

**STUDIU DE FUNDAMENTARE**

**privind**

**DELEGAREA GESTIUNII**

**activităților de colectare și transport a deșeurilor municipale și altor fluxuri de deșeuri,  
componente ale serviciului de salubritate al Județului Mureș – zona 2 Tg. Mureș**

## **CAPITOLUL 1 – DESCRIERE GENERALĂ**

### **1.1. Obiectul și scopul Studiului**

Prezentul studiu este un document necesar și obligatoriu în pregătirea procedurii pentru atribuirea contractului de delegare a gestiunii serviciului de salubritate pentru activitățile de colectare a deșeurilor și operarea stațiilor de transfer.

Potrivit art 229 din legea 98/2016 privind achizițiile publice “în orice situație în care o autoritate contractantă intenționează să realizeze un proiect prin atribuirea unui contract pe termen lung care să cuprindă fie executarea de lucrări și operarea rezultatului lucrărilor, fie prestarea, gestionarea și operarea de servicii, autoritatea contractantă are obligația de a elabora un studiu de fundamentare prin care se va demonstra necesitatea și oportunitatea realizării proiectului în acest mod”

Prevederile art. 230 stabilesc: “(1) Prin studiul de fundamentare menționat la art. 229 alin. (1), autoritatea contractantă are obligația să analizeze dacă atribuirea contractului implică transferul unei părți semnificative a riscului de operare către operatorul economic, astfel cum este definit în legea privind concesiunile de lucrări și concesiunile de servicii.

(2) În cazul în care, ca urmare a analizei prevăzute la alin. (1), autoritatea contractantă constată că o parte semnificativă a riscului de operare nu va fi transferată operatorului economic, contractul respectiv va fi considerat contract de achiziție publică. “

Definirea riscului de operare se realizează prin prevederile art 6 din Legea 100/2016 privind concesiunile.

Acesta este definit ca fiind : „... riscul care îndeplinește, în mod cumulativ, următoarele condiții:

a) este generat de evenimente care nu se află sub controlul părților ;

b) implică expunerea la fluctuațiile pieței;

c) ca efect al asumării riscului de operare, concesionarului nu i se garantează, în condiții normale de exploatare, recuperarea costurilor investițiilor efectuate și a costurilor în legătură cu exploatarea lucrărilor sau a serviciilor.

(4) În sensul alin. (3), riscul de operare poate consta în:

a) fie riscul de cerere - riscul privind cererea reală pentru lucrările sau serviciile care fac obiectul concesiunii de lucrări sau de servicii;

b) fie riscul de ofertă - riscul legat de furnizarea lucrărilor sau a serviciilor care fac obiectul concesiunii de lucrări sau a concesiunii de servicii, în special riscul că furnizarea serviciilor nu va corespunde cererii. Riscul de ofertă poate fi împărțit în riscul de construcție și riscul operațional legat de disponibilitatea serviciilor atunci când construcția și operarea constituie cele două mari faze ale proiectului de concesiune;

c) fie ambele riscuri, de cerere și de ofertă ”

În conformitate cu prevederile art 230 din Legea 98/2016, respectiv art.8 din legea 101/2016, “ Prin studiul de fundamentare ... entitatea contractantă are obligația să analizeze dacă atribuirea contractului implică transferul unei părți semnificative a riscului de operare către operatorul economic.

(2) În cazul în care, ca urmare a analizei prevăzute la alin. (1), entitatea contractantă constată că o parte semnificativă a riscului de operare, ..., va fi transferată operatorului economic, contractul va fi considerat contract de concesiune, ... .

(3) În cazul în care, ca urmare a analizei prevăzute la alin. (1), entitatea contractantă constată că o parte semnificativă a riscului de operare, ... nu va fi transferată operatorului economic, contractul respectiv va fi considerat contract de achiziție publică sau contract sectorial, după caz”

Potrivit art.1 din Legea nr.51/2006 republicată, cu modificările și completările ulterioare, serviciul de salubritate face parte din serviciile comunitare de utilități publice și sunt definite ca totalitatea activităților reglementate prin prezenta lege și prin legi speciale, care asigură satisfacerea nevoilor esențiale de utilitate și interes public general cu caracter social ale colectivităților locale. Prevederile prezentei legi se aplică și serviciilor comunitare de utilități publice înființate, organizate și prestate la nivelul asociațiilor de dezvoltare intercomunitară.

