EVROPSKÁ
KOMISE

V Bruselu dne 28.7.2023
COM(2023) 460 final

ZPRÁVA KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU A RADĚ

o fungování směrnice 2014/23/EU o udělování koncesí a o dopadu výjimek stanovených v článku 12 na vnitřní trh

{SWD(2023) 267 final}

ZPRÁVA KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU A RADĚ

o fungování směrnice 2014/23/EU o udělování koncesí a o dopadu výjimek stanovených v článku 12 na vnitřní trh

1. ÚVOD

Komise odhaduje, že celková hodnota vládních zakázek v EU činila v roce 2018 přibližně 2 163 miliard EUR, tj. 13,6 % HDP EU[1], z čehož přibližně 670 miliard EUR[2] bylo pokryto třemi směrnicemi o zadávání veřejných zakázek. Když veřejné orgány potřebují mobilizovat soukromý kapitál a know-how, aby doplnily omezené veřejné zdroje, mohou být koncese velmi atraktivním způsobem, jak realizovat projekty veřejného zájmu a zároveň omezit veřejný dluh. Koncese jsou smluvní ujednání, kdy jeden nebo více veřejných zadavatelů nebo zadavatelů svěřují jednomu nebo více soukromým hospodářským subjektům provedení stavebních prací nebo poskytování a řízení služeb. Udělené koncese, jejichž průměrná hodnota dosahuje 63 miliard EUR ročně, jsou základem partnerství mezi veřejným sektorem a soukromými společnostmi v klíčových strategických odvětvích. To platí zejména pro rozvoj infrastruktury, jako jsou přístavy a letiště, parkovací garáže, zpoplatněné pozemní komunikace, údržba dálnic nebo poskytování služeb obecného hospodářského zájmu, jako je energetika nebo odstraňování odpadů.

Směrnice 2014/23/EU[3] o udělování koncesí (dále jen „směrnice“) byla přijata s cílem řešit neexistenci soudržného, všezahrnujícího rámce pro koncese na úrovni EU. Cílem směrnice je poskytnout jasný právní rámec, který podporuje využívání koncesí a zároveň zlepšuje přístup podniků na trh tím, že zajišťuje transparentnost a spravedlnost koncesních řízení.

V čl. 53 čtvrtém pododstavci směrnice stanoví, že Komise „přezkoumá fungování této směrnice a podá o něm zprávu Evropskému parlamentu a Radě“, zatímco ve třetím pododstavci téhož článku se požaduje, aby Komise posoudila „ekonomické dopady výjimek [z oblasti působnosti směrnice pro vodohospodářské odvětví] na vnitřní trh“. Tato zpráva představuje hlavní zjištění tohoto přezkumu a posouzení. Vychází z informací z pracovního dokumentu útvarů Komise o uplatňování směrnice (dále jen „pracovní dokument útvarů Komise“), který je třeba číst společně s touto zprávou.

Tato zpráva a pracovní dokument útvarů Komise jsou založeny na souboru důkazů pocházejících z různých zdrojů, jako jsou údaje získané z databáze Tenders Electronic Daily (TED); informace zpřístupněné členskými státy v souladu s článkem 45 směrnice[4]; studie o

---

1 Ukazatele veřejných zakázek 2018, GŘ GROW, 17. května 2021 (https://ec.europa.eu/docsroom/documents/48156?locale=cs).

2 Viz poznámka 1, strana 1.

3 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/23/EU ze dne 26. února 2014 o udělování koncesí (Úř. věst. L 94, 28.3.2014, s. 1).

4 V čl. 53 čtvrtém pododstavci směrnice se uvádí, že přezkum fungování směrnice se zakládá na informacích, jež členské státy poskytnou v souladu s čl. 45 odst. 3.

provádění směrnice o koncesích, kterou pro Komisi vypracovaly společnosti London Economics Europe a Spark Legal (2021)[5]; průzkum, který útvary Komise spustily v roce 2021 s cílem shromáždit informace od členských států o organizaci vodohospodářského odvětví a o postojích vyjádřených zúčastněnými stranami během online akce pro zúčastněné strany, kterou Komise uspořádala v souvislosti s přezkumem fungování směrnice a posouzením výjimek pro vodohospodářské odvětví.

Pozdní provedení směrnice všemi členskými státy – směrnice se v celé EU uplatňuje až od roku 2020 – brání v tuto chvíli úplnému posouzení fungování směrnice a výjimek pro vodohospodářské odvětví. K plnohodnotnému posouzení fungování směrnice a dopadu výjimek pro vodohospodářské odvětví z její působnosti je třeba získat více zkušeností. Nicméně tendence pozorované na základě dostupných údajů ukazují na zvýšenou transparentnost udělování koncesí, zvýšený podíl malých a středních podniků na koncesích a lepší administrativní kapacitu pro dohled nad veřejnými zakázkami a koncesemi na vnitrostátní úrovni.

2. TRH S KONCESEMI V EU

Celková hodnota koncesí, na které se vztahuje směrnice a které byly uděleny v letech 2016–2021, se odhaduje na 377,5 miliardy EUR. Celková hodnota koncesí představuje 12 % celkového ročního trhu veřejných zakázek, na který se vztahují všechny tři směrnice o zadávání veřejných zakázek dohromady[6]. Směrnice se vztahuje na koncese, jejichž hodnota se rovná nebo je vyšší než 5 382 000 EUR[7].

Celkový počet koncesí udělených v EU se od 18. dubna 2016 – lhůty pro provedení ve vnitrostátním právu – zhruba zdvojnásobil a nadále roste[8]. Tento stoupající trend lze pozorovat ve většině členských států.

