EUROOPA
KOMISJON

Brüssel, 28.7.2023
COM(2023) 460 final

KOMISJONI ARUANNE EUROOPA PARLAMENDILE JA NÕUKOGULE

Kontsessioonilepingute sõlmimist käsitleva direktiivi 2014/23/EL toimimise ja selle artiklis 12 sätestatud erandite mõju kohta siseturule

{SWD(2023) 267 final}

KOMISJONI ARUANNE EUROOPA PARLAMENDILE JA NÕUKOGULE

Kontsessioonilepingute sõlmimist käsitleva direktiivi 2014/23/EL toimimise ja selle artiklis 12 sätestatud erandite mõju kohta siseturule

1. SISSEJUHATUS

Komisjoni arvutuste kohaselt ulatus riigihangete kogumaksumus ELis 2018. aastal ligikaudu 2 163 miljardi euroni ehk 13,6 %ni ELi SKPst,[1] millest ligikaudu 670 miljardi euro eest hankeid[2] tehti kolme riigihankedirektiivi alusel. Kui ametiasutused peavad hakkama kaasama ka erakapitali ja erasektori oskusteavet, kuna avaliku sektori vahenditest ei piisa, sobivad avalikku huvi pakkuvate projektide elluviimiseks suurepäraselt kontsessioonid. Nende kasutamine aitab muu seas kontrolli all hoida ka valitsemissektori võlga. Kontsessioonid on lepingud, millega üks või mitu avaliku sektori hankijat või võrgustiku sektori hankijat usaldavad ehitustööde tegemise või teenuste osutamise ja haldamise ühele või mitmele eraettevõtjale. Avaliku sektori ja eraettevõtjate partnerlus peamistes strateegilistes sektorites põhineb kontsessioonilepingutel. Neid sõlmitakse keskmiselt 63 miljardi euro eest aastas. Kontsessioonide kaudu arendatakse taristut, nagu sadamad, lennujaamad, parklad ja tasulised teed. Nende alusel toimub ka kiirteede hooldus ja üldist majandushuvi pakkuvate teenuste osutamine, näiteks energiaga varustamine ja jäätmete kõrvaldamine.

Kontsessioonilepingute sõlmimist käsitleva direktiivi 2014/23/EL[3] (edaspidi „direktiiv“) vastuvõtmisega kehtestati terviklik ja sidus kontsessioonide õigusraamistik kogu ELi jaoks. Direktiiviga sooviti edendada kontsessioonide kasutamist, parandada ettevõtjate turulepääsu ning parandada kontsessioonide andmise läbipaistvust ja õiglust.

Direktiivi artikli 53 neljanda lõigu kohaselt tuleb komisjonil uurida direktiivi toimimist ning esitada Euroopa Parlamendile ja nõukogule selle kohta aruanne. Sama artikli kolmanda lõigu kohaselt analüüsib komisjon ka veemajandussektori direktiivi kohaldamisalast väljajätmise majanduslikku mõju siseturule. Käesolevas aruandes on esitatud peamised uurimis- ja analüüsitulemused. Selles on kasutatud teavet, mis on saadud komisjoni talituste töödokumendist direktiivi rakendamise kohta (edaspidi „komisjoni talituste töödokument“), mida tuleb lugeda koos käesoleva aruandega.

Nii käesolev aruanne kui ka komisjoni talituste töödokument põhinevad mitmel allikal, nagu Tenders Electronic Daily andmebaas (TED); teave, mille liikmesriigid on teinud kättesaadavaks vastavalt direktiivi artiklile 45[4]; 2021. aasta uuring kontsessioonide direktiivi rakendamise kohta,[5] mille komisjoni tellimusel teostasid London Economics Europe ja Spark Legal; komisjoni talituste 2021. aasta küsitlus, millega koguti liikmesriikidelt teavet

---

1 2018. aasta riigihankenäitajad. Siseturu, tööstuse, ettevõtluse ja VKEde peadirektoraat, 17. mai 2021 (https://ec.europa.eu/docsroom/documents/48156).

2 Vt märkus 1, lk 1.

3 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. veebruari 2014. aasta direktiiv 2014/23/EL kontsessioonilepingute sõlmimise kohta (ELT L 94, 28.3.2014, lk 1–64).

4 Direktiivi artikli 53 neljandas lõigus on märgitud, et direktiivi toimimist analüüsitakse vastavalt teabele, mille liikmesriigid edastavad artikli 45 lõike 3 alusel.

5 Uuring avaldatakse koos käesoleva aruandega.

veemajandussektori korralduse kohta, ning seisukohad, mida väljendati komisjoni korraldatud veebipõhisel sidusrühmade üritusel, kus analüüsiti direktiivi toimimist ja veemajandussektori jaoks tehtud erandit.

Direktiivi toimimise ja veemajandussektori jaoks tehtud erandi igakülgset analüüsimist takistab see, et direktiiv võeti kõigis liikmesriikides üle hilinemisega. Seda on kogu ELis kohaldatud alles alates 2020. aastast, kuid direktiivi toimimise ja veemajandussektori selle kohaldamisalast väljajätmise mõju põhjalikuks analüüsiks oleks vaja pikemaajalist kogemust. Seni kogunenud andmetest saab igatahes järeldada, et kontsessioonilepingute läbipaistvus suureneb, VKEde osalemine kontsessioonides laieneb ning riikide riigihangete ja kontsessioonide järelevalve alane haldussuutlikkus paraneb.

2. ELI KONTSESSIOONITURG

Direktiivi kohaldamisalasse kuuluvaid kontsessioonilepinguid sõlmiti 2016.–2021. aastal kokku ligikaudu 377,5 miljardi euro eest. Kontsessioonide kogusumma moodustab 12 % kolme riigihankedirektiivi kohaldamisalasse kuuluva riigihanketuru aastasest kogumahust[6]. Direktiivi kohaldatakse kontsessioonide suhtes, mille maksumus on vähemalt 5 382 000 eurot[7].

