EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 28.7.2023
COM(2023) 460 final

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET

om direktiv 2014/23/EU om tilldelning av koncessioner och dess funktion och om effekterna på den inre marknaden av de undantag som anges i artikel 12

{SWD(2023) 267 final}

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET

om direktiv 2014/23/EU om tilldelning av koncessioner och dess funktion och om effekterna på den inre marknaden av de undantag som anges i artikel 12

1. INLEDNING

Kommissionen uppskattar att det totala värdet av offentlig upphandling i EU 2018 uppgick till omkring 2 163 miljarder euro eller 13,6 % av EU:s BNP[1], varav cirka 670 miljarder euro[2] omfattades av de tre direktiven om offentlig upphandling. När offentliga myndigheter behöver mobilisera privat kapital och sakkunskaper för att komplettera de knappa offentliga resurserna kan koncessioner vara ett mycket attraktivt sätt att genomföra projekt av allmänt intresse samtidigt som den offentliga skulden begränsas. Koncessioner är avtal där en eller flera upphandlande myndigheter eller upphandlande enheter anförtror utförande av byggentreprenader eller tillhandahållande och förvaltning av tjänster till en eller flera privata ekonomiska aktörer. Koncessioner, som uppgår till ett genomsnittligt värde av 63 miljarder euro per år, stöder partnerskap mellan den offentliga sektorn och privata företag inom viktiga strategiska sektorer. Detta gäller särskilt utveckling av infrastruktur, t.ex. hamnar och flygplatser, parkeringshus, betalvägar, motorvägsunderhåll eller tillhandahållande av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, t.ex. energi eller avfallshantering.

Direktiv 2014/23/EU[3] om tilldelning av koncessioner (*direktivet*) antogs för att åtgärda avsaknaden av en enhetlig och heltäckande ram på EU-nivå för koncessioner. Syftet med direktivet är att tillhandahålla en tydlig rättslig ram som främjar användningen av koncessioner och samtidigt förbättrar marknadstillträdet för företag genom att säkerställa öppenhet och rättvisa i tilldelningsförfarandena.

Enligt artikel 53 fjärde stycket i direktivet ska kommissionen ”se över hur detta direktiv fungerar och rapportera till Europaparlamentet och rådet”, medan kommissionen enligt tredje stycket i den artikeln ska ”utvärdera de ekonomiska effekterna på den inre marknaden av undantagen [av vattensektorn]” från direktivets tillämpningsområde. I denna rapport presenteras de viktigaste resultaten av denna översyn och utvärdering. Rapporten bygger på information från arbetsdokumentet från kommissionens avdelningar om tillämpningen av direktivet (*arbetsdokumentet från kommissionens avdelningar*), som bör läsas tillsammans med denna rapport.

Rapporten och arbetsdokumentet från kommissionens avdelningar bygger på ett antal belägg från flera olika källor, t.ex. uppgifter från databasen *Tenders Electronic Daily* (TED), information som medlemsstaterna tillhandahållit i enlighet med artikel 45 i direktivet[4], den studie om genomförandet av koncessionsdirektivet som genomförts för kommissionens

---

1 Public Procurement Indicators 2018, generaldirektoratet för inre marknaden, industri, entreprenörskap samt små och medelstora företag, 17.5.2021 (https://ec.europa.eu/docsroom/documents/48156).

2 Se fotnot 1 på sidan 1.

3 Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/23/EU av den 26 februari 2014 om tilldelning av koncessioner, EUT L 94, 28.3.2014, s. 1.

4 I artikel 53 fjärde stycket i direktivet anges att översynen av hur direktivet fungerar ska grundas på information som tillhandahålls av medlemsstaterna i enlighet med artikel 45.3.

räkning av London Economics Europe and Spark Legal (2021)[5] samt en undersökning som inleddes av kommissionens avdelningar under 2021 för att samla in information från medlemsstaterna om organisationen av vattensektorn och de ståndpunkter som uttryckts av berörda parter vid ett onlineevenemang som anordnades av kommissionen om översynen av direktivets funktion och bedömningen av undantaget för vattensektorn.

Det sena införlivandet av direktivet i alla medlemsstater – direktivet har tillämpats i hela EU först sedan 2020 – hindrar en fullständig bedömning av hur direktivet fungerar och av undantaget för vattensektorn vid denna tidpunkt. Mer erfarenhet av direktivet behövs för att göra en fullständig bedömning av hur direktivet fungerar och av konsekvenserna av att undanta vattensektorn från direktivets tillämpningsområde. De tendenser som observerats på grundval av tillgängliga uppgifter tyder dock på ökad insyn i koncessioner, ökat deltagande av små och medelstora företag i koncessioner och förbättrad administrativ kapacitet att övervaka offentlig upphandling och koncessioner på nationell nivå.

2. EU:S KONCESSIONSMARKNAD

Det totala värdet av koncessioner som omfattas av direktivet och som tilldelats mellan 2016 och 2021 uppskattas till 377,5 miljarder euro. Det totala värdet av koncessioner utgör 12 % av den totala årliga marknad för offentlig upphandling som omfattas av de tre direktiven om offentlig upphandling tillsammans[6]. Direktivet är tillämpligt på koncessioner med ett värde på minst 5 382 000 euro[7].

Det totala antalet koncessioner som tilldelats i EU har i stort sett fördubblats sedan den 18 april 2016 – tidsfristen för införlivande – och fortsätter att öka[8]. Denna uppåtgående trend kan observeras i de flesta medlemsstater.

