



KUMMISSJONI TAL-KOMUNITAJIET EWROPEJ

Brussel 15.11.2005
KUMM(2005) 569 finali

**KOMUNIKAZZJONI MILL-KUMMISSJONI LILL-PARLAMENT EWROPEW,
LILL-KUNSILL, LILL-KUMITAT EKONOMIKU U SOĊJALI EWROPEW U LILL-
KUMITAT TAR-REĠJUNI**

**dwar Shubiji Pubbliċi u Privati
u l-Liġi tal-Komunità dwar l-Akkwisti Pubbliċi u l-Konċessjonijiet**

WERREJ

1.	Dahla	3
2.	Kwistjonijiet ewlenin li possibbilment ikomplu jiġu segwiti	4
2.1.	Kwistjonijiet li hemm bżonn ikomplu jiġu segwiti fil-livell tal-KE	4
2.2.	Id-Djalogu Kompetittiv: il-Kummissjoni tipprovdi kjarifika	5
2.3.	Kwistjonijiet li f'dan l-istadju m'hemmx inizjattiva separata proposta mill-KE.....	5
2.3.1.	L-ebda leġislazzjoni ġdida li tkopri l-PPPs kuntrattwali kollha	5
2.3.2.	L-ebda azzjoni mill-Komunità fuq aspetti speċifiċi oħra tal-PPPs	6
2.4.	Kontinwazzjoni tad-dibattitu dwar il-PPPs fil-livell tal-KE	6
3.	Konċessjonijiet.....	6
3.1.	Sfond	6
3.2.	Għażliet li jipprovdu ċertezza legali dwar il-konċessjonijiet.....	7
3.3.	Kontenut ta' inizjattiva possibbli tal-Komunità dwar il-konċessjonijiet	9
4.	PPPs Istituzzjonalizzati	10
4.1.	Metodu preferut.....	10
4.2.	Kontenut ta' Kommunikazzjoni Interpretattiva possibbli dwar il-PPPs istituzzjonalizzati	10
5.	Passi li jmiss.....	11

KOMUNIKAZZJONI MILL-KUMMISSJONI LILL-PARLAMENT EWROPEW, LILL-KUNSILL, LILL-KUMITAT EKONOMIKU U SOĊJALI EWROPEW U LILL- KUMITAT TAR-REĠJUNI

dwar Shubiji Pubbliċi u Privati u l-Liġi tal-Komunità dwar l-Akkwisti Pubbliċi u l-Konċessjonijiet

(Test b'relevanza għall-EEA)

1. DAHLA

L-awtoritajiet pubbliċi fil-livelli kollha qed ikunu dejjem iżjed interessati li jikkooperaw mas-settur privat meta jiġu biex jiżguraw il-provvista ta' infrastruttura jew ta' servizz. L-interess f'din il-kooperazzjoni, magħrufa aktar bħala Shubiji Pubbliċi-Privati (PPPs), ġej parzjalment minhabba l-benefiċċju li l-awtoritajiet pubbliċi jista' jkollhom mill-esperjenza tas-settur privat, b'mod partikolari biex tiżdied l-effiċjenza, u parzjalment dan l-interess ġej minhabba l-limitazzjonijiet tal-*budget* pubbliku. Madankollu, il-PPPs m'humiex soluzzjoni mirakoluża: għal kull proġett huwa meħtieġ li jiġi evalwat jekk is-shubija tassew iżżidx valur lis-servizz speċifiku jew lix-xogħlijiet pubbliċi in kwistjoni, meta mqabbla ma' għażliet oħra bħal konklużjoni ta' kuntratt aktar tradizzjonali.

Il-liġi tal-Komunità hija newtrali dwar jekk l-awtoritajiet pubbliċi jagħżlux li jipprovdu attività ekonomika huma nfushom jew jafdawhiex lil terzi. Jekk, madankollu, l-awtoritajiet pubbliċi jagħżlu li jinvolvu terzi persuni biex issir l-attività, tista' tidhol fis-seħh il-liġi tal-Komunità dwar l-akkwisti pubbliċi u l-konċessjonijiet.

L-ghan ewlieni tal-liġi tal-Komunità dwar l-akkwisti pubbliċi u l-konċessjonijiet huwa li jinholq Suq Intern li fih il-moviment hieles ta' oġġetti u servizzi u d-dritt ta' l-istabbiliment kif ukoll il-prinċipji fundamentali ta' trattament ugwali, trasparenza u rikonoxximent reċiproku huma mharsa, u li jinkiseb valur għall-flus meta l-awtoritajiet pubbliċi jixtru prodotti jew iqabdbu partijiet terzi biex jagħmlu servizzi jew xogħlijiet. Fid-dawl ta' l-importanza dejjem tiżdied tal-PPPs kien ikkunsidrat meħtieġ li jiġi esplorat sa liema limitu r-regoli eżistenti tal-Komunità jwettqu b'mod adegwat dawn l-ghanijiet meta jiġu biex jingħataw kuntratti jew konċessjonijiet tal-PPP. Dan għandu jghin lill-Kummissjoni biex tkun tista' tevalwa jekk hemmx bżonn tikkjarifika, tikkomplementa jew ittejjeb il-qafas legali eżistenti fil-livell Ewropew. Għal dan il-ghan, il-Kummissjoni adottat il-*Green Paper* dwar is-Shubiji Pubbliċi-Privati u l-Liġi tal-Komunità dwar il-Kuntratti u l-Konċessjonijiet Pubbliċi¹ fit-30 ta' April 2004.

