



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 28.7.2023 r.
COM(2023) 460 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY
na temat funkcjonowania dyrektywy 2014/23/UE w sprawie udzielania koncesji oraz na
temat wpływu na rynek wewnętrzny wyłączeń przedstawionych w art. 12

{SWD(2023) 267 final}

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

na temat funkcjonowania dyrektywy 2014/23/UE w sprawie udzielania koncesji oraz na temat wpływu na rynek wewnętrzny wyłączeń przedstawionych w art. 12

1. WPROWADZENIE

Według szacunków Komisji łączna wartość zamówień rządowych w UE w 2018 r. wyniosła około 2 163 mld EUR, czyli 13,6 % PKB UE¹, z czego zamówienia o wartości około 670 mld EUR² były objęte zakresem stosowania trzech dyrektyw w sprawie zamówień publicznych. W sytuacji, w której ze względu na ograniczone zasoby publiczne organy publiczne muszą mobilizować kapitał prywatny i prywatną wiedzę specjalistyczną, koncesje mogą stanowić bardzo atrakcyjny sposób na realizację projektów leżących w interesie publicznym, a jednocześnie ograniczenie długu publicznego. Koncesje są ustaleniami umownymi, w ramach których co najmniej jedna publiczna instytucja zamawiająca lub co najmniej jeden publiczny podmiot zamawiający powierza wykonanie robót budowlanych, lub świadczenie usług i zarządzanie nimi, co najmniej jednemu prywatnemu wykonawcy. Koncesje o średniej wartości 63 mld EUR rocznie stanowią podstawę partnerstw między sektorem publicznym i prywatnymi przedsiębiorstwami w kluczowych sektorach strategicznych. Dotyczy to w szczególności rozwoju infrastruktury, w tym portów i portów lotniczych, parkingów, płatnych dróg, utrzymania autostrady lub świadczenia usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, w tym usług w sektorze energetyki lub unieszkodliwiania odpadów.

Dyrektywę 2014/23/UE³ w sprawie udzielania koncesji (zwaną dalej „dyrektywą”) przyjęto w celu rozwiązania problemu braku spójnych, kompleksowych unijnych ram dotyczących koncesji. Celem dyrektywy jest zapewnienie wyraźnych ram prawnych sprzyjających wykorzystaniu koncesji, a jednocześnie zwiększających dostęp przedsiębiorstw do rynku przez zapewnienie przejrzystości i uczciwości w zakresie postępowań o udzielenie koncesji.

Zgodnie z art. 53 akapit czwarty dyrektywy Komisja „dokonuje przeglądu funkcjonowania niniejszej dyrektywy i informuje Parlament Europejski i Radę”, natomiast zgodnie z wymogiem określonym w tym samym artykule akapit trzeci Komisja dokonuje „oceny wpływu ekonomicznego na rynek wewnętrzny wyłączeń [w sektorze wodnym]” z zakresu stosowania dyrektywy. Niniejsze sprawozdanie zawiera opis głównych ustaleń z tego przeglądu i z tej oceny. Wykorzystano w nim informacje zawarte w dokumencie roboczym służb Komisji dotyczącym stosowania dyrektywy („dokument roboczy służb Komisji”), który należy czytać łącznie z niniejszym sprawozdaniem.

¹ Wskaźniki dotyczące zamówień publicznych w 2018 r., DG GROW, 17 maja 2021 r. (<https://ec.europa.eu/docsroom/documents/48156>).

² Zob. uwaga 1, s. 1.

³ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/23/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie udzielania koncesji, Dz.U. L 94 z 28.3.2014, s. 1.

Niniejsze sprawozdanie i odnośny dokument roboczy służb Komisji opracowano na podstawie dowodów zgromadzonych z wielu źródeł, w tym na podstawie danych pochodzących z bazy danych Tenders Electronic Daily (TED); informacji udostępnionych przez państwa członkowskie zgodnie z art. 45 dyrektywy⁴; badania dotyczącego wykonania dyrektywy w sprawie udzielania koncesji przeprowadzonego na zlecenie Komisji przez London Economics Europe i Spark Legal (2021 r.)⁵; badania przeprowadzonego przez służby Komisji w 2021 r. w celu zgromadzenia informacji od państw członkowskich na temat organizacji sektora wodnego i stanowisk wyrażonych przez zainteresowane strony w toku zorganizowanego przez Komisję wydarzenia internetowego z ich udziałem, poświęconego przeglądowi funkcjonowania dyrektywy i ocenie wyłączenia sektora wodnego.

Ze względu na późną transpozycję dyrektywy przez wszystkie państwa członkowskie – dyrektywę stosuje się w całej UE dopiero od 2020 r. – przeprowadzenie pełnej oceny funkcjonowania dyrektywy i wyłączenia sektora wodnego na chwilę obecną jest niemożliwe. Aby możliwe było przeprowadzenie pełnej oceny funkcjonowania dyrektywy i wpływu wyłączenia sektora wodnego z zakresu jej stosowania, należy zdobyć większe doświadczenie w stosowaniu dyrektywy. Tendencje zaobserwowane na podstawie dostępnych danych wskazują jednak na wzrost przejrzystości koncesji, zwiększenie udziału MSP w umowach koncesji i rozwój zdolności administracyjnych w zakresie nadzorowania zamówień publicznych i koncesji na poziomie krajowym.

2. UNIJNY RYNEK KONCESJI

Całkowitą wartość koncesji objętych dyrektywą i udzielonych w latach 2016–2021 szacuje się na 377,5 mld EUR. Całkowita wartość koncesji stanowi 12 % rocznej całkowitej wartości rynku zamówień publicznych objętego zakresem stosowania łącznie trzech dyrektyw w sprawie zamówień publicznych⁶. Dyrektywa ma zastosowanie do koncesji, których wartość wynosi co najmniej 5 382 000 EUR⁷.

Od terminu transpozycji upływającego dnia 18 kwietnia 2016 r. całkowita liczba koncesji udzielonych w UE w przybliżeniu podwoiła się i nadal rośnie⁸. Tę tendencję wzrostową można zaobserwować w większości państw członkowskich.

⁴ W art. 53 akapit czwarty dyrektywy wskazano, że przeglądu funkcjonowania dyrektywy dokonuje się w oparciu o informacje dostarczane przez państwa członkowskie zgodnie z art. 45 ust. 3.

