



Prokurimi publik

Direktivat e BE-së 2014: Koncesionet

PËRMBAJTJA

- [Hyrie](#)
- [Struktura dhe përmbajtja e Direktivës së Koncesioneve](#)
- [Përjashtimet](#)
- [Njoftimet e koncesioneve](#)
- [Realizimi i koncesioneve](#)

Autorizuar për botim nga Karen Hill, Drejtuese e Programit të SIGMA-s.

Hyrje

Pas një periudhe tre-vjeçare negociatash të gjera, Direktiva e re 2014/23/BE për dhënien e kontratave të koncesionit ("Direktiva e Koncesioneve")¹ u publikua më 28 mars 2014 në Gazetën Zyrtare të Bashkimit Evropian (GZBE) si pjesë e një "pakete legjislativë" që reformon rregullat e prokurimit të BE-së. Në të njëjtën ditë u botuan edhe Direktiva 2014/24/BE (Direktiva e Sektorit Publik 2014) dhe Direktiva 2014/25/BE (Direktiva e Shërbimeve 2014),² që kanë të bëjnë me prokurimin e autoriteteve kontraktore të sektorit publik dhe të subjekteve të shërbimeve dhe që zëvendësojnë direktivat e prokurimit të BE-së të vitit 2004.³

Tekstet e Direktivës së Koncesioneve dhe të dy Direktivave të tjera mund të shkarkohen nga baza e të dhënave EUR-Lex.⁴

Afati i fundit për transpozimin nga vendet anëtare të BE-së të Direktivës së Koncesioneve në të drejtën kombëtare ishte data 18 prill 2016. Në parim, dispozitat e Direktivës së Koncesioneve nuk janë të detyrueshme para datës së transpozimit. Megjithatë, dhënien e koncesioneve të shërbimeve para kësaj date ishte subjekt i parimeve të përgjithshme të përcaktuara nga ana e Gjykatës së Drejtësisë së Bashkimit Evropian (GJED) në jurisprudencën e saj, ndërkohë që dhënia e koncesioneve të punëve klasifikohej nën Direktivën 2004/18/KE (Direktiva e Sektorit Publik 2004).

Kjo Udhëzim i prokurimit jep një pasqyrë të kuadrit të ri ligjor për dhënien e koncesioneve. Udhëzimi nr. 30 për Prokurimin fokusohet në Direktivën e Sektorit Publik 2014 dhe në Direktivën e Shërbimeve 2014.

Prokurimi publik është një nga instrumentet e bazuara në treg që do të përdoret për realizmin e strategjisë Evropa 2020⁵ për rritje inteligjente, të qëndrueshme dhe gjithëpërfshirëse duke synuar:

- Të përmirësojë kushtet e biznesit që ai të krijojë inovacione;
- Të inkurajojë përdorimin më të gjerë të prokurimit të gjelbër;
- Të garantojë përdorimin më efikas të fondeve publike;
- T'i mbajë tregjet e prokurimit të hapura në të gjithë BE-në.

Në këtë kontekst, kontratat koncesionare shihen si instrumente të rëndësishme në zhvillimin afatgjatë strukturor të shërbimeve të infrastrukturës dhe strategjike duke kontribuar në përparimin e konkurrencës në tregun e brendshëm, duke bërë të mundur që të përfitohet nga ekspertiza e sektorit privat, dhe duke ndihmuar në arritjen e efikasitetit dhe të inovacionit. Mungesa e rregullave të qarta në nivel të BE-së që rregullojnë dhënien e kontratave koncesionare është konsideruar si shkaktare e pasigurisë ligjore dhe që ka krijuar pengesa për ofrimin e lirë të shërbimeve, duke çuar në shtrembërime të funksionimit të tregut të brendshëm. Prandaj, Komisioni Evropian vendosi të krijojë një kuadër të përshtatshëm, të balancuar dhe fleksibël ligjor për dhënien e kontratave të koncesionit në mënyrë që të

¹ Direktiva 2014/23/BE e Parlamentit Evropian dhe Këshillit e datës 26 shkurt 2014 për dhënien e kontratave të koncesionit, (GZBE L 94, 28/03/2014, f. 1).

² Direktiva 2014/24/BE e Parlamentit Evropian dhe Këshillit e datës 26 shkurt 2014 për prokurimet publike dhe shfuqizimin e Direktivës 2004/18/KE (GZBE L 94, 28/03/2014, f. 65); Direktiva 2014/25/BE e Parlamentit Evropian dhe Këshillit e datës 26 shkurt 2014 për prokurimet nga subjektet në sektorin e ujit, energjisë, transportit dhe sektorëve të shërbimeve postare dhe shfuqizimin e Direktivës 2004/17/KE, (GZBE, L 94, 28/03/2014, f. 243).

³ Direktiva 2004/18/KE mbi koordinimin e procedurave për dhënien e kontratave të punëve publike, kontratave të furnizimit publik dhe kontratave të shërbimit publik (31 mars 2004); Direktiva 2004/17/KE mbi koordinimin e procedurave të prokurimit të subjekteve që veprojnë në sektorët e ujit, energjisë, transportit dhe të shërbimeve postare (31 mars 2004).

⁴ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:L:2014:094:TOC>

⁵ Shih Komisioni Evropian (3 mars 2010), "Komunikim nga Komisioni - Evropa 2020 - Një strategji për rritje inteligjente, të qëndrueshme dhe gjithëpërfshirëse".

garantohej akses efektiv dhe jo-diskriminues në tregun e koncesioneve të BE-së për operatorët ekonomik, në veçanti për ndërmarrjet e vogla dhe të mesme (NVM-të).

