EUROOPAN
KOMISSIO

Bryssel 28.7.2023
COM(2023) 460 final

KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

käyttöoikeussopimusten tekemisestä annetun direktiivin 2014/23/EU toimivuudesta ja direktiivin 12 artiklassa säädettyjen poikkeusten vaikutuksista sisämarkkinoihin

{SWD(2023) 267 final}

KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

käyttöoikeussopimusten tekemisestä annetun direktiivin 2014/23/EU toimivuudesta ja direktiivin 12 artiklassa säädettyjen poikkeusten vaikutuksista sisämarkkinoihin

1. JOHDANTO

Komissio arvioi, että julkisten hankintojen kokonaisarvo oli EU:ssa vuonna 2018 noin 2 163 miljardia euroa eli 13,6 prosenttia EU:n BKT:stä.[1] Kolme julkisia hankintoja koskevaa direktiiviä kattavat tästä arvosta noin 670 miljardia euroa[2]. Kun viranomaisten on saatava käyttöön yksityistä pääomaa ja taitotietoa täydentämään niukkoja julkisia resursseja, käyttöoikeussopimukset voivat olla erittäin houkutteleva tapa toteuttaa yleiseen etuun liittyviä hankkeita lisäämättä julkista velkaa. Käyttöoikeussopimukset ovat sopimusjärjestelyjä, joissa yksi tai useampi hankintaviranomainen tai hankintayksikkö antaa urakoiden toteuttamisen tai palvelujen tarjoamisen ja hallinnoimisen yhden tai useamman talouden yksityisen toimijan tehtäväksi. Käyttöoikeussopimukset, joiden arvo on keskimäärin 63 miljardia euroa vuodessa, tukevat julkisen sektorin ja yksityisten yritysten välisiä kumppanuuksia keskeisillä strategisilla aloilla. Tämä koskee erityisesti infrastruktuurin – kuten satamien ja lentoasemien, pysäköintihallien ja maksullisten teiden – kehittämistä, moottoriteiden kunnossapitoa ja yleishyödyllisten taloudellisten palvelujen, kuten energia- tai jätehuollon, tarjoamista.

Käyttöoikeussopimusten tekemisestä annetun direktiivin 2014/23/EU[3], jäljempänä ”direktiivi”, tarkoituksena oli käsitellä johdonmukaisen ja kattavan käyttöoikeussopimuksia koskevan EU:n tason kehyksen puuttumista. Direktiivin tavoitteena on laatia selkeä oikeudellinen kehys, jolla edistetään käyttöoikeussopimusten käyttöä ja parannetaan samalla yritysten markkinoillepääsyä varmistamalla hankintamenettelyjen avoimuus ja oikeudenmukaisuus.

Direktiivin 53 artiklan neljännessä kohdassa säädetään, että komissio ”tarkastelee uudelleen tämän direktiivin toimivuutta ja antaa Euroopan parlamentille ja neuvostolle kertomuksen”, kun taas kyseisen artiklan kolmannessa kohdassa edellytetään, että komissio ”arvioi [...] säädettyjen [vesihuollon alan] poikkeuksien soveltamisesta sisämarkkinoille aiheutuvia taloudellisia vaikutuksia”. Tässä kertomuksessa esitetään uudelleentarkastelun ja arvioinnin tärkeimmät tulokset. Siinä käytetään tietoja, jotka on saatu direktiivin soveltamista koskevasta komission yksiköiden valmisteluasiakirjasta (jäljempänä ”komission yksiköiden valmisteluasiakirja”), jota on tarkoitus lukea yhdessä tämän kertomuksen kanssa.

Kertomus ja komission yksiköiden valmisteluasiakirja perustuvat useista lähteistä saatuun näyttöön. Näitä lähteitä ovat muun muassa Tenders Electronic Daily (TED) -tietokannan

---

1 Julkisten hankintojen indikaattorit 2018 – sisämarkkinoiden, teollisuuden, yrittäjyyden ja pk-yritystoiminnan pääosasto, 17.5.2021(https://ec.europa.eu/docsroom/documents/48156).

2 Ks. viite 1, s. 1.

3 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/23/EU, annettu 26 päivänä helmikuuta 2014, käyttöoikeussopimusten tekemisestä, EUVL L 94, 28.3.2014, s. 1–64.

tiedot; tiedot, jotka jäsenvaltiot ovat asettaneet saataville direktiivin 45 artiklan mukaisesti[4]; London Economics Europen ja Spark Legalin komissiolle tekemä tutkimus käyttöoikeussopimuksia koskevan direktiivin täytäntöönpanosta (2021)[5]; komission yksiköiden vuonna 2021 käynnistämä kyselytutkimus, jossa kerätään jäsenvaltioilta tietoja vesihuollon alan organisoinnista sekä tietoja sidosryhmien kannoista, joita ne ilmaisivat komission verkossa järjestämässä sidosryhmätilaisuudessa, joka koski direktiivin toimivuuden uudelleentarkastelua ja vesihuollon alaa koskevan poikkeuksen arviointia.

Koska kaikki jäsenvaltiot saattoivat direktiivin osaksi kansallista lainsäädäntöään myöhässä – direktiiviä on sovellettu koko EU:ssa vasta vuodesta 2020 –, direktiivin toimivuutta ja vesihuollon alaa koskevaa poikkeusta ei ole tällä hetkellä mahdollista arvioida kattavasti. Direktiivistä on saatava lisää kokemusta, jotta sen toimivuudesta ja vesihuollon alaa koskevan poikkeuksen vaikutuksista voidaan tehdä täysimittainen arviointi. Saatavilla olevien tietojen perusteella havaitut suuntaukset viittaavat kuitenkin siihen, että käyttöoikeussopimusten avoimuus ja pk-yritysten osallistuminen käyttöoikeussopimuksiin ovat lisääntyneet ja että hallinnollinen valmius valvoa julkisia hankintoja ja käyttöoikeussopimuksia kansallisella tasolla on parantunut.

2. EU:N KÄYTTÖOIKEUSSOPIMUSMARKKINAT

Direktiivin kattamien, vuosina 2016–2021 tehtyjen käyttöoikeussopimusten kokonaisarvoksi arvioidaan 377,5 miljardia euroa. Käyttöoikeussopimusten kokonaisarvon osuus kolmen julkisia hankintoja koskevan direktiivin kattamien julkisten hankintojen vuosittaisista kokonaismarkkinoista on 12 prosenttia.[6] Direktiiviä sovelletaan käyttöoikeussopimuksiin, joiden arvo on vähintään 5 382 000 euroa.[7]

EU:ssa tehtyjen käyttöoikeussopimusten kokonaismäärä on noin kaksinkertaistunut sitten 18. päivän huhtikuuta 2016 – joka oli määräaika direktiivin saattamiselle osaksi kansallista lainsäädäntöä – ja kasvaa edelleen.[8] Tämä nouseva suuntaus on havaittavissa useimmissa jäsenvaltioissa.

---

4 Direktiivin 53 artiklan neljännessä kohdassa todetaan, että direktiivin toimivuuden uudelleentarkastelun on perustuttava jäsenvaltioiden 45 artiklan 3 kohdan mukaisesti toimittamiin tietoihin.