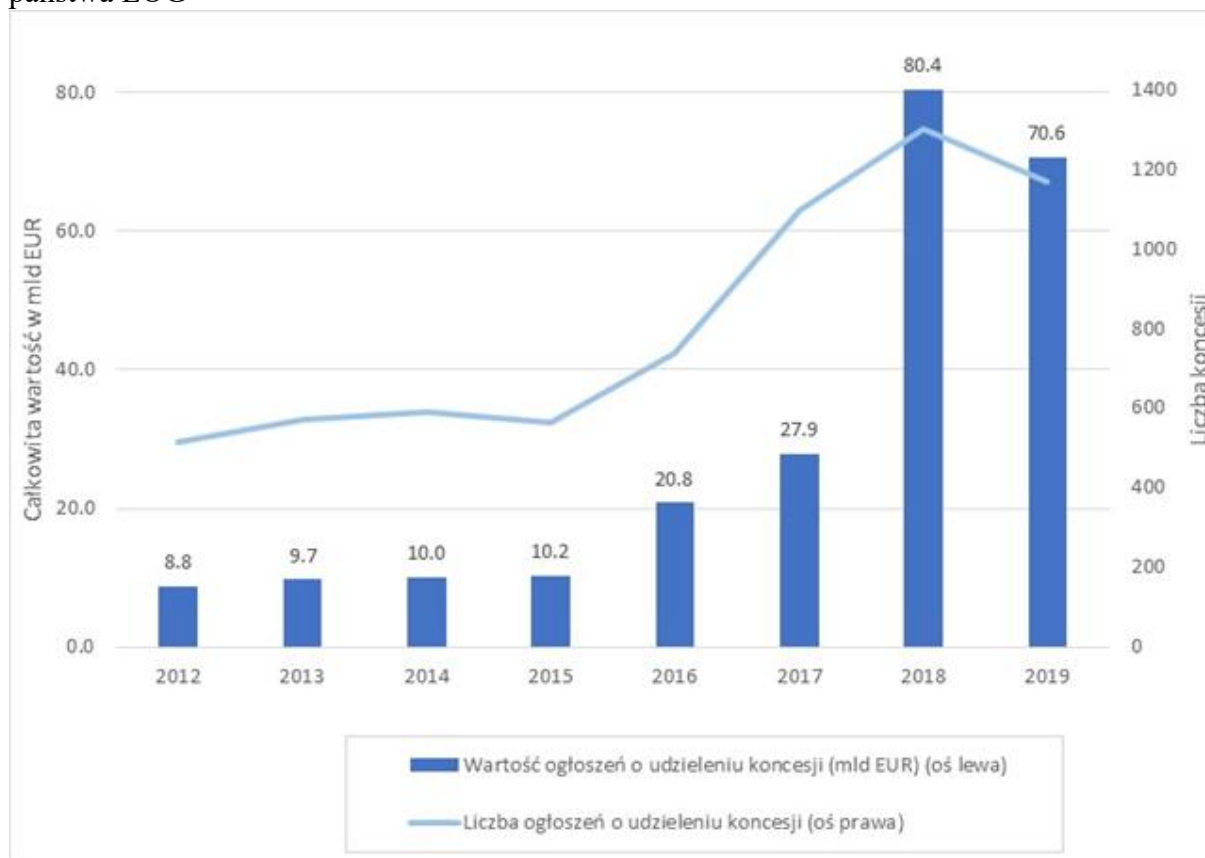
⁵ Badanie to zostanie opublikowane wraz z niniejszym sprawozdaniem.

⁶ Dane z 2018 r. odnoszące się do dyrektywy 2014/23/UE, dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie zamówień publicznych, uchylającej dyrektywę 2004/18/WE, Dz.U. L 94 z 28.3.2014, s. 65 oraz dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/25/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych, uchylającej dyrektywę 2004/17/WE, Dz.U. L 94 z 28.3.2014, s. 243.

⁷ Koncesje o wartości nieosiągającej tego progu często są publikowane w TED.

⁸ Porównanie całkowitej liczby koncesji przyznanych w okresie od 2012 r. do dnia 18 kwietnia 2016 r. oraz w okresie od dnia 19 kwietnia 2016 r. do 2019 r. Aby uzyskać więcej informacji, zob. rozdział 3 dokumentu roboczego służb Komisji.

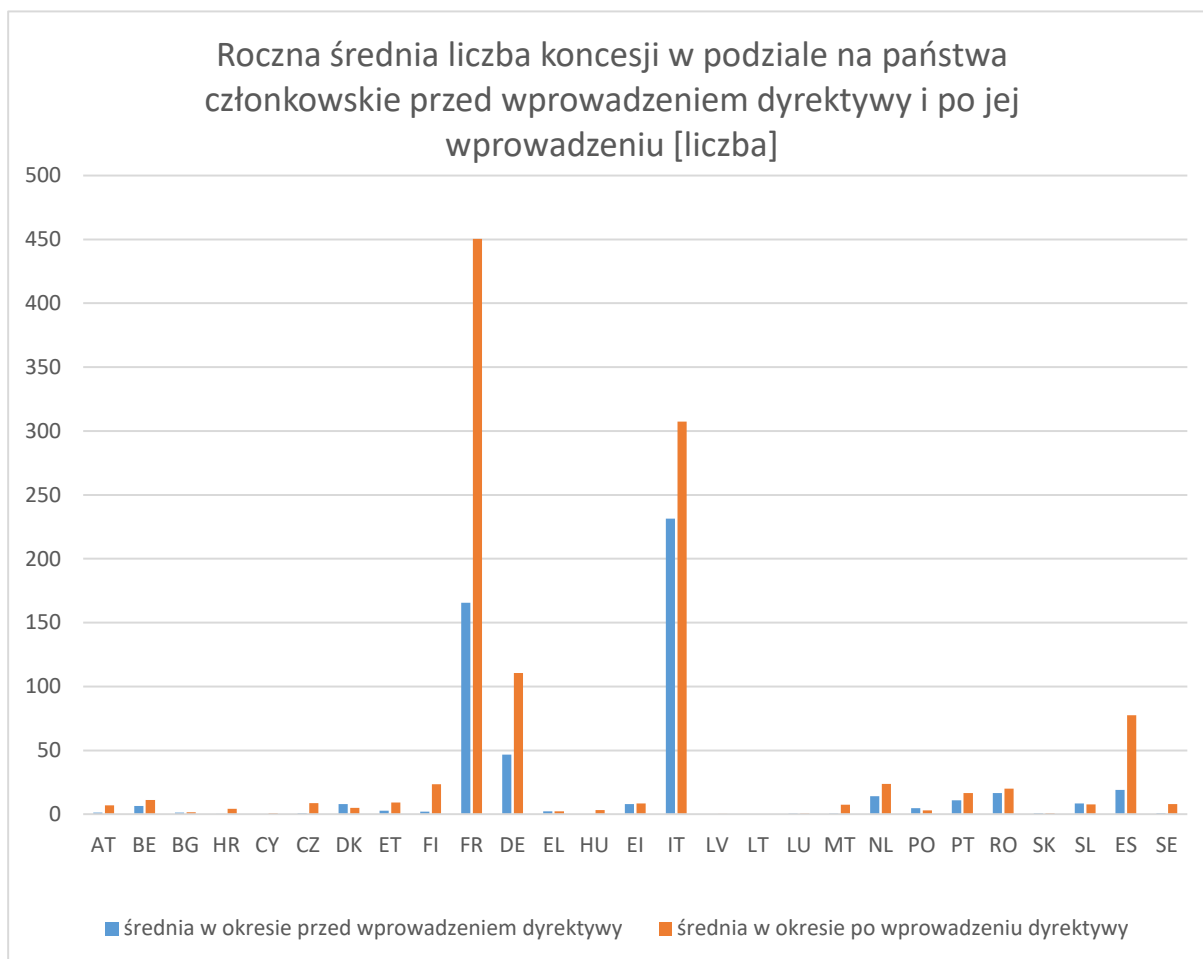
Wykres 1: Ogłoszenia o udzieleniu koncesji w podziale na lata [liczba, wartość w mld EUR], państwa EOG



Źródło: Badanie dotyczące wykonania dyrektywy w sprawie udzielania koncesji – London Economics Europe i Spark Legal (2021 r.), wykres 41.

Francja i Włochy odpowiadają za ponad dwie trzecie unijnego rynku koncesji. Wspólnie z Hiszpanią i Niemcami te państwa członkowskie odpowiadają za 85 % całkowitego wzrostu w zakresie koncesji udzielonych w tym samym okresie. Znaczny wzrost wykorzystania koncesji odnotowały również takie państwa członkowskie, jak Austria, Republika Czeska, Finlandia, Węgry, Chorwacja, Malta i Szwecja.