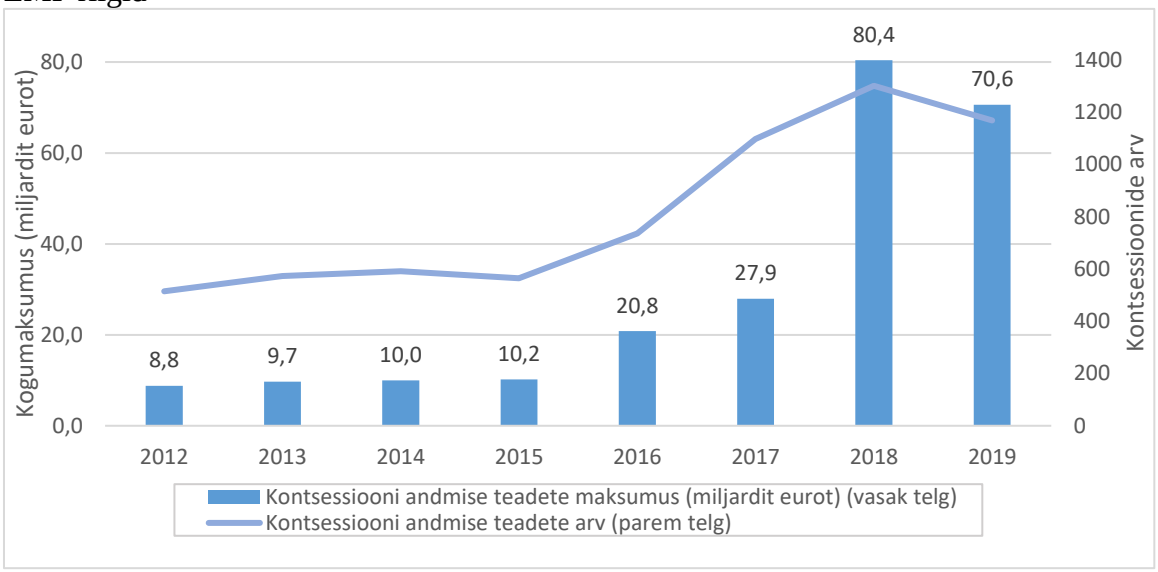
ELis sõlmitud kontsessioonilepingute arv on alates 18. aprillist 2016 (ülevõtmistähtaeg) enam-vähem kahekordistunud ja see suureneb pidevalt[8]. Suurenemist on näha enamiku liikmesriikide puhul.

[6] 2018. aasta andmed. Asjaomased direktiivid on järgmised: direktiiv 2014/23/EL, Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. veebruari 2014. aasta direktiiv 2014/24/EL riigihangete kohta ja direktiivi 2004/18/EÜ kehtetuks tunnistamise kohta (ELT L 94, 28.3.2014, lk 65–242) ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. veebruari 2014. aasta direktiiv 2014/25/EL, milles käsitletakse vee-, energeetika-, transpordi- ja postiteenuste sektoris tegutsevate üksuste riigihankeid ja millega tunnistatakse kehtetuks direktiiv 2004/17/EÜ (ELT L 94, 28.3.2014, lk 243–374).

[7] TEDis avaldatakse ka teateid paljude selliste kontsessioonide kohta, mille maksumus on sellest künnisest madalam.

[8] Ajavahemikul alates 2012. aastast kuni 18 aprillini 2016 ja ajavahemikul alates 19. aprillist 2016 kuni 2019. aastani sõlmitud kontsessioonilepingute arvu võrdlus. Selle kohta on rohkem teavet komisjoni talituste töödokumendi 3. peatükis.

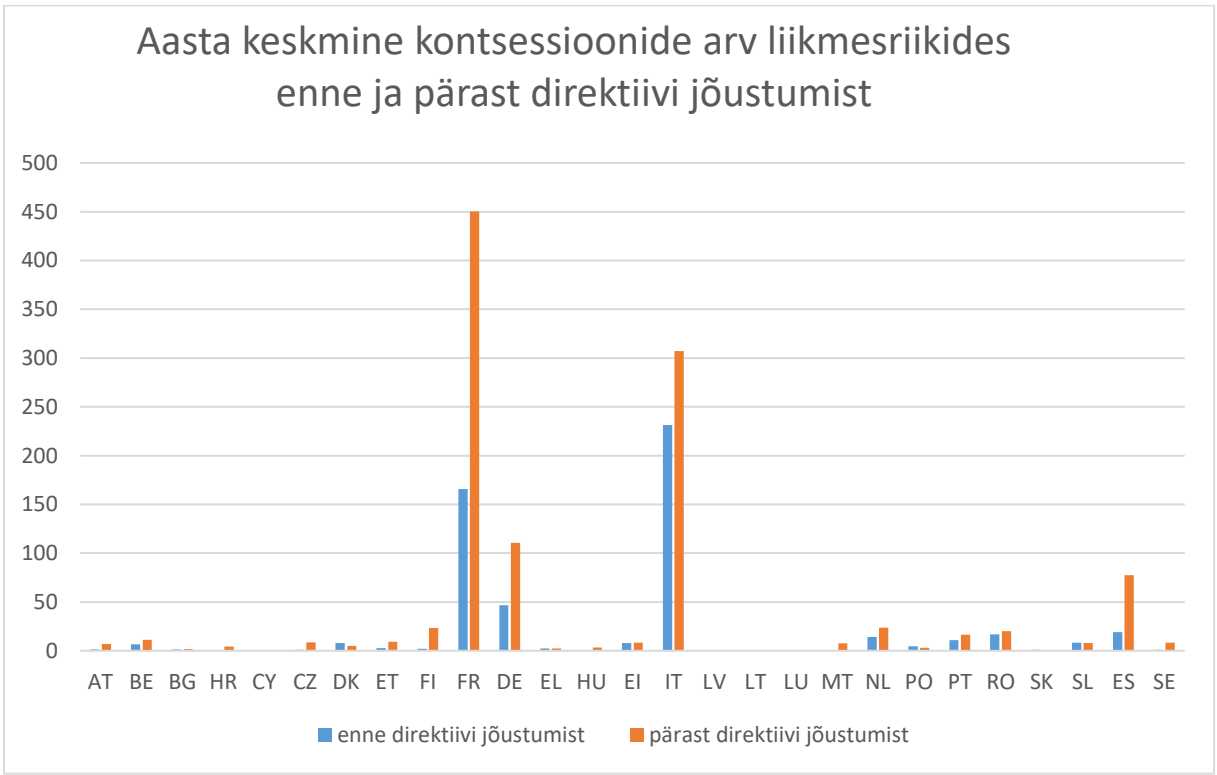
Joonis 1. Kontsessiooni andmise teated aastate kaupa [arv, maksumus miljardites eurodes], EMP riigid



Allikas: Uuring kontsessioonide direktiivi rakendamise kohta, London Economics Europe ja Spark Legal, 2021, joonis 41.

Üle kahe kolmandiku ELi kontsessiooniturust moodustavad Itaalia ja Prantsusmaa. Nende liikmesriikide ning Hispaania ja Saksamaa arvele langeb 85 % kontsessioonide mahu kasvust sellel ajavahemikul. Kontsessioonide kasutamine on oluliselt laienenud ka Austrias, Horvaatias, Maltal, Rootsis, Soomes, Tšehhi Vabariigis ja Ungaris.

Joonis 2. Aasta keskmine kontsessioonide arv liikmesriikides enne ja pärast direktiivi jõustumist



Allikas: Komisjoni talituste arvutused vastavalt kontsessioonide direktiivi rakendamise uuringu (London Economics Europe ja Spark Legal, 2021) joonisele 17.

Pärast 18. aprilli 2016 (direktiivi ülevõtmise tähtaeg) on teenusekontsessioonide arv järsult suurenenud. Ehitustööde kontsessioonide arv aga langeb, kusjuures see langus algas juba enne seda kuupäeva.

