

«Περίληψη των θέσεων και προτάσεων που εκφράστηκαν στη Δημόσια Διαβούλευση της Επιτροπής Ανταγωνισμού ως προς τη μη ύπαρξη συνθηκών ανταγωνισμού στον Κλάδο των κατασκευών σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 11 του Ν. 3959/2011 όπως ισχύει»

I.1 ΕΙΣΑΓΩΓΗ

1. Η Ολομέλεια της Επιτροπής Ανταγωνισμού (εφεξής και «ΕΑ») αποφάσισε στις 08.01.2021 την εκκίνηση κανονιστικής παρέμβασης στον κλάδο των κατασκευών. Στις 07.04.2021 δημοσιεύτηκαν οι απόψεις της ΕΑ αναφορικά με την έλλειψη συνθηκών αποτελεσματικού ανταγωνισμού στην αγορά των κατασκευών (εφεξής και «Απόψεις»)¹.
2. Σε συνέχεια των Απόψεων, η ΕΑ κάλεσε κάθε ενδιαφερόμενο να συμμετάσχει στη δημόσια διαβούλευση από τις 08.04.2021 έως και την 14.05.2021².
3. Το παρόν κείμενο παρουσιάζει μία περίληψη των υποβληθεισών απόψεων³, 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.
4. Επισημαίνεται ότι οι απόψεις των συμμετεχόντων στη δημόσια διαβούλευση, οι οποίες παρατίθενται κατωτέρω σε περίληψη, δεν απηχούν τις θέσεις και τις απόψεις της ΕΑ.

I.2 ΥΠΟΒΛΗΘΕΣΕΣ ΑΠΟΨΕΙΣ

5. Στη δημόσια διαβούλευση συμμετείχαν συνολικά τρεις (3) συνδικαλιστικοί φορείς εταιρειών που δραστηριοποιούνται στο κατασκευαστικό κλάδο⁴, τρεις (3) κατασκευαστικές εταιρείες⁵, καθώς και τέσσερα (4) φυσικά πρόσωπα⁶, που σχετίζονται επαγγελματικά με τον

¹Βλ. Απόψεις Επιτροπής Ανταγωνισμού – Κανονιστική Παρέμβαση στον Κλάδο των κατασκευών: Δημόσια Διαβούλευση < <https://www.epant.gr/enimerosi/kanonistikiki-kataskeves.html> >.

² Η αρχικώς ταχθείσα προθεσμία έληγε στις 07.05.2021. Κατόπιν του υπ' αριθ. πρωτ. 3842/27.04.2021 της Εταιρείας 2, παρατάθηκε έως και 14.05.2021.

³ 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.

⁴ Βλ. τις υπ' αριθ. πρωτ. 3999/07.05.2021, 4270/17.05.2021, και 4166/12.05.2021, των Ενώσεων, 1)Ενωση 1, 2)Ενωση 2, και 3)Ενωση 3 αντίστοιχα.

⁵ Βλ. τις υπ' αριθ. πρωτ. 4268/17.05.2021, 4272/17.05.2021, και 4223/14.05.2021, των εταιρειών, 1)Εταιρεία 1, 2)Εταιρεία 2, και 3)Εταιρεία 3 αντίστοιχα. Οι δύο πρώτες απαντήσεις πρωτοκολήθηκαν την Δευτέρα 17.05.2021 άλλα είχαν αποσταλεί ηλεκτρονικά την Παρασκευή 14.05.2021.

⁶ 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.

κατασκευαστικό κλάδο. Τα εν λόγω μέρη παρέθεσαν τις θέσεις τους επί των Απόψεων. Οι συλλεχθείσες θέσεις των ανωτέρω παρατίθενται ακολούθως εν περιλήψει.

I.3 Η ΕΝΩΣΗ 1

I.3.1 Επί των συνθηκών ανταγωνισμού

6. Γενικά **επί των συνθηκών ανταγωνισμού** η Ένωση 1 επισημαίνει ότι οι εργοληπτικές επιχειρήσεις της 7ης τάξης κατέχουν τα σημαντικότερα μερίδα της αγοράς των δημοσίων έργων ενώ στην ανώτερη τάξη, το μεγαλύτερο μέρος της αγοράς (περί του 65%) το κατέχουν μόλις δύο εταιρείες (ΑΚΤΩΡ ΑΤΕ & ΤΕΡΝΑ ΑΤΕ). Στην πραγματικότητα, οι εταιρείες 7ης τάξης, που έχουν το 80% της αγοράς, δέχονται μόνο τον ανταγωνισμό από εταιρείες της ίδια τάξης και αυτός, όπως προ-εκτέθηκε κατά την άποψη της εν λόγω ένωσης, περιορίζεται μεταξύ δύο εταιρειών. Εάν, δε, προστεθεί και το μερίδιο της αγοράς, που αποσπούν οι 6ης τάξης εταιρείες, παρατηρείται ότι το μερίδιο της αγοράς που κατέχουν οι εταιρείες 6ης και 7ης τάξης φθάνει το ποσοστό του 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. 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 ζημιές. Αυτό αποδεικνύει ότι οι όμιλοι, οι οποίοι βασίστηκαν 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 αυξημένων χρηματοοικονομικών και τεχνικών κριτηρίων που θα τίθενται από τους «εισαγόμενους» κατασκευαστές με αποτέλεσμα τη 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*

**Μη εμπιστευτική έκδοση προς Διαβούλευση-Περίληψη Θέσεων/Προτάσεων
- Κανονιστική Παρέμβαση ΕΑ στις Κατασκευές**

ευνοούν τους λίγους και ισχυρούς οικονομικά, δεν επιτρέπουν στους μικρότερους να εξελιχθούν και εν τέλει αποδυναμώνουν τον κλάδο συνολικά.».

7. Προκειμένου να ενισχυθούν οι συνθήκες ανταγωνισμού στο κατασκευαστικό κλάδο η Ένωση προτείνει τα εξής:

1. **«Τη Θεσμοθέτηση διαδικασιών ελέγχου και αξιολόγησης των Αναθετουσών Αρχών και των Κυρίων των Έργων».** Η Ένωση θεωρεί απαραίτητη και επιτακτική την παρέμβαση της Πολιτείας και προτείνει την θέσπιση διαδικασίας ελέγχου των Αναθετουσών Αρχών, από την Ε.Α.Α.Δ.Η.Σ.Υ.
2. **«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.
3. **«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 (δηλ. τον 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 33Α στο ν.3433/2006»). Οι αυξημένες εγγυήσεις μειώνουν ευθέως τον ανταγωνισμό.
4. **«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.
5. **«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, 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.
6. **«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 προσμετράτε 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 συνακόλουθη με τη διάταξη της Κατασκευαστικής Κοινοπραξίας, η οποία επανήλθε με τον ν. 4782/2021 και κατά συνέπεια ευνοεί την δημιουργία συνθηκών αποτελεσματικού ανταγωνισμού.
7. **«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

**Μη εμπιστευτική έκδοση προς Διαβούλευση-Περίληψη Θέσεων/Προτάσεων
- Κανονιστική Παρέμβαση ΕΑ στις Κατασκευές**

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.