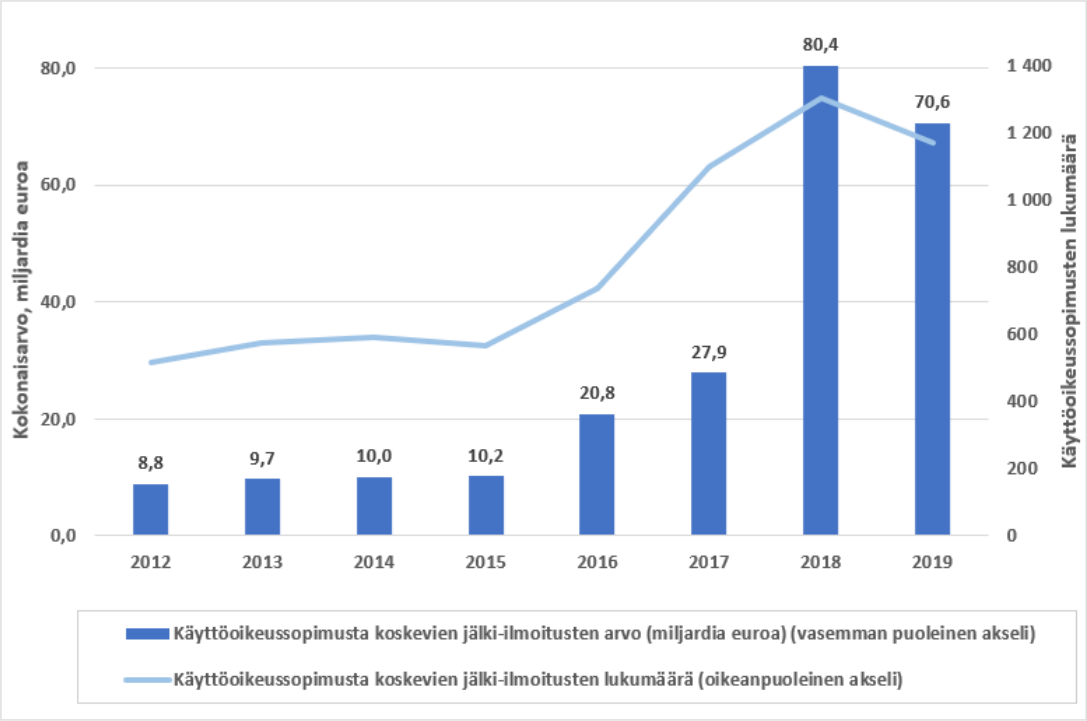
5 Tutkimus julkaistaan yhdessä tämän kertomuksen kanssa.

6 Vuoden 2018 tiedot, jotka viittaavat direktiiviin 2014/23/EU, Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviin 2014/24/EU, annettu 26 päivänä helmikuuta 2014, julkisista hankinnoista ja direktiivin 2004/18/EY kumoamisesta (EUVL L 94, 28.3.2014, s. 65–242) ja Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviin 2014/25/EU, annettu 26 päivänä helmikuuta 2014, vesi- ja energiahuollon sekä liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja direktiivin 2004/17/EY kumoamisesta (EUVL L 94, 28.3.2014, s. 243–374).

7 Arvoltaan tätä kynnysarvoa pienemmät käyttöoikeussopimukset julkaistaan usein TED-sivustolla.

8 Ajanjaksolla 2012–18. huhtikuuta 2016 ja ajanjaksolla 19. huhtikuuta 2016 – 2019 tehtyjen käyttöoikeussopimusten kokonaismäärän vertailu. Lisätietoja on komission yksiköiden valmisteluasiakirjan 3 luvussa.

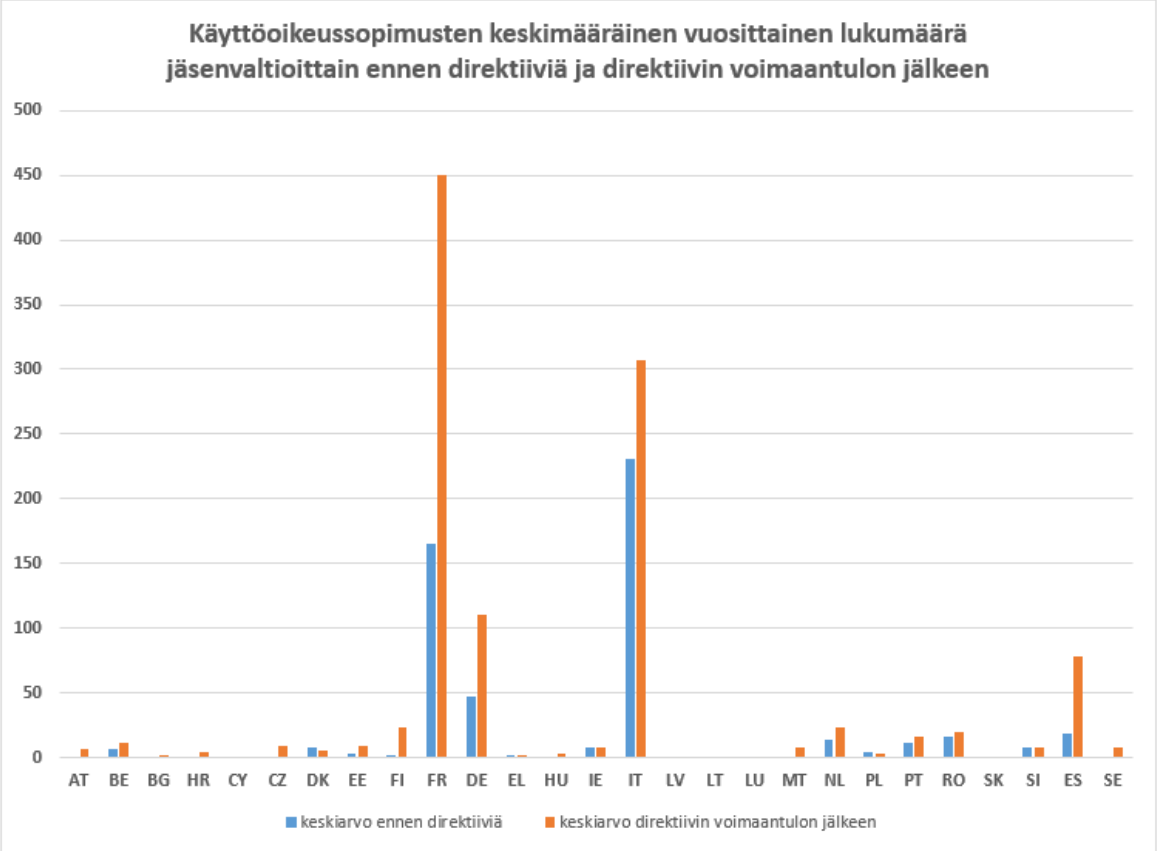
Kaavio 1: Ilmoitukset tehdyistä käyttöoikeussopimuksista [lukumäärä, arvo miljardeina euroina], ETA-maat



Lähde: *Study on the implementation of the Concessions Directive* – London Economics Europe ja Spark Legal (2021), kaavio 41.

Ranskan ja Italian osuus EU:n käyttöoikeussopimusmarkkinoista on yli kaksi kolmasosaa. Yhdessä Espanjan ja Saksan kanssa näiden jäsenvaltioiden osuus käyttöoikeussopimusten kokonaismäärän lisääntymisestä samalla ajanjaksolla on yhteensä 85 prosenttia. Käyttöoikeussopimusten käyttö on lisääntynyt huomattavasti myös esimerkiksi Itävallassa, Kroatiassa, Maltassa, Ruotsissa, Suomessa, Tšekissä ja Unkarissa.

Kaavio 2: Tehtyjen käyttöoikeussopimusten vuosittainen keskiarvo jäsenvaltioittain ennen ja jälkeen direktiivin [lukumäärä]



Lähde: Sisäinen laskelma, joka perustuu tutkimuksen *Study on the implementation of the Concessions Directive*, London Economics Europe ja Spark Legal (2021), kaavioon 17.

Palveluja koskevien käyttöoikeussopimusten määrä on lisääntynyt jyrkästi direktiivin saattamista osaksi kansallista lainsäädäntöä koskevan määräajan (18.4.2016) jälkeen. Käyttöoikeusurakoiden määrä oli kuitenkin vähentynyt asteittain ennen kyseistä päivämäärää, ja sama suuntaus on jatkunut tämän jälkeenkin.

Eniten käyttöoikeussopimuksia on tehty vuodesta 2016 lähtien seuraavilla aloilla: 1) hotelli-, ravintola- ja vähittäiskauppapalvelut, 2) virkistys-, kulttuuri- ja liikuntapalvelut ja 3) rakennustyöt.

