COMISIA
EUROPEANĂ

Bruxelles, 28.7.2023
COM(2023) 460 final

RAPORT AL COMISIEI CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN ȘI CONSILIU

cu privire la funcționarea Directivei 2014/23/UE privind atribuirea contractelor de concesiune și la impactul excluderilor prevăzute la articolul 12 asupra pieței interne

{SWD(2023) 267 final}

RAPORT AL COMISIEI CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN ȘI CONSILIU

cu privire la funcționarea Directivei 2014/23/UE privind atribuirea contractelor de concesiune și la impactul excluderilor prevăzute la articolul 12 asupra pieței interne

1. INTRODUCERE

Comisia estimează că valoarea totală a achizițiilor publice în UE a fost de aproximativ 2 163 de miliarde EUR în 2018 sau 13,6 % din PIB-ul UE[1], din care aproximativ 670 de miliarde EUR[2] au fost atribuite pentru concesiuni care intră sub incidența celor trei directive privind achizițiile publice. În situația în care, pentru a completa resursele publice limitate, autoritățile publice trebuie să mobilizeze capital privat și know-how, concesiunile pot fi o modalitate foarte atractivă pentru realizarea unor proiecte de interes public, limitând în același timp datoria publică. Concesiunile sunt angajamente contractuale prin care una sau mai multe autorități contractante sau entități contractante încredințează executarea de lucrări sau prestarea și gestionarea de servicii unuia sau mai multor operatori economici privați. Contractele de concesiune, a căror valoare medie anuală se ridică la 63 de miliarde EUR, stau la baza parteneriatelor dintre sectorul public și întreprinderile private în sectoare strategice esențiale. Acest lucru este valabil în special pentru dezvoltarea infrastructurii, cum ar fi porturile și aeroporturile, parcările, drumurile pe care se percep taxe de trecere, întreținerea autostrăzilor sau furnizarea de servicii de interes economic general, cum ar fi cele energetice sau de eliminare a deșeurilor.

Directiva 2014/23/UE[3] privind atribuirea contractelor de concesiune (denumită în continuare „directiva”) a fost adoptată pentru a se aborda absența unui cadru coerent și cuprinzător pentru concesiunile de la nivelul UE. Scopul directivei este de a oferi un cadru juridic clar care să promoveze utilizarea concesiunilor, îmbunătățind în același timp accesul pe piață al întreprinderilor prin asigurarea transparenței și a echității în procedurile de atribuire.

Articolul 53 al patrulea paragraf din directivă prevede că Comisia „reexaminează funcționarea prezentei directive și prezintă un raport Parlamentului European și Consiliului”, în timp ce al treilea paragraf din articolul respectiv prevede obligația Comisiei de a „[evalua] efectele economice pe piața internă ale excluderilor [sectorului apei]” din domeniul de aplicare al directivei. Prezentul raport prezintă principalele constatări ale acestei reexaminări și evaluări. Acesta se bazează pe informațiile cuprinse în documentul de lucru al serviciilor Comisiei privind punerea în aplicare a directivei („documentul de lucru al serviciilor Comisiei”), care trebuie citit în coroborare cu prezentul raport.

Raportul și documentul de lucru al serviciilor Comisiei se bazează pe o serie de dovezi provenite din mai multe surse, cum ar fi datele extrase din baza de date *Tenders Electronic Daily* (TED), informațiile puse la dispoziție de statele membre în conformitate cu articolul 45

---

1 Indicatorii privind achizițiile publice 2018, DG GROW, 17 mai 2021 (https://ec.europa.eu/docsroom/documents/48156).

2 A se vedea nota de subsol 1, p. 1.

3 Directiva 2014/23/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 februarie 2014 privind atribuirea contractelor de concesiune (JO L 94, 28.3.2014, p. 1).

din directivă[4], Studiul privind punerea în aplicare a Directivei privind concesiunile, realizat pentru Comisie de London Economics Europe și Spark Legal (2021)[5], un sondaj lansat de serviciile Comisiei în 2021 pentru a colecta informații de la statele membre cu privire la organizarea sectorului apei și pozițiile exprimate de părțile interesate în cadrul unui eveniment online organizat de Comisie cu privire la reexaminarea funcționării directivei și evaluarea excluderilor aplicabile în sectorul apei.

Faptul că directiva a fost transpusă cu întârziere de către toate statele membre, aceasta fiind pusă în aplicare în întreaga UE abia din 2020, împiedică evaluarea completă a funcționării sale și a excluderilor prevăzute pentru sectorul apei în acest moment. Este necesar să se acumuleze mai multă experiență în ceea ce privește directiva pentru a realiza o evaluare completă a funcționării acesteia, precum și a impactului excluderii sectorului apei din domeniul de aplicare al directivei. Cu toate acestea, tendințele observate pe baza datelor disponibile indică o creștere a nivelului de transparență în atribuirea contractelor de concesiune, a participării IMM-urilor la concesiuni și o îmbunătățire a capacității administrative de supraveghere a achizițiilor publice și a concesiunilor la nivel național.

2. PIAȚA CONCESIUNILOR DIN UE

Valoarea totală a concesiunilor care intră sub incidența directivei și care au fost atribuite în perioada cuprinsă între 2016 și 2021 este estimată la 377,5 miliarde EUR. Valoarea totală a concesiunilor reprezintă 12 % din valoarea totală anuală a pieței achizițiilor publice care face obiectul celor trei directive privind achizițiile publice luate împreună[6]. Directiva se aplică concesiunilor cu o valoare mai mare sau egală cu 5 382 000 EUR[7].

Numărul total de concesiuni atribuite în UE aproape că s-a dublat începând din 18 aprilie 2016, termenul de transpunere în dreptul intern, și continuă să crească[8]. Această tendință ascendentă poate fi observată în majoritatea statelor membre.

---

4 Articolul 53 al patrulea paragraf din directivă arată că reexaminarea funcționării directivei se bazează pe informațiile furnizate de statele membre în conformitate cu articolul 45 alineatul (3).