---

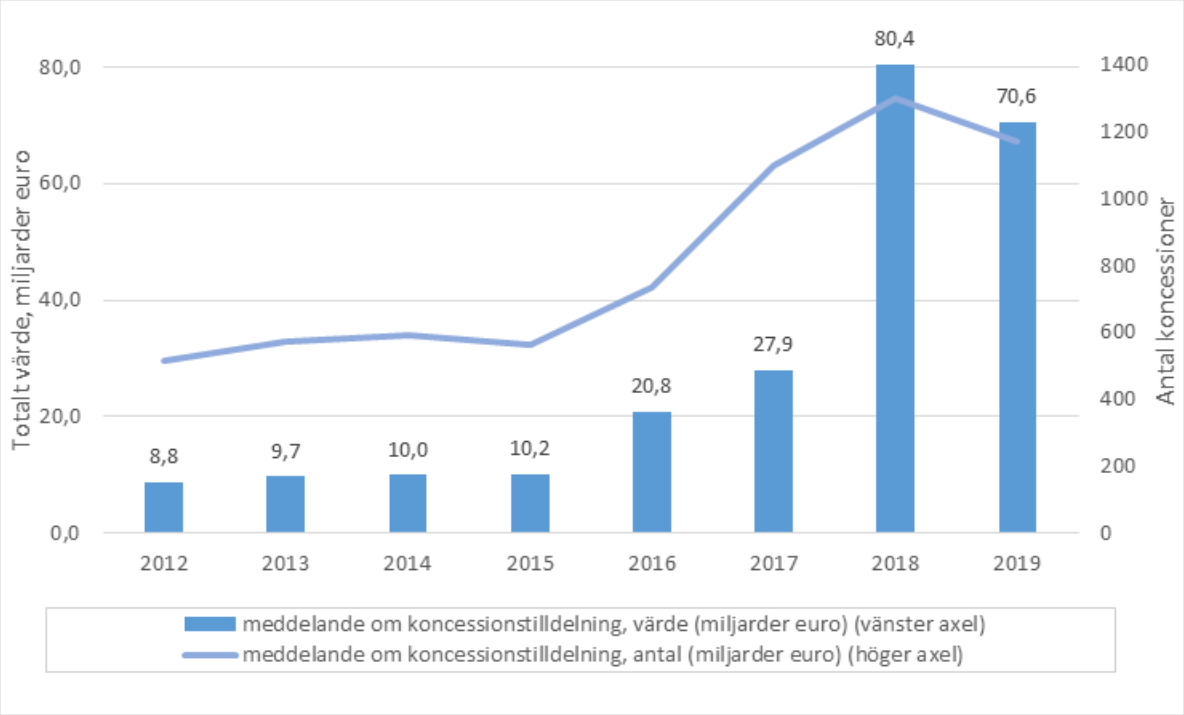
5 Studien kommer att offentliggöras tillsammans med denna rapport.

6 Uppgifter från 2018 som avser Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/23/EU och 2014/24/EU av den 26 februari 2014 om offentlig upphandling och om upphävande av direktiv 2004/18/EG (EUT L 94, 28.3.2014, s. 65) och Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/25/EU av den 26 februari 2014 om upphandling av enheter som är verksamma på områdena vatten, energi, transporter och posttjänster och om upphävande av direktiv 2004/17/EG (EUT L 94, 28.3.2014, s. 243).

7 Koncessioner med lägre värden än detta tröskelvärde offentliggörs ofta i TED.

8 Jämförelse mellan det totala antalet koncessioner som tilldelades under perioden 2012–18 april 2016 och perioden 19 april 2016–2019. För mer information, se kapitel 3 i arbetsdokumentet från kommissionens avdelningar.

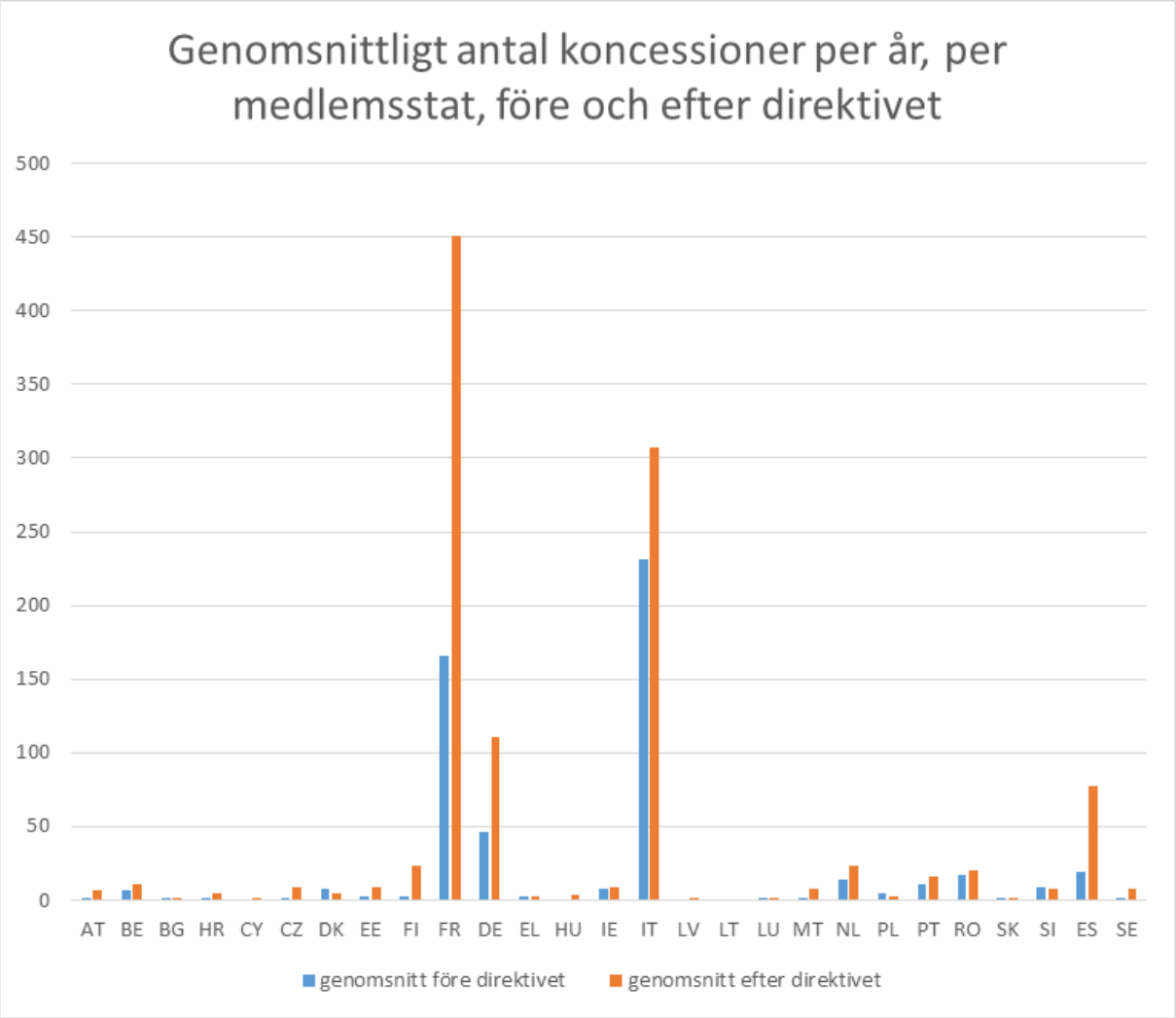
Diagram 1: Meddelanden om koncessionstilldelning per år [antal, värde i miljarder euro], EES-länder



Källa: *Study on the implementation of the Concessions Directive* – London Economics Europe and Spark Legal (2021), figur 41.

