ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 28.7.2023 г.
COM(2023) 460 final

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА

относно действието на Директива 2014/23/ЕС за възлагане на договори за концесия и относно въздействието върху вътрешния пазар на изключенията по член 12

{SWD(2023) 267 final}

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА

относно действието на Директива 2014/23/ЕС за възлагане на договори за концесия и относно въздействието върху вътрешния пазар на изключенията по член 12

1. ВЪВЕДЕНИЕ

Според изчисленията на Комисията общата стойност на държавните поръчки в ЕС през 2018 г. е възлизала на около 2163 милиарда евро, или на 13,6 % от БВП на ЕС[1], от които около 670 милиарда евро[2] са попадали в обхвата на трите директиви за обществените поръчки. Когато е необходимо публичните органи да мобилизират частен капитал и ноу-хау, за да допълнят оскъдните публични ресурси, концесиите могат да бъдат много привлекателен начин за реализиране на проекти от обществен интерес, като същевременно се ограничава държавният дълг. Концесиите са договорни споразумения, при които един или повече публични възлагащи органи или възложители на обществени поръчки възлагат изпълнението на строителство или предоставянето и управлението на услуги на един или повече икономически оператори. Договорите за концесия, чиято средна стойност възлиза на 63 милиарда евро годишно, са в основата на партньорствата между публичния сектор и частните дружества в ключови стратегически сектори. Това е така по-специално при изграждането на инфраструктура, като пристанища и летища, паркинги, пътища, за които се събира такса, при поддръжката на автомагистрали или при предоставянето на услуги от общ икономически интерес, като енергия или обезвреждане на отпадъци.

Директива 2014/23/ЕС[3] за възлагане на договори за концесия (наричана по-долу „Директивата“) беше приета, за да се преодолее липсата на последователна, всеобхватна рамка за концесиите на равнището на ЕС. Целта на Директивата е да се предостави ясна правна рамка, с която се насърчава използването на концесии, като същевременно се подобри достъпът до пазара за предприятията чрез осигуряване на прозрачност и справедливост в процедурите за възлагане.

С член 53, четвърта алинея от Директивата на Комисията се възлага да „прави преглед на действието на настоящата директива и докладва за това на Европейския парламент и на Съвета“, докато с параграф 3 на същия член от Комисията се изисква да „прави оценка и на икономическите последици върху вътрешния пазар на изключенията“ от обхвата на директивата [в сектора на водоснабдяването]. В настоящия доклад са представени основните констатации от този преглед и тази оценка. Той се основава на информация от работния документ на службите на Комисията относно прилагането на

---

1 Показатели за обществените поръчки, 2018 г., ГД „Вътрешен пазар, промишленост, предприемачество и МСП“, 17 май 2021 г. (https://ec.europa.eu/docsroom/documents/48156).

2 Вж. бележка 1, стр. 1.

3 Директива 2014/23/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 февруари 2014 г. за възлагане на договори за концесия, ОВ L 94, 28.3.2014 г., стр. 1—64.

Директивата („Работен документ на службите на Комисията“), който трябва да се чете заедно с настоящия доклад.

Докладът и работният документ на службите на Комисията се основават на съвкупност от доказателства, получени от множество източници, като например данни, извлечени от базата данни на Електронния ежедневник за поръчките (TED); информация, предоставена от държавите членки в съответствие с член 45 от Директивата[4]; проучването относно прилагането на Директивата за концесиите, проведено за Комисията от London Economics Europe и Spark Legal (2021 г.)[5]; преглед, започнат от службите на Комисията през 2021 г. с цел да се съберат информация от държавите членки относно организацията на сектора на водоснабдяването и позициите, изразени от заинтересованите страни по време на онлайн събитие на заинтересованите страни, организирано от Комисията във връзка с прегледа на действието на Директивата и оценката на изключенията в този сектор.

Просроченото транспониране на Директивата от всички държави членки — Директивата се прилага в целия ЕС едва от 2020 г. — възпрепятства пълната оценка на нейното действие и на изключенията в сектора на водоснабдяването. Необходим е повече опит с Директивата, за да се направи пълноценна оценка на нейното действие, както и на въздействието на изключването на сектора на водоснабдяването от нейния обхват. Въпреки това тенденциите, наблюдавани въз основа на наличните данни, сочат повишена прозрачност в договорите за концесии, увеличено участие на МСП в концесии и подобрен административен капацитет за надзор на обществените поръчки и концесиите на национално равнище.

2. ПАЗАРЪТ НА КОНЦЕСИИ В ЕС

Общата стойност на концесиите, попадащи в обхвата на Директивата и възложени между 2016 г. и 2021 г., се изчислява на 377,5 милиарда евро. Общата стойност на концесиите представлява 12 % от общия годишен пазар на обществени поръчки, попадащ в обхвата на трите директиви за обществените поръчки, взети заедно[6]. Директивата се прилага за концесиите, чиято стойност е равна на или надвишава 5 382 000 EUR[7].

---

4 В член 53, четвърта алинея от Директивата е посочено, че прегледът на действието на Директивата трябва да се направи въз основа на информацията, предоставена от държавите членки в съответствие с член 45, параграф 3.