Wykres 2: Roczna średnia liczba koncesji w podziale na państwa członkowskie przed wprowadzeniem dyrektywy i po jej wprowadzeniu [liczba]



Źródło: Obliczenia wewnętrzne na podstawie badania dotyczącego wykonania dyrektywy w sprawie udzielania koncesji – London Economics Europe i Spark Legal (2021 r.), wykres 17.

Odkąd 18 kwietnia 2016 r. upłynął termin transpozycji, nastąpił gwałtowny wzrost liczby udzielonych koncesji na usługi. Sytuacja przedstawia się jednak inaczej w przypadku koncesji na roboty budowlane, których liczba stopniowo spadała zarówno przed tą datą, jak i w okresie późniejszym.

Od 2016 r. najwięcej koncesji udzielono w następujących sektorach: 1) usługi hotelarskie, restauracyjne i handlu detalicznego; 2) usługi w zakresie rekreacji, kultury i sportu; oraz 3) roboty budowlane.

3. TRANSPOZYCJA I POSTĘPOWANIA W SPRAWIE UCHYBIENIA ZOBOWIĄZANIOM PAŃSTWA CZŁONKOWSKIEGO

Celem Komisji jest szybkie osiągnięcie zgodności z przepisami, tak aby obywatele i przedsiębiorstwa jak najszybciej odczuli korzyści płynące z prawa UE. Dlatego też na przestrzeni lat Komisja zwiększyła swoje wsparcie dla państw członkowskich, aby przede wszystkim zapobiegać naruszeniom lub eliminować je na wczesnych etapach procedury, bez konieczności kierowania sprawy przeciwko państwu członkowskiemu do Trybunału Sprawiedliwości. Doprowadziło to do spadku liczby przypadków opóźnień w transpozycji dyrektyw przez państwa członkowskie. Aby umocnić to podejście, Komisja zaproponowała

ostatnio wyznaczenie konkretnych celów w zakresie egzekwowania przepisów w celu zmniejszenia zarówno deficytu transpozycji, jak i wskaźnika braku zgodności do 0,5 %⁹.

Jeśli chodzi o dyrektywę, państwa członkowskie miały dokonać jej transpozycji do prawa krajowego do dnia 18 kwietnia 2016 r. W czasie zakończenia okresu transpozycji jedynie sześć państw członkowskich zgłosiło Komisji niezbędne środki, a w 2016 r. wszczęto postępowania w sprawie niedopełnienia obowiązku zgłoszenia środków. Do lutego 2020 r.¹⁰ wszystkie państwa członkowskie UE dokonały transpozycji dyrektywy i wszystkie postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego w związku z późną transpozycją zostały zakończone. Trzy państwa członkowskie nie transponowały jednak artykułu, w którym przewidziano wyłączenia szczególne ze stosowania dyrektywy w sektorze wodnym, a trzy kolejne państwa członkowskie transponowały ten artykuł jedynie częściowo. Tym samym te państwa członkowskie stosują (w całości lub częściowo) dyrektywę również w odniesieniu do koncesji na roboty budowlane i usługi w szczególnych obszarach sektora wodnego.

W wyniku oceny krajowych środków transpozycji ustalono, że w dniu upływu terminu transpozycji jedynie dziesięć państw członkowskich w pełni spełniło wszystkie obowiązki określone w dyrektywie. Komisja wszczęła zatem przeciwko pozostałym państwom członkowskim postępowania w sprawie uchybienia przez nie ich zobowiązaniom w czterech kolejnych falach (styczeń 2019 r., październik 2019 r., czerwiec 2021 r. i grudzień 2021 r.). Po zgłoszeniu środków krajowych i przeprowadzeniu ich oceny formalnie zakończono postępowania toczące się przeciwko ośmiu państwom członkowskim, jako że państwa te podjęły działania naprawcze o charakterze ustawodawczym. Pozostałe postępowania są w toku¹¹ i dotyczą elementów takich jak zakres stosowania, kryteria w zakresie wykluczania wykonawców oraz modyfikacja umów.

W kilku państwach członkowskich organy krajowe wydały wytyczne w sprawie przepisów dotyczących koncesji.

⁹ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów – „30-lecie jednolitego rynku”, COM(2023) 162 final z dnia 16 marca 2023 r.

¹⁰ Ostatnie państwo członkowskie dokonało transpozycji dyrektywy 26 lutego 2020 r.

¹¹ Niektóre postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego dotyczą wszystkich trzech dyrektyw w sprawie zamówień publicznych, w związku z czym zostaną formalnie zakończone dopiero po rozwiązaniu wszystkich kwestii (związanych z trzema dyrektywami, o których mowa w przypisie 6). W tym zakresie może się wydawać, że w niektórych państwach członkowskich nadal występują naruszenia, nawet jeżeli, ściśle rzecz ujmując, kwestie związane z wykonaniem dyrektywy mogły zostać w międzyczasie rozwiązane.

4. GŁÓWNE USTALENIA Z PRZEGLĄDU FUNKCJONOWANIA DYREKTYWY

Dyrektywa służy dwóm głównym celom: 1) zapewnieniu pewności w kwestii ram prawnych przez zdefiniowanie określonych pojęć i ujednolicenie niektórych zasad udzielania koncesji zgodnie z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości oraz 2) poprawie dostępu do rynku koncesji dzięki zwiększeniu przejrzystości i uczciwości w zakresie postępowań o udzielenie koncesji.

4.1. Pewność prawa

Definicja terminu „koncesja”

Dyrektywa określa definicję pojęcia „koncesje” na szczeblu UE¹². W praktyce wydaje się, że w ustawodawstwie państw członkowskich termin „koncesja” stosuje się w odniesieniu do sektorów i kwestii wykraczających poza zakres stosowania dyrektywy. W szczególności w większości państw członkowskich w krajowym ustawodawstwie termin „koncesja” stosuje się w znaczeniu innych pojęć prawnych takich jak zezwolenia lub licencje¹³.

Różnice te mogą skutkować wyższymi kosztami, ponieważ wykonawcy uczestniczący w koncesjach transgranicznych nie mogą polegać na jednym znaczeniu terminu „koncesja”. Taka sytuacja może również prowadzić do czasochłonnych nieporozumień zarówno po stronie instytucji/podmiotów zamawiających, jak i wykonawców nie tylko w kwestii interpretacji mającej zastosowanie definicji, ale również w kwestii mających zastosowanie przepisów.

Definicja „ryzyka operacyjnego”

Występowanie ryzyka operacyjnego¹⁴ stanowi element odróżniający umowy koncesji od innych rodzajów umów w sprawie zamówienia publicznego. Transpozycja tego pojęcia ma zatem kluczowe znaczenie w celu zapewnienia prawidłowego wykonania dyrektywy. Niemniej zaledwie cztery państwa członkowskie dokonały transpozycji tego pojęcia dokładnie tak, jak zostało ono określone w dyrektywie. Ponad dwadzieścia państw

¹² W dyrektywie koncesje definiuje się jako umowy zawarte na piśmie między co najmniej jedną instytucją zamawiającą lub co najmniej jednym podmiotem zamawiającym i co najmniej jednym wykonawcą (koncesjonariuszem), w ramach której wykonawcy powierza się wykonanie robót budowlanych lub świadczenie usług i zarządzanie nimi w zamian za wynagrodzenie stanowiące albo wyłącznie prawo do eksploatacji obiektu budowlanego będącego przedmiotem umowy lub wykonania usług będących przedmiotem umowy, albo takie prawo wraz z płatnością.

