02.07.2026 17:18:59
ΨΗΦΙΑΚΑ
ΥΠΟΓΕΓΡΑΜΜΕΝΟ
ΑΠΟ
VARVARA ZACHARAKI

ΕΦΗΜΕΡΙΔΑ
ΤΗΣ ΚΥΒΕΡΝΗΣΕΩΣ
ΤΗΣ ΕΛΛΗΝΙΚΗΣ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑΣ

1 Ιουλίου 2026 | ΤΕΥΧΟΣ ΔΕΥΤΕΡΟ | Αρ. Φύλλου **3955**

ΑΠΟΦΑΣΕΙΣ

Αριθμ. 859/2024*

Λήψη απόφασης επί της αίτησης χορήγησης άδειας παρέκκλισης σύμφωνα με την παρ. 3 του άρθρου 9 του ν. 3959/2011 από την απαγόρευση ολοκλήρωσης συγκέντρωσης με τη μορφή απόκτησης αποκλειστικού ελέγχου από την εταιρεία ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ Α.Ε. επί της επιχειρηματικής δραστηριότητας που συνίσταται στη χρηματοδότηση, λειτουργία, συντήρηση και εκμετάλλευση του αυτοκινητοδρόμου της ΑΤΤΙΚΗΣ ΟΔΟΥ.

Η ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΑΝΤΑΓΩΝΙΣΜΟΥ ΣΕ ΟΛΟΜΕΛΕΙΑ

Συνεδρίασε στην Αίθουσα Συνεδριάσεων του 1ου ορόφου του κτηρίου των γραφείων της, επί της οδού Κότσικα 1Α, Αθήνα, την 2α Οκτωβρίου 2024, ημέρα Τετάρτη και ώρα 10:00, με την εξής σύνθεση:

Πρόεδρος: Άϊριν - Έβελυν - Μικέλα - Μαίρη Σάρπ.

Μέλη: Χαρίκλεια Νικολοπούλου (Αντιπρόεδρος), Παναγιώτης Φώτης, Ιωάννης Στεφάτος, Χαρίκλεια Βλάχου,Παντελής Μπορόβας (Εισηγητής), Άννα Γκάτζιου, Μιχαήλ Πολέμης και Χρυσοβαλάντου - Βασιλική Μήλλιου.

Γραμματέας: Ηλιάνα Κούτρα.

Στην αρχή της συζήτησης, η Πρόεδρος έδωσε το λόγο στον Εισηγητή της υπόθεσης Παντελή Μπορόβα, ο οποίος ανέπτυξε συνοπτικά το περιεχόμενο της υπ' αρ. οικ. 6889/1.10.2024 γραπτής εισήγησης επί της κρινόμενης υπόθεσης και πρότεινε, για τους λόγους που αναφέρονται αναλυτικά σε αυτή, τη χορήγηση κατά την παρ. 3 του άρθρου 9 του ν. 3959/2011, άδειας παρέκκλισης από την αναστολή πραγματοποίησης της συγκέντρωσης στην εταιρεία ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ Α.Ε. μέχρι την έκδοση της οριστικής απόφασης της Επιτροπής Ανταγωνισμού επί της υπ' αρ. 6684/25.09.2024 γνωστοποίησης συγκέντρωσης. Η χορήγηση άδειας παρέκκλισης δεν προδικάζει την κρίση της Επιτροπή Ανταγωνισμού επί της ουσίας κατά τον έλεγχο της συγκέντρωσης.

Η Επιτροπή, στη συνέχεια, προχώρησε σε διάσκεψη επί της ως άνω υπόθεσης με τη συμμετοχή του Εισηγητή Παντελή Μπορόβα, ο οποίος δεν έλαβε μέρος στην ψηφοφορία, και αφού έλαβε υπόψη την υπ' αρ. οικ. 6889/1.10.2024 Έκθεση του Εισηγητή, τα στοιχεία του φακέλου της κρινόμενης υπόθεσης, τις απόψεις των μελών και το ισχύον νομικό πλαίσιο, σκέφθηκε ως εξής:

Ι. ΙΣΤΟΡΙΚΟ

1. Με το υπ' αρ. 6684/25.09.2024 Έντυπο Γνωστοποίησης Συγκέντρωσης γνωστοποιήθηκε στην ΕΑ η απόκτηση αποκλειστικού ελέγχου από την εταιρεία με την επωνυμία ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ Α..Ε. (εφεξής «ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ» ή/και «Αιτούσα»), μέσω της εταιρείας ειδικού σκοπού (ΕΕΣ) ΝΕΑ ΑΤΤΙΚΗ ΟΔΟΣ ΠΑΡΑΧΩΡΗΣΗ ΜΟΝΟΠΡΟΣΩΠΗ Α.Ε. (εφεξής η «Παραχωρησιούχος»), επί της επιχειρηματικής δραστηριότητας που συνίσταται στη χρηματοδότηση, λειτουργία, συντήρηση και εκμετάλλευση της Αττικής Οδού (εφεξής «Αττική Οδός»), κατόπιν διεθνούς διαγωνισμού που προκήρυξε το Ταμείο Αξιοποίησης Ιδιωτικής Περιουσίας του Δημοσίου (ΤΑΙΠΕΔ). Στις 12.09.2024 υπεγράφη η σχετική σύμβαση παραχώρησης με το αυτό αντικείμενο μεταξύ, αφενός, του Ελληνικού Δημοσίου και του ΤΑΙΠΕΔ και, αφετέρου, της Παραχωρησιούχου και της ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ (η «Σύμβαση Παραχώρησης»).

* Η παρούσα απόφαση εκδίδεται σε δύο (2) επιπλέον εκδόσεις με τα διακριτικά: (1) Προς Δημοσίευση στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως και (2) Έκδοση για την εταιρία «ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ ΑΕ». Από τις παραπάνω εκδόσεις έχουν αφαιρεθεί τα απόρρητα επιχειρηματικά στοιχεία (όπου η ένδειξη […]) τα οποία δεν θα πρέπει να περιέλθουν σε γνώση του αντίστοιχου αποδέκτη της έκδοσης, σύμφωνα με το άρθρο 41 του ν. 3959/2011 (Α' 93/2011), και τον Κανονισμό Λειτουργίας και Διαχείρισης της Επιτροπής Ανταγωνισμού (Β' 1790/2023).

2. Για τους λόγους που αναλύονται κατωτέρω, η Αιτούσα, με το υπ’ αρ. 6685/25.09.2024 έγγραφο, κατέθεσε στην Υπηρεσία κατεπείγον παραδεκτό αίτημα[1] χορήγησης άδειας παρέκκλισης από την υποχρέωση της αναστολής ολοκλήρωσης της συγκέντρωσης, σύμφωνα με την παρ. 3 του άρθρου 9 του ν. 3959/2011, προκειμένου αφενός να μην κινδυνεύσει η απρόσκοπτη και αδιάλειπτη λειτουργία της Αττικής Οδού, αφετέρου να μην εκτεθεί η Αιτούσα σε ανεπανόρθωτη βλάβη, δεδομένου ότι ήδη στις 05.10.2024 ο υφιστάμενος Παραχωρησιούχος θα επιστρέψει στο Δημόσιο τα δικαίωματα επί της Αττικής Οδού[2] και άμεσα, στις 06.10.2024, η νέα Παραχωρησιούχος θα πρέπει να αναλάβει τη λειτουργία, συντήρηση και διαχείριση της Αττικής Οδού, καταβάλλοντας στο Δημόσιο το συμφωνηθέν τίμημα της Παραχώρησης, ύψους 3,27 δις ευρώ.

II. ΤΑ ΜΕΡΗ

3. Συμμετέχοντα μέρη[3] στην παρούσα συναλλαγή είναι: αφενός (α) η Αιτούσα (ως η ελέγχουσα την Παραχωρησιούχο επιχείρηση) και (β) η επιχειρηματική δραστηριότητα της Αττικής Οδού (που συνιστά το αντικείμενο της Σύμβασης Παραχώρησης).

II.1. Η Αιτούσα και ο Όμιλός της

4. Η εισηγμένη στο Χρηματιστήριο Αξιών Αθηνών ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ είναι η μητρική του ομώνυμου Ομίλου και δραστηριοποιείται, μεταξύ άλλων, στους τομείς των κατασκευών, της ενέργειας, των παραχωρήσεων και της διαχείρισης αποβλήτων. Απασχολεί περισσότερους από 8.000 εργαζομένους και έχει σημαντική δραστηριότητα στην Ελλάδα και το εξωτερικό. Κατά την ίδια, ενόψει της διασποράς των μετοχών της, δεν ελέγχεται από άλλο φυσικό ή νομικό πρόσωπο[4].