Frankrike och Italien står för mer än två tredjedelar av EU:s koncessionsmarknad. Tillsammans med Spanien och Tyskland står dessa medlemsstater för 85 % av den totala ökningen av koncessionstilldelningen under samma period. Vissa medlemsstater, t.ex. Österrike, Tjeckien, Finland, Ungern, Kroatien, Malta och Sverige, har också noterat en betydande utveckling i användningen av koncessioner.

Diagram 2: Årligt genomsnittligt antal koncessioner per medlemsstat, före och efter direktivet [antal]



Källa: Intern beräkning grundad på *Study on the implementation of the Concessions Directive* – London Economics Europe and Spark Legal (2021), figur 17.

Antalet tilldelningar av tjänstekoncessioner har ökat kraftigt sedan den 18 april 2016, dvs. tidsfristen för införlivande. Antalet koncessioner för bygg- och anläggningsarbeten hade dock minskat gradvis tidigare och har fortsatt att följa samma tendens efter detta datum.

De sektorer som har flest koncessionstilldelningar sedan 2016 är följande: 1) Hotell-, restaurang- och detaljhandelstjänster. 2) Tjänster inom områdena fritid, kultur och idrott. 3) Bygg- och anläggningsarbeten.

3. INFÖRLIVANDE OCH ÖVERTRÄDELSEFÖRFARANDEN

Kommissionens mål är att EU-lagstiftningen ska efterlevas i ett tidigt skede så att människor och företag kan dra nytta av fördelarna med EU-lagstiftningen så snabbt som möjligt. Därför har kommissionen under årens lopp ökat sitt stöd till medlemsstaterna för att förhindra att överträdelser inträffar, eller för att kunna komma tillrätta med dem i ett tidigt skede, utan att behöva väcka talan mot en medlemsstat vid domstolen. Detta har lett till att medlemsstaterna i allt mer sällan införlivar direktiv för sent. Kommissionen har dessutom nyligen lagt fram ett förslag om att fastställa konkreta mål för verkställigheten i syfte att begränsa såväl

införlivandeunderskottet som underskottet vad gäller förenligheten med nationell lagstiftning till 0,5 %[9].

Medlemsstaterna skulle ha införlivat direktivet i sin nationella lagstiftning senast den 18 april 2016. Vid utgången av införlivandeperioden hade endast sex medlemsstater anmält nödvändiga åtgärder till kommissionen, och överträdelseförfaranden för underlåtenhet att anmäla inleddes 2016. I februari 2020[10] hade alla medlemsstaterna i EU införlivat direktivet och alla överträdelseförfaranden i samband med försenat införlivande hade avslutats. Tre medlemsstater införlivade dock inte den artikel som föreskriver särskilda undantag från direktivets tillämpning på vattenområdet, och tre medlemsstater gjorde detta endast delvis. Dessa medlemsstater tillämpar därför (helt eller delvis) direktivet även på koncessioner för bygg- och anläggningsarbeten och tjänster inom särskilda områden inom vattensektorn.

En bedömning av de nationella införlivandeåtgärderna visade att endast tio medlemsstater uppfyllde alla skyldigheter i direktivet fullt ut den dag då tidsfristen för införlivande löpte ut. Kommissionen inledde därför överträdelseförfaranden mot de återstående medlemsstaterna i fyra på varandra följande omgångar (januari 2019, oktober 2019, juni 2021 och december 2021). Efter anmälan av nationella åtgärder och deras bedömning har förfarandena mot åtta medlemsstater formellt avslutats till följd av de korrigerande lagstiftningsåtgärder som vidtagits av dem. De återstående förfarandena pågår[11] och gäller aspekter som omfattning, kriterier för uteslutning av ekonomiska aktörer och ändring av kontrakt.

I flera medlemsstater har de nationella myndigheterna utfärdat riktlinjer om reglerna för koncessioner.

4. DE VIKTIGASTE RESULTATEN AV ÖVERSYNEN AV DIREKTIVETS FUNKTION

Direktivet har två huvudsyften: 1) skapa säkerhet om den rättsliga ramen genom att definiera vissa begrepp och kodifiera vissa principer för tilldelning av koncessioner, i enlighet med domstolens rättspraxis, och 2) förbättra tillträdet till marknaden för koncessioner genom att öka insynen och rättvisan i tilldelningsförfarandena.

4.1. Rättssäkerhet

Definitionen av ”koncession”

Direktivet innehåller en definition av koncessioner på EU-nivå[12]. I praktiken verkar det som om begreppet ”koncession” ofta används i medlemsstaternas lagstiftning för sektorer och

9 Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén – *Inre marknaden 30 år*, (COM(2023) 162 final av den 16 mars 2023).

10 Den sista medlemsstaten införlivade direktivet den 26 februari 2020.

11 Vissa av överträdelseförfarandena gäller alla tre direktiven om offentlig upphandling och kommer därför att avslutas formellt först när alla frågor (som rör de tre direktiv som det hänvisas till i fotnot 6) har lösts. I detta avseende kan det förefalla som om vissa medlemsstater har pågående överträdelser, även om frågor som rör genomförandet av direktivet i egentlig mening kan ha lösts under tiden.

12 I direktivet definieras koncessioner som skriftliga kontrakt mellan en eller flera upphandlande myndigheter eller enheter och en eller flera ekonomiska aktörer (koncessionshavare), när dessa har anförtrotts att utföra byggentreprenader eller tillhandahålla och förvalta tjänster och får ersättning genom att de ges rätt att utnyttja respektive byggentreprenad eller tjänst eller genom att beviljas denna rätt tillsammans med betalning.

frågor som går utöver direktivets tillämpningsområde. I de flesta medlemsstater används ofta termen ”koncession” i nationell lagstiftning för att hänvisa till andra rättsliga begrepp, t.ex. tillstånd eller licenser[13].

