις του κλάδου να δημιουργήσουν τα κατάλληλα επιχειρηματικά οικοσυστήματα και συνεργασίες ώστε να μεγιστοποιήσουν τις δυνατότητές τους να συμμετέχουν αποτελεσματικά στις διαγωνιστικές διαδικασίες και να αποκτήσουν μέσω *learning by doing* ανώτερης επάρκειας για την εκτέλεση πολύπλοκων και μεγάλων δημοσίων έργων.

#### **Σχολιασμός των απόψεων επί των ΣΔΙΤ και των Παραχωρήσεων**

57. Καταρχάς δέον είναι να σημειωθεί σε αυτό το σημείο, πως, παρά το γεγονός ότι η εταιρεία 2 στο υπόμνημα της (παρα. 39) αναφέρει ότι η υποβολή μίας και μόνο προσφοράς και η αποδοχή της έχει κριθεί με αποφάσεις ΣτΕ και ΔΕΕ ως απολύτως ορθή και νόμιμη ως εξυπηρετούσα με τις πρωταρχικές αρχές μίας δημόσιας σύμβασης και του δημοσίου συμφέροντος, δεν αναφέρονται πουθενά, εντούτοις, οι αποφάσεις αυτές και το πλαίσιο στο οποίο τυχόν αναφέρθηκαν τα Δικαστήρια σε αυτό το λεκτικό. Αντίθετα, κατά την έρευνα της Υπηρεσίας, σύμφωνα με την νομολογία του ΔΕΕ, ο κανόνας που φαίνεται να διέπει τις δημόσιες συμβάσεις είναι η διασφάλιση της συμμετοχής του μεγαλύτερου δυνατού αριθμού προσφερόντων σε διαγωνισμό. Συγκεκριμένα στην υπόθεση Højgaard A/S, Züblin A/S Κατά Banedanmark το ΔΕΕ αναφέρει ότι «το εν λόγω άνοιγμα στον ευρύτερο δυνατό ανταγωνισμό δεν συναρτάται μόνο με τη διασφάλιση του συμφέροντος της Ένωσης στον τομέα της ελεύθερης κυκλοφορίας προϊόντων και υπηρεσιών, αλλά εξίσου με το συμφέρον της οικείας αναθέτουσας αρχής, η οποία διαθέτει με τον τρόπο αυτόν ευρεία δυνατότητα επιλογής σε σχέση με την πλέον συμφέρουσα από οικονομικής απόψεως και πλέον αρμόζουσα προς τις καθορισθείσες ανάγκες προσφορά»<sup>69</sup>. Επίσης, στην υπόθεση Assitur, το ΔΕΕ επισήμανε την αρχή favor participationis, ότι δηλαδή

<sup>69</sup>Απόφαση C-396/14 MT Højgaard A/S, Züblin A/S Κατά Banedanmark παρα. 58; Απόφαση CoNISMA (C-305/08, EU:C:2009:807, παρα. 37). Στην περίπτωση των διαδικασιών με διαπραγμάτευση, η επιταγή περί «επαρκούς» ανταγωνισμού επισημαίνεται, άλλωστε, ρητώς στην παράγραφο 3 του άρθρου 54 της οδηγίας 2004/17.

υπάρχει συμφέρον για την συμμετοχή του μεγαλύτερου δυνατού αριθμού επιχειρήσεων στους διαγωνισμούς.<sup>70</sup> Επομένως, η συμμετοχή μίας μόνο επιχείρησης σε διαγωνισμό δύναται να αποτελεί σοβαρή ένδειξη έλλειψης συνθηκών ανταγωνισμού στον κλάδο.

58. Σε ότι αφορά τον **E-65 και την υπόθεση<sup>71</sup> που θίγει η ως άνω εταιρεία** σε ότι αφορά το μοναδιαίο κόστος κατασκευής ανά χιλιόμετρο λεκτέα είναι τα ακόλουθα: Τον Ιανουάριο του 2018, η Ελλάδα κοινοποίησε στην Ε.Επ. το σχέδιό της να χορηγήσει δημόσια στήριξη ύψους 305,7 εκατ. ευρώ στην εταιρεία Κεντρική Οδός Α.Ε. για την κατασκευή του νότιου τμήματος του αυτοκινητοδρόμου Κεντρικής Ελλάδας (E65), το οποίο θα εξυπηρετεί κυρίως τη Στερεά Ελλάδα, από τη Λαμία έως την Ξυνιάδα. Η Κεντρική Οδός Α.Ε., ανάδοχος του έργου για τον αυτοκινητόδρομο Κεντρικής Ελλάδας, έχει κατασκευάσει και εκμεταλλεύεται επί του παρόντος το κεντρικό μεσαίο τμήμα του αυτοκινητοδρόμου E65. Το ποσό ενίσχυσης κατανέμεται ως εξής: 300 εκατ. EUR για την κάλυψη του κόστους κατασκευής όλων των έργων που είναι απαραίτητα ώστε να ολοκληρωθεί το νότιο τμήμα και 5,7 εκατ. EUR για την κάλυψη του κόστους αποκατάστασης των έργων που είχαν ήδη κατασκευαστεί στο νότιο τμήμα πριν από τη συμφωνία αναδιάρθρωσης.
59. Περαιτέρω η Ε.Επ. αξιολόγησε το μέτρο σύμφωνα με το άρθρο 107 παρ. 3.γ της ΣΛΕΕ, το οποίο επιτρέπει κρατικές ενισχύσεις για την προώθηση της αναπτύξεως ορισμένων οικονομικών δραστηριοτήτων ή οικονομικών περιοχών, και διαπίστωσε τα εξής: το μέτρο στήριξης θα συμβάλει στην επίτευξη στόχων κοινού συμφέροντος της ΕΕ, ιδίως στην πολιτική μεταφορών της ΕΕ, δεδομένου ότι θα στηρίζει την ολοκλήρωση του διευρωπαϊκού οδικού δικτύου και θα βελτιώσει τις μεταφορικές συνδέσεις για τους Έλληνες πολίτες που ζουν στην περιοχή της Στερεάς Ελλάδας· το μέτρο στήριξης είναι αναγκαίο και αναλογικό για την υλοποίηση του έργου.
60. Κατά την αξιολόγηση του εν λόγω μέτρου, θεωρήθηκε ότι η ενίσχυση ήταν νόμιμη βάσει του άρθρο 108 παρ. 3 της Συνθήκης, εφόσον το μέτρο κοινοποιήθηκε πριν την εφαρμογή του εξαρτώντας το έτσι από την έγκριση της Επιτροπής<sup>72</sup>. Περαιτέρω η Επιτροπή θεώρησε ότι η

<sup>70</sup> Απόφαση C-538/07 AssiturSrl Κατά Camera di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura di Milano, παρεμβαίνουσες: SDA Express Courier Spa, Poste Italiane Spa, παρα. 16.

<sup>71</sup> Βλ. Απόφαση SA.50233 (2018/N) C(2018)6717 final).

<sup>72</sup> Η εν λόγω Απόφαση διατύπωνε ότι κατά παρέκκλιση από τη γενική απαγόρευση κρατικών ενισχύσεων που θεσπίζεται με το άρθρο 107 παράγραφος 1 της Συνθήκης ΣΛΕΕ, η ενίσχυση μπορεί να κηρυχθεί συμβατή εάν υπάγεται σε κάποια από τις εξαιρέσεις που απαριθμούνται στη Συνθήκη. Οι ελληνικές αρχές επικαλέστηκαν το άρθρο 107 παράγραφος 3 στοιχείο γ) ΣΛΕΕ ως βάση για την αξιολόγηση της συμβατότητας του επίμαχου μέτρου ενίσχυσης. Σύμφωνα με την καθιερωμένη πρακτική, η κατάλληλη νομική βάση για την αξιολόγηση της συμβατότητας κρατικής ενίσχυσης για έργα υποδομής μπορεί να είναι το άρθρο 107 παράγραφος 3 στοιχείο γ) της ΣΛΕΕ, το οποίο προβλέπει ότι «οι ενισχύσεις για την προώθηση της αναπτύξεως ορισμένων οικονομικών δραστηριοτήτων ή οικονομικών περιοχών, εφόσον δεν αλλοιώνουν τους όρους των συναλλαγών κατά τρόπο που θα αντέκειτο προς το κοινό συμφέρον» δύνανται να θεωρηθούν ότι συμβιβάζονται με την εσωτερική αγορά. Το έργο συμβάλει σε έναν στόχο κοινού ενωσιακού συμφέροντος και συγκεκριμένα στην πολιτική μεταφορών της ΕΕ και στην οικονομική σύγκλιση και συνοχή. Ως εκ τούτου, η ΕΕπ θεωρεί ότι το μέτρο επιδιώκει έναν πραγματικό στόχο κοινού συμφέροντος. Οι ελληνικές αρχές αναφέρουν ότι, λόγω της μη οικονομικής βιωσιμότητας της κατασκευής του νότιου τμήματος του αυτοκινητοδρόμου E65, ο χαρακτήρας κινήτρου του μέτρου υφίσταται ήδη, επειδή η ενίσχυση επιτρέπει στον δικαιούχο να υλοποιήσει το έργο το οποίο, ελλείψει κρατικής στήριξης, ούτε ο δικαιούχος ούτε οποιοσδήποτε άλλος επενδυτής της αγοράς ή χρηματοπιστωτικό ίδρυμα θα είχε χρηματοδοτήσει. Η ΕΕπ θεωρεί ότι, ελλείψει του μέτρου που κοινοποιήθηκε, το έργο θα μπορούσε πράγματι να μην

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

61. Η Ε.Επ. επισήμανε ότι, σύμφωνα με τα στοιχεία που υποβλήθηκαν από τις ελληνικές αρχές, η προβλεπόμενη επιχορήγηση ύψους 305,7 εκατ. € υπολογίστηκε με βάση το συνολικό κόστος μελέτης-κατασκευής του αυτοκινητοδρόμου Ε65, όπως ορίστηκε στην προσφορά του παραχωρησιούχου στο πλαίσιο του διαγωνισμού του 2007 και επικαιροποιήθηκε έως το Μάιο 2018. Συνεπώς, λαμβάνοντας υπόψη το γεγονός ότι οι αρχικές εκτιμήσεις ήταν το αποτέλεσμα μιας ανταγωνιστικής, διαφανούς, αμερόληπτης και άνευ όρων διαδικασίας υποβολής προσφορών, όπως επιβεβαιώθηκε με την απόφαση της Επιτροπής του 2008, μπορεί να συναχθεί το συμπέρασμα ότι το κόστος κατασκευής αντιστοιχούσε στους όρους της αγοράς κατά τη χρονική στιγμή που συμφωνήθηκε η παραχώρηση. Λαμβάνοντας υπόψη το γεγονός ότι οι εν λόγω εκτιμήσεις κόστους ήταν το αποτέλεσμα μιας ανταγωνιστικής, διαφανούς και αμερόληπτης διαδικασίας υποβολής προσφορών, το γεγονός ότι η συμφωνία αναδιάρθρωσης του 2013 δεν μετέβαλε το στοιχείο αυτό της Σύμβασης Παραχώρησης, καθώς και το γεγονός ότι οι εκτιμήσεις αυτές επικαιροποιήθηκαν επί τη βάσει αντικειμενικών και επαληθεύσιμων παραμέτρων, μολονότι οι τιμές αυτές περιλαμβάνουν, εκ των πραγμάτων, ένα περιθώριο κέρδους υπέρ του παραχωρησιούχου, επέτρεπαν πλέον στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή να συμπεράνει ότι οι εκτιμήσεις αυτές μπορούν να θεωρηθούν ως ενδεδειγμένες για την αξιολόγηση της αναλογικότητας της ενίσχυσης.
62. Τέλος σε ότι αφορά τις απόψεις της εταιρείας 3 περί των παραχωρήσεων και ΣΔΙΤ ότι συνδέονται διαχρονικά με τη γενικότερη προβληματική της δημοπράτησης, ανάθεσης και εκτέλεσης δημοσίων συμβάσεων στη Χώρα η εν λόγω τοποθέτηση είναι αόριστη. Και τούτοι, διότι δεν εξειδικεύει ποια ακριβώς είναι η ως άνω γενικότερη προβληματική της δημοπράτησης, ανάθεσης και εκτέλεσης δημοσίων συμβάσεων στην χώρα μας και πως συνδέεται εν προκειμένω με τις παραχωρήσεις και τα ΣΔΙΤ. Σε κάθε περίπτωση, περαιτέρω ανάλυση των ΣΔΙΤ και παραχωρήσεων αναφέρεται στους προβληματισμούς που τέθηκαν στις πρώτες Απόψεις της ΕΑ<sup>73</sup>.

#### **Σχολιασμός επί του διαγωνισμού Παραχώρησης της Εγνατίας Οδού που έθεσε το Φυσικό Πρόσωπο 4**

63. Σχετικά με τον ολοκληρωθέν διαγωνισμό που διενήργησε το Ταμείο Αξιοποίησης της Ιδιωτικής Περιουσίας του Δημοσίου Α.Ε.<sup>74</sup> (εφεξής «Ταμείο» ή «ΤΑΠΠΕΔ»), από την έρευνα

---

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

<sup>73</sup> Πρώτες Απόψεις της ΕΑ, [https://www.epant.gr/files/2021/kanonistiki/apopseis\\_ea\\_kanonistiki\\_kataskeves.pdf](https://www.epant.gr/files/2021/kanonistiki/apopseis_ea_kanonistiki_kataskeves.pdf), παρ. 268-280.

<sup>74</sup> Το Ταμείο Αξιοποίησης της Ιδιωτικής Περιουσίας του Δημοσίου Α.Ε. («ΤΑΠΠΕΔ» ή «Ταμείο») αποτελεί ανώνυμη Εταιρεία που ιδρύθηκε με το ν. 3986/2011 (ΦΕΚ Α' 152), το σύνολο του μετοχικού κεφαλαίου της οποίας ανήκει κατά κυριότητα στην ανώνυμη εταιρεία με την επωνυμία «Ελληνική Εταιρεία Συμμετοχών και Περιουσίας Α.Ε.», η οποία ιδρύθηκε με τις διατάξεις του ν. 4389/2016 (ΦΕΚ Α' 94). Σύμφωνα με τον ιδρυτικό

σχετικά με θέματα που αφορούν την Κανονιστική παρέμβαση της ΕΑ προκύπτουν τα εξής<sup>75</sup>: Δυνάμει της από 2.5.2017 απόφασης του, το Ταμείο αποφάσισε την προκήρυξη<sup>76</sup> διεθνούς διαγωνισμού<sup>77</sup> δύο φάσεων, Α και Β, για την ανάθεση σύμβασης παραχώρησης υπηρεσιών για τη χρηματοδότηση, λειτουργία, συντήρηση και εκμετάλλευση του αυτοκινητόδρομου της Εγνατίας Οδού και των τριών (3) καθέτων οδικών αξόνων με κύριους επιδιωκόμενους στόχους: (α) την εξασφάλιση παροχής υψηλού επιπέδου συνδυασμένων υπηρεσιών λειτουργίας, συντήρησης και εκμετάλλευσης του Οδικού Άξονα προς όφελος των τελικών χρηστών, και (β) τη μεγιστοποίηση του οικονομικού ανταλλάγματος που θα καταβληθεί στο Ταμείο από τον Προτιμητέο Επενδυτή<sup>78</sup>

του ν. 3986/2011 (άρθρο 1 παράγραφος 1), το Ταμείο έχει αποκλειστικό σκοπό την αξιοποίηση περιουσιακών στοιχείων της ιδιωτικής περιουσίας του Ελληνικού Δημοσίου.

<sup>75</sup>Βλ την υπ' αριθμ.πρωτ. 3401/16.04.2021 μη εμπιστευτική εκδοχή της επιστολής του ΤΑΙΠΕΔ προς την ΓΔΑ με θέμα «Απαντήσεις του Ταμείου Αξιοποίησης Ιδιωτικής Περιουσίας του Δημοσίου στο από 29.03.2021 υποβληθέν αίτημα παροχής στοιχείων στο πλαίσιο της έρευνας της ΓΔΑ κατόπιν της από 8.1.2021 απόφασης της Ολομέλειας της ΕΑ για την εκκίνηση της κατ' άρθρο 11 του Ν.3959/2011 διαδικασίας κανονιστικής παρέμβασης στον κλάδο των κατασκευών».

<sup>76</sup>Βλ Αριθμ. Προκήρυξης στην ΕΕ Σ : 2017/S 220-457924, Αριθμό Προκήρυξης στο ΚΗΜΔΗΣ :17PROC002256692 και την αναλυτική πρόσκληση υποβολής ενδιαφέροντος στην ιστοσελίδα <https://www.hrdf.com/storage/files/uploads/egnatia-motorway-ieoi-el.PDF>.

<sup>77</sup>Υπενθυμίζεται ότι με τον ν. 3985/2011 (ΦΕΚ Α' 151) εγκρίθηκε το «Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2012-2015», στο οποίο περιλαμβάνεται και το Πρόγραμμα Αποκρατικοποιήσεων (Κεφάλαιο Β', ΙΙ. Αποκρατικοποιήσεις), ενώ ακολούθως με τον ν. 4046/2012 (ΦΕΚ Α' 28) εγκρίθηκε μεταξύ άλλων το περιεχόμενο του Μνημονίου Οικονομικής και Χρηματοπιστωτικής Πολιτικής, συμπεριλαμβανομένου και του Προγράμματος Αποκρατικοποιήσεων. Στο πλαίσιο αυτό, δυνάμει των υπ' αριθ. 215/10.8.2012 (ΦΕΚ Β' 2316) και 241/27.8.2013 (ΦΕΚ Β' 2221) αποφάσεων της Διυπουργικής Επιτροπής Αναδιαρθρώσεων και Αποκρατικοποιήσεων μεταβιβάστηκε στο Ταμείο το δικαίωμα λειτουργίας, συντήρησης και εκμετάλλευσης του αυτοκινητόδρομου Εγνατία Οδός, καθώς και των αναφερόμενων τριών κάθετων οδικών αξόνων και των παρόδιων αυτών εκτάσεων, από κοινού με όλα τα περιουσιακά δικαιώματα, υλικά και άυλα, που σχετίζονται με τον αυτοκινητόδρομο της Εγνατίας Οδού και των ανωτέρω τριών καθέτων οδικών αξόνων υπό τους εκεί καθοριζόμενους όρους. Με το άρθρο 3 του ν. 4336/2015 (ΦΕΚ Α' 94) κυρώθηκε το περιεχόμενο της Συμφωνίας Δημοσιονομικών Στόχων και Διαρθρωτικών Μεταρρυθμίσεων και τα παραρτήματα αυτής (Παράγραφος Γ – Μνημόνιο Συνεννόησης για τριετές πρόγραμμα του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Σταθερότητας), στην παράγραφο 4.4 της οποίας διαλαμβάνονται ρυθμίσεις σχετικά με την εφαρμογή του προγράμματος αποκρατικοποιήσεων. Ήδη, το Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Αξιοποίησης (Asset Development Plan) του Ταμείου, το οποίο εγκρίθηκε με τις από 26.4.2016 και από 31.1.2017 αποφάσεις του Διοικητικού Συμβουλίου του Ταμείου και τις υπ' αριθ. 33/20.5.2016 και 63/17.5.2017 Αποφάσεις του Κυβερνητικού Συμβουλίου Οικονομικής Πολιτικής, περιλαμβάνει, μεταξύ άλλων, την αξιοποίηση του περιουσιακού στοιχείου της Εγνατίας Οδού και των ανωτέρω τριών κάθετων προς την Εγνατία Οδό οδικών αξόνων.

<sup>78</sup> Επιγραμματικά ο αυτοκινητόδρομος Εγνατία Οδός είναι οδικός άξονας, που έχει ήδη κατασκευασθεί και βρίσκεται σε λειτουργία, με πλήρη έλεγχο προσβάσεων και διαχωρισμένο οδόστρωμα, μήκους 658 χιλιομέτρων, εκτεινόμενος από την Ηγουμενίτσα στην Περιφέρεια της Θεσπρωτίας (βορειοδυτική ακτή της Ελλάδας) μέχρι τους Κήπους στην Περιφέρεια του Έβρου (στον συνοριακό σταθμό με την Τουρκία). Η Εγνατία Οδός συνδέεται με την Αλβανία, την Πρώην Γιουγκοσλαβική Δημοκρατία της Μακεδονίας (ΠΓΔΜ), τη Βουλγαρία και την Τουρκία μέσω έντεκα (11) εγκάρσιων («καθέτων») οδικών αξόνων. Από τους οδικούς αυτούς άξονες, οι τρεις (3), με συνολικό μήκος 225 χιλιόμετρα, αποτελούν συνδέσεις με πλήρως ελεγχόμενες προσβάσεις της Εγνατίας Οδού με τις γειτονικές χώρες. Ειδικότερα: (i) ο οδικός άξονας Σιάτιστα – Ιεροπηγή/Κρυσταλλοπηγή οδηγεί στην Αλβανία, (ii) ο οδικός άξονας Χαλάστρα – Εύζωνοι οδηγεί στην ΠΓΔΜ και (iii) ο οδικός άξονας Θεσσαλονίκη-Σέρρες-Προμαχώνας οδηγεί στη Βουλγαρία. Σύμφωνα με την ιστοσελίδα του ΤΑΙΠΕΔ, η Εγνατία Οδός είναι ένας αυτοκινητόδρομος που διασχίζει τη Βόρεια Ελλάδα, από Ανατολή σε Δύση, ξεκινώντας από το Λιμάνι της Ηγουμενίτσας, που ενώνει την Ελλάδα με την Ιταλία, και καταλήγει στα Ελληνοτουρκικά σύνορα. Η Εγνατία αποτελεί καταλύτη για τις επενδύσεις της Βόρειας Ελλάδας στους τομείς μεταφορές, βιομηχανίας και τουρισμού. Διευκολύνει σημαντικά το εμπόριο και τη μετακίνηση στην Ελλάδα, φέρνοντας την Ήπειρο και τη Δυτική Μακεδονία πιο κοντά στο μητροπολιτικό κέντρο της Θεσσαλονίκης (2η μεγαλύτερη Ελληνική πόλη), την υπόλοιπη Μακεδονία και τη Θράκη. Σε Ευρωπαϊκό επίπεδο ενώνει τα μεγάλα οικονομικά και βιομηχανικά κέντρα

64. Με την αρχική από 14.11.2017 Πρόσκληση υποβολής ενδιαφέροντος<sup>79</sup>, όπως αυτή τροποποιήθηκε δυνάμει των από 21.12.2017 και 18.1.2018 αποφάσεων του, το Ταμείο προσκάλεσε κάθε φυσικό ή νομικό πρόσωπο ή Ένωση Προσώπων που επιθυμεί να συμμετάσχει στον Διαγωνισμό να υποβάλει Φάκελο Εκδήλωσης Ενδιαφέροντος, σύμφωνα με τους όρους της Πρόσκλησης<sup>80</sup>.
65. Συνοπτικά σε ότι αφορά τα κριτήρια και δη στην χρηματοοικονομική επάρκεια, κάθε ενδιαφερόμενος έπρεπε να αποδείξει κατά την Α΄ Φάση του Διαγωνισμού επαρκή χρηματοοικονομική ικανότητα που να εξασφαλίζει την καταβολή του τιμήματος σε σχέση με τη Συναλλαγή και τη χρηματοδότηση της παροχής των προβλεπόμενων από την Σύμβαση Παραχώρησης υπηρεσιών σύμφωνα με τον όρο 8 της πρόσκλησης υποβολής ενδιαφέροντος. Σε ότι αφορά την τεχνική ικανότητα, κάθε Προεπιλεγείς Επενδυτής όφειλε να καταδείξει με την Δεσμευτική Προσφορά που θα υποβάλει κατά τη Β΄ Φάση του Διαγωνισμού πρόσφατη αποδεδειγμένη εμπειρία στους τομείς της παροχής υπηρεσιών συντήρησης, λειτουργίας και εκμετάλλευσης αυτοκινητοδρόμων με Συμβατικό και Ηλεκτρονικό Σύστημα Συλλογής Διοδίων σύμφωνα με τον όρο 9 της πρόσκλησης υποβολής ενδιαφέροντος.
66. Τονίζεται ότι το Ταμείο εκτιμούσε σε κάθε περίπτωση, στις 16.04.2021 προς την ΓΔΑ<sup>81</sup> ότι, σε πλήρη συμμόρφωση με το ευρωπαϊκό δίκαιο δημοσίων συμβάσεων και κρατικών ενισχύσεων, διενεργεί, κατά πάγια τακτική του, διεθνείς, δημόσιους και ανοικτούς διαγωνισμούς, με στόχο την προσέλκυση του μέγιστου δυνατού ανταγωνισμού και την μεγιστοποίηση του εισπραχθησόμενου τιμήματος, τηρημένου βεβαίως του δημοσίου συμφέροντος και του αντικειμένου της εκάστοτε σύμβασης. Προς προαγωγή του ανταγωνισμού και του δημοσίου συμφέροντος, διενεργεί διαγωνιστικές διαδικασίες που διασφαλίζουν ότι θα επιτευχθεί το κάθε φορά το μέγιστο δυνατό τίμημα. Στο πλαίσιο αυτό, που προσδιορίζεται από την, αρχή της διαφάνειας, προβλέπεται στο άρθρο 6 παρ.2 του Ν.

---

της Δύσης με αυτά της Ανατολής, προσθέτοντας έναν άρρηκτο εμπορικό σύνδεσμο μεταξύ τους. Αποτελεί επίσης συλλεκτήρια οδό για το σύστημα μεταφοράς στα Βαλκάνια και τη Νοτιοανατολική Ευρώπη, καθώς οι Πανευρωπαϊκοί Διάδρομοι IV (Βερολίνο-Σόφια- Θεσσαλονίκη), IX (Ελσίνκι-Αλεξανδρούπολη) και X (Βιέννη-Βελιγράδι- Θεσσαλονίκη) καταλήγουν στην Εγνατία Οδό. Η Εγνατία Οδός εξυπηρετεί: το 36% του πληθυσμού της χώρας, το 33% του ΑΕΠ της χώρας, το 54% των αγροτικών περιοχών της χώρας, το 41% της απασχόλησης της χώρας στον τομέα της βιομηχανίας/μικρού εμπορίου και το 51% της βιομηχανίας εξόρυξης της χώρας.

<sup>79</sup><https://www.hradf.com/storage/files/uploads/egnatia-motorway-ieoi-el.PDF>.

<sup>80</sup> Συνοπτικά, η διαγωνιστική διαδικασία κατατείνει στη σύναψη σύμβασης παραχώρησης υπηρεσιών με την οποία θα ανατεθεί στην Εταιρεία Ειδικού Σκοπού που θα συστήσει ο Προτιμητέος Επενδυτής η χρηματοδότηση, λειτουργία, συντήρηση και εκμετάλλευση για τριάντα πέντε έτη του αυτοκινητόδρομου της Εγνατίας Οδού και των ακόλουθων τριών (3) καθέτων οδικών αξόνων αυτής: (i) του οδικού άξονα Σιάτιστα - Ιεροπηγή/Κρυσταλλοπηγή, (ii) του οδικού άξονα Χαλάστρα - Εύζωνοι, και (iii) του οδικού άξονα Θεσσαλονίκη-Σέρρες-Προμαχόνas. Η Εταιρεία Ειδικού Σκοπού που θα συμβληθεί με το Ελληνικό Δημόσιο θα έχει ως αποκλειστικό σκοπό της τη χρηματοδότηση, λειτουργία, συντήρηση και εκμετάλλευση του Οδικού Άξονα, σύμφωνα με τις ρυθμίσεις της Σύμβασης Παραχώρησης και τις κείμενες διατάξεις της ελληνικής νομοθεσίας.

<sup>81</sup> Βλ την υπ' αριθμ. πρωτ. 3401/16.04.2021 μη εμπιστευτική εκδοχή της επιστολής του ΤΑΙΠΕΔ προς την ΓΔΑ με θέμα «Απαντήσεις του Ταμείου Αξιοποίησης Ιδιωτικής Περιουσίας του Δημοσίου στο από 29.03.2021 υποβληθέν αίτημα παροχής στοιχείων στο πλαίσιο της έρευνας της ΓΔΑ κατόπιν της από 8.1.2021 απόφασης της Ολομέλειας της ΕΑ για την εκκίνηση της κατ' αράρθρο 11 του Ν.3959/2011 διαδικασίας κανονιστικής παρέμβασης στον κλάδο των κατασκευών».

3986/2011 ότι «πριν από την αξιοποίηση των περιουσιακών στοιχείων του Ταμείου, διενεργείται τελική αποτίμηση του προς αξιοποίηση στοιχείου, από ανεξάρτητο εκτιμητή».<sup>82</sup>

67. Ακόμα, σύμφωνα πάντα με το Ταμείο κατά τον όρο 12.11 της ΠΥΔΠ, προβλέπεται αναλυτική Διαδικασία Βελτιωμένων Οικονομικών Προσφορών, με στόχο την αύξηση της έντασης του ανταγωνισμού και κατά συνέπεια την επίτευξη του μέγιστου δυνατού τιμήματος εκ μέρους των διαγωνιζομένων. Συγκεκριμένα σύμφωνα με τον όρο 12.1. (ι) της ΠΥΔΠ, στην περίπτωση όπου ο λόγος της υψηλότερης Αμοιβής Παραχώρησης ως προς κάθε μια από τις Αμοιβές Παραχώρησης των Οικονομικών Προσφορών που υποβλήθηκαν με τις Δεσμευτικές Προσφορές, όπως αναφέρονται στον Πίνακα Κατάταξης του όρου 12.10, υπερβαίνει το λόγο 1,15, ή στην περίπτωση που υποβλήθηκε μόνο μια Δεσμευτική Προσφορά, το Ταμείο θα προσκαλέσει τον Προεπιλεγέντα Επενδυτή που υπέβαλε την υψηλότερη Αμοιβή Παραχώρησης ή την μοναδική Δεσμευτική Προσφορά, ανάλογα με την περίπτωση, να υποβάλει Βελτιωμένη Οικονομική Προσφορά<sup>83</sup>.
68. Στις 15.07.2021 το Ταμείο προχώρησε<sup>84</sup> στην αποσφράγιση των Φακέλων Β' των δεσμευτικών οικονομικών προσφορών, για την παραχώρηση του δικαιώματος χρήσης και εκμετάλλευσης του αυτοκινητοδρόμου της Εγνατίας Οδού και τριών κάθετων οδικών αξόνων της, για χρονική περίοδο 35 ετών, που κατατέθηκαν την 01.04.2021 από τις δύο ενώσεις προσώπων (με αλφαβητική σειρά). Ενώ στις 16.07.2021 Το Διοικητικό Συμβούλιο του ΤΑΙΠΕΔ, συνεδρίασε και αποφάσισε<sup>85</sup> να ζητήσει μόνο μία βελτιωμένη προσφορά για την παραχώρηση του δικαιώματος χρήσης και εκμετάλλευσης του αυτοκινητοδρόμου της Εγνατίας Οδού και τριών κάθετων οδικών αξόνων της για χρονική περίοδο 35 ετών.

<sup>82</sup> Σημειώνεται ότι για τον εν λόγω Διαγωνισμό και προκειμένου να διασφαλίσει την διαφάνεια, το δημόσιο συμφέρον και την επίτευξη του μέγιστου τιμήματος, το Ταμείο έχει προχωρήσει, με βάση τις προβλεπόμενες στον Κανονισμό Όρων και Διαδικασιών Αναθέσεων και Προμηθειών του ΤΑΙΠΕΔ (υπ' αριθμ. οικ. 2/16128/0025 Απόφαση Υπουργού Οικονομικών, ΦΕΚ Β' 476/26.02.2014) διαδικασίες στην πρόσληψη Ανεξάρτητου Αποτιμητή, αλλά και συμβούλου που θα παράσχει γνώμη για το δίκαιο και εύλογο του τιμήματος (fairness opinion).

<sup>83</sup> Σύμφωνα με τον όρο 12.1. (ι) της ΠΥΔΠ, στην περίπτωση που ο λόγος της υψηλότερης Αμοιβής Παραχώρησης ως προς οποιαδήποτε από τις Αμοιβές Παραχώρησης των Οικονομικών Προσφορών που υποβλήθηκαν με τις Δεσμευτικές Προσφορές είναι ίσος ή μικρότερος από το λόγο 1,15, το Ταμείο θα προσκαλέσει τους εντός του εν λόγω εύρους Προεπιλεγέντες Επενδυτές να υποβάλουν και πάλι Βελτιωμένη Οικονομική Προσφορά. Σε συνέχεια της υποβολής των Βελτιωμένων Οικονομικών Προσφορών και της αξιολόγησης αυτών, εάν τα ποσά της προσφερόμενης Αμοιβής Παραχώρησης είναι ίσα, οι Προεπιλεγέντες Επενδυτές θα προσκληθούν να υποβάλουν εκ νέου περαιτέρω Βελτιωμένη Οικονομική Προσφορά. Στην περίπτωση αυτή αν οι νέες περαιτέρω Βελτιωμένες Οικονομικές Προσφορές είναι πάλι ίσες ως προς το ύψος της Αμοιβής Παραχώρησης, η προαναφερθείσα διαδικασία θα επαναληφθεί έως ότου προσφερθεί μία και μόνο υψηλότερη Αμοιβή Παραχώρησης από τις Βελτιωμένες Οικονομικές Προσφορές. Ο Προεπιλεγείς Επενδυτής που έχει προσφέρει την υψηλότερη Αμοιβή Παραχώρησης στη Διαδικασία των Βελτιωμένων Οικονομικών Προσφορών δύναται, κατά την απόλυτη διακριτική ευχέρεια του Ταμείου, να κληθεί να υποβάλει περαιτέρω τελική Βελτιωμένη Οικονομική Προσφορά. Από τα παραπάνω, καθίσταται σαφές κατά το ίδιο το Ταμείο ότι έχει προβλέψει και στον υπό κρίση διαγωνισμό τις απαραίτητες διαδικασίες διαφάνειας και ανταγωνισμού, οι οποίες διασφαλίζουν ότι θα επιτευχθεί το μέγιστο δυνατό τίμημα, σε εκπλήρωση του δημοσίου συμφέροντος. Συνάγεται με ασφάλεια ότι η απόσταση των τελικών δύο οικονομικών προσφορών που ανοίχτηκαν εν τέλει υπερβαίνει τον λόγο 1,15

<sup>84</sup> Βλ <https://www.hradf.com/storage/files/uploads/aposfra-gishoikonomikw-nprosfow-n150721.pdf>

<sup>85</sup> Βλ <https://www.hradf.com/storage/files/uploads/ai-thmabeltiwme-nhsprosfora-s160721.pdf>

69. Στις 26.08.2021 το Διοικητικό Συμβούλιο του Ταμείου στις ανακοίνωσε<sup>86</sup> ότι απεδέχθη και ανακήρυξε την ένωση προσώπων ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ Α.Ε. – EGIS PROJECTS S.A. ως Προτιμητέο Επενδυτή. Το Διοικητικό Συμβούλιο του ΤΑΙΠΕΔ, προχώρησε στην αποσφράγιση της βελτιωμένης οικονομικής προσφοράς που κατέθεσε η ένωση προσώπων ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ Α.Ε. – EGIS PROJECTS S.A., για την παραχώρηση του δικαιώματος χρήσης και εκμετάλλευσης του αυτοκινητοδρόμου της Εγνατίας Οδού και τριών κάθετων οδικών αξόνων της, για χρονική περίοδο 35 ετών. Η βελτιωμένη δεσμευτική προσφορά προβλέπει την καταβολή εφάπαξ τιμήματος στο ΤΑΙΠΕΔ που ανέρχεται σε €1.496.100.000. Ως εκ τούτου ο λόγος της υψηλότερης Αμοιβής Παραχώρησης του προτιμητέου επενδυτή προς την 2<sup>η</sup> καλύτερη δεσμευτική προσφορά υπερβαίνει σημαντικά το 1,15 και βρίσκεται στο 2,72. .
70. Επισημαίνεται ότι η εταιρεία [...] σε σχετική επιστολή της προς της ΓΔΑ<sup>87</sup> αναφέρει κατόπιν σχετικής ερώτησης σε ότι αφορά ότι «στο πλαίσιο της διεργασίας για το [...]». Ενώ προσθέτει «κάθε υποβληθείσα προσφορά, στηρίχθηκε σε ένα σύνολο παραδοχών, τις οποίες οι επενδυτές μπορούν να βασίσουν με ασφάλεια την επενδυτική απόφαση τους για ένα τόσο πολυπαραμετρικό και μακροχρόνιο έργο. Σε αυτή τη βάση, οι αποκλίσεις [...], οφείλονται προδήλως σε μια διαφορετική εκτίμηση επί των λειτουργικών παραδοχών του έργου, την ερμηνεία της κατανομής κινδύνων καθώς και την συνολική άποψη για την σχέση κινδύνων και απόδοσης κεφαλαίων».
71. Σε ότι αφορά τα ως άνω πεπραγμένα και προκειμένου να αξιολογηθούν πιθανές επιπτώσεις από τον σχεδιασμό και υλοποίηση της διαγωνιστικής διαδικασίας επί της εντάσεως του ανταγωνισμού των υποψηφίων αναδόχων, από τη σκοπιά της δομής της συγκεκριμένης ανταγωνιστικής διαδικασίας, λεκτέα είναι τα ακόλουθα, καταρχάς για την διάρκεια της σύμβασης παραχώρησης, ήτοι τα 35 έτη. Η Οδηγία 2014/23/ΕΕ αναφορικά με την εξασφάλιση του ανταγωνισμού στην σκέψη 52 προβλέπει ότι για να αποφευχθεί η στεγανοποίηση της αγοράς και ο περιορισμός του ανταγωνισμού, θα πρέπει να περιορίζεται η διάρκεια της σύμβασης παραχώρησης. Επίσης, παραχωρήσεις πολύ μακράς διάρκειας ενδέχεται να οδηγούν σε αποκλεισμό από την αγορά και να εμποδίζουν την ελεύθερη κυκλοφορία υπηρεσιών και την ελευθερία εγκατάστασης. Μια τέτοια διάρκεια μπορεί εντούτοις να δικαιολογηθεί εάν είναι απαραίτητη προκειμένου ο παραχωρησιούχος να μπορέσει να ανακτήσει τις σχεδιαζόμενες για την υλοποίηση της παραχώρησης επενδύσεις και το επενδυθέν κεφάλαιο να έχει απόδοση. Κατά συνέπεια, για τις συμβάσεις παραχώρησης με διάρκεια μεγαλύτερη της πενταετίας, η διάρκεια θα πρέπει να περιορίζεται στο διάστημα κατά το οποίο ο παραχωρησιούχος δύναται ευλόγως να αποσβέσει την επένδυση που έκανε για τη λειτουργία των έργων και των υπηρεσιών, καθώς και να έχει λογική απόδοση του επενδεδυμένου κεφαλαίου υπό κανονικές συνθήκες λειτουργίας, λαμβάνοντας υπόψη ειδικούς συμβατικούς στόχους που ανέλαβε ο παραχωρησιούχος προκειμένου να καλύψει απαιτήσεις που αφορούν, για παράδειγμα, την ποιότητα ή την τιμή για τους χρήστες<sup>88</sup>.

<sup>86</sup> <https://hradf.com/taiped-1496-dis-eyro-to-timima-gia-tin-egn/>.

<sup>87</sup> Βλ την υπ αριθ πρωτ 7704/23.09.2021 απαντητική της επιστολή.

<sup>88</sup> Η ως άνω εκτίμηση σύμφωνα πάντα με την ως άνω οδηγία θα πρέπει να ισχύει τη στιγμή της ανάθεσης της σύμβασης παραχώρησης. Θα πρέπει να είναι δυνατόν να περιλαμβάνει αρχικές και περαιτέρω επενδύσεις που κρίνονται αναγκαίες για τη λειτουργία της σύμβασης παραχώρησης, ιδίως δαπάνες για υποδομές, πνευματικά δικαιώματα, διπλώματα ευρεσιτεχνίας, εξοπλισμό, υλικοτεχνική υποστήριξη, πρόσληψη και εκπαίδευση

72. Άλλωστε επί του ίδιου ζητήματος στο άρθρο 17 "Διάρκεια της σύμβασης παραχώρησης" του Ν. 4413/2016 (άρθρο 18 της Οδηγίας 2014/23/ΕΕ) ορίζεται ότι οι συμβάσεις παραχώρησης έχουν περιορισμένη διάρκεια. Η αναθέτουσα αρχή ή ο αναθέτων φορέας υπολογίζει τη διάρκεια της σύμβασης παραχώρησης ανάλογα με τα έργα ή τις υπηρεσίες που ζητούνται. Για τις συμβάσεις παραχώρησης που διαρκούν περισσότερο από πέντε (5) έτη, η μέγιστη διάρκεια της παραχώρησης δεν πρέπει να υπερβαίνει τον εύλογο χρόνο εντός του οποίου ο παραχωρησιούχος θα μπορούσε να αποσβέσει τις επενδύσεις που πραγματοποίησε για την εκτέλεση των έργων ή την παροχή των υπηρεσιών μαζί με κάποια απόδοση του επενδυμένου κεφαλαίου, λαμβάνοντας υπόψη τις επενδύσεις που απαιτούνται για την επίτευξη των συγκεκριμένων συμβατικών υποχρεώσεων. Οι επενδύσεις που λαμβάνονται υπόψη για τον υπολογισμό περιλαμβάνουν τόσο την αρχική επένδυση όσο και τις επενδύσεις που πραγματοποιούνται κατά τη διάρκεια της σύμβασης παραχώρησης.
73. Σύμφωνα με την συνήθη πρακτική στις παραχωρήσεις στην Ελλάδα αυτές δεν έχει παρατηρηθεί να υπερβαίνουν ένα εύλογο χρονικό διάστημα των 30 ετών για το οποίο συνήθως προβλέπεται η κατασκευή, η απόσβεση της συνολικής δαπάνης όσο και η ευλόγως απαιτούμενη χρηματοοικονομική απόδοση της δαπάνης.
74. Ενδεικτικά παρατίθεται ότι η σύμβαση παραχώρησης της Αττικής Οδού που περιελάμβανε κατασκευή εκ του μηδενός όσο και συντήρηση και λειτουργία είχε μέγιστη διάρκεια παραχώρησης τα 23 έτη. Ενώ σύμφωνα δε με την πρόσκληση υποβολής εκδήλωσης ενδιαφέροντος για την νέα ανάθεση σύμβασης παραχώρησης υπηρεσιών για τη χρηματοδότηση, λειτουργία, συντήρηση και εκμετάλλευση της Αττικής Οδού που δημοσίευσε το Ταμείο στις 20.01.2022 η σχετική διάρκεια της νέας παραχώρησης θα είναι τα 25 έτη<sup>89</sup>. Αντίστοιχα η σύμβαση παραχώρησης της Ολυμπίας Οδού που περιελάμβανε κατασκευή εκ του μηδενός όσο και συντήρηση και λειτουργία έχει διάρκεια παραχώρησης 30 έτη<sup>90</sup>. Ως εκ τούτου, εκ πρώτης όψεως, η τυχόν ανατιολόγητη πολύ μακρά διάρκεια της παραχώρησης (σε συνδυασμό με την πολύ μεγάλη γεωγραφική έκταση, άνω των 850 χλμ που θα εκτείνεται σε 5 περιφέρειες της χώρας) της σύμβασης παραχώρησης της Εγνατίας Οδού θα μπορούσε να προκαλέσει πολλαπλά πιθανολογούμενα αντί-ανταγωνιστικά αποτελέσματα. Υπενθυμίζεται ότι σύμφωνα με το ίδιο το Ταμείο, η Εγνατία Οδός εξυπηρετεί: το 36% του πληθυσμού της χώρας, το 33% του ΑΕΠ της χώρας, το 54% των αγροτικών περιοχών της χώρας, το 41% της απασχόλησης της χώρας στον τομέα της βιομηχανίας/μικρού εμπορίου και το 51% της βιομηχανίας εξόρυξης της χώρας.
75. Θα μπορούσε λοιπόν λόγω της μεγάλης διάρκειας της παραχώρησης σε συνάρτηση με την γεωγραφική της έκταση, να επέλθει ως αποτέλεσμα η τεχνητή στεγανοποίηση της αγοράς και ο περιορισμός του ανταγωνισμού καταρχήν, για τις τεχνικές εταιρείες; Και δευτερευόντως, θα

---

προσωπικού και τα αρχικά έξοδα. Η μέγιστη διάρκεια της παραχώρησης θα αναφέρεται στα έγγραφα παραχώρησης, εκτός εάν η διάρκεια συνιστά κριτήριο για την ανάθεση της σύμβασης. Οι αναθέτουσες αρχές και οι αναθέτοντες φορείς θα πρέπει πάντοτε να μπορούν να αναθέσουν σύμβαση παραχώρησης για διάστημα μικρότερο του χρόνου που απαιτείται για την απόσβεση των επενδύσεων, υπό τον όρο ότι η σχετική αντιστάθμιση δεν εξαλείφει τον λειτουργικό κίνδυνο.

<sup>89</sup> Βλ <https://hradf.com/taiped-enarxi-toy-diethnoys-diagonismoy-gia-ti-nea-parachorisi-tis-attikis-odoy/>.

<sup>90</sup> <https://ellaktor.com/activity/olympia-odos-aktor-parachoriseis/>.

μπορούσαν να επέλθουν όμοιες επιπτώσεις για εταιρείες που στο μέλλον και δη κατά τη διάρκεια ενός τόσο μακρού χρονικού διαστήματος θα ήθελαν να διεκδικήσουν μερίδιο και οικονομική δραστηριότητα τόσο στη σχετική αγορά των παραχωρήσεων, η οποία περιλαμβάνει τόσο τη λειτουργία της οδού και του συστήματος είσπραξης των διοδίων όσο και την κατασκευαστική δραστηριότητα ήπιας μορφής αυτοκινητοδρόμων στο πλαίσιο είτε της συντήρησης είτε τυχόν κατασκευαστικών παρεμβάσεων. Όπως σημειώνεται στις πρώτες Απόψεις της ΕΑ<sup>91</sup> η αγορά για τη χορήγηση της σύμβασης παραχώρησης αυτοκινητοδρόμων με διόδια δύναται να αφορά ταυτόχρονα την κατασκευή και εκμετάλλευση του έργου. Σύμφωνα με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή (Ε.Επ.) η σχετική αγορά αποτελεί την οικονομική δραστηριότητα κατά την οποία η προσφορά εκφράζεται από το Κράτος και η ζήτηση από εταιρείες ή κοινοπραξίες που ενδιαφέρονται να αναλάβουν την κατασκευή και να εκμεταλλευτούν εμπορικά την παραχώρηση αυτοκινητοδρόμων με διόδια<sup>92</sup>. Η κατασκευή υποδομών αυτοκινητοδρόμων ωστόσο μπορεί να αποτελεί αγορά επόμενου σταδίου σε σχέση με την αγορά για τη χορήγηση της σύμβασης παραχώρησης αυτοκινητοδρόμων με διόδια<sup>93</sup>.

76. Ως προς τους χρηματοοικονομικούς όρους της παραχώρησης η ως άνω σκέψη 52 προβλέπει ότι δύναται ο παραχωρησιούχος ευλόγως να αποσβέσει την επένδυση που έκανε για τη λειτουργία των έργων και των υπηρεσιών, καθώς και να έχει λογική απόδοση του επενδεδυμένου κεφαλαίου υπό κανονικές συνθήκες λειτουργίας, λαμβάνοντας υπόψη ειδικούς συμβατικούς στόχους που ανέλαβε. Κάθε έργο σύμβασης παραχώρησης σύμφωνα με την διεθνή πρακτική, αποτελεί και αντιμετωπίζεται ως μία επένδυση, η αποδοτικότητα της οποίας αφορά εξίσου και τα δύο εμπλεκόμενα μέρη του, το Δημόσιο και τον Ιδιώτη<sup>94</sup>. Το έργο λοιπόν, υπό το πρίσμα αυτό της επένδυσης, θα πρέπει να αξιολογηθεί επαρκώς τόσο από την Αναθέτουσα Αρχή όσο και από τους υποψηφίους αναδόχους, προκειμένου να υπολογιστεί η αναμενόμενη οικονομική του απόδοση, με απώτερο στόχο τον καθορισμό των βασικών παραμέτρων, αλλά και πολλών επιπλέον λεπτομερειών, οι οποίες θα καθορίσουν τον τρόπο, αλλά και τον βαθμό συμμετοχής του κάθε μέρους, στα κόστη και τα οφέλη του έργου αντίστοιχα. Η αξιολόγηση της αποδοτικότητας και βιωσιμότητας μιας επένδυσης και κατ' επέκταση ενός έργου υποδομής με Σύμβαση Παραχώρησης, γίνεται μέσα από μία χρηματοοικονομική ανάλυση η οποία ονομάζεται, Ανάλυση Κόστους - Οφέλους (Cost – Benefit Analysis) και αποτυπώνεται με σαφήνεια στην ίδια τη Σύμβαση Παραχώρησης.
77. Σε ότι αφορά τις ουσιαστικές τροποποιήσεις του πλαισίου του διαγωνισμού που διενεργούσε το Ταμείο και όσο αυτός ήταν υπό εξέλιξη, λεκτέο είναι ότι τόσο βάσει της νομολογίας<sup>95</sup>, όσο και

<sup>91</sup>Βλ τις από 09.04.2021 σχετικές Απόψεις της ΕΑ, σκέψη 97.

<sup>92</sup>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.

<sup>93</sup>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.

<sup>94</sup>Βλ. Πολύζος 2011.

<sup>95</sup>Και σύμφωνα με την Απόφαση υπ' αριθμ. 295/2020 της Επιτροπής Αναστολής του Συμβουλίου της Επικρατείας Βλ υπ' αριθμ. Απόφαση ΕΑ ΣτΕ 295/2020, σκέψη 10.

με βάση το άρθρο 29 του ν. 4413/2016<sup>96</sup>, η αναθέτουσα αρχή μπορεί να διοργανώνει ελεύθερα τη διαδικασία που οδηγεί στην επιλογή του παραχωρησιούχου με την επιφύλαξη όμως της συμμόρφωσης στις αρχές του άρθρου 6, ήτοι στην διασφάλιση διαφάνειας στην διαδικασία ανάθεσης στην προστασία της ίσης μεταχείρισης και μη διάκρισης και της ελευθερίας του ανταγωνισμού<sup>97</sup>.

78. Κατά τη διαδικασία της ανάθεσης σε ότι αφορά το ειδικότερο περιεχόμενο των εγγράφων της σύμβασης, δηλαδή των τευχών του διαγωνισμού (διακήρυξη, πρόσκληση υποβολής προσφορών) και των συμβατικών τευχών, στα οποία περιλαμβάνονται όλοι οι γενικοί και ειδικοί όροι διενέργειας της διαδικασίας ανάθεσης και εκτέλεσης της σύμβασης, επιβάλλεται στα έγγραφα αυτά να περιγράφεται με σαφήνεια το αντικείμενο της σύμβασης, ιδίως ως προς το είδος, τα τεχνικά χαρακτηριστικά και την ποσότητα των έργων ή των υπηρεσιών που πρέπει να εκτελεστούν, καθώς και ως προς το χρόνο εκτέλεσης τους, ώστε με βάση τις πληροφορίες αυτές να καθίστατο πλήρως γνωστό και κατανοητό στους ενδιαφερομένους το ακριβές περιεχόμενο των υποχρεώσεων και των κινδύνων που αναλαμβάνουν. Για τον λόγο αυτό, τυχόν μεταβολές των τευχών του διαγωνισμού ή των συμβατικών τευχών που αφορούν τα ουσιαστικά στοιχεία της σύμβασης ή της διαδικασίας ανάθεσης είναι από τη φύση τους σημαντικές, είναι δε επιτρεπτό κατ' αρχήν να επιχειρούνται ακόμη και κατά τη διάρκεια της διαδικασίας ανάθεσης, εφόσον πάντως το είδος ή η έκταση τους δεν ανατρέπει τη συνολική ταυτότητα της σύμβασης, όπως έχει διαμορφωθεί με την προκήρυξη της διαδικασίας ανάθεσης ή και με την πρόσκληση υποβολής των προσφορών<sup>98</sup>.

<sup>96</sup>Βλ Ν. 4413/2016 «Ανάθεση και εκτέλεση συμβάσεων παραχώρησης - Εναρμόνιση με την Οδηγία 2014/23/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 26ης Φεβρουαρίου 2014 σχετικά με την ανάθεση συμβάσεων παραχώρησης (ΕΕ L 94/1/28.3.2014) και άλλες διατάξεις», ΦΕΚ Α' 148/08.08.2016.

<sup>97</sup> Σημειώνεται ότι κατά την διαδικασία της ανάθεσης σε ότι αφορά το ειδικότερο περιεχόμενο των εγγράφων της σύμβασης, δηλαδή των τευχών του διαγωνισμού (διακήρυξη, πρόσκληση υποβολής προσφορών) και των συμβατικών τευχών, στα οποία περιλαμβάνονται όλοι οι γενικοί και ειδικοί όροι διενέργειας της διαδικασίας ανάθεσης και εκτέλεσης της σύμβασης, επιβάλλεται στα έγγραφα αυτά να περιγράφεται με σαφήνεια το αντικείμενο της σύμβασης, ιδίως ως προς το είδος, τα τεχνικά χαρακτηριστικά και την ποσότητα των έργων ή των υπηρεσιών που πρέπει να εκτελεστούν, καθώς και ως προς το χρόνο εκτέλεσης τους, ώστε με βάση τις πληροφορίες αυτές να καθίστατο πλήρως γνωστό και κατανοητό στους ενδιαφερομένους το ακριβές περιεχόμενο των υποχρεώσεων και των κινδύνων που αναλαμβάνουν. Για τον λόγο αυτό, τυχόν μεταβολές των τευχών του διαγωνισμού ή των συμβατικών τευχών που αφορούν τα ουσιαστικά στοιχεία της σύμβασης ή της διαδικασίας ανάθεσης είναι από τη φύση τους σημαντικές, είναι δε επιτρεπτό κατ' αρχήν να επιχειρούνται ακόμη και κατά τη διάρκεια της διαδικασίας ανάθεσης, εφόσον πάντως το είδος ή η έκταση τους δεν ανατρέπει τη συνολική ταυτότητα της σύμβασης, όπως έχει διαμορφωθεί με την προκήρυξη της διαδικασίας ανάθεσης ή και με την πρόσκληση υποβολής των προσφορών.

<sup>98</sup> Αναφορικά με τη διάρκεια της σύμβασης, σημειώνεται ότι κατά την άποψη της εταιρείας [...] «Κατά την διάρκεια της διαδικασίας για την υποβολή δεσμευτικών προσφορών, το ΤΑΠΠΕΔ προέβη σε τροποποιήσεις τόσο της Πρόσκλησης Υποβολής Δεσμευτικών Προσφορών όσο και του κειμένου της Σύμβασης Παραχώρησης. Σε κάθε στάδιο της διαδικασίας υπήρχε επαρκής χρόνος για διαβούλευση του κειμένου της Σύμβασης Παραχώρησης και παροχή διευκρινήσεων επί της Πρόσκλησης Υποβολής Δεσμευτικών Προσφορών. Ωστόσο, αναφορικό με τα τελικά κείμενα τα οποία αποτελέσαν και τη βάση κατάθεσης των δεσμευτικών προσφορών (αρχικώς Δεκέμβριο 2020), δεν υπήρχε αρκετός χρόνος για την ερμηνεία και αξιολόγησή τους, λόγω και των επανειλημμένων τροποποιήσεών τους. Ο απαιτούμενος χρόνος μελέτης, ερμηνείας και αξιολόγησής τους εξασφαλίστηκε τελικό (υποβολή προσφορών 01.04.2021), μέσω της δικαστικής οδού και των σχετικών αποφάσεων του Συμβουλίου της Επικράτειας»

79. Τέλος, κατά την άποψη της ΕΑ δεν θα πρέπει να προκύπτουν κατά το στάδιο της τελικής διαγωνιστικής διαδικασίας σημαντικά διαφορετικές εκτιμήσεις από τους υποψηφίους αναδόχους επί των παραμέτρων του διαγωνισμού που διαμορφώνουν την χρηματοοικονομική αποτίμηση μιας παραχώρησης όσο και την προσδοκώμενη απόδοση της, για τον τελικό ανάδοχο παραχωρησιούχο. Τούτο διότι σημαντικές αποκλίσεις είναι δυνατόν να προκαλέσουν αβεβαιότητα και να αποθαρρύνουν εν τέλει την συμμετοχή πολλών υποψηφίων και άρα ως εκ τούτου να αποτρέψουν την ανταγωνιστική πίεση μεταξύ των συμμετοχόντων υποψηφίων ιδίως δε στο τελικό στάδιο της πλειοδοτικής διαδικασίας.

#### Σχολιασμός επί των ανταγωνιστικών συνθηκών στην αγορά των παραχωρήσεων.

80. Υπενθυμίζεται ότι για τον υπολογισμό των μεριδίων αγοράς, η Ε.Επ., σε υποθέσεις παραχώρησης αυτοκινητοδρόμων με διόδια, λαμβάνει υπόψη της το συνδυασμένο μερίδιο των μερών, υπολογιζόμενο στη βάση του αριθμού των συμβάσεων παραχώρησης, σε χλμ. ή σε έσοδα<sup>99</sup>. 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<sup>100</sup>. 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 θέση<sup>101</sup>.
81. Στη συνέχεια επιχειρείται η απεικόνιση της αγοράς των παραχωρήσεων σε χλμ. όπως έχει διαμορφωθεί, λαμβάνοντας υπόψη ότι η κοινοπραξία ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ – EGIS PROJECTS, έχει αναδειχθεί προτιμητέος επενδυτής<sup>102</sup>:

#### ΠΙΝΑΚΑΣ 3

ΜΕΡΙΔΙΑ ΑΓΟΡΑΣ ( Εν ενεργεία Παραχωρήσεων - Αυτοκινητόδρομοι) σε Χλμ							
Μμετοχή στο τοχικό φάλαιο	ΑΤΤΙΚΗ ΟΛΟΣ ΑΕ	ΜΟΡΕΑΣ ΑΕ	ΑΥΤΟΚΙΝΗΤΟΔΡΟΜΟΣ ΑΙΓΑΙΟΥ ΑΕ	ΟΛΥΜΠΙΑ ΟΛΟΣ ΑΕ	ΝΕΑ ΟΛΟΣ ΑΕ	ΚΕΝΤΡΙΚΗ ΟΛΟΣ ΑΕ	ΕΓΝΑΤΙΑ ΟΛΟΣ
ΛΛΑΚΤΩΡ ΑΕ	66%	72%	22%	17%	0%	0%	
ΓΚ ΤΕΡΝΑ ΑΕ				17%	100%	100%	75%
ΒΑΞ ΑΕ	34%	15%	24%	19%	0%	0%	
NCI SA			15%	30%			
ΟΧΤΙΕΦ			39%	17%			

<sup>99</sup>Βλ. ενδεικτικά Μ. 8694 – ΗΟΧΤΙΕΦ/ΑΒΕΡΤΙΣ, σκ. 99 επ.

<sup>100</sup>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

<sup>101</sup>Βλ. ενδεικτικά, Μ. 5855 – ΔΒ/Αrriva, σκ. 32

<sup>102</sup> Βλ. σχετικά <https://ypodomes.com/taiped-pos-prochoroyn-oi-diagonismoι-gia-tin-egnatiα-tin-attiki-odo-kai-perifereiaka-limania/> (09.05.2022).

**ΜΕΡΙΑΙΑ ΑΓΟΡΑΣ ( Εν ενεργεία Παραχωρήσεων - Αυτοκινητόδρομοι) σε Χλμ**

μμετοχή στο τοχικό φάλαιο	ΑΤΤΙΚΗ ΟΔΟΣ ΑΕ	ΜΟΡΕΑΣ ΑΕ	ΑΥΤΟΚΙΝΗΤΟΔΡΟΜΟΣ ΑΙΓΑΙΟΥ ΑΕ	ΟΛΥΜΠΙΑ ΟΔΟΣ ΑΕ	ΝΕΑ ΟΔΟΣ ΑΕ	ΚΕΝΤΡΙΚΗ ΟΔΟΣ ΑΕ	ΕΓΝΑΤΙΑ ΟΔΟΣ
ΤΡΑΚΟΜ Α.Ε. ΣΜΜ.		13%					
is SA							25%
Χλμ παραχωρήσεων	69,7	149,4	263,7	205	380	238	883

82. Σε ότι αφορά αυτή καθεαυτή την αγορά των παραχωρήσεων, επισημαίνεται ότι στο μελλοντικό δίκτυο των περίπου 2.200 χιλιομέτρων αυτοκινητόδρομων με διόδους της χώρας, η ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ έχει ήδη το 100% στις παραχωρήσεις της Νέας Οδού και της Κεντρικής Οδού, ενώ συμμετέχει με 17% στην παραχώρηση της Ολυμπίας Οδού. Από γεωγραφικής απόψεως η Νέα Οδός περιλαμβάνει το τμήμα Μεταμόρφωση Αττικής-Σκάρφεια Φθιώτιδας, το τμήμα Σχηματάρι-Χαλκίδα (στον Οδικό Άξονα Αθήνα – Θεσσαλονίκη, τμήμα του Α1) και την Ιόνια Οδό, δηλαδή το τμήμα Αντίρριο-Ιωάννινα συνολικού μήκους περίπου 380 χιλιομέτρων. Η Κεντρική Οδός περιλαμβάνει τα τμήματα Σκάρφεια Φθιώτιδας-Ράχες Φθιώτιδας, δηλαδή τον Μαλιακό Κόλπο (στον Οδικό Άξονα Αθήνα – Θεσσαλονίκη, τμήμα του Α1) και από τον άξονα Ε65, το τμήμα Λαμία-Τρίκαλα-Κηπουρείο Γρεβενών, δηλαδή 238 χιλιόμετρα. Αν προσθέσουμε τα σχεδόν 885 χιλιόμετρα της Εγνατίας Οδού (υπενθυμίζεται θα περιλαμβάνει τον κύριο άξονα των 660 χιλιομέτρων και τους 3 κάθετους Θεσσαλονίκη-Εύζωνοι, Σιάτιστα-Κρυσταλλοπηγή και Θεσσαλονίκη-Προμαχώνας), τότε η ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ θα φτάσει να διαχειρίζεται περίπου 1315 χιλιόμετρα ως η ηγέτιδα (leader) παραχωρησιούχος με μερίδιο 60%<sup>103</sup>.
83. Στη συνέχεια παρατίθεται σχετικός χάρτης με τους αυτοκινητοδρόμους του εθνικού οδικού δικτύου, πλαισιωμένος με περιγραφή κάθε τμήματος καθώς και ανάλυση των εταιρικών σχημάτων που ανέλαβαν την κατασκευή και εκμετάλλευσή τους<sup>104</sup>.
84. Είναι σημαντικό ο σχεδιασμός των διαγωνιστικών διαδικασιών ανάθεσης των παραχωρήσεων να εξασφαλίζει ότι δεν θα επιφέρει αλλαγές στη δομή των σχετικών αγορών, δεν θα επηρεάσει το επίπεδο και τις συνθήκες ανταγωνισμού σε όλο ή μέρος του εθνικού δικτύου αυτοκινητοδρόμων<sup>105</sup>. Η συγκέντρωση στον κλάδο παραχωρήσεων μπορεί να οδηγήσει σε κατάχρηση της δεσπόζουσας θέσης για να αποκλειστούν ανταγωνιστές σε διαγωνισμούς καθώς και σε αγορές κατάντη για τις οποίες οι υπηρεσίες παραχώρησης αποτελούν εισροή.

<sup>103</sup>Επισημαίνεται ωστόσο ότι για τις ανάγκες πιθανής γνωστοποίησης συγκέντρωσης και στα πλαίσια της εξέτασης των ανταγωνιστικών συνθηκών στην αγορά στα πλαίσια των άρθρων 5 έως 10 του ν. 3959/2011 δεν συνεπάγεται ότι θα οριζόταν η σχετική αγορά ως άνω.

<sup>104</sup> Βλ. Παράρτημα 5, για την περιγραφή κάθε αυτοκινητοδρόμου.

<sup>105</sup> Βλ. αναλυτικά [https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/GF\(2019\)12/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/GF(2019)12/en/pdf).

Επίσης, ενδέχεται να βλάψει τον ανταγωνισμό μειώνοντας τον αριθμό και την ικανότητα των δυνητικών πλειοδοτών να ανταγωνίζονται σε μελλοντικές διαγωνιστικές διαδικασίες και ενισχύοντας την ισχύ των υποψηφίων που παραμένουν. Η θεωρία βλάβης θα εξαρτηθεί εν μέρει από τη δομή τέτοιων παραχωρήσεων. Σε ορισμένες περιπτώσεις, η συγκέντρωση ενδέχεται να οδηγήσει και σε υψηλότερες τιμές που πληρώνει ο καταναλωτής ή σε μείωση της ποιότητας ή της καινοτομίας, ελλείψει επιλογής εναλλακτικών διαδρομών που ελέγχονται από ανεξάρτητες επιχειρήσεις π.χ. συνδέοντας το βόριο με το νότιο μέρος της χώρας. Επομένως, ο σχεδιασμός των διαδικασιών υποβολής προσφορών και οι παραχωρήσεις θα πρέπει να λαμβάνει υπόψη τόσο την ύπαρξη ανταγωνισμού για τη διαδικασία παραχώρησης όσο και τον ανταγωνισμό στις συγκεκριμένες γεωγραφικές αγορές, με σκοπό την πρόληψη αντι-ανταγωνιστικών συνθηκών και ενδεχομένων παραβάσεων του δικαίου ανταγωνισμού<sup>106</sup>.

### Σχολιασμός επί των ασυνήθιστα χαμηλών προσφορών

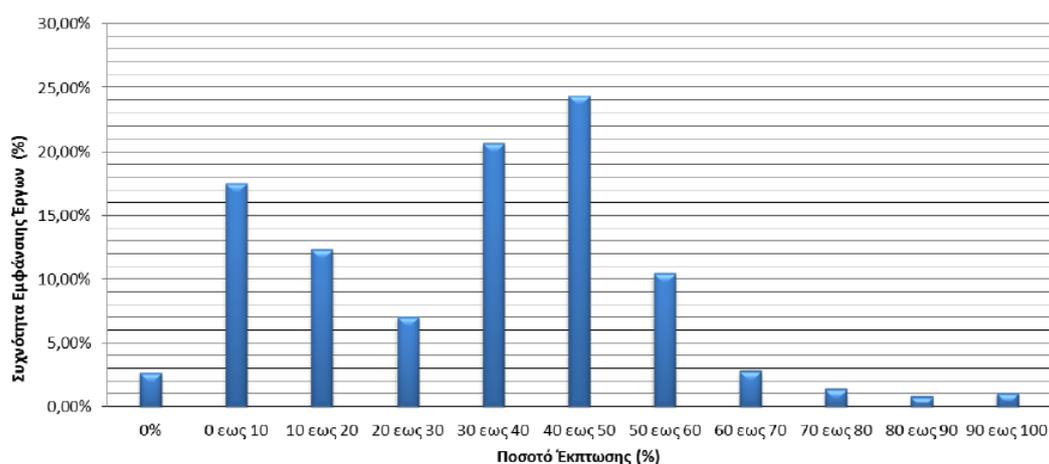
85. Ως προς τους χρόνους εκτέλεσης των δημοσίων έργων συγκριτικά με τις υψηλές εκπτώσεις που δίδονται, και ειδικότερα ως προς τους ισχυρισμούς της **εταιρείας 2** ότι οι μεγάλες εκπτώσεις κατά την ανάθεση οδηγούν, μεταξύ άλλων, σε αύξηση του προϋπολογισμού και σε σημαντική επιμήκυνση του χρόνου υλοποίησης των έργων σε σχέση με τον αρχικό προγραμματισμό, προκύπτουν από την επεξεργασία των ποσοτικών στοιχείων που εστάλησαν από την ίδια και αφορούσαν έρευνα του ΣΤΕΑΤ<sup>107</sup> για ένα πλήθος 706 δημοσίων έργων, με προϋπολογισθείσα αξία άνω των 10 εκ ευρώ από το 2006 έως το 2014, τα ακόλουθα. Από το δείγμα προκύπτουν 436 έργα με έκπτωση άνω του 30% ενώ 14 από αυτά αγγίζουν η ξεπερνούν το 90% έκπτωσης. Συγκεκριμένα από τη μελέτη των στοιχείων προκύπτουν 146 έργα με έκπτωση από 30% έως 40%, 172 έργα με έκπτωση από 40% έως 50% και 74 έργα με έκπτωση από 50% έως 60% (βλ. επόμενο πίνακα 4 και διάγραμμα 2).

### ΠΙΝΑΚΑΣ 4

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

<sup>106</sup> Βλ. OECD, Competition for the market: enforcement issues with concession contracts, DAF/COMP/GF(2019)12, ειδικότερα παρ. 12-20 για δεσπόζουσα θέση παρ. 21-24 για συγχωνεύσεις και παρ. 25-28 για καρτέλ μεταξύ «ανταγωνιστικών αυτοκινητοδρόμων».

<sup>107</sup> Βλ. και <http://www.pesede.gr/el/oi-eisigiseis-apo-tin-imerida-toy-steat-gia-ta-dimosia-erga-me-thema-veltisto-kostos-gia-megisto>



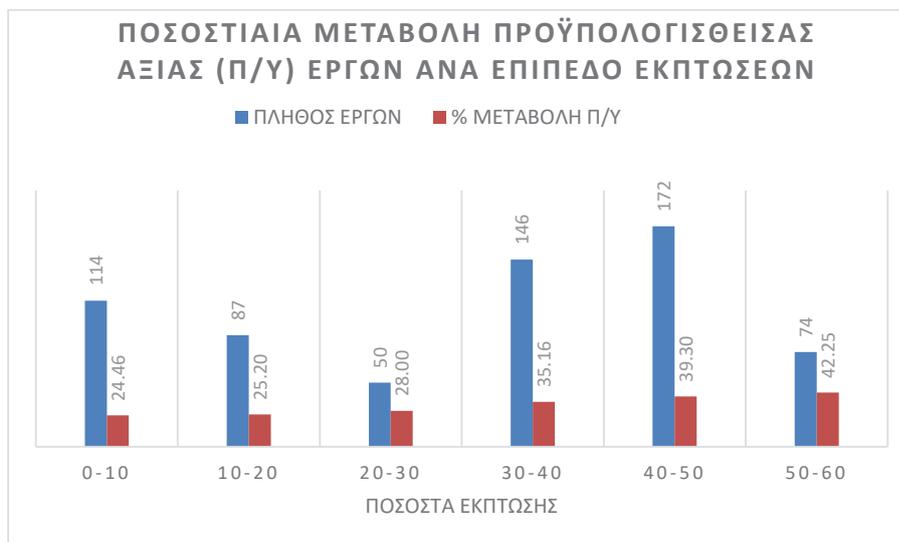
86. Από την ανάλυση του δείγματος κατά τη μελέτη του ΣΤΕΑΤ, προκύπτει όντως μια αυξητική σχέση μεταξύ των προσφερόμενων εκπτώσεων και της συχνότητας εμφάνισης αύξησης του προϋπολογισμού του έργου (βλ. % εκπτώσης και μεταβολή Π/Υ στον επόμενο πίνακα).

**ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 2**

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

87. Ωστόσο, η εν λόγω σχέση δεν είναι έντονα ανοδική και δεν προκύπτει κατά κανόνα σημαντική μεταβολή της αύξησης του προϋπολογισμού του έργου όσο αυξάνουν οι προσφερόμενες εκπτώσεις και σε κάθε περίπτωση οι εν λόγω υπερβάσεις δεν αφορούν τα περισσότερα έργα σε κάθε κατηγορία εκπτώσεων σύμφωνα πάντα με την μελέτη του ΣΤΕΑΤ. Μάλιστα για 133 έργα με «φυσιολογικές» προσφερόμενες εκπτώσεις από 0% έως 10% (βλ. προηγ. πίνακα) που δεν θα ανέμενε κανείς υπέρβαση, παρατηρήθηκε εντέλει αύξηση του προϋπολογισμού στο 24,46% των περιπτώσεων ήτοι σε 33 έργα. Ενώ σε 87 έργα με προσφερόμενες εκπτώσεις από 10% έως 20% παρατηρήθηκε αύξηση του προϋπολογισμού στο 25,2% των περιπτώσεων δηλαδή σε 22 έργα. Σε 50 έργα με προσφερόμενες εκπτώσεις από 20% έως 30% παρατηρήθηκε αύξηση του προϋπολογισμού στο 28% των περιπτώσεων δηλαδή σε 14 έργα. Η συχνότητα εμφάνισης αύξησης του προϋπολογισμού αυξάνεται στο 35,16% των περιπτώσεων για την κατηγορία των προσφερόμενων εκπτώσεων από 30% έως 40% η οποία αφορά 51 από τα 146 έργα. Στην πολυπληθέστερη κατηγορία των προσφερόμενων εκπτώσεων από 40% έως 50% που βρίσκονται 172 έργα η συχνότητα εμφάνισης αύξησης του προϋπολογισμού βρίσκεται στο 39,3% και αφορά εν τέλει 68 έργα με τα εναπομείναντα 104 έργα στην κατηγορία να μην παρουσιάζουν υπέρβαση του προϋπολογισμού τους. Τέλος, στην κατηγορία εκπτώσεων από 50% έως 60%, υπέρβαση του προϋπολογισμού παρατηρήθηκε στο 42,25% των περιπτώσεων δηλαδή σε 31 από τα 74 έργα. Η περιγραφείσα μεταβολή της προϋπολογισθείσας αξίας παρουσιάζεται και στο επόμενο διάγραμμα.

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 3



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

λόγω σχέσης δεν έχει έντονα ανοδικό χαρακτήρα, δεν είναι καθολικής φύσεως, και δεν αφορά συστηματικά τα περισσότερα έργα του δείγματος ανα κατηγορία εκπτώσεων ώστε να προκύψουν με ασφάλεια συμπεράσματα ότι οι υψηλές εκπτώσεις προκαλούν κατά κανόνα τα ως άνω αρνητικά αποτελέσματα στα δημόσια έργα.

#### **Σχολιασμός – έρευνα επί των απόψεων της διαβούλευσης επί του ζητήματος της κοινής ιδιοκτησίας**

90. Ως προς τις θέσεις που εκφράστηκαν κατά τη διαβούλευση, χρήζει επιμέρους αξιολόγησης η κάτωθι άποψη μέρους (και της σχετικής υποβληθείσης έκθεσης Εμπειρογνώμονα) προκειμένου να αξιολογηθεί ο ρόλος της επιχειρηματικής συμπεριφοράς της REGGEBORGH στις επιχειρήσεις ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ και ΕΛΛΑΚΤΩΡ, ήτοι εάν τεκμαίρεται επιρροή της σε αυτές σύμφωνα με την θεωρία της κοινής ιδιοκτησίας<sup>108</sup> *«Πρώτον, με βάση το μερίδιο μετοχών που κατείχε η REGGEBORGH με κανένα τρόπο δεν θα μπορούσε να καθορίζει μονομερώς τη λήψη αποφάσεων, χωρίς τη σύμπραξη άλλων μετόχων. Στην περίπτωση της ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ, αυτό προκύπτει και από την εξέλιξη/μεταβολή ανά περιόδους του μεριδίου που κατείχε η REGGEBORGH κατά το διάστημα 4/2018 – 3/2021, σε συνάρτηση με τη συμμετοχή των υπόλοιπων μετόχων στις γενικές συνελεύσεις της ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ. Μετά την απόφαση της REGGEBORGH να αποεπενδύσει από την ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ, το μερίδιο μετοχών της έχει περιοριστεί πλέον σε 3% (από 12,1% το Μάρτιο 2021). Στην περίπτωση του ΕΛΛΑΚΤΩΡΑ, η αύξηση του μεριδίου της REGGEBORGH ήταν ούτως ή άλλως σχετικά πρόσφατη και το δικαίωμα προαίρεσης επιπλέον μεριδίου 12,5% δεν είχε ασκηθεί.....αξίζει πιστεύω να διερευνήσουμε τον τρόπο με τον οποίο θα μπορούσε ενδεχομένως να επηρεάσει η κοινή ιδιοκτησία τη διοίκηση των επιχειρήσεων σε ένα κλάδο (και συνακόλουθα να ευνοήσει ενδεχομένως κάποιο συμπαιγνικό αποτέλεσμα). Με βάση λοιπόν τη βιβλιογραφία τέσσερα είναι τα κανάλια μέσα από τα οποία κάτι τέτοιο θα μπορούσε ενδεχομένως να συμβεί: (i) ψηφοφορία, (ii) φωνή, μέσω της άμεσης επικοινωνίας με την διοίκηση, (iii) τρόπος αποζημίωσης των γενικών διευθυντών, και (iv) παθητικότητα, δηλαδή αποτυχία επιθετικού ανταγωνισμού..... με βάση τα στοιχεία που αναφέρει η έκθεση δεν προκύπτει από πουθενά ότι η REGGEBORGH είχε την δυνατότητα άμεσης επικοινωνίας με την διοίκηση οποιασδήποτε από τις δύο επιχειρήσεις ή ότι τις επηρέασε αναφορικά με κάποια στρατηγική απόφαση. Πέρα από τη μικρή περίοδο αναφοράς και τη μεταβλητότητα του μεριδίου μετοχών της REGGEBORGH στις δύο εταιρίες, που καθιστά ανέφικτο πρακτικά τον επηρεασμό της διοίκησης σε σταθερή βάση, ούτε και εντόπισα άλλο μέσο επιρροής της διοίκησης (για παράδειγμα, ειδικά δικαιώματα, προνομακή πρόσβαση σε πληροφόρηση). Είναι δε χαρακτηριστικό ότι η REGGEBORGH δεν είχε καν εκπροσώπηση στα διοικητικά συμβούλια των δύο εταιριών».*
91. Υπενθυμίζεται ότι κατά την έρευνα έγινε χρήση ενός τροποποιημένου δείκτη συγκέντρωσης ΗΗΙ με συντελεστές βαρύτητας στα μερίδια αγοράς των επιχειρήσεων του κλάδου τα κέρδη των επιχειρήσεων όταν στις εν λόγω επιχειρήσεις μέτοχοι κατέχουν αναλόγως μετοχικό κεφάλαιο σε ανταγωνιστικές επιχειρήσεις του κλάδου. Περαιτέρω χρησιμοποιήθηκαν δύο

<sup>108</sup> Βλ παρ 45 και 48 της έκθεσης του Εμπειρογνώμονα της [...], [...].

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 εώς τότε πρόσφατα δεδομένα ιδιοκτησίας (ημερομηνίας 27 Μαρτίου 2021) και ενώ είχε «αποεπενδύσει» η Regeborgh στην ΤΕΡΝΑ. Επίσης, εκτιμήθηκε η ποσοτική επίδραση μόνο από την κατάσταση της κοινής ιδιοκτησίας στο μετοχικό κεφάλαιο των εταιρειών ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ και ΕΛΛΑΚΤΩΡ σε σχέση με την εταιρεία Regeborgh Invest για να εξαχθεί ο τροποποιημένος δείκτης ΜΗΗΙ<sup>109</sup>.

- 92.** Σύμφωνα με τους δύο εναλλακτικούς τρόπους υπολογισμού του δείκτη ΜΗΗΙ, ελήφθη ο αποτελεσματικός αριθμός εταιρειών στην κατασκευαστική αγορά των δημοσίων έργων 7<sup>ης</sup> τάξης και 6<sup>ης</sup> τάξης. Συγκεκριμένα, ο δείκτης ΜΗΗΙ υπό το αναλογικό έλεγχο ως προς την αξία των μετοχών υποδήλωσε έναν σχετικό αριθμό 3,44 εταιρειών που ανταγωνίζονται (αντί των 5 και 18 επιχειρήσεων που κατέχουν άδειες 6ης και 7ης τάξης), ενώ υπό τον δείκτη Banzhaf ως προς τη δύναμη ψήφου στις γενικές συνελεύσεις, ο σχετικός αριθμός των επιχειρήσεων που ανταγωνίζονται είναι 3,94, αντί των 5 και 18 επιχειρήσεων που βρίσκονται στις ως άνω τάξεις και θα έπρεπε να ανταγωνίζονται για τα έργα του δείγματος που κάναμε χρήση.
- 93.** Σύμφωνα με την ποσοτική ανάλυση<sup>110</sup> ως εναλλακτική υπόθεση εξετάζεται η περίπτωση όπου δεν υπάρχει κοινή ιδιοκτησία μεταξύ των ανταγωνιστικών εταιρειών, δηλαδή θεωρούμε την υποθετική περίπτωση όπου η εταιρεία REGGEBORGH δεν έχει μετοχές σε περισσότερες από μία εταιρείες. Σύμφωνα με αυτό το σενάριο, η συγκέντρωση της αγοράς περιγράφεται από τον δείκτη ΗΗΙ (2313), ο οποίος συνάγει ότι ο αποτελεσματικός αριθμός επιχειρήσεων που ανταγωνίζονται είναι 4,32 (αντί των 5 και 18 επιχειρήσεων που κατέχουν άδειες 6<sup>ης</sup> και 7<sup>ης</sup> τάξης). Η μείωση του τροποποιημένου δείκτη ΜΗΗΙ σε 3,44 ή/και 4,32 εταιρείες υποδεικνύει μείωση εν τέλει του πραγματικού αριθμού των αποτελεσματικών επιχειρήσεων που ανταγωνίζονται στην αγορά. Η ποσοτική επίδραση της μεταβολής του πραγματικού αριθμού εταιρειών στον ανταγωνισμό της αγοράς μπορεί ευλόγως να ερμηνευτεί ως μείωση του αριθμού των αποτελεσματικών επιχειρήσεων που πραγματικά υποβάλλουν προσφορές σε δημόσια έργα. Δύναται προφανώς η μείωση του ως άνω αριθμού των συμμετεχόντων στις διαγωνιστικές διαδικασίες για δημόσια έργα να έχει πραγματική επίπτωση στις προσφερόμενες εκπτώσεις ή τις προσφορές πλειοδοσίας και άρα στο πλεόνασμα καταναλωτή εν προκειμένω.

<sup>109</sup>Επισημαίνεται ωστόσο ότι από την έρευνα δεν ανευρέθησαν έτερες περιπτώσεις κοινές συμμετοχών στα μετοχικά κεφάλαια ανταγωνιστικών εταιρειών.

<sup>110</sup> Βλ. Παράρτημα 1

## 2.2.2. Δεύτερη Φάση της Έρευνας Δεύτερες Απόψεις και Δεύτερη Δημόσια Διαβούλευση

### 2.2.2.1. Οι Δεύτερες Απόψεις

94. Από τον Οκτώβριο του 2021 έρχονται σε γνώση της ΓΔΑ, [...], πληροφορίες που προβληματίζουν σχετικά με το ιδιοκτησιακό καθεστώς ιδίως της εταιρείας ΕΛΛΑΚΤΩΡ. Το ζήτημα επιρροής της συμμετοχής του ολλανδικού fund Reggeborgh στις δύο μεγαλύτερες εταιρείες του κλάδου, ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ και ΕΛΛΑΚΤΩΡ, αποτέλεσε αντικείμενο ενδεδειγμένης έρευνας από τη ΓΔΑ από την εκκίνηση της κατ' αρ.11 έρευνας. Η ανάλυση, εφαρμοζόμενη στην υπό αξιολόγηση περίπτωση κοινής οριζόντιας συμμετοχής αξιολόγησε την πιθανότητα η REGGEBORGH να ασκεί ουσιώδη επιρροή τουλάχιστον στη μια εκ των δυο εταιρειών όπου έχει σχετικό έλεγχο καθώς επίσης και να στρεβλώνει τη συμπεριφορά της (στην ΕΛΛΑΚΤΩΡ) 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 εν λόγω ανταγωνίστριες εταιρείες.<sup>111</sup>.
95. Οι πληροφορίες [...] φέρονται να θέτουν το ζήτημα πιθανής κοινής «συντονισμένης» δράσης μεταξύ της REGGEBORGH και διαφόρων άλλων μετόχων ή θεματοφυλάκτων μετοχών ΕΛΛΑΚΤΩΡ (...) με σκοπό την ενιαία στάση στην συμμετοχή τους στις Γενικές Συνελεύσεις της εταιρείας ΕΛΛΑΚΤΩΡ ή [...].
96. Επιπλέον υπάρχει πληθώρα δημοσιευμάτων που αναφέρονται στη διαμόρφωση των συνθηκών ανταγωνισμού όσον αφορά τη διεκδίκηση δημοσίων έργων ιδιαίτερα υψηλού προϋπολογισμού εκ μέρους των εταιρειών 7<sup>ης</sup> τάξης. [...].
97. Οι ως άνω πληροφορίες συνδυαστικά αξιολογούμενες κατέστησαν αναγκαία τη διεξαγωγή επιπλέον μέτρων έρευνας για τη διερεύνηση τυχόν επιπτώσεων της ύπαρξης κοινών συμμετοχών (common ownership/common shareholding) σε επιχειρήσεις του κλάδου στις συνθήκες αποτελεσματικού ανταγωνισμού, ώστε να διαπιστωθεί αν οι θεωρίες βλάβης λόγω της κοινής συμμετοχής εξακολουθούν να έχουν έρεισμα.
98. Ο ρόλος της κοινής συμμετοχής στον κλάδο των κατασκευαστικών έργων, δεδομένων των χαρακτηριστικών (υψηλά εμπόδια εισόδου, σχετική συμμετρία μεριδίων στην αγορά κατασκευής μεγάλων δημοσίων έργων και συμμετρία δομής κόστους και παραγωγικής ικανότητας μεταξύ των ανταγωνιζόμενων εταιριών) και της ολιγοπωλιακής δομής της αγοράς, στην πιθανότητα υιοθέτησης αντιανταγωνιστικών πρακτικών είχαν ήδη επισημανθεί στις αρχικές έρευνες της ΓΔΑ.

<sup>111</sup> Σύμφωνα με τη βιβλιογραφία τέσσερα είναι τα κανάλια μέσα από τα οποία κάτι τέτοιο θα μπορούσε ενδεχομένως να συμβεί κατά την έννοια της μη παθητικής συμμετοχής, στις δύο εν λόγω εταιρείες: (i) ψηφοφορία, (ii) φωνή, μέσω της άμεσης επικοινωνίας με την διοίκηση, (iii) τρόπος αποζημίωσης των γενικών διευθυντών, και (iv) παθητικότητα, δηλαδή αποτυχία επιθετικού ανταγωνισμού. Σχετικά με την ως άνω επισκόπηση της βιβλιογραφίας βλ το παράρτημα 1, την έκθεση του ειδικού εμπειρογνώμονα [...], παρ. 45 και 48, συννημένο στην υπ αριθ πρωτ 4272/17.05.2021 επιστολή της ΤΕΡΝΑ επί της Δημόσιας Διαβούλευσης της ΕΑ για την κανονιστική παρέμβαση στον κλάδο των κατασκευών.

99. Σύμφωνα με τη θεωρία περί κοινών οριζοντίων συμμετοχών είναι αναμενόμενο να προκύψουν πιθανά μονομερή ή/και συντονισμένα ανταγωνιστικά αποτελέσματα με εν δυνάμει επιπτώσεις κατ' επέκταση στο πλήθος των συμμετεχόντων στις διαγωνιστικές διαδικασίες για δημόσια έργα, στις προσφερόμενες εκπώσεις ή τις προσφορές πλειοδοσίας και τελικά και στο πλεόνασμα του καταναλωτή.
100. Από την πρότερη έρευνα της ΓΔΑ διαφαινόταν ότι η εταιρεία REGGEBORGH ενδέχεται να λαμβάνει υπόψη τα συνολικά κοινά της συμφέροντα που απορρέουν από τη χρηματοοικονομική της επένδυση σε κάθε μία από τις δύο εταιρίες (ΕΛΛΑΚΤΩΡ και ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ) ενώ φαινόταν να ασκεί σχετικό (ή έστω μερικό) έλεγχο<sup>112</sup> στη μία εκ των δύο ανταγωνιστριών εταιριών<sup>113</sup>.
101. Η ΓΔΑ απέστειλε σειρά ερωτηματολογίων προκειμένου να διαπιστωθεί η εξέλιξη κοινής συμμετοχής επενδυτικών fund στις κατασκευαστικές εταιρίες που δραστηριοποιούνται στην Ελλάδα και προκειμένου να συγκεντρώσει οικονομικά και τεχνικά στοιχεία για τη δράση των εταιριών αυτών και τη συμμετοχή τους στους δημόσιους διεθνείς διαγωνισμούς.
102. Συγκεκριμένα, προκειμένου να εξακριβωθούν οι κοινές συμμετοχές και οι πιθανές σχέσεις μεταξύ των κατασκευαστικών εταιριών η ΓΔΑ απέστειλε δύο επιστολές στην [...]. [...]<sup>114</sup> [...]<sup>115</sup> [...].
103. Επίσης, η Επιτροπή Κεφαλαιαγοράς ρωτήθηκε [...].
104. [...].
105. Στη δεύτερη επιστολή προς την Επιτροπή Κεφαλαιαγοράς<sup>116</sup> [...].
106. Από τις απαντήσεις της [...] δεν προέκυψαν στοιχεία τα οποία συνέφεραν στην έρευνα προστιθέμενη αξία. [...].
107. Η ΓΔΑ προχώρησε και σε επιστολές παροχής στοιχείων προς τις εταιρίες [...] καθώς και [...]<sup>117</sup>.
108. Συγκεκριμένα από την εταιρεία [...]<sup>118</sup> ζητήθηκε να προσδιορίσει το ποσοστό συμμετοχής της άμεσα ή έμμεσα στις εταιρίες των Ομίλων [...] και [...]<sup>119</sup>, προσκομίζοντας παράλληλα τα

<sup>112</sup> Βλ. για την έννοια του σχετικού/μερικού ελέγχου: βλ. David Gilo, Yossi Moshe, Yossi Spiegel, Partial cross ownership and tacit collusion, (2006) 37(1) The Rand Journal of Economics 81.

<sup>113</sup> Στην ΕΛΛΑΚΤΩΡ από τις 27.01.2021 που υιοθετούνται οι προτάσεις της από την έκτακτη ΓΣ των μετόχων, βλ. υπ' αριθ. πρωτ. οικ. 7258/10.09.2021 δεύτερο ενημερωτικό σημείωμα.

<sup>114</sup> Υπ' αριθ. πρωτ. οικ. 9128/12.11.2021 επιστολή προς την [...].

<sup>115</sup> [...].

<sup>116</sup> Υπ' αριθ. πρωτ. οικ. 771/27.01.2022 επιστολή προς την Επιτροπή Κεφαλαιαγοράς.

<sup>117</sup> Υπ' αριθ. πρωτ. οικ. 672/21.01.2022 επιστολή στον όμιλο [...], υπ' αριθ. πρωτ. οικ. 674/21.01.2022 επιστολή στη [...], υπ' αριθ. πρωτ. οικ. 772/27.01.2022 επιστολή προς τη [...] και υπ' αριθ. πρωτ. οικ. 773/27.01.2022 επιστολή στην [...].

<sup>118</sup> Υπ' αριθ. πρωτ. οικ. 772/27.01.2022 επιστολή προς τη [...].

<sup>119</sup> Παρέχοντας ακριβή στοιχεία στις περιπτώσεις έμμεσης συμμετοχής (των φυσικών προσώπων ή νομικών προσώπων ή άλλων οντοτήτων).

συμφωνητικά πώλησης των μετοχών που κατείχε στην εταιρεία [...] <sup>120</sup> και στοιχεία αναφορικά με συμφωνίες επαναγοράς των μετοχών αυτών, εφόσον υπήρχαν.