8. **«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 Ευρώ, 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 συν-εκδίκαση 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 συν-εκδίκαση των υποθέσεων είναι ζήτημα νομικού πολιτισμού.
9. **«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. Ευρώ, δημιουργώντας επιλεκτική μεταχείριση των εργοληπτικών επιχειρήσεων. Προβλέπεται 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. Ευρώ.
10. **«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

**Μη εμπιστευτική έκδοση προς Διαβούλευση-Περίληψη Θέσεων/Προτάσεων
- Κανονιστική Παρέμβαση ΕΑ στις Κατασκευές**

προτείνεται να επανέλθουν στο προηγούμενο επίπεδο και επιπλέον οι εργοληπτικές επιχειρήσεις να εγγραφούν στο νέο Μητρώο χωρίς υποβιβασμό τάξεως.

➤ 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.

1.3.2 Επί των ΣΔΙΤ και των Παραχωρήσεων

8. 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 τούτης, 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 ολοκλήρωσή τους και το πραγματικό όφελος για το δημόσιο. Η Ένωση 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.*»

9. Η συνεχώς αυξανόμενη τάση χρήσης των ΣΔΙΤ, κατά την Ένωση, 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.

10. Η Ένωση 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.

1.4 Η ΕΝΩΣΗ 2

11. Η Ένωση 2 εστιάζει την προσέγγισή της στις συνθήκες ανταγωνισμού που επικρατούν καθώς και στις τροποποιήσεις του νομικού πλαισίου που θεωρεί δόκιμες για τη καλύτερη λειτουργία του κλάδου.

1.4.1 Επί των συνθηκών ανταγωνισμού

12. Πιο συγκεκριμένα, 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 τη ενδεχόμενη σύμπραξη εργοληπτών σε στημένους διαγωνισμούς με προσυνηνομημένες προσφορές η Ένωση 2 διατυπώνει την άποψη ότι, με τους ηλεκτρονικούς διαγωνισμούς είναι πρακτικά αδύνατο να συμβεί διότι δεν γνωρίζουν οι ανταγωνίστριες εταιρείες ποιοι ενδιαφέρονται να δώσουν 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 την 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.

13. Για την περίπτωση της Ελλάδας η εν λόγω 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 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) 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 ΑΠΕ⁷ 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 δε και ο εργολήπτης αν επιμένει να δίνει 65 % έκπτωση δεν θα μπορεί να ζητάει απρόβλεπτες δαπάνες ή νέες τιμές ή οτιδήποτε άλλο. 5) Από τα ανωτέρω εννοείται ότι σε περίπτωση αποδοχής της προσφοράς και των παρατηρήσεων, θα εγκρίνεται και η νέα μορφή τους σαν νέα μελέτη κλπ. 6) Έτσι θα επιζήσουν μόνο οι σοβαροί. Το έργο θα τελειώνει στην ώρα του, θα υπάρχει ομαλότητα στην αγορά, σε συνδυασμό με τον αποκλειστικό τραπεζικό λογαριασμό του έργου, καθώς υποχρεωτικά όλοι οι προμηθευτές θα πληρώνονται αυτόματα από την τράπεζα με την πληρωμή του λογαριασμού, ο ανάδοχος θα ξέρει τι να κάνει και θα μειωθούν τα γραφειοκρατικά φαινόμενα.

1.4.2 Προτεινόμενες τροποποιήσεις του νομικού πλαισίου

14. Κατά την Ένωση 2 είναι απαιτούμενες οι εξής αλλαγές του νόμου:

⁷ Ανακεφαλαιωτικός Πίνακας Εργασιών.

*Μη εμπιστευτική έκδοση προς Διαβούλευση-Περίληψη Θέσεων/Προτάσεων
- Κανονιστική Παρέμβαση ΕΑ στις Κατασκευές*

1) ΑΡΘΡΟ 1 : ΟΡΙΣΜΟΙ- ΣΥΜΒΑΣΗΣ ΕΡΓΟΥ-ΠΡΟΜΗΘΕΙΑΣ

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 με δόσεις, με ή χωρίς δικαίωμα εξαγοράς, προϊόντων. Μια σύμβαση δημόσιας προμήθειας ενδέχεται να περιλαμβάνει, περιστασιακά, εργασίες τοποθέτησης και εγκατάστασης αποκλειστικά επί υπάρχουσας υποδομής και κατ' ουδένα λόγο δεν μπορεί να περιλαμβάνει οποιαδήποτε φύσεως μελέτη ή κατασκευή υποδομής». Ο όρος που νομοθετήθηκε επιτρέπει εργασίες υποδομής σε όλες τις προμήθειες, ήτοι δημοπρατείς δύο κλιματιστικά και σαν υποδομή κτίσεις και το σχολείο στο οποίο θα λειτουργήσουν. Η ανωτέρω διευκρίνιση είναι συμβατή με την κοινοτική οδηγία και αποκαθιστά το θολό τοπίο που υπάρχει σήμερα και γι' αυτό η Ένωση 2 προτείνει τη πλήρη αντικατάσταση του ορισμού της προμήθειας με τον παραπάνω ορισμό, για ομαλοποίηση της αγοράς.

2) ΑΡΘΡΟ 1- ΠΑΡΑΓΡΑΦΟΣ 44 : ΜΗ ΚΑΝΟΝΙΚΕΣ ΠΡΟΣΦΟΡΕΣ

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 ΚΑΤΑΛΛΗΛΗ ΠΡΟΣΦΟΡΑ: 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 χωματοουργικά 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) Άρθρο 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.

I.5 Η ΕΝΩΣΗ 3

15. Η Ένωση 3 εστιάζει τις προτάσεις της επί των ασυνήθιστα χαμηλών προσφορών καθώς και σε νομικά ζητήματα που σχετίζονται με τις διαγωνιστικές διαδικασίες.

