EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 28.7.2023
COM(2023) 460 final

POROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU

o delovanju Direktive 2014/23/EU pri podeljevanju koncesijskih pogodb in vplivu izključitev iz člena 12 na notranji trg

{SWD(2023) 267 final}

POROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU

o delovanju Direktive 2014/23/EU pri podeljevanju koncesijskih pogodb in vplivu izključitev iz člena 12 na notranji trg

1. UVOD

Komisija ocenjuje, da je skupna vrednost vladnih naročil v EU leta 2018 znašala približno 2 163 milijard EUR ali 13,6 % BDP EU[1], od tega je bilo približno 670 milijard EUR[2] zajetih v treh direktivah o javnih naročilih. Kadar morajo javni organi mobilizirati zasebni kapital ter znanje in izkušnje, da bi dopolnili omejena javna sredstva, so lahko koncesije zelo privlačen način izvajanja projektov v javnem interesu, hkrati pa omejujejo javni dolg. Koncesije so pogodbeni dogovori, s katerimi eden ali več javnih naročnikov ali naročnikov izvedbo gradenj ali opravljanje in upravljanje storitev zaupa enemu ali več zasebnim gospodarskim subjektom. Koncesijske pogodbe, katerih povprečna vrednost znaša 63 milijard EUR na leto, krepijo partnerstva med javnim sektorjem in zasebnimi podjetji v ključnih strateških sektorjih. To velja zlasti za razvoj infrastrukture, kot so pristanišča in letališča, parkirne hiše, cestninske ceste, vzdrževanje avtocest ali zagotavljanje storitev splošnega gospodarskega pomena, kot sta energija ali odstranjevanje odpadkov.

Direktiva 2014/23/EU[3] o podeljevanju koncesijskih pogodb (v nadaljnjem besedilu: Direktiva) je bila sprejeta, da bi se odpravilo pomanjkanje skladnega in vseobsegajočega okvira za koncesije na ravni EU. Cilj Direktive je zagotoviti jasen pravni okvir, ki spodbuja uporabo koncesij in hkrati izboljšuje dostop podjetij do trga z zagotavljanjem preglednosti in pravičnosti v postopkih podelitve.

Četrti odstavek člena 53 Direktive Komisijo pooblašča, da „preveri delovanje te direktive ter poroča Evropskemu parlamentu in Svetu“, medtem ko tretji odstavek navedenega člena zahteva, da Komisija „oceni tudi ekonomske učinke izključitev [vodnega sektorja]“ s področja uporabe Direktive na notranji trg. V tem poročilu so predstavljene glavne ugotovitve navedenega pregleda in ocene. Poročilo temelji na informacijah iz delovnega dokumenta služb Komisije o uporabi Direktive (v nadaljnjem besedilu: delovni dokument služb Komisije), ki ga je treba brati v povezavi s tem poročilom.

Poročilo in delovni dokument služb Komisije temeljita na vrsti dokazov iz več virov, kot so podatki, pridobljeni iz podatkovne zbirke dnevnih elektronskih javnih naročil (Tenders Electronic Daily (TED)), informacije, ki jih države članice zagotavljajo v skladu s členom 45

---

1 Kazalniki javnega naročanja 2018, GD za notranji trg, industrijo, podjetništvo ter mala in srednja podjetja, 17. maj 2021 (https://ec.europa.eu/docsroom/documents/48156).

2 Glej opombo 1, stran 1.

3 Direktiva 2014/23/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. februarja 2014 o podeljevanju koncesijskih pogodb (UL L 94, 28.3.2014, str. 1).

Direktive[4], študija o izvajanju direktive o koncesijah, ki sta jo za Komisijo izvedla London Economic Europe in Spark Legal (2021)[5], raziskava, ki so jo službe Komisije začele leta 2021, da bi od držav članic zbrale informacije o organizaciji vodnega sektorja, in stališča, ki so jih deležniki izrazili na spletnem dogodku za deležnike o pregledu delovanja Direktive in oceni izključitve vodnega sektorja, ki ga je organizirala Komisija.

Pozen prenos Direktive v vseh državah članicah – Direktiva se v celotni EU uporablja šele od leta 2020 – trenutno preprečuje celovito oceno delovanja Direktive in izključitve vodnega sektorja. Za celovito oceno delovanja Direktive in učinka izključitve vodnega sektorja s področja uporabe Direktive je potrebnih več izkušenj z Direktivo. Kljub temu težnje, ugotovljene na podlagi razpoložljivih podatkov, kažejo na večjo preglednost koncesijskih pogodb, večjo udeležbo MSP pri koncesijah in izboljšanje upravnih zmogljivosti za nadzor nad javnimi naročili in koncesijami na nacionalni ravni.

2. KONCESIJSKI TRG EU

Skupna vrednost koncesij, ki jih zajema Direktiva in so bile podeljene med letoma 2016 in 2021, je ocenjena na 377,5 milijarde EUR. Skupna vrednost koncesij predstavlja 12 % skupnega letnega trga javnih naročil, zajetega v treh direktivah o javnih naročilih skupaj[6]. Direktiva se uporablja za koncesije, katerih vrednost je enaka ali večja od 5 382 000 EUR[7].

Skupno število koncesij, podeljenih v EU, se je od roka za prenos 18. aprila 2016 približno podvojilo in se še naprej povečuje[8]. Ta trend naraščanja je mogoče opaziti v večini držav članic.

4 Četrti odstavek člena 53 Direktive navaja, da pregled delovanja Direktive temelji na informacijah, ki jih v skladu s členom 45(3) zagotovijo države članice.

