**STUDIU DE FUNDAMENTARE**

**privind**

**DELEGAREA GESTIUNII**

**activităţilor de colectare şi transport a deșeurilor municipale şi altor fluxuri de deșeuri, componente ale serviciului de salubrizare al Județului Mureș – zona 2 Tg. Mureș**

CAPITOUL 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 salubrizare pentru activitățile de colectare a deșeurlor și operarea stațiilor de transfer.

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

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

(2) În cazul în care, ca urmare a analizei prevăzute la alin. (1), autoritatea contra ctantă constată că

o parte semnificativă a riscului de operare nu va fi transferată operatorului economic, contractul respectiv va fi considerat contract de achiziţie publică. “

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

Acesta este definit ca fiind : „... riscul care îndeplineşte, în mod cumulativ, următoarele condiţii:

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

b) implică expunerea la fluctuaţiile pieţei;

c) ca efect al asumării riscului de operare, concesionarului nu i se garantează, în condiţii normale de exploatare, recuperarea costurilor investiţiilor efectuate şi 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 împărţit în riscul de construcţie şi riscul operaţional legat de disponibilitatea serviciilor atunci când construcţia şi operarea constituie cele două mari faze ale proiectului de concesiune;

c) fie ambele riscuri, de cerere şi 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 obligaţia să analizeze dacă atribuirea contractului implică transferul unei părţi 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 operatorul ui economic, contractul respectiv va fi considerat contract de achiziţie publică sau contract sectorial, după caz”

Potrivit art.1 din Legea nr.51/2006 republicată, cu modificările și completările ulterioare, serviciul de salubrizare 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 esențialede 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 salubrizare – colectare a deșurilor și operare stații de transfer. Prezentul studiu va justifica fundamentarea soluțiilor de delegare alese, ținând cont de riscul transferat operatorului, șiva 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 salubrizare

Serviciul de salubrizare 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 salubrizare a localitatilor cu modificarile si completarile ulterioare..

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

*a) colectarea separată şi transportul separat al deşeurilor menajere şi al deşeurilor similare provenind din activităţi comerciale din industrie şi instituţii, inclusiv fracţii colectate separat, fără a aduce atingere fluxului de deşeuri de echipamente electrice şi electronice, baterii şi acumulatori;*

1. *operarea/administrarea staţiilor de transfer pentru deşeurile menajere şi deşeurile similare;*

Principiile de functionare a serviciilor de mai sus sunt urmatoarele:

1. *protectia sanatatii populatiei;*
2. *autonomia locala si descentralizarea serviciilor;*
3. *responsabilitatea fata de cetateni;*
4. *conservarea si protectia mediului inconjurator;*
5. *asigurarea calitatii si continuitatii serviciului;*
6. *tarifarea echitabila, corelata cu calitatea si cantitatea serviciului prestat;*
7. *nediscriminarea si egalitatea de tratament al utilizatorilor;*
8. *transparenta, consultarea si antrenarea in decizii a cetatenilor;*
9. *administrarea corecta si eficienta a bunurilor din proprietatea publica sau privata a unitatilor administrativ-teritoriale si a banilor publici;*
10. *securitatea serviciului;*
11. *dezvoltarea durabila*

Activitatile specifice serviciului de salubrizare 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 utilităţi publice fac obiectul unor obligaţii specifice de serviciu public în scopul asigurării unui nivel ridicat al calităţii siguranţei şi accesibilităţii, egalităţii de tratament, promovării accesului universal şi a drepturilor utilizatorilor şi au următoarele particularităţi:

a) au caracter economico-social;

b) răspund unor cerinţe şi necesităţi de interes şi utilitate publică;

c) au caracter tehnico-edilitar;

d) au caracter permanent şi regim de funcţionare continuu;

e) regimul de funcţionare poate avea caracteristici de monopol;

f) presupun existenţa unei infrastructuri tehnico-edilitare adecvate;

g) aria de acoperire are dimensiuni locale: comunale, orăşeneşti, municipale sau judeţene;

h) sunt în responsabilitatea autorităţilor administraţiei publice locale

i) sunt organizate pe principii economice şi de eficienţă în condiţii care să le permită să îşi îndeplinească misiunile şi obligaţiile specifice de serviciu public

j) modalitatea de gestiune este stabilită prin hotărâri ale autorităţilor deliberative ale administraţiei publice locale;

k) sunt furnizate/prestate pe baza principiului "beneficiarul plăteşte";

l) recuperarea costurilor de exploatare şi de investiţie se face prin preţuri şi tarife sau taxe şi, după caz, din alocaţii bugetare. Măsura poate implica elemente de natura ajutorului de stat, situaţie în care autorităţile administraţiei publice locale solicită avizul Consiliului Concurenţei.