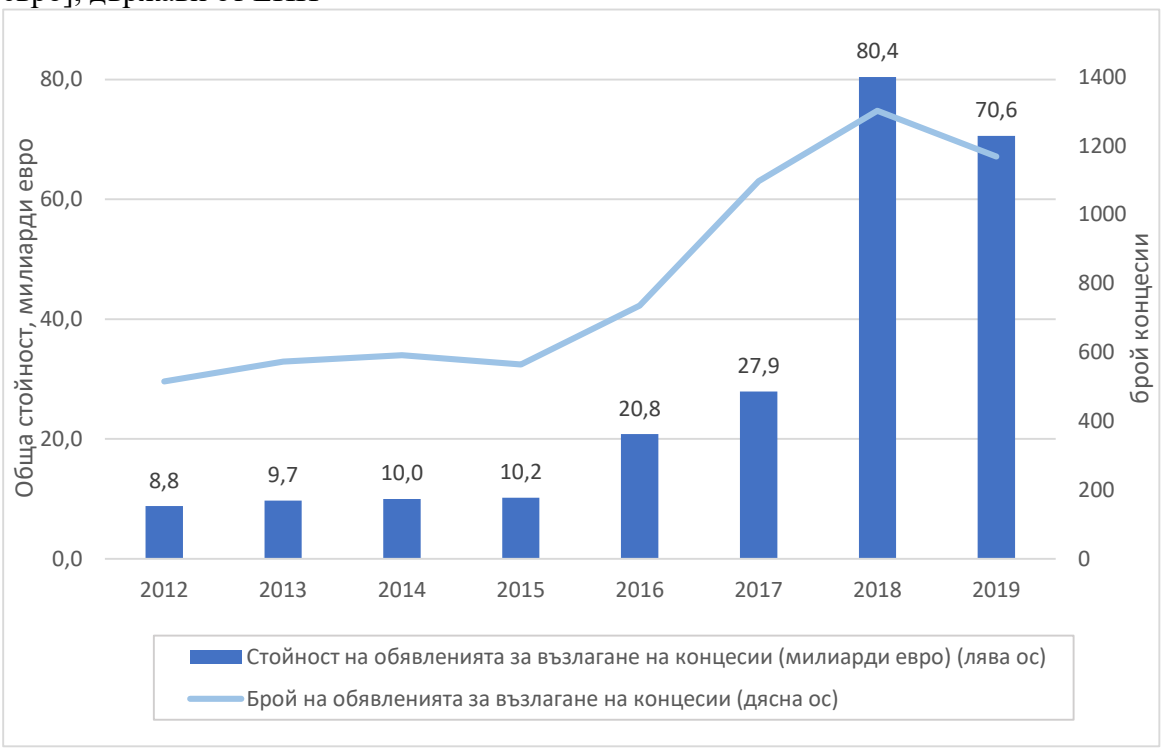
5 Проучването ще бъде публикувано заедно с настоящия доклад.

6 Данни за 2018 г. във връзка с Директива 2014/23/ЕС, Директива 2014/24/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 февруари 2014 г. за обществените поръчки и за отмяна на Директива 2004/18/ЕО, ОВ L 94, 28.3.2014 г., стр. 65—242, и Директива 2014/25/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 февруари 2014 г. относно възлагането на поръчки от възложители, извършващи дейност в секторите на водоснабдяването, енергетиката, транспорта и пощенските услуги и за отмяна на Директива 2004/17/ЕО, ОВ L 94, 28.3.2014 г., стр. 243—374.

7 Концесиите със стойности под този праг често се публикуват в TED.

Общият брой на концесиите, възложени в ЕС, почти се е удвоил от 18 април 2016 г. — крайния срок за транспониране — насам и продължава да нараства[8]. Тази тенденция на нарастване може да се наблюдава в повечето държави членки.

Фигура 1: Обявления за възлагане на концесии по години [брой, стойност в милиарди евро], държави от ЕИП

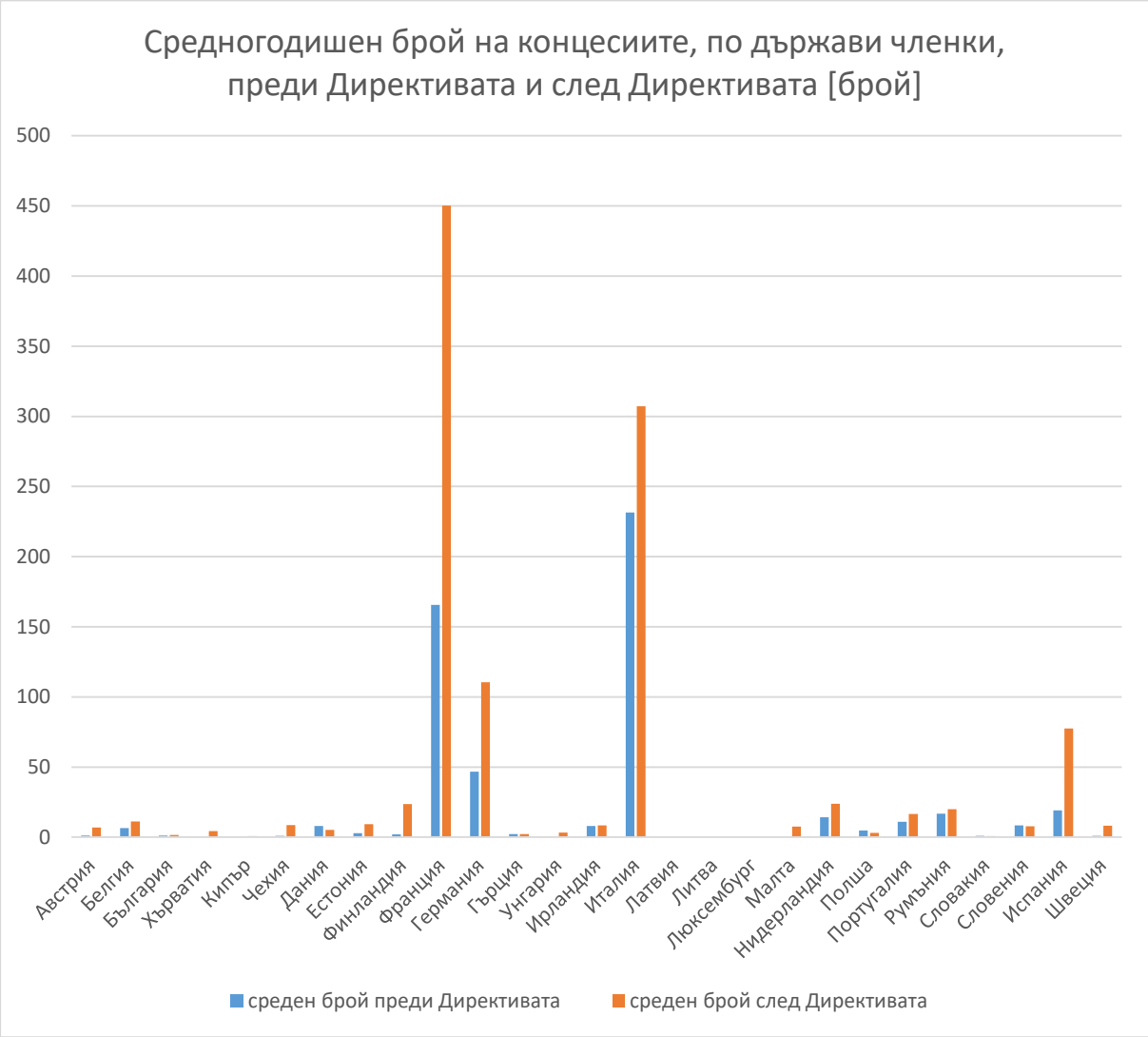


Източник: Проучване относно прилагането на Директивата за концесиите — London Economics Europe и Spark Legal (2021 г.), фигура 41.