I.5.1 Επί των ασυνήθιστα χαμηλών προσφορών

16. Σχετικά με τις Ασυνήθιστα Χαμηλές Προσφορές, η Ένωση 3 αναφέρει ότι έχει υποβάλει κοινή πρόταση με τον ΣΑΤΕ στον Υπουργό Υποδομών όπου αναφέρεται σε μεθοδολογία για τον προσδιορισμό των Ασυνήθιστα Χαμηλών Προσφορών (εφεξής και ΑΧΠ), η οποία αποτελεί τροποποίηση αντιστοιχών μεθόδων που χρησιμοποιούνται σε ευρωπαϊκό και παγκόσμιο επίπεδο. Συγκεκριμένα η Ένωση προτείνει:

- Για έργα άνω του ορίου της κοινοτικής οδηγίας να ζητείται αιτιολόγηση των Α.Χ.Π.- όπως προβλέπει η κοινοτική οδηγία.
- Για έργα κάτω του ορίου της κοινοτικής οδηγίας να αποκλείονται αυτόματα οι Α.Χ.Π.- δικαίωμα εθνικής νομοθεσίας.

17. 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 Ασυνήθιστα Χαμηλών Προσφορών (Α.Χ.Π.) 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.

1.5.2 Προτεινόμενες τροποποιήσεις του νομικού πλαισίου

18. 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:

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, 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 διαγωνιζόμενου το προσκομιζόμενο πτυχίο Μ.Ε.Ε.Π. Επιπλέον η Ένωση 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 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.

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

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 -*

**Μη εμπιστευτική έκδοση προς Διαβούλευση-Περίληψη Θέσεων/Προτάσεων
- Κανονιστική Παρέμβαση ΕΑ στις Κατασκευές**

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».

I.6 Η ΕΤΑΙΡΙΑ 1

20. Οι απόψεις της Εταιρείας 1, συνοψίζονται στις κατωτέρω υπο-ενότητες.

I.6.1 Επί των ασυνήθιστα χαμηλών προσφορών

21. Αναφορικά με το πρόβλημα των 'ασυνήθιστα χαμηλών προσφορών' (Άρθρο 32 Ν. 4782/2021) η Εταιρεία 1 διευκρινίζει ότι τίθεται 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 πιθανά 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.

I.6.2 Επί του ζητήματος της σύστασης κατασκευαστικών κοινοπραξιών

22. Σχετικά με τα ζητήματα υπεργολαβίας καθώς και της επαναφοράς της δυνατότητας σύστασης κατασκευαστικής κοινοπραξίας η Εταιρεία 1 διευκρινίζει ότι η εκάστοτε κοινοπραξία η οποία συγκροτείται, υπό τους όρους και τους περιορισμούς του νόμου, κατά τη διάρκεια της κατασκευής ενός έργου, από τον αρχικό ανάδοχο (είτε πρόκειται για μεμονωμένη επιχείρηση είτε για κοινοπραξία) και άλλες μεμονωμένες εργοληπτικές επιχειρήσεις (όχι κοινοπραξίες), που πληρούν τα κριτήρια των άρθρων 73 έως 76 ν. 4412/2016, τελεί υπό την έγκριση της Προϊσταμένης Αρχής του έργου, στην οποία γνωστοποιείται υποχρεωτικά. Παράλειψη

γνωστοποίησης επιφέρει ακυρότητα της συμφωνίας. Υπό τις παρούσες εξαιρετικά δυσμενείς από οικονομικής απόψεως συνθήκες, η επαναφορά του θεσμού της κατασκευαστικής κοινοπραξίας ως μέσου διεύρυνσης των κατασκευαστικών ικανοτήτων και μέσων του αναδόχου δημόσιας σύμβασης και αποφυγής των καθυστερήσεων στην εκτέλεση των εν λόγω συμβάσεων, θεωρείται επιβεβλημένη. Μέσω του θεσμού της κατασκευαστικής κοινοπραξίας παρέχεται η δυνατότητα εκτέλεσης έργων με την ενίσχυση σε χρηματοοικονομικά μέσα και επαγγελματική εμπειρία από εργοληπτικές επιχειρήσεις και μέσω αυτής της όσμωσης δυνατοτήτων εξασφαλίζεται η ασφαλής και ακριβόχρονη εκτέλεση του έργου. Ο σκοπός αυτός δεν είναι ασύμβατος προς το ενωσιακό δίκαιο. Η ανάθεση υπεργολαβίας, η οποία μπορεί να ευνοήσει την πρόσβαση των μικρομεσαίων επιχειρήσεων στις δημόσιες συμβάσεις, συμβάλλει στην επίτευξη του σκοπού αυτού (πρβλ. απόφαση της 5ης Απριλίου 2017, Borta, C-298/15, EU:C:2017:266, σκέψη 48 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

1.6.3 Επί των συνθηκών ανταγωνισμού

23. Η Εταιρεία 1 αναφέρεται επίσης 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.

24. Η εν λόγω Εταιρεία θεωρεί ότι είναι μη βάσιμο το επιχείρημα που διατυπώνεται με τις Απόψεις 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 τάξεως 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.

1.6.4 Επί των ΣΔΙΤ και των Παραχωρήσεων

25. 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, 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.

1.7 Η ΕΤΑΙΡΙΑ 2

26. Οι απόψεις της Εταιρείας 2, συνοψίζονται κατωτέρω ανά θεματική ενότητα.

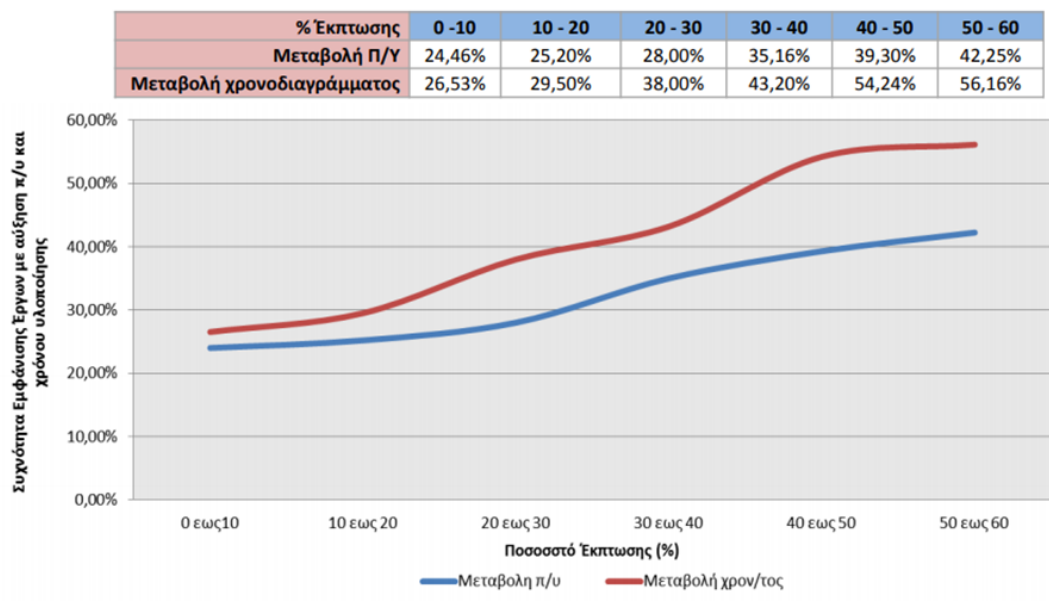
1.7.1 Επί των ασυνήθιστα χαμηλών προσφορών