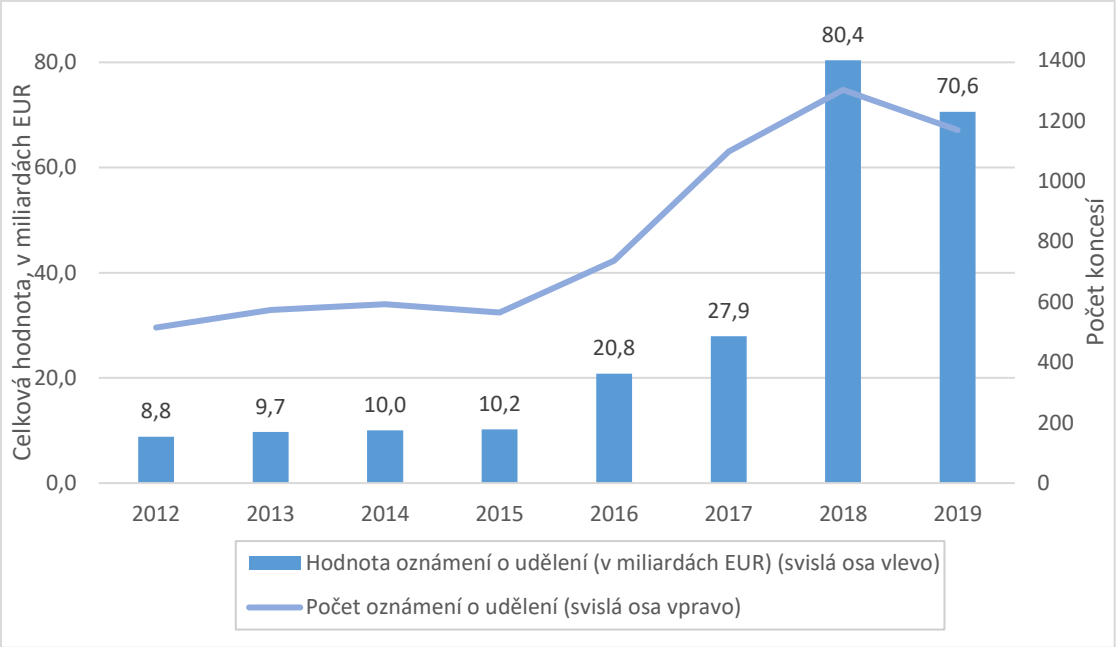
5 Studie bude zveřejněna společně s touto zprávou.

6 Údaje z roku 2018 odkazující na směrnici 2014/23/EU, směrnici Evropského parlamentu a Rady 2014/24/EU ze dne 26. února 2014 o zadávání veřejných zakázek a o zrušení směrnice 2004/18/ES (Úř. věst. L 94, 28.3.2014, s. 65) a směrnici Evropského parlamentu a Rady 2014/25/EU ze dne 26. února 2014 o zadávání zakázek subjekty působícími v odvětví vodního hospodářství, energetiky, dopravy a poštovních služeb a o zrušení směrnice 2004/17/ES (Úř. věst. L 94, 28.3.2014, s. 243).

7 Koncese s hodnotami nižšími, než je tato prahová hodnota, jsou často zveřejňovány v systému TED.

8 Srovnání celkového počtu koncesí udělených v období 2012 – 18. dubna 2016 a v období 19. dubna 2016 – 2019. Podrobnější informace naleznete v kapitole 3 pracovního dokumentu útvarů Komise.

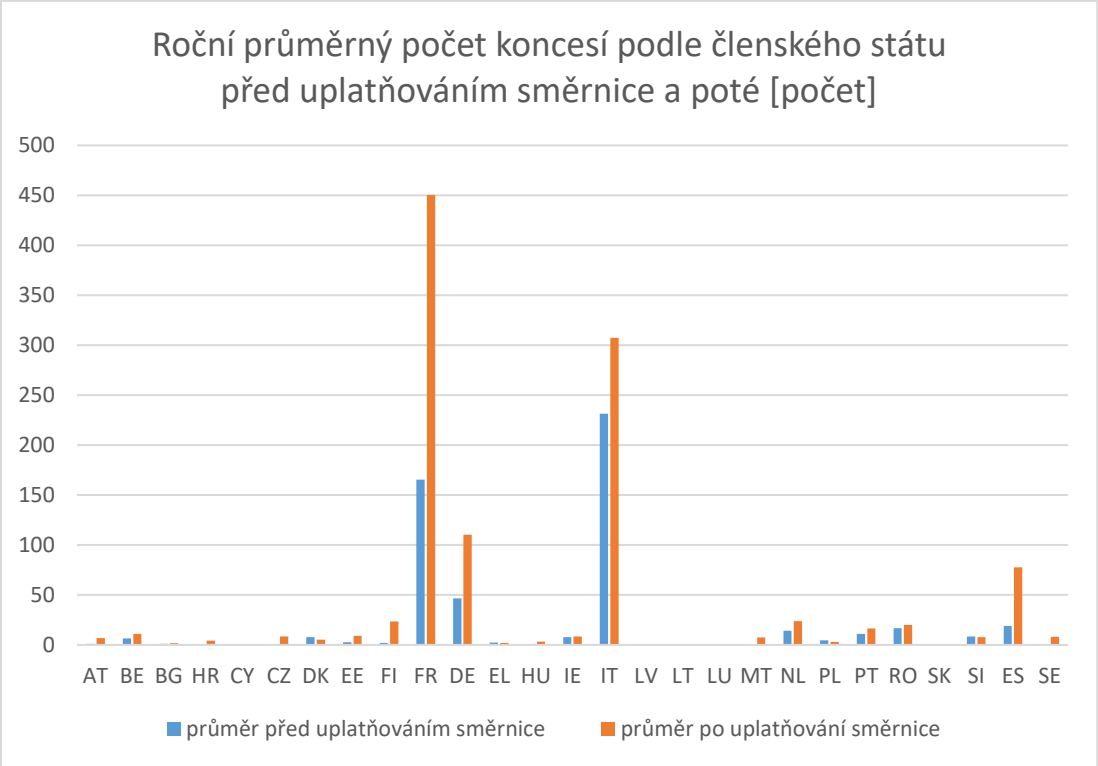
Obrázek 1: Oznámení o udělení koncese podle let [počet, hodnota v miliardách EUR], země EHP



Zdroj: Studie o provádění směrnice o koncesích – London Economics Europe a Spark Legal (2021), obrázek 41.

Francie a Itálie představují více než dvě třetiny trhu s koncesemi v EU. Spolu se Španělskem a Německem se tyto členské státy podílejí na 85 % celkového nárůstu počtu udělených koncesí ve stejném období. Velký nárůst využívání koncesí zaznamenaly také členské státy jako Rakousko, Česká republika, Finsko, Maďarsko, Chorvatsko, Malta a Švédsko.

Obrázek 2: Roční průměrný počet koncesí podle členských států před uplatňováním směrnice a poté [počet]



Zdroj: Vlastní výpočet na základě Studie o provádění směrnice o koncesích – London Economics Europe a Spark Legal (2021), obrázek 17.