3. SAATTAMINEN OSAKSI KANSALLISTA LAINSÄÄDÄNTÖÄ JA RIKKOMUSMENETTELYT

Komission tavoitteena on, että lainsäädäntöä aletaan noudattaa varhaisessa vaiheessa, jotta EU-lainsäädännön hyödyt näkyvät kansalaisille ja yrityksille mahdollisimman pian. Tämän vuoksi komissio on vuosien kuluessa lisännyt tukeaan jäsenvaltioille, jotta estettäisiin rikkomukset jo ennalta tai voitaisiin ratkaista ne menettelyn varhaisissa vaiheissa niin, että jäsenvaltiota ei tarvitse haastaa EU:n tuomioistuimeen. Tämän johdosta niiden tapausten määrä on vähentynyt, joissa direktiivien saattaminen osaksi kansallista lainsäädäntöä oli viivästynyt jäsenvaltioissa. Tämän toimintatavan vahvistamiseksi komissio on äskettäin

asettanut konkreettisia tavoitteita täytäntöönpanon valvonnalle, ja tarkoituksena on rajoittaa sekä täytäntöönpano- että vaatimustenmukaisuusvaje 0,5 prosenttiin[9].

Jäsenvaltioille asetettu määräaika direktiivin saattamiseksi osaksi kansallista lainsäädäntöä oli 18. huhtikuuta 2016. Määräajan päätyttyä ainoastaan kuusi jäsenvaltiota oli ilmoittanut komissiolle tarvittavista toimenpiteistä, ja ilmoittamatta jättämistä koskevat rikkomusmenettelyt käynnistettiin vuonna 2016. Helmikuuhun 2020 mennessä[10] kaikki EU:n jäsenvaltiot olivat saattaneet direktiivin osaksi kansallista lainsäädäntöään, ja kaikki myöhäiseen kansalliseksi lainsäädännöksi saattamiseen liittyvät rikkomusmenettelyt on nyt lopetettu. Kolme jäsenvaltiota ei kuitenkaan saattanut osaksi kansallista lainsäädäntöään direktiivin artiklaa, jossa säädetään vesihuollon alaa koskevista erityisistä poikkeuksista, ja kolme jäsenvaltiota saattoi kyseisen artiklan osaksi kansallista lainsäädäntöään vain osittain. Näin ollen nämä jäsenvaltiot soveltavat direktiiviä (kokonaisuudessaan tai osittain) urakoita ja palveluja koskeviin käyttöoikeussopimuksiin myös tietyillä vesihuollon aloilla.

Kansallisista täytäntöönpanotoimenpiteistä tehdyssä arvioinnissa havaittiin, että osaksi kansallista lainsäädäntöä saattamista koskevan määräajan umpeutuessa vain kymmenen jäsenvaltiota noudatti kaikkia direktiivin velvoitteita. Näin ollen komissio aloitti rikkomusmenettelyt muita jäsenvaltioita vastaan neljässä peräkkäisessä aallossa (tammikuussa 2019, lokakuussa 2019, kesäkuussa 2021 ja joulukuussa 2021). Saatuaan ilmoituksen kansallisista toimenpiteistä ja arvioituaan ne komissio on virallisesti lopettanut menettelyt kahdeksan jäsenvaltion osalta niiden toteuttamien korjaavien lainsäädäntötoimien seurauksena. Muut menettelyt ovat edelleen käynnissä.[11] Ne koskevat esimerkiksi soveltamisalaa, talouden toimijoiden poissulkemisperusteita ja sopimusten muuttamista.

Useissa jäsenvaltioissa kansalliset viranomaiset ovat antaneet ohjeita käyttöoikeussopimuksia koskevista säännöistä.

4. DIREKTIIVIN TOIMIVUUDEN UUDELLEENTARKASTELUN TÄRKEIMMÄT HAVAINNOT

Direktiivillä on kaksi päätavoitetta: 1) luoda varmuutta oikeudellisesta kehyksestä määrittelemällä tiettyjä käsitteitä ja kodifioimalla tiettyjä käyttöoikeussopimusten tekemiseen liittyviä periaatteita unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisesti ja 2) helpottaa pääsyä käyttöoikeussopimusmarkkinoille lisäämällä hankintamenettelyjen avoimuutta ja oikeudenmukaisuutta.

4.1. Oikeusvarmuus

”Käyttöoikeussopimuksen” määritelmä

[9] Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle – Sisämarkkinoiden 30. vuosipäivä (COM(2023) 162 final, 16.3.2023).

[10] Viimeinen jäsenvaltio saattoi direktiivin osaksi kansallista lainsäädäntöään 26.2.2020.

[11] Jotkin rikkomusmenettelyistä koskevat kaikkia kolmea julkisia hankintoja koskevaa direktiiviä, ja siksi ne lopetetaan virallisesti vasta sitten, kun kaikki kysymykset (jotka liittyvät kolmeen alaviitteessä 6 mainittuun direktiiviin) on ratkaistu. Tämän vuoksi saattaa vaikuttaa siltä, että joillakin jäsenvaltioilla on käynnissä olevia rikkomusmenettelyjä, vaikka tarkasti ottaen direktiivin täytäntöönpanoon liittyvät kysymykset on tällä välin voitu ratkaista.

Direktiivissä määritellään käyttöoikeussopimus EU:n tasolla.[12] Käytännössä vaikuttaa siltä, että jäsenvaltioiden lainsäädännössä termiä ”käyttöoikeussopimus” käytetään usein sellaisista aloista ja kysymyksistä, jotka ylittävät direktiivin soveltamisalan. Huomionarvoista on erityisesti se, että useimpien jäsenvaltioiden kansallisessa lainsäädännössä termillä ”käyttöoikeussopimus” viitataan muihin oikeudellisiin käsitteisiin, kuten lupiin tai lisensseihin.[13]

Nämä poikkeavuudet voivat johtaa suurempiin kustannuksiin, koska rajat ylittäviin käyttöoikeussopimuksiin osallistuvat talouden toimijat eivät voi luottaa siihen, että ”käyttöoikeussopimuksella” tarkoitetaan yhtä ja samaa asiaa. Se voi myös aiheuttaa sekä hankintaviranomaisille/hankintayksiköille että talouden toimijoille aikaa vieviä väärinymmärryksiä, jotka voivat liittyä paitsi sovellettavan määritelmän tulkintaan myös siihen, mitä lainsäädäntöä sovelletaan.

”Toiminnallisen riskin” määritelmä

Toiminnallisen riskin[14] olemassaolo erottaa käyttöoikeussopimukset muun tyyppisistä hankintasopimuksista. Siksi tämän käsitteen saattaminen osaksi kansallista lainsäädäntöä on olennaisen tärkeää direktiivin asianmukaisen täytäntöönpanon varmistamiseksi. Silti vain neljä jäsenvaltiota on saattanut käsitteen osaksi kansallista lainsäädäntöään täsmälleen sellaisena kuin se määritellään direktiivissä. Yli kaksikymmentä jäsenvaltiota saattoi käsitteen osaksi kansallista lainsäädäntöään hiukan direktiivin sanamuodosta poikkeavassa sanamuodossa. Kaksi jäsenvaltiota ei käsitellyt toiminnallista riskiä lainkaan kansallisessa lainsäädännössään. Tässä vaiheessa ei ole mahdollista sanoa, onko näillä poikkeavuuksilla käytännön taloudellisia vaikutuksia. Toiminnallisen riskin erilaiset tulkinnat voivat johtaa siihen, että saman tyyppisten urakoiden toteuttamista tai saman tyyppisten palvelujen tarjoamista koskevia julkisia hankintoja kohdellaan eri tavoin eri jäsenvaltioissa tai että niihin ei välttämättä edes sovelleta säännöksiä, joilla direktiivi on saatettu osaksi kansallista lainsäädäntöä.

Käyttöoikeussopimusten muuttaminen

---

12 Direktiivissä käyttöoikeussopimus määritellään kirjalliseksi sopimukseksi, jolla yksi tai useampi hankintaviranomainen tai hankintayksikkö siirtää rakennusurakan toteuttamisen tai palvelujen tarjoamisen ja hallinnoimisen yhdelle tai useammalle talouden toimijalle (käyttöoikeussopimuksen saaja), jonka korvauksena on joko yksinomaan rakennettavan kohteen tai palvelun käyttöoikeus tai tällainen oikeus ja maksu yhdessä.

13 Tämä on erotettava ”luvista” tai ”lisensseistä”, joiden yhteydessä viranomainen vahvistaa ehdot, joiden mukaisesti toimeksisaajan on suoritettava tietty toiminto. Luvalla tai lisenssillä toimeksisaajalle annetaan oikeus hyödyntää kyseistä lupaa tai lisenssiä, kun taas käyttöoikeussopimuksen saajaa sitoo velvollisuus. Lupiin ja lisensseihin sovelletaan Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviä 2006/123/EY, annettu 12 päivänä joulukuuta 2006, palveluista sisämarkkinoilla (EUVL L 376, 27.12.2006, s. 36).