Ndërsa dhënia e koncesioneve për punë kanë qenë dhe ende është subjekt i rregullave themelore të Direktivës së Sektorit Publik 2004, dhënia e koncesioneve të shërbimeve ka qenë subjekt "vetëm" i parimeve të Traktatit mbi Funksionimin e Bashkimit Evropian (TFBE). Risket e përfshira në këtë rregullim të koncesioneve janë interpretuar në mënyra të ndryshme nga ligjvënësit kombëtar, siç është konfirmuar me anë të jurisprudencës së gjerë gjyqësore të GJED-së mbi aspekte të caktuara të dhënies së kontratave të koncesionit. Direktiva e Koncesioneve ka për qëllim përmirësimin e sigurisë ligjore duke krijuar një bazë rregullatore të fortë për zbatimin uniform të parimeve të TFBE-së nga të gjitha vendet anëtare. Qëllimi ishte që të miratoheshin rregulla të qarta dhe të thjeshta e të zbatueshme për dhënien e kontratave të koncesionit mbi një kufi financiar të caktuar që do të reflektonte specifikat e koncesioneve në krahasim me kontratat publike. Rregullat ishin të destinuara për të siguruar një nivel minimal të koordinimit të procedurave kombëtare për dhënien e kontratave të koncesionit. Po kaq i rëndësishëm ishte fakti se këto rregulla do të siguronin mbrojtje të mjaftueshme gjyqësore për kandidatët dhe ofertuesit në procedurat e dhënies së koncesioneve, duke i sjellë këto procedura në objektin e Direktivave të Mjeteve Juridike 89/665/KEE dhe 92/13/KEE.

Direktiva e Koncesioneve thekson lirinë e Shteteve Anëtare për të strukturuar ofrimin e punëve ose shërbimeve në përputhje me nevojat e tyre duke përdorur burimet e tyre, duke bashkëpunuar me autoritetet e tjera ose duke ia dhënë këto detyra palëve të treta. Për këtë arsye, direktiva nuk përfshin liberalizimin e shërbimeve me interes të përgjithshëm ekonomik, të cilat janë të rezervuara për subjektet publike ose private ose për privatizimin e subjekteve publike që ofrojnë këto shërbime.

Duhet të theksohet gjithashtu se Direktiva e Koncesioneve nuk merret me kërkesën që Partneritetet Publike Private (PPP-të) të marrin formën ligjore ose të një kontrate publike të rregulluar nga Direktiva e Sektorit Publik, ose të një koncesion që është objekt i Direktivës së Koncesioneve.

Struktura dhe përmbajtja e Direktivës së Koncesioneve

Direktivat 2014 janë strukturuar të dyja sipas të njëjtit rend:

- Dispozitat hyrëse;
- Tabela e përmbajtjes;
- Titujt që përmbajnë nenet – të ndarë në kapituj, të cilët janë të ndarë në seksione;
- Anekset.

Dispozitat hyrëse nuk përbëjnë dispozita detyruese të Direktivave. Dispozitat hyrëse japin kontekstin dhe sqarimet për dispozitat operative të cilat janë të përcaktuara tek nenet. Dispozitat hyrëse përbëjnë një burim të dobishëm informacioni që ndihmon në interpretimin e neneve.

Anekset përmbajnë informacion shtesë dhe plotësues dhe kërkesat që janë përmendur tek nenet, të tilla si aktivitetet e ushtruara nga subjektet kontraktore dhe përmbajtja e Njoftimeve të Koncesioneve.

Dispozitat e detyrueshme dhe jo të detyrueshme në Direktivën e Koncesioneve: Shumica e neneve janë të detyrueshme, dhe për këtë arsye, shtetet anëtare janë të detyruara t'i zbatojnë ato. Kjo vlen në veçanti për përkufizimet dhe objektin e Direktivës. Disa nene nuk janë të detyrueshme, që do të thotë se një Shtet Anëtar ka një zgjedhje se nëse ai do t'i zbatojë ato apo jo, ose se si do t'i zbatojë ato. Kjo zgjedhje e vlen, për shembull, në rastin e rregullave të

procedurave që shpijnë në dhënien e një koncesioni⁶ ose në rastin e rregullave në lidhje me komunikimin.⁷

Link-u për faqe të dobishme të internetit:

https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/rules-implementation_en

Përmbajtja e Direktivës së Koncesioneve

Objekti, qëllimi, përkufizimet dhe kufiri monetar

Direktiva e Koncesioneve rregullon dhënien e koncesioneve të punëve dhe koncesioneve të shërbimeve operatorëve ekonomik nga (i) autoritetet kontraktore, ose (ii) subjektet kontraktore, me kusht që punët apo shërbimet të jenë të destinuara për ushtrimin e një prej aktiviteteve të përmendura në Aneksin II të Direktivës (p.sh., aktivitetet në sektorë të veçantë, të tilla si energjia, transporti i udhëtarëve publik, shfrytëzimi i zonave gjeografike dhe shërbimet postare - shih më poshtë).⁸

Nocioni i "autoriteteve kontraktore" korrespondon me atë të përdorur si në Direktivën e Sektorit Publik 2004 ashtu edhe në Direktivën e Sektorit Publik 2014 dhe, kështu, vlen edhe për dhënien e kontratave të koncesionit nga organet që rregullohen nga e drejta publike. Direktiva e Koncesioneve rregullon dhënien e koncesioneve nga "subjektet kontraktore" që ndjekin një aktivitet ekonomik të përmendur në Aneksin II të Direktivës. Këto subjekte kontraktore mund të jenë organet shtetërore, ndërmarrjet publike ose, përjashtimisht, ndërmarrjet private që veprojnë në bazë të të drejtave ekskluzive ose të veçanta. Të tilla të drejta "ekskluzive" ose të "veçanta" janë ato të dhëna nga një autoritet kompetent i një Shteti Anëtar me anë të një ligji, rregulloreje apo dispozite administrative të publikuar që është në përputhje me TFBE-në. Të drejtat e tilla e kufizojnë ushtrimin e një veprimtarie në dy ose më shumë operatorë ekonomik, gjë e cila në thelb ndikon në aftësinë e operatorëve të tjerë ekonomik për kryerjen e atij aktiviteti.⁹ Subjektet kontraktore që kryejnë një nga veprimtaritë e përmendura në Aneksin II nuk mbulohen nga Direktiva e Koncesioneve, nëse këto të drejta janë dhënë, në përputhje me TFBE-në, me anë të një procedure të bazuar në kritere objektive dhe nëse ato janë publikuar në mënyrë të përshtatshme.