Dessa skillnader kan leda till högre kostnader eftersom ekonomiska aktörer som deltar i gränsöverskridande koncessioner inte kan förlita sig på en enda innebörd av ”koncession”. Det kan också leda till tidskrävande missförstånd från både upphandlande myndigheters/enheters och ekonomiska aktörers sida, inte bara om tolkningen av den tillämpliga definitionen, utan också om vilken lagstiftning som är tillämplig.

Definitionen av ”verksamhetsrisk”

Förekomsten av en verksamhetsrisk[14] är vad som skiljer koncessionskontrakt från andra typer av offentliga kontrakt. Därför är införlivandet av detta begrepp avgörande för att säkerställa ett korrekt genomförande av direktivet. Trots detta har endast fyra medlemsstater införlivat begreppet exakt på det sätt som anges i direktivet. Över tjugo medlemsstater införlivade begreppet genom en något annorlunda ordalydelse än den som anges i direktivet, och två medlemsstater tog inte alls upp verksamhetsrisken i sin nationella lagstiftning. I detta skede är det inte möjligt att säga om dessa skillnader har praktiska ekonomiska konsekvenser. Olika tolkningar av verksamhetsrisken skulle kunna innebära att offentlig upphandling för samma typ av arbeten eller tjänster kommer att behandlas olika i olika medlemsstater, eller inte ens omfattas av de bestämmelser som införlivar direktivet.

Ändringar av koncessionskontrakt

Direktivet innehåller också särskilda bestämmelser om ändring av koncessionskontrakt som utvecklats genom rättspraxis och det tillhandahåller praktiska lösningar för att hantera oförutsedda omständigheter som medför att en koncession måste ändras under dess löptid. Ändringar av kontrakt måste hanteras noggrant, särskilt ändringar utan ny upphandling, för att säkerställa effektiv konkurrens och öppenhet.

Några medlemsstater har tagit fram riktlinjer för ändringar av kontrakt. Elva medlemsstater har infört ett uttryckligt krav i den nationella lagstiftningen på att alla ändringar måste godkännas av en annan statlig myndighet än den upphandlande myndighet som ansvarar för det ursprungliga kontraktet. Ändringar av kontrakt under avtalens löptid, inbegripet felaktig förlängning av kontrakt och ändringar utan en ny anbudsinfordran, rapporteras dock ofta som en källa till felaktig tillämpning.

Koncessioner och andra offentlig-privata partnerskap

---

13 Detta ska särskiljas från ”tillstånd” eller ”licenser” som innebär att en offentlig myndighet fastställer villkoren för att en entreprenör ska kunna utföra en viss verksamhet. Medan ett tillstånd eller en licens ger en entreprenör rätt att utnyttja tillståndet eller licensen har koncessionshavaren däremot en skyldighet enligt kontraktet. Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/123/EG av den 12 december 2006 om tjänster på den inre marknaden (EUT L 376, 27.12.2006, s. 36) är tillämpligt på tillstånd och licenser.

14 I direktivet definieras begreppet ”verksamhetsrisk”. Koncessionskontrakt innebär alltid att en verksamhetsrisk av ekonomisk karaktär överförs till koncessionshavaren. Detta innebär att koncessionshavaren kanske inte kan få tillbaka de investeringar som gjorts eller kostnaderna för att utföra de byggentreprenader eller tjänster som tilldelats under normala verksamhetsförhållanden, även om en del av risken kvarstår hos den upphandlande myndigheten eller enheten.

I direktivet klargörs i vilka fall ett kontrakt som ingås mellan en upphandlande myndighet och en ekonomisk aktör inte omfattas av reglerna för tilldelning av koncessioner. Detta vägleds av de principer som fastställs i domstolens rättspraxis, eftersom det inte finns någon EU-lagstiftning som definierar och reglerar begreppet offentlig-privat partnerskap.

Medlemsstaterna har valt olika sätt att lagstifta om offentlig-privata partnerskap. Vissa nationella rättsliga ramar innehåller regler som specificerar hur offentlig-privata partnerskap förhåller sig till reglerna om koncessioner, medan det i andra medlemsstater finns olika definitioner av begreppet offentlig-privata partner på nationell nivå och/eller mindre klarhet om hur lagstiftningen på detta område hänvisar till definitionen av och reglerna om koncessioner.

4.2. Tillämpning och verkställighet – orsaker till felaktig tillämpning av reglerna för tilldelning av koncessionskontrakt

Alla medlemsstater rapporterar betydande och framgångsrika insatser för att inrätta övervakningsmyndigheter och övervakningsstrukturer för att säkerställa en korrekt och effektiv tillämpning av reglerna för tilldelning av koncessioner. De flesta medlemsstater har utsett en enda tillsynsmyndighet för offentlig upphandling. I medlemsstaternas rapportering görs ingen åtskillnad mellan koncessioner och andra typer av upphandlingar. Informationen om orsakerna till felaktig tillämpning, strukturella eller återkommande problem presenteras därför över hela linjen för alla typer av upphandling.

Den vanligaste orsaken till felaktig tillämpning eller rättsosäkerhet, som rapporterats av medlemsstaterna, är brist på upphandlingskompetens, ändring av kontrakt under deras löptid, beräkning av upphandlingens uppskattade värde och konstlad uppdelning i delar.

När det gäller den praktiska tillämpningen av reglerna rapporterar medlemsstaterna om svårigheter i samband med tolkning och kontroll av uteslutningsgrunder, formulering av andra meningsfulla tilldelningskriterier än pris, inbegripet kriterier kopplade till strategiska mål, användning av förhandlat förfarande utan offentliggörande, klassificering av kontrakt som offentliga kontrakt eller koncessioner samt öppenhet.

Medlemsstaterna hade infört allmän lagstiftning och institutioner mot korruption redan innan direktivet antogs. I de flesta medlemsstater är det i första hand de nationella konkurrensmyndigheterna, åklagarmyndigheterna och andra tillsynsmyndigheter som ansvarar för genomförandet av denna politik. Dessutom har vissa medlemsstater särskilda institutioner för att bekämpa bedrägerier eller korruption.

För att minska riskerna för intressekonflikter, korruption, otillåten samverkan och karteller har de flesta medlemsstater antagit icke-bindande rättsliga åtgärder såsom nationella strategier mot korruption, vägledning (t.ex. för att upptäcka uppgjort beteende, medvetandehöjande åtgärder och utbildning, eftergiftsprogram för aktörer som lägger fram information och förebyggande verksamhet), uppförandekoder för offentliganställda och professionalisering. Dessutom har de flesta medlemsstater antagit åtgärder som går längre än kraven i direktivet,

t.ex. genom att införa bredare definitioner av intressekonflikter, påföljder eller till och med upphävande av kontrakt i enlighet med OECD:s riktlinjer[15].