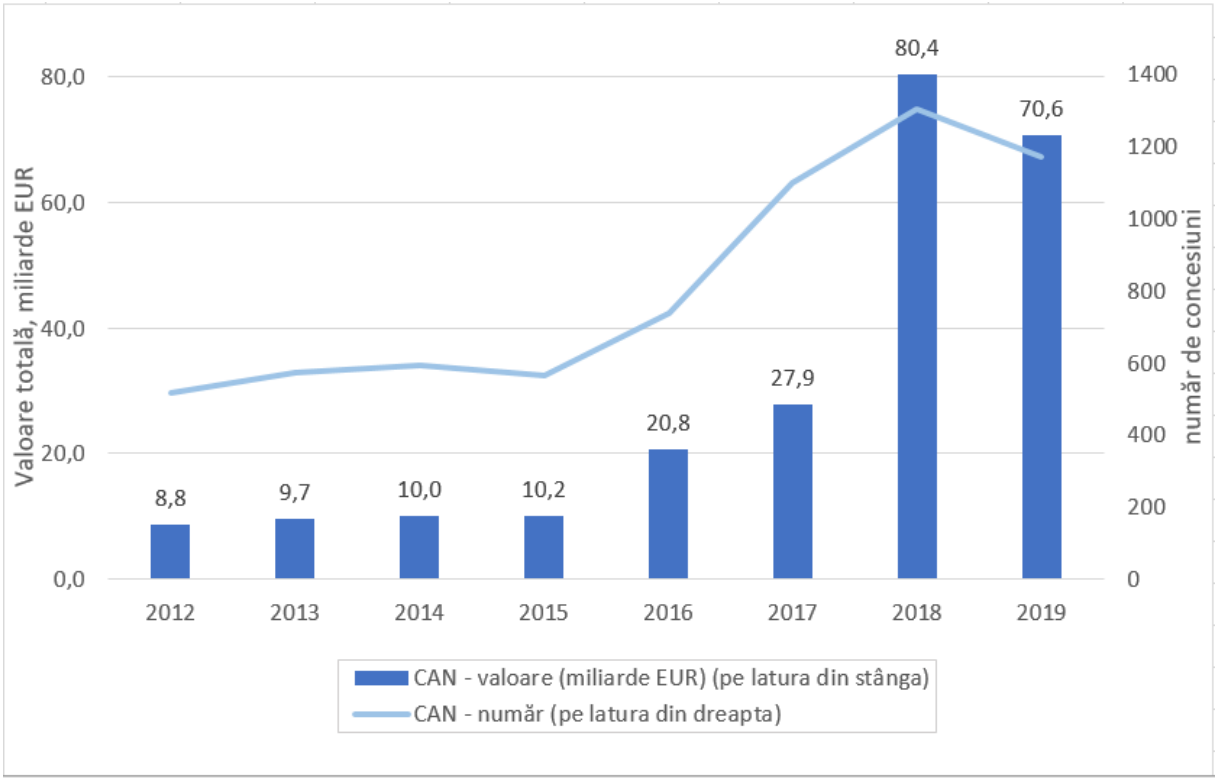
5 Studiul urmează să fie publicat împreună cu prezentul raport.

6 Datele din 2018 cu privire la Directiva 2014/23/UE, Directiva 2014/24/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 februarie 2014 privind achizițiile publice și de abrogare a Directivei 2004/18/CE, JO L 94, 28.3.2014, p. 65 și la Directiva 2014/25/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 februarie 2014 privind achizițiile efectuate de entitățile care își desfășoară activitatea în sectoarele apei, energiei, transporturilor și serviciilor poștale și de abrogare a Directivei 2004/17/CE, JO L 94, 28.3.2014, p. 243.

7 Concesiunile cu valori care se situează sub acest prag sunt adesea publicate în TED.

8 Comparație între numărul total de concesiuni atribuite în perioada 2012-18 aprilie 2016 și numărul total de concesiuni atribuite în perioada cuprinsă între 19 aprilie 2016 și 2019. Pentru mai multe detalii, a se vedea capitolul 3 din documentul de lucru al serviciilor Comisiei.

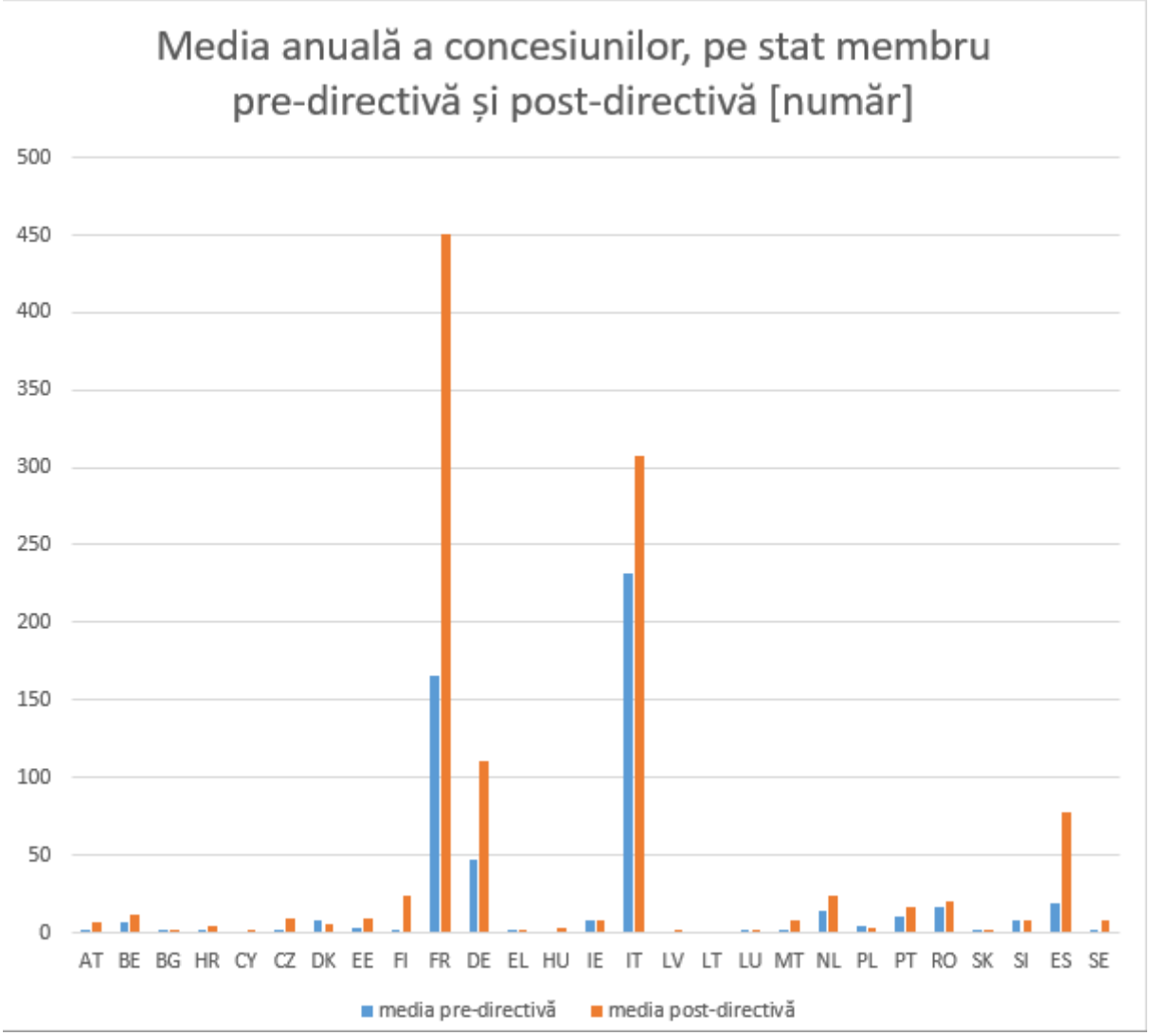
Figura 1: Anunțuri de atribuire a concesiunii, pe an [număr, valoare în miliarde EUR], țările SEE



Sursă: Studiu privind punerea în aplicare a Directivei privind concesiunile – London Economics Europe și Spark Legal (2021), figura 41.