Делът на Франция и Италия от пазара на концесии в ЕС е над две трети. Заедно с Испания и Германия, на тези държави членки се дължи 85 % от общото увеличение на възложените концесии за същия период. В държави членки като Австрия, Малта, Унгария, Финландия, Хърватия, Чешката република и Швеция също са отбелязани големи увеличения в използването на концесии.

Фигура 2: Средногодишен брой концесии по държави членки, преди и след Директивата [брой]

[8] Сравнение между общия брой на концесиите, възложени през периода 2012 г. — 18 април 2016 г. и през периода 19 април 2016 г. — 2019 г. За повече подробности вж. глава 3 от работния документ на службите на Комисията.



Източник: Вътрешно изчисление въз основа на проучването относно прилагането на Директивата за концесиите — London Economics Europe и Spark Legal (2021 г.), фигура 17.

Броят на възложените концесии за услуги рязко се е увеличил от 18 април 2016 г. — крайния срок за транспониране — насам. Броят на възложените концесии за строителство обаче постепенно намаляваше преди тази дата, като същата тенденция продължава и след нея.

Секторите с най-голям брой възложени концесии от 2016 г. насам са: 1) хотелиерски и ресторантьорски услуги и услуги в областта на търговията на дребно; 2) услуги в областта на културата, спорта и развлеченията; и 3) строителни работи.

3. ТРАНСПОНИРАНЕ И ПРОИЗВОДСТВА ЗА УСТАНОВЯВАНЕ НА НАРУШЕНИЯ

Целта на Комисията е да се осигури ранно спазване на изискванията, така щото ползите от правото на ЕС да бъдат усетени от хората и предприятията възможно най-скоро. Ето защо през годините Комисията засили подкрепата си за държавите членки, най-напред за да предотврати извършването на нарушения и после за да се справя с тях на ранните

етапи на производството, без да се налага да завежда пред Съда на Европейския съюз дела срещу държавите членки. Това доведе до спад на броя на случаите, в които държавите членки закъсняват с транспонирането на директивите. За да подсили този подход, неотдавна Комисията предложи да се определят конкретни цели за изпълнението, така щото както „недостигът на транспонирането“, така и „недостигът на съответствието“ да намалеят до 0,5 %[9].

Що се отнася до Директивата, държавите членки трябваше да я транспонират в националното си право до 18 април 2016 г. Към момента на изтичането на периода за транспониране само шест държави членки бяха съобщили на Комисията необходимите мерки и през 2016 г. бяха образувани дела за нарушения за несъобщаване. До февруари 2020 г.[10] всички държави — членки на ЕС, бяха транспонирали Директивата и всички нарушения, свързани с просроченото транспониране, бяха затворени. Три държави членки обаче не са транспонирали разпоредбата, в която се предвиждат специални изключения от прилагането на Директивата в областта на водоснабдяването, а три държави членки са направили това само частично. Поради това тези държави членки прилагат (изцяло или частично) Директивата и към концесиите за строителство и услуги в конкретни области на сектора на водоснабдяването.

При оценка на националните мерки за транспониране бе установено, че само десет държави членки са изпълнили напълно всички задължения съгласно Директивата към датата на изтичане на крайния срок за транспонирането. Поради това Комисията започна производства за установяване на нарушения срещу останалите държави членки в четири последователни вълни (януари 2019 г., октомври 2019 г., юни 2021 г. и декември 2021 г.). След съобщаването на националните мерки и тяхната оценка производствата срещу осем държави членки бяха официално приключени в резултат на предприетите от тях коригиращи законодателни действия. Останалите производства са в ход[11] и са свързани с такива елементи, като обхват, критерии за изключване на икономически оператори и изменение на договори.

В няколко държави членки националните органи са публикували насоки относно правилата за концесиите.

4. ОСНОВНИ КОНСТАТАЦИИ ОТ ПРЕГЛЕДА НА ДЕЙСТВИЕТО НА ДИРЕКТИВАТА

С Директивата се преследват две основни цели: 1) да се създаде сигурност по отношение на правната рамка, като се дадат определения на определени понятия и се кодифицират определени принципи, свързани с възлагането на концесии, в

---

9 Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Европейския съвет, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите „30 години единен пазар“, COM(2023) 162 final, 16 март 2023 г.

10 Последната държава членка транспонира Директивата на 26.02.2020 г.

11 Някои от производствата за установяване на нарушения са свързани и с трите директиви за обществените поръчки и следователно ще бъдат приключени официално едва когато бъдат решени всички проблеми (отнасящи се до трите директиви, посочени в бележка под линия 6). В това отношение може да изглежда, че някои държави членки продължават да са в нарушение, въпреки че, строго погледнато, проблемите, свързани с прилагането на Директивата, може да са решени междувременно.

съответствие със съдебната практика на Съда, и 2) да се подобри достъпът до пазарите на концесии, като се увеличат прозрачността и справедливостта в процедурите за възлагане.

4.1. Правна сигурност

Определението за „концесия“

Директивата съдържа определение на понятието „концесии“ на равнището на ЕС[12]. На практика изглежда, че терминът „концесия“ често се използва в законодателството на държавите членки за сектори и по въпроси, които са извън обхвата на Директивата. По-специално в повечето държави членки в националното законодателство терминът „концесия“ се използва често за обозначаване на други правни понятия, като разрешения или лицензи[13].

Тези несъответствия могат да доведат до по-високи разходи, тъй като икономическите оператори, участващи в трансгранични концесии, не могат да се основават на едно единствено значение на понятието „концесия“. Това може също така да доведе до отнемащи време недоразумения от страна както на възлагащите органи/възложителите, така и на икономическите оператори, не само относно тълкуването на приложимото определение, но и относно това кое законодателство се прилага.