Ruta 1: Vägledning för att ta itu med otillåten samverkan vid offentlig upphandling och koncessioner

Kommissionen har nyligen offentliggjort nya riktlinjer[16] för europeiska upphandlande myndigheter och enheter om hur man ska hantera misstänkta fall av otillåten samverkan vid offentlig upphandling och koncessioner.

Vägledningen innehåller en förteckning över verktyg som syftar dels till att stödja medlemsstater och upphandlande myndigheter med att bygga upp kapacitet för att hantera fall av otillåten samverkan, dels till att främja samarbete mellan nationella centrala upphandlings- och konkurrensmyndigheter för att säkerställa stöd till upphandlande myndigheter. Vägledningen innehåller också tips till upphandlande myndigheter om att tillämpa otillåten samverkan som skäl för uteslutning som föreskrivs i direktiven om offentlig upphandling.

4.3. Slutsatser om bättre tillträde till marknaden för koncessioner

Följande faktorer har beaktats vid bedömningen av om direktivet har förbättrat tillträdet till marknaden för koncessioner: i) Öppenhet genom offentliggörande. ii) Små och medelstora företags deltagande i koncessionstilldelning. iii) Antal anbud. iv) Gränsöverskridande deltagande på EU:s marknad för koncessioner.

Öppenhet genom offentliggörande

Uppgifter från TED tyder på att antalet offentliggjorda koncessionsmeddelanden har ökat betydligt sedan den 18 april 2016: från 664 under 2016 till 1 877 under 2021. På samma sätt har det årliga genomsnittet av offentliggjorda meddelanden om koncessionstilldelning ökat från 143 under 2016 till 993 under 2021.

Det förefaller dock som om antalet koncessionsmeddelanden fortfarande är ungefär dubbelt så stort som antalet meddelanden om koncessionstilldelning[17]. Denna skillnad mellan antalet koncessionsmeddelanden och meddelanden om koncessionstilldelning förekommer i alla medlemsstater och verkar bero på flera faktorer, t.ex. följande: koncessioner kan utlysas genom meddelanden, men de kanske inte tilldelas, och flera meddelanden om upphandling kan så småningom bli en enda koncessionstilldelning[18].

---

15 OECD:s *Recommendation on Fighting Bid Rigging in Public Procurement* finns på https://www.oecd.org/daf/competition/oecdrecommendationonfightingbidriggininpublicprocurement.htm.

16 *Meddelande om verktyg för att bekämpa otillåten samverkan vid offentlig upphandling och om vägledning om att tillämpa detta som skäl för uteslutning*, C(2021) 1631, 15.3.2021.

17 Koncessionsmeddelanden offentliggörs i *Europeiska unionens officiella tidning* i början av anbudsförfarandet för att säkerställa att anbudet offentliggörs på lämpligt sätt, medan meddelanden om koncessionstilldelning offentliggörs i slutet av anbudsförfarandet och innehåller information om resultatet av anbudsförfarandet. Mer information finns i kapitel 5.2 om bättre tillträde till marknaden för koncessioner i arbetsdokumentet från kommissionens avdelningar som åtföljer rapporten.

18 Skillnaden kan också vara metodologisk eftersom koncessioner som inte tilldelats och annullerats har tagits bort från databasen för registrering av meddelanden om tilldelning men inte från databasen för registrering av koncessionsmeddelanden.

Kvaliteten på de uppgifter som rapporteras i TED förväntas öka i och med genomförandet av förordning (EU) 2019/1780[19] om nya standardformulär för meddelanden (e-formulär) som kommer att bli obligatoriska från och med den 25 oktober 2023[20].

Även om det ökade offentliggörandet av koncessionsmeddelanden och meddelanden om koncessionstilldelning tyder på att öppenheten har förbättrats sedan den 18 april 2016 är det också anmärkningsvärt att tilldelningen av koncessioner har ökat utan att ett meddelande om upphandling[21] först har offentliggjorts i TED. Sedan 2018 har det totala årliga värdet av koncessioner som tilldelats utan offentliggörande av ett koncessionsmeddelande varit högre än de koncessioner som tilldelats efter offentliggörandet av ett koncessionsmeddelande. Under 2021 uppgick t.ex. det totala värdet av koncessioner som tilldelades utan offentliggörande av ett meddelande om upphandling till 44 miljarder euro, medan det totala värdet av koncessioner som tilldelades genom offentliggörande av ett koncessionsmeddelande var 37 miljarder euro. Koncessionstilldelning utan föregående offentliggörande sker främst inom eldistributionssektorn, som kännetecknas av få leverantörer och där tekniska skäl eller förekomsten av exklusiva rättigheter kan förklara avsaknaden av konkurrens.

Små och medelstora företags deltagande i koncessionstilldelning

Före den 18 april 2016 registrerades inte information om uppdragstagarnas storlek i TED, och det är därför inte möjligt att jämföra antalet tilldelningar till små och medelstora företag före och efter detta datum. Sedan 2016 har det dock skett en betydande ökning av antalet koncessioner som tilldelats små och medelstora företag: från 22,4 % under 2016 till 31,6 % under 2021. Det finns tecken på att medlemsstater som ger nationell vägledning om koncessioner lockar fler små och medelstora företag[22].

I fråga om värde står dock små och medelstora företag inte för en lika stor andel av de tilldelade kontrakten. Enligt TED tilldelades små och medelstora företag främst kontrakt av lågt värde (andelen små och medelstora företag har varierat från 11,2 % under 2017 till 3,9 % under 2021). Även om stora koncessionshavare endast tilldelades två av tre koncessionskontrakt under den relevanta perioden, stod sådana koncessioner för nästan 92 % av marknaden för koncessioner räknat i värde. Antalet koncessioner som tilldelas små och medelstora företag och deras värde är relativt låga jämfört med deras totala betydelse i ekonomin.

I strategin för små och medelstora företag och handlingsplanen för immateriella rättigheter[23] påpekades att innovationsupphandling erbjuder outnyttjade möjligheter för nystartade företag och utveckling av innovativa lösningar. Offentliga investeringar och innovation utgör två

---

19 Kommissionens genomförandeförordning (EU) 2022/2303 av den 24 november 2022 om ändring av genomförandeförordning (EU) 2019/1780 av den 23 september 2019 om fastställande av standardformulär för offentliggörande av meddelanden om offentlig upphandling (EUT L 305, 25.11.2022, s. 12).