- 109.** Επιπλέον ζητήθηκαν τα πρακτικά που τηρούνταν από τον Μάρτιο του 2021 από την εταιρεία [...] για συνεδριάσεις και αποφάσεις των οργάνων της διοίκησης της εταιρείας και της διευθύνουσας [...], μονοπρόσωπων ή συλλογικών, τα οποία περιλαμβάνουν αναφορά στη δραστηριοποίηση στην Ελλάδα. Ειδικότερα, η ΓΔΑ ζήτησε να προσκομιστούν τα πρακτικά συνεδριάσεως της Γενικής Συνέλευσης των μετόχων και του Διοικητικού Συμβουλίου της εταιρείας, καθώς και της διευθύνουσας την εταιρεία [...] ή άλλων αντίστοιχων οργάνων διοίκησης, σύμφωνα με όσα προβλέπονται στη νομοθεσία της χώρας εγκατάστασης της εταιρείας, και τα έγγραφα που τηρήθηκαν για την εξυπηρέτηση και καταχώρηση των αποφάσεων του διευθύνοντος την Reggeborgh Bestuur BV, κ. [...].
- 110.** Επιπλέον, η ΓΔΑ ζήτησε πληροφορίες από την εταιρεία [...] <sup>121</sup> αναφορικά με τις συμμετοχές της σε εταιρίες των αγορών κατασκευαστικών έργων, παραχωρήσεων, Ανανεώσιμων Πηγών Ενέργειας και διαχείρισης απορριμμάτων καθώς και την αγορά των μετοχών από την εταιρεία [...] <sup>122</sup>. Η απάντηση της εν λόγω εταιρείας <sup>123</sup> επιβεβαίωσε το ποσοστό συμμετοχής της στον όμιλο [...]. Κατά δήλωση της ίδιας, πέραν της ανωτέρω συμμετοχής της «...δεν διαθέτει άλλη συμμετοχή σε εταιρίες των αγορών των κατασκευαστικών έργων, των παραχωρήσεων, των Ανανεώσιμων Πηγών Ενέργειας και διαχείρισης απορριμμάτων.»
- 111.** Από τους δύο ομίλους εταιριών που δραστηριοποιούνται στην ελληνική επικράτεια, [...] <sup>124</sup> και [...] <sup>125</sup>, ζητήθηκε να αναφερθούν οι συμμετοχές (πλειοψηφικές ή μη, άμεσες ή έμμεσες) που κατείχαν σε εταιρίες των αγορών κατασκευαστικών έργων, των παραχωρήσεων, των Ανανεώσιμων Πηγών Ενέργειας και διαχείρισης απορριμμάτων. Επιπλέον, ζητήθηκε να προσκομιστούν το μετοχολόγιο της κάθε εταιρείας για το 2022 και αναλυτικοί κατάλογοι με τους μετόχους που έχουν παραστεί και ασκήσει το δικαίωμα ψήφου σε κάθε Γενική Συνέλευση των ετών 2020-21 καθώς και τον αντιπρόσωπο των μετόχων που δεν προσήλθαν και να προσδιοριστεί το ποσοστό ελεύθερης διασποράς για κάθε έτος. Και στην προκειμένη περίπτωση ζητήθηκε να προσκομιστούν αντίγραφα των πρακτικών των τακτικών και έκτακτων Γενικών Συνελεύσεων και του Διοικητικού Συμβουλίου της μητρικής εταιρείας του κάθε ομίλου για το 2022.
- 112.** Αναφορικά με τη σχέση των δύο ομίλων με την εταιρεία [...] ζητήθηκε να αναφερθεί εάν και σε τι ποσοστό η εταιρεία [...] συμμετέχει (άμεσα και έμμεσα) στο μετοχικό κεφάλαιο της κάθε εταιρείας και αν έχουν κάποια πληροφορία για τυχόν κοινή δράση/ψήφο μετόχων της εταιρείας αναφορικά με τα θέματα που τίθενται στις Γενικές Συνελεύσεις καθώς και αναφορικά με τυχόν

<sup>120</sup> Από τον Μάρτιο του 2020 ως και τον Ιανουάριο του 2022.

<sup>121</sup> Υπ' αριθ. πρωτ. οικ. 773/27.01.2022 επιστολή προς [...].

<sup>122</sup> Συγκεκριμένα ζητήθηκε να προσκομιστούν υφιστάμενες γραπτές συμφωνίες για μελλοντικές πωλήσεις ή αγορές μετοχών ή δικαιωμάτων ψήφου ή να δοθεί αναλυτική περιγραφή σε περίπτωση προφορικής συμφωνίας.

<sup>123</sup> Βλ. υπ' αριθ. πρωτ. 1259/9.2.2022 επιστολή απάντηση της [...].

<sup>124</sup> Υπ' αριθ. πρωτ. οικ. 672/21.01.2022 επιστολή προς Όμιλο [...].

<sup>125</sup> Υπ' αριθ. πρωτ. οικ. 674/21.01.2022 επιστολή προς [...].

- υφιστάμενες γραπτές συμφωνίες μετόχων για μελλοντικές πωλήσεις ή αγορές μετοχών ή δικαιωμάτων ψήφου.
- 113.** Τέλος από τους δύο ομίλους ζητήθηκε να αναφέρουν τους διαγωνισμούς κατασκευής δημοσίων έργων για τα έτη 2020-2021 (δημόσιους διεθνείς μειοδοτικούς διαγωνισμούς, παραχωρήσεις, ΣΔΙΤ ή οποιαδήποτε άλλη διαγωνιστική διαδικασία) στους οποίους συμμετείχαν και τη σχετική οικονομική προσφορά τους.
- 114.** Οι απαντήσεις των δύο εταιρειών<sup>126</sup> αξιολογήθηκαν και το αποτέλεσμα τους παρουσιάζεται στο πίνακα μετοχικών συνθέσεων των εταιρειών 7<sup>ης</sup> τάξης καθώς και στο κεφάλαιο των συγκριτικών αναλύσεων κατωτέρω.
- 115.** Προκειμένου να ληφθούν οικονομικά και τεχνικά στοιχεία αναφορικά με τη συμμετοχή των κατασκευαστικών εταιριών στους διαγωνισμούς δημοσίων έργων τον Οκτώβριο του 2021 εστάλη αρχικά επιστολή παροχής στοιχείων προς την Γενική Γραμματεία Υποδομών του Υπουργείου Υποδομών και Μεταφορών,<sup>127</sup> όπου ζητούνταν να προσκομιστούν στοιχεία αναφορικά με τους διαγωνισμούς κατασκευής δημοσίων έργων, ΣΔΙΤ και παραχωρήσεων που ήταν σε εξέλιξη ή εκκίνησαν ως διαδικασία από τις 01/01/2021.<sup>128, 129</sup> Επίσης ζητήθηκαν οι θέσεις του Υπουργείου σχετικά με τη μεθοδολογία επιλογής διαδικασιών ΣΔΙΤ ή παραχωρήσεων έναντι των παραδοσιακών διαγωνιστικών διαδικασιών δημοσίων συμβάσεων, για το σχεδιασμό και την εκτέλεση ενός έργου δημοσίου συμφέροντος, από την πλευρά της πολιτείας.
- 116.** Με την υπ' αριθ. πρωτ. 9073/10-11-2021 απάντηση του, το Υπουργείο Υποδομών και Μεταφορών επεσήμανε ότι ...[...].
- 117.** [...]
- 118.** Επίσης, το Φεβρουάριο του 2022 η ΓΔΑ απέστειλε ερωτηματολόγια παροχής στοιχείων στις εταιρίες 7<sup>ης</sup> τάξης του κατασκευαστικού κλάδου<sup>130, 131</sup> όπου ζητούνταν αφενός να αναφερθούν

<sup>126</sup> Βλ. υπ' αριθ. πρωτ. 1198/8.2.2022 και 1395/11.2.2022 επιστολές των [...] και [...] αντίστοιχα.

<sup>127</sup> Υπ' αριθ. πρωτ. οικ. 8272/11.10.2021 επιστολή προς το Υπουργείο Υποδομών και Μεταφορών.

<sup>128</sup> Συγκεκριμένα ζητούνταν ανά έργο ο τίτλος και κωδικός του έργου, ο τρόπος επιλογής αναδόχου, οι σχετικές [ημερομηνίες δημοπρασίας, προεπιλογής, επαναληπτικής δημοπρασίας (εφόσον υπήρχε) και κατάθεσης οικονομικών προσφορών], ο φορέας διεξαγωγής του διαγωνισμού, ο αρχικός προϋπολογισμός του έργου, ο τελικός προϋπολογισμός, οι συμμετέχουσες εταιρίες και τα κοινοπρακτικά σχήματα, ο προσωρινός μειοδότης και η έκπτωση του αναδόχου, η τροποποίηση του ανάδοχου κοινοπρακτικού σχήματος (εφόσον υπήρχε) οι υπεργολάβοι, η τελική οικονομική προσφορά σε περίπτωση κατακύρωσης του διαγωνισμού κα.

<sup>129</sup> Τα εν λόγω στοιχεία ζητήθηκαν στη συνέχεια και από τις εταιρίες 7<sup>ης</sup>.

<sup>130</sup> Πρόκειται για την υπ' αριθ. πρωτ. οικ. 1039/02.02.2022 επιστολή παροχής στοιχείων που εστάλη στον Όμιλο [...], την υπ' αριθ. πρωτ. οικ. 1040/02.02.2022 επιστολή παροχής στοιχείων που εστάλη [...] την υπ' αριθ. πρωτ. οικ. 1041/02.02.2022 επιστολή παροχής στοιχείων που εστάλη στον Όμιλο [...] την υπ' αριθ. πρωτ. οικ. 1042/02.02.2022 επιστολή παροχής στοιχείων που εστάλη στην [...] και την υπ' αριθ. πρωτ. οικ. 1043/02.02.2022 επιστολή παροχής στοιχείων που εστάλη στον Όμιλο [...].

<sup>131</sup> Επιπλέον ζητήθηκε από τις εταιρίες να αποστείλουν συνολικό κύκλο εργασιών τους, το συνολικό κύκλο εργασιών στην Ελλάδα καθώς και τον κύκλο εργασιών μόνο από δημόσια κατασκευαστικά έργα (διαχωρίζοντας μεταξύ δημόσιων διεθνών διαγωνισμών, παραχωρήσεων και ΣΔΙΤ στην Ελλάδα) συμπεριλαμβανομένου και του κύκλου εργασιών από Κοινοπραξίες

οι εταιρείες του Ομίλου στις οποίες ασκούσαν τα δικαιώματα του άρθρου 5 παρ. 3 του ν. 3959/2011 και οι οποίες δραστηριοποιούνται στην κατασκευή δημοσίων έργων (περιλαμβανομένων των παραχωρήσεων και ΣΔΙΤ) και αφετέρου να προσκομισθεί πίνακας με τους διαγωνισμούς κατασκευής δημοσίων έργων (δημόσιους διεθνείς μειοδοτικούς διαγωνισμούς, παραχωρήσεις και ΣΔΙΤ) στους οποίους συμμετείχαν τα έτη 2021 και 2022, προσδιορίζοντας συγκεκριμένα χαρακτηριστικά της εκάστοτε διαγωνιστικής διαδικασίας<sup>132</sup>.

- 119.** Επιπλέον των ανωτέρω μέτρων έρευνας, τον Μάρτιο του 2022 η ΓΔΑ πραγματοποίησε επιτόπιο έλεγχο κατά το αρ. 11 του ν. 3959/2011 στις κατασκευαστικές εταιρείες 7<sup>ης</sup> τάξης προκειμένου να εντοπίσει στοιχεία για τις επιδράσεις της κοινής ιδιοκτησίας στις διαγωνιστικές διαδικασίες και εν γένει στο κατασκευαστικό κλάδο<sup>133</sup>. Ο πρώτος αυτός επιτόπιος έλεγχος πραγματοποιήθηκε στις 9.3.2022 σε όλες τις εταιρείες 7<sup>ης</sup> τάξης<sup>134</sup>.
- 120.** Κατόπιν δημοσιευμάτων τα οποία προμήνυαν νέες εξελίξεις στο κατασκευαστικό κλάδο, η ΓΔΑ απέστειλε ερωτηματολόγια προς όλες τις εταιρείες ή και φυσικά πρόσωπα μετόχους των ομίλων [...] και [...]. Με τα ερωτήματα ζητήθηκε από το κάθε μέτοχο να προσδιορίσει τα ανταλλάγματα τα οποία έδωσε ή έλαβε για κάθε αγοραπωλησία μετοχών των εν λόγω εταιρειών από τη 01.01.2019 έως και τον τις αρχές Μάϊου 2022. Περαιτέρω ζητήθηκε να προσδιοριστεί για κάθε μια συναλλαγή, το φυσικό ή νομικό πρόσωπο με το οποίο διενεργήθηκε καθώς και η προσκόμιση των σχετικών συμβάσεων. Επιπλέον ζητήθηκε από τις εταιρείες ή φυσικά πρόσωπα να προσδιορίσουν το σύνολο των όρων και των αιρέσεων υπό τις οποίες συμφωνήθηκε/πραγματοποιήθηκε κάθε συναλλαγή, ακόμα και αν αυτή έγινε προφορικά.<sup>135</sup> Σημειώνεται ότι σε όσες εταιρείες/μετόχους δεν υπήρχε εκπρόσωπος στην Ελληνική επικράτεια, το ερωτηματολόγιο εστάλη χωρίς την επίκλησή των άρθρων του ν. 3959/2011. Σημειώνεται επίσης ότι η κατ' άρθρο 11 του ν. 3959/2011 διαδικασία κανονιστικής παρέμβασης δεν δίνει τη δυνατότητα της αποστολής RFI για συλλογή πληροφοριών.
- 121.** Στο εν λόγω ερωτηματολόγιο απάντησαν, ο [...] τόσο ατομικά όσο και για την εξωχώρια εταιρεία συμφερόντων του [...], η [...], οι εταιρείες [...], η εταιρεία [...] και ο [...]. Η [...] με έδρα τη Κύπρο απάντησε ότι λόγω έλλειψης δικαιοδοσίας δεν μπορεί να αποκαλύψει εμπιστευτικές πληροφορίες πελατών της εκτός αν αυτές ζητούντο από αρμόδια Κυπριακή αρχή.

<sup>132</sup> Συγκεκριμένα ζητήθηκε η συμπλήρωση στοιχείων πίνακα όπου προσδιοριζόταν ο τίτλος και ο κωδικός του κάθε έργου, η κατηγορία της εργοληπτικής τάξης, ο τρόπος επιλογής αναδόχου, η ημερομηνία κατάθεσης οικονομικών προσφορών, ο φορέας διεξαγωγής του διαγωνισμού, ο προϋπολογισμός του έργου, η προσφερόμενη έκπτωση από την εταιρεία, η τελική προσφορά καθώς και η συμμετοχή της ερωτώμενης εταιρείας σε κοινοπραξία και τυχόν άλλα μέλη της κοινοπραξίας. Επιπλέον, ζητούνταν πληροφορίες αναφορικά με το εάν έχει ολοκληρωθεί η διαγωνιστική διαδικασία και εάν η ερωτώμενη εταιρεία έχει κηρυχθεί ανάδοχος.

<sup>133</sup> Με τις υπ' αριθ.πρωτ. 1679,1680,1681,1682,1683,1684,1685 και 1686/21.2.2022 και με τις υπ' αρ.πρωτ. 2239, 2240/09.3.2022 εντολές ελέγχου

<sup>134</sup> Ο εν λόγω έλεγχος έγινε κατά τα άρθρα 11 [...] του ν. 3959/2011.

<sup>135</sup> Εστάλησαν τα υπ' αριθ. πρωτ. ερωτηματολόγια: 4079/27.04.22 στην εταιρεία [...], 4247/27.04.202 στον κ. [...], 4248/04.05.22 στην εταιρεία [...], 4249/04.05.22 στην εταιρεία [...] με έδρα στις [...], 4248/04.05.22, 4250/04.05.22 στην εταιρεία [...], 4333/06.05.22 στον κ. [...], 4334/06.05.22 και 4513/12.05.22 στην εταιρεία [...] 4335/06.05.22 στις εταιρείας [...], 4336/06.05.22 στην εταιρεία [...] και 4337/06.05.22 στην εταιρεία [...].

- 122.** Από τα συλλεχθέντα στοιχεία κατά την διάρκεια του από 9.3.2022 επιτόπιου ελέγχου στις εταιρείες [...] και [...] και [...] δεν εντοπίστηκαν στοιχεία αναφορικά με την επίπτωση της κοινής ιδιοκτησίας του ολλανδικού ομίλου Reggeborgh στις εταιρείες ΤΕΡΝΑ και ΕΛΛΑΚΤΩΡ, στην ανταγωνιστική συμπεριφορά των ανωτέρω εταιρειών.
- 123.** Αντίστοιχα από τον επιτόπιο έλεγχο στις εταιρείες [...] και [...] <sup>136</sup> δεν εντοπίστηκε κάποιο έγγραφο από το οποίο να διαφαίνεται ότι η εταιρεία Reggeborgh μέσω της κοινής της συμμετοχής επηρέαζε την ανταγωνιστική συμπεριφορά των δύο εταιρειών.
- 124.** Σε συνέχεια των δύο προηγούμενων μέτρων έρευνας, την 1<sup>η</sup> Ιουνίου 2022 η ΓΔΑ προχώρησε σε νέο επιτόπιο έλεγχο στις εταιρείες [...] και [...] <sup>137</sup> προκειμένου να διερευνήσει περαιτέρω τις συναλλακτικές σχέσεις μεταξύ της μετόχου [...] και λοιπών μετόχων των ως άνω εταιρειών του ομίλου. Για το σκοπό αυτό ελήφθησαν ανωμοτί καταθέσεις από δύο υπαλλήλους της εταιρείας, μέρη σχετικής αλληλογραφίας που συλλέχθηκε στον έλεγχο και αφορά σε μετοχικές συναλλαγές. [...].
- 125.** Από την συμπληρωματική έρευνα της ΓΔΑ συλλέχθηκαν στοιχεία αφορώντα σε συναλλαγές μεταξύ μετόχων της εταιρείας [...] <sup>138</sup>. Συγκεκριμένα [...] απέστειλαν σχετικό ιδιωτικό συμφωνητικό μεταξύ των μετόχων [...] και ημερομηνίας [...], με τίτλο «[...]». Με το εν λόγω συμφωνητικό, μεταβιβάστηκαν, τμηματικά, από τις 12.03.2021 έως τις 28.04.2021, 16.287.413 μετοχές ΤΕΡΝΑ ιδιοκτησίας της REGGEBORGH ποσοστού 15,75% [...] <sup>139</sup>, [...]. Η REGGEBORGH αναφέρει στην επιστολή <sup>140</sup> της «Από τον Μάρτιο του 2021 έως και σήμερα, [...].
- 126.** [...] <sup>141</sup> [...].
- 127.** Επίσης φέρεται σε εσωτερική επικοινωνία στελεχών της [...] <sup>142</sup> να αξιολογείται φερόμενη ανακοίνωση της [...] περί αποεπένδυσης ενώ παρατηρείται [...] μεταξύ ανακοίνωσης και στοιχείων μετοχολογίου ως προς το ποσοστό που κατείχε η [...]. Επιπλέον σε εσωτερική αλληλογραφία στελεχών [...] με θέμα την ενημέρωση για συναλλαγές της [...] επί μετοχών της [...], γίνεται αναφορά σε πωλήσεις είτε αυτοτελώς είτε μέσω της [...] <sup>143</sup> η οποία εμφανίζεται ως μέτοχος μειοψηφίας στην [...].

<sup>136</sup> Ως προς τον όμιλο [...] φαίνεται μια διαμάχη μεταξύ δύο βασικών ομάδων μετόχων και την ανταλλαγή σειράς επιστολών μεταξύ της διοίκησης και των μετόχων [...].

<sup>137</sup> Βλ. υπ' αριθ, πρωτ. 5350 και 5351/31.05.2022 εντολές ελέγχου προς τις εταιρείες [...] και [...] αντίστοιχα.

<sup>138</sup> Βλ την υπ' αριθ. πρωτ 1486/15.02.2022 απαντητική επιστολή της REGGEBORGH, παράρτημα 1

<sup>139</sup> Υπενθυμίζεται σχετικώς η τοποθέτηση της [...] στην υπ αριθ πρωτ 4272/17.05.2021 επιστολή της επι των απόψεων της ΕΑ ότι με βάση τα στοιχεία δεν προκύπτει από πουθενά ότι η [...] είχε την δυνατότητα άμεσης επικοινωνίας με την διοίκηση σε οποιασδήποτε από τις δύο επιχειρήσεις. Ενώ η [...] είχε απαντήσει με την υπ αριθμ πρωτ 3218/09.04.2021 επιστολή της προς την ΓΔΑ σε ερώτημα εάν υφίσταται έγγραφη συμφωνία και ποιο είναι το χρονοδιάγραμμα υλοποίησης της ότι δεν υφίσταται ενιαία συμφωνία αποεπένδυσης αλλά ιδιαίτερα συμφωνητικά πώλησης και μεταβίβασης μετοχών προς τρίτα μέρη/αγοραστές.

<sup>140</sup> Βλ την υπ' αριθ. πρωτ. 1486/15.02.2022 επιστολή της.

<sup>141</sup> [...].

<sup>142</sup> [...].

<sup>143</sup> Βλ. [...]

**128.** Σε συνέχεια του δεύτερου και τρίτου ενημερωτικού σημειώματος που προετοιμάστηκε από τον εισηγητή<sup>144</sup>, η ΕΑ δημοσίευσε τις Δεύτερες Απόψεις της<sup>145</sup>. Οι Δεύτερες Απόψεις συμπλήρωσαν την ανάλυση των πρώτων Απόψεων σχετικά με το συγκεκριμένο πρόβλημα της κοινής ιδιοκτησίας στη λειτουργία του αποτελεσματικού ανταγωνισμού και διαπίστωσαν ξανά ότι δεν υπάρχουν συνθήκες αποτελεσματικού ανταγωνισμού στην ευρύτερη αγορά ή υποκλάδο των κατασκευών δημοσίων έργων. Η ΕΑ εξέτασε τις θεωρίες βλάβης σχετικές με τα συντονισμένα αντιαγωνιστικά αποτελέσματα, καθώς και ένα υπόδειγμα σχετικά με μη συντονισμένα αποτελέσματα κοινής ιδιοκτησίας που επιδρούν στην ένταση ανταγωνισμού στο πλαίσιο της σχετικής αγοράς, και όχι μόνο στην ένταση ανταγωνισμού μεταξύ των επιχειρήσεων υπό κοινή ιδιοκτησία. Επίσης οι Δεύτερες Απόψεις εξέτασαν τα πρόσθετα μέτρα έρευνας και αποδεικτικό υλικό σχετικό με τα μη συντονισμένα αποτελέσματα, τα οποία επηρέασαν τον ανταγωνισμό μεταξύ των δύο επιχειρήσεων υπό κοινή ιδιοκτησία, εν προκειμένω της ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ και της ΕΛΛΑΚΤΩΡ. Στη συνέχεια οι Δεύτερες Απόψεις προχώρησαν στην εξέταση των προτάσεων της ΕΑ εξετάζοντας τα ακόλουθα μέτρα:

- Ανεξάρτητη Διοίκηση – Σινικά Τείχη – κώδικας συμπεριφοράς, σε περιπτώσεις κοινής ιδιοκτησίας επί ανταγωνιστικών επιχειρήσεων, σε ότι αφορά τα μέλη της διοίκησης των επιχειρήσεων αυτών, όσο και τον τρόπο και το είδος των πληροφοριών (εμπορικά ευαίσθητων και μη) που δύνανται να διαβιβάζονται από τους κοινούς Μετόχους προς τις ανταγωνιστικές επιχειρήσεις και αντιστρόφως.
- Επιβολή γνωστοποίησης στην ΕΑ, προς διενέργεια σχετικής οικονομικής ανάλυσης ανταγωνιστικών επιπτώσεων, σε περιπτώσεις αύξησης ποσοστού κοινής συμμετοχής όταν οποιοδήποτε νομικό πρόσωπο αποκτά ποσοστό άνω του 5% στο μετοχικό κεφάλαιο περισσοτέρων της μίας ανταγωνιστικών επιχειρήσεων στον εξεταζόμενο κλάδο.
- Επιπλέον υποχρεώσεις «ενεργών μετόχων» με κοινή ιδιοκτησία μετοχών σε ανταγωνιστικές επιχειρήσεις στον εξεταζόμενο από την Κανονιστική κλάδο.
- Ως προς την εντατικότερη και ευρύτερη χρήση των ΣΔΙΤ και των παραχωρήσεων χωρίς προηγούμενη συστηματική ανάλυση των (πιθανών) επιπτώσεών τους στον ανταγωνισμό, προτείνεται η θεσμοθέτηση διαδικασίας διατύπωσης γνώμης από την ΕΑ σχετικά με τις επιπτώσεις του εκάστοτε έργου υποδομής στον ανταγωνισμό στο στάδιο της αξιολόγησης του έργου.
- Ως προς το ζήτημα της σύστασης των κατασκευαστικών κοινοπραξιών, προτείνεται η εξέταση του ζητήματος υπό το πρίσμα παροχής κατευθύνσεων και οδηγιών, σε συνεργασία με την ΕΑΔΗΣΥ.

**129.** Η ΕΑ στις Απόψεις αξιολόγησε τα ανωτέρω μέτρα και πρόκρινε εκείνα τα οποία, βάσει άρθρου 11(3) Ν. 3959/2011, θεώρησε ότι είναι απολύτως αναγκαία, πρόσφορα και σύμφωνα με την αρχή της αναλογικότητας για τη δημιουργία συνθηκών αποτελεσματικού ανταγωνισμού (βλ. Ενότητα 4.3. της παρούσας).

<sup>144</sup> Βλ. το υπ' αριθ. πρωτ. οικ. 7258/10.09.2021 2<sup>ο</sup> ενημερωτικό σημείωμα και το υπ' αριθ πρωτ. οικ. 5909/15.06.2022 3<sup>ο</sup> ενημερωτικό σημείωμα του εισηγητή Ι.Στεφάτου

<sup>145</sup> Βλ την ιστοσελίδα [https://www.epant.gr/files/2nd\\_Proposals\\_kanonistiki\\_kat\\_09082022\\_combo\\_all\\_fin\\_-\\_non\\_conf.pdf](https://www.epant.gr/files/2nd_Proposals_kanonistiki_kat_09082022_combo_all_fin_-_non_conf.pdf)

### 2.2.2.2. Η Δεύτερη Δημόσια Διαβούλευση

- 130.** Στη δεύτερη δημόσια διαβούλευση συμμετείχαν συνολικά δύο (2) εταιρίες<sup>146</sup> εκ των οποίων η πρώτη είναι κατασκευαστική ([...] ή **Εταιρεία 2**) και η δεύτερη (η [...] ή **Εταιρεία 4** με έδρα στο Λονδίνο) δραστηριοποιείτε στη παροχή συμβουλών προς εταιρείες της Κίνας που επιθυμούν δραστηριοποιηθούν στην Ελληνική αγορά καθώς και ένα φυσικό πρόσωπο, [...] ή **Φυσικό Πρόσωπο 5**, που σχετίζεται επαγγελματικά με το κατασκευαστικό κλάδο<sup>147</sup>. Τα εν λόγω μέρη παρέθεσαν τις θέσεις τους επί των Απόψεων της ΕΑ. Δεδομένης της διαφορετικότητας των θεμάτων που τίγονται από τα συμμετέχοντα στη διαβούλευση μέρη, περιλαμβάνεται περίληψη των απόψεών τους<sup>148</sup>, ενώ δεδομένων των διαφωνιών της Εταιρείας 2 προς την κανονιστική παρέμβαση της Ε.Α που εγείρονται στις θέσεις της, κρίθηκε σκόπιμο οι απόψεις της να εκτεθούν κατά τον τρόπο που εκφράστηκαν από την ίδια και παρατίθενται στο Παράρτημα 2.
- 131.** Τα περισσότερα από τα συγκεκριμένα σχόλια ομοιάζουν με αυτά που αναφέρθηκαν παραπάνω κατά τη διάρκεια της πρώτης διαβούλευσης, ορισμένες φορές από τον ίδιο συμμετέχοντα, και σε κάθε περίπτωση λήφθηκαν υπόψη από την ΕΑ και αξιολογήθηκαν στο πλαίσιο της αιτιολόγησης της παρούσας Απόφασης και σχολιάζονται εκτενώς στην Ενότητα 4 της παρούσας.

#### 2.2.2.2.1. Οι απόψεις του Φυσικού Προσώπου 5 ([...])

- 132.** Το Φυσικό Πρόσωπο 5 αναφέρει ότι, σύμφωνα με την ισχύουσα νομοθεσία και συγκεκριμένα το άρθρο 120 του Ν.4412/2016, όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 53 του Ν.4782/2021), για τις δημόσιες συμβάσεις έργου με εκτιμώμενη αξία μέχρι και τριάντα χιλιάδες (30.000) ευρώ, η πρόσκληση υποβολή προσφοράς δύναται να απευθύνεται και σε έναν οικονομικό φορέα. Εγείρεται λοιπόν το ζήτημα ότι ενώ ο Νομοθέτης χρησιμοποιεί το ρήμα «δύναται» για να περιγράψει την δυνατότητα των διαφορών υπηρεσιών του Δημοσίου να καλέσουν ακόμα και μόνο ένα οικονομικό φορέα (για τις δημόσιες συμβάσεις έργου με εκτιμώμενη αξία μέχρι και τριάντα χιλιάδες (30.000) ευρώ) ή τουλάχιστον τρεις (3) οικονομικούς φορείς (για τις δημόσιες συμβάσεις έργου άνω των τριάντα χιλιάδων (30.000) ευρώ), στην πράξη η συντριπτική πλειοψηφία των διαφόρων υπηρεσιών του καλεί αποκλειστικά ένα οικονομικό φορέα (για τις δημόσιες συμβάσεις έργου με εκτιμώμενη αξία μέχρι και τριάντα χιλιάδες (30.000) ευρώ) και μόνο τρεις (3) οικονομικούς φορείς (για τις δημόσιες συμβάσεις έργου άνω των τριάντα χιλιάδων (30.000) ευρώ). Επίσης ένα μικρό ποσοστό υπηρεσιών του Δημοσίου, σχεδόν πάντα, καλεί αποκλειστικά ένα οικονομικό φορέα για τις συμβάσεις έργου με εκτιμώμενη αξία μέχρι και τριάντα χιλιάδες (30.000) ευρώ και μόνο τρεις (3) οικονομικούς φορείς για τις δημόσιες συμβάσεις έργου άνω των τριάντα χιλιάδων (30.000) ευρώ. Ένα πολύ μικρό ποσοστό

<sup>146</sup> Βλ. την υπ' αριθ. πρωτ. 7635/11.08.2022 της **Εταιρείας 4** ([...]) και την υπ' αριθ. πρωτ. 8768/03.10.2022 της **Εταιρείας 2** ([...]).

<sup>147</sup> Βλ. την υπ' αριθ. πρωτ. 8227/12.09.2022 του **Φυσικού Προσώπου 5** ([...]).

<sup>148</sup> Βλ. <https://www.epant.gr/enimerosi/kanonistiki-kataskeves.html>.

αναθετουσών αρχών καλεί συνήθως κάθε ενδιαφερόμενο φορέα και σπανίως απευθύνει ονομαστικές προσκλήσεις προσφορών. Αυτές οι συνθήκες, κατά το εν λόγω φυσικό πρόσωπο, κάθε άλλο παρά συνθήκες αποτελεσματικού ανταγωνισμού δημιουργεί.

- 133.** Για να επικρατήσουν συνθήκες αποτελεσματικού ανταγωνισμού στις παραπάνω κατηγορίες δημόσιων συμβάσεων έργου το Φυσικό Πρόσωπο 5 προτείνει το άρθρο 120 του Ν.4412/2016, όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 53 του Ν.4782/2021, να αντικατασταθεί στην παράγραφο 3α (σε ένα σημείο) και στην παράγραφο 3β (σε δύο σημεία) η πρόβλεψη ότι *«δεν λαμβάνονται υπόψη προσφορές οικονομικών φορέων που δεν προσκλήθηκαν να υποβάλουν προσφορά»* με την ακριβώς αντίθετη όμως διατύπωση, ότι δηλαδή *«θα λαμβάνονται υπόψη προσφορές οικονομικών φορέων που δεν προσκλήθηκαν να υποβάλουν προσφορά»*.
- 134.** Εναλλακτικά προτείνεται, αν ο Νομοθέτης κρίνει, ότι θα πρέπει οπωσδήποτε να υπάρχει η κατ'εξαιρέσιν δυνατότητα σε κάποιους συγκεκριμένους διαγωνισμούς να καλούνται ονομαστικά συγκεκριμένοι οικονομικοί φορείς, να τεθεί σαφές και καθορισμένο όριο και μάλιστα χαμηλό μέχρι το οποίο αυτό θα επιτρέπεται να γίνεται.

#### **2.2.2.2.2. Οι απόψεις της Εταιρείας 4 ([...])**

- 135.** Αναφορικά με τον ανταγωνισμό στον Κλάδο των Κατασκευών ο διευθυντής της εν λόγω εταιρείας [...] επισημαίνει ότι σε κάθε διαγωνισμό του Υπουργείου Μεταφορών και Υποδομών, στον όρο που αφορά το δικαίωμα συμμετοχής, ορίζεται πάντα ότι *«επιτρέπεται η συμμετοχή στον διαγωνισμό φορέων που εδρεύουν σε χώρες που έχουν υπογράψει την ΣΔΣ του ΠΟΕ<sup>149</sup>»*. Η Κίνα δεν έχει υπογράψει την εν λόγω σύμβαση αλλά είναι παρατηρητής υπό διαπραγμάτευση. Αντιθέτως, σε άλλους διαγωνισμούς του Δημοσίου, στις προκηρύξεις διαγωνισμών προστίθεται και η φράση *«ή βρίσκονται σε διαπραγμάτευση ή είναι παρατηρητές»<sup>150</sup>*.
- 136.** Το θέμα, κατά την εταιρεία, έχει θιχθεί κατά το παρελθόν από την ΑΕΠΠ<sup>151</sup> η οποία είχε απορρίψει τα σχετικά επιχειρήματα υπέρ της μη δυνατότητας συμμετοχής εταιρειών από την Κίνα, παρότι δεν έχει υπογράψει την ΣΔΣ του ΠΟΕ. Η εν λόγω εταιρεία αναφέρει επίσης ότι επικοινωνήσε με την ΕΑΑΔΗΣΥ<sup>152</sup> η οποία επιβεβαίωσε ότι η συγκεκριμένη απαγόρευση ισχύει και αφορά κατά κύριο λόγο τις Κινέζικες επιχειρήσεις<sup>153</sup>.
- 137.** Κατά την Εταιρεία 4 η διάκριση αυτή οδηγεί στον αποκλεισμό ισχυρών εταιρειών από την Κίνα, που θα μπορούσαν να προσφέρουν ανταγωνιστικούς όρους στα δημόσια έργα, είτε ως ατομικά συμμετέχοντες, είτε ως μέλη Κοινοπραξιών, είτε ακόμα ως πάροχοι δάνειας εμπειρίας ή Χρηματοοικονομικής επάρκειας.

#### **2.2.2.2.3. Οι απόψεις της Εταιρείας 2 ([...])**

<sup>149</sup> Συμφωνία για τις Δημόσιες Συμβάσεις του Παγκόσμιου Οργανισμού Εμπορίου.

<sup>150</sup> Όπως ο διαγωνισμός ΔΕΗ ΑΝΑΝΕΩΣΙΜΕΣ ΔΙΑΚΗΡΥΞΗ: 0035/20/5800 ή ο διαγωνισμός ΤΑΙΠΕΔ για την Υπόγεια Αποθήκη Φυσικού Αερίου Νότιας Καβάλας.

<sup>151</sup> Βλ. αποφάσεις της Αρχής Εξέτασης Προδικαστικών Προσφυγών 03/2018 και 60/2019.

<sup>152</sup> Ενιαία Αρχή Δημόσιων Συμβάσεων

<sup>153</sup> Επί των ζητημάτων που θίγονται η εταιρεία δεν προσκόμισε κάποιο αποδεικτικό στοιχείο.

- 138.** Το υπόμνημα της εν λόγω εταιρείας αναφέρει ότι η κανονιστική παρέμβαση του άρθρου 11 είναι μια εξαιρετική διαδικασία με αυστηρές προϋποθέσεις, συμπεριλαμβανομένης της αδυναμίας εφαρμογής άλλων άρθρων του ν.3959/2011. Απαιτείται σαφής, ειδική και επαρκής αιτιολόγηση για τα διαπιστωμένα προβλήματα ανταγωνισμού, την αδυναμία επίλυσής τους με άλλα μέσα, και την αναλογικότητα των προτεινόμενων μέτρων. Η εταιρεία υποστηρίζει ότι καμία από αυτές τις προϋποθέσεις δεν πληρούται στην περίπτωση του κατασκευαστικού κλάδου, και ότι η αξιολόγηση του πλαισίου από την ΕΑ γίνεται με τρόπο επιλεκτικό και βασίζεται σε αβάσιμες εκτιμήσεις.

*Σχετικά με το ανεκτέλεστο υπολοίπου δημοσίων έργων*

- 139.** Το υπόμνημα αναφέρεται στο ζήτημα του «ανεκτέλεστου» στα δημόσια έργα και στις θέσεις της εταιρείας επ' αυτού. Υποστηρίζει ότι η διατήρηση της ρύθμισης περί ανεκτέλεστου είναι ασύμβατη με το άρθρο 76 του ν.4412/2016 και θέτει φραγμούς στον ανταγωνισμό ενώ επίσης έρχεται σε αντίθεση τόσο με το πλαίσιο των διαδικασιών ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων όσο και με την ελευθερία παροχής υπηρεσιών και την αρχή της αποφυγής των διακρίσεων όπως ορίζονται από τη Συνθήκη για τη Λειτουργία της Ε.Ε. Ειδικότερα, αναφέρει ότι η εγγραφή ημεδαπής εργοληπτικής επιχείρησης σε ορισμένη τάξη δεν είναι πλέον απαραίτητη προϋπόθεση για να συμμετάσχει η εν λόγω επιχείρηση στον διαγωνισμό. Οι ρυθμίσεις του ν.4412/2016 στοχεύουν στην ενίσχυση του ανταγωνισμού στα δημόσια έργα, εναρμονίζοντας το εθνικό δίκαιο με τις ευρωπαϊκές Οδηγίες. Σύμφωνα με αυτές, η τεχνική επάρκεια των διαγωνιζομένων πρέπει να αξιολογείται με βάση κριτήρια που είναι προσαρμοσμένα στις απαιτήσεις κάθε συγκεκριμένου έργου, και όχι με βάση προκαθορισμένα τεκμήρια όπως η εγγραφή σε τάξεις.
- 140.** Η εταιρεία επίσης επισημαίνει ανακρίβειες στις Δεύτερες Απόψεις της Επιτροπής, διευκρινίζοντας ότι το ανεκτέλεστο υπολοίπου δημοσίων έργων δεν συνδέεται με καθυστερήσεις έργων και ότι υπάρχει σύγχυση μεταξύ του ανεκτέλεστου της [...] (το οποίο περιλαμβάνει το άθροισμα των ανεκτέλεστων που προέρχονται τόσο από δημόσιες, όσο και από ιδιωτικές συμβάσεις, όπως και το ανεκτέλεστο των έργων που εκτελεί η ίδια σαν επενδυτής), και του ανεκτέλεστου που προβλέπεται στο νόμο περί δημοσίων συμβάσεων και αφορά μόνο τις δημόσιες συμβάσεις<sup>154</sup>. Ο όμιλος [...], ως οικονομικός φορέας, δεν υπόκειται στον περιορισμό του ανεκτέλεστου κατά τη συμμετοχή του σε οποιοδήποτε τύπο δημοσίων συμβάσεων. Τέλος, το υπόμνημα ασκεί κριτική για την στάση της ΕΑ απέναντι στο φαινόμενο των ασυνήθιστα χαμηλών προσφορών, με την εταιρεία να κρίνει ότι η ΕΑ διατυπώνει

<sup>154</sup> Η εταιρεία αναφέρει ότι από τα διαλαμβανόμενα στις οικείες παραγράφους των δεύτερων Απόψεων της ΕΑ συνάγεται ότι υπάρχει και σύγχυση μεταξύ του [...] που είναι ο κατασκευαστικός βραχίονας του ομίλου. Ο όμιλος [...], ως οικονομικός φορέας, δεν υπόκειται στον περιορισμό του ανεκτέλεστου κατά τη συμμετοχή του σε οποιοδήποτε τύπο δημοσίων συμβάσεων. Η [...] αντίθετα, ως εργοληπτική εταιρεία, υπόκειται στο κριτήριο του ανεκτέλεστου και το υπόλοιπο ανεκτέλεστό της (από δημόσιες συμβάσεις κατά το νόμο) στις 31.12.2021 ανέρχονταν μόλις σε [...] εκ ευρώ (και όχι σε 2,5 δις ευρώ, όπως ανακριβώς αναφέρεται στην παρ. 32 των Απόψεων της ΕΑ).

*«ατεκμηρίωτα αμφιβολίες σχετικά με την αποτελεσματικότητα των ειδικότερων ρυθμίσεων που εισήχθησαν από την Πολιτεία»* όπως δεσμευτική αιτιολόγηση προσφορών με απόκλιση μεγαλύτερη του 10% του μέσου όρου εκπτώσεων για την αντιμετώπισή του φαινομένου αυτού, θεωρώντας ότι η προσέγγισή της ΕΑ στο θέμα αυτό είναι επιλεκτική και αποσπασματική.

*Σχετικά με την Κοινή Ιδιοκτησία*

- 141.** Το υπόμνημα αναφέρεται στο ζήτημα της κοινής ιδιοκτησίας και συγκεκριμένα στη μειοψηφική συμμετοχή της Reggeborgh Invest BV στο μετοχικό κεφάλαιο της ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ κατά την περίοδο Απριλίου 2018 - Μαρτίου 2021. Η εταιρεία διαφωνεί με τις διαπιστώσεις της Επιτροπής, υποστηρίζοντας ότι η Reggeborgh δεν ασκούσε ούτε de jure ούτε de facto έλεγχο στη ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ. Επιπλέον, τονίζει ότι η Reggeborgh αποεπένδυσε από τη ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ στις 11.3.2021, μειώνοντας το ποσοστό της στο 3,018%, με αποτέλεσμα να εκλείπει πλέον στην πράξη οποιοδήποτε ζήτημα "κοινής ιδιοκτησίας" μεταξύ ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ και ΕΛΛΑΚΤΩΡ. Συνεπώς, η εταιρεία υποστηρίζει ότι η κανονιστική παρέμβαση βάσει του άρθρου 11 στερείται νομικής βάσης και δεν είναι ούτε δικαιολογημένη ούτε αναγκαία.
- 142.** Σύμφωνα με την Εταιρεία 2, οι προϋποθέσεις της κανονιστικής παρέμβασης του άρθρου 11, δεν μπορούν να βασίζονται σε υποθετικές θεωρίες βλάβης ή επιλεκτικές αξιολογήσεις. Υπογραμμίζει ότι απαιτείται ex post ανάλυση με βάση τεκμηριωμένα και υπαρκτά προβλήματα, και όχι προοπτική (prospective) ανάλυση. Σχετικά με την Οικονομική Μελέτη του Εμπειρογνώμονα στις Δεύτερες Απόψεις, η εταιρεία παραπέμπει στη Μελέτη του [...] η οποία είχε κατατεθεί στις πρώτες απόψεις, η οποία υποστηρίζει ότι δεν υπάρχουν επαρκή στοιχεία που να αποδεικνύουν την ύπαρξη φαινομένου κοινής ιδιοκτησίας στην Ελλάδα ή τη συσχέτισή του με προβλήματα ανταγωνισμού στον κατασκευαστικό κλάδο.
- 143.** Το υπόμνημα επίσης αντικρούει τις δεύτερες απόψεις της ΕΑ περί του "στρατηγικού σχεδιασμού συμπόρευσης" μεταξύ ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ και REGGEBORGH. Η εταιρεία επισημαίνει ότι, δεδομένης της αποεπένδυσης της REGGEBORGH από τη ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ και της διατήρησης αμελητέου ποσοστού, καθώς και της έλλειψης συναίνεσης στην οικονομική θεωρία για τις επιπτώσεις της "κοινής ιδιοκτησίας", οι ισχυρισμοί περί στρατηγικής συμπόρευσης είναι αβάσιμοι. Υποστηρίζει ότι το σχέδιο ιδιωτικού συμφωνητικού που αναφέρεται ουδέποτε υλοποιήθηκε και δεν μπορεί να χρησιμοποιηθεί ως τεκμήριο οποιασδήποτε στρατηγικής συνεργασίας. Συνεπώς, η εταιρεία θεωρεί ότι τα προτεινόμενα κανονιστικά μέτρα του άρθρου 11 στερούνται νομικής βάσης και δεν είναι ούτε δικαιολογημένα ούτε αναγκαία. Ακόμη κι αν ήθελε θεωρηθεί νόμιμη, πρόσφορη και αναλογική η επιβολή των προτεινόμενων κατ' άρθρο 11 κανονιστικών μέτρων περί χειρισμού κοινών μειοψηφικών συμμετοχών τυχόν ανακοίνωση και επιβολή τους δεν μπορεί να βασίζεται, ούτε και να αιτιολογείται, στη βάση του εν λόγω σχεδίου ιδιωτικού συμφωνητικού.

*Σχετικά με ΣΔΙΤ και Παραχωρήσεις*

- 144.** Το υπόμνημα υπογραμμίζει ότι τα ΣΔΙΤ προσφέρουν σημαντικά πλεονεκτήματα, καθώς επιτρέπουν τη χρηματοδότηση έργων υποδομής χωρίς κρατικούς πόρους, αξιοποιώντας την τεχνογνωσία του ιδιωτικού τομέα. Αντικρούει την άποψη ότι τα μεγάλης κλίμακας έργα μειώνουν τον ανταγωνισμό, επικαλούμενο τις θέσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και παραδείγματα από την ελληνική αγορά. Επιπλέον, διαφωνεί με την πρόταση της Αρχής για θεσμοθέτηση ειδικής διαδικασίας διατύπωσης γνώμης από την ΕΑ σχετικά με τις επιπτώσεις των έργων στον ανταγωνισμό, θεωρώντας ότι κάτι τέτοιο θα μπορούσε να συνιστά υπέρβαση νομοθετικής εξουσιοδότησης.

*Σχετικά με πρότυπες προτάσεις για έργα υποδομής*

- 145.** Το υπόμνημα της εταιρείας αναφέρεται στις Απόψεις της ΕΑ σχετικά με τις Πρότυπες Προτάσεις έργων υποδομής και συγκεκριμένα στο Ν.4903/2022, διευκρινίζοντας τρία βασικά σημεία: Πρώτον, από τη γραμματική ερμηνεία του νόμου, δεν προβλέπεται η δυνατότητα αυτοτελούς συμμετοχής μέλους ένωσης φορέων στη διαγωνιστική διαδικασία, αλλά μόνο η διατήρηση δικαιωμάτων της ένωσης σε περίπτωση μεταβολής της σύνθεσής της. Δεύτερον, αν και δεν υπάρχει ρητή απαγόρευση για αυτοτελή συμμετοχή εταιρείας που αποχώρησε από ένωση, αυτό θεωρείται ότι ενισχύει τον ανταγωνισμό προς όφελος του δημοσίου. Τρίτον, το κείμενο εκφράζει διαφωνία με την πρόταση περί υποχρεωτικής γνωμοδότησης της Επιτροπής Ανταγωνισμού, θεωρώντας ότι κάτι τέτοιο θα μπορούσε να συνιστά υπέρβαση νομοθετικής εξουσιοδότησης.

*Σχετικά με το Διαγωνισμό Παραχώρησης της Εγνατίας Οδού*

- 146.** Το υπόμνημα της Εταιρείας αναφέρεται στη διαδικασία παραχώρησης της Εγνατίας Οδού, τονίζοντας ότι διενεργήθηκε μέσω ανοιχτής, διεθνούς διαγωνιστικής διαδικασίας σε συμμόρφωση με το ευρωπαϊκό δίκαιο. Διευκρινίζεται ότι η βελτιωμένη προσφορά ζητήθηκε μόνο από την κοινοπραξία [...] επειδή η προσφορά της άλλης κοινοπραξίας υπολειπόταν κατά τουλάχιστον 15%. Το κείμενο αντικρούει επίσης τον ισχυρισμό της Αρχής ότι δεν θα έπρεπε να υπάρχουν σημαντικές διαφορές στις εκτιμήσεις των υποψηφίων, εξηγώντας ότι η αξιολόγηση κινδύνων και η προσδοκώμενη απόδοση μπορεί να διαφέρει ουσιωδώς μεταξύ των συμμετεχόντων. Τέλος, αντικρούει τον ισχυρισμό περί 30ετούς ορίου στις παραχωρήσεις, παραθέτοντας παραδείγματα μακροχρόνιων παραχωρήσεων στην Ελλάδα, όπως η Γέφυρα Ρίου-Αντιρρίου (42 έτη) και το Θριάσιο (37 έτη).

*Σχετικά με τις Συνθήκες Ανταγωνισμού και Βαθμού συγκέντρωσης στον κλάδο εν γένει*

- 147.** Το υπόμνημα της Εταιρείας αναφέρεται στη διαφωνία της εταιρείας με την εκτίμηση της ΕΑ σχετικά με τα μερίδια αγοράς της ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ (35-45%) στην αγορά εταιρειών 6ης και 7ης τάξης για το 2019, υποστηρίζοντας ότι η εκτίμηση είναι ανακριβής. Συγκεκριμένα, ο κύκλος εργασιών της [...] το 2019 ήταν [...]€, από τα οποία μόνο το [...] (περίπου [...]€) αφορούσε δημόσια έργα και παραχωρήσεις, με το πραγματικό μερίδιο της εταιρείας στην αγορά

δημοσίων συμβάσεων να μην ξεπερνά ποτέ το 20%. Επιπλέον, επισημαίνεται ότι υπάρχει σύγχυση μεταξύ [...] και [...], καθώς η πρώτη δεν είναι κατασκευαστική εταιρεία, ενώ τονίζεται ότι δεν υπάρχει συγκέντρωση στην αγορά δημοσίων έργων, αλλά αντίθετα παρατηρείται το φαινόμενο των υπερβολικά χαμηλών προσφορών που οδηγεί σε προβλήματα όπως καθυστερήσεις, κακοτεχνίες και διάλυση συμβάσεων<sup>155</sup>.

### 3. ΑΝΤΑΓΩΝΙΣΤΙΚΕΣ ΣΥΝΘΗΚΕΣ ΤΟΥ ΚΛΑΔΟΥ ΤΩΝ ΚΑΤΑΣΚΕΥΑΣΤΙΚΩΝ ΕΤΑΙΡΙΩΝ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

#### 3.1. Δομή του Κλάδου

- 148.** 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 περιλαμβάνουν έργα οδοποιίας, οικοδομικά, υδραυλικά, ηλεκτρομηχανολογικά, λιμενικά, βιομηχανικά – ενεργειακά κ.λπ.
- 149.** Τεχνικές εταιρείες ορίζονται οι επιχειρήσεις, οι οποίες έχουν ως κύρια δραστηριότητα τη μελέτη, την επίβλεψη και την εκτέλεση δημόσιων και ιδιωτικών έργων, συνήθως μεγάλου προϋπολογισμού και σύνθετης τεχνολογίας.
- 150.** Αρμόδια αρχή για την εποπτεία της κατασκευαστικής δραστηριότητας της χώρας 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.
- 151.** 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.<sup>156</sup>

<sup>155</sup> Η εταιρεία χαρακτηρίζει το φαινόμενο των υπερβολικά χαμηλών προσφορών ως ακανθώδες και διαπιστωμένο που προκαλεί ανησυχία διότι οι υπερβολικές εκπτώσεις στρεβλώνουν τον κλάδο και προκαλούν προβλήματα στην εθνική οικονομία δια της μη απόδοσης των έργων στην οικονομία και κοινωνία.

<sup>156</sup> Βλ. Έκθεση ΟΟΣΑ Αξιολόγησης Συνθηκών Ανταγωνισμού Ελλάδα 2017, σελ. 77.

- 152.** Οι τεχνικές εταιρείες είναι εγγεγραμμένες στο Μητρώο Εργοληπτικών Επιχειρήσεων Δημοσίων Έργων (ΜΗ.Ε.Ε.Δ.Ε.)<sup>157</sup> 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.).
- 153.** 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.).
- 154.** 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.Ε.Π. που προβλέπεται στο άρθρο 118 του ν. 4472/2017.
- 155.** 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 παρ. 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.
- 156.** Σύμφωνα με τη νομοθεσία οι εργοληπτικές επιχειρήσεις ταξινομούνται στις τάξεις από Α1 έως και 7<sup>η</sup>. 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.
- 157.** 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

<sup>157</sup> 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.

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.

- 158.** Οι κατασκευαστικές εταιρείες των τριών ανωτέρων τάξεων 5<sup>ης</sup>, 6<sup>ης</sup> και 7<sup>ης</sup>, υλοποιούν τα μεγαλύτερα έργα στη χώρα, ενώ αρκετές από αυτές δραστηριοποιούνται και στο εξωτερικό. Σύμφωνα με το ΜΗ.Ε.Ε.Δ.Ε. Οκτώβριος 2020<sup>158</sup>, 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 εταιρίες αυτές, 45 ανήκουν στην 5<sup>η</sup> τάξη, 26 στην 6<sup>η</sup> τάξη και 6 στην 7<sup>η</sup> τάξη εργοληπτικού πτυχίου ΜΗ.Ε.Ε.Δ.Ε. Κατά τον Οκτώβριο 2022<sup>159</sup>, ο συνολικός αριθμός των εγγεγραμμένων τεχνικών εταιρειών 7ης, 6ης και 5ης τάξης ανέρχεται σε 83. Από τις εταιρίες αυτές, 49 ανήκουν στην 5η τάξη, 29 στην 6η τάξη και 5 στην 7η τάξη εργοληπτικού πτυχίου ΜΗ.Ε.Ε.Δ.Ε..
- 159.** Κατά την περίοδο μετά το 2004 διαπιστώνεται σημαντική συρρίκνωση του κλάδου κατασκευών, γεγονός που αποτυπώνεται στην μείωση του αριθμού των επιχειρήσεων. Πιο συγκεκριμένα, οι επιχειρήσεις της 7<sup>ης</sup> τάξης μειώθηκαν κατά την περίοδο 2004-2019 κατά 57%, ενώ εκείνες της 6<sup>ης</sup> και 5<sup>ης</sup> τάξης κατά 47% και 30% αντίστοιχα (βλ. Πίνακα 5).

#### ΠΙΝΑΚΑΣ 5

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

Τάξη	2004	2010	2015	2019	2022 Οκτ.
7 <sup>η</sup>	14	9	8	6	5
6 <sup>η</sup>	49	38	32	26	29
5 <sup>η</sup>	64	57	47	45	49
4 <sup>η</sup>	102	148	137	125	-
3 <sup>η</sup>	470	321	267	230	-
<b>Σύνολο 5<sup>ης</sup>-6<sup>ης</sup>- 7<sup>ης</sup></b>	<b>127</b>	<b>104</b>	<b>87</b>	<b>77</b>	<b>83</b>
<b>Σύνολο</b>	<b>699</b>	<b>573</b>	<b>491</b>	<b>432</b>	<b>-</b>

Πηγή: κλαδικές μελέτες ICAP 2017 και STOCHASIS 2020, 2022

- 160.** 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.

<sup>158</sup> Κλαδική μελέτη STOCHASIS “Τεχνικές εταιρείες 7<sup>ης</sup>, 6<sup>ης</sup> και 5<sup>ης</sup> τάξης, Οκτώβριος 2020”.

<sup>159</sup> Κλαδική μελέτη STOCHASIS “Τεχνικές εταιρείες 7ης, 6ης και 5ης τάξης, Οκτώβριος 2022”.

- 161.** Κατά τα προηγούμενα του 2010 έτη<sup>160</sup>, 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.
- 162.** 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.

**ΠΙΝΑΚΑΣ 6: Ακαθάριστη προστιθέμενη αξία του κλάδου των κατασκευών και συμμετοχή στο ΑΕΠ (2006-2020 σε εκατ. €)**

Σε τρέχουσες τιμές	2006	2010	2016	2018	2020
<b>Κατασκευές</b>	18.086	9.067	3.486	2.270	2.454
<b>ΑΕΠ</b>	217.86	224.124	174.239	179.72	165.830
	2			7	
<b>% κατασκευών στο ΑΕΠ</b>	8,3%	4%	2%	1%	1%

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

- 163.** Βάσει<sup>161</sup> των δημοσιευμένων οικονομικών τους στοιχείων, το 2019 οι εταιρείες 7<sup>ης</sup> και 6<sup>ης</sup> τάξης κατέχουν το 88% του συνολικού κύκλου εργασιών των επιχειρήσεων των τριών ανωτέρων τάξεων (5<sup>ης</sup>, 6<sup>ης</sup> και 7<sup>ης</sup>).

**3.2. Επιμέρους αγορές στις οποίες εντοπίζεται η έλλειψη συνθηκών αποτελεσματικού ανταγωνισμού λόγω της κοινής ιδιοκτησίας**

- 164.** 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. Η ΕΑ εντόπισε στο πλαίσιο των Πρώτων και Δεύτερων Απόψεων της έλλειψη συνθηκών αποτελεσματικού ανταγωνισμού στον κλάδο των κατασκευών λόγω του φαινομένου κοινής ιδιοκτησίας των δύο μεγαλύτερων επιχειρήσεων του κλάδου, ΕΛΛΑΚΤΩΡ και ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ, από την REGGEBORGH. Κατά συνέπεια, επιμέρους αγορές που επηρεάζονται από την προαναφερόμενη στρέβλωση του ανταγωνισμού αποτελούν όλες οι αγορές εκείνες στον κλάδο των κατασκευών στις οποίες δραστηριοποιούνται οι παραπάνω επιχειρήσεις στις οποίες εντοπίστηκε στρέβλωση ανταγωνισμού λόγω της κοινής ιδιοκτησίας.
- 165.** Είναι γνωστό ότι ο γενικότερος κλάδος των κατασκευών αποτελείται από διάφορους υπο-κλάδους και αγορές. Όπως αναφέρεται και στην Ανακοίνωση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για τον ορισμό της 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

<sup>160</sup> Κλαδική μελέτη ICAP “Τεχνικές εταιρείες 5<sup>ης</sup>, 6<sup>ης</sup> και 7<sup>ης</sup> τάξης, Δεκέμβριος 2017”.

<sup>161</sup> Κλαδική μελέτη STOCHASIS, “Τεχνικές εταιρείες 7<sup>ης</sup>, 6<sup>ης</sup> και 5<sup>ης</sup> τάξης, Οκτώβριος 2020”.

*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»<sup>162</sup>.*

- 166.** 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 έργων<sup>163</sup>. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή (εφεξής και Ε.Επ.) έχει επίσης κρίνει ότι η αγορά δομικών κατασκευών πρέπει να διαιρεθεί σε τρεις χωριστές αγορές<sup>164</sup>: μία για την κατασκευή κατοικιών<sup>165</sup>, 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)<sup>166</sup> δεδομένου ότι απαιτούνται διαφορετικές ικανότητες, προσωπικό, εξοπλισμός και μηχανήματα για τη δραστηριοποίηση σε αυτές τις αγορές.
- 167.** Επιπλέον, διάκριση μπορεί να γίνει ανάλογα με το μέγεθος του κατασκευαστικού έργου λόγω του ότι οι συνθήκες ανταγωνισμού διαφέρουν σημαντικά μεταξύ μικρών και μεγάλων έργων<sup>167</sup>. 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 χώρα<sup>168</sup> Η προσφορά που

<sup>162</sup> 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..

<sup>163</sup> 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 προϊόντικης αγοράς, έχοντας προτείνει επικουρικά τον εκάστοτε δημόσιο διαγωνισμό.

<sup>164</sup> Βλ. Υποθ. Μ.5200 - Strabag/ Kirchner; Μ.5158 - Strabag / Kirchoff; Μ.4687 - Sacyr Vallehermoso / Eiffage; Μ.3864 - Fimag / Züblin; Μ.874 - Amec / Financière spie Batignolles / Spie Batignolles ; Μ.6020 - ACS/ Hochtief.

<sup>165</sup> Την οποία διέκριναν περαιτέρω μεταξύ δημόσιων και ιδιωτικών έργων.

<sup>166</sup> 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).

<sup>167</sup> 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....»

<sup>168</sup> 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

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).

**168.** Στον υπο-κλάδο των δημοσίων έργων περιλαμβάνονται τα έργα που έχουν ως αναθέτουσα αρχή διάφορους φορείς του Δημοσίου<sup>169</sup> 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 δύναται 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 επιμέρους αγορές, λαμβάνοντας υπόψη τα παρακάτω:

- Τις προϋποθέσεις που πρέπει να πληροί η εργοληπτική εταιρεία προκειμένου να αναλάβει την εκτέλεση δημοσίου 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.

**169.** Από την έως τώρα έρευνα της ΕΑ προέκυψε επίσης 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. Κατά συνέπεια, οι αγορές ή ο υπο-κλάδος των συμβάσεων ΣΔΙΤ και Παραχωρήσεων επίσης δύναται να αποτελέσει επιμέρους αγορές στις οποίες η κοινή ιδιοκτησία σημαντικών επιχειρήσεων του κλάδου δύναται να επιφέρει στρεβλώσεις του ανταγωνισμού.

**170.** Επισημαίνεται ότι οι εταιρείες ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ και ΕΛΛΑΚΤΩΡ δραστηριοποιούνται 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

---

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].

<sup>169</sup> 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.

αγορές σε άλλους κλάδους, όπως αγορές των Ανανεώσιμων Πηγών Ενέργειας, ή αγορές διαχείρισης απορριμμάτων.

171. 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)<sup>170</sup> 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)<sup>171</sup>.
172. 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<sup>ης</sup> 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 επιμέρους αγορές, οι οποίες μπορεί να μην παρουσιάζουν συνθήκες αποτελεσματικού ανταγωνισμού, λαμβάνοντας υπόψη ότι η ανταγωνιστική διαδικασία στον κατασκευαστικό κλάδο είναι πολυδιάστατη.

### 3.3. Συνθήκες προσφοράς στις επιμέρους αγορές στις οποίες δραστηριοποιούνται οι επιχειρήσεις στις οποίες συμμετέχει ο κοινός μέτοχος

<sup>170</sup> P. Geroski, Competition in Markets and Competition for Markets, *Journal of Industry, Competition and Trade* 3, 151–166 (2003).

<sup>171</sup> 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.

- 173.** 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 έργα<sup>172</sup>.
- 174.** Σε ότι αφορά τις συνθήκες προσφοράς κατασκευαστικού έργου στην χώρα μας από τις κατασκευαστικές επιχειρήσεις η ευρύτερη αγορά των κατασκευών δημοσίων έργων διακρίνεται κατ' αρχήν από αυτή των ιδιωτικών έργων<sup>173</sup>. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή (εφεξής και Ε.Επ.) έχει επίσης κρίνει ότι η αγορά δομικών κατασκευών πρέπει να διαιρεθεί σε δύο χωριστές αγορές: μία για την κατασκευή κατοικιών<sup>174</sup> και μία για τα έργα υποδομής (π.χ. οδικά έργα, σιδηρόδρομοι, τούνελ και γέφυρες)<sup>175</sup> δεδομένου ότι απαιτούνται διαφορετικές ικανότητες, προσωπικό, εξοπλισμός και μηχανήματα για τη δραστηριοποίηση στις δύο αυτές αγορές.
- 175.** Επιπλέον, διάκριση μπορεί να γίνει ανάλογα με το μέγεθος του κατασκευαστικού έργου λόγω του ότι οι συνθήκες ανταγωνισμού διαφέρουν σημαντικά μεταξύ μικρών και μεγάλων έργων<sup>176</sup>. 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 χώρα.<sup>177</sup> Η προσφορά που

<sup>172</sup> Βλ. Έκθεση ΟΟΣΑ για την Αξιολόγηση Συνθηκών Ανταγωνισμού στην Ελλάδα, 2017.

<sup>173</sup> 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 προϊόντικής αγοράς, έχοντας προτείνει επικουρικά τον εκάστοτε δημόσιο διαγωνισμό.

<sup>174</sup> Την οποία διέκριναν περαιτέρω μεταξύ δημόσιων και ιδιωτικών έργων.

<sup>175</sup> 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).

<sup>176</sup> 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 οικίες) 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....»

<sup>177</sup> 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

ανταποκρίνεται στη ζήτηση κάθε φορά καθορίζεται από τους κατασκευαστές-εταιρίες 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<sup>178</sup>).

**176.** Στην αγορά των δημοσίων έργων περιλαμβάνονται τα έργα που έχουν ως αναθέτουσα αρχή διάφορους φορείς του Δημοσίου<sup>179</sup> 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 στην αγορά των δημοσίων έργων, αυτή δύνανται να διακριθεί όμως έτι περαιτέρω, λαμβάνοντας υπόψη τα παρακάτω:

- 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.

**177.** Από τις κατασκευαστικές εταιρείες του κλάδου, οι εταιρείες εργοληπτικού πτυχίου της ανώτερης τάξης τον Οκτώβριο του 2022<sup>180</sup> 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<sup>ης</sup> τάξης ήταν οι ΑΝΑΣΤΗΛΩΤΙΚΗ ΑΤΕ, ΑΡΧΙΚΟΝ ΑΕ, ΑΤΕΡΜΩΝ ΑΕ, ΑΦΟΙ ΠΑΠΑΪΩΑΝΝΟΥ ΑΤΕ, Γ.ΠΕΤΡΗΣ ΑΤΕ, ΔΟΜΙΚΗ ΚΡΗΤΗΣ ΑΕ, ΕΚΤΕΡ ΑΤΕ, Ε.Τ.Ε.Θ., ΘΕΜΕΛΗ ΑΤΕ, ΜΕΣΟΓΕΙΟΣ ΑΤΕ, Ρ&C DEVELOPMENT, ΣΧΣ ΑΝΩΝΥΜΗ ΤΕΧΝΙΚΗ ΚΑΙ ΕΜΠΟΡΙΚΗ ΕΤΙΑΡΕΙΑ, ΤΕ.ΝΑ. ΑΤΕ, ΤΕΚΑΛ ΑΤΕΕ, ΤΕΧΝΙΚΗ ΕΤΑΙΡΕΙΑ ΧΡΙΣΤΟΦΟΡΟΣ Δ. ΚΩΝΣΤΑΝΤΙΝΙΔΗΣ ΑΕ, ΤΟΜΗ ΑΒΕΤΕ,

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].

<sup>178</sup> 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 4413/2016 που θεσπίστηκαν πρόσφατα περιλαμβάνουν επίσης διατάξεις που ρυθμίζουν τις ΣΔΙΤ.

<sup>179</sup> 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.

<sup>180</sup> Κλαδική μελέτη STOCHASIS “Τεχνικές εταιρείες 7ης, 6ης και 5ης τάξης, Οκτώβριος 2022”.

ΛΑΤΟΜΕΙΑ ΤΥΡΝΑΒΟΥ ΑΕ, ΛΑΤΟΜΙΚΗ ΑΤΕ, ΞΑΝΘΑΚΗΣ ΑΤΕ, 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 ΕΤΑΙΡΕΙΑ, ΤΡΙΚΑΤ ΑΕΚΤΕ. ΟΜΑΔΑ ΚΑΤΑΣΚΕΥΩΝ ΑΕ, ΕΡΕΤΒΟ Α.Ε., ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΥΔΡΟΚΑΤΑΣΚΕΥΗ Α.Ε.<sup>181</sup>.

- 178.** Σύμφωνα με την Κλαδική μελέτη STOCHASIS<sup>182</sup> οι επιπτώσεις της πανδημίας του Covid 19 επηρέασαν σημαντικά τον εξεταζόμενο κλάδο κατά τη διάρκεια του 2020 καθώς τόσο ο προγραμματισμός των έργων σε εξέλιξη, όσο και η δημοπράτηση νέων, μετατέθηκαν χρονικά. Τα παραπάνω είχαν αρνητικές επιπτώσεις στον κλάδο των τεχνικών εταιρειών το 2020. Ωστόσο, όσον αφορά στο 2021 ο κλάδος ανέκαμψε σημαντικά, με το δείκτη Επιχειρηματικών Προσδοκιών στις Κατασκευές να έχει διπλασιαστεί σε σχέση με το 2020. Η κατασκευαστική δραστηριότητα είχε σημαντική πτώση τα χρόνια της κρίσης ωστόσο ανακάμπτει. Οι τιμές των υλικών κατασκευής επιδρούν στην κατασκευαστική δραστηριότητα. Ο όγκος καθώς και η επιφάνεια νέων οικοδομών το 2021 παρουσιάζουν τις υψηλότερες τιμές τους τη χρονική περίοδο 2013 - 2021. Όσον αφορά στο 2022, σημειώνεται ότι το κόστος των υλικών κατασκευής παρουσιάζει αύξηση, λόγω της ενεργειακής κρίσης και της συνεπαγόμενης αύξησης του πληθωρισμού. Τα παραπάνω αποτυπώνονται σε σημαντικό βαθμό στους δείκτες, κεφαλαιακής διάρθρωσης, χρηματοοικονομικής μόχλευσης, αποδοτικότητας, κερδοφορίας και δραστηριότητας του κλάδου. Η κεφαλαιακή διάρθρωση των επιχειρήσεων του κλάδου παρουσιάζει σχετική σταθερότητα την εξαετία 2016-2021 με εξαίρεση το 2019. Το EBITDA ως ποσοστό επί των πωλήσεων του κλάδου, χωρίς την ΑΚΤΩΡ, τα έτη 2016, 2018, 2019, 2020 και 2021 παρουσιάζει μικρές

<sup>181</sup> Σύμφωνα, τόσο με την κλαδική μελέτη STOCHASIS “Τεχνικές εταιρείες 7ης, 6ης και 5ης τάξης, Οκτώβριος 2020”, από τις κατασκευαστικές εταιρείες του κλάδου, οι εταιρείες εργοληπτικού πτυχίου της ανώτερης τάξης (7ης), το Μάρτιο του 2021, όσο και 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 6ης 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 ΕΤΑΙΡΕΙΑ, ΤΕ.ΝΑ. ΑΤΕ, ΤΕΚΑΛ ΑΤΕΕ, ΤΕΧΝΙΚΗ ΕΤΑΙΡΕΙΑ ΧΡΙΣΤΟΦΟΡΟΣ Δ. ΚΩΝΣΤΑΝΤΙΝΙΔΗΣ ΑΕ, ΤΟΜΗ ΑΒΕΤΕ, 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 ΕΤΑΙΡΕΙΑ (η εταιρεία έχει πτωχεύσει. Βλ. <https://www.thepressroom.gr/oikonomia/aitisi-ptotheysis-tis-etairias-toxotis-ae-toy-omiloy-kalogritsa>), ΙΟΝΙΟΣ ΑΕ (η εταιρεία έχει πτωχεύσει), ΤΡΙΚΑΤ ΑΕΚΤΕ. ΟΜΑΔΑ ΚΑΤΑΣΚΕΥΩΝ ΑΕ, ΕΡΕΤΒΟ Α.Ε., ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΥΔΡΟΚΑΤΑΣΚΕΥΗ Α.Ε (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 6ης και 7ης τάξης. Για τους λόγους αυτούς δεν απεστάλησαν επιστολές παροχής στοιχείων στο πλαίσιο της παρούσης διαδικασίας).

<sup>182</sup> Βλ. Κλαδική Μελέτη STOCHASIS “Τεχνικές εταιρείες 7<sup>ης</sup>, 6<sup>ης</sup> και 5<sup>ης</sup> τάξης, Οκτώβριος 2022)

διακυμάνσεις σε όλη την εξεταζόμενη περίοδο. Σημειώνεται ότι οι ζημιές της ΑΚΤΩΡ τα εν λόγω έτη επηρεάζουν σχετικούς εξεταζόμενους χρηματοοικονομικούς δείκτες του κλάδου. Σημειώνεται ότι σε όλη την εξεταζόμενη περίοδο από το 2016 έως το 2021 η άμεση ρευστότητα κινείται σε σχετικά ικανοποιητικά επίπεδα, για τον τομέα των κατασκευών, δεδομένων των οικονομικών συνθηκών και των επιπτώσεών τους στον κλάδο. Οι τιμές του δείκτη κάλυψης χρηματοοικονομικών δαπανών σε όλη την εξεταζόμενη περίοδο ιδιαίτερα την τελευταία τετραετία 2018-2021 δείχνουν ότι οι επιχειρήσεις του κλάδου παραμένουν «ευπρόσβλητες» σε πιθανές μεταβολές του οικονομικού περιβάλλοντος. Λαμβάνοντας υπόψη τα αποτελέσματα προ φόρων 64 επιχειρήσεων του κλάδου, με δημοσιευμένα οικονομικά στοιχεία και για τις δύο χρήσεις 2020-2021 προκύπτει ότι 35 εξ αυτών βελτίωσαν τα αποτελέσματά τους το 2021 έναντι του 2020, 22 επιχειρήσεις παρουσίασαν αύξηση κερδών, 5 επιχειρήσεις παρουσίασαν μείωση ζημιών, 8 παρουσίασαν από ζημιές, κέρδη) και 43 επιχειρήσεις αύξησαν τις πωλήσεις τους, εκ των οποίων 19 αύξησαν και τα κέρδη τους. Οι τεχνικές εταιρείες 5ης τάξης σημειώνουν υψηλότερη κάλυψη χρηματοοικονομικών δαπανών και καλύτερη σχέση ξένων προς ίδιων κεφαλαίων έναντι των άλλων δύο (6ης και 7ης ) κατηγοριών το 2021 ενώ οι εταιρείες 6ης τάξης εμφανίζουν υψηλότερο δείκτη αποδοτικότητας ιδίων κεφαλαίων και περιθώριο καθαρού κέρδους έναντι των άλλων δύο κατηγοριών .

- 179.** 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 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.
- 180.** 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 τελειώς 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.

- 181.** 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.
- 182.** Τέλος όπως επισημαίνει εταιρεία του κλάδου μεταξύ των στοιχείων που διαμορφώνουν το περιθώριο κέρδους (margin) εκάστου έργου<sup>183</sup>, 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

<sup>183</sup> 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<sup>ης</sup> τάξης απάντησαν οι πέντε. Δύο εκ των απαντήσεων δεν μπορούν να αξιολογηθούν καθώς δεν παρουσίασαν τη ζητούμενη διάκριση. Εκ των υπολοίπων τριών απαντήσεων (των [...] και [...]) προκύπτει σχετική συμμετρία κόστους σε όλα τα έτη, με μεταβλητό κόστος άνω του 90%. Ιδιαίτερος από την εταιρεία [...], 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.

διαφορετικό, καθώς στο δεύτερο σχεδόν το σύνολο των διοικητικών της εξόδων επιβαρύνει το έργο αυτό.

### **3.4. Συνθήκες Ζήτησης στις επιμέρους αγορές στις οποίες δραστηριοποιούνται οι επιχειρήσεις στις οποίες συμμετέχει ο κοινός μέτοχος**

- 183.** 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 ΣΔΙΤ. Τις προδιαγραφές και τους όρους των διαγωνιστικών διαδικασιών προσδιορίζουν οι Αναθέτουσες Αρχές στην αναλυτική περιγραφή των έργων και στη σχετική συγγραφή υποχρεώσεων.
- 184.** 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).
- 185.** 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 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 καθαυτή δεν βασίζεται σε τυποποιημένες διαδικασίες, ενώ δεν υπάρχουν κανόνες που απαιτούν τη δημοσιοποίηση των σχετικών πληροφοριών.<sup>184</sup>
- 186.** Προσδιοριστικοί παράγοντες των συνθηκών ζήτησης στο κατασκευαστικό κλάδο<sup>185</sup> σχετίζονται άμεσα με τις οικονομικές συνθήκες που επικρατούν στην ελληνική επικράτεια, την εξέλιξη των δημοσίων επενδύσεων της κατασκευαστικής δραστηριότητας και της

<sup>184</sup> Βλ Έκθεση Αξιολόγησης συνθηκών Ανταγωνισμού στην Ελλάδα, ΟΟΣΑ 2017, σελ 72.

<sup>185</sup> Βλ. κλαδική μελέτη STOCHASIS «Κλαδικές Στοχεύσεις – Τεχνικές εταιρίες 7<sup>ης</sup>, 6<sup>ης</sup>, 5<sup>ης</sup> τάξης» Οκτώβριος 2020.

τουριστικής κίνησης, τη φορολογία της ακίνητης περιουσίας και την εξέλιξη των τιμών των κατασκευαστικών υλικών.

- 187.** 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. Τα βασικά μακροοικονομικά μεγέθη παρουσίασαν υψηλούς ρυθμούς ανάπτυξης το 2021 σε σχέση με το 2020, με τις προβλέψεις για τη διετία 2022-2023 να είναι επίσης θετικές (εκτός της δημόσιας κατανάλωσης).<sup>186</sup>
- 188.** Οι δημόσιες επενδύσεις, ήτοι τα μεγάλα κατασκευαστικά έργα της χώρας, αποτελούν σημαντικό παράγοντα χρηματοδότησης των κατασκευαστικών εταιριών, κυρίως αυτών των ανωτέρων τάξεων. Το σύνολο των οικοδομικών αδειών εμφάνισε σωρευτική μείωση κατά 58,2% το 2021 σε σύγκριση με το 2009. Ωστόσο, από το 2017 έως το 2021 σημειώνεται αύξηση στον αριθμό αδειών, με μέσο ετήσιο ρυθμό μεταβολής 13,5%.
- 189.** 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. Το 2021 τα έσοδα της Ελλάδος από τον εξωτερικό τουρισμό ήταν αυξημένα κατά 146,7% έναντι του 2020 και μειωμένα κατά -41,4% έναντι του 2019. Όσον αφορά στο 2022 η ΣΤΟΧΑΣΙΣ εκτιμά την αύξηση των εσόδων αυτών κατά 69,8% το 2022 έναντι του 2021 και ότι θα διαμορφωθούν το 2022 στο 99,5% των εσόδων του 2019.
- 190.** 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.
- 191.** 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. Ωστόσο το κόστος των υλικών κατασκευής παρουσίασε αύξηση 3,8 % το 2021, σε σχέση με το 2020.

### 3.5. Κύκλοι Εργασιών και Μερίδια Αγοράς

- 192.** Στη πρώτη φάση της έρευνας, η οποία απεικονίστηκε στις Πρώτες Απόψεις, διερευνήθηκαν τα μερίδια αγοράς των εταιρειών των δύο ανώτερων τάξεων. Στη συνέχεια εξετάστηκαν τα μερίδια των τεχνικών εταιρειών που δραστηριοποιούνται στον κλάδο που αφορά η εν λόγω Κανονιστική παρέμβαση, τα οποία, στο πλαίσιο του πρώτου ενημερωτικού σημειώματος, είχαν υπολογιστεί με έξι (6) διαφορετικούς τρόπους<sup>187</sup>. Στην παρούσα ανάλυση, η οποία

<sup>186</sup> Βλ. κλαδική μελέτη STOCHASIS «Κλαδικές Στοχεύσεις – Τεχνικές εταιρίες 7ης, 6ης, 5ης τάξης» Οκτώβριος 2022.

<sup>187</sup> α) Μερίδια βάσει συνολικού κύκλου εργασιών (**δημόσια και ιδιωτικά έργα**) στην ελληνική επικράτεια αν θεωρήσουμε ότι οι εταιρείες 6<sup>ης</sup> και 7<sup>ης</sup> τάξης ανήκουν στην ίδια αγορά, β) μερίδια βάσει κύκλου εργασιών που

επιβεβαιώνει αυτή που παρουσιάστηκε από την ΕΑ στις δεύτερες απόψεις παρατίθενται τα μερίδια των εταιριών 7<sup>ης</sup> και 6<sup>ης</sup> τάξης, α) σε δημόσια και ιδιωτικά έργα και β) στα δημόσια έργα μόνο. Συγκεκριμένα παρουσιάζονται:

α) μερίδια βάσει συνολικού κύκλου εργασιών (**δημόσια και ιδιωτικά έργα**) στην ελληνική επικράτεια αν θεωρήσουμε ότι οι εταιρείες 6<sup>ης</sup> και 7<sup>ης</sup> τάξης ανήκουν στην ίδια αγορά και

β) μερίδια βάσει κύκλου εργασιών που προέρχεται μόνο από **δημόσια έργα** στην ελληνική επικράτεια αν θεωρήσουμε ότι οι εταιρείες 6<sup>ης</sup> και 7<sup>ης</sup> τάξης ανήκουν στην ίδια αγορά

- 193.** Ο παρακάτω πίνακας<sup>188</sup> παρουσιάζει τα μερίδια των εταιριών 6<sup>ης</sup> και 7<sup>ης</sup> τάξης στην Ελληνική επικράτεια<sup>189</sup> για τα έτη 2015-2020 (εκτίμηση), βάσει του συνολικού κύκλου εργασιών τους από δημόσια και ιδιωτικά έργα.

### **ΠΙΝΑΚΑΣ 7: ΜΕΡΙΔΙΑ ΑΓΟΡΑΣ ΕΤΑΙΡΕΙΩΝ 7ης & 6ης ΤΑΞΗΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΕΠΙΚΡΑΤΕΙΑ**

---

προέρχεται μόνο από **δημόσια έργα** στην ελληνική επικράτεια αν θεωρήσουμε ότι οι εταιρείες 6<sup>ης</sup> και 7<sup>ης</sup> τάξης ανήκουν στην ίδια αγορά, γ) μερίδια βάσει συνολικού κύκλου εργασιών (**δημόσια και ιδιωτικά έργα**) στην ελληνική επικράτεια αν θεωρήσουμε ως εξεταζόμενη αγορά μόνο τις εταιρείες της 6<sup>ης</sup> τάξης, δ) μερίδια βάσει συνολικού κύκλου εργασιών (**δημόσια και ιδιωτικά έργα**) στην ελληνική επικράτεια αν θεωρήσουμε ως εξεταζόμενη αγορά μόνο τις εταιρείες της 7<sup>ης</sup> τάξης, ε) μερίδια βάσει κύκλου εργασιών που προέρχεται μόνο από **δημόσια έργα** στην ελληνική επικράτεια αν θεωρήσουμε ως εξεταζόμενη αγορά μόνο τις εταιρείες της 6<sup>ης</sup> τάξης και στ) μερίδια βάσει κύκλου εργασιών που προέρχεται μόνο από **δημόσια έργα** στην ελληνική επικράτεια αν θεωρήσουμε ως εξεταζόμενη αγορά μόνο τις εταιρείες της 7<sup>ης</sup> τάξης.

<sup>188</sup> Στο ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ 3 παρουσιάζονται οι κύκλοι εργασιών των εταιριών από τους οποίους προκύπτουν τα μερίδια του παρόντος πίνακα.

<sup>189</sup> Εντός εντόνου πλαισίου γραμμογράφησης περιλαμβάνονται οι εταιρίες μέλη του ίδιου ομίλου προκειμένου να απεικονιστεί ορθότερα η θέση εκάστου ομίλου στην Ελληνική αγορά.



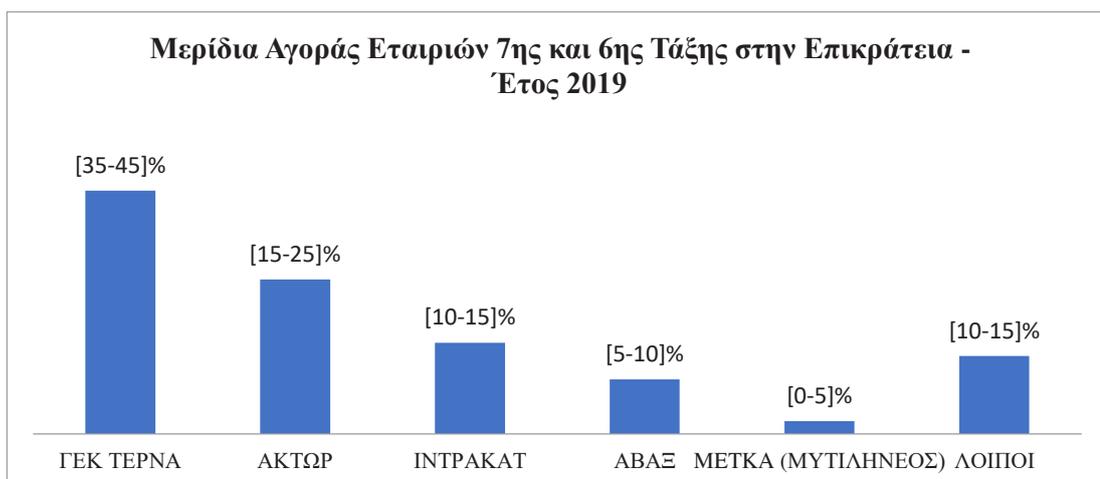
ΙΝΤΡΑΚΑΤ	7ης	[5-10]%	[5-10]%	[5-10]%	[5-10]%	[10-15]%	[0-5]%
ΑΒΑΞ	7ης	[10-15]%	[5-10]%	[10-15]%	[5-10]%	[5-10]%	[5-10]%
ΑΘΗΝΑ	5ης	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%
ΕΤΕΘ	6ης	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%
ΘΕΜΕΛΗ	6ης	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%
ΛΑΤΟΜΙΚΗ ΚΡΗΤΗΣ	6ης	[0-5]%	[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]%
ΜΕΤΚΑ (ΜΥΤΙΑΗΝΕΟΣ)	7ης	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%

Πηγή: Επεξεργασία απαντήσεων των εταιριών από την ΓΔΑ.

- 194.** Από τον παραπάνω πίνακα αλλά και το επόμενο διάγραμμα διαπιστώθηκε ότι οι εταιρίες 7<sup>ης</sup> τάξης αποσπών το μεγαλύτερο μέρος κατ' αξία των τεχνικών έργων, δημόσιων και ιδιωτικών, της Ελληνικής επικράτειας. Στις δύο πρώτες θέσεις κατατάσσονται οι όμιλοι των εταιριών ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ και ΕΛΛΑΚΤΩΡ (ΑΚΤΩΡ)<sup>190</sup> με μερίδια της τάξης του [35-45]% και [15-25]% αντίστοιχα για το έτος 2019. Στην τρίτη θέση με σημαντική διαφορά ακολουθεί η εταιρεία ΙΝΤΡΑΚΑΤ με μερίδιο [10-15]% και στη συνέχεια η ΑΒΑΞ με [5-10]%. Αξιοσημείωτο είναι το γεγονός ότι μόλις τέσσερις (4) εταιρείες 6<sup>ης</sup> τάξης κατορθώνουν να αποσπών μερίδιο που κυμαίνεται μεταξύ του [0-5]% και [0-5]2%. Διαχρονικά φαίνεται ότι πέντε (5) εταιρείες, όλες της 7<sup>ης</sup> τάξης, συγκεντρώνουν από το [85-95]% έως το [85-95]% του συνολικού μεριδίου, βάσει συνολικού κύκλου εργασιών, με τις δύο μεγαλύτερες να αποσπών από [55-65]% (το 2019) έως και [65-75]% (το 2016, 2017 και 2018) του συνόλου.

#### ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 4

<sup>190</sup> Θα πρέπει να σημειωθεί ότι ο όμιλος ΕΛΛΑΚΤΩΡ έχει σημαντική παρουσία στο εξωτερικό.



Πηγή: Επεξεργασία απαντήσεων των εταιριών από την ΓΔΑ.

- 195.** Στη συνέχεια παρουσιάζονται τα μερίδια αγοράς των εταιριών 6<sup>ης</sup> και 7<sup>ης</sup> τάξης που απορρέουν από τον κύκλο εργασιών τους μόνο από **δημόσια έργα**.

**ΠΙΝΑΚΑΣ 8 : ΜΕΡΙΔΙΑ ΑΓΟΡΑΣ ΕΤΑΙΡΙΩΝ 7ης & 6ης ΤΑΞΗΣ ΑΠΟ ΔΗΜΟΣΙΑ ΕΡΓΑ ΣΤΗΝ ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΕΠΙΚΡΑΤΕΙΑ**



INTRAKAT	7ης	5,32%	5,20%	2,54%	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%
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 (ΜΥΤΙΑΗΝΕΟΣ)	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 εταιριών από την ΓΔΑ.

- 196.** Από τον παραπάνω πίνακα αλλά και το επόμενο διάγραμμα διαπιστώθηκαν 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 14 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 INTRAKAT 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<sup>ης</sup> 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<sup>ης</sup> 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 2018) του συνόλου.

#### ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 5



PORTO KARAS (Τ.Ο. CONSTUCTIONS)	7ης	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%
<b>Σύνολο 7ης τάξης</b>		<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

\*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 εταιριών από την ΓΔΑ.

**ΠΙΝΑΚΑΣ 10: ΜΕΡΙΔΙΑ ΑΓΟΡΑΣ ΕΤΑΙΡΙΩΝ 7ης ΤΑΞΗΣ 2019 – ΗΗΙ  
(ΕΠΙΚΡΑΤΕΙΑ)**

Επωνυμίες εταιριών	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 (Τ.Ο. CONSTUCTIONS)	[0-5]	[0-5]	[0-5]	[...]
<b>Σύνολο 7ης τάξης</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>3.058,17</b>

Πηγή: Επεξεργασία απαντήσεων των εταιριών από την ΓΔΑ.

- 199.** Από όλα τα ανωτέρω δύναται να εξαχθεί το συμπέρασμα ότι υπάρχει υψηλός βαθμός συγκέντρωσης στην ευρεία αγορά ή υπο-κλάδο δημοσίων έργων η οποία έχει έντονα ολιγοπωλιακή διάρθρωση, είτε η ανάλυση γίνει βάσει του συνολικού κύκλου εργασιών είτε βάσει του κύκλου εργασιών μόνο από τα δημόσια έργα.

### 3.6. Εμπόδια Εισόδου – Δυνητικός Ανταγωνισμός

#### 3.6.1. Είσοδος νέων επιχειρήσεων στον κλάδο

- 200.** Ως αναφορά την είσοδο νέων ανταγωνιστών στο κατασκευαστικό κλάδο θεσμικά εμπόδια 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.
- 201.** Τέλος, σχετικά με το κατά πόσο μπορεί να είναι διαφοροποιημένο το προϊόν των κατασκευαστικών εταιριών, 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 εταιριών εναπόκειται στις εκπτώσεις που θα προσφέρουν κατά τη διαγωνιστική διαδικασία.

### **3.6.2. Διαπραγματευτική δύναμη προμηθευτών**

- 202.** Οι βασικοί προμηθευτές υλικών των τεχνικών εταιρειών είναι κυρίως επιχειρήσεις έτοιμου σκυροδέματος, αδρανών υλικών, τσιμέντου, κονιαμάτων, χάλυβα και λοιπών δομικών υλικών. Οι εν λόγω εταιρίες, όπως και οι κατασκευαστικές εταιρίες 7<sup>ης</sup> και 6<sup>ης</sup> 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.

### **3.6.3. Διαπραγματευτική δύναμη πελατών**

- 203.** 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 μονοφωνίου. 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.

### **3.6.4. Απειλή από υποκατάστατα προϊόντα**

- 204.** Όταν προκηρύσσεται διαγωνισμός εκτέλεσης κάποιου τεχνικού έργου συνήθως οριοθετούται είτε οι τεχνικές και οικονομικές προδιαγραφές είτε η τάξη πτυχίου που πρέπει να διαθέτει η ανάδοχος εταιρεία. Κατ' επέκταση, δεν υφίστανται υποκατάστατες υπηρεσίες των παρεχομένων από τις τεχνικές εταιρίες υπηρεσιών. Θα μπορούσε κανείς να επικαλεστεί ότι υποκατάσταση δύναται να υφίσταται από εταιρείες χαμηλότερων τάξεων ή από κατασκευαστικές κοινοπραξίες, η οποία όμως ουδεμία σχέση έχει με την έννοια του υποκατάστατου προϊόντος, αλλά με τις κατασκευαστικές και γενικότερες οικονομικές δυνατότητες (capabilities) που έχουν οι εταιρείες μικρότερης τάξης πτυχίου ή οι κατασκευαστικές κοινοπραξίες καθώς και την εξειδίκευσή τους.

### **3.6.5. Ανταγωνισμός μεταξύ των επιχειρήσεων του κλάδου**

- 205.** Όπως διαπιστώνεται από τα ανωτέρω μερίδια αγοράς, οι πέντε μεγαλύτερες τεχνικές εταιρείες βάσει κύκλου εργασιών κατέχουν άνω του 80% εξεταζόμενης αγοράς (σε αξία) το 2019, τόσο στο σύνολο της αγοράς (δημόσια και ιδιωτικά) όσο και στα δημόσια έργα στην Ελλάδα. Το γεγονός καταδεικνύει ότι ανταγωνισμός δύναται να υφίσταται κυρίως μεταξύ αυτών των πέντε εταιριών. Ωστόσο, σημειώνεται η ύπαρξη μεγάλου αριθμού μικρότερου

μεγέθους εξειδικευμένων εταιρειών, τουλάχιστον εκείνες της 6<sup>ης</sup> τάξης, οι οποίες ασκούν ανταγωνιστική πίεση σε εκείνες της 7<sup>ης</sup> και είναι δυνατόν να ενταχθούν στην ίδια σχετική αγορά με αυτές.

- 206.** Συγκεκριμένα από την επεξεργασία στοιχείων του Συνδέσμου Ανωτόμων 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 στην 6<sup>η</sup> τάξη ήταν 8,4 συμμετέχοντες/υποψήφιοι ανά διαγωνιστική διαδικασία ενώ στην 7<sup>η</sup> τάξη ήταν μόλις 4,8 συμμετέχοντες/υποψήφιοι ανά διαγωνιστική διαδικασία.
- 207.** 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. Επίσης οι κοινοπραξίες με εταιρίες του εξωτερικού θα μπορούσαν να θεωρηθούν παράγοντες που αυξάνουν την ένταση του ανταγωνισμού.