14 Direktiivissä määritellään ”toiminnallisen riskin” käsite. Käyttöoikeussopimuksissa käyttöoikeussopimuksen saajalle siirtyy aina toimintaan liittyvä, luonteeltaan taloudellinen riski. Tämä tarkoittaa sitä, että käyttöoikeussopimuksen saaja ei tavanomaisissa käyttöolosuhteissa välttämättä saa takaisin hankinnan kohteena olevien urakoiden tai palvelujen toteuttamiseksi tekemiään investointeja tai niistä aiheutuneita kustannuksia, vaikka osa riskistä jääkin hankintaviranomaiselle tai hankintayksikölle.

Direktiivi sisältää myös erityisiä oikeuskäytännössä kehitettyjä säännöksiä, jotka koskevat käyttöoikeussopimuksen muuttamista. Direktiivissä tarjotaan käytännön ratkaisuja tilanteisiin, joissa on käsiteltävä ennakoimattomia olosuhteita, jotka edellyttävät käyttöoikeussopimuksen muuttamista sen voimassaolon aikana. Käyttöoikeussopimuksen muutoksia on käsiteltävä huolellisesti, jotta varmistetaan tehokas kilpailu ja avoimuus. Tämä koskee erityisesti tilanteita, joissa muutoksia tehdään avaamatta uutta kilpailua.

Muutamat jäsenvaltiot ovat laatineet sopimusten muutoksia koskevia ohjeita. Yksitoista jäsenvaltiota on sisällyttänyt kansalliseen lainsäädäntöönsä nimenomaisen vaatimuksen, jonka mukaan muun viranomaisen kuin alkuperäisestä sopimuksesta vastaavan hankintaviranomaisen on hyväksyttävä mahdolliset muutokset. Sopimusten muuttaminen niiden voimassaolon aikana – mukaan lukien sopimusten laiton jatkaminen ja muutokset ilman uutta tarjouskilpailukutsua – ilmoitetaan kuitenkin usein virheellisen soveltamisen lähteeksi.

Käyttöoikeussopimukset ja muut julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuudet

Direktiivissä selvennetään, missä tapauksissa hankintaviranomaisen ja talouden toimijan väliseen sopimukseen ei sovelleta käyttöoikeussopimuksen tekemistä koskevia sääntöjä. Tätä ohjaavat unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä vahvistetut periaatteet, koska julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuden käsitettä ei määritellä tai säännellä EU:n lainsäädännössä.

Jäsenvaltiot ovat soveltaneet erilaisia lähestymistapoja julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksia koskevan lainsäädännön laatimiseen. Joihinkin kansallisiin oikeudellisiin kehyksiin sisältyy sääntöjä, joissa täsmennetään julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksien ja käyttöoikeussopimuksia koskevien sääntöjen välistä suhdetta. Toisissa jäsenvaltioissa on erilaisia kansallisen tason määritelmiä termille ”julkisen ja yksityisen sektorin kumppanit” ja/tai vähemmän selvyyttä siitä, miten tätä aihetta koskevassa lainsäädännössä viitataan käyttöoikeussopimusten määritelmään ja niitä koskeviin sääntöihin.

4.2. Soveltaminen ja täytäntöönpanon valvonta – käyttöoikeussopimusten tekemistä koskevien sääntöjen virheellisen soveltamisen lähteet

Kaikki jäsenvaltiot ovat raportoineet merkittävistä ja onnistuneista toimista, joiden tarkoituksena on perustaa seurantaviranomaisia ja -rakenteita käyttöoikeussopimusten tekemistä koskevien sääntöjen asianmukaisen ja tehokkaan soveltamisen varmistamiseksi. Useimmat jäsenvaltiot ovat nimittäneet yhden julkisten hankintojen seurannasta vastaavan viranomaisen. Jäsenvaltioiden raportoinnissa ei tehdä eroa käyttöoikeussopimusten ja muun tyyppisten hankintojen välillä. Tiedot virheellisen soveltamisen ja rakenteellisten tai toistuvien ongelmien syistä esitetään näin ollen yhteisesti kaikentyyppisten hankintojen osalta.

Jäsenvaltioiden ilmoittamat yleisimmät syyt virheelliseen soveltamiseen tai oikeudelliseen epävarmuuteen ovat hankintaosaamisen puute, sopimusten muuttaminen niiden voimassaolon aikana, hankinnan arvioidun arvon laskemiseen liittyvät seikat ja keinotekoinen jakaminen osiin.

Sääntöjen käytännön soveltamisen osalta jäsenvaltiot ovat raportoineet hankaluuksista, jotka liittyvät poissulkemisperusteiden tulkintaan ja todentamiseen, muiden merkityksellisten sopimuksentekoperusteiden – mukaan lukien strategisiin tavoitteisiin liittyvät kriteerit – kuin pelkästään hinnan määrittämiseen, neuvottelumenettelyn käyttöön ilman julkistamista, sopimusten luokitteluun hankintasopimuksiksi tai käyttöoikeussopimuksiksi sekä avoimuuteen.

Jäsenvaltioilla oli yleisiä korruptionvastaisia lakeja ja instituutioita jo ennen direktiivin hyväksymistä. Useimmissa jäsenvaltioissa tällaisten politiikkojen toteuttamisesta ovat ensisijaisesti vastuussa kansalliset kilpailuviranomaiset, syyttäjät ja muut lainvalvontaviranomaiset. Tämän lisäksi joissakin jäsenvaltioissa on erityisiä petosten tai korruption torjuntaan keskittyviä elimiä.

Eturistiriitoihin, korruptioon, kilpailunvastaiseen yhteistyöhön ja kartelleihin liittyvien riskien vähentämiseksi useimmat jäsenvaltiot ovat toteuttaneet ei-sitovia toimenpiteitä – mukaan lukien kansalliset korruptionvastaiset strategiat, ohjeet (jotka koskevat esimerkiksi kilpailunvastaisen yhteistyön havaitsemista, tietoisuuden lisäämistä ja koulutusta, sakkolievennys- ja sakkovapautusohjelmia toimijoille, jotka esittävät tietoja, ja ennaltaehkäisemistoimia), virkamiesten käytännesäännöt ja ammattimaistaminen. Lisäksi useimmat jäsenvaltiot ovat toteuttaneet direktiivin vaatimuksia pidemmälle meneviä toimenpiteitä esimerkiksi ottamalla käyttöön laajempia eturistiriidan määritelmiä, rangaistuksia tai jopa OECD:n suuntaviivojen[15] mukaisia sopimusten mitätöintejä.

Laatikko 1: Ohjeet kilpailunvastaisen yhteistyön torjumiseksi julkisissa hankinnoissa ja käyttöoikeussopimuksissa

Komissio on hiljattain julkaissut eurooppalaisille hankintaviranomaisille ja hankintayksiköille tarkoitetut uudet ohjeet[16] siitä, miten voidaan käsitellä epäiltyjä kilpailunvastaiseen yhteistyöhön liittyviä tapauksia julkisissa hankinnoissa ja käyttöoikeussopimuksissa.

Ohjeissa luetellaan välineet, joilla pyritään yhtäältä auttamaan jäsenvaltioita ja hankintaviranomaisia lisäämään valmiuttaan käsitellä kilpailunvastaiseen yhteistyöhön liittyviä tapauksia ja toisaalta edistämään kansallisten keskushankinta- ja kilpailuviranomaisten välistä yhteistyötä hankintaviranomaisille annettavan tuen varmistamiseksi. Lisäksi ohjeissa annetaan hankintaviranomaisille helposti ymmärrettäviä vinkkejä siitä, miten julkisia hankintoja koskevissa direktiiveissä säädettyä kilpailunvastaiseen yhteistyöhön liittyvää poissulkemisperustetta sovelletaan.

---

15 OECD *Recommendation on Fighting Bid Rigging in Public Procurement*, saatavilla osoitteesta https://www.oecd.org/daf/competition/oecdrecommendationonfightingbidriggininpublicprocurement.htm.