5. Η εταιρεία με την επωνυμία ΝΕΑ ΑΤΤΙΚΗ ΟΔΟΣ ΠΑΡΑΧΩΡΗΣΗ ΜΟΝΟΠΡΟΣΩΠΗ Α.Ε., με δ.τ. ΝΕΑ ΑΤΤΙΚΗ ΟΔΟΣ Μ.Α.Ε. είναι κατά 100% θυγατρική της ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ και συνιστά την εταιρεία Ειδικού Σκοπού (ΕΕΣ) που συστάθηκε για τους σκοπούς και στο πλαίσιο της Σύμβασης Παραχώρησης. Σύμφωνα με το άρθρο 1 του καταστατικού της, σκοπός της εταιρείας είναι αποκλειστικά η εκπλήρωση των υποχρεώσεων και η άσκηση των δικαιωμάτων που συμφωνούνται με τη Σύμβαση Παραχώρησης αναφορικά με το έργο «Χρηματοδότηση - Λειτουργία - Συντήρηση και Εκμετάλλευση του Αυτοκινητόδρομου Αττική Οδός»[5].

II.2. Η Επιχείρηση-Στόχος

6. Η Αττική Οδός είναι αυτοκινητόδρομος μήκους περίπου 70 χλμ και αποτελεί βασικό περιφερειακό άξονα της μητροπολιτικής περιοχής των Αθηνών και τμήμα του δημόσιου οδικού δικτύου του Νομού Αττικής. Πρόκειται για ένα προαστιακό οδικό δίκτυο και αυτοκινητόδρομο, με δύο ή τρεις λωρίδες κυκλοφορίας και μία λωρίδα έκτακτης ανάγκης (Λ.Ε.Α.), ανά κατεύθυνση. Περαιτέρω, ο αυτοκινητόδρομος της Αττικής Οδού αποτελεί τον συνδετικό κρίκο του οδικού άξονα Π-Α-Θ-Ε (Πάτρα - Αθήνα - Θεσσαλονίκη -Εύζωνοι), καθώς συνδέει την Εθνική Οδό Αθηνών - Λαμίας με την Εθνική Οδό Αθηνών - Κορίνθου, παρακάμπτοντας το κέντρο της Αθήνας, ενώ συνδέει οδικά και τον διεθνή αερολιμένα Αθηνών με το κέντρο της πόλεως[6]. Σημειωτέον, σε ορισμένα τμήματα στο μέσον του αυτοκινητόδρομου, σε ειδικά διαμορφωμένο χώρο, κινείται ο προαστιακός σιδηρόδρομος, δραστηριότητα η οποία δεν αποτελεί μέρος της Σύμβασης Παραχώρησης.

7. Ο υφιστάμενος Παραχωρησιούχος του αυτοκινητοδρόμου είναι η εταιρεία ΑΤΤΙΚΗ ΟΔΟΣ Α.Ε., με την οποία η γνωστοποιούσα ουδεμία μετοχική σχέση έχει[7].

II.3. Κύκλοι εργασιών

8. Σύμφωνα με στοιχεία που προσκόμισε η Αιτούσα[8], οι κύκλοι εργασιών του Ομίλου ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ, καθώς και της επιχείρησης στόχου κατά τη χρήση 2023 έχουν ως εξής:

	Ελληνική Αγορά (€)	Παγκόσμιος Κύκλος Εργασιών (€)
Όμιλος ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ	[...]	[...]
Αττική Οδός	[...]	[...]

1. Η αιτούσα κατέθεσε το επί ποινή απαραδέκτου των αιτήσεων παρέκκλισης της παρ. 3 του άρθρου 9 του ν. 3959/2011, σχετικό γραμμάτειο καταβολής παραβόλου του άρθρου 45 του εν λόγω νόμου.

2. Η σύμβαση παραχώρησης μεταξύ του Ελληνικού Δημοσίου και του υφιστάμενου παραχωρησιούχου υπογράφηκε στις 23.05.1996 (κυρωτικός νόμος 2445/1996).

3. Βλ. σχετικά παράγραφο 134 της κωδικοποιημένης ανακοίνωσης της Ε.Επ. για θέματα δικαιοδοσίας βάσει του Κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 139/2014 (η «Ανακοίνωση Δικαιοδοσίας»).

4. Βλ. υπ’ αρ. 6684/25.09.2024 έντυπο γνωστοποίησης, ενότητες 2.1.2 και 4.1.1.

5. Βλ. υπ’ αρ. 6684/25.09.2024 έντυπο γνωστοποίησης, ενότητα 2.1.2.

6. Βλ. υπ’ αρ. 6684/25.09.2024 έντυπο γνωστοποίησης, ενότητα 2.2.2.

7. Βλ. υπ’ αρ. 6684/25.09.2024 έντυπο γνωστοποίησης, ενότητα 4.1.1.

8. Βλ. υπ’ αρ. 6684/25.09.2024 έντυπο γνωστοποίησης, ενότητα 3.2.2.

III. Η ΓΝΩΣΤΟΠΟΙΗΘΕΙΣΑ ΠΡΑΞΗ

9. Με την από 13.01.2022 απόφαση Διοικητικού Συμβουλίου (ΔΣ), το ΤΑΙΠΕΔ αποφάσισε την προκήρυξη διεθνούς διαγωνισμού δύο φάσεων για την ανάθεση σύμβασης παραχώρησης υπηρεσιών για τη χρηματοδότηση, λειτουργία, συντήρηση και εκμετάλλευση, περιλαμβανομένης της εκτέλεσης τυχόν έργων που μπορεί να απαιτηθούν για την εύρυθμη λειτουργία του αυτοκινητόδρομου της Αττικής Οδού. Με την από 20.01.2022 Πρόσκληση Υποβολής Εκδήλωσης Ενδιαφέροντος, όπως αυτή τροποποιήθηκε δυνάμει της από 31.03.2022 απόφασης ΔΣ του ΤΑΙΠΕΔ, το ΤΑΙΠΕΔ προσκάλεσε κάθε φυσικό ή νομικό πρόσωπο που επιθυμεί να συμμετάσχει στον Διαγωνισμό να υποβάλει Φάκελο Εκδήλωσης Ενδιαφέροντος, σύμφωνα με τους όρους της Πρόσκλησης.

10. Με την από 14.09.2023 απόφαση ΔΣ του ΤΑΙΠΕΔ εγκρίθηκε το αποτέλεσμα του ως άνω διαγωνισμού και ανακηρύχθηκε ως Προτιμητέος Επενδυτής η εταιρεία ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ. Η Σύμβαση Παραχώρησης υπεγράφη στις 12.09.2024 μεταξύ, αφενός, του Ελληνικού Δημοσίου και του ΤΑΙΠΕΔ και, αφετέρου, της Παραχωρησιούχου και της ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ.

11. Στο πλαίσιο της Σύμβασης Παραχώρησης, η Παραχωρησιούχος υποχρεούται να καταβάλει στο ΤΑΙΠΕΔ την Αμοιβή Παραχώρησης καθώς και την Ετήσια Αμοιβή, σύμφωνα με τα ειδικότερα προβλεπόμενα στη Σύμβαση Παραχώρησης. Έναντι της εκπλήρωσης των υποχρεώσεών της που απορρέουν από τη Σύμβαση Παραχώρησης, η ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ θα λάβει, δια της Παραχωρησιούχου, ως συμβατικό αντάλλαγμα το αποκλειστικό δικαίωμα εκμετάλλευσης: (α) της Αττικής Οδού, συνιστάμενο στην είσπραξη διοδίων τελών από τους χρήστες αυτής και την εκμετάλλευση Σταθμών Εξυπηρέτησης Αυτοκινητιστών (Σ.Ε.Α.), και (β) των παρόδιων αυτής εκτάσεων από κοινού με όλα τα περιουσιακά δικαιώματα, υλικά και άυλα, που σχετίζονται με την Αττική Οδό.

12. Στις 23.09.2024, τα Υπουργεία Εθνικής Οικονομίας και Οικονομικών και Υποδομών και Μεταφορών ανακοίνωσαν[9] ότι σε συνέχεια της υπογραφής της Σύμβασης Παραχώρησης, η παράδοση από το Ελληνικό Δημόσιο του αυτοκινητοδρόμου της Αττικής Οδού στη νέα Παραχωρησιούχο θα γίνει την Κυριακή, 06.10.2024, ήτοι με σημαντική σύντμηση της προθεσμίας των πέντε (5) μηνών από την ημερομηνία υπογραφής της Σύμβασης Παραχώρησης, που συμβατικά προβλέπεται για την ικανοποίηση από τα μέρη των προϋποθέσεων επίτευξης της Ημερομηνίας Έναρξης Παραχώρησης.

13. Προαπαιτούμενα στάδια της διαδικασίας για την έναρξη της Παραχώρησης περιλαμβάνουν, μεταξύ άλλων, την κύρωση της Σύμβασης Παραχώρησης από το Ελληνικό Κοινοβούλιο, τη λήψη άδειας παρέκκλισης (και, εν συνεχεία, έγκρισης) της γνωστοποιούμενης πράξης από την Επιτροπή Ανταγωνισμού, το χρηματοοικονομικό κλείσιμο της συναλλαγής με την εφάπαξ καταβολή του τιμήματος και την εκπλήρωση όλων των συμβατικών προϋποθέσεων παράδοσης - παραλαβής του αυτοκινητοδρόμου (όπως αυτά προβλέπονται στον Κυρωτικό Νόμο που έχει ήδη κατατεθεί προς ψήφιση).