Id-dibattitu mniedi mill-*Green Paper* qanqal interess konsiderevoli u ġeneralment kien milqugħ tajjeb. Il-Kummissjoni rċeviet qrib il-200 kontribuzzjoni minn varjetà

¹ COM(2004) 327, tat-30.4.2004.

wiesgħa ta' dawk li wiegħbu, inklużi bosta mill-Istati Membri. Kemm il-Kumitat Ekonomiku u Soċjali Ewropew² kif ukoll il-Kumitat tar-Reġjuni³ adottaw opinjonijiet fuq il-*Green Paper*. F'Mejju 2005 ġie ppubblikat rapport li janalizza l-kontribuzzjonijiet kollha li ntbagħtu matul il-konsultazzjoni pubblika.⁴

Din il-Komunikazzjoni tippreżenta l-għażliet tal-politika wara l-konsultazzjoni, bil-ħsieb li tiżgura kompetizzjoni effettiva għall-PPPs mingħajr ma tillimita iktar milli hemm bżonn il-flessibbiltà meħtieġa biex jiġu diżinjati proġetti innovattivi u spiss kumplessi. Li tistqarr liema politika tippreferi, f'dan l-istadju, jaqbel ma' l-impenn tal-Kummissjoni għall-kontabbiltà pubblika u għat-trasparenza fl-eżerċizzju tad-dritt tagħha għall-inizjattiva, li huwa prinċipju bażiku tar-“Regolamentazzjoni aħjar għat-Tkabbir u l-Impjiegi fl-Unjoni Ewropea”.⁵

Filwaqt li din il-Komunikazzjoni tfittex li tiġbed konkluzjonijiet dwar il-politika mill-konsultazzjoni fuq il-*Green Paper* dwar il-PPP, is-selezzjoni tal-għażliet li tressaq iridu jitqiesu f'kuntast usa', inklużi konkluzjonijiet minn sentenzi tal-Qorti Ewropea tal-Ġustizzja, esperjenza tal-proċeduri li l-Kummissjoni nediet taħt l-Artikolu 226 tat-Trattat tal-KE kontra Stati Membri u kuntatti bilaterali ma' partijiet interessati.

Filwaqt li l-konsultazzjoni pprovdiet kemm informazzjoni fattwali dwar esperjenzi prattiċi ma' PPPs, kif ukoll opinjonijiet ta' persuni li għandhom interess dwar l-għażliet tal-politika li jippreferu, ma tiegħu post l-ebda analiżi fil-fond ta' l-impatti ta' politika bħal din. Konsegwentement, id-deċizzjoni finali dwar l-inizjattivi legiżlattivi possibbli biex tiġi kjarifikata, komplementata jew imtejba l-liġi tal-Komunità dwar l-akkwisti pubbliċi u l-konċessjonijiet se tkun suġġetta għalevalwazzjoni ta' l-impatt hekk kif mitlub mill-prinċipji “Regolamentazzjoni Aħjar”.

2. KWISTJONIJIET EWLENIN LI POSSIBBILMENT IKOMPLU JIĠU SEGWITI

2.1. Kwistjonijiet li hemm bżonn ikomplu jiġu segwiti fil-livell tal-KE

Il-*Green Paper* dwar il-PPP kopriet firxa ta' suġġetti relatati mal-PPPs u mal-liġi tal-Komunità dwar il-kuntratti pubbliċi u l-konċessjonijiet. Ir-rispons minn persuni li għandhom interess, li pparteċipaw fil-konsultazzjoni jissuġġerixxi li f'tit biss minn dawn is-suġġetti jinhtiegu li jkomplu jiġu segwiti fil-livell tal-KE. Dawn jinkludu, b'mod partikolari:

² Opinjoni fuq il-*Green Paper* dwar is-shubiji Pubbliċi-Privati u l-Liġi tal-Komunità dwar il-kuntratti u l-konċessjonijiet pubbliċi, Brussell, 27-28 ta' Ottubru 2004, CESE 1440/2004.

³ Opinjoni tal-Kumitat tar-Reġjuni tas-17 ta' Novembru 2004 fuq il-*Green Paper* dwar is-shubiji Pubbliċi-Privati u l-Liġi tal-Komunità dwar il-kuntratti u l-konċessjonijiet pubbliċi (COM(2004) 327 finali), ECOS-037.

⁴ SEC(2005) 629, tat-3.5.2005. Dan ir-rapport u hafna mill-kontribuzzjonijiet mibgħuta lill-Kummissjoni huma disponibbli fuq il-websajt tal-Kummissjoni fuq: http://europa.eu.int/comm/internal_market/publicprocurement/ppp_en.htm.

⁵ Ara Komunikazzjonijiet mill-Kummissjoni, *Governanza Ewropea: Tfassil ta' Legiżlazzjoni Aħjar*, COM(2002) 275 finali, tal-5.6.2002, u Regolamentazzjoni Aħjar għat-Tkabbir u l-Impjiegi fl-Unjoni Ewropea, COM(2005)97 finali, tas-16.3.2005.