## **1.2. Obiectul delegării**

Obiectul prezentului studiu este de a analiza și stabili soluția optimă de delegare a gestiunii unor activități componente ale serviciului de salubritate – colectare a deșurilor și operare stații de transfer. Prezentul studiu va justifica fundamentarea soluțiilor de delegare alese, ținând cont de riscul transferat operatorului, și va reprezenta unul din documentele necesare pentru documentația de atribuire și demararea procedurii de atribuire a contractului de delegare.

## **CAPITOLUL 2 – SERVICIUL DE SALUBRITATE – informatii generale**

### **2.2 Organizarea si functionarea serviciului de salubritate**

Serviciul de salubritate a localitatilor este organizat in cadrul general al serviciilor comunitare de utilitati publice reglementat pe baza legii nr. 51/2006 Legea serviciilor comunitare de utilitati publice si in cadrul specific stabilit prin legea nr. 101/2006 a serviciului de salubritate a localitatilor cu modificarile si completarile ulterioare..

Cel de al doilea act normativ incadreaza in categoria serviciilor de salubritate, printre altele, si urmatoarele activitati, care fac obiectul prezentului Studiu de oportunitate:

- a) *colectarea separată și transportul separat al deșeurilor menajere și al deșeurilor similare provenind din activități comerciale din industrie și instituții, inclusiv fracții colectate separat, fără a aduce atingere fluxului de deșuri de echipamente electrice și electronice, baterii și acumulatori;*
- b) *operarea/administrarea stațiilor de transfer pentru deșeurile menajere și deșeurile similare;*

Principiile de functionare a serviciilor de mai sus sunt urmatoarele:

- a) *protectia sanatatii populatiei;*
- b) *autonomia locala si descentralizarea serviciilor;*
- c) *responsabilitatea fata de cetateni;*
- d) *conservarea si protectia mediului inconjurator;*
- e) *asigurarea calitatii si continuitatii serviciului;*
- f) *tarifarea echitabila, corelata cu calitatea si cantitatea serviciului prestat;*

- g) *nediscriminarea si egalitatea de tratament al utilizatorilor;*
- h) *transparenta, consultarea si antrenarea in decizii a cetatenilor;*
- i) *administrarea corecta si eficienta a bunurilor din proprietatea publica sau privata a unitatilor administrativ-teritoriale si a banilor publici;*
- j) *securitatea serviciului;*
- k) *dezvoltarea durabila*

Activitatile specifice serviciului de salubritate se gestioneaza si se exploateaza prin intermediul unor structuri specializate, denumite in continuare operatori, licentiate in conditiile Legii serviciilor comunitare de utilitati publice nr. 51/2006.

Conform art.1 alin.4 din legea 51/2006 Serviciile de utilitati publice fac obiectul unor obligatii specifice de serviciu public in scopul asigurarii unui nivel ridicat al calitatii sigurantei si accesibilitatii, egalitatii de tratament, promovarii accesului universal si a drepturilor utilizatorilor si au urmatoarele particularitati:

- a) au caracter economico-social;
- b) raspund unor cerinte si necesitati de interes si utilitate publica;
- c) au caracter tehnico-edilitar;
- d) au caracter permanent si regim de functionare continuu;
- e) regimul de functionare poate avea caracteristici de monopol;
- f) presupun existenta unei infrastructuri tehnico-edilitare adecvate;
- g) aria de acoperire are dimensiuni locale: comunale, orasenești, municipale sau județene;
- h) sunt in responsabilitatea autoritatilor administratiei publice locale
- i) sunt organizate pe principii economice si de eficienta in conditii care sa le permita sa isi indeplineasca misiunile si obligatiile specifice de serviciu public
- j) modalitatea de gestiune este stabilita prin hotarari ale autoritatilor deliberative ale administratiei publice locale;
- k) sunt furnizate/prestate pe baza principiului "beneficiarul plateste";
- l) recuperarea costurilor de exploatare si de investitie se face prin preturi si tarife sau taxe si, dupa caz, din alocatii bugetare. Măsura poate implica elemente de natura ajutorului de stat, situatie in care autoritatile administratiei publice locale solicita avizul Consiliului Concurenței.