IV. Η ΕΝΝΟΙΑ ΤΗΣ ΣΥΓΚΕΝΤΡΩΣΗΣ

14. Σύμφωνα με την παρ. 2 του άρθρου 5 του ν. 3959/2011, συγκέντρωση επιχειρήσεων υφίσταται όταν προκύπτει μόνιμη μεταβολή ελέγχου, μεταξύ άλλων, στην περίπτωση κατά την οποία ένα ή περισσότερα πρόσωπα που ελέγχουν ήδη τουλάχιστον μία επιχείρηση αποκτούν άμεσα ή έμμεσα τον έλεγχο του συνόλου ή τμημάτων μιας ή περισσοτέρων άλλων επιχειρήσεων, με την αγορά τίτλων ή στοιχείων του ενεργητικού, με σύμβαση ή με άλλο τρόπο. Η γενική ρήτρα του εν λόγω άρθρου συγκεκριμενοποιείται στις παρ. 3 και 4 του ίδιου άρθρου. Σύμφωνα με αυτές, έλεγχο συνιστά η δυνατότητα καθοριστικής επίδρασης στη δραστηριότητα μιας επιχείρησης, ενώ αναφορικά με τα μέσα απόκτησης ελέγχου ορίζεται ότι ο έλεγχος δύναται να απορρέει από δικαιώματα ή συμβάσεις που παρέχουν τη δυνατότητα καθοριστικής επίδρασης στη σύνθεση, στις συσκέψεις ή στις αποφάσεις των οργάνων μιας επιχείρησης, λαμβανομένων υπόψη των σχετικών πραγματικών ή νομικών συνθηκών. Σε αυτό το πλαίσιο, «συγκέντρωση» θεωρείται ότι υπάρχει όταν προκύπτει μεταβολή του ελέγχου, μεταξύ άλλων, λόγω της εναλλαγής στο πρόσωπο του ελέγχοντος την επιχείρηση-στόχο.

15. Ο έλεγχος μπορεί να αποκτηθεί, μεταξύ άλλων, μέσω της απόκτησης στοιχείων του ενεργητικού μιας επιχείρησης ως σύνολο ή τμήμα μίας επιχείρησης, ήτοι μιας επιχειρηματικής δραστηριότητας με παρουσία στην αγορά, της οποίας μπορεί να προσδιοριστεί σαφώς ο κύκλος εργασιών. Η ίδια προϋπόθεση ισχύει, όταν η απόκτηση αφορά αποκλειστικά και μόνο άυλα περιουσιακά στοιχεία, δηλαδή και σε αυτή την περίπτωση απαιτείται τα στοιχεία αυτά να συνιστούν επιχειρηματική δραστηριότητα με χωριστό κύκλο εργασιών[10].

9. Βλ. την από 23.09.2024 κοινή Ανακοίνωση Τύπου των Υπουργείων Εθνικής Οικονομίας & Οικονομικών και Υποδομών και Μεταφορών [https://minfin.gov.gr/paradosi-tis-attikis-odou-ston-neo-parachorisioucho-stis-6-oktovriou-2024/]-ΣΧΕΤΙΚΟ 2 της υπ’ αρ. 6685/25.09.2024 αίτησης παρέκκλισης.

10. Βλ. σχετικά παρ. 17 και 24 της Κωδικοποιημένης Ανακοίνωσης της Επιτροπής για θέματα δικαιοδοσίας βάσει του Κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 139/2004 για τον έλεγχο των συγκεντρώσεων μεταξύ επιχειρήσεων (ΕΕ C 95/1 της 16.4.2008) (εφεξής και Κωδικοποιημένη Ανακοίνωση), η οποία αφορά τις αντίστοιχες με του ν. 3959/2011 διατάξεις του ως άνω Κανονισμού. ΕΑ.

16. Περαιτέρω, κατά τα προβλεπόμενα στην παρ. 2 του άρθρου 5 του ν. 3959/2011, για την κατάφαση ύπαρξης συγκέντρωσης απαιτείται η μεταβολή του ελέγχου να έχει μόνιμο χαρακτήρα, ο οποίος δεν αναιρείται όταν η γνωστοποιηθείσα πράξη έχει ορισμένη χρονική διάρκεια, η οποία κρίνεται επαρκής ώστε να επιφέρει μια μόνιμη μεταβολή στο καθεστώς του ελέγχου. Έτσι, συγκέντρωση μπορεί να προκύπτει ακόμη και στις περιπτώσεις που οι συμφωνίες προβλέπουν ορισμένη καταληκτική ημερομηνία, αν το καλυπτόμενο χρονικό διάστημα είναι αρκετά μεγάλο ώστε να οδηγεί σε μόνιμη μεταβολή του ελέγχου των συμμετεχουσών επιχειρήσεων[11].

17. Εν προκειμένω, το αντικείμενο της Σύμβασης Παραχώρησης (ήτοι, η χρηματοδότηση, λειτουργία, συντήρηση και εκμετάλλευση του αυτοκινητοδρόμου της Αττικής Οδού) συνιστά, εξ επόψεως κανόνων ανταγωνισμού, «επιχείρηση», δηλαδή οικονομική οντότητα με παρουσία στην αγορά, στην οποία μπορεί να αποδοθεί συγκεκριμένος κύκλος εργασιών[12]. Η παραχώρηση του δικαιώματος αποκλειστικής εκμετάλλευσης του εν λόγω αυτοκινητοδρόμου με τις υποδομές του, σε συνδυασμό με συγκεκριμένα κινητά και άυλα περιουσιακά στοιχεία που μεταβιβάζονται στην Παραχωρησιούχο, συνιστά «αντικείμενο ελέγχου», επί του οποίου μεταβάλλεται ο έλεγχος και μάλιστα για μεγάλο χρονικό διάστημα (25ετία). Ως εκ τούτου, η γνωστοποιηθείσα πράξη συνιστά συγκέντρωση κατά την έννοια του νόμου, δεδομένου ότι πρόκειται να επιφέρει μόνιμη μεταβολή στον έλεγχο της επιχείρησης-στόχου.

18. Με δεδομένο ότι η γνωστοποιηθείσα πράξη συνιστά συγκέντρωση κατά την έννοια του νόμου, πρέπει προηγουμένως να γνωστοποιηθεί στην ΕΑ εφόσον πληρούνται τα κριτήρια αναφορικά με τους κύκλους εργασιών των συμμετεχουσών επιχειρήσεων[13]. Εν προκειμένω, η απόκτηση ελέγχου πραγματοποιείται με μεταβολή ελέγχου λόγω αλλαγής του φορέα της παραχώρησης, και συνεπώς «συμμετέχουσες επιχειρήσεις» είναι η αποκτώσα τον (αποκλειστικό) έλεγχο και η Επιχείρηση Στόχος. Βάσει της ανωτέρω ανάλυσης των κύκλων εργασιών των συμμετεχουσών επιχειρήσεων (Αιτούσα και Επιχείρηση Στόχος), διαφαίνεται ότι πληρούνται τα ανωτέρω κριτήρια του νόμου. Σημειώνεται ότι αν και η απόκτηση ελέγχου αφορά στην παραχώρηση του συγκεκριμένου αυτοκινητοδρόμου κατόπιν νέας διαγωνιστικής διαδικασίας και όχι την εξαγορά ή απόκτηση ελέγχου επί της υφιστάμενης Παραχωρησιούχου, εν τούτοις ο κύκλος εργασιών της τελευταίας από την εκμετάλλευση (έσοδα από τέλη διοδίων) δύναται να χρησιμοποιηθεί ως σχετικό κατώφλι/σημείο αναφοράς («benchmark») του παραγόμενου από την επιχείρηση-στόχο κύκλου εργασιών.

19. Σημειωτέον, η εν λόγω συγκέντρωση δεν έχει κοινοτική διάσταση κατά τα άρθρα 1 παρ. 2 και 3 του Ευρωπαϊκού Κανονισμού για τον έλεγχο των συγκεντρώσεων (Κανονισμός 139/2004), διότι, σε κάθε περίπτωση, και οι δυο συμμετέχουσες πραγματοποιούν περισσότερα από τα δυο τρίτα του κοινοτικού κύκλου εργασιών τους στην Ελλάδα.

V. ΣΧΕΤΙΚΕΣ ΑΓΟΡΕΣ

V.1. Εισαγωγικά

20. Η αγορά των Παραχωρήσεων έχει ιδιαίτερα χαρακτηριστικά σε σχέση με την αγορά των λοιπών («κλασικών») δημόσιων έργων και διακρίνεται από αυτήν. Οι βασικές δομικές διαφορές μεταξύ ενός κλασικού δημόσιου έργου και μιας Παραχώρησης συνοψίζονται ως εξής:

· Μια κλασική δημόσια σύμβαση έργου αφορά στην ανάθεση της κατασκευής του έργου (π.χ. μιας υποδομής), ενώ μια Παραχώρηση έχει ως (πρόσθετο ή αποκλειστικό) αντικείμενο τη χρηματοδότηση (εν όλω ή εν μέρει) του έργου και τη λειτουργία, τη συντήρηση και την εκμετάλλευσή του.