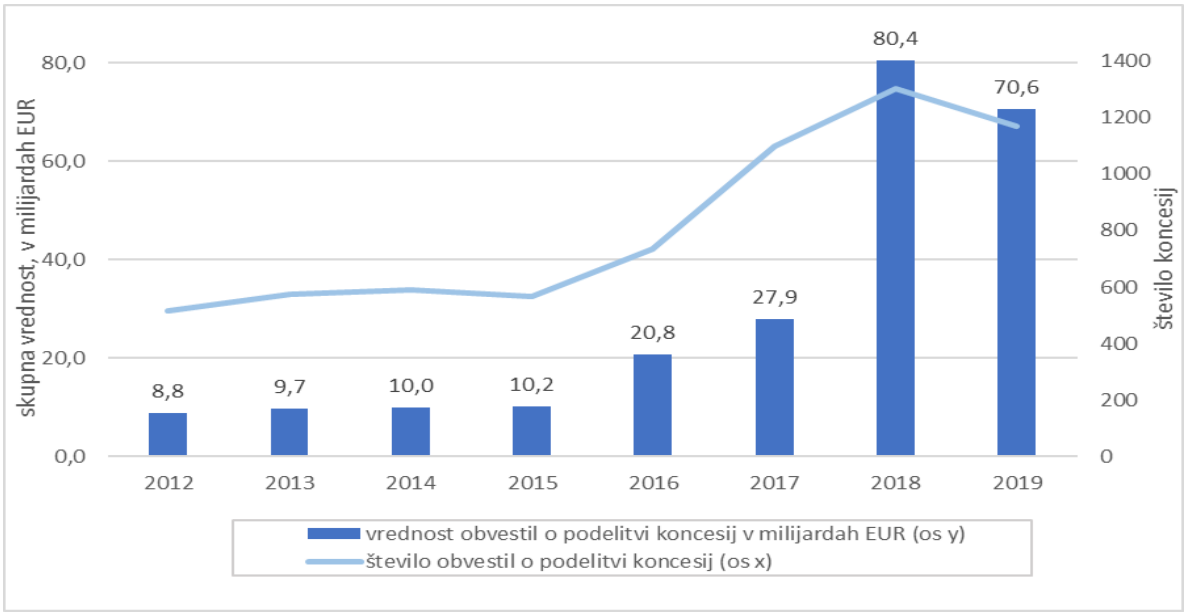
5 Študija bo objavljena skupaj s tem poročilom.

6 Podatki za leto 2018, ki se nanašajo na Direktivo 2014/23/EU, Direktivo 2014/24/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. februarja 2014 o javnem naročanju in razveljavitvi Direktive 2004/18/ES (UL L 94, 28.3.2014, str. 65) ter Direktivo 2014/25/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. februarja 2014 o javnem naročanju naročnikov, ki opravljajo dejavnosti v vodnem, energetskem in prometnem sektorju ter sektorju poštnih storitev ter o razveljavitvi Direktive 2004/17/ES (UL L 94, 28.3.2014, str. 243).

7 Koncesije, katerih vrednosti so nižje od tega praga, se pogosto objavijo v zbirki TED.

8 Primerjava med skupnim številom koncesij, podeljenih v obdobju od leta 2012 do 18. aprila 2016 in v obdobju od 19. aprila 2016 do leta 2019. Za več podrobnosti glej poglavje 3 delovnega dokumenta služb Komisije.

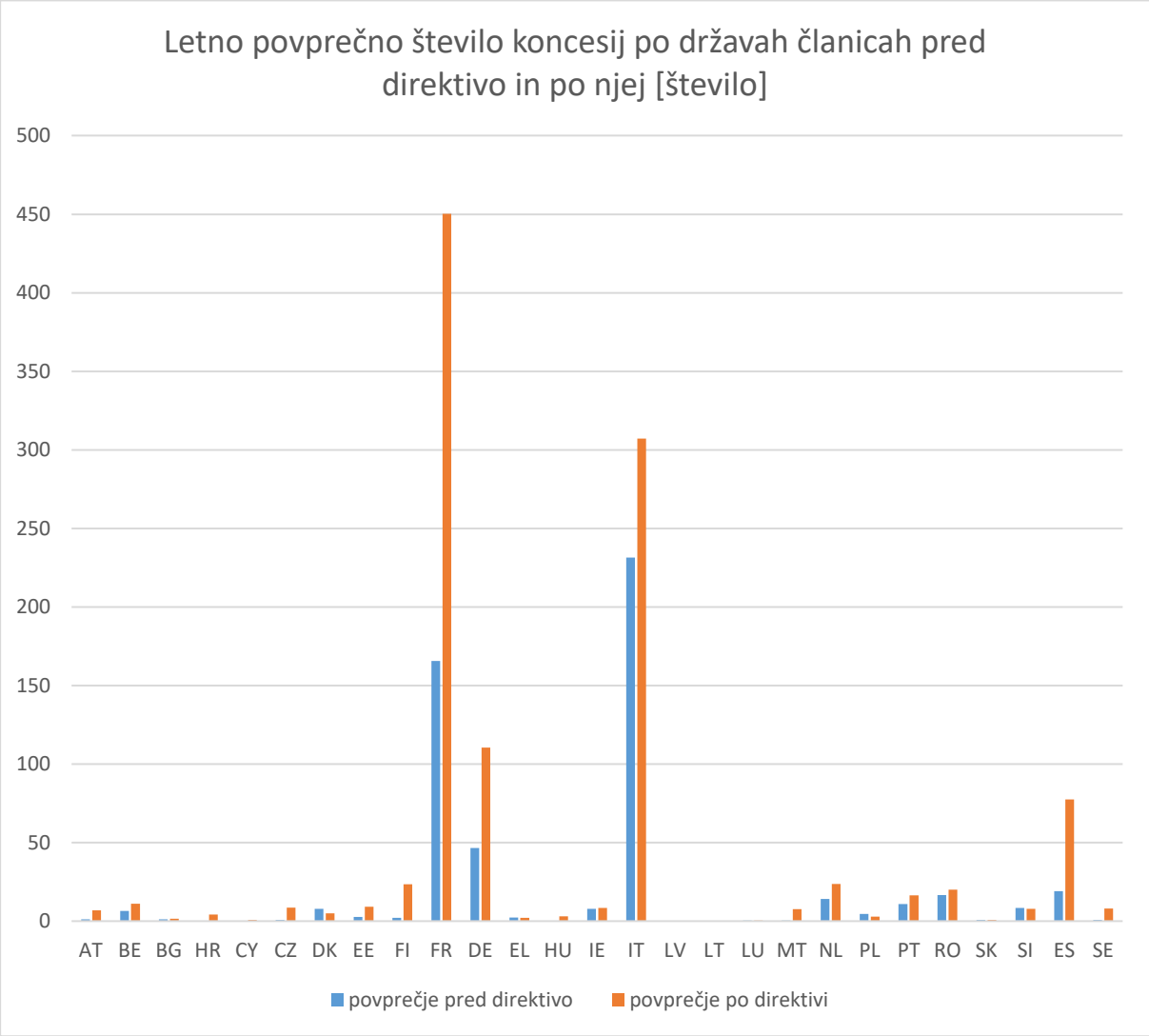
Slika 1: Obvestila o podelitvi koncesije po letih (število, vrednost v milijardah EUR), države EGP



Vir: študija o izvajanju direktive o koncesijah – London Economic Europe in Spark Legal (2021), slika 41.