Alates 2016. aastast on kõige rohkem kontsessioonilepinguid sõlmitud järgmistes sektorites: 1) hotelli-, restorani- ja jaemüügiteenused, 2) meelelahutus-, kultuuri- ja sporditeenused, 3) ehitustööd.

3. ÜLEVÕTMINE JA RIKKUMISMENETLUSED

Komisjon soovib, et nõuded täidetaks kiiresti ning et kasu, mida inimesed ja ettevõtjad saavad ELi õigusest, ilmneks võimalikult pea. Seepärast on komisjon aastate jooksul pakkunud liikmesriikidele üha suuremat tuge, et rikkumisi ei toimukski, või kui need siiski aset leiavad, siis lahendada need menetluse varajases etapis, et liikmesriiki ei tuleks Euroopa Kohtusse kaevata. See on aidanud vähendada direktiivide ülevõtmisega venitamise juhtumeid liimesriikides. Sellest lähenemisviisist lähtudes tegi komisjon hiljuti ettepaneku seada täitmise tagamisele konkreetsed eesmärgid ja seada nii ülevõtmis- kui ka vastavuspuudujäägi piirnormiks 0,5 %[9].

Liikmesriigid pidid kõnealuse direktiivi oma õigusesse üle võtma 18. aprilliks 2016. Ülevõtmisperioodi lõpuks olid vajalikud meetmed komisjonile teatavaks teinud ainult kuus liikmesriiki. 2016. aasta jooksul algatati teatamata jätnute suhtes rikkumismenetlused. 2020. aasta veebruariks[10] olid kõik ELi liikmesriigid direktiivi üle võtnud ja hilinemise tõttu algatatud menetlused lõpetatud. Tuleb märkida, et kolm liikmesriiki ei võtnud üle artiklit, millega veemajandussektor jäetakse direktiivi kohaldamisalast välja, ja kolm liikmesriiki võtsid selle üle vaid osaliselt. Seega kohaldavad need liikmesriigid direktiivi kas täielikult või osaliselt ka teatavate veemajandussektori valdkondade ehitustööde ja teenuste kontsessioonide suhtes.

Riikide ülevõtmismeetmeid üle vaadates selgus, et ülevõtmistähtaja jooksul olid kõik direktiivist tulenevad kohustused täitnud ainult kümme liikmesriiki. Seetõttu algatas komisjon ülejäänud liikmesriikide suhtes nelja lainena – 2019. aasta jaanuaris, 2019. aasta oktoobris, 2021. aasta juunis ja 2021. aasta detsembris – rikkumismenetluse. Seejärel teatasid kaheksa liikmesriiki ülevõtmismeetmete võtmisest. Need teated vaadati läbi ja nende riikide suhtes on menetlus ametikult lõpetatud. Ülejäänud menetlused on pooleli[11]. Need käsitlevad selliseid tahke nagu kohaldamisala, ettevõtjate menetlusest kõrvalejätmise kriteeriumid ja lepingute muutmine.

Mitme liikmesriigi ametiasutused on välja andnud ka kontsessioonilepingute sõlmimise suunised.

---

9 Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele „30 aastat ühtset turgu“ (COM(2023) 162 final, 16. märts 2023).

10 Viimane liikmesriik võttis direktiivi üle 26. veebruaril 2020.

11 Mõne rikkumismenetluse puhul vaadeldakse kõigi kolme riigihankedirektiivi täitmist. Need menetlused lõpetatakse ametlikult siis, kui lahendatud on kõigi kolme joonealuses märkuses 6 osutatud direktiiviga seotud probleemid. Sellest võib jääda mulje, et mõni liikmesriik pole rikkumist veel lõpetanud, kuigi tal on direktiivi rakendamisega seotud probleemid juba lahendatud.

4. DIREKTIIVI TOIMIMISE LÄBIVAATAMISE PEAMISED JÄRELDUSED

Direktiivil on kaks peamist eesmärki: 1) tagada õigusraamistiku õiguskindlus – määratleda teatavad mõisted ja kodifitseerida teatavad kontsessioonilepingute sõlmimise põhimõtted kooskõlas Euroopa Kohtu praktikaga ning 2) parandada juurdepääsu kontsessiooniturgudele – suurendada kontsessioonilepingute sõlmimise menetluse läbipaistvust ja õiglust.

4.1. Õiguskindlus

Kontsessiooni mõiste

Direktiivis on esitatud kontsessiooni mõiste, mis on ühine kogu ELi jaoks[12]. Näib aga, et seda mõistet kasutatakse liikmesriikide õigusaktides ka paljude selliste sektorite ja küsimuste puhul, mis ei kuulu direktiivi kohaldamisalasse. Enamiku liikmesriikide õigusaktides esineb kontsessiooni mõiste ka muudes juriidilistes tähendustes, nagu luba või litsents[13].

See lahknevus võib suurendada kulusid, sest piiriülestes kontsessioonides osalevad ettevõtjad ei saa lähtuda ühestainsast kontsessiooni mõiste määratlusest. Samuti võib see avaliku sektori hankijate ja võrgustiku sektori hankijate ning ettevõtjate jaoks põhjustada aeganõudvaid arusaamatusi mõistele tõlgenduse leidmisel ning raskendada kohaldatava õigusakti kindlakstegemist.

Äririski mõiste

Kontsessioonilepingud erinevad muud liiki riigihankelepingutest selle poolest, et nende puhul esineb äririsk[14]. Seega selleks, et tagada direktiivi nõuetekohane rakendamine, tuleb üle võtta ka äririski mõiste. Kuid ainult neli liikmesriiki on selle mõiste üle võtnud täpselt sellisena, nagu see on direktiivis määratletud. Rohkem kui 20 liikmesriiki on võtnud „äririski“ mõiste üle pisut teise määratlusega kui direktiivis ning kaks liikmesriiki jätsid selle oma õigusaktist üldse välja. Praegu ei saa veel öelda, kas sellel ebaühtlusel on tegelik majanduslik mõju. Äririski erinev tõlgendamine võib tähendada, et sama liiki ehitustööde või teenuste riigihankeid käsitletakse liikmesriikides erinevalt, või koguni seda, et nende puhul ei saa direktiivi ülevõtmiseks kehtestatud õigusakti sätteid üldse kohaldada.

Kontsessioonilepingute muudatused

Direktiiv sisaldab ka kohtupraktika alusel väljatöötatud sätteid kontsessioonilepingute muutmise kohta ning pakub praktilisi lahendusi ettenägematute olukordade puhuks, mida ei

---

12 Direktiivis on kontsessioon määratletud kui kirjalik leping, millega üks või mitu avaliku sektori hankijat või võrgustiku sektori hankijat usaldavad ehitustööde tegemise või teenuste osutamise ja haldamise ühele või mitmele ettevõtjale (kontsessionäärile) ning mille puhul tasu seisneb kas õiguses ekspluateerida neid lepingu esemeks olevaid ehitisi või teenuseid või sellises õiguses koos tasuga.

