EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 28.7.2023.
COM(2023) 460 final

IZVJEŠĆE KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU I VIJEĆU

o funkcioniranju Direktive 2014/23/EU o dodjeli ugovorâ o koncesiji i o učinku isključenja utvrđenih u članku 12. na unutarnje tržište

{SWD(2023) 267 final}

IZVJEŠĆE KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU I VIJEĆU

o funkcioniranju Direktive 2014/23/EU o dodjeli ugovorâ o koncesiji i o učinku isključenja utvrđenih u članku 12. na unutarnje tržište

1. UVOD

Komisija procjenjuje da je ukupna vrijednost javne nabave u EU-u iznosila približno 2 163 milijarde EUR u 2018. ili 13,6 % BDP-a EU-a[1], od čega je otprilike 670 milijardi EUR[2] bilo pokriveno s nekom od tri direktive o javnoj nabavi. Kad javna tijela trebaju mobilizirati privatni kapital, znanje i iskustvo kako bi dopunila oskudne javne resurse, koncesije mogu biti vrlo privlačan način za izvođenje projekata od javnog interesa kojim se ujedno ograničava javni dug. Koncesije su ugovorni aranžmani u kojima javni ili drugi naručitelji povjeravaju izvođenje radova, pružanje usluga ili upravljanje uslugama jednom ili više privatnih gospodarskih subjekata. Ugovori o koncesiji, čija prosječna vrijednost iznosi 63 milijarde EUR godišnje, temelj su za partnerstva između javnog sektora i privatnih poduzeća u ključnim strateškim sektorima. To se posebno odnosi na razvoj infrastrukture, kao što su luke i zračne luke, garaže, ceste s naplatom cestarine i održavanje autocesta ili pružanje usluga od općega gospodarskog interesa, kao što su oporaba energije ili zbrinjavanje otpada.

Direktiva 2014/23/EU[3] o dodjeli ugovorâ o koncesiji (dalje u tekstu „Direktiva”) donesena je kako bi se riješilo to što na razini EU-a nije postojao usklađen i sveobuhvatan okvir za koncesije. Cilj je Direktive bio definiranje jasnog pravnog okvira kojim se promiče korištenje koncesija, pri čemu se za poduzeća poboljšava pristup tržištu osiguravanjem transparentnosti i pravednosti u postupcima dodjele.

U članku 53. četvrtom stavku Direktive Komisija se ovlašćuje da „preispituje funkcioniranje ove Direktive i o tome obavještava Europski parlament i Vijeće”, a u trećem se stavku tog članka od Komisije zahtijeva da „procjenjuje gospodarske učinke isključenja [vodnog sektora] na unutarnje tržište” iz područja primjene Direktive. U ovom se Izvješću predstavljaju glavni nalazi tog preispitivanja i procjene. Ono se temelji na informacijama iz radnog dokumenta službi Komisije o primjeni Direktive („radni dokument službi Komisije”) koji treba čitati u kombinaciji s ovim Izvješćem.

Izvješće i radni dokument temelje se na dokazima iz više izvora, kao što su podaci preuzeti iz baze podataka Tenders Electronic Daily (Dnevnik elektroničkih natječaja, TED), informacije

---

[1] Pokazatelji javne nabave za 2018., GU GROW, 17. svibnja 2021. (https://ec.europa.eu/docsroom/documents/48156).

[2] Vidjeti bilješku 1, str. 1.

[3] Direktiva 2014/23/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. o dodjeli ugovorâ o koncesiji, SL L 94, 28.3.2014., str. 1.–64.

koje su države članice stavile na raspolaganje u skladu s člankom 45. Direktive[4], Studija o provedbi Direktive o koncesijama koju su za Komisiju proveli London Economics Europe i Spark Legal (2021.)[5], istraživanje koje su službe Komisije pokrenule 2021. kako bi prikupile informacije o organizaciji vodnog sektora od država članica i stajališta koja su dionici iznijeli na internetskom okupljanju koje je Komisija organizirala radi preispitivanja funkcioniranja Direktive i procjene isključenja vodnog sektora.

Budući da su sve države članice kasnile s prenošenjem Direktive, koja se u cijelom EU-u primjenjuje tek od 2020., u ovom trenutku nije bilo moguće potpuno procijeniti njezino funkcioniranje niti učinak isključenja vodnog sektora iz njezina područja primjene. Da bi se provela sveobuhvatna procjena funkcioniranja i učinka isključenja vodnog sektora, potrebno je steći više iskustva s Direktivom. Međutim, tendencije primijećene na temelju dostupnih podataka upućuju na veću transparentnost ugovora o koncesiji, veće sudjelovanje MSP-ova u koncesijama i povećan administrativni kapacitet za upravljanje javnom nabavom i koncesijama na nacionalnoj razini.

2. TRŽIŠTE KONCESIJA EU-A

Ukupna vrijednost koncesija obuhvaćenih Direktivom i dodijeljenih između 2016. i 2021. procjenjuje se na 377,5 milijardi EUR. Ukupna vrijednost koncesija predstavlja 12 % ukupnog godišnjeg tržišta javne nabave obuhvaćenog u ukupnom području primjene tri direktive o javnoj nabavi[6]. Direktiva se primjenjuje na koncesije čija vrijednost nije manja od 5 382 000 EUR[7].

Ukupan broj koncesija dodijeljenih u EU-u otprilike se udvostručio od 18. travnja 2016., odnosno od roka za prenošenje, te i dalje raste[8]. Taj trend povećanja primjećuje se u većini država članica.

---

4 U članku 53. četvrtom stavku Direktive navodi se da se preispitivanje funkcioniranja Direktive temelji na informacijama koje države članice dostavljaju u skladu s člankom 45. stavkom 3.