Aktivitetet e renditura në Aneksin II përfshijnë aktivitetet që lidhen me:

- Ofrimin ose operimin e rrjeteve fikse me qëllim ofrimin e shërbimeve për publikun në lidhje me prodhimin, transportin ose shpërndarjen e energjisë elektrike, gazit ose ngrohjes, dhe me furnizimin me energji elektrike, gaz ose ngrohje për rrjete të tilla fikse;
- Ofrimin ose operimin e rrjeteve fikse që ofrojnë shërbim për publikun në transportin me hekurudhë, sisteme të automatizuara, tramvaj, trolejbus, autobus ose teleferik;
- Shfrytëzimin e një zone gjeografike për ofrimin e aeroportëve, porteve detare ose të brendshme, ose pajisjeve të tjera terminale për transportuesit ajror, detar apo të rrugëve të brendshme ujore;
- Ofrimin e shërbimeve postare;
- Shfrytëzimin e një zone gjeografike për nxjerrjen e naftës apo gazit, ose për zbulimin dhe nxjerrjen e qymyrit ose lëndëve të tjera djegëse të ngurta.

⁶ Shih nenin 30 e në vijim.

⁷ Shih nenin 29.

⁸ Shih nenin 1.

⁹ Shih nenin 5, pikat 10 dhe 11.

Direktiva e Koncesioneve përmban një numër përkufizimesh, duke përfshirë përkufizimin e termave "koncesion pune" dhe "koncesion shërbimesh".¹⁰ Këto koncesione janë përcaktuar si kontratat me shpërblim, të lidhura me shkrim, me anë të së cilave një ose më shumë autoritete kontraktore ose subjektet kontraktore i besojë kryerjen e punëve/shërbimeve një ose më shumë operatorëve ekonomik, shpërblimi i të cilëve konsiston ose vetëm në të drejtën për të shfrytëzuar punët që janë objekt i kontratës ose në këtë të drejtë bashkë me pagesën. Direktiva sqaron se koncepti i koncesionit kërkon transferimin e riskut operativ tek koncesionari për shfrytëzimin e këtyre punëve apo shërbimeve, përfshirë riskun e kërkesës ose riskun e furnizimit ose të dyja. Koncesionari merr përsipër riskun operativ, ku, në kushte normale të funksionimit, nuk është e garantuar që koncesionari të rikuperojë investimet apo shpenzimet e bëra për funksionimin e punëve ose sigurimin e shërbimeve që janë objekt i koncesionit. Direktiva nuk përcakton se çfarë duhet të kuptohet me "kushte normale operative". Megjithatë, pjesa e riskut të transferuar tek koncesionari duhet të rezultojë në situatën që koncesionari ekspozohet ndaj ndryshimeve të tregut. Risku operativ duhet të vijë nga faktorë që janë jashtë kontrollit të palëve. Risqet që lidhen me menaxhimin e keq, dështimet kontraktuale nga ana e koncesionarit, apo rastet e *forcës madhore* nuk janë vendimtare për qëllimin e klasifikimit të punëve/shërbimeve si koncesion, pasi këto risqe janë të natyrshme në çdo kontratë. Si pasojë, ku rregulloret sektoriale specifike eliminojnë riskun duke siguruar një garanci koncesionarit për bashkëndarje të investimeve dhe të kostove të bëra për funksionimin e koncesionit, atëherë kontrata nuk mund të kualifikohet si koncesion. Në të njëjtën mënyrë, kontrata, ku kontraktori shpërblehet në bazë të tarifave të rregulluara që janë llogaritur në mënyrë të tillë që të mbulohen të gjitha shpenzimet dhe investimet e bëra nga kontraktori për ofrimin e shërbimit, atëherë kontrata nuk kualifikohet si një koncesion, por më tepër si një kontratë publike.

Direktiva e Koncesioneve gjithashtu sqaron se marrëveshje të caktuara, për shembull, kur të gjithë operatorët ekonomikë që plotësojnë kushtet e përcaktuara kanë të drejtë për të kryer një detyrë të caktuar pa ndonjë përzgjedhje (të tillë si sistemet e konsumatorëve me zgjedhje),¹¹ nuk kualifikohen si koncesione. Përveç kësaj, ushtrimi i veprimtarisë ekonomike, ku një Shtet Anëtar ose një nga autoritetet publike të saj përcakton kushtet me anë të veprimeve të tilla si autorizimet ose licencat, ku ushtrimi i veprimtarisë jepet me kërkesë të operatorit ekonomik dhe jo me iniciativë të autoritetit kontraktor dhe ku operatori ekonomik është i lirë që të tërhiqet nga sigurimi i punimeve apo shërbimeve, nuk duhet të konsiderohet si koncesion.¹² E njëjta gjë vlen edhe për marrëveshjet që kanë si objekt të drejtën e një operatori ekonomik për të shfrytëzuar disa fusha publike ose burime sipas të drejtës private apo publike, të tilla si toka ose ndonjë pronë publike, dhe ku shteti ose autoriteti kontraktor përcakton vetëm kushtet e përgjithshme për përdorimin e tyre, pa bërë prokurimin e punëve apo të shërbimeve të veçanta.¹³ Ky rregull vlen, për shembull, për kontratat e pronës ose të qirasë së tokës publike, të cilat në përgjithësi përmbajnë kushtet lidhur me marrjen në posedim nga ana e qiramarrësit, në përdorim të së cilit duhet të vihet prona, detyrimet përkatëse të qiradhënësit dhe qiramarrësit në lidhje me mirëmbajtjen e pronës, kohëzgjatjen e qirasë dhe lirimin e posedimit në funksion të pronarit, dhe me qiranë dhe shpenzimet dytësore që duhet t'i paguhen pronarit.

¹⁰ Shih nenin 5, pika 1.

¹¹ Shembuj të tjerë mund të jenë aktivitetet ekonomike të cilat janë të hapura për çdo person të interesuar me kusht që ky person të plotësojë disa kriteret objektive që rregullojnë ushtrimin e këtyre aktiviteteve, të tilla si inxhinierë ndërtimi, juristë apo shoferë taksish (në varësi të ligjit të brendshëm).

¹² Ky rregull mund të zbatohet për shërbimet që, bazuar në legjislacionin kombëtar, mund të kryhen vetëm pasi është dhënë një licencë nga një autoritet shtetëror, por që mbajtësi i licencës është i lirë të vendosë nëse do ta mbajë licencën dhe do të kryejë veprimtarinë në fjalë apo do të heqë dorë nga ky biznes i veçantë, të tillë shërbim taksishi ose farmaci.

¹³ Për shembull, zhvilluesit e tokës.