20 Förordning (EU) 2022/2303 är tillämplig från och med den 14 november 2022. Mellan detta datum och den 24 oktober 2023 är det frivilligt för köparna att använda eForms. De flesta medlemsstater kommer att göra ändringen vid slutet av övergångsperioden.

21 Enligt artikel 31.4 i direktivet är en offentlig upphandlare under vissa omständigheter och för vissa sektorer inte skyldig att offentliggöra ett koncessionsmeddelande.

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

23 Meddelande från kommissionen: *Att utnyttja EU:s innovationspotential – En handlingsplan för immateriella rättigheter till stöd för EU:s återhämtning och resiliens*, COM(2020) 760 final, 25.11.2020.

viktiga strategier för att möta utmaningarna i samband med återhämtningen, den gröna och den digitala omställningen och skapandet av en mer resilient ekonomi i EU. Kommissionen anser att miljöanpassad offentlig upphandling är ett viktigt instrument för att stimulera efterfrågan på produkter med nettonollutsläpp i stor skala, vilket återspeglas i industriplanen för den gröna given[24].

Dessutom antog kommissionen 2021 en vägledning om innovationsupphandling[25] i syfte att främja innovationsupphandling och hjälpa ekonomiska aktörer att utveckla innovativa lösningar i viktiga industriella ekosystem, särskilt när offentliga upphandlare är kritiska investerare.

Antal anbud

En analys av uppgifter som samlats in från TED sedan den 18 april 2016 visar att det årliga genomsnittliga antalet anbud per meddelande om koncessionstilldelning har minskat mellan 2016 och 2019. Under 2020 och 2021 ökade det genomsnittliga antalet anbud, men siffran för 2021 (2,44 anbud per tilldelning) ligger fortfarande under 2016 års värden.

Gränsöverskridande[26] deltagande på EU:s marknad för koncessioner

För koncessioner av lågt värde som omfattas av direktivet är andelen ekonomiska aktörer som lämnar anbud från sin hemmamarknad för att vinna en koncession i en annan medlemsstat (direkt gränsöverskridande) 2,4 %. Andelen ekonomiska aktörer som lämnar anbud och vinner genom lokala dotterbolag (indirekt gränsöverskridande) är 15,5 %. Gränsöverskridande tilldelningar för koncessioner av högt värde uppgår till 3,4 % för direkta gränsöverskridande koncessioner och 8,5 % för indirekta gränsöverskridande koncessioner[27].

När det gäller (gränsöverskridande) tilldelningar inom EU är företag med huvudkontor i Frankrike men med dotterbolag i andra medlemsstater bland de vanligaste vinnarna av (gränsöverskridande) koncessionskontrakt inom EU, följt av företag från Luxemburg, Tyskland och Sverige[28].

En undersökning som gjordes som en del av en nyligen genomförd studie[29] visade att företagen uppfattar följande hinder när det gäller gränsöverskridande och utländskt deltagande och genomförande av kontrakt: betungande administrativa krav och rättsliga ramar, svårigheter att få tillgång till upphandlingsinformation samt språksvårigheter.

Ruta 2: Utländskt deltagande i EU:s marknad för koncessioner

---

[24] Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, Europeiska rådet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén – *En industriplan för den gröna given för nettonollåldern*, COM(2023) 62 final, 1.2.2023.

[25] Kommissionens tillkännagivande – *Vägledning om innovationsupphandling*, C(2021) 4320, 18.6.2021.

[26] Kontrakt som tilldelas inom EU av en upphandlande myndighet eller upphandlande enhet i en medlemsstat till en ekonomisk aktör från en annan medlemsstat.

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

[28] För mer information, se kapitel 5.3 ”Gränsöverskridande och utländskt deltagande på EU:s koncessionsmarknad” i arbetsdokumentet från kommissionens avdelningar som åtföljer rapporten.

[29] Se fotnot 25, s. 10.

När man jämför antalet EU-interna (gränsöverskridande) tilldelningar med (utländska)[30] tilldelningar utanför EU har koncessionshavare från länder utanför EU tilldelats fler kontrakt. När det gäller tilldelningar utanför EU är företag med huvudkontor i Förenade kungariket och Förenta staterna, men med dotterbolag inom EU, de vanligaste utländska vinnarna av koncessionskontrakt.

Kommissionen har vidtagit åtgärder för att förhindra snedvridning av den inre marknaden på grund av utländska subventioner, inbegripet på marknaden för offentlig upphandling och koncessioner. I detta avseende syftar förordningen om utländska subventioner[31], antagen den 14 december 2022, till att på lämpligt sätt ta itu med utländska subventionerade anbudsförfaranden i offentliga upphandlingskontrakt och koncessioner som orsakar snedvridningar på den inre marknaden. Kommissionen har befogenhet att, efter en anmälan före tilldelningen av ett kontrakt, granska information om utländska ekonomiska bidrag till ekonomiska aktörer som deltar i anbudsförfaranden för offentlig upphandling och koncessioner. Förhandsanmälningar är obligatoriska för belopp över 250 miljoner euro, i syfte att fånga upp ekonomiskt betydelsefulla ärenden. Förordningen ska tillämpas från och med den 12 juli 2023.

Förordningen om instrumentet för internationell upphandling[32] syftar till att öppna marknaderna för upphandlingar och koncessioner i tredjeländer som begränsar tillträdet för ekonomiska aktörer, varor eller tjänster från EU genom att göra det möjligt för kommissionen att utreda ärenden och samtidigt hålla samråd med det berörda tredjelandet för att undanröja de påstådda begränsningarna. Om samråden med det tredjelandet misslyckas kan kommissionen emellertid vidta åtgärder inom ramen för instrumentet för internationell upphandling för att begränsa tillträdet för aktörer, varor och tjänster från det tredjelandet till EU:s marknader för upphandlingar och koncessioner.

5. SLUTSATSER OM DIREKTIVETS EFFEKTER PÅ VATTENSEKTORN

Direktivet utesluter koncessioner för tillhandahållande eller drift av nät som är avsedda att tillhandahålla produktion, distribution eller transport av vatten som en tjänst för allmänheten. Alla koncessioner för vattenförsörjning till dessa nät är undantagna, liksom de som avser bortskaffande eller rening av avloppsvatten. Vissa medlemsstater har dock beslutat att inkludera alla dessa verksamheter i sina nationella införlivandeåtgärder.