Ode dne 18. dubna 2016, kdy uplynula lhůta pro provedení ve vnitrostátním právu, se prudce zvýšil počet udělených koncesí na služby. Počet udělených koncesí na stavební práce však předtím postupně klesal a i po tomto datu pokračoval ve stejném trendu.

Odvětví s největším počtem udělených koncesí od roku 2016 jsou: 1) pohostinství a ubytovací služby a maloobchodní služby; 2) rekreační, kulturní a sportovní služby a 3) stavební práce.

3. PROVEDENÍ VE VNITROSTÁTNÍM PRÁVU A ŘÍZENÍ O NESPLNĚNÍ POVINNOSTI

Cílem Komise je dosáhnout včasného souladu, aby občané a podniky co nejdříve pocítili přínosy právních předpisů EU. Proto Komise v průběhu let zvýšila svou podporu členským státům, aby v první řadě zabránila porušování předpisů a aby je vyřešila v raných fázích řízení, aniž by musela danou věc postoupit Soudnímu dvoru. To vedlo ke snížení počtu případů, kdy členské státy provedly směrnice ve vnitrostátním právu se zpožděním. Pro posílení tohoto přístupu Komise nedávno navrhla, aby byly stanoveny konkrétní cíle pro prosazování za účelem snížení deficitu v provádění i deficitu v dosažení souladu na 0,5 %[9].

[9] Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů – 30. výročí jednotného trhu (COM(2023) 162 final ze dne 16. března 2023).

Pokud jde o tuto směrnici, členské státy měly povinnost provést ji ve vnitrostátním právu do 18. dubna 2016. Po uplynutí lhůty pro provedení oznámilo Komisi potřebná opatření pouze šest členských států a v roce 2016 byla zahájena řízení o nesplnění oznamovací povinnosti. Do února 2020[10] provedly směrnici ve vnitrostátním právu všechny členské státy EU a všechna řízení o opožděném provedení byla uzavřena. Tři členské státy však neprovedly článek, který stanoví zvláštní výjimky z uplatňování směrnice v oblasti vodohospodářství, a tři členské státy tak učinily pouze částečně. Tyto členské státy proto směrnici (zcela nebo částečně) uplatňují také na koncese na práce a služby ve specifických oblastech vodohospodářského odvětví.

Posouzením vnitrostátních prováděcích opatření bylo zjištěno, že ke dni uplynutí lhůty pro provedení splňovalo všechny povinnosti vyplývající ze směrnice pouze deset členských států. Komise proto ve čtyřech po sobě následujících vlnách (leden 2019, říjen 2019, červen 2021 a prosinec 2021) zahájila řízení o nesplnění povinnosti proti zbývajícím členským státům. Po oznámení vnitrostátních opatření a jejich posouzení byla řízení proti osmi členským státům formálně ukončena v důsledku jimi přijatých nápravných legislativních opatření. Zbývající řízení probíhají[11] a týkají se například oblasti působnosti, kritérií pro vyloučení hospodářských subjektů a změny smluv.

V několika členských státech vydaly vnitrostátní orgány pokyny k pravidlům pro koncese.

4. HLAVNÍ ZJIŠTĚNÍ PŘEZKUMU FUNGOVÁNÍ SMĚRNICE

Směrnice sleduje dva hlavní cíle: 1) zajištění jistoty právního rámce vymezením některých pojmů a kodifikací některých zásad týkajících se udělování koncesí v souladu s judikaturou Evropského soudního dvora a 2) zlepšení přístupu na trhy s koncesemi zvýšením transparentnosti a spravedlnosti koncesních řízení.

4.1 Právní jistota

Definice „koncese“

Směrnice obsahuje definici koncesí na úrovni EU[12]. V praxi se zdá, že pojem „koncese“ je v právních předpisech členských států často používán pro odvětví a otázky, které přesahují oblast působnosti směrnice. Především ve většině členských států se ve vnitrostátních

[10] Poslední členský stát provedl směrnici ve vnitrostátním právu dne 26. února 2020.

[11] Některá řízení o nesplnění povinnosti se týkají všech tří směrnic o zadávání veřejných zakázek, a proto budou formálně uzavřena až po vyřešení všech otázek (týkajících se všech tří směrnic uvedených v poznámce pod čarou 6). V tomto ohledu se může zdát, že v případě některých členských států stále probíhají řízení o nesplnění povinnosti, i když, přísně vzato, problémy související s prováděním směrnice mohly být mezitím vyřešeny.

[12] Směrnice definuje koncese jako písemné smlouvy mezi jedním nebo více veřejnými zadavateli nebo zadavateli a jedním nebo více hospodářskými subjekty (koncesionář), kdy je koncesionář pověřen provedením stavebních prací nebo poskytnutím a řízením služeb a je odměňován tím, že mu je uděleno právo braní užitků vyplývajících z využívání příslušných provedených stavebních prací nebo služby nebo toto právo společně s platbou.

právních předpisech často používá pojem „koncese“ pro označení jiných právních pojmů, jako jsou povolení nebo licence[13].

Tyto rozdíly mohou vést k vyšším nákladům, protože hospodářské subjekty účastnící se přeshraničních koncesí se nemohou spoléhat na jediný význam pojmu „koncese“. Může to také vést k časově náročným nedorozuměním na straně veřejných zadavatelů / zadavatelů i hospodářských subjektů, a to nejen ohledně výkladu platné definice, ale také ohledně toho, které právní předpisy se použijí.

Definice „provozního rizika“

Existence provozního rizika[14] je to, co odlišuje udělení koncese od jiných typů veřejných zakázek. Provedení tohoto pojmu je proto klíčové pro zajištění správného uplatňování směrnice. Přesto pouze čtyři členské státy provedly tento koncept přesně tak, jak je stanoven ve směrnici. Více než dvacet členských států provedlo tento koncept prostřednictvím mírně odlišného znění, než jaké je uvedeno ve směrnici, a dva členské státy se ve svých vnitrostátních právních předpisech provozním rizikem vůbec nezabývaly. V této fázi není možné říci, zda mají tyto rozdíly praktické hospodářské dopady. Rozdílný výklad provozního rizika by mohl znamenat, že veřejné zakázky na tentýž druh stavebních prací nebo poskytování služeb budou v jednotlivých členských státech posuzovány odlišně, nebo se na ně dokonce nebudou vztahovat ustanovení, kterými se směrnice provádí.