16 *Ilmoitus välineistä kilpailunvastaisen yhteistyön torjumiseksi julkisissa hankinnoissa ja ohjeista tähän liittyvien poissulkemisperusteiden soveltamisesta*, C (2021) 1631, 15.3.2021.

4.3. Käyttöoikeussopimusmarkkinoille pääsyn helpottamiseen liittyvät havainnot

Arvioitaessa, onko direktiivi helpottanut käyttöoikeussopimusmarkkinoille pääsyä, otettiin huomioon seuraavat tekijät: i) julkaisemisen tuoma avoimuus, ii) pk-yritysten osallistuminen käyttöoikeussopimuksiin, iii) tarjousten määrä ja iv) rajat ylittävä osallistuminen EU:n käyttöoikeussopimusmarkkinoille.

Julkaisemisen tuoma avoimuus

TED-tietokannasta saadut tiedot viittaavat siihen, että julkaistujen käyttöoikeussopimuksia koskevien ilmoitusten määrä on lisääntynyt merkittävästi sitten 18. päivän huhtikuuta 2016: vuoden 2016 määrästä 664 vuoden 2021 määrään 1 877. Vastaavasti julkaistujen käyttöoikeussopimuksia koskevien jälki-ilmoitusten vuotuinen keskiarvo nousi 143:sta 993:een vuosina 2016–2021.

Vaikuttaa kuitenkin siltä, että käyttöoikeussopimuksia koskevien ilmoitusten määrä on edelleen noin kaksi kertaa suurempi kuin käyttöoikeussopimuksia koskevien jälki-ilmoitusten määrä.[17] Käyttöoikeussopimuksia koskevien ilmoitusten ja käyttöoikeussopimuksia koskevien jälki-ilmoitusten määrät eroavat toisistaan kaikissa jäsenvaltioissa. Eroavuuden taustalla näyttää olevan useita tekijöitä, muun muassa seuraavat: käyttöoikeussopimuksia saatetaan mainostaa ilmoituksilla, mutta niitä ei välttämättä lopulta tehdä lainkaan; useasta hankintailmoituksesta voi lopulta tulla yksi käyttöoikeussopimus[18].

TED-sivustolla ilmoitettujen tietojen laadun odotetaan paranevan ilmoitusten uusia vakiolomakkeita (sähköiset lomakkeet) koskevan asetuksen (EU) 2019/1780[19] täytäntöönpanon myötä, sillä niistä tulee pakollisia 25. päivästä lokakuuta 2023[20].

Vaikka käyttöoikeussopimuksia koskevien ilmoitusten ja käyttöoikeussopimuksia koskevien jälki-ilmoitusten julkaisemisen lisääntyminen viittaakin siihen, että avoimuus on lisääntynyt 18. päivän huhtikuuta 2016 jälkeen, on huomattava, että myös sellaisten käyttöoikeussopimusten määrä on lisääntynyt, joita koskevaa hankintailmoitusta ei ole julkaistu etukäteen TED-sivustolla.[21] Vuodesta 2018 lähtien ilman käyttöoikeussopimusta

---

17 Käyttöoikeussopimuksia koskevat ilmoitukset julkaistaan virallisessa lehdessä tarjouskilpailumenettelyn alussa riittävän tiedottamisen varmistamiseksi, kun taas käyttöoikeussopimuksia koskevat jälki-ilmoitukset julkaistaan menettelyn lopussa, ja ne sisältävät tietoja tarjouskilpailumenettelyn tuloksista. Lisätietoja on kertomuksen liitteenä olevan komission yksiköiden valmisteluasiakirjan 5.2 luvussa, joka koskee käyttöoikeussopimusmarkkinoille pääsyn helpottamista.

18 Ero voi myös olla menetelmällinen, koska käyttöoikeussopimukset, joita ei lopulta tehdä tai jotka peruutetaan, on poistettu jälki-ilmoitukset sisältävästä tietokannasta mutta ei tietokannasta, joka sisältää käyttöoikeussopimuksia koskevat ilmoitukset.

19 Komission täytäntöönpanoasetus (EU) 2022/2303, annettu 24 päivänä marraskuuta 2022, vakiolomakkeiden vahvistamisesta julkisiin hankintoihin liittyvien ilmoitusten julkaisemista varten annetun täytäntöönpanoasetuksen (EU) 2019/1780 muuttamisesta (EUVL L 305, 25.11.2022, s. 12).

20 Asetusta (EU) 2022/2303 sovelletaan 14. päivästä marraskuuta 2022. Kyseisen päivämäärän ja 24. päivän lokakuuta 2023 välisenä aikana sähköisten lomakkeiden käyttö on ostajille vapaaehtoista. Useimmat jäsenvaltiot toteuttavat siirtymän siirtymäkauden lopussa.

21 Direktiivin 31 artiklan 4 kohdan mukaan julkinen ostaja ei ole velvollinen julkaisemaan käyttöoikeussopimusta koskevaa ilmoitusta tiettyjen alojen osalta, jos tietyt edellytykset täyttyvät.

koskevan ilmoituksen julkaisemista tehtyjen käyttöoikeussopimusten vuosittainen kokonaisarvo on ollut suurempi kuin sellaisten käyttöoikeussopimusten arvo, jotka on tehty käyttöoikeussopimusta koskevan ilmoituksen julkaisemisen jälkeen. Esimerkiksi vuonna 2021 ilman hankintailmoituksen julkaisemista tehtyjen käyttöoikeussopimusten kokonaisarvo oli 44 miljardia euroa, kun taas sellaisten käyttöoikeussopimusten kokonaisarvo, joita koskeva ilmoitus julkaistiin, oli 37 miljardia euroa. Ilman hankintailmoituksen julkaisemista tehtyjä käyttöoikeussopimuksia on pääasiassa sähkönjakelualalla, jolla toimii tyypillisesti vain pieni määrä toimittajia ja jossa tekniset syyt tai yksinoikeuksien olemassaolo voivat selittää kilpailun puuttumista.

Pk-yritysten osallistuminen käyttöoikeussopimuksiin

Ennen 18. päivää huhtikuuta 2016 TED-tietokantaan ei kirjattu tietoja toimeksisaajien koosta. Tämän vuoksi ei ole mahdollista verrata pk-yritysten saamien käyttöoikeussopimusten määrää ennen kyseistä päivämäärää ja sen jälkeen. Vuodesta 2016 lähtien pk-yritysten saamien käyttöoikeussopimusten määrä on kuitenkin lisääntynyt merkittävästi: niitä oli 22,4 % vuonna 2016 ja 31,6 % vuonna 2021. On viitteitä siitä, että ne jäsenvaltiot, jotka antavat kansallisia ohjeita käyttöoikeussopimuksista, houkuttelevat enemmän pk-yrityksiä.[22]

Arvolla mitattuna pk-yritysten osuus tehdyistä sopimuksista ei kuitenkaan ole yhtä merkittävä. TED-tietokannan mukaan pk-yritykset saivat pääasiassa arvoltaan pieniä sopimuksia (pk-yritysten osuus on vaihdellut vuoden 2017 osuudesta 11,2 % vuoden 2021 osuuteen 3,9 %). Vaikka suuret käyttöoikeussopimusten saajat voittivat kyseisenä ajanjaksona vain kaksi kolmesta käyttöoikeussopimuksesta, näiden sopimusten osuus käyttöoikeussopimusmarkkinoista oli arvolla mitattuna lähes 92 prosenttia. Pk-yritysten saamien käyttöoikeussopimusten määrä ja arvo ovat varsin pienet suhteessa niiden yleiseen merkitykseen talouden kannalta.

Pk-yritysstrategiassa ja teollis- ja tekijänoikeuksia koskevassa toimintasuunnitelmassa[23] todettiin, että innovatiivisten ratkaisujen julkinen hankinta tarjoaa hyödyntämättömiä mahdollisuuksia startup-yrityksille ja edistää innovatiivisten ratkaisujen kehittämistä. Julkinen investointi ja innovointi ovat kaksi olennaista tapaa vastata haasteisiin, joita asettavat elpyminen, vihreä ja digitaalinen siirtymä sekä palautumiskykyisemmän talouden luominen EU:hun. Komissio pitää ympäristöä säästäviä julkisia hankintoja tärkeänä välineenä, jolla edistetään nettonollatuotteiden kysyntää laajassa mittakaavassa. Tämä näkyy myös vihreän kehityksen teollisuussuunnitelmassa[24].