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

1. ***gestiune directa*** - modalitatea de gestiune in care autoritatile deliberative si executive, innumele 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 salubrizare, respectiv la administrarea, functionarea si exploatarea sistemelor publice de salubrizare aferente acestora
2. ***gestiune delegata*** - modalitatea de gestiune in care autoritatile administratiei publice locale dela 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 salubrizare, precum si punerea la dispoziție sistemelor publice de salubrizare aferente serviciului, respectiv dreptul si obligatia de administrare si de exploatare a acestora, pe baza unui contract de delegare a gestiunii.

Raporturile juridice dintre unitatile administrativ-teritoriale si operatorii serviciului de salubrizare, dupa caz, sunt reglementate prin:

* *hotararea de dare in administrare a serviciului de salubrizare, in cazul gestiunii directe;*
* *contractul de delegare a gestiunii.*

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

* denumirea partilor contractante;
* obiectul contractului;
* durata contractului;
* drepturile si obligatiile partilor contractante;
* programul lucrarilor de investitii pentru modernizari, reabilitari, dezvoltari de capacitati, obiective noi si al lucrarilor de intretinere, reparatii curente, reparatii planificate, renovari, atat fizic, cat si valoric;
* sarcinile si responsabilitatile partilor cu privire la programele de investitii, la programele de reabilitari, reparatii si renovari, precum si la conditiile de finantare a acestora;
* indicatorii de performanta privind calitatea si cantitatea serviciului, stabiliti prin caietul de sarcini si regulamentul serviciului, si modul de evaluare si cuantificare a acestora, conditii si garantii;
* tarifele practicate si procedura de stabilire, modificare sau ajustare a acestora;
* modul de tarifare si incasare a contravalorii serviciilor furnizate/prestate;
* nivelul redeventei sau al altor obligatii, dupa caz;
* raspunderea contractuala;
* forta majora;
* conditiile de redefinire a clauzelor contractuale;
* conditiile de restituire sau repartitie, dupa caz, a bunurilor, la incetarea din orice cauza a contractului de delegare a gestiunii, inclusiv a investitiilor realizate;
* mentinerea echilibrului contractual;
* conditiile de reziliere a contractului de delegare a gestiunii;
* administrarea patrimoniului public si privat preluat;
* structura fortei de munca si protectia sociala a acesteia;
* alte clauze convenite de parti, dupa caz.

CAPITOLUL 3– SERVICIILE CARE FAC OBIECTUL DELEGARII

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

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

Prestarea activităţilor se va executa astfel încât să se realizeze:

1. continuitatea si permanenta activităţii, indiferent de anotimp şi condiţiile meteo, cu respectarea prevederilor contractuale;
2. corectarea şi adaptarea regimului de prestare a activităţii la cerinţele utilizatorului;
3. controlul calităţii serviciului prestat;
4. respectarea instrucţiunilor/procedurilor interne de prestare a activităţii;
5. ţinerea la zi a documentelor cu privire la prestarea serviciului;
6. respectarea regulamentului serviciului de salubrizare aprobat de autoritățile administraţiei publice locale în condiţiile legii;
7. prestarea activităţii pe baza principiilor de eficienţă economică, având ca obiectiv reducerea costurilor de prestare a serviciului;
8. asigurarea capacităţii de transport a deşeurilor, pentru prestarea serviciului la toţi utilizatorii din ariile administrativ-teritoriale încredinţate;
9. reînnoirea parcului auto, în vederea creşterii eficienţei în exploatarea acestuia, încadrării în normele naţionale privind emisiile poluante şi asigurării unui serviciu de calitate;
10. îndeplinirea indicatorilor de calitate a prestării activităţii, specificaţi în Regulamentul serviciului de salubrizare;
11. asigurarea, pe toată durata de executare a serviciului, de personal calificat şi 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 şi programele şi strategiile de dezvoltare adoptate pentru Aria Delegării:

* să stabilească programele de reabilitare, extindere şi modernizare a infrastructurii tehnico-edilitare aferente Serviciului;
* să realizeze investiţii în infrastructura tehnico-edilitare aferentă Serviciului şi în acest scop să finanţeze lucrările necesare, precum şi să contracteze şi să garanteze, conform prevederilor legale aplicabile, împrumuturile în vederea finanţării programelor de investiţii;
* să monitorizeze îndeplinirea obligaţiilor contractuale asumate de Delegat;
* să aplice penalităţi în caz de executare cu întârziere sau neexecutare a obligaţiilor contractuale de către Delegat;
* să modifice unilateral partea reglementară a Contractului (respectiv Regulamentul Serviciului şi Caietul de Sarcini al Serviciului, Anexele nr. 1 şi nr. 2 la Contract) pentru pentru motive ce ţin de interesul naţional sau local şi/sau în caz de Modificare Legislativă, cu posibilitatea pentru Delegat de a primi o compensaţie 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 îşi respectă obligaţiile 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 şi în special cu metodologia aprobată de ANRSC;
* să aplice la facturare Tarifele aprobate;
* să solicite ajustarea Tarifului în raport cu evoluţia generală a preţurilor şi tarifelor din economie;
* să propună modificarea Tarifului aprobat în situaţiile 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 instanţă.