Francija in Italija predstavljata več kot dve tretjini koncesijskega trga EU. Ti državi članici skupaj s Španijo in Nemčijo predstavljata 85 % skupnega povečanja podeljevanja koncesij v istem obdobju. Države članice, kot so Avstrija, Češka, Finska, Madžarska, Hrvaška, Malta in Švedska, so prav tako zabeležile veliko povečanje uporabe koncesij.

Slika 2: Letno povprečno število koncesij po državah članicah, pred Direktivo in po njej (število)



Vir: interni izračun na podlagi Študije o izvajanju direktive o koncesijah – London Economic Europe in Spark Legal (2021), slika 17.

Število podeljenih koncesij za storitve se je od 18. aprila 2016, tj. roka za prenos, močno povečalo. Število podeljenih koncesij za gradnje pa se je pred tem datumom postopoma zmanjševalo in po tem datumu sledilo istemu trendu.

Sektorji z največjim številom podeljenih koncesij od leta 2016 so: (1) storitve hotelov, restavracij in trgovine na drobno; (2) storitve s področja rekreacije, kulture in športa ter (3) gradbena dela.

3. PRENOS IN POSTOPKI ZA UGOTAVLJANJE KRŠITEV

Cilj Komisije je že zgodaj doseči skladnost, da bi bili ljudje in podjetja čim prej deležni koristi zakonodaje EU. Zato je Komisija z leti okrepila podporo državam članicam, da bi preprečila nastajanje kršitev ali da bi jih, če do njih vendarle pride, reševala v zgodnjih fazah postopka, ne da bi morala proti državam članicam začenjati postopek pred Sodiščem. Zato se

je zmanjšalo število zadev, v katerih so države članice zamujale s prenosom direktiv v nacionalno zakonodajo. Da bi ta pristop še okrepila, je Komisija nedavno predlagala določitev konkretnih številčnih ciljev za izvrševanje, katerih namen je omejiti neprenos in neskladnost na 0,5 %[9].

Direktivo so morale države članice prenesti v nacionalno zakonodajo do 18. aprila 2016. Ob izteku obdobja za prenos je samo šest držav članic Komisiji sporočilo potrebne ukrepe, leta 2016 pa so se začeli postopki za ugotavljanje kršitev zaradi nesporočanja. Do februarja 2020[10] so Direktivo prenesle vse države članice EU in vsi postopki za ugotavljanje kršitev v zvezi s prepoznim prenosom so bili zaključeni. Vendar tri države članice niso prenesle člena, ki določa posebne izključitve iz uporabe Direktive na področju vode, tri države članice pa so ga prenesle le delno. Te države članice zato Direktivo (v celoti ali delno) uporabljajo tudi za koncesije za gradnje in storitve na posebnih področjih vodnega sektorja.

Ocena nacionalnih ukrepov za prenos je pokazala, da je bilo na datum izteka roka za prenos le deset držav članic popolnoma izpolnjevalo vse obveznosti iz Direktive. Komisija je zato začela postopke za ugotavljanje kršitev zoper preostale države članice v štirih zaporednih valovih (januar 2019, oktober 2019, junij 2021 in december 2021). Po uradnem obvestilu o nacionalnih ukrepih in njihovi oceni so bili postopki zoper osem držav članic uradno zaključeni zaradi popravljalnih zakonodajnih ukrepov, ki so jih sprejele. Preostali postopki so v teku[11] in se nanašajo na elemente, kot so področje uporabe, merila za izključitev gospodarskih subjektov in sprememba pogodb.

V več državah članicah so nacionalni organi izdali smernice o pravilih za koncesije.

4. GLAVNE UGOTOVITVE PREGLEDA DELOVANJA DIREKTIVE

Direktiva ima dva glavna cilja: (1) zagotavljanje varnosti pravnega okvira z opredelitvijo nekaterih pojmov in kodifikacijo nekaterih načel v zvezi s podeljevanjem koncesij v skladu s sodno prakso Sodišča Evropske unije ter (2) izboljšanje dostopa do koncesijskih trgov s povečanjem preglednosti in pravičnosti pri postopkih dodeljevanja.

4.1. Pravna varnost

Opredelitev pojma „koncesija“

Direktiva določa opredelitev koncesij na ravni EU[12]. V praksi se zdi, da se izraz „koncesija“ v zakonodaji držav članic pogosto uporablja za sektorje in vprašanja, ki presegajo področje

9 Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij – 30 let enotnega trga (COM(2023) 162 final z dne 16. marca 2023).

10 Zadnja država članica je Direktivo prenesla 26. februarja 2020.

11 Nekateri postopki za ugotavljanje kršitev se nanašajo na vse tri direktive o javnih naročilih in bodo zato uradno zaključeni šele, ko bodo rešena vsa vprašanja (ki se nanašajo na tri direktive, navedene v opombi 6). V zvezi s tem se lahko zdi, da nekatere države članice še vedno kršijo predpise, čeprav so bila, strogo gledano, vprašanja, povezana z izvajanjem Direktive, medtem že rešena.

12 V Direktivi so koncesije opredeljene kot pisne pogodbe med enim ali več javnih naročnikov ali naročnikov in enim ali več gospodarskih subjektov (koncesionarjev), pri čemer je zadnje navedenim

uporabe Direktive. V večini držav članic se v nacionalni zakonodaji izraz „koncesija“ uporablja zlasti za sklicevanje na druge pravne pojme, kot so dovoljenja ali licence[13].

Te razlike lahko povzročijo višje stroške, saj se gospodarski subjekti, ki sodelujejo pri čezmejnih koncesijah, ne morejo zanašati na en sam pomen „koncesije“. To lahko privede tudi do zamudnih nesporazumov med javnimi naročniki/naročniki in gospodarskimi subjekti, ne le glede razlage veljavne opredelitve, temveč tudi glede tega, katera zakonodaja se uporablja.

Opredelitev pojma „operativno tveganje“

Koncesijske pogodbe se od drugih vrst javnih naročil razlikujejo po prisotnosti operativnega tveganja[14]. Zato je prenos tega pojma ključen za zagotovitev pravilnega izvajanja Direktive. Vendar so samo štiri države članice ta pojem prenesle natančno tako, kot je naveden v Direktivi. Več kot dvajset držav članic je ta pojem preneslo z nekoliko drugačnim besedilom, kot je določeno v Direktivi, dve državi članici pa v svoji nacionalni zakonodaji sploh nista obravnavali operativnega tveganja. Na tej stopnji ni mogoče reči, ali imajo ta neskladja v praksi gospodarski učinek. Različne razlage operativnega tveganja bi lahko pomenile, da se bodo javna naročila za isto vrsto gradenj ali storitev v državah članicah obravnavala različno ali pa zanje sploh ne bodo veljale določbe, s katerimi je Direktiva prenesena v nacionalno zakonodajo.