- l-assenjazzjoni ta' konċessjonijiet (mistoqsijiet 4 sa 6 tal-*Green Paper* – kapitolu 3 ta' din il-Komunikazzjoni) u
- Il-ħolqien ta' imġrija kongunti bejn sieħeb pubbliku u sieħeb privat biex jipprovdu servizzi pubbliċi (PPPs Istituzzjonalizzati – IPPPs) (mistoqsijiet 18 u 19 tal-*Green Paper* – kapitolu 4 ta' din il-Komunikazzjoni).

Fuq iż-żewġ kwistjonijiet, maġġoranza ċari ta' persuni li għandhom interess talbu għal inizjattivi mill-KE li jipprovdu aktar ċertezza legali. Sezzjonijiet separati ta' din il-Komunikazzjoni jippreżentaw il-miżuri xierqa biex ikomplu jiġu segwiti.

2.2. **Id-Djalogu Kompetittiv: il-Kummissjoni ttiprovdi kjarifika**

Kwistjoni li ntlaqgħet speċjalment mill-persuni li għandhom interess kienet id-Djalogu Kompetittiv, proċedura ġdida ta' kif issir l-assenjazzjoni, iddisinjata speċifikament għall-kuntratti pubbliċi kumplessi, introdotta bid-Direttiva 2004/18/KE. Ftit persuni li għandhom interess ikkontestaw l-importanza ta' din il-proċedura. Hafna minn dawk li wieġbu għall-konsultazzjoni talbu għall-protezzjoni shiħa tal-propjetà intellettuali u biex jiġu limitati r-riżorsi li l-appaltaturi għandhom jinvestu f' din il-proċedura.

Il-Kummissjoni hija fiduċjuża li l-esperjenza Prattika ta' din il-proċedura, li s'issa mhix imwettqa f'ħafna mill-Istati Membri⁶, iġġib fix-xejn dan it-thassib. Kif mitlub minn numru ta' persuni li għandhom interess, kjarifika tad-dispożizzjonijiet li jirregolaw id-Djalogu Kompetittiv se tingħata permezz ta' dokument li jispjega u li se jkun disponibbli fuq il-websajt tal-Kummissjoni.⁷

2.3. **Kwistjonijiet li f'dan l-istadju m'hemmx inizjattiva separata proposta mill-KE**

2.3.1. *L-ebda leġiżlazzjoni ġdida li tkopri l-PPPs kuntrattwali kollha*

Il-PPPs imwaqqfin kollha jikkwalifikaw – sakemm jaqgħu fl-ambitu tat-Trattat tal-KE – bħala akkwisti pubbliċi jew konċessjonijiet. Madankollu, billi regoli differenti japplikaw għall-assenjazzjoni ta' akkwisti pubbliċi u konċessjonijiet, fil-liġi tal-KE m'hemmx proċedura uniformi dwar l-assenjazzjoni speċifikament għall-PPPs.

F'dan l-isfond, il-Kummissjoni staqsiet lill-persuni li għandhom interess jekk huma jilqgħux leġiżlazzjoni ġdida li tkopri l-PPPs kuntrattwali kollha, irrispettivament jekk huma jikkwalifikawx bħala kuntratti ta' akkwisti pubbliċi jew konċessjonijiet, u b'hekk ikunu sugġetti għal arrangamenti identiċi dwar l-assenjazzjoni (mistoqsija 7 tal-*Green Paper*).

Il-konsultazzjoni wriet oppożizzjoni qawwija mill-persuni li għandhom interess għal reġim regolatorju li jkopri l-PPPs kuntrattwali kollha, irrispettivament minn jekk dawn humiex imfassla bħala kuntratti jew konċessjonijiet. Għalhekk, il-Kummissjoni ma tippredix li tagħmilhom sugġetti għal arrangamenti identiċi ta' għotja.

⁶ L-Istati Membri għandhom bżonn idahħlu fis-seħħ il-liġijiet, ir-regolamenti u d-dispożizzjonijiet amministrattivi meħtieġa biex jikkonformaw ruħhom ma' din id-Direttiva mhux aktar tard mill-31 ta' Jannar 2006.

⁷ http://europa.eu.int/comm/internal_market/publicprocurement/index_en.htm

2.3.2. *L-ebda azzjoni mill-Komunità fuq aspetti speċifiċi oħra tal-PPPs*

Fir-rigward tal-kwistjoni ta' PPPs fejn l-inizjattiva tiġi mis-settur privat (mistoqsija 9 tal-*Green Paper*) it-tweġibiet ma indikawx xi bżonn kurrenti li jittiehdu miżuri fil-livell tal-KE biex jitrawwmu skemi bħal dawn.

Ma kien hemm l-ebda appoġġ kemm għall-inizjattivi tal-Komunità li jikkjarifikaw il-qafas kuntrattwali tal-PPPs fil-livell tal-Komunità (mistoqsija 14 tal-*Green Paper*) kif ukoll daww li jikkjarifikaw jew jaġġustaw ir-regoli dwar l-ġħoti ta' sottokuntratti (mistoqsija 17 tal-*Green Paper*).