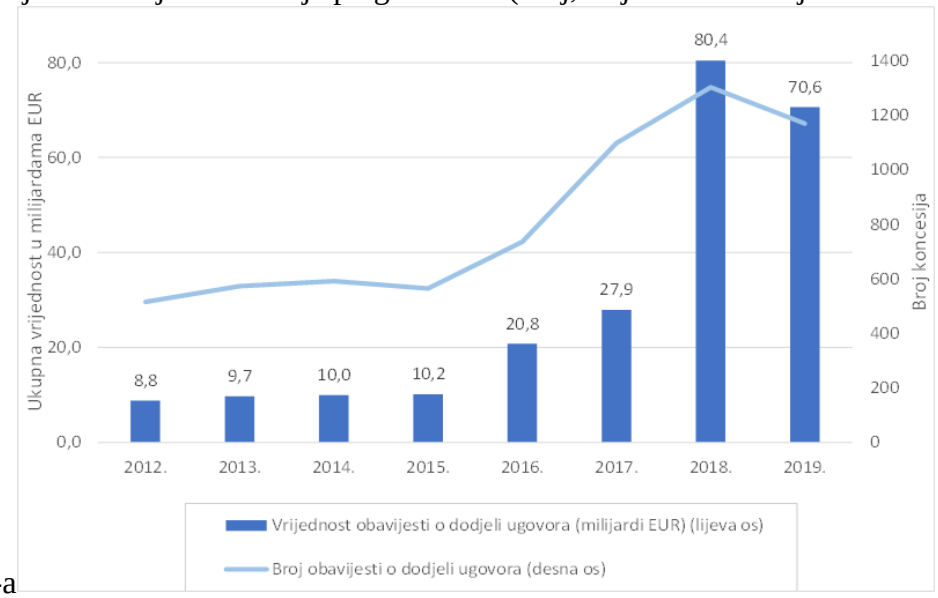
5 Studija će se objaviti zajedno s ovim Izvješćem.

6 Podaci iz 2018. koji se odnose na Direktivu 2014/23/EU, Direktivu 2014/24/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. o javnoj nabavi i o stavljanju izvan snage Direktive 2004/18/EZ (SL L 94, 28.3.2014., str. 65.–242.) i Direktivu 2014/25/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. o nabavi subjekata koji djeluju u sektoru vodnog gospodarstva, energetskom i prometnom sektoru te sektoru poštanskih usluga i stavljanju izvan snage Direktive 2004/17/EZ (SL L 94, 28.3.2014., str. 243.–374.).

7 U TED-u se često objavljuju i obavijesti o koncesijama čija je vrijednost manja od tog praga.

8 Usporedba između ukupnog broja koncesija dodijeljenih u razdoblju od 2012. do 18. travnja 2016. i razdoblju od 19. travnja 2016. do 2019. Za više pojedinosti vidjeti 3. poglavlje radnog dokumenta službi Komisije.

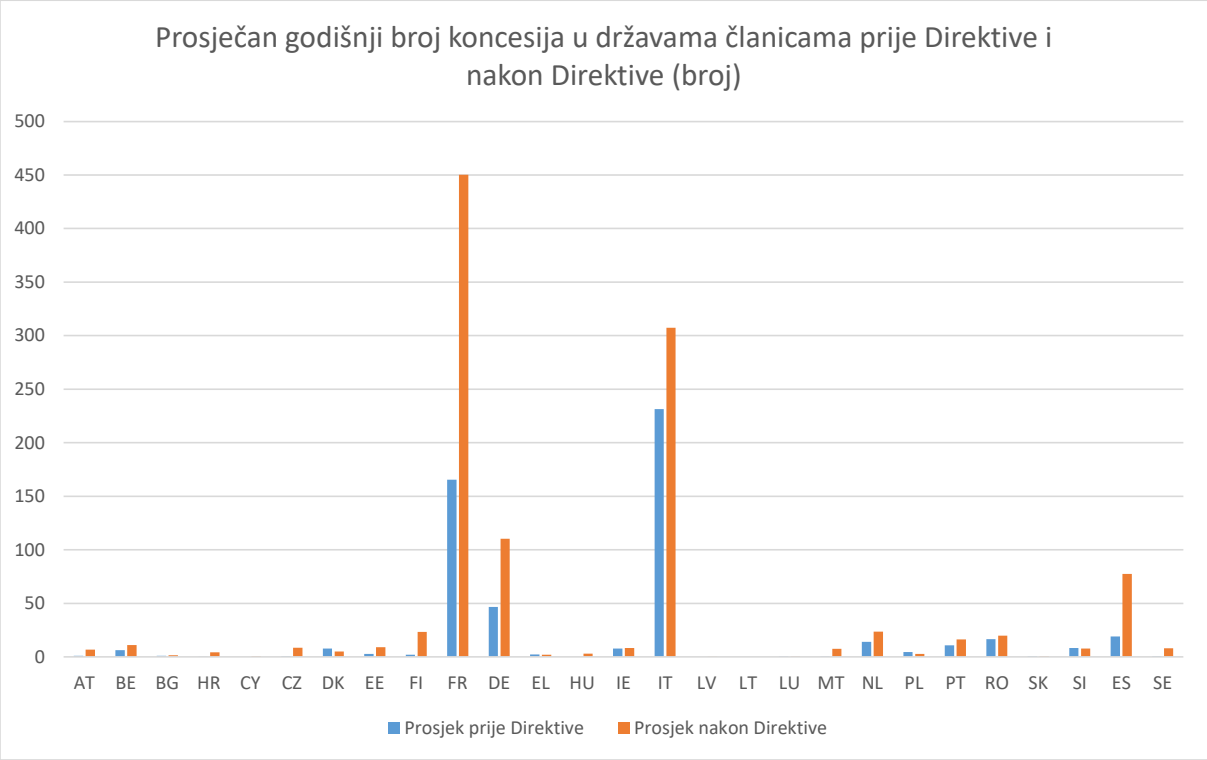
Slika 1: Obavijesti o dodjeli koncesije po godinama (broj, vrijednost u milijardama EUR), zemlje EGP-a



Izvor: Studija o provedbi Direktive o koncesijama – London Economics Europe i Spark Legal (2021.), slika 41.

Francuska i Italija čine više od dvije trećine tržišta koncesija EU-a. Te države članice zajedno sa Španjolskom i Njemačkom čine 85 % ukupnog povećanja dodjela koncesija u istom razdoblju. Države članice kao što su Austrija, Češka, Finska, Mađarska, Hrvatska, Malta i Švedska također su zabilježile veliko povećanje korištenja koncesija.

Slika 2: Prosječan godišnji broj koncesija po državama članicama, prije i nakon Direktive (broj)



Izvor: Interni izračun na temelju Studije o provedbi Direktive o koncesijama – London Economics Europe i Spark Legal (2021.), slika 17.

Broj dodijeljenih koncesija za usluge naglo se povećao od 18. travnja 2016., odnosno od roka za prenošenje. Međutim, broj dodijeljenih koncesija za radove postupno se smanjivao prije tog datuma, a taj se trend nastavio i nakon tog datuma.