Определението за „оперативен риск“

Наличието на оперативен риск[14] е това, което отличава договорите за концесия от другите видове договори за обществени поръчки. Следователно транспонирането на това понятие е от ключово значение за гарантиране на правилното прилагане на Директивата. Въпреки това само четири държави членки са транспонирали понятието точно както се съдържа в Директивата. Над двадесет държави членки са транспонирали понятието чрез формулировка, малко по-различна от предвидената в Директивата, а две държави членки изобщо не са включили оперативния риск в националното си законодателство. На този етап не е възможно да се прецени дали тези несъответствия оказват практическо икономическо въздействие. Различните тълкувания на

---

12 В Директивата концесиите са определени като договори в писмена форма между един или повече възлагащи органи или възложители и един или повече икономически оператори (концесионер), при които на последния се възлага изпълнението на строителство или предоставянето и управлението на услуги и той получава възнаграждение, като му се предоставя правото на експлоатация на съответните строежи или услуги, или като му се предоставя това право в съчетание с плащане.

13 Те трябва да се разграничават от „разрешенията“ или „лицензите“, при които публичен орган определя условия, при които даден изпълнител да извърши определена операция. Докато с разрешението или лиценза на изпълнителя се предоставя правото да използва това разрешение или този лиценз, концесионерът е задължен да го направи. За разрешенията и лицензите се прилага Директива 2006/123/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 12 декември 2006 г. относно услугите на вътрешния пазар (ОВ L 376, 27.12.2006 г., стр. 36).

14 В Директивата е определено понятието „оперативен риск“. В договорите за концесия винаги е включено прехвърлянето на оперативен риск от икономическо естество върху концесионера. Това означава, че при обичайните условия на експлоатация концесионерът може да не си възвърне направените инвестиции или разходи по експлоатацията на възложените строителни работи или услуги, дори ако част от риска остава за възлагащия орган или възложителя.

оперативния риск биха могли да означават, че обществените поръчки за един и същ вид строителство или за предоставянето на едни и същи услуги ще бъдат третирани по различен начин в държавите членки, или дори че по отношение на тях не биха могли да се прилагат разпоредбите за транспониране на Директивата.

Изменения на договорите за концесия

Директивата също така съдържа специални разпоредби относно изменението на договорите за концесия, разработени чрез съдебната практика, и в нея са предоставени практически решения за справяне с непредвидени обстоятелства, налагащи изменение на концесията през нейния срок на изпълнение. Към измененията на договорите, по-специално към измененията без откриване на нова състезателна процедура, трябва да се подхожда внимателно, за да се осигурят реална конкуренция и прозрачност.

Няколко държави членки са разработили насоки относно измененията на договорите. Единадесет държави членки са въвели в националното си законодателство изричното изискване измененията да бъдат одобрени от правителствен орган, различен от възлагащия орган, който отговаря за първоначалния договор. Въпреки това измененията на договорите през техния срок на изпълнение, включително неправомерното удължаване на договорите и измененията без нова състезателна процедура, често се съобщават като източник на неправилно прилагане.

Концесии и други публично-частни партньорства

В Директивата са пояснени случаите, в които по отношение на договор, сключен между възлагащ орган и икономически оператор, не се прилагат правилата за възлагане на концесии. Те се ръководят от принципите, изложени в съдебната практика на Съда, тъй като не съществува правен акт на ЕС, в който да има определение и да се урежда понятието за публично-частно партньорство.

Държавите членки са възприели различни подходи към законодателното уреждане на публично-частните партньорства. В някои национални правни уредби са включени разпоредби, с които се уточнява по какъв начин публично-частните партньорства се отнасят към правилата за концесиите, докато в други държави членки има различни определения на термина „публично-частни партньори“ на национално равнище и/или по-малка степен на яснота по отношение на това по какъв начин законодателството по тази тема е свързано с определението и правилата за концесиите.

4.2. Прилагане и изпълнение — източници на неправилно прилагане на правилата за възлагане на договори за концесии

Всички държави членки съобщават за значителни и успешни усилия за въвеждане на органи или структури за мониторинг, за да се осигури правилното и ефикасно прилагане на правилата за възлагане на концесии. Повечето държави членки са определили един орган за мониторинг на обществените поръчки. При отчитането от страна на държавите членки не се прави разлика между концесии и други видове обществени поръчки. Поради това информацията за причините за неправилно прилагане, структурни или повтарящи се проблеми е представена по един и същ начин за всички видове обществени поръчки.

Най-честата причина за неправилно прилагане или правна несигурност, за която съобщават държавите членки, са липсата на умения за възлагане на обществени поръчки, измененията на договорите през техния срок на изпълнение, изчисляването на прогнозната стойност на обществената поръчка и изкуственото разделяне на обособени позиции.

По отношение на практическото прилагане на правилата държавите членки съобщават за трудности, свързани с тълкуването и проверката на основанията за изключване, с формулирането на съдържателни критерии за възлагане, различни от цената, включително критерии, свързани със стратегически цели, с използването на процедура на договаряне без предварително обявление, с класифицирането на поръчките като обществени поръчки или концесии и с прозрачността.

Държавите членки бяха въвели общо антикорупционно законодателство и институции още преди приемането на Директивата. В повечето държави членки националните органи за защита на конкуренцията, прокурорите и другите правоприлагащи агенции носят основната отговорност за провеждането на такива политики. Освен това в някои държави членки има специални институции, отговарящи за борбата с измамите или корупцията.

За да намалят рисковете от конфликт на интереси, корупция, тайни споразумения и картели, повечето държави членки са приели незадължителни правни мерки, като например национални стратегии за борба с корупцията, насоки (напр. за откриване на тайни споразумения, повишаване на осведомеността и обучение, програми за освобождаване от санкция или намаляване на санкции за оператори, които представят информационни и превантивни дейности), етични кодекси за държавните служители и професионализация. Освен това повечето държави членки са приели мерки, надхвърлящи изискванията на Директивата, като например са въвели по-широки определения за конфликт на интереси, санкции или дори обезсилване на договори в съответствие с насоките на ОИСР[15].