Direktiva e Koncesioneve vlen vetëm për koncesionet e punëve dhe të shërbimeve që kanë një vlerë të barabartë ose më të madhe se 5 225000 Euro.¹⁴ Vlera e koncesionit duhet të llogaritet në bazë të xhiros neto në total të koncesionarit të realizuar gjatë kohëzgjatjes së kontratës siç vlerësohet nga autoriteti kontraktor ose subjekti kontraktor për punët dhe shërbimet që janë objekt i koncesionit, si dhe për furnizimet e nevojshme për punë dhe shërbime. Vlera e rëndësishme është vlera në momentin kur dërgohet Njoftimi i Koncesionit, dhe, për këtë arsye, autoriteti kontraktor është i detyruar të kryejë një vlerësim *ex ante* të vlerës së kontratës së koncesionit. Megjithatë, në qoftë se vlera e koncesionit në kohën e dhënies së tij është 20% më e lartë se vlera e tij e përlogaritur, atëherë përlogaritje e vlefshme duhet të jetë vlera e koncesionit në kohën e dhënies së tij. Kjo dispozitë ka për qëllim që ta bëjë anashkalimin e rregullave më të vështirë. Dispozita duket se gjen zbatim vetëm në rastet kur vlera e kontratës së koncesioneve në kohën e dhënies së saj jo vetëm tejkalon vlerën e saj të përlogaritur fillimisht me më shumë se 20%, por edhe tejkalon kufirin monetar prej 5 225000 Euro. Nëse Njoftimi i Dhënies së Koncesionit nuk është publikuar në përputhje me kushtet e Direktivës së Koncesioneve, atëherë ai do të duhet të tërhiqet dhe të publikohet përsëri, këtë herë në përputhje me Direktivën e Koncesioneve. Ashtu siç veprohet për kontratat publike, llogaritja e vlerës së një kontrate koncesioni nuk duhet të bëhet me qëllimin e shmangies së rregullave.

Në qoftë se vlera e parashikuar e koncesionit nuk e arrin këtë prag, çmimi i saj udhëhiqet nga parimet e TFBE-së, domethënë lëvizja e lirë e mallrave, liria e vendosjes, si dhe liria për të ofruar shërbime, si dhe nga rregullat pasuese të tilla si trajtimi i barabartë, mos-diskriminimi, njohja reciproke, proporcionaliteti dhe transparenca, siç ndodh në bazë të kuadrit ligjor të zbatueshëm për dhënien e koncesioneve të shërbimeve.

Përfshirjet

Direktiva e Koncesioneve përmban një numër të madh përjashtimesh nga objekti i saj, shumica e të cilave korrespondojnë me përjashtimet e përfshira në të dy Direktivat e tjera 2014. Ajo nuk zbatohet për koncesionet e dhëna:

- Në bazë të një të drejte ekskluzive, në përputhje me TFBE-në;
- Për shërbimet e transportit ajror të bazuara në koncesionin e licencës së operimit;
- Nga një organizatë ndërkombëtare apo institucion ndërkombëtar financiar dhe plotësisht të financuara nga kjo organizatë/institucion;
- Në fushën e mbrojtjes dhe sigurisë;¹⁵
- Për shërbime në lidhje me një sërë aktiviteteve që janë të përjashtuara edhe nga objekti i Direktivës së Sektorit Publik 2014, p.sh., blerja ose dhënia me qira e tokës, e ndërtesave ekzistuese apo pronave të tjera të paluajtshme; blerja, zhvillimi, prodhimi ose bashkë-prodhim të materialeve të programit të destinuara për shërbime të mediave audio-vizuale apo radiofonike; shërbime arbitrazhi dhe pajtimi; shërbime të caktuara ligjore dhe financiare; kreditë, mbrojtja civile, siguria civile dhe shërbimet e mbrojtjes të ofruara nëpërmjet organizatave jofitimprurëse; dhe fushatat politike;¹⁶
- Në lidhje me shërbimet e lotarisë të dhëna nga një Shtet Anëtar për një operator ekonomik në bazë të një të drejte ekskluzive.

Përveç përjashtimeve të lartpërmendura, Direktiva e Koncesioneve përcakton disa përjashtime të sektorit specifik në fushën e komunikimeve elektronike dhe në sektorin e ujit. Përjashtimi i dytë ka qenë subjekt i diskutimeve intensive gjatë procedurës legjislative nëpër Shtetet

¹⁴ Shih nenin 8 për detaje të plota të metodës së llogaritjes.

¹⁵ Shih nenin 10, pikat 4 deri në 7, për detaje të plota të përjashtimeve në fushën e mbrojtjes dhe sigurisë që janë përmendur në Direktivën e Mbrojtjes 2009/81/KE.

¹⁶ Shih listën e nenit 10, pika 8, për detaje të plota të këtyre përjashtimeve.

Anëtare të BE-së. Direktiva e bën të qartë se koncesionet e dhëna me qëllim sigurimin ose operimin e rrjeteve fikse që kanë për qëllim të ofrojnë shërbime për publikun në lidhje me prodhimin, transportin dhe shpërndarjen e ujit të pijshëm, si dhe për furnizimin me ujë të pijshëm të rrjeteve të tilla, nuk klasifikohen brenda objektit të Direktivës së Koncesioneve. Në rrethana të caktuara, koncesionet për depozitimin ose trajtimin e ujërave të zeza dhe për projektet inxhinierike hidraulike, ujitjen ose kullimin e tokës janë të përjashtuara edhe nga objekti i Direktivës së Koncesioneve.¹⁷

Një përjashtim tjetër i rëndësishëm ka të bëjë me koncesionet e dhëna nga një subjekt kontraktor për një filial, në të cilin të paktën 80% e xhiros mesatare në total të tre viteve të fundit është nxjerrë nga dhënia e shërbimeve, ose e punëve një subjekti kontraktor ose një ndërmarrje tjetër me të cilat ai është i lidhur (kompanitë e grupit).¹⁸

Koncesionet mes subjekteve brenda sektorit publik janë të përjashtuara gjithashtu. Ky përjashtim vlen si për prokurimin e brendshëm ashtu edhe për bashkëpunimin "publik-publik". Që dhënia e koncesioneve të brendshme të përjashtohet, duhet që autoriteti kontraktor të ushtrojë kontroll mbi personin juridik të cilit i është dhënë koncesioni, kontroll i cili është i ngjashëm me kontrollin që autoriteti ushtron mbi departamentet e veta. Përveç kësaj, më shumë se 80% e aktiviteteve të personit juridik të kontrolluar duhet të kryhen gjatë realizimit të detyrave të besuara atij nga subjekti. Në personin juridik të kontrolluar nuk duhet të ketë pjesëmarrje të drejtpërdrejtë të kapitali privat, me përjashtim të formave jo-kontrolluese të pjesëmarrjes së kapitalit privat, siç kërkohet nga legjislacioni kombëtar në përputhje me TFBE-në.¹⁹