¹³ Pojęcia tego nie można mylić z „zezwoleńiami” ani „licencjami”, w przypadku których organ publiczny określa warunki, na których wykonawca przeprowadza określoną operację. Podczas gdy w drodze zezwolenia lub licencji wykonawcy nadaje się prawo do korzystania z takiego zezwolenia lub licencji, w przypadku koncesjonariusza mamy do czynienia z zobowiązaniem. Do zezwoleń i licencji zastosowanie ma dyrektywa 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. dotycząca usług na rynku wewnętrznym (Dz.U. L 376 z 27.12.2006, s. 36).

¹⁴ W dyrektywie zdefiniowano pojęcie „ryzyka operacyjnego”. Udzielenie koncesji zawsze wiąże się z przeniesieniem na koncesjonariusza ryzyka operacyjnego o charakterze ekonomicznym. Oznacza to, że koncesjonariusz nie ma gwarancji odzyskania poniesionych nakładów inwestycyjnych lub kosztów poniesionych w związku z eksploatacją obiektów budowlanych lub wykonywaniem usług przyznanych w normalnych warunkach funkcjonowania, nawet jeżeli część ryzyka nadal ponosi instytucja zamawiająca lub podmiot zamawiający.

członkowskich przetransponowało to pojęcie, zmieniając nieco jego brzmienie w stosunku do treści dyrektywy, a dwa państwa członkowskie w ogóle pominęły kwestię ryzyka operacyjnego w przepisach krajowych. Na tym etapie nie można stwierdzić, czy różnice te w praktyce wywierają wpływ ekonomiczny. Odmienna interpretacja ryzyka operacyjnego może oznaczać, że zamówienia publiczne na wykonanie takich samych robót budowlanych lub świadczenie takich samych usług są traktowane odmiennie w poszczególnych państwach członkowskich, a nawet że nie podlegają one przepisom transponującym dyrektywę.

Modyfikacje koncesji

Dyrektywa zawiera również przepisy szczegółowe dotyczące modyfikacji koncesji opracowane na podstawie orzecznictwa oraz praktyczne rozwiązania dotyczące postępowania w nieprzewidzianych okolicznościach, w których konieczna jest modyfikacja koncesji w okresie jej obowiązywania. Przy modyfikacji koncesji należy zachować szczególną ostrożność, zwłaszcza w przypadku modyfikacji bez nowego zaproszenia do ubiegania się o zamówienie, w celu zapewnienia efektywnej konkurencji i przejrzystości.

Kilka państw członkowskich opracowało wytyczne dotyczące modyfikacji umów. Jedenaście państw członkowskich wprowadziło w przepisach krajowych wyraźny wymóg, zgodnie z którym każda modyfikacja musi zostać zatwierdzona przez organ rządowy inny niż instytucja zamawiająca odpowiedzialna za początkową umowę. Modyfikacja umów w okresie ich obowiązywania, w tym bezprawne rozszerzenia umów i zmiany bez nowego zaproszenia do ubiegania się o zamówienie, często zostaje jednak zgłoszona jako źródło niewłaściwego stosowania.

Koncesje a pozostałe rodzaje partnerstwa publiczno-prywatnego

W dyrektywie wyjaśniono, w jakich przypadkach umowa zawarta między instytucją zamawiającą a wykonawcą nie podlega regułom udzielania koncesji. Takie przypadki określa się na podstawie zasad wskazanych w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości, ponieważ w żadnych przepisach UE nie zdefiniowano ani nie uregulowano pojęcia „partnerstwa publiczno-prywatnego”.

Państwa członkowskie przyjęły różne podejścia do kwestii przepisów dotyczących partnerstw publiczno-prywatnych. Niektóre krajowe ramy prawne obejmują zasady określające związek między partnerstwami publiczno-prywatnymi a zasadami dotyczącymi koncesji, natomiast w innych państwach członkowskich obowiązują rozbieżne definicje terminu „uczestników partnerstwa publiczno-prywatnego” na szczeblu krajowym lub jest mniej pewne, w jaki sposób przepisy w tym zakresie odnoszą się do definicji koncesji i dotyczących ich zasad.

4.2. Stosowanie i wykonanie – źródła nieprawidłowego stosowania zasad udzielania koncesji

Wszystkie państwa członkowskie zgłosiły podjęcie znaczących i skutecznych działań w celu ustanowienia organów i struktur monitorujących z myślą o zapewnieniu prawidłowego i skutecznego stosowania zasad udzielania koncesji. Większość państw członkowskich powołała jeden organ monitorujący zamówienia publiczne. W sprawozdaniach przedstawionych przez państwa członkowskie nie stosuje się rozróżnienia na koncesje i pozostałe rodzaje zamówień. Przedstawione informacje na temat przyczyn niewłaściwego

stosowania zasad udzielania koncesji, w tym ewentualnych problemów strukturalnych lub powtarzających się problemów, mają zatem charakter ogólny i odnoszą się do wszystkich rodzajów zamówień.

Do najczęstszych przyczyn niewłaściwego stosowania tych zasad lub niepewności prawa zgłoszonych przez państwa członkowskie należą: brak umiejętności dotyczących zamówień publicznych, modyfikowanie umów w okresie ich obowiązywania, obliczenia szacowanej wartości zamówienia i sztuczne dzielenie zamówienia na części.

Jeżeli chodzi o stosowanie tych zasad w praktyce, państwa członkowskie zgłaszają trudności związane z interpretacją i weryfikacją podstaw wyłączenia, formułowaniem adekwatnych kryteriów udzielenia koncesji innych niż wyłącznie cena, w tym kryteriów odnoszących się do celów strategicznych, prowadzeniem postępowania w trybie negocjacji bez ogłoszenia, klasyfikacją umów jako zamówienia publiczne lub koncesje oraz przejrzystością.

Państwa członkowskie wprowadziły ogólne przepisy i instytucje antykorupcyjne jeszcze przed przyjęciem dyrektywy. W większości państw członkowskich za prowadzenie takiej polityki odpowiedzialne są przede wszystkim krajowe organy ochrony konkurencji, prokuratorzy i inne organy ścigania. Oprócz tego w niektórych państwach członkowskich funkcjonują specjalne instytucje zajmujące się zwalczaniem nadużyć finansowych lub korupcji.

Aby zmniejszyć ryzyko wystąpienia konfliktu interesów, korupcji, zmów i karteli, większość państw członkowskich przyjęła środki z zakresu prawa miękkiego, takie jak krajowe strategie antykorupcyjne, wytyczne (np. w celu wykrywania zmów, zwiększania świadomości i szkolenia, programy łagodzenia kar wobec podmiotów, które przekazują informacje, oraz działania zapobiegawcze), kodeksy postępowania urzędników służby cywilnej oraz profesjonalizacja. Większość państw członkowskich przyjęła ponadto środki wykraczające poza wymogi określone w dyrektywie, na przykład przez wprowadzenie szerszych definicji konfliktu interesów, kar, a nawet możliwości unieważnienia umów zgodnie z wytycznymi OECD¹⁵.

Ramka 1: Wytyczne dotyczące zwalczania zmów przetargowych i zmów w zakresie koncesji

Komisja opublikowała niedawno nowe wytyczne¹⁶ dla europejskich instytucji i podmiotów zamawiających na temat postępowania w przypadku wystąpienia podejrzeń o zмов przetargową i zмов w zakresie koncesji.