2.4. **Kontinwazzjoni tad-dibattitu dwar il-PPPs fil-livell tal-KE**

Din il-Komunikazzjoni, madankollu, m'għandhiex l-ghan li tikkonkludi d-dibattitu dwar il-PPPs u l-liġi tal-Komunità dwar l-akkwisti pubbliċi u l-konċessjonijiet. L-Esperjenza dwar il-PPPs qiegħda tiżdied b'mod sod. Daww kollha involuti, inklużi l-awtoritajiet nazzjonali u l-Kummissjoni, qegħdin kontinwament jitgħallmu mill-esperjenzi prattiċi fl-applikazzjoni tal-liġi tal-KE għal dawn is-sħubiji. Filwaqt li dan il-proċess m'għandux iwaqqaf il-Kummissjoni milli tieħu inizjattivi biex tindirizza xi nuqqasijiet fil-qafas legali eżistenti kif maħsub illum, diskussjonijiet bejn id-dipartimenti tal-Kummissjoni u l-persuni li għandhom interess u li huma involuti fl-iżvilupp tal-PPPs hemm bżonn li jitkomplew fil-livelli kollha, u l-evalwazzjoni ta' l-impatt ippanata se tipprova tieħu in konsiderazzjoni dan id-djalogu kontinwu.⁸

Dawn id-diskussjonijiet se jkomplu f'Kumitati eżistenti fil-livell tal-Kummissjoni, fejn esperti dwar l-akkwisti pubbliċi⁹ u rappreżentanti¹⁰ ta' Stati Membri¹¹ jiltaqgħu, permezz ta' parteċipazzjoni f'konferenzi dwar il-PPPs u l-akkwisti pubbliċi, u permezz ta' kuntatti diretti bejn uffiċjali tal-Kummissjoni u esperti dwar il-PPP. Barra minn hekk, jidher li hemm qbil generali fost il-Gruppi ta' Hidma fuq il-PPP nazzjonali li l-iżvilupp ta' l-infrastruttura jista' jkun imtejjeb aktar jekk is-settur pubbliku jkollu mezz aktar effettiv kif jaqsa esperjenzi eżistenti fil-politika dwar il-PPP, fl-iżvilupp ta' programmi u fit-tweġiq ta' proġetti. Għalhekk, il-Gruppi ta' Hidma qegħdin jikkunsidraw, flimkien mal-Bank Ewropew ta' l-Investment, li jwaqqfu Ċentru Ewropew ta' Kompetenza dwar il-PPP. Il-Kummissjoni, bħala prinċipju, tilqa' inizjattiva bħal din.

3. **KONĊESSJONIJIET**

3.1. **Sfond**

Fattur ewlieni tal-konċessjonijiet huwa d-dritt ta' min ikun inġħata l-konċessjoni li jisfrutta l-konstruzzjoni jew s-servizz mogħti bħala kunsiderazzjoni talli jkun tella' il-

⁸ F'dan il-kuntest għandha tingħata konsiderazzjoni partikolari lill-mistoqsijiet relatati mal-PPPs stabbiliti biex jibnu u joperaw infrastrutturi bejn il-fruntieri.

⁹ Kumitat Konsultattiv dwar il-Ftuħ ta' Akkwisti Pubbliċi stabbilit bid-Deċizzjoni tal-Kummissjoni 87/305/KEE.

¹⁰ Skond l-arranġamenti għall-perjodu provviżorju, il-Kumitati ma jinkludux biss rappreżentanti ta' l-Istati Membri iżda wkoll osservaturi mill-Istati fit-triq tas-sħubija (il-Bulgarija u r-Rumanija).

¹¹ Kumitat Konsultattiv għall-Kuntratti ta' Xogħlijiet Pubbliċi stabbilit bid-Deċizzjoni tal-Kunsill 71/306/KEE.

kostruzzjoni jew wassal is-servizz. Id-differenza ewlenija mill-akkwist pubbliku hija r-riskju li jeżisti fi sfruttament bħal dan u li min jingħata l-konċessjoni, li hafna drabi jipprovdi l-fondi għal xi partijiet mill-proġetti rilevanti, ikollu jgħorr. Dan l-involvement kapitali tal-privat huwa kkunsidrat bħala wiehed mill-inċentivi ewlenin għall-awtoritajiet pubbliċi biex jidhlu f'PPPs. Minkejja l-importanza Prattika tagħhom, huma biss ftit id-dispożizzjonijiet tal-leġislazzjoni sekondarja tal-Komunità li jikkordinaw il-proċeduri dwar l-assenjazzjoni ta' konċessjonijiet għal xogħlijiet. Minnha tagħhom, ir-regoli li jirregolaw l-assenjazzjoni ta' konċessjonijiet għal servizzi japplikaw biss b'riferenza għall-prinċipji li jirriżultaw mill-Artikoli 43 u 49 tat-Trattat tal-KE, b'mod partikolari l-prinċipji tat-trasparenza, ta' l-ugwaljanza fit-trattament, tal-proporzjonalità u r-rikonoxximent reċiproku. F'dan l-isfond, il-*Green Paper* (mistoqsija 6) staqsiet jekk fil-fehma tal-persuni li għandhom interess, kintix mixtieqa inizjattiva leġislattiva tal-Komunità ddisinjata biex tirregola l-proċedura li biha jingħataw il-konċessjonijiet.

Il-maġġoranza l-kbira tal-persuni li għandhom interess u li pparteċipaw fil-konsultazzjoni kkonfermaw it-talba għal aktar ċertezza legali fejn jidhlu r-regoli tal-Komunità li jirregolaw l-assenjazzjoni tal-konċessjonijiet. Kien hemm opinjonijiet differenti dwar kif għandha tiġi pprovduta din iċ-ċertezza legali – permezz ta' leġislazzjoni jew strument interpretattiv li ma jorbotx.