Каре 1: Насоки за справяне с тайните споразумения при възлагането обществени поръчки и концесии

Неотдавна Комисията публикува нови насоки[16] за европейските възлагащи органи и възложители по въпроса как да се справят със случаите, в които има подозрение за тайно споразумение при възлагане на обществени поръчки и концесии.

В насоките са изброени инструментите, които имат за цел, от една страна, да се подпомогнат държавите членки и възлагащите органи в изграждането на капацитет за справяне със случаи на тайни споразумения и, от друга страна, да се насърчи

[15] *Препоръка на ОИСР за борба срещу тръжни манипулации при възлагането на обществени поръчки*, достъпна на адрес: https://www.oecd.org/daf/competition/oecdrecommendationonfightingbidriggininpublicprocurement.htm.

[16] *Известие относно инструментите за борба с тайните споразумения при възлагането на обществени поръчки и относно насоките за прилагане на съответното основание за изключване*, C (2021) 1631 от 15.03.2021 г.

сътрудничеството между националните централни органи за възлагане на обществени поръчки и за защита на конкуренцията, за да се осигури подкрепа за възлагащите органи. В насоките са включени също така лесни за ползване съвети за възлагащите органи относно начините на прилагане на предвиденото в директивите за обществените поръчки основание за изключване, свързано с тайни споразумения.

4.3. Констатациипо отношение на подобряването на достъпа до пазара на концесии

При оценката дали с Директивата се е подобрил достъпът до пазара на концесии са взети предвид следните фактори: i) прозрачност чрез публикуване; ii) участие на МСП във възлагане на концесии; iii) брой на подадените оферти; и iv) трансгранично участие в пазара на концесии на ЕС.

Прозрачност чрез публикуване

Данните, получени от TED, показват, че от 18 април 2016 г. насам е налице значително увеличение на броя на публикуваните обявления за концесии: от 664 през 2016 г. на 1877 през 2021 г. По аналогичен начин средният годишен брой на публикуваните обявления за възлагане на концесии се е увеличила от 143 през 2016 г. на 993 през 2021 г.

Изглежда обаче, че броят на обявленията за концесии все още е около два пъти по-висок от броя на обявленията за възлагане на концесии[17]. Това несъответствие между броя на обявленията за концесии и обявленията за възлагане на концесии се наблюдава във всички държави членки и, изглежда, се дължи на няколко фактора, като например: концесиите може да бъдат разгласени чрез обявления, но може в крайна сметка да не бъдат възложени, а множество обявления за поръчки може в крайна сметка да се превърнат в една възложена концесия[18].

Очаква се качеството на данните, отчитани в TED, да се повиши, когато от 25 октомври 2023 г. започне да се прилага Регламент (ЕС) 2019/1780[19] относно новите стандартни формуляри за обявления (електронни формуляри), който ще стане задължителен от 25 октомври 2023 г.[20]

---

17 Обявленията за концесия се публикуват в Официален вестник в началото на процедурата за възлагане, за да се осигури подходящото ѝ разгласяване, докато обявленията за възлагане на концесии се публикуват в края и съдържат информация за резултата от процедурата за възлагане. За повече подробности, моля, вижте глава 5.2 „Осигуряване на по-добър достъп до пазара на концесии“ от работния документ на службите на Комисията, придружаващ доклада.

18 Разликата може да е свързана също така с методиката, тъй като невъзложените и отменените концесии са премахнати от базата данни, в която се регистрират обявленията за възлагане, но не и от базата данни, в която се регистрират обявленията за концесии.

19 Регламент за изпълнение (ЕС) 2022/2303 на Комисията от 24 ноември 2022 година за изменение на Регламент за изпълнение (ЕС) 2019/1780 за установяване на стандартните формуляри за публикуването на обявления в областта на обществените поръчки (ОВ L 305, 25.11.2022 г., стр. 12).

20 Регламент (ЕС) 2022/2303 се прилага от 14 ноември 2022 г. Между тази дата и 24 октомври 2023 г. използването на електронни формуляри от купувачите е само незадължително. Повечето държави членки ще преминат към тях в края на преходния период.

Въпреки че увеличеното публикуване на обявления за концесии и обявления за възлагане на концесии предполага, че прозрачността се е подобрила от 18 април 2016 г. насам, също така следва да се отбележи, че се увеличава възлагането на концесии без предварително публикуване на обявление за поръчка[21] в TED. От 2018 г. насам общата годишна стойност на концесиите, възложени без публикуване на обявление за концесия, е по-висока от тази на концесиите, възложени след публикуване на обявление за концесия. Например през 2021 г. общата стойност на концесиите, възложени без публикуване на обявление за поръчка, е 44 милиарда евро, докато общата стойност на концесиите, възложени с публикуване на обявление за концесия, е 37 милиарда евро. Възлагането на концесии без предварително публикуване се извършва главно в сектора на електроразпределението, който се характеризира с малко доставчици и където липсата на конкуренция може да се обясни с технически причини или с наличието на изключителни права.

Участие на МСП във възлагането на концесии

Преди 18 април 2016 г. информацията за размера на изпълнителите не се отбелязваше в TED и поради това не е възможно да се сравни честотата на възлагането на концесии на МСП преди и след тази дата. От 2016 г. насам обаче се наблюдава значително увеличение на броя на концесиите, възложени на МСП: от 22,4 % през 2016 г. на 31,6 % през 2021 г. Има данни, че държавите членки, които предоставят национални насоки относно концесиите, привличат повече МСП[22].

По отношение на стойността обаче делът на поръчките, възложени на МСП, не е толкова голям. По данни от TED на МСП са възлагани предимно поръчки с ниска стойност (делът на МСП варира от 11,2 % през 2017 г. до 3,9 % през 2021 г.). Въпреки че големите концесионери са спечелили само два от всеки три договора за концесии през съответния период, по отношение на стойността делът на тези поръчки е почти 92 % от пазара на концесии. Броят и стойността на концесиите, възложени на МСП, са сравнително ниски в сравнение с общото значение на тези предприятия за икономиката.