Spremembe koncesijskih pogodb

Direktiva vključuje tudi posebne določbe o spreminjanju koncesijskih pogodb, ki so bile razvite na podlagi sodne prakse, in zagotavlja praktične rešitve za ravnanje v nepredvidenih okoliščinah, ki zahtevajo spremembo koncesije med njenim trajanjem. Spremembe pogodb je treba obravnavati skrbno, zlasti spremembe brez novega razpisa, da se zagotovita učinkovita konkurenca in preglednost.

Nekaj držav članic je pripravilo smernice o spremembah pogodb. Enajst držav članic je v nacionalno zakonodajo vključilo izrecno zahtevo, da mora vsako spremembo odobriti vladni organ, ki ni javni naročnik, odgovoren za prvotno pogodbo. Vendar se spremembe pogodb med njihovim trajanjem, vključno z neupravičenim podaljševanjem pogodb in spremembami brez novega javnega razpisa, pogosto navajajo kot vir napačne uporabe.

Koncesije in druga javno-zasebna partnerstva

---

zaupana izvedba gradenj ali opravljanje in upravljanje storitev in so plačani z dodelitvijo pravice do uporabe zadevnih gradenj ali storitev ali z dodelitvijo te pravice skupaj s plačilom.

13 To je treba razlikovati od „dovoljenj“ ali „licenc“, ki vključujejo javni organ, ki določi pogoje za izvajalca za izvedbo določene dejavnosti. Medtem ko dovoljenje ali licenca izvajalcu zagotavljata pravico do uporabe tega dovoljenja ali licence, ima koncesionar obveznost. Za dovoljenja in licence se uporablja Direktiva 2006/123/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 12. decembra 2006 o storitvah na notranjem trgu (UL L 376, 27.12.2006, str. 36).

14 Direktiva opredeljuje pojem „operativnega tveganja“. Koncesijske pogodbe vedno vključujejo prenos operativnega tveganja ekonomske narave na koncesionarja. To pomeni, da se koncesionarju morda ne bodo povrnili naložbe in stroški, nastali pri izvajanju dodeljenih gradenj ali storitev pod običajnimi pogoji delovanja, čeprav del tveganja še vedno nosi javni naročnik ali naročnik.

V Direktivi so pojasnjeni primeri, v katerih za pogodbo, sklenjeno med javnim naročnikom in gospodarskim subjektom, ne veljajo pravila o podeljevanju koncesije. To temelji na načelih, določenih v sodni praksi Sodišča Evropske unije, saj ni zakonodaje EU, ki bi opredeljevala in urejala pojem javno-zasebnega partnerstva.

Države članice so sprejele različne pristope k sprejemanju zakonodaje o javno-zasebnih partnerstvih. Nekateri nacionalni pravni okviri vključujejo pravila, ki določajo, kako so javno-zasebna partnerstva povezana s pravili o koncesijah, medtem ko v drugih državah članicah obstajajo različne opredelitve pojma javno-zasebnih partnerjev na nacionalni ravni in/ali manjša jasnost glede tega, kako se zakonodaja na to temo nanaša na opredelitev koncesij in pravila o njih.

4.2. Uporaba in izvrševanje – viri nepravilne uporabe pravil za podeljevanje koncesijskih pogodb

Vse države članice poročajo o znatnih in uspešnih prizadevanjih za vzpostavitev organov in institucij za spremljanje za zagotovitev pravilne in učinkovite uporabe pravil za podeljevanje koncesij. Večina držav članic je imenovala enotni organ za spremljanje javnih naročil. Države članice pri poročanju ne razlikujejo med koncesijami in drugimi vrstami javnih naročil. Informacije o vzrokih nepravilne uporabe, strukturnih ali ponavljajočih se težav so zato predstavljene na splošno za vse vrste javnih naročil.

Najpogostejši vzrok nepravilne uporabe ali pravne negotovosti, o katerih so poročale države članice, je pomanjkanje znanj in spretnosti na področju javnega naročanja, spreminjanje pogodb med njihovo veljavnostjo, izračun ocenjene vrednosti javnega naročila in umetna razdelitev na sklope.

Kar zadeva praktično uporabo pravil, države članice poročajo o težavah, povezanih z razlago in preverjanjem razlogov za izključitev, oblikovanjem smiselnih meril za podelitev, ki niso samo cena, vključno z merili, povezanimi s strateškimi cilji, uporabo postopka s pogajanji brez predhodne objave, opredelitvijo naročil kot javnih naročil ali koncesij ter preglednostjo.

Države članice so še pred sprejetjem Direktive uvedle splošno protikorupcijsko zakonodajo in institucije. V večini držav članic so za izvajanje takšnih politik odgovorni predvsem nacionalni organi za konkurenco, tožilci in drugi organi kazenskega pregona. Poleg tega imajo nekatere države članice posebne institucije, ki se ukvarjajo z bojem proti goljufijam ali korupciji.

Za zmanjševanje tveganj nasprotja interesov, korupcije, nedovoljenega dogovarjanja in kartelov je večina držav članic sprejela ukrepe mehkega prava, kot so nacionalne protikorupcijske strategije, smernice (npr. za odkrivanje nedovoljenega dogovarjanja, ozaveščanje in usposabljanje, programi prizanesljivosti za subjekte, ki predlagajo aktivnosti obveščanja in preprečevanja), kodeksi ravnanja za javne uslužbence in profesionalizacija. Poleg tega je večina držav članic sprejela ukrepe, ki presegajo zahteve iz Direktive, na primer

z uvedbo širših opredelitev nasprotja interesov, kazni ali celo razveljavitve pogodb v skladu s smernicami OECD[15].

Okvir 1: Smernice za odpravljanje nedovoljenega dogovarjanja pri javnem naročanju in koncesijah

Komisija je nedavno objavila nove smernice[16] za evropske javne naročnike in naročnike o tem, kako obravnavati domnevne primere nedovoljenega dogovarjanja pri javnem naročanju in koncesijah.

V smernicah so navedena orodja, katerih cilj je podpreti države članice in javne naročnike pri krepitvi zmogljivosti za obravnavanje primerov nedovoljenega dogovarjanja, po drugi strani pa spodbujati sodelovanje med nacionalnimi osrednjimi organi za javno naročanje in organi za varstvo konkurence, da bi zagotovili podporo javnim naročnikom. Smernice vključujejo tudi uporabniku prijazne nasvete za javne naročnike o tem, kako uporabiti razloge za izključitev, povezane z nedovoljenim dogovarjanjem, ki so določeni v direktivah o javnem naročanju.