27. Η Εταιρεία 2 σχετικά με το φαινόμενο των ασυνήθιστα χαμηλών προσφορών που υποβάλλονται στους διαγωνισμούς για την ανάθεση δημόσιων έργων, παρά το γεγονός ότι η ΕΑ ευλόγως αναγνωρίζει την κρισιμότητα της σχετικής στρέβλωσης,⁸ 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 αναφέρει ειδικότερα ότι οι διαγωνισμοί ανάληψης έργου, όπως υφίστανται, γίνονται για να υπάρξει ένας κατά το δυνατόν λιγότερο υποκειμενικός τρόπος επιλογής αναδόχου, χωρίς σε καμία περίπτωση να σημαίνει ότι η φθηνότερη προσφορά κατά τη φάση του διαγωνισμού είναι και η συμφερότερη. Το αντίθετο μάλιστα συμβαίνει συχνά. Οι συμβάσεις δημοσίων έργων εκ της κατάρτισής τους έχουν πολλές ιδιαιτερότητες και συνθετότητες. Αποτίμηση θα μπορούσε να γίνει

⁸ Βλ. ενδεικτικά Απόψεις, παρ. 71, 75, 85, 86, 90 καθώς και ενότητα VII (παρ. 228 – 245).

**Μη εμπιστευτική έκδοση προς Διαβούλευση-Περίληψη Θέσεων/Προτάσεων
- Κανονιστική Παρέμβαση ΕΑ στις Κατασκευές**

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/εγχειοβελτιωτικών των περιόδων 2000-2006 (Γ' ΚΠΣ) και 2017-2013 (ΕΣΠΑ) του ΣΤΕΑΤ που επιμελήθηκαν οι [...] (οικονομολόγος), [...] (Μηχανικός) και [...] (στατιστικός). Αφού μελέτησαν 706 έργα στην περίοδο 2006 - 2014 κατέληξαν, μεταξύ άλλων, στο συμπέρασμα ότι «[...] όσο αυξάνονται οι προσφερόμενες εκπτώσεις στη διαγωνιστική διαδικασία (με το % εκπτώσεων να μετατοπίζεται την εξεταζόμενη περίοδο διαχρονικά προς την κλίμακα εκπτώσεων από 30% έως 60%), τόσο περισσότερο και προσαυξάνονται (α) το κόστος των έργων και (β) ο χρόνος αποπεράτωσής τους». Το επόμενο διάγραμμα απεικονίζει γραφικά το εν λόγω συμπέρασμα.



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 διαδικασιών⁹ – 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, 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, δεν είναι σχετική, ούτε και καθοριστική εξ απόψεως πολιτικής η άνευ ετέρου αύξηση του αριθμού των προσφερόντων, με το επιχείρημα ότι η αύξηση του αριθμού των συμμετεχόντων αυξάνει το ποσοστό της προσφερόμενης έκπτωσης. Και για τον πρόσθετο λόγο, ότι η επιλογή ανεπαρκούς αναδόχου (τεχνικά ή οικονομικά) για την υλοποίηση ενός έργου, οδηγεί τελικά σε ακριβότερο τελικό παραδοτέο, ανεξάρτητα του ποσοστού της προσφερόμενης έκπτωσης κατά τη φάση του

⁹«[...] 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».

διαγωνισμού. Η Εταιρεία τέλος εκτιμά ότι οι πρόσφατες νομοθετικές ρυθμίσεις για την αποτελεσματικότερη αντιμετώπιση του φαινομένου των ασυνήθιστα χαμηλών προσφορών κινούνται προς τη σωστή κατεύθυνση.

I.7.2 Επί του ζητήματος της σύστασης κατασκευαστικών κοινοπραξιών

28. 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 των έργων σε προσφέροντες ασυνήθιστα χαμηλών προσφορών, 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).

I.7.3 Επί των συνθηκών ανταγωνισμού

29. Κατά την Εταιρεία 2, η διαπίστωση στην παρ.16 των Απόψεων, ότι *«συνέπεια των ανωτέρω ο κλάδος των κατασκευών σήμερα έχει συρρικνωθεί και το επίπεδο συγκέντρωσης στην αγορά έχει αυξηθεί ιδίως όσον αφορά της μεγάλες επιχειρήσεις (εργοληπτικές επιχειρήσεις 6ης και 7ης τάξης) ...»*, είναι αφενός αυθαίρετη, και αφετέρου έρχεται σε αντίθεση με την διαπίστωση στην παρ.234 των Απόψεων όπου ορθώς κατά την Εταιρεία, επισημαίνεται ότι *«η σημαντική οικονομική κρίση του κλάδου την τελευταία δεκαετία ενέτεινε το πρόβλημα με την κατασκευαστική δυνατότητα του κλάδου να είναι πολύ μεγαλύτερη από την διατιθέμενη “πίτα”»*. Ειδικότερα η Εταιρεία επιχειρηματολογεί αναφέροντας ότι μικρότερος αριθμός τεχνικών εταιρειών 7ης τάξης δεν σημαίνει μεγαλύτερη συγκέντρωση σε σχέση με το παρελθόν, ούτε και μεγαλύτερη συγκέντρωση σε σχέση με αυτή που παρατηρείται σε άλλες Ευρωπαϊκές χώρες. Ο μικρότερος αριθμός είναι¹⁰ 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.

30. Επίσης η Εταιρεία 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 άποψη 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

¹⁰ Βλ. παρ. 111 και 112 των Απόψεων.

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.

I.7.4 Επί των ΣΔΙΤ και των Παραχωρήσεων

31. Κατά τη 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 δηmosίου. 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 δημόσιων 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 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).