Lisäksi komissio hyväksyi vuonna 2021 innovaatiohankintoja koskevat ohjeet[25], joiden tarkoituksena on edistää innovaatiohankintoja ja auttaa talouden toimijoita kehittämään

---

22 Study on the implementation of the Concessions Directive, London Economics Europe ja Spark Legal (2021), s. 108.

23 Komission tiedonanto: *Kaikki irti EU:n innovointipotentiaalista – Teollis- ja tekijänoikeuksia koskeva toimintasuunnitelma EU:n elpymisen ja palautumiskyvyn tueksi*, COM (2020)760 final, 25.11.2020.

24 Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, Eurooppa-neuvostolle, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle – *Vihreän kehityksen teollisuussuunnitelma nettonollan aikakaudelle*, COM(2023) 62 final, 1.2.2023.

25 Komission tiedonanto *Ohjeita innovaatiohankintoihin*, C (2021) 4320, 18.6.2021.

innovatiivisia ratkaisuja keskeisissä teollisissa ekosysteemeissä, erityisesti silloin, kun julkiset ostajat ovat ratkaisevia sijoittajia.

Tarjousten määrä

TED-tietokannasta 18. päivästä huhtikuuta 2016 lähtien kerätyistä tiedoista tehty analyysi osoittaa, että tarjousten määrän vuosittainen keskiarvo käyttöoikeussopimusta koskevaa jälki-ilmoitusta kohti on laskenut vuosien 2016–2019 välillä. Vuosina 2020 ja 2021 tarjousten keskimääräinen lukumäärä lisääntyi, mutta vuoden 2021 luku (2,44 tarjousta sopimusta kohti) on edelleen vuoden 2016 arvoa pienempi.

Rajat ylittävä[26] osallistuminen EU:n käyttöoikeussopimusmarkkinoille

Direktiivin soveltamisalaan kuuluvien, arvoltaan pienten käyttöoikeussopimusten osalta niiden talouden toimijoiden osuus, jotka tekevät tarjouksen kotimarkkinoiltaan saadakseen käyttöoikeussopimuksen toisessa jäsenvaltiossa (suora rajat ylittävä sopimus) on 2,4 prosenttia. Niiden talouden toimijoiden osuus, jotka tekevät tarjouksen ja saavat sopimuksen paikallisten tytäryhtiöiden kautta (epäsuora rajat ylittävä sopimus), on 15,5 prosenttia. Arvoltaan suurten käyttöoikeussopimusten osalta suorien rajat ylittävien sopimusten osuus on 3,4 prosenttia ja epäsuorien rajat ylittävien sopimusten osuus 8,5 prosenttia.[27]

EU:n sisäisiä (rajat ylittäviä) käyttöoikeussopimuksia voittavat eniten yritykset, joiden pääkonttori on Ranskassa mutta joilla on tytäryhtiöitä muissa jäsenvaltioissa. Seuraavina ovat Luxemburgin, Saksan ja Ruotsin yritykset.[28]

Hiljattain tehdyn tutkimuksen[29] yhteydessä toteutetusta kyselytutkimuksesta kävi ilmi, että yritykset kohtaavat seuraavia rajat ylittävän ja ulkomaisen osallistumisen sekä sopimusten täytäntöönpanon esteitä: raskaat hallinnolliset vaatimukset ja oikeudellinen kehys, hankintatietojen vaikea saatavuus ja kieleen liittyvät ongelmat.

Laatikko 2: Ulkomainen osallistuminen EU:n käyttöoikeussopimusmarkkinoille

Kun verrataan EU:n sisäisten (rajat ylittävien) sopimusten määrää EU:n ulkopuolisten (ulkomaisten) toimijoiden kanssa tehtyjen sopimusten[30] määrään, etusijalla ovat EU:n ulkopuolisista maista tulevat käyttöoikeussopimuksen saajat. EU:n ulkopuolisia käyttöoikeussopimuksia voittavat eniten sellaiset ulkomaiset yritykset, joiden pääkonttori on Yhdistyneessä kuningaskunnassa tai Yhdysvalloissa mutta joilla on tytäryhtiöitä EU:ssa.

[26] EU:n sisäiset hankintasopimukset, jotka yhden jäsenvaltion hankintaviranomainen tai hankintayksikkö tekee toisesta jäsenvaltiosta peräisin olevan talouden toimijan kanssa.

[27] Study on the measurement of cross-border penetration in the EU public procurement market, Final report, Prometeia SpA, BIP Business Integration Partners– Spa, Economics for Policy a knowledge Center of Nova School of Business and Economics Lisboa, maaliskuu 2021, s. 66 ja 78.

[28] Lisätietoja on kertomuksen liitteenä olevan komission yksiköiden valmisteluasiakirjan 5.3 luvussa, joka koskee rajat ylittävää ja ulkomaista osallistumista EU:n käyttöoikeussopimusmarkkinoille.

[29] Ks. alaviite 25, s. 10.

[30] Hankintasopimukset, jotka yhden jäsenvaltion hankintaviranomainen tai hankintayksikkö tekee kolmannesta maasta peräisin olevan talouden toimijan kanssa.

Komissio on toteuttanut toimenpiteitä sisämarkkinoita vääristävien ulkomaisten tukien estämiseksi, myös julkisten hankintojen ja käyttöoikeussopimusten markkinoilla. Tähän liittyen 14. joulukuuta 2022 hyväksytyllä ulkomaisia tukia koskevalla asetuksella[31] *pyritään puuttumaan julkisiin hankintasopimuksiin ja käyttöoikeussopimuksiin liittyviin ulkomaisista tuista hyötyviin tarjouksiin, jotka aiheuttavat vääristymiä sisämarkkinoilla. Kun komissio saa ilmoituksen ennen sopimuksen tekemistä, sillä on valtuudet tutkia tietoja sellaisista ulkomaisista taloudellisista panoksista, jotka on myönnetty osallistuvalle talouden toimijalle julkisessa hankintamenettelyssä ja käyttöoikeussopimuksen tekomenettelyssä. Ennakkoilmoitukset ovat pakollisia, kun 250 miljoonan euron kynnysarvo, joka on asetettu kattamaan taloudellisesti merkittävät tapaukset, ylittyy. Kyseistä asetusta sovelletaan 12. päivästä heinäkuuta 2023 alkaen.*

Kansainvälisten julkisten hankintojen välineestä (IPI) annetun asetuksen[32] *tavoitteena on avata sellaisten kolmansien maiden julkisten hankintojen ja käyttöoikeussopimusten markkinat, jotka rajoittavat EU:sta tulevien talouden toimijoiden, tavaroiden tai palvelujen pääsyä markkinoilleen, antamalla komissiolle mahdollisuus tutkia tapauksia ja käydä samanaikaisesti neuvotteluja asianomaisen kolmannen maan kanssa väitettyjen rajoitusten poistamisesta. Jos kyseisen kolmannen maan kanssa käydyt neuvottelut kuitenkin epäonnistuvat, komissio voi hyväksyä IPI-toimenpiteitä, joilla rajoitetaan kyseisen kolmannen maan toimijoiden, tavaroiden ja palvelujen pääsyä EU:n julkisten hankintojen ja käyttöoikeussopimusten markkinoille.*

5. HAVAINNOT DIREKTIIVIN VAIKUTUKSISTA VESIHUOLLON ALAAN

Direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle on jätetty käyttöoikeussopimukset sellaisten verkkojen antamisesta saataville tai ylläpitämiseksi, joiden tarkoituksena on tarjota yleisölle veden tuotantoon, jakeluun tai siirtoon liittyviä palveluja. Kaikki käyttöoikeussopimukset, jotka koskevat veden toimittamista tällaisiin verkkoihin, on jätetty soveltamisalan ulkopuolelle. Sama koskee jäteveden poistoon tai käsittelyyn liittyviä käyttöoikeussopimuksia. Jotkin jäsenvaltiot ovat kuitenkin päättäneet sisällyttää kaikki nämä toiminnot kansallisiin täytäntöönpanotoimenpiteisiinsä.