4.3. Ugotovitve v zvezi z boljšim dostopom do koncesijskega trga

Pri ocenjevanju, ali je Direktiva izboljšala dostop do koncesijskega trga, so bili upoštevani naslednji dejavniki: (i) preglednost na podlagi objave; (ii) udeležba MSP pri podeljevanju koncesij; (iii) število ponudb in (iv) čezmejna udeležba na koncesijskem trgu EU.

Preglednost na podlagi objave

Podatki iz podatkovne zbirke TED kažejo, da se je od 18. aprila 2016 število objavljenih obvestil o koncesijah znatno povečalo: s 664 v letu 2016 na 1 877 v letu 2021. Podobno se je letno povprečje objavljenih obvestil o podelitvi koncesij povečalo s 143 v letu 2016 na 993 v letu 2021.

Vendar se zdi, da je število obvestil o koncesijah še vedno približno dvakrat večje od števila obvestil o podelitvi koncesij[17]. Ta razlika med številom obvestil o koncesijah in številom obvestil o podelitvi koncesij se pojavlja v vseh državah članicah in se zdi, da je posledica več dejavnikov, kot so: koncesije se lahko oglašujejo z obvestili, vendar na koncu morebiti ne

15 OECD *Recommendation on Fighting Bid Rigging in Public Procurement* (*Priporočilo OECD o boju proti prikrojevanju razpisov za zbiranje ponudb),* na voljo na naslovu: https://www.oecd.org/daf/competition/oecdrecommendationonfightingbidriggininpublicprocurement.htm.

16 *Obvestilo o orodjih za boj proti nedovoljenemu dogovarjanju pri javnem naročanju in o smernicah za uporabo s tem povezanih razlogov za izključitev*, C(2021) 1631 z dne 15. marca 2021.

17 Obvestila o koncesijah so objavljena v Uradnem listu na začetku razpisnega postopka, da bi zagotovili ustrezno oglaševanje razpisa, medtem ko se obvestila o podelitvi koncesij objavijo na koncu in vsebujejo informacije o izidu razpisnega postopka. Več podrobnosti je na voljo v poglavju 5.2 Zagotavljanje boljšega dostopa do koncesijskega trga v delovnem dokumentu služb Komisije, ki je priložen poročilu.

bodo podeljene, več obvestil o javnih naročilih pa lahko nazadnje privede do samo ene podeljene koncesije[18].

Kakovost podatkov, zbranih v zbirki TED, naj bi se povečala z izvajanjem Uredbe (EU) 2019/1780[19] o novih standardnih obrazcih za objavo obvestil (e-obrazci), ki bodo obvezni od 25. oktobra 2023[20].

Čeprav večje število objav obvestil o koncesijah in obvestil o podelitvi koncesij kaže, da se je preglednost od 18. aprila 2016 izboljšala, je treba omeniti tudi, da se je povečalo število podelitev koncesije brez predhodne objave obvestila o naročilu[21] v zbirki TED. Od leta 2018 je bila skupna letna vrednost koncesij, podeljenih brez objave obvestila o koncesiji, višja od vrednosti koncesij, podeljenih po objavi obvestila o koncesiji. Leta 2021 je na primer skupna vrednost koncesij, podeljenih brez objave obvestila o naročilu, znašala 44 milijard EUR, medtem ko je skupna vrednost koncesij, podeljenih z objavo obvestila o koncesiji, znašala 37 milijard EUR. Koncesije se brez predhodne objave podeljujejo predvsem v sektorju distribucije električne energije, za katerega je značilno majhno število dobaviteljev in v katerem zaradi tehničnih razlogov ali izključnih pravic morda ni konkurence.

Udeležba MSP pri podeljevanju koncesij

Pred 18. aprilom 2016 se informacije o velikosti izvajalcev niso evidentirale v zbirki TED, zato ni mogoče primerjati pogostosti podelitev koncesij MSP pred tem datumom in po njem. Vendar se je od leta 2016 znatno povečalo število koncesij, podeljenih MSP: z 22,4 % v letu 2016 na 31,6 % v letu 2021. Obstajajo znaki, da države članice, ki zagotavljajo nacionalne smernice o koncesijah, privabljajo več MSP[22].

V smislu vrednosti pa MSP ne predstavljajo podobno pomembnega deleža oddanih naročil. Po podatkih TED so bila MSP večinoma dodeljena naročila nizkih vrednosti (delež MSP se je gibal od 11,2 % leta 2017 do 3,9 % leta 2021). Čeprav so veliki koncesionarji v zadevnem obdobju pridobili le dve tretjini koncesijskih pogodb, so te pogodbe po vrednosti predstavljale skoraj 92 % koncesijskega trga. Število in vrednost koncesij, podeljenih MSP, sta razmeroma nizka v primerjavi z njihovim splošnim pomenom v gospodarstvu.

---

18 Razlika je lahko tudi metodološka, saj so nepodeljene in preklicane koncesije odstranjene iz podatkovne zbirke, v kateri so zbrana obvestila o podelitvi koncesij, ne pa tudi iz podatkovne zbirke, v kateri so zbrana obvestila o koncesijah.

19 Izvedbena uredba Komisije (EU) 2022/2303 z dne 24. novembra 2022 o spremembi Izvedbene uredbe (EU) 2019/1780 z dne 23. septembra 2019 o standardnih obrazcih za objavo obvestil na področju javnega naročanja (UL L 305, 25.11.2022, str. 12).

20 Uredba (EU) 2022/2303 se uporablja od 14. novembra 2022. Od navedenega datuma do 24.oktobra 2023 je uporaba e-obrazcev s strani kupcev neobvezna. Večina držav članic bo nanje prešla ob koncu prehodnega obdobja.

21 V skladu s členom 31(4) Direktive javnemu kupcu v določenih okoliščinah in za določene sektorje ni treba objaviti obvestila o koncesiji.

22 Študija o izvajanju direktive o koncesijah – London Economic Europe in Spark Legal (2021), str. 108.

V strategiji za MSP in akcijskem načrtu za pravice intelektualne lastnine[23] je podarjeno, da javna naročila za inovacije ponujajo neizkoriščene priložnosti za zagonska podjetja in razvoj inovativnih rešitev. Javne naložbe in inovacije sta dva bistvena načina za spoprijemanje z izzivi okrevanja, zelenega in digitalnega prehoda ter oblikovanja odpornejšega gospodarstva v EU. Komisija meni, da je zeleno javno naročanje pomemben instrument za spodbujanje širšega povpraševanja po neto ničelnih proizvodih, kot se odraža v industrijskem načrtu v okviru zelenega dogovora[24].