32. 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 είναι το παράδειγμα του εκτιμώμενου κόστους του Ε-65 (αυτοκινητόδρομος Κεντρικής Ελλάδας) που μνημονεύεται τόσο στον πίνακα 3 της παρ. 272 όσο και στην παρ. 275. Επισημαίνεται ότι το πραγματικό κόστος είναι πολύ χαμηλότερο, όπως άλλωστε προκύπτει και με βάση τεκμηριωμένα στοιχεία που υπέβαλαν οι ελληνικές αρχές στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή στο πλαίσιο εξέτασης της υπόθεσης κρατικών ενισχύσεων για τον ίδιο αυτοκινητόδρομο. Ειδικότερα, ο αυτοκινητόδρομος Ε-65 είναι ένας νέος αυτοκινητόδρομος (σε ορεινή περιοχή – ορεινή οδοποιία) με μήκος νέου αυτοκινητοδρόμου 181,5 χλμ, με 17 χλμ πρόσθετης οδοποιίας (ισοδύναμος αυτοκινητόδρομος 9 χλμ) και 57 χλμ αναβάθμιση υπάρχοντος αυτοκινητοδρόμου. Το συμβατικό τίμημα είναι 1.361, εκ. € για την νέα ορεινή οδοποιία και 43,5 εκ. € για την αναβάθμιση των 57 χλμ του υπάρχοντος αυτοκινητοδρόμου. Άρα το συνολικό συμβατικό κατασκευαστικό κόστος κατασκευής ανέρχεται σε 1.405 εκ. €/247,5

**Μη εμπιστευτική έκδοση προς Διαβούλευση-Περίληψη Θέσεων/Προτάσεων
- Κανονιστική Παρέμβαση ΕΑ στις Κατασκευές**

χλμ = 5,67 εκ. €/χλμ, και όχι 20,3 εκ. €/χλμ που εμφανίζεται στις προαναφερθείσες παραγράφους. Σε κάθε περίπτωση, το συνολικό κόστος για τον Ε-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 Ε-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 express way σε 6,2 εκ. €/χλμ (και μάλιστα για μη ορεινή οδοποιία). Προς επίρρωση του εύλογου του κόστους του αυτοκινητοδρόμου Ε-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 Ε-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 προαναφερθέντα¹¹.

33. 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 ευνοϊκότερους συμβατικούς όρους, εάν είχαν αξιολογηθεί τουλάχιστον δύο προσφέροντες». Και αυτό, διότι οι συμβατικοί όροι έχουν προκαθορισθεί από τα συμβατικά τεύχη, πριν από το στάδιο υποβολής της οικονομικής προσφοράς, είτε μονομερώς από την υπηρεσία και ως εκ τούτου προσχωρούν οι προσφέροντες, είτε μέσα από ανταγωνιστικό διάλογο ή διαβούλευση που έχει προηγηθεί και έχει οδηγήσει στην οριστικοποίηση των συμβατικών τευχών, όπου στο διάλογο/διαβούλευση αυτή έχουν συμμετάσχει πλείονες φορείς. Σε κάθε περίπτωση, ο προσφέρων κατά το χρόνο υποβολής της προσφοράς δεν γνωρίζει πόσοι τελικώς υποβάλλουν προσφορά και θα αξιολογηθούν, και συνεπώς προσφέρει την βέλτιστη δυνατή κατά την εκτίμησή του προσφορά, στα πλαίσια του επιμελούς επιχειρείν και σύμφωνα με τις απαιτήσεις των συμβατικών τευχών, ανεξαρτήτως του πόσοι τελικώς θα αξιολογηθούν. Η Εταιρεία 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.

1.7.5 Προτεινόμενες τροποποιήσεις του νομικού πλαισίου

34. Περί της «ανάληψης δημοσίων συμβάσεων – ρυθμίσεις «ανεκτέλεστου», η Εταιρεία 2 αναφέρει ότι σύμφωνα με την παρ.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

¹¹ 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 Ε-65, όπου το κατασκευαστικό κόστος στην δυσμενέστερη περιοχή (περιοχή της Πίνδου, ορεινή οδοποιία) υπολογίστηκε σε 6,6m€/km.

**Μη εμπιστευτική έκδοση προς Διαβούλευση-Περίληψη Θέσεων/Προτάσεων
- Κανονιστική Παρέμβαση ΕΑ στις Κατασκευές**

«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.3669/2008.¹² Κατά την εκτίμησή της Εταιρείας, 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, ανακόλουθη και ασύμβατη με τις προβλέψεις του άρθρου 76 του ν. 4412/2016 περί της δυνατότητας συμμετοχής ημεδαπών οικονομικών φορέων σε διαγωνισμούς κατασκευής δημοσίων έργων, ανεξαρτήτως της εγγραφής τους σε συγκεκριμένη τάξη του ΜΕΕΠ (και εφεξής στο ΜΗ.ΕΕ.Δ.Ε.). Σύμφωνα με τις εν λόγω προβλέψεις, όπως αυτές έχουν ήδη ερμηνευθεί στις αποφάσεις της Αρχής Εξέτασης Προδικαστικών Προσφυγών (ΑΕΠΠ) και στη νομολογία των αρμόδιων δικαστηρίων, η εγγραφή ημεδαπής εργοληπτικής επιχείρησης σε ορισμένη τάξη δεν είναι πλέον απαραίτητη προϋπόθεση για να συμμετάσχει η εν λόγω επιχείρηση στον διαγωνισμό, αλλά αρκεί για τη συμμετοχή του σε αυτόν:

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

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

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

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

¹²Σύμφωνα με τις αντίστοιχες αυτές διατάξεις του άρθρου 20 του ν.3669/2008, κάθε εργοληπτική επιχείρηση εγγεγραμμένη στο Μ.Ε.ΕΠ. 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 δημόσιου 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.

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.

1.7.6 Επί του ζητήματος της κοινής ιδιοκτησίας

35. 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 από-επένδυσης 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 [...]*»).[...].¹³

36. Για την πληρέστερη κατανόηση, ανάλυση και σχολιασμό των Απόψεων της ΕΑ αναφορικά με την θεωρία της κοινής ιδιοκτησίας, καθώς και της έκθεσης των εμπειρογνομόνων της για την πιθανολογούμενη επίπτωση της επίμαχης μειοψηφικής κοινής συμμετοχής της Reggeborgh, η Εταιρεία 2 απευθύνθηκε σε ανεξάρτητο εμπειρογνώμονα, [...], τον οποίο κάλεσε να εκφράσει την επιστημονική του άποψη επί των ακόλουθων τριών (3) ζητημάτων:

- (α) τη σύγχρονη βιβλιογραφία που αναφέρεται στα θέματα «κοινής ιδιοκτησίας»,
- (β) την υπαγωγή των 7ης τάξης κατασκευαστικών εταιρειών στην Ελλάδα στο πλαίσιο της «κοινής ιδιοκτησίας», και
- (γ) της οικονομικής και οικονομετρικής έκθεσης των εμπειρογνομόνων (τμήμα VI.3 και παράρτημα 4 των Απόψεων).