Yleiskatsaus EU:n vesihuollon alaan

Vuonna 2021 EU:n vesiteollisuus toimitti juomavettä noin 450 miljoonalle EU:n asukkaalle. Eurostatin mukaan veden keräämisen, käsittelyn ja toimittamisen alalla toimii lähes 15 500 yritystä ja jäteveden alalla noin 11 000 yritystä. Vaikka vesihuollon alalla toimivat yritykset toimivatkin pääasiassa kotimarkkinoilla, rajat ylittävää osallistumista tapahtuu

[31] Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2022/2560, annettu 14 päivänä joulukuuta 2022, sisämarkkinoita vääristävistä ulkomaisista tuista (EUVL L 330, 23.12.2022, s. 1).

[32] Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2022/1031, annettu 23 päivänä kesäkuuta 2022, kolmansien maiden talouden toimijoiden, tavaroiden ja palvelujen pääsystä unionin julkisten hankintojen ja käyttöoikeussopimusten markkinoille sekä unionin talouden toimijoiden, tavaroiden ja palvelujen kolmansien maiden julkisten hankintojen ja käyttöoikeussopimusten markkinoille pääsyä koskevia neuvotteluja tukevista menettelyistä (kansainvälisten julkisten hankintojen väline – IPI) (EUVL L 173, 30.6.2022, s. 1).

jonkin verran pääasiassa epäsuorasti ulkomaalaisomisteisten paikallisten tytäryhtiöiden kautta.

Taloudellisesta näkökulmasta tarkasteltuna vesihuolto on erittäin pääomavaltainen ala, jonka markkinoiden toimintapuutteet saattavat edellyttää valtion toimia. Niitä ovat yhtäältä veden olennainen luonne ja toisaalta erityisesti syrjäisillä tai harvaan asutuilla alueilla sijaitseviin verkkoihin tehdyt mittavat uponneet investoinnit, joiden takaisin saamisessa kestää kauan ja joihin liittyy merkittäviä riskejä. Vesihuollon alan yhteiskunnallisen merkityksen tunnustaminen ja markkinoiden toimintapuutteiden ehkäiseminen ovat syynä sille, miksi vesihuollon alaan sovelletaan erityiskohtelua käyttöoikeussopimuksia koskevassa direktiivissä.

Jäsenvaltiot soveltavat vesihuoltoon liittyvien palvelujen tarjoamiseen erilaisia hallinnointimalleja. Vesihuoltoon liittyvien palvelujen järjestämistavat riippuvat historiallisten, kulttuuristen, taloudellisten ja yhteiskunnallisten tekijöiden yhdistelmästä.

Erilaiset tavat, joilla yksityinen sektori osallistuu vesihuollon järjestämiseen Euroopassa, juontavat juurensa 1800-luvulta. Yksityisiä kumppaneita sisältävien sopimusten määrä alkoi kasvaa merkittävästi vuoden 1980 jälkeen. Yksityisen sektorin osallistumista mahdollisesti suosineita tekijöitä ovat voineet olla palvelujen laadun ja tehokkuuden mahdollinen parantuminen ja hallinnon tehokkuuden parantuminen (eli helpompi pääsy pääomamarkkinoille). Julkinen osallistuminen oli kuitenkin edelleen tärkeää laajempien yhteiskunnallisten tarpeiden tyydyttämiseksi.

Vesihuollon ala 18. päivän huhtikuuta 2016 jälkeen

Kolme jäsenvaltiota (Puola, Romania, Tšekki) soveltaa direktiivin säännöksiä kaikilta osin vesihuollon alan käyttöoikeussopimuksiin, ja kolme muuta jäsenvaltiota (Bulgaria, Espanja, Ranska) soveltaa niitä osittain.

GWI WaterData -tietokannan[33] vesihuollon alaa koskevien historiatietojen perusteella niillä jäsenvaltioilla, jotka päättivät soveltaa direktiiviä vesihuollon alaan, oli jo merkittävää aiempaa kokemusta vastaavanlaisesta yksityisestä osallistumisesta. Toisaalta myös joissakin niistä jäsenvaltioista, jotka päättivät pitää vesihuollon alan kansallisten täytäntöönpanotoimenpiteidensä ulkopuolella, oli jonkin verran aiempaa yksityisen sektorin osallistumista. Tämä koskee erityisesti Italiaa, Portugalia ja Saksaa.

Huhtikuusta 2016 lähtien vesihuollon alan käyttöoikeussopimukset ovat olleet entistä läpinäkyvämpiä. TED-tietokannan mukaan vuosina 2016–2021 tehtiin noin 225 käyttöoikeussopimusta koskevaa jälki-ilmoitusta. Käyttöoikeussopimusta koskevien jälki-ilmoitusten määrä kasvoi vuoden 2016 kolmesta ilmoituksesta 66 ilmoitukseen vuonna 2021. Selvästi eniten käyttöoikeussopimuksia (194) tekivät Ranskan hankintaviranomaiset. Seuraavaksi eniten sopimuksia tekivät Tšekin (18), Espanjan, Puolan ja Romanian viranomaiset.

[33] GWI Global Ultimate Owners -tietokanta sisältää tietoja kunnallisista veden- ja jätevedenkäsittelyhankkeista, joissa yksityinen sektori vastasi kaikista pääomainvestointikustannuksista tai osasta niistä.

TED-tietokantaan kirjattujen vesihuollon alan käyttöoikeussopimuksia koskevien jälki-ilmoitusten kokonaisarvo oli lähes 7 miljardia euroa vuosina 2016–2021. Vesihuollon alan käyttöoikeussopimusten arvo oli alle 2 prosenttia samana ajanjaksona tehtyjen käyttöoikeussopimusten kokonaisarvosta (377,5 miljardia euroa). Vastaavasti vesihuollon alan käyttöoikeussopimusten arvo oli ainoastaan 3,6 prosenttia toisen tärkeän yleishyödyllisten palvelujen alan – sähköalan – käyttöoikeussopimusten arvosta. Vesihuollon alan käyttöoikeussopimuksia koskevien jälki-ilmoitusten vuotuinen kokonaisarvo kasvoi direktiivin voimassaolon alkuvuosina nousten yli kymmenkertaiseksi vuosina 2016–2018. Kokonaisarvo väheni hieman seuraavana kahtena vuotena, mutta vuonna 2021 tapahtunut kasvu kompensoi tämän laskun.

Vesihuollon alan käyttöoikeussopimuksia koskevien tarjouspyyntökohtaisten tarjousten keskimääräinen lukumäärä oli hieman pienempi kuin muiden alojen keskiarvo. Myös pk-yritysten osallistuminen oli vesihuollon alalla hieman vähäisempää kuin muilla aloilla. Tätä selittää se, että vesihuollon ala on muihin aloihin verrattuna erittäin erikoistunut ja erittäin pääomavaltainen. Lisäksi käyttöoikeussopimuksen saajalla on oltava taloudelliset valmiudet vastata ennakolta investointien kokonaiskustannuksista ja toiminnallisista riskeistä.

Rajat ylittävän osallistumisen osalta näyttää siltä, että tarjouskilpailuihin osallistutaan suhteellisen paljon rajojen yli ulkomaalaisomisteisten paikallisten tytäryhtiöiden kautta.

Useimmat sidosryhmät ovat sitä mieltä, että jäsenvaltioissa tällä hetkellä käytössä olevat järjestelmät toimivat hyvin, ja kannattavat vesihuollon alan jättämistä direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle. Ne ovat käyttäneet esimerkkejä vesihuoltopalvelujen uudelleenkunnallistamisesta perusteluina sille, että yksityisen sektorin osallistumista ei pidetä välttämättömänä. Toisaalta elinkeinoelämän edustajat ovat korostaneet direktiivistä saamiaan myönteisiä kokemuksia. Yleisenä päätelmänä oli, että hallintojärjestelmän valinta riippuu paikallisista yhteiskunnallisista tekijöistä (toiminnan tehokkuus, pitkän aikavälin investoinnit, kohtuuhintaisuus, vesien suojelu, huoltovarmuus, kansanterveys jne.).

Koska tiedot ovat rajallisia, vielä ei ole mahdollista tehdä lopullisia päätelmiä direktiivin vaikutuksista vesihuollon alaan.

