





DENUMIRE PROIECT:

**„ÎNTĂRIREA CAPACITĂȚII ADMINISTRATIVE A AUTORITĂȚII NAȚIONALE DE
REGLEMENTARE PENTRU SERVICIILE COMUNITARE DE UTILITĂȚI PUBLICE PENTRU
REGLEMENTAREA, AUTORIZAREA, EVALUAREA ȘI MONITORIZAREA
SERVICIILOR COMUNITARE DE UTILITĂȚI PUBLICE”**

SUBACTIVITATEA:

**ELABORAREA UNEI PROCEDURI DE STABILIRE A PROFITULUI
REZONABIL PENTRU SERVICIILE DE UTILITĂȚI PUBLICE**

**METODOLOGIE STABILIRE PROFIT REZONABIL
DOMENIUL: SALUBRIZARE**

Iulie 2021

*„Întărirea capacității administrative a Autorității Naționale de Reglementare pentru
Serviciile Comunitare de Utilități Publice pentru reglementarea, autorizarea, evaluarea și
monitorizarea serviciilor comunitare de utilități publice”, cod proiect 127462*





Prescurtări utilizate

ANRSC - Autoritatea Națională de Reglementare pentru Serviciile Comunitare de Utilități Publice

AMR - Asociația Municipiilor din România

UAT - unitate administrativ-teritorială

APL - autoritate publică locală

ADI - asociație de dezvoltare intercomunitară

SMID - sistem de management integrat al deșeurilor



Cuprins

1. Contextul de elaborare
 2. Abordarea. Metodologia de realizare a procedurii si instrumentele utilizate la colectarea si procesarea datelor
 3. Cadrul general al serviciilor comunitare de utilități publice
 - 3.1 Cadrul general al serviciului public de salubritate a localităților
 - 3.2 Cadrul legal și instituțional
 - 3.2.1. Evoluția conceptului de serviciu de salubritate în Uniunea Europeană
 - 3.2.2. Reglementările naționale privind serviciul de salubritate
 - 3.2.3. Cadrul instituțional
 4. Considerații privind sectorul salubritate la nivel național și mondial
 - 4.1. Analiza datelor colectate pe baza chestionarului adresat autorităților administrației publice locale de la nivelul municipiilor
 - 4.2. Datele publice conform site-ului Autorității Naționale de Reglementare pentru Serviciile Comunitare de Utilități Publice
 - 4.3. Analiza profitabilității sectorului salubritate, la nivel mondial
 5. Finanțarea serviciului de salubritate în România
 6. Analiza noțiunii de profit rezonabil
 - 6.1. Determinarea profitului rezonabil pentru prestatorii de SIEG
 - 6.2. Poziția Consiliului Concurenței
 7. Observații și concluzii
- Anexa 1. Metodologia de stabilire/determinare a profitului rezonabil acordat operatorului pentru prestarea activităților specifice serviciului de salubritate a localităților
- Anexa 2. Exemple de riscuri asociate cu gestiunea serviciului de salubritate

1. Contextul de elaborare

Prezenta analiză a fost realizată în cadrul proiectului „Întărirea capacității administrative a Autorității Naționale de Reglementare pentru Serviciile Comunitare de Utilități Publice pentru reglementarea, autorizarea, evaluarea și monitorizarea serviciilor comunitare de utilități publice” implementat de ANRSC , în parteneriat Asociația Municipiilor din România (AMR).

Proiectul este finanțat în cadrul Programului Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020 Axa prioritară ”Administrație Publică și sistem judiciar eficiente”, Operațiunea “Dezvoltarea și introducerea de sisteme și standarde comune în administrația publică ce optimizează procesele decizionale orientate către cetățeni și mediul de afaceri în concordanță cu SCAP”.

Obiectivul general al proiectului este Consolidarea capacității administrative prin crearea cadrului unitar la nivelul A.N.R.S.C. pentru reglementarea, autorizarea, evaluarea și monitorizarea serviciilor comunitare de utilități publice, creșterea calității și accesului la serviciile publice, consolidarea capacității autorităților administrației publice locale și susținerea dezvoltării la nivel local prin definirea de instrumente, metode și proceduri în domeniul serviciilor comunitare de utilități publice, reducerea birocrăției și simplificarea procedurilor pentru cetățeni, întrucât activitățile propuse sunt de natură să eficientizeze activitatea administrației publice și să crească gradul de transparență și integritate în furnizarea serviciilor comunitare de utilități publice, contribuind la creșterea gradului de satisfacție al cetățeanului și la îmbunătățirea imaginii administrației publice.

Unul dintre obiectivele specifice ale proiectului îl reprezintă „Simplificarea și sistematizarea fondului activ al legislației din domeniul de activitate al A.N.R.S.C. în concordanță cu Strategia pentru mai buna reglementare 2014-2020”:

- Stabilirea principalelor domenii asupra carora urmează a se interveni în scopul simplificării și stabilirea criteriilor de priorizare a actelor normative aferente domeniilor selectate.
- Analiza stocului legislativ selectat și propunerea celor mai potrivite metode de simplificare.
- Îmbunătățirea accesului la informații publice în format reutilizabil.

În vederea atingerii obiectivelor proiectului, pentru îmbunătățirea legislației în domeniul reglementării economice și actualizarea normelor metodologice de stabilire, ajustare și modificare a tarifelor se elaborează o procedură de stabilire a profitului rezonabil pentru serviciile de utilități publice din sfera de reglementare A.N.R.S.C. (transport public, salubritate, apă și canalizare, iluminat public).

Această procedură are rolul de a evalua dacă nivelul profitului stabilit de către autoritățile administrației publice locale în cazul atribuirii directe a contractelor de delegare reprezintă un element de natura ajutorului de stat.

2. Abordarea. Metodologia de realizare a procedurii și instrumentele utilizate la colectarea și procesarea datelor

Etaple parcurse anterior redactării acestei proceduri au fost:

A. Analizarea situației actuale la nivelul municipiilor în ceea ce privește modul de gestionare a serviciilor publice de utilități publice, respectiv:

- analizarea modului în care sunt asigurate serviciile publice) și a modului în care sunt organizate acestea
- analizarea structurii și nivelului prețurilor serviciilor publice
- formula de încasare a prețurilor de la utilizatori
- sumele alocate de operatorii de servicii publice pentru activitățile de dezvoltare.

În vederea colectării datelor necesare de la autoritățile administrației publice locale de la nivelul municipiilor, a fost aplicat un chestionar (Anexa 1), încărcat și completat în format online, utilizând platforma Google. Informarea reprezentanților autorităților administrației publice locale cu privire la existența chestionarului s-a realizat prin transmiterea unui mesaj prin intermediul poștei electronice, adresat tuturor municipiilor membre ale Asociației Municipiilor din România.

Astfel, categoriile de respondenți vizate de această cercetare au fost **toate cele 103 municipii și cele șase sectoare ale municipiului București**, membre ale Asociației Municipiilor din România.

Procesul de colectare a datelor necesare pentru identificarea situației existente la nivel local s-a desfășurat în perioada **15 martie 2020 - 31 martie 2020**. Municipiile care nu au completat chestionarul în această perioadă au fost contactate telefonic, astfel încât o serie de chestionare au fost primite până la data de 15 mai 2020.

Având în vedere faptul că această cercetare a presupus o colectare de date la nivel național, fiind vizate municipiile membre ale AMR, iar chestionarul a fost disponibil online, într-un format ușor accesibil, fiind asigurat suportul tehnic necesar completării pe toată perioada de colectare a datelor de către membrii echipei de implementare AMR, iar timpul necesar completării a fost de aproximativ 20 minute, rata de răspuns a fost influențată de gradul de interes al respondenților față de demersul inițiat.

Formularul cu întrebările relevante a fost înaintat 109 posibili repondenți, municipiile și sectoarele municipiului București, membri ai AMR. Dintre destinatarii cărora le-a fost adresat chestionarul, au formulat răspunsuri 52 dintre municipiile chestionate. Pentru alte 55 de municipii au fost luate în calcul informații publice existente la data întocmirii prezentei analize (informații provenite de la ANRSC și informații existente pe paginile web ale primăriilor).

Studiul este realizat pe baza datelor furnizate de către municipii fără a fi verificată în integralitate acuratețea lor. O serie de respondenți nu au furnizat toate informațiile solicitate prin chestionar. În acest context, analiza datelor incluse în acest raport trebuie să aibă în considerare această limitare.

B. Analizarea studiilor/cercetărilor realizate în domeniul serviciilor publice comunitare.

C. Analizarea situației existente la nivel european.

3. Cadrul general al serviciilor comunitare de utilități publice

Serviciile comunitare de utilități publice, sunt definite ca totalitatea activităților reglementate ca atare în legislație, care asigură satisfacerea nevoilor esențiale de utilitate și interes public general cu caracter social ale colectivităților locale, cu privire la:

- alimentarea cu apă;
- canalizarea și epurarea apelor uzate;
- colectarea, canalizarea și evacuarea apelor pluviale;
- alimentarea cu energie termică în sistem centralizat;
- salubritatea localităților;
- iluminatul public;
- alimentarea cu gaze naturale;
- transportul public local de călători.

3.1 Cadrul general al serviciului public de salubritate a localităților

Serviciul public de salubritate a localităților face parte din sfera serviciilor comunitare de utilități publice și se desfășoară sub controlul, conducerea sau coordonarea autorităților administrației publice locale ori ale asociațiilor de dezvoltare intercomunitară, în scopul salubrității localităților.

Serviciul de salubritate este guvernat de Legea serviciilor comunitare de utilități publice nr. 51/2006¹ (lege-cadru) și de Legea serviciului de salubritate a localităților nr. 101/2006² (lege specială).

Serviciul de salubritate cuprinde următoarele activități:

- a) colectarea separată și transportul separat al deșeurilor municipale și al deșeurilor similare provenind din activități comerciale din industrie și instituții, inclusiv fracții colectate separat, fără a aduce atingere fluxului de deșeuri de echipamente electrice și electronice, baterii și acumulatori;
- b) colectarea și transportul deșeurilor provenite din locuințe, generate de activități de reamenajare și reabilitare interioară și/sau exterioară a acestora;
- c) organizarea prelucrării, neutralizării și valorificării materiale și energetice a deșeurilor;
- d) operarea/administrarea stațiilor de transfer pentru deșeurile municipale și deșeurile similare;
- e) sortarea deșeurilor municipale și a deșeurilor similare în stațiile de sortare;
- f) măturatul, spălatul, stropirea și întreținerea căilor publice;
- g) curățarea și transportul zăpezii de pe căile publice și menținerea în funcțiune a acestora pe timp de polei sau de îngheț;
- h) colectarea cadavrelor animalelor de pe domeniul public și predarea acestora către unitățile de ecarisaj sau către instalațiile de neutralizare;
- i) organizarea tratării mecano-biologice a deșeurilor municipale și a deșeurilor similare;
- j) administrarea depozitelor de deșeuri și/sau a instalațiilor de eliminare a deșeurilor municipale și a deșeurilor similare;
- k) dezinsecția, dezinsecția și deratizarea.

¹ Republicată în Monitorul Oficial, Partea I, nr. 121 din 05 martie 2013, cu modificările și completările ulterioare

² Republicată în Monitorul Oficial, Partea I, nr. 658 din 08 septembrie 2014, cu modificările și completările ulterioare

Activitățile serviciului de salubritate se desfășoară prin intermediul operatorilor licențiați, cu excepția:

- colectării și transporturilor deșeurilor provenite din activități de construire/demolare
- prelucrarea, neutralizarea și valorificarea materială și energetică a deșeurilor
- operarea stațiilor de transfer
- operarea stațiilor de sortare
- colectarea cadavrelor animalelor de pe domeniul public
- operarea stațiilor de tratare mecanico-biologică a deșeurilor.

Serviciul de salubritate se realizează prin intermediul unei infrastructuri tehnico-edilitare specifice care formează sistemul de salubritate:

- mijloacele de colectare și transport al deșeurilor
- puncte de colectare separată a deșeurilor;
- stații de producere a compostului;
- stații de transfer;
- stații de sortare;
- baze de garare și întreținere a autovehiculelor specifice serviciului de salubritate;
- depozite de deșeu;
- incineratoare;
- stații de tratare mecano-biologice.

Înființarea, organizarea, gestionarea, coordonarea și atribuirea serviciului de salubritate a localităților se află în competența exclusivă a autorităților deliberative ale unităților administrativ-teritoriale/sectoarelor municipiului București:

- a) stabilirea programelor de reabilitare, extindere și modernizare a infrastructurii existente, precum și a programelor de înființare a unor noi sisteme de salubritate, în condițiile legii;
- b) coordonarea proiectării și execuției lucrărilor de investiții, în scopul realizării acestora într-o concepție unitară, corelată cu programele de dezvoltare economico-socială a localităților, de urbanism, amenajare a teritoriului și de mediu;
- c) elaborarea și aprobarea studiilor de fezabilitate privind reabilitarea, extinderea și modernizarea sistemelor de salubritate, cu respectarea cerințelor impuse de legislația privind protecția mediului în vigoare;
- d) participarea la constituirea unei asociații de dezvoltare intercomunitară, în vederea realizării unor investiții de interes comun din infrastructura tehnico edilitară aferentă serviciului de salubritate;
- e) delegarea gestiunii serviciului de salubritate și exercitarea atribuțiilor de administrare asupra bunurilor aparținând patrimoniului public sau privat al UAT aferente infrastructurii serviciului;
- f) participarea cu capital sau cu bunuri la societățile reglementate de Legea societăților nr. 31/1990, republicată, cu modificările și completările ulterioare, pentru prestarea serviciului de salubritate și/sau pentru realizarea și exploatarea infrastructurii aferente;
- g) contractarea sau garantarea împrumuturilor pentru finanțarea programelor de investiții din infrastructura aferentă serviciului de salubritate, pentru extinderi, dezvoltări de capacități, reabilitări și modernizări;
- h) elaborarea și aprobarea caietelor de sarcini și a regulamentelor serviciului, pe baza caietului de sarcini-cadru și a regulamentului-cadru al serviciului de salubritate, elaborate de ANRSC;
- i) stabilirea și aprobarea indicatorilor de performanță ai serviciului de salubritate;
- j) adoptarea măsurilor organizatorice necesare pentru implementarea sistemului de colectare separată a deșeurilor, în vederea transportării acestora către instalațiile de tratare;

- k) stabilirea taxelor speciale și aprobarea tarifelor pentru servicii de salubritate, cu respectarea reglementărilor în vigoare;
- l) stabilirea, ajustarea ori modificarea tarifelor propuse de operator în conformitate cu normele metodologice elaborate și aprobate de ANRSC;
- m) medierea conflictelor contractuale dintre utilizatori și operatorul serviciului de salubritate, la cererea oricăreia dintre părți;
- n) sancționarea operatorului, în cazul în care acesta nu operează la parametri de eficiență și calitate la care s-a obligat ori nu respectă indicatorii de performanță ai serviciului de salubritate;
- o) monitorizarea și exercitarea controlului cu privire la furnizarea/prestarea serviciului de salubritate;
- p) plata serviciilor de salubritate prestate de operatori, prin taxe sau tarife;
- q) asocierea sau cooperarea cu persoanele juridice care preiau obligațiile operatorilor economici responsabili pentru realizarea obiectivelor privind gestiunea deșeurilor de ambalaje, deșeurilor de echipamente electrice și electronice, bateriilor și acumulatorilor uzați din deșeurile municipale, în condițiile prevăzute de lege.

Referitor la modul de exercitare a competențelor exclusive ale APL, sunt necesare următoarele lămuriri:

- În situația înființării unor asociații de dezvoltare intercomunitară, competențele și responsabilitățile înființării, organizării, gestionării, coordonării și atribuirii serviciului de salubritate revin ADI, în baza mandatului expres primit de la autoritățile locale deliberative ale UAT-urilor componente, prin aprobarea documentelor constitutive ale asociației;
- Consiliile județene pot avea competențe cu privire la înființarea, organizarea, gestionarea și coordonarea sistemelor de management integrat al deșeurilor, precum și a activităților specifice realizate prin intermediul acestora;
- Sectoarele municipiului București au competențe exclusive în înființarea, organizarea, gestionarea, coordonarea și atribuirea serviciului de salubritate cu următoarele limitări:
 - A. Aprobarea strategiei locale cu privire la dezvoltarea și funcționarea pe termen mediu și lung a serviciului de salubritate este în competența Consiliului General al Municipiului București, inclusiv coordonarea, monitorizarea și controlul serviciului de salubritate, precum și stabilirea și aprobarea indicatorilor de performanță ai serviciului de salubritate;
 - B. Următoarele activități componente ale serviciului de salubritate rămân în competența exclusivă a Municipiului București și pot fi desfășurate de sectoare doar în baza și în limitele mandatului primit de la C.G.M.B.: activitatea de dezinsecție, dezinfecție, deratizare, activitatea de organizare a prelucrării, neutralizării și valorificării materiale și energetice a deșeurilor, activitatea de organizare a tratării mecano-biologice a deșeurilor municipale și a deșeurilor similare, activitatea de administrare a depozitelor de deșeurii și/sau instalațiilor de eliminare a deșeurilor municipale și a deșeurilor similare;
 - C. Consiliile locale ale sectoarelor pot hotărî asocierea în cadrul unor ADI în domeniul salubrității numai în baza unui mandat expres al C.G.M.B.

3.2. Cadrul legal și instituțional

Înființarea, înființarea, organizarea, gestionarea, coordonarea și atribuirea serviciului de salubritate a localităților funcționării serviciului de salubritate la nivelul unităților administrativ-

teritoriale intră în competența exclusivă a autorităților administrației publice locale organizate la nivelul comunelor, orașelor, municipiilor, județelor și al sectoarelor municipiului București

3.2.1. Evoluția conceptului de serviciu de salubritate în Uniunea Europeană

„Apa” și „salubritatea” au fost identificate de către Comisia europeană ca fiind un domeniu prioritar cheie pentru cadrul de dezvoltare post-2015 în comunicarea „O viață decentă pentru toți: de la viziune la acțiune colectivă”³ adoptată la 02.06.2014. Eforturile UE au contribuit în mod substanțial la menținerea accesului universal la apă și la salubritate în lista obiectivelor de dezvoltare durabilă din „Agenda 2030 pentru dezvoltare durabilă”⁴ (Obiectivul 6: asigurarea disponibilității și gestionării durabile a apei și salubrității pentru toți), adoptat de Adunarea Generală a Organizației Națiunilor Unite la data de 25.09.2015.

Directiva 2008/98/CE a Parlamentului European și a Consiliului privind deșeurile și de abrogare a anumitor directive a fost aprobată la data de 19 noiembrie 2008. Directiva:

- confirmă principiul „poluatorul plătește”, în baza căruia producătorul inițial de deșuri trebuie să suporte costurile gestionării deșeurilor;
- introduce conceptul de „răspundere extinsă a producătorului”;
- face distincție între deșuri și produsele secundare;
- gestionarea deșeurilor trebuie efectuată fără a crea riscuri pentru apă, aer, sol, faună sau floră, fără a crea neplăceri din cauza zgomotului sau a mirosurilor și fără a dăuna peisajului sau zonelor de interes special;
- producătorii sau deținătorii deșeurilor trebuie să le trateze singuri sau să asigure tratarea acestora de către un operator recunoscut în mod oficial. Aceștia au nevoie de o autorizație și sunt supuși unor controale periodice;
- autoritățile naționale competente trebuie să instituie planuri de gestionare a deșeurilor și programe de prevenire a generării deșeurilor.
- în cazul deșeurilor periculoase, al uleiurilor uzate și al biodeșeurilor sunt valabile condiții speciale.
- introduce obiective privind reciclarea și valorificarea care trebuie atinse până în 2020 în ceea ce privește deșeurile menajare (50 %) și deșeurile provenind din activități de construcție și demolări (70 %).

Ulterior, Directiva de modificare (UE) 2018/851 din 30 mai 2018:

- stabilește cerințe minime de exploatare pentru scheme extinse de răspundere a producătorilor, inclusiv responsabilitatea organizațională și responsabilitatea de a contribui la prevenirea deșeurilor și la reutilizarea și reciclabilitatea produselor;
- consolidează regulile de prevenire a deșeurilor. În ceea ce privește generarea de deșuri, țările UE trebuie să ia măsuri pentru:
 - susținerea modelelor de producție și consum durabile;
 - încurajarea proiectării, fabricării și utilizării produselor eficiente din punct de vedere al resurselor, durabile, reparabile, reutilizabile și capabile să fie modernizate;
 - a viza produse care conțin materii prime critice pentru a preveni ca aceste materiale să devină deșuri;

³ Documentul poate fi consultat și la adresa: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:441ba0c0-eb02-11e3-8cd4-01aa75ed71a1.0023.03/DOC_1&format=PDF

⁴ Documentul poate fi consultat și la adresa: <https://sdgs.un.org/2030agenda>

- a încuraja disponibilitatea pieselor de schimb, a manualelor de instrucțiuni, a informațiilor tehnice sau a altor mijloace care să permită repararea și reutilizarea produselor fără a compromite calitatea și siguranța acestora;
- a reduce generarea de deșeuri alimentare ca o contribuție la Obiectivul Dezvoltării Durabile a Organizației Națiunilor Unite pentru a reduce cu 50 % risipa alimentară pe cap de locuitor la nivel de vânzare cu amănuntul și la nivelul consumatorilor și pentru a reduce pierderile de produse pe parcursul producției și a lanțurilor de aprovizionare până în 2030;
- a promova reducerea conținutului de substanțe periculoase din materiale și produse;
- a opri producerea de gunoi marin.
- stabilește noi obiective de reciclare a deșeurilor municipale: până în 2025, cel puțin 55 % din deșeurile municipale în greutate vor trebui reciclate. Acest scop țintă va crește la 60 % până în 2030 și 65 % până în 2035.
- țările UE trebuie:
 - să stabilească până la 1 ianuarie 2025 colectarea separată a textilelor și a deșeurilor periculoase generate de gospodării;
 - să se asigure că, până la 31 decembrie 2023, biodeșeurile sunt colectate separat sau reciclate la sursă (de exemplu, prin compostare).
- Directiva evidențiază, de asemenea, exemple de stimulente pentru aplicarea ierarhiei deșeurilor, cum ar fi depozitele de gunoi și incinerarea și schemele de plată.

Țările UE au avut obligația de a transpune Directiva 2008/98/CE în legislația proprie până la 12 decembrie 2010.

Țările UE au avut obligația de a transpune în legislația proprie Directiva de modificare (UE) 2018/851 până la 5 iulie 2020.