Poleg tega je Komisija leta 2021 sprejela smernice za javno naročanje inovativnih rešitev[25], namenjene spodbujanju javnega naročanja inovativnih rešitev in pomoči gospodarskim subjektom pri razvoju inovativnih rešitev v ključnih industrijskih ekosistemih, zlasti tam, kjer so javni kupci odločilni vlagatelji.

Število ponudb

Analiza podatkov, zbranih v zbirki TED od 18. aprila 2016 kaže, da se je letno povprečje števila ponudb na obvestilo o podelitvi koncesije med letoma 2016 in 2019 zmanjšalo. V letih 2020 in 2021 se je povprečno število ponudb povečalo, vendar pa številka za leto 2021 (2,44 ponudbe na posamezno podelitev) ostaja pod vrednostmi iz leta 2016.

Čezmejna[26] udeležba na koncesijskem trgu EU

Pri koncesijah nizke vrednosti, ki spadajo na področje uporabe Direktive, delež gospodarskih subjektov, ki se s svojega domačega trga potegujejo za pridobitev koncesije v drugi državi članici (neposredno čezmejno), znaša 2,4 %. Delež gospodarskih subjektov, ki se potegujejo za koncesijo in jo pridobijo preko lokalnih odvisnih podjetij (posredno čezmejno), znaša 15,5 %. Pri koncesijah visokih vrednosti delež čezmejnih podelitev znaša 3,4 % za neposredne čezmejne koncesije in 8,5 % za posredne čezmejne koncesije[27].

Kar zadeva podeljevanje (čezmejnih) koncesij znotraj EU, so podjetja s sedežem v Franciji, vendar z odvisnimi podjetji v drugih državah članicah, med najpogostejšimi dobitniki

---

23 Sporočilo Komisije, *Čim boljše izkoriščanje inovacijskega potenciala EU – Akcijski načrt za pravice intelektualne lastnine v podporo okrevanju in odpornosti EU*, COM(2020) 760 final z dne 25. novembra 2020.

24 Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Evropskemu svetu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij – Industrijski načrt v okviru zelenega dogovora za neto ničelno dobo, COM(2023) 62 final z dne 1. februarja 2023.

25 Obvestilo Komisije – Smernice za javno naročanje inovativnih rešitev, C(2021) 4320 z dne 18. junija 2021.

26 Naročila, ki jih javni naročnik ali naročnik v eni državi članici odda znotraj EU gospodarskemu subjektu iz druge države članice.

27 Study on the measurement of cross-border penetration in the EU public procurement market (Študija o merjenju čezmejnega prodora na trgu javnih naročil EU), končno poročilo, Prometeia SpA, BIP Business Integration Partners – Spa, Economics for Policy a Knowledge Center of Nova School of Business and Economics Lisboa, marec 2021, str. 66 in 78.

(čezmejnih) koncesijskih pogodb znotraj EU, sledijo jim podjetja iz Luksemburga, Nemčije in Švedske[28].

Raziskava, izvedena v okviru nedavne študije[29], je pokazala, da podjetja zaznavajo naslednje ovire v zvezi s postopkom čezmejne in tuje udeležbe ter izvajanjem pogodb: obremenjujoče upravne zahteve in pravni okvir, težek dostop do informacij o javnem naročanju in jezik.

Okvir 2: Tuja udeležba na koncesijskem trgu EU

Če primerjamo število podeljenih (čezmejnih) koncesij znotraj EU in (tujih) koncesij zunaj EU[30], prevladujejo koncesionarji iz držav nečlanic EU. Kar zadeva podeljevanje koncesij zunaj EU, so podjetja s sedežem v Združenem kraljestvu in Združenih državah Amerike, ki imajo odvisna podjetja v EU, najpogostejši tuji dobitniki koncesijskih pogodb.

Komisija je sprejela ukrepe za preprečitev izkrivljanja notranjega trga zaradi tujih subvencij, tudi na trgu javnih naročil koncesij. V zvezi s tem je cilj uredbe o tujih subvencijah[31], ki je bila sprejeta 14. decembra 2022, ustrezno reševati vprašanje razpisov za pogodbe o javnih naročilih in koncesije, ki prejemajo tuje subvencije ter povzročajo izkrivljanja na notranjem trgu. Komisija je pooblaščena, da po priglasitvi pred oddajo naročila preuči informacije o tujih finančnih prispevkih gospodarskemu subjektu, ki sodeluje v postopku javnega naročanja in razpisa za koncesije. Predhodno obvestilo je obvezno nad pragom 250 milijonov EUR, da bi zajeli gospodarsko pomembne zadeve. Uredba se bo začela uporabljati 12. julija 2023.

Cilj uredbe o instrumentu za mednarodno javno naročanje (IPI)[32] je odpreti trge javnih naročil in koncesij tretjih držav, ki omejujejo dostop gospodarskih subjektov, blaga ali storitev iz EU, tako da se Komisiji omogoči preiskovanje primerov in sočasno posvetovanje z zadevno tretjo državo o odpravi domnevnih omejitev. Če pa posvetovanja z zadevno tretjo državo niso uspešna, lahko Komisija sprejme ukrepe IPI za omejitev dostopa gospodarskih subjektov, blaga in storitev te tretje države do trgov javnih naročil in koncesij EU.

5. UGOTOVITVE O VPLIVU DIREKTIVE NA VODNI SEKTOR

Direktiva izključuje koncesije za zagotavljanje ali upravljanje omrežij, namenjenih proizvodnji, distribuciji ali transportu vode, kot javne storitve. Izključene so vse koncesije v zvezi z dobavo vode tem omrežjem, pa tudi koncesije v zvezi z odstranjevanjem ali čiščenjem

28 Več podrobnosti je na voljo v poglavju 5.3 Čezmejna in tuja udeležba na koncesijskem trgu EU v delovnem dokumentu služb Komisije, ki je priložen poročilu.

29 Glej opombo 25, str. 10.

30 Naročila, ki jih javni naročnik ali naročnik iz ene države članice odda gospodarskemu subjektu iz tretje države.

31 Uredba (EU) 2022/2560 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 14. decembra 2022 o tujih subvencijah, ki izkrivljajo notranji trg (UL L 330, 23.12.2022, str. 1).