Změny koncesí

Směrnice rovněž obsahuje konkrétní ustanovení o změně koncese, která byla vypracována na základě judikatury, a poskytuje praktická řešení pro řešení nepředvídaných okolností, které vyžadují změnu koncese v průběhu jejího trvání. Změny koncesí je třeba provádět opatrně, a to zejména změny bez nového zahájení soutěže, aby byla zajištěna účinná hospodářská soutěž a transparentnost.

Několik členských států vypracovalo pokyny ke změnám koncesí. Jedenáct členských států zavedlo do vnitrostátních právních předpisů výslovný požadavek, že veškeré změny musí schválit jiný orgán státní správy než zadavatel odpovědný za původní zakázku. Ovšem jako zdroj nesprávného uplatňování jsou často uváděny změny smluv na zakázky v době jejich trvání, včetně neoprávněného prodlužování smluv a dodatků bez nové výzvy k účasti v zadávacím řízení.

---

[13] To je třeba odlišit od „povolení“ nebo „licencí“, které zahrnují veřejný orgán, který stanoví podmínky pro dodavatele, aby mohl provádět určitou činnost. Zatímco povolení nebo licence poskytuje dodavateli právo využívat toto povolení nebo licenci, pro koncesionáře je to povinnost. Na povolení a licence se vztahuje směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/123/ES ze dne 12. prosince 2006 o službách na vnitřním trhu (Úř. věst. L 376, 27.12.2006, s. 36).

[14] Směrnice definuje pojem „provozní riziko“. Koncese vždy zahrnují přechod provozního rizika hospodářské povahy na koncesionáře. To znamená, že se koncesionáři nevrátí investice a náklady vynaložené na provoz zadaných stavebních prací nebo poskytovaní zadaných služeb za běžných provozních podmínek, i když část rizika ponese veřejný zadavatel nebo zadavatel.

Koncese a další partnerství veřejného a soukromého sektoru

Směrnice objasňuje případy, kdy se na smlouvu uzavřenou mezi veřejným zadavatelem a hospodářským subjektem nevztahují pravidla pro udělování koncesí. Řídí se přitom zásadami stanovenými v judikatuře Evropského soudního dvora, neboť neexistuje žádný právní předpis EU, který by definoval a upravoval pojem partnerství veřejného a soukromého sektoru.

Členské státy přistupují k legislativě týkající se partnerství veřejného a soukromého sektoru různě. Některé vnitrostátní právní rámce obsahují pravidla, která upřesňují vztah mezi partnerstvími veřejného a soukromého sektoru a pravidly pro koncese, zatímco v jiných členských státech se definice pojmu partnerů veřejného a soukromého sektoru na vnitrostátní úrovni liší a/nebo je méně jasné, jak se právní předpisy na toto téma vztahují k definici koncesí a pravidlům pro ně.

4.2 Uplatňování a prosazování – zdroje nesprávného uplatňování pravidel pro udělování koncesí

Všechny členské státy hlásí významné a úspěšné snahy o zavedení kontrolních orgánů a struktur, které mají zajistit správné a účinné uplatňování pravidel pro udělování koncesí. Většina členských států jmenovala jednotný orgán pro sledování veřejných zakázek. Členské státy ve svých zprávách nerozlišují mezi koncesemi a jinými typy veřejných zakázek. Informace o příčinách nesprávného uplatňování a strukturálních nebo opakujících se problémech jsou proto uvedeny plošně pro všechny typy veřejných zakázek.

Nejčastějšími příčinami nesprávného uplatňování nebo právní nejistoty, jak uvádějí členské státy, jsou nedostatek dovedností v oblasti zadávání veřejných zakázek, změny smluv v průběhu jejich platnosti, výpočet předpokládané hodnoty veřejné zakázky a umělé rozdělování na části.

Pokud jde o praktické uplatňování pravidel, členské státy uvádějí obtíže spojené s výkladem a ověřováním důvodů pro vyloučení, formulací jiných smysluplných kritérií pro zadání zakázky, než je pouze cena, včetně kritérií souvisejících se strategickými cíli, s použitím jednacího řízení bez uveřejnění, klasifikací zakázek jako veřejných zakázek nebo koncesí a s transparentností.

Členské státy zavedly obecné protikorupční právní předpisy a instituce ještě před přijetím směrnice. Ve většině členských států jsou za provádění těchto politik odpovědné především vnitrostátní orgány pro hospodářskou soutěž, státní zastupitelství a další donucovací orgány. Kromě toho mají některé členské státy zvláštní instituce, které se zabývají bojem proti podvodům nebo korupci.

Za účelem zmírnění rizik střetu zájmů, korupce, tajných ujednání a kartelů přijala většina členských států opatření ve formě tzv. „měkkého“ práva, jako jsou národní protikorupční strategie, pokyny (např. k odhalování tajných ujednání, zvyšování povědomí a školení, programy shovívavosti pro subjekty, které poskytnou informace, a preventivní činnosti), kodexy chování pro úředníky a profesionalizace. Většina členských států navíc přijala

opatření nad rámec požadavků směrnice, například zavedením širších definic střetu zájmů, sankcí, nebo dokonce zrušením smluv v souladu s pokyny OECD[15].

Rámeček 1: Pokyny k řešení tajných ujednání při zadávání veřejných zakázek a udělování koncesí

Komise nedávno zveřejnila nové pokyny[16] pro evropské veřejné zadavatele a zadavatele, jak řešit podezření na tajná ujednání v oblasti veřejných zakázek a koncesí.

Pokyny uvádějí nástroje, jejichž cílem je na jedné straně podpořit členské státy a veřejné zadavatele při budování kapacit pro řešení případů tajných ujednání a na druhé straně podpořit spolupráci mezi vnitrostátními ústředními orgány pro zadávání veřejných zakázek a pro hospodářskou soutěž s cílem zajistit podporu veřejným zadavatelům. Tyto pokyny obsahují rovněž uživatelsky přívětivé tipy pro veřejné zadavatele, jak použít důvod pro vyloučení související s tajnými ujednáními stanovený ve směrnicích o zadávání veřejných zakázek.

4.3 Zjištění týkající se lepšího přístupu na trh s koncesemi

Při posuzování toho, zda směrnice zlepšila přístup na trh s koncesemi, byly zohledněny následující faktory: i) transparentnost prostřednictvím zveřejnění; ii) účast malých a středních podniků na udělování koncesí; iii) počet nabídek a iv) přeshraniční účast na trhu s koncesemi EU.