· Το στοιχείο της εκμετάλλευσης είναι κομβικής σημασίας, διότι συνεπάγεται ότι ο ανάδοχος αναλαμβάνει να χρηματοδοτήσει το έργο, εν όλω ή εν μέρει, και η αμοιβή του συνίσταται είτε αποκλειστικά στο δικαίωμα εκμετάλλευσης του έργου (εισπράττοντας συνήθως τέλη από τους χρήστες), είτε στο δικαίωμα αυτό σε συνδυασμό με καταβολή αμοιβής.

· Το δικαίωμα εκμετάλλευσης του έργου από τον ανάδοχο συνεπάγεται την υποχρεωτική ανάληψη από αυτόν ουσιωδών λειτουργικών κινδύνων, κινδύνων που δεν μετακυλίονται στον ανάδοχο σε περίπτωση μιας κλασικής δημόσιας σύμβασης έργου.

---

11. Βλ. Κωδικοποιημένη Ανακοίνωση, παρ. 28. Βλ. επίσης αποφάσεις Ε.Επ. στις υποθέσεις COMP/M.2903- DaimlerChrysler/Deutsche Telekom/JV, σκ. 12, στην οποία θεωρήθηκε ότι το χρονικό διάστημα των 12 ετών, κατά το οποίο θα είχε ισχύ η σύμβαση της κοινής επιχείρησης με το γερμανικό Δημόσιο, ήταν επαρκές, COMP/M.2362- Deutsche Bahn/ECT International/United Depots/JV, σκ. 9, με σύμβαση διάρκειας 8 ετών, και COMP/M.3858- Lehman Brothers/SCG/Starwood/Le Meridien, σκ. 9, όπου η Επιτροπή έκρινε επαρκές ένα χρονικό διάστημα 10-15 ετών, αλλά όχι ένα διάστημα 3 ετών.

12. Βλ. σχετικά ΕΑ 626/2016, M.7483 - Abellio Transport/Scotrail. Βλ. επίσης OECD, Global Forum on Competition, “Competition for the Market” [DAF/COMP/GF(2019)7], ιδίως σελ. 19 επ. και την εκεί αναφερόμενη νομολογία: https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/GF(2019)7/en/pdf.

13. Βλ. άρθρο 6 του ν. 3959/2011.

21. Περαιτέρω, σε σχέση με την περίπτωση των κλασικών δημόσιων συμβάσεων, στις Παραχωρήσεις είναι πολύ πιο έντονη η παρουσία εταιρειών που εδρεύουν στο εξωτερικό, οι οποίες συμμετέχουν στους διαγωνισμούς (συνήθως μέσω πολυπληθών σχημάτων), λόγω της ευελιξίας του ενωσιακού και εθνικού νομοθετικού πλαισίου των έργων παραχώρησης, σε συνδυασμό με τον υψηλό προϋπολογισμό των έργων αυτών, τις αυξημένες απαιτήσεις σε χρηματοδότησή τους μέσω καταβολής ιδίων κεφαλαίων και δανεισμού από τράπεζες, αλλά και το σύνθετο αντικείμενό τους.

22. Συναφώς με την υπό κρίση υπόθεση, σύμφωνα με προηγούμενη απόφαση της ΕΑ, η οποία ακολουθεί την Ενωσιακή πρακτική[14], υφίστανται τρεις διακριτές σχετικές αγορές οι οποίες σχετίζονται με παραχωρήσεις διοδίων αυτοκινητοδρόμων και συγκεκριμένα:

· η αγορά για τη χορήγηση των παραχωρήσεων αυτοκινητοδρόμων με διόδια (“market for the grant of toll motorway concessions”), όπου η προσφορά προέρχεται από τους δημόσιους φορείς και η ζήτηση από επιχειρήσεις που εκδηλώνουν ενδιαφέρον απόκτησης παραχωρήσεων αυτοκινητοδρόμων με διόδια,

· η αγορά διαχείρισης των υποδομών μεταφοράς (“market management of the transport infrastructure”) και

· η αγορά λοιπών βοηθητικών υπηρεσιών, όπως οι υπηρεσίες εστίασης, πρατήρια υγρών καυσίμων κ.λπ. (ancillary services).

V.2. Σχετική αγορά για τη χορήγηση της παραχώρησης αυτοκινητοδρόμων με διόδια (market for the grant of toll motorway concessions)

23. Η αγορά για τη χορήγηση της σύμβασης παραχώρησης αυτοκινητοδρόμων με διόδια αφορά την κατασκευή ή/και την εκμετάλλευση του έργου. Σύμφωνα με την ΕΑ και την Ε.Επ., η εν λόγω αγορά αποτελεί την οικονομική δραστηριότητα κατά την οποία η προσφορά εκφράζεται από το Κράτος και η ζήτηση από εταιρείες ή κοινοπραξίες που ενδιαφέρονται να αναλάβουν την κατασκευή ή την εμπορική εκμετάλλευσή τους[15]. Στην εν λόγω αγορά, η ανταγωνιστική διαδικασία λαμβάνει χώρα κατά την υποβολή των οικονομικών προσφορών (ανταγωνισμός για την αγορά/«competition for the market») κατά τις οικείες διαγωνιστικές διαδικασίες («bidding market»).

24. Σχετικά με τη γεωγραφική διάσταση της υπό εξέτασης αγοράς, η Ε.Επ. σε προηγούμενες αποφάσεις θεωρεί ότι είναι τουλάχιστον ο ΕΟΧ, χωρίς να αποκλείεται ο στενότερος ορισμός, εκείνος της εθνικής αγοράς[16]. Στην υπό εξέταση υπόθεση η γεωγραφική αγορά θα μπορούσε να θεωρηθεί η εθνική[17], ωστόσο το εν λόγω ζήτημα μπορεί να παραμείνει ανοικτό, καθώς, ακόμη και υπό την εκδοχή του στενότερου ορισμού της αγοράς, δεν μεταβάλλεται η κρίση της Επιτροπής Ανταγωνισμού επί της Αίτησης Παρέκκλισης.

V.3. Σχετική αγορά διαχείρισης των υποδομών μεταφοράς (market management of the transport infrastructure)

V.3.1. Οριοθέτηση αγοράς

25. Η εν λόγω σχετική αγορά απεικονίζει την ένταση του ανταγωνισμού που αντιμετωπίζει ο αδειοδοτημένος φορέας μίας υποδομής μεταφοράς από υποκατάστατες εναλλακτικές λύσεις (ανταγωνισμός εντός της αγοράς/«competition in the market»). Τόσο η ΕΑ όσο και η Ε.Επ. σε προηγούμενες αποφάσεις τους, έχουν κρίνει ότι η εν λόγω αγορά συνίσταται στην παροχή ταχείας και ασφαλούς υποδομής οδικών μεταφορών μεταξύ των διαφόρων γεωγραφικών σημείων (διαδρομές)[18], θεωρώντας ότι η εν λόγω αγορά είναι δυνατόν να περιλαμβάνει, κατά περίπτωση («on a route-by route-basis»), και άλλες υποδομές μεταφορών που θεωρούνται από τους χρήστες ως εναλλάξιμες για μια συγκεκριμένη διαδρομή[19].

26. Αναφορικά με τη γεωγραφική διάσταση των αγορών που αφορούν σε διαχείριση υποδομών μεταφοράς, η ΕΑ έχει κρίνει ότι τόσο η οριοθέτησή τους όσο και η ουσιαστική αξιολόγηση των συνεπειών στον ανταγωνισμό λαμβάνουν χώρα εντός μίας συγκεκριμένης (περιορισμένης/τοπικής) γεωγραφικής περιοχής αναφοράς, ο

14. Βλ. υπ’ αρ. 673/2018 απόφαση της Ε.Α και τις εκεί παραπομπές σε αποφάσεις της Ε.Επ.

15. Βλ. υπ’ αρ. 673/2018 απόφαση της Ε.Α, καθώς και, ενδεικτικά τις παρακάτω αποφάσεις της Ε.Επ. υπ’ αρ.: M.4087 - Eiffage/Maquarie/APRR, M.4249 - Abertis/Autostrade, M. 5974 - Finavias/Abertis/Autopista Trados M-45, M.7512 - Ardian/Abertis/Tunels, M.8694 - Hochtief/Abertis.

16. Βλ. σχετικά ενδεικτικά τις παρακάτω αποφάσεις της Ε.Επ. υπ’ αρ.: M.4087 - Eiffage/Macquarie, M.4249 - Abertis/Autostrade, M.5974 - Finavias/Abertis/Autopista Trados M-45, M.7512 - Ardian/Abertis/Tunels, M.8536 - Atlandia/Abertis Infraestructuras, M. 8694 - Hochtief/Abertis.

17. Βλ. σχετικά τις υπ’ αρ. 673/2018 και 642/2017 αποφάσεις της ΕΑ.