### **3.6.6. Συμπεράσματα**

- 208.** Βάση όλων των ανωτέρω διαφαίνεται ότι ο ανταγωνισμός στον κατασκευαστικό κλάδο εντοπίζεται κυρίως μεταξύ των εταιρειών ίσης ή παρόμοιας δυναμικότητας, ήτοι μεταξύ των πέντε εταιριών 7<sup>ης</sup> και των 17 εταιριών 6<sup>ης</sup> τάξης, και εστιάζεται σε επίπεδο τιμών δεδομένου ότι η ανάληψη η 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.

### **Εκτιμήσεις των εταιρειών αναφορικά με ενδεχόμενα εμπόδια εισόδου και την εν γένει λειτουργία του ανταγωνισμού στον κατασκευαστικό κλάδο – πρώτη φάση της έρευνας της ΓΔΑ, Α' τρίμηνο 2021**

- 209.** 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 εταιριών.

- 210.** Επιπλέον, εκτιμάται ότι δυσκολίες εισόδου και ανέλιξης στον κατασκευαστικό κλάδο εκπορεύονται και από το σύστημα κατάταξης των κατασκευαστικών εταιριών σε τάξεις του ΜΕΕΠ (vov ME.H.H.Δ.E.), γεγονός που θα επιδεινωθεί με τις ρυθμίσεις του ΠΔ 71/2019<sup>191</sup>, προς όφελος των υφισταμένων εταιριών, 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». Προς την ίδια κατεύθυνση υποστηρίζεται ότι εμπόδιο ανέλιξης στον κατασκευαστικό κλάδο προκύπτει και από το μέτρο του «ανωτάτου ορίου ανεκτέλεστου ύψους συμβάσεων»<sup>192</sup>.
- 211.** 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, στο φαινόμενο των υπερβολικά χαμηλών προσφορών, αλλά και στα ένδικα μέσα που ενεργοποιούν με μεγάλη συχνότητα οι συμμετέχουσες επιχειρήσεις.
- 212.** 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 δυναμικός ανταγωνισμός μπορεί να προέρχεται από τις επιχειρήσεις κάθε τάξης, αρκεί να πληρούν τις απαιτούμενες από τα σχετικά τεύχη δημοπράτησης ικανότητες, σύμφωνα με τα προβλεπόμενα κριτήρια (ελάχιστος κύκλος εργασιών, στοιχεία ενεργητικού- παθητικού, αναγκαίοι άνθρωποι και τεχνικοί πόροι, εμπειρία κλπ)<sup>193</sup>, ενώ στα έργα με σημαντικούς προϋπολογισμούς συμμετέχουν και πολλές μεγάλες αλλοδαπές επιχειρήσεις.

<sup>191</sup> Ισχύει έως 31.12.2022.

<sup>192</sup> Σημειώνεται συγκεκριμένα ότι, με δεδομένο ότι μια επιχείρηση που θέλει να εισέλθει στον κλάδο μπορεί αρχικά να εγγραφεί κατ' ανώτατο όριο στην 3η τάξη του ΜΕΕΠ, θα πρέπει να εκτελεί δημόσια έργα που δεν θα υπερβαίνουν στο σύνολο τους τα 11.250.000€. Αυτό, κατά την εν λόγω εκτίμηση, ουσιαστικά καταργεί την νομοθετική ρύθμιση που συμπεριέλαβε ο ν. 4412/16, ότι μία επιχείρηση μπορεί να συμμετάσχει σε οποιοδήποτε έργο για το οποίο καλύπτει τις χρηματοοικονομικές και τεχνικές απαιτήσεις, ανεξάρτητα από τον αν ο προϋπολογισμός του υπερβαίνει το όριο της τάξης που η ίδια έχει καταταχθεί, καθόσον υφίσταται ανώτατο όριο εν τοις πράγμασι και αυτό καθορίζεται από το όριο ανεκτέλεστου συμβάσεων.

<sup>193</sup> Άρθρο 75 του ν. 4412/2016.

- 213.** Ορισμένες επιχειρήσεις επισημαίνουν 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. Έτσι θα ενισχυθεί ο ανταγωνισμός στα έργα με προϋπολογισμό μεταξύ 44 έως 80 εκ. ευρώ, τα οποία αναμένεται να είναι αρκετά κατά τα επόμενα έτη και επιπλέον ορισμένες εταιρίες 6ης τάξης θα μπορούσαν να προσβλέπουν σε πιθανή ανέλιξή τους στην υψηλότερη τάξη.
- 214.** Σχετικά με το βαθμό που ζητήματα κεφαλαιακής επάρκειας και χρηματοδότησης είναι δυνατό να επηρεάσουν την συμμετοχή των εταιρειών του ομίλου [...] ανέφερε ότι δεν υφίστανται άμεσα ζητήματα κεφαλαιακής επάρκειας και χρηματοδότησης ικανά να επηρεάσουν τη συμμετοχή σε ανταγωνιστικές διαδικασίες παρούσες ή μελλοντικές των εταιρειών [...]. Σε κάθε περίπτωση η νέα Διοίκηση εξετάζει τις ανάγκες ρευστότητας των εταιρειών του Ομίλου και την πιθανότητα αύξησης του Μετοχικού Κεφαλαίου προς πλήρη διασφάλιση των σχετικών αναγκών τόσο των υφισταμένων, όσο και των μελλοντικών έργων. 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 του Ομίλου υπό το πρίσμα πρωτίστως της αυξησεως 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. Η [...] προχώρησε σε έκδοση ομολόγου αξίας με εγγυητικές επιστολές των εταιρειών [...]. 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.
- 215.** Σύμφωνα με σημαντική από πλευράς μεγέθους 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. Σχετικά με την επιλογή χρηματοδοτικών εργαλείων η [...] 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. Σχετικά με τη σύναξη ομολογιακού δανείου κατά την τελευταία πενταετία η εταιρεία προχώρησε στην έκδοση και διάθεση μέσω δημόσιας προσφοράς στο επενδυτικό κοινό κοινών ομολογιακών δανείων, χωρίς να υφίσταται 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. Πλην του ενεχύρου επί του Ενεχυρασμένου Λογαριασμού DSRA, οι ομολογίες δεν είναι εξασφαλισμένες με εμπράγματα ή προσωπικές ασφάλειες και για τις απαιτήσεις τους εκ των ομολογιών οι ομολογιούχοι αποτελούν μη εμπραγμάτως ασφαλισμένους, δανειστές/πιστωτές της εταιρείας υπό το ρόλο της ως εκδότριας εταιρείας. 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.

## 2.7. Μετοχική Σύθεση των Σημαντικότερων Εταιρειών του Κλάδου

216. Ο παρακάτω πίνακας 11 παρουσιάζει τη μετοχική σύθεση των σημαντικότερων εταιρειών 6<sup>ης</sup> και 7<sup>ης</sup> τάξης βάσει του κύκλου εργασιών τους την περίοδο έναρξης της παρούσας έρευνας.

## ΠΙΝΑΚΑΣ 11

ΕΤΑΙΡΕΙΑ	ΜΕΤΟΧΟΙ						
ΜΕΤΚΑ ΜΥΤΙΑΗΝΕΟΣ	[...] 26,54%	[...] 73,46%					
ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ	[...] 12,10%	[...] 27,16%	[...] 7,60%	[...] 6,26%	[...] 46,89%		
ΑΚΤΩΡ (ΕΛΛΑΚΤΩΡ)	[...] 27,34% <sup>194</sup>	[...] 25,58%	[...] 12,55%	[...] 8,63%	[...] 25,91%		
ΑΒΑΞ	[...] 23,77%	[...] 19,81%	[...] 16,31%	[...] 8,53%	[...] 7,83%	[...] 23,75%	
ΙΝΤΡΑΚΑΤ	[...] 56,72%	[...] 19,05%	[...] 24,23%				
ΠΟΡΤΟ ΚΑΡΡΑΣ	[...] 88,42%	[...] 11,41%	[...] 0,17%				
ΤΟΜΗ (ΕΛΛΑΚΤΩΡ)	[...] 100,00%	[...] 0,00%					
ΤΕΡΝΑ ΕΝΕΡΓΕΙΑΚΗ	[...] 37,93%	[...] 19,54%	[...] 42,53%				
ΗΛΕΚΤΩΡ	[...] 100,00%						
ΜΕΣΟΓΕΙΟΣ	[...] 21,45%	[...] 22,30%	[...] 6,25%	[...] 0,50%	[...] 0%		
ΕΚΤΕΡ	[...] 13,41%	[...] 11,54%	[...] 2,56%	[...] 3,49%	[...] 3,49%	[...] 8,46%	[...] 57,04%
ΣΧΣ ΣΟΥΡΤΖΗΣ	[...] 96,51%	[...] 3,49%					
ΤΕ.ΝΑ ΑΒΕΤΕ	[...] 93,64%	[...] 6,36%					
ΑΤΕΡΜΩΝ	[...] 58,59%	[...] 18,35%	[...] 7,32%	[...] 15,74%			
ΔΟΜΙΚΗ ΚΡΗΤΗΣ	[...] 63,63%	[...] 36,37%					
ΘΕΜΕΛΗ	[...] 67,56%	[...] 28,22%	[...] 4%				
ΠΑΠΑΪΩΑΝΝΟΥ	[...] 50%	[...] 50%	[...] 0%				
ΚΩΝΣΤΑΝΤΙΝΙΔΗΣ	[...] 51%	[...] 6%	[...] 21,50%	[...] 21,50%	[...] 0%		

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

[...]

Πηγή: Επεξεργασία στοιχείων από ΓΔΑ με ημερομηνία 26.3.2021

<sup>194</sup> Στην περίπτωση που προστεθεί και το ποσοστό 12,55% του call option μεταξύ της εταιρείας και του μετόχου Μπόμπολα Λεωνίδα το οποίο τη τρέχουσα περίοδο ήταν εν ισχύ.

- 217.** Όπως προκύπτει από τον πίνακα, τον Μάρτιο 2021 δηλαδή κατά την πρώτη φάση της έρευνας 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.
- 218.** Ο Όμιλος ΕΛΛΑΚΤΩΡ επιγραμματικά είναι από τους μεγαλύτερους ομίλους 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)<sup>195</sup>. Στον τομέα των κατασκευών, τον Σεπτέμβριο του 2020 το τρέχον κατασκευαστικό ανεκτέλεστο του Ομίλου ανέρχεται σε 1,9 δις ευρώ
- 219.** 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). Στον τομέα των κατασκευών, το τρέχον κατασκευαστικό ανεκτέλεστο του Ομίλου ανέρχεται σε 1,7 δις ευρώ κατά το έτος 2020<sup>196</sup>.
- 220.** Για λόγους πληρότητας επισημαίνεται ότι η επενδυτική εταιρεία Reggeborgh Invest BV έδρα το Rijssen της Ολλανδίας, οδός Reggesingel αρ. 10, 7461 BA Rijssen, 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.

<sup>195</sup> 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 καθετοποιημένη λειτουργία δραστηριοποιείται σε όλο το φάσμα της μελέτης, κατασκευής και λειτουργίας σύγχρονων μονάδων επεξεργασίας αποβλήτων, έργων παραγωγής εναλλακτικών καυσίμων και αξιοποίησης της βιομάζας

<sup>196</sup> 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.

221. Στον παρακάτω πίνακα παρουσιάζεται η μετοχική σύνθεση των σημαντικότερων εταιρειών 6ης και 7ης τάξης βάσει του κύκλου εργασιών τους κατά τη δεύτερη φάση της έρευνας της ΓΔΑ (Σεπτ. 2021).

**ΠΙΝΑΚΑΣ 12 :**  
**ΕΤΑΙΡΕΙΕΣ 6ης και 7ης τάξης ΜΕΕΠ (με Κύκλο εργασιών μεγαλύτερο των 10εκ. €)**

ΕΤΑΙΡΕΙΑ	ΜΕΤΟΧΟΙ						
<b>ΜΕΤΚΑ ΜΥΤΙΑΗΝΕΟΣ</b>	[...]	[...]					
	26,54%	73,46%					
<b>ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ</b>	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]		
	3,0%	29,75%	7,60%	6,26%	46,89%		
<b>ΑΚΤΩΡ (ΕΛΛΑΚΤΩΡ)</b>	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]		
	29,85%	29,01%	9,8%	8,63%	25,91%		
<b>ΑΒΑΞ</b>	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	
	23,77%	19,81%	16,31%	8,53%	7,83%	23,75%	
<b>ΙΝΤΡΑΚΑΤ</b>	[...]	[...]	[...]				
	56,72%	19,05%	24,23%				
<b>ΠΟΡΤΟ ΚΑΡΡΑΣ</b>	[...]	[...]	[...]				
	88,42%	11,41%	0,17%				
<b>ΤΟΜΗ (ΕΛΛΑΚΤΩΡ)</b>	[...]	[...]					
	100,00%	0,00%					
<b>ΤΕΡΝΑ ΕΝΕΡΓΕΙΑΚΗ</b>	[...]	[...]	[...]	[...]			
	37,30%	11,05%	42,53%	6,0			
<b>ΗΛΕΚΤΩΡ</b>	[...]						
	100,00%						
<b>ΕΚΤΕΡ</b>	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
	13,41%	11,54%	2,56%	3,49%	3,49%	8,46%	57,04%
<b>ΑΤΕΡΜΩΝ</b>	[...]	[...]	[...]	[...]			
	58,59%	18,35%	7,32%	15,74%			
<b>ΔΟΜΙΚΗ ΚΡΗΤΗΣ</b>	[...]	[...]					
	63,63%	36,37%					

Πηγή: Επεξεργασία στοιχείων από ΓΔΑ με ημερομηνία 06.9.2021

222. Ως προς το καθεστώς ιδιοκτησίας της εταιρείας ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ, η εταιρεία σύμφωνα με το ν. 3556/2007 ενημέρωσε το επενδυτικό κοινό στις 11.03.2021, ότι κατόπιν γνωστοποίησης από τον μέτοχο REGGEBORGH INVEST B.V., έχει συμφωνήσει να προχωρήσει σε αποεπένδυση από την Εταιρεία και θα ακολουθήσουν οι διαδικασίες για τη σταδιακή μείωση του ποσοστού συμμετοχής της στη ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ Α.Ε., που την ημέρα εκείνη ανέρχονταν σε 28,181%. Σύμφωνα με ανακοίνωση της REGGEBORGH INVEST B.V. προς

την ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ στον Τύπο<sup>197</sup> «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 ReggeborghInvest θα διατηρήσει και θα ενισχύσει τις λοιπές επενδύσεις της στην Ελλάδα γιατί πιστεύει βαθύτατα στο μέλλον της ελληνικής οικονομίας και της χώρας».

- 223.** Στη συνέχεια, την 12.03.2021 γνωστοποίησε ο μέτοχος LATSCO HELLENIC HOLDINGS S.A.R.L, την απόκτηση δικαιωμάτων ψήφου του επί του μετοχικού κεφαλαίου της ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ ΑΕ και συγκεκριμένα ότι κατόπιν συναλλαγής αγοράς μετοχών ο αριθμός μετοχών και ισάριθμων δικαιωμάτων ψήφου του ανήλθε σε 7.858.571, ήτοι ποσοστό 7,5985 % επί του συνόλου των δικαιωμάτων ψήφου της Εταιρείας, που ανέρχονται σε 103.423.291. Η εταιρεία LATSCO HELLENIC HOLDINGS S.A.R.L είναι ελεγχόμενη εταιρεία από το φυσικό πρόσωπο [...], η οποία και κατέχει έμμεσα την ως άνω συμμετοχή στην ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ Α.Ε.<sup>198</sup>. Στις 20.04.2021 η ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ Α.Ε. ανακοίνωσε ότι έλαβε γνωστοποίηση από τον μέτοχο REGGEBORGH INVEST B.V. για την από 16.04.2021 μεταβολή (μείωση) στα δικαιώματα ψήφου του ως άνω μετόχου, τα οποία και κατήλθαν του ορίου του 5%. Στην ίδια ως άνω γνωστοποίηση, ο μέτοχος REGGEBORGH INVEST B.V. δήλωσε ότι δεν ελέγχεται από άλλο φυσικό ή νομικό πρόσωπο ή άλλη οντότητα και δεν ελέγχει άλλη επιχείρηση/επιχειρήσεις που κατέχουν άμεσα ή έμμεσα συμμετοχή στην ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ Α.Ε. Ο αριθμός μετοχών και ισάριθμων δικαιωμάτων ψήφου κατά την προηγούμενη γνωστοποίηση συναλλαγής ήταν 8.809.580, ήτοι κατείχε η REGGEBORGH INVEST B.V ποσοστό 8,5179 % επί του μετοχικού κεφαλαίου.
- 224.** Ταυτόχρονα κατά το χρονικό διάστημα από τις 18.03.2021 έως και την 20.04.2021 το ποσοστό συμμετοχής (όπως προκύπτει από τους ως άνω πίνακες), άμεσα και έμμεσα, του μετόχου ΓΠ, μετά από διαδοχικές συναλλαγές που γνωστοποιήθηκαν στις αρμόδιες αρχές, **αυξήθηκε από 15,984% σε 29,7542 %** του μετοχικού κεφαλαίου της Εταιρείας. Συγκεκριμένα [...] κατέχει άμεσα 16.576.307 μετοχές και δικαιώματα ψήφου, ήτοι ποσοστό 16,0276 % του μετοχικού κεφαλαίου και έμμεσα 14.196.428 μετοχές και δικαιώματα ψήφου, ήτοι ποσοστό 13,7265 % του μετοχικού κεφαλαίου. Η έμμεση συμμετοχή αφορά την απόκτηση μετοχών της ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ ΑΕ, μέσω των ελεγχόμενων νομικών προσώπων [...] και [...] σύμφωνα και με τις γνωστοποιήσεις που έχουν λάβει χώρα προς τις αρμόδιες αρχές και προς την ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ από τον εν λόγω μέτοχο φυσικό πρόσωπο<sup>199</sup>. Επισημαίνεται τέλος ότι φαίνεται ότι κατά το ίδιο χρονικό διάστημα ο κ. [...] πωλεί μέρους του μετοχικού κεφαλαίου που κατέχει στην θυγατρική του Ομίλου ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ και εν προκειμένω την

<sup>197</sup><https://www.newmoney.gr/roh/palmos-oikonomias/epixeiriseis/gek-terna-i-ollandi-pouloun-to-28-ton-metochon-tous-olo-to-paraskinio/>

<sup>198</sup>Βλ σχετική ανακοίνωση στο <https://www.athexgroup.gr/el/web/guest/companies-info-voting-rights->

<sup>199</sup>Βλ Οικονομικές Καταστάσεις Ομίλου ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ έτους 2020, σελ 28.

ΤΕΡΝΑ ΕΝΕΡΓΕΙΑΚΗ ΑΕ εταιρεία με σημαντική παρουσία στον κλάδο της ενέργειας στις 23.04.2021<sup>200</sup>.

- 225.** Στο υπόμνημα<sup>201</sup> θέσεων της ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ που απέστειλε προς την ΕΑ στις 14.05.2021 στα πλαίσια της διαβούλευσης αναφέρεται ότι η REGGEBORGH INVEST B.V **έχει μειώσει την συμμετοχή της στο μετοχικό κεφάλαιο της ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ Α.Ε στο 3,018%** (με τις ως άνω συναλλαγές σε ότι αφορούν τα φυσικά πρόσωπα μετόχου [...] και LATSCO HELLENIC HOLDINGS S.A.R.L ελεγχόμενη εταιρεία από την [...] να συμβαίνουν παράλληλα κατά την ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ). Για το ακριβές ποσοστό της REGGEBORGH INVEST B.V ελλείπει πλέον η υποχρέωση γνωστοποίησης κατά την έννοια του άρθρου 9 του ν 3556/2007 και ως εκ τούτου **ούτε εάν υπάρχει ρητή αιτιώδης άμεση σχέση μεταξύ των ως άνω συναλλαγών.**
- 226.** Άλλωστε ο Κανονισμός ΕΚ 596/2014 και του Συμβουλίου για την κατάχρηση της αγοράς καθώς και οι διατάξεις του ν. 3556/2007 και οι αποφάσεις 1/434/3.7.2007<sup>202</sup> και 3/347/12.07.2005 και η εγκύκλιος<sup>203</sup> υπ' αρ. 33 της Επιτροπής Κεφαλαιαγοράς, προβλέπουν συγκεκριμένες υποχρεώσεις ως προς την γνωστοποίηση σημαντικών συναλλαγών μίας εισηγμένης εταιρείας. Σύμφωνα με το άρθρο 9 του ν. 3556/2007 *Κάθε μέτοχος Εταιρείας, της οποίας οι μετοχές έχουν εισαχθεί σε οργανωμένη αγορά, που αποκτά ή διαθέτει μετοχές που ενσωματώνουν δικαιώματα ψήφου και, συνεπεία της απόκτησης ή της διάθεσης, το ποσοστό των δικαιωμάτων ψήφου που κατέχει, φτάνει, υπερβαίνει ή κατέρχεται των ορίων του 5%, 10%, 15%, 20%, 25%, 1/3, 50% και 2/3, υποχρεούται να ενημερώσει σχετικά τον εκδότη και την Επιτροπή Κεφαλαιαγοράς.* Σύνεπώς σε μία μεταβολή κατά την οποία το ποσοστό των δικαιωμάτων ψήφου ενός μετόχου βρισκόταν κάτω του 5% και επήλθε μετέπειτα περαιτέρω μείωση, δεν υπόκειται στην υποχρέωση γνωστοποίησης του ν. 3556/2007, όπως ερμηνεύεται και από τις άνω σχετικές αποφάσεις και εγκύκλιο της Επιτροπής Κεφαλαιαγοράς.
- 227.** Στον κατωτέρω πίνακα παρουσιάζεται η μετοχική σύνθεση των εταιρειών 7ης τάξης, την 10.3.2022 (τρίτη φάση της έρευνας της ΓΔΑ).

<sup>200</sup>Η θυγατρική ενημέρωσε το επενδυτικό κοινό ότι έλαβε γνωστοποίηση από το νομικό πρόσωπο ATALE ENTERPRISES LIMITED, ότι στις 21/4/2021 επήλθε μεταβολή (αύξηση) στα δικαιώματα ψήφου του ως άνω μετόχου, τα οποία ανήλθαν του 5% και συγκεκριμένα: συνολικός αριθμός 6.923.053 μετοχές και δικαιώματα ψήφου, ήτοι ποσοστό 6,0 % επί του συνόλου των δικαιωμάτων ψήφου της Εταιρείας, που ανέρχονται σε 115.855.090. Στην ίδια ως άνω γνωστοποίηση, ο μέτοχος ATALE ENTERPRISES LIMITED δήλωσε ότι είναι ελεγχόμενη εταιρεία από το φυσικό πρόσωπο [...], ο οποίος και κατέχει έμμεσα πλέον την ως άνω συμμετοχή στην ΤΕΡΝΑ ΕΝΕΡΓΕΙΑΚΗ. Ταυτόχρονα λαμβάνει γνωστοποίηση γνωστοποίηση από τον μέτοχο [...], ότι στις 21/04/2021 επήλθε μεταβολή (μείωση) στα δικαιώματα ψήφου στο 11,0583%.

<sup>201</sup>Βλ το από 14.05.2021 Υπόμνημα Σχολίων και Παρατηρήσεων του Ομίλου [...] επί της από 07.04.2021 Ανακοίνωσης ΕΑ- Απόψεων για την έλλειψη συνθηκών αποτελεσματικού ανταγωνισμού στο κλάδο των κατασκευών.

<sup>202</sup>[http://m.helpe.gr/userfiles/8a53b155-76e9-4d45-9773-a27000e44a36/%CE%91%CE%A0%CE%9F%CE%A6%CE%91%CE%A3%CE%97%201\\_434\\_3.7.2007.pdf](http://m.helpe.gr/userfiles/8a53b155-76e9-4d45-9773-a27000e44a36/%CE%91%CE%A0%CE%9F%CE%A6%CE%91%CE%A3%CE%97%201_434_3.7.2007.pdf)

<sup>203</sup><http://m.helpe.gr/userfiles/8a53b155-76e9-4d45-9773-a27000e44a36/%CE%95%CE%B3%CE%BA%CF%8D%CE%BA%CE%BB%CE%B9%CE%BF%CF%82%20%CE%B1%CF%81.%2033.pdf>

ΠΙΝΑΚΑΣ 13: ΕΤΑΙΡΕΙΕΣ 7ης τάξης ΜΕΕΠ

ΕΤΑΙΡΕΙΑ	ΜΕΤΟΧΟΙ					
<b>ΜΕΤΚΑ ΜΥΤΙΛΗΝΑΙΟΣ</b>	[...]	[...]	[...]			
	26,54%	73,46%				
<b>ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ</b>	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	
	3,02%	29,75%	7,60%	6,50%	53,13%	
<b>ΑΚΤΩΡ (ΕΛΛΑΚΤΩΡ)</b>	[...]	[...]	[...]	[...]		
	30,52%	29,78%	9,80%	29,9%		
<b>ΑΒΑΞ</b>	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
	23,77%	11,29%	16,31%	8,53%	7,83%	32,27%
<b>ΙΝΤΡΑΚΑΤ</b>	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
	36,79%	14,79%	8,13%	10,07%	8,28%	21,94%
<b>ΤΟΜΗ (ΕΛΛΑΚΤΩΡ)</b>	[...]	[...]				
	100,00%	0,00%				
<b>ΤΕΡΝΑ ΕΝΕΡΓΕΙΑΚΗ</b>	[...]	[...]	[...]	[...]		
	37,93%	11,06%	6,00%	45,01%		
<b>ΗΛΕΚΤΩΡ</b>	[...]					
	100,00%					

Πηγή: Επεξεργασία στοιχείων από ΓΔΑ με ημερομηνία 10.3.2022

228. Όπως προκύπτει από τον πίνακα, βάσει της απάντησης της ΕΛΛΑΚΤΩΡ, η εταιρεία Reggeborgh<sup>204</sup> διαθέτει το 30,52% των συνολικών δικαιωμάτων ψήφου μέσω μετοχών της εταιρείας ΕΛΛΑΚΤΩΡ που κατέχει (άμεση συμμετοχή). Στην ίδια απάντηση η ΕΛΛΑΚΤΩΡ αναφέρει ότι η Reggeborgh δεν συμμετέχει στο μετοχικό κεφάλαιο της διαμέσου άλλων εταιρειών. Το αντίστοιχο ποσοστό της Reggeborgh στην εταιρεία ΤΕΡΝΑ ανέρχεται στο 3,02%.

<sup>204</sup> Η διαχρονική συμμετοχή της εταιρείας παρουσιάζεται στη συνέχεια του σημειώματος.

#### 4. ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΑ ΣΤΗ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑ ΤΟΥ ΑΝΤΑΓΩΝΙΣΜΟΥ ΑΠΟ ΤΗΝ ΚΟΙΝΗ ΙΔΙΟΚΤΗΣΙΑ

229. 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.

##### 4.1. Θεωρητική ανάλυση της κοινής ιδιοκτησίας

230. Η λεγόμενη «κοινή ιδιοκτησία»<sup>205</sup> ή «οριζόντιες συμμετοχές»<sup>206</sup> λόγω ταυτόχρονης μειοψηφικής συμμετοχής κοινών, κυρίως θεσμικών, επενδυτών στο μετοχικό κεφάλαιο των κυριότερων ανταγωνιστικών εταιρειών στην ίδια σχετική αγορά αποτελούν φαινόμενο που έχει προσελκύσει σημαντικό ενδιαφέρον από τους υπεύθυνους δημόσιων πολιτικών, τις Επιτροπές Ανταγωνισμού και την βιβλιογραφία και που φέρεται να περιορίζει τον ανταγωνισμό<sup>207</sup>. Αρκετές εμπειρικές οικονομικές μελέτες καταδεικνύουν ότι οι «κοινές οριζόντιες συμμετοχές», μολονότι μικρές και μειοψηφικές σε απόλυτο μέγεθος, επιφέρουν μονομερή αντιμονοπωλιακά αποτελέσματα σε αγορές υψηλής συγκέντρωσης.<sup>208</sup> 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 (ενεργός μέτοχος), καθώς οι «έμμεσοι» διαρθρωτικοί δεσμοί μεταξύ εταιρειών που ανταγωνίζονται στην ίδια σχετική αγορά δημιουργούν αυτοτελώς κίνητρα για μείωση του ανταγωνισμού και αύξηση των τιμών.<sup>209</sup>

<sup>205</sup> <https://www.epant.gr/enimerosi/dimosieyseis/media/item/1233-diethnes-synedrio-me-thema-koini-idioktisia-allilosyndeomenes-diefthynseis-kai-antagonismos.html>.

<sup>206</sup> 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).

<sup>207</sup> Βλ., Ευρ. Κοινοβούλιο, Barriers to Competition through Joint Ownership by Institutional Investors – Study Requested by the ECON committee (May 2020), [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/652708/IPOL\\_STU\(2020\)652708\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/652708/IPOL_STU(2020)652708_EN.pdf).

<sup>208</sup> 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. M.C. Schmalz, Recent Studies on Common Ownership, Firm Behavior, and Market Outcomes, (2021) 66(1) The Antitrust Bulletin, 12-38

<sup>209</sup> 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) 18(1) Journal of Competition Law & Economics, 168; Dimitris Tzouganatos, 'Κοινοί μέτοχοι σε εταιρείες της ίδιας σχετικής αγοράς και ενωσιακό δίκαιο του ανταγωνισμού' (2020) Τόμος Κ', τεύχος 4ο Χρονικά Ιδιωτικού Δικαίου 241.

- 231.** 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.<sup>210</sup> 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)<sup>211</sup> καθώς επίσης και στη νόθευση της αυτονομίας δράσης (product market independence) τους στην αγορά.<sup>212</sup> 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).<sup>213</sup>
- 232.** 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-

---

<sup>210</sup> Martin C Schmalz, 'Common-Ownership Concentration and Corporate Conduct' (2018) 10 Annual Review of Financial Economics 413.

<sup>211</sup> 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.

<sup>212</sup> Tzanaki, 'Varieties and Mechanisms of Common Ownership' (n 98) 54.

<sup>213</sup> 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 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].").

Hirschman [HHI]<sup>214</sup>, όπου η εν λόγω συγκέντρωση εξαρτάται από την σχέση ιδιοκτησίας και ελέγχου των επιχειρήσεων στην εξεταζόμενη αγορά<sup>215</sup>.

- 233.** 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 αντικατοπτρίζουν τις περιπτώσεις από το παθητικό οικονομικό συμφέρον έως τον πλήρη έλεγχο<sup>216</sup>.

<sup>214</sup> 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<sup>2</sup> + 30<sup>2</sup> + 20<sup>2</sup> + 20<sup>2</sup> = 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 συγκεντρωμένη ενώ οι αγορές στις οποίες ο δείκτης ΗΗΙ είναι άνω των 2.500 μονάδων είναι πολύ 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)).

<sup>215</sup> 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.

<sup>216</sup> Ο γενικός τύπος για το ΜΗΗΙ δίνεται χωρίς την υπόθεση σχετικά με τον βαθμό ελέγχου και είναι ο ακόλουθος:

$$\text{MHHI} = \text{HHI} + \sum_j \sum_{k \neq j} s_j s_k \frac{\sum_i \gamma_{ij} \beta_{ik}}{\sum_i \gamma_{ij} \beta_{ij}}$$

Όπου το  $s_j$  είναι το μερίδιο αγοράς της εταιρείας  $j$ , το  $k$  ευρετηριάζει τους ανταγωνιστές της εταιρείας  $j$ , το  $\gamma_{ij}$  είναι η βαρύτητα που ο διαχειριστής της εταιρείας  $j$  αποδίδει στα κέρδη του μετόχου της εταιρείας  $i$  κατά τον

- 234.** 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 εταιρεία<sup>217</sup>. 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).
- 235.** Οι O'Brien και Salop (2000)<sup>218</sup> τυποποιούν έναν μεθοδολογικό κανόνα για την αξιολόγηση μερικής εξαγοράς ιδιοκτησίας κατ' εφαρμογή των δύο σημαντικότερων μοντέλων που αξιοποιούν τα κίνητρα μεμονωμένων επιχειρήσεων σε ολιγοπωλιακές αγορές: το μοντέλο Cournot (ανταγωνισμός ως προς την ποσότητα) αντιμετωπίζεται από τον τροποποιημένο HHI (ή MHHI) και το μοντέλο Bertrand (ανταγωνισμός ως προς την τιμή) καταγράφεται από τον Δείκτη Πίεσης Τιμών (Price Pressure Index ή PPI).
- 236.** 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 ιδιοκτησίας<sup>219</sup>. Επιπλέον, ενώ ο δείκτης MHHI στην αρχική του μορφή αγνοεί τη συμμετοχή χρηματοοικονομικών επενδυτών στο μετοχικό κεφάλαιο, οι Azar, Schmalz & Tecu, σε δημοσίευσή τους (2016)<sup>220</sup>, τροποποιούν το MHHI 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 επενδύουν<sup>221</sup>.

---

υπολογισμό των κερδών της εταιρείας  $j$  (δηλαδή το μερίδιο ελέγχου της εταιρείας  $j$  που ασκείται από τον μέτοχο  $i$ ), και  $\beta_{ij}$  είναι το μέρος της εταιρείας  $j$  που ανήκει στον μέτοχο  $i$  (δηλαδή το μερίδιο ιδιοκτησίας της εταιρείας  $j$  που προστίθεται στον μέτοχο  $i$ ).

<sup>217</sup> D P O'Brien & S C Salop, 'Competitive Effects of Partial Ownership: Financial Interest and Corporate Control' [2000] 67 *Antitrust L.J.* 559;

<sup>218</sup> D P O'Brien & S C Salop, 'Competitive Effects of Partial Ownership: Financial Interest and Corporate Control' (2000) 67 *Antitrust L.J.* 559

<sup>219</sup> 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>

<sup>220</sup> J Azar, M C Schmalz, & I Tecu, 'Anti-Competitive Effects of Common Ownership' (2018) 73(4) *Journal of Finance* 1513.

<sup>221</sup> Σε αυτήν την έκδοση του δείκτη, όλες οι συμμετοχές των χρηματοοικονομικών επενδυτών περιλαμβάνονται στο μέρος «δέλτα» του υπολογισμού του δείκτη ως εξής:

- 237.** Σημειωτέον 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.
- 238.** 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 θεωρητικά<sup>222</sup> 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.<sup>223</sup>
- 239.** 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.<sup>224</sup> Η επιρροή που ασκείται από τους κοινούς μετόχους μπορεί να διακυμαίνεται από μηδέν έως σημαντική αποδίδοντας 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

Έστω μια εταιρεία  $j$  και το μερίδιό της στην αγορά  $s_j$ , το HHI δίνεται από  $\sum_j s_j^2$ . Η συνολική συγκέντρωση αγοράς ΜΗΗΙ αποτελείται, τότε, από το μερίδιο αγοράς, το HHI 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  $\beta_{ij}$  είναι το μερίδιο ιδιοκτησίας της εταιρείας  $j$  που κατέχει ο μέτοχος  $i$ ,  $\gamma_{ij}$  το μερίδιο ελέγχου της εταιρείας  $j$  που ασκείται από το μέτοχο  $i$  και το  $k$  ευρετηριάζει τους ανταγωνιστές της εταιρείας  $j$ . Το HHI 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.

<sup>222</sup>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. . .

<sup>223</sup> 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.

<sup>224</sup> 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.

μετόχων (atomistic retail investors) σε σχέση με τους κοινούς θεσμικούς μετόχους (common institutional investors).<sup>225</sup>

240. Οι εμπειρικές μελέτες συνήθως υιοθετούν μια υπόθεση «συμμετρικού ελέγχου» (proportional control) είτε «ενισχυμένου ελέγχου» (enhanced or disproportional control)<sup>226</sup> 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).<sup>227</sup> 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).<sup>228</sup> 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, μέσω ευκαιριών σταδιοδρομίας που

<sup>225</sup> 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).

<sup>226</sup> 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.).

<sup>227</sup> 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.").

<sup>228</sup> Azar (n 100).

προσφέρονται σε διευθυντικά στελέχη που επιθυμούν να ικανοποιήσουν τους (συγκριτικά ισχυρότερους) μετόχους<sup>229</sup> κ.α.

- 241.** Στο θεωρητικό έργο τους οι Azar, Schmalz and Tecu<sup>230</sup> 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 αποτυγχάνει<sup>231</sup>. 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 χαρτοφυλακίου<sup>232</sup>. 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 τιμών<sup>233</sup>. Στην σχετική αρθρογραφία τους οι McCahery, Sautner και Starks<sup>234</sup> καταγράφουν επίσης περιπτώσιολογία παρασκηνιακής παρέμβασης και κυβερνητικά παρακινούμενης εξόδου μεταξύ θεσμικών επενδυτών.
- 242.** Το γεγονός αυτό σχετίζεται άμεσα και με το παρατηρούμενο φαινόμενο οι επενδυτές να καταψηφίζουν σπάνια τη διοίκηση. Όπως επισημαίνουν οι McCahery και λοιποί<sup>235</sup>, τα ευρήματά τους σχετικά με την ευρέως διαδεδομένη χρήση ιδιωτικών διαβουλευσεων 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 μετόχων<sup>236</sup>, ενδέχεται να είναι επίσης προς το συμφέρον της διοίκησης της εταιρείας να αντιμετωπίζει τις προτάσεις πριν από αυτό το πρώιμο στάδιο.

<sup>229</sup> 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.

<sup>230</sup> 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)

<sup>231</sup> Azar et al, 2018.

<sup>232</sup> Azar et al, 2018.

<sup>233</sup> 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>.

<sup>234</sup> 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).

<sup>235</sup> McCahery et al. (2016).

<sup>236</sup> 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.

- 243.** Σύμφωνα με τη σχετική μελέτη των Antón, Ederer, Giné και Schmalz<sup>237</sup> 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 περιπτώσεις<sup>238</sup>.
- 244.** 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.<sup>239</sup> 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.<sup>240</sup>
- 245.** Επιπλέον, σημαντικοί παράγοντες για τη συνολική αποτίμηση του μεγέθους του ανταγωνιστικών αποτελεσμάτων κοινών οριζόντιων 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

<sup>237</sup> 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](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2802332).

<sup>238</sup> D Jenter, & F Kanaan. "CEO turnover and relative performance evaluation." (2015) 70(5) The Journal of Finance 2155-2184.

<sup>239</sup> 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).

<sup>240</sup> O'Brien and Salop (n 105); Azar, Schmalz and Tecu (n 97).

ή ψηφοφορία, ειδικά δικαιώματα μετόχων για διαχείριση ή ενισχυμένο έλεγχο της εταιρείας, δικαιώματα προαίρεσης, πρώτης άρνησης κλπ.).<sup>241</sup> Σύμφωνα με τα ανωτέρω, μεγαλύτεροι σε μέγεθος επένδυσης ή ενεργητικοί κοινοί επενδυτές (ενεργός μέτοχος), ιδιαίτερα εάν ενεργοποιούνται στον συγκεκριμένο κλάδο της οικονομίας και συνεπώς έχουν την γνώση, τη δυνατότητα και το κίνητρο να επηρεάσουν την εμπορική ή άλλη ανταγωνιστική στρατηγική της κοινής επιχείρησης, 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 κοινώς συνδεδεμένων εταιρειών για μείωση του μεταξύ τους ανταγωνισμού, θεωρούνται να επιφέρουν αρνητικά αποτελέσματα.<sup>242</sup>

- 246.** 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»<sup>243</sup> or modified structural indices (MHHI) or upward pricing pressure indices (MGUPPI).<sup>244</sup> Το μέγεθος «βάρους 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.<sup>245</sup>
- 247.** 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 (λανθάνουσα) συγκέντρωσης της αγοράς ("effective" product market concentration) είτε σε επίπεδο μονομερών αντανταγωνιστικών κινήτρων για αύξηση τιμών

<sup>241</sup> 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).

<sup>242</sup> Schmalz (n 99).

<sup>243</sup> 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.

<sup>244</sup> 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).

<sup>245</sup> Backus, Conlon and Sinkinson (n 133); Tzanaki, 'Varieties and Mechanisms of Common Ownership' (n 98).

και μείωση παραγωγής (anticompetitive unilateral pricing or output incentives).<sup>246</sup> Τονίζεται ότι πιθανά αντιανταγωνιστικά 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 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.<sup>247</sup>

- 248.** 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).<sup>248</sup>
- 249.** 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).<sup>249</sup> 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.<sup>250</sup>
- 250.** 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.<sup>251</sup>

<sup>246</sup> Azar and Tzanaki (n 134).

<sup>247</sup> Gilo (n 98); Azar and Tzanaki (n 134).

<sup>248</sup> 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.

<sup>249</sup> Tzanaki, 'Varieties and Mechanisms of Common Ownership' (n 98); Gilo (n 98).

<sup>250</sup> O'Brien and Waehrer (n 113); Gilo (n 98); Tzanaki, 'Varieties and Mechanisms of Common Ownership' (n 98).

<sup>251</sup> 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

#### 4.2. Μονομερή αντι-ανταγωνιστικά αποτελέσματα

251. Η θεωρία της κοινής ιδιοκτησίας έχει αναφερθεί με σαφήνεια ως ένα παράδειγμα συνήθων θεωριών βλάβης στο πλαίσιο έναρξης κανονιστικών παρεμβάσεων από την οικονομική θεωρία<sup>252</sup>. Σύμφωνα με τους Motta και Peitz,

*«Η βασική οικονομική θεωρία σχετικά με το πώς η κοινή ιδιοκτησία και η πολλαπλή ιδιοκτησία οδηγούν σε λιγότερο ανταγωνιστικά αποτελέσματα με τη μορφή υψηλότερων τιμών είναι απλή και υπάρχει εδώ και καιρό. Για παράδειγμα, εξετάστε ένα συμμετρικό διπώλιο στο οποίο οι εταιρείες προσφέρουν υποκατάστατα και ανταγωνίζονται σε τιμές ή ποσότητες. Ας υποθέσουμε ότι με τη διασταυρούμενη ιδιοκτησία κάθε επιχείρηση κατέχει ένα κλάσμα  $\lambda$  των μετοχών του αντιπάλου της. Μια ιδιαίτερα απλή ρύθμιση είναι αυτή στην οποία κάθε επιχείρηση μεγιστοποιεί το κέρδος των ιδιοκτητών της και οι ιδιοκτήτες θα λάβουν ένα κλάσμα  $1-\lambda$  του κέρδους  $\pi_1$  που πραγματοποιεί η επιχείρηση από τις δικές της δραστηριότητες συν το κλάσμα  $\lambda$  του κέρδους  $\pi_2$  που κάνει ο αντίπαλος από την πράξεις,  $(1-\lambda)\pi_1 + \lambda\pi_2 = (1-2\lambda)\pi_1 + \lambda\Pi$ , όπου το  $\Pi$  δηλώνει το κέρδος της βιομηχανίας. Έτσι, κάθε επιχείρηση μεγιστοποιεί έναν σταθμισμένο μέσο όρο του δικού της κέρδους και του κέρδους του κλάδου. Σημειώστε ότι σε μια αγορά χωρίς διασταυρούμενη ιδιοκτησία (δηλαδή, μια όπου  $\lambda = 0$ ), κάθε εταιρεία θέλει απλώς να μεγιστοποιήσει τα δικά της κέρδη, δεν ενδιαφέρεται για τα κέρδη του αντιπάλου ή του κλάδου. Ως αποτέλεσμα, μια αγορά με πολλαπλή ιδιοκτησία οδηγεί σε λιγότερο ανταγωνιστικό αποτέλεσμα από μια αγορά χωρίς αυτήν. Διαισθητικά, όσο υψηλότερο είναι το μερίδιο  $\lambda$  που κατέχει μια επιχείρηση από τον αντίπαλό της, τόσο λιγότερο επιθετική θα ήθελε να είναι, γιατί αποσπώντας μια επιπλέον πώληση από τον αντίπαλο δεν οικειοποιείται ένα επιπλέον ευρώ κέρδους αλλά απλώς μια αναλογία  $(1-\lambda)$  από αυτούς. Ας υποθέσουμε ότι υπάρχει κοινή ιδιοκτησία της μορφής ότι ένας κοινός ιδιοκτήτης κατέχει ένα κλάσμα  $\lambda$  των μετοχών σε κάθε εταιρεία. Ας υποθέσουμε επιπλέον ότι η διοίκηση κάθε επιχείρησης μεγιστοποιεί το σταθμισμένο άθροισμα της αξίας των μετόχων όπου το βάρος αντιστοιχεί στο μερίδιο ιδιοκτησίας. Ο κοινός ιδιοκτήτης ενδιαφέρεται για το κέρδος της βιομηχανίας ενώ οι άλλοι ιδιοκτήτες ενδιαφέρονται για το κέρδος κάθε επιχείρησης. Έτσι, η διαχείριση της εταιρείας  $1$  μεγιστοποιεί  $(1-\lambda)\pi_1 + \lambda\Pi$ . Επίσης, αυτή η αντικειμενική συνάρτηση αποτελείται από έναν σταθμισμένο μέσο όρο του κέρδους της επιχείρησης και του κέρδους του κλάδου. Ως εκ τούτου, μια αγορά με κοινή ιδιοκτησία οδηγεί επίσης σε λιγότερο ανταγωνιστικό αποτέλεσμα από μια αγορά χωρίς αυτήν. Ένα σημαντικό ερώτημα είναι το κανάλι με το οποίο οι διαχειριστές λαμβάνουν την απόφασή τους ανάλογα με την κοινή ιδιοκτησιακή δομή. Ένα προφανές κανάλι είναι ότι η κοινή ιδιοκτησία μπορεί να επηρεάσει το σύστημα αποζημίωσης των διαχειριστών. Ωστόσο, ακόμη και αν δεν υπάρχουν συστήματα αποζημίωσης διευθυντικών στελεχών που να λογοδοτούν ρητά τα κέρδη των ανταγωνιστών ή του*

and Rubinfeld (n 119); Lysle Boller and Fiona Scott Morton, 'Testing the Theory of Common Stock Ownership' [2019] NBER Working Paper No. w27515.

<sup>252</sup> Βλ. σχετικά τη μελέτη των M. Motta & M. Peitz, Intervention Triggers and Underlying Theories of Harm, Expert advice for the Impact Assessment of a New Competition Tool, European Commission, (2020), <https://competition-policy.ec.europa.eu/system/files/2021-03/kd0420575enn.pdf>, σελ. 43-47.

κλάδου, οι διευθυντές μπορεί να ορίζουν τις τιμές λιγότερο επιθετικά ως απάντηση στην αύξηση της κοινής ιδιοκτησίας. Για παράδειγμα, εάν τους καταβλήθηκε μια σταθερή αποζημίωση, ενδέχεται να λειτουργούν υπό την σιωπηρή κατανόηση ότι η αποζημίωση τους θα μειωθεί στο μέλλον εάν τα κέρδη του κλάδου μειωθούν και αντίστροφα. Τέλος, οι κοινοί ιδιοκτήτες μπορεί να έχουν κάποια δικαιώματα ελέγχου και να χρησιμοποιούν τη δύναμή τους για να επηρεάζουν άμεσα τις διαχειριστικές αποφάσεις»<sup>253</sup>.

Οι συγγραφείς<sup>254</sup> αναφέρουν μελέτη του Shekita (2020) ο οποίος δίνει παραδείγματα περιπτώσεων όπου υπήρξε απευθείας συμμετοχή<sup>255</sup>

Επίσης, οι Motta και Peitz εξετάζουν και άλλου είδους αντι-ανταγωνιστικές επιπτώσεις, όχι μόνο υψηλότερες τιμές, αλλά επίσης επιπτώσεις αποκλεισμού από τις αγορές λόγω της κοινής ιδιοκτησίας, λιγότερη ποικιλία ανταγωνιστικών προτάσεων κ.ο.κ.. Ειδικότερα αναφέρουν ότι:

«η διασταυρούμενη και η κοινή ιδιοκτησία μπορεί επίσης να επηρεάσει τα κίνητρα εξόδου από την αγορά. Εάν η έξοδος ενισχύει τα κέρδη των αντιπάλων, η διασταυρούμενη και η κοινή ιδιοκτησία καθιστούν πιο ελκυστική την έξοδο από την αγορά. Μια τέτοια έξοδος συχνά θα οδηγούσε όχι μόνο σε υψηλότερες τιμές αλλά και σε χαμηλότερη ποικιλία προϊόντων στην αγορά. Συμμετρικά, η θεωρία προβλέπει ότι η κοινή ιδιοκτησία (όπου οι εταιρείες περιλαμβάνονται ως ανήκουν σε μια αγορά, ακόμη και αν δεν είναι ενεργές)

<sup>253</sup> M. Motta & M. Peitz, Intervention Triggers and Underlying Theories of Harm, Expert advice for the Impact Assessment of a New Competition Tool, European Commission, (2020), σελ. 44: «The basic economic theory on how common ownership and cross-ownership lead to less competitive outcomes in the form of higher prices is straightforward and has been around for a while<sup>253</sup>. For illustration, consider a symmetric duopoly in which firms offer substitutes and compete in prices or quantities. Suppose that under cross-ownership each firm holds a fraction  $\lambda$  of the shares of its rival. A particularly simple setting is the one in which each firm maximizes the profit of its owners and owners will receive a fraction  $1-\lambda$  of the profit  $\pi_1$  the firm makes from its own operations plus the fraction  $\lambda$  of the profit  $\pi_2$  the rival makes from its operations,  $(1-\lambda)\pi_1 + \lambda\pi_2 = (1-2\lambda)\pi_1 + \lambda\Pi$ , where  $\Pi$  denotes industry profit. Thus, each firm maximizes a weighted average of its own profit and industry profit. Note that in a market without cross-ownership (namely, one where  $\lambda = 0$ ), each firm just wants to maximize its own profits, it does not care about the rival's or industry profits. As a result, a market with cross-ownership leads to a less competitive outcome than a market without it. Intuitively, the higher the share  $\lambda$  a firm owns of its rival, the less aggressive it would like to be, because by capturing an extra sale from the rival it does not appropriate an extra euro of profits but just a proportion  $(1-\lambda)$  of them. Suppose instead that there is common ownership of the form that a common owner holds a fraction  $\lambda$  of the shares in each firm. Suppose furthermore that the management of each firm maximizes the weighted sum of shareholder value where the weight corresponds to the share in ownership. The common owner is interested in industry profit whereas the other owners are interested in the profit of each firm. Thus, the management of firm 1 maximizes  $(1-\lambda)\pi_1 + \lambda\Pi$ . Also, this objective function consists of a weighted average of the firm's profit and industry profit. Hence, a market with common ownership also leads to a less competitive outcome than a market without it. An important question is the channel by which managers make their decision depending on the common ownership structure. One obvious channel is that common ownership may affect the managerial compensation scheme<sup>253</sup>. However, even absent managerial compensation schemes to explicitly account for rivals' or industry profits, managers may set prices less aggressively in response to an increase of common ownership. For instance, if they were paid a fixed compensation, they may operate under the implicit understanding that their compensation will be reduced in the future if industry profits go down and vice versa. Finally, common owners may have some control rights and use their power to directly influence managerial decisions».

<sup>254</sup> M. Motta & M. Peitz, Intervention Triggers and Underlying Theories of Harm, Expert advice for the Impact Assessment of a New Competition Tool, European Commission, (2020), <https://competition-policy.ec.europa.eu/system/files/2021-03/kd0420575enn.pdf>, σελ. 44-45.

<sup>255</sup> Shekita, Interventions by common owners, 2020 (unpublished manuscript).

*οδηγεί σε λιγότερη είσοδο. Υποστηρικτικά στοιχεία παρέχονται από τους Newham et al. (2019)<sup>256</sup> για τη φαρμακοβιομηχανία: στην εμπειρική τους ανάλυση όσο περισσότερο η επώνυμη φαρμακευτική εταιρεία και ένας δυνητικός νεοεισερχόμενος γενόσημο συνδέονται με κοινή ιδιοκτησία τόσο λιγότερο αυτό το γενόσημο είναι πιθανό να εισέλθει στην αγορά. Δείχνουν επίσης ότι αυτό το εύρημα υπερβαίνει ένα συγκεκριμένο ζεύγος εταιρειών και ισχύει σε επίπεδο αγοράς».<sup>257</sup>*

252. Κατά συνέπεια, η οικονομική θεωρία αναγνωρίζει ότι η διασταυρούμενη ιδιοκτησία και η κοινή ιδιοκτησία μπορούν να μειώσουν τον ανταγωνισμό αμβλύνοντας τα κίνητρα των επιχειρήσεων να ανταγωνίζονται, ακόμη και αν δεν υπάρχει συγκεκριμένη ανταναγωνιστική πράξη ή πρόθεση εκ μέρους τους, με τις στρεβλώσεις του ανταγωνισμού να οφείλονται στις δομικές/διαρθρωτικές συνθήκες της συγκεκριμένης αγοράς.

#### 4.3. Συντονισμένα αντί-ανταγωνιστικά αποτελέσματα

253. Στην παρούσα Ενότητα περιγράφονται οι παράγοντες που προωθούν και εμποδίζουν τη σιωπηρή συμπαιγνία/ μη συνεργασιακή συμπαιγνία (tacit collusion), καθώς και τους τρόπους με τους οποίους η κοινή συμμετοχή συμβάλει σε αυτούς, ιδίως μέσω της ενίσχυσης της διαφάνειας της αγοράς.
254. Υπό κάποιες προϋποθέσεις σε ολιγοπωλιακές αγορές, η κοινή ιδιοκτησία μπορεί να οδηγήσει σε δύο είδη συντονισμένων αποτελεσμάτων: πρώτον στο επίπεδο ανταγωνισμού μεταξύ των επιχειρήσεων υπό κοινή ιδιοκτησία; Στο επίπεδο ανταγωνισμού που υπάρχει στη συγκεκριμένη σχετική αγορά, δηλ. τα αποτελέσματα συντονισμού μεταξύ των επιχειρήσεων σε κοινή ιδιοκτησία και ανταγωνιστικών επιχειρήσεων για τις οποίες δεν παρατηρείται το φαινόμενο της κοινής ιδιοκτησίας.
255. Όπως αναφέρει ο Kreps (1990<sup>258</sup>), είναι αναμενόμενο για τις ολιγοπωλιακές επιχειρήσεις να συμπράξουν όταν το επιτρέπουν οι συνθήκες. Υπενθυμίζεται ότι ο κοινός ιδιοκτήτης επιδιώκει να αλλάξει την αντικειμενική λειτουργία της εταιρείας και να μεγιστοποιήσει τα κέρδη του χαρτοφυλακίου του. Αυτό δύναται να έχει αποτελέσματα τόσο σε βάρος των μη κοινών μετόχων σε μία από τις επιχειρήσεις στις οποίες παρατηρείται κοινή ιδιοκτησία, σε περίπτωση

<sup>256</sup> Newham/Seldeslachts/Banal-Estañol, Common ownership and market entry: Evidence from the pharmaceutical industry, DIW Discussion Paper 1738, 2019.

<sup>257</sup> M. Motta & M. Peitz, Intervention Triggers and Underlying Theories of Harm, Expert advice for the Impact Assessment of a New Competition Tool, European Commission, (2020), <https://competition-policy.ec.europa.eu/system/files/2021-03/kd0420575enn.pdf>, σελ. 46 («Cross- and common ownership may also affect incentives to exit the market. If exit boosts rivals' profits, cross- and common ownership make it more attractive to leave the market. Such exit would often lead not only to higher prices but also to lower product variety in the market. Symmetrically, theory predicts that common ownership (where firms are included as belonging to a market even if not active) leads to less entry. Supportive evidence is provided by Newham et al. (2019) for the pharma industry: in their empirical analysis the more the branded pharma company and a potential generic entrant are connected by common ownership the less this generic is likely to enter the market. They also show that this finding goes beyond a specific pair of firms and holds at the market level»).

<sup>258</sup> Kreps, David M. Game theory and economic modelling. Oxford University Press, 1990.

που υπάρχει μία σύγκρουση συμφερόντων (δηλ. η συγκεκριμένη στρατηγική που προωθεί ο κοινός μέτοχος βλάπτει τα συμφέροντα της επιχείρησης), όσο και θετικά αποτελέσματα, σε περίπτωση, π.χ. που λόγω της επιρροής του κοινού μετόχου παρατηρούνται αποτελέσματα σιωπηρής συμπαιγνίας μεταξύ δύο ανταγωνιστικών επιχειρήσεων, με συνέπεια τον περιορισμό του ανταγωνισμού μεταξύ τους και συνεπώς αύξησης των κερδών και των δύο επιχειρήσεων. Από αυτή την αύξηση των κερδών δύναται να ωφεληθούν όχι μόνο ο κοινός μέτοχος αλλά και οι μέτοχοι των επιχειρήσεων, οι οποίοι δεν έχουν μετοχές στην ανταγωνιστική επιχείρηση. Τα αποτελέσματα συντονισμού μπορεί να επέλθουν λόγω πρακτικών του κοινού μετόχου, ο οποίος λ.χ. μπορεί να λειτουργήσει ως ο ενορχηστρωτής του καρτέλ, περιγράφοντας ρητά και συντονίζοντας συγκεκριμένες ενέργειες που η κάθε μία από τις επιχειρήσεις υπό κοινή ιδιοκτησία πρέπει να λάβει για να μεγιστοποιήσει το κέρδος της ή κάνοντας δημόσιες ανακοινώσεις σχετικά με τη σκοπιμότητα μείωσης της παραγωγής, ενθαρρύνοντας έτσι κάθε μία από τις επιχειρήσεις υπό κοινή ιδιοκτησία να λάβει παράλληλα μέτρα για τη μείωση της παραγωγής της<sup>259</sup>. Στο πλαίσιο που οι παραπάνω πρακτικές ενδέχεται να εμπίπτουν στα πεδία εφαρμογής των άρθρων 1 ή 2 ν. 3959 ή/και των άρθρων 101 και 102 ΣΛΕΕ, δεν δύνανται να αποτελέσουν μέρος μίας διαδικασίας υπό το άρθρο 11 ν. 3959/2011. Υπάρχουν όμως περιπτώσεις όπου τα αποτελέσματα συντονισμού επέρχονται λόγω των δομικών χαρακτηριστικών της αγοράς σε συνδυασμό με την κοινή ιδιοκτησία και το γενικότερο πλαίσιο της εταιρικής διακυβέρνησης, εν προκειμένω, και οι οποίες λόγω της ερμηνείας της έννοιας της σύμπραξης στο δίκαιο ανταγωνισμού δεν είναι εύκολο να στοιχειοθετηθεί παράβαση των άρθρων 1 ν. 3959/2011 ή/και 101 ΣΛΕΕ. Αυτές είναι και οι περιπτώσεις συντονισμένων αποτελεσμάτων που δύνανται να χρήζουν της εφαρμογής του άρθρου 11 ν. 3959/2011.

- 256.** Είναι γνωστό ότι στη σιωπηρή σύμπραξη / μη συνεργασιακή συμπαιγνία που προκαλείται από τη δυναμική (επαναλαμβανόμενη) αλληλεπίδραση, οι επιχειρήσεις μπορούν να διατηρούν τις τιμές σε υψηλότερα της ισορροπίας επίπεδα, μέσω i) συντονισμού σε υψηλότερες τιμές / χαμηλότερη παραγωγή, και ii) σιωπηρής συμπαιγνίας ότι οποιαδήποτε παρέκκλιση από τη συμπαιγνία θα προκαλέσει κάποια τιμωρία (βλ. Green και Porter, 1984<sup>260</sup>, καθώς και Ivaldi και λοιποί, 2003<sup>261</sup> για εκτενέστερη περίληψη). Μία επιχείρηση η οποία εξετάζει την απόφασή της είτε να επιμείνει σε μία στρατηγική συμπαιγνίας είτε να αποκλίνει, πρέπει να υποθέσει ότι η διατήρηση της τιμής συμπαιγνίας θα της επιτρέψει να λάβει το μερίδιό της από τα κέρδη της συμπαιγνίας στο μέλλον. Τυχόν απόκλιση από τη στρατηγική συμπαιγνίας θα επιτρέψει στην επιχείρηση να καρπωθεί μεγαλύτερο κέρδος στην τρέχουσα περίοδο, αλλά θα οδηγήσει σε αντίδραση από τους ανταγωνιστές της, και επομένως, σε κανονικά ή περιορισμένα κέρδη στο μέλλον. Συνεπώς, η ικανότητα συμπαιγνίας εξαρτάται από τη σχετική βαρύτητα των κερδών της τρέχουσας περιόδου, συγκριτικά με τα κέρδη των επόμενων περιόδων στην αντικειμενική συνάρτηση της επιχείρησης, όπως αντικατοπτρίζεται

<sup>259</sup> C. Scott Hemphill & M. Kahan, *The Strategies of Anticompetitive Common Ownership*, (2020) 129 *The Yale Law Journal* 1392, 1402.

<sup>260</sup> Green, Edward J., and Robert H. Porter. "Noncooperative collusion under imperfect price information." *Econometrica: Journal of the Econometric Society* (1984): 87-100.

<sup>261</sup> 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.

στον συντελεστή προεξόφλησής της. Η συμπαιγνία διατηρείται εάν και μόνο εάν οι επιχειρήσεις σταθμίζουν επαρκώς τα μελλοντικά τους κέρδη, δηλ. εάν ο συντελεστής προεξόφλησής τους δεν είναι πολύ μικρός. Εάν αντίθετα ο συντελεστής προεξόφλησης είναι κάτω από αυτό το επίπεδο, καμία συμπαιγνίας δεν μπορεί να διατηρηθεί: ο ανταγωνισμός οδηγεί τις επιχειρήσεις να τιμολογούν στο κόστος σε κάθε περίοδο. Όπως αναγνωρίζουν οι Motta και Peitz στη μελέτη τους για την Ευρωπαϊκή Επιτροπή,

*«(η) διασταυρούμενη ιδιοκτησία και η κοινή ιδιοκτησία μπορεί να προκαλέσουν ανησυχίες για δύο λόγους: μπορεί να δημιουργηθούν δίαυλοι επικοινωνίας μεταξύ των εταιρειών και, ακόμη και αν δεν υπάρχει επικοινωνία, επηρεάζονται τα κίνητρα απόκλισης. Στην τελευταία περίπτωση, η αλληλεπίδραση μεταξύ της δομής ιδιοκτησίας και της δομής απόκλισης είναι πολύπλοκη. Ωστόσο, ακόμη και εκεί, η σιωπηρή συμπαιγνία μπορεί να είναι ευκολότερο να διατηρηθεί παρουσία διασταυρούμενης ιδιοκτησίας και κοινής ιδιοκτησίας»<sup>262</sup>.*

- 257.** Αναφορικά δε με τους παράγοντες που διευκολύνουν ή εμποδίζουν τη σιωπηρή συμπαιγνία / μη συνεργασιακή συμπαιγνία που προκαλείται από τη δυναμική (επαναλαμβανόμενη) αλληλεπίδραση και τη σχέση τους με την κοινή ιδιοκτησία, λεκτέα είναι τα εξής:

*Κερδοφορία*

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

<sup>262</sup> M. Motta & M. Peitz, Intervention Triggers and Underlying Theories of Harm, Expert advice for the Impact Assessment of a New Competition Tool , European Commission, (2020), <https://competition-policy.ec.europa.eu/system/files/2021-03/kd0420575enn.pdf> , 49-50 («Cross-ownership and common ownership may increase collusive concerns for two reasons: communication channels between firms may be established and, even absent any communication, deviation incentives are affected. In the latter case, the interaction between ownership structure and deviation structure is complex. However, even there, tacit collusion may be easier to sustain in the presence of cross ownership and common ownership»).

- 260.** Ο Malueg (1992<sup>263</sup>) δείχνει ότι μία διασταυρούμενη συμμετοχή μπορεί είτε να μειώσει είτε να αυξήσει την πιθανότητα σιωπηρής συμπαιγνίας / μη συνεργασιακή συμπαιγνίας. Η απόκλιση από μία καρτελική συμπεριφορά είναι λιγότερο επικερδής για μία επιχείρηση που κατέχει μετοχές σε ανταγωνιστή της, ωστόσο επίσης ο «ηπιότερος» ανταγωνισμός συνεπάγεται «ηπιότερη» μακροχρόνια «τιμωρία». Το καθαρό αποτέλεσμα των δύο επιπτώσεων, εξαρτάται από την υπόθεση που γίνεται για το σχήμα της καμπύλης ζήτησης. Άλλες μελέτες αναφέρουν ότι η πιο αποτελεσματική επιχείρηση στον κλάδο επενδύει στον πιο αποδοτικό αντίπαλό της, τόσο επειδή αυτός είναι ο πιο αποτελεσματικός τρόπος για την προώθηση της σιωπηρής συμπαιγνίας όσο και επειδή μια τέτοια επένδυση οδηγεί σε μια συμπαιγνιακή τιμή που είναι πιο κοντά στην πιο αποτελεσματική μονοπωλιακή τιμή της επιχείρησης<sup>264</sup>.
- 261.** Οι Brito και άλλοι (2018<sup>265</sup>) προτείνουν μία μεθοδολογία για την αξιολόγηση των συντονισμένων αποτελεσμάτων της μερικής οριζόντιας ιδιοκτησίας. Τονίζουν ωστόσο την ανάγκη για μία δομημένη εμπειρική μεθοδολογία για τη μελέτη των εν λόγω αποτελεσμάτων. Η ίδια ανάγκη υπάρχει και για τα αποτελέσματα της κοινής ιδιοκτησίας.

*Μέγεθος αγοράς / πολυπλοκότητα / ασυμμετρία*

- 262.** Όσο μεγαλύτερος είναι ο αριθμός των ανταγωνιστών, όσο μεγαλύτερη είναι περιπλοκότητα των αγορών και η ασυμμετρία (π.χ. στα μερίδια αγοράς) τόσο λιγότερο πιθανό είναι ότι μία σιωπηρή συμπαιγνία θα προκύψει και θα είναι διατηρήσιμη<sup>266</sup>. Για παράδειγμα, οι ασυμμετρίες στα μερίδια αγοράς, μπορεί να οφείλονται σε πιο θεμελιώδεις ασυμμετρίες στο κόστος, που καθιστούν τον συντονισμό στην ίδια τιμή πιο δύσκολο (βλ. π.χ. Harrington, 1989<sup>267</sup>, Lambson, 1994<sup>268</sup>). Δεν είναι ευκρινές σε ποιο βαθμό, αυτές οι ασυμμετρίες στο επίπεδο της αγοράς, μεταφράζονται σε προτιμήσεις στο επίπεδο επιχειρήσεων με κοινή συμμετοχή, και ομοίως δεν είναι ευκρινές, εάν η ασυμμετρία στο επίπεδο των κοινών συμμετοχών (π.χ. διαφορετικό μέγεθος και διαφορετικά χαρτοφυλάκια) μεταφράζονται σε κίνητρα στο επίπεδο των επιχειρήσεων.

*Διαφάνεια*

<sup>263</sup> Malueg, David A. "Collusive behavior and partial ownership of rivals." *International Journal of Industrial Organization* 10, no. 1 (1992): 27-34.

<sup>264</sup> David Gilo, Yossi Moshe, Yossi Spiegel, Partial cross ownership and tacit collusion, (2006) 37(1) *The Rand Journal of Economics* 81.

<sup>265</sup> Brito, Duarte, Ricardo Ribeiro, and Helder Vasconcelos. "Quantifying the coordinated effects of partial horizontal acquisitions." *European Economic Review* (2018).

<sup>266</sup> Η πολλαπλή ισορροπία στις αγορές που χαρακτηρίζεται από ασυμμετρία (δηλ. επιχειρήσεις που αντιμετωπίζουν διαφορετικά οριακά κόστη, και διαφορετικά επίπεδα κοινής συμμετοχής) εγείρει το ερώτημα αν οι επιχειρήσεις μπορούν στην πράξη να συντονιστούν σε μια ενιαία ισορροπία και να διατηρήσουν αυτήν την ισορροπία σε μια αγορά με θόρυβο και ατελή πληροφόρηση (δηλ. όπου οι επιχειρήσεις δεν μπορούν να παρατηρήσουν απευθείας την παραγωγή της άλλης ή τις τιμές, αλλά μπορούν μόνο να το συνάγουν από το αποτέλεσμα της αγοράς). Η θεωρία προβλέπει το ενδεχόμενο των συμπραξιακών αποτελεσμάτων, αλλά δεν προσδιορίζει ποια θα προκύψουν (Tirole, 1988).

<sup>267</sup> Harrington Jr, Joseph E. "Collusion among asymmetric firms: The case of different discount factors." *International Journal of Industrial Organization* 7, no. 2 (1989): 289-307.

<sup>268</sup> Lambson, Val Eugene. "Some results on optimal penal codes in asymmetric Bertrand supergames." *Journal of Economic Theory* 62, no. 2 (1994): 444-468.

- 263.** Τα υποδείγματα της σιωπηρής σύμπραξης συχνά υιοθετούν την (σχετικά ρεαλιστική) υπόθεση ότι οι αντίπαλες επιχειρήσεις λειτουργούν σε περιβάλλον ατελούς πληροφόρησης: παρατηρούν τις πληροφορίες η μία για τις ενέργειες της άλλης, αλλά αυτές οι πληροφορίες είναι «θορυβώδεις» (noisy). Σημειωτέον ότι οι επιχειρήσεις δεν παρατηρούν τα κόστη και την παραγωγή των ανταγωνιστών τους απευθείας, στον βαθμό που μπορούν να ανατρέξουν σε διαθέσιμα στοιχεία από την αγορά. Ένα εύλογο εμπειρικό παράδειγμα, αποτελεί η υπόθεση ότι υπάρχει ένα υπόδειγμα το οποίο επιτρέπει την ατελή πληροφόρηση/παρακολούθηση, έτσι ώστε οι επιχειρήσεις να παρατηρούν την παραγωγή των ανταγωνιστών τους, αλλά με «θόρυβο» (βλ. Abreu, Pearce, και Stacchetti, 1986<sup>269</sup>; 1990<sup>270</sup>, για τις τεχνικές λεπτομέρειες του εν λόγω υποδείγματος).
- 264.** Όταν η επιχείρηση απολαμβάνει μικρότερα κέρδη από τα αναμενόμενα, δεν γνωρίζει απαραίτητα εάν α) το σοκ της αγοράς (θόρυβος) είναι εκτός του ελέγχου των ανταγωνιστών, β) οι ανταγωνιστές εκτίμησαν λανθασμένα τη φύση της συμφωνίας (δηλ. σε ποιο επίπεδο ισορροπίας βρίσκεται ο συντονισμός), γ) αποτελεί αποδεικτικό στοιχείο της παρέκκλισης των αντιπάλων από τη συμφωνία σύμπραξης. Εάν η αγορά είναι «θορυβώδης», οι επιχειρήσεις πρέπει να θέσουν ένα υψηλό επίπεδο για τις αποδείξεις παρακολουθούν (π.χ. επίπεδο μείωσης τιμών) ώστε να ενεργοποιηθεί η «τιμωρία». Αυτό μειώνει τα κέρδη σύμπραξης και συνεπώς την καθιστά λιγότερο ελκυστική.
- 265.** Η κοινή συμμετοχή μπορεί δυνητικά να ενισχύσει τη διαφάνεια στην αγορά. Οι κοινοί μέτοχοι, μπορούν σε έναν βαθμό, να παρακολουθούν τη στρατηγική και το αποτέλεσμα της εκάστοτε επιχείρησης που επενδύουν. Αυτό, με τη σειρά του, μπορεί να επιτρέψει χαμηλότερο επίπεδο ενεργοποίησης (trigger) και να αυξήσει την ελκυστικότητα της συμπαιγνίας είτε με την άλλη επιχείρηση υπό κοινή ιδιοκτησία ή με τους άλλους παίκτες στην σχετική αγορά. Η έλλειψη διαφάνειας στις τιμές και στις πωλήσεις δεν εμποδίζουν εντελώς τη σύμπραξη, αλλά καθιστά πιο δύσκολη τη διατήρησή της (βλ. Green και Porter, 1984<sup>271</sup>; Abreu, Pearce and Stachetti, 1985<sup>272</sup>; καθώς και για μία λεπτομερή περίληψη δείτε Ivaldi et al., 2003<sup>273</sup>).
- 266.** Τέλος, η εμπειρική έρευνα δείχνει ότι η επικοινωνία ή διάχυση της πληροφόρησης ευνοεί τις επιχειρήσεις στον συντονισμό τους σχετικά με συστήματα τιμολόγησης με συμπαιγνία και χρησιμοποιείται επίσης για τη διαμεσολάβηση των συγκρούσεων. Ο Elhauge<sup>274</sup> αναφέρει επίσης ότι οι θεσμικοί επενδυτές μπορούν να συζητήσουν την εταιρική στρατηγική με τη

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

<sup>270</sup> 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.

<sup>271</sup> Green, Edward J., and Robert H. Porter. "Noncooperative collusion under imperfect price information." *Econometrica: Journal of the Econometric Society* (1984): 87-100.

<sup>272</sup> Abreu, Dilip, David Pearce, and Ennio Stacchetti. "Optimal cartel equilibria with imperfect monitoring." *Journal of Economic Theory* 39, no. 1 (1986): 251-269.

<sup>273</sup> 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.

<sup>274</sup> Einer Elhauge, 'The Causal Mechanisms of Horizontal Shareholding' (2021) 82(2) *Ohio State Law Journal* 1.

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

- 267.** Επίσης, σημειώνεται ότι οι βιομηχανίες συνεχίζουν να συνεργάζονται επιτυχώς και μετά τη διακοπή της προηγούμενης επικοινωνίας (Fonseca και Normann, 2012)<sup>275</sup> κάτι το οποίο είναι ιδιαίτερα σημαντικό σε αγορές/κλάδους με πρότερο ιστορικό καρτελοποίησης, όπως ο εξεταζόμενος.

*Δομικοί δεσμοί / πολλαπλές αγορές*

- 268.** Οι δομικοί δεσμοί, όπως η κοινή ιδιοκτησία, μπορούν να διευκολύνουν τη συμπαιγνία μέσω της μείωσης των κερδών από υποτιμολογήσεις και μέσω της δημιουργίας περισσότερων επιλογών για τιμωρία. Οι He και Huang (2017)<sup>276</sup> δείχνουν ότι η θεσμική διασταυρούμενη ιδιοκτησία εταιρειών του ίδιου κλάδου διευκολύνει τις ρητές μορφές συνεργασίας στην προϊοντική αγορά, όπως στην περίπτωση κοινών επιχειρήσεων εντός του κλάδου, στρατηγικές συμμαχίες ή εξαγορές εντός του κλάδου. Οι Gilo και άλλοι (2006)<sup>277</sup> δείχνουν ότι η μερική διασταυρούμενη ιδιοκτησία μειώνει τα κέρδη από την απόκλιση από την ισορροπία σύμπραξης, δεδομένης μιας επαρκώς μακροπρόθεσμης αλληλεπίδρασης και των επαρκώς μακροπρόθεσμων παικτών.
- 269.** Οι επιχειρήσεις που δραστηριοποιούνται σε πολλές αγορές, όπως συμβαίνει με τις συγκεκριμένες επιχειρήσεις στον κατασκευαστικό κλάδο, μπορούν επίσης να διατηρήσουν τη συμπαιγνία πιο εύκολα. Οι Bernheim και Whinston (1990)<sup>278</sup> διαμόρφωσαν ένα μηχανισμό για αυτό το αποτέλεσμα μέσω της μεγαλύτερης συχνότητας αλληλεπίδρασης και μέσω της άμβλυνσης των ασυμμετριών μεταξύ των επιχειρήσεων. Για παράδειγμα, εάν η επιχείρηση Α διαθέτει ένα ανταγωνιστικό πλεονέκτημα σε μία αγορά, ενώ η επιχείρηση Β σε μία άλλη, αυτό οδηγεί σε μεγαλύτερη συμμετρία συνολικά. Επιπλέον, οι πολλές αγορές επιτρέπουν τις ελκυστικά απλές στρατηγικές συμπαιγνίας με αξιόπιστες ποινές (Sorenson,

<sup>275</sup> Fonseca, Miguel A., and Hans-Theo Normann. "Explicit vs. tacit collusion—The impact of communication in oligopoly experiments." *European Economic Review* 56, no. 8 (2012): 1759-1772.

<sup>276</sup> 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.

<sup>277</sup> Gilo, David, Yossi Moshe, and Yossi Spiegel. "Partial cross ownership and tacit collusion." *The RAND Journal of Economics* 37, no. 1 (2006): 81-99.

<sup>278</sup> Bernheim, B. Douglas, and Michael D. Whinston. "Multimarket contact and collusive behavior." *The RAND Journal of Economics* (1990): 1-26.

2007<sup>279</sup>). Συνεπώς, για την κοινή συμμετοχή, η μείωση της ασυμμετρίας και της αξιοπιστίας στην επιβολή «τιμωρίας» μπορεί να προκύψει εύλογα το γεγονός ότι ο κοινός επενδυτής επενδύει από τα ίδια κεφάλαια σε πολλές επιχειρήσεις στην αγορά.

- 270.** Συμπερασματικά, το θεωρητικό πλαίσιο για τη σιωπηρή συμπαιγνία λαμβάνει κυρίως υπόψη του τα αποτελέσματα της διασταυρούμενης ιδιοκτησίας. Εντούτοις, όπως προτείνουν οι Ezrachi και Gilo (2006)<sup>280</sup>, «(ό)ταν ο ελέγχων μέτοχος μιας επιχείρησης επενδύει στον ανταγωνιστή αυτής, οι πιθανές μονομερείς και συντονισμένες αντι-ανταγωνιστικές επιπτώσεις είναι παρόμοιες με αυτές που αφορούν παθητικές επενδύσεις μεταξύ των ίδιων των αντιπάλων. Δεδομένου ότι ο ελέγχων μέτοχος ταυτίζεται εν μέρει με τα κέρδη και τις ζημίες της αντίπαλης εταιρείας, ο ελέγχων μέτοχος τείνει να κάνει τη δική του εταιρεία να ανταγωνίζεται λιγότερο έντονα».
- 271.** Το παραπάνω θεωρητικό πλαίσιο υποστηρίζει ότι η κοινή συμμετοχή επίσης ενδέχεται να διευκολύνει την σιωπηρή σύμπραξη. Υποθέτοντας ότι όλα τα υπόλοιπα είναι ίσα, οι επιχειρήσεις δύνανται να ενεργούν περισσότερο συνεργατικά σε λιγότερο θορυβώδες περιβάλλον. Εάν η κοινή συμμετοχή επιτρέπει ακριβέστερη παρακολούθηση των αντιπάλων, αυτό μπορεί να αυξήσει το επίπεδο της σιωπηρής συμπαιγνίας στην αγορά μειώνοντας το κόστος παρακολούθησης και αυξάνοντας τα συμπαιγνιακά κέρδη μειώνοντας το όριο που προκαλεί την τιμωρία. Από την άλλη πλευρά, η κοινή ιδιοκτησία εισάγει επιπρόσθετη πολυπλοκότητα και ασυμμετρία που ενδέχεται σε ορισμένες περιπτώσεις να εμποδίσει τη συμπαιγνία. Το συνολικό αποτέλεσμα θα πρέπει να αξιολογείται κατά περίπτωση.

#### *Συζήτηση*

- 272.** Οι Αρχές Ανταγωνισμού διακρίνουν μεταξύ του συνειδητού παραλληλισμού και της σιωπηρής συμπαιγνίας εξετάζοντας εάν υφίσταται ανταλλαγή πληροφοριών μεταξύ των επιχειρήσεων και εάν αυτές ενημερώνουν εκ των προτέρων η μία την άλλη για τις αλλαγές των τιμών. Όπως προαναφέρθηκε, η μεγαλύτερη διαφάνεια στην πληροφόρηση αποτελεί έναν από τους παράγοντες που ενδέχεται να υφίσταται στις περιπτώσεις όπου υπάρχει υψηλή συγκέντρωση κοινής συμμετοχής. Οι Ginsburg και Clovers (2018)<sup>281</sup> αναφέρουν ότι «(η) κοινή συμμετοχή από μόνη της δεν διευκολύνει τη συμπαιγνία. Αντίθετα, στη χειρότερη περίπτωση μπορεί να διευκολύνει πρακτικές οι οποίες αποτελούν οι ίδιες διευκολυντικές πρακτικές, όπως οι ανταλλαγές πληροφοριών».
- 273.** Εντούτοις, σημειώνεται από τη θεωρία<sup>282</sup> ότι στρατηγικές ή συντονισμένες επιπτώσεις μπορεί επίσης να προκύψουν από απλές χρηματοοικονομικές επενδύσεις χωρίς επιπλέον έλεγχο ή ρητή ανταλλαγή πληροφοριών. Αναφορικά με τις στρατηγικές επιπτώσεις, αυτό συμβαίνει καθώς οι μη-ελέγχουσες αποκτήσεις συμμετοχών στην πρώτη περίοδο ενός παιχνιδιού (με

<sup>279</sup> Sorenson, Timothy L. "Credible collusion in multimarket oligopoly." *Managerial and Decision Economics* 28, no. 2 (2007): 115-128.

<sup>280</sup> Ariel Ezrachi and David Gilo, *EC Competition Law and the Regulation of Passive Investments among Competitors*, (2006) 26(2) *Oxford Journal of Legal Studies* 327

<sup>281</sup> Ginsburg, Douglas H., and Keith Klovers. "Common sense about common ownership." (2018).

<sup>282</sup> A. Tzanaki, *Varieties and Mechanisms of Common Ownership: A Calibration Exercise for Competition Policy*.

πολλές περιόδους), ο αποκτών μεταβάλλει τη δομή των κινήτρων του, που ενδέχεται σε επόμενες περιόδους να επηρεάσουν την (αντί)δράση του αντιπάλου. Η απόκτηση ουσιαστικά, με ένα κόστος, μετατοπίζει τη συνάρτηση αντίδρασης του εν μέρει ιδιοκτήτη στο μέλλον και επηρεάζει έμμεσα τις στρατηγικές αντιδράσεις του αντιπάλου, χωρίς ωστόσο να επηρεάζει άμεσα το κέρδος ή την αντικειμενική συνάρτησή του, δηλ. δεν μεταβάλλει τα κίνητρα ή τις ευκαιρίες του (που μπορεί να προκύψουν στην περίπτωση ελέγχου). Σε ένα τέτοιο σενάριο ενός στρατηγικού, ολιγοπωλιακού περιβάλλοντος με επαναλαμβανόμενη αλληλεπίδραση μεταξύ των αντιπάλων σε ένα μη συνεργατικό παιχνίδι, όπου η ιστορία έχει σημασία, η επένδυση έχει «αξία δέσμευσης» και λειτουργεί ως «μη ανακτήσιμο κόστος» που είναι προς όφελος του αγοραστή και «προπληρώνει».

**274.** Γενικότερα, τα στρατηγικά κίνητρα των επιχειρήσεων σε τέτοιους «αυτο-χειρισμούς» (κίνητρα για υπερ- ή υπο-επενδύσεις) θα εξαρτηθούν σε μεγάλο βαθμό από τη φύση του ανταγωνισμού μεταξύ των αντιπάλων (π.χ. «στρατηγικά υποκατάστατα» ή «στρατηγικά συμπληρώματα»). Επομένως, όταν αποφασίζει το επίπεδο της επένδυσης, ο αποκτών θα υπολογίσει την οριακή επίπτωση (όφελος ή βλάβη) της «στρατηγικής» του επένδυσης στα κέρδη του, ενώ επίσης υπολογίζει την απάντηση «τακτικής» του αντιπάλου του στο μέλλον με δεδομένη το αυξημένο επίπεδο επένδυσής του. Εν συντομία, οι δεσμεύσεις σε πρώιμες ημερομηνίες «επηρεάζουν τον ανταγωνισμό που θα ακολουθήσει» και η στρατηγική συμπεριφορά δεν εξαρτάται από ένα «κανάλι ελέγχου». Φυσικά, τέτοιες επενδύσεις για να έχουν στρατηγική αξία πρέπει να είναι παρατηρήσιμες από τους αντιπάλους (αξιόπιστη επικοινωνία για την υποστήριξη στρατηγικών δεσμεύσεων), κάτι που γενικά ισχύει για τις εξαγορές μετοχών σε δημόσιες επιχειρήσεις<sup>283</sup>.

**275.** Παρόμοια στρατηγικά και επίσης συμπαιγνιακά αποτελέσματα μπορούν να δημιουργηθούν με τις μη ελέγχουσες συμμετοχές σε περίπτωση επαφής σε πολλές αγορές<sup>284</sup>. Από τη μία πλευρά, η απόκτηση μετοχών θα αυξήσει το βάρος που δίνει ο αποκτών στα κέρδη των αντιπάλων και έτσι ο αποκτών της μετοχής αυξάνει, χωρίς αμφιβολία, την ικανότητά του να συνεργάζεται. Από την άλλη πλευρά, η συμμετοχή (σε μικρό βαθμό) μειώνει το βάρος που δίνει ο στόχος στα δικά του κέρδη σε σχέση με τα κέρδη των ανταγωνιστών του στην αντικειμενική συνάρτηση της επιχείρησης (εκτός εάν η εξαγορά είναι εχθρική)<sup>285</sup>. Η μονομερής ανάλυση επιπτώσεων των μετοχών μειοψηφίας που παρέχουν επιρροή θα είναι επίσης σημαντική για την εκτίμηση της πιθανότητας θεωρητικών συντονισμένων επιπτώσεων βλάβης όταν ο συντονισμός είναι αποτέλεσμα (μερικού) συντονισμού μεταξύ των συνδεδεμένων επιχειρήσεων μόνο και όχι σε ολόκληρο τον κλάδο (στην περίπτωση αυτή

<sup>283</sup> See also, Carl Shapiro, 'Theories of Oligopoly Behavior' in Richard Schmalensee and Robert D Willig (eds), *Handbook of Industrial Organization*, vol 1 (Elsevier 1989) 381–389 .

<sup>284</sup> Jeremy I Bulow, John D Geanakoplos and Paul D Klemperer, 'Multimarket Oligopoly: Strategic Substitutes and Complements' (1985) 93 *Journal of Political Economy* 488. Philip M Parker and Lars-Hendrik Röller, 'Collusive Conduct in Duopolies: Multimarket Contact and Cross-Ownership in the Mobile Telephone Industry' (1997) 28 *The RAND Journal of Economics* 304.

<sup>285</sup> Tzanaki, *Varieties and Mechanisms of Common Ownership*.

οι συντονισμένες και μη συντονισμένες επιδράσεις είναι αμοιβαία αποκλειόμενες) επειδή οι ίδιοι παράγοντες επηρεάζουν την ανάλυση<sup>286</sup>.

- 276.** Συνοψίζοντας, τα κύρια ερωτήματα που τίθενται είναι (i) εάν οι κοινοί ιδιοκτήτες επωφελούνται κατά μέσο όρο, από συνθήκες μειωμένου ανταγωνισμού και συμπαιγνίας και (ii) εάν είναι δυνατόν για τους κοινούς ιδιοκτήτες να διευκολύνουν αυτό το αποτέλεσμα της αγοράς.
- 277.** Πρόσφατες μελέτες δείχνουν μια θετική σχέση μεταξύ της γνωστοποίησης πληροφοριών και της κοινής ιδιοκτησίας (δηλ., επενδυτές που κατέχουν μετοχές σε πολλές επιχειρήσεις που ανταγωνίζονται στην ίδια αγορά προϊόντων)<sup>287</sup>. Ωστόσο, ορισμένες πρόσφατες μελέτες απέδειξαν ότι οι επιχειρήσεις κοινής ιδιοκτησίας μπορούν να χρησιμοποιούν τη δημόσια γνωστοποίηση πληροφοριών ως μέσο διευκόλυνσης του συντονισμού και την παρακολούθηση της συμμόρφωσης με αντί-ανταγωνιστικές στρατηγικές. Οι κοινοί ιδιοκτήτες αναγνωρίζουν ότι η λήψη συντονισμένων αντι-ανταγωνιστικών ενεργειών μεταξύ κοινών εταιρειών μπορεί να οδηγήσει σε μεγαλύτερα κέρδη από τα διαθέσιμα, μεγιστοποιώντας τα μεμονωμένα κέρδη κάθε επιχείρησης. Οι διαχειριστές που υπόκεινται σε μεγαλύτερη κοινή συμμετοχή λαμβάνουν υπόψη τις κοινές προτιμήσεις ιδιοκτήτη και επιδιώκουν λιγότερο ανταγωνιστικά αποτελέσματα. Ενώ οι διαχειριστές μπορούν να επιδιώκονται μονομερώς σε αντι-ανταγωνιστική συμπεριφορά, η δυναμική γύρω από την κοινή ιδιοκτησία ενδέχεται επίσης να ενθαρρύνει τη συντονισμένη δράση μια και η κοινή ιδιοκτησία ευθυγραμμίζει τα συμφέροντα των ανταγωνιστικών επιχειρήσεων. Για να είναι αποτελεσματική η σύμπραξη, οι επιχειρήσεις πρέπει να είναι σε θέση να συντονίζονται και να παρακολουθούν άλλες εταιρείες για να διασφαλίσουν ότι δεν παρεκκλίνουν από αυτή. Δεδομένων των νομικών ανησυχιών, οι κοινοί ιδιοκτήτες είναι απίθανο να έχουν ρητά αυτές τις συνομιλίες και μπορούν αντίθετα να βασιστούν στη δημοσιοποίηση πληροφοριών στο πλαίσιο της κοινής ιδιοκτησίας για τον συντονισμό των τιμών και των εκροών και την παρακολούθηση των δραστηριοτήτων.
- 278.** Περαιτέρω, οι Rock και Rubinfeld υποστηρίζουν ότι οι συντονισμένες αντι-ανταγωνιστικές επιπτώσεις που προκύπτουν από χαμηλά επίπεδα κοινής ιδιοκτησίας μετοχών (λιγότερο από 15%) είναι εύλογες και επομένως η αυξημένη συγκέντρωση των μετοχών θα μπορούσε να καταστήσει τον συντονισμό της συμπεριφοράς μεταξύ των ανταγωνιστών ευκολότερο και αποτελεσματικότερο<sup>288</sup>. Ως εκ τούτου, αυτά τα πιθανά «συντονισμένα αποτελέσματα» απαιτούν αυξημένο έλεγχο. Συγκεκριμένα, η σιωπηρή συμπαιγνία είναι πιο πιθανή, με αμετάβλητους τους άλλους παράγοντες, όσο πιο συμμετρικά είναι τα μερίδια αγοράς και όσο μεγαλύτερα είναι τα μερίδια των επιχειρήσεων υπό κοινή ιδιοκτησία. στη συγκεκριμένη

<sup>286</sup> Frank Maier-Rigaud, Ulrich Schwalbe and Felix Forster, 'The Role of Non-Coordinated Effects in the Assessment of Minority Shareholdings' (2016) 14 Zeitschrift für Wettbewerbsrecht 246, .

<sup>287</sup> Pawliczek, Andrea and Pawliczek, Andrea and Skinner, Ashley Nicole and Zechman, Sarah L. C., Facilitating Tacit Collusion: A New Perspective on Common Ownership and Voluntary Disclosure (May 3, 2019). Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3382324> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3382324>.

<sup>288</sup> E. Rock & D. Rubinfeld, Common Ownership and Coordinated Effects, (2020) 83 Antitrust law Journal 201, available at <https://lawcat.berkeley.edu/record/1174729> .

σχετική αγορά. Στην περίπτωση που εξετάζουμε οι δύο επιχειρήσεις με παρουσία του κοινού μετόχου είναι οι μεγαλύτερες στην αγορά με μερίδια που ξεπερνούν αυτά όλων των υπολοίπων επιχειρήσεων. Τα μερίδια αγοράς τους ξεπερνούν αυτά των ανταγωνιστών τους. Στο πλαίσιο της ασυμμετρίας αυτής, δύνανται να παρατηρηθούν και μη συντονισμένα αποτελέσματα σε επίπεδο αγοράς, όπως σημειώνει το παρακάτω υπόδειγμα.

#### **4.4. Υπαγωγή στη υπό κρίση περίπτωση για την κοινή ιδιοκτησία**

- 279.** Στην υπό εξέταση περίπτωση ερευνάται κατά πόσο οι πραγματικές περιστάσεις στον κλάδο των κατασκευών και οι έμμεσοι διαρθρωτικοί δεσμοί μεταξύ ανταγωνιστικών εταιρειών ιδίως 7<sup>ης</sup> τάξης ενδέχεται να συνάδουν με το γενικό πλαίσιο της προεκτεθείσας δικαιοοικονομικής θεωρητικής ανάλυσης περί κοινών οριζοντίων συμμετοχών.