Transparentnost prostřednictvím zveřejnění

Z údajů získaných ze systému TED vyplývá, že ode dne 18. dubna 2016 došlo k významnému nárůstu počtu zveřejněných oznámení o zahájení koncesního řízení: z 664 v roce 2016 na 1 877 v roce 2021. Podobně se zvýšil roční průměr zveřejněných oznámení o výsledku koncesního řízení ze 143 v roce 2016 na 993 v roce 2021.

Zdá se však, že počet oznámení o zahájení koncesního řízení je stále přibližně dvakrát vyšší než počet oznámení o výsledku koncesního řízení[17]. Tento rozdíl mezi počtem oznámení o zahájení koncesního řízení a oznámení o výsledku koncesního řízení se objevuje ve všech členských státech a zdá se, že je způsoben několika faktory, jako např.: koncese mohou být vyhlášeny prostřednictvím oznámení, ale nakonec nemusí dojít k udělení koncese, a z více

---

15 *Doporučení OECD v boji proti dohodám o ovlivnění nabídek ve výběrových řízeních pro veřejné zakázky* je k dispozici na adrese: https://www.oecd.org/daf/competition/oecdrecommendationonfightingbidriggininpublicprocurement.htm

16 *Sdělení o nástrojích pro boj proti tajným ujednáním při zadávání veřejných zakázek a o pokynech, jak uplatňovat související důvod pro vyloučení*, C(2021) 1631 ze dne 15. března 2021.

17 Oznámení o zahájení koncesního řízení jsou zveřejňována v Úředním věstníku na začátku zadávacího řízení, aby byla zajištěna dostatečná propagace nabídkového řízení, zatímco oznámení o výsledku koncesního řízení jsou zveřejňována na konci a obsahují informace o výsledku zadávacího řízení. Podrobnější informace naleznete v kapitole 5.2 Zajištění lepšího přístupu na trh s koncesemi pracovního dokumentu útvarů Komise přiloženého ke zprávě.

oznámení o zahájení koncesního řízení se nakonec může stát jediné oznámení o výsledku koncesního řízení[18].

Očekává se, že kvalita údajů vykazovaných v systému TED se zvýší s provedením nařízení (EU) 2019/1780[19] o nových standardních formulářích pro uveřejňování oznámení (elektronické formuláře), které se budou povinně používat od 25. října 2023[20].

Zvýšený počet zveřejněných oznámení o zahájení koncesního řízení a oznámení o výsledku koncesního řízení sice naznačuje, že se transparentnost od 18. dubna 2016 zlepšila, je však také pozoruhodné, že došlo k nárůstu počtu udělení koncesí bez předchozího zveřejnění oznámení o zahájení zadávacího řízení[21] v systému TED. Od roku 2018 je celková roční hodnota koncesí udělených bez zveřejnění oznámení o zahájení koncesního řízení vyšší než hodnota koncesí udělených po zveřejnění oznámení o zahájení koncesního řízení. Například v roce 2021 činila celková hodnota koncesí udělených bez zveřejnění oznámení o zahájení zadávacího řízení 44 miliard EUR, zatímco celková hodnota koncesí udělených se zveřejněním oznámení o výsledku koncesního řízení 37 miliard EUR. K udělování koncesí bez předchozího zveřejnění dochází zejména v odvětví distribuce elektřiny, které se vyznačuje malým počtem dodavatelů a kde neexistenci hospodářské soutěže mohou vysvětlovat technické důvody nebo existence výhradních práv.

Účast malých a středních podniků na udělování koncesí

Před 18. dubnem 2016 nebyly informace o velikosti dodavatelů v systému TED zaznamenávány, a proto není možné porovnat četnost udělení malým a středním podnikům před tímto datem a po něm. Od roku 2016 však došlo k výraznému nárůstu počtu koncesí udělených malým a středním podnikům: z 22,4 % v roce 2016 na 31,6 % v roce 2021. Existují náznaky, že členské státy, které poskytují vnitrostátní pokyny týkající se koncesí, přitahují více malých a středních podniků[22].

Z hlediska hodnoty však malé a střední podniky nepředstavují podobně významný podíl zadaných zakázek. Podle systému TED byly malým a středním podnikům zadávány především zakázky nízké hodnoty (podíl malých a středních podniků se pohyboval od 11,2 % v roce 2017 do 3,9 % v roce 2021). Přestože velcí koncesionáři získali v daném období pouze dvě ze tří koncesí, tvořily tyto koncese z hlediska hodnoty téměř 92 % trhu s koncesemi. Počet a hodnota koncesí udělených malým a středním podnikům jsou ve srovnání s jejich celkovým významem v hospodářství poměrně nízké.

---

18 Rozdíl může být také metodický, protože neudělené a zrušené koncese byly odstraněny z databáze, která eviduje oznámení o výsledku koncesního řízení, ale nikoli z databáze, která eviduje oznámení o zahájení koncesního řízení.

19 Prováděcí nařízení Komise (EU) 2022/2303 ze dne 24. listopadu 2022, kterým se mění prováděcí nařízení (EU) 2019/1780, kterým se stanoví standardní formuláře pro uveřejňování oznámení v oblasti zadávání veřejných zakázek (Úř. věst. L 305, 25.11.2022, s. 12).

20 Nařízení (EU) 2022/2303 se použije ode dne 14. listopadu 2022. Od tohoto data do dne 24. října 2023 je používání elektronických formulářů kupujícími pouze dobrovolné. Většina členských států přejde k elektronickým formulářům na konci přechodného období.

21 Podle čl. 31 odst. 4 směrnice není veřejný zadavatel za určitých okolností a pro určitá odvětví povinen zveřejnit oznámení o zahájení koncesního řízení.

22 Studie o provádění směrnice o koncesích – London Economics Europe a Spark Legal (2021), s. 108.

Strategie zaměřená na malé a střední podniky a akční plán pro práva duševního vlastnictví[23] poukázaly na to, že veřejné zakázky v oblasti inovací nabízejí nevyužité příležitosti pro začínající podniky a vývoj inovativních řešení. Veřejné investice a inovace jsou dva zásadní způsoby, jak řešit problémy v oblasti oživení, ekologické a digitální transformace a vytvoření odolnější ekonomiky v EU. Komise považuje zelené veřejné zakázky za důležitý nástroj pro stimulaci poptávky po produktech s nulovými čistými emisemi ve velkém měřítku, jak se odráží v průmyslovém plánu Zelené dohody[24].