Översikt över vattensektorn i EU

Under 2021 levererade EU:s vattenindustri dricksvatten till omkring 450 miljoner invånare i EU. Enligt Eurostat är nästan 15 500 företag verksamma inom insamling, rening och leverans av vatten och omkring 11 000 inom avloppsvatten. Företag som är verksamma inom

30 Kontrakt som tilldelas av en upphandlande myndighet eller upphandlande enhet i en medlemsstat till en ekonomisk aktör från ett tredjeland.

31 Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2022/2560 av den 14 december 2022 om utländska subventioner som snedvrider den inre marknaden (EUT L 330, 23.12.2022, s. 1).

32 Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2022/1031 av den 23 juni 2022 om tillträdet för ekonomiska aktörer, varor och tjänster från tredjeländer till unionens marknader för offentlig upphandling och koncession och förfaranden till stöd för förhandlingar om tillträde för ekonomiska aktörer, varor och tjänster från unionen till tredjeländers marknader för offentlig upphandling och koncession (Instrumentet för internationell upphandling) (EUT L 173, 30.6.2022, s. 1).

vattensektorn är huvudsakligen verksamma på inhemsk nivå, men det finns vissa gränsöverskridande ägarintressen, främst indirekt, genom utlandsägda lokala dotterbolag.

Ur ett ekonomiskt perspektiv är vatten en mycket kapitalintensiv sektor med marknadsmisslyckanden som kan kräva statligt ingripande. De omfattar å ena sidan vattnets nödvändiga karaktär och å andra sidan omfattningen av de icke-återvinningsbara investeringarna i nät, särskilt i avlägsna eller glest befolkade områden som innebär lång tid för återhämtning och betydande risker. Erkännandet av samhällelig betydelse och förebyggandet av marknadsmisslyckanden inom vattensektorn har lett till den särskilda behandlingen i koncessionsdirektivet.

Medlemsstaterna tillämpar olika förvaltningsmodeller för tillhandahållande av vattentjänster. Hur vattentjänsterna organiseras beror på en kombination av historiska, kulturella, ekonomiska och samhälleliga faktorer.

Olika former av privat deltagande i vattensektorn i Europa kan spåras tillbaka till 1800-talet. Antalet kontrakt med privata partner började öka betydligt efter 1980. Faktorer som kan ha gynnat den privata sektorns deltagande är bl.a. en möjlig förbättring av tjänsternas kvalitet och effektivitet, förbättrad förvaltningseffektivitet (dvs. enklare tillträde till kapitalmarknaderna). Allmänhetens deltagande var dock fortfarande viktigt för att tillgodose samhällets behov i stort.

Vattensektorn sedan den 18 april 2016

Tre medlemsstater tillämpar direktivets bestämmelser fullt ut för koncessioner inom vattensektorn (Tjeckien, Polen och Rumänien), medan tre andra (Bulgarien, Frankrike och Spanien) tillämpar direktivet delvis.

På grundval av GWI WaterDatas[33] historiska data om vattensektorn har de medlemsstater som har beslutat att tillämpa direktivet på vattenområdet redan tidigare haft betydande erfarenhet av liknande privat deltagande. Omvänt hade vissa medlemsstater som beslutade att hålla vattensektorn utanför sina nationella införlivandeåtgärder ett visst register över den privata sektorns deltagande, särskilt Italien, Tyskland och Portugal.

Sedan april 2016 råder större öppenhet när det gäller koncessioner inom vattensektorn. Enligt TED har det förekommit omkring 225 meddelanden om tilldelning av koncessioner under perioden 2016–2021, vilket har ökat från tre meddelanden om koncessionstilldelning 2016 till 66 meddelanden om koncessionstilldelning under 2021. De allra flesta koncessioner (194) ingicks av franska upphandlande myndigheter, följt av myndigheter i Tjeckien (18), Spanien, Polen och Rumänien.

Det totala värdet av meddelanden om tilldelning av koncessioner i TED inom vattensektorn uppgick till nästan 7 miljarder euro mellan 2016 och 2021. Jämfört med det totala värdet av koncessioner som tilldelats under samma period (377,5 miljarder euro) utgör värdet av koncessioner inom vattensektorn mindre än 2 %. Jämfört med en annan viktig allmännyttig sektor, elsektorn, utgör värdet av koncessioner inom vattensektorn dessutom endast 3,6 %. Det årliga totala värdet av meddelanden om tilldelning av koncessioner inom vattensektorn

[33] GWI Global Ultimate-ägarnas databas innehåller uppgifter om kommunala vatten- och avloppsreningsprojekt där hela eller en del av kapitalinvesteringskostnaderna bärs av den privata sektorn.

ökade under direktivets första år och ökade mer än tio gånger mellan 2016 och 2018. Det minskade något under de två följande åren, men ökningen under 2021 vägde upp denna minskning.

Det genomsnittliga antalet anbud per anbud för koncessioner inom vattensektorn och de små och medelstora företagens deltagande var något lägre än genomsnittet i andra sektorer. Detta kan förklaras av att vattensektorn är mycket specialiserad och mycket kapitalintensiv jämfört med andra sektorer. Dessutom måste koncessionshavaren ha den ekonomiska kapacitet som krävs för att på förhand bära den totala investeringskostnaden och verksamhetsriskerna.

När det gäller gränsöverskridande deltagande verkar det finnas en relativt hög förekomst av gränsöverskridande deltagande i anbudsförfaranden genom lokala, men utlandsägda dotterbolag.

De flesta berörda parter anser att de nuvarande systemen i medlemsstaterna fungerar väl och stöder uteslutandet av vattensektorn från direktivets tillämpningsområde. Med hänvisning till exempel på återkommunalisering av vattentjänster hävdar de att det inte anses nödvändigt att inbegripa den privata sektorn. Å andra sidan lyfte företrädare för näringslivet fram sina positiva erfarenheter av direktivet. Den övergripande slutsatsen var att valet av förvaltningssystem är kontextuellt beroende på lokala samhällsfaktorer (driftseffektivitet, långsiktiga investeringar, överkomliga priser, vattenskydd, försörjningstrygghet, folkhälsa osv.).

På grund av begränsade uppgifter är det ännu inte möjligt att dra några bestämda slutsatser om direktivets effekter på vattensektorn.