Od 2016. najveći broj koncesija dodijeljen je u sljedećim sektorima: (1) usluge hotela, restorana i trgovine na malo; (2) rekreacijske, kulturne i sportske usluge; i (3) građevinski radovi.

3. PRENOŠENJE I POSTUPCI ZBOG POVREDE

Komisijin cilj je rano postići usklađenost tako da pojedinci i poduzeća što prije počnu uživati u koristima od prava EU-a. Komisija zbog toga godinama sve više pomaže državama članicama kako bi preventivno spriječila pojavu povreda i kako bi povrede riješila u početnim fazama, bez upućivanja predmeta protiv države članice Sudu Europske unije. Zahvaljujući tome sve je manji broj slučajeva kašnjenja s prenošenjem direktiva. Komisija dodatno ulaže u taj pristup pa je nedavno predložila konkretne provedbene ciljeve kako bi ograničila nedostatno prenošenje i nedostatnu usklađenost na 0,5 %[9].

Države članice morale su prenijeti tu direktivu u nacionalno zakonodavstvo do 18. travnja 2016. Nakon isteka roka za prenošenja samo je šest država članica izvijestilo

[9] Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija „30 godina jedinstvenog tržišta”, COM(2023) 162 final, 16. ožujka 2023.

Komisiju o potrebnim mjerama pa su 2016. pokrenuti postupci zbog povrede obveze priopćivanja. Sve su države članice do veljače 2020.[10] prenijele Direktivu pa su svi postupci zbog povrede povezani s kasnim prenošenjem zaključeni. Međutim, tri države članice nisu prenijele članak kojim se propisuju posebna izuzeća od primjene Direktive u području vodnog gospodarstva, a tri države članice učinile su to samo djelomično. Te države članice stoga Direktivu primjenjuju (potpuno ili djelomično) i na koncesije za radove i usluge u određenim područjima sektora vodnog gospodarstva.

U ocjenjivanju nacionalnih mjera za prenošenje utvrđeno je da je na dan isteka roka za prenošenje samo deset država članica u potpunosti ispunilo sve obveze iz Direktive. Komisija je stoga pokrenula postupke zbog povrede protiv preostalih država članica u četiri uzastopna navrata (siječanj 2019., listopad 2019., lipanj 2021. i prosinac 2021.). Nakon primanja obavijesti o nacionalnim mjerama i njihova vrednovanja, formalno su zaključeni postupci protiv osam država članica koje su poduzele korektivne zakonodavne mjere. Ostali postupci i dalje se rješavaju[11], a odnose se na elemente kao što su područje primjene, kriteriji za isključenje gospodarskih subjekata i izmjene ugovora.

Nacionalna tijela nekoliko država članica izdala su smjernice s pravilima za koncesije.

4. GLAVNI NALAZI PREISPITIVANJA FUNKCIONIRANJA DIREKTIVE

Dva glavna cilja Direktive su: (1.) osiguravanje sigurnosti pravnog okvira definiranjem određenih koncepata i kodificiranjem određenih načela koji su povezani s dodjelom koncesija u skladu sa sudskom praksom Suda Europske unije i (2.) poboljšanje pristupa tržištu koncesija povećanjem transparentnosti i pravednosti u postupcima dodjele.

4.1. Pravna sigurnost

Definicija „koncesije”

U Direktivi se navodi definicija koncesija na razini EU-a[12]. U praksi se čini da se izraz „koncesija” u zakonodavstvu država članica često upotrebljava za sektore i pitanja koja nadilaze područje primjene Direktive. U većini država članica u nacionalnom se zakonodavstvu posebno upotrebljava izraz „koncesija” kad se upućuje na druge pravne koncepte, kao što su ovlaštenja ili dozvole[13].

---

10 Posljednja je država članica Direktivu prenijela 26. veljače 2020.

11 Neki se postupci zbog povrede odnose na sve tri direktive o javnoj nabavi te će se stoga formalno zaključiti tek kad se riješe sva pitanja (povezana s tri direktive navedene u bilješci 6). U tom se smislu može činiti da protiv nekih država članica postupci zbog povrede i dalje traju, iako su se, strogo gledano, pitanja povezana s provedbom Direktive u međuvremenu možda riješila.

12 U Direktivi se koncesije definiraju kao pisani ugovori između jednog javnog ili drugog naručitelja ili više njih i jednog gospodarskog subjekta (koncesionar) ili više njih, pri čemu se potonjem gospodarskom subjektu ili više njih povjerava izvođenje radova odnosno pružanje ili upravljanje uslugama i čija se naknada sastoji od prava na iskorištavanje predmetnih radova ili usluga ili od tog prava i plaćanja.

13 Potrebno ih je razlikovati od „ovlaštenja” ili „dozvola” kojima javno tijelo postavlja uvjete ugovaratelju za obavljanje određene djelatnosti. Ovlaštenje ili dozvola znači da je ugovaratelju dano pravo na

Te razlike mogu dovesti do većih troškova jer se gospodarski subjekti koji sudjeluju u prekograničnim koncesijama ne mogu osloniti na jedinstveno značenje „koncesije”. Mogu dovesti i do dugotrajnih nesporazuma za javne naručitelje/naručitelje i gospodarske subjekte, ne samo u pogledu tumačenja primjenjive definicije, nego i u pogledu toga koje se zakonodavstvo primjenjuje.

Definicija „operativnog rizika”

Ugovori o koncesiji razliku se od drugih vrsta javnih ugovora na temelju postojanja operativnog rizika[14]. Stoga je prenošenje tog pojma ključno za pravilnu provedbu Direktive. Međutim, samo su četiri države članice prenijele taj koncept točno onako kako je utvrđen u Direktivi. Više od dvadeset država članica prenijelo ga je neznatno drukčijim riječima od teksta navedenog u Direktivi, a dvije države članice u svojem nacionalnom zakonodavstvu uopće nisu uzele u obzir pitanje operativnog rizika. U ovoj fazi nije moguće reći hoće li te razlike praktično utjecati na gospodarstvo. Različita tumačenja operativnog rizika mogla bi značiti da će se javna nabava za istu vrstu izvođenja radova ili pružanja usluga različito tretirati u različitim državama članicama ili možda uopće neće biti podložna odredbama kojima se prenosi Direktiva.