32 Uredba (EU) 2022/1031 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. junija 2022 o dostopu gospodarskih subjektov, blaga in storitev tretje države do trgov javnih naročil in koncesij Unije ter postopkih za podporo pogajanjem o dostopu gospodarskih subjektov, blaga in storitev iz Unije do trgov javnih naročil in koncesij tretjih držav (instrument za mednarodno javno naročanje, IPI) (UL L 173, 30.6.2022, str. 1).

odpadnih voda. Vendar so se nekatere države članice odločile, da bodo vse te dejavnosti vključile v svoje nacionalne ukrepe za prenos.

Pregled vodnega sektorja v EU

Leta 2021 je vodno gospodarstvo EU s pitno vodo oskrbovalo približno 450 milijonov prebivalcev EU. Po podatkih Eurostata je skoraj 15 500 podjetij dejavnih na področju zbiranja, čiščenja in oskrbe z vodo, približno 11 000 pa na področju odpadnih voda. Čeprav podjetja, dejavna v vodnem sektorju, delujejo predvsem na nacionalni ravni, obstaja določena čezmejna udeležba, predvsem posredno, preko lokalnih odvisnih podjetij v tuji lasti.

Z gospodarskega vidika je vodni sektor kapitalsko zelo intenziven, v njem pa se pojavljajo tržne pomanjkljivosti, ki lahko zahtevajo posredovanje države. Po eni strani gre za bistveno naravo vode, po drugi strani pa za obseg nepovratnih naložb v omrežja, zlasti na oddaljenih ali redko poseljenih območjih, ki vključujejo dolg časovni okvir za povrnitev in znatna tveganja. Zaradi priznavanja družbenega pomena in preprečevanja tržnih pomanjkljivosti v vodnem sektorju je v direktivi o koncesijah predvidena posebna obravnava.

Države članice uporabljajo različne modele upravljanja za zagotovitev storitev za rabo vode. Načini organizacije storitev za rabo vode so odvisni od prepleta zgodovinskih, kulturnih, gospodarskih in družbenih dejavnikov.

Različne oblike vključevanja javnega sektorja v vodni sektor v Evropi je mogoče zaslediti že v 19. stoletju. Število javnih naročil, v katera so vključeni zasebni partnerji, se je po letu 1980 začelo znatno povečevati. Dejavniki, ki so lahko spodbudili vključitev zasebnega sektorja, vključujejo morebitno izboljšanje kakovosti in učinkovitosti storitev, večjo učinkovitost upravljanja (tj. lažji dostop do kapitalskih trgov). Vključenost javnega sektorja pa je kljub temu ostala pomembna za zadovoljevanje širših družbenih potreb.

Vodni sektor od 18. aprila 2016

Tri države članice določbe Direktive za koncesije v vodnem sektorju uporabljajo v celoti (Češka, Poljska, Romunija), še tri (Bolgarija, Francija, Španija) pa jih uporabljajo delno.

Na podlagi preteklih podatkov GWI WaterData[33] o vodnem sektorju so imele države članice, ki so se odločile za uporabo Direktive na področju voda, že precej izkušenj s podobno udeležbo zasebnega sektorja v preteklosti. Nasprotno pa so nekatere države članice, ki so se odločile, da vodni sektor ne bo vključen v njihove nacionalne ukrepe za prenos, imele nekaj izkušenj z udeležbo zasebnega sektorja, zlasti Italija, Nemčija in Portugalska.

Od aprila 2016 je preglednost v zvezi s koncesijskimi pogodbami v vodnem sektorju večja. Po podatkih zbirke TED je bilo v obdobju 2016–2021 izdanih približno 225 obvestil o podelitvi koncesij, njihovo število pa se je povečalo s treh obvestil o podelitvi koncesij v letu 2016 na 66 obvestil o podelitvi koncesij v letu 2021. Veliko večino koncesij (194) so sklenili francoski javni naročniki, sledijo pa jim javni naročniki iz Češke (18), Španije, Poljske in Romunije.

[33] Podatkovna zbirka GWI Global Ultimate Owners vsebuje podrobnosti o projektih čiščenja komunalne vode in odpadnih voda, pri katerih je vse stroške ali del stroškov kapitalske naložbe kril zasebni sektor.

Skupna vrednost obvestil o podelitvi koncesij v vodnem sektorju, kot je zabeležena v zbirki TED, je med letoma 2016 in 2021 znašala skoraj 7 milijard EUR. V primerjavi s skupno vrednostjo koncesij, podeljenih v istem obdobju (377,5 milijarde EUR), vrednost koncesij v vodnem sektorju predstavlja manj kot 2 %. Poleg tega vrednost koncesij v vodnem sektorju v primerjavi z drugim pomembnim sektorjem gospodarskih javnih služb, tj. elektroenergetskim sektorjem, predstavlja le 3,6 %. Skupna letna vrednost obvestil o podelitvi koncesij v vodnem sektorju se je v prvih letih Direktive povečala, med letoma 2016 in 2018 pa se je povečala za več kot desetkrat. V naslednjih dveh letih se je nekoliko zmanjšala, vendar je povečanje v letu 2021 nadomestilo ta upad.

Povprečno število ponudb, prejetih na razpis za koncesije v vodnem sektorju, in udeležba MSP sta bila nekoliko manjša od povprečja v drugih sektorjih. To je mogoče pojasniti z dejstvom, da je vodni sektor zelo specializiran in kapitalsko zelo intenziven v primerjavi z drugimi sektorji. Poleg tega mora biti koncesionar finančno sposoben, da vnaprej prevzame skupne stroške naložbe in operativna tveganja.

Kar zadeva čezmejno udeležbo, se zdi, da obstaja razmeroma visoka stopnja čezmejne udeležbe na javnih razpisih preko lokalnih odvisnih podjetij, ki pa so v tuji lasti.

Večina deležnikov meni, da sedanji sistemi v državah članicah delujejo dobro in podpirajo izključitev vodnega sektorja s področja uporabe Direktive. Ob navajanju primerov, v katerih storitve za rabo vode ponovno prevzemajo lokalni organi, trdijo, da udeležba zasebnega sektorja ni potrebna. Po drugi strani pa so predstavniki poslovnega sektorja poudarili svoje pozitivne izkušnje, ki jih je prinesla Direktiva. Splošni sklep je bil, da je izbira sistema upravljanja odvisna od lokalnih družbenih dejavnikov (učinkovitost delovanja, dolgoročne naložbe, cenovna dostopnost, ohranjanje voda, zanesljivost oskrbe, javno zdravje itd.).

Zaradi omejenih podatkov še ni mogoče priti do zanesljivih ugotovitev v zvezi z vplivom Direktive na vodni sektor.