Wytyczne te zawierają wykaz narzędzi, które mają na celu, z jednej strony, wspieranie państw członkowskich i instytucji zamawiających w budowaniu zdolności do przeciwdziałania zмовom, a z drugiej strony – wspieranie współpracy między krajowym centralnym urzędem

¹⁵ Zalecenie OECD w sprawie zwalczania zmów przetargowych w zamówieniach publicznych, dostępne pod adresem: <https://www.oecd.org/daf/competition/oecdrecommendationonfightingbidrigginginpublicprocurement.htm>.

¹⁶ Zawiadomienie w sprawie narzędzi służących zwalczaniu zmów przetargowych oraz w sprawie wytycznych dotyczących stosowania podstawy wykluczenia związanej ze zмовą, C(2021) 1631 z 15.03.2021.

zamówień publicznych i organem ochrony konkurencji w celu zapewnienia skutecznego wsparcia dla instytucji zamawiających. Wytyczne te zawierają również przyjazne dla użytkownika wskazówki dla instytucji zamawiających dotyczące sposobu stosowania podstawy wykluczenia związanej ze znową, przewidzianej w dyrektywach w sprawie zamówień publicznych.

4.3. Ustalenia dotyczące lepszego dostępu do rynku koncesji

W ocenie kwestii, czy dyrektywa przyczyniła się do poprawy dostępu do rynku koncesji, uwzględnia się następujące czynniki: (i) przejrzystość dzięki publikacji, (ii) udział koncesji udzielonych MŚP, (iii) liczbę ofert oraz (iv) uczestnictwo transgraniczne w unijnym rynku koncesji.

Przejrzystość dzięki publikacji

Z danych pochodzących z TED wynika, że od dnia 18 kwietnia 2016 r. nastąpił istotny wzrost liczby opublikowanych ogłoszeń o koncesji: z 664 w 2016 r. do 1 877 w 2021 r. Zwiększyła się również średnia roczna liczba ogłoszeń o udzieleniu koncesji – z 143 w 2016 r. do 993 w 2021 r.

Wydaje się jednak, że liczba ogłoszeń o koncesji nadal w przybliżeniu dwukrotnie przewyższa liczbę ogłoszeń o udzieleniu koncesji¹⁷. Różnica między liczbą ogłoszeń o koncesji a liczbą ogłoszeń o udzieleniu koncesji występuje we wszystkich państwach członkowskich i wydaje się wynikać z szeregu czynników, w tym z faktu, iż: koncesje mogą zostać podane do wiadomości publicznej w drodze ogłoszenia o koncesji, ale ich udzielenie może nie dojść do skutku, a ponadto kilka ogłoszeń o zamówieniu może ostatecznie skutkować udzieleniem jednej koncesji¹⁸.

Oczekuje się, że jakość danych rejestrowanych w TED wzrośnie wraz z wdrożeniem rozporządzenia (UE) 2019/1780¹⁹ ustanawiającego nowe standardowe formularze do publikacji ogłoszeń („e-formularze”), które staną się obowiązkowe z dniem 25 października 2023 r.²⁰.

¹⁷ Ogłoszenia o koncesji publikuje się w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej na początku postępowania o udzielenie koncesji w celu zapewnienia odpowiedniego upublicznienia postępowania, natomiast ogłoszenia o udzieleniu koncesji publikuje się na koniec tego postępowania i zawierają one informacje na temat wyniku postępowania. Aby uzyskać więcej informacji, zob. rozdział 5.2 „Zapewnienie lepszego dostępu do rynku koncesji” dokumentu roboczego służb Komisji towarzyszącego niniejszemu sprawozdaniu.

¹⁸ Różnica może również wynikać z przyjętej metody, jako że nieudzielone i anulowane koncesje zostają usunięte z bazy danych, w której rejestruje się ogłoszenia o udzieleniu koncesji, ale nie z bazy danych, w której rejestruje się ogłoszenia o koncesji.

¹⁹ Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2022/2303 z dnia 24 listopada 2022 r. zmieniające rozporządzenie wykonawcze (UE) 2019/1780 ustanawiające standardowe formularze do publikacji ogłoszeń w dziedzinie zamówień publicznych, Dz.U. L 305 z 21.11.2022, s. 12.

²⁰ Rozporządzenie (UE) 2022/2303 stosuje się od dnia 14 listopada 2022 r. W okresie od tej daty do dnia 24 października 2023 r. korzystanie z e-formularzy przez nabywców przebiega jedynie na zasadzie dobrowolności. Większość państw członkowskich przejdzie na e-formularze po zakończeniu okresu przejściowego.

Chociaż większa liczba publikowanych ogłoszeń o koncesji i ogłoszeń o udzieleniu koncesji wskazuje na poprawę przejrzystości od dnia 18 kwietnia 2016 r., należy również wskazać, że nastąpił również wzrost liczby koncesji udzielanych bez wcześniejszej publikacji ogłoszenia o zamówieniu²¹ w TED. Od 2018 r. całkowita roczna wartość koncesji udzielonych bez publikacji ogłoszenia o koncesji była wyższa niż w przypadku koncesji udzielonych po publikacji ogłoszenia o koncesji. Na przykład w 2021 r. całkowita wartość koncesji udzielonych bez publikacji ogłoszenia o zamówieniu wyniosła 44 mld EUR, natomiast całkowita wartość koncesji udzielonych po publikacji ogłoszenia o koncesji – 37 mld EUR. Bez wcześniejszej publikacji ogłoszenia koncesje udzielane są głównie w sektorze przesyłu energii elektrycznej, który charakteryzuje się małą liczbą dostawców a brak konkurencji można wytłumaczyć względami technicznymi lub występowaniem praw wyłącznych.

Udział koncesji udzielonych MŚP

Przed dniem 18 kwietnia 2016 r. w TED nie rejestrowano informacji na temat wielkości wykonawców, dlatego nie można porównać udziału koncesji udzielanych MŚP przed tą datą i po tej dacie. Od 2016 r. odnotowano jednak znaczny wzrost liczby koncesji udzielanych MŚP: z poziomu 22,4 % w 2016 r. do poziomu 31,6 % w 2021 r. Istnieją przesłanki wskazujące na to, że państwa członkowskie zapewniające krajowe wytyczne dotyczące koncesji przyciągają więcej MŚP²².

Jeżeli chodzi o wartość, udział koncesji udzielanych MŚP nie jest już jednak tak samo istotny. Według danych TED MŚP udziela się głównie koncesje o niskiej wartości (udział MŚP wahał się między 11,2 % w 2017 r. a 3,9 % w 2021 r.). Chociaż w odnośnym okresie dużym koncesjonariuszom udzielono jedynie dwie trzecie koncesji, to jednak takie koncesje stanowiły niemal 92 % wartości rynku koncesji. Liczba i wartość koncesji udzielonych MŚP są stosunkowo niskie w porównaniu z ogólnym znaczeniem MŚP dla gospodarki.

W strategii na rzecz MŚP i planie działania w zakresie praw własności intelektualnej²³ wskazano, że zamówienia publiczne na innowacje oferują przedsiębiorstwom typu start-up niewykorzystany potencjał, a także możliwości opracowania innowacyjnych rozwiązań. Inwestycje publiczne i innowacje to dwa kluczowe sposoby na sprostanie wyzwaniom związanym zżywieniem gospodarczym, transformacją ekologiczną i cyfrową oraz stworzeniem bardziej odpornej gospodarki w UE. Komisja uważa, że zielone zamówienia publiczne stanowią istotny instrument pobudzający duży popyt na produkty neutralne emisyjnie, czego odzwierciedleniem jest plan przemysłowy Zielonego Ładu²⁴.