Franța și Italia reprezintă peste două treimi din piața concesiunilor din UE. Împreună cu Spania și Germania, aceste state membre reprezintă 85 % din creșterea totală înregistrată în ceea ce privește atribuirea concesiunilor în aceeași perioadă. State membre precum Austria, Republica Cehă, Finlanda, Ungaria, Croația, Malta și Suedia au înregistrat, de asemenea, creșteri semnificative în ceea ce privește utilizarea concesiunilor.

Figura 2: Numărul mediu anual de concesiuni acordate de statele membre, înainte și după intrarea în vigoare a directivei [număr]



Sursă: Calcul intern bazat pe Studiul privind punerea în aplicare a Directivei privind concesiunile – London Economics Europe și Spark Legal (2021), figura 17.

Numărul de concesiuni de servicii atribuite a crescut considerabil după 18 aprilie 2016, termenul de transpunere în dreptul național. Cu toate acestea, numărul concesiunilor de lucrări atribuite a scăzut treptat înainte de această dată, urmând aceeași tendință și ulterior.

Sectoarele în care s-a acordat cel mai mare număr de concesiuni după 2016 sunt: (1) servicii hoteliere, de restaurant și de vânzare cu amănuntul; (2) servicii de agrement, culturale și sportive; și (3) – lucrări de construcții.

3. TRANSPUNERE ÎN DREPTUL INTERN ȘI PROCEDURI DE CONSTATARE A NEÎNDEPLINIRII OBLIGAȚIILOR

Obiectivul Comisiei este de a asigura conformitatea timpurie, astfel încât beneficiile legislației UE să fie resimțite de cetățeni și de întreprinderi cât mai curând posibil. Acesta este motivul pentru care Comisia și-a sporit sprijinul acordat statelor membre de-a lungul anilor pentru a preveni în primul rând încălcările și pentru a le soluționa în primele etape ale procedurii, fără a fi nevoită să sesizeze Curtea de Justiție cu privire la un stat membru. Acest lucru a dus la o scădere a numărului de cazuri în care statele membre au înregistrat întârzieri

în transpunerea directivelor. Pentru a consolida această abordare, Comisia a propus recent stabilirea unor obiective concrete în materie de aplicare a normelor, cu scopul de a limita atât deficitul de transpunere, cât și deficitul de conformitate la 0,5 %[9].

În ceea ce privește directiva, Statele membre aveau obligația de a o transpune în dreptul lor intern până la 18 aprilie 2016. La expirarea perioadei de transpunere, doar șase state membre comunicaseră Comisiei măsurile necesare, iar în 2016 au fost lansate proceduri de constatare a neîndeplinirii obligațiilor pentru necomunicarea acestora. Până în februarie 2020[10], toate statele membre ale UE transpuseseră directiva și toate procedurile de constatare a neîndeplinirii obligațiilor legate de transpunerea tardivă au fost închise. Cu toate acestea, trei state membre nu au transpus articolul care prevede excluderile specifice de la aplicarea directivei în domeniul apei, iar trei state membre au făcut acest lucru doar parțial. Prin urmare, aceste state membre pun în aplicare (integral sau parțial) directiva și în cazul concesiunilor de lucrări și de servicii în domenii specifice ale sectorului apei.

O evaluare a măsurilor naționale de transpunere a identificat faptul că, la data la care expira termenul de transpunere, doar 10 state membre respectau pe deplin toate obligațiile prevăzute de directivă. Prin urmare, Comisia a inițiat proceduri de constatare a neîndeplinirii obligațiilor împotriva celorlalte state membre, în patru valuri succesive (ianuarie 2019, octombrie 2019, iunie 2021 și decembrie 2021). În urma notificării măsurilor naționale și a evaluării acestora, au fost închise în mod oficial procedurile inițiate împotriva a opt state membre, ca urmare a acțiunilor legislative corective întreprinse de acestea. Celelalte proceduri sunt în curs[11] și vizează elemente precum domeniul de aplicare, criteriile de excludere a operatorilor economici și modificarea contractelor.

În mai multe state membre, autoritățile naționale au emis orientări cu privire la normele aplicabile concesiunilor.

4. PRINCIPALELE CONSTATĂRI ALE REEXAMINĂRII FUNCȚIONĂRII DIRECTIVEI

Directiva urmărește două obiective principale: (1) să asigure securitatea cadrului juridic prin definirea anumitor concepte și codificarea anumitor principii referitoare la atribuirea concesiunilor, în conformitate cu jurisprudența Curții de Justiție a Uniunii Europene, și (2) să îmbunătățească accesul la piețele concesiunilor prin creșterea transparenței și a echității în procedurile de atribuire.

4.1. Securitatea juridică

Definiția termenului „concesiune”

[9] Comunicare a Comisiei către Parlamentul European, Consiliu, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor – Piața unică la 30 de ani [COM(2023) 162 final, 16 martie 2023].

[10] Ultimul stat membru a transpus directiva la 26.2.2020.

[11] Unele dintre procedurile de constatare a neîndeplinirii obligațiilor vizează toate cele trei directive privind achizițiile publice și, prin urmare, vor fi închise în mod oficial numai după soluționarea tuturor aspectelor (referitoare la cele trei directive menționate în nota de subsol 6). Poate părea, în această privință, că unele state membre fac obiectul unor proceduri de constatare a neîndeplinirii obligațiilor în curs, chiar dacă, strict vorbind, este posibil ca problemele legate de punerea în aplicare a directivei să fi fost soluționate între timp.

Directiva oferă o definiție a concesiunilor la nivelul UE[12]. În practică, se pare că termenul „concesiune” este adesea utilizat în legislația statelor membre pentru sectoare și aspecte care nu intră în domeniul de aplicare al directivei. În special, în legislația națională a majorității statelor membre, termenul „concesiune” este utilizat adesea pentru a se face trimitere la alte concepte juridice, cum ar fi autorizațiile sau licențele[13].