##### **4.4.1. Δομικές συνθήκες του κλάδου και των επηρεαζόμενων αγορών**

- 280.** Κατ' αρχάς σημειώνεται ότι οι δομικές συνθήκες τουλάχιστον μίας από τις επιμέρους 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/υποκλάδους 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 μονομερή (ή συντονισμένα) αντιανταγωνιστικά αποτελέσματα είναι πιθανό και βάσιμο να προκύψουν σύμφωνα με τη θεωρία περί κοινών οριζοντίων συμμετοχών.
- 281.** 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 ΓΣ της 8<sup>ης</sup> 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.

**282.** 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 τουλάχιστον μέχρι τον Απρίλιο του 2021. Χαρακτηριστικά, και προς επίρρωση των ανωτέρω, πρέπει να σημειωθεί ότι σε 3 γενικές Συνελεύσεις της εταιρείας την περίοδο αύξησης της συμμετοχής της REGGEBORGH 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%. Στην τελευταία ΓΣ του Ομίλου ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ στις 28.06.2022 η εκπροσώπηση των μετόχων κυμάνθηκε και πάλι σε χαμηλά επίπεδα ήτοι στο 55,63% επί του συνόλου των μετόχων<sup>289</sup>. Υπενθυμίζεται άλλωστε ότι διαχρονικά η ΓΣ των μετόχων της ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ συγκεντρώνει χαμηλή εκπροσώπηση επί του συνόλου των μετόχων.

#### ΠΙΝΑΚΑΣ 14

ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ 2018-2022							
ΓΕΝΙΚΗ ΣΥΝΕΛΕΥΣΗ	ΤΑΚΤΙΚΗ	ΕΚΤΑΚΤΗ	ΕΚΤΑΚΤΗ	ΤΑΚΤΙΚΗ	ΤΑΚΤΙΚΗ	ΤΑΚΤΙΚΗ	ΜΕΣΟΣ ΟΡΟΣ 2018-2022
ΗΜΕΡΟΜΗΝΙΑ	27/6/2018	26/6/2019	9/12/2019	8/7/2020	1/7/2021	28/6/2022	
ΑΠΑΡΤΙΑ	<b>67,88%</b>	<b>72,80%</b>	<b>67,28%</b>	<b>62,40%</b>	<b>59,00%</b>	<b>55,63%</b>	<b>64,17%</b>
ΜΕΤΟΧΟΙ	161	155	133	142	141	129	

**283.** 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 [...], κάποια ειδικά και αποκλειστικά δικαιώματα, όπως π.χ. δικαιώματα αρνησικυρίας.

**284.** 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 προβλέψεις<sup>290</sup> 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

<sup>289</sup>Βλ <https://www.gekterna.com/el/investor-relations/corporate-announcements/press-releases?year=2022&pageNo=3>

<sup>290</sup>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](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)

Συμβούλιο της εταιρείας για κάποιον από τους μετόχους<sup>291</sup>. Παράλληλα, το ισχύον καταστατικό δεν εισάγει σχετική πρόβλεψη περί δυνατότητας απευθείας διορισμού κάποιων εκ των μελών του Διοικητικού Συμβουλίου της εταιρείας<sup>292</sup>.

- 285.** 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 εταιρείας<sup>293</sup>. Αναφορικά με το απαιτούμενο επίπεδο απαρτίας βάσει του νόμου και του ισχύοντος καταστατικού, αυτό ανέρχεται στο 20% του μετοχικού κεφαλαίου της εταιρείας<sup>294</sup>. Όπως και στην απαιτούμενη πλειοψηφία, ο κανόνας του 20% για την απαιτούμενη απαρτία ισχύει και για τις περιπτώσεις εκλογής νέων μελών του Διοικητικού Συμβουλίου.
- 286.** Μετά τη μείωση του ποσοστού επένδυσης της στη ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ, η REGGEBORGH εξακολουθεί την περίοδο λήψης της παρούσας να αποτελεί ένα σημαντικό 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 η REGGEBORGH αποτελεί την περίοδο λήψης της Απόφασης έναν από τους μεγαλύτερους μετόχους στην εν λόγω εταιρεία, ενώ ταυτόχρονα κατέχει δικαίωμα προαίρεσης αγοράς μετοχών (call option)<sup>295</sup> 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, μολονότι η ταυτότητα της εταιρείας όπου κατείχε σχετικό έλεγχο μπορεί να άλλαξε στην πορεία των εξελίξεων της μετοχικής τους σύνθεσης.
- 287.** 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 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

<sup>291</sup> Οπ.παρ. άρθρα 16 και 17 του Καταστατικού της Εταιρείας «ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ Α.Ε.»

<sup>292</sup> Οπ. παρ. άρθρο 7 του Καταστατικού της εταιρείας «ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ Α.Ε.»

<sup>293</sup> Οπ. παρ. άρθρο 12 του Καταστατικού της εταιρείας «ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ Α.Ε.»

<sup>294</sup> Οπ. παρ. άρθρο 12 του Καταστατικού της εταιρείας «ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ Α.Ε.»

<sup>295</sup> Η εν λόγω σύμβαση παρατάθηκε έως το Μάιο 2021.

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.

- 288.** Περαιτέρω, υπό την υπόθεση ότι η REGGEBORGH δύναται να 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 αντιανταγωνιστικά μονομερή κίνητρα και ως εκ τούτου πιθανά αρνητικά αποτελέσματα για τον ανταγωνισμό στην αγορά.
- 289.** 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 στις διάφορες επιμέρους αγορές όπου δραστηριοποιούνται (αγορά μεγάλων δημοσίων έργων, αγορά παραχωρήσεων και ΣΔΙΤ). 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.
- 290.** Σημειώνεται, ότι το ενδεχόμενο έμμεσου συντονισμού, ευδοκιμεί 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 ενός κοινού μετόχου, εν προκειμένω 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
- 291.** 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 διείσδυση 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.

- 292.** Σε κάθε περίπτωση, η ΕΑ εκτιμά ότι 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 Γενική Συνέλευση του Ομίλου που έλαβε χώρα στις 27/01/2021 αιτήθηκε και πέτυχε<sup>296</sup> την αντικατάσταση του Διοικητικού Συμβουλίου προτείνοντας συγκεκριμένους υποψηφίους ενώ όπως ειπώθηκε καταψήφισε την πρόταση της προηγούμενης διοίκησης για αύξηση μετοχικού κεφαλαίου για την αντιμετώπιση προβλημάτων ρευστότητας.
- 293.** Προκειμένου επομένως να αξιολογηθούν τα αποτελέσματα της ύπαρξης των κοινών μετόχων των δύο εταιριών, 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.
- 294.** 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 εταιριών της 6<sup>ης</sup> και 7<sup>ης</sup> τάξης και συνεπώς λαμβάνονται υπόψη για την εμπειρική ανάλυση όλοι οι διαγωνισμοί στους οποίους συμμετείχαν επιχειρήσεις της 6<sup>ης</sup> και 7<sup>ης</sup> τάξης. Ασφαλώς, σε περίπτωση που ληφθεί υπόψη ως ορισμός της αγοράς αυτή των μεγάλων δημοσίων έργων, όπου συμμετέχουν κυρίως εταιρείες της 7<sup>ης</sup> τάξης, αναλόγως αυτό θα επηρέαζε και τις επιπτώσεις στον ανταγωνισμό, οι οποίες αναμένεται να ήταν ακόμα πιο έντονες, λόγω της πιο έντονης ολιγοπωλιακής δομής της συγκεκριμένης αγοράς.
- 295.** Από τα προηγούμενα στάδια έρευνας της ΓΔΑ<sup>297</sup> αλλά κυρίως από τα δεδομένα που συλλέχθηκαν με τα ανωτέρω μετρά έρευνας, επιχειρήθηκε η ανάλυση και οι πραγματικές επιπτώσεις της κοινής συμμετοχής μετόχου σε δύο εκ των κυριωτέρων εταιριών του κατασκευαστικού κλάδου, έστω και με ποσοστό 3%, μέσω οικονομετρικής ανάλυσης. Εν προκειμένω η συμμετοχή της ολλανδικής εταιρείας Reggeborgh στο μετοχικό κεφάλαιο των εταιριών ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ και ΑΚΤΩΡ παρουσίασε σημαντική διακύμανση την περίοδο 2019-2022. Ακολουθεί πίνακας, στον οποίο περιλαμβάνονται κάποιες ημερομηνίες ορόσημο στην εξέλιξη της κοινής συμμετοχής.

Πίνακας 15

Περίοδος	2019- 17/4/2019	20/03/20	24/03/20	10/09/20	18/12/20	11/03/21	26/03/21	06/09/21	04/02/22
----------	--------------------	----------	----------	----------	----------	----------	----------	----------	----------

<sup>296</sup> 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 [...] των παρόντων μετόχων ενώ η πρόταση της Reggeborgh απέκτησε [...] των μετόχων εάν ληφθούν υπόψη όλες οι μετοχές της ΕΛΛΑΚΤΩΡ.

<sup>297</sup> βλ. 1<sup>ο</sup> και 2<sup>ο</sup> ενημερωτικό σημείωμα.

<b>Συμμετοχή Reggeborgh σε ΑΚΤΩΡ</b>	X< 5%	X< 5%	X< 5%	17,50%	25,16%	25,16%	29,85%	29,85%	31%
<b>Συμμετοχή Reggeborgh σε ΤΕΡΝΑ</b>	10,03% - > 28,6%	34,67%	25,11%	25,11%	25,11%	30,26%	12,10%	3,00%	3%

- 296.** Από τον ανωτέρω πίνακα προκύπτει ότι η επίμαχη περίοδος κατά την οποία κορυφώθηκε η παράλληλη συμμετοχή της Reggeborgh εκκινεί τον Σεπτέμβριο του 2020 και κορυφώνεται στο πρώτο δεκαήμερο του Μαρτίου 2021. Έκτοτε αρχίζει η σταδιακή αποεπένδυση της Reggeborgh από την ΤΕΡΝΑ η οποία εντέλει (έως και τη λήψη της παρούσας) κατέχει ποσοστό 3% στο μετοχικό της κεφάλαιο, ενώ η συμμετοχή της στην ΑΚΤΩΡ παρέμεινε σε υψηλά επίπεδα.
- 297.** Προκειμένου να διερευνηθούν οι πιθανές επιπτώσεις της κοινής ιδιοκτησίας στο κατασκευαστικό κλάδο και δη στα δημόσια έργα, η έρευνα εστίασε στις εταιρείες 7ης τάξης ΜΕΕΠ δεδομένου ότι, από προηγούμενες έρευνες της ΓΔΑ, το μερίδιο αγοράς των εν λόγω εταιριών στα δημόσια έργα, όπως έχει αναφερθεί ανωτέρω, είναι αρκετά υψηλό. Στην ακόλουθη ανάλυση προκειμένου να απεικονιστεί ορθότερα η συμπεριφορά κάθε κατασκευαστικής εταιρείας, υπό την επωνυμία της κάθε κατασκευαστικής εταιρείας έχουν ενοποιηθεί και οι λοιπές εταιρείες του εκάστοτε ομίλου (π.χ. υπό την επωνυμία ΑΚΤΩΡ έχουν ενοποιηθεί τα κατασκευαστικά έργα στα οποία συμμετείχαν οι εταιρείες ΑΚΤΩΡ ΠΑΡΑΧΩΡΗΣΕΙΣ, ΗΛΕΚΤΩΡ και ΤΟΜΗ ΑΒΕΤΕ κ.ο.κ.).
- 298.** Ως χρονικά διαστήματα άθροισης των προϋπολογισμών των κατασκευαστικών έργων προϋπολογισμού άνω των 5 εκατ. €, όπως αυτοί προσκομίστηκαν από τις αναφερόμενες εταιρείες<sup>298</sup>, ορίστηκαν:
- α) το διάστημα από 1/1/2019 έως 31/8/2020 διότι τη περίοδο αυτή η εταιρεία Reggeborgh είχε μειωτική συμμετοχή στην ΑΚΤΩΡ ενώ στη ΤΕΡΝΑ συμμετοχή άνω του 25%,
  - β) το διάστημα από 1/9/2020 έως 31/3/2021 διότι, από το Σεπτέμβριο του 2020 έως το Μάρτιο του 2021 η Reggeborgh αύξανε σταδιακά τη συμμετοχή της στο μετοχικό κεφάλαιο της ΑΚΤΩΡ φτάνοντας στο 29,85% ενώ διατηρούσε το ποσοστό συμμετοχής της στη ΤΕΡΝΑ εκκινώντας την αποεπένδυση από τα μέσα Μαρτίου 2021 και
  - γ) το διάστημα από 1/4/2021 έως τον Ιανουάριο 2022 (λόγω της εκκίνησης της έρευνας της ΓΔΑ) διότι, όπως προαναφέρθηκε, η ΤΕΡΝΑ από τα μέσα Μαρτίου 2021 εκκίνησε την αποεπένδυση της συμμετοχής της διατηρώντας έως σήμερα συμμετοχή περί του 3% του μετοχικού κεφαλαίου της εταιρείας.

#### 4.4.2. Πραγματικές επιπτώσεις - Συμμετοχή σε διαγωνισμούς

- 299.** Στον ακόλουθο πίνακα 16 παρουσιάζεται η ποσοστιαία συμμετοχή κάθε εταιρείας 7<sup>ης</sup> τάξης βάσει του αριθμού των έργων και του προϋπολογισμού αυτών αντίστοιχα.

<sup>298</sup> Βλ. υπ' αριθ.πρωτ. 1198/8.2.22, 1395/11.2.2022, 1329/11.2.2022, 1349/11.2.2022, 1369/11.2.2022, 1540/16.2.2022, 1600/18.2.2022, 1609/18.2.2022, 1656/21.2.2022, 1726/22.2.2022, 3313/6.4.2022, 3314/6.4.2022, 3315/6.4.2022, 3318/6.4.2022 και 3325/6.4.2022 απαντητικές επιστολές.

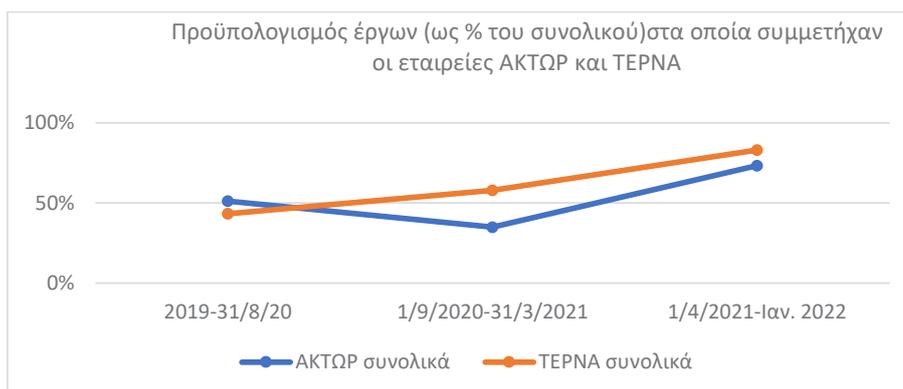
**Πίνακας 16**

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

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

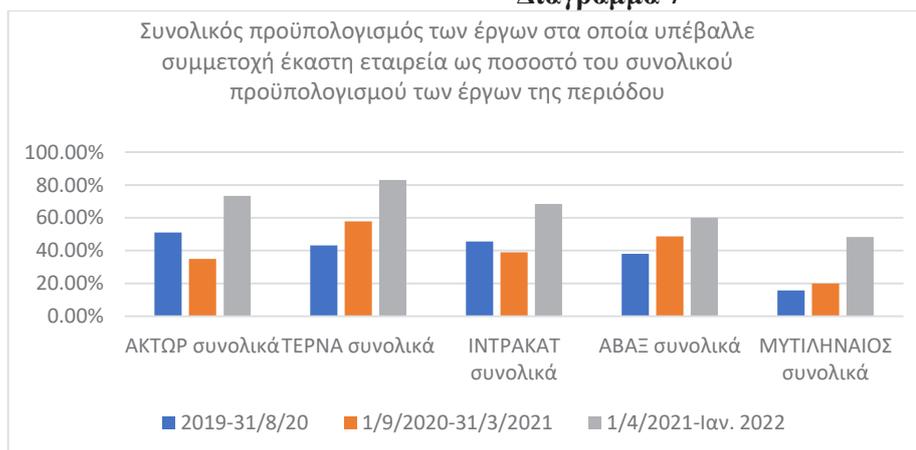
- 300.** Όπως προκύπτει από τους παραπάνω πίνακες και τα αντίστοιχα διαγράμματα, την πρώτη περίοδο η ΑΚΤΩΡ υπέβαλε προσφορά στο [...] των έργων που αντιστοιχούσε στο [...] του συνολικού προϋπολογισμού, ενώ αντίστοιχα η ΤΕΡΝΑ συμμετείχε στο [...] των έργων που αντιστοιχούσε στο [...] του συνολικού προϋπολογισμού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

**Διάγραμμα 6**



- 304.** Από το **Διάγραμμα 6** παρατηρείται ότι, στο χρονικό διάστημα της μέγιστης κοινής ιδιοκτησίας της Reggeborgh στις δύο κατασκευαστικές εταιρείες (1.9.20-31.3.21) το ποσοστό των προϋπολογισμών των έργων στα οποία η ΑΚΤΩΡ συμμετέχει στη διαγωνιστική διαδικασία βαίνει μειούμενο σε σχέση με τη προηγούμενη χρονική περίοδο. Αντιθέτως το ποσοστό της εταιρείας ΤΕΡΝΑ αυξάνεται. Εν συνεχεία και κατά το χρόνο έναρξης αποεπένδυσης της Reggeborgh από τη ΤΕΡΝΑ, η συμπεριφορά της ΑΚΤΩΡ μεταστρέφεται και κινείται αυξητικά όπως και της ΤΕΡΝΑ.
- 305.** Αναφορικά με τις λοιπές εταιρείες 7<sup>ης</sup> τάξης από το **Διάγραμμα 7** διαφαίνεται μια εντονότερη συμμετοχή τους στις διαγωνιστικές διαδικασίες (βάσει προϋπολογισμού) στην τρίτη περίοδο σε σημαντικά υψηλότερο ποσοστό σε σχέση με την δεύτερη περίοδο για το σύνολο αυτών, αλλά και σε σχέση με την πρώτη περίοδο για τις δύο από τις τρεις εταιρείες. Τα παραπάνω αποτελέσματα απεικονίζονται και στο **Διάγραμμα 7**, από το οποίο προκύπτει σαφώς ότι κατά την τρίτη περίοδο (τρίτη στήλη), περίοδο δημοπράτησης αρκετών και σημαντικών έργων, ο ανταγωνισμός μεταξύ όλων των εταιρειών 7<sup>ης</sup> τάξης βάσει του προϋπολογισμού των έργων εντείνεται σημαντικά.

**Διάγραμμα 7**



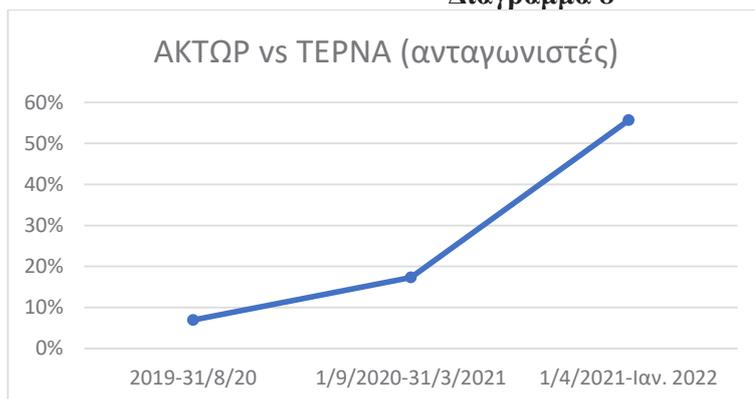
- 306.** Στον επόμενο πίνακα και στο διάγραμμα που ακολουθεί, παρουσιάζεται η εξέλιξη του ποσοστού προϋπολογισμού έργων στους ανωτέρω αναφερόμενους διαγωνισμούς, στους

οποίους οι εταιρείες ΑΚΤΩΡ και ΤΕΡΝΑ συμμετείχαν στη διαγωνιστική διαδικασία ως ανταγωνίστριες.

Πίνακας 17

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

Διάγραμμα 8



- 307.** Όπως προκύπτει από τον πίνακα, στο διάστημα της κοινής ιδιοκτησίας οι δύο εταιρείες ανταγωνίστηκαν μεταξύ τους μόλις στο [...] του προϋπολογισμού των έργων, ποσοστό το οποίο αυξάνεται στο [...] την τρίτη περίοδο, κατά την οποία η Reggeborg κατέχει ποσοστό ύψους 3% στην ΤΕΡΝΑ.
- 308.** Επικουρικά με τα ανωτέρω παρατίθεται ανάλυση του ίδιου δείγματος αλλά επί των προϋπολογισμών των «κερδισμένων» διαγωνισμών, δηλαδή των διαγωνισμών οι οποίοι έχουν κατακυρωθεί. Στους ακόλουθους πίνακες καθώς και στα αντίστοιχα διαγράμματα και για τις 3 οριοθετημένες περιόδους συγκρίνονται οι προϋπολογισμοί των έργων στα οποία αναδείχθηκε ανάδοχος η κάθε εταιρεία 7<sup>ης</sup> τάξης.
- 309.** Θα πρέπει να σημειωθεί ότι, το 100% του δείγματος είναι α) οι δημόσιοι διεθνείς μειοδοτικοί διαγωνισμοί με προϋπολογισμό άνω των 5.000.000€, β) τα ΣΔΙΤ και γ) οι διαγωνισμοί Παραχώρησης, όπου συμμετείχαν οι εταιρίες 7<sup>ης</sup> τάξης. Η διευκρίνιση αυτή κρίνεται απαραίτητη προκειμένου να γίνει κατανοητό ότι στο εξεταζόμενο δείγμα δεν περιλαμβάνονται διαγωνιστικές διαδικασίες όπου συμμετείχαν μόνο εταιρείες 6<sup>ης</sup> ή και κατώτερης τάξης ενώ δεν συμμετείχαν 7<sup>ης</sup> σ' αυτές. Το μερίδιο που αναφέρεται ως «Λοιπές Εταιρείες» αφορά τους προϋπολογισμούς των έργων στα οποία δεν επικράτησαν εταιρείες 7<sup>ης</sup> τάξης, αλλά κατώτερων τάξεων. Δεδομένου ότι η συμμετοχή σε μια διαγωνιστική διαδικασία σημαίνει δέσμευση πόρων τόσο υλικοτεχνικών όσο και οικονομικών για τη κάθε εταιρεία, στην ακόλουθη ανάλυση επιχειρείται να διαπιστωθεί η ανταγωνιστική πίεση που δέχθηκαν οι εταιρείες 7<sup>ης</sup> τάξης από τις λοιπές εταιρείες κατώτερων τάξεων.
- 310.** Στον επόμενο πίνακα παρουσιάζονται τα αθροίσματα προϋπολογισμών διαγωνισμών στους οποίους μειοδότησαν οι εταιρείες 7<sup>ης</sup> τάξης κατά τη πρώτη, προ κοινής ιδιοκτησίας περίοδο. Ανεξάρτητα από τη κατανομή των προϋπολογισμών μεταξύ των εταιρειών 7<sup>ης</sup> τάξης, παρατηρείται ότι οι λοιπές εταιρείες μειοδότησαν στο 57% του προϋπολογισμού των

δημοπρατούμενων έργων. Το μέγεθος αυτό καταδεικνύει ότι οι ανταγωνιστικές πιέσεις που ασκούνταν κατά τη περίοδο προ της κοινής ιδιοκτησίας από εταιρείες 6<sup>ης</sup> ή και κατώτερης τάξης ήταν αρκετά ισχυρές.

**Πίνακας 18**

Ποσοστό κατακυρωμένων διαγωνισμών ανά ανάδοχο (βάσει προϋπολογισμού σε €)

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

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

**Πίνακας 19**

Ποσοστό κατακυρωμένων διαγωνισμών ανά ανάδοχο (βάσει προϋπολογισμού σε €)

		1.9.20-31.3.21	%
1	AKTOR	[...]	[...]
2	GEK TERNA	[...]	[...]
3	AVAX	[...]	[...]
4	INTRAKAT	[...]	[...]
5	MYT	[...]	[...]
6	ΛΟΙΠΕΣ ΕΤΑΙΡΕΙΕΣ (όχι 7ης)	[...]	[...]
	<b>Σύνολο</b>	[...]	

- 312.** Στον επόμενο πίνακα παρουσιάζονται τα αθροίσματα προϋπολογισμών διαγωνισμών στους οποίους μειοδότησαν οι εταιρείες 7<sup>ης</sup> τάξης κατά τη τρίτη περίοδο, τη περίοδο αποεπένδυσης από τη κοινή ιδιοκτησία. Αυτό που παρατηρείται σ' αυτή τη περίοδο σε σχέση με τα ανωτέρω είναι ότι οι λοιπές εταιρείες μειοδότησαν στο 6% του προϋπολογισμού των κερδισμένων δημοπρατούμενων έργων. Το μέγεθος αυτό καταδεικνύει ότι η ανταγωνιστική πίεση που ασκούνταν κατά τη περίοδο αυτή από εταιρείες 6<sup>ης</sup> ή και κατώτερης τάξης συνέχισε να κινείται με φθίνοντα ρυθμό. Είναι σημαντικό να τονιστεί ότι στη συγκεκριμένη περίοδο, έχει ολοκληρωθεί η διαδικασία κατακύρωσης σε ανάδοχο μόλις του 10% των συνολικών έργων, γεγονός που καθιστά την ανάλυση μη συγκρίσιμη σε σχέση με τις άλλες δύο περιόδους, όπου τα αντίστοιχα ποσοστά είναι 66% και 62%.

### Πίνακας 20

Ποσοστό κατακυρωμένων διαγωνισμών ανά ανάδοχο (βάσει προϋπολογισμού σε €)

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

#### 4.4.3. Πραγματικές επιπτώσεις - Η υφιστάμενη κατάσταση στο καθεστώς ιδιοκτησίας των εταιρειών 7ης τάξης - Οικονομική Ανάλυση<sup>299</sup>

- 313.** Δεδομένου ότι ήδη έχει υπολογιστεί η πιθανή βλάβη στον ανταγωνισμό από την κοινή ιδιοκτησία κατά το 1<sup>ο</sup> σημείωμα της ΕΑ και ότι η ΕΛΛΑΚΤΩΡ και η ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ συμμετέχουν ήδη ως ανταγωνιστές σε πολλούς και μεγάλους διαγωνισμούς, η ακριβής ποσοτική διερεύνηση επιχειρείται να διερευνηθεί προκειμένου να εντοπισθεί η επίδραση της

<sup>299</sup> Βλ. Παράρτημα 3β - Bidding Analysis for the Construction Tenders Market - Επιστημονικός συνεργάτης Alina Velias.

- κοινής ιδιοκτησίας στην ανταγωνιστική ισχύς της ΕΛΛΑΚΤΩΡ στην παρούσα φάση της έρευνας.
- 314.** Για τους ανωτέρω λόγους επιχειρήθηκε ποσοτική ανάλυση των επιπτώσεων της κοινής ιδιοκτησίας στον ανταγωνισμό υπό τις συνθήκες που διαμορφώθηκαν **στις προσφερόμενες εκπτώσεις των κατασκευαστικών εταιρειών 7<sup>ης</sup> τάξης κατά τον Μάρτιο 2022**. Για τους σκοπούς της παρούσας ανάλυσης, όπως και στην ανωτέρω παρουσίαση, το χρονικό διάστημα της έρευνας χωρίστηκε σε τρεις περιόδους ενδιαφέροντος:
- I. 1.1.20-31.8.20 – το διάστημα που προηγείται της αύξησης της κοινής ιδιοκτησίας,
- II. 1.9.2020-31.3.2021 – το διάστημα της αυξημένης κοινής ιδιοκτησίας και
- III. 1.4.2021-01.01.2022 – το διάστημα της μειωμένης κοινής ιδιοκτησίας.
- 315.** Το πρώτο βήμα της ανάλυσης αντιμετωπίζει τα εξής δύο ερωτήματα στην περίοδο II όπου η κοινή ιδιοκτησία ήταν υψηλότερη, (i) είναι οι εκπτώσεις συνολικά χαμηλότερες και (ii) είναι χαμηλότερες οι εκπτώσεις των προσφορών στις οποίες κατοχυρώνονται οι διαγωνισμοί (winning bid offers);
- Επί των ερωτήσεων αυτών παρατηρείται ότι:
- Οι εκπτώσεις συνολικά μειώνονται στην περίοδο II σε σύγκριση με την περίοδο I (κατά περίπου 10-13%) και παραμένουν χαμηλές στην περίοδο III (11-14% χαμηλότερες από αυτές της περιόδου I).
- Οι εκπτώσεις των κερδισμένων προσφορών μειώνονται συνολικά στην περίοδο II σε σύγκριση με την περίοδο I (κατά 10% περίπου) και αυξάνονται ελαφρά ενώ παραμένουν χαμηλές την περίοδο III (6% κάτω από αυτές της περιόδου I).
- 316.** Στη συνέχεια της ποσοτικής ανάλυσης τέθηκε το ερώτημα σύγκρισης των εκπτώσεων των εταιρειών με κοινό μέτοχο, εάν δηλαδή οι περιπτώσεις όπου η ΕΛΛΑΚΤΩΡ έκανε προσφορά στον ίδιο διαγωνισμό με την ΤΕΡΝΑ σχετίζονται με χαμηλότερες εκπτώσεις, ανεξάρτητα από την περίοδο.
- 317.** Για την απάντηση σε αυτό το ερώτημα χρησιμοποιήθηκαν δύο εναλλακτικά ζεύγη ανταγωνιστών (placebo 1 ΕΛΛΑΚΤΩΡ-ΙΝΤΡΑΚΑΤ και placebo 2 ΕΛΛΑΚΤΩΡ-ΑΒΑΞ) με συμμετέχουσα πάντα την ΕΛΛΑΚΤΩΡ προκειμένου να υπάρχει συγκριτική βάση. Το αποτέλεσμα της εν λόγω άσκησης έδειξε ότι όταν η ΕΛΛΑΚΤΩΡ και η ΤΕΡΝΑ υποβάλουν προσφορά και οι δύο, αυξάνεται η έκπτωση της συνολικής προσφοράς αλλά ελαφρώς λιγότερο σε σύγκριση με τις περιπτώσεις των δύο placebo (7% έναντι 10-12%). Για τις προσφορές που επικράτησαν σε διαγωνισμούς δεν διαπιστώθηκε σημαντική διασύνδεση μεταξύ των ζευγών σύγκρισης.
- 318.** Το τρίτο ερώτημα που τέθηκε στην παρούσα ανάλυση σχετίζεται με το εάν οι εκπτώσεις διαφέρουν, τόσο μεταξύ των περιόδων όσο και όταν οι εταιρείες υποβάλλουν προσφορές σε ίδια έργα ή όχι.
- 319.** Στην περίοδο II, τόσο για τις συνολικές όσο και για τις νικητήριες προσφορές, οι προσφορές στα ίδια έργα από την ΕΛΛΑΚΤΩΡ και την ΤΕΡΝΑ σχετίζονται με μεγαλύτερη μείωση των εκπτώσεων (27-28%) συγκριτικά με μείωση 19% με το placebo 1 και καμία σημαντική μείωση συγκριτικά με το placebo 2.

**320.** Την περίοδο ΙΙΙ, η μείωση των εκπτώσεων συνεχίζει να συνδέεται με τις προσφορές των εταιρειών στα ίδια έργα δηλαδή, μείωση 22% στη συνολική έκπτωση προσφοράς και μείωση 31% στην έκπτωση κερδισμένης προσφοράς (σε προσφορές στα ίδια έργα από την ΕΛΛΑΚΤΩΡ και την ΤΕΡΝΑ). Αξιοσημείωτο είναι ότι παρόμοια μείωση παρατηρείται στην κοινή προσφορά των placebo (μείωση 19-23% στις συνολικές εκπτώσεις και στις εκπτώσεις κερδισμένων προσφορών).

Τέλος, διερευνήθηκε εάν οι εταιρείες είναι περισσότερο ή λιγότερο πιθανό να υποβάλουν προσφορά από κοινού ανάλογα με τη χρονική περίοδο και τον προϋπολογισμό του έργου. Επί αυτού παρατηρείται ότι ο μεγαλύτερος προϋπολογισμός καθιστά πιο πιθανή την κοινή υποβολή προσφορών ενώ δεν υπάρχει διαφορετική επίδραση του μεγέθους του προϋπολογισμού στη συμπεριφορά των εταιρειών μεταξύ των περιόδων. Για να ελεγχθεί η ευστάθεια (ευαισθησία) των οικονομετρικών ευρημάτων (robustness checks) χρησιμοποιήθηκε εναλλακτικά ο Poisson εκτιμητής ψευδο-μέγιστης πιθανοφάνειας (Pseudo-Maximum Likelihood Estimator, PPMLE).<sup>300</sup> Ο κύριος λόγος για τη χρήση του PPMLE δικαιολογείται από το γεγονός ότι η εξαρτημένη μεταβλητή (εκπτώσεις) εμφανίζει αριθμό μηδενικών τιμών που μπορεί να υποεκτιμήσουν τον εκτιμητή ελαχίστων τετραγώνων (OLS) και τον γενικευμένο Poisson εκτιμητή μέγιστης πιθανοφάνειας.<sup>301</sup> Ο εκτιμητής ψευδο-μέγιστης πιθανοφάνειας για τη συνάρτηση Poisson θεωρείται συχνά πιο αποτελεσματικός από τη μέθοδο των ελαχίστων τετραγώνων (Ordinary Least Squares, OLS) όταν η εξαρτημένη μεταβλητή είναι μετρητική (π.χ. μετρήσεις πλήθους ή συμβάντων). Αυτό οφείλεται στο γεγονός ότι ο εκτιμητής Poisson λαμβάνει υπόψη τη διακριτή φύση των δεδομένων και τη μη κανονικότητα της κατανομής τους, ενώ η μέθοδος OLS υποθέτει κανονική κατανομή των σφαλμάτων και συνεχή δεδομένα. Ειδικότερα, ο PPMLE επιτυγχάνει αμερόληπτες και συνεπείς εκτιμήσεις υπό την προϋπόθεση ότι η δομή της διακύμανσης είναι σωστά καθορισμένη. Από την άλλη πλευρά, η OLS μπορεί να οδηγήσει σε αναποτελεσματικές ή ακόμα και μεροληπτικές εκτιμήσεις όταν η διακύμανση των σφαλμάτων δεν είναι σταθερή (ετεροσκοδαστικότητα), ένα συχνό χαρακτηριστικό των δεδομένων πλήθους. Ως αποτέλεσμα, ο Poisson εκτιμητής θεωρείται καλύτερη επιλογή σε περιπτώσεις όπου η κατανομή Poisson περιγράφει επαρκώς τη διαδικασία δημιουργίας των δεδομένων όπως στην εν λόγω περίπτωση με τη μεταβλητή των εκπτώσεων (discount).

**321.** Η PPMLE θεωρείται μια αποτελεσματική τεχνική εκτίμησης που χρησιμοποιείται ευρέως σε υποδείγματα δεδομένων καταμέτρησης (count data models), όπως στην εν λόγω περίπτωση.<sup>302</sup> Ο PPMLE εκτιμητής προκύπτει από τη μεγιστοποίηση μιας συνάρτησης ψευδο-λογαριθμικής

<sup>300</sup> Η οικονομετρική ανάλυση PPMLE πραγματοποιήθηκε στο STATA ver.17 με τη χρήση της εντολής «*ppmlhdfc*», η οποία λαμβάνει υπόψη τις παλινδρομήσεις ψευδοπιθανοτήτων Poisson με πολλαπλά επίπεδα σταθερών επιδράσεων.

<sup>301</sup> Evenett, S., Jakubik, A., Martín, F., & Ruta, M. (2024). The return of industrial policy in data. *The World Economy*, 00, 1–27. <https://doi.org/10.1111/twec.13608>. Silva, S. & Tenreyro, S. (2011). Further simulation evidence on the performance of the Poisson pseudo-maximum likelihood estimator. *Economics Letters*, 112(2): 220-222.

<sup>302</sup> Correia, S., Guimarães, P & Zylkin, T. (2019). “Verifying the existence of maximum likelihood estimates for generalized linear models”, arXiv:1903.01633 και Correia, S., Guimarães, P & Zylkin, T. (2020). Fast Poisson estimation with high-dimensional fixed effects. *The Stata Journal*. 20(1):95-115. doi:10.1177/1536867X20909691.

- πιθανοφάνειας, η οποία βασίζεται στη συνάρτηση πιθανοφάνειας της κατανομής Poisson, αλλά αξιολογείται στις παρατηρούμενες μετρήσεις, αντιμετωπίζοντας τες ουσιαστικά σαν να ακολουθούσαν την κατανομή Poisson.
- 322.** Σε αντίθεση με τον τυπικό εκτιμητή μέγιστης πιθανοφάνειας, ο οποίος προϋποθέτει μια συγκεκριμένη κατανομή για την εξαρτημένη μεταβλητή, η PPMLE απαιτεί μόνο τον προσδιορισμό του υπό συνθήκη μέσου όρου. Αυτό το χαρακτηριστικό την καθιστά ιδιαίτερα χρήσιμη για υποδείγματα στα οποία τα δεδομένα μπορεί να είναι υπερβολικά διασκορπισμένα ή να παρουσιάζουν ετεροσκεδαστικότητα όπως συνήθως συμβαίνει σε διαστρωματικά δεδομένα (cross-section).
- 323.** Η ελκυστικότητα της PPMLE έγκειται στην ικανότητά της να παρέχει συνεπείς και ασυμπτωτικά κανονικές εκτιμήσεις ακόμη και όταν η πραγματική κατανομή αποκλίνει από την υπόθεση Poisson, εάν ο μέσος προσδιορίζεται σωστά.<sup>303</sup>
- 324.** Στον παρακάτω πίνακα, χρησιμοποιήθηκε ο λογάριθμος του αντίστροφου αριθμού των επιχειρήσεων (linvN) ως η βασική ανεξάρτητη μεταβλητή και οι εκπτώσεις (discount) ως η κύρια εξαρτημένη μεταβλητή. Σύμφωνα με την εκτιμώμενη σχέση, τα αποτελέσματα αποδεικνύουν μια αρνητική σχέση μεταξύ του αντίστροφου του αριθμού των επιχειρήσεων και της έκπτωσης, αποκαλύπτοντας ότι η αύξηση (μείωση) του αριθμού των πλειοδοτών αυξάνει (μειώνει) την έκπτωση όπως παρουσιάζεται και κατωτέρω από τους εμπειρογνώμονες (βλ. Παράρτημα 3α & 4).

PPML regression		No. of obs	=	777	
		Residual df	=	775	
		Wald chi2(1)	=	175.12	
Deviance	= 94.28234395	Prob > chi2	=	0.0000	
Log pseudolikelihood	= -442.6107073	Pseudo R2	=	0.0283	
discount	Coef.	Robust Std. Err.	z	P> z	[95% Conf. Interval]
linvN	-.4442632	.0335714	-13.23	0.000	-.510062 - .3784644
_cons	-2.053348	.0758005	-27.09	0.000	-2.201914 -1.904782

- 325.** Τα αποτελέσματα δεν αλλάζουν, όταν προστεθεί και δεύτερη ανεξάρτητη μεταβλητή όπως ο λογάριθμος του μεγέθους (lsize) των πλειοδοτών. Ειδικότερα, παρατηρείται ότι και με τον εκτιμητή PPMLE, η σχέση ανάμεσα στον αντίστροφο αριθμό των πλειοδοτών και την έκπτωση παραμένει αρνητική (-0,4584) και στατιστικά σημαντική.
- 326.** Με άλλα λόγια, ακόμα και μετά την επίδραση του (λογαρίθμου) του μεγέθους των πλειοδοτών, ο αριθμός των πλειοδοτών με την έκπτωση για τη συγκεκριμένη χρονική περίοδο ανάλυσης, εμφανίζει μια γραμμική (λογαριθμική) θετική σχέση. Με βάση τα ανωτέρω, προκύπτει ότι υπάρχουν αρνητικές επιπτώσεις ακόμα και με χαμηλή κοινή ιδιοκτησία (μικρότερη του 5%). Με άλλα λόγια ακόμη και μικρά ποσοστά κοινής ιδιοκτησίας μεταξύ συμμετεχόντων σε διαγωνισμούς του δημόσιου τομέα μπορούν να έχουν σημαντικές ποσοτικές επιπτώσεις στις

<sup>303</sup> Gourieroux, C., Monfort, A., & Trognon, A. (1984). Pseudo Maximum Likelihood Methods: Applications to Poisson Models. *Econometrica*, 52(3), 701-720.

προσφερόμενες εκπτώσεις. Αυτό όπως θα αναλυθεί και κατωτέρω, δύναται να οδηγήσει στην ύπαρξη αντι-ανταγωνιστικών πρακτικών στις συγκεκριμένες αγορές και κλάδους.

PPML regression		No. of obs	=	776	
		Residual df	=	773	
		Wald chi2(2)	=	184.16	
Deviance	=	93.68873732	Prob > chi2	=	0.0000
Log pseudolikelihood	=	-441.8156022	Pseudo R2	=	0.0289
discount	Coef.	Robust Std. Err.	z	P> z	[95% Conf. Interval]
linvN	-.4584273	.0337873	-13.57	0.000	-.5246492 - .3922054
lsize	-.0304182	.012721	-2.39	0.017	-.0553509 - .0054856
_cons	-1.665575	.1853218	-8.99	0.000	-2.028799 -1.302351

#### 4.4.4. Ανάλυση των θέσεων του εμπειρογνώμονα [...].

- 327.** Στο πλαίσιο της πρώτης αλλά και της δεύτερης δημόσιας διαβούλευσης η εταιρεία 2 ([...]) προχώρησε στην κατάθεση μελέτης εμπειρογνώμονα από τον [...] σχετικά με τις απόψεις της ΕΑ αναφορικά (i) με τη σύγχρονη βιβλιογραφία που αναφέρεται στα θέματα «κοινής ιδιοκτησίας», (ii) την υπαγωγή των 7ης τάξης κατασκευαστικών εταιρειών στην Ελλάδα στο πλαίσιο της «κοινής ιδιοκτησίας», και (iii) τον σχολιασμό επί της οικονομικής και οικονομετρικής έκθεσης των εμπειρογνώμόνων (τμήμα VI.3 της πρώτης έκθεσης Απόψεων της ΕΑ και παράρτημα 4). Ο [...] υποστηρίζει, μεταξύ άλλων<sup>304</sup>, ότι με βάση τη βιβλιογραφία, υπάρχουν τέσσερα κανάλια μέσω των οποίων η ύπαρξη της κοινής ιδιοκτησίας μειώνει τον ανταγωνισμό: (i) ψηφοφορία, (ii) φωνή, μέσω άμεσης επικοινωνίας με τη διοίκηση, (iii) τον τρόπο αποζημίωσης των γενικών διευθυντών, και (iv) παθητικότητα, δηλ. αποτυχία να ανταγωνισθεί επιθετικά. Εξετάζοντας αυτά τα κανάλια ένα προς ένα σε σχέση με την περίπτωση της επένδυσης της REGGEBORGH στη ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ και στην ΕΛΛΑΚΤΩΡ, διαπιστώνει ότι κανένα από αυτά δεν έχει τεκμηριωθεί επαρκώς. Για το λόγο αυτό πιστεύει ότι η ύπαρξη ενός μόνο (μειοψηφικού) επενδυτή σε δύο (από τις έξι) επιχειρήσεις της 7ης τάξης είναι λογικά και πρακτικά αδύνατο να δημιουργήσει εμπόδια στην λειτουργία του αποτελεσματικού ανταγωνισμού.
- 328.** Συναφώς, σύμφωνα με τον [...], η οικονομετρική ανάλυση της έκθεσης εμπειρογνώμονων είναι μια ντετερμινιστική ανάλυση (δηλαδή, δεδομένου ότι υπάρχει κοινή ιδιοκτησία, είναι αυτονόητο ότι μειώνεται ο ανταγωνισμός) και προσπάθεια να ποσοτικοποιηθεί η πιθανή επίδραση της κοινής ιδιοκτησίας, η οποία ωστόσο είναι γεμάτη λάθη και υπεραπλουστευμένες υποθέσεις. Ως εκ τούτου, δεν μπορεί να αποδείξει την έλλειψη συνθηκών αποτελεσματικού ανταγωνισμού στον κατασκευαστικό κλάδο, ούτε να αποτελέσει τη βάση για τη διαμόρφωση ή/και την υιοθέτηση οποιουδήποτε μέτρου παρέμβασης που αποσκοπεί στη δημιουργία

<sup>304</sup> Λεπτομερής παράθεση των θέσεων των εμπειρογνώμόνων Γκένακου και Schmaltz γίνεται στο Παράρτημα 7 της παρούσας.

- συνθηκών αποτελεσματικού ανταγωνισμού (ακόμα και με την υπόθεση ότι ήταν τεκμηριωμένα προβλήματα ανταγωνισμού σε αυτόν τον τομέα).
- 329.** Σε κάθε περίπτωση, ο [...] υποστηρίζει ότι δεν υπάρχουν οι συνθήκες συνθήκες που θα επέτρεπαν κατ' αρχήν τη μεταφορά του κύριου παραδείγματος της βιβλιογραφίας στον υπό εξέταση κλάδο στην Ελλάδα, δεδομένου ότι έχουμε έναν μόνο επενδυτή (REGGEBORGH) που αποκτά μειοψηφικά μερίδια μόνο σε δύο από τις 6 εταιρείες 7<sup>ης</sup> τάξης και αυτό ταυτόχρονα για ένα σχετικά μικρό χρονικό διάστημα, και χωρίς καν να υπολογίζονται οι είκοσι έξι εταιρείες της 6ης τάξης και οι δυνατότητές τους να διεκδικήσουν (ανεξάρτητα ή από κοινού) κατασκευαστικά έργα.
- 330.** Επισημαίνουμε ότι η ΕΑ στις Απόψεις της, όπως άλλωστε και υποστηρίζεται από τον M Schmaltz, θεωρεί ότι η βιβλιογραφία που χρησιμοποιεί ο [...] υποθέτει ρητά ότι οι εταιρείες δεν μεγιστοποιούν την Καθαρή Παρούσα Αξία (Net Present Value) της επιχείρησης, χωρίς πρόβλημα αντιπροσώπευσης. Ωστόσο, η θεωρία που δεν αναφέρει ο συγγραφέας (Anton et al. 2022), παρόλο που παρουσιάζει πρόβλημα αντιπροσώπευσης, δεν αποκλείει αντανταγωνιστικά αποτελέσματα. Συγκεκριμένα, ο Anton et al. 2022 υποθέτει ότι οι επιχειρήσεις μεγιστοποιούν τη δική τους αξία, αλλά η κοινή ιδιοκτησία επηρεάζει το κόστος τους, οδηγώντας έτσι σε υψηλότερες τιμές.
- 331.** Σε σχέση με την κριτική επί της οικονομετρικής ανάλυσης επισημαίνεται, όπως άλλωστε αναφέρει και ο καθηγ. M. Schmaltz ότι δεν υπάρχουν στοιχεία ή θεωρία που υποστηρίζει ο συγγραφέας ότι ένα δυναμικό μοντέλο θα έδειχνε άλλα αποτελέσματα. Η παρατήρηση και μόνο της παράλειψης ενός μέρους της πραγματικότητας δεν ισοδυναμεί με κριτική σε ένα μοντέλο. Πρέπει να αποδειχθεί ότι η παράλειψη έχει σημασία για το συμπέρασμα. Ως εκ τούτου, είναι δύσκολο να αποδεχθεί κανείς ένα επιχείρημα ότι το μοντέλο δεν παρουσιάζει όλες τις πτυχές της πραγματικότητας. Χρειάζεται μια νέα θεωρία για να υποκαταστήσει ή συμπληρώσει μια υφιστάμενη θεωρία.
- 332.** Επιπλέον, είναι κρίσιμος παράγοντας να αναφερθεί ότι αναμένεται από ένα family fund το οποίο είναι ενεργό κατά κύριο λόγο στον κατασκευαστικό τομέα, όπως η REGGEBORGH, να έχει μεγαλύτερες δυνατότητες και κίνητρα να επηρεάσει την εμπορική στρατηγική της επιχείρησης στην οποία έχει επενδύσει σε σχέση με ένα index fund το οποίο επενδύει σε διαφορετικές αγορές και επιχειρήσεις και το οποίο δεν αναμένεται να έχει ιδιαίτερα ενεργό ρόλο στην στρατηγική μίας επιχείρησης, κάτι το οποίο επιτείνει τη δυνατότητα αντι-ανταγωνιστικών επιπτώσεων της κοινής ιδιοκτησίας, όπως εξάλλου και επιβεβαιώθηκε μέσω της οικονομετρικής ανάλυσης.

#### **4.5. Οικονομικές Σχέσεις μεταξύ των Μετόχων των ΕΛΛΑΚΤΩΡ και ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ με τη REGGEBORGH και μεταξύ τους**

- 333.** Σημειώνεται ότι κατά τον επιτόπιο έλεγχο της 01.06.2022, εντοπίστηκε εύρημα στα γραφεία της ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ με ονομασία [...] το οποίο είναι σχέδιο ιδιωτικού συμφωνητικού μεταξύ της REGGEBORGH, της ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ και του [...] άγνωστης ημερομηνίας σύνταξης ωστόσο επισυναπτόταν σε ηλεκτρονική αλληλογραφία μεταξύ στελεχών της ΤΕΡΝΑ στις

01.04.2020<sup>305</sup>. Σύμφωνα με το εν λόγω σχέδιο οι δύο εταιρείες REGGEBORGH και ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ έχουν εισέλθει σε συμφωνία από τον Μάρτιο του 2020. Η REGGEBORGH έχει αποφασίσει να αγοράσει αριθμό μετοχών της ΕΛΛΑΚΤΩΡ ενώ ΤΕΡΝΑ έχει δικαιολογημένο συμφέρον (vested interest) από την κτήση των εν λόγω μετοχών. Το εν λόγω σχέδιο ιδιωτικού συμφωνητικού αφορά την αγορά πρώτα από την REGGEBORGH έως [...] του μετοχικού κεφαλαίου του εν λόγω κατασκευαστικού ομίλου και εν συνεχεία η πώλησή του από την REGGEBORGH στην ΤΕΡΝΑ.

**334.** Επίσης στο σχέδιο προβλέπεται χρονική προθεσμία, εντός της οποίας θα λάβει χώρα η τμηματική κτήση από την REGGEBORGH των μετοχών [...] ενώ προβλέπονται επίσης σχετικά δικαιώματα εξαγοράς η πώλησης για τα αντισυμβαλλόμενα μέρη για τις εν λόγω μετοχές. [...].

**335.** Από τα πραγματικά περιστατικά της έρευνας την περίοδο εκείνη προέκυψαν οι ακόλουθες κτήσεις της REGGEBORGH στο μετοχικό κεφάλαιο της ΕΛΛΑΚΤΩΡ<sup>306</sup> σύμφωνα με την Επιτροπή Κεφαλαιαγοράς, οι οποίες συμπίπτουν με τις πρόνοιες του συγκεκριμένου εγγράφου, τόσο όσον αφορά τη χρονική περίοδο αυτών, όσο και το ύψος των συμμετοχών αυτών (περίπου 15%):

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

**336.** Από τον πίνακα που έστειλε η Επιτροπή Κεφαλαιαγοράς προέκυψε ότι η Reggeborgh Invest B.V αγόρασε το άθροισμα του 14,79% των μετοχών της ΕΛΛΑΚΤΩΡ από τον Σεπτέμβριο του 2020 έως τον Μάρτιο του 2021. Ωστόσο ως προς το σημείο αυτό επισημαίνεται ότι η REGGEBORGH έχει απαντήσει<sup>307</sup> στην ΓΔΑ ότι κατείχε μικρό ποσοστό 1,67% στην Ελλακτωρ για βραχύ χρονικό διάστημα από το 4ο τρίμηνο του 2017 μέχρι το 1ο τρίμηνο του 2018 όπου και εν τέλει εκποίησε πλήρως την συμμετοχή (κατά δήλωση της διότι [...]).

<sup>305</sup> Το εν λόγω έγγραφο (μήνυμα ηλεκτρονικού ταχυδρομείου) με επισυναπτόμενο αρχείο τύπου [...], εντοπίστηκε κατά τον έλεγχο της γραμματείας του [...].

<sup>306</sup> Βλ σελίδα 47, παράγραφος 146 των δημοσιευμένων απόψεων της ΕΑ στην [https://www.epant.gr/files/2021/kanonistiki/apopseis\\_ea\\_kanonistiki\\_kataskeves.pdf](https://www.epant.gr/files/2021/kanonistiki/apopseis_ea_kanonistiki_kataskeves.pdf)

<sup>307</sup> Βλ την υπ αριθ πρωτ 1098/05.02.2021 απάντηση της REGGEBORGH στην παρ 147 του 2<sup>ου</sup> σημειώματος

- 337.** Ως εκ τούτου δεδομένου ότι οι άμεσες κτήσεις μετοχών της REGGEBORGH στην ΕΛΛΑΚΤΩΡ δεν ξεπέρασαν το 15%, αν εξαιρέσουμε την άσκηση των δικαιωμάτων ψήφου των μετοχών [...], στην ΓΣ στις 27.01.2021, το εν λόγω ποσοστό συμπίπτει με το αυτό ποσοστό που αναφέρεται στη εν λόγω συμφωνία με την ΤΕΡΝΑ το οποίο θα μπορούσε να είναι μέρος ενός στρατηγικού ευρύτερου σχεδιασμού των δύο Ομίλων και του [...] που αφορά την ΕΛΛΑΚΤΩΡ. Χρονικά δε τα γεγονότα του σχεδίου υπογραφής του ιδιωτικού συμφωνητικού όσο και της εκκίνησης εκ νέου τοποθέτησης σε μετοχές ΕΛΛΑΚΤΩΡ από την REGGEBORGH ταυτίζονται.
- 338.** Επισημαίνεται άλλωστε ότι στην υπ' αριθ. πρωτ 1098/05.02.2021 απάντηση της REGGEBORG προς την ΕΑ επισυνάπτεται [...] που είναι εσωτερικό έγγραφο και φέρει τίτλο [...].
- 339.** [...].
- 340.** Υπενθυμίζεται ότι η ΓΔΑ απήθυνε<sup>308</sup> σχετικώς ερώτημα στις 17.02.2021<sup>309</sup> την REGGEBORGH πώς η ως άνω επιλογή θα προσπόριζε αξία και για την ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ. Η REGGEBORGH αναφέρει<sup>310</sup> ότι το σκεπτικό πίσω από αυτήν την επιλογή (καθώς και όλων των άλλων επιλογών) ήταν να ευρεθούν τρόποι ανακεφαλαιοποίησης της ΕΛΛΑΚΤΩΡ. [...]. Ως εκ τούτου, αυτή η επιλογή δεν εξετάστηκε περαιτέρω από την REGGEBORGH. [...] (βλ. την επόμενη ενότητα).
- 341.** Σε κάθε περίπτωση από τον συνδυασμό όλων των ανωτέρω προκύπτει αφενός μεν η δημιουργία «άμεσου» διαθρωτικού δεσμού (μεταξύ των ΤΕΡΝΑ-ΕΛΛΑΚΤΩΡ με τη συμμετοχή της REGGEBORGH, αλλά και λόγω των οικονομικών σχέσεων κατά τη διάρκεια της από-επένδυσης της από τη ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ μεταξύ της REGGEBORGH και του [...]) και αφετέρου δε, ακόμη και εάν η REGGEBORGH πωλούσε την άμεση συμμετοχή της στην ΕΛΛΑΚΤΩΡ, θα διατηρούσε πάντως «έμμεση» συμμετοχή σε αυτή μέσω της ΤΕΡΝΑ. Το σχέδιο φαίνεται να εφαρμόστηκε τουλάχιστον εν μέρει, ωστόσο, στην πορεία, η REGGEBORGH επέλεξε να πωλήσει την πλειοψηφία των μετοχών που κατείχε στην ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ και να αγοράσει μετοχές της ΕΛΛΑΚΤΩΡ, την οποία πλέον ελέγχει, χωρίς να είναι σαφές εάν ο σχεδιασμός μεταβίβασης μετοχών της ΕΛΛΑΚΤΩΡ από τη REGGEBORGH στην ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ έχει εγκαταλειφθεί.
- 342.** Στην συνέχεια παρουσιάζονται οι συναλλαγές – αγορές/πωλήσεις μετοχών μεταξύ των μετόχων των εταιρειών ΕΛΛΑΚΤΩΡ και ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ με την REGGEBORG την συγκεκριμένη περίοδο.

#### **Συναλλαγές μετόχων ΕΛΛΑΚΤΩΡ με REGGEBORG**

- Την 9.9.2020 η REGGEBORG κατείχε ποσοστό μικρότερο του 5% στην μετοχική σύνθεση της ΕΛΛΑΚΤΩΡ.
- Την 10.9.2020 συνάπτει call option για [...].  
[...]
- Την 6.3.2021 επεκτείνεται η περίοδος άσκησης του call option [...].  
[...]
- Την 20.4.2021 συνάπτει [...]

- [...]
- Την 28.5.2021 αποκτά μέρος του call option [...]
- [...]
- Την 30.7.2021 δεν ασκεί το call option [...]
- [...]
- Την 6.5.2022 συνάπτεται call option [...]
- [...]

#### **Συναλλαγές μετόχων ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ με REGGEBORG**

- Την 21.3.2019 συνάπτεται call option [...]
  - [...]
  - Την 11.3.2021 κατέχει μετοχές που αντιστοιχού σε ποσοστό 31,28%
  - Την 18.3.2021 η REGGEBORG πωλεί ποσοστό 3.88% [...]
  - Την 23.3.2021 η REGGEBORG πωλεί ποσοστό 4.66% [...]
  - Την 23.3.2021 REGGEBORG πωλεί ποσοστό 2.59% [...]
  - Την 16.4.2021 πωλεί η REGGEBORG ποσοστό 2.59% ([...])
- 343.** Την 28.4.2021 η REGGEBORG πωλεί ποσοστό 1,09% ([...]) Πέραν των ανωτέρω συναλλαγών στις 23.03.2020 υπεγράφει Σύμβαση Δανείου μεταξύ του [...]. Το εν λόγω δάνειο εξωφλήθηκε από τον [...] στις 17 Ιουνίου 2020. [...].<sup>311</sup>

#### **4.6. Η εφαρμογή των άρθρων 1, 2 και 5 μέχρι 10 δεν επαρκεί για τη δημιουργία συνθηκών αποτελεσματικού ανταγωνισμού.**

- 344.** Οι διατάξεις περί ελέγχου συγκεντρώσεων μπορούν θεωρητικά να εφαρμοστούν αυτοτελώς (όπως στις Η.Π.Α.)<sup>312</sup> ή επικουρικώς στο πλαίσιο ελέγχου μιας άλλης γνωστοποιήσιμης συγχώνευσης μεταξύ εταιρειών χαρτοφυλακίου κοινών επενδυτών (όπως στην Ε.Ε.).<sup>313</sup> Ωστόσο<sup>314</sup>, 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.

---

<sup>311</sup> Βλ. υπ' αριθ. πρωτ. [...].

<sup>312</sup> 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>.

<sup>313</sup> 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.

<sup>314</sup> Βλ. παρ. 9 του παρόντος.

345. Εξάλλου, τα άρθρα 1 και 2 Ν. 3959/2011 και 101 και 102 ΣΛΕΕ θα μπορούσαν να εφαρμοστούν<sup>315</sup>, ιδίως υπό το πρίσμα της νομολογίας Philip Morris<sup>316</sup> και Gillette<sup>317</sup>. 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.
346. 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 νομολογία (Philip Morris) αναλύεται η πρόκληση, μέσω της απόκτησης μειοψηφικής συμμετοχής σε ανταγωνίστρια επιχείρηση, επιπτώσεων συντονισμένης συμπεριφοράς. Σύμφωνα με την απόφαση Philip Morris, «... 37 Καίτοι το γεγονός ότι μία επιχείρηση αποκτά μερίδιο συμμετοχής στο κεφάλαιο ανταγωνίστριας επιχείρησης δεν συνιστά καθαυτό συμπεριφορά περιοριστική του ανταγωνισμού, μία τέτοια συμμετοχή μπορεί εντούτοις να αποτελεί κατάλληλο μέσο για να επηρεαστεί η εμπορική συμπεριφορά των επιχειρήσεων για τις οποίες πρόκειται, κατά τρόπο που να περιορίζεται ή να νοθεύεται ο ανταγωνισμός στην αγορά, στην οποία αναπτύσσουν τις εμπορικές τους δραστηριότητες οι δύο αυτές επιχειρήσεις. 38 Αυτό θα συνέβαινε ιδίως αν, με την απόκτηση μεριδίου συμμετοχής ή με παρεπόμενους όρους μιας συμφωνίας, η επενδύουσα επιχείρηση αποκτά το νομικό ή πραγματικό έλεγχο επί της εμπορικής συμπεριφοράς της άλλης επιχείρησης ή αν η συμφωνία προβλέπει εμπορική συνεργασία μεταξύ των επιχειρήσεων ή δημιουργεί συνθήκες κατάλληλες να ενθαρρύνουν μία τέτοια συνεργασία. 39 Αυτό μπορεί να συμβαίνει, όταν η συμφωνία παρέχει στην επενδύουσα επιχείρηση τη δυνατότητα να ενισχύσει, σε μεταγενέστερο στάδιο, τη θέση της, αποκτώντας τον πραγματικό έλεγχο επί της άλλης επιχείρησης. Πρέπει να λαμβάνονται υπόψη όχι μόνο τα πραγματικά αποτελέσματα της συμφωνίας, αλλά επίσης και τα δυνητικά της αποτελέσματα, καθώς και το ενδεχόμενο η συμφωνία να εντάσσεται σε ένα πιο μακροπρόθεσμο πλαίσιο».
347. Η απόφαση Philip Morris αφορούσε στην απόκτηση ελέγχουσας συμμετοχής σε ανταγωνιστή και δη μέσω συμφωνίας με την μητρική του τελευταίου (η μητρική και η εταιρεία-στόχος ήταν μία επιχείρηση/ενιαία οικ. οντότητα). Επομένως, επρόκειτο για συμφωνία μεταξύ ανταγωνιστριών επιχειρήσεων. Δεν φαίνεται συνεπώς να καταλαμβάνονται από τη νομολογία αυτή και οι περιπτώσεις πρόκλησης αμιγώς μονομερών επιπτώσεων<sup>318</sup>. Ωστόσο, η οικονομική

<sup>315</sup> 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](https://ec.europa.eu/competition/mergers/cases/decisions/m4439_20070627_20610_en.pdf)

<sup>316</sup> 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.

<sup>317</sup> Υπόθεση Νο IV/33.440, Warner-Lambert/Gillette and Others, and Case No IV/33.486, BIC/Gillette and Others, [1993] OJ L 116/21.

<sup>318</sup> Βλ. 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. Βλ. ιδίως σελ. 340.

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)<sup>319</sup>, όπως φαίνεται ότι συντρέχει στην περίπτωση της αγοράς των δημοσίων έργων.

- 348.** Εν προκειμένω, με βάση το έγγραφο που εντοπίστηκε στην [...] συμφωνία ενδέχεται να συνήφθη μεταξύ αφενός της ΤΕΡΝΑ ([...]) και αφετέρου επιχείρησης (της RG) που είχε, κατά το χρόνο ενδεχόμενης σύναψής της (Μάρτιος 2020), βάσει των διαθέσιμων στοιχείων, συμμετοχή στην ΕΛΛΑΚΤΩΡ, ύψους 5% (αμέσως και εμμέσως), συνεπώς εν προκειμένω δεν υπήρξε συμφωνία μεταξύ ανταγωνιστών<sup>320</sup>. Επίσης, δεν υπάρχει ένδειξη ότι τα όργανα της ΕΛΛΑΚΤΩΡ, κατά το χρόνο που ενδέχεται να συνήφθη η συμφωνία, είχαν εμπλοκή (ούτε καν ότι γνώριζαν) το σχέδιο συμφωνίας ΤΕΡΝΑ- REGGEBORGH ώστε να στοιχειοθετηθεί εναρμονισμένη πρακτική. [...] δια της ανταλλαγής μίας εμπορικά ευαίσθητης πληροφορίας, [...]. Επισημαίνεται σχετικώς, μεταξύ άλλων, ότι τα δικαιώματα προαίρεσης είναι ακριβώς αυτό -δικαιώματα- και τα μέρη δεν είναι υποχρεωμένα να τα εξασκήσουν, επομένως, η προθεσμία άσκησής τους μπορεί να παρέλθει άπρακτη.
- 349.** 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. Αναφέρεται επίσης ότι στην υπόθεση Gillette, η τελευταία απέκτησε μειοψηφική συμμετοχή (22%) στη μητρική της ανταγωνίστριας της, ωστόσο, εν προκειμένω η ΤΕΡΝΑ δεν φαίνεται να έχει ασκήσει το δικαίωμα προαίρεσης που προβλέπεται στο σχέδιο συμφωνίας με την REGGEBORGH (ούτε και η τελευταία το δικό της δικαίωμα προαίρεσης). Πέραν αυτού, στην απόφαση Gillette συνεκτιμήθηκε το γεγονός ότι η μειοψηφική συμμετοχή ήταν μέρος πακέτου συμφωνιών (δανεισμός της ανταγωνίστριας από τη Gillette, απόκτηση εμπορικών σημάτων κλπ), γεγονός που, βάσει των διαθέσιμων στοιχείων, δεν συντρέχει εν προκειμένω.
- 350.** 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. Οι οριζόντιες κοινές συμμετοχές σε ολιγοπωλιακές αγορές αποτελούν **διαρθρωτικό** πρόβλημα που αντιμετωπίζεται αποτελεσματικότερα με την αποτροπή ή την κατάργηση τέτοιων διαρθρωτικών/δομικών προβλημάτων αγοράς<sup>321</sup>.

<sup>319</sup> T. Staahl [et al.], Rethinking Minority Share Ownership and Interlocking Directorships: The Scope for Competition Law intervention, (2011) EL.Rev., sel. 839.

<sup>320</sup> Βλ. ενδεικτικώς και F. Caronna, Article 81 as a tool for controlling minority cross shareholdings between competitors, (2004) 29(4) European Law Review 485.

<sup>321</sup> Δ. Τζουγανάτος, Κοινοί μέτοχοι σε εταιρείες της ίδιας σχετικής αγοράς και ενωσιακό δίκαιο του ανταγωνισμού, ΕΤΑΙΡΙΑ ΜΕΛΕΤΗΣ ΕΜΠΟΡΙΚΟΥ & ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ, 4<sup>ο</sup> ΣΥΝΕΔΡΙΟ – ΒΟΛΟΣ, 27-29.9.2019. <https://www.emeod.gr/copy-of-paroyisiaseis-3oy-synedrioy>

#### 4.7. Τελικά Συμπεράσματα σχετικά με τη μη ύπαρξη συνθηκών αποτελεσματικού ανταγωνισμού

- 351.** Βάση των ανωτέρω επισημαίνεται ότι, οι δομικές συνθήκες της εν λόγω αγοράς κατασκευής μεγάλων δημοσίων έργων ως ολιγοπωλίου με υψηλά εμπόδια εισόδου παραμένουν πρόσφορες και σύμφωνες με την θεωρία οριζόντιας κοινής ιδιοκτησίας προς στρέβλωση του ανταγωνισμού. Επίσης φαίνεται να υφίσταται σχετική συμμετρία μεριδίων στην αγορά κατασκευής μεγάλων δημοσίων έργων καθώς και συμμετρία δομής κόστους και παραγωγικής ικανότητας μεταξύ των ανταγωνιζόμενων εταιρειών σε αυτό τον υποκλάδο.<sup>322</sup> Τα χαρακτηριστικά αυτά αποτελούν παράγοντες που συμβάλλουν σε πιθανά παράλληλα κοινά συμφέροντα λόγω κοινών οριζοντίων συμμετοχών και σε πιθανή αγοραστική δύναμη των συνδεδεμένων εταιρειών προς στρέβλωση του ανταγωνισμού στην σχετική ολιγοπωλιακή αγορά. Επομένως μονομερή (ή και συντονισμένα) αντιανταγωνιστικά αποτελέσματα είναι πιθανό και βάσιμο να προκύψουν σύμφωνα με τη θεωρία περί κοινών οριζοντίων συμμετοχών. Τα παραπάνω συμπεράσματα επιβεβαιώνονται από την εμπειρική οικονομετρική ανάλυση των δεδομένων, τόσο από τρεις διαφορετικούς εξωτερικούς εμπειρογνώμονες όσο και από την εισήγηση και την ανάλυση των δεδομένων από την Ολομέλεια της ΕΑ (βλ. Ενότητα 4.3).
- 352.** Από την έρευνα της ΕΑ προκύπτει η μερική αποεπένδυση της REGGEBORGH στην εταιρεία ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ, χωρίς όμως, όπως αποδείχθηκε από την οικονομετρική μελέτη και το γεγονός ότι η Reggeborgh αποτελεί ενεργό μέτοχο, να εξουδετερώνει πλήρως τις αντι-ανταγωνιστικές επιπτώσεις της κοινής ιδιοκτησίας. Παραλλήλως από τις εξελίξεις στη εταιρεία ΕΛΛΑΚΤΩΡ και ιδίως σε ότι αφορά την αύξηση μετοχικού κεφαλαίου και συμμετοχής της REGGEBORGH όσο και την ίδια την στρατηγική της REGGEBORGH, μπορεί να εξαχθεί με ασφάλεια το συμπέρασμα ότι εν τέλει το εν λόγω fund θα έχει μακροπρόθεσμη πλήρη ενεργό συμμετοχή (και επ ουδενί παθητική) στην λειτουργία της ΕΛΛΑΚΤΩΡ εφόσον απέκτησε πλέον τον αποκλειστικό της έλεγχο. Οι κίνδυνοι για τον ανταγωνισμό που θέτουν ενδεχόμενοι διαρθρωτικοί ή άλλοι προσωπικοί δεσμοί (άτυπα κανάλια επικοινωνίας) όσο αφορά τις σχέσεις της διοίκησης της REGGEBORGH με την διοίκηση της ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ, ύστερα από την σημαντική αποεπένδυση της πρώτης στην τελευταία, φαίνεται, από την έως τώρα έρευνα, να έχουν περιοριστεί, αλλά να μην έχουν πλήρως εκλείψει, μια και προκύπτουν επικοινωνίες που αφορούν αγοροπωλησίες μετοχών, ενώ σημειώνουμε την ύπαρξη αποδεικτικού υλικού για πρότερη στρατηγική «συμπόρευση» της REGGEBORGH, της ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ και του [...], το προηγούμενο διάστημα της από-επένδυσης (λ.χ. εύρημα επιτοπίου ελέγχου την 01.6.2022), αλλά και μέσω της συμμετοχής και ψήφου των μετόχων REGGEBORGH και [...] στις ΓΣ της ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ, καθώς και ζητήματα που προκύπτουν από την ενδεχόμενη υποχρέωση δημόσιας πρότασης για την ΤΕΡΝΑ (από την REGGEBORGH).

<sup>322</sup> Βλ. 1<sup>ο</sup> ενημερωτικό σημείωμα Μάρτιος 2021 παρ. 187. Στη τρέχουσα έρευνα δεν έγινε επικαιροποίηση των εν λόγω στοιχείων.

- 353.** Τονίζεται ότι ήδη από τις πρώτες απόψεις της ΕΑ ότι στην ολιγοπωλιακή αγορά των κατασκευών μεγάλων δημοσίων έργων στην χώρα μας προέκυπτε μείωση του αποτελεσματικού αριθμού των επιχειρήσεων 7<sup>ης</sup> τάξης εξαιτίας του φαινομένου της κοινής ιδιοκτησίας<sup>323</sup>. Από την θεωρία όσο και από την ποσοτική ανάλυση στις απόψεις της ΕΑ, δύναται η μείωση του αριθμού των συμμετεχόντων στις διαγωνιστικές διαδικασίες για δημόσια έργα να έχει πραγματική επίπτωση στις προσφερόμενες εκπτώσεις ή τις προσφορές πλειοδοσίας και άρα στο πλεόνασμα καταναλωτή.
- 354.** Στην παρούσα ανάλυση προκύπτει, μεταξύ άλλων, ότι στο διάστημα της κοινής ιδιοκτησίας, ήτοι από τις 01.09.2020 έως τις 31.03.2021, οι δύο εταιρείες ανταγωνίστηκαν μεταξύ τους, μόλις στο [...] του προϋπολογισμού των έργων, ποσοστό το οποίο αυξάνεται στο [...] την τρίτη περίοδο όπου η REGGEBORGH έχει αποεπενδύσει πλέον από την ΤΕΡΝΑ<sup>324</sup>. Επίσης σύμφωνα με την οικονομετρική ανάλυση στην ως άνω περίοδο παρατηρήθηκε ότι τόσο για τις συνολικές όσο και για τις νικητήριες προσφορές, οι προσφορές στα ίδια έργα από την ΕΛΛΑΚΤΩΡ και την ΤΕΡΝΑ σχετίζονται με μεγαλύτερη μείωση των εκπτώσεων συγκριτικά με δύο εναλλακτικά ζεύγη ανταγωνιστών για τους σκοπούς της ανάλυσης<sup>325</sup>.
- 355.** Από την έρευνα μπορεί να συναχθεί ότι η θεωρία της κοινής ιδιοκτησίας, εν μέρει, επιβεβαιώνεται. Η REGGEBORGH φαίνεται να λειτούργησε με γνώμονα τα συνολικά της συμφέροντα σε αμφοότερες τις εταιρείες (maximizing portfolio theory). Δηλαδή, κατά σημαντικό χρονικό διάστημα η εταιρεία REGGEBORGH είχε σημαντική συμμετοχή στις αμφοότερες μεγαλύτερες ανταγωνίστριες του κλάδου. Στην ΕΛΛΑΚΤΩΡ μάλιστα μπορεί να συναχθεί ότι ασκούσε ουσιαστικό έλεγχο από τις 27.01.2021, (παρά την μειωτική της συμμετοχή, σε συντονισμό με άλλους μετόχους) απορρίπτοντας τις προτάσεις της προηγούμενης διοίκησης για αύξηση μετοχικού κεφαλαίου για τα προβλήματα ρευστότητας του κατασκευαστικού κλάδου ενώ επέτυχε την αντικατάσταση του διοικητικού συμβουλίου με πρόσωπα της επιλογής της<sup>326</sup>.
- 356.** Περαιτέρω η ενδοεταιρική διαμάχη των μετόχων της ΕΛΛΑΚΤΩΡ, μεταξύ των οποίων και η REGGEBORGH, φαίνεται ότι καθυστέρωσε την αύξηση μετοχικού κεφαλαίου που χρειαζόταν η εταιρεία από τον Δεκέμβριο του 2020, με πιθανολογούμενο έμμεσο αποτέλεσμα την *«παθητικότητα, δηλαδή αποτυχία επιθετικού ανταγωνισμού»* σε σειρά δημοσίων διαγωνισμών από την πλευρά της ΕΛΛΑΚΤΩΡ, σύμφωνα με την ποσοτική μας ανάλυση. Υπενθυμίζεται σχετικώς ότι τα κίνητρα των κοινών μετόχων στο να μην προωθήσουν πολιτικές σκληρού ανταγωνισμού είναι διαρθρωτικά (structural)<sup>327</sup>.

<sup>323</sup>Βλ ως άνω τις Απόψεις της ΕΑ για τον κλάδο των κατασκευών, παρ 222, σελ 70 όσο και το 2<sup>ο</sup> συμπληρωματικό σημείωμα που προέκυψε εκ νέου μείωση του απολεσματικού αριθμού των επιχειρήσεων στην εν λόγω αγορά λόγω της κοινής ιδιοκτησίας, σελ 75, παρ 169.

<sup>324</sup> Βλ Πίνακας 15.

<sup>325</sup> Βλ την ανάλυση παραπάνω Ενότητα 4.4.

<sup>326</sup> Βλ Κείμενο με τις πρώτες Απόψεις της ΕΑ προς διαβούλευση παρ 213, σελ 67.

<sup>327</sup> Ο Elhauge υποστηρίζει ότι έχοντας κοινές οριζόντιες συμμετοχές, οι επενδυτές είθισται να μην προσπαθούν τόσο να προωθήσουν πολιτικές σκληρού ανταγωνισμού ή μείωση των τιμών σε σχέση με το πώς θα

- 357.** Στη συνέχεια η REGGEBORGH, από τις 11.03.2021 έως τις 28.04.2021, αποχωρεί από την ΤΕΡΝΑ, πουλώντας την συμμετοχή της, μεταξύ άλλων, στον [...] <sup>328</sup>, και πιθανολογείται ότι αξιοποίησε <sup>329</sup> την ως άνω ρευστότητα για να στηρίξει ενεργά την ΕΛΛΑΚΤΩΡ από τον χρόνο εκείνο και εντεύθεν, ενώ σύμφωνα με την ποσοτική μας ανάλυση από την περίοδο αποχώρησης από την ΤΕΡΝΑ και εντεύθεν ο ανταγωνισμός μεταξύ των δύο εταιρειών ενισχύεται.
- 358.** Λαμβάνοντας υπόψη τα διαλαμβανόμενα στην παρούσα, και τη διαπίστωση ότι το πρόβλημα αναφορικά με τη μειοψηφική συμμετοχή στην αγορά των κατασκευών, επί του παρόντος έχει μειωθεί συγκριτικά με την προηγούμενη κατάσταση κατά τον χρόνο έκδοσης των πρώτων και δεύτερων Απόψεων της ΕΑ ωστόσο παραμένουν σημαντικές στρεβλώσεις του ανταγωνισμού – η ΕΑ προχώρησε στην εξέταση των αναγκαίων μέτρων για τη δημιουργία συνθηκών αποτελεσματικού ανταγωνισμού στο συγκεκριμένο κλάδο της οικονομίας.

## **5. ΜΕΤΡΑ ΓΙΑ ΤΗ ΔΗΜΙΟΥΡΓΙΑ ΣΥΝΘΗΚΩΝ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΙΚΟΥ ΑΝΤΑΓΩΝΙΣΜΟΥ**

### **5.1. Αρμοδιότητα ΕΑ**

- 359.** Η ΕΑ οφείλει να κρίνει κατά τη θεσμοθέτησή τους αν τα μέτρα είναι απολύτως αναγκαία και πρόσφορα σύμφωνα με την αρχή της αναλογικότητας. Η αρχή της αναλογικότητας είναι συνταγματικά <sup>330</sup> κατοχυρωμένη (άρθρο 25 § 1 Σ και ΕΣΔΑ) και αποτελεί, ταυτόχρονα, και πρωτογενή κανόνα του ενωσιακού δικαίου (άρθρο 5 ΣΛΕΕ). Η εν λόγω αρχή διέπει τη νομολογία των Δικαστηρίων (εθνικών και ευρωπαϊκών, ακυρωτικών και ουσίας), καθώς και τη διοικητική πρακτική των ανεξάρτητων αρχών, και έχει ιδιαίτερη σημασία στο σύστημα προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων. Υπό τη δημιουργική της λειτουργία, η αρχή της αναλογικότητας υπαγορεύει στον ερμηνευτή των δικαιωμάτων, τα στάδια και τα βήματα ενός δομημένου τεστ στάθμισης <sup>331</sup>, προκειμένου να ενσωματώσει στο ρευστό, ελαστικό

---

συμπεριφέρονταν εάν είχαν επενδύσει σε μία μόνο από τις ανταγωνίστριες εταιρείες. Elhaug, E.R., (2019), 'The Causal Mechanisms of Horizontal Shareholding', Ohio State Law Journal, 40.

<sup>328</sup> Η πώληση έγινε με σημαντικό premium, τόσο από την τότε όσο και την τρέχουσα χρηματιστηριακή εισπράττοντας, 294.435.017,0 ευρώ. Βλ. <https://www.capital.gr/epixeiriseis/3531339/i-strofi-tis-reggeborgh-i-uperaxia-apo-ti-gek-terna-kai-sto-bathos-i-ellaktor>. Η μετοχή της ΤΕΡΝΑ ήταν στα 9,29 ευρώ ενώ η REGGEBORGH είσεπραξε τίμημα 11,2 ευρώ/μετοχή, ήτοι premium 20.55%. Την 01.06.2022 η τιμή της μετοχής ήταν 9,82 ευρώ.

<sup>329</sup> Βλ. την ανάλυση παραπάνω.

<sup>330</sup> Βλ. Σπυρόπουλος, Κοντιάδης, Ανθόπουλος, Γεραπετρίτης, (Ανθόπουλος), ΕρμΣυντ (2017) άρθ. 25 παρ. 1, σελ. 684επ. Βλ. επίσης ενδεικτικά Β. Βουτσάκης, Η αρχή της αναλογικότητας: Από την ερμηνεία στη διάπλαση του δικαίου σε Όψεις του Κράτους Δικαίου, Θεσσαλονίκη, 1990, Δ. Κοντόγιωργα-Θεοχαροπούλου, Η αρχή της αναλογικότητας στο δημόσιο δίκαιο, 1989, Ε. Κουτούπα-Ρεγκάκου Ε, Αόριστες και Τεχνικές Έννοιες στο Δημόσιο Δίκαιο, 1997, Σ. Ορφανουδάκης / Β. Κόκοτα, Η εφαρμογή της αρχής της αναλογικότητας στην ελληνική και την κοινοτική έννομη τάξη, ΕΕΕυρΔ 2007, σ. 691, Σ. Ορφανουδάκης, Η αρχή της αναλογικότητας στην ελληνική έννομη τάξη. Από τη νομολογιακή εφαρμογή της στη συνταγματική της καθιέρωση, 2003, Ε. Πρεβεδούρου, Η αρχή της αναλογικότητας στη νομολογία του Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, ΕΕΕυρΔ 1997, σ. 1 και 247, Κ. Χιώλος, Η Συνταγματική Αρχή της Αναλογικότητας, ΕΔΔΔ 2012, 913.

<sup>331</sup> Για τον όρο «balancing test», ήδη η ελληνική θεωρία χρησιμοποιεί τον όρο τεστ στάθμισης ή συμβατότητας των επιλεγμένων μέτρων ως τον προσφορότερο για να αποδώσει το τυποποιημένο μοντέλο που ακολουθείται για

περιεχόμενο των δικαιωμάτων τις αναγκαίες σταθμίσεις που άπτονται της κοινωνικής, οικονομικής και δημοσιονομικής πολιτικής<sup>332</sup>. Σύμφωνα με την ανωτέρω αρχή ο επιβληθείς περιορισμός από τον νομοθέτη - στον οποίο περιλαμβάνεται και ο κανονιστικός νομοθέτης -, θα πρέπει να μην επιφέρει μεγαλύτερη δέσμευση του δικαιώματος, από όση επιβάλλεται για την ικανοποίηση του δημοσίου συμφέροντος. Συγκεκριμένα, το νομοθετικό μέτρο θα πρέπει να είναι κατάλληλο και αναγκαίο<sup>333</sup>. Κατάλληλο σημαίνει πρόσφορο για την επίτευξη ενός σαφώς ορισμένου σκοπού δημοσίου συμφέροντος και αναγκαίο σημαίνει ότι δεν θα πρέπει να υπερβαίνει σε «ένταση, έκταση και διάρκεια» τον απαιτούμενο βαθμό για την επίτευξη του εν λόγω δημοσίου συμφέροντος<sup>334</sup>. Μεταξύ των συντελεστών που πρέπει να ληφθούν υπόψη για να εκτιμηθεί αν ένα μέτρο αντίκειται στην αρχή της αναλογικότητας είναι επίσης η αναγκαιότητα αυτού και συγκεκριμένα, εάν υπάρχουν επαρκή εναλλακτικά μέτρα, εάν δηλαδή ο επιδιωκόμενος σκοπός του δημοσίου συμφέροντος μπορεί να επιτευχθεί με λιγότερο επαχθείς ρυθμίσεις. Επιπλέον, θα πρέπει να υπάρχει συνάφεια και εύλογη σχέση μεταξύ του μέτρου και του επιδιωκόμενου σκοπού (ήτοι, το μέτρο δεν πρέπει να συνεπάγεται περισσότερα μειονεκτήματα για τα δικαιώματα του πολίτη/επιχείρησης, παρά πλεονεκτήματα για τα συνταγματικά συμφέροντα, στην προστασία των οποίων αποβλέπει)<sup>335</sup>.

- 360.** Επισημαίνεται, όσον αφορά τον έλεγχο της προσφορότητας και αναγκαιότητας των μέτρων που θεσπίζονται για την επίτευξη του εν λόγω σκοπού, ότι ο νομοθέτης - στον οποίο περιλαμβάνεται και ο κανονιστικός νομοθέτης - διαθέτει ευρύ περιθώριο εκτίμησης, για τον καθορισμό των ρυθμίσεων που αυτός κρίνει πρόσφορες και αναγκαίες. Στα πλαίσια του περιθωρίου εκτίμησης που διαθέτει, η ΕΑ θα πρέπει να λάβει υπόψη τον χρονικό ορίζοντα τυχόν υιοθετούμενων μέτρων, ήτοι τα μέτρα που θα υιοθετηθούν θα πρέπει να αναμένεται να παρουσιάσουν αποτελέσματα σε σχετικά σύντομο χρονικό διάστημα. Επίσης, θα πρέπει να ληφθεί υπόψη ότι η σχετική ανταγωνιστική δυναμική της αγοράς είναι πιθανό να αλλάξει σημαντικά τα επόμενα χρόνια οπότε η ΕΑ θα πρέπει να εξετάσει επίσης το ενδεχόμενο να λάβει υπόψη τη συμπερίληψη διατάξεων για τον περιορισμό της διάρκειας των μέτρων. Σε κάθε περίπτωση, η ίδια η διάταξη του άρθρου 11(6) ν. 3959/2011 προβλέπει διαδικασία επανεξέτασης με απώτατο χρονικό ορίζοντα τα δύο έτη. Επίσης, η ΕΑ θα πρέπει να

---

τη στάθμιση συγκρουόμενων συμφερόντων, βλ. ενδεικτικά Ι. Σαρμά, *Η δίκαιη ισορροπία κατά τη νομολογία του ΕΛΛΑΔ*, <https://www.constitutionalism.gr/2066-i-dikaii-isorropia-kata-ti-nomologia-toy-eyrwpaiko/>

<sup>332</sup> Βλ. *Ε. Κοντιάδη* (σε συνεργασία με *Α. Φωτιάδου*), Κοινωνικά δικαιώματα, αναλογικότητα και δημοσιονομική κρίση, Θεωρητικές επισημάνσεις επ' ευκαιρία της ΣτΕ (Ολ.) 668/2012, ΔτΑτευχ. 53/2012, σελ. 27-51.

<sup>333</sup> Βλ. σχετικά ΣτΕ υπ' αριθμ. 1249/2010, η οποία παραπέμποντας σε προγενέστερη νομολογία διαλαμβάνει, ότι «οι νομίμως επιβαλλόμενοι περιορισμοί των ατομικών δικαιωμάτων πρέπει να πληρούν τα ακόλουθα τρία κριτήρια, να είναι: α) κατάλληλοι, ήτοι πρόσφοροι για την πραγμάτωση του επιδιωκόμενου σκοπού, β) αναγκαίοι, ήτοι να συνιστούν μέτρο το οποίο, σε σχέση με άλλα μέτρα που μπορεί να ληφθούν, επάγεται τον ελάχιστο δυνατό περιορισμό για τον ιδιώτη ή το κοινό, και γ) εν στενή έννοια αναλογικοί, να τελούν δηλαδή σε εύλογη σχέση με τον επιδιωκόμενο σκοπό, ώστε η αναμενόμενη ωφέλεια να μην υπολείπεται της βλάβης που προκαλούν». Βλ. συναφώς και προγενέστερη νομολογία ΣτΕ 202/1974, 1700/1995, 1129/2003. Βλ. επίσης ενδεικτικά ΣτΕ 105/2011, 1249/2010, 956/2009, ΣτΕ (Ολ.) 990/2004, 4182/2005, 1129/2003, 1700/1995 καθώς και Ολ ΑΠ 5/2013, Ολ 6/2011, 6/2009, 27/2008, 43/2005.

<sup>334</sup> Π. Δαγτόγλου, Γενικό Διοικητικό Δίκαιο 2004, σελ. 91.

<sup>335</sup> Βλ. σχετική νομολογία ΣτΕ 202/1974, 1700/1995, 1129/2003. Βλ. επίσης ενδεικτικά ΣτΕ 105/2011, 1249/2010, 956/2009, ΣτΕ (Ολ.) 990/2004, 4182/2005, 1129/2003, 1700/1995 καθώς και Ολ ΑΠ 5/2013, Ολ 6/2011, 6/2009, 27/2008, 43/2005 κ.α

- συναξιολογήσει το κόστος και αντίστοιχο όφελος των προκριθέντων μέτρων καθώς και τη δυνατότητα ουσιαστικής πρακτικής εφαρμογής αυτών.
- 361.** Η ΕΑ κρίνει με βάση την αρχή της αναλογικότητας, διασφαλίζοντας ότι ενεργεί εύλογα κατά τη λήψη αποφάσεων σχετικά με τα προτεινόμενα μέτρα. Ως εκ τούτου, η ΕΑ πρέπει να αξιολογήσει τον βαθμό στον οποίο οι διάφορες επιλογές μέτρων είναι αναγκαίες και αναλογικές, και ειδικότερα κατά πόσον το κάθε προτεινόμενο μέτρο:
- α) είναι πρόσφορο/αποτελεσματικό για την επίτευξη του θεμιτού στόχου (εξυπηρέτηση σκοπού δημοσίου συμφέροντος),
  - β) είναι αναγκαίο, δεν είναι περισσότερο επαχθές από ό,τι απαιτείται για την επίτευξη του στόχου,
  - γ) είναι το λιγότερο επαχθές εάν υπάρχει επιλογή μεταξύ περισσότερων εξίσου αποτελεσματικών μέτρων,
  - δ) δεν δημιουργεί μειονεκτήματα δυσανάλογα προς τον στόχο.
- 362.** Επιπλέον, τυχόν υιοθετηθέντα μέτρα θα πρέπει να ανταποκρίνονται και να δίνουν λύσεις ως προς τις διαπιστωθείσες στρεβλώσεις<sup>336</sup>. Η υιοθέτηση μέτρων παρίσταται ως σύλληψη μόνο εφόσον το μέτρο απόδειξης του προβλήματος στη λειτουργία του αποτελεσματικού ανταγωνισμού έχει ικανοποιηθεί στον απαιτούμενο βαθμό και τα μέτρα μπορούν να αντιμετωπίσουν το εντοπισθέν πρόβλημα<sup>337</sup>.
- 363.** Τυχόν μέτρα στο βαθμό που δυνητικά θα περιορίσουν την επιχειρηματική ελευθερία και το δικαίωμα ιδιοκτησίας θα πρέπει να σέβονται την ουσία αυτών των δικαιωμάτων και να είναι αναλογικά<sup>338</sup>.
- 364.** Τα μέτρα πρέπει να ικανοποιούν την ασφάλεια δικαίου και να προκύπτουν οι εξ αυτών υποχρεώσεις και δικαιώματα των επηρεαζόμενων εταιριών. Η ΕΑ οφείλει να παρέχει ένα μηχανισμό αποτελεσματικής εφαρμογής και εποπτείας τους<sup>339</sup>.

## 5.2. Τα προτεινόμενα μέτρα στις Δεύτερες Απόψεις

- 365.** Όπως αναφέρθηκε, σε συνέχεια των πρώτων Απόψεων της ΕΑ, της περαιτέρω έρευνας και των απόψεων που υπεβλήθησαν στη δημόσια διαβούλευση, η ΕΑ, βάσει του άρθρου 11 (3) Ν. 3959/2011, δημοσίευσε τις δεύτερες Απόψεις της με τις οποίες διαπίστωσε ξανά ότι, και μετά τη διενέργεια της πρώτης δημόσιας διαβούλευσης, στο συγκεκριμένο κλάδο δεν υπάρχουν συνθήκες αποτελεσματικού ανταγωνισμού και ανακοίνωσε συγκεκριμένα μέτρα για τη δημιουργία συνθηκών αποτελεσματικού ανταγωνισμού.
- 366.** Το κείμενο των δεύτερων Απόψεων της ΕΑ εξέταξε τα ακόλουθα μέτρα:
- Ανεξάρτητη Διοίκηση – Σινικά Τείχη – κώδικας συμπεριφοράς, σε περιπτώσεις κοινής ιδιοκτησίας επί ανταγωνιστικών επιχειρήσεων, σε ότι αφορά τα μέλη της διοίκησης των επιχειρήσεων αυτών, όσο και τον τρόπο και το είδος των πληροφοριών (εμπορικά ευαίσθητων

<sup>336</sup> Βλ. για παράδειγμα Motta and Peitz, "Intervention triggers and underlying theories of harm" (Expert advice for the Impact Assessment of a New Competition Tool) (2020) 33.