18. Βλ. Απόφαση ΕΑ υπ’ αρ. 673/2018 και ενδεικτικά, Αποφάσεις Ε.Επ. M.8894 - ACS/Hochtief/Atlantia/Abertis Infraestructuras, M.8536 - Atlantia/Abertis Infraestructuras, M.4087 - Eiffage/Macquarie/APRR, M.7851 - USS Nero/Optrust/PGGM/Global Via, M.4687 - Sacyr Vallehermoso/Eiffage.

19. Βλ. ενδεικτικά, Απόφαση Ε.Επ. M.4087 - Eiffage/Macquarie/APRR, παρ. 19.

προσδιορισμός της οποίας ποικίλλει ανάλογα με τη φύση και το είδος της υποδομής[20]. Συγκεκριμένα για την αγορά εμπορικής εκμετάλλευσης αυτοκινητοδρόμων με διόδια, η Ε.Επ. έχει προκρίνει την οριοθέτησή της με βάση τη μέθοδο υιοθέτησης ζευγών «προέλευσης-προορισμού» εντός του αυτοκινητοδρόμου. Την ίδια προσέγγιση έχει υιοθετήσει και η ΕΑ, υπογραμμίζοντας ότι «κάθε αυτοκινητόδρομος αποτελεί μία διακριτή αγορά λόγω έλλειψης εναλλαξιμότητας από την πλευρά ενός οδηγού που επιθυμεί να φτάσει σε ένα συγκεκριμένο γεωγραφικό σημείο»[21].

27. Σε κάθε περίπτωση, το ζήτημα της οριοθέτησης της σχετικής αγοράς θα μπορούσε να παραμείνει ανοικτό, καθώς δεν επηρεάζεται η αξιολόγηση της υπό εξέταση Αίτησης Παρέκκλισης, ακόμα και με την υιοθέτηση του στενότερου ορισμού της αγοράς.

V.3.2. Ανταγωνιστικές Συνθήκες

28. Εισαγωγικά σημειώνεται ότι η Ε.Επ. έχει κρίνει ότι άλλοι αυτοκινητόδρομοι με διόδια - ακόμα και αν αποτελούν αντικείμενο εμπορικής εκμετάλλευσης από τα ίδια τα μέρη- δεν μπορούν να θεωρηθούν ως εναλλάξιμοι και ότι ασκούν ανταγωνιστικές πιέσεις μεταξύ τους (και άρα δεν υφίστανται οριζόντιες επικαλύψεις), εφόσον συνδέουν διαφορετικά σημεία «προέλευσης-προορισμού»[22]. Τούτο, μάλιστα, γίνεται δεκτό όχι μόνο για τους αυτοκινητοδρόμους που βρίσκονται σε διαφορετικές περιφέρειες, αλλά ακόμα και στην περίπτωση αυτοκινητοδρόμων στην ίδια περιφέρεια, οι οποίοι, όμως, συνδέουν διαφορετικά σημεία «προέλευσης-προορισμού» [23]. Ως εκ τούτου, μόνον αν ο παραχωρησιούχος ελέγχει άλλη σχετική ανταγωνιστική υποδομή (υπό τη μορφή άλλου αυτοκινητοδρόμου ή άλλων μέσων μεταφοράς) που εξυπηρετούν την ίδια διαδρομή «προέλευσης-προορισμού» είναι δυνατή τυχόν οριζόντια επικάλυψη δραστηριοτήτων.

29. Εν προκειμένω, δεν μπορεί να γίνει λόγος για πραγματική (ή δυνητική) εναλλαξιμότητα μεταξύ των υποδομών αυτοκινητοδρόμου αφενός της Αττικής Οδού και αφετέρου των αυτοκινητοδρόμων της Κεντρικής Οδού[24] (που διαχειρίζεται ήδη η ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ) ή της Εγνατίας Οδού[25]

(όπου η ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ αναδείχθηκε προτιμητέος επενδυτής, κατόπιν διενέργειας διεθνούς διαγωνισμού και έχει υπογραφεί σχετική σύμβαση παραχώρησης), δεδομένου ότι δεν υφίσταται μεταξύ τους καμία γεωγραφική εγγύτητα. Συναφώς, δεν μπορεί να γίνει λόγος για πραγματική (ή δυνητική) εναλλαξιμότητα μεταξύ των υποδομών αυτοκινητοδρόμου της Αττικής Οδού και της Νέας Οδού[26], διότι αφορούν σε δύο τελείως διαφορετικές υποδομές, εξυπηρετούν διαφορετικούς προορισμούς και διαφορετικές ανάγκες χρηστών[27].

30. Περαιτέρω, ακόμα και να γίνει δεκτό ότι ο η ένταση του διατροπικού ανταγωνισμού (intermodal competition) είναι τέτοια ούτως ώστε να θεωρηθεί ότι άλλες (πλην αυτοκινητοδρόμων) υποδομές μεταφοράς ασκούν επαρκή ανταγωνιστική πίεση στην Αττική Οδό, η αξιολόγηση της επίπτωσης της συγκέντρωσης στην λειτουργία του ανταγωνισμού δεν θα μεταβαλλόταν. Ως εναλλακτικές της Αττικής Οδού θα μπορούσαν, ενδεχομένως, και κατά περίπτωση για επιμέρους τμήματα του άξονα (άλλως ζεύγη «προέλευσης-προορισμού»), να χρησιμοποιηθούν οι Λεωφόροι Μαραθώνος και Βουλιαγμένης/Ποσειδώνος (δημόσιοι δρόμοι), καθώς και ο Προαστιακός Σιδηρόδρομος ως εναλλάξιμο μέσο μεταφοράς ή το Αττικό Μετρό για μέρος του άξονα (για τις περιοχές των Μεσογείων Αττικής και για το Αεροδρόμιο)[28]. Ωστόσο, σε όλες τις εν λόγω υφιστάμενες υποδομές, η ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ δεν έχει, κατά

---

20. Για παράδειγμα, στην περίπτωση υποδομών αερολιμένων (βλ. Απόφαση ΕΑ 626/2016), οροθετήθηκε μία «ζώνη επιρροής» και, ως εκ τούτου, εναλλάξιμοι αερολιμένες θεωρήθηκαν κατ’ αρχήν εκείνοι που βρίσκονται εντός της ίδιας ζώνης επιρροής. Στην περίπτωση υποδομών θαλασσίων λιμένων, ο προσδιορισμός της σχετικής αγοράς έχει εξεταστεί, μεταξύ άλλων, σε επίπεδο δρομολογιακής γραμμής, καθώς και με τη μέθοδο «προέλευσης - προορισμού». Διαφορετικοί μεταξύ τους λιμένες έχει θεωρηθεί ότι είναι εναλλάξιμοι, μόνον εφόσον αποδεδειγμένα ασκούνται μεταξύ τους ανταγωνιστικές πιέσεις (βλ. Αποφάσεις ΕΑ 658/2018 και 811/2023).

21. Βλ. Απόφαση ΕΑ υπ’ αρ. 673/2018, παρ. 56.

22. Βλ. Αποφάσεις Ε.Επ. M.7512 - Ardian/Abertis/Tunels, παρ. 35, καθώς και M.4687 - Sacyr Vallehermoso/Eiffage. παρ. 33-34.

23. Βλ. ενδεικτικά, Απόφαση Ε.Επ. M.7512 - Ardian/Abertis/Tunels, παρ. 36.

24. Επί του παρόντος, πρόκειται για ημιτελή αυτοκινητόδρομο, ο οποίος θα συνδέει την Ανατολική με τη Δυτική Ελλάδα. Σε πλήρη ολοκλήρωση, θα ξεκινά στα νότια από ημικόμβο επί του Αυτοκινητοδρόμου Α.Θ.Ε., στο ύψος της Ανθήλης, και θα καταλήγει σε ανισόπεδο κόμβο με την Εγνατία Οδό, στο Κηπουρείο Γρεβενών.

25. Είναι ο μεγαλύτερος αυτοκινητόδρομος της Ελλάδας με μήκος 670χλμ. Ξεκινάει από την Ηγουμενίτσα στην Ήπειρο και καταλήγει στα ελληνοτουρκικά σύνορα στους Κήπους στη Θράκη.

26. Η Νέα Οδός διαχειρίζεται το μεσαίο τμήμα της Ιόνιας Οδού που ξεκινά από το Αντίρριο και καταλήγει στην Εγνατία Οδό, ανατολικά της πόλεως των Ιωαννίνων, συνολικού μήκους 202χλμ, ένα τμήμα του Αυτοκινητοδρόμου 1, μήκους 175 χλμ. που ξεκινά από τον ανισόπεδο κόμβο Μεταμόρφωσης (με την Αττική Οδό), διατρέχει τα βόρεια της Αττικής και συνεχίζει προς την Κεντρική Ελλάδα, φτάνοντας μέχρι τον οικισμό Σκάρφεια (Φθιώτιδα), καθώς και το συνδετήριο κλάδο του Α1 (Α11), από το Σχηματάρι μέχρι την Χαλκίδα.

27. Η Αττική Οδός εξυπηρετεί κατά κύριο λόγο αστικές μετακινήσεις και η Νέα Οδός υπεραστικές μετακινήσεις, ενώ χρησιμοποιούν διαφορετικό τρόπο διαμόρφωσης τιμολογιακής πολιτικής.