Kromě toho Komise v roce 2021 přijala pokyny k zadávání veřejných zakázek na inovativní řešení[25], jejichž cílem je podpořit zadávání veřejných zakázek v oblasti inovací a pomoci hospodářským subjektům vyvíjet inovativní řešení v klíčových průmyslových ekosystémech, zejména tam, kde jsou veřejní zadavatelé rozhodujícími investory.

Počet nabídek

Analýza údajů shromážděných ode dne 18. dubna 2016 systémem TED ukazuje, že roční průměr počtu nabídek na jedno oznámení o výsledku koncesního řízení se v letech 2016 až 2019 snížil. V letech 2020 a 2021 se průměrný počet nabídek zvýšil, ale hodnota pro rok 2021 (2,44 nabídky na jedno udělení) zůstává pod hodnotami z roku 2016.

Přeshraniční účast[26] na trhu s koncesemi EU

U koncesí s nízkou hodnotou, na které se vztahuje směrnice, činí podíl hospodářských subjektů, které podávají nabídky ze svého domovského trhu, aby získaly koncesi v jiném členském státě (přímé přeshraniční nabídky), 2,4 %. Podíl hospodářských subjektů, které podávají nabídky a vítězí prostřednictvím místních dceřiných společností (nepřímé přeshraniční nabídky), činí 15,5 %. Přeshraniční zadávání koncesí s vysokou hodnotou činí 3,4 % u přímých přeshraničních nabídek a 8,5 % u nepřímých přeshraničních nabídek[27].

Pokud jde o (přeshraniční) udělování koncesí v rámci EU, mezi nejčastější vítěze při udělování (přeshraničních) koncesí v rámci EU patří společnosti se sídlem ve Francii, ale s dceřinými společnostmi v jiných členských státech, následované společnostmi z Lucemburska, Německa a Švédska[28].

---

23 Sdělení Komise: *Maximální využití inovačního potenciálu EU – Akční plán pro duševní vlastnictví na podporu oživení a odolnosti EU*, COM(2020) 760 final ze dne 25. listopadu 2020.

24 Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Evropské radě, Radě, Hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů: *Průmyslový plán Zelené dohody pro věk s nulovými čistými emisemi*, COM(2023) 62 final ze dne 1. února 2023.

25 Sdělení Komise: *Pokyny k zadávání veřejných zakázek na inovativní řešení*, C(2021) 4320 ze dne 18. června 2021.

26 Veřejné zakázky zadávané v rámci EU veřejným zadavatelem nebo zadavatelem v jednom členském státě hospodářskému subjektu z jiného členského státu.

27 *Study on the measurement of cross-border penetration in the EU public procurement market* (Studie měření přeshraničního průniku na trhu s veřejnými zakázkami EU), závěrečná zpráva, Prometeia SpA, BIP Business Integration Partners SpA, Economics for Policy a knowledge Center of Nova School of Business and Economics Lisboa, březen 2021, s. 66 a 78.

28 Podrobnější informace naleznete v kapitole 5.3 Přeshraniční a zahraniční účast na trhu s koncesemi EU pracovního dokumentu útvarů Komise přiloženého ke zprávě.

Průzkum provedený v rámci nedávné studie[29] ukázal, že společnosti vnímají následující překážky, pokud jde o proces přeshraniční a zahraniční účasti a realizaci zakázek: zatěžující administrativní požadavky a právní rámec, obtížný přístup k informacím o veřejných zakázkách a jazyk**.**

Rámeček 2: Zahraniční účast na trhu s koncesemi EU

Při porovnání počtu udělení v rámci EU (přeshraničních) a mimo EU (zahraničních)[30] převažují koncesionáři pocházející ze zemí mimo EU. Pokud jde o koncese udělené mimo EU, nejčastějšími zahraničními subjekty, kterým jsou uděleny koncese, jsou firmy se sídlem ve Spojeném království a Spojených státech amerických, které však mají dceřiné společnosti v EU.

Komise přijala opatření, která mají zabránit narušení vnitřního trhu v důsledku zahraničních subvencí, a to i na trhu s veřejnými zakázkami a koncesemi. V tomto ohledu je cílem nařízení o zahraničních subvencích[31] přijatého dne 14. prosince 2022 přiměřeně řešit nabídky, při nichž jsou využity zahraniční subvence, v rámci veřejných zakázek a koncesí, které způsobují narušení vnitřního trhu. Komise má pravomoc přezkoumat na základě oznámení před zadáním zakázky informace o zahraničních finančních příspěvcích poskytnutých zúčastněnému hospodářskému subjektu v souvislosti se zadávacím řízením na veřejné zakázky a koncese. Předchozí oznámení jsou povinná nad prahovou hodnotu 250 milionů EUR, aby bylo možné zachytit ekonomicky významné případy. Nařízení se použije ode dne 12. července 2023.

Cílem nařízení o nástroji pro mezinárodní zadávání veřejných zakázek[32] je otevřít trhy se zakázkami a koncesemi třetích zemí, které omezují přístup hospodářských subjektů, zboží nebo služeb z EU, tím, že Komise může případy vyšetřovat a současně vést konzultace s dotyčnou třetí zemí o odstranění údajných omezení. Pokud však konzultace s touto třetí zemí selžou, může Komise přijmout opatření nástroje pro mezinárodní zadávání veřejných zakázek, která omezí přístup hospodářských subjektů, zboží a služeb z této třetí země na trhy EU s veřejnými zakázkami a koncesemi.

5. ZJIŠTĚNÍ O DOPADU SMĚRNICE NA VODOHOSPODÁŘSKÉ ODVĚTVÍ

Směrnice vylučuje koncese na poskytování nebo provozování sítí určených k výrobě, distribuci nebo přepravě vody jako služby pro veřejnost. Všechny koncese týkající se dodávek vody do těchto sítí jsou vyloučeny, stejně jako koncese týkající se čištění a úpravy odpadních

29 Viz poznámka pod čarou č. 25, s. 10.

30 Veřejné zakázky zadávané veřejným zadavatelem nebo zadavatelem v jednom členském státě hospodářskému subjektu ze třetí země.

31 Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2022/2560 ze dne 14. prosince 2022 o zahraničních subvencích narušujících vnitřní trh (Úř. věst. L 330, 23.12.2022, s. 1).