Së fundi, në përputhje me jurisprudencën e GJED-së,²⁰ kontratat e koncesionit për ofrimin e përbashkët të shërbimeve publike nuk klasifikohen nën objektin e Direktivës së Koncesioneve me kusht që (i) ato të jenë lidhur vetëm në mes të autoriteteve kontraktore ose subjekteve kontraktore; (ii) zbatimi i këtij bashkëpunimi të udhëhiqet vetëm nga përfitimi në interes publik; dhe (iii) asnjë ofrues i shërbimeve private nuk vendoset në një pozicion të favorshëm kundrejt konkurrentëve të tij.²¹

Kontratat e përziera

Direktiva e Koncesioneve përcakton rregulla të veçanta se si të trajtohen kontratat koncesionare të përziera,²² në bazë të praktikës gjyqësore të GJED-së dhe rregullave të aplikueshme për kontratat e përziera, siç përcaktohet nga Direktiva e Sektorit Publik 2014 dhe Direktiva e Shërbimeve 2014. Në rastin e kontratave koncesionare të përziera që mund të ndahen, autoritetet dhe subjektet kontraktore janë të lirë të japin koncesione të veçanta për pjesët e veçanta të kontratës së përzier. Megjithatë, në qoftë se pjesët e ndryshme që përbëjnë kontratën janë objektivi²³ të pandashme, atëherë duhet të përcaktohen rregullat e aplikueshme në lidhje me temën kryesore të kontratës në fjalë. Kështu, koncesioni që ka për objekt të tij si punët ashtu edhe shërbimet duhet të jepet në përputhje me dispozitat e aplikueshme të koncesioneve për punë në qoftë se elementi i punëve karakterizon objektin

¹⁷ Shih nenin 12 për detaje të plota mbi përjashtimet specifike në sektorin e ujit.

¹⁸ Shih nenin 13 për më shumë detaje mbi këtë përjashtim.

¹⁹ Shih nenin 17 për detaje të plota në lidhje me këtë përjashtim.

²⁰ Çështja C-480/06 *Stadtreinigung Hamburg*.

²¹ Shih nenin 17 dhe Dispozitat hyrëse 45-47.

²² Kontratat e përziera janë kontratat që përbajnë më shumë se një element, p.sh., kontratat në lidhje me punët dhe shërbimet ose furnizimet dhe shërbimet, ose kontratat që lidhen pjesërisht me aktivitetet e mbuluara nga Direktiva dhe pjesërisht me aktivitetet që nuk janë të mbuluara nga Direktiva.

²³ Sipas jurisprudencës së GJED-së, përcaktimi i pandashmërisë bëhet sipas qasjes rast pas rasti duke marrë parasysh qëllimet e shprehura apo të supozuara të autoritetit kontraktor për të vlerësuar aspektet e ndryshme që e bëjnë një kontratë të përzier të pandashme mbështetur nga dëshmi objektive që justifikojnë këto qëllime dhe përcaktimin e nevojës për të lidhur një kontratë të vetme.

kryesor të kontratës së veçantë në fjalë, dhe anasjelltas. Dallimi në mes koncesioneve të punëve dhe shërbimeve është ligjërisht ende me rëndësi, pasi për dhënien e këtyre dy llojeve të koncesioneve zbatohet një regjim i ndryshëm ligjor. Për shembull, për koncesionet e shërbimeve janë të disponueshme përjashtime të tjera, ndërsa për koncesionet e punëve zbatohen rregulla të ndryshme të nënkontraktimit. Në rast se kontrata përfshin elementet e një koncesioni të shërbimeve dhe të një koncesioni të furnizimeve, atëherë objekti kryesor i kontratës duhet të përcaktohet në bazë të vlerës së shërbimeve ose të furnizimeve përkatëse, ku vlera më të lartë tregon objektin kryesor.²⁴

Kontrata që ka për qëllim të mbulojë disa veprimtari të përmendura në Aneksin II të Direktivës Koncesioneve (në lidhje me aktivitetet e shërbimeve bashkiake) është subjekt i rregullave në fuqi për aktivitetin, për të cilin ajo është kryesisht e destinuar. Direktiva përmban më tej dispozita të detajuara në lidhje me grupin e aplikueshëm të rregullave për kontratat e përziera kur është objektivisht e pamundur për të përcaktuar se për cilin aktivitet është synuar kryesisht kontrata.²⁵ Direktiva përmban rregulla të veçanta sa i përket kontratave të përziera që kanë aspekte të mbrojtjes ose të sigurisë. Përsëri, karakteristikat e kontratës së përzier në praktikë janë vendimtare për përcaktimin e regjimit të zbatueshëm të dhënies së një kontrate të tillë.²⁶

Kohëzgjatja e koncesionit

Direktiva e Koncesionet përcakton se kohëzgjatja e koncesionit duhet të jetë e kufizuar, edhe pse ajo nuk përcakton një kohëzgjatje maksimale. Ajo sqaron se kohëzgjatja e kontratës nuk duhet të jetë tepër e gjatë me qëllim të parandalimit të mbylljes së tregut dhe kufizimit të konkurrencës. Koncesionet me një kohëzgjatje shumë të gjatë ka të ngjarë të rezultojnë në mbylljen e tregut dhe, në këtë mënyrë, mund të pengojë lëvizjen e lirë të shërbimeve dhe lirinë e vendosjes.²⁷ Prandaj, për koncesionet që zgjasin më shumë se pesë vjet, kohëzgjatja maksimale e koncesionit nuk duhet të tejkalojë kohën e parashikuar që një koncesionar mund të pritët në mënyrë të arsyeshme që të bëjë progres me qëllim që të rikuperojë investimet e bëra për operimin e punëve apo të shërbimeve së bashku me një kthim të kapitalit të investuar, duke marrë parasysh investimin në total, kapacitetin e asetit për të nxjerrë të ardhura, tarifat e përdoruesve, dhe kostot e operimit dhe të mirëmbajtjes së asetit.