Aceste discrepanțe pot conduce la o creștere a costurilor, întrucât operatorii economici care participă la procedurile de atribuire a concesiunilor transfrontaliere nu se pot baza pe un singur sens al termenului „concesiune”. Acest aspect poate conduce, de asemenea, la neînțelegeri care nu sunt legate doar de interpretarea definiției aplicabile, ci și de legislația aplicabilă, și a căror clarificare necesită mult timp atât din partea autorităților/entităților contractante, cât și din partea operatorilor economici.

Definiția „riscului de operare”

Prezența riscului de operare[14] diferențiază contractele de concesiune de alte tipuri de contracte de achiziții publice. Prin urmare, transpunerea acestei noțiuni este esențială pentru a asigura punerea corectă în aplicare a directivei. Cu toate acestea, doar patru state membre au transpus conceptul exact astfel cum este prevăzut în directivă. Peste douăzeci de state membre au transpus conceptul printr-o formulare ușor diferită de cea prevăzută în directivă, iar două state membre nu au abordat deloc riscul de operare în legislația lor națională. În acest stadiu, nu se poate afirma dacă aceste discrepanțe au un impact economic practic. Interpretările diferite ale riscului de operare ar putea însemna că achizițiile publice pentru același tip de lucrări sau de servicii vor fi tratate în mod diferit de la un stat membru la altul sau că ar putea chiar să nu facă obiectul dispozițiilor privind transpunerea în dreptul intern a directivei.

Modificări ale contractelor de concesiune

Directiva include, de asemenea, dispoziții specifice privind modificarea contractelor de concesiune pe baza jurisprudenței și oferă soluții practice pentru a face față unor circumstanțe neprevăzute care impun modificarea unei concesiuni în cursul perioadei sale de valabilitate. Modificarea contractelor trebuie tratată cu atenție, în special în cazul în care nu se deschide în acest sens o nouă procedură concurențială, pentru a asigura o concurență efectivă și transparența.

---

12 Directiva definește concesiunile ca fiind contracte încheiate în scris între una sau mai multe autorități contractante sau entități contractante și unul sau mai mulți operatori economici (concesionari), prin care li se încredințează executarea de lucrări sau prestarea și gestionarea de servicii, aceștia fiind remunerați prin acordarea dreptului de a exploata lucrările sau serviciile respective sau prin acordarea acestui drept însoțit de o plată.

13 Acest termen trebuie diferențiat de termenii „autorizații” sau „licențe” care implică faptul că o autoritate publică stabilește condițiile în care un contractant trebuie să efectueze o anumită operațiune. În timp ce o autorizație sau o licență conferă contractantului dreptul de a exploata respectiva autorizație sau licență, concesionarului i se impune o obligație. În cazul autorizațiilor și al licențelor, se aplică Directiva 2006/123/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 12 decembrie 2006 privind serviciile în cadrul pieței interne (JO L 376, 27.12.2006, p. 36).

14 Directiva definește noțiunea de „risc de operare”. Contractele de concesiune implică întotdeauna transferul către concesionar al unui risc de operare de natură economică. Aceasta înseamnă că concesionarul nu poate recupera investițiile efectuate și costurile suportate pentru exploatarea lucrărilor sau a serviciilor atribuite în condiții normale de exploatare, chiar dacă o parte din risc rămâne în sarcina autorității contractante sau a entității contractante.

Câteva state membre au elaborat orientări privind modificarea contractelor. Unsprezece state membre au introdus o cerință explicită în legislația națională conform căreia orice modificare trebuie aprobată de o autoritate publică, alta decât autoritatea contractantă responsabilă de contractul inițial. Cu toate acestea, modificările contractelor în cursul perioadei lor de valabilitate, inclusiv prelungirea abuzivă a contractelor și modificările realizate fără o nouă invitație la procedura concurențială de ofertare, sunt adesea raportate ca o sursă de aplicare greșită.

Concesiunile și alte parteneriate public-privat

Directiva clarifică cazurile în care un contract încheiat între o autoritate contractantă și un operator economic nu face obiectul normelor privind atribuirea concesiunilor. Acestea se bazează pe principiile stabilite în jurisprudența Curții de Justiție a Uniunii Europene, deoarece nu există nicio legislație a UE care să definească și să reglementeze conceptul de parteneriat public-privat.

Statele membre au adoptat abordări diferite pentru a legifera cu privire la parteneriatele public-privat. Unele cadre juridice naționale includ norme care specifică modul în care parteneriatele public-privat se raportează la normele privind concesiunile, în timp ce în alte state membre există definiții divergente ale termenului „partener public-privat” la nivel național și/sau mai puțină claritate în ceea ce privește modul în care legislația în acest domeniu ia în considerare definiția concesiunilor și normele privind concesiunile.

4.2. Aplicare și asigurarea respectării legii – surse de aplicare incorectă a normelor de atribuire a contractelor de concesiune

Toate statele membre raportează eforturile semnificative și încununate de succes depuse în direcția instituirii unor autorități și structuri de monitorizare care să asigure aplicarea corectă și eficientă a normelor de atribuire a concesiunilor. Majoritatea statelor membre au desemnat o singură autoritate de monitorizare a achizițiilor publice. În rapoartele prezentate de statele membre nu se face distincție între concesiuni și alte tipuri de achiziții publice. Prin urmare, informațiile privind cauzele aplicării incorecte, problemele structurale sau recurente sunt prezentate în mod general pentru toate tipurile de achiziții publice.

Cea mai frecventă cauză a aplicării incorecte sau a insecurității juridice, astfel cum a fost raportată de statele membre, este lipsa competențelor în materie de achiziții publice, modificarea contractelor în cursul perioadei lor de valabilitate, calcularea valorii estimate a achiziției și împărțirea artificială în loturi.

În ceea ce privește aplicarea practică a normelor, statele membre raportează dificultăți legate de interpretarea și verificarea motivelor de excludere, de formularea unor criterii de atribuire semnificative, altele decât prețul, inclusiv a unor criterii legate de obiective strategice, de utilizarea procedurii negociate fără publicare, de clasificarea contractelor drept contracte de achiziții publice sau de concesiune și de transparență.

Statele membre dispuneau deja de o legislație și de instituții generale anticorupție chiar și înainte de adoptarea directivei. În majoritatea statelor membre, principalele autorități responsabile pentru punerea în aplicare a unor astfel de politici sunt autoritățile naționale de concurență, procurorii și alte autorități de aplicare a legii. În plus, unele state membre au instituții specifice dedicate combaterii fraudei sau a corupției.

Pentru a atenua riscurile legate de conflictele de interese, corupție, coluziune și carteluri, majoritatea statelor membre au adoptat măsuri legislative fără caracter obligatoriu, cum ar fi strategiile naționale anticorupție, orientările (de exemplu, în ceea ce privește depistarea comportamentelor coluzive, sensibilizarea și formarea, programele de clemență pentru operatorii care desfășoară activități de informare și de prevenire), codurile de conduită pentru funcționarii publici și profesionalizarea. În plus, majoritatea statelor membre au adoptat măsuri care depășesc cerințele directivei, de exemplu prin introducerea unor definiții mai ample ale conflictului de interese, a sancțiunilor sau chiar a anulării contractelor, în conformitate cu orientările OCDE[15].