3.2.2. Reglementările naționale privind serviciul de salubritate

Principalele acte normative care reglementează serviciul de salubritate sunt:

A. Legislația primară

Legea serviciilor comunitare de utilități publice nr. 51/2006, legea cadru în domeniul serviciilor de utilități publice generală în domeniu, stabilește cadrul juridic și instituțional, obiectivele, competențele, atribuțiile și instrumentele specifice necesare înființării, organizării, gestionării, finanțării, exploatarei, monitorizării și controlului furnizării/prestării reglementate a serviciilor comunitare de utilități publice.

Legea serviciului de salubritate a localităților nr. 101/2006 stabilește cadrul juridic unitar privind înființarea, organizarea, gestionarea, exploatarea, finanțarea și controlul funcționării serviciului public de salubritate a localităților.

Legea nr. 211/2011 privind regimul deșeurilor stabilește măsurile necesare pentru protecția mediului și a sănătății populației, prin prevenirea sau reducerea efectelor adverse determinate de generarea și gestionarea deșeurilor și prin reducerea efectelor generale ale folosirii resurselor și creșterea eficienței folosirii acestora.

Legea nr. 249/2015 privind modalitatea de gestionare a ambalajelor și a deșeurilor de ambalaje reglementează gestionarea ambalajelor și a deșeurilor de ambalaje în vederea prevenirii sau reducerii impactului asupra mediului.

Ordonanța de urgență nr. 196/2005 privind Fondul pentru mediu, printre altele, stabilește obiectivele anuale de reducere a cantităților de deșeuri municipale eliminate prin depozitare, valoarea contribuției pentru economia circulară pentru deșeurile municipale, deșeurile din construcții și desființări, destinate a fi eliminate prin depozitare, obiectivele minime de valorificare sau incinerare în instalații de incinerare cu recuperare de energie și de valorificare prin reciclare, globale și pe tip de materiale de ambalare.

Ordonanța de urgență nr. 198/2005 privind constituirea, alimentarea și utilizarea Fondului de întreținere, înlocuire și dezvoltare pentru proiectele de dezvoltare a infrastructurii serviciilor publice care beneficiază de asistență financiară nerambursabilă din partea Uniunii Europene stabilește principiile, cadrul general și procedurile privind constituirea, alimentarea și utilizarea fondurilor necesare pentru întreținerea, înlocuirea și dezvoltarea investițiilor realizate prin proiecte care beneficiază de asistență financiară nerambursabilă din partea Uniunii Europene pentru dezvoltarea infrastructurii serviciilor publice, precum și pentru asigurarea fondurilor necesare pentru plata serviciului datoriei publice/datoriei aferente împrumuturilor destinate cofinanțării acestor proiecte.

Codul administrativ aprobat prin OUG nr. 57/2019 reglementează în Partea a-III-a organizarea și funcționarea administrației publice locale, în Partea a-V-a reglementează regulile specifice privind proprietatea publică și privată a statului sau a unităților administrativ-teritoriale, iar în Partea a-VIII-a, serviciile publice.

B. Legislația secundară

Hotărârea Guvernului nr. 745/2007 pentru aprobarea Regulamentului privind acordarea licențelor în domeniul serviciilor comunitare de utilități publice, stabilește condițiile generale privind acordarea licențelor care sunt de competența Autorității Naționale de Reglementare pentru Serviciile Comunitare de Utilități Publice.

Hotărârea Guvernului nr. 870/2013 privind aprobarea Strategiei naționale de gestionare a deșeurilor 2014-2020.

Hotărârea Guvernului nr. 942/2017 privind aprobarea Planului național de gestionare a deșeurilor.

Hotărârea Guvernului nr. 349/2005 privind depozitarea deșeurilor, cu modificările și completările ulterioare stabilește cadrul legal pentru desfășurarea activității de depozitare a deșeurilor, atât pentru realizarea, exploatarea, monitorizarea, închiderea și urmărirea postînchidere a depozitelor noi, cât și pentru exploatarea, închiderea și urmărirea postînchidere a depozitelor existente, în condiții de protecție a mediului și a sănătății populației.

Hotărârea Guvernului nr. 1061/2008 privind transportul deșeurilor periculoase și nepericuloase pe teritoriul României.

Hotărârea Guvernului nr. 246/2006 pentru aprobarea Strategiei naționale privind accelerarea dezvoltării serviciilor comunitare de utilități publice stă la baza

fundamentării, elaborării și implementării Planului multianual de dezvoltare a serviciilor comunitare de utilități publice. Planul multianual de dezvoltare a serviciilor comunitare de utilități publice are scopul de a asigura extinderea, modernizarea și eficientizarea serviciilor comunitare de utilități publice și a infrastructurii tehnico-edilitare aferente acestora la standarde europene, în conformitate cu angajamentele aplicabile serviciilor comunitare de utilități publice, asumate de România prin Tratatul de aderare la Uniunea Europeană.

Hotărârea Guvernului nr. 855/2008 pentru aprobarea actului constitutiv-cadru și a statutului-cadru ale asociațiilor de dezvoltare intercomunitară cu obiect de activitate serviciile de utilități publice.

C. Legislația terțiară

Ordinul nr. 109/2007 privind aprobarea Normelor metodologice de stabilire, ajustare sau modificare a tarifelor pentru activitățile specifice serviciului de salubritate a localităților reglementează modul de determinare a tarifelor pentru activitățile specifice serviciului de salubritate, astfel încât să asigure atât viabilitatea economică a operatorilor prestatori ai activităților specifice serviciului de salubritate a localităților, cât și protejarea intereselor utilizatorilor.

Ordinul nr. 82/2015 privind aprobarea Regulamentului-cadru al serviciului de salubritate a localităților reglementează modalitățile și condițiile-cadru ce trebuie îndeplinite pentru asigurarea serviciului de salubritate, indicatorii de performanță, condițiile tehnice, raporturile dintre operator și utilizator.

Ordinul nr. 111/2007 privind aprobarea Caietului de sarcini-cadru al serviciului de salubritate a localităților stabilește conținutul și modul de întocmire a caietelor de sarcini de către consiliile locale, Consiliul General al Municipiului București și asociațiile de dezvoltare comunitară, după caz, care înființează, organizează, conduc, coordonează și controlează funcționarea serviciului de salubritate și care au totodată atribuția de monitorizare și exercitare a controlului cu privire la prestarea serviciului de salubritate, indiferent de forma de gestiune adoptată.

Ordinul Președintelui ANRSC nr. 112/2007 privind aprobarea Contractului-cadru de prestare a serviciului de salubritate a localităților se referă în fapt doar la activitatea de colectare a deșeurilor municipale.

Ordinul nr. 22/2017 privind aprobarea Regulamentului de organizare și funcționare a Autorității Naționale de Reglementare pentru Serviciile Comunitare de Utilități Publice.

Ordinul nr. 505/2019 privind aprobarea Regulamentului de constatare, notificare și sancționare a abaterilor de la reglementările emise în domeniul de activitate al Autorității Naționale de Reglementare pentru Serviciile Comunitare de Utilități Publice stabilește regimul de constatare, notificare și de sancționare a abaterilor de la actele

normative emise în domeniul serviciilor comunitare de utilități publice, pentru aplicarea în mod unitar a dispozițiilor legale privind regimul contravențiilor.

Ordinul ministrului mediului și gospodăririi apelor nr. 757/2004 pentru aprobarea Normativului tehnic privind depozitarea deșeurilor, cu modificările și completările ulterioare conține cerințele și măsurile operaționale și tehnice pentru depozitarea deșeurilor în scopul prevenirii sau reducerii cât de mult posibil a efectelor negative asupra mediului (apa de suprafață, apa subterană, sol și aer) și asupra sănătății populației, generate de depozitarea deșeurilor, pe toată durata de viață a unui depozit.

3.2.3. Cadrul instituțional

Principalii actori implicați în sectorul salubrității din România, cu rolurile și responsabilitățile fiecăruia, sunt prezentați mai jos:

Coordonare la nivel național

Ministerul Dezvoltării, Lucrărilor Publice și Administrației este autoritatea centrală pentru dezvoltarea serviciilor comunitare de utilități publice.

Ministerul Mediului, Apelor și Pădurilor reglementează, printre altele, domeniul economiei circulare și gestionării deșeurilor și domeniul evaluării și gestionării calității aerului.

Autoritatea Națională de Reglementare pentru Serviciile Comunitare de Utilități Publice (ANRSC) are ca obiect principal reglementarea, monitorizarea și controlul la nivel central al activităților din domeniul serviciilor comunitare de utilități publice aflate în sfera sa de reglementare. ANRSC se organizează și funcționează ca instituție publică de interes național, cu personalitate juridică, în subordinea MDLPA.

Administrația Fondului pentru Mediu (AFM) asigură suportul financiar pentru realizarea proiectelor și programelor pentru protecția mediului, constituită conform principiilor europene „poluatorul plătește” și „responsabilitatea producătorului”.

Administrația Fondului pentru Mediu funcționează ca organ de specialitate al administrației publice centrale, cu personalitate juridică, în coordonarea Ministerului Mediului, Apelor și Pădurilor.

Nivel regional și local

Autoritățile publice locale. Înființarea, organizarea, gestionarea, coordonarea și atribuirea serviciului de salubritate a localităților se află în competența exclusivă a autorităților deliberative ale unităților administrativ-teritoriale/sectoarelor municipiului București

Asociațiile de Dezvoltare Intercomunitară (ADI). Sunt organisme juridice de drept privat, persoane juridice de utilitate publică, constituite în scopul realizării în comun a unor

proiecte de dezvoltare de interes zonal sau regional ori al furnizării în comun a unor servicii publice. Se constituie din asocierea a două sau mai multe unități administrativ-teritoriale. În cadrul ADI, consiliile județene pot avea competențe cu privire la înființarea, organizarea, gestionarea și coordonarea sistemelor de management integrat al deșeurilor, precum și a activităților specifice realizate prin intermediul acestora.

4. Considerații privind sectorul salubritare la nivel național și mondial

4.1. Analiza datelor colectate pe baza chestionarului adresat autorităților administrației publice locale de la nivelul municipiilor

Serviciul de salubritare este un serviciu de interes economic general (SIEG) supus normelor referitoare la ajutorul de stat.

Gestiunea serviciului de salubritare se realizează în condițiile Legii nr. 51/2006, republicată, prin următoarele modalități:

a) **gestiune directă**, prin intermediul unor operatori de drept public sau privat, care pot fi:

- servicii publice de interes local sau județean, specializate, cu personalitate juridică, înființate și organizate în subordinea consiliilor locale sau consiliilor județene, după caz, prin hotărâri ale autorităților deliberative ale unităților administrativ-teritoriale respective;
- societăți reglementate de Legea nr. 31/1990, republicată, cu modificările și completările ulterioare, cu capital social integral al unităților administrativ-teritoriale, înființate de autoritățile deliberative ale unităților administrativ-teritoriale respective.

b) **gestiune delegată**, prin intermediul unor operatori de drept privat, care pot fi:

- societăți reglementate de Legea nr. 31/1990, republicată, cu modificările și completările ulterioare, cu capital social privat;
- societăți reglementate de Legea nr. 31/1990, republicată, cu modificările și completările ulterioare, cu capital social mixt.

Tarifele pentru activitățile specifice se stabilesc și se modifică/ajustează cu includerea cotei de profit a operatorului⁵.

Serviciul de salubritare a localităților este un serviciu de interes economic general (SIEG), operatorii putând beneficia de o compensație pentru obligația de serviciu public, definit ca „*orice beneficiu, în special financiar, acordat operatorilor direct sau indirect din resurse de stat în perioada de punere în aplicare a unei/unor obligații de serviciu public sau în*

⁵ Ordinul ANRE nr. 109/2007 privind aprobarea Normelor metodologice de stabilire, ajustare sau modificare a tarifelor pentru activitățile specifice serviciului de salubritare a localităților

legătură cu perioada respectivă, pentru acoperirea costurilor nete aferente îndeplinirii unei obligații de serviciu public, inclusiv un profit rezonabil⁶”.

Conform comunicărilor Comisiei Europene în materie de SIEG , pentru ipoteza în care atribuirea serviciului de interes economic general nu se realizează pe baza unei proceduri de achiziții publice care ar permite selecționarea ofertantului capabil să furnizeze serviciile respective la cel mai mic preț pentru comunitate (urmarea unei proceduri de achiziție publică), nivelul compensației necesare trebuie să fie determinat pe baza unei analize a costurilor pe care o întreprindere tipică, bine gestionată și echipată corespunzător cu mijloace pentru a îndeplini cerințele de serviciu public le-ar fi suportat în îndeplinirea obligațiilor respective, luând în considerare veniturile relevante și un profit rezonabil pentru îndeplinirea obligațiilor.

Astfel, întrebările formulate la nivelul autorităților cu competență în gestionarea serviciului de salubritate a localităților au avut drept scop identificarea cotei de profit realizat de către operatorii serviciului pe piața liberă, cu respectarea normelor concurențiale, precum și a cotelor de profit stabilite de către operatorii publici pentru cazul în care li s-a atribuit în mod direct gestiunea serviciului de salubritate.

Pentru elaborarea unei proceduri de stabilire a profitului rezonabil pentru serviciile de salubritate a localităților a fost stabilit și înaintat UAT-urilor și sectoarelor municipiului București un chestionar privind identificarea modului de organizare a serviciilor publice de salubritate la nivelul localităților/ADI, conținând întrebări privind cota de profit utilizată în prezent, pe tipuri de activități componente.

Formularul cu întrebările relevante a fost înaintat 109 posibili repondenți, municipiile și sectoarele municipiului București, membri ai AMR. Dintre destinatarii cărora le-a fost adresat chestionarul, au formulat răspunsuri 52 dintre municipiile chestionate. Pentru alte 55 de municipii au fost luate în calcul informații publice existente la data întocmirii prezentei analize (informații provenite de la ANRSC și informații existente pe paginile web ale primăriilor).

Din analiza răspunsurilor primite, avem următoarea imagine a modului în care funcționează serviciul de salubritate a localităților, la nivelul municipiilor.

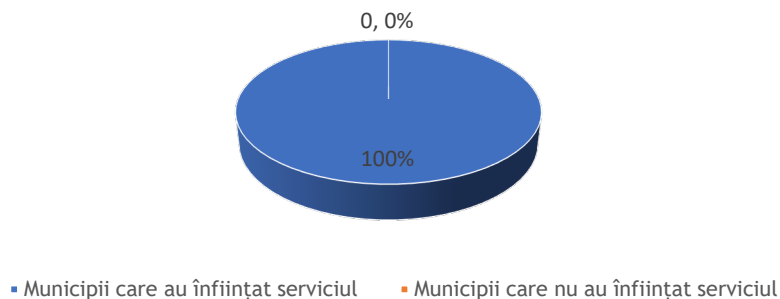
Funcționarea actuală a serviciului de salubritate la nivelul municipiilor

Existența serviciului de salubritate înființat la nivelul localităților - Întrebarea I.1.2

Serviciul de salubritate este înființat și organizat de către autoritățile administrației publice locale, la nivelul tuturor celor 107 municipii analizate.

⁶ Art.2 lit. t) din Legea nr. 51/2006 (r)

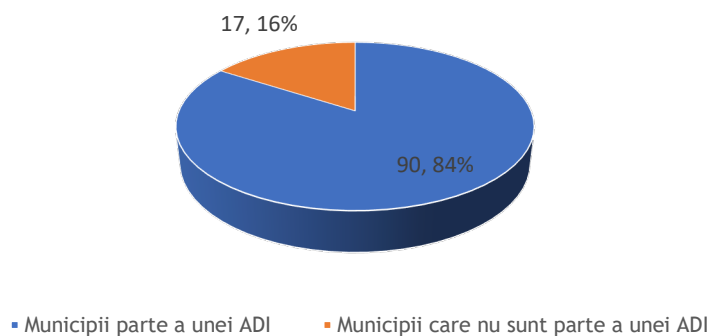
I.1.2. Exista serviciu de salubritate a localității, organizat la nivelul administrației publice locale?



Apartenența la o asociație de dezvoltare intercomunitară - Întrebarea I.1.3.

Dintre cele 107 municipii analizate, 90 sunt membri într-o ADI, 17 municipii având serviciul organizat doar la nivelul UAT.

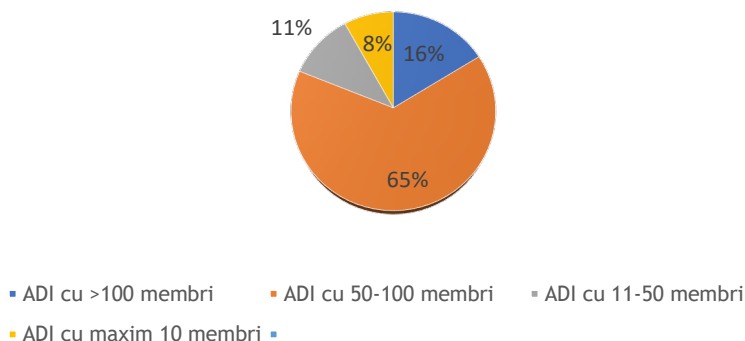
I.1.3. Exista constituita o asociație de dezvoltare intercomunitară (ADI) având ca scop furnizarea/prestarea în comun a serviciului de salubritate din care face parte UAT-ul dvs?



Numărul de membri în ADI - Întrebarea I.1.4.

Analizând mărimea asociațiilor de dezvoltare intercomunitară constituite pentru înființarea/prestarea în comun a serviciului de salubritate, constatăm că raportat la 89 de municipii care sunt membre ale unui ADI, pentru care au putut fi identificate informații, înregistrăm 6 ADI cu peste 100 de membri, 24 de ADI cu 50-100 de membri, 4 ADI cu 11-50 de membri și 3 ADI cu cel mult 10 membri.

I.1.5. Precizați numărul de UAT-uri din componența ADI, dacă este cazul.

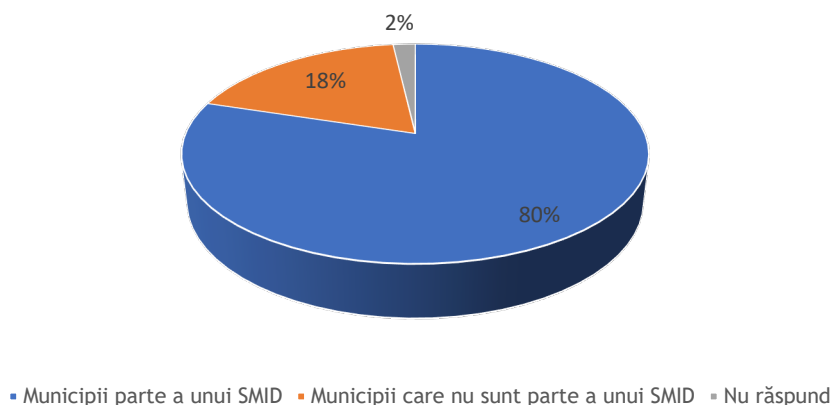


Apartenența la un SMID - Întrebarea I.1.6 și I.1.7.

Sistemul de management integrat al deșeurilor (SMID) e un ansamblu de procese și operatori care acoperă teritoriul unui județ, prin care gunoiul municipal e colectat, transportat, prelucrat sau depozitat ecologic, conform normelor UE.

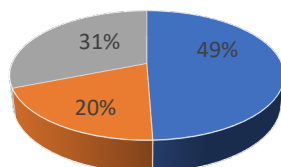
Din 109 municipii, 87 sunt parte a unui SMID, 20 declară că nu sunt parte a unui SMID și 2 municipii nu răspund la această întrebare.

I.1.6. UAT este parte a unui SMID?



În ceea ce privește funcționarea efectivă a SMID-urilor, raportat la gradul de realizare a investițiilor asumate și la stadiul delegării serviciilor, din 87 de municipii care se declară parte a unui SMID, 43 consideră că SMID este funcțional, 17 municipii declară că SMID este parțial funcțional, iar 27 municipii sunt parte a unui SMID nefuncțional în prezent.

I.1.7. SMID-ul din care faceți parte este funcțional? Care este stadiul de realizare a investițiilor și de delegare a serviciilor?

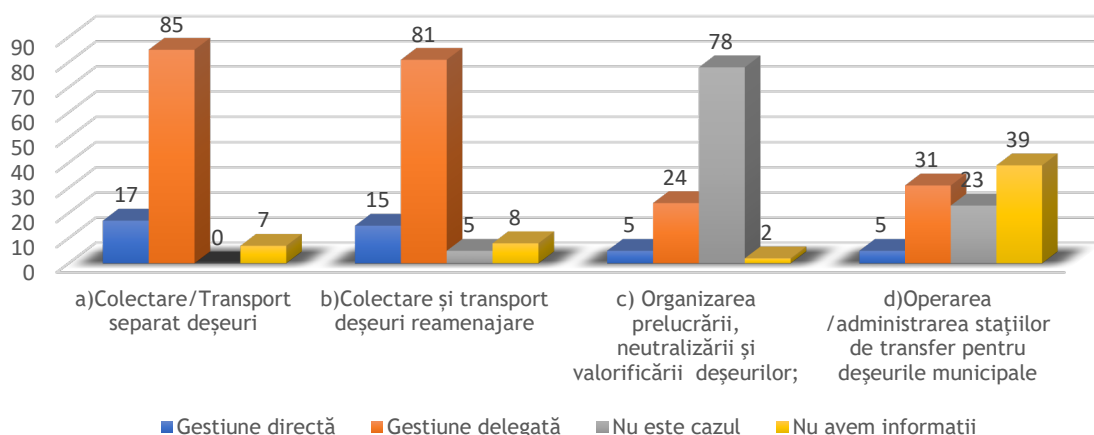


- Municipii parte a unui SMID funcțional
- Municipii parte a unui SMID parțial funcțional
- Municipii parte a unui SMID nefuncțional

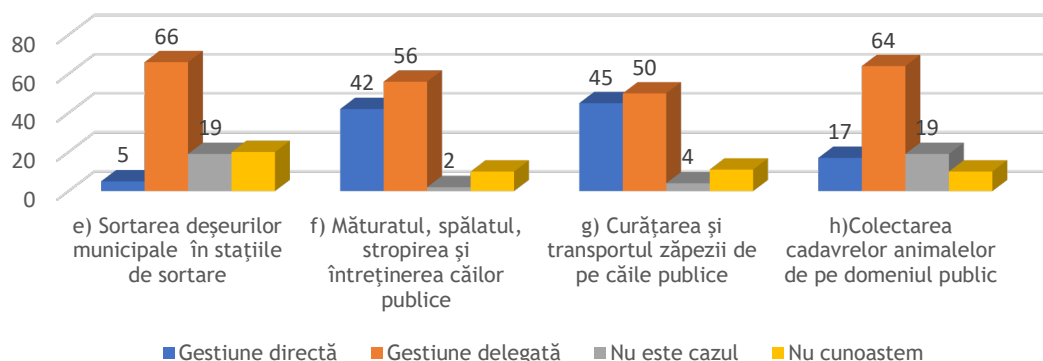
În ceea ce privește funcționalitatea SMID, constatăm că la formularea răspunsurilor a contat, în unele cazuri, mai mult percepția respondentului decât utilizarea unor date obiective de măsurare a stadiului de realizare a investițiilor și a stadiului de delegare a serviciilor. Întâlnim municipii, parte a aceluiași SMID, care declară lucruri contradictorii: nefuncțional vs. parțial funcțional, dar și municipii care se declară parte a unui SMID funcțional, deși în datele oficiale aceste SMID-uri apar ca fiind în curs de implementare (ex. SMID Maramures, SMID Dolj, SMID Vaslui, SMID Gorj, SMID Iasi).