3.2. Għażliet li jipprovdu ċertezza legali dwar il-konċessjonijiet

Il-konsultazzjoni uriet it-talba għal ambjent legali stabbli u konsistenti għall-assenjazzjoni ta' konċessjonijiet fil-livell ta' l-UE, b'mod partikolari biex jitnaqqsu l-ispejjeż ta' transazzjoni (billi jitnaqqsu r-riskji legali) u b'mod aktar ġenerali biex tissaħħah il-kompetizzjoni. Hafna persuni li għandhom interess, argumentaw li ż-żieda fiċ-ċertezza legali u l-kompetizzjoni effettiva fil-qasam tal-konċessjonijiet tkun mod Prattiku kif jiġu promossi l-PPPs, u b'hekk tizdied il-kontribuzzjoni li l-iffinanzjar privat ta' proġett jista' jagħmel fi żminijiet meta l-*budgets* pubbliċi jkunu magħfusin. Persuni privati li għandhom interess, b'mod partikolari issottolineaw li hija biss azzjoni fil-livell ta' l-UE li tista' tipprovdi ċertezza legali bħal din u fl-istess hin tevita l-problemi li jġib miegħu n-nuqqas ta' koordinazzjoni fil-leġislazzjoni nazzjonali, b'mod partikolari fir-rigward ta' l-Istati Membri godda li l-aktar li għandhom bżonn ta' finanzi mis-settur privat. Bażikament hemm żewġ modi biex tintlaqa' din it-talba: (1) gwida li ma torbotx, partikularment f'forma ta' Komunikazzjoni Interpretattiva, u (2) leġislazzjoni li turi speċifikament l-obbligi li johorġu mill-prinċipji ġenerali tat-Trattat tal-KE.

Komunikazzjoni Interpretattiva

Il-Kummissjoni diġà (f'April ta' l-2000) adottat Komunikazzjoni Interpretattiva dwar il-Konċessjonijiet stabbiliti taħt il-Liġi tal-Komunità, li tispjega l-għan u l-kontenut tal-prinċipji tat-Trattat tal-KE applikabbli għall-assenjazzjoni ta' konċessjonijiet. Hafna persuni li għandhom interess argumentaw li Komunikazzjoni Interpretattiva kienet għodda mgħaġġla u effettiva biex tipprovdi kjarifika. Madankollu, kummenti li saru matul id-dibattitu minn persuni ewlenin li għandhom interess, jindikaw li l-Komunikazzjoni Interpretattiva eżistenti dwar il-konċessjonijiet naqset milli turi b'mod ċar biżżejjed l-implikazzjonijiet tal-prinċipji tat-Trattat tal-KE għall-assenjazzjoni ta' konċessjonijiet. Il-Kontribut minn għadd ta' persuni importanti li għandhom interess kien għadu – b'sorpriża – ibbażat fuq is-suppożizzjoni li l-obbligi

eżistenti tal-ligi tal-KE ma jitolbux li l-assenjazzjoni ta' konċessjonijiet tkun miftuħa għall-kompetizzjoni, b'mod partikolari billi jhalli l-imprizi kollha jesprimu l-interess tagħhom li jiksbu konċessjonijiet.

Persuni oħra li għandhom interess ikkunsidraw Komunikazzjoni Interpretattiva bħala strument ideali biex ttiprovdi delimitazzjoni aktar ċara bejn il-kuntratti ta' l-akkwisti pubbliċi u l-konċessjonijiet. Madankollu, l-għan taċ-ċertezza li ttiprovdi Komunikazzjoni Interpretattiva huwa limitat, hekk kif dan ifiehem biss il-ligi eżistenti. F'hafna każi, nuqqas ta' preċiżjoni fil-ligi bil-kemm tista' tingheleb permezz ta' interpretazzjoni. Għalhekk jidher li – filwaqt li jipprovdi xi valur mizjud – aġġornament tal-Komunikazzjoni Interpretattiva ta' April 2000 dwar il-konċessjonijiet probabbli, aktarx jonqos milli jissodisfa t-talba għal aktar ċertezza legali.

Inizjattiva leġiżlattiva

In-nuqqas ta' ftehim irraportat dwar l-għan u l-kontenut ta' l-obbligi tal-ligi tal-Komunità dwar l-awtoritajiet li jikkuntrattaw u li jagħtu konċessjonijiet, jikkonferma l-fehma ta' persuni li għandhom interess li l-prinċipji generali tat-Trattat tal-KE, anke kjarifikati b'dokument interpretattiv mill-Kummissjoni, ma jipprovdux ċertezza legali bizżejjed. Huma kkunsidraw li jhallu wisq diskrezzjoni lill-awtoritajietkontraenti u għalhekk ma jistgħux jiggwarantixxu trattament indaqs għall-kumpaniji Ewropej madwar l-UE. Tabilhaqq, kemm il-prattika legali kif ukoll id-duttrina legali juru li – minkejja l-kjarifika provduta mill-Qorti Ewropea tal-Ġustizzja¹² – il-htigijiet tat-Trattat tal-KE jinftiehem b'modi differenti. Gie rraportat li dan holoq diffikultajiet partikulari lil appaltaturi, biex huma jmexxu l-każ tagħhom kontra l-assenjazzjoni ta' konċessjonijiet għar-revizjoni mill-qrati nazzjonali. Din is-sitwazzjoni, biċ-ċar tista' taqta' qalb appaltaturi għal konċessjonijiet u tista' tnaqqas il-kompetizzjoni għall-PPPs u fl-aħħar nett tipperikola s-suċċess tagħhom.