6. FRAMTIDSUTSIKTER

Kommissionen arbetar för att förbättra direktivets funktion, särskilt genom nya initiativ angående insyn och uppgiftskvalitet.

Insyn i koncessionsanbud och resultaten av dessa anbud är avgörande för att direktivets mål ska kunna uppnås. Det bygger på att det finns högkvalitativa uppgifter om de koncessioner som tilldelats av medlemsstaterna och att uppgifterna är lättillgängliga för alla aktörer på den inre marknaden. Kommissionen planerar att vidta ett antal åtgärder och initiativ för att förbättra insynen och den övergripande kvaliteten på uppgifterna om direktivet och dess genomförande.

Den 16 mars 2023 meddelade kommissionen att man skulle inrätta ett **dataområde för offentlig upphandling (PPDS)**[34]. Dataområdet för offentlig upphandling kopplar samman europeiska databaser, bland annat uppgifter från TED om offentlig upphandling och koncessioner, med nationella uppgifter om upphandling från nationella portaler. Dataområdet för offentlig upphandling kommer att utgöra kärnan i den digitala omställningen av offentlig upphandling och koncessioner i EU. Dataområdet för offentlig upphandling kommer att möjliggöra datadriven politikutformning. Dessutom kommer offentliga upphandlare att kunna dra nytta av det genom bättre planering av anbud, riktmärkning och kunskapsutbyte, ökad digitalisering samt genom att det blir lättare att upptäcka bedrägerier och otillåten samverkan.

[34] Meddelande från kommissionen: *Offentlig upphandling: Ett dataområde för att förbättra de offentliga utgifterna, främja datadriven politik och förbättra tillgången till upphandlingar för små och medelstora företag* (2023/C98I/01), (EUT C 98I, 16.3.2023, s. 1).

Det kommer också att bli lättare att få tillgång till anbudsinfordringar, i synnerhet för små och medelstora företag. Öppenhet är också en central del i EU:s publikationsbyrås **Förberedande åtgärd – Insyn i offentlig upphandling**[35]. Publikationsbyrån har identifierat fyra verksamhetsområden där uppgifter från TED är centrala: tillgänglighet, kvalitet, läsbarhet och interoperabilitet. Ett antal projekt planeras för att bidra till genomförandet av den förberedande åtgärden.

Den 17 april 2023 lanserade kommissionen dessutom **nätforumet för offentliga upphandlare**[36]. **Nätforumet för offentliga upphandlare** är ett initiativ som syftar till att öka samarbetet vid offentlig upphandling. Offentliga upphandlare kan dra nytta av utbyte av kunskaper och bästa praxis i hela EU i stället för att arbeta individuellt med komplexa frågor. Syftet med nätforumet är att ge offentliga upphandlare och alla som arbetar med offentlig upphandling (köpare, leverantörer, den akademiska världen och andra berörda parter) möjlighet att gå samman och samarbeta med Europeiska kommissionen för att främja utbyte av avancerad marknadsinformation och kunskaper om offentlig upphandling och att uppmuntra gemensamma åtgärder och systematiskt samarbete inom offentlig upphandling. Ett av målen med detta samarbete är att förbättra de små och medelstora företagens tillträde till marknaden för offentlig upphandling och koncessioner.

7. SLUTSATSER

Direktivet har bara tillämpats i alla medlemsstater i tre år och det finns därför få uppgifter, vilket hindrar en fullständig jämförelse med perioden före direktivets ikraftträdande.

I detta skede förefaller det för tidigt att avgöra om direktivet har uppnått målen att öka rättssäkerheten och säkerställa bättre tillträde till EU:s marknad för koncessioner. Ett antal preliminära slutsatser kan dock dras, och dessa sammanfattas nedan.

Alla medlemsstater har införlivat direktivet och inrättat **övervakningsmyndigheter och strukturer för att säkerställa ett korrekt och effektivt genomförande av reglerna** för tilldelning av koncessioner. I de allra flesta medlemsstater har det dock påvisats fall av oklar tolkning och felaktig tillämpning av reglerna.

Direktivet **har också lett till ökad öppenhet i tilldelningsförfarandet**. **Antalet offentliggjorda koncessioner har gradvis ökat** sedan 2016. Även om koncessioner med högsta värde huvudsakligen tilldelas utan offentliggörande av ett meddelande om upphandling, och således utan anbudsinfordran, kan denna situation förklaras av att dessa koncessioner huvudsakligen avser eldistribution som i vissa medlemsstater kännetecknas av särskilda eller exklusiva rättigheter eller ett lagstadgat monopol. Följaktligen ger dessa tilldelningar inte upphov till farhågor när det gäller efterlevnaden av koncessionsdirektivet.

När det gäller graden av konkurrens om koncessioner har det konstaterats att **direktivet inte har haft någon konsekvent inverkan på graden av deltagande i upphandlingar om koncessioner**.

Trots att EU:s marknad för koncessioner är öppen för anbudsgivare från andra medlemsstater **har den hittills inte lockat till sig något större gränsöverskridande deltagande**. Denna

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

36 Webbplats | Public Buyers Community (europa.eu)

situation är inte unik för marknaden för koncessioner, utan snarare vanlig för offentlig upphandling i allmänhet och varierar kraftigt mellan medlemsstaterna.

De små och medelstora företagens deltagande verkar ha ökat under de senaste fem åren, även om deras andel av marknaden för koncessioner är relativt låg jämfört med deras andel av ekonomin som helhet.

Med tanke på de små och medelstora företagens betydelse för EU:s ekonomi, tyder de begränsade uppgifter som finns tillgängliga på att **större fokus på små och medelstora företag i samband med tilldelning av koncessioner bör vara en prioritering** för medlemsstaterna och de upphandlande myndigheterna/enheterna.

När det gäller vattensektorn medför de begränsade uppgifterna från en handfull medlemsstater att det inte är möjligt att dra några bestämda slutsatser om direktivets effekter på vattensektorn i stort.

Kommissionen har nyligen lanserat flera initiativ, såsom dataområdet för offentlig upphandling, den förberedande åtgärden för insyn i offentlig upphandling och nätforumet för offentliga upphandlare för att ytterligare främja öppenhet och uppgiftskvalitet på marknaderna för offentlig upphandling och koncessioner.

Med tiden kommer erfarenheterna av direktivet att möjliggöra mera ingående bedömningar. Nästa rapport som ska utarbetas av kommissionen bör ge mer klarhet om direktivets verkliga effekter på marknaden för koncessioner.