Tipul de gestiune pentru fiecare din activitățile componente ale serviciului de salubritate - Întrebarea I.1.9.

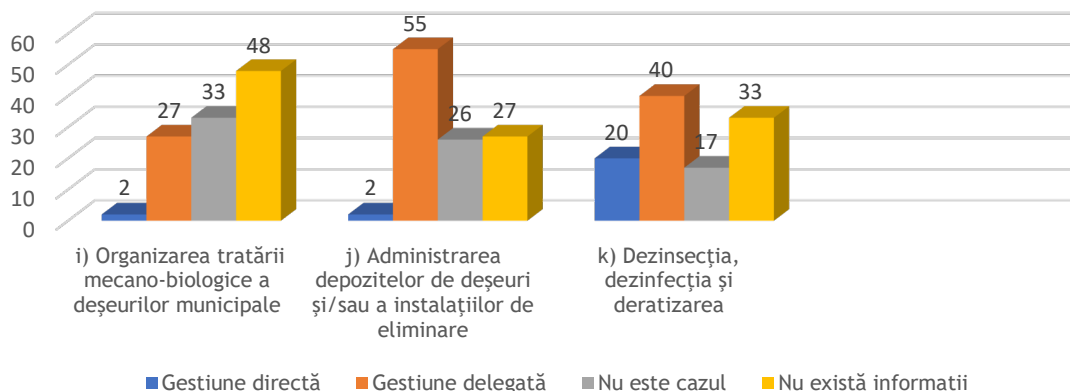
I.1.9. Precizați tipul de gestiune pentru fiecare din activitățile componente ale serviciului de salubritate



I.1.9. Precizați tipul de gestiune pentru fiecare din activitățile componente ale serviciului de salubritate



I.1.9. Precizați tipul de gestiune pentru fiecare din activitățile componente ale serviciului de salubritate



Tipuri de operatori în cazul gestiunii directe - Întrebarea I.1.10

Observăm că în cazul gestiunii directe, activitățile componente ale serviciului de salubritate se realizează preponderent prin intermediul unui serviciu public de interes local (SPIL) în cazul a 25 municipii, iar la nivelul a 23 municipii aceste activități fiind prestate de o societate comercială reglementată de Legea nr. 31/1990. În cazul a 5 municipii, serviciul de salubritate e prestat concomitent de un SPIL și de o societate comercială.

Tipuri de operatori în cazul gestiunii delegate - Întrebarea I.1.11

În cazul gestiunii delegate, aceasta se realizează prin intermediul:

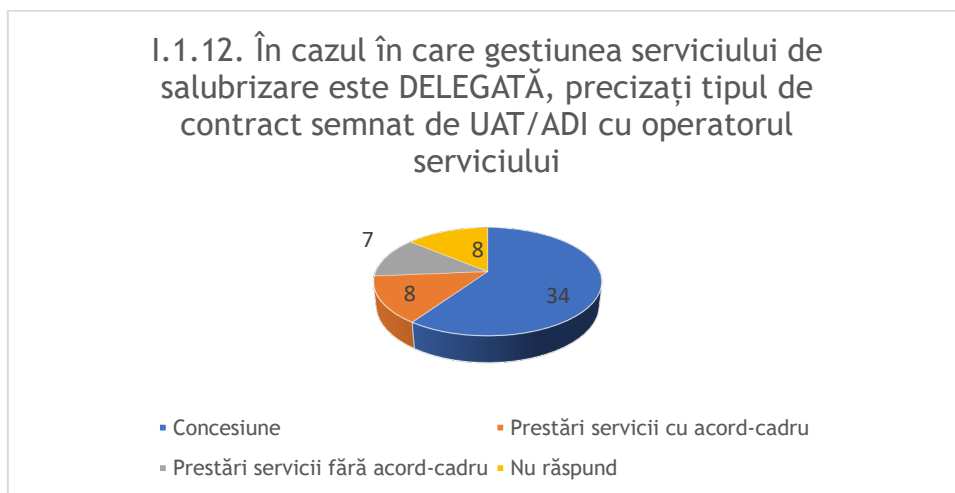
a) unor societăți reglementate de Legea nr. 31/1990, cu capital social privat, în cazul a 50 de municipii

b) unor societăți reglementate de Legea nr. 31/1990, cu capital social mixt, în cazul a 10 municipii.

31 municipii nu au precizat tipul de capital al societăților comerciale care prestează serviciul de salubritate în gestiune delegată.

În mod excepțional, 5 municipii declară ca activități componente ale serviciului de salubritate sunt **delegate către societăți comerciale cu capital integral al UAT**.

Tipuri de contracte semnate de UAT/ADI cu operatorul serviciului de salubritate, în cazul gestiunii delegate - Întrebarea I.1.12



Menționăm că 30 de municipii au încheiat exclusiv contracte de concesiune, 10 municipii au încheiat exclusiv contracte de prestări servicii (cu sau fără acord-cadru), iar 4 municipii utilizează în prezent atât contracte de prestări servicii, cât și contracte de concesiune a serviciului.

Modalitatea în care utilizatorii achită contravaloarea serviciului de salubritate - Întrebarea I.1.13

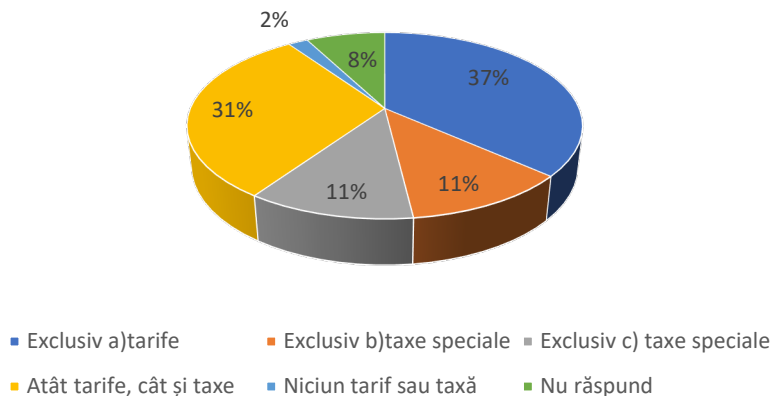
Municipiile au trebuit să precizeze dacă utilizatorii achită contravaloarea serviciului prin:

a) tarife, în cazul prestațiilor de care beneficiază individual, pe bază de contract de prestare a serviciului de salubritate;

b) taxe speciale, în cazul prestațiilor efectuate în beneficiul întregii comunități locale;

c) taxe speciale, în cazul prestațiilor de care beneficiază individual fără contract.

I.1.13. Plata serviciilor de către utilizatori

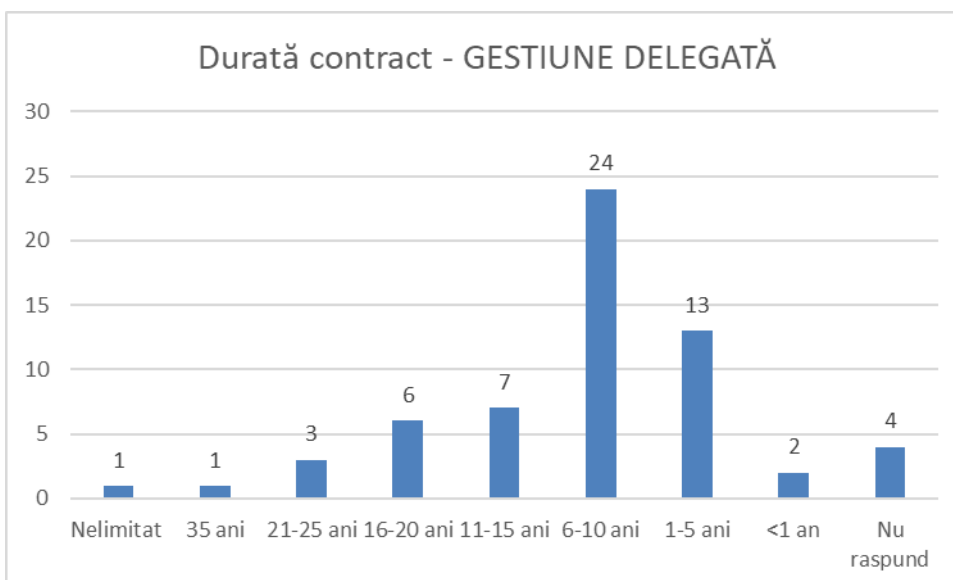
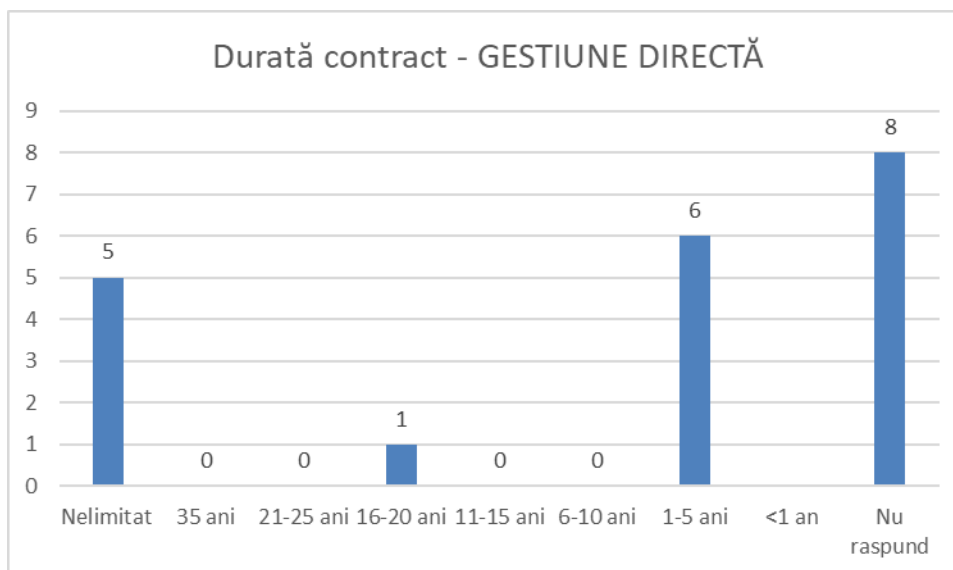


Durata pentru care a fost desemnat operatorul serviciului- Întrebarea II.2.2 și III.3.3

În cazul GESTIUNII DIRECTE, din 21 de municipii care au date în administrare activități componente ale serviciului de salubritate a localităților, 8 nu comunică informații despre durata contractului încheiat cu operatorul serviciului, 5 municipii au dat în administrare serviciul pe durată nedeterminată, 1 municipiu a încheiat contractul pe durată de 20 ani (contract încheiat în anul 2008), 1 municipiu a încheiat contract pentru 10 ani (începând cu anul 2014) și 6 municipii au dat în administrare serviciul pentru o durată de 5 ani cu posibilitate de prelungire (cel mai vechi contract datează din anul 2008, iar cel mai nou contract a fost încheiat în anul 2020).

În cazul GESTIUNII DELEGATE, durata contractului de delegare de gestiune variază de la câteva luni, la 35 ani. Și în acest caz a fost declarat un contract cu durată nedeterminată.

Comparând aceste date, rezultă o apetență mai mare a municipiilor pentru contracte încheiate pe o durată mică de timp (1-5 ani) sau nelimitată, în cazul gestiunii directe, dar și pentru contracte încheiate pe termen mediu de 6-10 ani, în cazul gestiunii delegate.

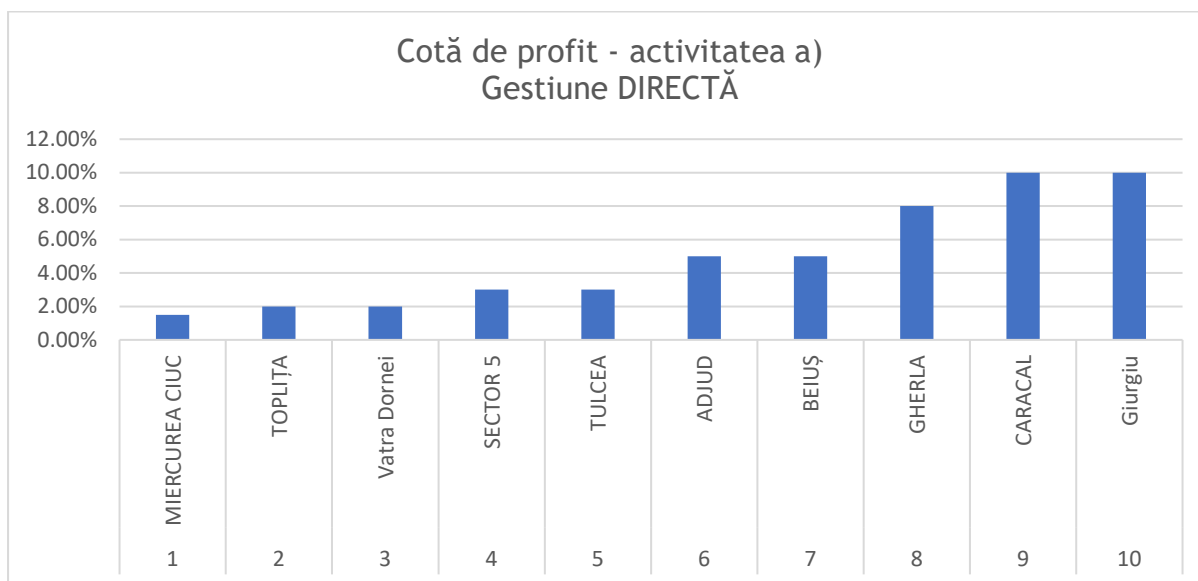


Cota de profit utilizată la fundamentarea prețurilor/tarifelor/taxelor serviciului de salubritate

a) Pentru activitatea de colectare separată și transport separat al deșeurilor municipale și al deșeurilor similare provenind din activități comerciale din industrie și instituții, inclusiv fracții colectate separat, fără a aduce atingere fluxului de deșeuri de echipamente electrice și electronice, baterii și acumulatori

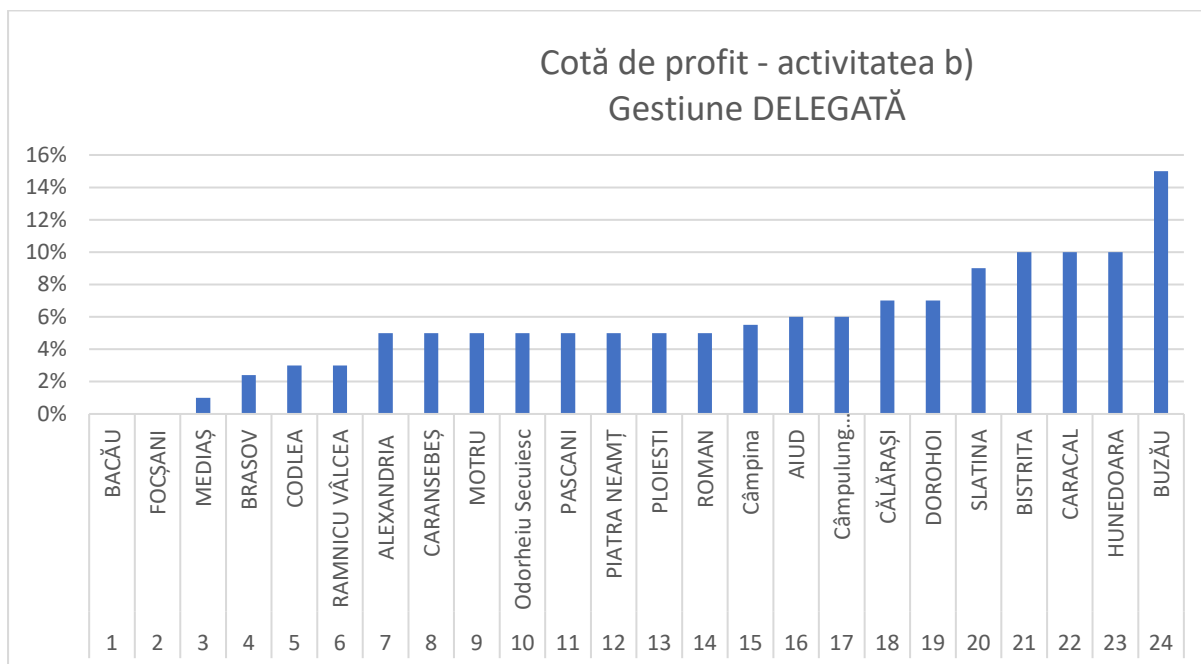


Din calcul rezulta o cotă medie de profit utilizată pentru activitatea a) de 5.69%, în cazul gestiunii DELEGATE.

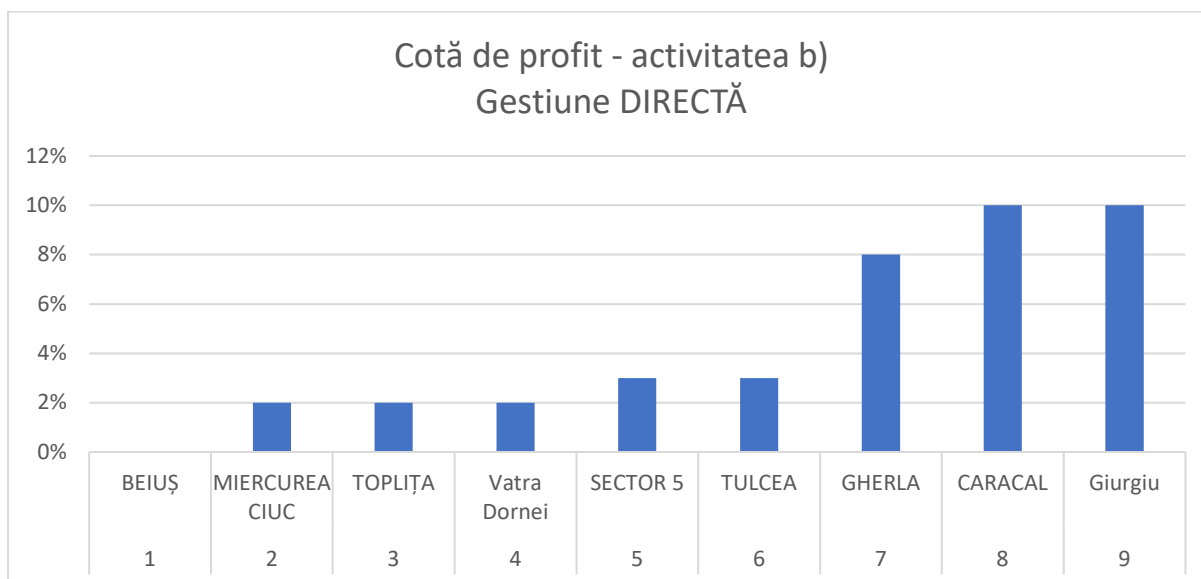


Din calcul rezulta o cotă medie de profit utilizată pentru activitatea a) de 4.95%, în cazul gestiunii DIRECTE.

b) Pentru activitatea de colectare și transport al deșeurilor provenite din locuințe, generate de activități de reamenajare și reabilitare interioară și/sau exterioară a acestora

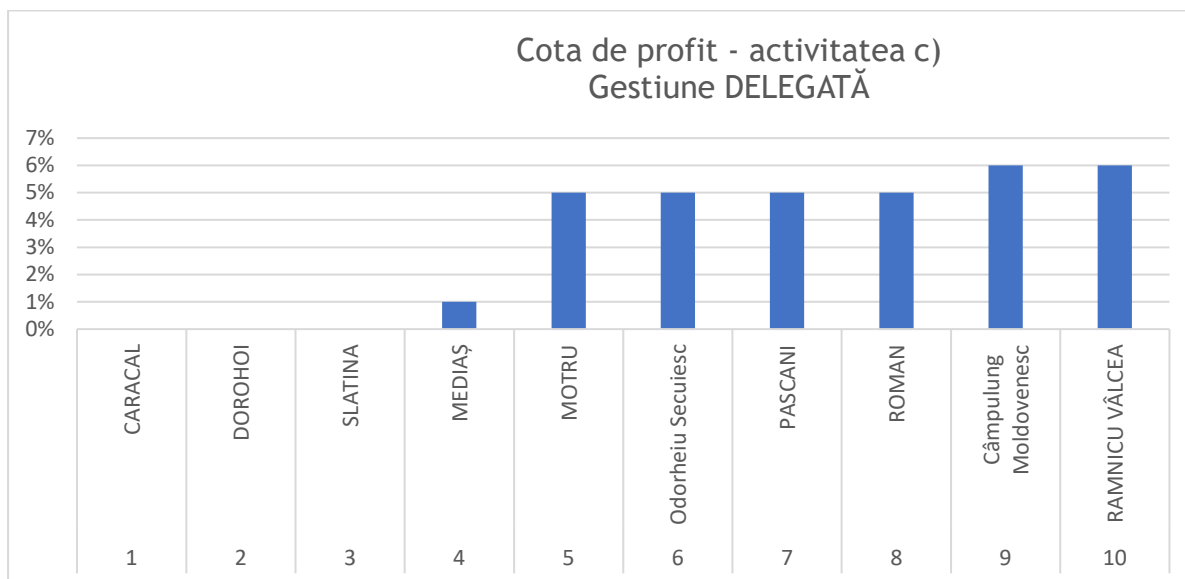


Din calcul rezulta o cotă medie de profit utilizată pentru activitatea b) de 6.00%, în cazul gestiunii DELEGATE.