13 „Loa“ ja „litsentsi“ tähendus on erinev: nende jaoks on ametiasutus kehtestanud tingimused, millest lähtudes töövõtja teostab teatavaid toiminguid. Kui luba ja litsents annavad töövõtjale õiguse selle alusel tegutseda, siis kontsessionääril on kohustus seda teha. Lubade ja litsentside suhtes kehtib Euroopa Parlamendi ja nõukogu 12. detsembri 2006. aasta direktiiv 2006/123/EÜ teenuste kohta siseturul (ELT L 376, 27.12.2006, lk 36).

14 Direktiivis on äririski mõiste määratletud. Kontsessioonilepingu sõlmimisega antakse majanduslikku laadi äririsk alati üle kontsessionäärile. See tähendab, et kontsessionäär ei tarvitse tavapäraste tegevustingimuste korral suuta tehtud investeeringut ega ehitustööde teostamise või teenuste osutamisega seotud kulusid tasa teenida isegi juhul, kui osa riskist jääb avaliku sektori hankija või võrgustiku sektori hankija kanda.

saa lahendada teisiti, kui kehtiva kontsessiooni muutmise teel. Konkurentsi toimimise ja läbipaistvuse tagamiseks tuleb lepingute muutmisega olla ettevaatlik, eriti juhtudel, kui uut konkurssi välja ei kuulutata.

Mõnes liikmesriigis on välja töötatud ka lepingute muutmise suunised. Üheteistkümne liikmesriigi õigusaktides on sõnaselgelt sätestatud, et muudatuste heakskiitja ei saa olla sama ametiasutus, mis korraldas algse hanke. Kuid päris palju saadakse teateid selle kohta, et lepinguid on nende kehtivusaja jooksul muudetud valedel alustel, näiteks lepingu ebaseadusliku pikendamisega või selle muutmisega ilma uut hanget välja kulutamata.

Kontsessioonid ning muud avaliku ja erasektori partnerlused

Direktiivis on käsitletud ka seda, millistel juhtudel avaliku sektori hankija ja ettevõtja vahel sõlmitud lepingute suhtes kontsessiooni andmise eeskirju ei kohaldata. Kuna ELis ei ole avaliku ja erasektori partnerluse mõiste õigusaktidega määratletud ega reguleeritud, siis on lähtutud Euroopa Kohtu praktika alusel kujunenud põhimõtetest.

Liikmesriikide avaliku ja erasektori partnerlust käsitlevad õigusaktid lähtuvad eri lähenemisviisidest. Osa riikide õigusraamistikus on olemas reeglid kontsessioone käsitlevate õigusnormide ning avaliku ja erasektori partnerluse vaheliste seoste kindlaksmääramiseks, kuid teistes liikmesriikides on riigi tasandi avaliku ja erasektori partnerite mõiste määratletud erinevalt ja/või ei ole alati võimalik aru saada, milline on ühelt poolt avaliku ja erasektori partnerlust käsitlevate õigusaktide ning teiselt poolt kontsessiooni määratluse ja seda käsitlevate õigusnormide omavaheline seos.

4.2. Vead kontsessioonilepingute sõlmimist käsitlevate õigusnormide rakendamisel tulenevad eeskätt nende ebaõigest kohaldamisest ja täitmise tagamisest

Kõik liikmesriigid on teatanud, et kontsessioonide andmise eeskirjade nõuetekohaseks ja tulemuslikuks täitmiseks vajalike seireasutuste ja -struktuuride loomine edeneb hästi. Enamik liikmesriike on määranud keskse riigihangete seireasutuse. Liikmesriigid ei esita eraldi teavet kontsessioonide andmise ja muud liiki hangete kohta. Seetõttu käib teave ebaõige kohaldamise, struktuursete ja korduvate probleemide põhjuste kohta kõigi hankeliikide kohta korraga.

Liikmesriikide teadete kohaselt on ebaõige kohaldamise ja puuduliku õiguskindluse põhjus kõige sagedamini hangete alaste kogemuste vähesus, kehtivate lepingute muutmine, hanke maksumuse ebaõige arvutamine ja hangete kunstlik osadeks jagamine.

Liikmesriikide teadete kohaselt esineb eeskirjade kohaldamisel raskusi ettevõtjate menetlusest kõrvalejätmise põhjuste tõlgendamise ja kontrollimisega, hinnale lisaks muude hanke võitja väljaselgitamise kriteeriumide, sealhulgas strateegiliste eesmärkidega kindlaksmääramisega, väljakuulutamiseta läbirääkimistega hankemenetluse kasutamisega, lepingute liigitamisega riigihankelepinguteks või kontsessioonideks ning läbipaistvusega.

Liikmesriikides olid üldised korruptsioonivastased õigusaktid ja institutsioonid olemas juba enne direktiivi vastuvõtmist. Enamikus liikmesriikides vastutavad nende valdkondade eest peamiselt riikide konkurentsiasutused, prokurörid ja muud õiguskaitseasutused. Mõnes liikmesriigis on pettuste ja korruptsiooni vastu võitlemiseks ka eraldi asutus.

Huvide konflikti, korruptsiooni, kokkumängu ja kartellide ohu leevendamiseks kasutavad enamik liikmesriike pehme õiguse vahendeid. Nii näiteks on vastu võetud üleriigilisi

korruptsioonivastaseid strateegiaid ning koostatud suuniseid näiteks salajaste kokkulepete väljaselgitamise kohta, tegeldud teadlikkuse suurendamise ja koolitusega, kehtestatud teavet andnud ettevõtjate leebema kohtlemise programme ja edendatud ennetamist. Lisaks on kehtestanud ametnike käitumisjuhendeid ja muudetud riigihankevaldkond kutseliseks tegevusalaks. Enamiku liikmesriikide meetmed on põhjalikumad kui direktiiviga nõutud. Nii näiteks on huvide konflikti, karistuste ja ka lepingute tühistamise mõiste määratletud laiemalt, lähtudes OECD suunistest[15].

1. selgitus. Tegutsemisjuhend kokkumängu korral riigihangete ja kontsessioonide valdkonnas

Komisjon avaldas hiljuti Euroopa avaliku sektori hankijatele ja võrgustiku sektori hankijatele mõeldud uued suunised[16] selle kohta, kuidas tegutseda riigihangete ja kontsessioonide valdkonnas kahtlustatavate kokkumängu juhtumite puhul.