Caseta 1: Orientări privind abordarea coluziunii în domeniul achizițiilor publice și al concesiunilor

Comisia a publicat recent noi orientări[16] pentru autoritățile și entitățile contractante europene cu privire la modul de abordare a cazurilor în care există suspiciuni de coluziune în domeniul achizițiilor publice și al concesiunilor.

Orientările enumeră instrumentele care au ca scop, pe de o parte, să sprijine statele membre și autoritățile contractante în consolidarea capacității de abordare a cazurilor de coluziune și, pe de altă parte, să încurajeze cooperarea dintre autoritățile naționale centrale de achiziții publice și cele de concurență pentru a sprijini autoritățile contractante. Orientările includ, de asemenea, sfaturi ușor de utilizat pentru autoritățile contractante cu privire la modul de aplicare a motivului de excludere legat de coluziune prevăzut în directivele privind achizițiile publice.

4.3. Constatări privind îmbunătățirea accesului la piața concesiunilor

Pentru a se evalua în ce măsură directiva a îmbunătățit accesul la piața concesiunilor, au fost luați în considerare următorii factori: (i) transparența prin intermediul publicării, (ii) participarea IMM-urilor la atribuirea concesiunilor, (iii) numărul de oferte și (iv) participarea transfrontalieră pe piața concesiunilor din UE.

Transparență prin intermediul publicării

Datele extrase din TED sugerează că, începând din 18 aprilie 2016, s-a înregistrat o creștere importantă a numărului de anunțuri de concesionare publicate: de la 664 în 2016 la 1 877 în 2021. În mod similar, media anuală a anunțurilor de atribuire a concesiunii publicate a crescut de la 143 în 2016 la 993 în 2021.

Cu toate acestea, se pare că numărul anunțurilor de concesionare este în continuare de aproximativ două ori mai mare decât numărul anunțurilor de atribuire a concesiunii[17]. Această

---

15 Recomandarea OCDE *privind combaterea practicilor coluzive în domeniul achizițiilor publice* este disponibilă la adresa: https://www.oecd.org/daf/competition/oecdrecommendationonfightingbidriggininpublicprocurement.htm.

16 *Comunicare privind instrumentele de combatere a coluziunii în domeniul achizițiilor publice și privind orientările referitoare la modul de aplicare a motivului de excludere ca urmare a coluziunii*, C(2021) 1631 din 15.3.2021.

17 Anunțurile de concesionare sunt publicate în Jurnalul Oficial la începutul procedurii de atribuire a contractelor pentru a asigura o publicitate adecvată a ofertei, în timp ce anunțurile de atribuire a concesiunii sunt publicate la finalizarea acesteia și conțin informații privind rezultatul procedurii de

discrepanță între numărul de anunțuri de concesionare și numărul de anunțuri de atribuire a concesiunii apare în toate statele membre și pare să fie determinată de mai mulți factori, cum ar fi: concesiunile pot fi promovate prin anunțuri, dar este posibil ca acestea să nu fie atribuite în cele din urmă și ca mai multe anunțuri de participare să corespundă unei singure atribuiri a concesiunii[18].

Calitatea datelor raportate în TED ar trebui să crească odată cu punerea în aplicare a Regulamentului (UE) 2019/1780[19] privind noile formulare standard pentru anunțuri (formulare electronice) care vor deveni obligatorii de la 25 octombrie 2023[20].

Deși creșterea numărului de anunțuri de concesionare publicate și a numărului de anunțuri de atribuire a concesiunii sugerează că transparența s-a îmbunătățit începând din 18 aprilie 2016, trebuie remarcat, de asemenea, că, în TED, s-a înregistrat o creștere în ceea ce privește atribuirea concesiunilor fără publicarea prealabilă a unui anunț de participare[21]. Începând din 2018, valoarea anuală totală a concesiunilor atribuite fără publicarea unui anunț de concesionare a fost mai mare decât cea a concesiunilor atribuite în urma publicării unui anunț de concesionare. De exemplu, în 2021, valoarea totală a concesiunilor atribuite fără publicarea unui anunț de participare a fost de 44 de miliarde EUR, în timp ce valoarea totală a concesiunilor atribuite cu publicarea unui anunț de concesionare a fost de 37 de miliarde EUR. Atribuirea concesiunilor fără publicare prealabilă are loc în principal în sectorul distribuției de energie electrică, care se caracterizează prin numărul redus de furnizori și în care absența concurenței poate fi explicată prin motive tehnice sau prin existența unor drepturi exclusive.

Participarea IMM-urilor la atribuirea concesiunilor

Înainte de 18 aprilie 2016, informațiile privind dimensiunea contractanților nu se înregistrau în TED și, prin urmare, nu este posibil să se compare incidența contractelor acordate IMM-urilor înainte și după această dată. Cu toate acestea, începând din 2016 s-a înregistrat o creștere semnificativă a numărului de concesiuni atribuite IMM-urilor: de la 22,4 % în 2016 la 31,6 % în 2021. Există indicii potrivit cărora statele membre care furnizează orientări privind concesiunile la nivel național atrag mai multe IMM-uri[22].

Cu toate acestea, din perspectiva valorii, IMM-urile nu reprezintă o parte la fel de importantă a contractelor atribuite. Potrivit TED, IMM-urilor li s-au atribuit în principal contracte cu o valoare scăzută (ponderea IMM-urilor a variat de la 11,2 % în 2017 la 3,9 % în 2021). Deși,

---

atribuire a contractelor. Pentru mai multe detalii, a se vedea capitolul 5.2 Asigurarea unui acces mai bun la piața concesiunilor din documentul de lucru al serviciilor Comisiei care însoțește raportul.

18 Diferența poate fi, de asemenea, de natură metodologică, deoarece concesiunile neatribuite și anulate au fost eliminate din baza de date care înregistrează anunțurile de atribuire, dar nu și din baza de date care înregistrează anunțurile de concesionare.

19 Regulamentul de punere în aplicare (UE) 2022/2303 al Comisiei din 24 noiembrie 2022 de modificare a Regulamentului de punere în aplicare (UE) 2019/1780 din 23 septembrie 2019 de stabilire a formularelor standard pentru publicarea anunțurilor în domeniul achizițiilor publice JO L 305, 25.11.2022, p. 12.

20 Regulamentul (UE) 2022/2303 se aplică de la 14 noiembrie 2022. Între această dată și 24 octombrie 2023, utilizarea formularelor electronice de către cumpărători este doar opțională. Majoritatea statelor membre vor face schimbarea la sfârșitul perioadei de tranziție.