32 Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2022/1031 ze dne 23. června 2022 o přístupu hospodářských subjektů, zboží a služeb třetích zemí na trhy Unie s veřejnými zakázkami a koncesemi a o postupech na podporu jednání o přístupu hospodářských subjektů, zboží a služeb Unie na trhy třetích zemí s veřejnými zakázkami a koncesemi (nástroj pro mezinárodní zadávání veřejných zakázek) (Úř. věst. L 173, 30.6.2022, s. 1).

vod. Některé členské státy se však rozhodly zahrnout všechny tyto činnosti do svých vnitrostátních prováděcích opatření.

Přehled vodohospodářského odvětví v EU

V roce 2021 dodával vodohospodářský průmysl EU pitnou vodu přibližně 450 milionům obyvatel EU. Podle Eurostatu působí v oblasti shromažďování, úpravy a rozvodu vody téměř 15 500 společností a v oblasti odpadních vod přibližně 11 000 společností. Zatímco společnosti, které vyvíjejí svou činnost ve vodohospodářském odvětví, působí převážně na domácí úrovni, existuje určitá nepřímá přeshraniční účast prostřednictvím místních dceřiných společností v zahraničním vlastnictví.

Z ekonomického hlediska je vodohospodářství vysoce kapitálově náročné odvětví, v němž dochází k selháním trhu, která mohou vyžadovat zásah státu. Patří k nim na jedné straně zásadní povaha vody a na druhé straně rozsah utopených investic do sítí, zejména v odlehlých nebo řídce osídlených oblastech, které jsou spojeny s dlouhou dobou návratnosti a značným rizikem. Uznání společenského významu vodohospodářského odvětví a prevence selhání trhu vedly ke zvláštnímu přístupu ve směrnici o koncesích.

Členské státy uplatňují různé modely řízení poskytování vodohospodářských služeb. Způsoby organizace vodohospodářských služeb závisí na kombinaci historických, kulturních, ekonomických a společenských faktorů.

Různé formy zapojení soukromého sektoru do vodohospodářského odvětví v Evropě lze vysledovat již v 19. století. Po roce 1980 se začal výrazně zvyšovat počet smluv se soukromými partnery. Mezi faktory, které mohly podpořit zapojení soukromého sektoru, patří případná lepší kvalita a efektivita služeb, lepší efektivita řízení (tj. snazší přístup na kapitálové trhy). Zapojení veřejných subjektů je však nadále důležité pro uspokojení širších společenských potřeb.

Vodohospodářské odvětví ode dne 18. dubna 2016

Tři členské státy plně uplatňují ustanovení směrnice pro koncese ve vodohospodářském odvětví (Česká republika, Polsko, Rumunsko), zatímco tři další (Bulharsko, Francie, Španělsko) ji uplatňují částečně.

Podle historických údajů GWI WaterData[33] o vodohospodářském odvětví mají členské státy, které se rozhodly uplatňovat směrnici v oblasti vodního hospodářství, s podobnou účastí soukromého sektoru již v minulosti značné zkušenosti. Naopak některé členské státy, které se rozhodly ponechat vodohospodářské odvětví mimo svá vnitrostátní prováděcí opatření, zaznamenaly v minulosti určitou účast soukromého sektoru, zejména Itálie, Německo a Portugalsko.

Od dubna 2016 se zvýšila transparentnost koncesí ve vodohospodářském odvětví. Podle systému TED bylo v období 2016–2021 vydáno přibližně 225 oznámení o výsledku

[33] Databáze GWI Global Ultimate Owners obsahuje podrobnosti o vodohospodářských projektech a projektech v oblasti čištění odpadních vod, u nichž veškeré investiční náklady nebo jejich část hradil soukromý sektor.

koncesního řízení, přičemž jejich počet se zvýšil ze tří oznámení o výsledku koncesního řízení v roce 2016 na 66 oznámení o výsledku koncesního řízení v roce 2021. Převážnou většinu koncesí (194) uzavřeli francouzští veřejní zadavatelé, následováni veřejnými zadavateli v České republice (18), Španělsku, Polsku a Rumunsku.

Celková hodnota oznámení o výsledku koncesního řízení zaznamenaná v systému TED ve vodohospodářském odvětví dosáhla v letech 2016–2021 téměř 7 miliard EUR. V porovnání s celkovou hodnotou koncesí udělených ve stejném období (377,5 miliardy EUR) představuje hodnota koncesí ve vodohospodářském odvětví méně než 2 %. Ve srovnání s dalším významným odvětvím veřejných služeb, odvětvím elektroenergetiky, představuje hodnota koncesí ve vodohospodářském odvětví pouze 3,6 %. Celková roční hodnota oznámení o výsledku koncesního řízení ve vodohospodářském odvětví se v prvních letech platnosti směrnice zvýšila a mezi lety 2016 a 2018 vzrostla více než desetkrát. V následujících dvou letech došlo k mírnému poklesu, ale nárůst v roce 2021 tento pokles vyrovnal.

Průměrný počet obdržených nabídek na jedno zadávací řízení na koncese ve vodohospodářském odvětví a účast malých a středních podniků byly o něco nižší než průměr v ostatních odvětvích. To lze vysvětlit tím, že vodohospodářské odvětví je ve srovnání s jinými odvětvími vysoce specializované a kapitálově náročné. Kromě toho musí mít koncesionář finanční kapacitu na to, aby mohl předem nést celkové investiční náklady i provozní rizika.

Pokud jde o přeshraniční účast, zdá se, že přeshraniční účast v zadávacích řízeních je poměrně častá, a to prostřednictvím místních dceřiných společností, které jsou však v zahraničním vlastnictví.

Většina zúčastněných stran zastává názor, že stávající systémy zavedené v členských státech fungují dobře, a podporuje vynětí vodohospodářského odvětví z oblasti působnosti směrnice. S odkazem na příklady remunicipalizace vodohospodářských služeb argumentují tím, že zapojení soukromého sektoru není považováno za nezbytné. Na druhé straně zástupci podnikatelského sektoru zdůraznili své pozitivní zkušenosti, které jim směrnice přinesla. Celkový závěr byl, že volba systému řízení je závislá na místních společenských faktorech (provozní účinnost, dlouhodobé investice, cenová dostupnost, ochrana vody, bezpečnost dodávek, veřejné zdraví atd.).

Vzhledem k omezenému množství údajů zatím není možné vyvodit žádné pevné závěry ohledně dopadu směrnice na vodohospodářské odvětví.