Fuq nota aktar generali, huwa diffiċli li tifhem għaliex konċessjonijiet għal servizzi li spiss jintużaw għal proġetti kumplessi u ta' valur għoli, huma esklużi għal kollox mil-leġiżlazzjoni sekondarja tal-KE. Xi argumenti li jfissru dan in-nuqqas ta' proċeduri ddettaljati dwar l-assenjazzjoni fil-livell tal-KE intbagħtu tul il-konsultazzjoni fuq il-*Green Paper* dwar il-PPP. Dawn jinkludu l-flessibbiltà li suppost hija meħtieġa fil-qasam tal-konċessjonijiet, u l-prinċipju tas-sussidjarjetà. Dawn l-argumenti kontra inizjattiva li torbot tal-Komunità f'dan il-qasam mhumie, madankollu, konvinċenti: l-adozzjoni tal-leġiżlazzjoni tal-Komunità dwar l-assenjazzjoni ta' konċessjonijiet ma timplikax li awtoritajiet pubbliċi għandha tonqsilhom il-flessibbiltà meta jkunu qegħdin jagħzlu sieheb privat għall-PPPs. Inizjattiva leġiżlattiva dwar l-assenjazzjoni ta' konċessjonijiet jeħtieġ li tikkunsidra l-kumplessità possibbli tal-konċessjonijiet u l-htieġa ta' negozjati bejn l-awtorità kontraenti u l-appaltaturi. F'dan l-isfond, huwa diffiċli li wieħed jara għaliex li turi biċ-ċar ir-regoli applikabbli għall-assenjazzjoni ta' konċessjonijiet, fih innifsu jillimita bla bżonn il-flessibbiltà ta' l-awtoritajiet kontraenti meta jagħtu konċessjonijiet għal servizzi. Bl-istess mod, il-kontenut preċiż ta' inizjattiva bħal din għandu jiddetermina jekk tharisx jew le l-prinċipju tas-sussidjarjetà. Ma hemm l-

¹² Każ C-324/98 *Telaustria* [2000] ECR I-10475, Każ C-231/03 *Coname* [2005] li għadu mhux ippubblikat fl-ECR.

ebda raġuni għaliex il-konsiderazzjoni ta' inizjattiva bħal din, fiha nnifisha, hija wahda li ma tħarisx dan il-prinċipju.

Wara li jkunu gew ikkunsidrati bil-għaqal l-argumenti kollha u l-informazzjoni fattwali li jkunu ntbagħtu matul il-konsultazzjoni fuq il-*Green Paper* dwar il-PPP, jidher li bħalissa, inizjattiva leġislattiva hija l-aħjar għażla fil-każ tal-konċessjonijiet. Madankollu, kif issemma' hawn fuq, qabel ma formalment tiġi proposta leġislazzjoni, jehtieg li ssir aktar analiżi fil-fond skond il-prinċipji ta' "Regolamentazzjoni Aħjar", biex (1) jiġi determinat jekk tassew hemmx hteġa ta' inizjattiva tal-Komunità biex tirregola l-proċeduri għall-assenjazzjoni ta' konċessjonijiet, (2) jekk inhu hekk, tiġi ffurmata din l-inizjattiva, u (3) jiġi mifhum aħjar l-impatt possibbli tagħha.

3.3. Kontenut ta' inizjattiva possibbli tal-Komunità dwar il-konċessjonijiet

Kif imfisser hawn fuq, il-prinċipji generali li joħorġu mit-Trattat tal-KE jista' jkollhom bżonn ikunu muriġa ċari permezz ta' leġislazzjoni tal-Komunità dwar l-assenjazzjoni ta' konċessjonijiet. Il-leġislazzjoni, li għandha tkopri kemm il-konċessjonijiet għax-xogħlijiet kif ukoll għas-servizzi, għandha tipprovdi abbozz ċar bejn konċessjonijiet u kuntratti ta' akkwisti pubbliċi. Jinhtieg li jkollha promozzjoni adegwata ta' l-intenzjoni ta' l-assenjazzjoni ta' konċessjoni, u ffissar ta' regoli li jirregolaw l-għażla ta' daww li jingħataw il-konċessjoni fuq il-bażi ta' kriterji oġġettivi u li ma jiddiskriminawx. B'mod aktar generali, ir-regoli għandhom iwasslu lejn l-applikazzjoni tal-prinċipju tat-trattament ugwali għall-partecipanti kollha fl-assenjazzjoni tal-konċessjonijiet. Ukoll, problemi relatati mat-tul tal-konċessjonijiet, bħall-bżonn ta' l-adattament tagħhom tul iż-żmien, kif ukoll mistqosijiet dwar PPPs stabbiliti biex jibnu u joperaw infrastrutturi bejn il-fruntieri jistgħu jkunu solvuti b'inizjattiva bħal din.

Konsegwenza wahda ta' leġislazzjoni bħal din dwar il-konċessjonijiet tkun il-qabża fil-kwalità tal-harsien ta' l-appaltaturi f'ħafna mill-Istati Membri, hekk kif il-konċessjonijiet, la darba jkunu koperti b'leġislazzjoni sekondarja tal-Komunità, jaqgħu taħt l-għan tad-Direttivi tal-Komunità dwar il-proċeduri tar-reviżjoni ta' l-assenjazzjoni ta' kuntratti ta' akkwisti pubbliċi, li jipprovdu għal aktar rimedji effettivi u adegwati mill-prinċipji bażiċi tal-protezzjoni ġurisdizzjonali żviluppata mill-Qorti Ewropea tal-Ġustizzja.