21 În conformitate cu articolul 31 alineatul (4) din directivă, un cumpărător public nu are obligația, în anumite circumstanțe și pentru anumite sectoare, de a publica un anunț de concesionare.

22 Studiu privind punerea în aplicare a Directivei privind concesiunile – London Economics Europe și Spark Legal (2021), p. 108.

în perioada relevantă, concesionarii mari au câștigat doar două din trei contracte de concesiune, aceste contracte reprezentau aproape 92 % din valoarea pieței concesiunilor. Numărul și valoarea concesiunilor atribuite IMM-urilor sunt relativ scăzute în comparație cu importanța lor globală în economie.

Strategia pentru IMM-uri și planul de acțiune privind drepturile de proprietate intelectuală[23] au subliniat că achizițiile publice în domeniul inovării oferă oportunități neexploatate pentru întreprinderile nou-înființate și pentru dezvoltarea de soluții inovatoare. Investițiile publice și inovarea sunt două modalități esențiale de a răspunde provocărilor legate de redresare, de tranziția verde și digitală și de crearea unei economii mai reziliente în UE. Comisia consideră că achizițiile publice verzi reprezintă un instrument important de stimulare la scară largă a cererii de produse cu zero emisii nete, astfel cum se reflectă în Planul industrial al Pactului verde[24].

În plus, în 2021, Comisia a adoptat un aviz orientativ privind achizițiile publice în domeniul inovării[25], care urmărește să stimuleze achizițiile publice în domeniul inovării și să ajute operatorii economici să dezvolte soluții inovatoare în ecosistemele industriale esențiale, în special în cazul în care achizitorii publici sunt investitori critici.

Numărul de oferte

Analiza datelor colectate de TED începând din 18 aprilie 2016 arată că media anuală a numărului de oferte pentru fiecare anunț de atribuire a concesiunii a scăzut între 2016 și 2019. În 2020 și 2021, numărul mediu de oferte a crescut, dar cifra din 2021 (2,44 oferte pentru fiecare atribuire) rămâne sub valorile din 2016.

Participarea transfrontalieră[26] la piața concesiunilor din UE

Pentru concesiunile cu valoare scăzută care intră sub incidența directivei, ponderea operatorilor economici care depun oferte de pe piața lor națională pentru a câștiga o concesiune într-un alt stat membru (transfrontalieră directă) este de 2,4 %. Ponderea operatorilor economici care depun oferte și câștigă prin intermediul filialelor locale (transfrontalieră indirectă) este de 15,5 %. Atribuirile transfrontaliere pentru concesiuni cu valoare ridicată se ridică la 3,4 % pentru concesiunile transfrontaliere directe și la 8,5 % pentru cele transfrontaliere indirecte[27].

În ceea ce privește contractele atribuite intra-UE (transfrontaliere), firmele care au sediul în Franța, dar au filiale în alte state membre, se numără printre cei mai frecvenți câștigători ai

---

23 Comunicare a Comisiei. *Valorificarea la maximum a potențialului inovator al UE - Un plan de acțiune privind proprietatea intelectuală care să sprijine redresarea și reziliența UE*. COM(2020) 760 final, 25.11.2020.

24 Comunicare a Comisiei către Parlamentul European, Consiliul European, Consiliu, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor - *Un Plan industrial al Pactului verde pentru era cu zero emisii nete*, COM(2023)62 final din 1.2.2023.

25 Comunicare a Comisiei *Orientări privind achizițiile publice în domeniul inovării*, C (2021) 4320, 18.6.2021.

26 Contracte atribuite intra-UE de o autoritate contractantă sau de o entitate contractantă dintr-un stat membru unui operator economic dintr-un alt stat membru.

27 Studiu privind măsurarea penetrării transfrontaliere pe piața achizițiilor publice din UE, raport final, Prometeia SpA, BIP Business Integration Partners- Spa, Economics for Policy, a Knowledge Center of Nova School of Business and Economics, Lisabona, martie 2021, p. 66 și 78.

contractelor de concesiune intra-UE (transfrontaliere), urmate de firme din Luxemburg, Germania și Suedia[28].

Un sondaj realizat în cadrul unui studiu recent[29] a indicat faptul că, în ceea ce privește procesul de participare transfrontalieră și străină și punerea în aplicare a contractelor, întreprinderile percep următoarele obstacole: cerințele administrative și cadrul juridic împovărătoare, accesul dificil la informațiile privind achizițiile publice și limba.

Caseta 2: Participarea străină la piața concesiunilor din UE

Când se compară numărul de concesiuni atribuite intra-UE (transfrontaliere) cu cel al celor atribuite în afara UE (străine)[30], prevalează cele atribuite concesionarilor care provin din țări din afara UE. În ceea ce privește concesiunile atribuite în afara UE, firmele care au sediul în Regatul Unit și în Statele Unite, dar care au filiale în UE, sunt cei mai frecvenți câștigători străini ai contractelor de concesiune.

Comisia a adoptat măsuri pentru a preveni denaturarea pieței interne din cauza subvențiilor străine, inclusiv pe piața achizițiilor publice și a concesiunilor. În acest sens, Regulamentul privind subvențiile străine[31] adoptat la 14 decembrie 2022 urmărește să abordeze în mod adecvat ofertele care beneficiază de subvenții străine în cadrul contractelor de achiziții publice și al concesiunilor care cauzează denaturări pe piața internă. Cu ocazia notificării prealabile atribuirii unui contract, Comisia are competența de a examina informațiile privind contribuțiile financiare străine la operatorul economic participant în contextul unei proceduri de achiziții publice și de licitație. Notificările prealabile sunt obligatorii peste un prag de 250 milioane EUR, pentru a surprinde cazurile semnificative din punct de vedere economic. Regulamentul se va aplica de la 12 iulie 2023.

Regulamentul privind Instrumentul pentru achiziții publice internaționale (IPI)[32] urmărește să deschidă piețele de achiziții și concesiuni din țările terțe care restricționează accesul operatorilor economici, al bunurilor sau al serviciilor din UE, permițând Comisiei să investigheze cazurile și, în același timp, să organizeze consultări cu țara terță în cauză cu privire la eliminarea presupuselor restricții. Cu toate acestea, în cazul în care consultările cu țara terță respectivă eșuează, Comisia poate adopta măsuri privind IPI pentru a restricționa accesul operatorilor, al bunurilor și al serviciilor din țara terță respectivă pe piețele de achiziții publice și concesiuni din UE.

---

28 Pentru mai multe detalii, a se vedea capitolul 5.3 Participarea transfrontalieră și străină pe piața concesiunilor din UE din documentul de lucru al serviciilor Comisiei care însoțește raportul.

29 A se vedea nota de subsol 25, p. 10.

30 Contracte atribuite de o autoritate contractantă sau de o entitate contractantă dintr-un stat membru unui operator economic dintr-o țară terță.