Gestiunea serviciului de salubritate se realizeaza in conditiile Legii nr. 51/2006 , prin urmatoarele modalitati:

- a) **gestiune directa** - modalitatea de gestiune in care autoritatile deliberative si executive, in numele UAT pe care le reprezinta, isi asuma si exercita nemijlocit toate competentele si responsabilitatile ce le revin potrivit legii cu privire la furnizarea/prestarea serviciului de salubritate, respectiv la administrarea, functionarea si exploatarea sistemelor publice de salubritate aferente acestora
- b) **gestiune delegata** - modalitatea de gestiune in care autoritatile administratiei publice locale de la nivelul UAT sau, dupa caz, asociatiile de dezvoltare intercomunitara (ADI) cu obiect de activitate serviciile de utilitati publice, in numele si pe seama unitatilor administrativ-teritoriale (UAT) membre, atribuie unuia sau mai multor operatori toate ori numai o parte din competentele si responsabilitatile proprii privind furnizarea/prestarea serviciului de

salubritate, precum și punerea la dispoziție sistemelor publice de salubritate aferente serviciului, respectiv dreptul și obligația de administrare și de exploatare a acestora, pe baza unui contract de delegare a gestiunii.

Raporturile juridice dintre unitățile administrativ-teritoriale și operatorii serviciului de salubritate, după caz, sunt reglementate prin:

- *hotărârea de dare în administrare a serviciului de salubritate, în cazul gestiunii directe;*
- *contractul de delegare a gestiunii.*

Contractul de delegare a gestiunii cuprinde în mod obligatoriu clauze referitoare la:

- denumirea părților contractante;
- obiectul contractului;
- durata contractului;
- drepturile și obligațiile părților contractante;
- programul lucrărilor de investiții pentru modernizări, reabilitări, dezvoltări de capacități, obiective noi și al lucrărilor de întreținere, reparații curente, reparații planificate, renovări, atât fizic, cât și valoric;
- sarcinile și responsabilitățile părților cu privire la programele de investiții, la programele de reabilitări, reparații și renovări, precum și la condițiile de finanțare a acestora;
- indicatorii de performanță privind calitatea și cantitatea serviciului, stabiliți prin caietul de sarcini și regulamentul serviciului, și modul de evaluare și cuantificare a acestora, condiții și garanții;
- tarifele practicate și procedura de stabilire, modificare sau ajustare a acestora;
- modul de tarifare și încasare a contravalorii serviciilor furnizate/prestate;
- nivelul redeventei sau al altor obligații, după caz;
- răspunderea contractuală;
- forța majoră;
- condițiile de redefinire a clauzelor contractuale;
- condițiile de restituire sau repartitie, după caz, a bunurilor, la încetarea din orice cauză a contractului de delegare a gestiunii, inclusiv a investițiilor realizate;
- menținerea echilibrului contractual;
- condițiile de reziliere a contractului de delegare a gestiunii;
- administrarea patrimoniului public și privat preluat;
- structura forței de muncă și protecția socială a acesteia;
- alte clauze convenite de părți, după caz.

## **CAPITOLUL 3– SERVICIILE CARE FAC OBIECTUL DELEGĂRII**

### **3.1. Serviciile care fac obiectul delegării**

presupun desfășurarea următoarelor activități: colectarea deșeurilor și operarea stațiilor de transfer.