28. Ο Προαστιακός Σιδηρόδρομος συνδέει, μεταξύ άλλων, τον Διεθνή Αερολιμένα της Αθήνας στα νοτιοανατολικά της Αττικής

δήλωσή της, οιονδήποτε έλεγχο, διαχείριση, ούτε και συμμετοχή και ως εκ τούτου δεν μπορεί να γίνει λόγος για οριζόντιες επικαλύψεις. Συναφώς, η ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ δεν έχει οιονδήποτε έλεγχο, διαχείριση, ούτε και συμμετοχή σε εταιρείες παροχής υπηρεσιών μεταφοράς (τύπου Κ.Τ.Ε.Λ ή άλλου αστικού τύπου συγκοινωνίες) που μπορεί να δραστηριοποιούνται στην περιοχή της Αττικής (συμπεριλαμβανομένης της Αττικής Οδού)[29].

V.4 Σχετική αγορά λοιπών βοηθητικών υπηρεσιών παραχωρήσεων αυτοκινητοδρόμων με διόδια (other ancillary services)

31. Τόσο η Ε.Επ. [30] όσο και η ΕΑ[31], έχουν αναγνωρίσει - ως παρεμπίπτουσα αγορά - και την αγορά βοηθητικών υπηρεσιών (“ancillary services”) για την εκμετάλλευση εγκαταστάσεων αυτοκινητοδρόμων με διόδια (π.χ. πρατήρια υγρών καυσίμων, υπηρεσίες εστίασης κ.λπ.) και την πρόβλεψη για υποδομές τηλεπικοινωνίας, ενέργειας κ.λπ. (π.χ. παροχή πρόσβασης τηλεπικοινωνιακών βρόχων κατά μήκος του αυτοκινητόδρομου).

32. Στην υπό κρίση υπόθεση, σύμφωνα με τον ειδικότερο όρο 5.1.2(ii) της Σύμβασης Παραχώρησης, στο συμβατικό αντικείμενο συμπεριλαμβάνεται παραχώρηση εκ μέρους του Παραχωρητή στον Παραχωρησιούχο και του αποκλειστικού δικαιώματος εμπορικής εκμετάλλευσης των υπαρχόντων Σταθμών Εξυπηρέτησης Αυτοκινητιστών (Σ.Ε.Α.) και των κάθε είδους εμπορικών χρήσεων που επιτρέπεται να πραγματοποιηθούν στο Έργο Παραχώρησης και οι οποίες αποβλέπουν στην εξυπηρέτηση των χρηστών ή άλλως δεν παρεμποδίζουν την εξυπηρέτηση αυτή. Ως εκ τούτου, ο νέος Παραχωρησιούχος θα υποκαταστήσει τον παλιό παραχωρησιούχο σε όλες τις σχετικές με την παροχή βοηθητικών υπηρεσιών υφιστάμενες συμβάσεις. Οι εν λόγω συμβάσεις αφορούν, πρωτίστως, σε πρατήρια υγρών καυσίμων, υπηρεσίες εστίασης, υπηρεσίες φιλοξενίας (ξενοδοχείο) και συναφείς εμπορικές/επαγγελματικές χρήσεις σε ειδικά χωροθετημένα για το σκοπό αυτό σημεία κατά μήκος της Αττικής Οδού.

33. Σύμφωνα με τα προσκομισθέντα στοιχεία[32], η ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ δεν δραστηριοποιείται (ως πάροχος, ιδιοκτήτης ή διαχειριστής) στην παροχή των αντίστοιχων αυτών βοηθητικών υπηρεσιών, δεν ελέγχει τυχόν επιχείρηση που να δραστηριοποιείται στις οικείες αυτές βοηθητικές υπηρεσίες (πρατήρια υγρών καυσίμων, υπηρεσίες/καταστήματα εστίασης, ξενοδοχεία/δομές φιλοξενίας, λοιπά εμπορικά καταστήματα λιανικής πώλησης) στην Ελλάδα και τέλος δεν δραστηριοποιείται στην αγορά υποδομών τηλεπικοινωνίας. Ο νέος Παραχωρησιούχος σκοπεύει να αξιοποιήσει το σχετικό του δικαίωμα μέσω υπο-παραχώρησης, δηλαδή συνάπτοντας συμβάσεις με τρίτες εταιρείες-παρόχους που έχουν την τεχνογνωσία και την εμπειρία παροχής τέτοιων βοηθητικών υπηρεσιών (συμπεριλαμβανομένης της δυνατότητας ανανέωσης των υφιστάμενων σχετικών συμβάσεων).

34. Αναφορικά με τη γεωγραφική διάσταση της αγοράς βοηθητικών υπηρεσιών, αυτή είναι τουλάχιστον εθνική, αλλά θα μπορούσε να θεωρηθεί ότι είναι και ευρύτερη[33]

. Ωστόσο, το ζήτημα της οριοθέτησης της γεωγραφικής (αλλά και της προϊοντικής) αγοράς θα μπορούσε να παραμείνει ανοικτό, καθώς δεν επηρεάζεται η αξιολόγηση της υπό εξέταση Αίτησης Παρέκκλισης, ακόμα και με την υιοθέτηση του στενότερου ορισμού της αγοράς.

VI. Η ΑΙΤΗΣΗ ΠΑΡΕΚΚΛΙΣΗΣ

35. Σύμφωνα με την παρ. 1 του άρθρου 9 του ν. 3959/2011, απαγορεύεται η πραγματοποίηση μίας συγκέντρωσης μέχρι την έκδοση μιας από τις αποφάσεις που προβλέπονται στις παρ. 2, 3, 4Α και 6 του άρθρου 8 του ίδιου νόμου. Ωστόσο, σύμφωνα με την παρ. 3 του ως άνω άρθρου 9, η ΕΑ μπορεί, ύστερα από αίτηση, να επιτρέψει παρέκκλιση από τις υποχρεώσεις που ορίζονται στην παρ. 1 του εν λόγω άρθρου, προκειμένου να αποφευχθούν σοβαρές ζημιές σε βάρος μιας ή περισσότερων επιχειρήσεων τις οποίες αφορά η πράξη συγκέντρωσης ή σε βάρος τρίτου. Για την απόφαση αυτή, η ΕΑ συνυπολογίζει, μεταξύ άλλων, την απειλή που συνιστά η εν λόγω συγκέντρωση για τον ανταγωνισμό. Στην απόφαση, που επιτρέπει την παρέκκλιση, μπορεί να τίθενται όροι και υποχρεώσεις για την εξασφάλιση συνθηκών αποτελεσματικού ανταγωνισμού και την αποτροπή καταστάσεων που θα μπορούσαν να δυσχεράνουν την εκτέλεση τυχόν απαγορευτικής οριστικής απόφασης.

με την Κόρινθο-Κιάτο (μέσω μετεπιβίβασης στο Σιδηροδρομικό Κέντρο Αθήνας - Αχαρνές) στα δυτικά της Αττικής (Γραμμές Α1-Α2 και Α4 που συνδέονται στους σταθμούς Σ.Κ.Α. και Άνω Λιοσίων). Την υποδομή διαχειρίζεται πλέον η Hellenic Train (ως εταιρεία ανεξάρτητη από τον ΟΣΕ). Η Γραμμή 3 (μπλε γραμμή) της Ελληνικό Μετρό Α.Ε. (πρώην Αττικό Μετρό Α.Ε.) συνδέει, μεταξύ άλλων, τον Διεθνή Αερολιμένα της Αθήνας με περιοχές της Αθήνας. Μοναδικός μέτοχος της Ελληνικό Μετρό Α.Ε. είναι το Ελληνικό Δημόσιο.

29. Βλ. υπ’ αρ. 6854/30.09.2024 σημείωμα της εταιρείας ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ.

30. Βλ. ενδεικτικά, Αποφάσεις Ε.Επ. Μ.4249 - Abertis/Autostrade, σκέψη 27, καθώς και Μ.4087 - Eiffage/Macquarie/APRR, σκέψη 23. Μάλιστα, η Ε.Επ. έχει εξετάσει κατά πόσον υφίσταται και μία διακριτή αγορά παραχώρησης υπηρεσιών εστίασης, η οποία συνίσταται στην πρόβλεψη των απαιτήσεων για υπηρεσίες εστίασης του κοινού που ταξιδεύει στη συγκεκριμένη υποδομή.

31. Βλ. Απόφαση ΕΑ υπ’ αρ. 673/2018.

32. Βλ. υπ’ αρ. 6857/30.09.2024 σημείωμα της εταιρείας ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ.

33. Μ.4249 - Abertis/Autostrade, σκέψη 28, και Μ.8694 - Hochtief/Abertis, σκέψη 82 και υπ’ αρ. 673/2018 Απόφαση ΕΑ παρ. 61.