31 Regulamentul (UE) 2022/2560 al Parlamentului European și al Consiliului din 14 decembrie 2022 privind subvențiile străine care denaturează piața intern, JO L 330 din 23.12.2022, p. 1.

32 Regulamentul (UE) 2022/1031 al Parlamentului European și al Consiliului din 23 iunie 2022 privind accesul operatorilor economici, al bunurilor și al serviciilor din țări terțe pe piețele de achiziții publice și de concesiuni din Uniune și procedurile de sprijinire a negocierilor referitoare la accesul operatorilor economici, al bunurilor și al serviciilor din Uniune pe piețele de achiziții publice și de concesiuni din țări terțe (Instrumentul pentru achiziții publice internaționale – IPI) (JO L 173, 30.6.2022, p. 1).

5. CONSTATĂRI PRIVIND IMPACTUL DIRECTIVEI ASUPRA SECTORULUI APEI

Directiva exclude concesiunile pentru punerea la dispoziție sau exploatarea rețelelor destinate să asigure producția, distribuția sau transportul apei ca serviciu public. Sunt excluse toate concesiunile privind alimentarea cu apă a acestor rețele, precum și cele privind evacuarea sau tratarea apelor uzate. Cu toate acestea, unele state membre au decis să includă toate aceste activități în măsurile lor naționale de transpunere.

Prezentare generală a sectorului apei din UE

În 2021, industria apei din UE a furnizat apă potabilă unui număr de aproximativ 450 de milioane de locuitori din UE. Potrivit Eurostat, aproape 15 500 de întreprinderi își desfășoară activitatea în domeniul colectării, tratării și alimentării cu apă și în jur de 11 000 de întreprinderi în domeniul apelor uzate. Deși întreprinderile din sectorul apei își desfășoară activitatea în principal la nivel național, există o anumită participare transfrontalieră, indirectă de cele mai multe ori, prin intermediul unor filiale locale cu capital străin.

Din punct de vedere economic, apa este un sector cu un grad ridicat de utilizare intensivă a capitalului, cu disfuncționalități ale pieței pentru care poate fi necesară intervenția statului. Acestea includ, pe de o parte, caracterul esențial al apei și, pe de altă parte, amploarea investițiilor irecuperabile în rețele, în special în zonele îndepărtate sau slab populate, care implică o perioadă lungă de recuperare și riscuri substanțiale. Recunoașterea importanței societale și prevenirea disfuncționalităților pieței în sectorul apei au condus la un tratament special al acestora în Directiva privind concesiunile.

Statele membre aplică diferite modele de gestionare a furnizării de servicii de alimentare cu apă. Modul în care sunt organizate serviciile de alimentare cu apă depinde de o combinație de factori istorici, culturali, economici și societali.

Începând din secolul al XIX-lea, s-a putut constata că sectorul privat s-a implicat, sub diferite forme, în sectorul apei din Europa. Numărul contractelor care implică parteneri privați a început să crească semnificativ după 1980. Printre factorii care ar fi putut favoriza implicarea sectorului privat s-ar număra posibila îmbunătățire a calității și a eficienței serviciilor, îmbunătățirea eficienței gestionării (și anume facilitarea accesului la piețele de capital). Cu toate acestea, implicarea sectorului public este în continuare importantă pentru a răspunde nevoilor societale mai ample.

Sectorul apei după 18 aprilie 2016

Trei state membre aplică integral dispozițiile directivei pentru concesiunile din sectorul apei (Republica Cehă, Polonia, România), în timp ce alte trei state membre (Bulgaria, Franța, Spania) o aplică parțial.

Pe baza datelor istorice furnizate de GWI WaterData[33] privind sectorul apei, statele membre care au decis să aplice directiva în domeniul apei aveau deja o experiență semnificativă cu o participare privată similară în trecut. În schimb, unele state membre care au decis să mențină

[33] Baza de date GWI Global Ultimate Owners conține detalii privind proiectele municipale de tratare a apei și a apelor uzate în care costul investiției de capital a fost suportat integral sau parțial de sectorul privat.

sectorul apei în afara măsurilor lor naționale de transpunere au atras o parte din participarea sectorului privat, în special Italia, Germania și Portugalia.

Începând din aprilie 2016, nivelul de transparență în ceea ce privește contractele de concesiune în sectorul apei a crescut. Potrivit TED, în perioada 2016-2021 au existat aproximativ 225 de anunțuri de atribuire a concesiunii, numărul de anunțuri de atribuire a concesiunii crescând de la 3, în 2016, la 66, în 2021. Marea majoritate a concesiunilor (194) au fost încheiate de autoritățile contractante din Franța, urmate de autoritățile din Republica Cehă (18), Spania, Polonia și România.

Valoarea totală a anunțurilor de atribuire a concesiunii în sectorul apei, astfel cum este înregistrată în TED, s-a ridicat la aproape 7 miliarde EUR în perioada cuprinsă între 2016 și 2021. În comparație cu valoarea totală a concesiunilor atribuite în aceeași perioadă (377,5 miliarde EUR), valoarea concesiunilor din sectorul apei reprezintă mai puțin de 2 %. De asemenea, în comparație cu un alt sector important al utilităților, sectorul energiei electrice, valoarea concesiunilor din sectorul apei reprezintă doar 3,6 %. Valoarea totală anuală a anunțurilor de atribuire a concesiunii în sectorul apei a crescut în primii ani de punere în aplicare a directivei, crescând de peste 10 ori între 2016 și 2018. Aceasta a scăzut ușor în următorii doi ani, dar creșterea din 2021 a compensat această scădere.

Numărul mediu de oferte primite pentru fiecare licitație pentru concesiuni în sectorul apei și participarea IMM-urilor au fost ușor mai scăzute decât media din alte sectoare. Acest lucru se poate explica prin faptul că, în comparație cu alte sectoare, sectorul apei este foarte specializat și are un grad ridicat de utilizare intensivă a capitalului. În plus, concesionarul trebuie să aibă capacitatea financiară de a suporta în avans costul total al investiției, precum și riscurile de operare.

În ceea ce privește participarea transfrontalieră, se pare că există o incidență relativ ridicată a participării transfrontaliere la licitații prin intermediul filialelor locale, dar cu capital străin.

Majoritatea părților interesate sunt de părere că sistemele existente în prezent în statele membre funcționează bine și sprijină excluderea sectorului apei din domeniul de aplicare al directivei. Acestea prezintă exemple de remunicipalizare a serviciilor de alimentare cu apă și susțin că implicarea sectorului privat nu este considerată necesară. Pe de altă parte, reprezentanții sectorului privat și-au evidențiat experiențele pozitive generate de directivă. Concluzia generală a fost că alegerea sistemului de gestionare este contextuală, în funcție de factorii societali locali (eficiența operațională, investițiile pe termen lung, accesibilitatea, conservarea apei, securitatea aprovizionării, sănătatea publică etc.).