Izmjene ugovora o koncesiji

Direktiva uključuje i posebne odredbe o izmjeni ugovora o koncesiji koje su se razvile u okviru sudske prakse te nudi praktična rješenja za probleme uzrokovane nepredviđenim okolnostima zbog kojih bi koncesiju trebalo izmijeniti tijekom njezina trajanja. Kako bi se osiguralo djelotvorno tržišno natjecanje i transparentnost, treba oprezno postupati s izmjenama ugovora, posebno s izmjenama bez provedbe novog natječaja.

Nekoliko je država članica izradilo smjernice za izmjene ugovora. Jedanaest je država članica u nacionalno zakonodavstvo uvelo izričit zahtjev da sve izmjene treba odobriti državno tijelo koje nije tijelo za nabavu odgovorno za prvotni ugovor. Međutim, izmjene ugovora tijekom njihova trajanja, uključujući pogrešno produljenje ugovora, i izmjene bez novog poziva na nadmetanje često se navode kao uzrok pogrešne primjene.

Koncesije i druga javno-privatna partnerstva

U Direktivi se objašnjavaju slučajevi u kojima ugovor sklopljen između javnog naručitelja i gospodarskog subjekta ne podliježe pravilima za dodjeljivanje koncesija. To se temelji na načelima utvrđenima u sudskoj praksi Suda Europske unije s obzirom na to da ne postoji pravo Unije kojim se definira i uređuje koncept javno-privatnog partnerstva.

---

iskorištavanje tog ovlaštenja ili dozvole, ali koncesionar ima obvezu izvršavanja. Direktiva 2006/123/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 12. prosinca 2006. o uslugama na unutarnjem tržištu (SL L 376, 27.12.2006., str. 36.) primjenjuje se na ovlaštenja i dozvole.

[14] U Direktivi je definiran pojam „operativni rizik”. Ugovori o koncesiji uvijek podrazumijevaju prijenos operativnog rizika gospodarske prirode na koncesionara. To znači da koncesionar možda neće nadoknaditi ulaganja, kao ni troškove nastale u dodijeljenom izvođenju radova ili pružanju usluga u normalnim radnim uvjetima, čak i ako dio rizika snosi javni ili drugi naručitelj.

Države članice primijenile su različite pristupe u donošenju propisa o javno-privatnim partnerstvima. Neki nacionalni pravni okviri uključuju pravila kojima se određuje na koji su način javno-privatna partnerstva povezana s pravilima za koncesije, a u drugim državama članicama postoje različite definicije izraza javno-privatnih partnera na nacionalnoj razini i/ili je manje jasno kako zakonodavstvo o toj temi upućuje na definiciju koncesija i pravila za koncesije.

4.2. Primjena i provedba – izvori nepravilne primjene pravila za dodjeljivanje ugovora o koncesijama

Sve države članice izvješćuju da su puno i uspješno radile na uspostavljanju tijela i struktura za praćenje kako bi osigurale pravilnu i učinkovitu primjena pravila za dodjeljivanje koncesija. Većina država članica imenovala je jedinstveno tijelo za praćenje javne nabave. Države članice u svojem izvješćivanju ne razlikuju koncesije od drugih vrsta nabave. Informacije o uzrocima nepravilne primjene te strukturnim ili opetovanim problemima stoga se navode za sve razine i vrste nabave.

Prema izvješćima država članica najčešći su uzroci nepravilne primjene ili pravne nesigurnosti nedovoljno stručno znanje u području javne nabave, izmjena ugovora tijekom njihova trajanja, izračun procijenjene vrijednosti nabave i umjetno razdvajanje na grupe.

Kad je riječ o praktičnoj primjeni pravila, države članice izvješćuju o poteškoćama s tumačenjem i provjerom osnova za isključenje, sastavljanjem smislenih kriterija za odabir koji nisu isključivo cijena, uključujući kriterije povezane sa strateškim ciljevima, upotrebom pregovaračkog postupka bez objave, klasifikacijom ugovora kao javnih ugovora ili koncesija i transparentnošću.

Države članice uspostavile su opće zakonodavstvo i institucije za suzbijanje korupcije i prije donošenja Direktive. U većini država članica za provedbu takvih politika prije svega su odgovorna nacionalna tijela nadležna za tržišno natjecanje, tužiteljstva i druge agencije za izvršavanje zakonodavstva. Osim toga, u nekim državama članicama postoje posebne institucije za borbu protiv prevara ili korupcije.

Kako bi ublažile rizike od sukoba interesa, korupcije, tajnih i zabranjenih sporazuma, većina država članica donijela je pravno neobvezujuće mjere kao što su nacionalne strategije za suzbijanje korupcije, smjernice (npr. o otkrivanju tajnog dogovaranja, informiranju i osposobljavanju, pokajničkim programima za gospodarske subjekte koji prijave informacije i aktivnostima sprečavanja) te kodeksi ponašanja za državne službenike i profesionalizaciju. Nadalje, većina država članica donijela je mjere koje su strože od zahtjeva iz Direktive tako što su, npr., uvele šire definicije sukoba interesa, kazne ili čak poništenje ugovora u skladu sa smjernicama OECD-a[15].

[15] OECD *Recommendation on Fighting Bid Rigging in Public Procurement* (Preporuka OECD-a za borbu protiv namještanja ponuda u javnoj nabavi), dostupno na: https://www.oecd.org/daf/competition/oecdrecommendationonfightingbidriggininpublicprocurement.htm.

Okvir 1: Smjernice za rješavanje slučajeva tajnih sporazuma u području javne nabave i koncesija

Komisija je nedavno objavila nove smjernice[16] za europske javne naručitelje i naručitelje o tome kako rješavati slučajeve u kojima se sumnja na tajni sporazum u području javne nabave i koncesija.

U smjernicama se navode alati čiji je cilj, s jedne strane, poduprijeti države članice i javne naručitelje u izgradnji kapaciteta za rješavanje slučajeva tajnih sporazuma i, s druge strane, poticati suradnju između nacionalnih središnjih tijela za javnu nabavu i tijela nadležnih za tržišno natjecanje kako bi se osigurala potpora javnim naručiteljima. U smjernicama se nalaze i jednostavni savjeti za javne naručitelje o tome kako primijeniti osnovu za isključenje zbog sklapanja tajnog sporazuma propisanu u direktivama o javnoj nabavi.

4.3. Nalazi u pogledu boljeg pristupa tržištu koncesija

U procjeni je li Direktiva olakšala pristup tržištu koncesija razmotreni su sljedeći čimbenici: (i.) transparentnost postignuta objavljivanjem, (ii.) sudjelovanje MSP-ova u dodjelama koncesija, (iii.) broj ponuda i (iv.) prekogranično sudjelovanje na tržištu koncesija EU-a.