Suunistes on loetletud vahendid, millega saab ühelt poolt toetada liikmesriike ja avaliku sektori hankijaid kokkumängu juhtumite lahendamise suutlikkuse suurendamisel, teiselt poolt aga edendada koostööd riikide kesksete hanke- ja konkurentsiasutuste vahel avaliku sektori hankijate toetamiseks. Suunised sisaldavad ka avaliku sektori hankijatele mõeldud kasutajasõbralikke nõuandeid selle kohta, kuidas kohaldada kokkumängu tõttu menetlusest kõrvalejätmise alust, mis on sätestatud riigihankedirektiivides.

4.3. Järeldused kontsessiooniturule juurdepääsu lihtsustamise kohta

Analüüsides seda, kas direktiiv parandas juurdepääsu kontsessiooniturule, võeti arvesse järgmisi tegureid: i) teadete avaldamine läbipaistvuse suurendamiseks; ii) kontsessioonide andmine VKEdele; iii) hangetele laekunud pakkumuste arv; iv) piiriülene osalemine ELi kontsessiooniturul.

Teadete avaldamine läbipaistvuse suurendamiseks

TEDist saadud andmete kohaselt on avaldatud kontsessiooniteadete arv pärast 18. aprilli 2016 oluliselt suurenenud: 2016. aastal oli neid 664, 2021. aastal aga juba 1 877. Aastas keskmiselt avaldatud kontsessiooni andmise teadete arv kasvas 143-lt 2016. aastal 993-le 2021. aastal.

Selgub aga, et kontsessiooniteadete arv on endiselt ligikaudu kaks korda suurem kui kontsessiooni andmise teadete arv[17]. See erinevus kontsessiooniteadete ja kontsessiooni andmise teadete arvu vahel esineb kõigis liikmesriikides ja näib olevat tingitud mitmest

---

15 OECD soovitus, mis käsitleb pakkumismahhinatsioonide vastast võitlust riigihangetes, kättesaadav aadressil https://www.oecd.org/daf/competition/oecdrecommendationonfightingbidriggininpublicprocurement.htm.

16 *Teatis, mis käsitleb riigihangetes esineva konkurentsivastase koostööga võitlemise vahendeid ja suuniseid selle kohta, kuidas kohaldada sellise koostöö tõttu menetlusest kõrvaldamise alust* (C(2021) 1631, 15.3.2021).

17 Kontsessiooniteated avaldatakse *Euroopa Liidu Teatajas* pakkumismenetluse alguses ja sellega kuulutatakse hange välja. Kontsessiooni andmise teated avaldatakse hanke lõppedes ja need sisaldavad teavet selle tulemuste kohta. Selle kohta on üksikasjalikumat teavet esitatud aruandele lisatud komisjoni talituste töödokumendi peatükis 5.2, kus käsitletakse kontsessiooniturule juurdepääsu lihtsustamist.

tegurist, nagu: kontsessioonihange kuulutatakse küll teatega välja, kuid lepingu sõlmimiseni ei jõuta; avaldatakse mitu hanketeadet, kuid sõlmitakse vaid üks kontsessioonileping[18].

TEDis esitatavate andmete kvaliteet peaks hakkama paranema, kuna teadete (e-vormide) uusi tüüpvorme käsitleva määruse (EL) 2019/1780[19] rakendamine muutub 25. oktoobril 2023 kohustuslikuks[20].

Kuigi kontsessiooniteadete ja kontsessiooni andmise teadete sagedasem avaldamine osutab sellele, et läbipaistvus on alates 18. aprillist 2016 paranenud, tuleb samuti märkida, et suurenenud on ka selliste kontsessioonilepingute arv, mille hanketeadet pole TEDis avaldatud[21]. Alates 2018. aastast on aasta jooksul ilma kontsessiooniteadet avaldamata antud kontsessioonide kogumaksumus olnud suurem kui teate avaldamisega antud kontsessioonide maksumus. Nii näiteks ulatus 2021. aastal ilma kontsessiooniteate avaldamiseta antud kontsessioonide kogumaksumus 44 miljardit euroni, kuid teate avaldamisega antud kontsessioonide maksumus oli 37 miljardit eurot. Kontsessioone antakse ilma eelneva teate avaldamiseta peamiselt elektrijaotussektoris, kus tarnijaid on vähe ja kus kas tehnilistel põhjustel või ainuõiguste tõttu puudub konkurents.

Kontsessioonide andmine VKEdele

Enne 18. aprilli 2016 ei kantud TEDi teavet töövõtjate suuruse kohta, mistõttu ei saa enne ja pärast seda kuupäeva VKEdega sõlmitud lepingute arvu võrrelda. Alates 2016. aastast on aga VKEdele antavate kontsessioonide arv märkimisväärselt suurenenud: 2016. aastal oli neid 22,4 % kõigist kontsessioonidest, 2021. aastal aga 31,6 %. Tundub, et riikides, kus kontsessioonide andmise kohta on välja antud suunised, on hangetes osalevate VKEde arv suurenenud[22].

Kuid VKEdega sõlmitud lepingute kogumaksumuse suhe kõigi lepingute maksumusse on võrdlemisi väike. TEDi andmetel sõlmiti VKEdega peamiselt madala maksumusega lepinguid. Nende lepingute osakaal kõigi lepingute maksumusest oli 2017. aastal 11,2 % ja 2021. aastal 3,9 %. Kuigi suured kontsessionäärid võitsid asjaomasel ajavahemikul ainult kaks igast kolmest kontsessioonist, moodustas selliste lepingute maksumus peaaegu 92 % kogu kontsessioonituru mahust. VKEdele antud kontsessioonide arv ja maksumus on võrreldes nende üldise kaaluga majanduses suhteliselt väike.

VKEde strateegias ja intellektuaalomandi õiguste tegevuskavas[23] on juhitud tähelepanu sellele, et võimalused, mida innovatsioonihanked võivad pakkuda idufirmadele ja uuenduslike

---

18 Erinevus võib tuleneda ka erinevatest tavadest: lepingu sõlmimiseta lõppenud ja tühistatud hanked eemaldatakse kontsessiooni andmise teadete registreerimise andmebaasist, kuid mitte kontsessiooniteadete registreerimise andmebaasist.

19 Komisjoni 24. novembri 2022. aasta rakendusmäärus (EL) 2022/2303, millega muudetakse rakendusmäärust (EL) 2019/1780, millega kehtestatakse riigihankega seotud teadete tüüpvormid (ELT L 305, 25.11.2022, lk 12).

20 Määrust (EL) 2022/2303 kohaldatakse alates 14. novembrist 2022, kuid kuni 24. oktoobrini 2023 ei ole e-vormide kasutamine hankijatele kohustuslik. Enamik liikmesriike hakkab neid kasutama, kui üleminekuperiood lõpeb.

21 Direktiivi artikli 31 lõike 4 kohaselt ei ole avaliku sektori hankija teatavatel tingimustel ja teatavate sektorite puhul kohustatud kontsessiooniteadet avaldama.