<sup>337</sup> Βλ κατ' αντιστοιχία Schweitzer (υπ42), 35.

<sup>338</sup> Άρθρα 16 και 17 Χάρτη. Βλ κατ' αντιστοιχία Schweitzer (υπ42), 35.

<sup>339</sup> Βλ κατ' αντιστοιχία Schweitzer (υπ42), 36.

και μη) που δύνανται να διαβιβάζονται από τους κοινούς Μετόχους προς τις ανταγωνιστικές επιχειρήσεις και αντιστρόφως.

- Επιβολή γνωστοποίησης στην ΕΑ, προς διενέργεια σχετικής οικονομικής ανάλυσης ανταγωνιστικών επιπτώσεων, σε περιπτώσεις αύξησης ποσοστού κοινής συμμετοχής όταν οποιοδήποτε νομικό πρόσωπο αποκτά ποσοστό άνω του 5% στο μετοχικό κεφάλαιο περισσοτέρων της μίας ανταγωνιστικών επιχειρήσεων στον εξεταζόμενο κλάδο.
- Επιπλέον υποχρεώσεις «ενεργών μετόχων» με κοινή ιδιοκτησία μετοχών σε ανταγωνιστικές επιχειρήσεις στον εξεταζόμενο από την Κανονιστική κλάδο.
- Ως προς την εντατικότερη και ευρύτερη χρήση των ΣΔΙΤ και των παραχωρήσεων χωρίς προηγούμενη συστηματική ανάλυση των (πιθανών) επιπτώσεών τους στον ανταγωνισμό, προτάθηκε η θεσμοθέτηση διαδικασίας διατύπωσης γνώμης από την ΕΑ σχετικά με τις επιπτώσεις του εκάστοτε έργου υποδομής στον ανταγωνισμό στο στάδιο της αξιολόγησης του έργου.
- Ως προς το ζήτημα της σύστασης των κατασκευαστικών κοινοπραξιών, προτάθηκε η εξέταση του ζητήματος υπό το πρίσμα παροχής κατευθύνσεων και οδηγιών, σε συνεργασία με την ΕΑΔΗΣΥ.

### 5.3. Σχόλια της Δεύτερης Δημόσιας Διαβούλευσης σχετικά με τα μέτρα

- 367.** Παραπέμπουμε στις παρ. 133-148 παραπάνω όπου αναφέρονται περιληπτικά τα σχόλια που κατατέθηκαν στο πλαίσιο της δεύτερης δημόσιας διαβούλευσης.

### 5.4. Αξιολόγηση των Απόψεων της Δεύτερης Διαβούλευσης

- 368.** Σε συνέχεια των σχολίων της Εταιρείας 2 ([...]), μέρος των οποίων είχαν ήδη απαντηθεί στο πλαίσιο των δεύτερων απόψεων της ΕΑ, ο Εισηγητής και η ΕΑ προχώρησαν σε περαιτέρω οικονομετρική ανάλυση επί των επιπτώσεων στον ανταγωνισμό της κοινής ιδιοκτησίας μετόχων σε αγορές και κλάδους με στενή ολιγοπωλιακή διάρθρωση όπως εν προκειμένω. Στο πλαίσιο αυτό η ΕΑ έλαβε υπόψη της και τις μελέτες που πραγματοποίησε ο Εισηγητής σε συνεργασία με εξωτερικούς συνεργάτες της Ε.Α.340, τον καθηγητή Martin Schmaltz <sup>341</sup> και τον καθηγητή Juan Ortner <sup>342</sup>, και την εξέταση από αυτούς των απόψεων του εξωτερικού εμπειρογνώμονα της εταιρείας [...]. Οι εν λόγω μελέτες παρατίθενται στα Παραρτήματα .
- 369.** Η ανάλυση των στοιχείων και η περαιτέρω ανάλυση ευαισθησίας (robustness test) που πραγματοποιήθηκε από την ΕΑ δείχνει ότι ακόμα και μικρά μερίδια κοινής ιδιοκτησίας μεταξύ υποψηφίων στους διαγωνισμούς του δημοσίου τομέα μπορεί να έχουν ποσοτικά μεγάλες επιπτώσεις στις προσφερόμενες εκπτώσεις και συνεπώς αποδεικνύουν την ύπαρξη αντι-ανταγωνιστικών επιπτώσεων στις συγκεκριμένες αγορές και κλάδο.

<sup>340</sup> Βλ. σχετ. ανάθεση δυνάμει του υπ' αριθ. 113/11.11.2022 πρακτικού συνεδρίασης της Ε.Α.

<sup>341</sup> Professor of Finance and Economics; Head of the Finance, Accounting, Management, and Economics Area; University of Oxford, Saod Business School.

<sup>342</sup> Professor of Economics, Boston University.

- 370.** Συγκεκριμένα, επιχειρήθηκε η παραμετροποίηση του υποδείγματος που παρουσιάστηκε και το οποίο δείχνει πως μια θέσπιση, ή μείωση σε ένα χαμηλό όριο, γνωστοποίησης κοινής ιδιοκτησίας, είναι αναγκαία για τη διασφάλιση ανταγωνιστικών προσφορών. Συνοψίζοντας το εν λόγω υπόδειγμα, η ανάλυση καταλήγει ότι η κοινή συμμετοχή ακόμα και με μικρά μερίδια σε ανταγωνιστές του κλάδου μπορεί να προσδώσει στους κοινούς ιδιοκτήτες των συμμετεχόντων, κίνητρα αλλά και τη δυνατότητα ώστε να προβαίνουν σε λιγότερο ανταγωνιστικές (επιθετικές) προσφορές, οδηγώντας σίγουρα σε μεγαλύτερες τιμές προσφορών και πιθανότατα σε οικονομικές αναποτελεσματικότητες (με συνέπεια να κερδίσει την προσφορά η λιγότερο αποτελεσματική επιχείρηση).
- 371.** Περιληπτικά, σύμφωνα με την συγκεκριμένη ανάλυση στη περίπτωση που υπάρχει κοινή ιδιοκτησία μεταξύ δύο συμμετεχόντων, ο υποτιθέμενος συμμετέχων 1 επισκιάζει την προσφορά του και συμπεριφέρεται λιγότερο επιθετικά. Το συμπέρασμα αυτό προκύπτει από το γεγονός ότι η ύπαρξη κοινής ιδιοκτησίας αλλάζει τις αποδόσεις των μετόχων των εταιρειών από τη «νίκη» και την «ήττα» στη δημοπρασία. Οι μέτοχοι ενός συμμετέχοντα που χάνει το διαγωνισμό μπορούν ακόμα να έχουν θετικές αποδόσεις από το μερίδιό τους στους ανταγωνιστές. Επειδή ο υποτιθέμενος συμμετέχων 2 δεν χρειάζεται να κερδίσει το διαγωνισμό για να βγάλει κέρδος, αυτό κάνει τη συμπεριφορά του λιγότερο επιθετική. Αφού ο συμμετέχων 2 είναι λιγότερο επιθετικός και ο συμμετέχων 1 θα νικήσει με λιγότερο επιθετική προσφορά. Αυτό κάνει τη νικήτρια προσφορά εν τέλει λιγότερο ανταγωνιστική.
- 372.** Η ανάλυση καταλήγει αναφέροντας ότι η γνωστοποίηση στις αρχές μιας μέγιστης τιμής αναφοράς γύρω στο 5% στο μετοχικό κεφάλαιο κοινής ιδιοκτησίας, θα περιορίζει τις αντιανταγωνιστικές επιπτώσεις της κοινής ιδιοκτησίας σε λιγότερο από 10%, καθώς η διαφορά ( $c_2 - c_1$ ) δηλαδή του κόστους της πιο αποτελεσματικής εταιρείας με το αντίστοιχο κόστος της δεύτερης πιο αποτελεσματικής, θα πολλαπλασιαζόταν με μικρότερο συντελεστή ( $s_1^2 / (s_2^2 - s_1^2)$ ) και κατά συνέπεια η προσφορά (bid) προς τη δημόσια αρχή θα μειωνόταν.
- 373.** Αντίθετα, η εν λόγω αγορά μπορεί να γίνει εντελώς μονοπωλιακή ακόμη και χωρίς μεταβολή ελέγχου, και κατά συνέπεια χωρίς την υποχρέωση γνωστοποίησης στις αρχές ανταγωνισμού εάν οι υπάρχοντες κανόνες αναφοράς διατηρηθούν, ήτοι για τις μεταβολές ελέγχου εκείνες που εμπίπτουν στην έννοια των συγκεντρώσεων των άρθρων 5 έως 10 του ν. 3959/2011.
- 374.** Η παραπάνω αξιολόγηση από την ΕΑ δεν βασίζεται μόνο σε θεωρητική ανάλυση της κοινής ιδιοκτησίας αλλά σε οικονομετρική ανάλυση η οποία πραγματοποιήθηκε κατόπιν της «από-επένδυσης» όπως αναφέρεται από την εταιρεία 2 της REGGEBORGH και σε ανάλυση ευαισθησίας των αποτελεσμάτων της οικονομετρικής ανάλυσης. Κατά συνέπεια, η Απόφαση της ΕΑ βασίζεται σε ανάλυση των πιθανών αντι-ανταγωνιστικών επιπτώσεων της κοινής ιδιοκτησίας, κάτι το οποίο έγινε εύκολα κατανοητό από εξωτερικούς αναλυτές<sup>343</sup>.
- 375.** Κατά συνέπεια δεν μπορούν να γίνουν αποδεκτά τα σχόλια της εταιρείας 2 ότι τα συγκεκριμένα μέτρα βασίζονται σε υποθετικές θεωρίες βλάβης, ότι δεν είναι σύμφωνα με την αρχή της

<sup>343</sup> Βλ. π.χ. BCLP, Theories of Harm Common Ownership – Where the Greeks Walk the World Follows?, <https://www.bclplaw.com/en-US/events-insights-news/theories-of-harm-common-ownership-where-the-greeks-walk-the-world-follows.html> («Though this is the case, the HCC did not take an *ex ante* approach to common ownership. That is, the HCC found effects within the markets to which it attributes common ownership as a cause»).

αναλογικότητας και ότι δεν είναι απολύτως πρόσφορα και αναγκαία ώστε να θεραπεύσουν τα εντοπισμένα ζητήματα ανταγωνισμού από την παρούσα παρέμβαση. Αντιθέτως, κατά τα ανωτέρω, τα μέτρα της ΕΑ βασίζονται σε ποσοτική ανάλυση πραγματικών δεδομένων με σκοπό τον εντοπισμό και την θεραπεία αντι-ανταγωνιστικών πρακτικών της κοινής ιδιοκτησίας.

- 376.** Επιπλέον, δεν γίνονται αποδεκτά τα σχόλια της εταιρείας ότι στο πλαίσιο του άρθρου 11 ν. 3959/2011 «δεν χωρεί προοπτική (*prospective*), *ex ante* ανάλυση με θεωρητικό ή/και υποθετικό τρόπο, αλλά απαιτείται *ex post* ανάλυση με γνώμονα διαπιστωμένα στην πράξη και τεκμηριωμένα προβλήματα, υπαρκτά και σαφώς προσδιορισμένα, που επιδρούν αιτιωδώς στη λειτουργία του αποτελεσματικού ανταγωνισμού στον εξεταζόμενο κλάδο εν γένει». Καταρχήν, όπως αναφέρθηκε προηγουμένως η ανάλυση της ΕΑ τεκμηριώθηκε από οικονομετρική μελέτη η οποία έδειξε ότι τα προβλήματα στον ανταγωνισμό από την κοινή ιδιοκτησία στη συγκεκριμένη περίπτωση εξακολουθούν να είναι υπαρκτά. Σε κάθε περίπτωση, τα παραπάνω σχόλια δείχνουν ότι μάλλον δεν γίνεται κατανοητός από την εταιρεία ο σκοπός του άρθρου 11 ν. 3959/2011, το οποίο όπως κάθε άλλο εργαλείο κανονιστικής παρέμβασης τα οποία έχουν υιοθετηθεί από άλλα ευρωπαϊκά δικαιϊκά συστήματα (π.χ. Μεγάλη Βρετανία, Γερμανία, Ισλανδία) ή το λεγόμενο New Competition Tool αποτελούν παραδείγματα εκ των προτέρων (*ex ante*) παρέμβασης των αρχών ανταγωνισμού, όπως και ο έλεγχος συγκεντρώσεων, με σκοπό την θεραπεία διαρθρωτικών προβλημάτων του ανταγωνισμού που, όπως αναφέρεται και στην οικονομική μελέτη που παραγγέλθηκε από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή για την υιοθέτηση του εργαλείου του New Competition Tool, εκδηλώνονται είτε ως *υπάρχουσα* ζημιά στην αγορά λόγω *δομικής έλλειψης ανταγωνισμού* (όπως σε περιπτώσεις ακραίας συγκέντρωσης, φραγμών εισόδου, κλειδώματος καταναλωτών, περιορισμένης πρόσβασης σε δεδομένα και ολιγοπωλιακών αγορών με αυξημένο κίνδυνο σιωπηρής συμπαίγνιας μέσω αλγοριθμικής τιμολόγησης), είτε ως *επικείμενη απειλή* όπου η οικονομική δομή ή/και συμπεριφορά των επιχειρήσεων δημιουργεί *κινδύνους για μελλοντικά ανταγωνιστικά αποτελέσματα*.<sup>344</sup>
- 377.** Η συγκεκριμένη στόχευση του άρθρου 11 ν 3959/2011 προκύπτει και από την εφαρμογή της συνταγματικής κατοχύρωσης της ελευθερίας του ανταγωνισμού στο πλαίσιο μίας ανταγωνιστικής αγοράς χωρίς η ιδιωτική οικονομική πρωτοβουλία να αναπτύσσεται «προς βλάβη της εθνικής οικονομίας»<sup>345</sup>. Όπως δε αναγνωρίζεται ευρέως η προστασία του ελεύθερου ανταγωνισμού αποτελεί «ένα αυτοτελώς προστατευόμενο δημόσιο αγαθό για τη διαφύλαξη του οποίου τα κρατικά όργανα οφείλουν να αναλαμβάνουν δράση»<sup>346</sup>. Πρόσφατη νομολογία του ΣτΕ στο

<sup>344</sup> Βλ. G. S. Crawford, P. Rey, and M. Schnitzer, An Economic Evaluation of the EC's Proposed "New Competition Tool" (Οκτώβριος 16, 2020) [https://competition-policy.ec.europa.eu/document/download/022a855e-e1fd-45f5-abf9-cf962f8e1053\\_en?filename=kd0320680enn.pdf&prefLang=nl](https://competition-policy.ec.europa.eu/document/download/022a855e-e1fd-45f5-abf9-cf962f8e1053_en?filename=kd0320680enn.pdf&prefLang=nl) ("The first is where harm has already affected the market due to a "structural lack of competition" that prevents such markets from delivering competitive outcomes (e.g., due to its underlying economic structure or the conduct of firms in the market). Specific examples provided include markets with extreme concentration, entry barriers, consumer lock-in, lack of access to an essential input (e.g., data), and oligopoly markets with increased risk for tacit collusion, particularly those featuring increased transparency due to pricing and related strategies based on algorithmic decision-making. The second type of structural competition problem identified is where harm "is about to affect the market," that is, where there are "structural risks for competition" such that the economic structure and/or conduct of firms in the market create a threat to competitive outcomes [...]").

<sup>345</sup> Σύμφωνα με τη διάταξη του άρθρου 106 παρ. 2 Σ.

<sup>346</sup> Πρβλ. Δελλής Γ., Κοινή ωφέλεια και αγορά, Τόμος Α', Αντ. Ν. Σάκκουλας, 2008, σελ. 261 επ.; Βλ. Π. Παραρά, Οικονομική Ελευθερία, 2019, Κεφ. Δεύτερο, τμ. έκτο, σελ 405 επ.

πλαίσιο άλλων διατάξεων του ν. 3959/2011, αλλά προφανώς ισχύει και εν προκειμένω, αναφέρει ότι «σκοπός του δικαίου του ανταγωνισμού είναι η προστασία της οικονομικής ελευθερίας από τους κινδύνους που εγκυμονεί η ιδιωτική οικονομική ισχύς [...]. Ο δε εν δυνάμει κίνδυνος<sup>347</sup> αξιολογείται, κατ' αρχήν, σύμφωνα με τις γενικές συνταγματικές αρχές της πρόληψης και της προφύλαξης»<sup>348</sup>. Κατά συνέπεια, και όχι μόνο στο πλαίσιο του άρθρου 11 ν. 3959/2011, αλλά προφανώς λόγω του χαρακτήρα του κατεξοχήν και σε αυτό, η έννοια των δυνητικών επιπτώσεων του ανταγωνισμού είναι ευρεία και εκτείνεται σε επιπτώσεις διακινδύνευσης της ανταγωνιστικής δομής και λειτουργίας της αγοράς και εν γένει του δημόσιου αγαθού της οικονομικής ελευθερίας ανταγωνισμού, όπως εν προκειμένω με το ζήτημα της κοινής ιδιοκτησίας ανταγωνιστικών επιχειρήσεων σε στενή ολιγοπωλιακή αγορά (και κλάδου) με πρότερο ιστορικό αντι-ανταγωνιστικών συμπράξεων. Τα παραπάνω καθιστούν απαραίτητη την υιοθέτηση προφυλακτικών μέτρων σε περιπτώσεις ιδιαίτερης διακινδύνευσης του ανταγωνισμού και ύπαρξης αντι-ανταγωνιστικών επιπτώσεων λόγω συγκεκριμένων στρεβλώσεων όπως εν προκειμένω με την κοινή ιδιοκτησία της REGGEBORGH, ιδιαίτερα μάλιστα όταν ο νομοθέτης απαιτεί από την ΕΑ, όπως αναφέρει το άρ. 11 ν. 3959/2011, να λάβει κάθε «αναγκαίο μέτρο για τη δημιουργία συνθηκών αποτελεσματικού ανταγωνισμού»<sup>349</sup>. Ένα προφυλακτικό μέτρο δεν αποτελεί το ίδιο μέρος του δικαιώματος του ελεύθερου ανταγωνισμού, αλλά κρίνεται απαραίτητο για να διασφαλιστεί ότι ο «πυρήνας» του δικαιώματος δεν παραβιάζεται<sup>350</sup>.

### 5.5. Τα επιβαλλόμενα μέτρα

378. Όπως αναφέρεται στις Δεύτερες Απόψεις, η ανάλυση της προσφορότητας, αποτελεσματικότητας και αναλογικότητας των προτεινόμενων μέτρων δεν πρέπει να γίνει μόνο για το καθένα ξεχωριστά, αλλά συνολικά για τη δέσμη μέτρων, η οποία θα ανταποκρίνεται στην ανάγκη να δημιουργηθούν συνθήκες αποτελεσματικού ανταγωνισμού στον συγκεκριμένο κλάδο<sup>351</sup>. Σε κάθε περίπτωση, η ΕΑ προχώρησε και σε ανάλυση προσφορότητας, αποτελεσματικότητας, και αναλογικότητας του καθενός μέτρου ξεχωριστά με σκοπό την πλήρη αιτιολόγησή τους.

#### 5.5.1. Σχετικά με το ζήτημα της κοινής ιδιοκτησίας

379. Στις Δεύτερες Απόψεις της, η ΕΑ ανέφερε ότι η αποεπένδυση της REGGEBORGH στην εταιρεία ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ περιόρισε μεν, χωρίς όμως ουσιαστικά να εξουδετερώνει, τις αρνητικές επιπτώσεις της κοινής ιδιοκτησίας των δύο σημαντικότερων επιχειρήσεων του κλάδου, η οποία παραμένει. Στη συνέχεια, η ΕΑ εξέτασε την πιθανή εφαρμογή των άρθρων 1, 2 και 5 μέχρι 10 και κατέληξε ότι αυτή δεν επαρκεί για τη δημιουργία συνθηκών

<sup>347</sup> Ο «κίνδυνος» που αναφέρεται είναι αυτός τυχόν «αρνητικών εξωτερικοτήτων» στην κοινωνία» Βλ. ΣτΕ 1410/2022, παρ. 8.

<sup>348</sup> ΣτΕ 1410/2022, παρ. 8. Η έμφαση έχει προστεθεί.

<sup>349</sup> Η έμφαση έχει προστεθεί.

<sup>350</sup> Βλ. γενικά για προφυλακτικούς κανόνες και μέτρα D. Strauss, *The Ubiquity of Prophylactic Rules* (1988) 55 *University of Chicago Law Review* 190; T. Thomas *The Prophylactic Remedy: Normative Principles and Definitional Parameters of Broad Injunctive Relief* (2004) 52 *Buffalo Law Review* 301.

<sup>351</sup> Βλ. σκ. 220-229 Δεύτερων Απόψεων.

αποτελεσματικού ανταγωνισμού. 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. Η ΕΑ κατέληξε στο συμπέρασμα ότι οι οριζόντιες κοινές συμμετοχές σε ολιγοπωλιακές αγορές και ιδιαίτερα οι συγκεκριμένες λόγω της κοινής παρουσίας ως κοινού επενδυτή της REBBEBORGH δύνανται να αποτελούν διαρθρωτικό πρόβλημα που αντιμετωπίζεται αποτελεσματικότερα με την αποτροπή ή την κατάργηση τέτοιων δομών αγοράς<sup>352</sup>, και για το οποίο μόνο το εργαλείο της Κανονιστικής δύνανται να οδηγήσει σε αποτελεσματικότερη αντιμετώπισή του.

**380.** Στο πλαίσιο αυτό η ΕΑ πρότεινε ένα εναλλακτικό «στοχοθετημένο» σύστημα διαφάνειας ως το πλέον κατάλληλο για την αντιμετώπιση της απόκτησης μειοψηφικών συμμετοχών, στοχεύοντας εξ αρχής στις δυνητικά προβληματικές πράξεις μέσω του εντοπισμού των πράξεων οι οποίες ενδέχεται να δημιουργήσουν «ανταγωνιστικό σημαντικό δεσμό» μεταξύ των ανταγωνιστικών επιχειρήσεων με συνέπεια τον περιορισμό του ανταγωνισμού μεταξύ τους, και εξασφαλίζοντας τον αποτελεσματικό έλεγχο των εντοπιζόμενων πράξεων από την Επιτροπή, ακόμη και χωρίς να είναι αναγκαία η υποχρέωση πλήρους κοινοποίησης. Ομοίως, ένας «ανταγωνιστικά σημαντικός δεσμός» θα προέκυπτε όταν υφίσταται ανταγωνιστική σχέση μεταξύ των δραστηριοτήτων του αποκτώντος τη συμμετοχή και της εταιρείας-στόχου, είτε διότι δραστηριοποιούνται στις ίδιες αγορές ή τομείς είτε διότι δραστηριοποιούνται σε κάθετα συνδεδεμένες αγορές. Τα συγκεκριμένα μέτρα διαφάνειας κρίνονται πρόσφορα μια και η ΕΑ δεν δύναται να έχει διαφορετικά πλήρη εικόνα της ανταγωνιστικής κατάστασης που προκύπτει από την παρουσία ιδιαίτερα ενεργών κοινών επενδυτών στον τομέα των κατασκευών (όπως η REGGEBORGH) σε σημαντικές για τις συγκεκριμένες αγορές ανταγωνιστικές επιχειρήσεις και μάλιστα σε ένα κλάδο ο οποίος ήδη διακρίνεται από μία ολιγοπωλιακή δομή σχετικά με τις εταιρείες που δραστηριοποιούνται στα μεγάλα δημόσια έργα και παραχωρήσεις και στον οποίο στο άμεσο παρελθόν παρατηρήθηκαν αντι-ανταγωνιστικές συμπράξεις. Όπως αναφέρθηκε προηγουμένως τυχόν κοινές συμμετοχές σε επιχειρήσεις από τις οποίες δεν προκύπτει έλεγχος δεν δύνανται να εμπίπτουν στον έλεγχο συγκεντρώσεων και να κοινοποιούνται στην ΕΑ σύμφωνα με τα άρ. 5-10 ν. 3959/2011.

**381.** Επιπλέον, η ΕΑ, όπως και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή στο πλαίσιο της «Λευκής Βίβλου» για την επανεξέταση της απόκτησης μειοψηφικών συμμετοχών<sup>353</sup>, έκρινε ότι για να παρασχεθεί στα μέρη ασφάλεια δικαίου και να περιοριστεί το συγκεκριμένο μέτρο σε περιπτώσεις που αυτό είναι απολύτως αναγκαίο και κατά συνέπεια αναλογικό για την εξουδετέρωση πιθανών αντι-ανταγωνιστικών επιπτώσεων, μόνο μια πράξη η οποία πληροί σωρευτικά τα κατωτέρω κριτήρια αυτή θα εμπίπτει στον ορισμό του «ανταγωνιστικά σημαντικού δεσμού»:

<sup>352</sup> Δ. Τζουγανάτος, Κοινοί μέτοχοι σε εταιρείες της ίδιας σχετικής αγοράς και ενωσιακό δίκαιο του ανταγωνισμού, ΕΤΑΙΡΙΑ ΜΕΛΕΤΗΣ ΕΜΠΟΡΙΚΟΥ & ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ, 4<sup>ο</sup> ΣΥΝΕΔΡΙΟ – ΒΟΛΟΣ, 27-29.9.2019. <https://www.emed.gr/copy-of-paroysiaseis-3oy-synedrioy>

<sup>353</sup> Βλ. παρ. 42-54 «Λευκή Βίβλο» 449/9.7.2014 ΕΕΠ.

- απόκτηση μειοψηφικής συμμετοχής σε ανταγωνιστή ή σε κάθετα συνδεδεμένη εταιρεία (δηλ. θα πρέπει να υπάρχει μια ανταγωνιστική σχέση μεταξύ του αγοραστή και της εταιρείας-στόχου), και
  - σημαντικός ανταγωνιστικός δεσμός: ο δεσμός σχέση θα θεωρείται σημαντικός, εάν η αποκτώμενη συμμετοχή κυμαίνεται (1) περίπου στο 20%<sup>354</sup> ή (2) μεταξύ 5% και περίπου 20%,, αλλά συνοδεύεται και από άλλους παράγοντες, όπως τα δικαιώματα που παραχωρούνται στη συμφωνία μετόχων η οποία παρέχει στον αγοραστή μια «de-facto» μειοψηφία αρνησικυρίας<sup>355</sup>, θέση στο διοικητικό συμβούλιο ή πρόσβαση σε εμπορικά ευαίσθητες πληροφορίες της εταιρείας-στόχου.
- 382.** Οι συγκεκριμένες προϋποθέσεις περιορίζουν την επιβολή του μέτρου σε περιπτώσεις που αναμένεται η κοινή ιδιοκτησία να προκαλέσει σημαντικές αρνητικές επιπτώσεις στον ανταγωνισμό στον συγκεκριμένο κλάδο και εν λόγω αγορές. Υπενθυμίζεται ότι ύμφωνα την «Λευκή Βίβλο» ένα σύστημα ελέγχου των αποκτήσεων μη ελέγχουσας μειοψηφικής συμμετοχής θα πρέπει να λαμβάνει υπόψη τις ακόλουθες αρχές:
- θα πρέπει να εντοπίζει τις δυνητικά επιζήμιες για τον ανταγωνισμό αποκτήσεις μη ελέγχουσας μειοψηφικής συμμετοχής,
  - θα πρέπει να αποφεύγει κάθε περιττή διοικητική επιβάρυνση για τις εταιρείες, την Επιτροπή και τις Εθνικές Αρχές Ανταγωνισμού,
  - θα πρέπει να αντιστοιχεί στα ισχύοντα καθεστάτα ελέγχου των συγκεντρώσεων τόσο σε ενωσιακό όσο και σε εθνικό επίπεδο.
- 383.** Τα παραπάνω αποτελούν τις ελάχιστες προϋποθέσεις που πρέπει να επιβληθούν ώστε να αποφευχθούν οι αντι-ανταγωνιστικές συνέπειες της κοινής ιδιοκτησίας και των μειοψηφικών συμμετοχών. Συγκεκριμένα αναφέρεται ότι το έγγραφο διαβούλευσης της «Λευκής Βίβλου» πρότεινε τρεις διαδικαστικές επιλογές για τον έλεγχο των μειοψηφικών συμμετοχών:
- Ένα σύστημα κοινοποίησης που θα επεκτείνει το ισχύον σύστημα του εκ των προτέρων ελέγχου των συγκεντρώσεων στις αποκτήσεις μη ελέγχουσας μειοψηφικής συμμετοχής, υπό συγκεκριμένες προϋποθέσεις,
  - Ένα σύστημα διαφάνειας το οποίο θα απαιτεί από τα μέρη να υποβάλουν ενημερωτική ανακοίνωση με την οποία κοινοποιούν στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή την απόκτηση μη ελέγχουσας μειοψηφικής συμμετοχής. Η ενημερωτική ανακοίνωση θα επέτρεπε στην Επιτροπή να αποφασίσει αν θα διερευνήσει διεξοδικότερα την πράξη, θα επέτρεπε στα κράτη μέλη να εξετάσουν μια αίτηση παραπομπής και στους δυνητικούς καταγγέλλοντες να εκδηλωθούν.

<sup>354</sup>Η OFT (Βρετανική αρχή ανταγωνισμού- νυν CMA) είχε ορίσει κατώτατο όριο 15% με την υπέρβαση του οποίου μπορεί να εξετάζει κάθε υπόθεση (βλ. OFT , «Mergers- Jurisdictionalandproceduralguidance», σκέψη 3.20). Αυτό μπορεί επίσης να χρησιμεύσει ως σαφές όριο με την υπέρβαση του οποίου μια συμμετοχή θα μπορούσε να θεωρηθεί «ανταγωνιστικά σημαντικός δεσμός»

<sup>355</sup>Η βρετανική υπόθεση *BskyB/ITV*(2007) αποτελεί ενδεικτικό παράδειγμα μιας defacto μειοψηφικής συμμετοχής αρνησικυρίας. Μια συμμετοχή 17,9% κρίθηκε επαρκής για να παράσχει στη BskyB σημαντική επιρροή στην ITV, από την άποψη ότι της επέτρεπε να επηρεάζει τη λήψη στρατηγικών αποφάσεων της ITV. Η υπόθεση εγκρίθηκε υπό την προϋπόθεση της εκποίησης τμήματος της συμμετοχής της ώστε να φτάσει στο 7,5%

- Ένα σύστημα αυτοαξιολόγησης, που δεν θα απαιτεί από τα μέρη να κοινοποιούν τις αποκτήσεις μη ελέγχουσας μειοψηφικής συμμετοχής πριν από την ολοκλήρωσή της.
- Επισημαίνεται επίσης ότι η Ευρωπαϊκή Επιτροπή θα μπορούσε, ωστόσο, να κινήσει έρευνα για τις δυνητικά προβληματικές αποκτήσεις μειοψηφικής συμμετοχής βάσει των δικών της πληροφοριών για την αγορά ή καταγγελιών.

- 384.** Το πεδίο της δικαιοδοσίας της Ευρωπαϊκής Επιτροπής συνδέεται άμεσα με το ποιά διαδικασία είναι κατάλληλη και επαρκής. Ενδεικτικά, εάν η Επιτροπή έχει δικαιοδοσία σε όλες τις αποκτήσεις μειοψηφικών συμμετοχών που υπερβαίνουν ένα συγκεκριμένο κατώτατο όριο, ένα σύστημα κοινοποίησης προ της συγκέντρωσης θα δημιουργούσε σοβαρή επιβάρυνση στις επιχειρήσεις, διότι θα κάλυπτε και τις μη προβληματικές πράξεις. Το να αποκτήσει η Επιτροπή δικαιοδοσία για όλες τις αποκτήσεις μειοψηφικών συμμετοχών που υπερβαίνουν ένα συγκεκριμένο κατώτατο όριο θα ήταν ενδεχομένως σκοπιμότερο στο πλαίσιο ενός συστήματος αυτοαξιολόγησης, κατά το οποίο η Επιτροπή είναι ελεύθερη να διερευνά πράξεις αυτεπαγγέλτως. Από την άλλη πλευρά, η διοικητική επιβάρυνση που επιβάλλεται από ένα σύστημα κοινοποίησης ή διαφάνειας θα ήταν πολύ μικρότερη, αν η δικαιοδοσία της Ευρωπαϊκής Επιτροπής περιοριζόταν μόνο σε δυνητικά προβληματικές πράξεις.
- 385.** Κατά συνέπεια, βάσει των ανωτέρω, και σε συμφωνία με τις εκτιμήσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής στο πλαίσιο της «Λευκής Βίβλου», ένα «στοχοθετημένο» σύστημα διαφάνειας σε ορισμένες περιπτώσεις όπου λόγω της διάρθρωσης του κλάδου και αγορών και των χαρακτηριστικών των επιχειρήσεων που έχουν κοινή ιδιοκτησία αναμένονται αντι-ανταγωνιστικά αποτελέσματα ή έχουν ήδη αναδειχθεί συγκεκριμένες αντι-ανταγωνιστικές επιπτώσεις δύναται να είναι το πλέον κατάλληλο και αναλογικό για την αντιμετώπιση δυνατών αντι-ανταγωνιστικών επιπτώσεων και στρεβλώσεων του ανταγωνισμού λόγω της απόκτησης μειοψηφικών συμμετοχών. Η ΕΑ επίσης θεωρεί ότι τα ίδια τα μέρη θα πρέπει να αξιολογούν κατά πόσο μια συναλλαγή δημιουργεί «ανταγωνιστικά σημαντικό δεσμό» και να υποβάλλουν ενημέρωση (σχετικά με τα μέρη, τον κύκλο εργασιών τους, περιγραφή της πράξης, το ποσοστό συμμετοχής πριν και μετά την πράξη, τυχόν δικαιώματα που συνοδεύουν τη μειοψηφική συμμετοχή και ορισμένες περιορισμένες πληροφορίες για το μερίδιο αγοράς), τα οποία αποτελούν και τις απολύτως απαραίτητες πληροφορίες ώστε να επιτραπεί στην ΕΑ να αποκτήσει μία «εικόνα» σχετικά με τις πιθανές αντι-ανταγωνιστικές επιπτώσεις των κοινών συμμετοχών σε συγκεκριμένες περιπτώσεις όπου ο κίνδυνος αντι-ανταγωνιστικών επιπτώσεων είναι ιδιαίτερα σημαντικός. Σε περίπτωση υποβολής ενημέρωσης, η Επιτροπή δύναται να αποφασίσει εάν θα διερευνήσει περαιτέρω τον συγκεκριμένο κλάδο και συναλλαγή, ενδεχομένως μέσω της εκκίνησης διαδικασίας άρθρου 11 ν 3959/2011 ή εφαρμογής άλλων διατάξεων του ν. 3959/2011. Η θέσπιση ορισμένου ποσοτικού ορίου για την πραγματοποίηση αυτής της ενημέρωσης λαμβάνει υπόψη τη δυνατότητα ο ορισμός συγκεκριμένων ποσοστών αποκτώμενης συμμετοχής, μαζί με άλλα κριτήρια, ως ένδειξη σημαντικού οικονομικού δεσμού να δύναται να χειραγωγηθεί από τις επιχειρήσεις ή/και τους μετόχους, αλλά αποτελεί το πλέον αναλογικό μέτρο μια και ενισχύει την ασφάλεια δικαίου για τις επιχειρήσεις, σε σχέση με μία ανάλυση ανά περίπτωση η οποία να εφαρμόζεται σε κάθε συναλλαγή. Κατά συνέπεια, η ΕΑ προχώρησε στα παρακάτω μέτρα.

### 5.5.2. Ανεξάρτητη Διοίκηση – Σινικά Τείχη

**386.** Η ΕΑ κατά πλειοψηφία προέκρινε ως μέτρο απολύτως αναγκαίο, πρόσφορο και σύμφωνο με την αρχή της αναλογικότητας, ώστε να αντιμετωπιστεί ο κίνδυνος μονομερών ή συντονισμένων αντι-ανταγωνιστικών επιπτώσεων, τη διασφάλιση ότι οι υπό κρίση ανταγωνιστικές εταιρείες (ΕΛΛΑΚΤΩΡ και ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ) στις οποίες υπάρχει κοινή συμμετοχή τρίτης εταιρείας (όπως στην συγκεκριμένη περίπτωση η REGGEBORGH) διαθέτουν **ανεξάρτητη διοίκηση** (από τους κοινούς μετόχους). Συγκεκριμένα, τίθενται συγκεκριμένοι περιορισμοί αναφορικά με τη δράση των μελών του διοικητικού συμβουλίου, και των λοιπών ανώτατων διευθυντικών στελεχών των συγκεκριμένων εταιρειών κατά το προβλεπόμενο από την παράγραφο 6, άρθρο 11 χρονική περίοδο δύο ετών από την έκδοση της απόφασης κατά την παράγραφο 5 του άρθρου 11.

**387.** Συγκεκριμένα, σε περίπτωση οριζόντιας κοινής ιδιοκτησίας (δηλαδή κοινής ιδιοκτησίας ανταγωνιστικών εταιρειών στις εξεταζόμενες αγορές στον κλάδο των κατασκευών) δεν μπορεί να εκλεγεί ως μέλος διοικητικού συμβουλίου της Εταιρείας πρόσωπο που:

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

Επιπλέον, η ΕΑ προτείνει την εκπόνηση Κώδικα Συμπεριφοράς από εξωτερικό νομικό ή/και οικονομικό σύμβουλο με ειδίκευση στα θέματα του δικαίου του ανταγωνισμού στον οποία να περιγράφονται, κατ' ελάχιστον:

- Ο τρόπος και το είδος των πληροφοριών (εμπορικά ευαίσθητων και μη) που θα διαβιβάζονται από τους Μετόχους προς την Εταιρεία και αντιστρόφως.
- Τα πρόσωπα, όπως αυτά δύνανται να επικαιροποιούνται από καιρού εις καιρόν, που θα έχουν αποκλειστική πρόσβαση στις εν λόγω πληροφορίες.

- Λοιπές ασφαλιστικές δικλείδες προκειμένου να εξασφαλίζεται ότι εμπορικά ευαίσθητες πληροφορίες του ενός Μετόχου δεν θα διαχέονται προς τον άλλο Μέτοχο μέσω της Εταιρείας.

- 388.** Αντίστοιχα μέτρα έχουν υιοθετηθεί σε υποθέσεις συγκεντρώσεων ως απολύτως αναγκαία σε αντίστοιχες περιπτώσεις στρεβλώσεων του ανταγωνισμού. Συγκεκριμένα, στην υπ' αριθμ. 650/2017 απόφαση της Επιτροπής Ανταγωνισμού (με την οποία εγκρίθηκε η συγκέντρωση που αφορούσε στην απόκτηση κοινού ελέγχου της εταιρείας ΜΕΒΓΑΛ Α.Ε. από την εταιρεία ΔΕΛΤΑ ΤΡΟΦΙΜΑ Α.Ε. και μέλη της οικογένειας Χατζάκου, στη βάση των δεσμεύσεων που τα μέρη)<sup>356</sup>, για την εξασφάλιση της εξακολούθησης της διακριτής παραγωγής και διάθεσης σοκολατούχου γάλακτος στην ελληνική επικράτεια από τις ΜΕΒΓΑΛ και ΔΕΛΤΑ προκρίθηκε η πρόβλεψη και εφαρμογή Σινικών Τειχών («Chinese Walls»)<sup>357</sup>.
- 389.** Ειδικότερα τα συμβαλλόμενα μέρη, αναφορικά με την αγορά σοκολατούχου γάλακτος στην Ελληνική Επικράτεια, δεσμεύτηκαν ότι για το χρονικό διάστημα κατά το οποίο θα εξακολουθεί να υφίσταται το καθεστώς κοινού ελέγχου επί της εταιρείας ΜΕΒΓΑΛ ΑΕ, οι εταιρείες ΔΕΛΤΑ ΤΡΟΦΙΜΑ ΑΕ και ΜΕΒΓΑΛ ΑΕ θα λειτουργούν αυτοτελώς και πλήρως ανεξάρτητα μεταξύ τους αναφορικά με το σοκολατούχο γάλα. Οι δραστηριότητες των ΔΕΛΤΑ ΤΡΟΦΙΜΑ ΑΕ και ΜΕΒΓΑΛ ΑΕ σχετικά με το σοκολατούχο γάλα που παράγει αντίστοιχα έκαστη εκ των εν λόγω εταιρειών θα παραμείνουν αυτόνομες, με ανεξάρτητη διοικητική δομή με ρητή δέσμευση ότι δεν θα ανταλλάσσουν εμπιστευτικές πληροφορίες σχετικά με τις συγκεκριμένες δραστηριότητες και δεν θα επιτρέπουν τη διάχυση τέτοιων πληροφοριών.
- 390.** Ο τρόπος διασφάλισης της εν λόγω λειτουργικής αυτοτέλειας των δύο εταιρειών προβλέφθηκε να είναι, μεταξύ άλλων, ο εξής:
- 1) η εξαίρεση των δραστηριοτήτων της ΜΕΒΓΑΛ ΑΕ που αφορούν στο σοκολατούχο γάλα από την άσκηση των δικαιωμάτων διοίκησης της ΔΕΛΤΑ ΤΡΟΦΙΜΑ ΑΕ επί της ΜΕΒΓΑΛ ΑΕ,
  - 2) η δημιουργία «σινικών τειχών» (Chinese walls) που θα αποτρέπουν τη διαρροή εμπορικά ευαίσθητων πληροφοριών μεταξύ των δύο εταιρειών ως προς το σοκολατούχο γάλα. Ειδικότερα, δεν θα επιτρέπεται, είτε άμεσα (οριζοντίως) είτε έμμεσα, μέσω του προσωπικού, στελεχών ή τρίτων προσώπων, η ανταλλαγή μεταξύ των εταιρειών αυτών εμπορικά ευαίσθητων/εμπιστευτικών πληροφοριών που αφορούν στο σοκολατούχο γάλα. Στο πλαίσιο αυτό συνάφθηκαν σχετικές συμβάσεις εμπιστευτικότητας που εγκρίθηκαν από την ΕΑ.

<sup>356</sup> Για την εν λόγω συγκέντρωση είχε κινηθεί η διαδικασία πλήρους διερεύνησης, λόγω των σοβαρών αμφιβολιών που προκαλούνταν ως προς το συμβατό αυτής με τις απαιτήσεις λειτουργίας του ανταγωνισμού, αναφορικά ιδίως με δύο κρίσιμα ζητήματα: α) ως προς τη δημιουργία ή ενίσχυση δεσπόζουσας θέσης στις σχετικές αγορές της προμήθειας νωπού αγελαδινού γάλακτος (τόσο σε τοπικές παραγωγικές ζώνες της Βόρειας Ελλάδας, όσο και σε εθνικό επίπεδο) και β) της παραγωγής και διάθεσης σοκολατούχου γάλακτος στην ελληνική επικράτεια.

<sup>357</sup> Για την πλήρη δέσμη των αναληφθεισών δεσμεύσεων βλ. Απόφαση 650/2017 <[https://epant.gr/files/650\\_2017.pdf](https://epant.gr/files/650_2017.pdf)>

- 3) *το προσωπικό των εταιρειών ΔΕΛΤΑ ΤΡΟΦΙΜΑ ΑΕ και ΜΕΒΓΑΛ ΑΕ που θα εργάζεται στο σοκολατούχο γάλα δεν θα ταυτίζεται και δεν θα εργάζεται στον ίδιο φυσικό χώρο και δεν θα υφίστανται κοινοί μεταξύ των δύο εταιρειών εν ενεργεία εργαζόμενοι που ασκούν καθήκοντα σχετικά με τα προϊόντα σοκολατούχου γάλακτος των δύο εταιρειών. Επιπροσθέτως, οι εταιρείες ΔΕΛΤΑ ΤΡΟΦΙΜΑ ΑΕ και ΜΕΒΓΑΛ ΑΕ δεσμεύονται να μην αποσπάσουν η μία από την άλλη προσωπικό που θα εργάζεται στο σοκολατούχο γάλα.*
- 4) *οι δύο συμβαλλόμενες εταιρείες δεσμεύονται να διαθέτουν και να στηρίζουν τις λειτουργίες τους έκαστη σε αυτόνομα συστήματα (ιδίως αυτόνομο μηχανογραφικό σύστημα).*

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

**392.** Παραδείγματα υιοθέτησης «σινικών τειχών» μπορούν να αντληθούν και από άλλες έννομες τάξεις. Στην υπόθεση Coprec/Terpel στη Χιλή, η οποία αφορούσε συγκέντρωση στην αγορά διανομής καυσίμων<sup>358</sup>, το TDLC (Tribunal de Defensa de la Libre Competencia<sup>359</sup>) ενέκρινε τη συγκέντρωση, επιβάλλοντας μια σειρά μέτρων που αποσκοπούσαν στην άμβλυνση των στρεβλώσεων που προκαλούντο στον ανταγωνισμό αποφασίζοντας μεταξύ άλλων και τα εξής: (i) την εκποίηση των μετοχών της Terpel Chile εντός της περιόδου των 18 μηνών μετά την εξαγορά της Terpel Colombia από τον σύμβουλο (ii) την εντολή να ενημερώνεται το FNE για τη διαδικασία εκποίησης (iii) εάν ο αγοραστής των εν λόγω μετοχών είναι εταιρεία που είχε προηγουμένως εγκατασταθεί στην αγορά διανομής καυσίμων, πρέπει να ζητηθεί η γνώμη της διαδικασίας εξαγοράς πριν από το TDLC (iv) Επιβολή «Σινικών τειχών» (Chinese walls) στην εταιρική διακυβέρνηση των εταιρειών προκειμένου να αποφευχθούν επιρροές στη διαχείρισή τους που θα μπορούσαν να προκαλέσουν αντίθετα με τον ανταγωνισμό αποτελέσματα.

**393.** Στην υπόθεση joint venture/υπόθεση Morawa Grosso στην Αυστρία, τον Αύγουστο του 2004, το αρμόδιο δικαστήριο ενέκρινε τη δημιουργία κοινής επιχείρησης (joint venture/υπόθεση Morawa Grosso) μεταξύ των Morawa Pressevertrieb GmbH και Mediaprint Zeitungs- und Zeitschriftenverlag GmbH&CoKG<sup>360</sup>. Η Morawa Pressevertrieb GmbH κατείχε το 75,1%, ενώ η Mediaprint Zeitungs- und Zeitschriftenverlag GmbH&CoKG κατείχε το 24,9% του κεφαλαίου του εν λόγω joint venture<sup>361</sup>. Η εν λόγω έγκριση δόθηκε, αφού επιβλήθηκαν

<sup>358</sup>Βλ. σχετικά OECD Annual Report on competition policy developments in Chile, 2010, DAF/COMP/AR(2011)25, 18-Oct-2011, p. 18-19.

<sup>359</sup>Είναι το αρμόδιο δικαστήριο με εξουσία να αποφασίζει, έχοντας αποκλειστική αρμοδιότητα σε θέματα αντιμονοπωλιακού δικαίου και επιλύει αντιδικίες (π.χ. αναφορικά με την επιβολή κυρώσεων από την FNE για καταγγελίες σχετικές με συμπαιγνία και κατάχρηση δεσπόζουσας θέσης) καθώς και θέματα συγκεντρώσεων επιχειρήσεων (προληπτικός έλεγχος συγχωνεύσεων). Οι αποφάσεις που λαμβάνονται από την TDLC μπορούν να προσβληθούν ενώπιον του Ανώτατου Δικαστηρίου.

<sup>360</sup>OECD Annual Report on Competition Policy Developments in Austria (2003 – 04) 1, 14 (<http://www.oecd.org/austria/34720199.pdf>).

<sup>361</sup> Ο OECD χαρακτηριστικά αναφέρει για την εν λόγω υπόθεση τα εξής: «In April 2004 Morawa Pressevertrieb GmbH (MPV) and Mediaprint Zeitungs- und Zeitschriftenverlag GmbH & Co KG (Mediaprint) notified the

ορισμένα μέτρα ως «Σινικά τείχη»<sup>362</sup>: Η Mediaprint μείωσε την επιρροή της στην κοινή επιχείρηση αφενός με τη μη συμμετοχή της στη λειτουργία της κι αφετέρου με τη μη απόκτηση πρόσβασης σε κρίσιμα δεδομένα και πληροφορίες που προσέφερε το jointventure σε πελάτες και ανταγωνιστές της Mediaprint<sup>363</sup>.

394. Στην υπόθεση LibertyGlobal / BASE Belgium<sup>364</sup> η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ενέκρινε τη συγκέντρωση με ορισμένες δεσμεύσεις. Σε χωριστό κεφάλαιο (G) με τίτλο «ACCESS TO

creation of the **joint venture "Morawa Grosso"**. Morawa Grosso will take over the distribution of press products from publishers to Austrian retailers (especially tobacconists and food retail stores). The distribution of Mediaprint's daily newspapers (e.g. the market dominating "Kronenzeitung") will however not be transferred. MPV will hold 75,1 % of the shares of Morawa Grosso, Mediaprint 24,9 %.

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

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

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

<sup>362</sup>Βλ. P. Fotis & N. Zevgolis, "The Competitive Effects of Minority Shareholdings. Legal and Economic Issues". Hart Studies in Competition Law, Bloomsbury Publishing Ltd, 2016, p. 215, με παραπομπήσεΙ.παραπομπή σε I. Lianos and D. Geradin, 'Handbook of European Competition Law' (2013) 1, 162 για περαιτέρω εκεί παραπομπές.

<sup>363</sup>Βλ. P. Fotis & N. Zevgolis, ό.π., «In February 2011 Mediaprint notified a 30 per cent acquisition of the issued capital of NiederösterreichischeGratismedien, ' a company publishing a free newspaper in the region of Lower Austria ' . 371 By this notification Nieder ö sterreichischeGratismedien would have been jointly controlled by Mediaprint and Nieder ö sterreichischesPressehaus. However, a shareholder of Mediaprint already owned 20 per cent of the joint venture. The main concern with this vertical concentration was, inter alia, reduced pluralism in the media sector. That is, Mediaprint, by acquiring a minority shareholding in the joint venture, would be able to influence further the joint venture's commercial policy and to restrict its independence in the media sector. In the light of an in-depth examination of the notified concentration (phase II examination of the concentration) by the cartel court, it was withdrawn by the firms involved.» , με παραπομπήσε OECD Annual Report on Competition Policy Developments in Austria (2010) 1, 14 ([http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DAF/COMP/AR\(2011\)23&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DAF/COMP/AR(2011)23&docLanguage=En)).Ειδικά για τη σημασία που έχουν τα Chinesewalls και στα ζητήματα που έχουν σχέση ακόμη και με passiveminorityshareholdings, βλ. Support study for impact assessment concerning the review of Merger Regulation regarding minority shareholdings Final report Report by Spark Legal Network and Queen Mary University of London [Report by: Patricia Ypma, Peter McNally, Lena Boucon (Spark) and Ioannis Kokkoris (Queen Mary University London), with input from Spark's team of national correspondents] 2016, p. 68, όπου επισημαίνεταιότι "[s]uch an assessment might also take into account the efficacy of Chinese walls, in order to determine whether they represent a useful tool to mitigate any potential competition issues which might be identified", με παραπομπήκαισε F. Russo, "Abuse of Protected Position? Minority Shareholdings and Restriction of Markets' Competitiveness in the European Union," Amsterdam Center for Law & Economics, Working Paper No. 2006- 12, p.18

<sup>364</sup>CASEM.7637, 4.2.2016 C(2016) 531 final.

**AND USE OF MVNO (Mobile Virtual Network Operator)<sup>365</sup> CUSTOMER INFORMATION**» υπήρξε πρόβλεψη για Chinese walls. Συγκεκριμένα στο πλαίσιο της ανάληψης δεσμεύσεων, αποφασίστηκε μεταξύ άλλων ότι η BASE με δικά της έξοδα, σύμφωνα με τα πρότυπα της νομοθεσίας περί ανταγωνισμού, θα εφαρμόσει ολοκληρωμένα και αποτελεσματικά Chinese walls που θα διαχωρίζουν πλήρως το τμήμα χονδρικής και λιανικής, έτσι ώστε αυτή η πρόβλεψη να λειτουργήσει ως εμπόδιο στη μετάδοση (ή «διαρροή») οποιασδήποτε πληροφορίας ή δεδομένων σχετικά με τον αγοραστή και / ή τους πελάτες του αγοραστή τα οποία είναι συνήθη και σύμφωνα με τη νομοθεσία περί ανταγωνισμού, έτσι ώστε χάρη στα Σινικά Τείχη να διατηρηθούν χωριστά κρίσιμα στοιχεία αναφορικά με τη σχέση MVNO (δηλ. Telenet) – MNO (δηλ. BASE)<sup>366</sup>.

395. Ο συγκεκριμένος όρος είναι ίσως σημαντικό να αξιολογηθεί σε συνάρτηση και με τα προβλεπόμενα στο κεφάλαιο με τίτλο “**Ring-fencing**” της απόφασης<sup>367</sup>. Εκεί προβλέπεται<sup>368</sup> ότι η Liberty Global θα εφαρμόσει όλα τα απαραίτητα μέτρα για να διασφαλίσει ότι, εκτός από το βαθμό που προβλέπεται από τη Συμφωνία MVNO, δεν θα λαμβάνει, μετά την ολοκλήρωση, εμπιστευτικές πληροφορίες σχετικά με την επιχείρηση εκποίησης B και οποιεσδήποτε τυχόν εμπιστευτικές πληροφορίες που έχουν ληφθεί από την Liberty Global πριν από την ολοκλήρωση θα εξαλειφθούν και δεν θα χρησιμοποιηθούν από την Liberty Global. Αυτό περιλαμβάνει μέτρα έναντι των διορισθέντων από τη LibertyGlobal στο εποπτικό συμβούλιο ή / και το διοικητικό συμβούλιο της Divestment Business B. Συγκεκριμένα, η συμμετοχή της Divestment Business B σε οποιοδήποτε κεντρικό δίκτυο τεχνολογίας πληροφοριών διακόπτεται στο μέτρο του δυνατού, χωρίς να διακυβεύεται η βιωσιμότητά της. Η Liberty Global μπορεί να λάβει ή να διατηρήσει πληροφορίες σχετικά με την Divestment Business B, οι οποίες είναι εύλογα απαραίτητες για την εκποίηση της Divestment Business B ή η αποκάλυψη των οποίων στην Liberty Global απαιτείται από το νόμο<sup>369</sup>.

<sup>365</sup>Εικονικού δικτύου κινητής τηλεφωνίας («MVNO»)

<sup>366</sup>Στο πρωτότυπο κείμενο (σελ. 140/155), «*At its own cost, BASE will, in accordance with competition law standards, implement complete and effective Chinese walls that fully separate its wholesale and its retail department to operate as a barrier to the passing (or 'spilling over') of any information or customer data with respect to the Purchaser and/or the Purchaser's customers that are customarily and in accordance with competition laws, kept separated by Chinese walls in an MVNO-MNO relationship*».

<sup>367</sup>Σελ. 126/155.

<sup>368</sup>Παρ. 14.

<sup>369</sup>Βλ. Στο πρωτότυπο: «*Liberty Global shall implement all necessary measures to ensure that, except to the extent contemplated under the MVNO Agreement, it does not, after Completion, obtain any Confidential Information relating to Divestment Business B and that any such Confidential Information obtained by Liberty Global before Completion will be eliminated and not be used by Liberty Global. This includes measures vis-à-vis Liberty Global's appointees on the supervisory board and/or board of directors of Divestment Business B. In particular, the participation of Divestment Business B in any central information technology network shall be severed to the extent possible, without compromising the viability of Divestment Business B. Liberty Global may obtain or keep information relating to Divestment Business B which is reasonably necessary for the divestiture of Divestment Business B or the disclosure of which to Liberty Global is required by law*».

- 396.** Σε άλλες περιπτώσεις, η Ευρ. Επιτροπή δεν έχει επιβάλει την υιοθέτηση Chinese Walls, αλλά έχει αξιολογήσει ότι η εκ των προτέρων ύπαρξη τέτοιων Chinese Walls ανάμεσα σε μια μητρική εταιρεία και τη θυγατρική της, είναι ένας από τους παράγοντες που μπορούν να οδηγήσουν στο συμπέρασμα ότι μια συγκέντρωση δεν επιφέρει κάθετα αντι-ανταγωνιστικά αποτελέσματα<sup>370</sup>.
- 397.** Σημειώνεται, πάντως, ότι η ανάγκη για υιοθέτηση Chinese Walls πρέπει να εξετάζεται εάν σε κάθε συγκεκριμένη περίπτωση μπορεί ως μέτρο μόνο του, ή σε συνδυασμό με άλλα, να επιφέρει τα απαραίτητα αποτελέσματα επαναφέροντας συνθήκες αποτελεσματικού ανταγωνισμού σε μια συγκεκριμένη αγορά.
- 398.** Η ΕΑ έκρινε κατά πλειοψηφία το εν λόγω μέτρο κατ' αρχάς ως κατάλληλο, ήτοι πρόσφορο και αποτελεσματικό για την πραγμάτωση του επιδιωκόμενου σκοπού αλλά και αναγκαίο, δηλαδή συνιστά μέτρο το οποίο, δεν είναι περισσότερο επαχθές από ό,τι απαιτείται για την επίτευξη του στόχου, είναι το λιγότερο επαχθές μεταξύ περισσότερων εξίσου αποτελεσματικών μέτρων και δεν δημιουργεί μειονεκτήματα δυσανάλογα προς τον στόχο.

#### **5.5.3. Επιβολή γνωστοποίησης αύξησης ποσοστού συμμετοχής σε επιχείρηση λόγω κοινής ιδιοκτησίας**

- 399.** Η ΕΑ αποφάσισε κατά πλειοψηφία την επιβολή υποχρέωσης ανακοίνωσης/γνωστοποίησης στην Ε.Α. προς διενέργεια σχετικής οικονομικής ανάλυσης ανταγωνιστικών επιπτώσεων κάθε περίπτωση όπου νομικό πρόσωπο αποκτά ποσοστό άνω του 5% στο μετοχικό κεφάλαιο περισσότερων της μίας ανταγωνιστικών επιχειρήσεων στον εξεταζόμενο με τη διαδικασία του άρθρου 11 ν. 3959/2011 μέρους κλάδου, εν προκειμένω τις αγορές δημοσίων έργων με αξία ανώτερη των 10 εκ. ευρώ, εφόσον οι επιχειρήσεις στις οποίες εμφανίζεται κοινός μέτοχος κατέχουν αθροιστικό μερίδιο συνολικού κύκλου εργασιών για τα δημόσια έργα του ανωτέρου μεγέθους στην επικράτεια άνω του 50%. Επίσης έκρινε ότι ιδιαίτερη σημασία έχει εν προκειμένω η περιοδική αξιολόγηση του φαινομένου της κοινής ιδιοκτησίας σε ανταγωνιστικές επιχειρήσεις στον ελεγχόμενο κλάδο και σε περίπτωση που η κοινή ιδιοκτησία αφορά ποσοστό κάτω του 5%, εφόσον ο/οι κοινός/οι μέτοχοι φαίνεται να ασκούν σημαντική επιρροή στη στρατηγική και εμπορική πολιτική των ανταγωνιστικών επιχειρήσεων, όπως αυτό αποδεικνύεται από τη συμμετοχή τους και ψήφο τους στις ΓΣ των επιχειρήσεων υπό κοινή ιδιοκτησία (ή στο ΔΣ των επιχειρήσεων αυτών) και δεν υπάρχει άλλο ισχυρό μπλοκ μετόχων χωρίς κοινή ιδιοκτησία στις συγκεκριμένες ανταγωνιστικές επιχειρήσεις, οι οποίοι δύνανται συνεπώς να αντιδράσουν σε οποιαδήποτε πολιτική οδηγήσει σε περιορισμό της αξίας της επιχείρησης προς όφελος της αξίας του χαρτοφυλακίου των κοινών μετόχων.
- 400.** Η ΕΑ έκρινε ότι το όριο κατοχής 5% του μετοχικού κεφαλαίου για την υποχρέωση γνωστοποίησης/ανακοίνωσης στην Ε.Α. ήταν πρόσφορο διότι σύμφωνα με το άρθρο 141 του Ν. 4548/2018 για τις ΑΕ οι μειοψηφικοί μέτοχοι με κατοχή 5% του μετοχικού κεφαλαίου

<sup>370</sup> Βλ. Απόφαση της Ε. Επ. στην Υπόθεση αριθ. COMP/M.3101 - ACCOR / HILTON / SIX CONTINENTS / JV, παρ. 27-30.

πλέον έχουν ουσιώδη δυνατότητα άσκησης επιρροής στην εταιρική διακυβέρνηση μιας εταιρείας και μέσω της επίσημης οδού ήτοι της σύγκλησης τακτικών ή εκτάκτων γενικών συνελεύσεων και ψηφοφορίας.

401. Όπως αναφέρθηκε παραπάνω (5.5.1.) το συγκεκριμένη μέτρο κρίνεται απολύτως αναγκαίο, πρόσφορο και σύμφωνο με την αρχή της αναλογικότητας.

#### 5.5.4. Επιπλέον υποχρεώσεις «ενεργού μετόχου»

402. Εν'όψει των κινδύνων για τον ανταγωνισμό που ακόμα υπάρχουν λόγω (α) της συνέχισης της συμμετοχής της REGGEBORGH τόσο στο μετοχικό κεφάλαιο της ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ όσο και του *de facto* ελέγχου από αυτή της ανταγωνίστριας της ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ, ΕΛΛΑΚΤΩΡ, και (β) του αποδεικτικού υλικού σχετικά με τη «σμπόρευση» μεταξύ της REGGEBORGH, της ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ και του [...]– ευρήματα του επιτοπίου ελέγχου και οικονομικές σχέσεις μεταξύ τους, και (γ) της σημαντικής αξίας που εκπροσωπεί κατά την λήψη της Απόφασης στο χαρτοφυλάκιο της REGGEBORGH οι μετοχές της στη ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ (περίπου 19% σε όρους λογιστικής αξίας και 16% σε όρους «χρηματιστηριακής» αξίας κατά την περίοδο 04.02.2022, κάτι που ενδεχομένως δημιουργεί κίνητρα για επιτυχείς στρατηγικές μονομερών αποτελεσμάτων, αλλά και αποτελεσμάτων συντονισμού (σιωπηρή συμπαιγνία) (βλ. ενότητα 4.3.), και (δ) της «ενεργούς» συμμετοχής της REGGEBORGH, πριν την από-επένδυση τόσο στον σχεδιασμό της στρατηγικής της ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ (π.χ. εύρημα του επιτοπίου ελέγχου), όσο και της ΕΛΛΑΚΤΩΡ (π.χ. πρόταση Δ.Σ. και *de facto* έλεγχος της επιχείρησης), ενεργό συμμετοχή που δύναται επιπλέον να τεκμαρθεί από το γεγονός ότι η REGGEBORGH δραστηριοποιείται στον κατασκευαστικό κλάδο και συνεπώς έχει την τεχνογνωσία, την ικανότητα, αλλά και όπως προκύπτει από τα στοιχεία, τη θέληση να αποτελέσει «ενεργό» μέτοχο στις επιχειρήσεις στις οποίες επενδύει, και τέλος (ε) της ολιγοπωλιακής δομής του συγκεκριμένου κλάδου και της αγοράς μεγάλων δημοσίων έργων, καθώς και των επιπτώσεων στον ανταγωνισμό που προκύπτουν από την οικονομετρική μελέτη (βλ. ενότητα 4), η ΕΑ αποφάσισε κατά πλειοψηφία να επιβάλλει υπό αυτές τις αυστηρές προϋποθέσεις περαιτέρω υποχρεώσεις στην REGGEBORGH, για όσο χρονικό διάστημα ελέγχει *de jure* ή *de facto* την ΕΛΛΑΚΤΩΡ και συγχρόνως κατέχει άνω του 1% της αξίας των μετοχών της ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ. Αντιστοίχως, σε περίπτωση που η REGGEBORGH έχει τον έλεγχο *de facto* ή *de jure* της ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ και συγχρόνως κατέχει άνω του 1% της αξίας των μετοχών της ΕΛΛΑΚΤΩΡ, τα ίδια μέτρα θα πρέπει εφαρμόζονται μια και σκοπός του συγκεκριμένου μέτρου είναι ο περιορισμός των αντι-ανταγωνιστικών επιπτώσεων της κοινής ιδιοκτησίας (ιδιαίτέρως των συντονισμένων αντιανταγωνιστικών επιπτώσεων) σε αυτές τις περιπτώσεις στη συγκεκριμένη αγορά και κλάδο της οικονομίας.
403. Συγκεκριμένα, η ΕΑ αποφάσισε ότι με την ιδιότητά της ως ενεργού μετόχου, η REGGEBORGH οφείλει να υπογράψει Σύμφωνο Μετόχων, το περιεχόμενο του οποίου θα τεθεί προς έγκριση από την ΕΑ, αναφορικά με τη διαχείριση εμπορικά ευαίσθητων πληροφοριών σχετικά με την εμπορική πολιτική της ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ ή αντιστοίχως της ΕΛΛΑΚΤΩΡ (σε περίπτωση που η REGGEBORGH έχει τον έλεγχο *de jure* ή *de facto* της ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ ως ανταγωνιστή της ΕΛΛΑΚΤΩΡ). Η ΕΑ επίσης επιβάλλει στη

REGGEBORGH τη δέσμευση ότι εκπρόσωποί της δεν θα συμμετάσχουν ως μέλη των οργάνων διοίκησης της ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ, εφόσον έχει τον έλεγχο της ΕΛΛΑΚΤΩΡ σε οποιαδήποτε συνεδρίαση, συζήτηση ή διαδικασία των οργάνων αυτών ή άλλων οργάνων στις οποίες θα συζητούνται ή θα επικοινωνούνται εμπιστευτικές πληροφορίες / στοιχεία σχετικά με την εμπορική πολιτική της, άμεσα ή έμμεσα (λχ με τη μορφή εκθέσεων, εταιρικών παρουσιάσεων, εισηγήσεων, κ.λπ.), που εμπεριέχουν μη δημόσιες πληροφορίες σχετικές με αυτή, και να μην λάβουν γνώση, με οποιονδήποτε τρόπο, των σχετικών πληροφοριών. Δύναται όμως η REGGEBORGH να λαμβάνει γνώση κατόπιν αιτήματος συγκεντρωτικά στοιχεία για παρελθούσες χρήσεις με σκοπό την ενημέρωσή της ως μετόχου.

- 404.** Η ΕΑ έκρινε τα παραπάνω μέτρα ως απολύτως αναγκαία, πρόσφορα και σύμφωνα με την αρχή της αναλογικότητας, για τη δημιουργία συνθηκών αποτελεσματικού ανταγωνισμού στον ευρύτερο κλάδο και επιμέρους αγορά μεγάλων δημοσίων έργων. Παραπέμπουμε στην ανάλυση παραπάνω της προσφορότητας, αναγκαιότητας και αναλογικότητας των μέτρων με σκοπό την ενίσχυση της διαφάνειας, αλλά και στο γεγονός ότι ο κίνδυνος για τον περιορισμό του ανταγωνισμού είναι σαφώς μεγαλύτερος σε περίπτωση που ο κοινός μέτοχος έχει χαρακτηριστικά «ενεργού» κοινού μετόχου, με συνέπεια να έχει τη δυνατότητα να επηρεάσει πιο άμεσα την συμπεριφορά των ανταγωνιστικών επιχειρήσεων στις οποίες έχει μετοχική παρουσία και ιδιαίτερα συμμετέχει στην χάραξη της εμπορικής τους πολιτικής. Ιδιαίτερα κομβικό για την υιοθέτηση αυτού του μέτρου και την στάθμιση αυτού του κινδύνου και στρέβλωσης του ανταγωνισμού στην συγκεκριμένη περίπτωση είναι και τα στοιχεία «συμπόρευσης» και οικονομικών σχέσεων μεταξύ της REGGEBORGH, της ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ και του [...], όπως αναφέρθηκε παραπάνω.
- 405.** Κατά την κρίση του μέλους της ΕΑ Σ. Καρκαλάκου παρόλο που συμφωνεί με την ύπαρξη σημαντικών αντι-ανταγωνιστικών επιπτώσεων λόγω της κοινής ιδιοκτησίας όπως αναλύθηκε διεξοδικά στην αιτιολογία της παρούσας, και συμφωνεί με την επιβολή του μέτρου της γνωστοποίησης σε περίπτωση αύξησης ποσοστού συμμετοχής σε επιχείρηση του κλάδου και στις αγορές που υπήρξε πρόβλημα λόγω κοινής ιδιοκτησίας όπως περιγράφεται στην παρούσα (5.5.3.), διαφωνεί όμως με την περαιτέρω επιβολή του μέτρου των σινικών τειχών (5.5.2.) όπως επίσης και του μέτρου με τις επιπλέον υποχρεώσεις ενεργού μετόχου (5.5.4.), μια και θεωρεί ότι το πρόβλημα της κοινής ιδιοκτησίας και οι αντι-ανταγωνιστικές του επιπτώσεις δύνανται να αντιμετωπιστούν σε ικανοποιητικό βαθμό από το μέτρο της γνωστοποίησης, με συνέπεια να μην θεωρεί ότι τα επιπλέον μέτρα αυτά είναι "απολύτως αναγκαία", όπως επιτάσσει το άρθρο 11 παρ. 5 του ν 3959/2011.
- 406.** Κατά την κρίση της Αντιπροέδρου της ΕΑ Χαρίκλειας Νικολοπούλου επί των υπό 5.5.2 (ανεξαρτητη διοίκηση-σινικά τείχη), 5.5.3 ( επιβολή γνωστοποίησης αύξησης ποσοστού συμμετοχής σε επιχείρηση λόγω κοινής ιδιοκτησίας) και 5.5.4 (επιπλέον υποχρεώσεις ενεργού μετόχου) επιβαλλόμενων μέτρων σημειώνονται τα εξής : η λεγόμενη «κοινή ιδιοκτησία» ή «οριζόντιες συμμετοχές» λόγω ταυτόχρονης μειοψηφικής συμμετοχής κοινών, κυρίως θεσμικών, επενδυτών στο μετοχικό κεφάλαιο των κυριότερων ανταγωνιστικών εταιρειών στην ίδια σχετική αγορά αποτελούν σχετικά πρόσφατο φαινόμενο που ενδέχεται

να περιορίζει τον ανταγωνισμό, καθώς ορισμένες εμπειρικές οικονομικές μελέτες καταδεικνύουν ότι οι «κοινές οριζόντιες συμμετοχές», μολονότι μικρές και μειοψηφικές σε απόλυτο μέγεθος, επιφέρουν αντιανταγωνιστικά αποτελέσματα σε αγορές υψηλής συγκέντρωσης. Ωστόσο εν προκειμένω (α) η μειοψηφική συμμετοχή του κοινού επενδυτή στις δύο εταιρείες ΑΚΤΩΡ και ΤΕΡΝΑ σε ποσοστό άνω του 5% εμφανίζεται για περίοδο 6 μηνών, η οποία λήγει το Μάρτιο του 2021, καθώς ήδη από τον Απρίλιο του 2021 η συμμετοχή της Reggeborgh στην ΤΕΡΝΑ μειώθηκε σε ποσοστό χαμηλότερο του 5% και από το Μάιο του 2021 έως και τουλάχιστον κατά το χρόνο λήψης της απόφασης σε ποσοστό 3% και (β) συναφώς όλες οι σχετικές παρατηρήσεις επι της λειτουργίας της αγοράς και των συνθηκών ανταγωνισμού αφορούν μέχρι και την περίοδο αυτή<sup>371</sup>, και ανάγονται σε χρόνο που προηγείται κατά σχεδόν δύο έτη της λήψης της παρούσας απόφασης. Με το δεδομένο αυτό, κατά την κρίση της Αντιπροέδρου, δεν πληρούνται οι προϋποθέσεις του νόμου για τη λήψη των μέτρων διότι (α) τυχόν υιοθετηθέντα μέτρα στο πλαίσιο κανονιστικής παρέμβασης κατά το αρ. 11 του Ν. 3959/2011 θα πρέπει να ανταποκρίνονται και να δίνουν λύσεις ως προς τις διαπιστωθείσες στρεβλώσεις, οι οποίες θα πρέπει να εντοπίζονται κατά το χρόνο λήψης των μέτρων αυτών (β) η υιοθέτηση μέτρων παρίσταται ως σύννομη μόνο εφόσον το μέτρο απόδειξης του προβλήματος στη λειτουργία του αποτελεσματικού ανταγωνισμού έχει ικανοποιηθεί στον απαιτούμενο βαθμό και τα μέτρα μπορούν να αντιμετωπίσουν το εντοπισθέν και ισχύον κατά το χρόνο λήψης των μέτρων πρόβλημα (γ) η ΕΑ, όπως και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή στο πλαίσιο της «Λευκής Βίβλου» για την επανεξέταση της απόκτησης μειοψηφικών συμμετοχών<sup>372</sup>, έκρινε ότι για να παρασχεθεί στα μέρη ασφάλεια δικαίου και να περιοριστεί το συγκεκριμένο μέτρο σε περιπτώσεις που αυτό είναι απολύτως αναγκαίο και κατά συνέπεια αναλογικό για την εξουδετέρωση πιθανών αντι-ανταγωνιστικών επιπτώσεων, μόνο μια πράξη η οποία πληροί σωρευτικά τα κατωτέρω κριτήρια αυτή θα εμπίπτει στον ορισμό του «ανταγωνιστικά σημαντικού δεσμού», ήτοι (α) απόκτηση μειοψηφικής συμμετοχής σε ανταγωνιστή ή σε κάθετα συνδεδεμένη εταιρεία (δηλ. θα πρέπει να υπάρχει μια ανταγωνιστική σχέση μεταξύ του αγοραστή και της εταιρείας-στόχου), και (β) σημαντικός ανταγωνιστικός δεσμός, υπό την έννοια ότι ο δεσμός θεωρείται σημαντικός, εάν η αποκτώμενη συμμετοχή κυμαίνεται (1) περίπου στο 20% ή (2) μεταξύ 5% και περίπου 20%, αλλά συνοδεύεται και από άλλους παράγοντες, όπως τα δικαιώματα που παραχωρούνται στη συμφωνία μετόχων η οποία παρέχει στον αγοραστή μια «de-facto» μειοψηφία αρνησικυρίας, θέση στο διοικητικό συμβούλιο ή πρόσβαση σε εμπορικά ευαίσθητες πληροφορίες της εταιρείας-στόχου (δ) σε κάθε περίπτωση η διακριτική ευχέρεια της ΕΑ για τη λήψη μέτρων προϋποθέτει διαπιστωμένα και τεκμηριωμένα προβλήματα στη λειτουργία του αποτελεσματικού ανταγωνισμού, τα οποία πρέπει να ανάγονται σε επίπεδο κλάδου κατά τα ρητώς οριζόμενα στο αρ. 11 του Ν. 3959/2011 και όχι σε επίπεδο

<sup>371</sup> Ενδεικτικά, το ποσοστό των προϋπολογισμών των έργων στα οποία η ΑΚΤΩΡ συμμετέχει στη διαγωνιστική διαδικασία βαίνει μειούμενο σε σχέση με τη προηγούμενη χρονική περίοδο και το ποσοστό της εταιρείας ΤΕΡΝΑ αυξάνεται, καθώς και η παρατήρηση ότι εν συνεχεία και κατά το χρόνο έναρξης αποεπένδυσης της Reggeborgh από τη ΤΕΡΝΑ, η συμπεριφορά της ΑΚΤΩΡ μεταστρέφεται και κινείται αυξητικά όπως και της ΤΕΡΝΑ αφορά στο χρονικό διάστημα έως το Μάρτιο του 2021

<sup>372</sup> Βλ. παρ. 42-54 «Λευκή Βίβλο» 449/9.7.2014 ΕΕΠ.

μεμωμένης πρακτικής, η οποία μάλιστα εν προκειμένω ανατρέχει σε χρόνο που προηγείται σημαντικά της λήψης των μέτρων αυτών.

#### 5.5.5. Βελτιώσεις νομοθετικού πλαισίου

**407.** Η ΕΑ εξέτασε στις Δεύτερες Απόψεις της επίσης πιθανές βελτιώσεις του νομοθετικού πλαισίου στο πλαίσιο της γνωμοδοτικής αρμοδιότητας της ΕΑ κατ' αρ. 23 του ν.3959/2011, και ειδικότερα τα εξής θέματα:

- κεντρικός καθορισμός των κριτηρίων ανάθεσης,
- ρυθμίσεις με τις οποίες επιδιώκεται ο έλεγχος των ασυνήθιστα χαμηλών προσφορών,
- το ζήτημα επαναφοράς του θεσμού της κατασκευαστικής κοινοπραξίας,
- η περίπτωση της από κοινού υποβολής προσφορών μέσω της σύστασης κοινοπραξίας (Joint bidding),
- οι ρυθμίσεις που αφορούν στην παροχή εγγύησης καλής εκτέλεσης με αναφορά στον προϋπολογισμό δημοπράτησης του έργου, .
- ο τρόπος οργάνωσης και ιδίως τα κριτήρια κατάταξης του ΜΗ.ΕΕ.Δ.Ε, το ελληνικό σύστημα των μητρώων.

**408.** Η ΕΑ έκρινε ομόφωνα ότι δεν συντρέχουν οι προϋποθέσεις εκκίνησης της κατ' αρ. 23 του ν.3959/2011 διαδικασίας Γνωμοδότησης.

#### ΓΙΑ ΤΟΥΣ ΛΟΓΟΥΣ ΑΥΤΟΥΣ

Η Επιτροπή Ανταγωνισμού στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων της που απορρέουν από τις διατάξεις του άρθρου 11 του ν. 3959/2011, όπως ισχύει, ανακοινώνει τα παρακάτω μέτρα, όπως αναλύθηκαν και εξειδικεύθηκαν στην Ενότητα 4 ΤΑ ΕΠΙΒΑΛΛΟΜΕΝΑ ΜΕΤΡΑ, ανωτέρω:

Ομόφωνα:

Αποφασίζει τη μη κίνηση κατά την παρούσα χρονική στιγμή της κατ' άρθρο 23 γνωμοδοτικής αρμοδιότητας της Ε.Α δεδομένου ότι το εν λόγω νομοθετικό πλαίσιο προσφάτως αναθεωρήθηκε και ως εκ τούτου δεν έχουν αποτυπωθεί πλήρως στις διαγωνιστικές διαδικασίες των δημοσίων έργων οι εν λόγω αλλαγές

Κατά πλειοψηφία:

Α) Επιβάλλει στις επιχειρήσεις ΕΛΛΑΚΤΩΡ και ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ την υποχρέωση ανακοίνωσης/γνωστοποίησης στην Ε.Α. προς διενέργεια σχετικής οικονομικής ανάλυσης της απόκτησης ποσοστού άνω του 5% στο μετοχικό κεφάλαιο ανταγωνιστικής επιχείρησης από τα

ενδιαφερόμενα μέρη σε περίπτωση που στην υπό εξέταση ολιγοπωλιακή αγορά στον υπο-κλάδο κατασκευαστικών έργων και στον υπο-κλάδο των παραχωρήσεων οι επιχειρήσεις στις οποίες εμφανίζεται κοινός μέτοχος κατέχουν αθροιστικό μερίδιο άνω του 50% στην ως άνω αγορά. Σε περίπτωση μη ανακοίνωσης/γνωστοποίησης στην ΕΑ των ως άνω μεταβολών δύναται με αιτιολογημένη Απόφαση της ΕΑ να επιβάλλονται οι κυρώσεις που προβλέπονται από το άρθρο 11, παρ. 11 του Ν. 3959/2011 σε περίπτωση υπαίτιας παράβασης της άνω υποχρέωσης γνωστοποίησης από τους ως άνω υπόχρεους.

Β) Επιβάλλει στις επιχειρήσεις ΕΛΛΑΚΤΩΡ και ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ την εφαρμογή Σινικών Τειχών (Chinese walls) που θα αποτρέπουν τη διαρροή εμπορικά ευαίσθητων πληροφοριών μεταξύ των εταιρειών στον υπο-κλάδο κατασκευαστικών έργων και στον υπο-κλάδο των παραχωρήσεων στις οποίες εμφανίζεται κοινός μέτοχος με ποσοστό επί του μετοχικού κεφαλαίου άνω του 5% (σε κάθε εταιρεία) στις εν λόγω εταιρείες και η εκπόνηση Κώδικα Συμπεριφοράς για το σκοπό αυτό. Σε περίπτωση μη εφαρμογής της συγκεκριμένης υποχρέωσης δύναται με αιτιολογημένη Απόφαση της ΕΑ να επιβάλλονται οι κυρώσεις που προβλέπονται από το άρθρο 11, παρ. 11 του Ν. 3959/2011 σε περίπτωση υπαίτιας παράβασης της άνω υποχρέωσης γνωστοποίησης από τους ως άνω υπόχρεους.

Γ) Επιβάλλει στην REGGEBORGH, για όσο χρονικό διάστημα ελέγχει *de jure* ή *de facto* την ΕΛΛΑΚΤΩΡ και συγχρόνως κατέχει άνω του 1% της αξίας των μετοχών της ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ ή αντιστοίχως (α) να υπογράψει Σύμφωνο Μετόχων, το περιεχόμενο του οποίου θα τεθεί προς έγκριση από την ΕΑ, αναφορικά με τη διαχείριση εμπορικά ευαίσθητων πληροφοριών σχετικά με τις ανταγωνιστικές εταιρείες στον συγκεκριμένο κλάδο στις οποίες υπάρχει δικής της κοινή ιδιοκτησία και (β) τη δέσμευση, υπό την ίδια προϋπόθεση κοινής ιδιοκτησία και συγχρόνως *de jure* ή *de facto* ελέγχου έτερης ανταγωνιστικής επιχείρησης στον υπο-κλάδο κατασκευαστικών έργων και στον υπο-κλάδο των παραχωρήσεων, ότι εκπρόσωποι της REGGEBORGH δεν θα συμμετάσχουν ως μέλη των οργάνων διοίκησης της επιχείρησης στην οποία δεν έχουν *de jure* ή *de facto* έλεγχο (στη συγκεκριμένη περίπτωση στη ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ), σε οποιαδήποτε συνεδρίαση, συζήτηση ή διαδικασία των οργάνων αυτών ή άλλων εταιρικών οργάνων στις οποίες θα συζητούνται ή θα επικοινωνούνται εμπιστευτικές πληροφορίες / στοιχεία σχετικά με την εμπορική πολιτική της, άμεσα ή έμμεσα (λχ με τη μορφή εκθέσεων, εταιρικών παρουσιάσεων, εισηγήσεων, κ.λπ.), που εμπεριέχουν μη δημόσιες πληροφορίες σχετικές με αυτή, και να μην λάβουν γνώση, με οποιονδήποτε τρόπο, των σχετικών πληροφοριών.

## Παραρτήματα

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

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

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

Ένωση 1 [...],

Ένωση 2 [...],

Ένωση 3 [...]

Εταιρία 1 [...],

Εταιρία 2 [...],

Εταιρία 3 [...]

Φυσικό πρόσωπο 1 [...],

Φυσικό πρόσωπο 2 [...],

Φυσικό πρόσωπο 3 [...]

Φυσικό πρόσωπο 4 [...]

### Επί των συνθηκών ανταγωνισμού – Προτάσεις

#### Επι των συνθηκών ανταγωνισμού - Απόψεις Ένωσης 1

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

των επιχειρήσεων της 6ης και 7ης τάξης, **Ο μόνος παράγοντας που λειτουργεί αντισταθμιστικά σε αυτή την εικόνα και δημιουργεί κάποια ισορροπία είναι η ισχυρή διαπραγματευτική δύναμη του πελάτη, δηλαδή του Ελληνικού Δημοσίου.**

3. Η τελευταία δεκαετία, χαρακτηρίζεται ως περίοδος ύφεσης για τις κατασκευές, τόσο δημόσιες όσο και ιδιωτικές. Κάποιοι όμιλοι οι οποίοι αναπτύχθηκαν τις προηγούμενες δεκαετίες και δεν είχαν πραγματική δυνατότητα ανταγωνισμού σε χαμηλό κόστος, σταδιακά άρχισαν να εγκαταλείπουν τον χώρο. Οι όμιλοι που παρέμειναν, συνέχισαν να σωρεύουν ζημίες. Αυτό αποδεικνύει ότι οι όμιλοι, οι οποίοι βασίσθηκαν σε υψηλές εκπτώσεις, ουδέποτε απέκτησαν ανταγωνιστικό προφίλ και δεν ασχολήθηκαν σοβαρά με τον έλεγχο κόστους και ποιότητας παραγωγής των έργων, παρά μόνο με τις «εύκολες» αναθέσεις. Σήμερα οι κατασκευαστές διαχειρίζονται λιγότερες συμβάσεις από την δυναμικότητά τους, με μικρό σε σύγκριση με παλαιότερα περιθώριο κέρδους ενώ από την άλλη πλευρά έχουν διοικήσεις χωρίς εμπειρία, χωρίς εσωτερικό έλεγχο και αξιολόγηση που καλείται να υπερασπιστεί και να εφαρμόσει ανεπαρκείς μελέτες. Η αποδυνάμωση των εγχωρίων ομίλων και η αδυναμία ακόμη και των εγχωρίων τραπεζών να τις στηρίξουν, προσέφερε χρυσή ευκαιρία σε εύρωστους ευρωπαϊκούς ομίλους, που διαθέτουν χρηματοοικονομική επάρκεια, τεχνογνωσία και εμπειρία. Οι εγχώριοι μικροί και μεσαίοι κατασκευαστές σύντομα δεν θα είναι σε θέση να συμμετέχουν σε διαγωνισμούς λόγω των αυξημένων χρηματοοικονομικών και τεχνικών κριτηρίων που θα τίθενται από τους «εισαγόμενους» κατασκευαστές με αποτέλεσμα την περαιτέρω αύξηση της ανεργίας στον τεχνικό κλάδο. Εν τέλει κατά την άποψη της Ένωσης θα επικρατήσουν 2 ή 3 μεγάλοι «παίκτες» οι οποίοι δεν θα διασφαλίζουν την ύπαρξη υγιούς και ανόθευτου ανταγωνισμού αλλά μάλλον θα ρέπουν προς τη δημιουργία κατασκευαστικών blocks με στόχο τον περαιτέρω περιορισμό του. Η θέση συνεπώς της Ένωσης σχετικά με τις συνθήκες ανταγωνισμού στο κλάδο είναι ότι *«[...] δεν έχουν ακόμη διαμορφωθεί τέτοιες συνθήκες, παρά το γεγονός ότι κατά τα τελευταία χρόνια γίνονται μεν κάποιες προσπάθειες που κινούνται προς τη σωστή κατεύθυνση, πλην όμως οι προσπάθειες αυτές δεν είναι αρκετές για να ανατρέψουν το υφιστάμενο κλίμα ολιγοπωλίου. Οι σημερινές συνθήκες λειτουργίας της αγοράς ευνοούν τους λίγους και ισχυρούς οικονομικά, δεν επιτρέπουν στους μικρότερους να εξελιχθούν και εν τέλει αποδυναμώνουν τον κλάδο συνολικά.»*

#### **Προτάσεις της Ένωσης 1 επί των συνθηκών ανταγωνισμού**

4. Προκειμένου να ενισχυθούν οι συνθήκες ανταγωνισμού στον κατασκευαστικό κλάδο η Ένωση 1 προτείνει τα εξής:
- i. **«Τη Θεσμοθέτηση διαδικασιών ελέγχου και αξιολόγησης των Αναθετουσών Αρχών και των Κορίων των Έργων».** Η Ένωση θεωρεί απαραίτητη και επιτακτική την παρέμβαση της Πολιτείας και προτείνει την θέσπιση διαδικασίας ελέγχου των Αναθετουσών Αρχών, από την Ε.Α.Α.Δ.Η.Σ.Υ.
  - ii. **«Τροποποίηση του άρθρου 44 του ν. 4412/2016».** Προτείνεται η τροποποίηση του εν λόγω άρθρου και την επαναφορά της αξιολόγησης της τεχνικής επάρκειας των αναθετουσών αρχών στις δημόσιες συμβάσεις έργων και μελετών.
  - iii. **«Τροποποίηση του άρθρου 72 του ν. 4412/2016 – Εγγυήσεις».** Κατά την Ένωση ο υπολογισμός της εγγύησης καλής εκτέλεσης σε κάθε περίπτωση πρέπει να αναφέρεται στο

- ποσό της σύμβασης, όπως εξάλλου προβλέπει ο Νομοθέτης στον ίδιο νόμο ν 4782/2021, Κεφάλαιο Β' Θέματα σύναψης Δημοσίων Συμβάσεων στον τομέα της Εθνικής Άμυνας (στο άρθρο 169 «Εγγυήσεις κατά το στάδιο ανάθεσης και εκτέλεσης της σύμβασης – Προσθήκη άρθρου 33<sup>Α</sup> στο ν.3433/2006»). Οι αυξημένες εγγυήσεις μειώνουν ευθέως τον ανταγωνισμό.
- iv. **«Κριτήρια επιλογής σε διαδικασίες σύναψης δημόσιας σύμβασης έργου».** Η Ένωση προτείνει στο άρθρο 76 του ν. 4412/2016, να απαλειφθεί η παράγραφος 4 διότι μ' αυτήν επιτρέπεται η συμμετοχή στις διαδικασίες ανάθεσης δημόσιας σύμβασης έργου ή μελέτης «οικονομικών φορέων» που δεν είναι εγγεγραμμένοι στις τάξεις των Μητρώων του ΠΔ 71/2019.
- v. **«Αντικατάσταση του άρθρου 142 του ν. 4412/2016 – Ψηφιακό αρχείο βαθμολόγησης».** Το άρθρο 142 του ν. 4412/2016 περί ψηφιακού αρχείου βαθμολόγησης ειδικώς μόνον των τεχνικών εταιρειών πρέπει κατά την Ένωση να απαλειφθεί διότι, αφενός δεν εξυπηρετεί καμιά σκοπιμότητα αφού η βαθμολόγηση δεν αποτελεί κριτήριο συμμετοχής στους διαγωνισμούς ή κριτήριο αναθέσεως, και αφετέρου αναιρεί την νομοθεσία περί εγγραφής κατατάξεως των τεχνικών εταιρειών στο οικείο Μητρώο. Σε κάθε περίπτωση μια τέτοια βαθμολόγηση χωρίς γνωστά εκ των προτέρων κριτήρια είναι απολύτως ανίσχυρη.
- vi. **«Τροποποίηση του άρθρου 165 του ν. 4412/2016 – Υπεργολαβία κατά την εκτέλεση – Εγκεκριμένος υπεργολάβος – Κατασκευαστική κοινοπραξία».** Στο εν λόγω άρθρο η Ένωση προτείνει να προστεθούν όροι που να διευκολύνουν και ενισχύουν την υπεργολαβία κατά την εκτέλεση μεταξύ των εργοληπτικών επιχειρήσεων του Εθνικού Μητρώου (ΜΗΕΕΔΕ). Επίσης, πρέπει να προστεθεί διάταξη σύμφωνα με την οποία το ύψος των τιμολογημένων εργασιών του υπεργολάβου, εγκεκριμένου ή απλού, θα πρέπει να προσμετράται τόσο στον κύκλο εργασιών του υπεργολάβου όσο και στον κύκλο εργασιών του Αναδόχου και σε κάθε χρηματοοικονομικό κριτήριο που απαιτείται σύμφωνα με το ν. 4412/2016. Η λογική αυτή είναι συνακόλουθή με τη διάταξη της Κατασκευαστικής Κοινοπραξίας, η οποία επανήλθε με τον ν. 4782/2021 και κατά συνέπεια ευνοεί την δημιουργία συνθηκών αποτελεσματικού ανταγωνισμού.
- vii. **«Τροποποίηση του άρθρου 174 του ν. 4412/2016 – Διοικητική επίλυση συμβατικών διαφορών».** Κατά την Ένωση, η Πολιτεία οφείλει άμεσα να διορθώσει την υπάρχουσα εικόνα, όσον αφορά τη διαδικασία της Διοικητικής Επίλυσης των διαφορών περί την εκτέλεση των Δημοσίων Συμβάσεων, προτείνει δε την επέκταση των αρμοδιοτήτων της Α.Ε.Π.Π. και στο στάδιο εκτέλεσης. Με τον τρόπο αυτό θα επιτευχθούν οι επιδιωκόμενοι στόχοι ενίσχυσης των κανόνων διαφάνειας, ισονομίας, υγιούς ανταγωνισμού, επίκαιρης και έγκυρης επίλυσης των σχετικών διαφορών σε διοικητικό επίπεδο.
- viii. **«Τροποποίηση του άρθρου 175 του ν. 4412/2016 – Δικαστική επίλυση διαφορών».** Στο εν λόγω άρθρο, κατά την Ένωση, πρέπει να προστεθούν παράγραφοι 8 και 9 ως εξής: «8. *Επί δημοσίων συμβάσεων αναίρεση επιτρέπεται όταν το αντικείμενο της διαφοράς είναι μεγαλύτερο από 20.000 Ευρώ. 9. Σε περίπτωση που στο ίδιο δικαστήριο εκκρεμούν πλείονες της μίας προσφυγές ή αιτήσεις αναίρεσης, που αφορούν την ίδια σύμβαση, το δικαστήριο υποχρεούται να ενώσει και να συνεκδικάσει τις προσφυγές ή τις αιτήσεις αυτές. Η ένωση*

αυτών γίνεται είτε με πράξη του Προέδρου του δικαστηρίου, στο οποίο αυτές εκκρεμούν, που εκδίδεται μετά από αίτηση διαδίκου ή αυτεπαγγέλτως πριν από την συζήτηση των υποθέσεων, είτε με απόφαση του δικαστηρίου μετά από αίτηση διαδίκου ή αυτεπαγγέλτως». Το ζήτημα του ποσού των 200.000€, που έχει τεθεί με το άρθρο 53 παρ. 4 του ΠΔ 18/1989, όπως αντικαταστάθηκε με το άρθρο 12 παρ. 1 του Ν. 3900/2010, ως κατώτερο όριο για την άσκηση αιτήσεων αναίρεσης επί δημοσίων συμβάσεων, είχε προκαλέσει ευλόγως μεγάλες αντιδράσεις γιατί το ποσό αυτό είναι πολύ μεγάλο και αποτελεί περιορισμό της πρόσβασης στα δικαστήρια. Επιβάλλεται λοιπόν κατά την Ένωση, ως αναφέρεται στην παρ. 9, η υποχρεωτική ένωση και συνεκδίκηση των υποθέσεων αυτών για λόγους οικονομίας της δίκης, επιτάχυνσης της διαδικασίας, αποφυγής έκδοσης αντιφατικών αποφάσεων και μείωσης των εξόδων. Αύτη δε η υποχρεωτική ένωση και συνεκδίκηση των υποθέσεων είναι ζήτημα νομικού πολιτισμού.