Transparentnost postignuta objavljivanjem

Podaci preuzeti iz TED-a upućuju na to da se od 18. travnja 2016. broja objavljenih obavijesti o koncesiji znatno povećao, sa 664 u 2016. na 1 877 u 2021. Prosječan godišnji broj objavljenih obavijesti o dodjeli koncesije povećao se sa 143 u 2016. na 993 u 2021.

Međutim, čini se da je broj obavijesti o koncesiji i dalje otprilike dvostruko veći od broja obavijesti o dodjeli koncesije[17]. Ta razlika između broja obavijesti o koncesiji i broja obavijesti o dodjeli koncesije postoji u svim državama članicama i čini se da na nju utječe nekoliko čimbenika, npr.: koncesije se možda objavljuju u obavijestima, ali se ne dodijele nego se na kraju nekoliko obavijesti o ugovoru realizira u obliku samo jedne dodijeljene koncesije[18].

16 *Obavijest o instrumentima za borbu protiv tajnih sporazuma u području javne nabave i smjernice za primjenu s time povezane osnove za isključenje*, C (2021) 1631 od 15. ožujka 2021.

17 Obavijesti o koncesiji objavljuju se u Službenom listu na početku natječajnog postupka kako bi se omogućilo primjereno oglašavanje natječaja, a obavijesti o dodjeli koncesije objavljuju se na kraju i sadržavaju informacije o ishodu natječajnog postupka. Za više pojedinosti vidjeti poglavlje 5.2. Osiguravanje boljeg pristupa tržištu koncesija u radnom dokumentu službi Komisije uz Izvješće.

18 Razlika može biti i metodološke prirode jer se nedodijeljene i otkazane koncesije uklanjaju iz baze podataka u koju se upisuju obavijesti o dodjeli, ali ne i iz baze podataka u koju se upisuju obavijesti o koncesiji.

Očekuje se da će se kvaliteta podataka u TED-u povećati provedbom Uredbe (EU) 2019/1780[19] o novim standardnim obrascima za obavijesti (e-obrasci), koji će postati obavezni od 25. listopada 2023.[20]

Iako povećanje broja objava obavijesti o koncesiji i obavijesti o dodjeli koncesije ukazuje na to da se transparentnost poboljšala od 18. travnja 2016., primjećuje se i da se povećao broj dodjela koncesija bez prethodne objave obavijesti o ugovoru[21] u TED-u. Ukupna godišnja vrijednost koncesija dodijeljenih bez objave obavijesti o koncesiji od 2018. veća je od koncesija dodijeljenih nakon objave obavijesti o koncesiji. Na primjer, 2021. je ukupna vrijednost koncesija dodijeljenih bez objave obavijesti o ugovoru bila 44 milijarde EUR, a ukupna vrijednost koncesija dodijeljenih uz objavu obavijesti o koncesiji 37 milijardi EUR. Do dodjela koncesija bez prethodne objave uglavnom dolazi u sektoru distribucije električne energije u kojem postoji malo dobavljača, a nepostojanje tržišnog natjecanja može se objasniti tehničkim razlozima ili postojanjem isključivih prava.

Sudjelovanje MSP-ova u dodjelama koncesija

Prije 18. travnja 2016. informacije o veličini ugovaratelja nisu se unosile u TED pa stoga nije moguće uspoređivati utjecaj dodjela MSP-ovima prije i nakon tog datuma. Od 2016. došlo je do znatnog povećanja broja koncesija dodijeljenih MSP-ovima, s 22,4 % u 2016. na 31,6 % u 2021. Postoje naznake da države članice koje daju više nacionalnih smjernica za koncesije privlače više MSP-ova[22].

Međutim, gledano prema vrijednosti, udio MSP-ova u dodijeljenim ugovorima nije jednako velik. Prema podacima iz TED-a MSP-ovima su se uglavnom dodjeljivali ugovori male vrijednosti (udio MSP-ova varirao je od 11,2 % u 2017. do 3,9 % u 2021.). Iako su veliki koncesionari u relevantnom razdoblju dobili samo dva od tri ugovora o koncesiji, gledano prema vrijednosti takvi su ugovori činili gotovo 92 % tržišta koncesija. Broj i vrijednost koncesija dodijeljenih MSP-ovima relativno su niski u odnosu na njihovu ukupnu važnost u gospodarstvu.

U strategiji za MSP-ove i akcijskom planu za prava intelektualnog vlasništva[23] istaknuto je da javna nabava inovativnih rješenja pruža neiskorištene mogućnosti za novoosnovana poduzeća i razvoj inovativnih rješenja. Javna ulaganja i inovacije dva su bitna načina za postizanje oporavka, zelene i digitalne tranzicije i otpornijeg gospodarstva u EU-u. Komisija zelenu javnu nabavu smatra važnim instrumentom za poticanje masovne potražnje za proizvodima s

---

19 Provedbena uredba Komisije (EU) 2022/2303 od 24. studenoga 2022. o izmjeni Provedbene uredbe (EU) 2019/1780 od 23. rujna 2019. o utvrđivanju standardnih obrazaca za objavljivanje obavijesti u području javne nabave, SL L 305, 25.11.2022., str. 12.

20 Uredba (EU) 2022/2303 primjenjuje se od 14. studenoga 2022. Kupci ne moraju koristiti e-obrasce prije 24. listopada 2023. Većina država članica prebacit će se na e-obrasce na kraju prijelaznog razdoblja.

21 U skladu s člankom 31. stavkom 4. Direktive javni naručitelj u određenim okolnostima i za određene sektore nije dužan objaviti obavijest o koncesiji.

22 Studija o provedbi Direktive o koncesijama – London Economics Europe i Spark Legal (2021.), str. 108.

23 Komunikacija Komisije. *Iskorištavanje inovacijskog potencijala EU-a – Akcijski plan za intelektualno vlasništvo za oporavak i otpornost EU-a*. COM(2020) 760 *final*, 25.11.2020.

nultom neto stopom emisija, kako je navedeno u Industrijskom planu u okviru zelenog plana[24].

Komisija je 2021. donijela Obavijest o smjernicama za javnu nabavu inovativnih rješenja[25] čiji je cilj bio potaknuti javnu nabavu inovativnih rješenja i pomoći gospodarskim subjektima da razviju inovativna rješenja u najvažnijim industrijskim ekosustavima, posebno ako su javni naručitelji ključni ulagači.