22 Uuring kontsessioonide direktiivi rakendamise kohta, London Economics Europe ja Spark Legal, 2021, lk 108.

23 Komisjoni teatis. „Innovatsioonipotentsiaali rakendamine – intellektuaalomandi tegevuskava ELi majanduse taastamise ja vastupidavuse toetamise suurendamiseks“ COM(2020) 760 final, 25.11.2020.

lahenduste väljatöötamiseks, on suuresti kasutamata. Avaliku sektori investeeringud ja innovatsioon on kaks olulist viisi majanduse taastamise, rohe- ja digipöörde ning vastupidavama majanduse loomisega seotud probleemide lahendamiseks ELis. Komisjon leiab, et keskkonnahoidlikud riigihanked aitavad oluliselt suurendada nõudlust nullnetoheitega toodete järele, mis oleks kooskõlas rohelise kokkuleppe tööstuskavaga[24].

Lisaks võttis komisjon 2021. aastal vastu innovatsioonihangete suunised,[25] millega edendatakse innovatsioonihankeid ja aidatakse ettevõtjatel töötada välja uuenduslikke lahendusi peamistes tööstuslikes ökosüsteemides, kus avaliku sektori hankijad on kõige olulisemad investorid.

Hangetele laekunud pakkumuste arv

18. aprilli 2016. aasta järgsete TEDi andmete analüüs näitab, et keskmine pakkumuste arv iga kontsessiooni andmise teate kohta vähenes aastatel 2016–2019. 2020. ja 2021. aastal suurenes pakkumuste keskmine arv taas, kuid 2021. aasta näitaja (2,44 pakkumust hanke kohta) on väiksem kui 2016. aastal.

Piiriülene[26] osalemine ELi kontsessiooniturul

Direktiivi kohaldamisalasse kuuluvate väikese maksumusega kontsessioonide puhul on nende koduturul tegutsevate ettevõtjate osakaal, kes teevad pakkumisi kontsessiooni saamiseks teises liikmesriigis (otsene piiriülene kontsessioon), 2,4 %. Nende hanke võitnud ettevõtjate osakaal, kes osalesid hankes teises liikmesriigis tegutseva tütarettevõtte kaudu (kaudne piiriülene kontsessioon), moodustab kõigist võitnutest 15,5 %. Otseste piiriüleste kontsessioonide arvele langeb 3,4 %, kaudsete piiriüleste kontsessioonide arvele aga 8,5 % suure väärtusega kontsessioonide maksumusest[27].

ELi-siseste (piiriüleste) lepingute puhul võidavad kõige rohkem ELi-siseseid piiriüleseid kontsessioonilepinguid ettevõtjad, kelle peakorter asub Prantsusmaal ja kellel on tütarettevõtteid teistes liikmesriikides. Neile järgnevad Luksemburgi, Saksamaa ja Rootsi ettevõtjad[28].

Hiljutise uuringu[29] raames tehtud küsitluse tulemusel selgus, et ettevõtjad peavad piiriülese osalemise ja kolmandate riikide ettevõtjate osalemise ning lepingute rakendamisega seoses takistuseks koormavaid haldusnõudeid ja õigusraamistikku, hanketeabele juurdepääsu raskusi ja keeleprobleeme.

2. selgitus. Kolmandate riikide ettevõtjate osalemine ELi kontsessiooniturul

[24] Komisjoni 1. veebruari 2023. aasta teatis Euroopa Parlamendile, Euroopa Ülemkogule, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele „Rohelise kokkuleppe tööstuskava kliimaneutraalsuse ajastuks“ (COM(2023) 62 final).

[25] Komisjoni 18. juuni 2021. aasta teatis „Innovatsioonihangete suunised“ (C(2021) 4320).

[26] Lepingud, mille ühe liikmesriigi avaliku sektori hankija või võrgustiku sektori hankija on sõlminud ELi-siseselt teise liikmesriigi ettevõtjaga.

[27] ELi riigihanketurul piiriüleste hangete leviku uuringu lõpparuanne, Prometeia SpA, BIP Business Integration Partners– Spa, Economics for Policy a knowledge Center of Nova School of Business and Economics, Lissabon, märts 2021, lk 66 ja 78.

[28] Selle kohta on üksikasjalikumat teavet esitatud aruandele lisatud komisjoni talituste töödokumendi peatükis 5.3, kus käsitletakse piiriülest osalemist ja kolmandate riikide ettevõtjate osalemist ELi kontsessiooniturul.

[29] Vt joonealune märkus 25, lk 10.

Kui võrrelda ELi-siseste ettevõtjate piiriüleste lepingute arvu ELi-väliste ettevõtjate[30] lepingute arvuga, siis ELi-välistest riikidest pärit kontsessionääre on palju rohkem. ELi-väliste ettevõtjatega sõlmitud lepingute puhul võidavad kõige rohkem kontsessioonilepinguid ettevõtjad, kelle peakorter asub Ühendkuningriigis või Ameerika Ühendriikides ja kellel on ELis tütarettevõtteid.

Komisjon on võtnud meetmeid, et vältida siseturu, sealhulgas riigihangete ja kontsessioonide turu moonutamist välisriikide subsiidiumide tõttu. Selleks et vältida moonutusi siseturul, mida riigihanke- ja kontsessioonilepingute sõlmimisel põhjustavad välisriikide subsiidiumid, võeti 14. detsembril 2022 vastu välisriigi subsiidiume käsitlev määrus[31]. Kui komisjon saab teatise enne lepingu sõlmimist, on tal õigus uurida teavet välismaiste rahaliste toetuste kohta, mida on ettevõtjale riigihanke- või kontsessioonipakkumuse kontekstis antud. Selleks et käsitleda majanduslikult olulisi juhtumeid, on eelnev teatamine kohustuslik 250 miljoni euro suuruse künnise ületamise korral. Määrust hakatakse kohaldama alates 12. juulist 2023.

Rahvusvaheliste hangete instrumendi määruse[32] eesmärk on avada nende kolmandate riikide hanke- ja kontsessiooniturud, mis piiravad ELi ettevõtjate, kaupade ja teenuste turulepääsu. Selle alusel saab komisjon uurida juhtumeid ja pidada asjaomaste kolmandate riikidega konsultatsioone väidetavate piirangute kõrvaldamiseks. Kui aga kolmanda riigiga peetavad konsultatsioonid ebaõnnestuvad, võib komisjon selle määruse alusel piirata selle kolmanda riigi ettevõtjate, kaupade ja teenuste pääsu ELi hanke- ja kontsessiooniturgudele.

5. JÄRELDUSED DIREKTIIVI MÕJU KOHTA VEEMAJANDUSSEKTORILE

Direktiivi kohaldamisalast on välja jäetud elanikkonnale vee tootmise, transpordi ja jaotamise teenust pakkuvate võrkude ja nende käitamise kontsessioonid, samuti kontsessioonid, mis käsitlevad nende võrkude veega varustamist, ning reovee ärajuhtimise ja töötlemise kontsessioonid, kuigi mõned liikmesriigid on otsustanud sellise tegevuse oma ülevõtmismeetmete hulka arvata.