###### 4.3.3. Obligațiile Delegatarului

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

* să actualizeze şi să aprobe modificările la Regulamentul Serviciului, cuprins în Anexa nr. 1 la prezentul Contract, în baza regulamentelor - cadru, conform legilor în vigoare, obligaţie care se va exercita prin intermediul ADI;,
* să aprobe (inclusiv ajustările şi modificările) Tarifele propuse de Delegat conform Legii în vigoare, obligaţie care se va exercita prin intermediul ADI ;
* să verifice periodic:
  + calitatea Serviciului prestat;
  + îndeplinirea Indicatorilor de Performanţă;
  + menţinerea echilibrului contractual;
  + asigurarea unor relaţii echidistante şi echilibrate între Delegat şi Utilizatori;
* să nu-l tulbure pe Delegat în exerciţiul drepturilor sale ce rezultă din prezentul Contract;
* să medieze eventualele divergenţe, sesizări, plângeri etc. care apar între Delegat şi Utilizatorii Serviciului şi Operatorii de Salubrizare

###### 4.3.4. Obligațiile Delegatului

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

* să asigure prestarea Serviciului conform prevederilor contractuale şi cu respectarea Regulamentului Serviciului (Anexa nr. 1 la Contract) şi Caietului de Sarcini al Serviciului (Anexa nr. 2 la Contract), a prescripţiilor, normelor şi normativelor tehnice în vigoare, într-o manieră eficientă, în conformitate cu Legea şi Bunele Practici Comerciale;
* sa respecte fluxul Deșeurilor prevăzut la Articolul 14 (“Fluxul Deșeurilor”) din prezentul Contract;
* să accepte modificarea Programului de Operare şi a cerinţelor tehnice, aşa cum sunt aceste detaliate în Caietul de Sarcini al Serviciului ori de cate ori va fi necesar din cauza modificării Regulamentului Serviciului de Salubrizare, în cazul în care respectivele modificări sunt făcute pentru alinierea prevederilor regulamentelor locale la reglementarile naţionale;
* să plătească despăgubiri pentru întreruperea nejustificată a prestării Serviciului;
* să respecte Indicatorii de Performanţă prevăzuţi în Regulamentul Serviciului
* să furnizeze Autorităţilor Competente și Delegatarului toate informaţiile solicitate şi să asigure accesul la documentele şi documentaţiile pe baza cărora prestează Serviciul, în condiţiile Legii şi ale prezentului Contract;
* să asigure existenţa personalului necesar pentru prestarea Serviciului şi să asigure conducerea operativă, mijloacele tehnice şi personalul de intervenţie în situaţii de urgenţă;
* să plătească penalităţile contractuale în cuantumul prevăzut de prezentul Contract şi Anexele corespunzătoare, în caz de nerespectare a obligaţiilor sale contractuale şi a Indicatorilor de Performanţă;
* să realizeze toate investiţiile aferente Serviciului, conform prevederilor prezentului Contract, în special ale Articolului 9 (“Obligaţiile de investiţii ale Delegatului”) şi ale Articolului 16 (“Prestarea Serviciului, graficul de operare şi întreţinerea bunurilor”), precum şi ale Anexei nr. 7 la prezentul Contract (“Programul de Investiţii”).

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 utilităţi publice care stabilesc că serviciile de utilităţi publice au ca particularitate că „recuperarea costurilor de exploatare şi de investiţie se face prin preţuri şi tarife sau taxe şi, după caz, din alocaţii 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 îndeplineşte, în mod cumulativ, următoarele condiţii:

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

b) implică expunerea la fluctuaţiile pieţei;

c) ca efect al asumării riscului de operare, concesionarului nu i se garantează, în condiţii normale de exploatare, recuperarea costurilor investiţiilor efectuate şi 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 împărţit în riscul de construcţie şi riscul operaţional legat de disponibilitatea serviciilor atunci când construcţia şi operarea constituie cele două mari faze ale proiectului de concesiune;

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

se poate concluziona că *riscul major* care nu garantează recuperarea costurilor investiţiilor efectuate şi 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 activităţile specifice serviciului de salubrizare a localităţilor 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 construcţia şi 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 corelata a prevederilor contractuale și a cadrului legislativ aplicabil conduce la concluzia că **nu** ne aflăm în fața unui **transfer a unei părţi semnificative a riscului de operare către operatorul economic, ceea ce implicit presupune că tipul de contract nu este unul de concesiune.**