Broj ponuda

Analiza podataka prikupljenih iz TED-a od 18. travnja 2016. pokazuje da se od 2016. do 2019. prosječan godišnji broj ponuda po obavijesti o dodjeli koncesije smanjio. Prosječan broj ponuda po obavijesti povećao se i 2020. i 2021., ali je taj broj (2,44 ponude po dodjeli) 2021. i dalje bio manji od onog 2016.

Prekogranično[26] sudjelovanje na tržištu koncesija EU-a

Kad je riječ o koncesijama male vrijednosti obuhvaćenima Direktivom, udio gospodarskih subjekata koji podnose ponude sa svojeg domaćeg tržišta kako bi dobili koncesiju u drugoj državi članici (izravno prekogranično sudjelovanje) je 2,4 %. Udio gospodarskih subjekata koji podnose ponude i dobivaju koncesije preko lokalnih društava kćeri (neizravno prekogranično sudjelovanje) je 15,5 %. Udio prekograničnih dodjela koncesija velike vrijednosti je 3,4 % za izravno prekogranično sudjelovanje i 8,5 % za neizravno prekogranično sudjelovanje[27].

Kad je riječ o dodjelama unutar EU-a (prekogranično sudjelovanje), ugovore o koncesiji unutar EU-a (prekogranično sudjelovanje) najčešće su dobivala društva sa sjedištem u Francuskoj, ali s društvima kćerima u drugim državama članicama. Sljedeća na popisu su društva iz Luksemburga, Njemačke i Švedske[28].

Istraživanje provedeno u okviru nedavne studije[29] pokazalo je da su preveliko opterećenje administrativnim zahtjevima i pravnim okvirom, otežan pristup informacijama o nabavi i jezik bile prepreke koje su poduzeća smatrale bitnima za prekogranično i strano sudjelovanje i izvršavanje ugovora.

---

24 Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Europskom vijeću, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija, *Industrijski plan u okviru zelenog plana za doba nulte neto stope emisija*, COM(2023) 62 final od 1.2.2023.

25 Obavijest Komisije *Smjernice za javnu nabavu inovativnih rješenja*, C (2021) 4320 od 18. lipnja 2021.

26 Ugovori koje unutar EU-a javni ili drugi naručitelj iz jedne države članice dodjeljuje gospodarskom subjektu iz druge države članice.

27 Study on the measurement of cross-border penetration in the EU public procurement market, Final report (Studija o mjerenju prekograničnog prodiranja na tržište javne nabave EU-a, Završno izvješće), Prometeia SpA, BIP Business Integration Partners– Spa, Economics for Policy a knowledge Center of Nova School of Business and Economics Lisboa, ožujak 2021., str. 66. i 78.

28 Detaljniji podaci nalaze se u poglavlju 5.3. (Prekogranično i strano sudjelovanje na tržištu koncesija EU-a) radnog dokumenta službi Komisije, priloženom uz Izvješće.

29 Vidjeti bilješku 25., str. 10.

Okvir 2: Strano sudjelovanje na tržištu koncesija EU-a

Ako se usporedi broj dodjela koncesionarima unutar EU-a (prekogranično sudjelovanje) s brojem dodjela koncesionarima izvan EU-a (strano sudjelovanje)[30], puno je više koncesionara iz zemalja koje nisu članice EU-a. Kad je riječ o dodjelama koncesionarima izvan EU-a, ugovore o koncesiji najčešće su dobivala strana društva sa sjedištem u Ujedinjenoj Kraljevini i Sjedinjenim Američkim Državama, ali s društvima kćerima unutar EU-a.

Komisija je donijela mjere kako bi spriječila da zbog stranih subvencija dođe do narušavanja unutarnjeg tržišta, uključujući tržište javne nabave i tržište koncesija. U tom pogledu cilj je Uredbe o stranim subvencijama[31], donesene 14. prosinca 2022., da se na odgovarajući način riješi pitanje natječaja sa stranim subvencijama u ugovorima o javnoj nabavi i koncesijama koji uzrokuju narušavanje tržišnog natjecanja na unutarnjem tržištu. Komisija ima ovlast da nakon prijave koja prethodi dodjeli ugovora ispita informacije o stranim financijskim doprinosima dodijeljenima sudjelujućem gospodarskom subjektu u kontekstu postupka javne nabave ili dodjeljivanja koncesije. Prethodne su obavijesti obavezne za vrijednosti veće od 250 milijuna EUR kako bi se takvu obavijest moralo objaviti u svakom gospodarski važnom slučaju. Ta će se Uredba primjenjivati od 12. srpnja 2023..

Uredbom o instrumentu za međunarodnu nabavu (IMN)[32] nastoji se otvoriti tržište javne nabave i tržište koncesija trećih zemalja koje gospodarskim subjektima, robi ili uslugama iz EU-a ograničavaju pristup. Ta uredba omogućava Komisiji da istovremeno istražuje slučajeve i raspravlja s relevantnom trećom zemljom o uklanjanju navodnih ograničenja. Međutim, ako rasprava s tom trećom zemljom ne bude uspješna, Komisija može na temelju IMN-a donijeti mjere kojima će subjektima, robi i uslugama iz te treće zemlje ograničiti pristup Unijinom tržištu javne nabave i Unijinom tržištu koncesija.

5. NALAZI O UČINKU DIREKTIVE NA VODNI SEKTOR

Direktiva se ne primjenjuje na koncesije za izgradnju ili upravljanje mrežama u svrhu pružanja usluge javnosti u vezi s proizvodnjom, prijenosom ili distribucijom pitke vode. Ne primjenjuje se ni na koncesije koje se odnose na isporuku vode tim mrežama, kao ni one koje se odnose na odlaganje ili obradu otpadnih voda. Međutim, neke su države članice sve te djelatnosti odlučile uključiti u svoje nacionalne mjere za prenošenje.

Pregled vodnog sektora u EU-u

30 Ugovori koje javni ili drugi naručitelj iz jedne države članice dodjeljuje gospodarskom subjektu iz treće zemlje.

31 Uredba (EU) 2022/2560 Europskog parlamenta i Vijeća od 14. prosinca 2022. o stranim subvencijama kojima se narušava unutarnje tržište, SL L 330, 23.12.2022., str. 1.