37. Τα σχόλια και οι διαπιστώσεις του εμπειρογνώμονα αποτυπώνονται αναλυτικά σε συνημμένη Οικονομική Έκθεση στις απόψεις επί της διαβούλευσης της Εταιρείας 2. Ακολούθως παρατίθεται σύνοψη των απαντήσεων του εμπειρογνώμονα [...] στα θέματα που τέθηκαν υπόψη του:

38. 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*

¹³Βλ. 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).

**Μη εμπιστευτική έκδοση προς Διαβούλευση-Περίληψη Θέσεων/Προτάσεων
- Κανονιστική Παρέμβαση ΕΑ στις Κατασκευές**

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.[...]

39. 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.[...]

40. Επί του τρίτου ερωτήματος: «[...] Η οικονομετρική ανάλυση της έκθεσης των εμπειρογνομόνων είναι μία ντετερμινιστική (δηλ. αφού υπάρχει κοινή ιδιοκτησία, είναι και αυταπόδεικτο ότι έχει μειωθεί ο ανταγωνισμός) προσπάθεια ποσοτικοποίησης του δυνητικού αποτελέσματος της κοινής ιδιοκτησίας, η οποία ωστόσο βρίθει λαθών και υπεραπλουστευμένων υποθέσεων. Ως εκ τούτου, δεν μπορεί να στοιχειοθετήσει την έλλειψη συνθηκών αποτελεσματικού ανταγωνισμού στον κλάδο των κατασκευών, ούτε και να αποτελέσει τη βάση για τη διαμόρφωση ή/και λήψη οποιοδήποτε παρεμβατικού μέτρου που αποσκοπεί στην δημιουργία συνθηκών αποτελεσματικού ανταγωνισμού (ακόμη και υπό την υπόθεση ότι είχαν τεκμηριωθεί επαρκώς τυχόν προβλήματα ανταγωνισμού στην κλάδο αυτό).[...]

41. 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.

I.8 Η ΕΤΑΙΡΙΑ 3

42. Οι απόψεις της Εταιρείας 3, συνοψίζονται κατωτέρω ανά θεματική ενότητα.

I.8.1 Επί των ασυνήθιστα χαμηλών προσφορών

43. 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 5^α, 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 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.

44. Ωστόσο σύμφωνα με την εν λόγω Εταιρεία, 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 υποθεθεί 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 εκτιμά ότι η επίμαχη ρύθμιση δεν προκαλεί κίνδυνο ανεπιθύμητης αποκάλυψης εμπορικά ευαίσθητων πληροφοριών.

1.8.2 Επί του ζητήματος της σύστασης κατασκευαστικών κοινοπραξιών

45. 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 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 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. Επί αυτού του ζητήματος η Εταιρεία 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.

46. Τέλος, αναφορικά με τις νέες διατάξεις του άρθρου 165 του ν. 4412/2016 ως προς τις υπεργολαβίες κατά την Εταιρεία, 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.

1.8.3 Επί του νομικού πλαισίου

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

48. Κατά την Εταιρεία 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 «δύνανται» (και όχι υποχρεούται) κάθε αναθέτουσα αρχή να λαμβάνει υπόψη κατά τις διαδικασίες σύναψης δημόσιας σύμβασης έργου. Συνάγεται, έτσι, ότι τα καθοριζόμενα από τον Υπουργό κριτήρια δεν θα είναι όλα υποχρεωτικά, αλλά η αναθέτουσα αρχή θα έχει ευχέρεια επιλογής μεταξύ των κριτηρίων αυτών, εκτός όσων θα προβλεφθούν ως υποχρεωτικά. Τούτο επιβεβαιώνεται και από την πρόβλεψη ότι η αναθέτουσα αρχή μπορεί, με αιτιολογημένη απόφασή της, να αποκλίνει από τα μη υποχρεωτικά κριτήρια της Υπουργικής Απόφασης, έπειτα από γνώμη του Τεχνικού Συμβουλίου Κατασκευών της Γενικής Γραμματείας Υποδομών. 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.

1.8.4 Επί των ΣΔΙΤ και των Παραχωρήσεων

Ως προς τις ΣΔΙΤ και τις Παραχωρήσεις η Εταιρεία 3 αναφέρει ότι, σύμφωνα με τις υπό κρίση Απόψεις, η ΕΑ, με αφετηρία την υπ' αρ. 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, η ανωτέρω θέση της ΕΑ κινείται σε αντίθετη τροχιά με την κρατούσα τάση και πρακτική σε παγκόσμιο επίπεδο. Τα πολλαπλά και πολύπλευρα οφέλη της επιλογής των συμβάσεων παραχώρησης και των ΣΔΙΤ έχουν επισημανθεί επανειλημμένα τόσο από την επιστημονική βιβλιογραφία, όσο και από διεθνείς φορείς εγνωσμένου κύρους (όπως η Παγκόσμια Τράπεζα, ο Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή κ.α.) και έχουν επιβεβαιωθεί στην πράξη. Στα εν λόγω οφέλη συμπεριλαμβάνονται, μεταξύ άλλων, η μεγαλύτερη ταχύτητα και ευελιξία κατά την υλοποίηση του έργου, η ενίσχυση της αποτελεσματικότητας μέσω εναλλακτικών πηγών χρηματοδότησης από ιδιωτικούς πόρους και μέσω επιμερισμού των επιχειρηματικών κινδύνων μεταξύ του δημόσιου και ιδιωτικού τομέα, η αυξημένη ποιότητα, συνέπεια και συνέχεια τόσο κατά την εκτέλεση του έργου, όσο και κατά την παροχή των συναρτώμενων με αυτό υπηρεσιών σε βάθος χρόνου, και ο συνδυασμός της εμπειρίας και της τεχνογνωσίας δημόσιων και ιδιωτικών φορέων. Οι όποιες αστοχίες ή αναποτελεσματικότητες που έχουν παρατηρηθεί κατά την πρακτική εφαρμογή των διαδικασιών παραχώρησης και ΣΔΙΤ σε συγκεκριμένα έργα οδικών υποδομών στη Χώρα δεν σημαίνουν ότι οι εν λόγω διαδικασίες είναι εγγενώς προβληματικές για τον ανταγωνισμό. Η 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.