- ix. **«Τροποποίηση του άρθρου 176 του ν. 4412/2016 – Διαιτητική επίλυση διαφορών».** Στο εν λόγω άρθρο προβλέπεται διαιτητική επίλυση διαφορών για έργα προϋπολογισμού ανωτέρου των 10 εκ. €, δημιουργώντας επιλεκτική μεταχείριση των εργοληπτικών επιχειρήσεων. Προβλέπετε δηλαδή, για έργα μεγάλου προϋπολογισμού και κατ' επέκταση για επιχειρήσεις μεγάλων τάξεων, η ύπαρξη διάταξης εκσυγχρονισμού και αναβάθμισης της προστασίας των συμβαλλόμενων μερών ενώ όλες οι υπόλοιπες επιχειρήσεις εξαιρούνται. Προτείνει λοιπόν η Ένωση να προβλεφθεί διαιτητική επίλυση για έργα άνω των 1 εκ. €.
- x. **«Επαγγελματικό Μητρώο Εργοληπτικών Επιχειρήσεων».** Κατά την Ένωση οφείλει η πολιτεία να εξασφαλίσει ότι οι «συμβάσεις» του Δημοσίου θα διέπονται από κανόνες διαφάνειας, ισονομίας και υγιούς ανταγωνισμού, όπως ακριβώς ορίζουν οι βασικές Αρχές των Ευρωπαϊκών Οδηγιών. Κατά συνέπεια, η δημιουργία ενός σύγχρονου Μητρώου, στο οποίο θα πιστοποιηθούν και θα ενταχθούν όλοι οι συντελεστές παραγωγής κυρίως δημόσιων αλλά και ιδιωτικών έργων, μόνο θετικά θα συνδράμει στη βελτίωση του θεσμικού πλαισίου των δημοσίων συμβάσεων. Συνεπώς κατά την ένωση, η πολιτεία θα πρέπει να προβεί στις ακόλουθες ρυθμίσεις που αφορούν το ΜΗΕΕΔΕ :
- Τα ποσά της Τεχνικής Εμπειρίας να προκύπτουν από τους αρχικούς προϋπολογισμούς μελέτης και όχι από τον προϋπολογισμό σύμβασης, όπως ισχύει μέχρι σήμερα.
  - Με δεδομένο την 10ετή ύφεση του κατασκευαστικού κλάδου γενικότερα και των Δημοσίων Έργων ειδικότερα, τα ελάχιστα οικονομικά όρια για όλες τις επιχειρήσεις προτείνεται να επανέλθουν στο προηγούμενο επίπεδο και επιπλέον οι εργοληπτικές επιχειρήσεις να εγγραφούν στο νέο Μητρώο χωρίς υποβιβασμό τάξεως.
5. Τα όρια των τάξεων των εργοληπτικών επιχειρήσεων δεν έχουν επικαιροποιηθεί εδώ και πολλά χρόνια και δεν έχουν ακολουθήσει τις εξελίξεις του χώρου. Το γεγονός αυτό δημιουργεί εμπόδια εισόδου μεγάλου αριθμού επιχειρήσεων σε υψηλότερους προϋπολογισμούς έργων μειώνοντας κατά πολύ τον ανταγωνισμό. Προτείνει λοιπόν η ένωση την αύξηση τους.

**Επι των συνθηκών ανταγωνισμού από την Απόψεις Ένωσης 2**

6. Η Ένωση 2 εκτιμά ότι πλέον υπάρχει μετατόπιση της διαφθοράς και των συνεννοήσεων για την αποφυγή του πραγματικού ανταγωνισμού από τον ιδιωτικό στον Δημόσιο τομέα. Επί αυτής της βάσης οι προτάσεις της για την βελτίωση των διαδικασιών δημοσίων αναθέσεων έργων είναι οι εξής: Διαδικασία whistleblowing – Θα ήταν χρήσιμη η ύπαρξη δυνατότητας παρακολούθησης της πορείας της εκάστοτε καταγγελίας προς τις δημόσιες αρχές διότι διαφορετικά δίνεται η εντύπωση ότι δεν γίνεται τίποτε οπότε η καταγγελλόμενη υπηρεσία συνεχίζει ανενόχλητη το έργο της. Σχετικά με την ενδεχόμενη σύμπραξη εργοληπτών σε «στημένους» διαγωνισμούς με προσυγκεκριμένες προσφορές η Ένωση 2 διατυπώνει την άποψη ότι, με τους ηλεκτρονικούς διαγωνισμούς είναι πρακτικά αδύνατο να συμβεί διότι δεν γνωρίζουν οι ανταγωνίστριες εταιρείες ποιοι ενδιαφέρονται να καταθέσουν προσφορά για κάθε έργο με αποτέλεσμα να μειώνεται η πιθανότητα συνεννόησης των υποψηφίων. Σχετικά με τις μεγάλες εκπτώσεις ή αλλιώς τις ασυνήθιστα χαμηλές προσφορές η Ένωση 2 αναφέρεται στα παραδείγματα της Ιταλίας και της Γερμανίας όπου εφαρμόζεται το σύστημα zero claims με τη σύμβαση, ήτοι όλα τα τεχνικά και οικονομικά θέματα να έχουν λυθεί πριν την υπογραφή της σύμβασης, σύστημα το οποίο στην Μεγάλη Βρετανία ονομάζεται ECI-Early Contractors Involvement.

#### Προτάσεις από την Ένωση 2 επι των συνθηκών ανταγωνισμού

7. Για την περίπτωση της Ελλάδας η Ένωση 2 προτείνει να εφαρμοστεί αυτό το σύστημα ως συνδυασμός της υπάρχουσας νομοθεσίας, που προβλέπει το έργο «Με το κλειδί στο χέρι» και των διαδικασιών του NATO που εμπεριέχουν αυξημένη σοβαρότητα ήτοι: 1) Η μελέτη να είναι στην διάθεση των εργοληπτών ένα μήνα πριν τον διαγωνισμό για έλεγχο τευχών και σχεδίων, προμετρήσεων κλπ. (Προβλέφθηκε στον 4782/2021). 2) Να πραγματοποιείται Συνδιάσκεψη συμμετεχόντων (Bidders conference) είκοσι μέρες πριν στον τόπο του έργου για επιτόπου πραγματικό έλεγχο των τοπικών συνθηκών και όχι τεκμαιρόμενο με υπεύθυνες δηλώσεις. Εκεί ο μελετητής θα δέχεται ερωτήσεις θα δίνει διευκρινήσεις που θα του ζητηθούν και θα διορθώνει τα πρόδηλα σφάλματα ή θα απαντάει σε δέκα ημέρες, οπότε ο ενδιαφερόμενος θα έχει ακόμα δέκα ημέρες να διαμορφώσει την προσφορά του και τις παρατηρήσεις του. Στον διαγωνισμό δικαίωμα συμμετοχής θα έχουν μόνο όσοι έλαβαν μέρος στα προηγούμενα στάδια. Έτσι την εργασία σύνταξης ΑΠΕ<sup>373</sup> θα την έχει κάνει κάποιος εκ των προτέρων, οπότε μόνο οι σοβαρά ενδιαφερόμενοι θα ασχολούνται με το έργο. (Προβλέπεται στο άρθρο 60 παρ. 2 του 4412/2016 και δεν άλλαξε με τον 4782/2021). Τίθεται βέβαια το ζήτημα κατά την Ένωση 2 ότι, οι υποψήφιοι είναι δυνατό να γνωριστούν και να συνεννοηθούν, με βάση την συγκεκριμένη διαδικασία, αλλά βάσει της ΕΑΑΔΗΣΥ θα αντιμετωπιστεί στα πρότυπα τεύχη που συντάσσονται. 3) Δεδομένου ότι η Υπηρεσία που αναθέτει το εκάστοτε έργο πιθανώς να αρνηθεί την ύπαρξη σφαλμάτων στη μελέτη της, ο προσφέρων θα τα επισημαίνει και θα δηλώνει ότι θα τα κατασκευάσει με το ποσό της προσφοράς του. 4) Συγκριτικοί πίνακες, ΑΠΕ, ή οποιαδήποτε άλλη μορφή πρόσθετης αμοιβής δεν θα υπάρχουν, ούτε ο εργολήπτης αν υποβάλει προσφορά με 65% έκπτωση θα έχει δικαίωμα να ζητά απρόβλεπτες δαπάνες ή νέες τιμές ή οτιδήποτε άλλο. 5) Από τα

<sup>373</sup> Ανακεφαλαιωτικός Πίνακας Εργασιών.

ανωτέρω εννοείται ότι σε περίπτωση αποδοχής της προσφοράς και των παρατηρήσεων, θα εγκρίνεται και η νέα μορφή τους σαν νέα μελέτη κλπ. 6) Έτσι θα επιζήσουν μόνο οι σοβαροί. Το έργο θα τελειώνει στην ώρα του, θα υπάρχει ομαλότητα στην αγορά, σε συνδυασμό με τον αποκλειστικό τραπεζικό λογαριασμό του έργου, καθώς υποχρεωτικά όλοι οι προμηθευτές θα πληρώνονται αυτόματα από την τράπεζα με την πληρωμή του λογαριασμού, ο ανάδοχος θα ξέρει τι να κάνει και θα μειωθούν τα γραφειοκρατικά φαινόμενα.

#### Οι απόψεις της εταιρείας Εταιρείας 1 επί των συνθηκών ανταγωνισμού

8. Η **Εταιρεία 1** αναφέρεται στην Άποψη που εξέφρασε η ΕΑ ότι το ρυθμιστικό πλαίσιο της αγοράς των κατασκευών δημιουργεί ένα σύστημα ποιότητας (quality certification) το οποίο πρακτικά κάνει δύσκολη τη συμμετοχή ορισμένων επιχειρήσεων στους διαγωνισμούς και τη σύναψη δημοσίων συμβάσεων για μεγάλα έργα, επηρεάζοντας με τον τρόπο αυτό τις συνθήκες ανταγωνισμού (constestability) στις αγορές αυτές. **Συναφώς, η Άποψη συνεχίζει, εξαιτίας της δυναμικής (dynamic capabilities) και των πόρων (resources) ο κλάδος των εταιρειών 7ης τάξης παρουσιάζει υψηλή συγκέντρωση, σε αντίθεση με αυτόν της 6ης τάξης.** Επί αυτού του θέματος η Εταιρεία διευκρινίζει ότι στην πραγματικότητα, η «στεγανοποίηση» που επιχειρεί να εμφανίσει η ΕΑ μεταξύ των διαφόρων τάξεων δεν υφίσταται, μια και τόσο ο ν. 4412/2016 όσο και ο Νέος Νόμος στην ουσία «καταργεί» τις τάξεις και δίνει τη δυνατότητα στις εταιρείες όλων των τάξεων να συμμετάσχουν σε κάθε δημόσιο ή ιδιωτικό διαγωνισμό, εφόσον διαθέτουν την τεχνική και οικονομική δυνατότητα και εφόσον πληρούν τα κριτήρια που θέτει η διαγωνιστική διαδικασία. Σύμφωνα με την Εταιρεία, το Προεδρικό Διάταγμα 71/2019 περί Μητρώων συντελεστών παραγωγής δημοσίων και ιδιωτικών έργων, μελετών, τεχνικών και λοιπών συναφών επιστημονικών υπηρεσιών (ΜΗ.Τ.Ε), η ισχύς του οποίου έχει ανασταλεί έως την 1η Σεπτεμβρίου 2021, δεν θέτει περιορισμούς ως προς την απευθείας εγγραφή σε κάθε τάξη, ακόμη και στην 7η, ενώ, παράλληλα, δίνει και τη δυνατότητα εγγραφής στο Μητρώο, με χρήση της οικονομικής και τεχνικής ικανότητας τρίτου φορέα στο πλαίσιο ένωσης. Στους προκηρυσσόμενους διαγωνισμούς μπορούν να λάβουν μέρος ημεδαποί και αλλοδαποί φορείς, χωρίς περιορισμό, εφόσον οι τελευταίοι αποδείξουν την ισοδυναμία των ικανοτήτων τους προς την αντίστοιχη τάξη πτυχίου των ελληνικών εταιρειών. Συνεπώς πρόκειται για αγορά ανοικτή, χωρίς να θέτει περιορισμούς στην είσοδο των ενδιαφερομένων φορέων.
9. Η εν λόγω Εταιρεία θεωρεί ότι είναι μη βάσιμο το επιχείρημα που διατυπώνεται με τις Απόψεις της ΕΑ ότι «επιτρέποντας» στις εταιρείες 6ης τάξης να συμμετάσχουν στους διαγωνισμούς δημοσίων έργων της 7ης θα αυξήσει αποτελεσματικά τον αριθμό των προσφερόντων κατά 3,61 (δηλαδή 8,36-4,75 ή περίπου 56%). Εντούτοις, δεν μπορεί, κατά την Εταιρεία, να αναμένεται να καταστεί «υποχρεωτικό» για τις εταιρείες 6ης ή και 7ης τάξης να συμμετέχουν σε διαγωνισμούς εφόσον δεν εξυπηρετούνται τα επιχειρηματικά τους συμφέροντα. Παρότι δε είναι αληθές ότι η υλικοτεχνική και χρηματοοικονομική δομή των εταιρειών 6ης και 7ης είναι διαφορετική, το γεγονός αυτό δεν τις εμποδίζει να ανταγωνίζονται και μάλιστα σθεναρά.

#### Οι απόψεις της εταιρείας Εταιρείας 2 επί των συνθηκών ανταγωνισμού

10. Κατά την **Εταιρεία 2**, η διαπίστωση στην παρ.16 των Απόψεων, ότι «συνέπεια των ανωτέρω ο κλάδος των κατασκευών σήμερα έχει συρρικνωθεί και το επίπεδο συγκέντρωσης στην αγορά έχει αυξηθεί ιδίως όσον αφορά της μεγάλες επιχειρήσεις (εργοληπτικές επιχειρήσεις 8ης και 7ης τάξης) ...», είναι αφενός αυθαίρετη, και αφετέρου έρχεται σε αντίθεση με την διαπίστωση στην παρ.234 των Απόψεων όπου ορθώς κατά την Εταιρεία, επισημαίνεται ότι «η σημαντική οικονομική κρίση του κλάδου την τελευταία δεκαετία ενέτεινε το πρόβλημα με την κατασκευαστική δυνατότητα του κλάδου να είναι πολύ μεγαλύτερη από την διατιθέμενη “πίτα”». Ειδικότερα η Εταιρεία επιχειρηματολογεί αναφέροντας ότι μικρότερος αριθμός τεχνικών εταιρειών 7ης τάξης δεν σημαίνει μεγαλύτερη συγκέντρωση σε σχέση με το παρελθόν, ούτε και μεγαλύτερη συγκέντρωση σε σχέση με αυτή που παρατηρείται σε άλλες Ευρωπαϊκές χώρες. Ο μικρότερος αριθμός είναι<sup>374</sup> το επακόλουθο της τρέχουσας κατάστασης της αγοράς, ότι δηλαδή «οι δημόσιες επενδύσεις παρουσίασαν μείωση σε απόλυτο μέγεθος την περίοδο 2009 – 2019 με ΜΕΡΜ -4% και ότι η κατασκευαστική δραστηριότητα έχει πτωτική πορεία την οκταετία 2009÷2016 με ΜΕΡΜ -18,8%...» Μεγαλύτερες χώρες από την Ελλάδα, στην ανώτατη τάξη έχουν λιγότερες εταιρείες σε σύγκριση με την Ελλάδα. Για παράδειγμα, στην Ιταλία υπάρχει μόλις μια Εταιρεία, στην Γαλλία 4 και στην Γερμανία 5.
11. Επίσης η **Εταιρεία 2** αναφέρει ότι το κείμενο των Απόψεων καταλήγει στην διαπίστωση ότι, όσο αυξάνεται ο προϋπολογισμός τόσο αυξάνεται η πιθανότητα των εταιρειών 7ης τάξης να μειοδοτήσουν σε έργο. Κατά την άποψη της δεν θα μπορούσε ωστόσο να συμβεί κάτι διαφορετικό, αφού μόνο εταιρείες 7ης τάξης επιτρέπονταν διαχρονικά να προσφέρουν σε έργο άνω των 64 εκ. €. Τέλος κατά την άποψή της, όχι μόνο δεν υφίσταται συγκέντρωση στην αγορά των δημοσίων έργων, αλλά αντίθετα υπάρχει πολύ μεγαλύτερη ζήτηση ανάληψης έργων από την διατιθέμενη αγορά, με αποτέλεσμα την προσφορά για ανάληψη έργου «υπερβολικά χαμηλών προσφορών» που έχουν σαν αποτέλεσμα: (α) καθυστερήσεις στα έργα, (β) κακότεχνα έργα, (γ) διάλυση συμβάσεων, (δ) πτώχευση εταιρειών και (ε) μη πληρωμή υποχρεώσεων προς εργαζομένους, προμηθευτές και δημόσιο.

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

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

<sup>374</sup> Βλ. παρ. 111 και 112 των Απόψεων.

4412/2016, όπως ισχύουν). Δυνάμει του άρθρου 119 του ν. 4472/2017 προβλέφθηκε ρητά ότι, επιπλέον των επιχειρήσεων που είναι εγγεγραμμένες σε τάξεις των οικείων μητρώων, κάθε οικονομικός φορέας που αποδεικνύει ότι εκπληρώνει τα κριτήρια επιλογής, όπως αυτά ορίζονται από την αναθέτουσα αρχή, μπορεί να μετέχει σε διαδικασίες ανάθεσης δημοσίων έργων, ανεξαρτήτως της εγγραφής και της κατάταξής του σε συγκεκριμένες τάξεις των εν λόγω μητρώων.

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

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

#### **Επί των συνθηκών ανταγωνισμού Απόψεις από το Φυσικό Πρόσωπο 1**

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

#### **Μέτρα βελτίωσης συνθηκών ανταγωνισμού ως προτάθηκαν από το Φυσικό Πρόσωπο 1**

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

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

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

αιτιολόγηση να κρίνεται από όργανο του αρμοδίου υπουργείου, εντός σύντομου χρονικού διαστήματος.

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

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

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

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

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

της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών, καθώς και με τις αρχές που απορρέουν από αυτές, όπως είναι η αρχή της ίσης μεταχείρισης, η αρχή της αποφυγής διακρίσεων, η αρχή της αμοιβαίας αναγνώρισης, η αρχή της αναλογικότητας και η αρχή της διαφάνειας.

27. Σε ότι αφορά τα ΣΔΙΤ η **Εταιρεία 1** τονίζει ότι κατά την ανάθεση συμβάσεων ΣΔΙΤ αναπτύσσεται επαρκής ανταγωνισμός. Συνήθως συμμετέχουν τουλάχιστον πέντε υποψήφιοι, σε καμία δε περίπτωση μέχρι σήμερα δεν εμφανίστηκε μόνον ένας υποψήφιος. Επί του θέματος αυτού η Εταιρεία διατυπώνει ότι δεν είναι ακριβής η εκτίμηση της ΕΑ ότι η μέθοδος ΣΔΙΤ επιλέγεται χωρίς να προηγηθεί συγκριτική ανάλυση εναλλακτικών επιλογών.. Αντιθέτως, για την ανάθεση συμβάσεων ΣΔΙΤ, προηγείται υποχρεωτικά συγκριτική αξιολόγηση αυτής της μεθόδου σε σχέση με τις παραδοσιακές δημόσιες συμβάσεις («Σκοπιμότητα υλοποίησης προτεινόμενου έργου μέσω ΣΔΙΤ»). Στην εκτέλεση συμβάσεων ΣΔΙΤ δεν έχουν παρατηρηθεί υπερβάσεις στον συμφωνηθέντα χρόνο κατασκευής με υπαιτιότητα του αναδόχου, κυρίως επειδή η ολοκλήρωση των εργασιών αποτελεί προϋπόθεση καταβολής των αμοιβών διαθεσιμότητας, ακόμη δε και η τυχόν χρηματοδοτική συμβολή του δημοσίου καταβάλλεται απολογιστικά. Δεν είναι η μέθοδος ΣΔΙΤ αυτή που καθορίζει την αξία της σύμβασης. Κάθε έργο που κρίνεται σκόπιμο ή αναγκαίο από την αρμόδια αναθέτουσα αρχή, έχει ορισμένο προϋπολογισμό κατασκευής που δεν επηρεάζεται από την τυπολογία της σύμβασης στο πλαίσιο της οποίας θα εκτελεστεί (ΣΔΙΤ ή σύμβαση έργου). Κατά την **Εταιρεία 1**, δεν είναι ακριβής η άποψη της ΕΑ ότι η χρήση συμβάσεων ΣΔΙΤ συνεπάγεται μεγέθυνση έργων που, άλλως, θα μπορούσαν να καταταμηθούν σε περισσότερα μικρότερα έργα. Δεν είναι η μέθοδος ΣΔΙΤ αυτή που καθορίζει το μέγεθος των οικονομικών φορέων που μπορούν να συμμετέχουν στη σχετική διαδικασία ανάθεσης, αλλά οι απαιτήσεις του προς ανάθεση έργου. Αυτονοήτως, όταν πρόκειται για σύνθετα έργα αυξημένων απαιτήσεων, αντιστοίχως αυξημένα επιβάλλεται να είναι τα προσόντα των υποψηφίων.
28. Κατά την **Εταιρεία 2** το ουσιώδες πλεονέκτημα των έργων ΣΔΙΤ και Παραχωρήσεων συνίσταται στη επαύξηση και μόχλευση των διατιθέμενων κεφαλαίων για την πραγματοποίηση αναγκαίων επενδύσεων, μέσω της συμμετοχής κεφαλαίων των τραπεζών και των ιδιωτικών φορέων/επιχειρήσεων. Επιπλέον η Εταιρεία εκφράζει την άποψη ότι με τον τρόπο αυτό επιτυγχάνεται **η υλοποίηση μεγάλων έργων/επενδύσεων, και μάλιστα σε κρίσιμο χρόνο για την επίτευξη συστημικού και πολλαπλασιαστικού οφέλους για την οικονομία, χωρίς επιβάρυνση του κρατικού προϋπολογισμού ή έστω με πολύ χαμηλή συνεισφορά κεφαλαίων του δημοσίου**. Συναφώς, δίνεται η δυνατότητα υλοποίησης έργων, χωρίς το δημόσιο να προβαίνει σε δανεισμό, και επομένως χωρίς η δαπάνη για τα έργα αυτά να εγγράφεται στο δημόσιο χρέος. Το γεγονός της μη δαπάνης για το δημόσιο είναι ιδιαίτερα σημαντικό σε περιόδους ύφεσης ή σε περιόδους (όπως η παρούσα) που οι διατιθέμενες πιστώσεις μέσω του προγράμματος δημόσιων επενδύσεων δεν επαρκούν (για την κάλυψη του επενδυτικού/χρηματοδοτικού κενού, βάσει των εκάστοτε διακηρυγμένων στόχων αναπτυξιακής οικονομικής πολιτικής). Η μέθοδος ΣΔΙΤ δεν μπορεί να συγκριθεί ευθέως με την κλασική μέθοδο ανάθεσης των δημοσίων έργων. Η μεταξύ τους σχέση δεν είναι σχέση υποκαταστασιμότητας, αλλά πρωτίστως σχέση συμπληρωματικότητας. Η πολιτική επιλογή

αφορά πρωτίστως την υλοποίηση του εκάστοτε έργου με τη μέθοδο ΣΔΙΤ ή στη μη υλοποίησή του ακριβώς λόγω του πεπερασμένου των διαθέσιμων δημόσιων πόρων. Περαιτέρω, και η εμπειρία αποδεικνύει ότι οι παραχωρήσεις και τα ΣΔΙΤ, όχι μόνο δεν αμβλύνουν την ένταση του ανταγωνισμού, αλλά τουναντίον την ευνοούν. Και τούτο, ακριβώς λόγω της διαφορετικής τους μεθόδου, αλλά και το μεγαλύτερο μέγεθός τους, παράγοντες παραγόντων που προσελκύουν έντονο διεθνές επενδυτικό ενδιαφέρον και, συναφώς, παρέχουν κίνητρο για την είσοδο ή/και επέκταση νέων ανταγωνιστών με διεθνή εμπειρία και τεχνογνωσία (όπως π.χ. η Hochtief, η Alstom, η Impredgilo, η FCC και η Vinci).

29. Περαιτέρω η **Εταιρεία 2** αναφέρει ότι, οι σκέψεις στις παρ.270-273 των Απόψεων της ΕΑ ερείδονται, κατά το μέρος που αναφέρονται στην εκτίμηση του κόστους ανά χιλιόμετρο των τριών αυτοκινητοδρόμων που υλοποιήθηκαν με τη μέθοδο των παραχωρήσεων σε εσφαλμένα στοιχεία και παραδοχές. Χαρακτηριστικότερο όλων κατά την **Εταιρεία 2 είναι το παράδειγμα του εκτιμώμενου κόστους του E-65 (, αυτοκινητόδρομος Κεντρικής Ελλάδας)**, που μνημονεύεται τόσο στον πίνακα 3 της παρ. 272 όσο και στην παρ. 275 των Απόψεων της ΕΑ. Επισημαίνεται ότι το πραγματικό κόστος είναι πολύ χαμηλότερο, όπως άλλωστε προκύπτει και με βάση τεκμηριωμένα στοιχεία που υπέβαλαν οι ελληνικές αρχές στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή στο πλαίσιο εξέτασης της υπόθεσης κρατικών ενισχύσεων για τον ίδιο αυτοκινητόδρομο. Ειδικότερα, ο αυτοκινητόδρομος E-65 είναι ένας νέος αυτοκινητόδρομος (σε ορεινή περιοχή – ορεινή οδοποιία) με μήκος νέου αυτοκινητοδρόμου 181,5 χλμ, με 17 χλμ πρόσθετης οδοποιίας (ισοδύναμος αυτοκινητόδρομος 9 χλμ) και 57 χλμ αναβάθμιση υπάρχοντος αυτοκινητοδρόμου. Το συμβατικό τίμημα είναι 1.361, εκ. € για την νέα ορεινή οδοποιία και 43,5 εκ. € για την αναβάθμιση των 57 χλμ του υπάρχοντος αυτοκινητοδρόμου. Άρα το συνολικό συμβατικό κατασκευαστικό κόστος κατασκευής ανέρχεται σε  $1.405 \text{ εκ. } \text{€} / 247,5 \text{ χλμ} = 5,67 \text{ εκ. } \text{€} / \text{χλμ}$ , και όχι 20,3 εκ. €/χλμ που εμφανίζεται στις προαναφερθείσες παραγράφους.
30. Σε κάθε περίπτωση, σύμφωνα με την **Εταιρεία 2**, το συνολικό κόστος για τον E-65 που εμφανίζεται στον Πίνακα 3 δεν είναι αντιπροσωπευτικό, ούτε και συγκρίσιμο, διότι περιλαμβάνει μεταξύ άλλων και το κόστος απαλλοτριώσεων και το κόστος συντήρησης και λειτουργίας της παραχώρησης για την 25ετία της παραχώρησης. Το κόστος 5,67 εκ. €/ χλμ του E-65 συνάδει και με το μέσο ευρωπαϊκό κόστος για αυτοκινητόδρομο, όπως αυτό υπολογίζεται στην παρ. 53.b της υπ' αριθ. 05/2013 Έκθεσης του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου («ARE EU COHESION POLICY FUNDS WELLSPENT ON ROADS?»), το οποίο ανέρχεται σε 11 εκ. €/χλμ και για expressway σε 6,2 εκ. €/χλμ (και μάλιστα για μη ορεινή οδοποιία). Προς επίρρωση του εύλογου του κόστους του αυτοκινητοδρόμου E-65 η Εταιρεία παραπέμπει στην υπ' αριθ. C(2018)6717 final/19.10.2018 απόφασης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής στην υπόθεση SA 50233 (2018/N) που αφορά το νότιο τμήμα του E-65, όπου οι ελληνικές αρχές τεκμηρίωσαν ότι το μοναδιαίο κόστος κατασκευής ανά χιλιόμετρο είναι συγκρίσιμο με εκείνα των υπολοίπων ελληνικών και ευρωπαϊκών

έργων κατασκευής αυτοκινητοδρόμων, για παρόμοιες κατηγορίες έργων, κατά τα προαναφερθέντα<sup>375</sup>.

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

<sup>375</sup> Συναφώς, και η υπ' αριθ. C(2021)170 final / 18.01.2021 πρόσφατη απόφαση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής στην υπόθεση SA 54273 (2019/N) και SA 58386 (2020/FC) που αφορά στο βόρειο άξονα του E-65, όπου το κατασκευαστικό κόστος στην δυσμενέστερη περιοχή (περιοχή της Πίνδου, ορεινή οδοποιία) υπολογίστηκε σε 6,6m€/km.

των διαδικασιών παραχώρησης και ΣΔΙΤ σε συγκεκριμένα έργα οδικών υποδομών στη Χώρα δεν σημαίνουν ότι οι εν λόγω διαδικασίες είναι εγγενώς προβληματικές για τον ανταγωνισμό. **Οι εν λόγω αναποτελεσματικότητες δεν εντοπίζονται κατ' αποκλειστικότητα στις συμβάσεις παραχώρησης ή τις ΣΔΙΤ, αλλά συνδέονται διαχρονικά με τη γενικότερη προβληματική της δημοπράτησης, ανάθεσης και εκτέλεσης δημοσίων συμβάσεων στη Χώρα.** Ωστόσο επισημαίνεται ότι επι της ως άνω θέσης η Εταιρεία 3 δεν εξειδικεύει ποια ακριβώς είναι η ως άνω γενικότερη προβληματική της δημοπράτησης, ανάθεσης και εκτέλεσης δημοσίων συμβάσεων στην χώρα μας.

33. Σχετικά με τα έργα ΣΔΙΤ **το Φυσικό πρόσωπο 1** αναφέρει ότι οι υποψήφιοι ανάδοχοι σε όλους τους διαγωνισμούς είναι οι κατασκευαστικές εταιρείες της ανώτερης κατηγορίας εργοληπτικού πτυχίου (7η τάξη) ή εταιρείες συνδεδεμένες με αυτές. Η βασική αιτία για το συγκεκριμένο «ολιγοπώλιο», όπως χαρακτηριστικά αναφέρει, είναι οι όροι των διακηρύξεων οι οποίοι είναι ευνοϊκοί για τη συμμετοχή μόνο των προαναφερομένων πέντε ομίλων καθώς περιέχουν πληθώρα ρυθμίσεων που αποθαρρύνουν τη συμμετοχή περισσότερων διαγωνιζομένων.
34. Προς επίρρωση των ισχυρισμών του **το Φυσικό πρόσωπο 1** αναφέρει ενδεικτικά όρους διακηρύξεων που κατά την κρίση έχουν ως αποτέλεσμα τον περιορισμό του αριθμού των συμμετεχόντων σε έργα ΣΔΙΤ. Συγκεκριμένα:
- α) Υποχρέωση του υποψήφιου διαγωνιζόμενου να συνεργασθεί αποκλειστικά με τις κατασκευαστικές εταιρείες 7ης τάξης με έμμεσο ή άμεσο τρόπο καθώς απαιτείται εμπειρία σε έργα ΣΔΙΤ και στη διαχείρισή τους. **Την εν λόγω εμπειρία διαθέτουν σχεδόν αποκλειστικά τέσσερις όμιλοι, καθώς μόνο αυτοί συμμετέχουν σε έργα την τελευταία δεκαπενταετία.**
  - β) Υποχρέωση του υποψηφίου να έχει εμπειρία σε δανειακές συμβάσεις, κάτι που διαθέτουν πάλι μόνο οι *υπερδανεισμένες* μεγάλες εταιρείες.
  - γ) Αξιολόγηση των στοιχείων (π.χ κύκλος εργασιών, ίδια κεφάλαια) των υποψηφίων με κοινοπρακτική μορφή όχι αθροιστικά αλλά με βάση το ποσοστό συμμετοχής καθενός στη κοινοπραξία, γεγονός που ακυρώνει τη δυνατότητα μικρότερου μεγέθους οικονομικοί φορείς να συμπράξουν και να συμμετάσχουν από κοινού στους διαγωνισμούς.
  - ε) Ορισμός μικρού αριθμού οικονομικών φορέων που θα προεπιλεγούν έτσι ώστε να αποθαρρύνονται της συμμετοχής πιθανοί άλλοι ενδιαφερόμενοι.
35. Παρεμβάσεις που κατά **το Φυσικό πρόσωπο 1** θεωρούνται αναγκαίες στο υπάρχον νομικό πλαίσιο των έργων ΣΔΙΤ για βελτίωση του ανταγωνισμού και αποτροπή του ολιγοπωλίου θα μπορούσαν να είναι:
- α) Η τροποποίηση των διακηρύξεων των μελλοντικών έργων ΣΔΙΤ τουλάχιστον στα σημεία που προαναφέρονται ανωτέρω.
  - β) Η νομοθετική παρέμβαση για τα δημοπρατημένα έργα (αξίας 2,9 δις), προκειμένου να υποχρεωθούν οι υποψήφιοι ανάληψης των έργων να αναθέσουν την εκτέλεση του

κατασκευαστικού αντικειμένου σε μη διαγωνιζόμενες και μη συνδεδεμένες με αυτούς επιχειρήσεις.

- γ) Ο καθορισμός ως απαράδεκτης της ταύτισης της ιδιότητας του κατασκευαστή και του κυρίως αναδόχου (μη συνδεδεμένοι οικονομικοί φορείς).
- δ) Καθορισμός ότι κατασκευαστική επιχείρηση που συνδέεται με διαγωνιζόμενο οικονομικό φορέα δεν θα μπορεί να αναλάβει καμία υπεργολαβία από τον τελικό ανάδοχο του έργου.
- ε) Καθορισμός ότι δεν μπορεί να υπάρχει συμμετοχή άλλου διαγωνιζόμενου στον Ιδιωτικό Φορέα Σύμπραξης που συστήνεται από τον Ανάδοχο του έργου.

- 36.** Ειδικά ως προς τη παραχώρηση της ΕΓΝΑΤΙΑΣ, το **Φυσικό πρόσωπο 4** αναφέρει ότι, κατά την εκτίμηση του, η επιλογή καθορισμός της διάρκειας της Παραχώρησης της Εγνατίας Οδού στα τριάντα πέντε (35) έτη, υπερβαίνει τον εύλογο χρόνο απόσβεσης των επενδύσεων του παραχωρησιούχου, γεγονός που αντίκειται στις διατάξεις της Οδηγίας 2014/23/ΕΕ και του Ν. 4413/2016. Επιπλέον, όπως αναφέρει, η παραχώρηση της Εγνατίας Οδού, εκτός του ότι περιλαμβάνει μια ήδη κατασκευασμένη υποδομή (με πολύ μικρές ανάγκες χρηματοδότησης) αποτελεί ταυτόχρονα και μια από τις πιο εκτεταμένες παραχωρήσεις οδικού δικτύου σε όλη την Ευρώπη (περίπου 1.000 χλμ). Οι λοιπές συμβάσεις παραχώρησης αυτοκινητοδρόμων της Ελλάδας, παρότι όλες αφορούν δίκτυο μήκους 200-300 χιλιομέτρων και παρότι είχαν σημαντικότερα κατασκευαστικά αντικείμενα και ανάγκες επενδύσεων, έχουν μικρότερη διάρκεια (30 έτη) σε σχέση με την παραχώρηση της Εγνατίας Οδού. Σημειώνεται επίσης ότι η σύμβαση παραχώρησης της Αττικής Οδού, η οποία αφορούσε την εξαρχής κατασκευή ενός εκτεταμένου έργου με υψηλότερες επενδύσεις, είχε ως μέγιστη διάρκεια περιόδου παραχώρησης τα 23 έτη από την ολοκλήρωση της κατασκευής. **Η εν λόγω παραχώρηση έχει αναιτιολόγητη και ατεκμηρίωτη κατά τον γράφοντα μακρά διάρκεια σε συνδυασμό με την πολύ μεγάλη γεωγραφική έκταση και θα έχει ως αποτέλεσμα την στεγανοποίηση της αγοράς και τον περιορισμό του ανταγωνισμού ιδιαίτερα μάλιστα σε έργα και υπηρεσίες που σήμερα ασκούνται από φορείς και πρόσωπα που δραστηριοποιούνται σε τοπικό επίπεδο.**

#### **Απόψεις της διαβούλευσης επί των ασυνήθιστα χαμηλών προσφορών**

- 37.** Σχετικά με τις Ασυνήθιστα Χαμηλές Προσφορές, η **Ένωση 3** αναφέρει ότι έχει υποβάλει κοινή πρόταση με τον ΣΑΤΕ στον Υπουργό Υποδομών, όπου αναφέρεται γίνεται αναφορά σε μεθοδολογία για τον προσδιορισμό των Ασυνήθιστα Χαμηλών Προσφορών (εφεξής και ΑΧΠ), η οποία αποτελεί τροποποίηση αντιστοίχων μεθόδων που χρησιμοποιούνται σε ευρωπαϊκό και παγκόσμιο επίπεδο. Συγκεκριμένα η Ένωση 3 προτείνει:
- Για έργα άνω του ορίου της κοινοτικής οδηγίας να ζητείται αιτιολόγηση των ΑΧΠ - όπως προβλέπει η κοινοτική οδηγία.
  - Για έργα κάτω του ορίου της κοινοτικής οδηγίας να αποκλείονται αυτόματα οι ΑΧΠ - δικαίωμα εθνικής νομοθεσίας.
- 38.** Για τις αλλαγές στα κριτήρια ανάθεσης των συμβάσεων η **Ένωση 3** αναφέρει ότι, για έργα κάτω του ορίου της κοινοτικής οδηγίας θα πρέπει να υπάρχει εθνική νομοθεσία που να

ενισχύει τους ατομικούς Εργολήπτες και τις μικρές Εργοληπτικές Επιχειρήσεις, όπως ισχύει σε όλα τα κράτη της Ευρώπης και διατυπώνει τις εξής προτάσεις:

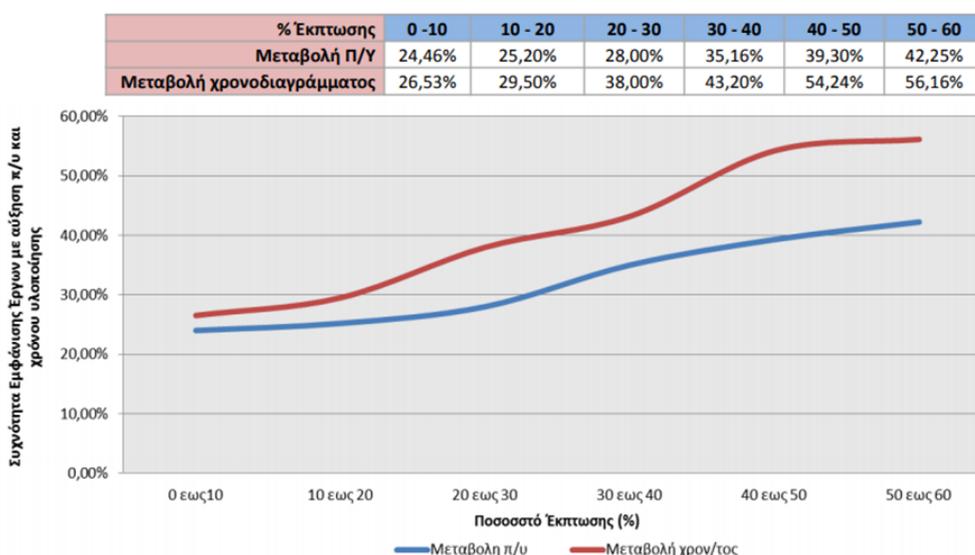
- Θέσπιση εθνικών κανόνων δικαίου για έργα κάτω του ορίου της κοινοτικής οδηγίας.
- Για τον προσδιορισμό Αναδόχου στις δημοπρασίες στην περίπτωση των ΑΧΠ να αποκλείονται αυτόματα αυτές και να προσδιορίζεται άμεσα ο Ανάδοχος.
- Για την ύπαρξη κατωτάτων ορίων, η θέσπιση κατωτάτων ορίων προϋπολογισμού έργων αποτελεί τη μοναδική, δίκαιη και βιώσιμη λύση για τις μικρές και μεσαίες Εργοληπτικές Επιχειρήσεις, που αντιμετωπίζουν σοβαρότατα προβλήματα επιβίωσης και κινδυνεύουν να αφανιστούν.

**39.** Αναφορικά με το πρόβλημα των «ασυνήθιστα χαμηλών προσφορών» (Άρθρο 32 Ν. 4782/2021) η Εταιρεία 1 διευκρινίζει ότι τίθεται τάσσεται υπέρ της εν λόγω ρύθμισης διότι η έκταση του φαινομένου είχε πάρει ανησυχητικές διαστάσεις (το 2021 στα μισά και πλέον έργα παρουσιάστηκε έκπτωση του αρχικού αναδόχου) γεγονός που οδήγησε στο γενικό κριτήριο ανίχνευσης πιθανώςά υπερβολικά χαμηλών προσφορών επί διαγωνισμών δημοσίων έργων με όριο τις δέκα ποσοστιαίες μονάδες απόκλισης από τη μέση γενική έκπτωση των προσφορών και επίρριψη του βάρους απόδειξης της φερεγγυότητας της προσφοράς στην περίπτωση αυτή στον προσφέροντα οικονομικό φορέα, οι δε εξηγήσεις του φορέα υποχρεωτικά συμπεριλαμβάνονται στη σύμβαση ανάθεσης και είναι δεσμευτικές για τον φορέα. Η σχετική προσθήκη απηχεί το άρθρο 69 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ. Η σκέψη που εκφράζεται στις Απόψεις της ΕΑ για αναμόρφωση του τρόπου σύνταξης των προϋπολογισμών των δημοπρατούμενων συμβάσεων από τις αναθέτουσες αρχές ώστε να απηχούν τις πραγματικές τιμές και συνθήκες της αγοράς την εκάστοτε δεδομένη στιγμή, είναι μία σκέψη προς τη σωστή κατεύθυνση. Μία αρχική κοστολόγηση ενός έργου ή μελέτης κοντά στις πραγματικές τιμές και όρους της αγοράς, θα επιτρέψει στην αναθέτουσα αρχή να γνωρίζει καλύτερα τι είναι αυτό που επιθυμεί να δημοπρατήσει με αποτέλεσμα να μπορέσει καλύτερα να αξιολογήσει την «λογικότητα» των προσφορών που υποβάλλουν οι οικονομικοί φορείς.

**40.** Η **Εταιρεία 2**, αναφέρει σχετικά με το φαινόμενο των ασυνήθιστα χαμηλών προσφορών που υποβάλλονται στους διαγωνισμούς για την ανάθεση δημόσιων έργων, πως παρά το γεγονός ότι η ΕΑ ευλόγως αναγνωρίζει την κρισιμότητα της σχετικής στρέβλωσης<sup>376</sup>, κατά την Εταιρεία, την ανάλυσή της φαίνεται να διατρέχει η υποκείμενη αντίληψη ότι η υποβολή της μεγαλύτερης δυνατής έκπτωσης κατά τη διαγωνιστική διαδικασία για την ανάθεση ενός δημόσιου έργου συνεπάγεται μειωμένο κόστος για την κατασκευή του έργου και συνακόλουθα όφελος για το Δημόσιο. Η Εταιρεία 2 αναφέρει ειδικότερα ότι οι διαγωνισμοί ανάληψης έργου, όπως υφίστανται, γίνονται για να υπάρχει ένας κατά το δυνατόν λιγότερο υποκειμενικός τρόπος επιλογής αναδόχου, χωρίς σε καμία περίπτωση να σημαίνει ότι η φθηνότερη προσφορά κατά τη φάση του διαγωνισμού είναι και η συμφερότερη. Το αντίθετο μάλιστα συμβαίνει συχνά. Οι συμβάσεις δημοσίων έργων εκ της κατάρτισής τους έχουν

<sup>376</sup> Βλ. ενδεικτικά Απόψεις, παρ. 71, 75, 85, 86, 90 καθώς και ενότητα VII (παρ. 228 – 245).

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



41. Πρέπει επίσης να γίνει κατανοητό ότι ο προσφέρων (και δυνητικός ανάδοχος) κατά τη φάση του διαγωνισμού προσφέρει σε καθεστώς πλήρους αβεβαιότητας, γιατί – ειδικά μετά την ηλεκτρονικοποίηση των διαδικασιών<sup>377</sup> – **δεν γνωρίζει ούτε τον αριθμό των εταιρειών που θα ανταγωνιστεί, ούτε και το προφίλ των ανταγωνιστών του. Συνεπώς, έχει το κίνητρο να υποβάλει, και στην πράξη, κατά την Εταιρεία 2, τη βέλτιστη προσφορά του με σκοπό αμιγώς την ανάληψη του έργου και γνώμονα τα ίδια επιχειρηματικά του κριτήρια, και ουδόλως με κριτήριο τον αριθμό και την ταυτότητα των συμμετεχόντων.** Για όλους τους προαναφερόμενους λόγους κατά την **Εταιρεία 2**, δεν είναι σχετική ούτε και καθοριστική εξ' απόψεως πολιτικής η άνευ ετέρου αύξηση του αριθμού των προσφερόντων, με το επιχείρημα

<sup>377</sup> «[...] λόγω της ηλεκτρονικοποίησης αυτής – δεν ισχύει πλέον η πρακτική των λήψης των «τευχών της προκήρυξης» πριν τη διαγωνιστική διαδικασία, πρακτική που είχε γίνει αντικείμενο κατάχρησης κατά το παρελθόν και είχε, ως εκ τούτου, συνεκτιμηθεί ως παράγοντας που ενδέχεται να μειώνει την ένταση του ανταγωνισμού στην υπ' αριθ. 642/2017 απόφαση της Επιτροπής Ανταγωνισμού».

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

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

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

#### Απόψεις των εταιρειών επί του ζητήματος της σύστασης κατασκευαστικών κοινοπραξιών

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

το συμμετέχοντα στην κατασκευαστική κοινοπραξία (λόγω των υψηλότερων προδιαγραφών και απαιτήσεων που ενέχει).

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

την κατασκευή του έργου δεν μένει ανέλεγκτη. Η σχετική διαδικασία καθαυτή δεν φαίνεται να έχει προβλεφθεί κατά τρόπο μη αντικειμενικό, ασαφή ή εισάγοντα διακρίσεις, αλλά αφορά εξίσου όλους τους συμμετέχοντες.

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

#### Απόψεις της διαβούλευσης επί του ζητήματος της κοινής ιδιοκτησίας

49. Περί του ζητήματος της κοινής ιδιοκτησίας εκ της συμμετοχής της Reggeborgh στο μετοχικό κεφάλαιο δύο ανταγωνιστικών κατασκευαστικών εταιρειών η **Εταιρεία 2** αναφέρει ότι, δεν τίθεται πλέον στην πράξη το όποιο ζήτημα της κοινής ιδιοκτησίας εκ της συμμετοχής της Reggeborgh στις εταιρείες ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ και ΕΛΛΑΚΤΩΡ, δεδομένης της **αποεπένδυσης** της Reggeborgh από τη ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ («[...] ακόμη κι αν ήθελε υποθεθεί ότι η εν λόγω κοινή συμμετοχή ήγειρε τυχόν πρόβλημα εξ απόψεως ανταγωνισμού και, περαιτέρω, συνδεόταν αιτιωδώς με διαπιστωμένα και τεκμηριωμένα προβλήματα του κλάδου εν γένει - συνθήκες όμως που δεν πληρούνται εν προκειμένω, κατά την άποψή μας [...]»).[...]<sup>378</sup>.
50. Για την πληρέστερη κατανόηση, ανάλυση και σχολιασμό των Απόψεων της ΕΑ αναφορικά με την θεωρία της κοινής ιδιοκτησίας, καθώς και της έκθεσης των εμπειρογνώμωνων της για την πιθανολογούμενη επίπτωση της επίμαχης μειοψηφικής κοινής συμμετοχής της REGGEBORGH, η Εταιρεία 2 απευθύνθηκε σε ανεξάρτητο εμπειρογνώμονα, [...], τον οποίο κάλεσε να εκφράσει την επιστημονική του άποψη επί των ακόλουθων τριών (3) ζητημάτων:
- (α) τη σύγχρονη βιβλιογραφία που αναφέρεται στα θέματα «κοινής ιδιοκτησίας»,
  - (β) την υπαγωγή των 7ης τάξης κατασκευαστικών εταιρειών στην Ελλάδα στο πλαίσιο της «κοινής ιδιοκτησίας» και
  - (γ) την οικονομική και οικονομετρική έκθεση των εμπειρογνώμωνων (τμήμα VI.3 και παράρτημα 4 των Απόψεων).
51. Τα σχόλια και οι διαπιστώσεις του εμπειρογνώμονα αποτυπώνονται αναλυτικά σε συνημμένη Οικονομική Έκθεση στις απόψεις επί της διαβούλευσης της **Εταιρείας 2**. Ακολουθώς παρατίθεται σύνοψη των απαντήσεων του εμπειρογνώμονα, [...], στα θέματα που τέθηκαν υπόψη του:

<sup>378</sup>Βλ. ιδίως Κωδικοποιημένη Ανακοίνωση της Επιτροπής για θέματα δικαιοδοσίας βάσει του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 139/2004 για τον έλεγχο των συγκεντρώσεων μεταξύ επιχειρήσεων (2008/С 95/01).

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

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

**Απόψεις – προτάσεις της διαβούλευσης επι αλλαγών του νομικού πλαισίου**

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

**1) ΑΡΘΡΟ 1 : Ορισμοί- σύμβασης έργου-προμήθειας**

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

**2) ΑΡΘΡΟ 1- ΠΑΡΑΓΡΑΦΟΣ 44 : Μη κανονικές προσφορές**

Κατά την Ένωση 2, με τις ηλεκτρονικές προσφορές ΔΕΝ υπάρχουν εκπρόθεσμες προσφορές, οπότε δεν έχει έννοια η παραπάνω διάταξη. Επίσης, για αυτές που κρίνονται από την εκάστοτε δημόσια υπηρεσία ως ασυνήθιστα χαμηλές, προτείνει να σβηστεί η έκφραση «ΜΗ ΚΑΝΟΝΙΚΕΣ» διότι εμπεριέχει δυνατότητα απίστευτης αυθαιρεσίας από την οποιαδήποτε αναθέτουσα αρχή.

**3) ΑΡΘΡΟ 1- ΠΑΡΑΓΡΑΦΟΣ 47-48: Μη κατάλληλη προσφορά:** Κατά την Ένωση 2 ο θολός ορισμός της μη κατάλληλης προσφοράς εμπεριέχει την «στάνταρ ανάθεση» μέσω των

προδιαγραφών που αποκλείουν τους αντιπάλους. Για την αποφυγή της διαδικασίας αυτής όταν μία επιτροπή απορρίπτει τεχνικά ένα οικονομικό φορέα διότι το προϊόν του δεν ταιριάζει με τις προδιαγραφές, προτείνει η αναθέτουσα αρχή να αναφέρει υποχρεωτικά την εν λόγω έκφραση στο πρακτικό της - ενώ υπάρχουν τουλάχιστον τρία προϊόντα που πληρούν τις προδιαγραφές. Έτσι θα υπάρχει ασφάλεια δικαίου και θα κοπούν οι αναθέσεις δια της προδιαγραφής.

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

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

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

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

#### **6) ΑΡΘΡΟ 30: Τροποποίηση του 80: Αποδεικτικά μέσα**

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

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

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

- 57. Για τον τρόπο οργάνωσης και τα κριτήρια κατάταξης του Μητρώου Εργοληπτικών Επιχειρήσεων Δημοσίων Έργων η Ένωση 3 αναφέρει ότι, διαχρονικά η νομοθεσία στην Ελλάδα επέλεγε πιστοποιημένο φυσικό ή νομικό πρόσωπο για την εκτέλεση των δημοσίων έργων. Το σύστημα που επικρατεί τα τελευταία 40 χρόνια είναι το σύστημα των Μητρώων (ΜΕΚ - ΜΕΕΠ) που τηρούνται στο Υπουργείο Υποδομών. Η βασική συνέπεια από την εγγραφή στα Μητρώα, που αποτελούσε και την γενική αρχή δικαίου Δημοσίων Έργων, ήταν ότι αρκούσε η προσκόμιση του πτυχίου ΜΕΕΠ για συμμετοχή σε διαγωνισμό, ανάλογα με την**

καλούμενη τάξη και κατηγορία. Οι παρατηρήσεις της Ένωσης επί του εν λόγω θέματος συνοψίζονται ως εξής:

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

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

- 59.** Περαιτέρω, η Ένωση 3 αναφέρει ότι μια ακόμα σημαντική αιτία στρέβλωσης του ανταγωνισμού αποτελούν οι ορισμοί του «έργου» και της «προμήθειας».
- 60.** Κατά την άποψη της Ένωσης πρέπει να τροποποιηθεί η παρ. 7 άρθρ. 1 Ν.4412/2016 ώστε να είναι αναλυτικός και πλήρης ο ορισμός του έργου ως εξής: «7) ως «έργο» νοείται το αποτέλεσμα ενός συνόλου οικοδομικών εργασιών ή εργασιών μηχανικού το οποίο επαρκεί αυτό καθαυτό για την εκπλήρωση μίας οικονομικής ή τεχνικής λειτουργίας. Η εκτέλεση των εργασιών του προηγούμενου εδαφίου απαιτεί ιδίως την εφαρμογή μελέτης κατά την έννοια του παρόντος, με τη χρήση τεχνικών γνώσεων και μεθόδων και αφορά νέες κατασκευές, επεκτάσεις, ανακαινίσεις, επισκευές - συντηρήσεις κατά τη λειτουργία, κατεδαφίσεις υποδομών, ιδίως στις κατηγορίες οδοποιίας, οικοδομικών, υδραυλικών, ηλεκτρομηχανολογικών, λιμενικών, βιομηχανικών - ενεργειακών, δικτύων, πρασίνου, καθαρισμού και επεξεργασίας νερού, υγρών, στερεών και αερίων αποβλήτων, γεωτρήσεων, ειδικών μονώσεων, ανελκυστήρων, ηλεκτρονικού εξοπλισμού, πλωτών έργων και

εγκαταστάσεων, ναυπηγείων, αποκαλύψεις μεταλλείων ή όπως οι κατηγορίες αυτές διαμορφώνονται από τις κείμενες διατάξεις και των υποδομών εκ του συνδυασμού των ανωτέρω κατηγοριών.». Η παρ 8 άρθρ. 1 Ν. 4412/2016, όπως ισχύει προτείνεται να τροποποιηθεί ως εξής: «8) ως «δημόσιες συμβάσεις προμηθειών» και ως «συμβάσεις προμηθειών» νοούνται οι συμβάσεις που έχουν ως αντικείμενο την αγορά, τη χρηματοδοτική μίσθωση, τη μίσθωση ή τη μίσθωση-πώληση, με ή χωρίς δικαίωμα αγοράς, προϊόντων», δηλαδή να διαγραφθεί η φράση «Μια σύμβαση προμηθειών μπορεί να περιλαμβάνει, παρεμπιπτόντως, εργασίες τοποθέτησης και εγκατάστασης».

61. Σχετικά με τις προτεινόμενες τροποποιήσεις του νομικού πλαισίου και περί της «ανάληψης δημοσίων συμβάσεων – ρυθμίσεις «ανεκτέλεστου», η **Εταιρεία 2** αναφέρει ότι σύμφωνα με την παράγραφο 19 του άρθρου 118 του Ν. 4472/2017, μια επιχείρηση που είναι εγγεγραμμένη στο Μητρώο Εργοληπτικών Επιχειρήσεων Δημοσίων Έργων (ΜΗ.ΕΕ.Δ.Ε.) για να συμμετάσχει σε διαγωνισμό για την ανάληψη δημοσίου έργου, είτε ως κύριος ανάδοχος, είτε ως μέλος αναδόχου κοινοπραξίας ή ως εγκεκριμένος υπεργολάβος, **θα πρέπει το ανεκτέλεστο υπόλοιπό της στον τομέα των εργολαβιών δημοσίων έργων στην Ελλάδα να υπολείπεται ορισμένου ποσοστού του ανώτατου ορίου της εκάστοτε τάξης της**, το επονομαζόμενο «ανεκτέλεστο». Το εν λόγω ποσοστό καθορίζεται με προεδρικό διάταγμα. Οι σχετικές ρυθμίσεις περί ανεκτέλεστου έρχονται από το παρελθόν και συμπεριλαμβάνονται ανελλιπώς στο ρυθμιστικό πλαίσιο των συμβάσεων εκτέλεσης έργων, ήδη με το άρθρο 20 (προαπαιτούμενα συμμετοχής σε διαγωνισμό) του ν.3669/2008.<sup>379</sup> Κατά την εκτίμησή της Εταιρείας 2, η **σχετική ρύθμιση είχε διαχρονικά εισαχθεί με σκοπό την ευρύτερη κατανομή των δημοσίων έργων μεταξύ των κατασκευαστικών εταιρειών**, χωρίς ωστόσο να εξυπηρετεί τον αποτελεσματικό ανταγωνισμό προς όφελος εντέλει του δημοσίου συμφέροντος. Η διατήρηση της ρύθμισης περί ανεκτέλεστου είναι, κατά την άποψή της Εταιρείας 2, ανακόλουθη και ασύμβατη με τις προβλέψεις του άρθρου 76 του ν. 4412/2016 περί της δυνατότητας συμμετοχής ημεδαπών οικονομικών φορέων σε διαγωνισμούς κατασκευής δημοσίων έργων, ανεξαρτήτως της εγγραφής τους σε συγκεκριμένη τάξη του ΜΕΕΠ (και εφεξής στο ΜΗ.ΕΕ.Δ.Ε.). Σύμφωνα με τις εν λόγω προβλέψεις, όπως αυτές έχουν ήδη ερμηνευθεί στις αποφάσεις της Αρχής Εξέτασης Προδικαστικών Προσφυγών (ΑΕΠΠ) και στη νομολογία των αρμόδιων δικαστηρίων, η εγγραφή ημεδαπής εργοληπτικής επιχείρησης σε ορισμένη τάξη δεν είναι πλέον απαραίτητη προϋπόθεση για να συμμετάσχει η εν λόγω επιχείρηση στον διαγωνισμό, αλλά αρκεί για τη συμμετοχή του σε αυτόν:

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

<sup>379</sup>Σύμφωνα με τις αντίστοιχες αυτές διατάξεις του άρθρου 20 του ν.3669/2008, κάθε εργοληπτική επιχείρηση εγγεγραμμένη στο Μ.Ε.Ε.Π. προκειμένου να αναλάβει την εκτέλεση μέρους ή του συνόλου δημοσίου έργου, ως ανάδοχος ή ως μέλος αναδόχου κοινοπραξίας ή ως μέλος κατασκευαστικής κοινοπραξίας ή ως αναγνωρισμένος υπεργολάβος, όφειλε να μην έχει ανεκτέλεστο μέρος εργολαβιών δημοσίων έργων του δημοσίου τομέα στη χώρα, ανώτερα από ορισμένα όρια και πάλι προσδιοριζόμενα ανά τάξη και αναφερόμενα στο χρόνο πριν από τη συμμετοχή της εργοληπτικής επιχείρησης στον διαγωνισμό.

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

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

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

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

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

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

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

**Παράρτημα 2: Θέσεις και προτάσεις που εκφράστηκαν στη Δημόσια Διαβούλευση της ΕΑ ως προς τη μη ύπαρξη συνθηκών ανταγωνισμού στον Κλάδο των κατασκευών σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 11 του ν. 3959/2011 όπως ισχύει. (Δεύτερη Διαβούλευση) – Απόψεις Εταιρείας 2 [...]**

1. Η συγκεκριμένη ενότητα παρουσιάζει εκτενέστερα τις υποβληθείσες απόψεις της Εταιρείας 2 κατά τη δεύτερη δημόσια διαβούλευση<sup>380</sup>, όπως αυτές εκτέθηκαν από την εταιρεία στην μη εμπιστευτική εκδοχή τους. Επίσης, δεν ανακοινώνονται στοιχεία, που έχουν χαρακτηριστεί ως εμπιστευτικά και απόρρητα από το πρόσωπο ή την Εταιρεία που τα διαβίβασε ή τα απέστειλε.

**Οι απόψεις της Εταιρείας 2 [...]**

Η **Εταιρεία 2** συμμετείχε στη δεύτερη διαβούλευση αποστέλλοντας ένα μακροσκελές υπόμνημα προκείμενου να εκφράσει τις θέσεις της επί της κανονιστικής παρέμβασης της Ε.Α παραπέμποντάς σε αρκετά σημεία στο υπόμνημά της κατά τη 1<sup>η</sup> διαβούλευση. Δεδομένων των διαφωνιών προς την κανονιστική παρέμβαση της Ε.Α που εγείρονται στις θέσεις, τις κρίθηκε σκόπιμο οι απόψεις τις να εκτεθούν κατά τον τρόπο που εκφράστηκαν από την ίδια και είναι οι ακόλουθες.

**1. ΕΙΣΑΓΩΓΙΚΕΣ ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ**

1. [...] την 10.8.2022, η Ολομέλεια της ΕΑ δημοσίευσε το κείμενο των δεύτερων απόψεών της («Δεύτερες Απόψεις»), καταλήγοντας εκ νέου ότι στον συγκεκριμένο κλάδο της οικονομίας δεν υπάρχουν συνθήκες αποτελεσματικού ανταγωνισμού και ανακοινώνοντας συγκεκριμένα μέτρα τα οποία θεωρεί ότι είναι αναγκαία για τη δημιουργία συνθηκών αποτελεσματικού ανταγωνισμού.

2. Όπως επισημάναμε εξ αρχής στο από 14.5.2021 Υπόμνημά μας, το οποίο κατατέθηκε επί της 1ης διαβούλευσης της Επιτροπής Σας («1<sup>ο</sup> Υπόμνημα [...]»)<sup>381</sup>, η κατ' άρθρο 11 κανονιστική παρέμβαση είναι μία εξαιρετική διαδικασία που υπόκειται σε αυστηρές κατά το νόμο προϋποθέσεις, συμπεριλαμβανομένης της αδυναμίας εφαρμογής των άρθρων 1, 2 και 5 - 10 του ν.3959/2011 επί διαπιστωμένων και τεκμηριωμένων προβλημάτων στη λειτουργία του αποτελεσματικού ανταγωνισμού που έχουν ήδη επαρκώς και σαφώς προσδιοριστεί. Οι ως άνω νομικές δικλείδες ασφαλείας, σε συνδυασμό με τη γραμματική, τελεολογική και συστηματική ερμηνεία των κατ' άρθρο 11 διατάξεων, καθώς και της συνταγματικής αρχής της αναλογικότητας, οριοθετούν τη διακριτική ευχέρεια της Επιτροπής Ανταγωνισμού και προσδιορίζουν, μεταξύ άλλων, την ανάγκη σαφούς, ειδικής και επαρκούς αιτιολογίας, προκείμενου να τεκμηριωθούν τα εκάστοτε διαπιστωμένα και υπαρκτά προβλήματα στη λειτουργία του αποτελεσματικού ανταγωνισμού, η αδυναμία επίλυσής τους με τα κατασταλτικά και προληπτικά εργαλεία Βάσει των γενικών εθνικών και ενωσιακών κανόνων ανταγωνισμού, καθώς και εντέλει η προσφορότητα, αναγκαιότητα και εν γένει αναλογικότητα κάθε τυχόν προτεινόμενου μέτρου για τη δημιουργία συνθηκών αποτελεσματικού ανταγωνισμού σε

<sup>380</sup> Βλ. <https://www.epant.gr/enimerosi/kanonistiki-kataskeves.html>

<sup>381</sup> Βλ. Παράρτημα 1 στο παρόν Υπόμνημα.

συγκεκριμένο κλάδο της οικονομίας, αλλά και προκειμένου να είναι εφικτός ο δικαστικός έλεγχος των σχετικών αποφάσεων της Αρχής Σας.

3. Κατά την άποψη της Εταιρείας μας, καμία από τις προαναφερόμενες εκ του νόμου προϋποθέσεις δεν συντρέχει εν προκειμένω. Πιο συγκεκριμένα, [...] η συνέχιση της διαδικασίας της κατ' άρθρο 11 κανονιστικής παρέμβασης στον κλάδο των κατασκευών, αφενός στερείται νομικής βάσης, και αφετέρου δεν παρίσταται δικαιολογημένη, ούτε και αναγκαία/πρόσφορη/αναλογική υπό τις περιστάσεις. Πολλώ δε μάλλον, όταν η αξιολόγηση του πραγματικού και νομικού πλαισίου που διέπει τον κλάδο των κατασκευών γίνεται με τρόπο επιλεκτικό ή/και αποσπασματικό, ενίοτε δε και βάσει εκτιμήσεων αβάσιμων ή εκτιμήσεων που υπολαμβάνουν είτε αυθαίρετες ερμηνείες πραγματικών περιστατικών, είτε προειλημμένες/ντετερμινιστικές θέσεις αναφορικά με τις επικρατούσες συνθήκες στον κλάδο.

4. [...] Ως εκ τούτου, το 2<sup>ο</sup> Υπόμνημα [...] περιορίζεται αναγκαστικά σε ορισμένα μόνο επιμέρους ζητήματα που σχετίζονται, άμεσα ή έμμεσα, με την Εταιρεία μας. Για τα επιμέρους αυτά ζητήματα, και συμπληρωματικά με το 1<sup>ο</sup> Υπόμνημα [...], επαγόμεθα τα ακόλουθα:

## **2.1 Περί του ανεκτέλεστου υπολοίπου δημοσίων έργων**

5. Ως προς τα θεσπιζόμενα όρια & ρυθμίσεις «ανεκτέλεστου», παραπέμπουμε στις εκτενείς και αναλυτικές θέσεις που διατυπώσαμε στο 1<sup>ο</sup> Υπόμνημα [...] (ενότητα 2.5). Συνοπτικά:

- Η διατήρηση της ρύθμισης περί «ανεκτέλεστου» είναι - κατά την άποψή μας - ανακόλουθη και ασύμβατη με τις προβλέψεις του άρθρου 76 του ν. 4412/2016 περί της δυνατότητας συμμετοχής ημεδαπών οικονομικών φορέων σε διαγωνισμούς κατασκευής δημοσίων έργων, ανεξαρτήτως της εγγραφής τους σε συγκεκριμένη τάξη του ΜΕΕΠ (και στο μέλλον, από την πλήρη έναρξη ισχύος του π.δ. 71/2019, στο ΜΗ.ΕΕ.Δ.Ε.). Σύμφωνα με τις εν λόγω προβλέψεις, όπως αυτές έχουν ήδη ερμηνευθεί στις αποφάσεις της Αρχής Εξέτασης Προδικαστικών Προσφυγών (ΑΕΠΠ) και στη νομολογία των αρμόδιων δικαστηρίων, η εγγραφή ημεδαπής εργοληπτικής επιχείρησης σε ορισμένη τάξη δεν είναι πλέον απαραίτητη προϋπόθεση για να συμμετάσχει η εν λόγω επιχείρηση στον διαγωνισμό, αλλά αρκεί για τη συμμετοχή του σε αυτόν:

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

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

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

- Με τις ως άνω ρυθμίσεις του ν.4412/2016 επιδιώχθηκε το «άνοιγμα» του ανταγωνισμού κατά τις διαδικασίες ανάθεσης δημοσίων έργων, κατά πλήρη εναρμόνιση του σχετικού εθνικού νομοθετικού πλαισίου με τις ρυθμίσεις των Οδηγιών, οι οποίες μεταξύ άλλων επιβάλλουν η

αξιολόγηση της τεχνικής επάρκειας των διαγωνιζομένων να πραγματοποιείται επί στη Βάση κριτηρίων καταλληλότητας που είναι προσαρμοσμένα και αναλογικά προς τις απαιτήσεις εκτέλεσης ενός εκάστου συγκεκριμένου έργου, και όχι επί στη Βάση προ- καθορισμένων τεκμηρίων καταλληλότητας, όπως η εγγραφή σε τάξεις.<sup>382</sup>

- Δεδομένου, όμως, ότι έχει ήδη καταρτηθεί η εγγραφή σε ορισμένη τάξη ως αναγκαία συνθήκη για τη συμμετοχή σε ορισμένη διαγωνιστική διαδικασία, η ρύθμιση περί ανεκτέλεστο - ως αρνητική προϋπόθεση συμμετοχής - η οποία συναρτάται ως προς το ύψος του ανεκτέλεστο με την εγγραφή εργοληπτικής επιχείρησης σε ορισμένη τάξη, ισοδυναμεί με επαναφορά ή διατήρηση του συστήματος της εγγραφής σε τάξεις «δια της πλαγίας οδού». [...].

- Πέραν τούτου, όμως, η διατήρηση του ορίου του ανεκτέλεστο θα πρέπει, κατά την άποψή μας, να καταρτηθεί πρωτίστως επειδή θέτει φραγμούς στον υγιή ανταγωνισμό και έρχεται σε αντίθεση τόσο με το πλαίσιο των διαδικασιών ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων που ορίζουν οι κοινοτικές Οδηγίες, όσο και με την ελευθερία παροχής υπηρεσιών και την αρχή της αποφυγής των διακρίσεων όπως ορίζονται από τη Συνθήκη για τη Λειτουργία της Ε.Ε.

6. Κατά τα λοιπά, και επί των επιμέρους απόψεων που αφορούν στο ανεκτέλεστο υπόλοιπο δημοσίων έργων, όπως αυτές διατυπώνονται ειδικότερα στις §26 και 32, προς διευκόλυνση της Αρχής Σας χρήζουν επεξήγησης τα ακόλουθα:

- Το ανεκτέλεστο υπόλοιπο δημοσίων έργων προσδιορίζεται από το «υπολειπόμενο προς εκτέλεση ποσό της σύμβασης» και δεν συνδέεται με κανέναν τρόπο με το εάν οι μη εκτελεσθείσες εργασίες καθυστερούν ή δεν καθυστερούν. Επομένως, η διατύπωση της §26 της ανακοίνωσης της Επιτροπής Ανταγωνισμού («Καταρχήν αναφέρεται ότι η ρύθμιση για το ανεκτέλεστο υπόλοιπο των δημοσίων έργων αφορά συμβάσεις έργων που δεν έχουν εκτελεστεί και καθυστερούν για διάφορους λόγους, είτε από την πλευρά των επιχειρήσεων είτε από την πλευρά των αναθετουσών αρχών, ...») (η υπογράμμιση δική μας) είναι άστοχη ή/και αυθαίρετη και, ως εκ τούτου, δέον όπως διαγράφει κατά το υπογραμμισθέν μέρος.

- Περαιτέρω οι διαπιστώσεις/εκτιμήσεις της §32 αναφορικά με τα ανεκτέλεστα υπόλοιπα των μεγάλων κατασκευαστικών εταιριών κατά την άποψή μας είναι ανακριβείς ή/και άστοχες. Όσον αφορά ειδικότερα στην Εταιρεία μας, επισημαίνουμε ότι οι Δεύτερες Απόψεις εμφανώς συγχέουν (α) το ανεκτέλεστο της [...], το οποίο περιλαμβάνει το άθροισμα των ανεκτέλεστον που προέρχονται τόσο από δημόσιες, όσο και από ιδιωτικές συμβάσεις, όπως και το ανεκτέλεστο των έργων που εκτελεί η ίδια σαν επενδυτής, με (β) το «ανεκτέλεστο» που προβλέπεται στο νόμο περί δημοσίων συμβάσεων και αφορά μόνο τις δημόσιες συμβάσεις. Συνεπώς, οι σχετικές αναφορές που αφορούν στην Εταιρεία μας στην §32 είναι ανακριβείς, όπως συνακόλουθα και οι εκτιμήσεις εν είδει συμπεράσματος στην §33.

- Εξάλλου, από τα διαλαμβανόμενα στις οικείες παραγράφους συνάγεται ότι υπάρχει και σύγχυση μεταξύ του ομίλου [...] και της εταιρείας ΤΕΡΝΑ Α.Ε. που είναι ο κατασκευαστικός βραχίονας του ομίλου. Ο όμιλος [...], ως οικονομικός φορέας, δεν υπόκειται στον περιορισμό του

<sup>382</sup> Διατηρείται, βεβαίως, η εγγραφή στο ΜΕΕΠ (εφεξής ΜΗ.ΕΕ.Α.Ε.) εν γένει ως κριτήριο της επαγγελματικής ικανότητας των διαγωνιζομένων.

ανεκτέλεστου κατά τη συμμετοχή του σε οποιοδήποτε τύπο δημοσίων συμβάσεων. Η [...]. αντίθετα, ως εργοληπτική εταιρεία, υπόκειται στο κριτήριο του ανεκτέλεστου και το υπόλοιπο ανεκτέλεστο της (από δημόσιες συμβάσεις κατά το νόμο) στις 31.12.2021 ανέρχονταν μόλις σε [...] εκ ευρώ (και όχι σε 2,5 δις ευρώ, όπως ανακριβώς αναφέρεται στην §32). [...]

7. Με αφορμή την ενότητα αυτή, επισημαίνουμε ότι αλγεινή εντύπωση προκαλεί στη Εταιρεία μας το γεγονός ότι στις Δεύτερες Απόψεις η Επιτροπή Σας «κωφεύει» [...] στο φαινόμενο των ασυνήθιστα χαμηλών προσφορών,<sup>383</sup> και μάλιστα όχι μόνο επιλέγει να προσπεράσει τεχνηέντως το ζήτημα ως (δήθεν) μη ασφαλώς τεκμηριωμένο ή υπαρκτό εξ απόψεως ανταγωνισμού (§69), αλλά φέρεται και να διατυπώνει - όλως ατεκμηρίωτα - και αμφιβολίες σχετικά με την αποτελεσματικότητα των ειδικότερων ρυθμίσεων που εισήχθησαν από την Πολιτεία (δεσμευτική αιτιολόγηση προσφορών με απόκλιση μεγαλύτερη του 10% του μέσου όρου εκπτώσεων) για την αντιμετώπισή του. Οι σχετικές αυτές αναφορές στις Δεύτερες Απόψεις - πέραν του ότι τελούν σε προφανή δυσαρμονία αφενός με τη στάθμιση του δημοσίου συμφέροντος που έχει κάνει και εκ νέου ο νομοθέτης με την εισαγωγή της σχετικής ως άνω ρύθμισης, και αφετέρου με ένα διαπιστωμένο πρόβλημα του κλάδου εν γένει - είναι ενδεικτικές, κατά την άποψή μας, και της επιλεκτικής ή/και αποσπασματικής (και ενίοτε μεροληπτικής εξ απόψεως οπτικής) προσέγγισης των προβλημάτων και συνθηκών του κλάδου.<sup>384</sup>

8. [...]. Δηλαδή, και υπό την εκδοχή που φαίνεται να υιοθετούν οι Δεύτερες Απόψεις, ενώ υπολαμβάνεται ως εύλογη η ίδια υποκειμένη ανησυχία περί μη εκτέλεσης των έργων, αυτή χρησιμοποιείται επιλεκτικά για τη δικαιολόγηση του περιορισμού δια του ορίου ανεκτέλεστου, την ίδια στιγμή που όλως επιλεκτικά αγνοείται το ακανθώδες (και διαπιστωμένο) ζήτημα των ασυνήθιστα χαμηλών προσφορών και εκφράζονται μάλιστα ανησυχίες για το κατά πόσο η νομοθετική ρύθμιση περί δεσμευτικής αιτιολόγησης των εν λόγω προσφορών παρίσταται δικαιολογημένη.

## **2.2 Περί της κοινής ιδιοκτησίας εκ της συμμετοχής της Reggeborgh στο μετοχικό κεφάλαιο δύο ανταγωνιστικών κατασκευαστικών εταιρειών**

9. Σχετικά με το ζήτημα της κοινής ιδιοκτησίας, παραπέμπουμε στο 1<sup>ο</sup> Υπόμνημα [...] (ενότητα 2.1), καθώς και στις εκτενείς απαντήσεις μας σε επανειλημμένα σχετικά αιτήματα παροχής πληροφοριών από την Υπηρεσία Σας. [...], στην §70 επ. των Δεύτερων Απόψεων γίνεται εκ νέου εκτενής αναφορά στην εξέλιξη της μειοψηφικής συμμετοχής της Reggeborgh Invest BV (εφεξής και «REGGEBORGH») στο μετοχικό κεφάλαιο [...] κατά την περίοδο Απριλίου 2018 - Μαρτίου 2021 και ακολούθως διατυπώνονται αντίστοιχες με τις Πρώτες Απόψεις υποθετικές θεωρίες βλάβης και εκτιμήσεις για πιθανά προβλήματα στη λειτουργία του αποτελεσματικού ανταγωνισμού.

<sup>383</sup> Παραπέμπουμε σχετικά στις παρατηρήσεις μας στο 1<sup>ο</sup> Υπόμνημα [...] (ενότητα 2.3).

<sup>384</sup> Το γεγονός αυτό, μεταξύ άλλων, συνέχεται - λόγω της εξαιρετικής φύσης του εργαλείου της κατ' άρθρο 11 κανονιστικής παρέμβασης - και με τα όρια της διακριτικής ευχέρειας της Αρχής Σας εν προκειμένω, ζήτημα θεμελιώδες που έθεσε εξαρχής η Εταιρεία μας και με το 1<sup>ο</sup> Υπόμνημά της.

10. Επαναλαμβάνουμε, σχετικώς, ότι οι προκαταρκτικές διαπιστώσεις και εκτιμήσεις της Επιτροπής Σας στο εν λόγω ζήτημα είτε είναι νόμοι και ουσία αβάσιμες, είτε δεν είναι αιτιολογημένες επαρκώς κατά νόμο. Πιο συγκεκριμένα:

11. Αναφορικά με την παρελθούσα μειοψηφική συμμετοχή της REGGEBORGH στην ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ (κατά το διάστημα Απριλίου 2018 - Μαρτίου 2021[...] μας [...] εκ των οποίων προκύπτει αδιαμφισβήτητα ότι η REGGEBORGH δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι ασκούσε *de jure*, ούτε *de facto* έλεγχο επί της ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ κατά την έννοια των κείμενων ενωσιακών και εθνικών διατάξεων.<sup>385</sup>

12. Όπως έχουμε ήδη επισημάνει, η REGGEBORGH συμφώνησε να από-επενδύσει από τη ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ, ήδη από τις 11.3.2021, ημερομηνία προγενέστερη της δημοσίευσης των Πρώτων Απόψεων της ΕΑ. [...] μόλις στο 3,018%. [...] Επομένως, ακόμη κι αν ήθελε υποθεθεί ότι η εν λόγω κοινή συμμετοχή ήγειρε τυχόν ζήτημα εξ απόψεως λειτουργίας του αποτελεσματικού ανταγωνισμού κατά την έννοια πάντοτε του άρθρου 11 του ν.3959/2011 (όπερ αρνούμεθα και δεν συντρέχει εν προκειμένω για όλους τους λόγους που αναφέρουμε στο 1<sup>ο</sup> Υπόμνημα και συμπληρωματικά στο 2<sup>ο</sup> Υπόμνημα της [...]) εξέλιπε πλέον στην πράξη το όποιο ζήτημα “κοινής ιδιοκτησίας” ήθελε υποθεθεί ότι προκύπτει εκ της συμμετοχής της REGGEBORGH στις εταιρείες ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ και ΕΛΛΑΚΤΩΡ, δεδομένης της από-επένδυσης της REGGEBORGH από τη ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ. Επομένως, η κατ’ άρθρο 11 κανονιστική παρέμβαση και ως προς το κεφάλαιο αυτό (κοινή ιδιοκτησία), αφενός στερείται νομικής Βάσης, και αφετέρου δεν παρίσταται ούτως ή άλλως δικαιολογημένη, ούτε και αναγκαία/πρόσφορη/αναλογική υπό τις περιστάσεις.<sup>386</sup>

13. Σημειώνεται εκ νέου ότι οι σαφείς και ορισμένες εκ του νόμου προϋποθέσεις για την κατ’ άρθρο 11 κανονιστική παρέμβαση<sup>387</sup> δεν μπορεί να υποκαθίστανται αυθαιρέτως με υποθετικές θεωρίες βλάβης (ιδίως, ενότητες III.3.1, III.3.2, III.3.3.1 και III.3.3.3.4) ή επιλεκτικές/ντετερμινιστικές (αφού υπάρχει κοινή ιδιοκτησία, είναι και αυταπόδεικτο ότι έχει μειωθεί ο ανταγωνισμός) αξιολογήσεις στοιχείων (ιδίως, ενότητες III.3.3.3.1 έως και III.3.3.3.4)<sup>388</sup>, ούτε βεβαίως και με προδήλως αβάσιμες ή/και αυθαίρετες ερμηνείες πραγματικών περιστατικών, και μάλιστα εν είδει «δίκης προθέσεων» (ιδίως, ενότητες III.3.3.2.2 και III.3.3.3.5). Κατά τη στοιχειοθέτηση της συνδρομής των αυστηρών εκ του νόμου προϋποθέσεων, δεν χωρεί προοπτική (*prospective*), *ex ante* ανάλυση με θεωρητικό ή/και υποθετικό τρόπο, αλλά απαιτείται *ex post* ανάλυση με γνώμονα διαπιστωμένα στην πράξη και τεκμηριωμένα

<sup>385</sup> Βλ. ιδίως Κωδικοποιημένη Ανακοίνωση της Επιτροπής για θέματα δικαιοδοσίας Βάσει του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 139/2004 για τον έλεγχο των συγκεντρώσεων μεταξύ επιχειρήσεων (2008/C 95/01). Στην ίδια διαπίστωση, εξάλλου, κατατείνει και η διενεργηθείσα από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή σχετική έρευνα, στη δικαιοδοσία της οποίας θα ανήκε μια ενδεχόμενη τέτοια μεταβολή ελέγχου (η οποία Βεβαίως και δεν συνέτρεχε εν προκειμένω).

<sup>386</sup> Και για τον πρόσθετο λόγο, ότι οι ειδικοί κατασταλακτικοί (άρθρα 1 του ν.3959/2011 και 101 ΣΛΕΕ) και προληπτικοί (άρθρα 5-10 του ν.3959/2011 και Κανονισμός ΕΕ 139/2004) κανόνες του ανταγωνισμού παρίστανται επαρκείς για την αντιμετώπιση τυχόν ζητημάτων αποτελεσματικής λειτουργίας του ανταγωνισμού που ήθελε προκύψουν από τυχόν περίπτωση κοινής ιδιοκτησίας.

<sup>387</sup> Βλ. ιδίως 1<sup>ο</sup> Υπόμνημα ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ (εισαγωγικές παρατηρήσεις) και συμπληρωματικά το παρόν 2<sup>ο</sup> Υπόμνημα ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ (εισαγωγικές παρατηρήσεις).

<sup>388</sup> Σημειωτέον ότι δεν είναι εφικτό να ελεγχθεί, ούτε και να αξιολογηθεί και σχολιαστεί η ανάλυση της Υπηρεσίας Σας περί συμμετοχής σε διαγωνισμούς (ενότητες III.3.3.3.3 και III.3.3.3.4), δεδομένου ότι όλα τα κρίσιμα στοιχεία της ανάλυσης που διενεργήθηκε έχουν διαγραφεί. Επομένως, ακόμη και για διαδικαστικούς λόγους, τα εν λόγω στοιχεία δεν μπορούν να χρησιμοποιηθούν προς τεκμηρίωση της κατ’ άρθρο 11 κανονιστικής παρέμβασης.

προβλήματα, υπαρκτά και σαφώς προσδιορισμένα, που επιδρούν αιτιωδώς στη λειτουργία του αποτελεσματικού ανταγωνισμού στον εξεταζόμενο κλάδο εν γένει. [...]

14. Αναφορικά με την Οικονομική Μελέτη του Εμπειρογνώμονα (Παράρτημα 2 των Δεύτερων Απόψεων) και το Υπόδειγμα Ανταγωνισμού (ενότητα III.3.2 των Δεύτερων Απόψεων) και τις διαπιστώσεις (άλλως, υποθετικές θεωρίες Βλάβης, κατά τα προαναφερθέντα) που ακολουθώντας συνάγει η Αρχή Σας από αυτά, παραπέμπουμε εκ νέου στη Μελέτη του ανεξάρτητου εμπειρογνώμονα, [...], όπως κατατέθηκε ως Παράρτημα στο 1<sup>ο</sup> Υπόμνημα [...].<sup>389</sup> Σύμφωνα με την εν λόγω Μελέτη του [...], δεν υφίστανται επαρκή στοιχεία που να αποδεικνύουν την ύπαρξη του φαινομένου της κοινής ιδιοκτησίας στην Ελλάδα, ούτε και τη συσχέτισή του με οποιαδήποτε ενδεχόμενο πρόβλημα στη λειτουργία του αποτελεσματικού ανταγωνισμού στον κλάδο των κατασκευαστικών εταιρειών στην Ελλάδα. [...]

Όλες ανεξαιρέτως οι διαπιστώσεις και ανησυχίες της Μελέτης του [...] εξακολουθούν να ισχύουν στο ακέραιο.

15. Πέραν των ανωτέρω, οι διαπιστώσεις/εκτιμήσεις της Επιτροπής Σας στις ενότητες III.3.3.2.2 και III.3.3.3.5 των Δεύτερων Απόψεων (ιδίως, §183 επ. §187, §191 και §236, §239 έως §241, αλλά και §258 και §300) χρήζουν ιδιαίτερου σχολιασμού γιατί ερείδονται κατ' ελάχιστο επί εσφαλμένων παραδοχών. Πιο συγκεκριμένα:

16. Με δεδομένα την ουσιαστική από-επένδυση της REGGEBORGH από τη ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ και τη διατήρηση από την πρώτη ενός αμελητέου ποσοστού στη δεύτερη [...], την έλλειψη συναίνεσης στην οικονομική θεωρία ως προς τις επιπτώσεις του φαινομένου της «κοινής ιδιοκτησίας», αλλά και τα εγγενή μεθοδολογικά σφάλματα και τις υπεραπλουστευμένες υποθέσεις στην οικονομετρική ανάλυση τη έκθεσης εμπειρογνομόνων στις Πρώτες και Δεύτερες Απόψεις, γίνεται τώρα επίκληση ενός δήθεν ευρύτερου στρατηγικού σχεδιασμού (στρατηγικού σχεδίου «συμπόρευσης») μεταξύ των εταιρειών ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ και REGGEBORGH προς τεκμηρίωση των (πιθανολογούμενων, κατά μια υποθετική θεωρία Βλάβης) προβλημάτων στη λειτουργία του αποτελεσματικού ανταγωνισμού, στη Βάση ενός σχεδίου ιδιωτικού συμφωνητικού που είχε διερευνηθεί από τις δύο εταιρείες για ενδεχόμενη από κοινού επένδυση που σχετίζεται με την ΕΛΛΑΚΤΩΡ.<sup>390</sup>

17. Κανένας, όμως, ευρύτερος στρατηγικός σχεδιασμός, ούτε βεβαίως και «συμπόρευση» μεταξύ ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ και REGGEBORGH δεν προκύπτει (ούτε και μπορεί να συναχθεί) από το εν λόγω σχέδιο ιδιωτικού συμφωνητικού. Διότι απλούστατα [...] είναι προφανές (και οι Δεύτερες Απόψεις δεν το αμφισβητούν, αν και επιδέξια δεν το μνημονεύουν ρητώς) ότι το εν λόγω σχέδιο ιδιωτικού συμφωνητικού ουδέποτε προχώρησε και ουδέποτε υλοποιήθηκε.<sup>391</sup> Εφόσον λοιπόν αυτό δεν υφίσταται, αλλά αποτελεί «άσπρο χαρτί» άνευ εννόμου ή/και υλικής συνέπειας, δεν μπορεί επομένως και να χρησιμοποιηθεί προς τεκμηρίωση οποιαδήποτε (δήθεν) στρατηγικής

<sup>389</sup> Βλ. και Παράρτημα 2 στο παρόν Υπόμνημα.

<sup>390</sup> Αναφέρεται ότι [...], από το οποίο συνάγεται (δήθεν) ότι οι δύο εταιρείες REGGEBORGH και ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ είχαν εισέλθει σε συμφωνία (άλλως «συμπόρευση») από τον Μάρτιο του 2020. [...].

<sup>391</sup> Όπως έχουμε ήδη απαντήσει στην Επιτροπή Σας [...].

«συμπόρευσης» μεταξύ των εν λόγω Εταιρειών. Συναφώς, οιαδήποτε αυθαίρετη αναφορά σε μη υποστατή στο νομικό κόσμο συμφωνία θεωρούμε ότι οδηγεί σε ευθεία παραβίαση πλέγματος διατάξεων. [...] Και παρόλα αυτά, οι Δεύτερες Απόψεις καταλήγουν στην αυθαίρετη διαπίστωση (§191) ότι το (δήθεν) στρατηγικό σχέδιο «συμπόρευσης» φαίνεται να εφαρμόστηκε τουλάχιστον εν μέρει(!). Και τούτο, διότι μία εταιρεία (REGGEBORGH) ακολούθως αποφάσισε (μονομερώς) να αποκτήσει μετοχική συμμετοχή στο κεφάλαιο της ΕΛΑΑΚΤΩΡ (η οποία μάλιστα γνωρίζουμε ότι εξελίχθηκε και σε απόκτηση αποκλειστικού ελέγχου επί της τελευταίας), ενέργεια που οι Δεύτερες Απόψεις συσχετίζουν αυθαίρετα με το εν λόγω σχέδιο ιδιωτικού συμφωνητικού, αν και το τελευταίο, όπως πολλάκις έχει αναδειχθεί εκ μέρους μας, ουδέποτε προχώρησε και ουδέποτε υλοποιήθηκε. [...] Και μάλιστα, όταν όλες οι εξελίξεις εν τοις πράγμασι καταδεικνύουν πέραν πάσης αμφιβολία το αντίθετο (δηλ. ότι καμία συμφωνία ή σχέδιο «συμπόρευσης» δεν μπορεί να συναχθεί από τις εξελίξεις στο μετοχικό κεφάλαιο των εταιριών Α, Β και Γ, τουναντίον αποδεικνύεται ότι η εταιρεία Α κινήθηκε και συνεχίζει να κινείται μονομερώς και με Βάση το δικό της επιχειρηματικό σχέδιο, το οποίο κατέληξε μάλιστα και σε απόκτηση αποκλειστικού ελέγχου επί της Β);

18. Αλλά και πέραν των εσφαλμένων παραδοχών των εν λόγω διαπιστώσεων/εκτιμήσεων (§183, §187, §191 και §236, §239 έως §241, αλλά και §258 και §300) κατά τα προαναφερθέντα, οι Δεύτερες Απόψεις καταλήγουν και στην πρόσθετη διαπίστωση ότι (δήθεν) «[δεν] είναι σαφές εάν ο σχεδιασμός μεταβίβασης μετοχών της ΕΛΑΑΚΤΩΡ από τη REGGEBORGH στην ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ έχει εγκαταλειφθεί»(!). [...] Με κάθε σεβασμό στο έργο της Επιτροπής Σας, πρόκειται για ανυπόστατες εκτιμήσεις που φαίνεται να υποκαθιστούν την αδήριτη πραγματικότητα με τον κόσμο του φαντασιακού.<sup>392</sup>

19. Ενόψει όλων των ανωτέρω, τα προτεινόμενα κατ' άρθρο 11 κανονιστικά μέτρα περί χειρισμού κοινών μειοψηφικών συμμετοχών που αναφέρονται στην ενότητα III.5.7 των Δεύτερων Απόψεων στερούνται νομικής βάσης, και σε κάθε περίπτωση η ανακοίνωση και συνακόλουθη επιβολή τους δεν παρίσταται δικαιολογημένη, ούτε και αναγκαία/πρόσφορη/αναλογική υπό τις περιστάσεις, λαμβανομένων υπόψη των διατάξεων του άρθρου 11 του Ν.3959/2011.