32 Uredba (EU) 2022/1031 Europskog parlamenta i Vijeća od 23. lipnja 2022. o pristupu gospodarskih subjekata, robe i usluga iz trećih zemalja tržištu javne nabave Unije i tržištu koncesija Unije i o postupcima kojima se podupiru pregovori o pristupu gospodarskih subjekata, robe i usluga iz Unije tržištu javne nabave trećih zemalja i tržištu koncesija trećih zemalja (Instrument za međunarodnu nabavu – IMN), SL L 173, 30.6.2022., str. 1.

Vodna industrija EU-a opskrbila je 2021. pitkom vodom približno 450 milijuna stanovnika EU-a. Prema Eurostatu u području prikupljanja i obrade vode i vodoopskrbe posluje gotovo 15 500 poduzeća, a u području otpadnih voda približno 11 000. Iako poduzeća koja su aktivna u vodnom sektoru posluju uglavnom na nacionalnoj razini, postoji određeno, uglavnom neizravno, prekogranično sudjelovanje preko lokalnih društava kćeri u stranom vlasništvu.

S gospodarskog gledišta vodni sektor iznimno je kapitalno intenzivan. Kad se u njemu dogode tržišni neuspjesi, intervencija države može biti nužna. Bitno obilježje tih neuspjeha su, s jedne strane, suštinska priroda vode i, s druge strane, opseg nepovratnih ulaganja u mreže, posebno u udaljenim ili rijetko naseljenim područjima, koja podrazumijevaju duge rokove za povrat ulaganja i znatne rizike. Zbog društvene važnosti vodnog sektora i potrebe za sprečavanjem tržišnih neuspjeha u njemu, taj je sektor dobio poseban tretman u Direktivi o koncesijama.

Države članice primjenjuju različite modele upravljanja za pružanje usluga u vodnom sektoru. Način na koji su usluge u vodnom sektoru organizirane ovisi o nizu povijesnih, kulturnih, gospodarskih i društvenih čimbenika.

Različiti oblici sudjelovanja privatnog sektora u vodnom sektoru u Europi postojali su već u 19. stoljeću. Broj ugovora koji uključuju privatne partnere počeo se znatno povećavati nakon 1980. Čimbenici zbog kojih se možda prednost davala sudjelovanju privatnog sektora uključuju moguću bolju kvalitetu i učinkovitost usluga i učinkovitije upravljanje (odnosno lakši pristup tržištima kapitala). Sudjelovanje javnog sektora svejedno je ostalo važno radi ispunjavanja širih društvenih potreba.

Vodni sektor od 18. travnja 2016.

Tri države članice primjenjuju sve odredbe Direktive na koncesije u sektoru vodnog gospodarstva (Češka, Poljska, Rumunjska), a tri (Bugarska, Francuska, Španjolska) ih primjenjuju djelomično.

Na temelju povijesnih podataka o vodnom sektoru preuzetih s platforme GWI WaterData[33] države članice koje su odlučile primijeniti Direktivu u području vodnog gospodarstva imale su znatno iskustvo sa sličnim privatnim sudjelovanjem u prošlosti. Međutim, i neke od država članica koje su vodni sektor odlučile izostaviti iz nacionalnih mjera za prenošenje imale su određena iskustva sa sudjelovanjem privatnog sektora, npr. Italija, Njemačka i Portugal.

Transparentnost ugovora o koncesiji u vodnom sektoru porasla je od travnja 2016. Prema podacima iz TED-a, u razdoblju od 2016. do 2021. zabilježeno je otprilike 225 obavijesti o dodjeli koncesije, pri čemu se broj obavijesti o dodjeli koncesije povećao s 3 u 2016. na 66 u 2021. Veliku većinu koncesija (194) sklopili su francuski javni naručitelji. Po brojnosti ih slijede javni naručitelji u Češkoj (18), Španjolskoj, Poljskoj i Rumunjskoj.

Ukupna vrijednost obavijesti o dodjeli koncesije u vodnom sektoru, kako je zabilježena u TED-u, iznosila je gotovo 7 milijardi EUR od 2016. do 2021. Udio vrijednosti koncesija u vodnom sektoru u ukupnoj vrijednosti dodijeljenih koncesija tijekom tog razdoblja

[33] Baza podataka globalnih krajnjih vlasnika GWI sadržava podatke o projektima obrade komunalne i otpadne vode u kojima privatni sektor djelomično ili potpuno snosi troškove kapitalnog ulaganja.

(377,5 milijardi EUR) bio je manji od 2 %. U usporedbi s drugim važnim sektorom komunalnih usluga, sektorom električne energije, vrijednost koncesija u vodnom sektoru je samo 3,6 %. Ukupna godišnja vrijednost obavijesti o dodjeli koncesija u vodnom sektoru povećala se u prvim godinama provedbe Direktive i od 2016. do 2018. porasla više od deset puta. Neznatno se smanjila u iduće dvije godine, ali je porast u 2021. pokrio to smanjenje.

Prosječan broj ponuda zaprimljenih po natječaju za koncesije u vodnom sektoru i sudjelovanje MSP-ova bili su nešto niži od prosjeka u drugim sektorima. To se može objasniti činjenicom da je vodni sektor visoko specijaliziran i iznimno kapitalno intenzivan u odnosu na druge sektore. Koncesionar mora uz to biti financijski sposoban unaprijed snositi ukupan trošak ulaganja i operativne rizike.

Kad je riječ o prekograničnom sudjelovanju, čini se da se u natječajima često sudjeluje preko lokalnih društava kćeri koja su u stranom vlasništvu.

Većina dionika smatra da postojeći sustavi uspostavljeni u državama članicama funkcioniraju dobro i podržava isključenje vodnog sektora iz područja primjene Direktive. Pozivajući se na primjere ponovne komunalizacije usluga u vodnom sektoru, tvrde da sudjelovanje privatnog sektora nije potrebno. S druge strane, predstavnici poduzetničkog sektora istaknuli su svoja pozitivna iskustva stečena zahvaljujući Direktivi. Ukupan je zaključak bio da je odabir sustava upravljanja kontekstualan, ovisno o lokalnim društvenim čimbenicima (operativna učinkovitost, dugoročna ulaganja, cjenovna pristupačnost, očuvanje vode, sigurnost opskrbe, javno zdravlje itd.).

Zbog ograničenih podataka još nije moguće donijeti čvrste zaključke o učinku Direktive na vodni sektor.