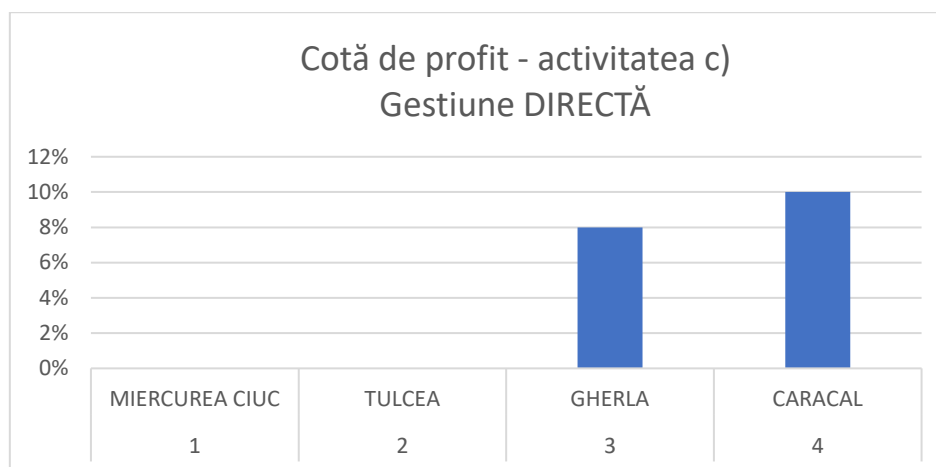


Din calcul rezulta o cotă medie de profit utilizată pentru activitatea b) de 4.00%, în cazul gestiunii DIRECTE.

c) Pentru activitatea de organizare a prelucrării, neutralizării și valorificării materiale și energetice a deșeurilor

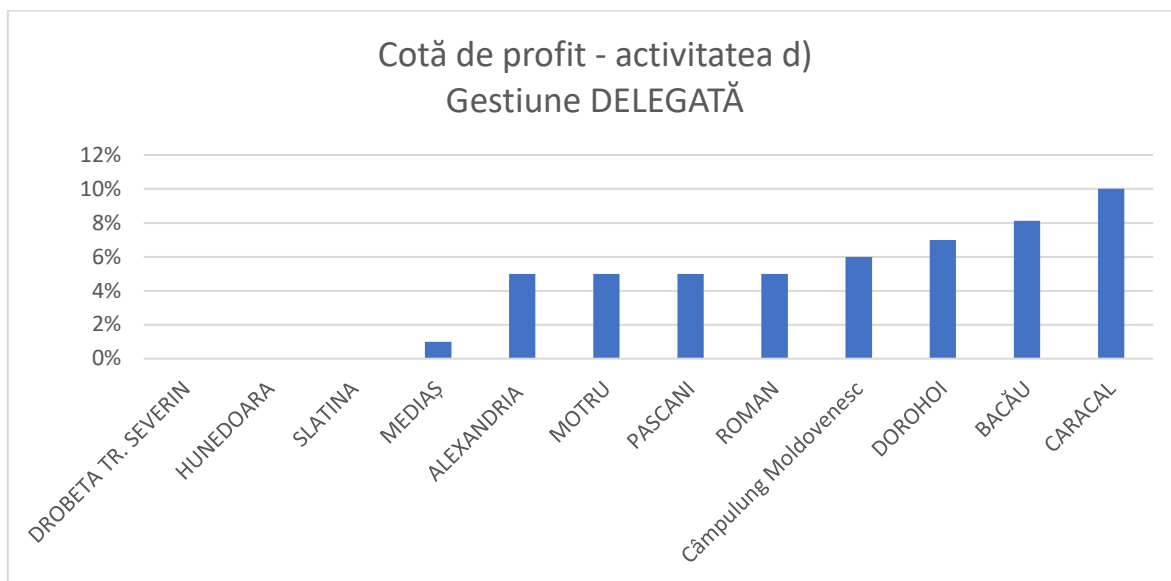


Din calcul rezulta o cotă medie de profit utilizată pentru activitatea c) de 3.00%, în cazul gestiunii DELEGATE. Cea mai frecvent utilizată cotă de profit, în acest caz este cea de 5%.

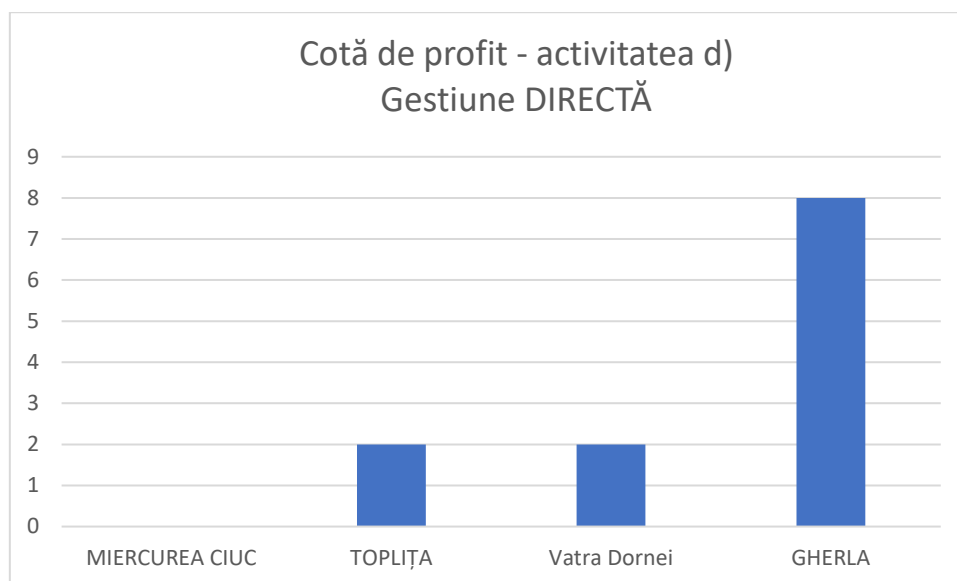


Doar 4 municipii au declarat că derulează activitatea de prelucrare, neutralizare și valorificare a deșeurilor în gestiune directă, și doar două municipii au prevăzut în contract o cotă de profit pentru operator, rezultând o cotă medie de profit utilizată pentru această activitate de 5.00%.

d) Pentru activitatea de operare/administrare a stațiilor de transfer pentru deșeurile municipale și deșeurile similare

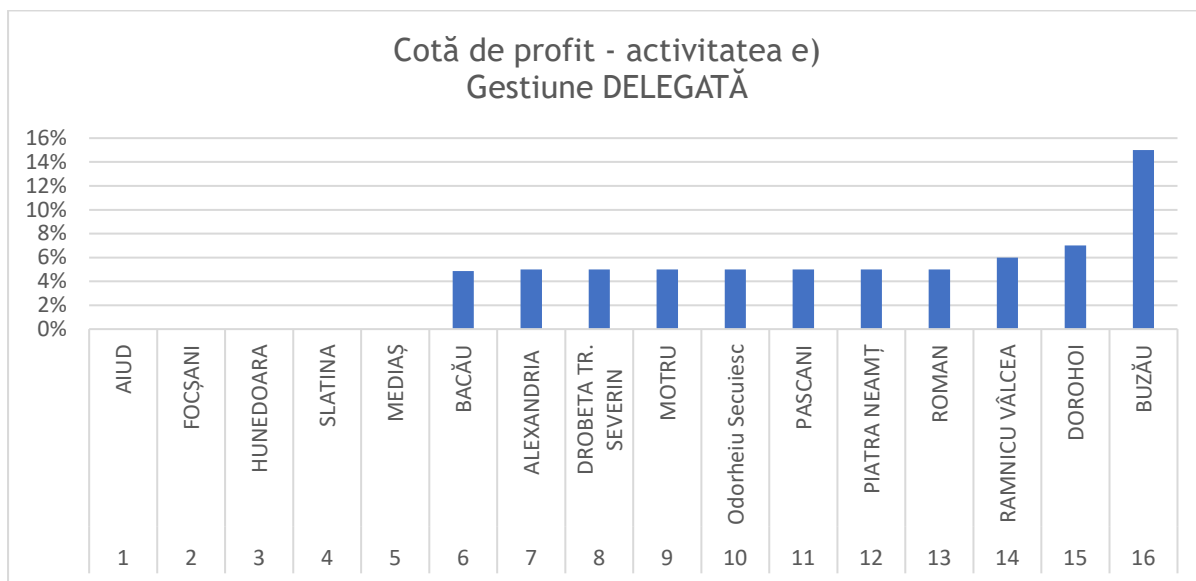


Din calcul rezulta o cotă medie de profit utilizată pentru activitatea d) de 4.00%, în cazul gestiunii DELEGATE, în condițiile în care 3 municipii declară că utilizează o cotă de profit de 0%. Cea mai frecventă cotă de profit utilizată este cea de 5%.



Doar 4 municipii au declarat că derulează activitatea de operare/administrare a stațiilor de transfer pentru deșeurile municipale și deșeurile similare în gestiune directă, și doar trei municipii au prevăzut în contract o cotă de profit pentru operator, rezultând o cotă medie de profit utilizată pentru această activitate de 3.00%.

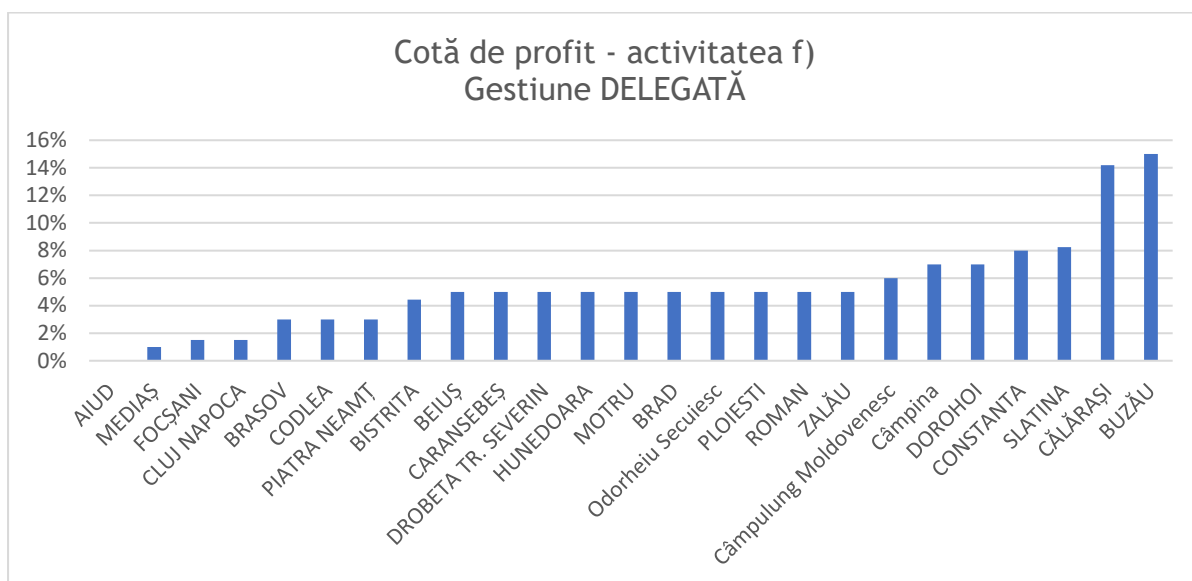
e) Pentru activitatea de sortare a deșeurilor municipale și a deșeurilor similare în stațiile de sortare



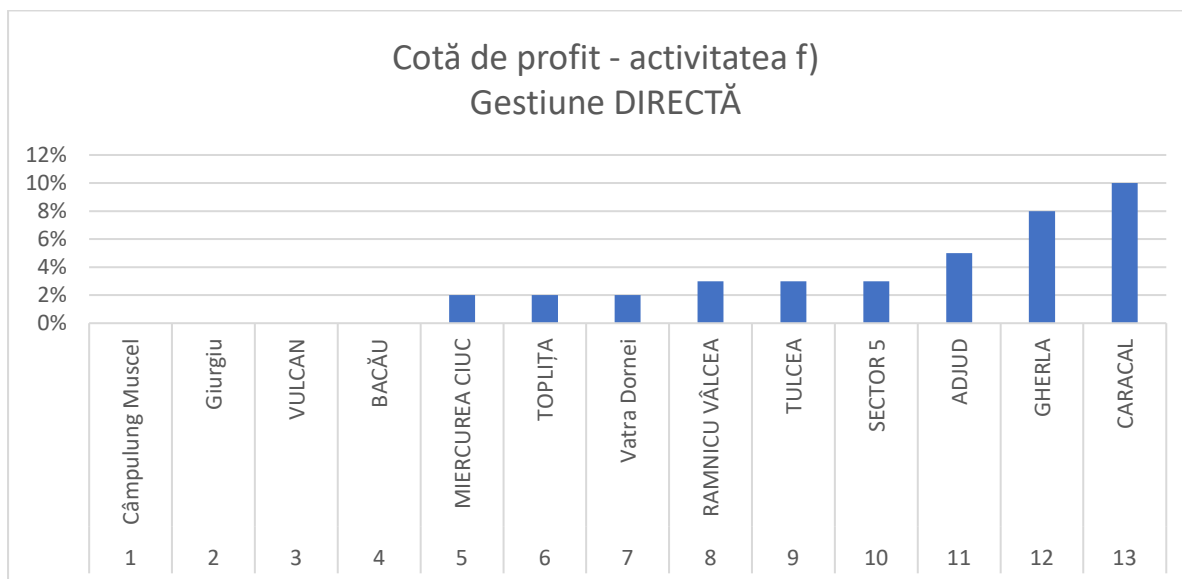
Din calcul rezulta o cotă medie de profit utilizată pentru activitatea e) de 4.00%, în cazul gestiunii DELEGATE, în condițiile în care 5 municipii din 16, declară că utilizează o cotă de profit de 0%. Cea mai frecventă cotă de profit utilizată este cea de 5%, iar cea mai mare de 15%.

Doar două municipii prestează această activitate în gestiune DIRECTĂ, ambele declarând că nu au prevăzută o cotă de profit în contractul cu operatorul serviciului.

f) Pentru activitatea de măturat, spălat, stropire și întreținere a căilor publice

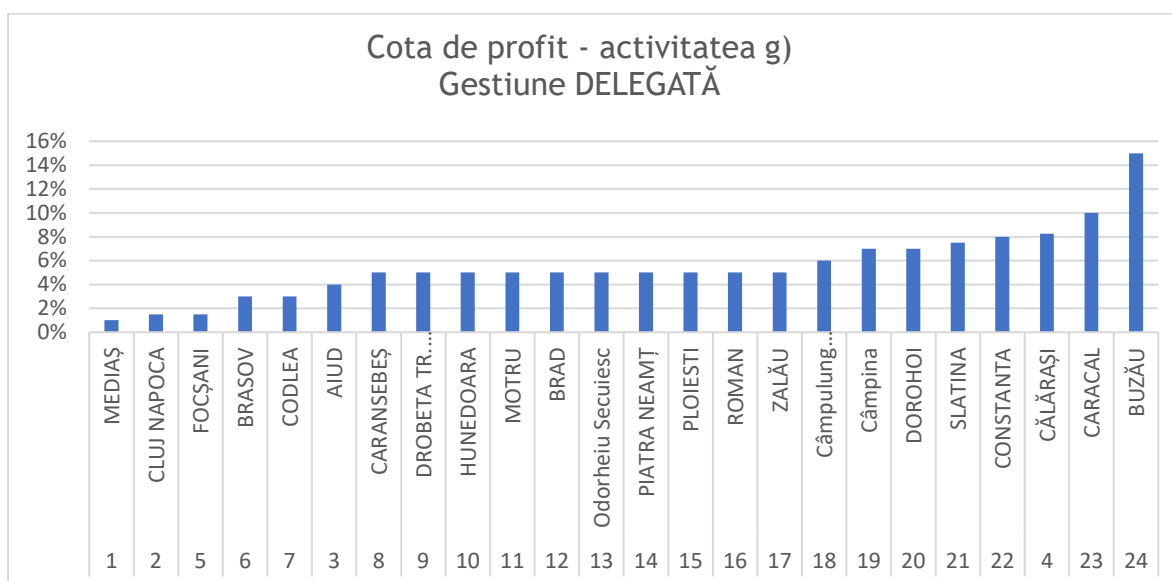


Din calcul rezulta o cotă medie de profit utilizată pentru activitatea f) de 5.00%, în cazul gestiunii DELEGATE. Cea mai frecvent utilizată cotă de profit, în acest caz este cea de 5%.



Din calcul rezulta o cotă medie de profit utilizată pentru activitatea f) de 3.00%, în cazul gestiunii DIRECTE.

g) Pentru activitatea de curățare și transport al zăpezii de pe căile publice și menținerea în funcțiune a acestora pe timp de polei sau de îngheț

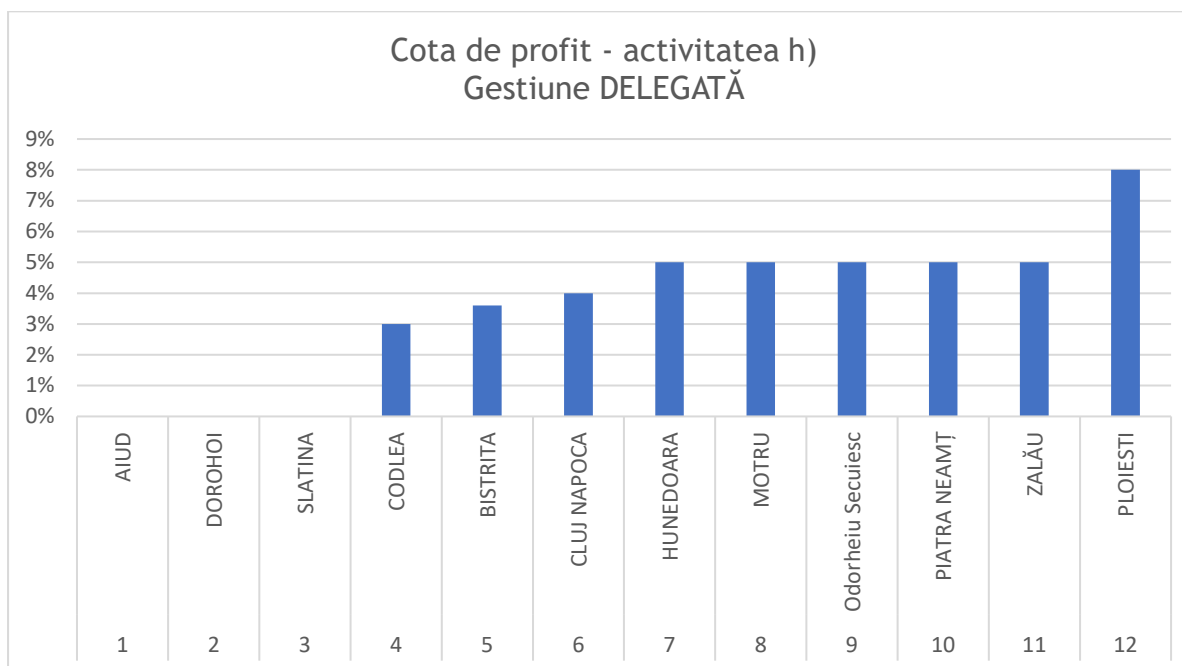


Din calcul rezulta o cotă medie de profit utilizată pentru activitatea g) de 6.00%, în cazul gestiunii DELEGATE. Cea mai frecvent utilizată cotă de profit, în acest caz este cea de 5%, iar cea mai mare de 15%.

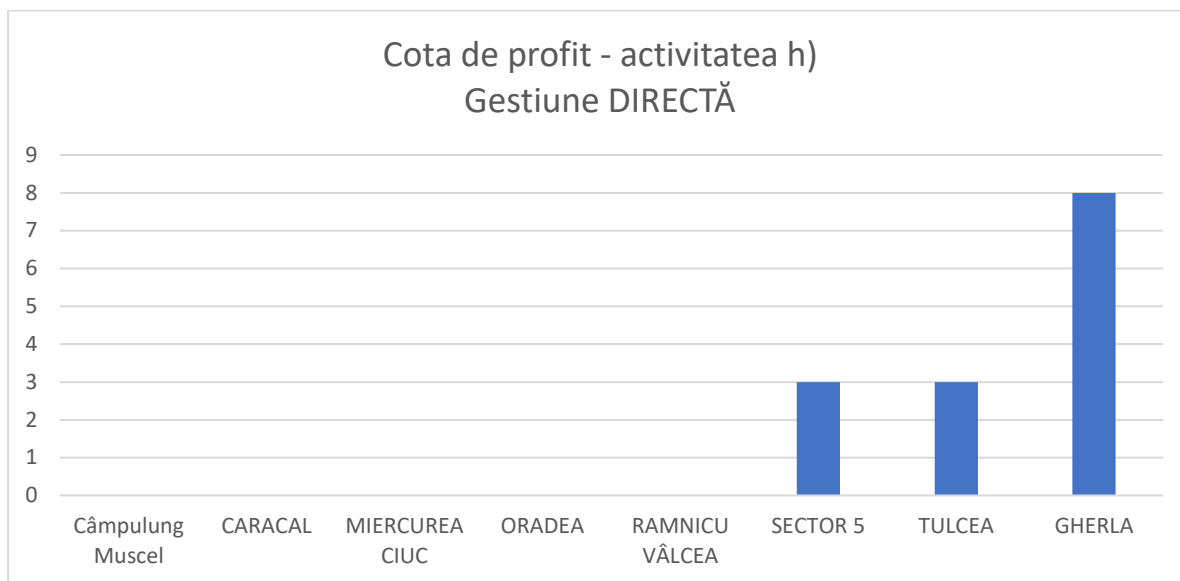


Din calcul rezulta o cotă medie de profit utilizată pentru activitatea G) de 3.00%, în cazul gestiunii DIRECTE.

h) Pentru activitatea de colectare a cadavrelor animalelor de pe domeniul public și predare a acestora către unitățile de ecarisaj sau către instalațiile de neutralizare

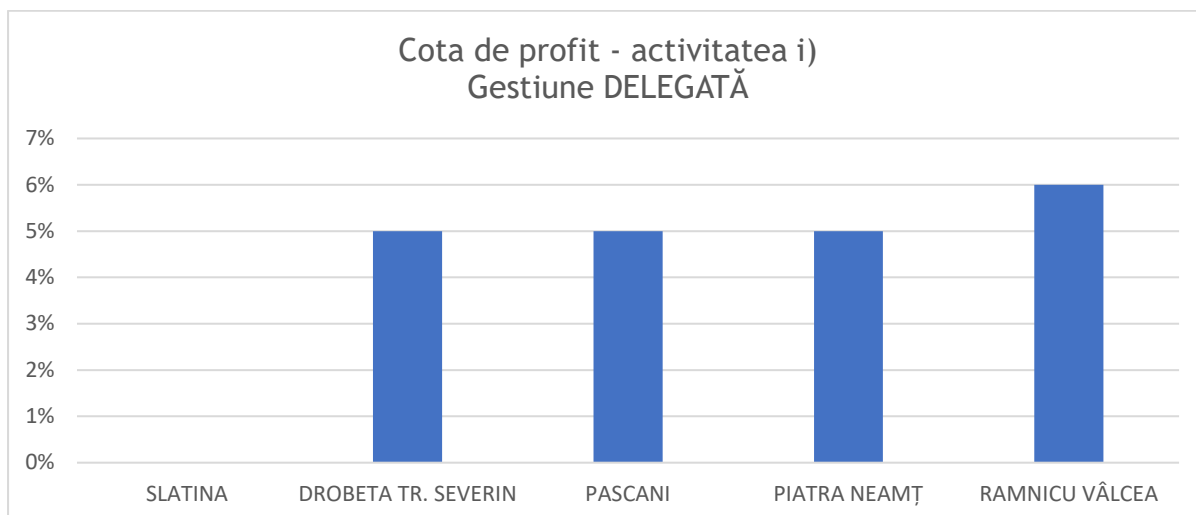


Din calcul rezulta o cotă medie de profit utilizată pentru activitatea h) de 4.00%, în cazul gestiunii DELEGATE. Cea mai frecvent utilizată cotă de profit, în acest caz este cea de 5%.