В Стратегията за МСП и в Плана за действие в областта на правата върху интелектуалната собственост[23] е посочено, че обществените поръчки за иновации предлагат неизползвани възможности за новосъздадените предприятия и за разработване на новаторски решения. Публичните инвестиции и иновациите са два основни начина за справяне с предизвикателствата на възстановяването, екологичния и цифровия преход и създаването на по-устойчива икономика в ЕС. Комисията счита, че екологосъобразните обществени поръчки са важен инструмент за стимулиране на

---

21 Съгласно член 31, параграф 4 от Директивата публичният купувач не е задължен да публикува обявление за концесия при определени обстоятелства и за определени сектори.

22 Проучване относно прилагането на Директивата за концесиите — London Economics Europe и Spark Legal (2021 г.), стр. 108.

23 Съобщение на Комисията. *За максимално оползотворяване на потенциала за иновации на ЕС — План за действие в областта на интелектуалната собственост в подкрепа на възстановяването и устойчивостта на ЕС*. COM (2020)760 final, 25.11.2020 г.

търсенето на продукти с нулеви нетни емисии в голям мащаб, както е посочено в промишления план на Зеления пакт за ерата на нулеви нетни емисии[24].

Освен това през 2021 г. Комисията прие известие с насоки относно възлагането на обществени поръчки за иновации[25], чиято цел е да се стимулира възлагането на обществени поръчки за иновации и да се помогне на икономическите оператори да разработят новаторски решения в ключови промишлени екосистеми, по-специално когато публичните купувачи са инвеститори от критично значение.

Брой на подадените оферти

Анализът на данните, събрани от TED от 18 април 2016 г. насам, показва, че средният годишен брой на офертите, подадени за всяко обявление за възлагане на концесия, е намалял между 2016 г. и 2019 г. През 2020 г. и 2021 г. средният брой на офертите се е увеличил, но стойността за 2021 г. (2,44 подадени оферти на възложена концесия) остава под стойностите от 2016 г.

Трансгранично участие[26] в пазара на концесии на ЕС

За концесиите с ниска стойност, попадащи в обхвата на Директивата, делът на икономическите оператори, които подават оферти от вътрешния си пазар за спечелване на концесия в друга държава членка (пряко трансгранично участие), е 2,4 %. Делът на икономическите оператори, които подават оферти и печелят чрез местни дъщерни предприятия (непряко трансгранично участие), е 15,5 %. Дяловете при трансгранично възлагане на концесии с висока стойност възлизат на 3,4 % за прякото трансгранично участие и 8,5 % за непрякото трансгранично участие[27].

По отношение на вътресъюзните (трансгранични) възлагания, дружествата със седалище във Франция, но с дъщерни предприятия в други държави членки, са сред тези, които най-често печелят вътрешноевропейски (трансгранични) договори за концесии, следвани от дружества от Люксембург, Германия и Швеция[28].

Анкета, проведена като част от неотдавнашно проучване[29], показа, че според дружествата пречките по отношение на процеса на трансгранично и чуждестранно участие и изпълнение на договори са, както следва: обременяващи административни

Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Европейския съвет, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите — *Промишлен план на Зеления пакт за ерата на нулеви нетни емисии*, COM(2023) 62 final от 1.2.2023 г.

25 Известие на Комисията — *Насоки относно възлагането на обществени поръчки за иновации*, C (2021) 4320 от 18.6.2021 г.

26 Поръчки, възложени в рамките на ЕС от възлагащ орган или възложител в една държава членка на икономически оператор от друга държава членка.

27 Проучване за установяване на размера на трансграничното проникване на пазара на обществени поръчки в ЕС, Окончателен доклад, Prometeia SpA, BIP Business Integration Partners—Spa, Economics for Policy a knowledge Center of Nova School of Business and Economics Lisboa, март 2021 г., стр. 66 и 78.

28 За повече подробности, моля, вижте глава 5.3 „Трансгранично и чуждестранно участие на пазара на концесии в ЕС“ от работния документ на службите на Комисията, придружаващ доклада.

29 Вж. бележка под линия 25, стр. 10.

изисквания и правна рамка, труден достъп до информация за обществени поръчки и език**.**

Каре 2: Чуждестранно участие в пазара на концесии на ЕС

При сравняване на броя на възложените концесии в рамките на ЕС (трансгранични) с този на възложените концесии на оператори извън ЕС (чуждестранни)[30] *се вижда, че преобладават концесионерите от държави извън ЕС. По отношение на възлагането на оператори извън ЕС дружествата със седалище в Обединеното кралство и Съединените щати, но с дъщерни предприятия в ЕС, са чуждестранните дружества, които най-често печелят договори за концесии.*

Комисията е приела мерки за предотвратяване на нарушаването на вътрешния пазар поради чуждестранни субсидии, в т.ч. на пазара на обществени поръчки и концесии. В това отношение Регламентът относно чуждестранните субсидии[31]*, приет на 14 декември 2022 г., има за цел справяне по подходящ начин с офертите, които се ползват от чуждестранни субсидии при възлагането на обществени поръчки и концесии и които причиняват нарушаване на вътрешния пазар. Комисията има правомощието след уведомяване преди възлагането на поръчка да проучи информацията за чуждестранната финансова помощ за участващия икономически оператор в контекста на процедура за възлагане на обществена поръчка или концесия. Предварителните уведомления са задължителни над прага от 250 милиона евро, като целта е да се обхват икономически значимите случаи. Регламентът ще се прилага от 12 юли 2023 г.*

Актът за международните обществени поръчки (IPI)[32] *има за цел да се отворят пазарите за обществени поръчки и концесии на трети държави, които ограничават достъпа на икономически оператори, стоки или услуги от ЕС, като позволява на Комисията да провежда проучвания на случаи и едновременно с това да провежда консултации със съответната трета държава във връзка с премахването на предполагаемите ограничения. Въпреки това, ако консултациите с тази трета държава са неуспешни, Комисията може да приеме мерки по IPI за ограничаване на достъпа на оператори, стоки и услуги на тази трета държава до пазарите на обществени поръчки и концесии на ЕС.*

---

30 Концесии, възложени от възлагащ орган или възложител в една държава членка на икономически оператор от трета държава.

31 Регламент (ЕС) 2022/2560 на Европейския парламент и на Съвета от 14 декември 2022 година относно чуждестранните субсидии, които нарушават вътрешния пазар (ОВ L 330, 23.12.2022 г., стр. 1).