Operatorët ekonomikë, komunikimi, konfidencialiteti dhe nomenklatura

Nocioni i operatorit ekonomik duhet të interpretohet në mënyrë të gjerë me qëmtim që të përfshijë çdo person dhe/ose subjekt që ofron kryerjen e punimeve, furnizimin e mallrave ose realizimin e shërbimeve në treg, pavarësisht nga forma juridike në të cilën personi dhe/ose subjekti ka zgjedhur për të vepruar. Direktiva gjithashtu bën të qartë se në procedurat e dhënies së koncesionit mund të marrin pjesë grupet e operatorëve ekonomik.²⁸

Përveç kur përdorimi i mjeteve elektronike është i detyrueshëm (p.sh., Njoftimet e Dhënies së Koncesionit dhe disponueshmëria elektronike e dokumenteve të koncesionit),²⁹ Shtetet Anëtare ose autoritetet kontraktore janë të lira të zgjedhin një ose disa prej mjeteve të komunikimit në vijim për shkëmbimin e informacionit: mjetet elektronike, postën ose me

²⁴ Shih nenin 20 për detaje të plota mbi kontratat e përziera.

²⁵ Shih nenin 22, pika 3.

²⁶ Shih nenet 21 dhe 23 për detaje të plota mbi kontratat e përziera të prokurimit me aspektet që përfshijnë mbrojtjen dhe sigurinë.

²⁷ Shih nenin 18 dhe recitalin 52.

²⁸ Shih nenin 26.

²⁹ Shih nenin 33, pika 2 dhe nenin 34.

faksin, dhe komunikimin me gojë. Megjithatë, Shtetet Anëtare mund të përdorin mjetet elektronike të komunikimit që janë të detyrueshme për koncesionet.³⁰

Direktiva e Koncesioneve përmban dispozita të veçanta në funksion të konfidencialitetit. Përveç kur parashikohet ndryshe në Direktivën e Koncesioneve ose në të drejtën kombëtare (siç është legjislacioni në lidhje me aksesin ndaj informacionit), autoritetet apo subjektet kontraktore e kanë të ndaluar të japin informacion shpjegues që operatorët ekonomik e kanë përcaktuar si konfidencial, duke përfshirë, por pa u kufizuar në, sekretet teknike ose tregtare dhe aspektet konfidenciale të tenderit.³¹

Direktiva e Koncesioneve deklaron se Fjalorit i Përgjithshëm i Prokurimit (FPP) është nomenklaturë e përmendur në kontekstin e dhënies së koncesioneve.³²

Parimet e përgjithshme dhe garancitë procedurale të zbatueshme për dhënien e koncesioneve

Ndryshe nga Direktiva e Sektorit Publik 2014, Direktiva e Koncesioneve nuk përcakton procedura specifike që duhet të ndiqen gjatë dhënies së koncesionit. Shtetet Anëtare nuk pengohen të përdorin procedurat që lejohen nga Direktiva e Sektorit Publik. Në kontekstin e prokurimit publik, është logjike që të harmonizohen procedurat e vëna në dispozicion për dhënien e koncesioneve me ato të vëna në dispozicion për dhënien e kontratave publike. Direktiva e Koncesioneve krijon një kuadër themelor që reflekton parimet e përgjithshme dhe garancitë procedurale që rrjedhin nga praktika gjyqësore e GJED-së me qëllim sigurimin e transparencës dhe të trajtimit të barabartë. Koordinimi minimal duhet të jetë i mjaftueshëm, nga pikëpamja e ligjvënësit të BE-së për të arritur objektivat e ndjekura nga Direktiva e Koncesioneve. Pavarësisht mënyrës apo formës kontraktore që autoritetet apo subjektet kontraktore zgjedhin për të organizuar procedurat që çojnë në zgjedhjen e koncesionarit, ata janë të detyruar të respektojnë në çdo kohë parimet e trajtimit të barabartë, mosdiskriminimit dhe transparencës në lidhje me operatorët ekonomikë.³³

Njoftimet e koncesionit

Për të siguruar transparencën themelore, Direktiva e Koncesioneve u imponon autoriteteve kontraktore detyrimin për të publikuar qëllimin e tyre për të dhënë një koncesion me anë të një "Njoftimi të Koncesionit" në *GZBE*. Çdo derogim nga ky detyrim i shpalljes është subjekt i kushteve të rrepta dhe, në përputhje me jurisprudencën GJED-së, duhet të interpretohet në një mënyrë të kufizuar. Për këtë arsye, dhënia e një kontrate koncesioni pa shpalljen paraprake të njoftimit të kontratës është e lejuar vetëm në rastet kur (i) është e qartë që nga fillimi se një shpallje e tillë nuk do të shkaktojë më shumë konkurrencë se sa një operator ekonomik i vetëm është i aftë të kryejë detyrën në mënyrë objektive; (ii) qëllimi i koncesionit është krijimi apo blerja e një vepre të veçantë të artit apo e një performance artistike; (iii) konkurrenca mungon për arsye teknike ose për shkak të ekzistencës së një të drejte ekskluzive ose për shkak të mbrojtjes së të drejtave të pronësisë intelektuale ose të drejtave të tjera ekskluzive; ose (iv) nuk janë dorëzuar aplikime ose oferta (të përshtatshme) në përgjigje të një procedure paraprake të koncesionit, me kusht që kushtet fillestare të kontratës së koncesionit nuk janë ndryshuar në thelb.³⁴

Direktiva e Koncesionet parashikon që Njoftimet e koncesionit duhet të përmbajnë informacion të veçantë, duke përfshirë emrin, adresën dhe llojin e autoritetit ose subjektit kontraktor, aktivitetin kryesor të ushtruar, një përshkrim të koncesionit, kushtet e

³⁰ Shih nenin 29.

³¹ Shih nenin 28.

³² Shih nenin 27.

³³ Shih nenet 3 dhe 30.