²¹ Zgodnie z art. 31 ust. 4 dyrektywy w określonych okolicznościach i w odniesieniu do niektórych sektorów nabywca publiczny nie jest zobowiązany do publikowania ogłoszenia o koncesji.

²² Badanie dotyczące wykonania dyrektywy w sprawie udzielania koncesji – London Economics Europe i Spark Legal (2021 r.), s. 108.

²³ Komunikat Komisji, „Pełne wykorzystanie potencjału innowacyjnego UE – Plan działania w zakresie własności intelektualnej wspierający odbudowę i odporność UE”. COM(2020) 760 final z 25.11.2020.

²⁴ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Plan przemysłowy Zielonego Ładu na miarę epoki neutralności emisyjnej”, COM(2023) 62 final z 1.2.2023.

Co więcej, w 2021 r. Komisja przyjęła zawiadomienie pt. „Wytyczne dotyczące zamówień publicznych na innowacje”²⁵, których celem jest zwiększenie zamówień publicznych na innowacje i pomoc wykonawcom w opracowaniu innowacyjnych rozwiązań w najważniejszych ekosystemach przemysłowych, w szczególności w obszarach, w których nabywcy publiczni są kluczowymi inwestorami.

Liczba ofert przetargowych

Z analizy danych zgromadzonych w TED od dnia 18 kwietnia 2016 r. wynika, że średnia roczna liczba ofert na ogłoszenie o udzieleniu koncesji spadła w latach 2016–2019. W latach 2020 i 2021 średnia liczba ofert wzrosła, ale dane za 2021 r. (2,44 oferty na udzieloną koncesję) pozostają poniżej wartości z 2016 r.

Uczestnictwo transgraniczne²⁶ w unijnym rynku koncesji

W przypadku objętych dyrektywą koncesji o niskiej wartości udział wykonawców z rynku krajowego konkurujących o udzielenie koncesji w innym państwie członkowskim (bezpośrednie uczestnictwo transgraniczne) wynosi 2,4 %. Udział wykonawców przedstawiających oferty, które zostają wybrane, za pośrednictwem lokalnych jednostek zależnych (pośrednie uczestnictwo transgraniczne) wynosi 15,5 %. W przypadku transgranicznego udzielania koncesji o wysokiej wartości wskaźnik bezpośredniego uczestnictwa transgranicznego wynosi 3,4 %, a pośredniego uczestnictwa transgranicznego – 8,5 %²⁷.

Jeżeli chodzi o (transgraniczne) udzielanie koncesji w UE, przedsiębiorstwa z siedzibą we Francji posiadające jednostki zależne w innych państwach członkowskich znajdują się wśród oferentów, którym najczęściej udzielane są wewnątrzunijne (transgraniczne) koncesje, a następnie przedsiębiorstwa z Luksemburga, Niemiec i Szwecji²⁸.

W ankiecie przeprowadzonej w ramach niedawnego badania²⁹ przedsiębiorstwa wskazały następujące bariery w zakresie uczestnictwa transgranicznego i zagranicznego i w wykonaniu umów: uciążliwe wymogi administracyjne i ramy prawne, utrudniony dostęp do informacji na temat zamówień oraz bariery językowe.

Ramka 2: Udział zagranicznych podmiotów w unijnym rynku koncesji

²⁵ Zawiadomienie Komisji pt. „Wytyczne dotyczące zamówień publicznych na innowacje”, C(2021) 4320 z 18.6.2021.

²⁶ Zamówienia udzielane w UE przez instytucję zamawiającą lub podmiot zamawiający w jednym państwie członkowskim na rzecz wykonawcy z innego państwa członkowskiego.

²⁷ „Study on the measurement of cross-border penetration in the EU public procurement market” [„Badanie dotyczące pomiaru transgranicznej penetracji unijnego rynku zamówień publicznych”], sprawozdanie końcowe, Prometeia SpA, BIP Business Integration Partners – Spa, centrum wiedzy Ekonomia Polityczna na lizbońskiej uczelni Nova School of Business and Economics, marzec 2021 r., s. 66 i 78.

²⁸ Aby uzyskać więcej informacji, zob. rozdział 5.3 „Transgraniczne i zagraniczne uczestnictwo w unijnym rynku koncesji” dokumentu roboczego służb Komisji towarzyszącego niniejszemu sprawozdaniu.

²⁹ Zob. przypis 25, s. 10.

Na podstawie porównania liczby koncesji udzielonych wewnątrz UE (uczestnictwo transgraniczne) z liczbą koncesji udzielonych podmiotom spoza UE (uczestnictwo zagraniczne)³⁰ można stwierdzić, że liczba koncesjonariuszy z państw spoza UE jest większa. Jeżeli chodzi o udzielanie koncesji podmiotom spoza UE, oferentami zagranicznymi, którym najczęściej udzielane są koncesje, są przedsiębiorstwa z siedzibą w Zjednoczonym Królestwie i Stanach Zjednoczonych posiadające jednostki zależne w UE.

Komisja przyjęła środki zapobiegające zakłóceniom na rynku wewnętrznym spowodowanym subsydiami zagranicznymi, w tym na rynku zamówień publicznych i koncesji. W tym zakresie rozporządzenie w sprawie subsydiów zagranicznych³¹ przyjęte w dniu 14 grudnia 2022 r. ma na celu odpowiednie rozwiązanie kwestii ofert korzystających z subsydiów zagranicznych w ramach postępowań o udzielenie zamówienia publicznego lub koncesji, które to oferty wywołują zakłócenia na rynku wewnętrznym. Komisja jest uprawniona do tego, aby po otrzymaniu zgłoszenia przed udzieleniem zamówienia zbadać informacje na temat zagranicznych wkładów finansowych na rzecz uczestniczącego wykonawcy w kontekście postępowania o udzielenie zamówienia i postępowania o udzielenie koncesji. Uprzednie zgłoszenia są obowiązkowe powyżej progu 250 mln EUR w celu uwzględnienia przypadków istotnych pod względem gospodarczym. Rozporządzenie będzie stosowane od dnia 12 lipca 2023 r.

Rozporządzenie w sprawie Instrumentu Zamówień Międzynarodowych (IZM)³² ma na celu otwarcie rynków zamówień publicznych i koncesji państw trzecich o ograniczonym dostępie dla unijnych wykonawców, towarów lub usług przez umożliwienie Komisji prowadzenia postępowań wyjaśniających w sprawie takich ograniczeń i jednocześnie konsultacji z danym państwem trzecim w kwestii usunięcia domniemyanych ograniczeń. Jeżeli konsultacje z państwem trzecim nie przynoszą oczekiwanych skutków, Komisja może jednak przyjmować środki IZM ograniczające dostęp wykonawców, towarów i usług pochodzących z państw trzecich do unijnych rynków zamówień publicznych lub koncesji.

5. USTALENIA DOTYCZĄCE WPLYWU DYREKTYWY NA SEKTOR WODNY

Z zakresu stosowania dyrektywy wyklucza się koncesje na zapewnianie lub obsługę sieci przeznaczonych do świadczenia usług dla odbiorców publicznych w związku z produkcją, transportem lub dystrybucją wody pitnej. Wyłączeniem objęte są wszystkie koncesje dotyczące dostawy wody do tych sieci, co dotyczy również koncesji związanych z odprowadzaniem lub oczyszczaniem ścieków. Niektóre państwa członkowskie postanowiły jednak uwzględnić wszystkie te rodzaje działalności w krajowych środkach transpozycji.