ELi veemajandussektori ülevaade

2021. aastal varustas ELi veetööstus joogiveega ligikaudu 450 miljonit ELi elanikku. Eurostati andmetel tegeleb vee kogumise, töötlemise ja tarnimisega peaaegu 15 500 ettevõtjat ning reoveega umbes 11 000 ettevõtjat. Kuigi veemajandussektori ettevõtjad tegutsevad peamiselt ühe riigi piires, esineb mõningast, peamiselt kaudset, piiriülest osalust välisettevõtjate tütarettevõtete kaudu.

Majanduslikus mõttes on veemajandussektor väga kapitalimahukas ning seal esineb turutõrkeid, mis võivad nõuda riigi sekkumist. Tõrked tulenevad ühelt poolt vee olemusest ja teiselt poolt sellest, et eriti äärealadel ja hõredalt asustatud piirkondades tuleb võrkudesse teha

30 Lepingud, mille ühe liikmesriigi avaliku sektori hankija või võrgustiku sektori hankija on sõlminud kolmanda riigi ettevõtjaga.

31 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 14. detsembri 2022. aasta määrus (EL) 2022/2560, mis käsitleb siseturgu moonutavaid välisriigi subsiidiume (ELT L 330, 23.12.2022, lk 1).

32 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 23. juuni 2022. aasta määrus (EL) 2022/1031 kolmandate riikide ettevõtjate, kaupade ja teenuste juurdepääsu kohta liidu riigihanke- ja kontsessiooniturgudele ning selliste menetluste kohta, millega toetatakse läbirääkimisi liidu ettevõtjate, kaupade ja teenuste juurdepääsu üle kolmandate riikide riigihanke- ja kontsessiooniturgudele (rahvusvaheliste hangete instrument) (ELT L 173, 30.6.2022, lk 1).

suuri vältimatuid investeeringuid, mille tagasiteenimise aeg on pikk ja riskid suured. veemajandussektorit on kontsessioonide direktiivis koheldud teistest sektoritest erinevalt selle sektori ühiskondliku tähtsuse ja turutõrgete ennetamise vajaduse tõttu.

Iga liikmesriik haldab veevarustusteenuste pakkumist omal moel. Veeteenuste pakkumise korraldus sõltub paljudest ajaloolistest, kultuurilistest, majanduslikest ja ühiskondlikest teguritest.

Erasektor hakkas Euroopa veemajandussektoris osalema juba 19. sajandil, ja tegi seda mitmes vormis. 1980. aastatel hakkas eraettevõtjatega sõlmitud lepingute arv jõudsalt suurenema. Erasektori kaasamise tingisid teenuste kvaliteedi ja tõhususe ning käitamise tõhususe (s.t kapitaliturgudele juurdepääsu) kaalutlused. Kuid selleks, et rahuldada ühiskonna kui terviku vajadusi, oli alati oluline roll ka avalikul sektoril.

Veemajandussektor pärast 18. aprilli 2016

Kolmes liikmesriigis (Poolas, Rumeenias, Tšehhi Vabariigis) kehtivad direktiivi sätted veemajandussektori kontsessioonide suhtes täielikult, kolmes liikmesriigis (Bulgaarias, Hispaanias, Prantsusmaal) aga osaliselt.

Tuginedes GWI WaterData[33] pikaajalistele veemajandussektori andmetele, on liikmesriikidel, kes on otsustanud veemajandussektori suhtes direktiivi kohaldada, juba varasemast ajast palju kogemusi erasektori osalusega. Mõningaid erasektori osaluse kogemusi on ka mõnel sellisel liikmesriigil, eelkõige Itaalial, Portugalil ja Saksamaal, kes veemajandussektori oma ülevõtmismeetmetega välja jätsid.

Pärast 2016. aasta aprilli on veemajandussektori kontsessioonilepingute läbipaistvus paranenud. TEDi andmetel avaldati aastatel 2016–2021 ligikaudu 225 kontsessiooni andmise teadet, kusjuures nende arv suurenes kolmelt teatelt 2016. aastal 66 teateni 2021. aastal. Kõige rohkem kontsessioone (194) sõlmisid Prantsusmaa avaliku sektori hankijad, järgnesid Tšehhi Vabariigi (18), Hispaania, Poola ja Rumeenia omad.

TEDi kantud kontsessiooni andmise teadete kohaselt ulatus veemajandussektori lepingute kogumaksumus 2016.–2021. aastal peaaegu 7 miljardi euroni. Veemajandussektori kontsessioonide maksumus moodustas alla 2 % kõigi samal ajavahemikul sõlmitud kontsessioonilepingute maksumusest (377,5 miljardit eurot). Seejuures moodustab veemajandussektori kontsessioonide maksumus vaid 3,6 % teise olulise kommunaalteenuste sektori – elektrisektori – kontsessioonide maksumusest. Direktiivi kohaldamisaja esimestel aastatel kontsessiooni andmise teadetega hõlmatud veemajandussektori kontsessioonide aastamaksumus suurenes, näiteks aastatel 2016–2018 rohkem kui kümme korda. Kahel järgmisel aastal see veidi vähenes, kuid 2021. aasta kasv ületas seda langust.

Veemajandussektoris kontsessiooni saamiseks esitatud pakkumuste keskmine arv hanke kohta ja VKEde osalus olid veidi väiksemad kui teiste sektorite keskmine. Seda võib seletada sellega, et veemajandussektor on teistest sektoritest väga erinev ja ülimalt kapitalimahukas. Lisaks peab kontsessionääril olema kohe alguses piisavalt vahendeid investeeringu kogukulu ja äririskide katmiseks.

[33] Üleilmse veeinstituudi üleilmses omanike andmebaasis on andmeid selliste omavalitsuste vee- ja reoveeprojektide kohta, kus kogu või osa kapitaliinvesteeringute kulu kandis erasektor.

Mis puudutab piiriülest osalemist, siis näib, et suhteliselt paljudel juhtudel osaletakse hangetes välisettevõtjate kohapealsete tütarettevõtete kaudu.

Enamik sidusrühmi on arvamusel, et liikmesriikide praegune süsteem toimib hästi, ja nad on rahul sellega, et veemajandussektor on direktiivi kohaldamisalast välja jäetud. Nad toovad ka näiteid veevarustusteenuste taasmunitsipaliseerimise kohta ja väidavad, et erasektori kaasamist ei peeta vajalikuks. Ka ettevõtlussektori esindajad märgivad, et direktiivi rakendamisel on saadud positiivseid kogemusi. Kokkuvõttes saab teha järelduse, et juhtimissüsteemi valik sõltub kohalikest ühiskondlikest teguritest (tegevuse tõhusus, pikaajaliste investeeringute tegemine, taskukohasus, veevarude kaitse, varustuskindlus, rahvatervise kaalutlused jms).