³⁴ Shih nenin 31 për detaje të plota mbi njoftimet dhe derogimet e koncesionit.

pjesëmarrjes, si dhe afatin kohor për dorëzimin e aplikimeve ose për pranimin e ofertave. Direktiva i detyron autoritetet kontraktore të përdorin format standarde të Komisionit për Njoftimet e Koncesionit, të cilat duhet të transmetohen në mënyrë elektronike në Zyrën e Publikimeve të BE-së për publikim në GZBE.³⁵ Për më tepër, autoritetet kontraktore janë të detyruara të ofrojnë, në mënyrë elektronike dhe pa pagesë, akses të pakufizuar dhe të drejtpërdrejtë në dokumentet e koncesionit.³⁶

Përzgjedhja e kandidatëve dhe kriteret për dhënien e kontratës

Direktiva e Koncesioneve imponon rregullat për përzgjedhjen dhe vlerësimin cilësor të kandidatëve.³⁷ Këto rregulla korrespondojnë me kërkesat e përcaktuara për përzgjedhjen e kandidatëve për dhënien e punëve dhe kontratave të shërbimit, në përputhje me Direktivën e Sektorit Publik, duke i detyruar autoritetet kontraktore që të verifikojnë aftësinë profesionale dhe teknike si dhe gjendjen financiare dhe ekonomike të kandidatëve dhe ofertuesve në bazë të vetë-deklarimeve dhe/ose referencës ose referencave të paraqitura si provë. Kushtet për pjesëmarrje duhet të jenë jo diskriminuese dhe proporcionale në raport me objektin e koncesionit, dhe ato duhet të shprehen në Njoftimin e Koncesionit. Ashtu si në rastin e kontratave publike, operatorëve ekonomik duhet t'u jepet mundësia që të mbështeten në kapacitetet e subjekteve të tjera gjatë procedurave të dhënies së koncesionit.

Autoritetet kontraktore duhet të vërtetojnë se nuk ka arsye (të detyrueshme dhe/ose jo të detyrueshme) për përjashtimin e një operatori ekonomik nga një procedurë e dhënies së koncesionit. Operatorët ekonomikë që kanë qenë objekt i një dënimi të dhënë nga një vendim i formës së prerë për krime të caktuara, të tilla si mashtrimi, korrupsioni apo pjesëmarrja në organizata kriminale, duhet të përjashtohen nga procedura. Megjithatë, operatori ekonomik duhet të lejohet të japë dëshmi me qëllim që të tregojë se masat që ai ka marrë janë të mjaftueshme për të treguar seriozitetin e tij, pavarësisht nga ekzistenca e arsyeve të përjashtimit. Këto masa mund të përbëhen në veçanti nga (i) masat organizative dhe masat në lidhje me personelin, të tilla si ndërprerja e të gjitha lidhjeve me personat ose organizatat e përfshira në shkelje; (ii) masat e përshtatshme të ri-strukturimit të personelit; dhe (iii) zbatimin e sistemeve të raportimit dhe të kontrollit. I është lënë në dorë Shteteve Anëtare që të përcaktojnë kushtet e sakta procedurale dhe materiale që zbatohen në raste të tilla. Ato janë të lira të vendosin nëse do t'i lejojnë apo autoritetet individuale kontraktore që të kryejnë vlerësimet përkatëse të operatorëve ekonomikë ose t'ia besojë këtë detyrë autoriteteve të tjera në nivel qendror ose të decentralizuar.³⁸

Direktiva e Koncesioneve parashikon kufijtë minimal kohorë për pranimin e aplikimeve dhe të ofertave për procedurën e dhënies së koncesionit. Kufiri minimal kohor për pranimin e aplikimeve është 30 ditë nga data në të cilën është publikuar njoftimi i Koncesionit. Kur procedura zhvillohet në faza të njëpasnjëshme, atëherë afati kohor minimal për marrjen e ofertave fillestare është 22 ditë nga data në të cilën është dërguar ftesa për ofertë.³⁹

Koncesionet duhet të jepen në bazë të kriterëve objektive të dhënies së kontratës, që lidhen me objektin e koncesionit dhe që janë në përputhje me parimet e përgjithshme të trajtimit të barabartë, mosdiskriminimit dhe proporcionalitetit. Kriteret e dhënies së koncesionit duhet të shënohen sipas rendit zbritës të rëndësisë dhe duhet të bëhen ditura paraprakisht për të gjithë ofertuesit. Vetëm në raste të jashtëzakonshme lejohet që autoriteti kontraktor të ndryshojë rendin e gamës së kriterëve të dhënies së koncesionit. Për shembull, marrja parasysh e një

³⁵ Shih nenin 33.

³⁶ Shih nenin 34 për detaje të mëtejshme mbi disponueshmërinë elektronike të dokumenteve të koncesionit.

³⁷ Shih nenin 38 për detaje të plota.

³⁸ Shih nenin 38, pika 9, dhe Dispozitat hyrëse 70-71 për hollësi të plota mbi mundësinë e "vetë-pastrimit".

³⁹ Shih nenin 39.

zgjidhje novatore që nuk mund të ketë qenë parashikuar nga një autoritet kontraktor i zellshëm, kur mosrealizimi i kësaj do t'i bënte kriteret e dhënies diskriminuese.⁴⁰

Direktiva e Koncesioneve i detyron autoritetet kontraktore që të informojnë kandidatët dhe ofertuesit për vendimet e marra në lidhje me procedurën e dhënies së kontratës sa më shpejt të jetë e mundur, duke përfshirë emrin e ofertuesit të suksesshëm, arsyet për refuzimin e kërkesave ose ofertave të tjera, dhe, nëse është e rëndësishme, arsyet për vendimin e mosdhënies fare të kontratës. Me kërkesë të palës/palëve në fjalë, autoriteti kontraktor duhet të informojë sa më shpejt të jetë e mundur, jo më vonë se në një afat prej 15 ditësh nga dita e pranimit të kërkesës me shkrim, çdo ofertues që ka paraqitur një ofertë të pranueshme për karakteristikat dhe avantazhet relative të ofertës që ka përzgjedhur.⁴¹

Rregullat e realizimit të koncesioneve - nënkontraktimi, modifikimet e kontratës, përfundimi, monitorimin dhe raportimi

Direktiva e Koncesioneve përmban rregulla specifike mbi nënkontraktimin, të cilat janë të ngjashme me ato të parashikuara në Direktivën e Sektorit Publik. Kjo i lejon ose kërkon nga autoritetet kontraktore që të kërkojnë nga tenderuesit që ata të tregojnë pjesën e koncesionit që mund të synojnë të nënkontraktojnë dhe çdo nënkontraktor të propozuar. Koncesionari është i detyruar të japë informacion në lidhje me nënkontraktorët (emrin, detajet e kontaktit, përfaqësuesin ligjor) dhe për çdo ndryshim të nënkontraktorëve që punojnë në një objekt nën mbikëqyrjen e drejtpërdrejtë të autoritetit kontraktor. Kjo kërkesë, e cila vlen për koncesionet e punëve dhe koncesionet e shërbimeve, duhet të plotësohet pas dhënies së kontratës dhe jo më vonë se në fillim të zbatimit të kontratës. Autoritetet kontraktore kanë diskrecion për t'i zgjeruar këto kërkesa, për shembull për nënkontraktorët që ndodhen më poshtë në zinxhirin e nënkontraktimit.⁴²