Prestarea activităților se va executa astfel încât să se realizeze:

- a) continuitatea și permanenta activității, indiferent de anotimp și condițiile meteo, cu respectarea prevederilor contractuale;
- b) corectarea și adaptarea regimului de prestare a activității la cerințele utilizatorului;
- c) controlul calității serviciului prestat;
- d) respectarea instrucțiunilor/procedurilor interne de prestare a activității;
- e) ținerea la zi a documentelor cu privire la prestarea serviciului;

- f) respectarea regulamentului serviciului de salubritate aprobat de autoritățile administrației publice locale în condițiile legii;
- g) prestarea activității pe baza principiilor de eficiență economică, având ca obiectiv reducerea costurilor de prestare a serviciului;
- h) asigurarea capacității de transport a deșeurilor, pentru prestarea serviciului la toți utilizatorii din ariile administrativ-teritoriale încredințate;
- i) reînnoirea parcului auto, în vederea creșterii eficienței în exploatarea acestuia, încadrării în normele naționale privind emisiile poluante și asigurării unui serviciu de calitate;
- j) îndeplinirea indicatorilor de calitate a prestării activității, specificați în Regulamentul serviciului de salubritate;
- k) asigurarea, pe toată durata de executare a serviciului, de personal calificat și în număr suficient.

## **CAPITOLUL 4 - ASPECTE CONTRACTUALE**

### **4.1. Durata contractului**

Durata este de 5 ani (60 de luni). La stabilirea duratei contractului s-a avut în vedere perioada necesară amortizării investițiilor operatorului, asigurării unui profit rezonabil și menținerea unui nivel suportabil al tarifului achitat de beneficiarii finali ai serviciilor – populația și agenții economici.

### **4.2. Sistemul de plăți**

Plata pentru prestarea serviciului se va face prin sistemul de taxa.

Operatorul va fi plătit de unitățile administrativ teritoriale în funcție de cantitățile real colectate, unitatea de cost fiind lei/tonă supusă fiecărei operațiuni, respectiv colectare și operare stații de transfer. Cuantumul urmează a fi determinat în urma procedurii competitive.

### **4.3. Drepturile și obligațiile părților**

În ceea ce privește obligațiile și drepturile părților contractuale, cu impact în ceea ce privește determinarea riscurilor de operare, conform art 5-8 din Contract au fost identificate următoarele :

#### **4.3.1. Drepturile Delegatarului**

Conform art.5 din contract delegatarul are următoare drepturi, pe care le va exercita însă în corelare cu regulamentele, politicile tarifare și programele și strategiile de dezvoltare adoptate pentru Aria Delegării:

- să stabilească programele de reabilitare, extindere și modernizare a infrastructurii tehnico-edilitare aferente Serviciului;
- să realizeze investiții în infrastructura tehnico-edilitare aferentă Serviciului și în acest scop să finanțeze lucrările necesare, precum și să contracteze și să garanteze, conform prevederilor legale aplicabile, împrumuturile în vederea finanțării programelor de investiții;
- să monitorizeze îndeplinirea obligațiilor contractuale asumate de Delegat;

- să aplice penalități în caz de executare cu întârziere sau neexecutare a obligațiilor contractuale de către Delegat;
- să modifice unilateral partea reglementară a Contractului (respectiv Regulamentul Serviciului și Caietul de Sarcini al Serviciului, Anexele nr. 1 și nr. 2 la Contract) pentru motive ce țin de interesul național sau local și/sau în caz de Modificare Legislativă, cu posibilitatea pentru Delegat de a primi o compensație în cazul în care echilibrul contractual este afectat în mod semnificativ ca urmare a acestor modificări;
- să aprobe ajustarea/modificarea Tarifului, la propunerea Delegatului, conform Legii în vigoare;
- să aplice penalitățile contractuale în caz de neexecutare sau executare defectuoasă a obligațiilor Delegatului;
- să notifice unitățile administrativ – teritoriale din Aria de Delegare cu privire la contravențiile săvârșite de Delegat în prestarea serviciu în scopul aplicării sancțiunilor transpuse în Regulamentul serviciului/să sancționeze Delegatul în cazul săvârșirii contravențiilor prevăzute de Lege ;
- să rezilieze Contractul dacă Delegatul nu își respectă obligațiile asumate prin Contract;
- alte drepturi prevăzute de prezentul Contract sau de Lege.