6. BUDUĆNOST

Komisija nastoji poboljšati funkcioniranje Direktive, osobito radom na novim inicijativama za transparentnost i kvalitetu podataka.

Transparentnost natječaja za koncesije i njihovih rezultata je važna za postizanje ciljeva Direktive. Ta se transparentnost temelji na kvalitetnim podacima o koncesijama koje su države članice dodijelile i lakšoj dostupnosti tih podataka svim sudionicima na unutarnjem tržištu. Komisija planira niz mjera i inicijativa za poboljšanje transparentnosti i opće kvalitete podataka koji se odnose na Direktivu i njezinu provedbu.

Komisija je 16. ožujka 2023. najavila stvaranje **podatkovnog prostora za javnu nabavu (PPDS)**[34]. PPDS će povezivati europske baze podataka, uključujući podatke iz TED-a o javnoj nabavi i koncesijama, i nacionalne skupove podataka o nabavi dostupne na nacionalnim portalima. Bit će središnji element digitalne transformacije javne nabave i koncesija u EU-u. Zahvaljujući njemu politike će se moći primarno donositi na temelju

[34] Komunikacija Komisije „Javna nabava: podatkovni prostor za poboljšanje javne potrošnje, poticanje oblikovanja politika koje se temelji na podacima i olakšavanje pristupa natječajima za MSP-ove” (2023/C98I/01), SL C 98I, 16.3.2023., p. 1.

podataka. Koristi javnih naručitelja bit će u boljem planiranju poziva na podnošenje ponuda, ocjenjivanju prema referentnim vrijednostima i razmjenama znanja, povećanoj digitalizaciji te lakšem otkrivanju prevara i tajnih sporazuma. PPDS će također olakšati pristup javnim natječajima, što se posebno odnosi na MSP-ove. Transparentnost je osnovni element i u pripremnom radu Ureda EU-a za publikacije „**Transparentnost u javnoj nabavi**”[35]. Ured za publikacije zaključio je da postoje četiri glavna područja za aktivnosti u vezi s podacima iz TED-a: dostupnost, kvaliteta, čitljivost i interoperabilnost. Za provedbu mjera iz te pripreme predviđeno je nekoliko projekata.

Komisija je 17. travnja 2023. pokrenula Platformu zajednice javnih naručitelja[36]. Cilj te inicijative je poboljšati suradnju u javnoj nabavi. Umjesto da samostalno smišljaju odgovore na složena pitanja, javni naručitelji mogu iskoristi razmjenu znanja i najboljih primjera iz prakse u cijelom EU-u. Stvaranjem zajednice nastoji se javnim naručiteljima i drugim sudionicima u javnoj nabavi (kupcima, dobavljačima, akademskoj zajednici i drugim dionicima) omogućiti da se udruže i povežu s Europskom komisijom radi poticanja razmjene najnovijih podataka o tržištu i znanja o javnoj nabavi te ih se općenito nastoji potaknuti na zajedničke aktivnosti i sustavne suradnje u javnoj nabavi. Jedan od ciljeva suradnje je MSP-ovima olakšati pristup tržištu javne nabave i tržištu koncesija.

7. ZAKLJUČCI

Direktiva se u svim državama članicama primjenjuje tek tri godine pa ne postoji puno informacija. Zbog toga nije moguće napraviti sveobuhvatnu usporedbu s razdobljem prije njezina postojanja.

Čini se prerano zaključivati u ovoj fazi jesu li Direktivom postignuti ciljevi veće pravne sigurnosti i boljeg pristupa tržištu koncesija EU-a. Međutim, svejedno se mogu izvesti neki preliminarni zaključci, čiji je sažetak u nastavku.

Sve su države članice prenijele Direktivu i uspostavile **tijela i strukture za praćenje kako bi se osigurala pravilna i učinkovita provedba pravila** za dodjelu ugovora o koncesiji. Međutim, u većini država članica pravila se ponekad i dalje krivo tumače i neispravno primjenjuju.

Direktiva je **pridonijela i većoj transparentnosti postupka dodjele**, **a broj objavljenih koncesija postupno se povećao** od 2016. Iako se koncesije najveće vrijednosti uglavnom dodjeljuju bez objave obavijesti o ugovoru, odnosno bez poziva na nadmetanje, ta se situacija može objasniti činjenicom da se te koncesije uglavnom odnose na distribuciju električne energije za koju u nekim državama članicama postoje posebna ili isključiva prava ili pravni monopoli. Stoga te dodjele nisu sporne s gledišta usklađenosti s Direktivom o koncesijama.

Kad je riječ o razini tržišnog natjecanja za koncesije, uočeno je da **Direktiva nije dosljedno utjecala na sudjelovanje u nadmetanjima za ugovore o koncesiji**.

[35] https://simap.ted.europa.eu/web/simap/preparatory-action-on-transparency-in-public-procurement
[36] Naslovna stranica | Zajednica javnih naručitelja (europa.eu)

Tržište koncesija EU-a dosad nije privuklo veliko prekogranično sudjelovanje, iako je otvoreno ponuditeljima iz drugih država članica. Ta situacija nije specifična za tržište koncesija, nego općenito uobičajena za javnu nabavu i uvelike se razlikuje među državama članicama.

Čini se da se razina sudjelovanja MSP-ova povećala u proteklih pet godina, iako je **udio MSP-ova na tržištu koncesija relativno nizak** u usporedbi s njihovim udjelom u ukupnom gospodarstvu.

S obzirom na važnost MSP-ova u gospodarstvu EU-a, dostupni ograničeni dokazi upućuju na to da bi za države članice i javne i druge naručitelje **prioritet trebala biti veća usmjerenost na MSP-ove u kontekstu dodjela koncesija**.

Kad je riječ o vodnom sektoru, nije moguće donositi pouzdane zaključke o učinku Direktive na cijeli vodni sektor samo na temelju ograničenih podataka dobivenih od nekoliko država članica.

Komisija je nedavno pokrenula nekoliko inicijativa, među ostalim Podatkovni prostor za javnu nabavu, pripremu Transparentnost u javnoj nabavi i Platformu zajednice javnih naručitelja, radi promicanja transparentnosti i kvalitete podataka na tržištu javne nabave i tržištu koncesija.

S vremenom će iskustvo stečeno s Direktivom omogućiti temeljitije procjene njezina učinka. Iduće izvješće koje će pripremiti Komisija trebalo bi dati više informacija o stvarnom učinku Direktive na tržište koncesija.