Din calcul rezulta o cotă medie de profit utilizată pentru activitatea h) de 1,75%, în cazul gestiunii DIRECTE. Cea mai frecvent, municipiile nu au prevăzut o cota de profit (cota 0%) în contractul încheiat cu operatorul serviciului.

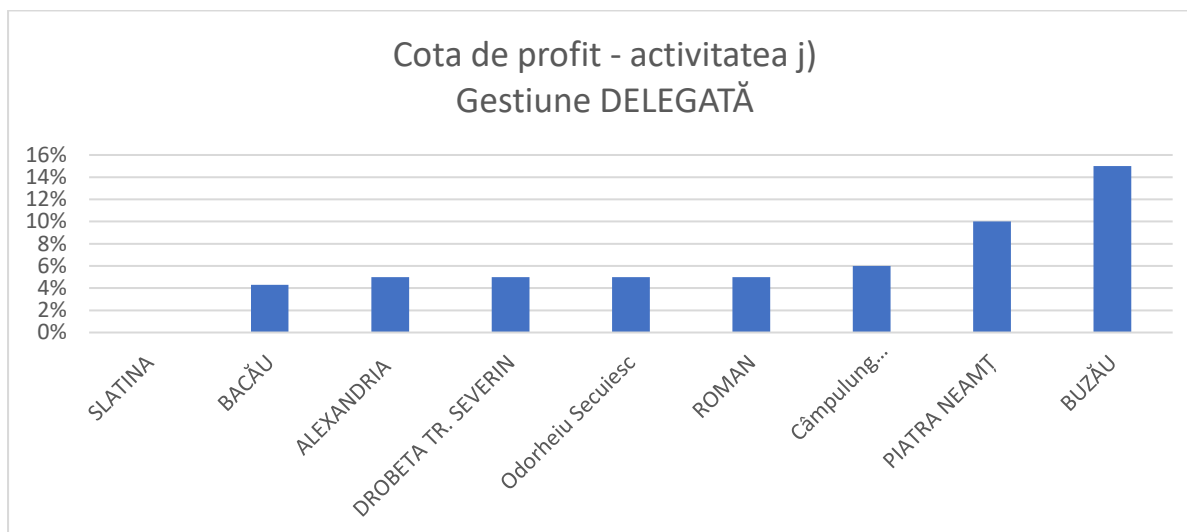
i) Pentru activitatea de tratare mecano-biologică a deșeurilor municipale și a deșeurilor similare



Din calcul rezulta o cotă medie de profit utilizată pentru activitatea i) de 4.00%, în cazul gestiunii DELEGATE. Cea mai frecvent utilizată cotă de profit, în acest caz este cea de 5%.

În ceea ce privește gestiunea DIRECTĂ, un singur municipiu (Vulcan) declară ca are organizată această activitate în gestiune directă și că nu acordă cotă de profit operatorului.

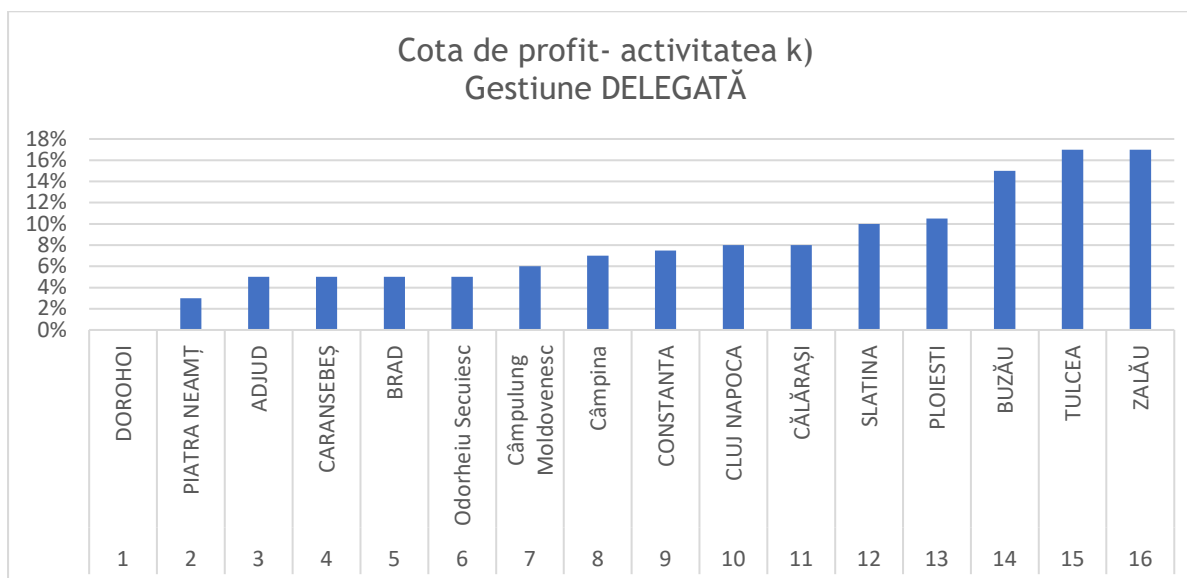
j) Pentru activitatea de administrare a depozitelor de deșeuri și/sau a instalațiilor de eliminare a deșeurilor municipale și a deșeurilor similare



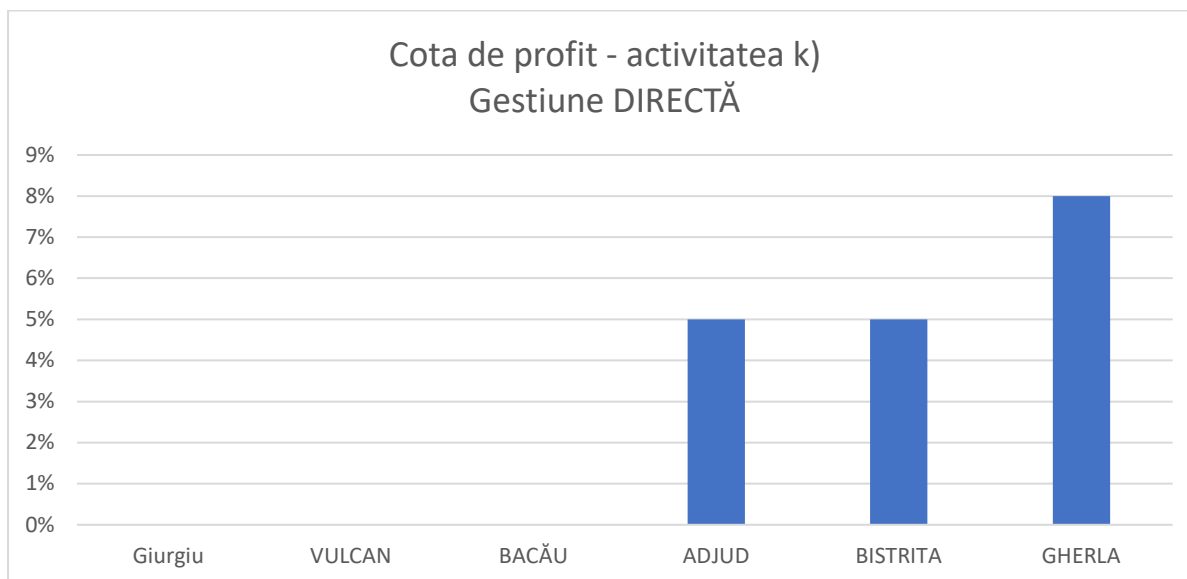
Din calcul rezulta o cotă medie de profit utilizată pentru activitatea j) de 6.00%, în cazul gestiunii DELEGATE. Cea mai frecvent utilizată cotă de profit, în acest caz este cea de 5%, iar cea mai mare 15%. Cei mai mulți respondenți nu au reușit să identifice în contractele semnate cu operatorul serviciului, referiri la marja de profit aplicată de operator.

În ceea ce privește gestiunea DELEGATĂ, un singur municipiu (Râmnicu Vâlcea) declară ca are organizată această activitate în gestiune directă și că nu utilizează o cotă de profit.

k) Pentru activitatea de dezinsecție, dezinfecție și deratizare



Din calcul rezulta o cotă medie de profit utilizată pentru activitatea k) de 8.00%, în cazul gestiunii DELEGATE.



Din calcul rezulta o cotă medie de profit utilizată pentru activitatea k) de 3.00%, în cazul gestiunii DIRECTE.

Municipiile chestionate au fost invitate să răspundă la întrebarea „Care au fost indicatorii economici au fost luati in calcul pentru stabilirea cotei de profit ce revine operatorului”, atât în cazul gestiunii directe, cât și în cazul gestiunii delegate.

În cazul GESTIUNII DIRECTE, din cele 42 de municipii chestionate 2 au precizat care sunt indicatorii care au fost indicatorii luati în calcul:

- Cheltuielile efective si cantitate de deseuri colectată
- Rata rentabilității capitalului.

În cazul GESTIUNII DELEGATE, municipiile care au răspuns chestionarului au precizat următorii indicatori economici care au fost luati în calcul pentru stabilirea cotei de profit ce revine operatorului:

- indicatori de performanță, raport calitate-cost, functionare eficientă, protecția mediului
- indicatori de profitabilitate și cifra de afaceri
- indicatori privind investițiile în menținerea capabilității tehnice de efectuare a serviciului
- risc, profitabilitate, rentabilitate
- indicatori de lichiditate și profitabilitate
- rata rentabilității resurselor consumate
- indicatori de profitabilitatea și rentabilitatea capitalului.

Având în vedere numărul mic de municipii care au putut formula răspunsuri valide, putem concluziona că stabilirea/negocierea unei cote de profit rezonabil, prin contractul de delegare a gestiunii serviciului de salubritate, în cazul gestiunii directe realizate de societăți comerciale cu capital social integral al unităților administrativ-teritoriale, nu se bazează neapărat, la acest moment pe indicatori măsurabili de tipul: rentabilitatea

capitalui, calitatea serviciului, productivitate, riscuri asumate, etc. Niciun UAT nu a ținut cont de rata SWAP pentru determinarea acestora și nici volumul investițiilor asumate.

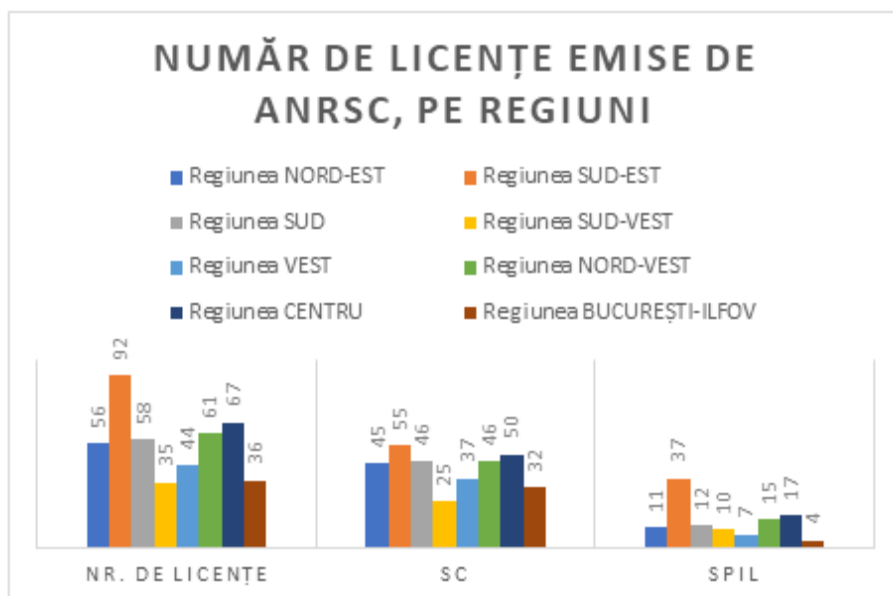
Comparând cota de profit utilizată pentru aceleași activități componente ale serviciului de salubritate, constatăm că la data realizării analizei, cotele de profit ce revin operatorilor publici sunt mai mici, ca medie, decât cele ce revin operatorilor privați, ale căror contracte au fost atribuite în piața concurențială.

4.2. Datele publice conform site-ului Autorității Naționale de Reglementare pentru Serviciile Comunitare de Utilități Publice

Conform raportului publicat pe site-ul Autorității Naționale de Reglementare pentru Serviciile Comunitare de Utilități Publice (ANRSC) privind evidența licențelor pentru prestarea serviciului de salubritate valabile la data de 07.12.2020 se evidențiază următoarele:

Există un număr de 449 licențe valabile emise unor operatori români, pentru prestarea serviciului de salubritate.

Dintre acestea, 336 de licențe sunt emise pentru operatori economici și 113 licențe sunt emise pentru servicii publice organizate de UAT-uri.



Așa cum am mai arătat în acest studiu, conform legislației naționale actuale, ANRSC nu eliberează licențe operatorilor care prestează următoarele activități componente ale serviciului de salubritate:

- colectarea și transportul deșeurilor provenite din activități de construire/demolare;
- prelucrarea, neutralizarea și valorificarea materială și energetică a deșeurilor;
- operarea stațiilor de transfer;
- operarea stațiilor de sortare;

- colectarea cadavrelor animalelor de pe domeniul public;
- operarea stațiilor de tratare mecanico-biologică a deșeurilor.

Observațiile privind acest raport sunt următoarele: faptul că un operator privat deține licență A.N.R.S.C. pentru prestarea serviciului de salubritate, nu înseamnă obligatoriu că respectivul operator prestează serviciul de salubritate ca activitate unică. Din acest motiv, nu am analizat profitul anual raportat de companiile private, companiile cu capital mixt, respectiv companiile publice către ANAF, neputându-se stabili cu exactitate care este cota de profit aferentă prestării serviciului de salubritate. Mai mult, necesitatea de investiții și riscurile aferente sunt extrem de diferite pentru fiecare activitate componentă a serviciului de salubritate, iar profitul raportat nu poate fi defalcat pentru fiecare dintre activități, în situația companiilor care dețin licențe ANRSC pentru mai multe activități componente.

4.3. Analiza profitabilității sectorului salubritate, la nivel mondial

Pentru a avea totuși o imagine de ansamblu asupra ratei medii de rentabilitate a capitalului pentru sectorul de activitate SALUBRIZARE și pentru a propune un nivel de profit rezonabil la nivelul sectorului de salubritate din România, a fost realizată o analiză pe trei nivele privind nivelul profitabilității la nivel mondial.

Abordarea în realizarea studiului a presupus următoarea metodologie:

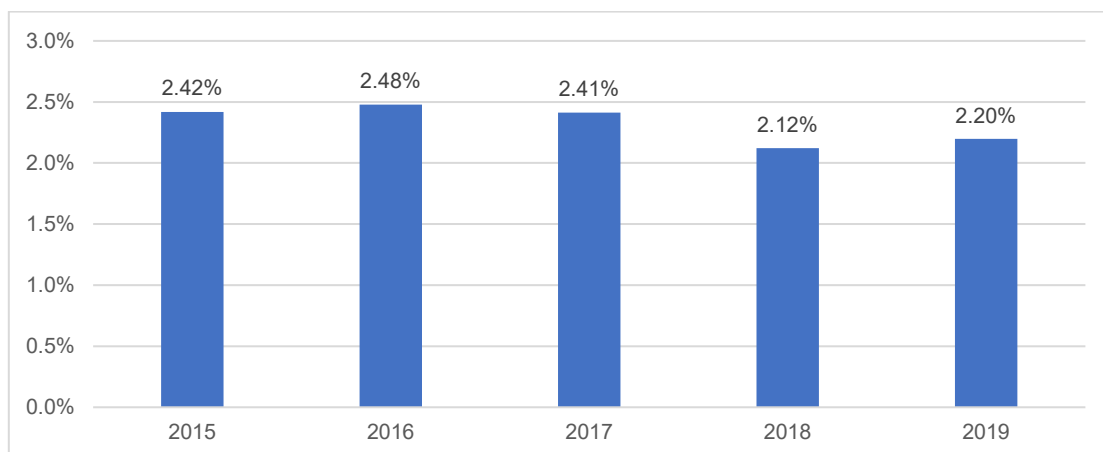
- Studiul a considerat date pentru companii medii și mari din Europa, disponibile pe **Amadeus Worldwide**, care au următoarele coduri CAEN:
 - CAEN 3811 - Colectarea deșeurilor nepericuloase
 - CAEN 3821 - Tratarea și eliminarea deșeurilor nepericuloase
 - CAEN 3832 - Recuperarea materialelor reciclabile sortate
- Ratele de profitabilitate au fost calculate considerând:
 - Marja netă a profitului (Profit net/Venituri din exploatare)
 - Marja EBITDA (EBITDA/Venituri din exploatare, unde EBITDA = Profit din Exploatare Înainte de Dobânzi, Taxe, Depreciere și Amortizare)
 - Marja de profit operațională (EBIT/Venituri din exploatare, unde EBIT = Profit din Exploatare Înainte de Dobânzi și Taxe);
- Rezultatele studiului au considerat mediana pentru fiecare rată calculată, atât pe total cât și pe țări;
- Profitabilitatea pe țări a fost calculată doar dacă eșantionul companiilor a fost suficient de mare pentru a fi relevant;

Evoluția ratelor de profitabilitate este prezentată în următoarele grafice, distinct pentru fiecare cod CAEN inclus în analiză.

Analiza profitabilității în sectorul de salubritate cod CAEN 3811 - Colectarea deșeurilor nepericuloase

Pentru companiile care operează în sectorul de salubritate și care au codul CAEN 3811, marja netă a profitului a oscilat între 2,12% și 2,48% din 2015 până în 2019, conform graficului de mai jos.

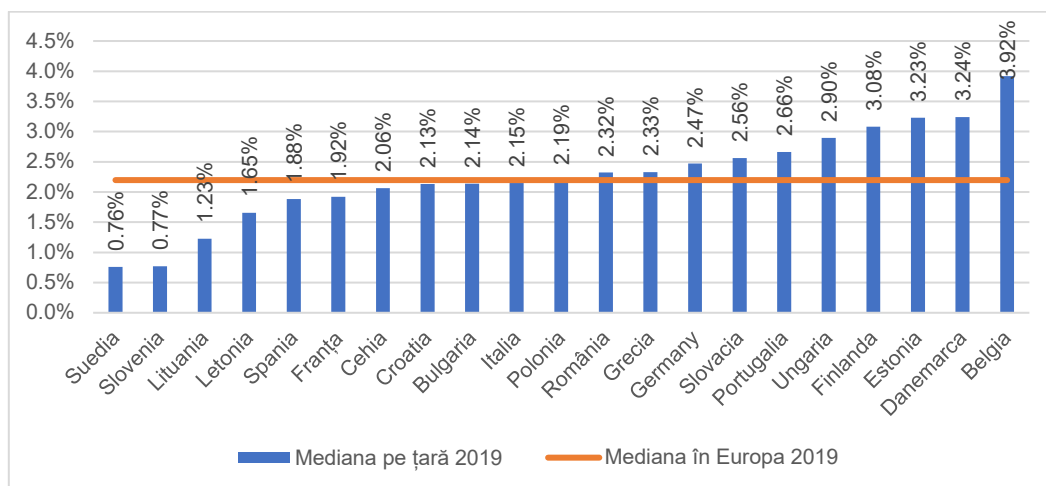
Figura 1. Profitabilitatea în sectorul de salubritate (cod CAEN 3811) în Europa
Marja netă a profitului în perioada 2015-2019



Sursa: Prelucrare realizată de consultant

La nivel de țară, în anul 2019, marja netă a profitului a oscilat între 0,76% pentru Suedia și 3,92% pentru Belgia, cu o valoare de 2,32% pentru România și o mediană la nivelul Europei de 2,20%, conform graficului de mai jos.

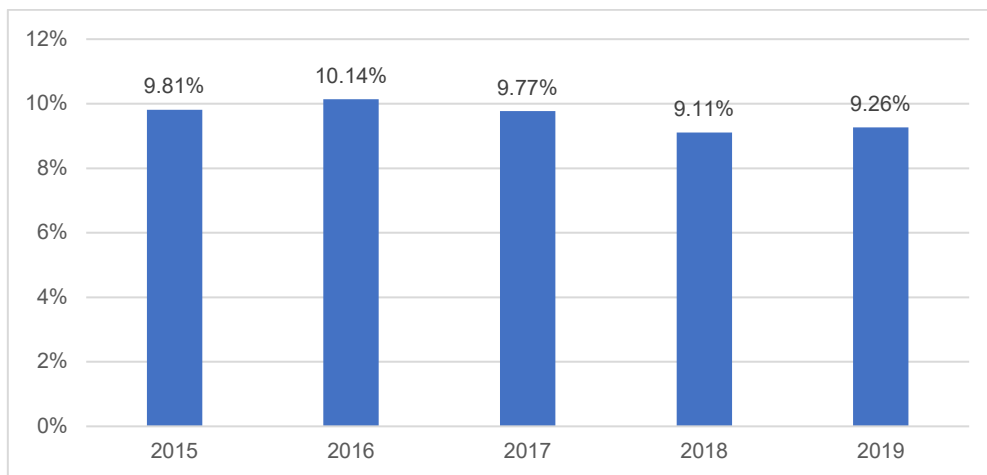
Figura 2. Profitabilitatea în sectorul de salubritate (cod CAEN 3811) pe țări
Marja netă a profitului în anul 2019



Sursa: Prelucrare realizată de consultant

În perioada 2015-2019, marja EBITDA a variat între 9,11% și 10,14%.