6. NÄKYMÄT

Komissio työskentelee direktiivin toiminnan parantamiseksi erityisesti avoimuutta ja tietojen laatua koskevien uusien aloitteiden avulla.

Käyttöoikeussopimuksia koskevien tarjouskilpailujen ja niiden tulosten avoimuus on keskeistä direktiivin tavoitteiden saavuttamiseksi. Se perustuu jäsenvaltioiden tekemiä käyttöoikeussopimuksia koskeviin laadukkaisiin tietoihin, jotka ovat helposti kaikkien toimijoiden saatavilla sisämarkkinoilla. Komissio suunnittelee useita toimia ja aloitteita, joilla parannetaan direktiiviä ja sen täytäntöönpanoa koskevien tietojen avoimuutta ja yleistä laatua.

Komissio ilmoitti 16. maaliskuuta 2023 **julkisten hankintojen data-avaruuden** (Public Procurement Data Space, PPDS)[34] perustamisesta. Julkisten hankintojen data-avaruus yhdistää eurooppalaiset tietokannat, mukaan luettuna TED-tietokannan tiedot julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista, ja kansallisissa portaaleissa olevat kansalliset hankintoja koskevat tietoaineistot, ja siitä tulee keskeinen osa julkisten hankintojen ja käyttöoikeussopimusten digitaalista siirtymää EU:ssa. Julkisten hankintojen data-avaruus antaa mahdollisuuden datavetoiseen toimintapolitiikkaan. Lisäksi julkiset ostajat hyötyvät julkisten hankintojen data-avaruudesta, koska se parantaa tarjouskilpailujen suunnittelua, vertailukehittämistä ja tietämyksen jakamista, lisää digitalisaatiota ja helpottaa petosten ja vilpillisen yhteistoiminnan havaitsemista. Julkisten hankintojen data-avaruus parantaa myös pääsyä tarjouspyyntöihin erityisesti pk-yrityksille. Avoimuus on keskeistä myös EU:n julkaisutoimiston **valmistelutoimessa ”Julkisten hankintojen avoimuus”**[35]. Julkaisutoimisto määritti neljä toiminta-aluetta, jotka liittyvät TED-tietoihin: saatavuus, laatu, luettavuus ja yhteentoimivuus. Useita hankkeita on suunnitteilla valmistelutoimen täytäntöönpanon edistämiseksi.

Lisäksi komissio perusti 17. huhtikuuta 2023 julkisten ostajien yhteisön[36]. **Julkisten ostajien yhteisö** on aloite, jonka tarkoituksena on lisätä yhteistyötä julkisten hankintojen alalla. Julkiset ostajat voivat hyötyä tietämyksen ja parhaiden käytänteiden vaihdosta koko EU:ssa sen sijaan, että joutuisivat työskentelemään yksin monimutkaisten kysymysten parissa. Yhteisön tavoitteena on antaa julkisille ostajille ja julkisten hankintojen parissa työskenteleville (ostajat, toimittajat, tiedeyhteisö ja muut sidosryhmät) mahdollisuus liittyä yhteen ja olla yhteydessä Euroopan komissioon, jotta voidaan vaihtaa uusinta markkinatietoutta ja osaamista julkisten hankintojen alalla ja kannustaa yhteistoimintaa ja järjestelmällistä yhteistyötä tällä alalla. Yksi tämän yhteistyön tavoitteista on parantaa pk-yritysten pääsyä julkisten hankintojen ja käyttöoikeussopimusten markkinoille.

7. PÄÄTELMÄT

Direktiiviä on sovellettu kaikissa jäsenvaltioissa vasta kolmen vuoden ajan. Tämän vuoksi tietoja on saatavilla vain vähän, mikä estää kattavan vertailun direktiivin voimaantuloa edeltäneeseen ajanjaksoon.

Tässä vaiheessa vaikuttaa vielä liian aikaiselta tehdä päätelmiä siitä, onko direktiivi saavuttanut tavoitteensa, joita olivat oikeusvarmuuden lisääminen ja EU:n käyttöoikeussopimusmarkkinoille pääsyn helpottaminen. Voidaan kuitenkin tehdä useita alustavia päätelmiä, joista esitetään seuraavaksi yhteenveto.

Kaikki jäsenvaltiot ovat saattaneet direktiivin osaksi kansallista lainsäädäntöään ja perustaneet **seurantaviranomaisia ja -rakenteita käyttöoikeussopimusten tekemistä koskevien sääntöjen asianmukaisen ja tehokkaan täytäntöönpanon varmistamiseksi**. Valtaosassa

[34] Komission tiedonanto ”Julkiset hankinnat: data-avaruudella julkiset varat paremmin käyttöön, päätöksenteko datavetoisemmaksi ja tarjouspyynnöt helpommin pk-yritysten ulottuville” (2023/C 98 I/01) (EUVL C 98I, 16.3.2023, s. 1).

[35] https://simap.ted.europa.eu/web/simap/preparatory-action-on-transparency-in-public-procurement

[36] Homepage | Public Buyers Community (europa.eu)

jäsenvaltioista on kuitenkin edelleen havaittavissa sääntöjen epäselviä tulkintoja ja virheellistä soveltamista.

Direktiivi **on myös lisännyt käyttöoikeussopimusten tekoprosessien läpinäkyvyyttä**. **Julkaistujen käyttöoikeussopimusten määrä on kasvanut vähitellen** vuodesta 2016 lähtien. Vaikka arvoltaan suurimmat käyttöoikeussopimukset tehdään pääasiassa julkaisematta hankintailmoitusta ja siten ilman tarjouskilpailukutsua, tilannetta selittää se, että kyseiset käyttöoikeussopimukset koskevat pääasiassa sähkönjakelua, jolle tietyissä jäsenvaltioissa on ominaista erityis- tai yksinoikeuksien tai laillisen monopolin olemassaolo. Näin ollen nämä sopimukset eivät aiheuta käyttöoikeussopimuksia koskevan direktiivin noudattamiseen liittyviä huolia.

Käyttöoikeussopimuksiin liittyvän kilpailun tason osalta on havaittu, että **direktiivillä ei ole ollut johdonmukaista vaikutusta käyttöoikeussopimuksista järjestettyihin kilpailuihin osallistumisen tasoon**.

EU:n käyttöoikeussopimusmarkkinat eivät ole myöskään toistaiseksi houkutelleet juurikaan rajat ylittävää osallistumista, vaikka ne ovat avoimet muiden jäsenvaltioiden tarjoajille. Tämä ei koske ainoastaan käyttöoikeussopimusmarkkinoita, vaan sama pätee julkisiin hankintoihin yleensä. Tilanne myös vaihtelee suuresti jäsenvaltioiden välillä.

Pk-yritysten osallistumisen taso näyttää lisääntyneen viimeisten viiden vuoden aikana, vaikkakin **pk-yritysten osuus käyttöoikeussopimusmarkkinoista on suhteellisen pieni** verrattuna niiden osuuteen koko taloudesta.

Kun otetaan huomioon pk-yritysten merkitys EU:n taloudelle, saatavilla oleva rajallinen näyttö viittaa siihen, että jäsenvaltioiden ja hankintaviranomaisten/hankintayksiköiden olisi **keskityttävä enemmän pk-yrityksiin käyttöoikeussopimusten tekemisen yhteydessä**.

Koska vesihuollon alaa koskevat tiedot ovat rajallisia ja peräisin vain muutamasta jäsenvaltiosta, myöskään direktiivin vaikutuksesta vesihuollon alaan laajemmin ei voida tehdä lopullisia päätelmiä.

Komissio on äskettäin pannut alulle useita aloitteita, joita ovat esimerkiksi julkisten hankintojen data-avaruus, julkisten hankintojen avoimuutta koskeva valmistelutoimi sekä julkisten ostajien alusta; tarkoituksena on edelleen edistää avoimuutta ja tietojen laatua julkisten hankintojen ja käyttöoikeussopimusten markkinoilla.

Ajan myötä direktiivistä saatujen kokemusten perusteella voidaan tehdä yksityiskohtaisempia arviointeja. Seuraavan komission laatiman kertomuksen pitäisi antaa parempi kuva direktiivin todellisesta vaikutuksesta käyttöoikeussopimusmarkkinoihin.