Direktiva e Koncesioneve përcakton rrethanat e mëposhtme në të cilat lejohet ndryshimi i kontratës së koncesioni pa pasur nevojë për të ndërmarrë një procedurë të re të dhënies së koncesionit:⁴³

- Ndryshimet, pavarësisht nga vlera e tyre monetare, janë parashikuar në dokumentet fillestare të koncesionit në klauzola të qarta, të sakta dhe pa ekuivoke të shqyrtimit, të cilat mund të përfshijnë klauzola ose opsione të shqyrtimit të vlerës.
- Punët ose shërbimet shtesë nga ana e koncesionarit original, të cilat nuk kanë qenë përfshirë në koncesionin fillestar, janë bërë të nevojshme, por ndryshimi i koncesionarit nuk mund të bëhet ose për shkak të (i) arsyeve ekonomike ose teknike (të tilla si kërkesat e ndërkëmbimit ose të ndërveprimit me pajisjet ose shërbimet ekzistuese); ose (ii) shqetësimit domethënës ose dyfishimit të konsiderueshëm të shpenzimeve që një ndryshim i tillë do t'i shkaktonte autoritetit kontraktor, me kusht që çdo rritje në vlerë nuk duhet të tejkalojë 50% të vlerës së koncesionit fillestar (kur janë bërë disa modifikime të njëpasnjëshme, atëherë ky kufizim zbatohet për vlerën e çdo modifikimi).⁴⁴
- Modifikimi i kërkuar (i) është shkaktuar nga rrethanat e jashtme që një autoritet kontraktor zellshëm nuk mund t'i parashikonte; (ii) nuk ndryshon natyrën e

⁴⁰ Shih nenin 41 për detaje të mëtejshme.

⁴¹ Shih nenin 40.

⁴² Shih nenin 42 për detaje të plota mbi nënkontraktimin.

⁴³ Shih nenin 43 për detaje të plota mbi modifikimet e koncesionit.

⁴⁴ Duhet të theksohet se, në bazë të formulimit të Direktivës, rritja në vlerë duket se zbatohet për çdo modifikim në rastet e modifikimeve të njëpasnjëshme, pavarësisht nga ndonjë rritje e mëparshme në vlerën e vetë koncesionit. Direktiva e bën të qartë, megjithatë, se një modifikim i tillë i njëpasnjëshëm nuk duhet të synojë shmangien e Direktivës së Koncesioneve.

përgjithshme të koncesionit; dhe (iii) përfshin një rritje në vlerë që nuk tejkalon 50% të vlerës së koncesionit fillestar (kur janë bërë disa modifikime të njëpasnjëshme, atëherë ky kufizim zbatohet për vlerën e çdo modifikimi).

- Koncesionari i ri zëvendëson koncesionari fillestar si pasojë e (i) një klauzole ose opsioni shqyrtues pa ekuivok, të qartë dhe të saktë; ose si pasojë e (ii) një suksesimi universal ose të pjesshëm në pozicionin e koncesionarit fillestar; ose si pasojë e (iii) marrjes nga vetë autoriteti kontraktor e detyrimeve të koncesionarit ndaj nënkontraktorëve të tij.
- Modifikimet nuk janë thelbësore.
- Vlera e modifikimit është më poshtë se të dy vlerat e mëposhtme: kufiri monetar i koncesioneve (aktualisht 5 225000 Euro) dhe 10% e vlerës së koncesionit fillestar.

Shtetet anëtare duhet të sigurojnë që autoritetet kontraktore kanë mundësi, në përputhje me kushtet e përcaktuara nga e drejta kombëtare, që të ndërpresin një koncesion gjatë kohëzgjatjes së tij, kur janë përmbushur një ose më shumë nga kushtet e mëposhtme:⁴⁵

- Është bërë një modifikim thelbësor i koncesionit, i cili do të kërkonte një procedurë të re për dhënien e koncesionit.
- Koncesionari duhet të ishte përjashtuar në kohën e dhënies së koncesionit nga procedura e dhënies së koncesionit për shkak të shkaqeve detyruese të përjashtimit (p.sh. dënimi i formës së prerë për një vepër penale).
- GJED-ja gjen, në kuadër të procedurës së shkeljes, se autoriteti kontraktor e ka dhënë koncesionin në shkelje të detyrimeve të tij sipas TFBE-së dhe sipas Direktivës së Koncesioneve.

Shtetet anëtare duhet të sigurojnë që një ose më shumë autoritete monitorojnë zbatimin e rregullave të dhënies së kontratave të koncesionit. Kjo kërkesë e re për monitorimin e zbatimit dhe të funksionimit të rregullave të dhënies së kontratave të koncesionit duhet të garantojë zbatimin efikas dhe të njëtrajtshëm të së drejtës së BE-së në shtetet anëtare.

Mbrojtja gjyqësore

Një nga ndryshimet më të rëndësishme të regjimit ligjor të koncesioneve të shërbimit është se për dhënien e koncesioneve zbatohen gjithashtu edhe Direktiva e Mjeteve Juridike 89/665/KEE mbi dhënien e kontratave publike dhe Direktiva 92/13/KEE mbi mjetet juridike të shërbimeve të prokurimit.⁴⁶ Ofertuesve të pasuksesshëm duhet t'u jepet mundësia që të kundërshtojnë çdo vendim të marrë gjatë procedurës së dhënies së koncesionit, dhe, në këtë mënyrë, të gëzojnë garancitë minimale të përcaktuara në Direktivat e Mjeteve Juridike.

⁴⁵ Kjo dispozitë duhet të kuptohet si një kërkesë minimale dhe nuk pengon asnjë Shtet Anëtar apo autoritet kontraktor që të vendosë shkaqe të tjera për ndërprerjen (e parakohshme) të kontratës; kjo dispozitë i nënshtrohet të drejtës kombëtare (të kontratave).

⁴⁶ Shih nenet 46-47.