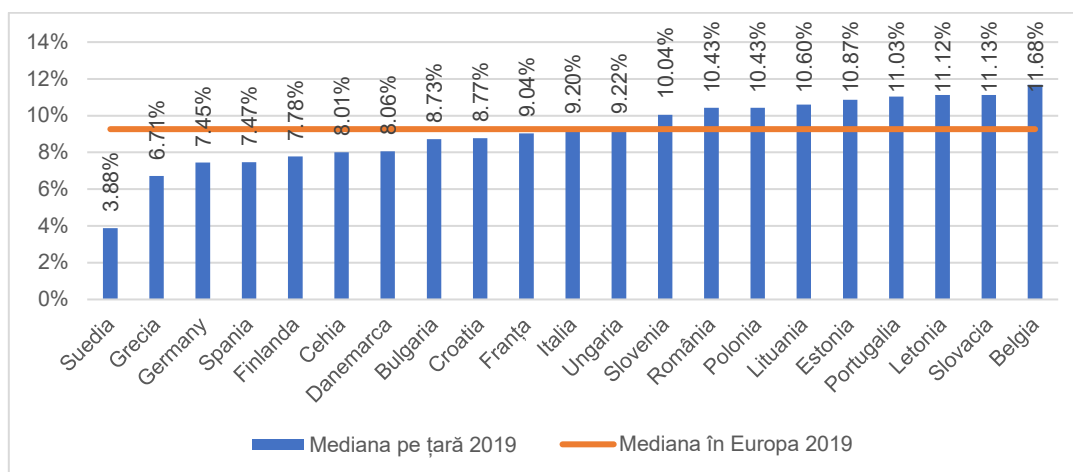
Figura 3. Profitabilitatea în sectorul de salubritate (cod CAEN 3811) în Europa
Marja EBITDA în perioada 2015-2019



Sursa: Prelucrare realizată de consultant

La nivel de țară, în anul 2019, marja EBITDA a oscilat între 3,88% pentru Germania și 11,68% pentru Belgia, cu o valoare de 10,43% pentru România și o mediană la nivelul Europei de 9,26%.

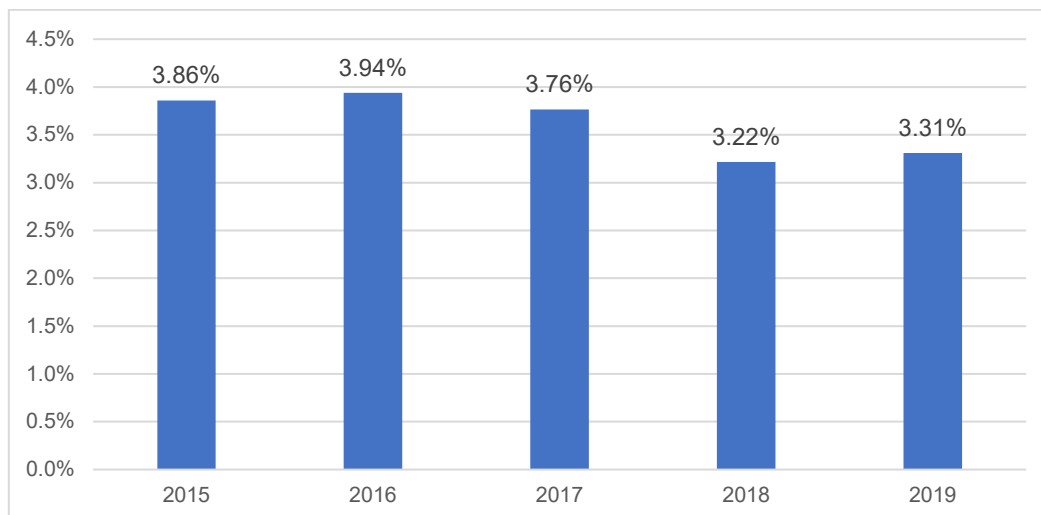
Figura 4. Profitabilitatea în sectorul de salubritate (cod CAEN 3811) pe țări
Marja EBITDA (mediană) în anul 2019



Sursa: Prelucrare realizată de consultant

În perioada 2015-2018, marja de profit operațională a înregistrat oscilații, între 3,22% și 3,94%.

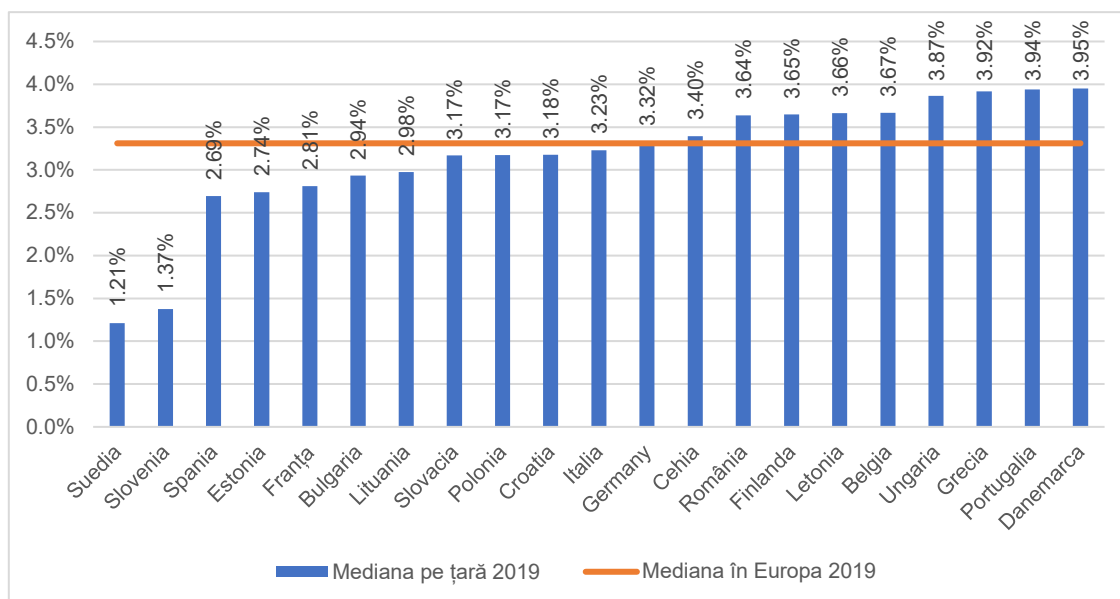
Figura 5. Profitabilitatea în sectorul de salubritate (cod CAEN 3811) în Europa
Marja de profit operațională în perioada 2015-2019



Sursa: Prelucrare realizată de consultant

La nivelul țărilor incluse în analiză, pentru anul 2019, marja de profit operațională a înregistrat valori între 1,21% pentru Suedia și 3,95% pentru Danemarca, cu o mediană la nivelul Europei de 3,31%, conform graficului de mai jos. În România, valoarea mediană a marjei de profit operaționale pentru anul 2019 a fost de 3,64%.

Figura 6. Profitabilitatea în sectorul de salubritate (cod CAEN 3811) pe țări
Marja de profit operațională în anul 2019

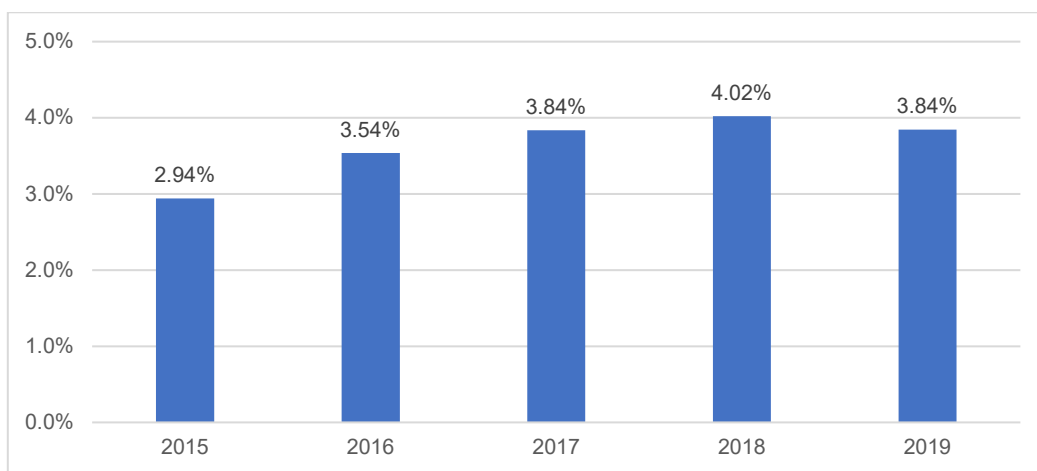


Sursa: Prelucrare realizată de consultant

Analiza profitabilității în sectorul de salubritate cod CAEN 3821 - Tratarea și eliminarea deșeurilor nepericuloase

Pentru companiile care operează în sectorul de salubritate și care au codul CAEN 3821, marja netă a profitului a înregistrat un trend ascendent din 2015 până în 2018, cu o ușoară scădere în 2019. Valorile mediane au variat între 2,94% și 4,02% în întreaga perioadă analizată, conform graficului de mai jos.

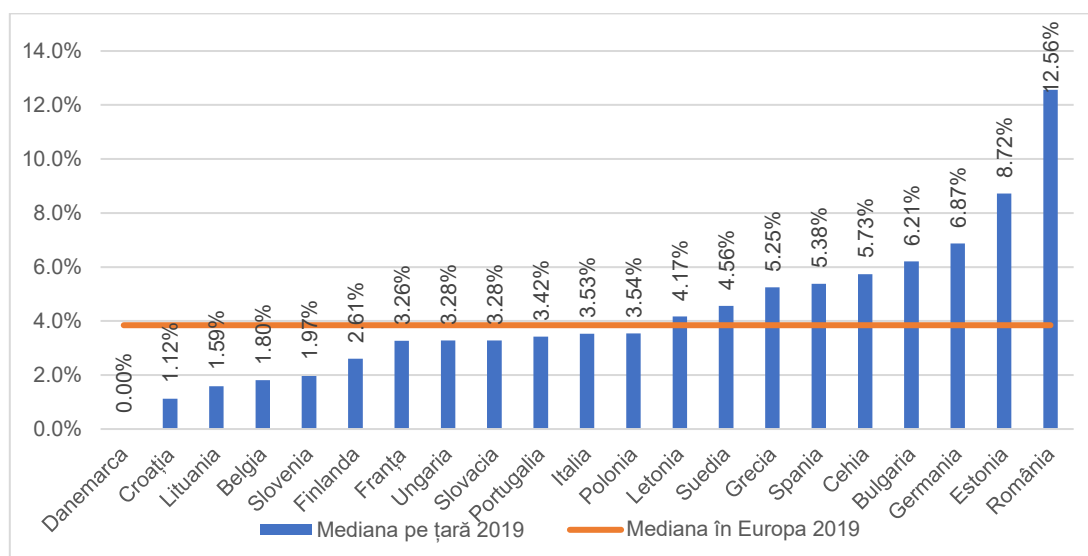
Figura 7. Profitabilitatea în sectorul de salubritate (cod CAEN 3821) în Europa
Marja netă a profitului în perioada 2015-2019



Sursa: Prelucrare realizată de consultant

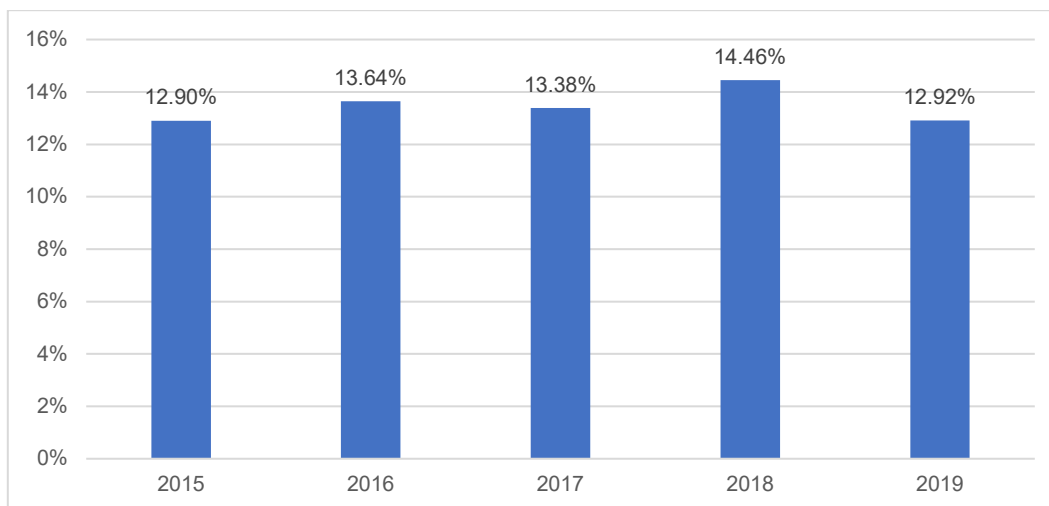
La nivel de țară, în anul 2019, marja netă a profitului a oscilat între 0% pentru Danemarca și 12,56% pentru România, cu o valoare mediană la nivelul Europei de 3,84%, conform graficului de mai jos.

Figura 8. Profitabilitatea în sectorul de salubritate (cod CAEN 3821) pe țări
Marja netă a profitului în anul 2019



În perioada 2015-2019, marja EBITDA a variat între 12,90% și 14,46%.

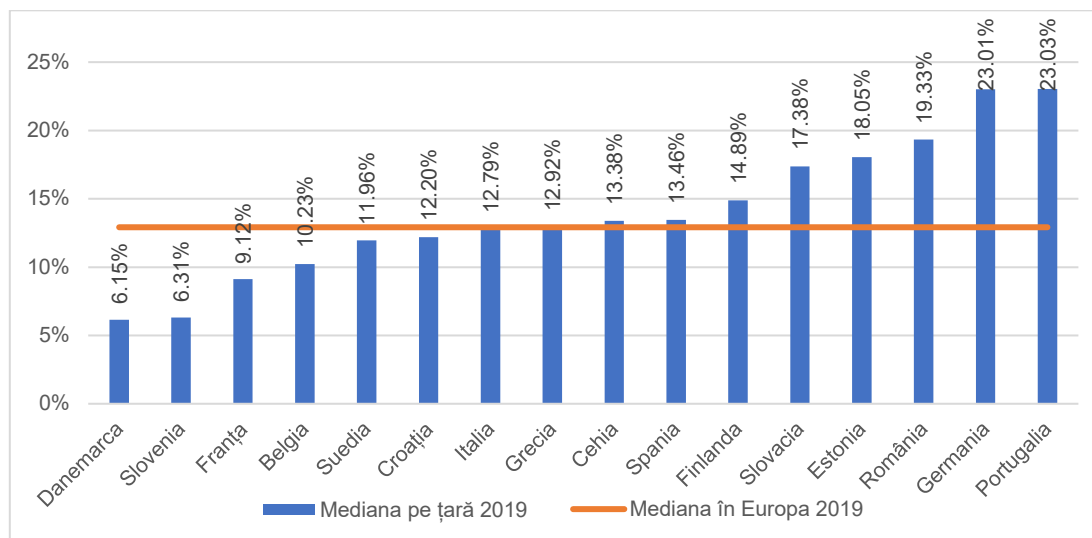
Figura 9. Profitabilitatea în sectorul de salubritate (cod CAEN 3821) în Europa
Marja EBITDA în perioada 2015-2019



Sursa: Prelucrare realizată de consultant

La nivel de țară, în anul 2019, marja EBITDA a oscilat între 6,15% pentru Germania și 23,03% pentru Portugalia, cu o valoare de 19,33% pentru România și o mediană la nivelul Europei de 12,92%.

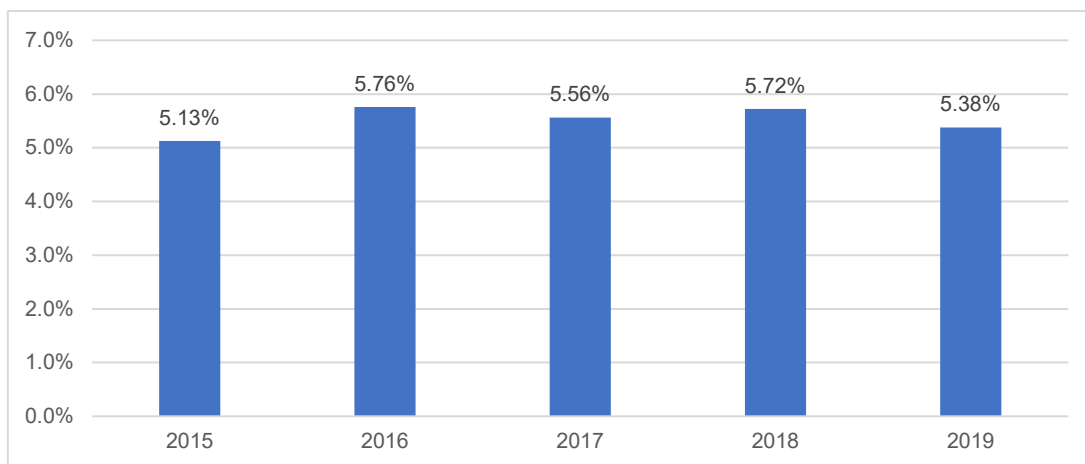
Figura 10. Profitabilitatea în sectorul de salubritate (cod CAEN 3821) pe țări
Marja EBITDA în anul 2019



Sursa: Prelucrare realizată de consultant

Marja de profit operațională a oscilat între 5,13% și 5,76% în perioada cuprinsă între 2015 și 2019.

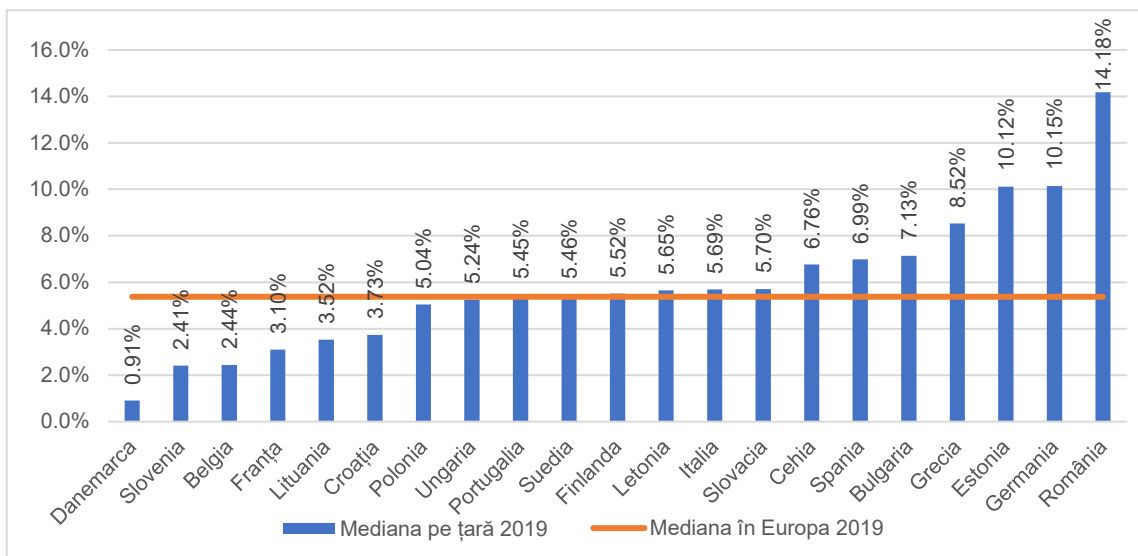
Figura 11. Profitabilitatea în sectorul de salubritate (cod CAEN 3821) în Europa
Marja de profit operațională în perioada 2015-2019



Sursa: Prelucrare realizată de consultant

La nivelul țărilor incluse în analiză, pentru anul 2019, marja de profit operațională a înregistrat valori între 0,91% pentru Danemarca și 14,18% pentru România, cu o mediană la nivelul Europei de 5,38%, conform graficului de mai jos.

Figura 12. Profitabilitatea în sectorul de salubritate (cod CAEN 3821) pe țări
Marja de profit operațională în anul 2019

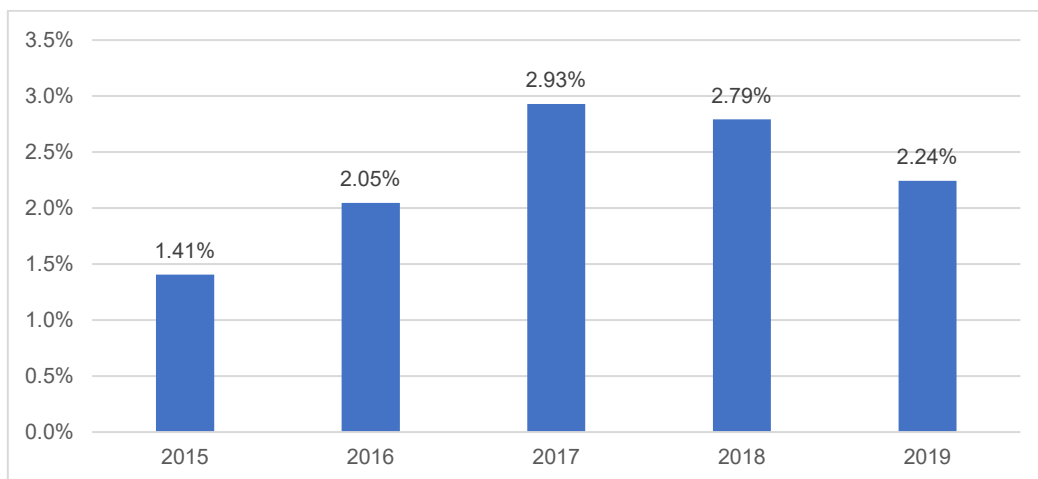


Sursa: Prelucrare realizată de consultant

Analiza profitabilității în sectorul de salubritate cod CAEN 3832 - Recuperarea materialelor reciclabile sortate

Pentru companiile care operează în sectorul de salubritate și care au codul CAEN 3832, marja netă a profitului a înregistrat un trend ascendent din 2015 până în 2017, urmat de un trend descendent până în anul 2019. Valorile mediane au variat între 1,41% și 2,24% în întreaga perioadă analizată, conform graficului de mai jos.