Kuid esialgu ei saa teha kuigi kindlaid järeldusi direktiivi mõju kohta veemajandussektorile, kuna andmeid on veel vähe.

6. EDASISED SAMMUD

Selleks et direktiiv toimiks veelgi paremini, on komisjon teinud uusi algatusi läbipaistvuse ja andmete kvaliteedi valdkonnas.

Direktiivi eesmärkide saavutamise seisukohalt on väga oluline, et kontsessioonipakkumused ja nende tulemused oleksid läbipaistvad. Selleks on vaja, et liikmesriikide antud kontsessioone käsitlevad andmed oleksid kvaliteetsed ja kõigile siseturu osalistele kergesti kättesaadavad. Komisjon kavandab mitut meedet ja algatust, et parandada direktiivi ja selle rakendamisega seotud andmete läbipaistvust ja üldist kvaliteeti.

16. märtsil 2023 teatas komisjon, et luuakse **riigihangete andmeruum**[34]. Riigihangete andmeruum ühendab kõiki Euroopa tasandi riigihangete ja kontsessioonide andmebaase, sealhulgas TEDi, ning liikmesriikide portaalide hankeandmestikke. Riigihangete andmeruumi loomine on ELi riigihangete ja kontsessioonide valdkonna digipöörde seisukohalt keskse tähtsusega. Riigihangete andmeruum aitab kaasa andmepõhisele poliitikakujundamisele. Riigihangete andmeruum on kasulik ka avaliku sektori hankijatele, kuna võimaldab paremini kavandada riigihankeid, võrrelda andmeid ja vahetada teadmisi, kuid edendab ka digitaalset asjaajamist ning lihtsustab pettuste ja pakkumismahhinatsioonide avastamist. Riigihangete andmeruum aitab parandada ka osalejate, eriti VKEde juurdepääsu riigihangetele. Läbipaistvuse huve teenib ka ELi Väljaannete Talituse **ettevalmistav meede „Riigihangete läbipaistvus“**[35]. Väljaannete talitus määras kindlaks neli TEDi andmete seisukohalt olulisimat tegevusvaldkonda: kättesaadavus, kvaliteet, loetavus ja koostalitlusvõime. Ettevalmistava meetme käigus viiakse ellu mitut projekti.

17. aprillil 2023 aga käivitas komisjon avaliku sektori hankijate kogukonna[36]. **Avaliku sektori hankijate platvormi** loomine võimaldab tõhustada koostööd riigihangete valdkonnas. Selle abil saavad kogu ELi avaliku sektori hankijad vahetada teadmisi ja head tava ning nad ei jää keerukate küsimuste lahendamisel üksi. Kogukonna eesmärk on võimaldada avaliku sektori hankijatel ja muudel riigihangetega tegelejatel (ostjad, tarnijad, teadusringkonnad ja

34 Komisjoni teatis „Riigihangete andmeruum: otstarbekamad avaliku sektori kulutused, andmepõhisem poliitikakujundus ja VKEde parem juurdepääs hangetele“ (2023/C98I/01) (ELT C 98 I, 16.3.2023, lk 1).

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

36 Koduleht | Public Buyers Community (europa.eu).

muud sidusrühmad) teha omavahel koostööd ja olla kontaktis ka Euroopa Komisjoniga. Nii saavad nad vahetada uusimat riigihangete valdkonna turu- ja oskusteavet ning teha järjekindlalt koostööd. Selline koostöö võimaldab ka parandada VKEde juurdepääsu riigihanke- ja kontsessiooniturule.

7. JÄRELDUSED

Kuna direktiivi on kõikides liikmesriikides kohaldatud alles kolm aastat ja teavet seetõttu vähe, siis ei saa teha põhjalikku võrdlust direktiivile eelnenud ajaga.

Esialgu on vara teha järeldusi selle kohta, kas direktiiv on täitnud oma eesmärgid ning suurendanud õiguskindlust ja parandanud juurdepääsu ELi kontsessiooniturule. Kuid esialgseid järeldusi saab teha ja need on kokkuvõtlikult esitatud allpool.

Kõik liikmesriigid on direktiivi üle võtnud ning loonud **seireasutused ja -struktuurid, mida on vaja kontsessioonilepingute sõlmimist käsitlevate õigusnormide nõuetekohaseks ja tõhusaks rakendamiseks**. Sellest hoolimata võib enamiku liikmesriikide puhul täheldada, et normide tõlgendamine on hägus ja kohaldamine vildakas.

Direktiiv on aidanud suurendada **lepingute sõlmimise protsessi läbipaistvust**. Alates 2016. aastast on **kontsessiooniteadete arv järk-järgult suurenenud**. Suurima maksumusega kontsessioonilepingud sõlmitakse enamasti ilma hanget välja kuulutamata ja hanketeadet avaldamata, kuid nende puhul on tegemist peamiselt elektrienergia jaotamise kontsessioonidega ja selles valdkonnas valitsevad teatavates liikmesriikides eri- või ainuõigused või seaduslik monopol. Järelikult ei ole need lepingud kontsessioonide direktiivi järgimise seisukohalt probleemiks.

Mis puudutab seda, kui tihe on konkurents kontsessioonide saamiseks, siis on näha, et **direktiivi mõju kontsessioonihangetel osalejate arvule on olnud ebaühtlane**.

Kuigi ELi kontsessiooniturg on avatud teistest liikmesriikidest pärit pakkujatele, **ei ole piiriülene osalemine seni kuigi innukas**. Kuid see ei tulene kontsessiooniturgu laadist, vaid pigem iseloomustab kogu riigihangete valdkonda ja on liikmesriigiti väga erinev.

Tundub, et **VKEd on viimase viie aasta jooksul hakanud aktiivsemalt osalema**, kuigi nende **osakaal kontsessiooniturul on suhteliselt väike võrreldes nende osakaaluga kogu majanduses**.

Võttes arvesse VKEde suurt rolli ELi majanduses, saab seni saadud vähestest andmetest järeldada, et liikmesriigid ja avaliku sektori või võrgustiku sektori hankijad võiksid **anda rohkem kontsessioone VKEdele**.

Veemajandussektori puhul ei saa üksikute liikmesriikide väheste andmete põhjal teha kindlaid järeldusi direktiivi mõju kohta kogu veemajandussektorile.

Komisjon tegi hiljuti mitu algatust riigihangete ja kontsessiooniturgude andmete läbipaistvuse ja kvaliteedi parandamiseks – käivitas riigihangete andmeruumi, riigihangete läbipaistvust käsitleva ettevalmistava meetme ja avaliku sektori hankijate platvormi.

Põhjalikuma hinnangu saab anda alles mõne aja möödudes, kui direktiivi täitmise käigus on saadud rohkem kogemusi. Komisjoni järgmine araunne peaks andma parema ülevaate direktiivi tegelikust mõjust kontsessiooniturule.