Mhux possibbli li f'dan l-istadju jingħataw dettalji dwar il-kontenut ta' inizjattiva potenzjali tal-Komunità dwar konċessjonijiet. L-eżistenza u l-forma ta' regoli bħal dawn jiddependu fuq aktar riċerka li l-Kummissjoni għandha bżonn tagħmel tul evalwazzjoni shiha ta' l-impatt. Huwa għalhekk prematur li wiehed jesprimi opinjoni dwar l-għan totali ta' regoli bħal dawn, inkluża d-definizzjoni ta' valuri gwida li 'l fuq minnhom japplikaw dawn ir-regoli. F'kull każ, inizjattiva bħal din ma għandhiex il-ħsieb li temenda regolamenti eżistenti tal-Komunità dwar setturi speċifiċi li jkopru l-assenjazzjoni ta' konċessjonijiet fis-setturi rispettivi.

4. PPPs ISTITUZZJONALIZZATI

4.1. Metodu preferut

Il-konsultazzjoni pubblika fuq il-*Green Paper* dwar il-PPP uriet il-htieġa ta' kjarifika ta' kif ir-regoli tal-KE dwar l-akkwisti pubbliċi japplikaw għall-istabbiliment ta' imprizi miżmuma b'mod kongunt bejn sieheb pubbliku u sieheb privat sabiex jipprovdu servizzi pubbliċi (PPPs Istituzzjonalizzati – IPPPs). Xi persuni li għandhom interess qalu li kjarifika bħal din kienet meħtieġa b'urgenza. Kien irraportat li awtoritajiet pubbliċi jastjenu li jidhlu f'IPPPs innovattivi, biex jevitaw ir-riskju li jistabbilixxu IPPPs li aktar tard jista' jirriżulta li ma jkunux qegħdin iħarsu l-ligi tal-KE. Kienu biss ftit il-persuni li għandhom interess li argumentaw, madankollu, li ċ-ċertezza legali f'dan il-qasam kien jinhtieg li tiġi provduta permezz ta' strument li jorbot legalment.

Bħalissa, fil-qasam ta' l-IPPPs, jidher li Komunikazzjoni Interpretattiva tista' tkun l-aħjar mod biex tinkoraġġixxi kompetizzjoni effettiva u tipprovdi ċertezza legali. L-ewwel nett, b'kuntrast mal-konċessjonijiet, sa issa ma kien hemm l-ebda esperjenza ta' Komunikazzjoni Interpretattiva li tfisser kif għandhom jiġu applikati regoli dwar l-akkwisti pubbliċi għall-istabbiliment ta' IPPPs. Aktar minn hekk, f'ħafna mill-Istati Membri, l-istabbiliment ta' entitajiet pubbliċi-privati biex jagħtu servizzi ta' interess ekonomiku ġenerali huwa kunċett kemmxejn ġdid u innovattiv. F'dan il-qasam, inizjattiva li ma torbotx, tipprovdi l-gwida meħtieġa mingħajr ma xxekkel l-innovazzjoni. Barra minn hekk, twegiba mgħagġla għall-inċertezzi perċepiti, tidher li hija partikularment importanti fir-rigward ta' IPPPs.

Fuq kollox, jidher li fil-preżent, Komunikazzjoni Interpretattiva tkun aktar adattata għal din is-sitwazzjoni milli jkun l-effett shiħ tal-legiżlazzjoni. Madankollu, jekk fil-ġejjieni l-analiżi turi li – bħal fil-każ tal-konċessjonijiet – Komunikazzjoni Interpretattiva ma tkunx biżżejjed biex thares l-applikazzjoni xierqa tal-ligi tal-KE, l-adozzjoni ta' proposta legiżlattiva tibqa' għażla miftuħa.

4.2. Kontenut ta' Komunikazzjoni Interpretattiva possibbli dwar il-PPPs istituzzjonalizzati

Komunikazzjoni Interpretattiva dwar l-IPPPs u l-ligi tal-Komunità dwar l-akkwisti pubbliċi għandhom, fuq kollox, jikkjarifikaw l-applikazzjoni tar-regoli dwar l-akkwisti pubbliċi (1) għall-istabbiliment ta' entitajiet b'kapital imħallat, bl-għan tagħhom ikun li jipprovdu servizzi ta' interess ġenerali (ekonomiku) u (2) għall-partecipazzjoni ta' ditti privati f'kumpaniji pubbliċi eżistenti li jipprovdu hidmiet bħal dawn. F'dan il-kuntest, kull Komunikazzjoni fil-ġejjieni għandha partikularment tagħti deskrizzjoni ta' mezzi kif jiġu stabbiliti IPPPs u tiżgura li l-assenjazzjoni ta' hidmiet magħhom tkun kompatibbli mal-ligi tal-KE.¹³

Fil-kuntest ta' IPPPs, il-*Green Paper* dwar il-PPP iddiskutiet ir-relazzjonijiet interni.¹⁴ Kien enfasizzat li bħala regola, il-ligi tal-Komunità dwar il-kuntratti pubbliċi u l-konċessjonijiet tapplika meta korp kontraenti jiddeċiedi li jafda komputu

¹³ Komunikazzjoni bħal din għandha teżamina mill-qrib b'mod aktar speċifiku l-kwistjonijiet enfasizzati f'paragrafi 58 sa 69 tal-*Green Paper* dwar il-PPP.