36. Η Αιτούσα υποστηρίζει εν προκειμένω ότι:

· η χορήγηση της άδειας παρέκκλισης είναι απαραίτητη προκειμένου να αποφευχθούν σοβαρές ζημιές σε βάρος της επιχείρησης στόχου, της Αιτούσας, των καταναλωτών (χρηστών της Παραχώρησης) και του δημοσίου συμφέροντος εν γένει και

· η συγκέντρωση δεν προκαλεί σοβαρές αμφιβολίες ως προς το συμβατό της με τις απαιτήσεις λειτουργίας του ανταγωνισμού στις επί μέρους αγορές στις οποίες αφορά.

VI.1. Σοβαρή ζημιά στην επιχείρηση στόχο και σε τρίτους

37. Κατά την Αιτούσα, η χορήγηση άδειας παρέκκλισης είναι απαραίτητη προκειμένου να καταστεί εφικτή η νέα Ημερομηνία Έναρξης της Παραχώρησης, ήτοι η ανάληψη του Έργου από την νέα Παραχωρησιούχο ήδη από την Κυριακή, 6 Οκτωβρίου 2024 και ώρα 00:01.

38. Η Αιτούσα σημειώνει ότι, ενώ, σύμφωνα με τους όρους της διαγωνιστικής διαδικασίας και τις σχετικές συμβατικές προβλέψεις, η έναρξη της Παραχώρησης είχε προβλεφθεί για την αρχή του 2025[34], για λόγους που δεν αφορούν την εταιρεία και ανάγονται στη σφαίρα επιρροής του Ελληνικού Δημοσίου - και, κατά μείζονα λόγο, άνευ δικής της υπαιτιότητας - προκρίθηκε από τα αρμόδια Υπουργεία[35], ως πλέον ενδεδειγμένη και αναγκαία/επιτακτική λύση, η άμεση ανάληψη του έργου από την νέα Παραχωρησιούχο.

39. Πρόκειται συνεπώς για κατεπείγουσα περίπτωση (άνευ υπαιτιότητας της Αιτούσας) που δικαιολογείται από έκτακτη ανάγκη και λόγους δημοσίου συμφέροντος, οι οποίοι ανάγονται, μεταξύ άλλων, στην απρόσκοπτη και αδιάλειπτη λειτουργία βασικού περιφερειακού οδικού άξονα του Νομού Αττικής και, εντεύθεν, στην ασφάλεια των συγκοινωνιών[36]. Κατά την Αιτούσα, τυχόν διακοπή της λειτουργίας, δυσλειτουργία, ή έστω και πλημμελής λειτουργία της Αττικής Οδού θέτει σε άμεσο κίνδυνο την ασφάλεια των οδικών μετακινήσεων εντός του Νομού Αττικής και συνεπάγεται σοβαρότατες δυνητικά επιπτώσεις στην πρόσβαση και μεταφορά προσώπων και αγαθών στην εν λόγω υποδομή, καθώς και στην τοπική και εγχώρια οικονομία εν γένει. Επομένως, κατά την Αιτούσα, συντρέχει εν προκειμένω η προϋπόθεση της ανάγκης αποτροπής σοβαρών ζημιών σε βάρος επιχειρήσεων τις οποίες αφορά η πράξη συγκέντρωσης ή/και σε βάρος τρίτων, και μάλιστα πρόκειται για επείγουσα περίπτωση που δικαιολογείται από έκτακτη ανάγκη και λόγους δημόσιου συμφέροντος (ασφάλεια συγκοινωνιών).

40. Σημειωτέον, οι Υπουργοί Εθνικής Οικονομίας και Οικονομικών και Υποδομών και Μεταφορών, με την κοινή υπ’ αρ. 6699/25.09.2024 επιστολή που απηύθυναν στην Πρόεδρο της ΕΑ, […].

VI.2. Επίπτωση της συγκέντρωσης στον ανταγωνισμό

41. Όσον αφορά την όποια τυχόν απειλή για τον ανταγωνισμό από την πραγμάτωση της συγκέντρωσης, η Αιτούσα σημειώνει ότι η Γνωστοποιούμενη Πράξη δεν προκαλεί - ούτε και δύναται να προκαλέσει - δυσμενείς συνέπειες στον ανταγωνισμό στις σχετικές αγορές που αφορά και δεν μεταβάλλει την ανταγωνιστική δομή των εν λόγω αγορών. Εν προκειμένω, κατά την Αιτούσα, δεν τίθεται καν ζήτημα επηρεαζόμενων αγορών, καθώς πρόκειται για παραχώρηση συγκεκριμένης υποδομής κατόπιν διεθνούς διαγωνιστικής διαδικασίας και δεν υφίσταται εξαγορά ή άλλως απόκτηση ελέγχου άλλης (ανταγωνιστικής) επιχείρησης που δραστηριοποιείται στις οικείες αγορές, ενώ, ταυτόχρονα, η Αιτούσα δεν ελέγχει ή άλλως διαχειρίζεται τυχόν ανταγωνιστική της Αττικής Οδού υποδομή.

VII. Η ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΑΝΤΑΓΩΝΙΣΜΟΥ

42. Όπως προεκτέθηκε, η υφιστάμενη παραχωρησιούχος της Αττικής Οδού θα επιστρέψει στο Δημόσιο τα δικαιώματα που απορρέουν από την οικεία Σύμβαση Παραχώρησης στις 05.10.2024, λόγω λήξης αυτής. Τα αρμόδια Υπουργεία αποφάσισαν την σημαντική -κατά 3 έως 4 μήνες- επίσπευση της Ημερομηνίας Έναρξης της Παραχώρησης για λόγους που προφανώς δεν αφορούν την Αιτούσα, καθώς το Ελληνικό Δημόσιο έκρινε ότι δεν ήταν εφικτή κάποια ενδιάμεση λύση για τη λειτουργία, συντήρηση και διαχείριση της Αττικής Οδού κατά το μεταβατικό στάδιο από την 5η Οκτωβρίου 2024 έως τα τέλη Δεκεμβρίου 2024/αρχές 2025 (οπότε και αναμενόταν, βάσει των όρων του διαγωνισμού και της από 12.09.2024 Σύμβασης Παραχώρησης, να αναλάβει ο νέος Παραχωρησιούχος).

---

34. Η Σύμβαση Παραχώρησης για το Έργο της Αττικής Οδού υπεγράφη στις 12.09.2024, οπότε και εκκίνησε η προθεσμία των πέντε (5) μηνών που συμβατικά προβλέπεται για την ικανοποίηση από τα μέρη των προϋποθέσεων επίτευξης της Ημερομηνίας Έναρξης Παραχώρησης.

35. Βλ. σχετικά την από 23.09.2024 κοινή Ανακοίνωση Τύπου των Υπουργείων Εθνικής Οικονομίας & Οικονομικών και Υποδομών και Μεταφορών.

36. Από την Αττική Οδό διέρχονται καθημερινά περί τα 270 χιλιάδες οχήματα, ενώ αποτελεί τον συνδετικό κρίκο του οδικού άξονα Π-Α-Θ-Ε, καθώς συνδέει την Εθνική Οδό Αθηνών - Λαμίας με την Εθνική Οδό Αθηνών - Κορίνθου, παρακάμπτοντας το κέντρο της Αθήνας, ενώ συνδέει οδικά και τον Διεθνή Αερολιμένα Αθηνών με το Λεκανοπέδιο.

43. Όπως προκύπτει από τους ισχυρισμούς της και τα αποδεικτικά στοιχεία που προσκόμισε, η Αιτούσα συναίνεσε στην ως άνω επίσπευση της Ημερομηνίας Έναρξης της Παραχώρησης στις 06.10.2024[37], προκειμένου να αποτραπούν ενδεχόμενες σοβαρές επιπτώσεις στην ομαλότητα και την ασφάλεια των οδικών μεταφορών που θα προκαλούσε οιαδήποτε -έστω πρόσκαιρη- διακοπή στη λειτουργία της Αττικής Οδού. Για το σκοπό αυτό, η Αιτούσα αποδέχθηκε να καταβάλει το τίμημα της Παραχώρησης σε χρόνο που δεν θα έχει εγκριθεί από την ΕΑ η Γνωστοποιούμενη Πράξη και να εκτεθεί σε ενδεχόμενες κυρώσεις λόγω παραβίασης της υποχρέωσης αναστολής πραγματοποίησης της συγκέντρωσης, σε περίπτωση που δεν γίνει δεκτή η υπό κρίση αίτηση παρέκκλισης.

44. Τα ανωτέρω καταδεικνύουν την αναγκαιότητα αποτροπής σοβαρών ζημιών σε βάρος της Αιτούσας και αποτροπής κινδύνου πρόκλησης σοβαρών ζημιών στην λειτουργία της υποδομής της Παραχώρησης καθώς και σε τρίτους (χρήστες Αττικής Οδού), ήτοι πρόκειται για επείγουσα περίπτωση που δικαιολογεί την χορήγηση της αιτούμενης παρέκκλισης για λόγους δημόσιου συμφέροντος (ασφάλεια συγκοινωνιών). Η αναγκαιότητα εξάλλου αυτή επισημαίνεται και στην ανωτέρω αναφερόμενη κοινή επιστολή των Υπουργών Εθνικής Οικονομίας και Οικονομικών και Υποδομών και Μεταφορών προς την Πρόεδρο της ΕΑ.