#### **4.3.2. Drepturile Delegatului**

Conform art 6 din contract delegatul are următoarele drepturi:

- să încaseze contravaloarea Serviciului, corespunzător Tarifului aprobat de Delegatar, determinat în conformitate cu Legea în vigoare și în special cu metodologia aprobată de ANRSC;
- să aplice la facturare Tarifele aprobate;
- să solicite ajustarea Tarifului în raport cu evoluția generală a prețurilor și tarifelor din economie;
- să propună modificarea Tarifului aprobat în situațiile de schimbare semnificativă a echilibrului contractual;
- să limiteze prestarea Serviciului, fără plata vreunei penalizări, cu un preaviz de 5 (cinci) Zile Lucrătoare, dacă sumele datorate nu au fost achitate în termenele prevăzute de contractele încheiate cu Utilizatorii pentru furnizarea/prestarea Serviciului.
- să solicite recuperarea debitelor în instanță.

#### **4.3.3. Obligațiile Delegatarului**

Conform art.7 din contract delegatarul are următoarele obligații, pe care le va exercita, după caz, prin intermediul ADI conform mandatului dat acestuia, în corelare cu regulamentele, politicile tarifare și programele și strategiile de dezvoltare adoptate pentru Aria Delegării:

- să actualizeze și să aprobe modificările la Regulamentul Serviciului, cuprins în Anexa nr. 1 la prezentul Contract, în baza regulamentelor - cadru, conform legilor în vigoare, obligație care se va exercita prin intermediul ADI,;
- să aprobe (inclusiv ajustările și modificările) Tarifele propuse de Delegat conform Legii în vigoare, obligație care se va exercita prin intermediul ADI ;

- să verifice periodic:
  - calitatea Serviciului prestat;
  - îndeplinirea Indicatorilor de Performanță;
  - menținerea echilibrului contractual;
  - asigurarea unor relații echidistante și echilibrate între Delegat și Utilizatori;
- să nu-l tulbure pe Delegat în exercițiul drepturilor sale ce rezultă din prezentul Contract;
- să medieze eventualele divergențe, sesizări, plângeri etc. care apar între Delegat și Utilizatorii Serviciului și Operatorii de Salubritate

#### **4.3.4. Obligațiile Delegatului**

Conform art.8 din contract delegatul are următoarele obligații generale:

- să asigure prestarea Serviciului conform prevederilor contractuale și cu respectarea Regulamentului Serviciului (Anexa nr. 1 la Contract) și Caietului de Sarcini al Serviciului (Anexa nr. 2 la Contract), a prescripțiilor, normelor și normativelor tehnice în vigoare, într-o manieră eficientă, în conformitate cu Legea și Bunele Practici Comerciale;
- să respecte fluxul Deșeurilor prevăzut la Articolul 14 ("Fluxul Deșeurilor") din prezentul Contract;
- să accepte modificarea Programului de Operare și a cerințelor tehnice, așa cum sunt aceste detaliate în Caietul de Sarcini al Serviciului ori de câte ori va fi necesar din cauza modificării Regulamentului Serviciului de Salubritate, în cazul în care respectivele modificări sunt făcute pentru alinierea prevederilor regulamentelor locale la reglementările naționale;
- să plătească despăgubiri pentru întreruperea nejustificată a prestării Serviciului;
- să respecte Indicatorii de Performanță prevăzuți în Regulamentul Serviciului
- să furnizeze Autorităților Competente și Delegatarului toate informațiile solicitate și să asigure accesul la documentele și documentațiile pe baza cărora prestează Serviciul, în condițiile Legii și ale prezentului Contract;
- să asigure existența personalului necesar pentru prestarea Serviciului și să asigure conducerea operativă, mijloacele tehnice și personalul de intervenție în situații de urgență;
- să plătească penalitățile contractuale în cuantumul prevăzut de prezentul Contract și Anexele corespunzătoare, în caz de nerespectare a obligațiilor sale contractuale și a Indicatorilor de Performanță;
- să realizeze toate investițiile aferente Serviciului, conform prevederilor prezentului Contract, în special ale Articolului 9 ("Obligațiile de investiții ale Delegatului") și ale Articolului 16 ("Prestarea Serviciului, graficul de operare și întreținerea bunurilor"), precum și ale Anexei nr. 7 la prezentul Contract ("Programul de Investiții").