32 Регламент (ЕС) 2022/1031 на Европейския парламент и на Съвета от 23 юни 2022 г. относно достъпа на икономически оператори, стоки и услуги от трети държави до пазарите на обществени поръчки и концесии на Съюза и за определяне на процедурите за подпомагане на преговорите относно достъпа на икономически оператори, стоки и услуги от Съюза до пазарите на обществени поръчки и концесии на трети държави (Акт за международните обществени поръчки — IPI), ОВ L 173, 30.6.2022 г., стр. 1.

5. КОНСТАТАЦИИ ОТНОСНО ВЪЗДЕЙСТВИЕТО НА ДИРЕКТИВАТА ВЪРХУ В СЕКТОРА НА ВОДОСНАБДЯВАНЕТО

По силата на Директивата са изключени концесиите за осигуряване или експлоатация на мрежи, предназначени за предоставяне на услуги във връзка с добива, преноса или разпределението на вода на населението. Изключени са всички концесии по отношение на снабдяването с питейна вода на такива мрежи, както и тези по отношение на отвеждането или пречистването на отпадъчни води. Някои държави членки обаче решиха да включат всички тези дейности в своите национални мерки за транспониране.

Преглед на сектора на водоснабдяването в ЕС

През 2021 г. водният отрасъл в ЕС е доставял питейна вода на приблизително 450 милиона жители на ЕС. По данни на Евростат почти 15 500 дружества осъществяват дейност в областта на събирането, пречистването и снабдяването с вода и около 11 000 — в областта на отпадъчните води. Въпреки че дружествата в сектора на водоснабдяването осъществяват дейност главно на национално равнище, съществува известно трансгранично участие, главно косвено, чрез чуждестранни местни дъщерни предприятия.

От икономическа гледна точка секторът на водоснабдяването е много капиталоемък сектор, като при пазарен неуспех може да се наложи държавна намеса. Това се дължи, от една страна, на факта, че водата е крайно необходима, а от друга страна — на мащаба на бавно възвращаемите инвестиции в мрежи, особено в отдалечени или слабо населени райони, при които периодът за възвръщане е дълъг, а рисковете — съществени. Признаването на обществената значимост и предотвратяването на пазарни неуспехи в сектора на водоснабдяването доведе до специалното третиране в Директивата за концесиите.

Държавите членки прилагат различни модели за управление на предоставянето на услуги във връзка с водите. Начинът, по който са организирани услугите във връзка с водите, зависи от комбинация от исторически, културни, икономически и обществени фактори.

Различните форми на участие на частния сектор в сектора на водоснабдяването в Европа може да бъдат проследени до 19 век. Броят на договорите, в които участват частни партньори, започна да нараства значително след 1980 г. Факторите, които може да са благоприятствали участието на частния сектор, биха включвали евентуално подобреното качество и ефективност на услугите, подобрената ефективност на управлението (т.е. по-лесен достъп до капиталовите пазари). Въпреки това публичното участие продължава да е важно за задоволяване на по-широки обществени нужди.

Секторът на водоснабдяването от 18 април 2016 г. насам

Три държави членки (Чехия, Полша, Румъния) прилагат разпоредбите на Директивата за концесиите по отношение на сектора на водоснабдяването изцяло, докато други три (България, Франция, Испания) прилагат Директивата частично.

Според историческите данни на GWI WaterData[33] за сектора на водоснабдяването държавите членки, които са решили да прилагат Директивата в областта на водите, вече са имали значителен опит с подобно частно участие в миналото. Обратно, в някои държави членки, които решиха да оставят сектора на водоснабдяването извън своите национални мерки за транспониране, е съществувало известно участие на частния сектор, по-специално Италия, Германия и Португалия.

От април 2016 г. насам съществува по-голяма прозрачност по отношение на договорите за концесии в сектора на водоснабдяването. По данни от TED обявленията за възлагане на концесии през периода 2016—2021 г. са били 225, като броят им се е увеличил от 3 обявления за възлагане на концесии през 2016 г. на 66 обявления за възлагане на концесии през 2021 г. По-голямата част от концесиите (194) са сключени от френски възлагащи органи, следвани от органи в Чешката република (18), Испания, Полша и Румъния.

Общата стойност на обявленията за възлагане на концесии, регистрирани в TED в сектора на водоснабдяването, възлиза на почти 7 милиарда евро между 2016 г. и 2021 г. В сравнение с общата стойност на концесиите, възложени през същия период (377,5 милиарда евро), стойността на концесиите в сектора на водоснабдяването има дял от по-малко от 2 %. Освен това в сравнение с друг важен комунален сектор, електроенергийния сектор, стойността на концесиите в сектора на водоснабдяването представлява само 3,6 %. Общата годишна стойност на обявленията за възлагане на концесии в сектора на водоснабдяването нарасна през първите години от прилагането на Директивата, като се увеличи повече от десетократно между 2016 г. и 2018 г. Тя намаля леко през следващите две години, но увеличението през 2021 г. компенсира този спад.

Средният брой на офертите, получени в процедура за концесии в сектора на водоснабдяването, и участието на МСП са малко по-ниски от средните за останалите сектори. Това може да се обясни с факта, че секторът на водоснабдяването е тясно специализиран и много капиталоемък в сравнение с другите сектори. Освен това концесионерът трябва да има финансовия капацитет да поеме предварително общите разходи за инвестицията, както и оперативните рискове.

По отношение на трансграничното участие изглежда, че има относително висока честота на трансгранично участие в търгове чрез местни дъщерни предприятия, които са притежавани от чуждестранни лица.

Повечето заинтересовани страни са на мнение, че съществуващите системи, въведени в държавите членки, работят добре и подкрепят изключването на сектора на водоснабдяването от обхвата на Директивата. Позовавайки се на примери за повторно включване на услугите във връзка с водите в отговорностите на общините, те твърдят, че участието на частния сектор не се счита за необходимо. От друга страна представителите на предприятията изтъкнаха положителния си опит във връзка с Директивата. Общото заключение беше, че изборът на система за управление е

[33] Базата данни на GWI Global Ultimate Owners съдържа подробни данни за общински проекти за водоснабдяване и пречистване на отпадъчни води, при които всички или част от капиталовите инвестиционни разходи са поети от частния сектор.