1.8.5 Επί των συνθηκών ανταγωνισμού

49. 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 ανεκτέλεστου ύψους συμβάσεων δημοσίων έργων, κατ' άρθρο 64 του π.δ. 71/2019, iii) στα όρια προϋπολογισμού συμβάσεων δημοσίων έργων που μπορούν να αναλάβουν οι εταιρείες κάθε τάξης (και ιδίως της 6^{ης}), σύμφωνα με το άρθρο 54 του π.δ. 71/2019, και iv) στα κριτήρια κατάταξης σε τάξεις του ΜΗΕΕΔΕ. Επί αυτών των θεμάτων αναφέρει ότι, η σχέση ένταξης σε τάξεις του ΜΗΕΕΔΕ (πρώην ΜΕΕΠ) σε σχέση με την συμμετοχή σε διαγωνιστικές διαδικασίες, έχει μειωθεί σημαντικά κατά τα τελευταία χρόνια. Τα κριτήρια επιλογής ορίζονται ως επί το πλείστον κατά τρόπο αποσυνδεδεμένο και ανεξάρτητο από την εγγραφή στις τάξεις του ΜΗΕΕΔΕ (βλ. ιδίως άρθρα 75 και 76 του ν. 4412/2016, όπως ισχύουν). Δυνάμει του άρθρου 119 του ν. 4472/2017 προβλέφθηκε ρητά ότι, επιπλέον των επιχειρήσεων που είναι εγγεγραμμένες σε τάξεις των οικείων μητρώων, κάθε οικονομικός φορέας που αποδεικνύει ότι εκπληρώνει τα κριτήρια επιλογής, όπως αυτά ορίζονται από την αναθέτουσα αρχή, μπορεί να μετέχει σε διαδικασίες ανάθεσης δημοσίων έργων, ανεξαρτήτως της εγγραφής και της κατάταξής του σε συγκεκριμένες τάξεις των εν λόγω μητρώων. Ως εκ τούτου, περιορισμένη είναι πλέον και η σημασία των ορίων προϋπολογισμού δημοσίων συμβάσεων έργων, στα οποία κατατάσσονται οι εργοληπτικές επιχειρήσεις της κάθε τάξης, σύμφωνα με το άρθρο 54 παρ. 1 του π.δ. 71/2019. Επιπλέον όπως ρητά διευκρινίζεται στην παρ. 2 του ίδιου άρθρου, τα εν λόγω όρια αφορούν μόνο στην κατάταξη των εργοληπτικών επιχειρήσεων στις αντίστοιχες τάξεις και δεν περιορίζουν την συμμετοχή τους στις διαδικασίες σύναψης δημοσίων συμβάσεων έργων. Στις διαδικασίες αυτές, οι οικονομικοί φορείς, ανεξαρτήτως τάξης, πρέπει να αποδείξουν ότι ικανοποιούν τα κριτήρια ποιοτικής επιλογής, όπως αυτά καθορίζονται από την αναθέτουσα αρχή (π.χ. ελάχιστος κύκλος εργασιών, στοιχεία ενεργητικού και παθητικού, αναγκαίοι ανθρώπινοι και τεχνικοί πόροι, προηγούμενη εμπειρία). Για τους ανωτέρω λόγους κατά την Εταιρεία, αντίστοιχα μειωμένη από πλευράς ανταγωνισμού είναι πλέον και η κρισιμότητα των κριτηρίων ένταξης στις τάξεις του ΜΗΕΕΔΕ. Κατά την εταιρεία οι ως άνω εξελίξεις των σχετικών διατάξεων έχουν συμβάλει ουσιωδώς στη μείωση της απόστασης μεταξύ των εργοληπτικών επιχειρήσεων των ανώτερων τάξεων (ιδίως της 6^{ης} και 7^{ης} τάξης) από άποψη δυνατοτήτων συμμετοχής σε διαγωνισμούς δημοσίων έργων. Τα κριτήρια επιλογής περαιτέρω, πρέπει να ανταποκρίνονται στις αρχές της διαφάνειας και της ίσης μεταχείρισης και να σχεδιάζονται κατά τρόπο 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.

50. Ειδικότερα σε ό,τι αφορά στα όρια ανεκτέλεστου ύψους συμβάσεων δημοσίων έργων κατ' άρθρο 64 του π.δ. 71/2019, η ως άνω Εταιρεία επισημαίνει ότι η καθιέρωση των ορίων αυτών δεν αποβλέπει στο μέγεθος των εργοληπτικών επιχειρήσεων, αλλά φέρεται ότι 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^η τάξη από ό,τι για εκείνες της 7^{ης} τάξης. Ωστόσο, στις υπό κρίση απόψεις της ΕΑ δεν εξετάζεται εάν η εν λόγω διαφοροποίηση στη μέθοδο υπολογισμού είναι μη εύλογη ή αναντίστοιχη σε σχέση με το εύρος εργασιών και την κατασκευαστική εμπειρία κάθε κατηγορίας επιχειρήσεων, ώστε να ευνοεί ή να θέτει εν τοις πράγμασι σε υπερέχουσα θέση τις επιχειρήσεις της 7^{ης} τάξης συγκριτικά με τις επιχειρήσεις χαμηλότερων τάξεων (ιδίως της 6^{ης} τάξης). Σε συνέχεια των ανωτέρω η Εταιρεία εκφράζει την άποψη ότι, τα όρια ανεκτέλεστου ύψους ακόμη δεν έχουν εφαρμοστεί στην πράξη, καθώς η εφαρμογή της εν λόγω διάταξης έχει ανασταλεί μέχρι και την 1^η Σεπτεμβρίου του τρέχοντος έτους.

I.9 ΤΟ ΦΥΣΙΚΟ ΠΡΟΣΩΠΟ 1

51. Το Φυσικό πρόσωπο 1 επί των θεμάτων της κανονιστικής παρέμβασης στο κλάδο των κατασκευών αναφέρεται σε **δύο ζητήματα**, τις συνθήκες ανταγωνισμού και το ζήτημα των ΣΔΙΤ και Παραχωρήσεων.