Toate obligațiile mai sus menționate se coroborează cu obligația comună a părților de a asigura, în conformitate cu prevederile art. 34 din contract, echilibrul contractual.

## **CAPITOLUL 5 - CONCLUZII**

În raport de prevederile contractuale mai sus amintite, prin care obligațiile părților sunt stabilite astfel încât să se asigure o calitate conformă a serviciului cu respectarea prevederilor legale aplicabile, coroborată însă cu obligația de a menține echilibrul contractual în cursul derulării contractului, ținând cont și de prevederile art.1 alin.4 lit.k) din Legea 51/2006 a serviciilor



comunitare de utilități publice care stabilesc că serviciile de utilități publice au ca particularitate că „recuperarea costurilor de exploatare și de investiție se face prin prețuri și tarife sau taxe și, după caz, din alocații bugetare”, se poate stabili că *tipul de contract nu este unul de concesiune*.

De asemenea, transpunând, în cazul contractului de delegare care face obiectul prezentului studiu, prevederile legale ce definesc riscul de operare (art 6 din Legea 100/2016) ca fiind : „... riscul care îndeplinește, în mod cumulativ, următoarele condiții:

- a) este generat de evenimente care nu se află sub controlul părților ;
- b) implică expunerea la fluctuațiile pieței;
- c) ca efect al asumării riscului de operare, concesionarului nu i se garantează, în condiții normale de exploatare, recuperarea costurilor investițiilor efectuate și a costurilor în legătură cu exploatarea lucrărilor sau a serviciilor.”

și

care “poate consta în:

- a) fie riscul de cerere - riscul privind cererea reală pentru lucrările sau serviciile care fac obiectul concesiunii de lucrări sau de servicii;
- b) fie riscul de ofertă - riscul legat de furnizarea lucrărilor sau a serviciilor care fac obiectul concesiunii de lucrări sau a concesiunii de servicii, în special riscul că furnizarea serviciilor nu va corespunde cererii. Riscul de ofertă poate fi împărțit în riscul de construcție și riscul operațional legat de disponibilitatea serviciilor atunci când construcția și operarea constituie cele două mari faze ale proiectului de concesiune;
- c) fie ambele riscuri, de cerere și de ofertă ”

se poate concluziona că *riscul major care nu garantează recuperarea costurilor investițiilor efectuate și a costurilor în legătură cu exploatarea serviciilor ar putea consta în lipsa sau existența unor cantități reduse de deșeuri, care poate fi considerat un risc de cerere*.

În acest caz, pe lângă obligațiile de asigurare a echilibrului contractual stipulate în contract, sunt incidente și prevederile art.15 alin.1 lit.b) din Normele metodologice de stabilire, ajustare sau modificare a tarifelor pentru activitățile specifice serviciului de salubritate a localităților aprobate prin Ordinul ANRSC 109/2007, care permit operatorilor să solicite modificarea tarifului și în cazul modificării cantităților de deșeuri.

Riscul de ofertă nu poate fi identificat fie, deoarece are în vedere situația unui contract de lucrări, tinând cont că textul de lege menționează că cele două mari faze ale proiectului de concesiune sunt construcția și operarea, fie, prin prisma faptului că, în cazul în care furnizarea serviciilor nu va corespunde cererii, autoritatea delegantă are dreptul să solicite rezilirea contractului, ceea ce implicit înseamnă că nu ne mai aflăm în fața vreunui risc, deoarece însăși contractul nu mai există.

Analiza corelată a prevederilor contractuale și a cadrului legislativ aplicabil conduce la concluzia că **nu** ne aflăm în fața unui **transfer a unei părți semnificative a riscului de operare către operatorul economic, ceea ce implicit presupune că tipul de contract nu este unul de concesiune**.