контекстуален и зависи от местните обществени фактори (ефективност на експлоатацията, дългосрочни инвестиции, финансова достъпност, опазване на водните ресурси, сигурност на снабдяването, обществено здраве и т.н.).

Поради ограничените данни все още не е възможно да се направят категорични заключения относно въздействието на Директивата върху сектора на водоснабдяването.

6. ИЗГЛЕДИ

Комисията работи за усъвършенстване на действието на Директивата, в частност чрез нови инициативи за прозрачността и за качеството на данните.

Прозрачността на процедурите за възлагане на концесии и резултатите е от решаващо значение за постигане на целите на Директивата. За целта се разчита на качествени данни за концесиите, възложени от държавите членки, които са лесно достъпни за всички участници на вътрешния пазар. Комисията планира редица действия и инициативи за повишаване на прозрачността и цялостното качество на данните по отношение на Директивата и нейното изпълнение.

На 16 март 2023 г. Комисията обяви създаването на **европейско пространство за данни за обществените поръчки (ЕПДОП)**[34]. Чрез ЕПДОП ще бъдат свързани европейските бази данни, в т.ч. данните от TED за обществените поръчки и концесиите, и националните набори от данни за поръчките, които са на разположение в националните портали; то ще бъде сърцевината на цифровото преустройство на обществените поръчки и концесиите в ЕС. С помощта на ЕПДОП ще се осигури възможност за определяне на политиката въз основа на данни. Освен това публичните купувачи ще извлекат ползи от ЕПДОП чрез по-успешно планиране на търговете, установяване на сравнителни показатели и споделяне на знания, засилена цифровизация, по-лесно откриване на измамите и тайните споразумения. С помощта на ЕПДОП също така ще се подобри достъпът до търгове, в частност за МСП. Прозрачността е от основно значение и за **подготвителното действие** на Службата за публикации на ЕС **„Прозрачност в областта на обществените поръчки“**[35]. Службата за публикации е установила четири области на дейността, които са свързани с данните в TED: разполагаемост, качество, четивност и оперативна съвместимост. Предвидени са редица проекти, които да допринесат за изпълнението на подготвителното действие.

Освен това на 17 април 2023 г. Комисията постави началото на Общността на публичните купувачи[36]. **Платформата на публичните купувачи** е инициатива за засилване на сътрудничеството в областта на обществените поръчки. Публичните купувачи може да се възползват от обмена на знания и най-добри практики в целия ЕС, вместо да работят сами по сложни въпроси. Общността има за цел да даде на публичните купувачи и занимаващите се с обществени поръчки (купувачи, доставчици,

[34] Съобщение на Комисията: „Обществени поръчки: пространство на данни за подобряване на публичните разходи, насърчаване на създаването на политики, основани на данни, и подобряване на достъпа до тръжни процедури за МСП (2023/C98I/01), ОВ C 98I , 16.3.2023 г., стр. 1.

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

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

академичните среди и други заинтересовани страни) възможност да се обединят и да се свържат с Европейската комисия, за да се засили обменът на авангардни разузнавателни данни за пазарите и умения в областта на обществените поръчки и да се насърчат съвместните действия и системното сътрудничество в тази област. Една от целите на това сътрудничество е да се подобри достъпът на МСП до пазара на обществени поръчки и концесии.

7. ЗАКЛЮЧЕНИЯ

Директивата се прилага във всички държави членки само от три години и поради това има малко информация, което възпрепятства пълноценното сравнение с периода преди съществуването ѝ.

На този етап изглежда твърде рано да се направи заключение дали Директивата е постигнала целите си за повишаване на правната сигурност и за осигуряване на по-добър достъп до пазара на концесии в ЕС. Въпреки това може да се направят редица предварителни заключения, както са обобщени по-долу.

Всички държави членки са транспонирали Директивата и са създали **органи и структури за мониторинг, за да се осигури правилното и ефикасно прилагане на правилата** за възлагане на договори за концесии. Въпреки това по-голямата част от държавите членки продължават да установяват неясно тълкуване и неправилно прилагане на правилата.

Директивата също така **внесе повече прозрачност в процеса на възлагане**. **Броят на публикуваните концесии постепенно се увеличава** от 2016 г. насам. Въпреки че концесиите с най-висока стойност се възлагат главно без публикуване на обявление за поръчка, следователно без покана за участие в състезателна процедура, тази ситуация може да се обясни с факта, че тези концесии са главно в областта на електроразпределението, което в определени държави членки се характеризира с наличието на специални или изключителни права или законен монопол. Следователно тези възлагания не пораждат опасения от гледна точка на спазването на Директивата за концесиите.

По отношение на равнището на конкуренцията за концесии беше отбелязано, че **Директивата не е оказала последователно въздействие върху степента на участие в състезателни процедури за концесии.**

Освен това, въпреки че е отворен за участници от други държави членки, **пазарът на концесии в ЕС досега не е привлякъл голямо трансгранично участие**. Тази ситуация не е специфична за пазара на концесии, а е по-скоро обща за обществените поръчки като цяло и се различава значително в различните държави членки**.**

Степента на участие на МСП, изглежда, се е увеличила през последните 5 години, въпреки че **делът на МСП на пазара на концесии е относително нисък** в сравнение с дела им в цялата икономика.

Като се има предвид значението на МСП за икономиката на ЕС, ограничените налични доказателства сочат, че **по-голямото съсредоточаване върху МСП в контекста на**

възлагането на концесии следва да бъде приоритет за държавите членки и за възлагащите органи/възложителите.

По отношение на сектора на водоснабдяването ограничените данни от няколко държави членки също не позволяват да се направят категорични заключения относно въздействието на Директивата върху по-широкия сектор на водоснабдяването.

Неотдавна Комисията постави началото на редица инициативи – а именно европейското пространство за данни за обществените поръчки, подготвителното действие „Прозрачност в областта на обществените поръчки“ и платформата на публичните купувачи – с цел да повиши допълнително прозрачността и качеството на данните на пазара на обществени поръчки и концесии.

С времето натрупаният опит в прилагането на Директивата ще позволи да се направят по-подробни оценки. Със следващия доклад, който ще бъде изготвен от Комисията, следва да се внесе повече яснота за реалното въздействие на Директивата върху пазара на концесии.