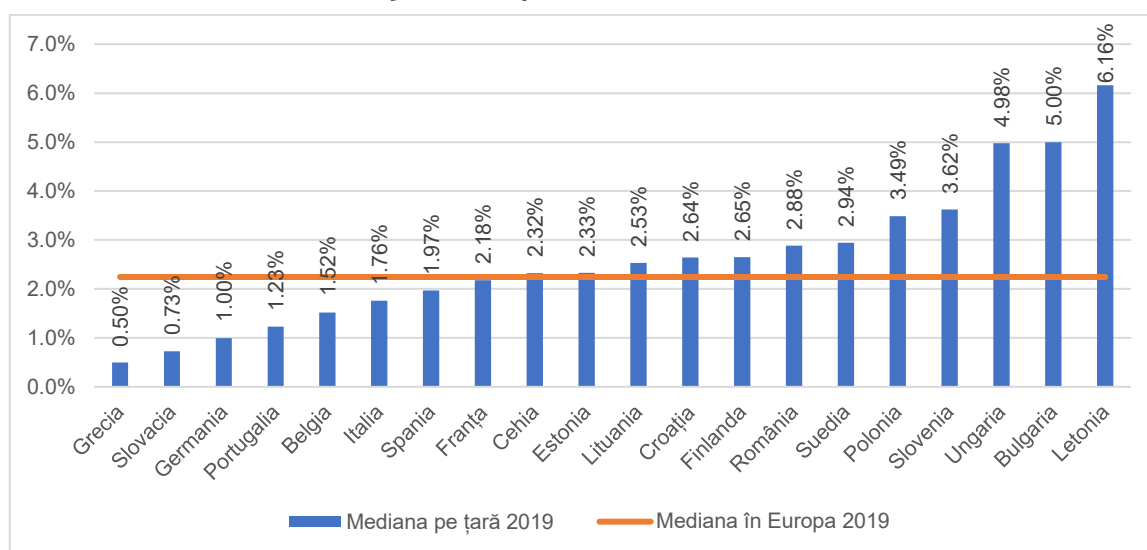
Figura 13. Profitabilitatea în sectorul de salubritate (cod CAEN 3832) în Europa
Marja netă a profitului în perioada 2015-2019



Sursa: Prelucrare realizată de consultant

La nivel de țară, în anul 2019, marja netă a profitului a oscilat între 0,5% pentru Grecia și 6,16% pentru Letonia, cu o valoare mediană pentru România de 2,88% și cu o valoare mediană la nivelul Europei de 2,24%, conform graficului de mai jos.

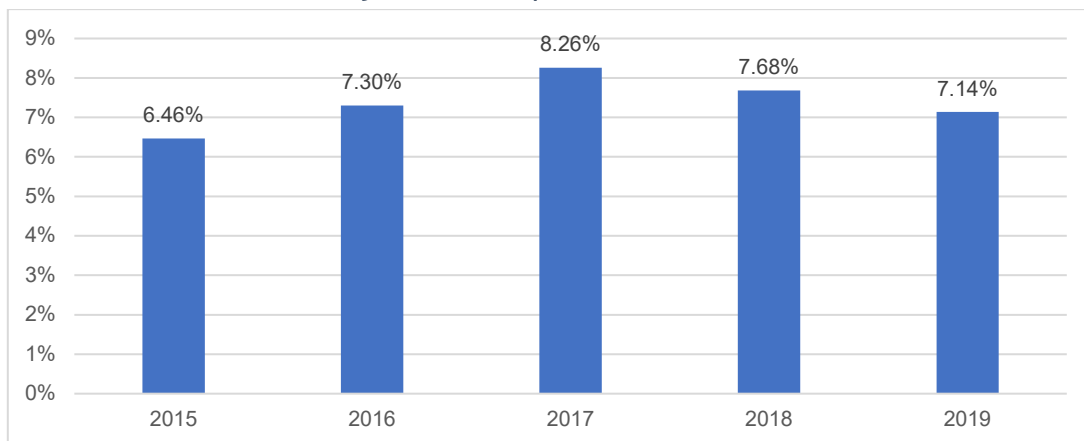
Figura 14. Profitabilitatea în sectorul de salubritate (cod CAEN 3832) pe țări
Marja netă a profitului în anul 2019



Sursa: Prelucrare realizată de consultant

În perioada 2015-2019, marja EBITDA a variat între 6,46% și 8,26%, cu un trend ascendent din 2015 până în 2017, urmat de un trend descendent până în 2019.

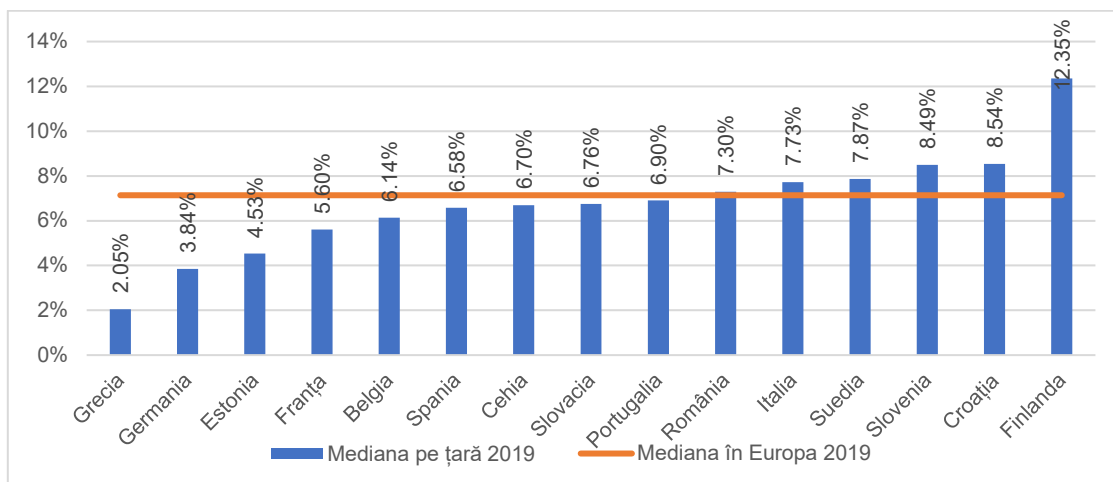
Figura 15. Profitabilitatea în sectorul de salubritate (cod CAEN 3832) în Europa
Marja EBITDA în perioada 2015-2019



Sursa: Prelucrare realizată de consultant

La nivel de țară, în anul 2019, marja EBITDA a oscilat între 2,05% pentru Grecia și 12,35% pentru Finlanda, cu o valoare de 7,30% pentru România și o mediană la nivelul Europei de 7,14%.

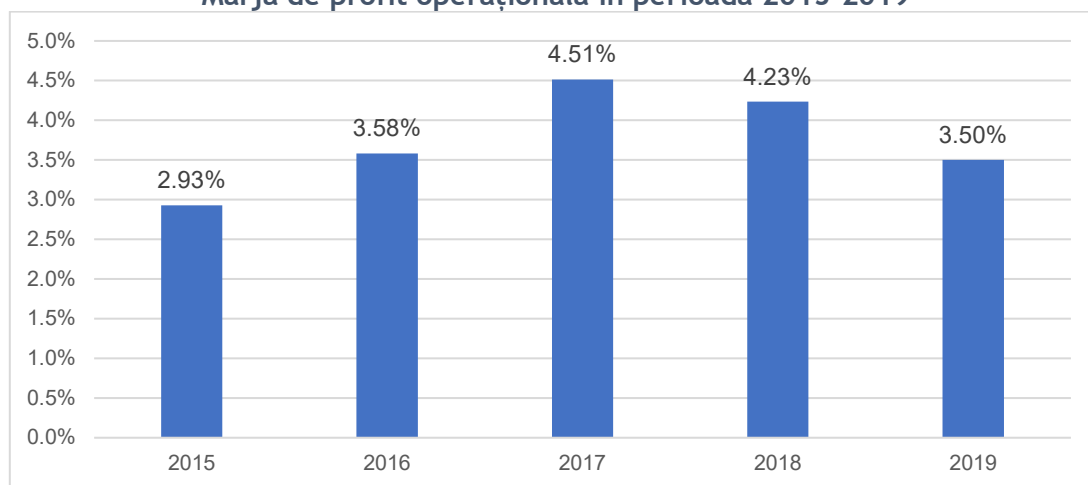
Figura 16. Profitabilitatea în sectorul de salubritate (cod CAEN 3832) pe țări
Marja EBITDA în anul 2019



Sursa: Prelucrare realizată de consultant

Marja de profit operațională a înregistrat un trend ascendent din 2015 până în 2017, urmat de un trend descendent până în 2019, cu valori care au oscilat între 2,93% și 4,51%.

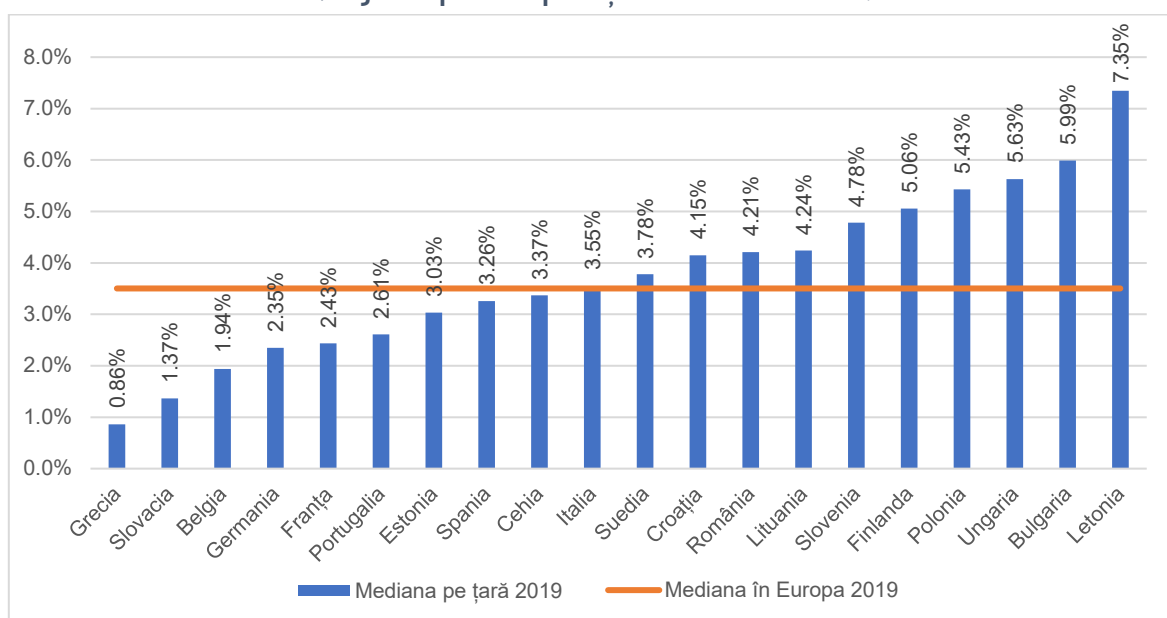
Figura 17. Profitabilitatea în sectorul de salubritate (cod CAEN 3832) în Europa
Marja de profit operațională în perioada 2015-2019



Sursa: Prelucrare realizată de consultant

La nivelul țărilor incluse în analiză, pentru anul 2019, marja de profit operațională a înregistrat valori între 0,86% pentru Danemarca și 7,35% pentru România, cu o mediană la nivelul Europei de 3,50%, conform graficului de mai jos.

Figura 18. Profitabilitatea în sectorul de salubritate (cod CAEN 3832) pe țări
Marja de profit operațională în anul 2019



Sursa: Prelucrare realizată de consultant

Analiza profitabilității companiilor de salubritate și mediu și de utilități listate la bursă

Abordarea în realizarea studiului a presupus următoarea metodologie:

- Datele folosite sunt preluate de pe site-ul www.damodaran.com, care este un site de referință pentru profitabilitatea din diferite industrii. Site-ul a fost creat de către Aswath Damodaran, care predă finanțe corporatiste și evaluare la Stern School of Business din cadrul Universității New York.
- Indicatorii considerați în analiză sunt:
 - Marja Neta (Marja Neta = Profit Net/ Venit din Exploatare)
 - EBITDA/Vânzări (EBITDA = Profit Înainte de Dobânzi, Taxe și Amortizare);
 - EBIT/Vânzări (EBIT = Profit din Exploatare Înainte de Dobânzi și Taxe)
- Datele au fost analizate considerând trei nivele: la nivel global, la nivelul Europei și la nivelul țărilor emergente.
- Datele au fost analizate pentru companii care operează în sectorul de servicii de salubritate și mediu și pentru companii de utilități în general.

Rezultatele sunt prezentate sintetic în tabelul următor.

Tabel 1. Analiza de profitabilitate pentru sectorul de servicii de salubritate și mediu și de utilități în general

Analiza de profitabilitate	Servicii de salubritate și mediu			Utilități (în general)		
	Marja netă	EBITDA/vânzări	EBIT/vânzări	Marja netă	EBITDA/vânzări	EBIT/vânzări
Europa	0,24%	9,48%	4,79%	6,31%	12,53%	5,20%
Țări emergente	6,21%	17,91%	14,04%	4,52%	32,25%	17,39%
Global	4,57%	16,39%	10,43%	7,54%	17,79%	9,48%

Sursa: Prelucrare realizată de consultant

Principalele concluzii sunt următoarele:

- Marja netă pentru companiile de servicii de salubritate și mediu este de 4,57% la nivel global, 6,21% la nivelul țărilor emergente și 0,24% la nivelul Europei.
- Marja netă pentru companiile de utilități este de aproximativ 7,54% la nivel global, de 4,52% la nivelul țărilor emergente, în timp ce în Europa marja netă înregistrează o valoare de 6,31%.
- Indicatorul EBITDA/Vânzări pentru companiile de servicii de salubritate și mediu este 16,39% la nivel global, 17,91% la nivelul țărilor emergente și 9,48% la nivelul Europei.
- Indicatorul EBITDA/Vânzări pentru companiile de utilități este în jur de 17,79% la nivel global, 32,25% la nivelul țărilor emergente și 12,53% la nivelul Europei.
- Indicatorul EBIT/Vânzări pentru companiile de servicii de salubritate și mediu este de 10,43% la nivel global, 14,04% la nivelul țărilor emergente și 4,79% la nivelul Europei.
- Indicatorul EBIT/Vânzări pentru companiile de utilități este de 9,48% la nivel global, 17,39% la nivel țărilor emergente și de 5,20% la nivelul Europei.

Analiza rentabilității capitalului pentru companiile de servicii de salubritate și mediu și companiile de utilități listate la bursă

Abordarea în realizarea studiului a presupus următoarea metodologie:

- Datele folosite sunt preluate de pe site-ul www.damodaran.com, care este un site de referință pentru profitabilitatea din diferite industrii. Site-ul a fost creat de către Aswath Damodaran, care predă finanțe corporatiste și evaluare la Stern School of Business din cadrul Universității New York.
- Indicatorii considerați în analiza sunt:
 - Costul Capitalurilor Proprii = Rata Fără Risc + Beta × Prima de Risc pentru Capitaluri Proprii;
 - Costul Capitalului = Costul Capitalurilor Proprii × (Capitaluri Proprii / (Datorii + Capitaluri Proprii)) + Costul Datoriei × (1 - Rata Marginală de Profit) × (Datorii / (Datorii + Capitaluri Proprii)), cu datorii agregate și valoarea capitalurilor proprii la nivel de piață pentru toate companiile din sector folosind cele mai recente bilanțuri pentru datorii și cel mai recent final de an pentru capitaluri proprii.
- Datele au fost analizate considerând trei nivele: la nivel global, la nivelul Europei și la nivelul țărilor emergente.
- Datele au fost analizate pentru companii care operează în sectorul de servicii de salubritate și mediu și pentru companii de utilități în general.

Rezultatele sunt prezentate sintetic în tabelul următor:

Tabel 2. Analiza costului capitalului

Costul capitalurilor	Servicii de salubritate și mediu		Utilități (în general)	
	Costul capitalurilor proprii	Costul capitalului	Costul capitalurilor proprii	Costul capitalului
Europa	7,74%	6,58%	5,99%	4,32%
Țări emergente	11,47%	8,52%	10,98%	4,65%
Global	9,44%	7,80%	5,96%	4,44%

Sursa: Prelucrare realizată de consultant

Principalele concluzii sunt următoarele:

- Costul capitalurilor proprii în sectorul de servicii de salubritate și mediu variază de la 7,44% în Europa, la 9,44% la nivel global și 11,47% în țările emergente.

- Costul capitalurilor proprii în sectorul de utilități (în general) variază între 5,96% la nivel global și 10,98% în țările emergente, cu o valoare de 5,99% pentru Europa.
- Costul capitalului în sectorul de servicii de salubritate și mediu variază între 6,58% în Europa și 8,52% în țările emergente, cu un nivel de 7,80% la nivel global.
- Costul capitalului în sectorul de utilități variază între 4,32% în Europa și 4,65% în țările emergente, cu o valoare de 4,44% la nivel global.

Concluziile celor trei studii prezentate arată că se înregistrează diferențe importante la nivel internațional privind nivelul profitabilității în funcție de tipul de societate (societățile listate la bursă au o profitabilitate mai mare) și de gradul de dezvoltare a țării în care se desfășoară activitatea.

Astfel, în Europa, care are un grad de dezvoltare mai ridicat și un risc mai redus, rata de rentabilitate este mai redusă, în timp ce în țările emergente, rata de rentabilitate este mai ridicată. Această concluzie este susținută și de valorile înregistrate de indicatorul EBITDA/Vânzări, conform căruia companiile de servicii de salubritate și mediu din țările emergente au costuri operaționale mai reduse raportate la venituri față de Europa sau față de media la nivel global pentru sectorul de servicii de salubritate și mediu. Aceleași concluzii sunt valabile și pentru sectorul de utilități.

5. Finanțarea serviciului de salubritate în România

Așa cum am mai arătat, autoritățile deliberative ale unităților administrativ-teritoriale/sectoarelor municipiului București au competențe exclusive în ceea ce privește înființarea, organizarea, gestionarea, coordonarea și atribuirea serviciului de salubritate a localităților, exercitând următoarele atribuții:

- Stabilirea taxelor speciale și aprobarea tarifelor pentru servicii de salubritate, cu respectarea reglementărilor în vigoare și asigurarea plății serviciilor de salubritate prestate de operatori;
- Stabilirea, ajustarea ori modificarea tarifelor propuse de operator în conformitate cu normele metodologice elaborate și aprobate de ANRSC.

Veniturile operatorilor se constituie prin încasarea de la utilizatori, sub formă de prețuri sau tarife, a sumelor reprezentând contravaloarea serviciilor furnizate/prestate și, după caz, din alocații bugetare, cu respectarea următoarelor principii:

- asigurarea autonomiei financiare a operatorului;
- asigurarea rentabilității și eficienței economice;
- asigurarea egalității de tratament al serviciilor de utilități publice în raport cu alte servicii publice de interes general;
- recuperarea în totalitate de către operatori a costurilor furnizării/prestării serviciilor, cu excepția situațiilor în care aceștia furnizează/prestează serviciile de utilități publice în baza unui contract de concesiune.

Tarifele trebuie să asigure atât viabilitatea economică a operatorilor prestatori ai activităților specifice serviciului de salubritate a localităților, cât și protejarea intereselor utilizatorilor, inclusiv menținerea cheltuielilor în limita de suportabilitate a utilizatorilor.

Utilizatorii achită contravaloarea serviciului de salubritate prin:

- tarife, în cazul prestațiilor de care beneficiază individual, pe bază de contract de prestare a serviciului de salubritate;
- taxe speciale, în cazul prestațiilor efectuate în beneficiul întregii comunități locale;
- taxe speciale, în cazul prestațiilor de care beneficiază individual fără contract.

Cuantumul și regimul tarifelor și taxelor speciale oferite/aprobate se stabilesc, se ajustează sau se modifică de către autoritățile administrației publice locale, în baza fișelor de fundamentare pe elemente de cheltuieli, întocmite de către operatori în conformitate cu Normele metodologice de stabilire, ajustare sau modificare a tarifelor pentru activitățile specifice serviciului de salubritate a localităților, aprobate de ANRSC prin Ordinul nr. 109/2007.

Operatorul care solicită stabilirea, ajustarea sau modificarea tarifelor pentru activitățile specifice de salubritate transmite la autoritatea administrației publice locale următoarele:

- cererea de stabilire, ajustare sau modificare, care conține: tarifele în vigoare, în cazul ajustării ori modificării, tarifele solicitate și justificarea propunerii de stabilire, ajustare sau modificare. Tarifele pentru populație, propuse, vor fi determinate cu TVA inclus;
- fișa de fundamentare a tarifului, pe elemente de cheltuieli;
- memoriu tehnico-economic prin care se justifică oportunitatea stabilirii, ajustării sau modificării tarifelor;
- alte date și informații necesare fundamentării tarifelor.

Formula actuală de stabilire a tarifelor pentru activitățile componente ale serviciului de salubritate este „ $T=V/Q$ ”, unde:

T- tariful stabilit;

V- venitul programat al activității respective, la nivelul anului,

Q- cantitatea programată în unități de măsură specifice, la nivelul anului în care se face propunerea.

Modificarea tarifelor pentru activitățile specifice serviciului de salubritate se face potrivit formulei „ $T_1 = T_0 + \Delta(t)$ ”, unde:

T₁ - tariful modificat;

T₀ - tariful actual;

$\Delta(t)$ - creșterea de tarif.

Creșterea de tarif se calculează utilizând formula „ $\Delta(t) = [\Delta(ct) + \Delta(ct) \times r\%]/Q$ ”, unde:

$\Delta(ct)$ - creșterea cheltuielilor totale ca urmare a modificărilor intervenite în costuri;

r% - cota de profit a operatorului;

Q - cantitatea programată în unități de măsură specifice, determinată de condițiile concrete în care se prestează activitatea.

Ordinul ANRSC nr.109/2007 reglementează toate tipurile de cheltuieli care pot fi luate în calcul la stabilirea și ajustarea tarifelor, conținând și anexe cu fișele de fundamentare ale acestora.

Din analizarea normelor metodologice actuale de stabilire/ajustare a tarifelor în serviciul de salubritate, observăm că operatorii serviciului au obligația de a justifica detaliat tarifele, ținând cont de:

- cheltuielile de producție, exploatare, a cheltuielilor de întreținere și reparații,
- amortismentele aferente capitalului imobilizat în active corporale și necorporale,
- costurile de protecție a mediului,
- costurilor de securitate și sănătate în muncă,
- costurilor care derivă din contractul de delegare a gestiunii serviciului de salubritate (investiții, respectarea nivelurilor de calitate și indicatorii de performanță stabiliți de către APL, etc),
- cota de dezvoltare, pentru crearea surselor de dezvoltare și modernizare a sistemelor de utilități publice,
- cota de profit.

În ceea ce privește cota de profit, din analiza caietelor de sarcini publicate de autorități publice locale nu am găsit limitări ale nivelului acesteia. Astfel, societățile comerciale cu capital privat, care participă la proceduri competitive pentru atribuirea contractelor de salubritate a localităților, se autocenzurează și mențin cota de profit solicitată prin oferta financiară în limite de natură să asigure menținerea tarifelor la un nivel competitiv. Ne aflăm astfel în prezența unui reglaj natural al pieței concurențiale.