Având în vedere datele limitate, nu este posibil să se tragă încă concluzii ferme cu privire la impactul directivei asupra sectorului apei.

6. PERSPECTIVĂ

Comisia depune eforturi pentru a îmbunătăți funcționarea directivei, în special prin noi inițiative privind transparența și calitatea datelor.

Transparența licitațiilor și a rezultatelor lor este esențială pentru îndeplinirea obiectivelor directivei. Acesta se bazează pe date de calitate privind concesiunile atribuite de statele membre, ușor accesibile tuturor actorilor de pe piața internă. Comisia planifică o serie de

acțiuni și inițiative pentru a îmbunătăți transparența și calitatea generală a datelor referitoare la directivă și la punerea sa în aplicare.

La 16 martie 2023, Comisia a anunțat crearea **spațiului de date privind achizițiile publice (PPDS)**[34]. PPDS va conecta bazele de date europene, inclusiv datele TED privind achizițiile publice și concesiunile, precum și seturile naționale de date privind achizițiile publice disponibile pe portalurile naționale și se vor afla în centrul transformării digitale a achizițiilor publice și a concesiunilor în UE. PPDS va permite elaborarea de politici bazate pe date. În plus, achizitorii publici vor beneficia de PPDS printr-o mai bună planificare a cererilor de oferte, prin evaluarea comparativă și schimbul de cunoștințe, printr-o digitalizare sporită, prin detectarea mai ușoară a fraudei și a coluziunii. PPDS va îmbunătăți, de asemenea, accesul la procedurile de ofertare, în special pentru IMM-uri. Transparența este, de asemenea, esențială pentru **acțiunea pregătitoare „Transparența în domeniul achizițiilor publice”**[35] a Oficiului pentru Publicații al UE. Oficiul pentru Publicații a identificat patru domenii de activitate care se concentrează pe datele TED: disponibilitate, calitate, lizibilitate și interoperabilitate. Se preconizează că o serie de proiecte vor contribui la punerea în aplicare a acțiunii pregătitoare.

În plus, la 17 aprilie 2023, Comisia a lansat Platforma achizitorilor publici[36] **Platforma achizitorilor publici** este o inițiativă de consolidare a colaborării în domeniul achizițiilor publice. Achizitorii publici pot beneficia de schimbul de cunoștințe și de bune practici în întreaga UE, în loc să lucreze individual pe probleme complexe. Comunitatea urmărește să permită achizitorilor publici și celor care lucrează în domeniul achizițiilor publice (cumpărători, furnizori, mediul academic și alte părți interesate) să se unească și să se conecteze cu Comisia Europeană pentru a încuraja schimbul de informații de vârf privind piața și de know-how în domeniul achizițiilor publice și pentru a încuraja acțiunile comune și colaborarea sistematică în domeniul achizițiilor publice. Unul dintre obiectivele acestei colaborări este de a îmbunătăți accesul IMM-urilor la piața achizițiilor publice și a concesiunilor.

7. CONCLUZII

Directiva se aplică în toate statele membre doar de trei ani și, prin urmare, există puține informații, ceea ce împiedică efectuarea unei comparații complete cu perioada anterioară existenței directivei.

În acest stadiu, se pare că este prea devreme pentru a se stabili dacă directiva și-a atins obiectivele de creștere a securității juridice și de asigurare a unui acces mai bun la piața concesiunilor din UE. Cu toate acestea, se pot trage o serie de concluzii preliminare, care sunt prezentate pe scurt în continuare.

Toate statele membre au transpus directiva și au înființat **autorități și structuri de monitorizare pentru a asigura punerea în aplicare corectă și eficientă a normelor** privind atribuirea contractelor de concesiune. Cu toate acestea, marea majoritate a statelor membre încă identifică probleme legate de interpretarea neclară și de aplicarea incorectă a normelor.

---

34 Comunicarea Comisiei „Achizițiile publice: Un spațiu al datelor pentru îmbunătățirea cheltuielilor publice, stimularea elaborării de politici bazate pe date și îmbunătățirea accesului IMM-urilor la licitații” (2023/C98I/01), JO C 98I, 16.3.2023, p. 1.

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

36 Pagina principală | Public Buyers Community (europa.eu)

Directiva **a adus, de asemenea, un nivel mai ridicat de transparență în procesul de atribuire**. **Numărul concesiunilor publicate a crescut treptat** din 2016. Deși concesiunile cu cea mai mare valoare sunt atribuite în principal fără publicarea unui anunț de participare și, prin urmare, fără o invitație la o procedură concurențială de ofertare, această situație poate fi explicată prin faptul că aceste concesiuni corespund în principal distribuției de energie electrică care, în anumite state membre, se caracterizează prin existența unor drepturi speciale sau exclusive sau a unui monopol legal. În consecință, aceste atribuiri nu ridică probleme din perspectiva respectării Directivei privind concesiunile.

În ceea ce privește nivelul concurenței pentru concesiuni, s-a observat că **directiva nu a avut un impact consecvent asupra nivelului de participare la concursurile pentru contractele de concesiune.**

În plus, deși este deschisă ofertanților din alte state membre, **piața concesiunilor din UE nu a atras până în prezent o participare transfrontalieră semnificativă**. Această situație nu este specifică pieței concesiunilor, ci este mai degrabă comună achizițiilor publice în general, variind foarte mult de la un stat membru la altul.

Nivelul de participare a IMM-urilor pare să fi crescut în ultimii 5 ani, deși **ponderea IMM-urilor pe piața concesiunilor este relativ scăzută** în comparație cu cota lor în economia globală.

Având în vedere importanța IMM-urilor pentru economia UE, dovezile limitate disponibile sugerează că acordarea unei **atenții sporite IMM-urilor în contextul atribuirii concesiunilor ar trebui să fie o prioritate** pentru statele membre și autoritățile/entitățile contractante.

În ceea ce privește sectorul apei, datele limitate furnizate de câteva state membre nu permit formularea unor concluzii ferme nici cu privire la impactul directivei asupra sectorului mai larg al apei.

Comisia a lansat recent mai multe inițiative, cum ar fi spațiul datelor privind achizițiile publice, Acțiunea pregătitoare privind transparența achizițiilor publice și Platforma achizitorilor publici pentru a promova în continuare transparența și calitatea datelor pe piețele de achiziții publice și concesiuni.

Cu timpul, experiența dobândită în urma aplicării directivei va permite efectuarea unor evaluări mai detaliate. Următorul raport care urmează a fi elaborat de Comisie ar trebui să clarifice mai bine impactul real al directivei asupra pieței concesiunilor.