45. Ως προς την τυχόν απειλή που συνιστά η εν λόγω συγκέντρωση για τον ανταγωνισμό, η οποία πρέπει να συνυπολογίζεται κατά την παρ. 3 του άρθρου 9 ν. 3959/2011, σημειώνονται τα εξής:

46. Πρώτον, όσον αφορά την αγορά για τη χορήγηση της παραχώρησης αυτοκινητοδρόμων με διόδια, σημειώνεται καταρχάς ότι η συγκέντρωση δεν αφορά τυχόν απόκτηση ελέγχου επί τρίτης (ανταγωνιστικής) επιχειρήσεως που δραστηριοποιείται στον κλάδο παραχωρήσεων υποδομών, προκειμένου να μπορεί να γίνει λόγος για τυχόν οριζόντιες επικαλύψεις που θα καθιστούσαν, ενδεχομένως, ενδεδειγμένη την ανάλυση ανταγωνιστικών πιέσεων σε διαγωνιστικές διαδικασίες (“bidding analysis”). Αντιθέτως, η συγκέντρωση αφορά στη χορήγηση, δια παραχώρησης κατόπιν διεθνούς διαγωνιστικής διαδικασίας (που πραγματοποιήθηκε με υποβολή προσφορών και υπόκειτο σε ανοικτή, διαφανή διαδικασία, με αυστηρές προϋποθέσεις τυπικότητας), της διαχείρισης συγκεκριμένης υποδομής αυτοκινητοδρόμου. Εν προκειμένω, ο ανταγωνισμός εκδηλώθηκε ήδη κατά την υποβολή των προσφορών από τους συμμετέχοντες στη διαγωνιστική διαδικασία που προκήρυξε το ΤΑΙΠΕΔ (competition for the market)[38] και ως εκ τούτου παρέλκει - από την ίδια τη φύση της συγκέντρωσης - η πραγματοποίηση bidding analysis, δεδομένου ότι δεν προκύπτει ουσιώδης μεταβολή στη δομή και τις συνθήκες της εν λόγω αγοράς, καθώς, συνεπεία της συγκέντρωσης, δεν μειώνεται ούτε ο αριθμός των πιθανών συμμετεχόντων ούτε οι ανταγωνιστικές πιέσεις που θα δέχεται η γνωστοποιούσα στις μελλοντικές διαγωνιστικές διαδικασίες παραχωρήσεων[39].

47. Δεύτερον, όσον αφορά την σχετική αγορά διαχείρισης των υποδομών μεταφοράς, και πάλι ουδεμία υφίσταται οριζόντια επικάλυψη δραστηριοτήτων, διότι, όπως εκτέθηκε ανωτέρω, η Αιτούσα δεν κατέχει, ελέγχει, συμμετέχει ή άλλως διαχειρίζεται οιαδήποτε άλλη υποδομή που να μπορεί να θεωρηθεί - ακόμη και υπό τον ευρύτερη δυνατή θεώρηση εναλλαξιμότητας - ως ανταγωνιστική της Αττικής Οδού υποδομή. Ως εκ τούτου, και ως προς αυτή τη σχετική αυτή αγορά, η συγκέντρωση δεν πιθανολογείται ότι θα επηρεάσει τις συνθήκες και τη δομή ανταγωνισμού[40]

48. Τρίτον, αναφορικά με την σχετική αγορά λοιπών βοηθητικών υπηρεσιών παραχωρήσεων αυτοκινητοδρόμων με διόδια, όπως εκτέθηκε ανωτέρω, η Αιτούσα, κατά δήλωσή της, δεν δραστηριοποιείται (ως πάροχος ή διαχειριστής) στην αγορά παροχής των αντίστοιχων αυτών βοηθητικών υπηρεσιών (πρατήρια υγρών καυσίμων, υπηρεσίες/καταστήματα εστίασης, ξενοδοχεία/δομές φιλοξενίας, λοιπά εμπορικά καταστήματα λιανικής πώλησης κ.λπ.) στην Ελλάδα. Περαιτέρω, σύμφωνα με την Αιτούσα, ο νέος Παραχωρησιούχος σκοπεύει να αξιοποιήσει το σχετικό του δικαίωμα μέσω υπο-παραχώρησης σε τρίτες εταιρείες-παρόχους που έχουν την τεχνογνωσία και την εμπειρία παροχής τέτοιων βοηθητικών υπηρεσιών (συμπεριλαμβανομένης

37. Βλ. σχετικά την από 19.09.2024 επιστολή της Αιτούσας προς το Υπουργείο Υποδομών και Μεταφορών-ΣΧΕΤΙΚΟ 1 της υπ’ αρ. 6685/25.09.2024 αίτησης παρέκκλισης.

38. Η διεθνής διαγωνιστική διαδικασία στην παρούσα Παραχώρηση ήταν ιδιαίτερα ανταγωνιστική, καθόσον συμμετείχε και πλήθος αλλοδαπών εταιρειών και κοινοπρακτικών σχημάτων: Οκτώ (8) επενδυτικά σχήματα συμμετείχαν στην τελική φάση, έξι (6) υπέβαλαν δεσμευτικές προσφορές, ενώ το τελικό τίμημα (3,27 δις ευρώ) είναι το υψηλότερο που έχει ποτέ επιτευχθεί σε διαγωνισμό Παραχώρησης του ΤΑΙΠΕΔ.

39. Μάλιστα, όπως αναγνωρίζει και η Ε.Επ. (βλ. Μ.4087 - Eiffage/Macquarie/APRR, παρ. 16), με την ανάθεση της σύμβασης παραχώρησης, ο εκάστοτε παραχωρησιούχος δεν αποκτά κανένα ανταγωνιστικό πλεονέκτημα για την μελλοντική ανάθεση αντίστοιχων συμβάσεων.

40. Βλ. ενδεικτικά την υπόθεση COMP/M.4191-Thales/DCN, παρ. 22, όπου η αξιολόγηση περιορίσθηκε στις επηρεαζόμενες αγορές, με την επισήμανση ότι οι αγορές στις οποίες μόνο ένα μέρος δραστηριοποιείται δεν θεωρούνται ως επηρεαζόμενες, καθώς η συναλλαγή δεν θα επηρεάσει τις συνθήκες ανταγωνισμού.

της δυνατότητας ανανέωσης των υφιστάμενων σχετικών συμβάσεων). Κατά συνέπεια, στην εν λόγω σχετική αγορά δεν υφίσταται οιαδήποτε αλληλεπικάλυψη, και ως εκ τούτου δεν πιθανολογείται ότι η συγκέντρωση θα επηρεάσει τις συνθήκες και τη δομή ανταγωνισμού σε αυτήν.

49. Ως εκ τούτου, συνεκτιμώντας όλα τα στοιχεία που έχουν τεθεί υπόψη της Υπηρεσίας σε αυτό το στάδιο, πιθανολογείται βάσιμα ότι η συγκέντρωση δεν συνιστά απειλή για τον ανταγωνισμό.

ΓΙΑ ΤΟΥΣ ΛΟΓΟΥΣ ΑΥΤΟΥΣ

Η Επιτροπή Ανταγωνισμού, σε συνέχεια του υπ’ αρ. 6685/25.09.2024 αιτήματος της «ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ Α.Ε.», επιτρέπει, σύμφωνα με την παρ. 3 του άρθρου 9 του ν. 3959/2011, παρέκκλιση από την προβλεπόμενη στην παρ. 1 του ίδιου άρθρου9 αναστολή πραγματοποίησης της συγκέντρωσης - η οποία αφορά στην απόκτηση αποκλειστικού ελέγχου από την εταιρεία ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ Α.Ε. επί της επιχειρηματικής δραστηριότητας που συνίσταται στη χρηματοδότηση, λειτουργία, συντήρηση και εκμετάλλευση του αυτοκινητοδρόμου της ΑΤΤΙΚΗΣ ΟΔΟΥ - μέχρι την έκδοση της οριστικής απόφασης της Επιτροπής Ανταγωνισμού επί της σχετικής υπ’ αρ. 6684/25.09.2024 γνωστοποίησης συγκέντρωσης. Η χορήγηση άδειας παρέκκλισης δεν προδικάζει την επί της ουσίας κρίση της Επιτροπής Ανταγωνισμού κατά τον έλεγχο της συγκέντρωσης.

Η απόφαση εκδόθηκε την 2α Οκτωβρίου 2024.

Η απόφαση να δημοσιευθεί στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως.

Η Πρόεδρος

ΑΙΡΙΝ - ΕΒΕΛΥΝ - ΜΙΚΕΛΑ - ΜΑΙΡΗ ΣΑΡΠ

ΕΘΝΙΚΟ ΤΥΠΟΓΡΑΦΕΙΟ
Καποδιστρίου 34, 104 32 Αθήνα
Τηλ. Κέντρο 210 5279000
Αποστολή εγγράφων προς δημοσίευση στο ΦΕΚ
στην ηλεκτρονική διεύθυνση **https://eservices.et.gr**
02039550107260010