Przegląd sektora wodnego w UE

³⁰ Zamówienia udzielane przez instytucję zamawiającą lub podmiot zamawiający w jednym państwie członkowskim wykonawcy z państwa trzeciego.

³¹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/2560 z dnia 14 grudnia 2022 r. w sprawie subsydiów zagranicznych zakłócających rynek wewnętrzny, Dz.U. L 330 z 23.12.2022, s. 1.

³² Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/1031 z dnia 23 czerwca 2022 r. w sprawie dostępu wykonawców, towarów i usług z państw trzecich do unijnych rynków zamówień publicznych i koncesji oraz procedur wspierających negocjacje dotyczące dostępu unijnych wykonawców, towarów i usług do rynków zamówień publicznych i koncesji państw trzecich (Instrument Zamówień Międzynarodowych – IZM), Dz.U. L 173 z 30.6.2022, s. 1.

W 2021 r. unijny sektor wodny dostarczał wodę pitną do około 450 mln ludzi w UE. Według danych Eurostatu poborem, uzdatnianiem i dostarczaniem wody zajmuje się niemal 15 500 przedsiębiorstw, a gospodarowaniem ściekami – około 11 000 przedsiębiorstw. Chociaż przedsiębiorstwa z sektora wodnego prowadzą działalność głównie na poziomie krajowym, odnotowuje się pewien stopień uczestnictwa transgranicznego głównie za pośrednictwem lokalnych jednostek zależnych będących z posiadaniu kapitału zagranicznego.

Z ekonomicznego punktu widzenia sektor wodny jest sektorem niezwykle kapitałochłonnym, w którym występują niedoskonałości rynku mogące wymagać ingerencji państwa. Wśród nich można wymienić, z jednej strony, nieodzowny charakter wody, a z drugiej strony – skalę utopionych inwestycji w sieci zwłaszcza na odległych lub słabo zaludnionych obszarach, które to inwestycje mogą zwrócić się dopiero po długim czasie i są obarczone znacznym ryzykiem. W związku z uznaniem społecznego znaczenia sektora wodnego i zapobieganiem niedoskonałości rynku w tym sektorze w dyrektywie w sprawie udzielania koncesji sektor ten potraktowano w sposób szczególny.

Państwa członkowskie stosują różne modele zarządzania w zakresie świadczenia usług wodnych. To, w jaki sposób świadczenie usług wodnych jest zorganizowane, zależy od połączenia czynników historycznych, kulturowych, ekonomicznych i społecznych.

Różne formy udziału sektora prywatnego w sektorze wodnym w Europie odnotowano już w XIX w. Liczba umów z udziałem partnerów prywatnych zaczęła znacznie wzrastać po 1980 r. Czynniki sprzyjające udziałowi sektora prywatnego są między innymi możliwa poprawa jakości usług i efektywności, czy też bardziej efektywne zarządzanie (tj. łatwiejszy dostęp do rynków kapitałowych). Udział sektora publicznego pozostaje jednak istotny w kontekście sprostania szerszym potrzebom społecznym.

Sektor wodny od dnia 18 kwietnia 2016 r.

Trzy państwa członkowskie stosują przepisy dyrektywy w odniesieniu do koncesji udzielanych w sektorze wodnym w pełni (Republika Czeska, Polska, Rumunia), a kolejne trzy – częściowo (Bułgaria, Francja, Hiszpania).

Z danych historycznych na temat sektora wodnego zawartych w bazie danych GWI³³ wynika, że państwa członkowskie, które zdecydowały się stosować dyrektywę w sektorze wodnym, w przeszłości zyskały już znaczne doświadczenie w zakresie podobnego udziału prywatnego. Z kolei niektóre państwa członkowskie, które zdecydowały się nie uwzględniać sektora wodnego w krajowych środkach transpozycji, odnotowały pewien udział sektora prywatnego, w szczególności Włochy, Niemcy i Portugalia.

Od kwietnia 2016 r. sytuacja w zakresie koncesji udzielanych w sektorze wodnym jest bardziej przejrzysta. Według danych TED w latach 2016–2021 odnotowano około 225 ogłoszeń o udzieleniu koncesji, w tym wzrost liczby takich ogłoszeń z 3 w 2016 r. do 66 w 2021 r. Zdecydowana większość koncesji (194) została udzielona przez francuskie

³³

Baza danych GWI Global Ultimate Owners zawiera informacje na temat projektów w zakresie komunalnej gospodarki wodnej i oczyszczania ścieków, w przypadku których koszty inwestycji kapitałowych w całości lub częściowo zostały pokryte przez sektor prywatny.

instytucje zamawiające, a następnie przez instytucje w Republice Czeskiej (18), Hiszpanii, Polsce i Rumunii.

W latach 2016–2021 całkowita wartość zarejestrowanych w TED ogłoszeń o udzieleniu koncesji w sektorze wodnym wyniosła niemal 7 mld EUR. Wartość koncesji w sektorze wodnym stanowi mniej niż 2 % całkowitej wartości koncesji udzielonych w tym samym okresie (377,5 mld EUR). Co więcej, wartość koncesji w sektorze wodnym stanowi zaledwie 3,6 % wartości koncesji w innym ważnym sektorze użyteczności publicznej – w sektorze energii elektrycznej. Roczna całkowita wartość ogłoszeń o udzieleniu koncesji w sektorze wodnym wzrosła w pierwszych latach stosowania dyrektywy, przy czym w latach 2016–2018 wzrosła ponad dziesięciokrotnie. W kolejnych dwóch latach wartość ta nieznacznie spadła, po czym wzrosła w 2021 r. i tym samym spadek ten został wyrównany.

Średnia liczba ofert przedstawianych w poszczególnych postępowaniach o udzielenie koncesji w sektorze wodnym oraz udział MŚP utrzymują się nieznacznie poniżej średniej w innych sektorach. Może to wynikać z faktu, że sektor wodny jest sektorem niezwykle specjalistycznym i kapitałochłonnym w porównaniu z innymi sektorami. Koncesjonariusz musi ponadto mieć zdolność finansową do pokrycia początkowych całkowitych kosztów inwestycji oraz poniesienia ryzyka operacyjnego.

Jeżeli chodzi o uczestnictwo transgraniczne, wydaje się, że stosunkowo często ma miejsce uczestnictwo transgraniczne w postępowaniach za pośrednictwem lokalnych jednostek zależnych będących w posiadaniu kapitału zagranicznego.

Większość zainteresowanych stron uważa, że systemy obecnie stosowane w państwach członkowskich dobrze funkcjonują, oraz opowiada się za wyłączeniem sektora wodnego z zakresu stosowania dyrektywy. Przywołując przykłady ponownej komunalizacji usług wodnych, twierdzą one, że udział sektora prywatnego nie uznaje się za konieczny. Z drugiej strony przedstawiciele sektora przedsiębiorstw wskazali na ich pozytywne doświadczenia wynikające ze stosowania dyrektywy. Ogólnie stwierdzono, że wybór systemu zarządzania zależy od konkretnej sytuacji i mają na niego wpływ lokalne czynniki społeczne (efektywność eksploatacyjna, długoterminowe inwestycje, przystępność cenowa, ochrona wód, bezpieczeństwo dostaw, zdrowie publiczne itp.).

Ze względu na ograniczone dane sformułowanie jakichkolwiek jednoznacznych wniosków dotyczących wpływu dyrektywy na sektor wodny jest jeszcze niemożliwe.