6. VÝHLED

Komise pracuje na zlepšení fungování směrnice, zejména prostřednictvím nových iniciativ v oblasti transparentnosti a kvality údajů.

Transparentnost nabídkových řízení na koncese a jejich výsledků je klíčová pro splnění cílů směrnice. Opírá se o kvalitní údaje o koncesích udělených členskými státy, které jsou snadno přístupné všem aktérům na vnitřním trhu. Komise plánuje řadu opatření a iniciativ ke zlepšení transparentnosti a celkové kvality údajů týkajících se směrnice a jejího provádění.

Dne 16. března 2023 Komise oznámila vytvoření **datového prostoru pro zadávání veřejných zakázek**[34]. Tento datový prostor propojí evropské databáze, včetně údajů TED o veřejných zakázkách a koncesích, a vnitrostátní soubory údajů o veřejných zakázkách dostupné na vnitrostátních portálech a bude základem digitální transformace veřejných zakázek a koncesí v EU. Umožní tvorbu politik založenou na datech. Kromě toho budou z datového prostoru pro zadávání veřejných zakázek těžit veřejní zadavatelé prostřednictvím lepšího plánování výzev k podávání nabídek, referenčního srovnávání a sdílení znalostí, větší digitalizace, snadnějšího odhalování podvodů a tajných ujednání. Datový prostor rovněž zlepší přístup k nabídkovým řízením, zejména pro malé a střední podniky. Transparentnost je rovněž ústředním prvkem **přípravné akce** Úřadu pro publikace EU „**Transparentnost při zadávání veřejných zakázek**“[35]. Úřad pro publikace určil čtyři oblasti činnosti, které se týkají údajů z databáze TED: dostupnost, kvalita, čitelnost a interoperabilita. Předpokládá se, že k provádění této přípravné akce přispěje řada projektů.

Vedle toho Komise dne 17. dubna 2023 spustila platformu pro veřejné zadavatele, Public Buyers Community[36]. **Platforma Public Buyers Community** je iniciativa, jejímž cílem je posílit spolupráci v oblasti zadávání veřejných zakázek. Veřejní zadavatelé mohou mít prospěch z výměny znalostí a osvědčených postupů v celé EU namísto toho, aby se složitými otázkami zabývali samostatně. Cílem komunity je umožnit veřejným zadavatelům a subjektům působícím v oblasti veřejných zakázek (odběratelé, dodavatelé, akademická obec a další zúčastněné strany), aby se vzájemně spojili a propojili s Evropskou komisí s cílem podnítit výměnu špičkových informací o trhu a know-how v oblasti zadávání veřejných zakázek a podpořit společné akce a systematickou spolupráci v oblasti veřejných zakázek. Jedním z cílů této spolupráce je zlepšit přístup malých a středních podniků na trh s veřejnými zakázkami a koncesemi.

7. ZÁVĚRY

Směrnice se ve všech členských státech uplatňuje teprve tři roky, a proto je k dispozici jen málo informací, což brání plnohodnotnému srovnání s obdobím před zavedením směrnice.

V této fázi se zdá být příliš brzy na to, aby bylo možné učinit závěr, zda směrnice dosáhla svých cílů, tj. zvýšit právní jistotu a zajistit lepší přístup na trh EU s koncesemi. Přesto lze vyvodit několik předběžných závěrů, které jsou shrnuty níže.

Všechny členské státy provedly směrnici do vnitrostátního práva a zřídily **kontrolní orgány a struktury, aby zajistily správné a účinné provádění pravidel** pro udělování koncesí. Přesto se v naprosté většině členských států stále objevuje nejasný výklad a nesprávné uplatňování pravidel.

---

34 Sdělení Komise „Zadávání veřejných zakázek: datový prostor s cílem dosáhnout zlepšení v oblasti veřejných výdajů, podpořit tvorbu politiky založenou na datech a zlepšit přístup malých a středních podniků k veřejným zakázkám (2023/C98I/01), Úř. věst. C 98I, 16.3.2023, s. 1.

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

36 Úvodní stránka | Public Buyers Community (europa.eu)

Směrnice **rovněž zvýšila transparentnost procesu udělování**. **Počet zveřejněných koncesí se** od roku 2016 **postupně zvyšuje**. Ačkoli koncese nejvyšší hodnoty jsou většinou udělovány bez zveřejnění oznámení o zahájení koncesního řízení, tedy bez výzvy k účasti v soutěži, lze tuto situaci vysvětlit tím, že tyto koncese odpovídají především distribuci elektřiny, která se v některých členských státech vyznačuje existencí zvláštních nebo výlučných práv či právního monopolu. Proto tato udělení nevyvolávají obavy z hlediska souladu se směrnicí o koncesích.

Pokud jde o úroveň koncesního řízení, bylo zjištěno, že **směrnice neměla stálý dopad na úroveň účasti v koncesních řízeních**.

Přestože je **trh s koncesemi v EU** otevřen uchazečům z jiných členských států, **dosud nepřilákal příliš přeshraničních zájemců**. Tato situace není specifická pro trh s koncesemi, ale je spíše společná pro veřejné zakázky obecně a v jednotlivých členských státech se značně liší.

Zdá se, že míra účasti malých a středních podniků se za posledních pět let zvýšila, ačkoli **podíl malých a středních podniků na trhu s koncesemi je** ve srovnání s jejich podílem na celé ekonomice **poměrně nízký**.

Vzhledem k významu malých a středních podniků pro hospodářství EU naznačují omezené dostupné důkazy, že **větší zaměření na malé a střední podniky v souvislosti s udělováním koncesí by mělo být** pro členské státy a veřejné zadavatele / zadavatele **prioritou**.

Pokud jde o vodohospodářské odvětví, omezené údaje z několika členských států rovněž neumožňují vyvodit pevné závěry o dopadu směrnice na širší vodohospodářské odvětví.

Komise nedávno zahájila několik iniciativ, jako je datový prostor pro zadávání veřejných zakázek, přípravná akce týkající se transparentnosti při zadávání veřejných zakázek a platforma pro veřejné zadavatele, s cílem dále podporovat transparentnost a kvalitu údajů na trzích s veřejnými zakázkami a koncesemi.

Časem bude možné na základě získaných zkušeností s touto směrnicí provést podrobnější posouzení. Příští zpráva, kterou Komise vypracuje, by měla lépe objasnit skutečný dopad směrnice na trh s koncesemi.