6. OBETI

Komisija so prizadeva izboljšati delovanje Direktive, zlasti z novimi pobudami glede preglednosti in kakovosti podatkov.

Preglednost razpisov za koncesije in njihovih rezultatov je ključnega pomena za doseganje ciljev Direktive. Odvisna je od tega, da bodo kakovostni podatki o koncesijah, ki so jih podelile države članice, brez težav dostopni za vse udeležence na notranjem trgu. Komisija načrtuje več ukrepov in pobud za izboljšanje preglednosti in splošne kakovosti podatkov v zvezi z Direktivo in njenim izvajanjem.

Dne 16. marca 2023 napovedala vzpostavitev podatkovnega prostora za javna naročila[34]. Ta podatkovni prostor bo povezoval evropske podatkovne zbirke, vključno s podatki iz zbirke

[34] Sporočilo Komisije „Javno naročanje: podatkovni prostor za boljšo javno porabo, boljše oblikovanje politik na podlagi podatkov in boljši dostop do razpisov za MSP (2023/C98I/01) (UL C 98I, 16.3.2023, str. 1.

TED o javnih naročilih in koncesijah, in nacionalne nabore podatkov o javnih naročilih, ki so na razpolago v nacionalnih portalih. Imel bo osrednjo vlogo pri digitalni preobrazbi javnega naročanja in koncesij v EU. Podatkovni prostor za javna naročila bo omogočal oblikovanje politik na podlagi podatkov. Poleg tega bo koristil javnim kupcem, saj bodo lahko bolje načrtovali razpise za zbiranje ponudb, opravljali primerjalne analize in si izmenjevali znanje, širili digitalizacijo ter lažje odkrivali goljufije in nedovoljeno dogovarjanje. Izboljšal bo tudi dostop do razpisov za zbiranje ponudb, zlasti za mala in srednja podjetja. Preglednost je osrednjega pomena tudi za **pripravljalni ukrep „Preglednost v javnem naročanju“**[35], ki ga izvaja Urad za publikacije EU. Urad za publikacije je ugotovil štiri področja dejavnosti v zvezi s podatki iz zbirke TED: razpoložljivost, kakovost, berljivost in interoperabilnost. Predvidenih je več projektov, ki bodo prispevali k izvajanju pripravljalnega ukrepa.

Poleg tega je Komisija 17. aprila 2023 vzpostavila skupnost javnih kupcev[36]. **Platforma skupnosti javnih kupcev** je pobuda za okrepitev sodelovanja pri javnem naročanju Javnim kupcem je omogočena izmenjava znanja in dobrih praks povsod po EU, namesto da bi se vsak zase ukvarjali z zapletenimi vprašanji. Namen skupnosti je okrepiti vlogo javnih kupcev in tistih, ki se ukvarjajo z javnim naročanjem (kupci, dobavitelji, visokošolske organizacije in drugi deležniki), da bi se povezali med seboj in z Evropsko komisijo in tako spodbujali izmenjavo najnovejših spoznanj o trgu in znanja o javnem naročanju ter spodbujali skupno delovanje in sistematično sodelovanje pri javnem naročanju. Eden od ciljev tega sodelovanja je izboljšati dostop MSP do trga javnih naročil in koncesij.

7. SKLEPNE UGOTOVITVE

Direktiva se v vseh državah članicah uporablja šele tri leta, zato je na voljo le malo informacij, kar onemogoča celovito primerjavo z obdobjem pred obstojem Direktive.

Na tej stopnji se zdi prezgodaj sklepati, ali je Direktiva dosegla svoje cilje glede povečanja pravne varnosti in zagotovitve boljšega dostopa do koncesijskega trga EU. Kljub temu je možnih več predhodnih sklepov, kot so povzeti v nadaljevanju.

Vse države članice so prenesle Direktivo ter vzpostavile **organe in institucije za spremljanje, da bi zagotovile pravilno in učinkovito izvajanje pravil** za podeljevanje koncesijskih pogodb. Kljub temu velika večina držav članic še vedno zaznava nejasno razlago in nepravilno uporabo pravil.

Direktiva je **prinesla tudi večjo preglednost v postopku podelitve**. **Število objavljenih koncesij** se je od leta 2016 **postopoma povečevalo**. Čeprav so koncesije najvišje vrednosti večinoma podeljene brez objave obvestila o naročilu, torej brez javnega razpisa, je to mogoče pojasniti z dejstvom, da se te koncesije v glavnem nanašajo na distribucijo električne energije, za katero so v nekaterih državah članicah značilne posebne ali izključne pravice ali pravni monopol. Zato te podelitve ne vzbujajo pomislekov glede skladnosti z direktivo o koncesijah.

[35] https://simap.ted.europa.eu/web/simap/preparatory-action-on-transparency-in-public-procurement
[36] Domača stran | Skupnost javnih kupcev – Public Buyers Community (europa.eu)

Kar zadeva raven konkurence za koncesije, je bilo ugotovljeno, **da Direktiva ni stalno vplivala na raven udeležbe na razpisih za koncesijske pogodbe**.

Čeprav je **koncesijski trg EU** odprt za ponudnike iz drugih držav članic, **doslej ni pritegnil veliko čezmejne udeležbe**. Ta položaj ni značilen le za koncesijski trg, temveč je precej običajen za javna naročila na splošno in se med državami članicami zelo razlikuje.

Zdi se, da se je stopnja udeležbe MSP v zadnjih petih letih povečala, čeprav je **delež MSP na koncesijskem trgu razmeroma majhen** v primerjavi z njihovim deležem v celotnem gospodarstvu.

Glede na pomen MSP za gospodarstvo EU omejeni razpoložljivi dokazi kažejo, da bi morala biti **večja osredotočenost na MSP v okviru podeljevanja koncesij prednostna naloga** za države članice ter javne naročnike in naročnike.

Kar zadeva vodni sektor, omejeni podatki peščice držav članic prav tako ne omogočajo zanesljivih ugotovitev o vplivu Direktive na širši vodni sektor.

Komisija je nedavno začela izvajati več pobud, kot so podatkovni prostor za javna naročila, pripravljalni ukrep o preglednosti v javnem naročanju in platforma skupnosti javnih kupcev, da bi dala še večji pomen preglednosti in kakovosti podatkov na trgu javnih naročil in koncesij.

Sčasoma bodo izkušnje, pridobljene z Direktivo, omogočile podrobnejše ocene. Naslednje poročilo, ki ga bo pripravila Komisija, bi moralo bolj osvetliti dejanski vpliv Direktive na koncesijski trg.