¹⁴ Paragrafu 63 tal-*Green Paper* dwar il-PPP.

lil terza persuna, jiġifieri persuna legali distinta minnha. Hija stabbilita fil-liġi tal-każijiet¹⁵ tal-Qorti Ewropea tal-Ġustizzja li l-pożizzjoni tista' tkun mod ieħor biss fejn (1) l-awtorità lokali teżerċita fuq il-persuna konċernata kontroll li huwa simili għal dak li hija teżerċita fuq id-dipartimenti tagħha stess u, fl-istess hin, (2) dik il-persuna tagħmel il-parti essenzjali ta' l-attivitajiet tagħha ma' l-awtorità jew awtoritajiet lokali kontrollanti. Fis-sentenza tagħha tal-11 ta' Jannar 2005 fil-każ *Stadt Halle*¹⁶, il-Qorti Ewropea tal-Ġustizzja, ziedet din id-definizzjoni ta' "relazzjonijiet interni" billi stqarret li l-proċeduri ta' l-assenjazzjoni pubblika mnizzla taħt id-Direttivi dwar l-Akkwisti Pubbliċi għandhom – jekk jeżistu l-kundizzjonijiet l-oħra għall-applikazzjoni tagħhom – dejjem ikunu applikati fejn awtorità kontraenti għandha l-ħsieb li tikkonkludi kuntratt li fih interess ta' flus ma' kumpanija distinta legalment minnha, u li għandha sehem fil-kapital tagħha flimkien ma' ta' l-inqas impriża privata wahda.

B'mod partikolari, persuni li għandhom interess fis-settur pubbliku, inklużi xi gvernijiet ta' Stati Membri, sejhu għat-twessiegh tal-kuncett *in-house*, li fil-fehma tagħhom huwa mifhum b'mod wisq dejjaq mill-Qorti. Madankollu, ma jidhirx li fil-preżent hemm xi evidenza b'saħħitha li tissuggerixxi li l-kwalità tas-servizzi pubbliċi tista' tiġi mtejbja jew il-prezzijiet jiġu mnaqqsqa, jekk l-impriži privati – permezz ta' IPPPs – jieħdu missjonijiet tas-servizz pubbliku mingħajr ma qabel ikun hemm proċedura kompetittiva ta' l-assenjazzjoni. Aktar minn hekk, huwa diffiċli li tara kif trattament privileġġjat għall-IPPPs meta mqabbla mal-kompetituri privati tagħhom jista' jħares l-obbligi ta' trattament indaqs li johroġ mit-Trattat tal-KE.

Kontribuzzjonijiet għall-*Green Paper* dwar il-PPP u diskussjonijiet ma' persuni li għandhom interess fil-kuntast ta' din il-konsultazzjoni pubblika kif ukoll esperjenzi fil-kuntast tal-proċeduri skond l-Artikolu 226 tat-Trattat tal-KE, urew li hemm bżonn ta' kjarifika anke biex jiġi identifikat sa fejn il-liġi tal-Komunità tapplika għad-delegazzjoni ta' kompiti lill-korpi pubbliċi, u liema forom ta' kooperazzjoni jibqgħu barra mill-għan tad-dispożizzjonijiet tas-suq intern. Kien biss reċentement, li l-Qorti Ewropea tal-Ġustizzja¹⁷ għamlitha ċara li relazzjonijiet bejn awtoritajiet pubbliċi, il-korpi pubbliċi tagħhom u, b'mod ġenerali, korpi mhux kummerċjali rregolati mill-liġi pubblika ma setgħux *a priori* jkunu esklużi mill-liġi dwar l-akkwisti pubbliċi. B'mod ċar, aktar kjarifika fuq din il-kwistjoni tista' tkun parti minn Komunikazzjoni Interpretattiva dwar l-IPPPs.

5. PASSI LI JMISS

Jehtieg li ssir aktar analiżi tal-miżuri diskussi f'din il-Komunikazzjoni preżenti, b'mod partikolari l-istrument leġislattiv dwar konċessjonijiet u d-dokument interpretattiv dwar l-IPPPs. Konsultazzjoni b'miri speċifiċi ma' persuni li għandhom interess se tkun parti minn dan ix-xogħol.

Huwa ppjanat li d-dokument interpretattiv dwar l-IPPPs jithejja tul l-2006.

¹⁵ Sentenza tat-18 ta' Novembru 1999 fil-Każ C-107/98 *Teckal* [1999] ECR I-08121, paragrafu 50.

¹⁶ Każ C-26/03 [2005], paragrafu 52, li għadu mhux ippubblikat fl-ECR.

¹⁷ Sentenza tal-13 ta' Jannar 2005 fil-Każ C-84/03 *Kummissjoni vs Spanja* [2005] li għadu mhux ippubblikat fl-ECR.

Fl-2006, is-servizzi tal-Kummissjoni se jagħmlu wkoll analiżi fil-fond ta' l-impatti ta' inizjattiva leġislattiva possibbli dwar konċessjonijiet. Id-deċiżjoni finali dwar jekk tittehidx jew le din il-miżura, u dwar il-forma konkreta tagħha, tiddependi fuq ir-riżultat ta' din l-evalwazzjoni ta' l-impatt.