20. Εναλλακτικά, ακόμη κι αν ήθελε θεωρηθεί νόμιμη, πρόσφορη και αναλογική η επιβολή των προτεινόμενων κατ' άρθρο 11 κανονιστικών μέτρων περί χειρισμού κοινών μειοψηφικών συμμετοχών που αναφέρονται στην ενότητα III.5.7 των Δεύτερων Απόψεων (όπερ αντικρούμε για όλους τους προαναφερόμενους λόγους), τυχόν ανακοίνωση και επιβολή τους δεν μπορεί να βασίζεται, ούτε και να αιτιολογείται, στη Βάση του εν λόγω σχεδίου ιδιωτικού συμφωνητικού που μνημονεύεται μεταξύ άλλων στις ενότητες III.3.3.2.2 και III.3.3.3.5 των Δεύτερων Απόψεων (Βλ. ιδίως, §183 επ. §187, §191 και §236, §239 έως §241, αλλά και §258 και §300). [...].

### 2.3 Περί ΣΔΙΤ και Παραχωρήσεων

<sup>392</sup> Περαιτέρω, κατά την άποψη της Εταιρείας μας, [...].

21. Η υποκείμενη συλλογιστική των Δεύτερων Απόψεων φαίνεται να αμφισβητεί εκ προοιμίου την ίδια την επιλογή των ΣΔΙΤ και να θεωρεί (εν είδει οιονεί τεκμηρίου) τις «κοινές» διαγωνιστικές διαδικασίες του ν.4412/2016 ως εξ' ορισμού προτιμητέες σε σχέση με τις παραχωρήσεις και τα ΣΔΙΤ. [...].

22. Όπως επισημαίνουμε στο 1<sup>ο</sup> Υπόμνημα της Εταιρείας μας, στο οποίο και παραπέμπουμε σχετικά (Βλ. ενότητες 2.4.1 και 2.4.2<sup>393</sup>), τα ΣΔΙΤ και οι συμβάσεις παραχώρησης αφορούν μορφές συνεργασίας με πολύ σημαντικά πλεονεκτήματα για το ευρύτερο σύνολο, αφού με αυτές η χρηματοδότηση έργων υποδομής δεν προέρχεται από κρατικούς πόρους, ενώ ταυτόχρονα αξιοποιείται στην κατασκευή και τη συντήρηση των επενδύσεων η τεχνογνωσία, η ευελιξία και η υψηλή ποιότητα του ιδιωτικού τομέα. Ως εκ τούτου, καθίσταται σαφές ότι το ουσιώδες πλεονέκτημα των έργων ΣΔΙΤ και Παραχωρήσεων συνίσταται στη επαύξηση και μόχλευση των διατιθέμενων κεφαλαίων για την πραγματοποίηση αναγκαίων επενδύσεων, μέσω της συμμετοχής κεφαλαίων των τραπεζών και των ιδιωτικών φορέων/επιχειρήσεων. Με τον τρόπο αυτό, επιτυγχάνεται η υλοποίηση μεγάλων έργων/επενδύσεων, και μάλιστα σε κρίσιμο χρόνο για την επίτευξη συστημικού και πολλαπλασιαστικού οφέλους για την οικονομία, χωρίς επιβάρυνση του κρατικού προϋπολογισμού ή έστω με πολύ χαμηλή συνεισφορά κεφαλαίων του δημόσιου. Με τον τρόπο αυτό, ο δημόσιος τομέας μπορεί να μεταφέρει είτε όλο τον κίνδυνο του έργου είτε τους περισσότερους από τους κινδύνους ενός έργου. Συναφώς, δίνεται η δυνατότητα υλοποίησης έργων, χωρίς το δημόσιο να προβαίνει σε δανεισμό, και επομένως χωρίς η δαπάνη για τα έργα αυτά να εγγράφεται στο δημόσιο χρέος.

23. [...] Στο συμπέρασμα αυτό συνηγορούν και οι Απόψεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής (ΕΕ)<sup>394</sup>, οι οποίες δημοσιεύτηκαν σε απάντηση της Ειδικής Έκθεσης 09/2018 του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου και επισυνάπτονται στην εν λόγω Έκθεση (αλλά δεν μνημονεύονται στις Δεύτερες Απόψεις), σύμφωνα με τις οποίες η χρηματοπιστωτική κρίση είχε αφενός σοβαρό αντίκτυπο στους αρχικά προβλεπόμενους όγκους κυκλοφορίας και εσόδων των έργων και, αφετέρου προκάλεσε έλλειψη ρευστότητας και σοβαρή απροθυμία ανάληψης κινδύνου από όλες τις συμμετέχουσες τράπεζες, παράγοντες που σύμφωνα με την Επιτροπή δημιούργησαν τις έκτακτες συνθήκες, υπό τις οποίες και κατασκευάστηκαν οι ελεγχθέντες από το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο αυτοκινητόδρομοι στην Ελλάδα.

24. Επιπλέον, είναι αδόκιμο να συγκρίνεται ευθέως η μέθοδος ΣΔΙΤ με την κλασική μέθοδο ανάθεσης των δημοσίων έργων. Η μεταξύ τους σχέση δεν είναι σχέση υποκαταστασιμότητας, αλλά πρωτίστως σχέση συμπληρωματικότητας. Η επιλογή είναι κατ' ουσία πολιτική και αφορά πρωτίστως την υλοποίηση του εκάστοτε έργου με τη μέθοδο ΣΔΙΤ ή στη μη υλοποίησή του, ακριβώς λόγω του πεπερασμένου των διαθέσιμων δημοσίων πόρων κατά περίπτωση. Περαιτέρω, και η εμπειρία αποδεικνύει ότι οι παραχωρήσεις και τα ΣΔΙΤ, όχι μόνο δεν

<sup>393</sup> Όπου και εκτενείς αναφορές στα επιμέρους εσφαλμένα στοιχεία και τις εσφαλμένες παραδοχές των Πρώτων Απόψεων αναφορικά με το εκτιμώμενο κόστος των παραχωρήσεων.

<sup>394</sup> Βλ. Ειδική Έκθεση Ελεγκτικού Συνεδρίου 09/2018, «Συμπράξεις δημόσιου-ιδιωτικού τομέα στην ΕΕ: Πολλαπλές αδυναμίες και περιορισμένα οφέλη», όπου επισυνάπτονται οι «Απαντήσεις της Επιτροπής στην ειδική έκθεση του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου «Συγχρηματοδοτούμενες από την ΕΕ συμπράξεις δημόσιου-ιδιωτικού τομέα: πολλαπλές αδυναμίες υπονομούν σημαντικά τα δυνητικά οφέλη τους», σελ. 1 των ως άνω Απαντήσεων.

αμβλύνουν την ένταση του ανταγωνισμού, αλλά τουναντίον την ευνοούν, μέσω της δυνατότητας εισαγωγής ανταγωνιστικών αρχών στις παραδοσιακές δραστηριότητες του δημοσίου τομέα, επιφέροντας συνακόλουθα Βελτίωση της ποιότητας των υπηρεσιών και ενθαρρύνοντας τέλος τις καινοτόμες ιδέες. Και τούτο, ακριβώς λόγω της διαφορετικής τους μεθόδου, αλλά και το μεγαλύτερο μέγεθος τους, παράγοντες που προσελκύουν έντονο διεθνές επενδυτικό ενδιαφέρον και, συναφώς, παρέχουν κίνητρο για την είσοδο ή/και επέκταση νέων ανταγωνιστών με διεθνή εμπειρία και τεχνογνωσία (όπως π.χ. η Hochtief, η Alstom, η Impredgilo και η Vinci), οι οποίοι έχουν εισέλθει δυναμικά στην ελληνική αγορά δημοσίων έργων. [...].

25. Στο σημείο αυτό δέον όπως επισημανθεί ότι στην §11 επ. η Αρχή Σας παραπέμπει στην προαναφερόμενη Ειδική Έκθεση του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου, αναφέροντας ότι η υλοποίηση έργων κλίμακας μεγαλύτερης από τη συνηθισμένη και η συνένωση της μελέτης, της χρηματοδότησης, της κατασκευής, της λειτουργίας και της συντήρησης του έργου σε μια και μόνη σύμβαση αυξάνει τον κίνδυνο χαμηλών επιπέδων ανταγωνισμού, με αποτέλεσμα να περιέρχεται η δημόσια αρχή σε θέση εξάρτησης, αλλά και τη συνολική πολυπλοκότητα του έργου.

26. Ωστόσο, είναι κρίσιμο ότι οι Απαντήσεις της ΕΕ<sup>395</sup> (που δεν μνημονεύονται και δεν λαμβάνονται υπόψη στις Δεύτερες Απόψεις) διαφοροποιούνται σε πολύ μεγάλο και ουσιώδη βαθμό από την εν λόγω Έκθεση, καθότι επισημαίνουν (ευλόγως) ότι η πολύ μεγάλη κλίμακα και μέγεθος ενός έργου δεν μειώνει κατ' ανάγκη το επίπεδο του ανταγωνισμού, δεδομένου ότι τα έργα ανατίθενται σε αναδόχους μέσω διεθνών διαγωνιστικών διαδικασιών και ότι το μέγεθος των κατασκευαστικών αγορών της ΕΕ είναι αρκετά μεγάλο, ώστε να επιτρέπει τον επαρκή ανταγωνισμό. Επιπλέον, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή διαπιστώνει (και πάλι ευλόγως) ότι τα εν λόγω έργα μεγάλης κλίμακας αναλαμβάνονται πιο συχνά από κοινοπραξίες, προκειμένου να συγκεντρωθούν όλοι οι απαραίτητοι τεχνικοί, ανθρώπινοι και οικονομικοί πόροι, δίνοντας έτσι στον επιλεγέντα υποψήφιο την δυνατότητα να προσφέρει όλα τα ζητούμενα προϊόντα ή τις υπηρεσίες. Σημειώνει, μάλιστα, ότι οι σημαντικές καθυστερήσεις που παρατηρήθηκαν συστηματικά στο παρελθόν κατά την κατασκευή τμημάτων του κεντρικού δικτύου αυτοκινητοδρόμων δικαιολογούν πλήρως την επιλογή των ΣΔΙΤ ως μέσω υλοποίησης των έργων.

27. Οι ως άνω θέσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής επιρρωνούνται και από την ίδια την πραγματικότητα που ισχύει στην ελληνική αγορά. Χαρακτηριστικά αναφέρουμε τις περιπτώσεις στα έργα οδικού δικτύου Αμβρακία - Ακτιο και Πάτρα - Πύργος αντίστοιχα, όπου αποφασίστηκε η κατάτμηση του ενιαίου έργου σε περισσότερες εργολαβίες, προκειμένου να διευρυνθεί ο ανταγωνισμός. Το τελικό αποτέλεσμα, και στις δύο περιπτώσεις, ήταν η λύση των υπογεγραμμένων συμβάσεων και η επαναπροκήρυξη των έργων ως ενιαίων, λόγω αδυναμίας των αναδοχών να εκτελέσουν τα έργα, εξαιτίας των μη επαρκών χρηματοοικονομικών και τεχνικών πόρων και των υπερβολικά χαμηλών προσφορών. [...].

---

<sup>395</sup> Βλ. Ειδική Έκθεση Ελεγκτικού Συνεδρίου 09/2018, «Συμπράξεις δημόσιου-ιδιωτικού τομέα στην ΕΕ: Πολλαπλές αδυναμίες και περιορισμένα οφέλη», όπου επισυνάπτονται οι «Απαντήσεις της Επιτροπής στην ειδική έκθεση του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου «Συγχρηματοδοτούμενες από την ΕΕ συμπράξεις δημόσιου-ιδιωτικού τομέα: πολλαπλές αδυναμίες υπονομεύουν σημαντικά τα δυναμικά οφέλη τους», σελ. 4 (σημείο 28 επ.) των ως άνω Απαντήσεων.

28. Περαιτέρω, στην §13, οι Δεύτερες Απόψεις παραπέμπουν εκ νέου στην ως άνω Ειδική Έκθεση του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου, αναφέροντας ότι η εν λόγω έκθεση καταλήγει στην εξής σύσταση μεταξύ άλλων: «η επιλογή της μεθόδου των ΣΔΙΤ να Βασίζεται σε τεκμηριωμένες συγκριτικές αναλύσεις όσον αφορά τη Βέλτιστη μέθοδο ανάθεσης των σχετικών συμβάσεων». Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή όμως καταφανώς απορρίπτει την εν λόγω σύσταση, καθότι σε σχετική της απάντηση επί έτερης πρότασης του Ε. Ελεγκτικού Συνεδρίου, αναγράφει ότι δεν θεωρεί εύλογο να μην χρηματοδοτεί έργα ΣΔΙΤ στα κράτη μέλη, αν η επιλογή της μεθόδου ΣΔΙΤ δεν δικαιολογείται από λόγους οικονομικής αποδοτικότητας<sup>396</sup>.

29. Τέλος, στην §35 η Αρχής σας φαίνεται να μην αποδέχεται την απολύτως σύννομη θέση της Εταιρείας μας, η οποία είχε διατυπωθεί [...], ότι η υποβολή μίας και μόνο προσφοράς και η αποδοχή της θεωρείται ως ορθή και νόμιμη ως εξυπηρετούσα με τις πρωταρχικές αρχές μίας δημόσιας σύμβασης (με άλλα λόγια, ότι δεν είναι προϋπόθεση η υποβολή πλέον της μιας προσφοράς, προκειμένου για τη νομιμότητα της διαγωνιστικής διαδικασίας, ούτε και η διαγωνιστική διαδικασία πάσχει λόγω του ότι υποβλήθηκε τελικά μια προσφορά, εφόσον έχουν τηρηθεί οι εκ του νόμου αναγκαίες διατυπώσεις δημοσιότητας ή/και λοιπές προϋποθέσεις). [...] Καταρχήν, υπό το νέο νομοθετικό καθεστώς του Ν. 4412/2016 δεν υφίσταται πλέον ως λόγος ματαίωσης της διαδικασίας η υποβολή μίας και μόνο προσφοράς, που ίσχυε στο προγενέστερο καθεστώς. [...] Και υπό το προϊσχύον ακόμη καθεστώς, ήταν αναγκαία η εκτίμηση του ουσιαστικού περιεχομένου της ελεγχόμενης προσφοράς από την αναθέτουσα αρχή, πριν αυτή προβεί στη ματαίωση της διαδικασίας, μη αρκούσης της απλής αναφοράς στη μη ανάπτυξη ανταγωνισμού, [...].

30. Συνοπτικά, η Επιτροπή Σας, όλως εσφαλμένως αμφισβητεί την ίδια την επιλογή της μεθόδου των ΣΔΙΤ και των παραχωρήσεων για την εκτέλεση δημοσίων έργων ανά τη χώρα, έναντι της διενέργειας των λοιπών διαγωνιστικών διαδικασιών του ν. 4412/2016. Και τούτο, παρά τα πολλαπλά οφέλη της επιλογής των εν λόγω συμβάσεων που έχουν επισημανθεί επανειλημμένα σε διεθνές επίπεδο, αλλά και από την ίδια την Ευρωπαϊκή Επιτροπή σε σχέση ειδικώς με τις επικρατούσες συνθήκες στη χώρα μας κατά τα προαναφερθέντα. Δεν πρέπει, άλλωστε, να παραγνωρίζεται ότι για την επιλογή μεταξύ περισσότερων εναλλακτικών μεθόδων σύναψης δημόσιας σύμβασης απαιτείται συνολική στάθμιση κόστους - οφέλους, με συνεκτίμηση όλων των βελτιώσεων αποτελεσματικότητας που πιθανολογείται ότι θα επιφέρει η επιλογή της σύμβασης παραχώρησης ή ΣΔΙΤ στην εκάστοτε περίπτωση, [...] Την εν λόγω στάθμιση ή/και πολιτική επιλογή κάνουν συχνά οι καθ' ύλην αρμόδιες διοικητικές υπηρεσίες, προκρίνοντας ευλόγως και για πολλαπλούς λόγους ενίοτε τις παραχωρήσεις και τα ΣΔΙΤ έναντι των πιο κλασικών διαγωνιστικών διαδικασιών ανάθεσης. Ενόψει των ανωτέρω, δεν παρίσταται δικαιολογημένη, ούτε και είναι πρόσφορη και αναλογική, η πρόταση περί θεσμοθέτησης ειδικής διαδικασίας διατύπωσης γνώμης από την ΕΑ σχετικά με τις επιπτώσεις του εκάστοτε έργου υποδομής στον

<sup>396</sup> Ειδική Έκθεση Ελεγκτικού Συνεδρίου 09/2018, «Συμπράξεις δημόσιου-ιδιωτικού τομέα στην ΕΕ: Πολλαπλές αδυναμίες και περιορισμένα οφέλη», όπου επισυνάπτονται οι «Απαντήσεις της Επιτροπής στην ειδική έκθεση του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου «Συγχρηματοδοτούμενες από την ΕΕ συμπράξεις δημόσιου-ιδιωτικού τομέα: πολλαπλές αδυναμίες υπονομεύουν σημαντικά τα δυναμικά οφέλη τους», σελ. 3 των ως άνω Απαντήσεων

ανταγωνισμό στο στάδιο της αξιολόγησης του έργου, καθώς και στο στάδιο υλοποίησης και ανάπτυξής του (βλ. ενότητα III.5.9 και ιδίως §343). [...].

31. Πέραν τούτων, δεν είναι απολύτως σαφές εάν η εν λόγω πρόταση περί θεσμοθέτησης ειδικής διαδικασίας διατύπωσης γνώμης από την ΕΑ έχει την έννοια ή/και μορφή (α) παραίνεσης-πρότασης προς το νομοθέτη, εν είδει κατ' άρθρο 23 γνώμης, όπως εισαγάγει μια τέτοια διαδικασία ή (β) εάν αφορά σε ανακοίνωση και επιβολή κατ' άρθρο 11 κανονιστικού μέτρου με το αντίστοιχο περιεχόμενο. Στο Βαθμό που η εν λόγω πρόταση ήθελε θεωρηθεί ότι έχει τη μορφή ανακοίνωσης προς επιβολή κανονιστικού μέτρου κατ' άρθρο 11 παρ. 3 και 5 του Ν.3959/2011, θα συνιστούσε υπέρβαση νομοθετικής εξουσιοδότησης, δεδομένου ότι δεν νοείται η Αρχή Σας να θεσπίζει υπέρ αυτής της ίδιας αρμοδιότητα. [...]

#### 2.4 Περί Πρότυπων Προτάσεων για έργα υποδομής

33. Στην §340 των Δεύτερων Απόψεων επισημαίνεται αναφορικά με τις Πρότυπες Προτάσεις στα έργα υποδομής το ακόλουθο: «[...]Προβληματισμό προκαλεί επίσης η δυνατότητα των μελών της ένωσης φορέων που υπέβαλε πρόταση να μπορούν να μετάσχουν αυτοτελώς στον διαγωνισμό (άρθρο 13. Παρ. 5 στοιχ.(γ)). Εφόσον υπάρχει αυτή η δυνατότητα, τότε τίθεται ζήτημα στην περίπτωση που τα μέλη της ένωσης επιλέξουν να υποβάλουν στο 4ο στάδιο της διαδικασίας αυτοτελείς τεχνικές και οικονομικές προσφορές παρότι στο 1ο στάδιο καθόρισαν από κοινού το εκτιμώμενο κόστος του έργου και την εκτιμώμενη αξία της σύμβασης». Στο σημείο αυτό δέον όπως επισημανθεί ότι ο Ν.4903/2022, στον οποίον αναφέρεται η Αρχή Σας, αφορά τη θέσπιση διαδικασίας υποβολής και έγκρισης πρότυπων προτάσεων για έργα υποδομής, με πρωτοβουλία των οικονομικών φορέων. Η παρ. 5 του άρθρου 13 του εν λόγω νόμου αναγράφει συγκεκριμένα: «Τα δικαιώματα του προτείνοντος, σύμφωνα με τις ανωτέρω προβλέψεις, διατηρούνται και στις ακόλουθες περιπτώσεις: α)...., β) ...γ) σε περίπτωση που ο προτείνων αποτελεί ένωση προσώπων, εάν μεταβληθεί η σύνθεση της ένωσης προσώπων, υπό την προϋπόθεση ότι τουλάχιστον ένα εκ των μελών της διατηρεί την συμμετοχή του σε αυτή και το δηλωθέν σε αυτή ποσοστό σύμφωνα με τα οριζόμενα στο άρθρο 6 του παρόντος”.

34. Εκ της γραμματικής ερμηνείας της εν λόγω νομοθετικής διάταξης είναι σαφές ότι δεν χορηγείται η δυνατότητα σε κάποιο μέλος ένωσης να μετέχει αυτοτελώς στη διαγωνιστική διαδικασία. Αυτό που προβλέπεται και καθορίζεται είναι ότι, στην περίπτωση μεταβολής των προσώπων που αποτελούν την ένωση που έκανε την πρότυπη πρόταση, η τελευταία υπό τη νέα σύνθεσή της, διατηρεί τα δικαιώματα του προτείνοντος. Το πνεύμα αυτό του νομοθέτη παρίσταται εύλογο, εξυπηρετώντας την αποτελεσματικότητα της διαδικασίας, καθόσον μέσα στην μακρά διαδικασία από την κατάθεση μιας πρότασης, μέχρι την κατακύρωσή της στο ανάδοχο σχήμα, δύναται για διάφορους λόγους να προκύψουν αλλαγές σύνθεσης σε ένα σχήμα ένωσης προσώπων.

35. Είναι επίσης αληθές ότι από το κείμενο του νόμου δεν προκύπτει απαγόρευση σε μια εταιρεία που αποχώρησε από μια ένωση προσώπων, όπου η τελευταία πρότεινε μια πρόταση, από το να συμμετάσχει αυτοτελώς στην διαγωνιστική διαδικασία που θα προκηρυχθεί για την ανάθεση της πρότυπης πρότασης σε ανάδοχο σχήμα. Κατά την άποψη μας αυτό, όχι μόνο δεν αμβλύνει τον

ανταγωνισμό, αλλά τουναντίον τον εντείνει και τον ενισχύει, καταλήγοντας προς όφελος του δημοσίου, ώστε το τελευταίο να λάβει τη χαμηλότερη και πιο συμφέρουσα προσφορά. [...].

36. Κατά τα λοιπά, και για αντίστοιχους λόγους με εκείνους που προεκτέθηκαν στην αμέσως προηγούμενη ενότητα αναφορικά με τα ΣΔΙΤ/παραχωρήσεις (σημεία 28, 29), δεν παρίσταται δικαιολογημένη, ούτε και είναι πρόσφορη και αναλογική, η πρόταση περί θέσπισης υποχρέωσης της Επιτροπής Πρότυπων Προτάσεων να απευθύνεται στην Επιτροπή Ανταγωνισμού για τη γνώμη της (βλ. ενότητα III.5.9 και ιδίως §344). Δεν είναι, σχετικώς, απόλυτα σαφές εάν η εν λόγω πρόταση περί θέσπισης υποχρέωσης έχει την έννοια ή/και μορφή (α) παραίνεσης-πρότασης προς το νομοθέτη, εν είδει κατ' άρθρο 23 γνώμης, όπως εισαγάγει μια τέτοια διαδικασία ή (β) εάν αφορά σε ανακοίνωση και επιβολή κατ' άρθρο 11 κανονιστικού μέτρου με το αντίστοιχο περιεχόμενο. Στο βαθμό που η εν λόγω πρόταση ήθελε θεωρηθεί ότι έχει τη μορφή ανακοίνωσης προς επιβολή κανονιστικού μέτρου κατ' άρθρο 11 παρ. 3 και 5 του Ν.3959/2011, θα συνιστούσε υπέρβαση νομοθετικής εξουσιοδότησης, δεδομένου ότι δεν νοείται η Αρχή Σας να θεσπίζει υπέρ αυτής της ίδιας αρμοδιότητα.

## 2.5 Περί του διαγωνισμού Παραχώρησης της Εγνατίας Οδού

[...]

38. Αρχικά θα πρέπει να επισημανθεί, ακόμη μια φορά, ότι η εν λόγω παραχώρηση διενεργήθηκε στα πλαίσια ανοιχτής, διεθνούς διαγωνιστικής διαδικασίας σε πλήρη συμμόρφωση με το ευρωπαϊκό δίκαιο, με στόχο την προσέλκυση του μέγιστου δυνατού ανταγωνισμού και την μεγιστοποίηση του εισπραχθησόμενου τιμήματος. Προκείμενου να προαχθεί, μάλιστα, το δημόσιο συμφέρον και ο ανταγωνισμός, το ΤΑΙΠΕΔ απευθύνθηκε σε ανεξάρτητο αποτιμητή, προκειμένου να παράσχει γνώμη για το δίκαιο και εύλογο του τιμήματος, όπως άλλωστε σημειώνεται και στις Δεύτερες Απόψεις της Αρχής Σας.

39. Παρόλα αυτά, emphaticά τονίζεται στις Δεύτερες Απόψεις ότι το ΤΑΙΠΕΔ αποφάσισε να ζητήσει μόνο μία βελτιωμένη προσφορά από έναν επενδυτή για την παραχώρηση της Εγνατίας οδού. Ωστόσο, στη διαγωνιστική διαδικασία προβλέπονταν ρητώς ότι το ΤΑΙΠΕΔ θα μπορούσε να ζητήσει βελτίωση της προσφοράς από τα προκρινόμενα στη Β' Φάση μέρη εφόσον η απόσταση μεταξύ των οικονομικών προσφορών τους ήταν μικρότερη του 15%. Ως εκ τούτου, Βελτιωμένη προσφορά ζητήθηκε ευλόγως μόνο από την κοινοπραξία [...]. καθώς η οικονομική πρόταση της έτερης κοινοπραξίας Μυτιληναίος - Vinci υπολείπονταν κατά τουλάχιστον 15% από το τίμημα που προσέφερε η πρώτη κοινοπραξία.

40. Περαιτέρω, όλως εσφαλμένη είναι και η §58 των Δεύτερων Απόψεων ότι «δεν θα πρέπει να προκύπτουν κατά το στάδιο της τελικής διαγωνιστικής διαδικασίας σημαντικά διαφορετικές εκτιμήσεις από τους υποψηφίους αναδόχους επί των παραμέτρων του διαγωνισμού που διαμορφώνουν την χρηματοοικονομική αποτίμηση μιας παραχώρησης». Και αυτό, διότι η αξιολόγηση των κινδύνων κάθε έργου, η εκτίμηση, όπως και η απόδοση, του ρίσκου που προσδοκά κάποιος από μια επένδυση, μπορεί να διαφέρει ουσιωδώς και να σταθμίζεται εγγενώς με διαφορετικό τρόπο από κάθε συμμετέχοντα στη διαδικασία (πρωτίστως σε διαδικασίες

παραχώρησης, όπου ο παραχωρησιούχος αναλαμβάνει και τους κινδύνους του έργου). Ακόμη και μια μικρή διαφορά στην προσδοκώμενη απόδοση της επένδυσης της τάξης του 2%, σε βάθος 35ετίας, θα οδηγήσει σε σημαντικά διαφορετικά τελικά μεγέθη. Σημειωτέον δε ότι το επιτόκιο δανεισμού (κόστος κεφαλαίου) που επιτυγχάνει ο κάθε προσφέρων επιφέρει επίσης αισθητή διαφοροποίηση στην τελική προσφορά. Ως εκ τούτου, είναι απολύτως εύλογο να προκύπτουν ενίοτε σημαντικά διαφορετικές εκτιμήσεις σε έργα μεγάλης κλίμακας.

41. Στην §52 των Δεύτερων Απόψεων σημειώνεται, επίσης, ότι σύμφωνα με την συνήθη πρακτική οι παραχωρήσεις στην Ελλάδα δεν έχει παρατηρηθεί να υπερβαίνουν ένα εύλογο διάστημα των 30 ετών. Η αυτή κρίση της Αρχής Σας είναι όλως εσφαλμένη και ανακριβής, καθότι έρχεται σε πλήρη αντίθεση με την πραγματικότητα που επικρατεί στις παραχωρήσεις μεγάλων έργων. Χαρακτηριστικά αναφέρουμε το παραδείγματα της σύμβασης παραχώρησης για την κατασκευή της Γέφυρας Ρίου-Αντιρρίου η διάρκεια της οποίας ορίστηκε στα 42 έτη και της σύμβασης Παραχώρησης του Θριασίου με διάρκεια 37 έτη, όπου το έργο αφορά στη μελέτη, κατασκευή, χρηματοδότηση και λειτουργία, του πρώτου Logistics Park στην Ελλάδα. Μακροχρόνια είναι και η παραχώρηση τουριστικών μαρίνων και λιμένων, όπου ο παραχωρησιούχος αναλαμβάνει εκτός από το δικαίωμα χρήσης και εκμετάλλευσης της μαρίνας ή του λιμένος αντίστοιχα, τη δόμηση πλήθους κτηριακών εγκαταστάσεων και υποδομών καθώς και την εν γένει διαμόρφωση του περιβάλλοντος χώρου<sup>397</sup>. [...].

42. Τέλος προς επίρρωση των ως άνω επιχειρημάτων περί μη εύλογου της μακράς διάρκειας των συμβάσεων παραχώρησης, η Αρχή Σας αναφέρει επίσης ότι οι αναθέτουσες αρχές ενθαρρύνονται να αποφεύγουν τις μεγάλες χρονικές δεσμεύσεις άνω των 30 ετών, καθότι οι τελευταίες θα μπορούσαν να προκαλέσουν αναιτιολόγητη στεγανοποίηση της αγοράς και, ως εκ τούτου, να αμβλύνουν τον ανταγωνισμό. Το αυτό επιχειρήματα, το οποίο χρησιμοποιείται στα πλαίσια του σχολιασμού της σύμβασης παραχώρησης της Εγνατίας Οδού, εκτός του ότι δεν είναι εύληπτο, δεν είναι και επαρκώς τεκμηριωμένο, [...].

## 2.6 Περί Συνθηκών Ανταγωνισμού και Βαθμού συγκέντρωσης στον κλάδο εν γένει

44. Στην §21 των Δεύτερων Απόψεων γίνεται αναφορά στα μερίδια αγοράς της Εταιρείας μας και αναφέρεται εμφaticά από την Αρχή Σας ότι η [...] έχει μερίδια της τάξης του 35% - 45% στην αγορά των εταιρειών 6<sup>ης</sup> και 7<sup>ης</sup> τάξης για το έτος 2019. Η εκτίμηση αυτή είναι όλως ανακριβής και αβάσιμη, δεδομένου ότι δεν ερείδεται σε σαφή και τεκμηριωμένα στοιχεία.<sup>398</sup> Ο συνολικός κύκλος κατασκευαστικών εργασιών [...]. (κατασκευαστικού βραχίονα της [...]) για το 2019 (που προέρχεται από Δημόσια Έργα, Ιδιωτικά Έργα, Έργα Εξωτερικού και Ενδοομιλικές

<sup>397</sup> Χαρακτηριστικά αναφέρουμε την σύμβαση παραχώρησης του δικαιώματος χρήσης και εκμετάλλευσης της μαρίνας Αλίμου για 40 έτη, της μαρίνας Πύλου και τμήματος του Λιμένος Καβάλας για 40 έτη αντιστοίχως.

<sup>398</sup> Οι Δεύτερες Απόψεις συγχέουν τον ετήσιο κύκλο εργασιών της [...] με τον ετήσιο κύκλο εργασιών και το μερίδιο της [...] στην εν λόγω αγορά αντιστοίχως. Το αυτό προκύπτει και από τον «Πίνακα: Μερίδια αγοράς εταιριών 7ης τάξης 2019 - ΗΗΗ (ΕΠΙΚΡΑΤΕΙΑ)» της §22, όπου γίνεται πάλι αναφορά σε μερίδιο αγοράς της [...] και όχι της [...], ενώ το μερίδιο αγοράς υπολογίζεται πάλι με απόκλιση 10%. Η [...] δεν είναι κατασκευαστική εταιρεία και, ως εκ τούτου δεν δραστηριοποιείται στην αγορά των κατασκευαστικών έργων. Στην εν λόγω αγορά δραστηριοποιείται μόνο η [...], εταιρεία του ομίλου [...].

δραστηριότητες) ανήλθε στα [...]€. Από το εν λόγω κύκλο εργασιών, η κατασκευαστική δραστηριότητα της [...] που αφορά αμιγώς σε Δημόσια Έργα και Παραχωρήσεις κυμαίνεται σε ποσοστά περίπου της τάξεως 2% και 19,12% αντίστοιχα. Ως εκ τούτου, αθροιστικά το ποσοστό των αμιγώς δημοσίων έργων και των παραχωρήσεων ανέρχεται σε ποσοστό 21,16% επί του κύκλου εργασιών και σε απόλυτα νούμερα στα [...]€ για το 2019. Εξ αυτών συνάγεται ότι το μερίδιο [...] στην αγορά των δημοσίων συμβάσεων ουδέποτε υπερέβη το 20% (μεταξύ των εταιρειών 6ης και 7ης, και όχι στο σύνολο της αγοράς, όπου προφανώς είναι αρκετά μικρότερο). Συναφώς, από τα στοιχεία που έχει στη διάθεσή της η εταιρεία μας εκτιμάται το μερίδιο των δυο εταιρειών ΤΕΡΝΑ Α.Ε. και ΑΚΤΩΡ Α.Τ.Ε. σαφώς υπολείπεται του 50% στην υποθετική αγορά των εταιρειών 6ης και 7ης τάξης.

45. Όπως έχουμε άλλωστε τονίσει και στο 1ο Υπόμνημά μας (βλ. ενότητα 2.7) όχι μόνο δεν υφίσταται συγκέντρωση στην αγορά των δημοσίων έργων, αλλά αντίθετα υπάρχει πολύ μεγαλύτερη ζήτηση ανάληψης έργων από την διατιθέμενη αγορά, με αποτέλεσμα την προσφορά για ανάληψη έργου “υπερβολικά χαμηλών προσφορών” (ή άλλης “υπερβολικά υψηλών εκπτώσεων”) που έχουν σαν αποτέλεσμα: (α) καθυστερήσεις στα έργα, (β) κακότεχνα έργα, (γ) διάλυση συμβάσεων, (δ) πτώχευση εταιρειών και (ε) μη πληρωμή υποχρεώσεων προς εργαζομένους, προμηθευτές και δημόσιο. [...].

### Παράρτημα 3α: Μελέτη Εμπειρογνώμονα – Antitrust Risk Analysis of Common Ownership in the Ellaktor-Terna Case - prof. Jose Azar

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

#### 1. Framework

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

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

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

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

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

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

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

where, if  $I$  is the number of shareholders,  $\lambda_{jk}$  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,  $\gamma_{ij}$  is the control weight of shareholder  $i$  in firm  $j$ , and  $\beta_{ij}$  is the financial interest of shareholder  $i$  in firm  $j$ .

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

Under the two alternative controls for the MHHI index, we obtain the effective number of firms in the construction market [Table 1a]. Specifically, the MHHI index under the proportional control implies an effective number of 3.66 firms, while under the Banzhaf control the effective

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

Table 1

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

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

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

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

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

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

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

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

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
Prefecture Fixed Effects						Yes	Yes	Yes
Observations	415	415	415	415	415	415	389	389
R-squared	0.176	0.123	0.177	0.124	0.284	0.229	0.431	0.371

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

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

proportional control, under the levels (logs) specification. Alternatively, if we use the Banzhaf control, we find a total benefit of €91 (€159) million under the levels (logs) specification.

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

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

Table 3

<b>a) Estimated effect of allowing class 6 firms to participate in class 7 tenders on discount</b>		
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>b) Cumulative change in euro value considering class 7 tenders for 2018-2020 (in million EUR)</b>		
	levels	logs
Total budget for class 7	7530	7530
Effect on class 7	663	754

## 2. Datasets used:

1. Market shares
2. Ownership percent in GEK TERNA and ELLACTOR (OWNERSHIP.xlsx)
3. Data from the responses of level 6 and 7 firms on auctions that they participated (ERGA\_FINAL\_18.3.2021.XLSX)
4. Raw data on all tenders (tenders\_uptodate\_sate\_spreadsheet\_ja.xlsx)
  - a. This was updated to match tender code number from ERGA\_FINAL\_18.3.2021.XLSX where possible

### Παράρτημα 3β – Μελέτη εμπειρογνώμονα Antitrust Risk Analysis of Common Ownership in the Ellaktor-Terna Case - Alina Velias

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

#### FRAMEWORK

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

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

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

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

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

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

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

where, if  $I$  is the number of shareholders,  $\lambda_{jk}$  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,  $\gamma_{ij}$  is the control weight of shareholder  $i$  in firm  $j$ , and  $\beta_{ij}$  is the financial interest of shareholder  $i$  in firm  $j$ .

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

Under the two alternative controls for the MHHI index, we obtain the effective number of firms in the construction market [Table 1a]. Specifically, the MHHI index under the proportional control implies an effective number of 3.66 firms, while under the Banzhaf control the effective

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

Table 1

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

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

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

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

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

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

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

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

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)	
Number 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	Yes
Observations	415	415	415	415	415	415	389	389
R-squared	0.176	0.123	0.177	0.124	0.284	0.229	0.431	0.371

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

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

proportional control, under the levels (logs) specification. Alternatively, if we use the Banzhaf control, we find a total benefit of €91 (€159) million under the levels (logs) specification.

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

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

Table 3

<b>a) Estimated effect of allowing class 6 firms to participate in class 7 tenders on discount</b>		
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>b) Cumulative change in euro value considering class 7 tenders for 2018-2020 (in million EUR)</b>		
	levels	logs
Total budget for class 7	7530	7530
Effect on class 7	663	754

#### DATASETS USED:

1. Market shares
2. Ownership percent in GEK TERNA and ELLACTOR (OWNERSHIP.xlsx)
3. Data from the responses of level 6 and 7 firms on auctions that they participated (ERGA\_FINAL\_18.3.2021.XLSX)
4. Raw data on all tenders (tenders\_uptodate\_sate\_spreadsheet\_ja.xlsx)
  - a. This was updated to match tender code number from ERGA\_FINAL\_18.3.2021.XLSX where possible

#### Παράρτημα 4: Μετάφραση στα Ελληνικά Μελέτης Εμπειρογνώμονα – Antitrust Risk Analysis of Common Ownership in the Ellaktor-Terna Case

1. Η 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 αναδόχους<sup>399</sup>.
2. Περαιτέρω συνδυάζουμε τα αποτελέσματα από τις ως άνω δύο εκτιμήσεις προκειμένου να υπολογίσουμε την ποσοτική επίδραση της κοινής ιδιοκτησίας (common ownership) επί των 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.
3. 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<sup>ης</sup> τάξης έναντι αυτών της 7<sup>ης</sup> τάξης) για να εκτιμηθεί ποσοτικό ποια θα ήταν η επίπτωση της παροχής δυνατότητας στις επιχειρήσεις 6<sup>ης</sup> τάξης να συμμετάσχουν σε διαγωνισμούς ποσοτικών ορίων της 7<sup>ης</sup> τάξης.

#### Εκτίμηση της επίδρασης της κοινής ιδιοκτησίας στον πραγματικό αριθμό εταιρειών

4. 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  $\gamma_{ij}$  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  $\beta_{ij}$  είναι το μέρος της εταιρείας  $j$  που ανήκει στον μέτοχο  $i$  (δηλαδή το μερίδιο ιδιοκτησίας της εταιρείας  $j$  που προστίθεται στον μέτοχο  $i$ ).

<sup>399</sup> 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.

5. 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 Ο'Brien και Salop (2000), η εξίσωση για τον δείκτη ΜΗΗΙ σε μια αγορά με αριθμό επιχειρήσεων  $j$  είναι:

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

όπου, αν  $I$  είναι ο αριθμός των μετόχων, το  $\lambda_{jk}$  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  $\gamma_{ij}$  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  $\beta_{ij}$  είναι το ποσοστό των μετοχών του μετόχου  $i$  στην επιχείρηση  $j$ .

6. 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 πραγματικά κέρδη 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 Reggeborgh Invest για να εξαχθεί ο τροποποιημένος δείκτης ΜΗΗΙ<sup>400</sup>.
7. 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.
8. **Ως εναλλακτική υπόθεση εξετάζεται η περίπτωση όπου δεν υπάρχει κοινή ιδιοκτησία μεταξύ των ανταγωνιστικών εταιρειών**, δηλαδή θεωρούμε την υποθετική περίπτωση όπου η εταιρεία Reggeborgh 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

<sup>400</sup> Επισημαίνεται ωστόσο ότι από την έρευνα δεν ανεβρέθησαν έτερες περιπτώσεις κοινές συμμετοχών στα μετοχικά κεφάλαια ανταγωνιστικών εταιρειών

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

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

9. 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
Perfucture 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&lt;0.01, \*\* p&lt;0.05, \* p&lt;0.1

10. Στη συνέχεια, χρησιμοποιώντας τις ως άνω εκτιμήσεις, υπολογίζουμε τη μεταβολή της αξίας σε ευρώ λαμβάνοντας υπόψη ενδεικτικά τον συνολικό προϋπολογισμό 960<sup>401</sup> διαγωνισμών δημοσίων έργων 6<sup>ης</sup> τάξεως και 7<sup>ης</sup> τάξεως για την περίοδο 2018-2020 συνολικής αξίας 10,98 δισεκατομμυρίων ευρώ [Πίνακας 1β]. Εκτιμάται, για παράδειγμα, για δημόσια έργα 6<sup>ης</sup> τάξεως και 7<sup>ης</sup> 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 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<sup>ης</sup> τάξης εάν συμμετέχουν σε διαγωνισμούς 7<sup>ης</sup> τάξης

11. Χρησιμοποιώντας ποσοτικά δεδομένα σχετικά με τις προσφορές των συμμετεχόντων στους διαγωνισμούς 6<sup>ης</sup> και 7<sup>ης</sup> τάξη<sup>402</sup>, υπολογίζουμε τον μέσο αριθμό των επιχειρήσεων που συμμετέχουν σε κάθε τάξη και προκύπτει ότι είναι 8,36 και 4,75 για τις κατηγορίες 6<sup>ης</sup> και 7<sup>ης</sup> τάξης αντίστοιχα [Πίνακας 3].
12. Αυτό σημαίνει ότι «επιτρέποντας» στις εταιρείες της 6<sup>ης</sup> τάξης να συμμετάσχουν στους διαγωνισμούς δημοσίων έργων της 7<sup>ης</sup> 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<sup>ης</sup> τάξης για την περίοδο 2018-2020, που ανέρχονται σε συνολικό προϋπολογισμό 7,53 δισεκατομμυρίων ευρώ, το όφελος θα ήταν**

<sup>401</sup> Εν προκειμένω οι εν λόγω διαγωνισμοί προέκυψαν από την επεξεργασία στοιχείων που συλλέχτηκαν από την ΓΔΑ από τις απαντήσεις των επιχειρήσεων 6<sup>ης</sup> και 7<sup>ης</sup> τάξης που ερωτήθηκαν σχετικά.

<sup>402</sup> Εν προκειμένω χρησιμοποιήθηκαν 960 διαγωνισμοί προέκυψαν από την επεξεργασία στοιχείων που συλλέχτηκαν από την ΓΔΑ από τις απαντήσεις των επιχειρήσεων 6<sup>ης</sup> και 7<sup>ης</sup> τάξης που ερωτήθηκαν σχετικά

**663 εκατομμύρια ευρώ σε απόλυτες τιμές (754 εκατομμύρια ευρώ βάσει της εκτιμηθείσας λογαριθμικής σχέσης).**

Πινάκας 3:

Table 3

<b>a) Estimated effect of allowing class 6 firms to participate in class 7 tenders on discount</b>		
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>b) Cumulative change in euro value considering class 7 tenders for 2018-2020 (in million EUR)</b>		
	levels	logs
Total budget for class 7	7530	7530
Effect on class 7	663	754

ΣΥΝΟΛΟ ΔΕΔΟΜΕΝΩΝ ΠΟΥ ΧΡΗΣΙΜΟΠΟΙΗΘΗΚΑΝ:

1. Μερίδια αγοράς
  2. Ποσοστό ιδιοκτησίας σε ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ και ΕΛΛΑΚΤΩΡ (OWNERSHIP.xlsx)
  3. Στοιχεία από τις απαντήσεις εταιρειών 6ης και 7<sup>ης</sup> κατηγορίας σε δημοπρασίες που συμμετείχαν (ERGA\_FINAL\_18.3.2021.XLSX)
  4. Ανεπεξέργαστα δεδομένα για όλες τις προσφορές (tenders\_uptodate\_sate\_spreadsheet\_ja.xlsx)
- (α) Αυτό ενημερώθηκε για να ταιριάζει με τον κωδικό αριθμό προσφοράς από ERGA\_FINAL\_18.3.2021.XLSX όπου είναι δυνατόν

### Παράρτημα 5 – Έργα υπό κατασκευή και υπό δημοπράτηση

**Πίνακας 1: Έργα υπό κατασκευή (υπογραφή 2020)**

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

Βελτίωση Ε.Ο. Πύργου - Καλού Νερού	οδικά έργα	Υπουργείο ΥΠΟΜΕ	19.800.000
Επέκταση Βιολογικού Αγριάς - Νέας Αγκιάλου	έργα αποχέτευσης	ΔΕΥΑ Βόλου	15.600.000
Βιολογικός Καθαρισμός Ερέτριας	έργα αποχέτευσης	Δήμος Ερέτριας	15.290.000

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

**Πίνακας 2 : έργα υπό κατασκευή (υπογραφή 2021)**

Έργο	Κατηγορία	Αναθέτουσα αρχή	Πρόυπολογισμός (με ΦΠΑ)
Νέα Γραμμή 4 Μετρό Αθήνας τμήμα Άλσος Βεΐκου - Γουδή	έργα μετρό	Αττικό Μετρό	1.790.000.000 €
Αυτοκινητόδρομος Ε65, τμήμα Τρίκαλα - Κηπουρείο Γρεβενών	μεγάλα οδικά αυτοκινητόδρομοι	Υπουργείο ΥΠΟΜΕ	422.000.000 €
Ολυμπία Οδός - Τμήμα Πάτρα - Πύργος	μεγάλα οδικά αυτοκινητόδρομοι	Υπουργείο ΥΠΟΜΕ	316.000.000 €
Φωτοβολταϊκό Πάρκο Κοζάνης	ενεργειακά έργα	ΔΕΗΑΝ	127.000.000 €
Δίκτυα - Αγωγοί ακαθάρτων σε Ραφήνα - Πικέρμι, Σπάτα - Αρτέμιδα	έργα αποχέτευσης	ΕΥΔΑΠ	79.000.000 €
Σύνδεση δού Προβλήτα ΟΛΘ με Εγνατία - ΠΑΘΕ	οδικά έργα	ΕΓΝΑΤΙΑ ΟΔΟΣ	74.100.000 €
Σταθμός Συμπύση Αμπέλιας	ενεργειακά έργα	ΔΕΣΦΑ	72.290.000 €
Αποχετευτικό Δίκτυο Παλλήνης	έργα αποχέτευσης	ΕΥΔΑΠ	58.500.000 €
ΚΥΤ Κουμουνδούρου	ενεργειακά έργα	ΑΔΜΗΕ	55.900.000 €
Πρόδρομες Εργασίες Γραμμή 4 Μετρό Αθήνας	έργα μετρό	Αττικό Μετρό	48.300.000 €
Δίκτυα Αποχέτευσης σε Πικέρμι - Ντράφι - Διώνη	έργα αποχέτευσης	ΕΥΔΑΠ	42.400.000 €
Ασφαλτοστρώσεις σε 127 Οδούς Δήμου Αθηναίων	αστικά έργα υποδομών	Δήμος Αθηναίων	42.000.000 €
Δίκτυα αποχέτευσης λυμάτων οικισμών Αιγιαλείας	έργα αποχέτευσης	ΔΕΥΑ ΑΙΓΙΑΛΕΙΑΣ	41.830.000 €
Φωτοβολταϊκά Πάρκα Μεγαλόπολης	ενεργειακά έργα	ΔΕΗΑΝ	38.100.000 €
Περιφερειακή Οδός Αλεξανδρούπολης	οδικά έργα	Υπουργείο ΥΠΟΜΕ	36.000.000 €
Έργα Οδικής Ασφάλειας ΕΟ Πατρών - Πύργου	οδικά έργα	Υπουργείο ΥΠΟΜΕ	30.000.000 €

Μονάδα Επεξεργασίας Νερού Θεσσαλονίκης	έργα άρδευσης και ύδρευσης	ΕΥΑΘ	26.910.000 €
Ε.Ο. Λάρισας - Τρικάλων, Τερψιθέα - Ραχούλα	οδικά έργα	Περιφέρεια Θεσσαλίας	26.700.000 €
Αναβάθμιση Αεροδρομίου Χίου	έργα σε αεροδρόμια	Υπουργείο ΥΠΟΜΕ	24.740.000 €
Τηλεθέρμανση Πτολεμαΐδας - Σύνδεση με Μονάδα Πτολεμαΐδα 5	ενεργειακά έργα	Δημοτική Επιχείρηση Τηλεθέρμανσης Πτολεμαΐδας	24.400.000 €

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

### Πίνακας 3: Έργα Σε Δημοσίευση

Έργο	Κατηγορία	Αναθέτουσα	Προϋπολογισμός (με ΦΠΑ)
Νέα Σιδηροδρομική Γραμμή Θεσσαλονίκη - Τοξότες	σιδηροδρομικά	ΕΡΓΟΣΕ	2.093.000.000 €
Αναβάθμιση γραμμής Αλεξανδρούπολη - Ορμένιο	σιδηροδρομικά	ΕΡΓΟΣΕ	1.336.000.000 €
ΒΟΑΚ: Τμήμα Χανιά - Χερσόνησος	μεγάλα οδικά αυτοκινητόδρομοι	Υπουργείο ΥΠΟΜΕ	1.100.000.000 €
Νέα Σιδηροδρομική Γραμμή Ρίο - Λιμένας Πάτρας	σιδηροδρομικά	ΕΡΓΟΣΕ	591.480.000 €
Μονάδα Διαχείρισης Απορριμμάτων Φυλής	έργα διαχείρισης απορριμμάτων	ΕΔΣΝΑ	571.880.000 €
Νέα Σιδηροδρομική Γραμμή Κορωπί - Λαύριο	σιδηροδρομικά	ΕΡΓΟΣΕ	484.480.000 €
Περιφερειακή Οδός Θεσσαλονίκης: Flyover	μεγάλα οδικά αυτοκινητόδρομοι	Υπουργείο ΥΠΟΜΕ	462.000.000 €
Υποθαλάσσια Ζεύξη Σαλαμίνας Περάματος	μεγάλα οδικά αυτοκινητόδρομοι	Υπουργείο ΥΠΟΜΕ	400.000.000 €
Προμήθεια 770 αστικών λεωφορείων για Αθήνα - Θεσσαλονίκη	αστικά έργα υποδομών	Υπουργείο ΥΠΟΜΕ	383.490.000 €
Νέα Σιδηροδρομική Γραμμή Αεροδρόμιο - Λιμένας Ραφίνας	σιδηροδρομικά	ΕΡΓΟΣΕ	383.160.000 €

Μονάδα Διαχείρισης Απορριμμάτων Πειραιά	έργα διαχείρισης απορριμμάτων	ΕΔΣΝΑ	372.860.000 €
ΒΟΑΚ: τμήμα Χερσόνησος - Νεάπολη	μεγάλα οδικά αυτοκινητόδρομοι	Υπουργείο ΥΠΟΜΕ	359.600.000 €
Αττική Οδός: Επέκταση Λεωφόρου Κύμης	μεγάλα οδικά αυτοκινητόδρομοι	Υπουργείο ΥΠΟΜΕ	352.300.000 €
Ηλεκτρική Διασύνδεση Σερίφου - Μήλου - Σαντορίνης - Φολεγάνδρου	ενεργειακά έργα	ΑΔΜΗΕ	328.600.000 €
Λειτουργία Συντήρηση ΚΕΛ Ψυττάλειας	έργα αποχέτευσης	ΕΥΔΑΠ	324.200.000 €
Οδικός Αξονας Καλαμάτα - Πύλος - Μεθώνη	μεγάλα οδικά αυτοκινητόδρομοι	Υπουργείο ΥΠΟΜΕ	312.230.000 €
Εξωτερικό Υδροδοτικό Σύστημα Αττικής	έργα άρδευσης και ύδρευσης	Υπουργείο ΥΠΟΜΕ	291.220.000 €
Λαμία - Ιτέα - Αντίρριο: Τμήμα Μπράλος - Άμφισσα	μεγάλα οδικά αυτοκινητόδρομοι	Υπουργείο ΥΠΟΜΕ	285.500.000 €
Φοιτητικές Εστίες Πανεπιστημίου Κρήτης	κτιριακά έργα	Πανεπιστήμιο Κρήτης	255.000.000 €
Μονάδα Διαχείρισης Απορριμμάτων Δυτικού Τομέα Κεντρικής Μακεδονίας	έργα διαχείρισης απορριμμάτων	ΦΟΔΣΑ Κ. ΜΑΚΕΔΟΝΙΑΣ	250.700.000 €
Παράκαμψη Χαλκίδας και Ψαχνών	μεγάλα οδικά αυτοκινητόδρομοι	Υπουργείο ΥΠΟΜΕ	210.000.000 €
ΒΟΑΚ: Τμήμα Νεάπολη - Άγιος Νικόλαος	μεγάλα οδικά αυτοκινητόδρομοι	Υπουργείο ΥΠΟΜΕ	186.000.000 €
Μετρό Θεσσαλονίκης: Προμήθεια 15 συρμών	έργα μετρό	Αττικό Μετρό	176.080.000 €
Ολοκλήρωση Νέας Διπλής Σιδηροδρομικής Γραμμής Υψηλών Ταχυτήτων Αίγιο - Ρίο	σιδηροδρομικά	ΕΡΓΟΣΕ	174.970.000 €
13 Περιφερειακά Κέντρα Πολιτικής Προστασίας	κτιριακά έργα	ΚΤΥΠ ΑΕ	163.000.000 €
17 Σχολεία - ΣΔΙΤ στην Κεντρική Μακεδονία	κτιριακά έργα	ΚΤΥΠ ΑΕ	159.210.000 €
Δικαστικά Μέγαρα Θεσσαλονίκης, Κιλκίς, Σερρών και Έδεσσας	κτιριακά έργα	ΚΤΥΠ ΑΕ	148.810.000 €
Νέο Κτίριο Γενικής Γραμματείας Υποδομών στην Οδό Πειραιώς	κτιριακά έργα	Υπουργείο ΥΠΟΜΕ	139.600.000 €
Μονάδα Διαχείρισης Απορριμμάτων Βορειο-Ανατολικής Αττικής	έργα διαχείρισης απορριμμάτων	ΕΔΣΝΑ	139.050.000 €
Ηλεκτρική Διασύνδεση Κυκλάδων: Νάξος - Σαντορίνη	ενεργειακά έργα	ΑΔΜΗΕ	124.000.000 €
Φοιτητικές Εστίες Πανεπιστημίου Θεσσαλίας	κτιριακά έργα	Πανεπιστήμιο Θράκης	116.000.000 €
ΚΕΛ Ραφνας - Πικερμίου	έργα αποχέτευσης	ΕΥΔΑΠ	110.000.000 €

Φοιτητικές Εστίες Πανεπιστημίου Θράκης	κτιριακά έργα	Πανεπιστήμιο Θράκης	107.300.000 €
Φράγμα Χαβρία Χαλκιδικής	φράγματα - αντιπλημμυρικά	Υπουργείο ΥΠΟΜΕ	105.890.000 €
Δίκτυο Αποχέτευσης Ακαθάρτων Οικισμών Μαραθώνα	έργα αποχέτευσης	ΕΥΔΑΠ	90.330.000 €
Κέντρο Ιατροβιολογικών Ερευνών Ακαδημίας Αθηνών	κτιριακά έργα	Ίδρυμα Ιατροβιολογικών Ερευνών της Ακαδημίας Αθηνών	89.000.000 €
Ανακαίνιση 14 Συρμών της Γραμμής 1 Μετρό Αθήνας	έργα μετρό	ΣΤΑΣΥ	86.800.000 €
Διευθέτηση Μεγάλου Ρεύματος Ραφήνας	φράγματα - αντιπλημμυρικά	Υπουργείο ΥΠΟΜΕ	85.690.000 €
Ηλεκτροκίνηση Γραμμής Κιάτο - Αίγιο	σιδηροδρομικά	ΕΡΓΟΣΕ	83.970.000 €
Ηλεκτροκίνηση Γραμμής Παλιοφάρσαλος - Καλαμπάκα	σιδηροδρομικά	ΕΡΓΟΣΕ	72.800.000 €
Ε.Ο. Καστοριά - Πτολεμαΐδα: Σήραγγα Κλεισούρας	οδικά έργα	ΕΓΝΑΤΙΑ ΟΔΟΣ Α.Ε.	71.070.000 €
Μονάδα Επεξεργασίας Απορριμμάτων Καβάλας	έργα διαχείρισης απορριμμάτων	ΔΙΑΑΜΑΘ	67.140.000 €
Σύνδεση ΟΛΘ με Σιδηροδρομικό Δίκτυο και Προαστιακός Θεσσαλονίκης	σιδηροδρομικά	ΕΡΓΟΣΕ	66.340.000 €
Μονάδα Διαχείρισης Απορριμμάτων Αγρινίου	έργα διαχείρισης απορριμμάτων	Δήμος Αγρινίου	63.400.000 €
Πολιτεία Καινοτομίας στην Οδό Πειραιώς	κτιριακά έργα	ΥΠΑΝΕΠ - ΓΓ ΕΡΕΥΝΑΣ ΚΑΙ ΤΕΧΝΟΛΟΓΙΑΣ	58.200.000 €
Μονάδα Επεξεργασίας Απορριμμάτων Χερσονήσου Κρήτης	έργα διαχείρισης απορριμμάτων	ΦΟΔΣΑ ΒΟΡ. ΠΕΔΙΑΔΑΣ	57.300.000 €
Μονάδα Διαχείρισης Απορριμμάτων Κέρκυρας	έργα διαχείρισης απορριμμάτων	Περιφέρεια Ιονίων Νήσων	54.930.000 €
Υποσταθμοί Διασύνδεσης Σερίφου - Μήλου - Σαντορίνης	ενεργειακά έργα	ΑΔΜΗΕ	54.030.000 €
Δίκτυο Αποχέτευσης Δηλεσίου	έργα αποχέτευσης	Δήμος Τανάγρας	50.900.000 €
Άξονας Ξάνθη - Σύνορα, Τμήμα Μελίβοια - Δημάριο	οδικά έργα	ΕΓΝΑΤΙΑ ΟΔΟΣ Α.Ε.	48.800.000 €
Αναβάθμιση Αεροδρομίου Πάρου	έργα σε αεροδρόμιο	Υπουργείο ΥΠΟΜΕ	46.200.000 €
Β' φάση έργων αναβάθμισης Κεντρικού Σταθμού Αθηνών - Σύνδεση με Μετρό	σιδηροδρομικά	ΕΡΓΟΣΕ	42.140.000 €
Αρδευτικά δίκτυα Φράγματος Τριανταφυλλιάς - Α Φάση	έργα άρδευσης και ύδρευσης	Υπουργείο ΥΠΟΜΕ	41.500.000 €

Μονάδα Διαχείρισης Απορριμμάτων Δυτικής Θεσσαλίας	έργα διαχείρισης απορριμμάτων	Περιφέρεια Θεσσαλίας	40.730.000 €
Μονάδα Διαχείρισης Απορριμμάτων Ρόδου	έργα διαχείρισης απορριμμάτων	Περιφέρεια Νοτίου Αιγαίου	39.500.000 €
Φωτοβολταϊκό Πάρκο "Άγιος Χριστόφορος" Εορδαίας Κοζάνης	ενεργειακά έργα	ΔΕΗΑΝ	38.900.000 €
Αντιπλημμυρικά έργα Λαχαναγοράς Θεσσαλονίκης	φράγματα - αντιπλημμυρικά	Υπουργείο ΥΠΟΜΕ	31.000.000 €
Υδρευση Πόλης Κέρκυρας από ΕΑΝ Χρυσηίδας	έργα άρδευσης και ύδρευσης	Υπουργείο ΥΠΟΜΕ	29.100.000 €
β' Φάση Υδρευσης Ρόδου από Φράγμα Γαδουρά	έργα άρδευσης και ύδρευσης	Υπουργείο ΥΠΟΜΕ	28.270.000 €
Δίκτυο Υδρευσης Κιλκίς - Α&Β Φάση	έργα άρδευσης και ύδρευσης	ΔΕΥΑ ΚΙΛΚΙΣ	28.140.000 €
Μονάδα Διαχείρισης Απορριμμάτων Ναυπάκτου	έργα διαχείρισης απορριμμάτων	Δήμος Ναυπάκτου	28.000.000 €
Μονάδα Διαχείρισης Απορριμμάτων Σητείας	έργα διαχείρισης απορριμμάτων	ΕΣΔΑΚ	26.210.000 €
Ολοκλήρωση Λιμένα Νέου Μαρμαρά Σιθωνίας	λιμενικά έργα	Υπουργείο ΥΠΟΜΕ	24.740.000 €
Επέκταση Φυσικού Αερίου στην Πάτρα	ενεργειακά έργα	ΔΕΔΑ	24.000.000 €
Μετρο Θεσσαλονίκης: Προμήθεια Συστημάτων Ελέγχου Καλαμαριάς	έργα μετρό	Αττικό Μετρό	23.680.000 €
Οδικό Έργο Τρίκαλα - Καραβοπόρος	οδικά έργα	Περιφέρεια Θεσσαλίας	22.240.000 €
Αντιπλημμυρικά έργα Λουτρακίου	φράγματα - αντιπλημμυρικά	Υπουργείο ΥΠΟΜΕ	21.000.000 €
Βιολογικός - Διάθεση Λυμάτων Οικισμών Χαλκίδας	έργα αποχέτευσης	ΔΕΥΑ ΧΑΛΚΙΔΑΣ	19.500.000 €
Αντικατάσταση Δικτύου Υδρευσης Ηρακλείου Κρήτης	έργα άρδευσης και ύδρευσης	ΔΕΥΑ ΗΡΑΚΛΕΙΟΥ	18.710.000 €
Πρόδρομες Εργασίες Μετρό Θεσσαλονίκης προς Δυτικά	έργα μετρό	Αττικό Μετρό	18.600.000 €
Αποχετευτικά έργα σε Κορυδαλλό - Νίκαια	έργα αποχέτευσης	Περιφέρεια Αττικής	18.600.000 €
Συντήρηση, Λειτουργία, Εκμετάλλευση Θριάσιου ΙΙ	αστικά έργα υποδομών	Υπουργείο ΥΠΟΜΕ	18.410.000 €
Επέκταση Αμαξοστασίου Τραμ Ελληνικού	έργα μετρό	Αττικό Μετρό	18.200.000 €
Επέκταση Φυσικού Αερίου σε Κατερίνη - Αλεξάνδρεια	ενεργειακά έργα	ΔΕΔΑ	18.100.000 €
Ολοκλήρωση Δικτύου Υδρευσης Καβάλας	έργα άρδευσης και ύδρευσης	ΔΕΥΑ ΚΑΒΑΛΑΣ	17.580.000 €
Παράκαμψη Πυθαγορείου Χώρας Σάμου	οδικά έργα	Περιφέρεια Βορείου Αιγαίου	17.300.000 €

Δίκτυο Αποχέτευσης Ιστιαιάς	έργα αποχέτευσης	Δήμος Ιστιαιάς - Αιδηψού	16.810.000 €
Έργα Οδικής Ασφάλειας ΒΟΑΚ	οδικά έργα	Περιφέρεια Κρήτης	16.500.000 €
Παράκαμψη Νικόπολης Πρέβεζας	οδικά έργα	Περιφέρεια Ηπείρου	15.250.000 €
Άρδευση Θεσσαλικού Κάμπου από τη Λίμνη Κάρλα	έργα άρδευσης και ύδρευσης	Περιφέρεια Θεσσαλίας	15.000.000 €
Επέκταση Φυσικού Αερίου σε Καστοριά - Άργος - Ορεστικό	ενεργειακά έργα	ΔΕΔΑ	14.500.000 €
Αποκατάσταση Ανάδειξη Πρώην Βασιλικού Ανακτόρου Τατοΐου	κτιριακά έργα	Υπουργείο Πολιτισμού και Αθλητισμού	14.300.000 €
Νέα Γέφυρα Στρυμόνα Ποταμού	οδικά έργα	Περιφέρεια Κεντρικής Μακεδονίας	14.000.000 €
Ε.Ο. Λαμία - Αντίρριο: Γραβιά - Μεταλλεία Βωξίτη	οδικά έργα	Υπουργείο ΥΠΟΜΕ	13.500.000 €
Επέκταση Φυσικού Αερίου σε Αγρίνιο - Πύργο	ενεργειακά έργα	ΔΕΔΑ	13.300.000 €
Υπογειοποίηση Δικτύων Άρδευσης Νομού Τρικάλων	έργα άρδευσης και ύδρευσης	Υπουργείο Αγρ. Ανάπτυξης	12.000.000 €
Αναβάθμιση Τερματικού Αεροδρομίου Χίου	έργα σε αεροδρόμιο	Υπουργείο ΥΠΟΜΕ	11.920.000 €
Άρδευτικά δίκτυα Δυτικής Πεδιάδας Νέστου	έργα άρδευσης και ύδρευσης	Περιφέρεια Ανατ. Μακεδονίας - Θράκης	11.590.000 €
Αποχέτευση Ακαθάρτων Οικισμών Σταυρού Χανίων	έργα αποχέτευσης	ΔΕΥΑ ΧΑΝΙΩΝ	11.200.000 €
Επέκταση Φυσικού Αερίου σε Κιλκίς - Σέρρες	ενεργειακά έργα	ΔΕΔΑ	10.900.000 €
Β' Φάση Αποχέτευσης Ομβρίων Καλαμαριάς	έργα αποχέτευσης	Υπουργείο ΥΠΟΜΕ	10.520.000 €
Αναβάθμιση Κτιρίου Πανεπιστημίου Φλώρινας	κτιριακά έργα	Πανεπιστήμιο Δυτικής Μακεδονίας	9.600.000 €
Αποκατάσταση Κτιρίου Μπενακείου Βιβλιοθήκης	κτιριακά έργα		
Παραχώρηση Λιμένα Αλεξανδρούπολης, Λιμένα Καβάλας και Λιμένα Ηγουμενίτσας	λιμενικά έργα	ΤΑΙΠΕΔ	

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

## Παράρτημα 6 - Μελέτη εμπειρογνώμονα - Bidding Analysis for the Construction Tenders Market - Alina Velias

### Bidding Analysis for the Construction Tenders Market

We look at the three periods of interest:

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

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

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

We observe the following (Table 1):

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

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

Table 1.

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

Note:

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

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

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

We see that (Table 2):

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

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

Table 2.

	<i>Dependent variable:</i>					
		Discount			WinDiscount	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
nBidders	-0.024* (0.013)	-0.036*** (0.012)	-0.028** (0.012)	0.016 (0.021)	-0.029 (0.025)	0.022 (0.022)
Period2	-0.124*** (0.024)	-0.109*** (0.024)	-0.116*** (0.024)	-0.090*** (0.028)	-0.077*** (0.027)	-0.091*** (0.028)
Period3	-0.134*** (0.023)	-0.138*** (0.022)	-0.142*** (0.022)	-0.062** (0.027)	-0.065** (0.026)	-0.067** (0.027)
log(Budget)	0.030*** (0.007)	0.028*** (0.007)	0.030*** (0.007)	0.035*** (0.007)	0.035*** (0.007)	0.035*** (0.007)
BothBid	<b>0.077**</b> <b>(0.035)</b>			<b>0.086</b> <b>(0.065)</b>		
BothBid- Placebo1		<b>0.120***</b> <b>(0.028)</b>			<b>0.170***</b> <b>(0.049)</b>	
BothBid- Placebo2			<b>0.099***</b> <b>(0.033)</b>			<b>0.039</b> <b>(0.059)</b>
Constant	-0.177* (0.098)	-0.158* (0.096)	-0.181* (0.097)	-0.323*** (0.104)	-0.294*** (0.102)	-0.333*** (0.104)
Observations	368	368	368	239	239	239
R <sup>2</sup>	0.167	0.197	0.175	0.197	0.230	0.193
Adjusted R <sup>2</sup>	0.155	0.186	0.164	0.180	0.214	0.175
Residual Std. Error	0.179 (df = 362)	0.175 (df = 362)	0.178 (df = 362)	0.168 (df = 233)	0.165 (df = 233)	0.169 (df = 233)
F Statistic	14.472*** (d f = 5; 362)	17.719*** (d f = 5; 362)	15.384*** (d f = 5; 362)	11.443*** (d f = 5; 233)	13.935*** (d f = 5; 233)	11.126*** (d f = 5; 233)

Note:

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

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

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

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

Table 3.

	<i>Dependent variable:</i>					
	Discount	WinDiscou nt	Discount	WinDiscou nt	Discount	WinDiscou nt
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
nBidders	-0.023* (0.013)	0.013 (0.022)	-0.033*** (0.012)	-0.028 (0.025)	-0.022* (0.012)	0.030 (0.023)
Period 2	-0.091*** (0.025)	-0.077*** (0.028)	-0.068*** (0.025)	-0.063** (0.028)	-0.102*** (0.025)	-0.088*** (0.028)
Period 3	-0.094*** (0.024)	-0.053* (0.027)	-0.055** (0.026)	-0.034 (0.028)	-0.098*** (0.025)	-0.051* (0.028)
BothBid	0.193*** (0.042)	0.173** (0.074)				
BothBid- Placebo1			0.233*** (0.034)	0.251*** (0.057)		
BothBid- Placebo2					0.181*** (0.041)	0.091 (0.068)
log(Budget)	0.028*** (0.007)	0.035*** (0.007)	0.024*** (0.006)	0.033*** (0.007)	0.028*** (0.007)	0.034*** (0.007)
Period2:BothBi d	<b>-0.271*** (0.078)</b>	<b>-0.281** (0.136)</b>				
Period3:BothBi d	<b>-0.222*** (0.056)</b>	<b>-0.314* (0.179)</b>				
Period2: BothBid- Placebo1			<b>-0.193***</b>	<b>-0.139</b>		

			<b>(0.070)</b>	<b>(0.106)</b>		
Period3: BothBid- Placebo1			<b>-0.236***</b>	<b>-0.209***</b>		
			<b>(0.043)</b>	<b>(0.072)</b>		
Period2: BothBid- Placebo2					<b>-0.059</b>	<b>0.014</b>
					<b>(0.131)</b>	<b>(0.180)</b>
Period3: BothBid- Placebo2					<b>-0.195***</b>	<b>-0.191*</b>
					<b>(0.051)</b>	<b>(0.098)</b>
Constant	-0.174*	-0.330***	-0.135	-0.277***	-0.167*	-0.326***
	(0.095)	(0.103)	(0.092)	(0.101)	(0.096)	(0.104)
Observations	368	239	368	239	368	239
R <sup>2</sup>	0.215	0.219	0.262	0.258	0.207	0.206
Adjusted R <sup>2</sup>	0.200	0.195	0.247	0.236	0.192	0.182
Residual Std. Error	0.174 (df = 360)	0.166 (df = 231)	0.169 (df = 360)	0.162 (df = 231)	0.175 (df = 360)	0.168 (df = 231)
F Statistic	14.090*** (df = 7; 360)	9.249*** (df = 7; 231)	18.220*** (df = 7; 360)	11.491*** (df = 7; 231)	13.436*** (df = 7; 360)	8.577*** (df = 7; 231)

Note:

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

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

We observe that (Table 4):

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

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

Table 4.

<i>Dependent variable:</i>		
	BothBid	BothBid- Placebo1
		BothBid- Placebo2

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

Note:

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

Datasets used:

5. Data from the responses of level 7 firms on auctions that they participated (ERGA\_100322.XLSX)

<b>Παράρτημα 7 – Απαντήσεις από εμπειρογνώμονα καθ. Martin Schmaltz για τα σχόλια επί της πραγματογνωμοσύνης του από [...]</b>		
<b>A/A</b>	<b>[...]</b>	<b>ΑΠΑΝΤΗΣΗ MARTIN SCHMALTZ</b>
<b>ΠΕΡΙΛΗΨΗ</b>		
1	Αναφορικά με το φαινόμενο της «κοινής ιδιοκτησίας» υπάρχει μια σημαντική βιβλιογραφία που βρίσκεται σε εξέλιξη και εστιάζει πρωτίστως στις ΗΠΑ. Η γενεσιουργός αιτία αυτού του φαινομένου είναι το άλμα των κεφαλαίων που επενδύονται από θεσμικούς επενδυτές σε πολλές εισηγμένες εταιρείες.	Αυτό είναι μέρος του λόγου. Αυτό που παραλείπει ο συγγραφέας είναι ότι τα οικογενειακά γραφεία που επενδύουν σε ανταγωνιστές είναι μια δυναμικά πολύ πιο ανησυχητική πρακτική, ενώ η εστίαση στους θεσμικούς επενδυτές είναι ένας περισπασμός που είναι κατάλληλος για να παραπλανήσει τις ρυθμιστικές αρχές (Amel-Zadeh et al. 2022).
2	Το ερώτημα που τίθεται είναι εάν το γεγονός ότι οι ίδιοι επενδυτές κατέχουν μετοχές σε πολλές εταιρείες του ίδιου κλάδου μπορεί να επηρεάσει τον ανταγωνισμό μεταξύ τους.	Αυτό το ερώτημα έχει απαντηθεί οριστικά. Παραμένουν ανοιχτά ερωτήματα υπό ποιες συνθήκες και σε ποιους κλάδους η κοινή ιδιοκτησία επηρεάζει τον ανταγωνισμό.
3	Οι αρχικές εμπειρικές μελέτες, οι οποίες υπέθεταν ότι η αύξηση της κοινής ιδιοκτησίας οδηγεί σε αύξηση των τιμών,	Οι αρχικές εμπειρικές μελέτες δεν ΥΠΟΘΕΤΟΥΝ, αλλά διαπίστωσαν ότι η κοινή ιδιοκτησία είναι πολύ πιθανό να προκαλεί αυξήσεις στις τιμές.
4	Οι αρχικές εμπειρικές μελέτες... έχουν επικριθεί για την παρουσίαση πολλών θεωρητικών και οικονομετρικών σφαλμάτων, ενώ νεότερες μελέτες που διερευνούν το ίδιο ερώτημα με πιο κατάλληλες και πιο στοχευμένες μεθόδους και εργαλεία δεν βρίσκουν κάποια αιτιώδη σχέση μεταξύ της αύξησης του επιπέδου της κοινής ιδιοκτησίας και της αύξησης των τιμών .	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Είναι αλήθεια ότι η βιομηχανία έχει υποστηρίξει αρκετές μελέτες που ισχυρίζονται ότι χρησιμοποιούν ανώτερες μεθόδους, αλλά καμία από αυτές δεν έχει αξιολογηθεί από ομότιμους και καμία από αυτές δεν κοινοποίησε τα δεδομένα.</li> <li>2. Ο συγγραφέας παραλείπει ότι τουλάχιστον 4 επόμενες ακαδημαϊκές μελέτες που χρησιμοποιούν τα εργαλεία στα οποία αναφέρεται έχουν επιβεβαιώσει τη διαπίστωση ότι η κοινή ιδιοκτησία μειώνει τον ανταγωνισμό, σε πλήρη αντίθεση με τη συνηγορία του κλάδου.</li> </ol>
5	Από την άλλη πλευρά, μια σειρά μελετών με εναλλακτικές μεθόδους, οι οποίες ωστόσο δεν επικεντρώνονται στον αντίκτυπο στις τιμές, αλλά σε άλλες στρατηγικές μεταβλητές (όπως η είσοδος σε μια αγορά) φαίνεται να εντοπίζουν ενδείξεις άμβλυνσης της έντασης του ανταγωνισμού λόγω κοινή περιουσία.	Πράγματι, ορισμένες πρόσθετες μελέτες δείχνουν ότι ο αντίκτυπος της κοινής ιδιοκτησίας στις τιμές είναι λιγότερο πιθανό να έχει άμεση επίδραση από την ιδιοκτησία στις τιμές, αλλά μια έμμεση επίδραση στην οποία η κοινή ιδιοκτησία μειώνει την είσοδο ή αυξάνει το κόστος

		και μειώνει την παραγωγή, η οποία έχει τα εξής: αποτέλεσμα της αύξησης των τιμών και της μείωσης της ευημερίας των καταναλωτών.
6	Επιπλέον, με βάση τα διαθέσιμα στοιχεία και τη βιβλιογραφία, το φαινόμενο της κοινής ιδιοκτησίας είναι σαφώς λιγότερο έντονο και λιγότερο διαδεδομένο στην Ευρωπαϊκή Ένωση.	Το ερώτημα είναι εάν η κοινή ιδιοκτησία στην ελληνική κατασκευαστική αγορά επηρεάζει τον ανταγωνισμό στην εν λόγω αγορά.
7	Επιπλέον, εξετάζοντας όλα τα πιθανά κανάλια επιρροής στον ανταγωνισμό στην υπό εξέταση υπόθεση των κατασκευαστικών εταιρειών 7ης τάξης, διαπιστώνω ότι κανένα από αυτά δεν έχει τεκμηριωθεί επαρκώς στις Γνώμες και στη σχετική Έκθεση Εμπειρογνομόνων. Για το λόγο αυτό πιστεύω ότι –ακόμα και αν παραμερίσουμε το γεγονός ότι τα αποτελέσματα της συγκριτότητας δεν είναι καθόλου προφανή– η ύπαρξη ενός μόνο (μειοψηφικού) επενδυτή σε δύο (από τις έξι) επιχειρήσεις της κατηγορίας 7 είναι λογικά και πρακτικά αδύνατο να δημιουργήσει εμπόδια στην λειτουργία αποτελεσματικού ανταγωνισμού.	Θα δούμε για τη λογική αδυναμία.
8	Η οικονομετρική ανάλυση της έκθεσης εμπειρογνομόνων είναι μια ντετερμινιστική (δηλαδή, δεδομένου ότι υπάρχει κοινή ιδιοκτησία, είναι αυτονόητο ότι μειώνεται ο ανταγωνισμός) προσπάθεια να ποσοτικοποιηθεί η πιθανή επίδραση της κοινής ιδιοκτησίας, αλλά είναι γεμάτη λάθη και υπεραπλουστευμένες υποθέσεις. Ως εκ τούτου, δεν μπορεί να αποδείξει την έλλειψη συνθηκών αποτελεσματικού ανταγωνισμού στον κατασκευαστικό κλάδο, ούτε να αποτελέσει τη βάση για τη διαμόρφωση ή/και την υιοθέτηση οποιουδήποτε μέτρου παρέμβασης που αποσκοπεί στη δημιουργία συνθηκών αποτελεσματικού ανταγωνισμού (ακόμα και υπό την προϋπόθεση ότι είχαν τεκμηριωθεί επαρκώς προβλήματα ανταγωνισμού στον τομέα αυτό).	Δεν υπάρχει τίποτα συγκεκριμένο εδώ για να σχολιάσουμε. Θα σχολιάσω παρακάτω τις λεπτομέρειες.
9	— Επί του παρόντος, δεν υπάρχουν επαρκή στοιχεία που να αποδεικνύουν την ύπαρξη του φαινομένου της κοινής ιδιοκτησίας στην Ελλάδα (με τους όρους και τις προϋποθέσεις υπό τους οποίους το εν λόγω φαινόμενο έχει οριοθετηθεί και αναγνωριστεί ως πιθανό, ακόμη και ζήτημα στη διεθνή βιβλιογραφία), ούτε η συσχέτισή του με οποιοδήποτε πιθανό πρόβλημα στη λειτουργία αποτελεσματικού ανταγωνισμού στον κλάδο των κατασκευαστικών εταιρειών στην Ελλάδα. — Συμπεραίνω επίσης ότι χωρίς καλύτερη κατανόηση	Η ακαδημαϊκή συναίνεση δεν είναι πιθανή ενώ η βιομηχανία πληρώνει τους ακαδημαϊκούς εμπειρογνώμονες, ούτε είναι σημαντικό αν υπάρχει ακαδημαϊκή συναίνεση για τον ανταγωνισμό των αεροπορικών εταιρειών των ΗΠΑ για το αν βλέπεται ο ανταγωνισμός στον ελληνικό κατασκευαστικό τομέα. Η στρατηγική του συγγραφέα να αποσπάσει την προσοχή από το υπό εξέταση θέμα είναι αποκαλυπτική.

	του φαινομένου και ευρεία ακαδημαϊκή συναίνεση ...	
10	... για τον τρόπο προσέγγισης από πλευράς ανταγωνισμού, οι όποιες παρεμβάσεις ρυθμιστικού τύπου θα ήταν μάλλον «λύσεις προς αναζήτηση προβλήματος». Το πιθανότερο είναι ότι θα προκαλέσουν ακούσιες συνέπειες και εμπόδια στην προσέλκυση και υλοποίηση επενδύσεων (που τόσο πολύ χρειάζεται η Ελλάδα),	Δεν γνωρίζω καμία θεωρία ή στοιχεία που θα υποστήριζαν αυτήν την ανησυχία. Παρέχει κάτι ο ειδικός; Η ανησυχία ότι η επιβολή της αντιμονοπωλιακής νομοθεσίας θα μπορούσε να βλάψει τα συμφέροντα των μετόχων δεν είναι μάλλον επιχείρημα κατά της επιβολής, αλλά σιωπηρή παραδοχή ότι ο συγγραφέας έχει συμφέροντα μετόχων και όχι καταναλωτών στον πρωταρχικό του στόχο.
<b>ΣΧΟΛΙΑ ΓΙΑ ΤΗΝ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΘΕΩΡΙΑ ΚΑΙ ΤΑ ΑΝΤΑΓΩΝΙΣΤΙΚΑ ΚΙΝΗΤΡΑ ΣΤΗΝ ΠΕΡΙΠΤΩΣΗ ΤΗΣ "ΚΟΙΝΗΣ ΙΔΙΟΚΤΗΣΙΑΣ"</b>		
11	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Einer R Elhauge, 'Horizontal Shareholding' (2016) 129 Harvard Law Review 1267.</li> <li>2. Eric A Posner, Fiona Scott Morton and E. Glen Weyl, 'A Proposal to Limit the Anti-competitive Power of Institutional Investors' (2017) 81(3) Antitrust Law Journal 669.</li> <li>3. Berry, S., M. Gaynor, and F. Scott Morton (2019): "Do Increasing Markups Matter? Lessons from Empirical Industrial Organization," Journal of Economic Perspectives, 33, 44-68</li> <li>4. Backus, M., C. Conlon, and M. Sinkinson (2019): "The Common Ownership Hypothesis: Theory and Evidence," Brookings Working Paper.</li> </ol>	Καμία από τις εργασίες που αναφέρονται εδώ δεν αναφέρει τις εργασίες που αντιμετωπίζουν επακριβώς τις ανησυχίες που τέθηκαν με την αρχική μελέτη του Azar et al., και συγκεκριμένα την ενδογένεια των μεριδίων αγοράς.
12	Σχεδόν όλα τα μοντέλα κοινής ιδιοκτησίας ξεκινούν με τις ίδιες δύο παραδοχές. ...	Το "σχεδόν" έχει μεγάλο βάρος εδώ. Όπως ο Antón et al. (Journal of Political Economy) δείχνουν ότι κανένα από τα ευρήματα στην εμπειρική βιβλιογραφία δεν βασίζεται σε αυτή την υπόθεση.
13	$\pi_f + \sum_g \kappa_{fg} \pi_g, \text{ όπου } \kappa_{fg} \equiv \frac{\sum_s \gamma_{sf} \beta_{sg}}{\sum_s \gamma_{sf} \beta_{sf}}$ <p>... (7) Αυτή η συνάρτηση κέρδους επεκτείνει το κλασικό μοντέλο, στο οποίο η εταιρεία <math>f</math> μεγιστοποιεί μόνο το <math>\pi_f</math>. Ένας διαισθητικός τρόπος για να δείτε τη διαφορά είναι να εστιάσετε στο βάρος του κέρδους της κοινής ιδιοκτησίας, το οποίο συμβολίζουμε με <math>\kappa_{fg}</math>, και το οποίο αντιπροσωπεύει την αξία για την εταιρεία <math>f</math> ενός</p>	Αυτός ο ισχυρισμός είναι παράλογος. Οι Azar et al. (Journal of Finance, 2018) μια μελέτη που εξέτασε επακριβώς εάν το μη κερδοσκοπικό μέρος της μεγιστοποίησης της ερώτησης είναι πιθανό να σχετίζεται αιτιακά με τις τιμές των προϊόντων, διαπίστωσε ότι είναι. Ο συγγραφέας αποτυγχάνει να εξηγήσει τι εννοεί ότι η υπόθεση θα ήταν ανεξέλεγκτη.

	ευρώ κέρδους που παράγεται για ανταγωνιστική εταιρεία $g$ . Εάν οι επιχειρήσεις μεγιστοποιούν μόνο τα δικά τους κέρδη, τότε $kfg=0$ . Αν $kfg=1$ , τότε οι εταιρείες βρίσκονται σε κατάσταση τέλειας συμπαιγνίας. Με βάση τις δύο πρώτες παραδοχές, λοιπόν, το θεωρητικό μοντέλο είναι τόσο γενικό που είναι αδύνατο να το ξεχωρίσουμε και να το δοκιμάσουμε με κάποιο τρόπο.	
14	(8) Η τρίτη υπόθεση αφορά τη χρήση των βαρών $γsf$ . Επειδή αυτά τα βάρη καθορίζουν τον τρόπο με τον οποίο ο διαχειριστής της εταιρείας εξισορροπεί τα αντικρουόμενα συμφέροντα των μετόχων, ουσιαστικά αντιπροσωπεύουν ένα μοντέλο εταιρικής διακυβέρνησης και δικαιωμάτων ελέγχου. Αν και μπορεί να είναι δελεαστικό να τα ερμηνεύσουμε ως το αποτέλεσμα ενός καλά καθορισμένου παιχνιδιού ψηφοφορίας, από όσο γνωρίζω δεν υπάρχει τέτοιο μοντέλο επί του παρόντος στη βιβλιογραφία.	Οι γνώσεις του συγγραφέα έχουν κάποια σημαντικά κενά σε αυτή την περίπτωση. Δείτε τη βιβλιογραφική ανασκόπηση από τον Schmalz (2018) για ορισμένα μοντέλα που βρήκαν μικροσκοπικά αυτόν τον στόχο στα παιχνίδια ψηφοφορίας. Αυτά περιλαμβάνουν τον Azar (2012) και αρκετές άλλες εργασίες που δημοσιεύτηκαν σε οικονομικά περιοδικά με κριτές.
15	Αυτό αναπόφευκτα σημαίνει ότι οποιαδήποτε επιλογή αυτών των βαρών θα είναι υποθετική, δηλαδή χωρίς επαρκή θεωρητική τεκμηρίωση. Από την άλλη πλευρά, αυτά τα βάρη θα έχουν πολύ σημαντικές επιπτώσεις για τους συντελεστές στάθμισης κερδών, $kfg$ , και επομένως για αυτό που υποθέτουμε ότι είναι το φαινόμενο της κοινής ιδιοκτησίας. Για παράδειγμα, ορισμένες ερευνητικές εργασίες υποθέτουν ότι τα βάρη $γsf$ είναι θετικά μόνο για επενδυτές που πληρούν ορισμένα ελάχιστα κριτήρια ιδιοκτησίας (όπως 1% ή 5% ιδιοκτησία) ή δίνουν διαφορετικά βάρη ανάλογα με την κατηγορία των επενδυτών (π.χ. διαφορετική στάθμιση για αντιστάθμιση ακτιβιστών κεφάλαια έναντι κεφαλαίων δεικτών). Προφανώς, εάν οι συντελεστές στάθμισης είναι μικροί, τότε οι επιπτώσεις της κοινής ιδιοκτησίας θα είναι περιορισμένες, ενώ αντίθετα εάν βάλουμε υψηλούς συντελεστές στάθμισης στους μεγάλους επενδυτές, τότε θα έχουμε υψηλούς συντελεστές στάθμισης στα κέρδη και σημαντική πιθανή επίδραση της κοινής ιδιοκτησίας.	Η πρωτότυπη μελέτη του Azar et al. του 2018 δείχνει ότι τα αποτελέσματα είναι ισχυρά σε μεγάλες παραλλαγές σχετικά με αυτήν την υπόθεση, η οποία αμφισβητεί την άποψη του συγγραφέα.
16	Σχεδόν όλη η βιβλιογραφία κοινής ιδιοκτησίας υποθέτει ότι $γsf>0$ για όλους τους επενδυτές-μετόχους της εταιρείας.	Επιπλέον, αυτός ο ισχυρισμός είναι αυστηρά λανθασμένος. Κανένα από τα έγγραφα κοινής ιδιοκτησίας στη βιβλιογραφία δεν έχει καν δεδομένα για όλους τους επενδυτές-μετόχους της εταιρείας.