6. DALSZE DZIAŁANIA

Komisja pracuje nad poprawą funkcjonowania dyrektywy, w szczególności w drodze nowych inicjatyw dotyczących przejrzystości i jakości danych.

Przejrzystość postępowań o udzielenie koncesji i wyniki tych postępowań mają kluczowe znaczenie dla osiągnięcia celów dyrektywy. Przejrzystość tę zapewniają wysokiej jakości dane dotyczące koncesji udzielanych przez państwa członkowskie, łatwo dostępne dla wszystkich podmiotów na rynku wewnętrznym. Komisja planuje szereg działań i inicjatyw mających na celu zwiększenie przejrzystości i poprawę ogólnej jakości danych dotyczących dyrektywy i jej wdrażania.

W dniu 16 marca 2023 r. Komisja ogłosiła utworzenie **przestrzeni danych dotyczących zamówień publicznych (PPDS)**³⁴. PPDS połączy europejskie bazy danych, w tym dane TED dotyczące zamówień publicznych i koncesji, z krajowymi zbiorami danych dotyczących zamówień publicznych dostępnymi na portalach krajowych i będzie stanowić podstawę transformacji cyfrowej zamówień publicznych i koncesji w UE. PPDS umożliwi kształtowanie polityki w oparciu o dane. Ponadto nabywcy publiczni odniosą korzyści z PPDS, która umożliwi im lepsze planowanie zaproszeń do składania ofert, analizę porównawczą i wymianę wiedzy, zwiększy poziom cyfryzacji, ułatwi wykrywanie przypadków nadużyć finansowych i zmowy. PPDS poprawi również dostęp do zaproszeń do składania ofert, w szczególności dla MŚP. Przejrzystość ma również kluczowe znaczenie dla **działania przygotowawczego Urzędu Publikacji UE „Przejrzystość procedur związanych z zamówieniami publicznymi”**³⁵. Urząd Publikacji zidentyfikował cztery obszary działalności, które dotyczą danych TED: dostępność, jakość, czytelność i interoperacyjność. Szereg projektów ma przyczynić się do realizacji działania przygotowawczego.

Ponadto w dniu 17 kwietnia 2023 r. Komisja uruchomiła platformę społecznościową dla nabywców publicznych³⁶. **Platforma społecznościowa dla nabywców publicznych** jest inicjatywą mającą na celu zacieśnienie współpracy w dziedzinie zamówień publicznych. Nabywcy publiczni mogą korzystać z wymiany wiedzy i najlepszych praktyk w całej UE zamiast indywidualnie rozwiązywać złożone kwestie. Społeczność ta ma na celu wzmocnienie pozycji nabywców publicznych i podmiotów zajmujących się zamówieniami publicznymi (nabywców, dostawców, środowisk akademickich i innych zainteresowanych stron) do współdziałania i nawiązywania kontaktów z Komisją Europejską w celu wspierania wymiany najnowszych informacji rynkowych i know-how w zakresie zamówień publicznych oraz zachęcanie do wspólnych działań i systematycznej współpracy w dziedzinie zamówień publicznych. Jednym z celów tej współpracy jest poprawa dostępu MŚP do rynku zamówień publicznych i koncesji.

7. WNIOSKI

Dyrektywę stosuje się we wszystkich państwach członkowskich zaledwie od trzech lat, w związku z czym informacje na temat jej funkcjonowania są ograniczone, co uniemożliwia przeprowadzenie pełnego porównania z okresem poprzedzającym obowiązywanie dyrektywy.

Wydaje się, że na tym etapie nie można jeszcze stwierdzić, czy dyrektywa spełnia cele, którym służy, polegające na zwiększeniu pewności prawa i zapewnieniu lepszego dostępu do unijnego rynku koncesji. Można jednak sformułować szereg wstępnych wniosków, które podsumowano poniżej.

Wszystkie państwa członkowskie transponowały dyrektywę i ustanowiły **organy i struktury monitorujące, aby zapewnić prawidłowe i skuteczne wprowadzenie w życie zasad**

³⁴ Komunikat Komisji „Zamówienia publiczne: przestrzeń danych służąca poprawie jakości wydatków publicznych, kształtowaniu polityki w większym stopniu opartemu na danych oraz zwiększeniu dostępu MŚP do przetargów” (2023/C98I/01), Dz.U. C 98I z 16.3.2023, s. 1.

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

³⁶ [Strona główna | Platforma społecznościowa dla nabywców publicznych \(europa.eu\)](#)

udzielania koncesji. Zdecydowana większość państw członkowskich nadal wykrywa jednak przypadki niejasnej interpretacji i niewłaściwego stosowania tych zasad.

Dyrektywa **przyczyniła się również do zwiększenia przejrzystości procedury udzielania koncesji**. Od 2016 r. **stopniowo wzrasta liczba opublikowanych koncesji**. Chociaż koncesje o najwyższej wartości przeważnie są udzielane bez publikacji ogłoszenia o zamówieniu i tym samym bez zaproszenia do ubiegania się o zamówienie, wytłumaczeniem takiej sytuacji może być fakt, że takie koncesje głównie dotyczą przesyłu energii elektrycznej, który w niektórych państwach członkowskich stanowi przedmiot specjalnych lub wyłącznych praw lub monopolu prawnego. Udzielanie takich koncesji nie budzi zatem obaw, jeżeli chodzi o przestrzeganie dyrektywy w sprawie udzielania koncesji.

W kwestii poziomu konkurencji w zakresie koncesji odnotowano, że **dyrektywa nie miała stałego wpływu na poziom uczestnictwa w zaproszeniach do obiegania się o koncesje**.

Co więcej, chociaż unijny rynek koncesji jest otwarty dla oferentów z innych państw członkowskich, to jednak **jak dotąd rzadko dochodzi na nim do transgranicznego udzielania koncesji**. Sytuacja ta nie dotyczy jedynie rynku koncesji, występuje powszechnie w przypadku zamówień publicznych ogółem i znacznie różni się w poszczególnych państwach członkowskich.

Wydaje się, że na przestrzeni ostatnich pięciu lat uczestnictwo MŚP wzrosło, chociaż udział MŚP w rynku koncesji jest stosunkowo niewielki w porównaniu z ich udziałem w całej gospodarce.

Mając na uwadze znaczenie MŚP z punktu widzenia gospodarki UE, z ograniczonych dostępnych dowodów wynika, że **większe skoncentrowanie się na MŚP w kontekście udzielania koncesji powinno stanowić kwestią priorytetową** dla państw członkowskich i instytucji/podmiotów zamawiających.

Jeżeli chodzi o sektor wodny, ponieważ dostępne są jedynie ograniczone dane przekazane przez nieliczne państwa członkowskie, sformułowanie jednoznacznych wniosków na temat wpływu dyrektywy na ogólny sektor wodny również jest niemożliwe.

Komisja podjęła niedawno szereg inicjatyw, takich jak przestrzeń danych dotyczących zamówień publicznych, działanie przygotowawcze dotyczące przejrzystości procedur związanych z zamówieniami publicznymi oraz platforma społecznościowa dla nabywców publicznych w celu dalszego promowania przejrzystości i jakości danych na rynkach zamówień publicznych i koncesji.

Z czasem wraz z uzyskaniem doświadczenia w zakresie stosowania dyrektywy możliwe będzie przeprowadzenie bardziej szczegółowych ocen. Kolejne sprawozdanie Komisji powinno pozwolić na lepsze poznanie faktycznego wpływu dyrektywy na rynek koncesji.