I.9.1 Επί των συνθηκών ανταγωνισμού

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. ευρώ, ενώ υπάρχουν δεκαοχτώ (18) εταιρείες με κύκλο εργασιών από 2,5-36 εκ. ευρώ και πέντε εταιρείες με κύκλο εργασιών από 286-2.256 εκ. ευρώ. 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 και αφετέρου την παρεμπόδιση των μικρότερων εταιρειών να βελτιώσουν τις οικονομικές τους επιδόσεις. Ως μέτρα βελτίωσης των συνθηκών του ανταγωνισμού προτείνει

- α) την κατάργηση πάσης φύσεως ειδικών όρων στις διακηρύξεις των έργων που μειώνουν τον ανταγωνισμό,
- β) την δυνατότητα των εταιρειών 6^{ης} τάξης να αναλαμβάνουν μεγαλύτερα έργα σε σχέση με τα τωρινά ισχύοντα
- γ) την υποχρέωση της πολιτείας να ελαχιστοποιήσει τα έργα που δημοπρατούνται με κλειστό αριθμό προσκλήσεων εταιρειών καθώς και την υποχρεωτική κλήση σε αυτά εταιρειών από πολλές τάξεις
- δ) την απόσχιση του κλάδου των κατασκευών στους ομίλους 7^{ης} τάξης, με τη δημιουργία αμιγώς κατασκευαστικών επιχειρήσεων με τα απαιτούμενα κατ ελάχιστον χρηματοοικονομικά στοιχεία

ε) την επαναφορά των συντελεστών βιωσιμότητας, ή άλλων αντίστοιχων κριτηρίων, που έχει καταργήσει το ΠΔ 71/2019, –

στ) την επανάκριση των εταιρειών κατασκευής δημοσίων έργων, από τον αρμόδιο φορέα, που έχει σταματήσει να γίνεται από το 2018.

1.9.2 Επί των ΣΔΙΤ και των Παραχωρήσεων

52. 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 προ-αναφερομένων πέντε ομίλων καθώς περιέχουν πληθώρα ρυθμίσεων που αποθαρρύνουν τη συμμετοχή περισσότερων διαγωνιζομένων.

53. Προς επίρρωση των ισχυρισμών του 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.

54. 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 αντικείμενου 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.

I.10 ΤΟ ΦΥΣΙΚΟ ΠΡΟΣΩΠΟ 2

Κατά το Φυσικό πρόσωπο 2, εργολήπτη δημοσίων έργων **τα προβλήματα του κλάδου** αφορούν 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 ποιοτικής επιλογής 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 δεδομένο ότι ελάχιστες από τις μικρομεσαίες εργοληπτικές επιχειρήσεις διαθέτουν πιστοποιητικά ISO και λαμβάνοντας υπόψη ότι η συνδρομή κριτηρίων όπως λ.χ. η καταλληλότητα για την άσκηση της επαγγελματικής δραστηριότητας, ο σεβασμός στις αρχές διαχείρισης του περιβάλλοντος και η τήρηση της νομοθεσίας περί υγείας και ασφάλειας των εργαζομένων μπορούν να διαπιστωθούν από τα πιστοποιητικά καλής εκτέλεσης έργων και την πιστοποίηση μιας εργοληπτικής επιχείρησης στο Μ.Ε.ΕΠ.. Συνεπώς με τον τρόπο αυτό καταστρατηγείται σημαντικά η αιτιολόγηση της επιβολής απαιτήσεων συμμετοχής, σε σχέση με τις τεχνικές ή άλλες ιδιαιτερότητες του εκάστοτε έργου και περιορίζεται υπέρμετρα ο ανταγωνισμός, μέσω της επιλογής των υποψηφίων που διαθέτουν ISO σε μια συγκεκριμένη αγορά και του αδικαιολόγητου αποκλεισμού από τη διαγωνιστική διαδικασία πληθώρας οικονομικών φορέων.

55. Για την αντιμετώπιση της ως άνω παθογένειας, το εν λόγω φυσικό πρόσωπο 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, 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.

56. 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 και μη σκοπούμενη συνέπεια την στρέβλωση του ανταγωνισμού, καθώς ευνοεί τις εργοληπτικές επιχειρήσεις μεγαλύτερων τάξεων Μ.Ε.ΕΠ., οι οποίες έχουν την οικονομική δυνατότητα να καλύψουν το ποσό της εγγύησης καλής εκτέλεσης, χωρίς να εμποδίζεται η συμμετοχή τους σε άλλους διαγωνισμούς ή η εκτέλεση και άλλων έργων. Με σκοπό την ακόμα μεγαλύτερη διαφάνεια και ισότητα στον ανταγωνισμό, ο υποβάλλον αναφέρει ότι θα πρέπει να μην καταλείπεται καμία απολύτως διακριτική ευχέρεια στην αναθέτουσα αρχή και να υποχρεώνεται αυτή εντός σύντομης προθεσμίας από την απόρριψη της προσφοράς του προσωρινού αναδόχου να αποφασίζει την κατάπτωση της εγγύησης συμμετοχής και να προβλέπονται συγκεκριμένες πειθαρχικές ποινές στους υπαλλήλους που τυχόν θα αμελήσουν το καθήκον τους. Με τη διάταξη του αρθ. 72§1 εδ. 5 του Ν. 4412/2016, όπως τροποποιήθηκε από τον. 4782/2021, επιμηκύνθηκε η προθεσμία προσκομιδής προς την αναθέτουσα αρχή της εγγύησης συμμετοχής, όταν αυτή δεν εκδίδεται ηλεκτρονικά από 3 ημέρες μετά την υποβολή της προσφοράς στον χρόνο αποσφράγισης των προσφορών. Η εν λόγω επιμήκυνση της, κατά το εν λόγω φυσικό πρόσωπο, δεν φαίνεται να εξυπηρετεί κάποιο σκοπό, δημιουργεί ανισότητα σε σχέση με τους οικονομικούς φορείς που εξέδωσαν ηλεκτρονικά, μέσω ΤΜΕΔΕ, την εγγύηση συμμετοχής και αφήνει ακόμη μεγαλύτερο πεδίο πιθανής συναλλαγής/συνεννόησης μεταξύ των οικονομικών φορέων. Ο υποβάλλον προτείνει επίσης ότι θα πρέπει να θεσπιστεί υποχρέωση της διευθύνουσας υπηρεσίας να μην αναθέτει στον ίδιο επιβλέποντα μηχανικό την επίβλεψη έργου ενός οικονομικού φορέα για δεύτερη φορά εντός πενταετίας. Αναφορικά τέλος με τη συγκρότηση του Τεχνικού Συμβουλίου, που λειτουργεί 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.

I.11 ΤΟ ΦΥΣΙΚΟ ΠΡΟΣΩΠΟ 3

57. Το Φυσικό πρόσωπο 3, Μ-Η Μηχανικός, διαπιστώνει τα επόμενα **προβλήματα**, αντίστοιχά με τα προβλήματα που έχει διατυπώσει το φυσικό πρόσωπο 2 και προτείνει τους εξής τρόπους αντιμετώπισης: 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 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 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.

I.12 ΤΟ ΦΥΣΙΚΟ ΠΡΟΣΩΠΟ 4

58. **Επί του ζητήματος των ΣΔΙΤ και των παραχωρήσεων** και ειδικά ως προς τη παραχώρηση της ΕΓΝΑΤΙΑΣ, το Φυσικό πρόσωπο 4 αναφέρει ότι, κατά την εκτίμηση του, η επιλογή 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.