17	(10) Η τελευταία περίπτωση αφορά τη φύση του παιχνιδιού στο οποίο οι επιχειρήσεις ανταγωνίζονται στην αγορά προϊόντων. Για παράδειγμα, στα παιχνίδια Cournot οι ανταγωνιστές ορίζουν τις ποσότητες για ένα ομοιογενές αγαθό και η τιμή είναι αυτή που εξισορροπεί την αγορά. Στα παιχνίδια Bertrand, οι ορίζοντιοι ανταγωνιστές ορίζουν τιμές για δυνητικά διαφοροποιημένα προϊόντα. Είναι αυτή η τελική υπόθεση, που είναι συγκεκριμένη για οποιαδήποτε δεδομένη αγορά υπό μελέτη, που δημιουργεί διαφορετικές προβλέψεις που μας επιτρέπουν να διερευνήσουμε εμπειρικά ποιο μοντέλο είναι πιο κοντά στην πραγματικότητα.	Ούτε η θεωρητική πρόβλεψη ότι η κοινή ιδιοκτησία μειώνει τον ανταγωνισμό (βλ. π.χ. Anton et al. (2022) ούτε τα εμπειρικά ευρήματα (βλ. π.χ. Azar 2018) δεν εξαρτώνται από την υπόθεση εάν ο ανταγωνισμός είναι σε τιμές ή ποσότητες.
<b>1.3 Η ΠΡΟΕΛΕΥΣΗ ΤΟΥ ΤΡΟΠΟΠΟΙΗΜΕΝΟΥ ΗΗΙ (ΜΗΗΙ)</b>		
18	(11) Ο τροποποιημένος δείκτης Herfindahl-Hirschman (ΜΗΗΙ), ο οποίος διαδραματίζει μεγάλο ρόλο στην αρχική εμπειρική βιβλιογραφία για το ζήτημα της κοινής ιδιοκτησίας	... και εντελώς ασήμαντο ρόλο. Τα άρθρα που αναφέρονται επανεξετάζουν τους Azar et al (δεν χρησιμοποιεί ΜΗΗΙ).
19	(15) Δύο παρατηρήσεις σε αυτό το σημείο: Πρώτον, στην αριστερή πλευρά της παραπάνω εξίσωσης έχουμε το σταθμισμένο μέσο περιθώριο κέρδους, όχι την τιμή. Αυτό είναι σημαντικό γιατί όλη η πρωτότυπη βιβλιογραφία αναφέρεται σε αυτό το μοντέλο ...	Ναι, και η επακόλουθη βιβλιογραφία που δεν συζητά ο συγγραφέας δεν αναφέρεται σε αυτό το μοντέλο. Οι Anton et al. κάνουν συγκεκριμένα τη διάκριση μεταξύ των επιπτώσεων της τιμής και των επιπτώσεων στα περιθώρια κέρδους.
20	... αλλά χρησιμοποιώντας παλινδρομήσεις που έχουν τιμές στην αριστερή πλευρά, όχι περιθώρια. Χρησιμοποιούν δηλαδή μια απλοποίηση του παραπάνω μοντέλου, χωρίς να διορθώνουν οικονομικά με κάποιο τρόπο αυτή την απλοποίηση (estimation bias).	Αυτός ο ισχυρισμός είναι επίσης ανακριβής. Ακόμη και ο αρχικός Azar et al. στο άρθρο του 2018 διορθώνει οικονομικά κατά κάποιο τρόπο αυτή την απλούστευση – μεταξύ άλλων, συμπεριλαμβάνοντας σταθερά αποτελέσματα αγοράς, χρόνου επιχείρησης και διάρκειας διαδρομής, τα οποία καλύπτουν όλα το κόστος. Ο εμπειρογνώμονας εδώ απλώς επαναλαμβάνει τα πραγματικά εσφαλμένα σημεία συζήτησης των θεσμικών επενδυτών των ΗΠΑ.
21	Δεύτερον, αν υποθέσει κανείς ότι οι επιχειρήσεις ανταγωνίζονται στην τιμή, όχι στις ποσότητες (ανταγωνισμός Bertrand αντί για Cournot), τότε έχουμε εντελώς διαφορετικούς μαθηματικούς τύπους.	Πράγματι, όπως ο Anton et al. παράσταση 2022. Ωστόσο, οι διαφορετικοί μαθηματικοί τύποι δείχνουν επίσης ότι τα ανταγωνιστικά αποτελέσματα είναι ποιοτικά τα ίδια ανεξάρτητα από το αν ο ανταγωνισμός είναι στον Bertrand και τον Cournot.
<b>1.4 Ο ΕΜΠΕΙΡΟΓΝΩΜΟΝΑΣ ΕΠΙΣΤΡΕΦΕΙ ΧΡΗΣΙΜΟΠΟΙΩΝΤΑΣ ΤΟ ΤΡΟΠΟΠΟΙΗΜΕΝΟ ΗΗΙ</b>		

22	Η πιο πρόσφατη ακαδημαϊκή βιβλιογραφία για τις επιπτώσεις της κοινής ιδιοκτησίας βασίζεται σε δύο ερευνητικές εργασίες. Η πρώτη εργασία των Azar, Raina και Schmalz (2016)	Όχι, βασίζεται σε δεκάδες ερευνητικές εργασίες, που επανεξετάστηκαν (Schmalz 2018, 2021, 2022)
23	Αυτές οι εργασίες διαπιστώνουν ότι η υψηλότερη συγκέντρωση σχετίζεται με υψηλότερες τιμές ( $\beta_1 > 0$ ) και επίσης ότι η υψηλότερη αποτελεσματική συγκέντρωση κοινής ιδιοκτησίας σχετίζεται με υψηλότερες τιμές ( $\beta_2 > 0$ ). (17) Αυτή η προσέγγιση μοιάζει με τις παλινδρομήσεις του παραδείγματος δομή-διαγωγή-απόδοση που ήταν δημοφιλές στην έρευνα του Βιομηχανικού Οργανισμού μέχρι τη δεκαετία του 1980. Τα μειονεκτήματα αυτής της προσέγγισης είναι γνωστά στην οικονομική βιβλιογραφία και οδήγησαν την έρευνα στην εγκατάλειψη αυτού του μοντέλου, ακριβώς επειδή δεν μπορούσε να απαντήσει με επάρκεια στην κριτική.	Η κριτική που αναφέρει εδώ ο συγγραφέας αναφέρεται σε διακλαδικές παλινδρομήσεις. Το AST και το ARS είναι μελέτες εντός του κλάδου. Υπάρχει μια σειρά από δημοσιεύσεις κορυφαίων οικονομικών εκδόσεων από τη Nancy Rose και άλλους που έχουν χρησιμοποιήσει μάλλον επιτυχώς μέτρα συγκέντρωσης, στην αεροπορική βιομηχανία, μετά από διακλαδικές μελέτες του είδους που αναφέρει ο ειδικός ότι έχουν εγκαταλειφθεί.
24	(18) Η πρώτη κριτική είναι ότι η σχέση όπως αποτυπώνεται στην εξίσωση (3) ισχύει μόνο εάν οι επιχειρήσεις ανταγωνίζονται σε ένα παιχνίδι όπου επιλέγουν ταυτόχρονα την ποσότητα της παραγωγής τους για ένα ομοιογενές προϊόν (ανταγωνισμός a la Cournot). Αλλά εάν οι εταιρείες ανταγωνίζονται πραγματικά με διαφοροποιημένα προϊόντα όσον αφορά τις τιμές (ανταγωνισμός a la Bertrand), τότε η εξίσωση παλινδρόμησης δεν έχει καθοριστεί σωστά και ένας στατιστικά σημαντικός θετικός συντελεστής $\beta_2$ δεν μπορεί πλέον να ερμηνευτεί ως απόδειξη ότι η κοινή ιδιοκτησία μειώνει την ένταση ανταγωνισμού.	Ναι. Οι Azar et al. το 2018 αντιμετώπισαν αυτή την ανησυχία, όπως και όλα τα έγγραφα που επανεξετάζουν τα στοιχεία των αεροπορικών εταιρειών. Και πάλι, δεν βλέπω το νόημα να συζητάμε για τις αμερικανικές αεροπορικές εταιρείες σε σχέση με την περίπτωση του ελληνικού κλάδου κατασκευών, εκτός εάν στόχος είναι να αποσπάσουμε την προσοχή από το πραγματικό ζήτημα, στο οποίο ισχύουν ελάχιστες, έως καθόλου, από τις παραπάνω κριτικές
25	(19) Η δεύτερη κριτική του μοντέλου δομής-συμπεριφοράς-απόδοσης είναι ότι εάν οι επιχειρήσεις έχουν διαφορετικό κόστος, τέτοιες παλινδρομήσεις είναι αναξιόπιστες (Demsetz, 1973). Εξετάστε το ακόλουθο πείραμα θεωρίας: εάν πάρουμε και αναδιανείμουμε μια μετοχή από μια εταιρεία υψηλού κόστους και χαμηλού μεριδίου αγοράς σε μια μεμονωμένη εταιρεία χαμηλού κόστους και υψηλό μερίδιο αγοράς, τότε ο σταθμισμένος μέσος όρος (με την αγορά μετοχών) περιθώριο κέρδους και αγορά θα αυξηθεί η συγκέντρωση, αλλά ταυτόχρονα θα είχαμε μείωση των τιμών και αύξηση της παραγόμενης ποσότητας. Έτσι, ενώ αυξάνει τη συγκέντρωση της αγοράς, η ανακατανομή των μεριδίων αγοράς θα αύξανε τόσο το πλεόνασμα των καταναλωτών όσο και τα κέρδη των επιχειρήσεων στο σύνολό τους.	Τα εμπειρικά στοιχεία δεν κάνουν αυτού του είδους τις υποθέσεις, ούτε τα θεωρητικά μοντέλα. Οι συγγραφείς μιλούν για μοντέλα από τη δεκαετία του 1970 εδώ και όχι για τα μοντέλα που δημοσιεύονται στη σύγχρονη βιβλιογραφία (ή για την υπόθεση).

	Επομένως, η σιωπηρή υπόθεση της παραπάνω παλινδρόμησης για να είναι συνεπής με τη θεωρία είναι ότι όλες οι επιχειρήσεις του κλάδου είναι συμμετρικές (δηλαδή έχουν το ίδιο κόστος).	
26	(20) Η τρίτη κριτική είναι ότι, ακόμη και αν οι εταιρείες ανταγωνίζονται a la Cournot, το θεωρητικό μοντέλο της εξίσωσης (2), που αναπτύξαμε νωρίτερα, δείχνει μια σχέση μεταξύ των μέσων σταθμισμένων περιθωρίων κέρδους και της συγκέντρωσης σε μια αγορά, ενώ το μοντέλο παλινδρόμησης σε (3) προσπαθεί να συσχετίσει τις τιμές με τη συγκέντρωση βαθμού. Οι ερευνητές συχνά αντικαθιστούν τις τιμές με περιθώρια κέρδους, ελλείπει διαθέσιμων στοιχείων για το οριακό κόστος. Αλλά η χρήση των τιμών αντί του περιθωρίου κέρδους δεν είναι αθώα. Εάν μια εταιρεία αντιμετωπίζει μείωση του οριακού κόστους, το θεωρητικό μοντέλο μας λέει ότι πρέπει να περιμένουμε αύξηση του μεριδίου αγοράς καθώς και μείωση της τιμής αγοράς. Ωστόσο, η επίδραση στη συγκέντρωση της αγοράς είναι ασαφής και εξαρτάται από το εάν η επιχείρηση που αντιμετωπίσει μείωση κόστους ήταν μεγάλη ή μικρή εταιρεία. Τα μοντέλα παλινδρόμησης εξισώσεων όπως το (3) υπονοούν έμμεσα ότι τέτοιες μειώσεις κόστους είτε δεν συμβαίνουν, είτε δεν επηρεάζουν την ισορροπία της αγοράς.	Όχι, δεν υπονοούν ούτε υποθέτουν κάτι τέτοιο. Η βιβλιογραφία που αναφέρω παραπάνω, αλλά ο ειδικός παραλείπει να αναφέρει, παρέχει ρητά έλεγχο για τέτοιες επιπτώσεις.
27	Όπως συνοψίζεται από τον Schmalensee (1989), αυτή η γραμμή έρευνας «... μας έχει διδάξει πολλά για το πώς φαίνονται οι αγορές, ειδικά στον κατασκευαστικό τομέα στις ανεπτυγμένες χώρες, αλλά ακόμα κι αν δεν μας έχει δείξει ακριβώς πώς λειτουργούν οι αγορές.» Αυτή η άποψη οδήγησε Οι περισσότεροι εμπειρικοί ερευνητές βλέπουν σήμερα προσεγγίσεις παλινδρόμησης όπως αυτή της εξίσωσης (3) ως περιγραφικές μιας σχέσης και όχι ως απόδειξη μιας σχέσης αιτιότητας.	Ναι. Οι παλινδρομήσεις όπως αυτή της εξίσωσης (3) δεν είναι επίσης αυτό που η βιβλιογραφία ερμηνεύει ως πιθανές αιτιακές επιπτώσεις.  $\log p_{fmt} = \beta_0 + \beta_1 HHI_{mt} + \beta_2 MHHI_{mt} + \beta_3 \log s_{fmt}$
28	(22) Είναι ενδεικτικό ότι οι συντάκτες της εργασίας AST γνωρίζουν σαφώς τις προαναφερθείσες ανασκοπήσεις αφού δήλωσαν: «Κατά την ερμηνεία του συντελεστή παλινδρόμησης του ΜΗΗΔ, πρέπει να λάβουμε υπόψη ότι τα μερίδια αγοράς (τα οποία εισέρχονται τόσο στο ΜΗΗΔ όσο και στο ΗΗΙ) είναι δυνητικά ενδογενείς με τρόπους που είναι πιθανό να προκαλέσουν αρνητική μεροληψία αυτού του συντελεστή. Ένας επενδυτής με μετοχές σε μία μόνο αεροπορική εταιρεία θα πρέπει να αυξήσει το μερίδιό του εάν δικαίως (και	Η βιβλιογραφία που αναφέρω παραπάνω, αλλά ο ειδικός παραλείπει να αναφέρει, παρέχει ρητά έλεγχο για τέτοια αποτελέσματα.

	<p>πριν από την υπόλοιπη αγορά) αναμένει αύξηση της εταιρικής κερδοφορίας." κ) λόγω της ύπαρξης του συντελεστή ΜΗΗΙΔ στη δεξιά πλευρά της παλινδρόμησης. Η ανησυχία σε αυτήν την περίπτωση είναι ότι οι επενδυτές αναμένουν υψηλότερες τιμές των αεροπορικών εταιρειών στο μέλλον και αυξάνουν τις διαθέσιμες τους σήμερα (δηλαδή οι υψηλότερες τιμές προκαλούν υψηλότερα κ). Σε αυτή την περίπτωση προσπαθούν να διορθώσουν την ενδογένεια του επιπέδου της κοινής ιδιοκτησίας χρησιμοποιώντας την εξαγορά της παγκόσμιας επενδυτικής εταιρείας Barclays το 2009 από την BlackRock. Ωστόσο, αυτή η εξωγενής αλλαγή στην ιδιοκτησία δεν τους προστατεύει από την κριτική που ανέφερα προηγουμένως, ότι Συγκεκριμένα, οι διαταραχές κόστους και ζήτησης που δεν μπορούν να παρατηρηθούν μπορεί επίσης να προκαλέσουν αλλαγές στις τιμές και στα μερίδια αγοράς</p>	
<b>1.4 ΑΝΑΛΥΣΗ ΒΑΣΙΣΜΕΝΗ ΣΕ ΔΟΜΙΚΑ ΜΟΝΤΕΛΑ ΑΝΤΑΓΩΝΙΣΜΟΥ</b>		
30	<p>(24) Η πρώτη σχετική δομική εργασία έγινε από τους Kennedy et al. (2017) που προσπάθησαν να αναπαράγουν τα δεδομένα και την ανάλυση AST. Η μελέτη αυτή υποστηρίζει ότι το ΜΗΗΙ εξαρτάται τόσο από την κοινή ιδιοκτησία όσο και από το μερίδιο αγοράς, όπως ανέφερα προηγουμένως, η AST προσπάθησε να λύσει μόνο το πρόβλημα ενδογενείας κοινής ιδιοκτησίας. Επιπλέον, οι Kennedy et al. (2017) υποστηρίζει ότι η τιμή και το ΜΗΗΙ είναι αποτελέσματα ισορροπίας της αγοράς και εξαρτώνται από παράγοντες κόστους και ζήτησης και τη δομή ιδιοκτησίας και τον επιχειρηματικό έλεγχο. Ως εκ τούτου, αποδεικνύουν ότι η σχέση μεταξύ τιμής και ΜΗΗΙ δεν μπορεί να θεωρηθεί αξιόπιστος οδηγός για τη σχέση μεταξύ τιμής και κοινής ιδιοκτησίας.</p>	<p>Η μελέτη, που χρηματοδοτήθηκε από τον οργανισμό αμοιβαίων κεφαλαίων ICI, πρώτα τεκμηριώνει ότι τα panel effects του AST είναι επίσης παρόντα όταν δεν χρησιμοποιείται το ΜΗΗΙ αλλά ένα μέτρο χωρίς μερίδιο αγοράς.</p>
31	<p>(25) Η λύση που προτείνουν είναι η αντικατάσταση των μέτρων συγκέντρωσης ΜΗΗΙ με δείκτες κινήτρων κοινής ιδιοκτησίας, καθώς αυτοί οι δείκτες είναι τα σχετικά πρωταρχικά στοιχεία της θεωρίας της κοινής ιδιοκτησίας. Για την αντιμετώπιση της δυνητικής ενδογενείας αυτών των δεικτών, οι Kennedy et al. (2017) εκτιμά την παλινδρόμηση με τις τιμές χρησιμοποιώντας ως παράγοντες μόχλευσης δύο μεταβλητές που σχετίζονται με τους δείκτες κοινής ιδιοκτησίας, αλλά όχι με τους παράγοντες προσφοράς και</p>	<p>Ναι, γιατί οι εκτιμήσεις τους είναι τόσο θορυβώδεις. Δεν μπορούν επίσης να απορρίψουν ότι υπάρχει θετική επίδραση στην τιμή. Ο συγγραφέας δεν ασχολείται με τις δημοσιευμένες κριτικές π.χ. (!) από τους Azar et al. (2020 Antitrust Bulletin), Elhauge (διάφορα μέσα) κ.λπ. Ούτε ο συγγραφέας συζητά καμία από τις τέσσερις ακαδημαϊκές δομικές μελέτες που έχουν διορθώσει τα λάθη των Kennedy et al. και έχουν απορρίψει τις</p>

	<p>ζήτησης αεροπορικών εταιρειών... (26) Για την επίλυση αυτού του ζητήματος, οι Kennedy et al. (2017) εκτιμά ένα μοντέλο διαρθρωτικής αγοράς αεροπορικών εταιρειών στο οποίο οι αεροπορικές εταιρείες αντιμετωπίζονται ως διαφοροποιημένοι ανταγωνιστές της Bertrand με στόχο την ενσωμάτωση της κοινής ιδιοκτησίας. Σε αυτήν την περίπτωση, χρησιμοποιούν ένα μοντέλο Nested Logit για αεροπορικά ταξίδια ζήτησης. Τέλος, εισάγουν και εκτιμούν μια νέα ενιαία παράμετρο που σταθμίζει την ισχύ των κινήτρων για κοινή ιδιοκτησία έναντι της αξίας του υποαναλογικού ελέγχου, όπου η στάθμιση των προτιμήσεων των επενδυτών από τους διαχειριστές είναι ανάλογη με τις μετοχές τους με δικαίωμα ψήφου. Τελικά, δεν βρίσκουν καμία στατιστική υποστήριξη στην υπόθεση ότι η κοινή ιδιοκτησία αυξάνει τις τιμές.</p>	<p>μηδενικές επιπτώσεις της κοινής ιδιοκτησίας στις τιμές.</p>
32	<p>(27) Το δεύτερο, και πληρέστερο δομικό μοντέλο, είναι αυτό των Backus et al. (2020), όπου οι συγγραφείς εκτιμούν ένα διαρθρωτικό μοντέλο ζήτησης στην κατανάλωση δημητριακών στην αγορά έτοιμων προς κατανάλωση, ενσωματώνοντας τους συντελεστές στάθμισης κέρδους που συνεπάγεται η κοινή ιδιοκτησία. Οι συγγραφείς εκτιμούν μια εξαιρετικά ευέλικτη ζήτηση μοντέλων (τυχαίο μοντέλο logit συντελεστών) και δοκιμάζουν στατιστικά τη συμπεριφορά εναλλακτικών μοντέλων (τέλειος ανταγωνισμός, μεγιστοποίηση μόνο των ιδίων κερδών, μεγιστοποίηση κερδών από κοινού ιδιοκτησίας και συμπαιγνία) και καταλήγουν στο συμπέρασμα ότι το μοντέλο που ταιριάζει καλύτερα στη συμπεριφορά των επιχειρήσεων σε αυτόν τον κλάδο είναι μόνο η μεγιστοποίηση των ιδίων κερδών.</p>	<p>Τι σχέση έχει αυτό με τα στοιχεία των αεροπορικών εταιρειών ή του ελληνικού κλάδου κατασκευών;</p>
<p><b>1.5 ΕΝΑΛΛΑΚΤΙΚΕΣ ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΕΙΣ ΓΙΑ ΤΗ ΜΕΤΡΗΣΗ ΤΩΝ ΕΠΙΠΤΩΣΕΩΝ ΤΗΣ ΚΟΙΝΟΠΟΙΗΣΗΣ</b></p>		
33	<p>... υπάρχουν δύο πρόσφατες εργασίες που μελέτησαν τις συνέπειες της κοινής ιδιοκτησίας στη φαρμακευτική αγορά, όπου η είσοδος των γενόσημων προϊόντων είναι γεγονός πρωταρχικής σημασίας (λόγω των ανταγωνιστικών πιέσεων που ασκούν στα επώνυμα προϊόντα). Οι Newham et al. (2018) εκμεταλλεύονται την ασυνέχεια που δημιουργείται όταν λήγει ένα δίπλωμα ευρεσιτεχνίας (πατέντα) και μελετούν την είσοδο επιλογής ενός κατασκευαστή γενόσημων φαρμάκων ενάμιση χρόνο μετά την λήξης της</p>	<p>Αυτό είναι όντως πιο σχετικό, διότι στην υπάρχουσα περίπτωση η ανησυχία είναι ότι οι κατασκευαστικές εταιρείες δεν θα συμμετέχουν στην αγορά λόγω κοινής ιδιοκτησίας.</p>

	αποκλειστικότητας του. Το συμπέρασμά τους είναι ότι η κοινή ιδιοκτησία μεταξύ των γενόσημων φαρμάκων και των επώνυμων φαρμάκων εμποδίζει την είσοδο περισσότερων γενόσημων στην αγορά και οδηγεί σε 11 έως 13 % λιγότερα φάρμακα.	
34	(31) Τέλος, αξίζει να σημειωθεί μια άλλη ενδιαφέρουσα εργασία των Boller και Scott Morton (2020). Οι συγγραφείς εκμεταλλεύονται τη συμπερίληψη μιας μετοχής στη χρηματιστηριακή αγορά του δείκτη ως τυχαίο σοκ στην κοινή ιδιοκτησία και τη χρησιμοποιούν για να ελέγξουν τις επιπτώσεις της κοινής ιδιοκτησίας. Επειδή όμως η συμπερίληψη μιας μετοχής στον χρηματιστηριακό δείκτη δεν είναι τυχαίο γεγονός, οι συγγραφείς επικεντρώνονται στις αποδόσεις μετοχών εταιρειών του ίδιου κλάδου με την εταιρεία στον δείκτη S&P 500. Η ιδέα είναι ότι εάν η κοινή ιδιοκτησία μειώνει τον ανταγωνισμό, τότε θα πρέπει να αυξήσει τις τιμές των μετοχών των ανταγωνιστών. Τα αποτελέσματά της επιβεβαιώνουν ότι οι ανταγωνιστές της εταιρείας στο δείκτη έχουν θετικές σωρευτικές μη φυσιολογικές αποδόσεις μετά την προσθήκη της εταιρείας.	Έτσι, οι ανησυχίες σχετικά με τη χρήση του ΜΗΗΙ, οι οποίες δεν υπάρχουν στις παραπάνω 3 εργασίες, δεν φαίνεται να επηρεάζουν το συμπέρασμα της βιβλιογραφίας, ακόμη και με την παραδοχή του συγγραφέα.
<b>1.6 ΤΟ ΦΑΙΝΟΜΕΝΟ ΤΗΣ ΚΟΙΝΗΣ ΙΔΙΟΚΤΗΣΙΑΣ ΣΤΙΣ ΗΠΑ ΚΑΙ ΤΗΝ Ε.Ε</b>		
35	(32) Μέχρι σήμερα, η εμπειρική έρευνα σχετικά με τις ανταγωνιστικές επιπτώσεις της κοινής ιδιοκτησίας έχει επικεντρωθεί ουσιαστικά στις ΗΠΑ. Με βάση τα δεδομένα που παρέχονται από τους Backus et al. (2021) για μια τυπική εταιρεία στον χρηματιστηριακό δείκτη S&P 500, τα σταθμισμένα κέρδη έχουν τριπλασιαστεί από περίπου 0,2 τη δεκαετία του 1980 σε περίπου 0,7 στα τέλη της δεκαετίας του 2010. Αυτή η αυξανόμενη τάση υποδηλώνει ότι σήμερα ο βαθμός της κοινής ιδιοκτησίας είναι εξαιρετικά σημαντικός και διαδεδομένος στις ΗΠΑ.	... περισσότερες από τις μισές φόρμες 13F του Backus et al δεν έχουν αναλυθεί σωστά. Οι Amel-Zadeh et al. (2022) διόρθωσε αυτά τα σφάλματα.
36	(33) Από την άλλη πλευρά, όπως τονίζεται από τους Backus et al. (2021), εάν οι διοικήσεις των επιχειρήσεων εσωτερικευαν αυτά τα κίνητρα, θα αντιστάθμιζαν κάθε 1 \$ στα κέρδη άλλων εταιρειών του S&P 500 ως δικά τους κέρδη 0,70 \$. Μια τέτοια εσωτερίκευση των κινήτρων θα σήμαινε απλώς ότι μια αγορά με δέκα συμμετρικές επιχειρήσεις υπό κοινή ιδιοκτησία θα ήταν λιγότερο ανταγωνιστική από μια αγορά με δύο συμμετρικές εταιρείες που δεν έχουν κοινή ιδιοκτησία. Κανένας χρηματοοικονομικός	Ο συγγραφέας ισχυρίζεται λανθασμένα ομοφωνία για αυτό το θέμα. ... οι πιο επιφανείς οικονομολόγοι σε αυτή τη συζήτηση, ξεκινώντας από τον Rotermberg το 1984, έχουν πράγματι επισημάνει ότι τα αποτελέσματα της αγοράς θα προσεγγίσουν τη λύση του μονοπωλίου όταν πολλές επιχειρήσεις βρίσκονται υπό κοινή ιδιοκτησία.

	αναλυτής ή οικονομολόγος δεν πιστεύει ότι κάτι τέτοιο ισχύει στην πράξη.	
<b>1.7 ΕΝΔΙΑΜΕΣΑ ΠΟΡΙΣΜΑΤΑ</b>		
37	(40) Οι αρχικές εμπειρικές μελέτες, οι οποίες υποθέτουν ότι η αύξηση της κοινής ιδιοκτησίας οδηγεί σε αύξηση των τιμών, έχουν επικριθεί για την ύπαρξη πολλών θεωρητικών και οικονομετρικών σφαλμάτων, ενώ νεότερες μελέτες που διερευνούν το ίδιο ερώτημα με πιο κατάλληλες και στοχευμένες μεθόδους και εργαλεία δεν προσδιορίζουν καμία αιτιώδη σχέση μεταξύ της αύξησης του επιπέδου της κοινής ιδιοκτησίας και της αύξησης των τιμών.	Ελπίζω οι παραπάνω απαντήσεις μου να καταδείξουν γιατί οι ισχυρισμοί του συγγραφέα εδώ είναι λανθασμένοι και παραπλανητικοί, εκτός από το ότι αποτελούν απόσπαση της προσοχής από την υπό κρίση υπόθεση.
<b>2. ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ ΣΧΕΤΙΚΑ ΜΕ ΤΗΝ ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΗΣ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑΣ ΓΙΑ ΤΗ «ΚΟΙΝΗ ΙΔΙΟΚΤΗΣΙΑ» ΣΤΗΝ ΠΕΡΙΠΤΩΣΗ ΚΑΤΑΣΚΕΥΑΣΤΙΚΩΝ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ</b>		
38	(44) ... πιστεύω ότι αξίζει να διερευνηθεί πώς η από κοινού ιδιοκτησία θα μπορούσε ενδεχομένως να επηρεάσει τη διαχείριση εταιρειών σε έναν κλάδο (και επομένως να ευνοήσει δυνητικά ένα συμπαιγνακό αποτέλεσμα). (45) Με βάση τη βιβλιογραφία, υπάρχουν τέσσερα κανάλια μέσω των οποίων αυτό θα μπορούσε να συμβεί: (i) ψηφοφορία, (ii) φωνή, μέσω άμεσης επικοινωνίας με τη διοίκηση, (iii) τον τρόπο αποζημίωσης των γενικών διευθυντών, και (iv) παθητικότητα, δηλ. αποτυχία να ανταγωνισθεί επιθετικά. (46) Εξετάζοντας αυτά τα κανάλια ένα προς ένα σε σχέση με την περίπτωση της επένδυσης της REGGEBORGH (τώρα στο παρελθόν) στη ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ και στην ΕΛΛΑΚΤΩΡ, διαπιστώνω ότι κανένα από αυτά δεν έχει τεκμηριωθεί επαρκώς στις Γνώμες και στη σχετική Έκθεση Εμπειρογνομών.	Πώς τεκμηριώνετε το (iv); Φαίνεται δύσκολο να μην τεκμηριωθεί αυτό, λόγω της απουσίας και των άλλων τριών. Ποια είναι η θεωρία γιατί οι εταιρείες θα ανταγωνίζονται επιθετικά ακόμα κι αν είναι ενάντια στα συμφέροντα των επενδυτών τους; Η βιβλιογραφία δεν παρέχει καμία, και ο το ίδιο.
39	(47) Πρώτον, με βάση το μερίδιο των μετοχών που κατείχε η REGGEBORGH σε καμία περίπτωση δεν μπορούσε να καθορίσει μονομερώς τη λήψη της απόφασης, χωρίς τη συμπαιγνία άλλων μετόχων. Στην περίπτωση της ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ, αυτό προκύπτει και από την εξέλιξη/μεταβολή ανά περίοδο της μετοχής που κατείχε η REGGEBORGH την περίοδο 4/2018 – 3/2021, σε σχέση με τη συμμετοχή των υπολοίπων μετόχων στις γενικές συνελεύσεις της ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ. . Μετά την απόφαση της REGGEBORGH να αποεπενδυθεί από τη ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ, το ποσοστό συμμετοχής της έχει πλέον μειωθεί στο 3% (από 12,1% τον Μάρτιο του 2021). Στην περίπτωση της	Αναρωτιέται ο συγγραφέας εδώ αν η Reggeborgh ελέγχει τη ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ ή απλώς αν επηρεάζει την ΕΛΛΑΚΤΩΡ;

	ΕΛΛΑΚΤΩΡ, η αύξηση της μετοχής της REGGEBORGH ήταν ούτως ή άλλως σχετικά πρόσφατη και δεν είχε ασκηθεί το δικαίωμα για επιπλέον μετοχή 12,5%.	
40	(48) Δεύτερον, με βάση τα στοιχεία που αναφέρονται στην έκθεση, δεν φαίνεται πουθενά ότι η REGGEBORGH είχε τη δυνατότητα άμεσης επικοινωνίας με τη διοίκηση οποιασδήποτε από τις δύο εταιρείες ή ότι τις επηρέασε σχετικά με οποιαδήποτε στρατηγική απόφαση.	... δεν είναι απαραίτητο για μονομερείς επιπτώσεις
41	(50) Μια άλλη αξιοσημείωτη διαφορά είναι ότι όλες οι περιπτώσεις διοικήσεων που αφορούν τη διεθνή βιβλιογραφία για την από κοινού ιδιοκτησία αναφέρονται σε μια διοίκηση που είναι διακριτή και απαντά στους ιδιοκτήτες της εταιρείας. Με άλλα λόγια, όλη η διεθνής βιβλιογραφία αναφέρεται στον κλασικό διαχωρισμό ιδιοκτησίας-διαχείρισης και στο επακόλουθο πρόβλημα εντολέα-διαμεσολαβητή, όπου οι ιδιοκτήτες προσπαθούν να παρέχουν τα κατάλληλα κίνητρα στη διοίκηση προκειμένου αυτή να μεγιστοποιήσει (την καθαρή παρούσα) αξία της επιχείρησης και όχι κανέναν άλλο προσωπικό στόχο.	Οι θεωρίες που ανέφερε παραπάνω ο συγγραφέας υποθέτουν ρητά ότι οι εταιρείες ΔΕΝ μεγιστοποιούν το NPV της επιχείρησης, χωρίς πρόβλημα αντιπροσώπευσης - η θεωρία που δεν αναφέρει ο συγγραφέας (Anton et al. 2022) παρουσιάζει πρόβλημα αντιπροσώπευσης αλλά δεν αποκλείει αντιανταγωνιστικά αποτελέσματα. (Συγκεκριμένα, ο Anton et al. 2022 υποθέτει ότι οι επιχειρήσεις μεγιστοποιούν τη δική τους αξία, αλλά η κοινή ιδιοκτησία επηρεάζει το κόστος τους, οδηγώντας έτσι σε υψηλότερες τιμές.)
42	Ωστόσο, στην περίπτωση της ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ τέτοιος διαχωρισμός ιδιοκτησίας και διαχείρισης απλά δεν υφίσταται, καθώς ο Διευθύνων Σύμβουλος είναι και ένας από τους μεγαλύτερους μετόχους της εταιρείας.	Το να είσαι ένας από τους μεγαλύτερους μετόχους δεν αποκλείει την ύπαρξη προβλήματος αντιπροσώπευσης.
43	Ο κύριος στόχος του δεν μπορεί παρά να είναι η μεγιστοποίηση της αξίας της δικής του επιχείρησης και έτσι εδώ δεν έχουμε κανένα πρόβλημα κινήτρων, ούτε η μέθοδος αποζημίωσης θα μπορούσε να αλλάξει αυτά τα κίνητρα.	Η μεγιστοποίηση της αξίας της δικής του επιχείρησης θα περιλάμβανε λογικά μια ήπια ανταγωνιστική απάντηση σε έναν αντίπαλο που κατέχει μερίδιο στην εταιρεία. Το μοντέλο θα το δείξει αυτό.
44	(52) Σε κάθε περίπτωση, σε αυτή την περίπτωση λείπει η απαραίτητη προϋπόθεση για την εφαρμογή της βιβλιογραφίας της «κοινής ιδιοκτησίας». Σχεδόν όλη η βιβλιογραφία εξετάζει περιπτώσεις όπου οι ίδιοι επενδυτές είναι παρόντες σε όλες (ή σχεδόν σε όλες τις επιχειρήσεις του μεγέθους) ενός κλάδου.	Αυτό δεν είναι απαραίτητη προϋπόθεση. Το μοντέλο θα το δείξει αυτό.
45	.... Ωστόσο, στην υπό εξέταση περίπτωση, προφανώς αυτό δεν ισχύει.	Γιατί αυτό είναι «προφανές»; Παρήγαγε ο συγγραφέας πλήρη στοιχεία ιδιοκτησίας όλων των εταιρειών του κλάδου;
46	Δεν υπάρχουν λοιπόν οι συνήθεις συνθήκες που θα επέτρεπαν κατ' αρχήν τη μεταφορά του κύριου παραδείγματος της βιβλιογραφίας στον υπό	Δεν απαιτείται συνεργασία ή συμμετοχή άλλων για την κοινή ιδιοκτησία μεταξύ

	<p>εξέταση κλάδο στην Ελλάδα, δεδομένου ότι έχουμε έναν μόνο επενδυτή (REGGEBORGH) που αποκτά μειοψηφικά μερίδια μόνο σε δύο από τις 6 εταιρείες 7<sup>ης</sup> τάξης και αυτό ταυτόχρονα για ένα σχετικά μικρό χρονικό διάστημα), και χωρίς καν να υπολογίζονται οι είκοσι έξι εταιρείες της 6ης τάξης και οι δυνατότητές τους να διεκδικήσουν (ανεξάρτητα ή από κοινού) κατασκευαστικά έργα. Στην υπόθεση ότι η συμμετοχή πέτυχε να μειώσει τον ανταγωνισμό μεταξύ των δύο εταιρειών (υπόθεση που δεν τεκμηριώνεται στη συγκεκριμένη περίπτωση ούτε από θεωρητική ούτε από πρακτική άποψη), τίθεται ευθέως το ερώτημα πώς θα εξασφάλιζε τη «συμμετοχή» ή τη «συνεργασία» όλων των υπόλοιπων εταιρειών της 7ης κατηγορίας (ή/και των μεγαλύτερων εταιρειών του κλάδου γενικότερα), σε μια εποχή που ο κοινός επενδυτής (REGGEBORGH) δεν θα είχε εξορισμού στη διάθεσή του κανένα απολύτως κανάλι «πίεσης».</p>	<p>της πρώτης και της δεύτερης εταιρείας του κλάδου για μείωση του ανταγωνισμού.</p>
47	<p>(53) Επιπλέον, και υποθέτοντας ότι θα υπάρξουν διάλογοι "πίεσης" σε σχέση με περισσότερες από δύο εταιρείες του κλάδου, γνωρίζουμε πολύ καλά ότι όσο υπάρχουν κίνητρα για τη δημιουργία συμπαιγνίας, υπάρχουν επίσης κίνητρα για τη διακοπή. Οι Γνώμες και η έκθεση εμπειρογνομόνων δεν εξετάζουν, κανένα πρόσθετο λόγο για τον οποίο η δημιουργία και η διατήρηση της συμπαιγνίας θα ήταν πιο επιτυχημένη από ό,τι σε άλλες περιπτώσεις.</p>	<p>Πράγματι, ούτε η βιβλιογραφία ούτε το επιχείρημα του HCC στηρίζονται στη συμπαιγνία, η οποία κάνει αναφορά σε ελλείποντα στοιχεία για αυτό το επιχείρημα Strawman<sup>403</sup>.</p>
<b>3. ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ ΚΑΙ ΑΝΑΛΥΣΗ ΤΗΣ ΟΙΚΟΝΟΜΕΤΡΙΚΗΣ ΑΝΑΛΥΣΗΣ ΤΩΝ ΕΜΠΕΙΡΟΓΝΩΜΟΝΩΝ (ΤΜΗΜΑ VI.3 ΤΗΣ ΕΚΘΕΣΗΣ ΚΑΙ ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ 4)</b>		
48	<p>(56) Πρόκειται, με άλλα λόγια, για μια ντετερμινιστική (δηλαδή, δεδομένου ότι υπάρχει κοινή ιδιοκτησία, είναι αυτονόητο ότι ο ανταγωνισμός έχει επίσης μειωθεί) απόπειρα ποσοτικοποίησης του δυνητικού αποτελέσματος της κοινής ιδιοκτησίας που είναι γεμάτη λάθη και υπεραπλουστευμένες υποθέσεις. Ως εκ τούτου, δεν μπορεί να αποδείξει την έλλειψη συνθηκών αποτελεσματικού ανταγωνισμού στον κατασκευαστικό κλάδο, ούτε να αποτελέσει τη βάση για τη διαμόρφωση ή/και την υιοθέτηση οποιουδήποτε μέτρου παρέμβασης που αποσκοπεί</p>	<p>Γ.Δ.Α. : Τόσο η μελέτη Azar, όσο και τα περιγραφικά στατιστικά του δεύτερου ενημερωτικού σημειώματος, έδειξαν μείωση του ανταγωνισμού και των εκπτώσεων.</p>

<sup>403</sup> Το **επιχείρημα** ή **πλάνη του αχυρανθρώπου** (αγγλικά strawman fallacy) είναι μια λογική πλάνη, κατά το οποίο ένας συζητητής παρουσιάζει παραλλαγμένα το επιχείρημα του αντιπάλου του, ώστε να επιτεθεί στην παραλλαγμένη του εκδοχή, και όταν την καταρρίψει, να εισηγηθεί ότι κατέρριψε το αρχικό επιχείρημα του αντιπάλου.

	στη δημιουργία συνθηκών αποτελεσματικού ανταγωνισμού (ακόμα και με την υπόθεση ότι ήταν τεκμηριωμένα προβλήματα ανταγωνισμού σε αυτόν τον τομέα).	
49	(59) Κατ' αρχήν, αυτό το οικονομετρικό μοντέλο δεν είναι σωστό ως αναπαράσταση είτε της προσφοράς είτε της ζήτησης. Σχετίζει την έκπτωση που δόθηκε με τον αριθμό των συμμετεχουσών επιχειρήσεων, όταν είναι σαφές ότι και οι δύο αυτές ποσότητες είναι αποτέλεσμα της ισορροπίας της αγοράς. Επιπλέον, δεν χρησιμοποιεί κανενός είδους παράγοντα μόχλευσης (εργαλειακή μεταβλητή) για να διορθώσει αυτή την ενδογένεια. Επομένως, όποια επίδραση κι αν έχει, η αξιολόγησή του δεν μπορεί να ληφθεί σοβαρά υπόψη.	Ποιο θα ήταν το σωστό μοντέλο;
50	(60) Ωστόσο, ακόμη και αν παρακάμψουμε την ενδογενότητα των χρησιμοποιούμενων μεταβλητών, δεν είναι καθόλου προφανές γιατί σε μια αγορά με τόσο περιορισμένο αριθμό παραγόντων χρησιμοποιείται ένα στατικό μοντέλο ανταγωνισμού όταν κάθε κατασκευαστής έχει ξεχωριστή ικανότητα παραγωγής. Δηλαδή τόσο η συμμετοχή της σε συγκεκριμένη διαγωνιστική διαδικασία όσο και η ποσοστιαία έκπτωση που θα δώσει η κάθε εταιρεία είναι συνάρτηση, μεταξύ άλλων, των άλλων έργων που έχει αναλάβει και των διαθέσιμων παραγωγικών δυνατοτήτων της. Ωστόσο, τέτοιοι δυναμικοί μηχανισμοί απουσιάζουν εντελώς από την παραπάνω παλινδρόμηση, η οποία υποθέτει σιωπηρά ότι όλοι οι ανταγωνιστές είναι διαθέσιμοι σε κάθε έργο σε κάθε χρονική στιγμή. Με άλλα λόγια, ένα στατικό μοντέλο δεν μπορεί να χρησιμοποιηθεί όταν το υποκείμενο παιχνίδι έχει δυναμικά χαρακτηριστικά.	Είναι δύσκολο να αποδεχτεί κανείς ένα επιχείρημα ότι το μοντέλο δεν παρουσιάζει όλες τις πτυχές της πραγματικότητας, ενώ ο ειδικός δεν είναι σε θέση να παράγει ένα μοντέλο που θα αποτυπώνει αυτές τις πτυχές. Είναι μια κοινή στρατηγική να συλλαβίζουμε αμφιβολίες για τα επιστημονικά ευρήματα. Χρειάζεται μια θεωρία για να νικήσει μια θεωρία. Δεν υπάρχουν στοιχεία ή θεωρία που υποστηρίζει ο συγγραφέας ότι ένα δυναμικό μοντέλο θα έδειχνε άλλα αποτελέσματα. Η παρατήρηση και μόνο της παράλειψης ενός μέρους της πραγματικότητας δεν ισοδυναμεί με κριτική σε ένα μοντέλο. Πρέπει να αποδειχθεί ότι η παράλειψη έχει σημασία για το συμπέρασμα.
51	(61) Επιπλέον, ολόκληρο το μέρος της αξιολόγησης περιέχει μια βαθιά αντίφαση σε σχέση με την υπόλοιπη έκθεση. Ολόκληρη η οικονομετρική άσκηση βασίζεται στη χαμηλότερη δυνατή προσφορά, όταν στην υπόλοιπη έκθεση (αλλά και ευρέως σε σχετικά κανονιστικά κείμενα και έρευνες του κλάδου) αναγνωρίζεται ευρέως και με συνέπεια ότι οι "ασυνήθιστα χαμηλές προσφορές" είναι προβληματικές και τελικά επιβαρύνουν το συνολικό κόστος του έργου. Σε αυτήν την περίπτωση, λοιπόν, αυτές οι χαμηλότερες προσφορές γίνονται ο «οδηγός» και	- Υπάρχουν στοιχεία για καθυστερήσεις και υπερχρεώσεις; Αυτά τα προβλήματα αυξήθηκαν μετά την ίδρυση της κοινής ιδιοκτησίας; - Αυτά τα προβλήματα θα μπορούσαν να αυξηθούν για τους υπόλοιπους παίκτες, ΟΧΙ κοινής ιδιοκτησίας, επειδή αντιμετωπίζουν λιγότερο ανταγωνισμό από τους 2 κορυφαίους. - Υποστηρίζει ο συγγραφέας εδώ ότι ακόμη και αν υπήρχαν επιπτώσεις στην τιμή της κοινής ιδιοκτησίας, αυτό θα

	προσπαθούμε να τις μοντελοποιήσουμε, όταν στην πραγματικότητα της αγοράς γνωρίζουμε ότι μέρος τους είναι η πηγή πολλών άλλων προβλημάτων (όπως, καθυστερήσεις, υπερχρέωση κ.λπ. .) που επηρεάζουν αρνητικά τη λειτουργία καθώς και τον αποτελεσματικό ανταγωνισμό στον κλάδο.	πρέπει να αγνοηθεί από την ΕΑ και τα δικαστήρια; - Θα ήταν χρήσιμη η ανάλυση στοιχείων του ανταγωνισμού (από την Ε.Α.) που δεν αφορούν τιμές (ποιότητα/παράπονα, καθυστερήσεις, αποζημίωση εργαζομένων, συνθήκες εργασίας κ.λπ.).
52	(62) Προχωρώντας τώρα στο δεύτερο βήμα της ανάλυσης, οι εμπειρογνώμονες λαμβάνουν τις οικονομετρικές εκτιμήσεις και τις χρησιμοποιούν σε ένα άλλο δείγμα "960 διαγωνισμών δημοσίων έργων 6ης και 7ης τάξης για την περίοδο 2018-2020" , προκειμένου να εκτιμήσουν το συνολικό όφελος της εξάλειψης της κοινής περιουσίας. Το γιατί χρησιμοποιούν διαφορετικό δείγμα για τις οικονομετρικές εκτιμήσεις και διαφορετικό δείγμα για τους υπολογισμούς των παροχών δεν είναι καθόλου σαφές. Η έγκυρη επιστημονική μεθοδολογία υπαγορεύει ότι ο ερευνητής χρησιμοποιεί το ίδιο δείγμα για να εκτιμήσει και να υπολογίσει τον αντίκτυπο μιας αλλαγής.	Γ.Δ.Α: Το πρώτο δείγμα ήταν υποσύνολο του δευτέρου.
53	(63) Τέλος, ο υπολογισμός της εξάλειψης της κοινής ιδιοκτησίας είναι εγγενώς ντετερμινιστικός: δεδομένου ότι υπάρχει κοινή ιδιοκτησία είναι αυτονόητο ότι ο ανταγωνισμός έχει μειωθεί, γεγονός που δεν προκύπτει ούτε από τη διεθνή βιβλιογραφία (όπως απέδειξα παραπάνω), ούτε σίγουρα από κάθε είδους οικονομετρική ανάλυση με βάση στοιχεία από την Ελλάδα και τον κλάδο αυτό. Για να το θέσω διαφορετικά: εάν η Επιτροπή πιστεύει πραγματικά στις αρνητικές επιπτώσεις της από κοινού ιδιοκτησίας, αυτό οφείλεται στην πεποίθηση ότι η από κοινού ιδιοκτησία ασκεί αρνητική εξωτερικότητα και μειώνει (κάπως άοριστα) τον ανταγωνισμό. Ωστόσο, αν δεχθούμε αυτή την υπόθεση, τότε μπορούμε να συμπεράνουμε ότι η Επιτροπή δεν θα είχε κανένα απολύτως πρόβλημα με τη συγχώνευση της ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ και της ΕΛΛΑΚΤΩΡ.	Ο ανταγωνισμός μπορεί να μειωθεί με κοινή ιδιοκτησία και ταυτόχρονα μπορεί να μειωθεί περαιτέρω με συγχώνευση. Δεν υπάρχει λογική συνέχεια στο επιχείρημα των συγγραφέων εδώ.
54	Μια τέτοια συγχώνευση θα εσωτερικεύσει και θα εξαλείψει την αρνητική εξωτερικότητα, και παρόλο που θα είχαμε μικρότερο αριθμό ανταγωνιστών στην αγορά, αυτοί οι ανταγωνιστές θα ήταν «καθαροί» από τυχόν έμμεσους δεσμούς, επομένως θα ανταγωνίζονται πιο έντονα.	Ακόμα κι αν οι υπόλοιποι ανταγωνιστές ανταγωνίζονταν πιο έντονα (για λόγους που ο συγγραφέας δεν τεκμηριώνει εδώ), αυτό δεν σημαίνει ότι θα υπήρχε περισσότερος ανταγωνισμός στην αγορά.
<b>4. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ</b>		
55	65) Μια κριτική της παγκόσμιας βιβλιογραφίας ...	... και επιλεκτικά ελλιπής ανασκόπηση

56	<p>(66) Επιπλέον, εξετάζοντας όλα τα πιθανά κανάλια επιρροής στον ανταγωνισμό στην υπό εξέταση υπόθεση των κατασκευαστικών εταιρειών 7ης κατηγορίας, διαπιστώνω ότι κανένας από αυτούς δεν έχει τεκμηριωθεί επαρκώς στις Γνώμες και στη σχετική Έκθεση Εμπειρογνομώνων. Για το λόγο αυτό πιστεύω ότι –ακόμα και αν παραμερίσουμε το γεγονός ότι τα αποτελέσματα της συγκυριότητας δεν είναι καθόλου προφανή– η ύπαρξη ενός μόνο (μειοψηφικού) επενδυτή σε δύο (από τις έξι) επιχειρήσεις της κατηγορίας 7 είναι λογικά και πρακτικά αδύνατο να δημιουργήσει εμπόδια στην λειτουργία αποτελεσματικού ανταγωνισμού.</p>	<p>Το μοντέλο θα αποδείξει ότι αυτός ο ισχυρισμός είναι λάθος</p>
57	<p>(67) Η οικονομετρική ανάλυση της έκθεσης εμπειρογνομώνων είναι μια ντετερμινιστική (δηλαδή, δεδομένου ότι υπάρχει κοινή ιδιοκτησία, είναι αυτονόητο ότι μειώνεται ο ανταγωνισμός) προσπάθεια να ποσοτικοποιηθεί η πιθανή επίδραση της κοινής ιδιοκτησίας, η οποία ωστόσο είναι γεμάτη λάθη και υπεραπλουστευμένες υποθέσεις.</p>	<p>Ο.π.</p>

**Παράρτημα 8 - Δημοπρασίες με Κοινή Ιδιοκτησία - M. Schmalz<sup>404</sup> & J. Ortner<sup>405</sup>****Ελληνική μετάφραση**

24 Νοεμβρίου, 2022

**Περίληψη**

Το παρόν σημείωμα δείχνει ότι τα μικρά μερίδια κοινής ιδιοκτησίας μεταξύ υποψηφίων στους διαγωνισμούς του δημοσίου τομέα μπορεί να έχουν ποσοτικά μεγάλες επιπτώσεις στις εκπτώσεις. Η παραμετροποίηση του υποδείγματος στην υπάρχουσα αντιμονοπωλιακή νομοθεσία δείχνει πως μια θέσπιση ή μείωση στο κατώτατο όριο γνωστοποίησης κοινής ιδιοκτησίας είναι αναγκαία για τη διασφάλιση ανταγωνιστικών προσφορών.

**1. Εισαγωγή**

Υπάρχει μακρά ακαδημαϊκή βιβλιογραφία που δείχνει κάτω υπό ποιες προϋποθέσεις η κοινή ιδιοκτησία ανταγωνιστών ενός κλάδου της αγοράς, με ξένους για τον κλάδο επενδυτές, μειώνει τον ανταγωνισμό στην αγορά προϊόντος (Schmalz 2018, 2021). Ωστόσο, δεν είναι άμεσα ξεκάθαρο πως αυτά τα ευρήματα εφαρμόζονται σε διαγωνισμούς προμηθειών του δημοσίου/κρατικού τομέα. Δεδομένου ότι η ιδιοκτησιακή δομή συμμετεχόντων στις διαγωνιστικές διαδικασίες του δημοσίου/κρατικού τομέα παρουσιάζει συχνά κοινή ιδιοκτησία, δεδομένης της κλίμακας των κρατικών έργων και της πολιτικής σημασίας της ύπαρξης αποτελεσματικών και ανταγωνιστικών προσφορών, το ερώτημα φαίνεται σημαντικό κι επίκαιρο για να διευθετηθεί.

Το σημείωμα αυτό απαντά στο ποια αποτελέσματα να αναμένει κανείς ως προς τις προσφορές και ως προς τους διαγωνισμούς του δημοσίου τομέα όταν ο ελέγχων μέτοχος μιας εταιρείας κατέχει αμιγώς χρηματοοικονομικά ενδιαφέροντα σε έναν άλλον ανταγωνιστή. Το υπόδειγμα εξετάζει τρία σενάρια. Πρώτον, το παρόν ιδιοκτησιακό καθεστώς. Δεύτερον, το μέγιστο επίπεδο κοινής ιδιοκτησίας που επιτρέπεται κάτω από τους προτεινόμενους κανόνες γνωστοποίησης. Τρίτον, το μέγιστο επίπεδο κοινής ιδιοκτησίας υπό τους ισχύοντες κανόνες γνωστοποίησης.

**2. Υπόδειγμα**

Το υπόδειγμα ποσοτικοποιεί την επίδραση των εξολοκλήρου παθητικών εξαγορών μειοψηφίας από τον κυρίαρχο μέτοχο μιας εταιρείας σε μια άλλη εταιρεία, σε ένα διαγωνισμό προμήθειας του δημοσίου.

Ένας αγοραστής (το δημόσιο) διεξάγει μια δημοπρασία προμηθειών (διαγωνισμό) πρώτης τιμής με μέγιστη τιμή  $r = 1$ . Υποθέτουμε ότι υπάρχουν δύο συμμετέχοντες:  $i = 1, 2$ . Κάθε συμμετέχων  $i$  έχει κόστος προμήθειας  $c_i$ . Τα κόστη είναι δημοσίως γνωστά μεταξύ των συμμετεχόντων. Αυτή η υπόθεση παρακάμπτει την μεταξύ τους επικοινωνία. Χωρίς απώλεια γενικότητας, οι συμμετέχοντες είναι αριθμημένοι έτσι ώστε το κόστος να αυξάνεται με τον δείκτη τους  $i$ ,  $c_1 \leq c_2$ . Υποθέτοντας ότι  $s_i^j$  είναι το μερίδιο που ο κυρίαρχος μέτοχος της επιχείρησης  $j$  κατέχει στην επιχείρηση  $i$ , (δηλαδή  $s_1^2$  είναι το ποσοστό συμμετοχής που ο ελέγχων μέτοχος της επιχείρησης 2 κατέχει στην επιχείρηση 1) όποτε με την απουσία κοινής ιδιοκτησίας,  $s_i^j = 0$  for  $j \neq i$ . Δεν χρειάζεται ο ελέγχων μέτοχος της εταιρείας  $i$  να κατέχει το σύνολο των μετοχών της. Στην περίπτωση αυτή,  $s_i^i$  είναι το μερίδιο που ο ελέγχων μέτοχος

<sup>404</sup> Professor of Finance and Economics; Head of the Finance, Accounting, Management, and Economics Area; University of Oxford, Saod Business School. [martin.schmalz@sbs.ox.ac.uk](mailto:martin.schmalz@sbs.ox.ac.uk)

της  $i$  κατέχει στην εταιρεία  $i$ , όπου  $s_i^i \leq 1$ . Ας υποθέσουμε, προς το παρόν, ότι ο ελέγχων μέτοχος της εταιρείας  $i$  κατέχει τα δικαιώματα ταμειακών ροών της,  $s_i^i = 1$ .

Οι κανόνες της διαγωνιστικής διαδικασίας είναι οι ακόλουθοι. Κάθε συμμετέχων στη διαγωνιστική διαδικασία καταθέτει προσφορά  $b_i$ . Η χαμηλότερη προσφορά κερδίζει και στην ισοπαλία γίνεται τυχαία επιλογή.

Χωρίς κοινή ιδιοκτησία, κάθε ισορροπία σε μη κυρίαρχες στρατηγικές έχει νικήτρια προσφορά ίση με  $p_1 = c_2$ . Ο πλειοδότης 1 κερδίζει τη δημοπρασία με πιθανότητα 1 εάν  $c_1 < c_2$  κι είναι ισοπαλία εάν  $c_1 = c_2$ .

Με κοινή ιδιοκτησία, υπάρχει μια ισορροπία στις μη κυρίαρχες στρατηγικές στην οποία ο πλειοδότης 1 κερδίζει με τιμή:

$$p_1 = \min \left\{ 1, c_2 + \frac{s_1^2}{1-s_2^1-s_1^2} (c_2 - c_1) \right\}$$

Στην ειδική περίπτωση όπου ο ελέγχων μέτοχος της εταιρείας 2 κατέχει μερίδιο στην εταιρεία 1 αλλά ο ελέγχων μέτοχος της εταιρείας 1 δεν έχει χρηματοοικονομικά ενδιαφέροντα στην εταιρεία 2,  $s_2^1 = 0$

$$p_1 = \min \left\{ 1, \frac{c_2 - c_1 s_1^2}{1 - s_1^2} \right\}$$

Για μια ποιοτικότερη κατανόησης του ρόλου της κοινής ιδιοκτησίας στα αποτελέσματα των προσφορών, παρατηρώντας την παραπάνω εξίσωση, η προσφορά ισορροπίας του πιο αποτελεσματικού πλειοδότης, της εταιρείας 1, είναι μεγαλύτερη όταν ο ελέγχων μέτοχος της εταιρείας 2 κατέχει χρηματοοικονομικά μερίδια στην εταιρεία  $1 - p_1 > c_2$  όταν  $s_1^2 > 0$ . Στη περίπτωση που υπάρχει κοινή ιδιοκτησία, ο συμμετέχων 1 υποσκιάζει την προσφορά του και συμπεριφέρεται λιγότερο επιθετικά. Το συμπέρασμα είναι ότι η ύπαρξη κοινής ιδιοκτησίας αλλάζει τις αποδόσεις των μετόχων των εταιρειών από τη «νίκη» και την «ήττα» στη δημοπρασία. Οι μέτοχοι ενός συμμετέχοντα που χάνει το διαγωνισμό μπορούν ακόμα να έχουν θετικές αποδόσεις από το μερίδιό τους στους ανταγωνιστές. Επειδή ο συμμετέχων 2 δεν χρειάζεται να κερδίσει το διαγωνισμό για να βγάλει κέρδος, αυτό κάνει τη συμπεριφορά του λιγότερο επιθετική. Αφού ο συμμετέχων 2 είναι λιγότερο επιθετικός και ο συμμετέχων 1 θα νικήσει με λιγότερο επιθετική προσφορά. Αυτό κάνει τη νικήτρια προσφορά λιγότερο ανταγωνιστική, η αναθέτουσα αρχή (το δημόσιο) πληρώνει μεγαλύτερη τιμή και τα χρήματα των φορολογουμένων μεταφέρονται στους μετόχους των εταιρειών 1 και 2 σε σχέση με την περίπτωση της απουσίας κοινής ιδιοκτησίας.

Για να κατανοήσουμε πιο επίσημα το παραπάνω αποτέλεσμα της κοινής ιδιοκτησίας υποθέτουμε ότι ο συμμετέχων 1 καταθέτει την προτεινόμενη προσφορά ισορροπίας  $p_1$ . Εάν ο συμμετέχων 2 προσφέρει  $p_2 > p_1$ , ο συμμετέχων 1 κερδίζει τη δημοπρασία αλλά ο 2 βγάζει κέρδη από το μειωνητικό του μερίδιο στην προσφορά 1 αξίας  $s_1^2(p_1 - c_1)$ . Αντίθετα, εάν ο 2 οριακά χτυπήσει την προσφορά  $p_1$ , σημειώνει κέρδη  $(1 - s_2^1)(p_1 - c_2)$ . Ο συμμετέχων 2 δεν θέλει να χτυπήσει την  $p_1$  εάν και μόνο εάν τα κέρδη από το να χάσει το διαγωνισμό είναι μεγαλύτερα από το να την κερδίσει. Η συνθήκη αυτή είναι:

$$s_1^2(p_1 - c_1) \geq (1 - s_2^1)(p_1 - c_2) \Leftrightarrow p_1 \leq \frac{(1-s_2^1)c_2 - s_1^2 c_1}{1-s_2^1-s_1^2}$$

Άρα υπάρχει μια προσφορά ισορροπίας:

$$p_1 = \min \left\{ 1, c_2 + \frac{s_1^2}{1 - s_2^1 - s_1^2} (c_2 - c_1) \right\}$$

Άρα ένα καθαρά παθητικό μειωνητικό μερίδιο σε έναν ανταγωνιστή οδηγεί σε λιγότερο επιθετικές προσφορές ακόμα κι από τον συμμετέχοντα σε διαγωνιστικές διαδικασίες του οποίου οι μέτοχοι δεν κατέχουν μερίδια στους ανταγωνιστές.

## 2.1 Επέκταση σε μειωνητικό έλεγχο

Ας υποθέσουμε τώρα ότι ο ελέγχων μέτοχος της εταιρείας 2 κατέχει λιγότερο από 100% των μεριδίων της εταιρείας 2,  $s_2^2 \leq 1$ , αλλά ακόμα την ελέγχει. Χάριν συντομίας, οι μέτοχοι της εταιρείας 1 δεν έχουν μερίδια στον ανταγωνιστή,  $s_2^1 = 0$ . Τότε, οι μέτοχοι της εταιρείας 2 κερδίζουν σχετικά λιγότερα κερδίζοντας την δημοπρασία και παίρνουν σχετικά περισσότερα όταν η εταιρεία 2 χάνει το διαγωνισμό ενάντια στην 1, συγκριτικά με την περίπτωση της 100% ιδιοκτησίας. Επομένως, η υποσκίαση της προσφοράς γίνεται ακόμα πιο ακραία.

Η προσφορά ισορροπίας της εταιρείας 1 θα είναι:

$$p_1 = \min \left\{ 1, \frac{s_2^2 c_2 - c_1 s_1^2}{s_2^2 - s_1^2} \right\}$$

Συγκρίνοντας αυτή την εξίσωση με την περίπτωση της ολοκληρωτικής ιδιοκτησίας παραπάνω:

$$p_1 = \min \left\{ 1, c_2 + \frac{s_1^2}{1 - s_2^1 - s_1^2} (c_2 - c_1) \right\} = \min \left\{ 1, \frac{c_2 - c_1 s_1^2}{1 - s_1^2} \right\}$$

μπορεί να παρατηρήσει κανείς ότι μια μείωση στο  $s_2^2$  κάνει την υποσκίαση της προσφοράς από την εταιρεία 1 πιο ακραία, οδηγώντας σε υψηλότερες τιμές για την αναθέτουσα αρχή και μεταφορές πλούτου από τους φορολογουμένους στους συμμετέχοντες.

Η απόδειξη είναι παρόμοια με την προηγούμενη. Υποθέτοντας ξανά ότι ο συμμετέχων 1 καταθέτει την προτεινόμενη προσφορά ισορροπίας  $p_1$ , εάν ο συμμετέχων 2, καταθέσει  $p_2 > p_1$ , ο 1 κερδίζει το διαγωνισμό αλλά οι μέτοχοι της εταιρείας 2 εισπράττουν κέρδη από το μερίδιο μειοψηφίας της εταιρείας 2 στον συμμετέχοντα 1, αξίας  $s_1^2(p_1 - c_1)$ . Εάν ο πλειοδότης 2 χτυπήσει οριακά το  $p_1$ , εισπράττει κέρδη  $s_2^2(p_1 - c_2)$ . Ο συμμετέχων 2 δεν κερδίζει από το χτύπημα στον 1 όταν:

$$s_1^2(p_1 - c_1) \geq s_2^2(p_1 - c_2) \Leftrightarrow p_1 \leq \left( c_2 - \frac{s_1^2}{s_2^2} c_1 \right) \frac{s_2^2}{s_2^2 - s_1^2} = \frac{s_2^2 c_2 - s_1^2 c_1}{s_2^2 - s_1^2}.$$

Όπως φαίνεται, όσο μικρότερο το μερίδιο του ελέγχοντα μετόχου  $s_1^1$  στην εταιρεία 1 σε σχέση με το μερίδιό του  $s_2^1$  στην εταιρεία 2, τόσο μεγαλύτερο το ποσοτικό αποτέλεσμα του κοινού ιδιοκτησιακού μεριδίου του μετόχου στον ανταγωνιστή. Επομένως, ακόμα και τα μικρά μερίδια στους ανταγωνιστές μπορεί να έχουν μεγάλο αντίκτυπο στα αποτελέσματα των προσφορών. Το σχετικό μέγεθος των μεριδίων έχει σημασία.

Στην περίπτωση που ο ελέγχων μέτοχος μιας εταιρείας κατέχει ένα σχετικά μεγάλο μερίδιο στους ανταγωνιστές, μπορεί να υπάρξει ισορροπία τέτοια που ο ελέγχων μέτοχος μιας εταιρείας να προτιμάει να κερδίσει τη δημοπρασία η άλλη εταιρεία. Εάν υποθέσουμε ότι οι ελέγχοντες μέτοχοι της πιο αποτελεσματικής εταιρείας 1, είναι αυτοί που κατέχουν μερίδια στην λιγότερο αποτελεσματική εταιρεία 2, θα μπορούσε να είναι βέλτιστο για τους μετόχους της 1 να αφήσουν την εταιρεία 2 να κερδίσει τη δημοπρασία. Επομένως, η κοινή ιδιοκτησία στους δημοπρασίες προμηθειών μπορούν να δημιουργήσουν ακόμα και αναποτελεσματικές κατανομές εκτός από υψηλότερες τιμές.

Για να δούμε το παραπάνω πιο επίσημα, συνεχίζουμε να υποθέτουμε,  $c_1 \leq c_2$ . Υποθέτουμε ακόμα ότι  $s_2^1 \geq \frac{1-c_1}{1-c_2} s_1^1$ . Τότε υπάρχει ισορροπία στην οποία η λιγότερο αποτελεσματική εταιρεία 2 κερδίζει τη δημοπρασία με τιμή  $p_2 = r = 1$ . Ας υποθέσουμε ότι η εταιρεία 2 καταθέτει προσφορά  $p_2 = 1$ . Εάν η εταιρεία 1  $p_1 > 1$ , χάνει τη δημοπρασία και αποκομίζει αποδόσεις  $s_2^1(1 - c_2)$ . Εάν χτυπήσει την εταιρεία 2, τότε η 1 αποκομίζει αποδόσεις  $s_1^1(1 - c_1)$ . Το να χτυπήσει η εταιρεία 1 την 2 δεν είναι επικερδές όταν

$$s_2^1(1 - c_2) \geq s_1^1(1 - c_1),$$

το οποίο ισχύει εφόσον  $s_2^1 \geq \frac{1-c_1}{1-c_2} s_1^1$ . Επομένως, κάτω από αυτή τη συνθήκη, υπάρχει μια ισορροπία στην οποία η λιγότερο αποτελεσματική εταιρεία 2 κερδίζει τη δημοπρασία σε μια

τιμή ίση με τη μέγιστη τιμή της κυβέρνησης. Η οποία δεν αποκομίζει κανένα πλεόνασμα κι η αναποτελεσματική εταιρεία κερδίζει το διαγωνισμό.

## 2.2 Επέκταση σε $n$ πλειοδότες

Επιστρέφουμε στην περίπτωση όπου ο ελέγχον μέτοχος κατέχει το 100% της εταιρείας 1. Υποθέτουμε τώρα ότι υπάρχουν  $n > 2$  συμμετέχοντες στη διαγωνιστική διαδικασία. Υποθέτουμε ότι το χαμηλότερο κόστος είναι το  $c_1$ . Τότε, ώστε ο συμμετέχων  $j \neq 1$  να μην θέλει να χτυπήσει την τιμή χρειαζόμαστε:

$$p_1 \leq c_j + \frac{s_1^j}{1 - \sum_{k \neq j} s_2^k - s_1^j} (c_j - c_1)$$

## 3. Παραμετροποίηση

Σε αυτήν την ενότητα, παραμετροποιούμε το μοντέλο σε διάφορα σενάρια. Πρώτον, ορίζουμε τις παραμέτρους του υποδείγματος σύμφωνα με τις παρούσες ιδιοκτησιακές δομές, όπως αυτές είναι γνωστές. Υποθέτουμε ότι  $s_1^2 = 0.03$ ,  $s_2^2 = 0.3$ ,  $s_1^1 = 0.3$ ,  $s_2^1 = 0$ . Τότε σε μια διαγωνιστική διαδικασία στην οποία μόνο οι εταιρείες 1 και 2 διαγωνίζονται, θα υπάρχει ισορροπία τέτοια στην οποία η εταιρεία 1 κερδίζει τη δημοπρασία με τιμή:  $p_1 = c_2 + \frac{0.03}{0.3-0.03} (c_2 - c_1) \approx c_2 + \frac{1}{9} (c_2 - c_1)$ . Επομένως, το κόστος προμήθειας αυξάνει κατά  $\frac{1}{9} (c_2 - c_1)$  σε σχέση με την περίπτωση απουσίας κοινής ιδιοκτησίας.

Δεύτερον, σύμφωνα με τους προτεινόμενους κανόνες, ο 100% κυρίαρχος μέτοχος κάθε εταιρείας μπορεί να κατέχει ένα μερίδιο 5% σε όλους τους ανταγωνιστές. Εάν  $n = 8$ ,  $c_1 = 0$ ,  $s_i^j = 0.05$  for all  $j \neq i$ , τότε η τιμή μπορεί να είναι το πολύ  $p_1 = c_2 \left(1 + \frac{5}{60}\right) = c_2 * 1.083$ . Δηλαδή, ένα όλοι οι μέτοχοι εκμεταλλεύοντουσαν στο έπακρο τα προτεινόμενα, πιο περιοριστικά, όρια πριν καταστεί αναγκαία η αναφορά τους, οι τιμές θα ήταν πάνω από 8% υψηλότερες από την απουσία κοινής ιδιοκτησίας πριν καν οι αρχές ανταγωνισμού το αντιληφθούν.

Τρίτον, σύμφωνα με του υπάρχοντες κανόνες αναφοράς, μόνο αλλαγές στον έλεγχο πρέπει να γνωστοποιηθούν στην αρχή ανταγωνισμού. Αυτό θα επέτρεπε ιδιοκτησιακές δομές όπως,  $s_1^2 = 0.3$ ,  $s_2^2 = 0.25$ . Η τιμή της παρεχόμενης υπηρεσίας ή αγαθού θα ήταν  $p_1 = c_2 + \frac{0.25}{0.3-0.25} (c_2 - c_1)$ . Επομένως, το κόστος προμήθειας αυξάνεται κατά  $5(c_2 - c_1)$  σε σχέση με την απουσία κοινής ιδιοκτησίας. Για παράδειγμα εάν  $c_2 = 0.5$ ,  $c_1 = 0.4$  τότε  $p_1 = 1$ , η διπλή από το μεγαλύτερο κόστος προμήθειας, και η αναθέτουσα αρχή δεν θα έχει καθόλου πλεόνασμα.

Γενικότερα, η τιμή θα αυξηθεί σε  $p=1$  κάτω από τους υπάρχοντες κανόνες αναφοράς μόλις ο μέτοχος αρχίσει να εκμεταλλεύεται πλήρως τις πιθανότητες. Αυτό συμβαίνει διότι, καθώς τα μερίδια συμμετοχής των μετόχων στις διαφορετικές προσφορές έρχονται πιο κοντά ( $s_1^2 \rightarrow s_2^2$ ), γίνεται πιο πιθανό η βέλτιστη προφορά της πιο αποτελεσματικής εταιρείας να γίνει 1, επειδή διαιρώντας με  $s_2^2 - s_1^2$  αυξάνει τη σημασία του διαφορετικού κόστους στη συμπεριφορά υποβολής προσφορών. Φυσικά, μειωθητικά μερίδια των μετόχων της εταιρείας 1 στην εταιρεία 2 (και πιθανώς άλλων παικτών) θα είχαν συμμετρική επίδραση. Εν κατακλείδι, καθώς όλοι οι μέτοχοι κατέχουν παρόμοια μεγάλα μερίδια σε όλους τους συμμετέχοντες, ακόμα και εάν κανένα μερίδιο δεν υπερβαίνει το κατώτατο όριο αναφοράς (πχ. 5%) ή δεν συνεπάγεται αλλαγή ελέγχου, η αναθέτουσα αρχή δεν μπορεί να αναμένει να πληρώσει λιγότερο από  $p = 1$  για το συμβόλαιο με τον μειοδότη.

## 4. Προτάσεις Πολιτικής

Το παραπάνω υπόδειγμα δείχνει ότι ακόμα και μικρά μερίδια σε ανταγωνιστές του κλάδου μπορεί να δώσουν στους κοινούς ιδιοκτήτες των συμμετεχόντων κίνητρα ώστε να υποσκιάσουν σημαντικά τις προσφορές τους, οδηγώντας σίγουρα σε μεγαλύτερες τιμές προσφορών και πιθανότατα σε καταναμητικές αναποτελεσματικότητες.

Η θέσπιση μιας μέγιστης τιμής αναφοράς γύρω στο 5% μετοχικό κεφάλαιο κοινής ιδιοκτησίας, θα περιόριζε τις αντανταγωνιστικές επιπτώσεις της κοινής ιδιοκτησίας σε λιγότερο από 10% της διαφοράς μεταξύ του κόστους της πιο αποτελεσματικής εταιρείας με τη δεύτερη πιο αποτελεσματική, και θα επέβαλε αρκετά περιορισμένο κόστος (εάν υπάρχει) στις εταιρείες, χωρίς να επηρέαζε τις δραστηριότητες τους. Αντίθετα, η αγορά μπορεί να γίνει εντελώς μονοπωλιακή και χωρίς αλλαγή ελέγχου και κατά συνέπεια χωρίς ειδοποίηση των ανταγωνιστικών αρχών εάν οι υπάρχοντες κανόνες αναφοράς διατηρηθούν.

**Παράρτημα 9 – Auctions with Common Ownership - M. Schmalz & J. Ortner**

**Πρωτότυπο κείμενο**

## Auctions with Common Ownership

Martin Schmalz\*      Juan Ortner†

November 24, 2022

### Abstract

This note shows that small common ownership stakes between bidders in government procurement auctions can have quantitatively large effects on discounts. Calibrating the model to present-day antitrust notification rules suggests that a reduction in the reporting thresholds is necessary to safeguard a competitive bidding process going forward.

---

\*Professor of Finance and Economics; Head of the Finance, Accounting, Management, and Economics Area; University of Oxford, Saïd Business School. [martin.schmalz@sbs.ox.ac.uk](mailto:martin.schmalz@sbs.ox.ac.uk)

†Professor of Economics, Boston University. [jmortner@gmail.com](mailto:jmortner@gmail.com)

## 1 Introduction

There is a long-standing academic literature showing under which circumstances common ownership of industry rivals by industry outsiders lessens product market competition (Schmalz, 2018, 2021). However, it is not immediately obvious how the results from that literature would apply to government procurement auctions. Given that present-day ownership structures of bidders in government procurement auctions frequently feature common ownership, given the scale of government projects, and given the political importance of having an efficient and competitive bidding process, this question appears important and timely to address.

This note answers the question which effects to expect on bidding behavior and the outcome of government procurement auctions when one firm's controlling shareholder holds a purely financial interest in another bidder. The model is calibrated to three scenarios: first, the present-day ownership network; second, the maximum level of common ownership allowed under the proposed notification rules; third, the maximum level of common ownership under the presently applicable notification rules.

### RESULTS RESULTS

The next section provides the model. Section 3 provides the calibrations. Section 4 proposes new disclosure rules to minimize unmonitored lessening of competition in government procurement auctions.

## 2 Model

This model quantifies the impact of entirely passive minority stake acquisitions by one firm's dominating shareholder in another firm in a public-value procurement auction.

A buyer runs a first-price procurement auction with reserve price  $r = 1$ . To build intuition, assume there are two bidders:  $i = 1, 2$ . (An extension to  $n$  bidders is provided below.) Each bidder  $i$  has procurement cost  $c_i$ .<sup>1</sup> Costs are publicly observed among bidders; this obviates a role for communication. Without loss of generality, the bidders are indexed such that cost is increasing in  $i$ ;  $c_1 \leq c_2$ .<sup>2</sup> Let  $s_i^j$  be the share that the dominating shareholder of firm  $j$  holds in firm  $i$ . That

<sup>1</sup>These costs reflect not only direct costs but are also a metaphor for shadow capacity constraints in a dynamic context.

<sup>2</sup>The ranking of costs may be correlated with size. For example, the largest bidder may be the most cost-efficient

is,  $s_1^2$  is the share that firm 2's controlling shareholder holds in firm 1; in the absence of common ownership,  $s_i^j = 0$  for  $j \neq i$ . It need not be that firm  $i$ 's controlling shareholder holds the entirety of shares in firm  $i$ . In that case,  $s_i^i$  is the share that firm  $i$ 's controlling shareholder holds in firm  $i$ , whereas  $s_i^i$  may be smaller than 1. To build intuition in a simple model, assume for now that the controlling shareholder of firm  $i$  also holds the entirety of cash flow rights in firm  $i$ ,  $s_i^i = 1$ .

The rules of the auction are as follows. Each bidder submits a bid  $b_i$ . The lowest bid wins, and ties are broken randomly.

Without common ownership, any equilibrium in undominated strategies has the winning bid equal to  $p_1 = c_2$ . Bidder 1 wins the auction with probability 1 if  $c_1 < c_2$ , and there is a tie if  $c_1 = c_2$ .

With common ownership, there is an equilibrium in undominated strategies in which bidder 1 wins at price

$$p_1 = \min \left\{ 1, c_2 + \frac{s_1^2}{1 - s_2^1 - s_1^2} (c_2 - c_1) \right\} = \min \left\{ 1, \frac{c_2(1 - s_2^1) - c_1 s_1^2}{1 - s_2^1 - s_1^2} \right\}.$$

For the special case that firm 2's controlling shareholder holds a stake in firm 1, but firm 1's controlling shareholder has no financial interests in firm 2,

$$p_1 = \min \left\{ 1, c_2 + \frac{s_1^2}{1 - s_1^2} (c_2 - c_1) \right\} = \min \left\{ 1, \frac{c_2 - c_1 s_1^2}{1 - s_1^2} \right\}.$$

To develop a qualitative understanding of the role of common ownership on bidding outcomes, note that as per the above formula, the equilibrium bid by the most efficient bidder, firm 1, is higher when firm 2's controlling shareholders hold financial stakes in firm 1 –  $p_1 > c_2$  when  $s_1^2 > 0$ . That is, in case of common ownership, bidder 1 shades her bid and competes less aggressively for the contract. The intuition is that the presence of common ownership changes the payoffs to the firm's shareholders from 'winning' and 'losing' the auction. Shareholders of a bidder who loses the auction can still derive a positive payoff from their stake in the rival. Because bidder 2 need not win the auction to derive a benefit, this makes her bid less aggressively. With bidder 2 bidding less aggressively, bidder 1 will win with a less aggressive bid herself. This makes the winning bid be less competitive, the government pays a higher price, and taxpayer money gets transferred to shareholders of firm 1 and firm 2, compared to the textbook-competition case without common ownership because it faces the fewest capacity constraints, and perhaps has attained large size due to cost advantages.

ownership.

To understand more formally the common-ownership result claimed above, suppose bidder 1 bids the proposed equilibrium bid  $p_1$ . If bidder 2 bids  $p_2 > p_1$ , bidder 1 wins the auction, but bidder 2 obtains profits through its minority stake in bidder 1 worth  $s_1^2(p_1 - c_1)$ . If bidder 2 instead marginally undercuts  $p_1$ , she obtains profits  $(1 - s_2^1)(p_1 - c_2)$ . Bidder 2 does not want to undercut  $p_1$  if and only if she benefits more from 'losing' the auction than from winning it. The condition is

$$s_1^2(p_1 - c_1) \geq (1 - s_2^1)(p_1 - c_2) \iff p_1 \leq \frac{(1 - s_2^1)c_2 - s_1^2c_1}{1 - s_2^1 - s_1^2}.$$

Hence, there is an equilibrium with winning bid

$$p_1 = \min \left\{ 1, c_2 + \frac{s_1^2}{1 - s_2^1 - s_1^2}(c_2 - c_1) \right\}.$$

Hence, a purely passive minority stake in a rival leads to less aggressive bidding, also by the bidder whose shareholders do not hold stakes in rivals.

## 2.1 Extension to minority control

Suppose now that firm 2's controlling shareholder holds less than 100% of the shares of firm 2,  $s_2^2 \leq 1$ , but still controls it. For simplicity, firm 1's shareholders don't hold stakes in the rival. Then, firm 2's shareholders win relatively less by winning the auction, and gain relatively more when firm 2 loses the auction against firm 1, compared to the case of 100% ownership. Hence, the bid shading becomes more extreme.

Formally, the equilibrium bid by firm 1 will then be

$$p_1 = \min \left\{ 1, \frac{s_2^2c_2 - s_1^2c_1}{s_2^2 - s_1^2} \right\}.$$

Comparing this formula to the case with full ownership from above

$$p_1 = \min \left\{ 1, c_2 + \frac{s_1^2}{1 - s_1^2}(c_2 - c_1) \right\} = \min \left\{ 1, \frac{c_2 - c_1s_1^2}{1 - s_1^2} \right\}$$

one can see that a reduction in  $s_2^2$  can make the bid-shading by firm 1 more extreme, leading to even higher government purchase prices and wealth transfers from taxpayers to bidders.

The proof is similar to the above. Suppose again bidder 1 bids the proposed equilibrium bid  $p_1$ . If bidder 2 bids  $p_2 > p_1$ , bidder 1 wins the auction, but the shareholders of firm 2 obtain profits through firm 2's minority stake in bidder 1, which is worth  $s_1^2(p_1 - c_1)$ . If bidder 2 instead marginally undercuts  $p_1$ , she obtains profits  $s_2^2(p_1 - c_2)$ . Bidder 2 does not gain from undercutting when

$$s_1^2(p_1 - c_1) \geq s_2^2(p_1 - c_2)$$

$$c_2 - \frac{s_1^2}{s_2^2}c_1 \geq p_1 \left( \frac{s_2^2 - s_1^2}{s_2^2} \right)$$

$$\Leftrightarrow p_1 \leq \left( c_2 - \frac{s_1^2}{s_2^2}c_1 \right) \frac{s_2^2}{s_2^2 - s_1^2} = \frac{s_2^2 c_2 - s_1^2 c_1}{s_2^2 - s_1^2}.$$

As one can see, the smaller the controlling shareholders' share  $s_1^1$  in firm 1 relative to her share  $s_2^1$  in firm 2, the larger the quantitative effect of the shareholder's common-ownership stake in the rival. Therefore, even small stakes in rivals can have a large effect on bidding outcomes. The relative size of stakes matters.

In the case in which one firm's controlling shareholders hold a *relatively* large stake in a rival, there can even be an equilibrium in which one firm's controlling shareholder *prefer* the other firm to win the auction. Supposing now that it is the most efficient firm 1's controlling shareholders that hold stakes in the less efficient firm 2, it could then be optimal for firm 1's shareholders to let firm 2 win the auction. This would result in the less efficient firm to obtain the contract. Hence, common ownership in procurement auctions can also generate allocative inefficiencies in addition to higher prices.

To see this formally, continue to assume  $c_2 \geq c_1$ . Assume further that  $s_2^1 \geq s_1^1 \frac{1-c_1}{1-c_2}$ . Then, there exists an equilibrium in which the least efficient firm 2 wins the auction at price  $p_2 = r = 1$ . Indeed, suppose firm 2 bids  $p_2 = 1$ . If firm 1 bids  $p_1 > 1$ , it 'loses' the auction and obtains a payoff of  $s_2^1(1 - c_2)$ . If instead it undercuts firm 2, firm 1 obtains a profit of  $s_1^1(1 - c_1)$ . Undercutting is not profitable whenever

$$s_2^1(1 - c_2) \geq s_1^1(1 - c_1),$$

which holds since  $s_2^1 \geq s_1^1 \frac{1-c_1}{1-c_2}$ . Hence, under this condition, there is an equilibrium in which the less efficient firm 2 wins the auction at a price equal to the government's reserve price. The

government extracts no surplus, and the inefficient firm executes the contract.

## 2.2 Extension to $n$ bidders

We now return to the case in which the controlling shareholder owns 100% of firm 1. Suppose there are  $n > 2$  bidders. Suppose that  $c_1$  is the lowest cost. Then, for bidder  $j \neq 1$  not to be willing to undercut price  $p_1$ , we need

$$p_1 \leq c_j + \frac{s_1^j}{1 - \sum_{k \neq j} s_2^k - s_1^j} (c_j - c_1).$$

The intuition is similar to the above.

## 3 Calibration

In this section, we calibrate the model to various scenarios.

First, we calibrate the model to present-day ownership structures, as far as they are known. Suppose that  $s_1^2 = 0.03$  whereas  $s_2^2 = 0.3$ ; that is, the dominating shareholder of firm 2 holds a 3% stake in firm 1 while holding 30% in firm 2. Assume further that  $s_1^1 = 0.3$  and  $s_2^1 = 0$ . (Other investors own the rest of firms 1 and 2).

Then, in an auction in which only firms 1 and 2 compete, there would be an equilibrium in which firm 1 wins the auction at price  $p_1 = c_2 + \frac{0.03}{0.3-0.03} (c_2 - c_1) \approx c_2 + \frac{1}{9} (c_2 - c_1)$ . Hence, procurement costs increase by  $\frac{1}{9}(c_2 - c_1)$  relative to a setting without common ownership.

Second, under the proposed rules, each firm's 100% dominating shareholder could hold a 5% stake in all rivals. If  $n = 8$ ,  $c_1 = 0$  and  $s_i^j = 0.05$  for all  $i \neq j$ , then price can be as high as  $p_1 = c_2 \left(1 + \frac{5}{60}\right) \approx c_2 \times 1.083$ . That is, if all shareholders fully exploited the proposed, more restrictive, limits before reporting becomes necessary, prices would be more than 8% higher than the textbook outcome already before competition authorities would be notified.

Third, under present-day reporting rules, only changes of control have to be reported to the competition authority. This would permit ownership structures such as  $s_1^2 = 0.30$  and  $s_2^2 = 0.25$ . The price of the procured good or service would then be  $p_1 = c_2 + \frac{0.25}{0.3-0.25} (c_2 - c_1)$ . Hence, procurement costs increase by  $5(c_2 - c_1)$  relative to a setting without common ownership. For instance, if  $c_2 = 0.5$  and  $c_1 = 0.4$ , then  $p_1 = 1$  under this ownership structure: procurement prices

could be twice as large as the highest procurement costs, and the government extracts no surplus.

Note more generally that the price will increase to  $p = 1$  under the present reporting rule once shareholders begin to fully exploit the possibilities. This is because, as shareholders' stakes in different bidders becomes more similar ( $s_1^2 \rightarrow s_2^2$ ), it becomes ever more likely that the optimal bid of the most efficient firm becomes 1, because dividing by  $s_2^2 - s_1^2$  makes the importance of cost differences increase in the bidding behavior,  $p_1 = \min \left\{ 1, c_2 + \frac{s_1^2}{s_2^2 - s_1^2} (c_2 - c_1) \right\}$ . Of course, minor shareholdings of firm 1 shareholders in firm 2 (and possibly other players) would have a symmetric effect. In the limit, as all shareholders hold similarly large stakes in all bidders – even if none of the stakes exceeds the reporting threshold or implies a change of control – the government can expect to pay less than  $p = 1$  for the contract.

## 4 Policy Implications

The above model shows that even small stakes in industry rivals can give common owner competitors incentives to significantly shade their bids, certainly leading to higher procurement prices and possibly allocative inefficiencies.

Instituting a reporting threshold around 5% would limit anticompetitive effects of common ownership to less than 10% of the difference between the most and second-most efficient firm costs, and should impose pretty limited costs (if any) on firms, and should not affect their operations. By contrast, the market can become effectively fully monopolized without a change of control and hence without notification of competition authorities if the presently applicable reporting rules are retained.

## References

Schmalz, Martin C, "Common-ownership concentration and corporate conduct," *Annual Review of Financial Economics*, 2018, 10.

– , "Recent studies on common ownership, firm behavior, and market outcomes," *The Antitrust Bulletin*, 2021, 66 (1), 12-38.

Η απόφαση εκδόθηκε την 11η Ιανουαρίου 2023.

Η απόφαση αυτή να δημοσιευθεί στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως.

Ο Πρόεδρος

ΙΩΑΝΝΗΣ ΛΙΑΝΟΣ

---

Αριθμ. οικ. 59

Διαβιβάζεται η υπ' αρ. 805/2023 απόφαση της Επιτροπής Ανταγωνισμού για δημοσίευση στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως.

Αθήνα, 21 Μαρτίου 2025

Η Πρόεδρος

ΑΪΡΙΝ - ΕΒΕΛΥΝ - ΜΙΚΕΛΑ - ΜΑΙΡΗ ΣΑΡΠ



## ΕΘΝΙΚΟ ΤΥΠΟΓΡΑΦΕΙΟ

Το Εθνικό Τυπογραφείο αποτελεί δημόσια υπηρεσία υπαγόμενη στην Προεδρία της Κυβέρνησης και έχει την ευθύνη τόσο για τη σύνταξη, διαχείριση, εκτύπωση και κυκλοφορία των Φύλλων της Εφημερίδας της Κυβερνήσεως (ΦΕΚ), όσο και για την κάλυψη των εκτυπωτικών - εκδοτικών αναγκών του δημοσίου και του ευρύτερου δημόσιου τομέα (ν. 3469/2006/Α' 131 και π.δ. 29/2018/Α' 58).

### 1. ΦΥΛΛΟ ΤΗΣ ΕΦΗΜΕΡΙΔΑΣ ΤΗΣ ΚΥΒΕΡΝΗΣΕΩΣ (ΦΕΚ)

- Τα **ΦΕΚ σε ηλεκτρονική μορφή** διατίθενται δωρεάν στο **www.et.gr**, την επίσημη ιστοσελίδα του Εθνικού Τυπογραφείου. Όσα ΦΕΚ δεν έχουν ψηφιοποιηθεί και καταχωριστεί στην ανωτέρω ιστοσελίδα, ψηφιοποιούνται και αποστέλλονται επίσης δωρεάν με την υποβολή αιτήματος στην ηλεκτρονική διεύθυνση feksales@et.gr.
- Τα **ΦΕΚ σε έντυπη μορφή** διατίθενται σε μεμονωμένα φύλλα είτε απευθείας από το Τμήμα Πωλήσεων και Συνδρομητών, είτε ταχυδρομικά με την αποστολή αιτήματος παραγγελίας στην ηλεκτρονική διεύθυνση feksales@et.gr.
  - Το κόστος ενός ασπρόμαυρου ΦΕΚ από 1 έως 16 σελίδες είναι 1,00 €, αλλά για κάθε επιπλέον οκτασέλιδο (ή μέρος αυτού) προσαυξάνεται κατά 0,20 €. Το κόστος ενός έγχρωμου ΦΕΚ από 1 έως 16 σελίδες είναι 1,50 €, αλλά για κάθε επιπλέον οκτασέλιδο (ή μέρος αυτού) προσαυξάνεται κατά 0,30 €.
  - Το τεύχος Α.Σ.Ε.Π. διατίθεται δωρεάν.
  - Υπάρχει δυνατότητα ετήσιας συνδρομής οποιουδήποτε τεύχους σε έντυπη μορφή μέσω του Τμήματος Πωλήσεων και Συνδρομητών.

#### • Τρόποι αποστολής κειμένων προς δημοσίευση:

- A.** Αποστολή των εγγράφων προς δημοσίευση στο ΦΕΚ στην ηλεκτρονική διεύθυνση **https://eservices.et.gr**. Σχετικές εγκύκλιοι και οδηγίες στην ηλεκτρονική διεύθυνση του Εθνικού Τυπογραφείου (**www.et.gr**) στη διαδρομή **Ανακοινώσεις → Εγκύκλιοι**.
- B.** Κατ' εξαίρεση, όσοι πολίτες δεν διαθέτουν προηγμένη ψηφιακή υπογραφή μπορούν είτε να αποστέλλουν ταχυδρομικά, είτε να καταθέτουν με εκπρόσωπό τους κείμενα προς δημοσίευση εκτυπωμένα σε χαρτί στο Τμήμα Παραλαβής και Καταχώρισης Δημοσιευμάτων.

• Πληροφορίες, σχετικά με την αποστολή/κατάθεση εγγράφων προς δημοσίευση, την ημερήσια κυκλοφορία των Φ.Ε.Κ., με την πώληση των τευχών και με τους ισχύοντες τιμοκαταλόγους για όλες τις υπηρεσίες μας, περιλαμβάνονται στον ιστότοπο (**www.et.gr**). Επίσης μέσω του ιστότοπου δίδονται πληροφορίες σχετικά με την πορεία δημοσίευσης των εγγράφων, με βάση τον Κωδικό Αριθμό Δημοσιεύματος (ΚΑΔ). Πρόκειται για τον αριθμό που εκδίδει το Εθνικό Τυπογραφείο για όλα τα κείμενα που πληρούν τις προϋποθέσεις δημοσίευσης.

### 2. ΕΚΤΥΠΩΤΙΚΕΣ - ΕΚΔΟΤΙΚΕΣ ΑΝΑΓΚΕΣ ΤΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ

Το Εθνικό Τυπογραφείο ανταποκρινόμενο σε αιτήματα υπηρεσιών και φορέων του δημοσίου αναλαμβάνει να σχεδιάσει και να εκτυπώσει έντυπα, φυλλάδια, βιβλία, αφίσες, μπλοκ, μηχανογραφικά έντυπα, φακέλους για κάθε χρήση, κ.ά.

Επίσης σχεδιάζει ψηφιακές εκδόσεις, λογότυπα και παράγει οπτικοακουστικό υλικό.

Ταχυδρομική Διεύθυνση: **Καποδιστρίου 34, 10432 Αθήνα**

**ΤΗΛΕΦΩΝΙΚΟ ΚΕΝΤΡΟ: 210 5279000**

Ιστότοπος: **www.et.gr**

Πληροφορίες σχετικά με την λειτουργία του ιστότοπου: **helpdesk.et@et.gr**

Αποστολή εγγράφων προς δημοσίευση στο ΦΕΚ στην ηλεκτρονική διεύθυνση **https://eservices.et.gr**

#### **ΕΞΥΠΗΡΕΤΗΣΗ ΚΟΙΝΟΥ**

**Πωλήσεις - Συνδρομές:** (Ισόγειο, τηλ. 210 5279178 - 180)

**Πληροφορίες:** (Ισόγειο, Γραφείο 3 και τηλεφ. κέντρο 210 5279000)

**Παραλαβή Δημοσιευτέας Ύλης:** (Ισόγειο, τηλ. 210 5279167, 210 5279139)

**Ωράριο για το κοινό:** Δευτέρα έως και Παρασκευή: 8:00 - 13:30