În ceea ce privește operatorii de drept public (servicii publice de interes local - SPIL) care primesc în administrare a furnizarea/prestarea unor activități componente a serviciului de salubritate, neavând calitate de operator economic, care prestează servicii în condiții de profitabilitate, pentru aceștia nu se pune problema cotei de profit utilizate la fundamentarea tarifelor.

Ceea ce poate ridica probleme care fac necesară reglementarea modalității de stabilire/limitare a cotei de profit sunt societățile comerciale, cu capital social integral al unităților administrativ-teritoriale, înființate de autoritățile deliberative ale unităților administrativ-teritoriale respective care încheie contracte de delegare a gestiunii serviciilor de salubritate, în cazul gestiunii directe, deci în condiții neconcurențiale.

Stabilirea unui „profit rezonabil”, atunci când ne referim la întreprinderi publice, are scopul de a evita două situații nedorite: (i) impunerea unor tarife mult prea mari beneficiarilor, iar veniturile suplimentare sunt apoi cheltuite inefficient (productivitate scăzută a muncii sau corupție); (ii) impunerea unor tarife foarte scăzute și prestarea unui serviciu public de

slabă calitate, deși beneficiarii ar prefera un serviciu public de calitate superioară, chiar dacă ar trebui să plătească mai mult⁷.

Astfel, un studiu efectuat în mai mult de 300 orașe din America de Nord (SUA și Canada) de prof. E.S.Savas, a indicat că pentru orașele cu peste 50.000 de locuitori, costurile colectării deșeurilor municipale este cu 60-70% mai mare în cazul întreprinderilor publice, în comparație cu operatorii privați. Dar aceleași costuri se pot observa și cazurile operatorilor privați care beneficiază de un monopol asupra unui oraș, aceștia având același comportament ineficient. Una dintre soluțiile descoperite a fost divizarea serviciului de salubritate pe mai multe zone ale orașului, dintre care într-o zonă să activeze o întreprindere publică, cu rol de benchmark⁸.

De asemenea, trebuie avut în vedere faptul că costurile asociate serviciilor de salubritate pot să difere foarte mult, fiind influențate de tipologia localității, caracteristicile rețelei stradale. Astfel, într-un studiu efectuat de KPMG în anul 2017 în mai multe orașe din Europa, Australia și America de Nord⁹ se menționează un cost mediu de 210 USD/tonă, dar costul variază între orașe de la 32 USD/tonă până la 1172 USD/tonă iar veniturile variază între 24 USD/tonă până la 215 USD/tonă. Modalitatea cea mai utilizată pentru reducerea costurilor o reprezintă cei trei R: reducere, reutilizare și reciclare. Cea mai mare reducere a costurilor este determinată de reducerea cantității de deșeuri depozitate în gropile de gunoi.

Un studiu efectuat de UNDP în anul 2017 în Coreea¹⁰ a indicat că introducerea taxării deșeurilor raportat la volum (VBWF: volume based waste-fee) și colectarea gratuită a deșeurilor reciclabile este metoda cea mai eficientă pentru reducerea cantităților de deșeuri depozitate la groapă, determinând producătorii de deșeuri să devină mai activi în separarea deșeurilor la sursă. În acest mod, se pot reduce costurile colectării și depozitării deșeurilor, în condițiile asigurării unui profit rezonabil.

În ceea ce privește modalitățile de acoperire a costurilor, un studiu efectuat de Fondul Monetar Internațional în 2019¹¹ a propus trei modalități principale:

- a) soluția preferabilă este ca fiecare gospodărie să plătească integral costurile, raportat la volumul sau masa deșeurilor produse, dar aceasta poate să conducă la creșterea depozitării ilegale a deșeurilor;
- b) a doua soluție este o taxare raportată la consum, inclusiv prin suprataxarea vânzării bunurilor;

⁷ Eric Groom, Jonathan Halpern și David Ehrhardt „Explanatory notes on key topics in the regulation of water and sanitation services” publicat în „Water supply and sanitation sector board discussion paper series” no.6, iunie 2006, Banca Mondială.

⁸ Studiu citat în Michael J. Kirby „The management of Government in the 1980s”, articol publicat în „Visions of Canada: The Alan B. Plaunt Memorial Lectures, 1958-1992”, McGill-Queen’s University Press, 2004.

⁹ „Garbage collection” de Stephen Beatty și Alan S. Mitchell

¹⁰ „Comprehensive study of waste management policies and practices in Korea”, Ig-hyun Cho și Manok Kang

¹¹ „Disposal is not free: fiscal instruments to internalize the environmental costs of solid waste” de Thornton Matheson

c) a treia variantă o reprezintă suportarea costurilor colectării și depozitării deșeurilor prin taxe pe proprietate, dar se recomandă indicarea distinctă a acestor servicii, pentru ca persoanele să fie conștiente de valoarea costurilor deșeurilor produse.

6. Analiza noțiunii de profit rezonabil

Tarifele pentru activitățile specifice se stabilesc și se modifică/ajustează cu includerea cotei de profit a operatorului¹².

Serviciul de salubritate a localităților este un serviciu de interes economic general (SIEG), operatorii putând beneficia de o compensație pentru obligația de serviciu public, definit ca „*orice beneficiu, în special financiar, acordat operatorilor direct sau indirect din resurse de stat în perioada de punere în aplicare a unei/unor obligații de serviciu public sau în legătură cu perioada respectivă, pentru acoperirea costurilor nete aferente îndeplinirii unei obligații de serviciu public, inclusiv un profit rezonabil*”¹³.

Conform comunicărilor Comisiei Europene în materie de SIEG, pentru ipoteza în care atribuirea serviciului de interes economic general nu se realizează pe baza unei proceduri de achiziții publice care ar permite selecționarea ofertantului capabil să furnizeze serviciile respective la cel mai mic preț pentru comunitate (urmarea unei proceduri de achiziție publică), nivelul compensației necesare trebuie să fie determinat pe baza unei analize a costurilor pe care o întreprindere tipică, bine gestionată și echipată corespunzător cu mijloace pentru a îndeplini cerințele de serviciu public le-ar fi suportat în îndeplinirea obligațiilor respective, luând în considerare veniturile relevante și un profit rezonabil pentru îndeplinirea obligațiilor.

Prin „**profit rezonabil**” ar trebui să se înțeleagă rata rentabilității capitalului permanent de care ar avea nevoie o întreprindere tipică care analizează dacă să furnizeze sau nu serviciul de interes economic general pe întreaga durată de atribuire, ținând cont de nivelul de risc¹⁴. Nivelul de risc depinde de sectorul vizat, de tipul serviciului și de caracteristicile mecanismului de compensare. Rata ar trebui calculată, în măsura posibilului, luând ca referință rata rentabilității capitalului permanent obținută în cadrul unor tipuri de contracte de servicii publice similare, executate în condiții de concurență (de exemplu, contracte atribuite în urma unei proceduri de achiziții).

În sectoarele în care nu există nicio întreprindere comparabilă cu întreprinderea căreia i s-a încredințat prestarea serviciului de interes economic general, se pot lua drept referință întreprinderi comparabile din alte state membre sau, dacă este necesar, din alte sectoare, cu condiția să se țină seama de caracteristicile specifice ale fiecărui sector. În ceea ce privește modalitatea de stabilire a profitului rezonabil, Comisia Europeană a precizat că „*statele membre pot introduce criterii de stimulare legate cu precădere de calitatea serviciului prestat și de creșterea eficienței productivității. Creșterea eficienței nu trebuie să diminueze calitatea serviciului prestat. Orice beneficii legate de creșterea eficienței productivității se stabilesc în așa fel încât aceste beneficii să se repartizeze în mod echilibrat între întreprinderi și statul membru și/sau utilizatori*”.

¹² Ordinul ANRE nr. 109/2007 privind aprobarea Normelor metodologice de stabilire, ajustare sau modificare a tarifelor pentru activitățile specifice serviciului de salubritate a localităților

¹³ Art.2 lit. t) din Legea nr. 51/2006 (r)

¹⁴ Art. 5 alin. (5) din Decizia nr. C (2011) 9380 a Comisiei Europene

Potrivit art. 5 alin. (5) din Decizia nr. C (2011) 9380 a Comisiei Europene, profitul rezonabil reprezintă rata rentabilității capitalului de care ar avea nevoie, pe întreaga perioadă de atribuire, o întreprindere obișnuită ce analizează dacă să furnizeze sau să nu furnizeze serviciul de interes economic general, ținând seama de nivelul de risc. „Rata de rentabilitate a capitalului” înseamnă rata rentabilității interne obținută de întreprindere din capitalul pe care l-a investit, pe toată durata de valabilitate a actului de atribuire. Nivelul de risc depinde de sectorul vizat, de natura serviciului și de caracteristicile compensației.

În sensul Deciziei nr. C (2011) 9380 a Comisiei Europene, *profitul este rezonabil pentru operatorii cărora li s-a atribuit direct contractul, atunci când nu depășește rata de SWAP relevantă plus 100 de puncte de bază*¹⁵.

Potrivit art. 5 alin. (7) din Decizie, Rata SWAP relevantă este rata SWAP a cărei scadență și monedă corespund duratei și monedei prevăzute în actul de atribuire. Atunci când furnizarea serviciului de interes economic general nu este legată de un risc comercial sau contractual major, în special ca urmare a faptului că, în esență, se compensează integral costurile nete ex post suportate pentru prestarea serviciului de interes economic general, profitul rezonabil nu poate depăși rata de SWAP aplicabilă, plus o primă de 100 de puncte de bază.

În măsura în care rata rentabilității (SWAP) nu este disponibilă sau adecvată într-un caz concret „pot fi utilizați alți indicatori de profit, cum ar fi cei menționați la articolul 5 alineatul (8) din Decizie, cu scopul de a oferi trimiteri solide și fiabile pentru calculul profitului rezonabil.”¹⁶

6.1. Determinarea profitului rezonabil pentru prestatorii de SIEG

Potrivit Comunicării Comisiei Europene privind aplicarea normelor Uniunii Europene în materie de ajutor de stat în cazul compensației acordate pentru prestarea unor servicii de interes economic general (denumită în continuare „Comunicarea Comisiei”), SIEG reprezintă activități economice care oferă rezultate în domeniul serviciilor publice generale care nu ar fi furnizate - sau care ar fi furnizate în condiții diferite în ceea ce privește calitatea, siguranța, accesibilitatea, tratamentul egal sau accesul universal - de către piață fără intervenție publică.

Serviciile de interes economic general trebuie prestate în baza unor principii și în condiții care le permit să își îndeplinească atribuțiile, caz în care sprijinul financiar din partea statului s-ar putea dovedi necesar pentru a acoperi parțial sau integral costurile specifice ce rezultă din obligațiile de serviciu public.

În conformitate cu art. 345 din Tratat¹⁷, astfel cum a fost interpretat de Curtea de Justiție a Uniunii Europene, este irelevant dacă aceste servicii de interes economic general sunt prestate de întreprinderi publice sau private.

¹⁵ art. 5 alin. (7) din Decizia nr. C (2011) 9380 a Comisiei Europene

¹⁶ Document de lucru al serviciilor comisiei Ghid privind aplicarea normelor Uniunii privind ajutoarele de stat, achizițiile publice și piața internă în cazul serviciilor de interes economic general și, în special, în cazul serviciilor sociale de interes general

¹⁷ Tratatul pentru funcționarea Uniunii Europene

Potrivit art. 106 alin. (2) din Tratat întreprinderile cărora le-a fost încredințată prestarea unor servicii de interes economic general sau care au caracterul unui monopol fiscal sunt supuse reglementărilor prevăzute de tratat, **în special normelor privind concurența.**

Curtea Europeană de Justiție a hotărât¹⁸ că o compensație pentru obligația de serviciu public nu constituie ajutor de stat în sensul articolului 107 din tratat cu, condiția îndeplinirii a patru criterii cumulative, respectiv:

1. întreprinderea beneficiară trebuie să aibă efectiv de îndeplinit obligații privind furnizarea unui serviciu public, iar obligațiile respective trebuie să fie clar definite;
2. parametrii pe baza cărora se calculează compensația trebuie stabiliți în prealabil, în mod obiectiv și transparent;
3. compensația nu trebuie să depășească ceea ce este necesar pentru acoperirea integrală sau parțială a costurilor suportate pentru îndeplinirea obligațiilor de serviciu public, luând în considerare veniturile rezultate și un profit rezonabil;
4. în cazul în care selectarea întreprinderii care are de îndeplinit obligații de serviciu public într-un caz concret nu s-a realizat pe baza unei proceduri de achiziții publice care ar permite selecționarea ofertantului capabil să furnizeze serviciile respective la cel mai mic preț pentru comunitate, nivelul compensației necesare trebuie stabilit pe baza unei analize a costurilor pe care le-ar fi suportat o întreprindere obișnuită, bine gestionată și dotată corespunzător cu mijloacele adecvate.

Prin urmare, una dintre condițiile esențiale ce trebuie îndeplinite pentru ca încredințarea directă a unui serviciu public să nu fie considerată ajutor de stat, în înțelesul art. 107 din Tratat, și astfel să fie exceptat de la aplicarea art. 108 din Tratat, se referă la compensația pentru prestarea serviciului, care nu trebuie să depășească ceea ce este necesar pentru acoperirea costurilor nete suportate de întreprindere pentru prestarea serviciului, inclusiv un profit rezonabil.

Având în vedere concluziile CJUE reținute în cauza Altmark¹⁹, respectiv condițiile ce trebuie îndeplinite pentru ca o compensație pentru obligația de serviciu public nu constituie ajutor de stat în sensul articolului 107 din tratat, actul de atribuire trebuie să prevadă în mod obiectiv și transparent parametrii pe baza cărora se calculează compensația (inclusiv profitul rezonabil) trebuie stabiliți în prealabil.

Corespunzător celui de-al 4-lea principiu Altmark, pentru ipoteza în care atribuirea serviciului de interes economic general nu s-a realizat pe baza unei proceduri de achiziții publice care ar permite selecționarea ofertantului capabil să furnizeze serviciile respective la cel mai mic preț pentru comunitate, **nivelul compensației** necesare trebuie stabilit pe baza unei analize a costurilor pe care le-ar fi suportat o întreprindere obișnuită, bine gestionată și dotată corespunzător cu mijloacele adecvate.

6.2. Poziția Consiliului Concurenței

La nivel intern, potrivit Consiliului Concurenței profitul rezonabil reprezintă *rata de rentabilitate a capitalului normală pentru sectorul de activitate respectiv și care ține*

¹⁸ Cauza C-280/00, Altmark Trans și Regierungspräsidium Magdeburg/ Nahverkehrsgesellschaft Altmark

¹⁹ Cauza C-280/00, Altmark Trans și Regierungspräsidium Magdeburg/ Nahverkehrsgesellschaft Altmark

seama de risc / absența riscului suportat de către operatorul de serviciu public în virtutea intervenției autorității publice.²⁰

În Raportul Consiliului Concurenței privind ajutoarele de stat acordate pentru compensarea serviciilor de interes economic general din România în perioada 2009-2011 se precizează că „în domeniul salubrității, în majoritatea cazurilor aceste servicii s-au încredințat în urma licitațiilor, fiind astfel îndeplinite criteriile Altmark”.

Analizând o serie de avize emise de Consiliul Concurenței²¹ pentru domeniul salubritate, se poate identifica poziția acestei autorități referitoare la modalitatea de calcul a cotei de profit, în cazul atribuirii directe a contractului de delegare a gestiunii serviciului de salubritate.

În Avizul Consiliului Concurenței referitor la măsura administrativă de atribuire directă a Contractului de delegare a gestiunii serviciului public de salubritate a municipiului Botoșani, pentru activitățile de măturat, spălat, stropirea și întreținerea căilor publice, curățarea și transportul zăpezii de pe căile publice și menținerea în funcțiune a acestora pe timp de polei sau de îngheț, către operatorul SC URBAN SERV S.A. din 05.12.2018, se reține că „1.6.Profitul rezonabil al operatorului ce va fi luat în calcul pentru stabilirea tarifelor aferente activităților de salubritate încredințate va fi de maxim 3,95%, pe toată durata contractului, și a fost calculat în funcție de rata SWAP stabilită de Comisia Europeană pentru România, aferentă duratei contractului (5 ani), plus 100 de puncte de bază. în cazul de față, rata SWAP este de 2,95%, la care se pot adăuga 100 puncte de bază, aplicată costurilor nete suportate pentru prestarea serviciului de interes economic general, pe toată durata contractului”. Studiul de oportunitate depus de solicitantul avizului a conținut o analiză prin care își asumă faptul că „tarifele la care SC URBAN SERV SA va furniza serviciul de salubritate nu sunt mai mari decât cele înregistrate de alt operator ce prestează același serviciu public, în condiții asemănătoare”. Capitalul social al SC URBAN SERV S.A. este deținut în proporție de 100% de Consiliul Local Botoșani.

Deși avizează favorabil Hotărârea Consiliului Local Botoșani, Consiliul Concurenței reține „Dat fiind faptul că autoritatea națională de concurență nu are competențe în a expertiza/certifica costurile implicate de prestarea serviciilor publice, inclusiv cele ale serviciului public de salubritate, considerăm că este în responsabilitatea Primăriei Municipiului Botoșani să evalueze anual rezonabilitatea costurilor implicate de prestarea serviciului public de salubritate, de operatorul SC URBAN SERV S.A., astfel încât tariful plătit societății pentru serviciile prestate să fie în quantum corespunzător și să reflecte eficiența și calitatea acestora. În ceea ce privește certificarea faptului că aceste costuri sunt la nivelul celor înregistrate de o întreprindere tipică, bine gestionată și dotată corespunzător cu mijloacele adecvate, în condiții similare (tehnice, financiare etc.), apreciem că aceasta ar trebui realizată de către Autoritatea Națională de Reglementare pentru Serviciile Comunitare de Utilități Publice, în calitate de autoritate de reglementare competentă

²⁰ GHID privind conținutul actului de încredințare a serviciului comunitar de utilitate publică de transport local de călători din punct de vedere al regulilor de concurență și ajutor de stat

²¹ <http://www.renascce.eu/?s=salubritate>

în domeniu, de o entitate independentă sau ar trebui asumată de către autoritatea publică locală”.

În Avizul Consiliului Concurenței referitor la măsura administrativă de atribuire directă a contractului de delegare a gestiunii serviciului public de salubritate privind activitățile de măturat, spălat, stropirea și întreținerea căilor publice, curățarea și transportul zăpezii de pe căile publice și menținerea în funcțiune a acestora pe timp de polei sau de îngheț de către Primăria Municipiului Râmnicu Vâlcea către S.C. PIETE PREST S.A. din data de 01.09.2020, se reține că „1.7.Profitul rezonabil al operatorului ce va fi luat în calcul pentru stabilirea tarifelor aferente activităților de salubritate încredințate va fi de maxim 3% pe toată durata contractului, aplicat la costurile nete suportate pentru prestarea serviciului. Nivelul acestuia nu depășește profitul rezonabil calculat în funcție de rata SWAP stabilită de Comisia Europeană pentru România, aferentă duratei contractului (5 ani), plus 100 puncte de bază”.

În această speță, Consiliul a solicitat Primăriei Rm. Vâlcea să demonstreze că „nivelul costurilor aferente prestării serviciului de către operatorul căruia urmează să i se încredințeze direct serviciul public de salubritate nu este mai mare decât acela pe care l-ar fi înregistrat un alt operator, dotat corespunzător cu resursele necesare îndeplinirii obligațiilor de serviciu public, selectat în urma unei proceduri competitive, și care ar fi prestat serviciile în aceleași condiții de calitate și preț, sau decât costurile înregistrate în cazul în care serviciile ar fi fost prestate prin intermediul unui serviciu intern, cu personalitate juridică”. Elementul de noutate care intervine aici este dat de faptul că autoritatea de concurență a cerut justificarea competitivității tarifelor, nu numai prin raportarea la tarife similare ce ar fi solicitate de un operator privat, ci și prin raportare la tarifele pe care le-ar practica un SPIL, în aceleași condiții.

Aceleași justificări referitoare la cota de profit practică de societăți comerciale cu capital integral al UAT, în cazul atribuirii directe a contractului de delegare a gestiunii, întâlnim și în alte avize emise de Consiliul Concurenței:

1. Avizul din 06.04.2020 referitor la măsura administrativă de atribuire directă a contractului de delegare a gestiunii serviciului public de salubritate privind activitățile de colectare separată și transportul separat al deșeurilor municipale și al deșeurilor similare provenind din activități comerciale din industrie și instituții, inclusiv fracții colectate separat, fără a aduce atingere fluxului de deșeuri de echipamente electrice și electronice, baterii și acumulatori, măturatul, spălatul, stropirea și întreținerea căilor publice, curățarea și transportul zăpezii de pe căile publice și menținerea în funcțiune a acestora pe timp de polei sau de îngheț, de către UAT COMUNA BRAN, către SC Utilități Publice Bran SRL: „Profitul rezonabil al operatorului nu va depăși 3,95%, pe toată durata contractului, și a fost calculat în funcție de rata SWAP stabilită de Comisia Europeană pentru România, aferentă duratei contractului (5 ani), plus 100 de puncte de bază. În cazul de față, rata SWAP este de 2,95%, la care se pot adăuga 100 puncte de bază, aplicată

costurilor nete suportate pentru prestarea serviciului de interes economic general, pe toată durata contractului”.

2. Avizul din 26.05.2020 referitor la măsura administrativă de atribuire directă a contractului de delegare a gestiunii prin concesiune a unor activități componente ale serviciului de salubritate a municipiului Tulcea către societatea SERVICII PUBLICE S.A. Tulcea: *„Profitul rezonabil al operatorului nu va depăși 3,95%, pe toată durata contractului, și a fost calculat în funcție de rata SWAP stabilită de Comisia Europeană pentru România, aferentă duratei contractului (5 ani), plus 100 de puncte de bază. În cazul de față, rata SWAP este de 2,95%, la care se pot adăuga 100 puncte de bază, aplicată costurilor nete suportate pentru prestarea serviciului de interes economic general, pe toată durata contractului”.*

7. Observații și concluzii

Punctul 18 din Cadrul de reglementare SIEG prevede că profitul rezonabil *„trebuie înțeles ca fiind o rată a rentabilității propriilor capitaluri care trebuie să ia în considerare riscul sau absența riscului, asumat de întreprindere datorită intervenției statului membru, în special în cazul în care acesta din urmă acordă drepturi exclusive sau speciale. Această rată nu trebuie, în mod normal, să depășească rata medie pentru sectorul în cauză din ultimii ani. În sectoarele în care nu există nicio întreprindere comparabilă cu întreprinderea căreia i s-a încredințat gestionarea serviciului de interes economic general, se poate face o comparație cu întreprinderile din alte state membre sau, dacă este necesar, din alte sectoare, cu condiția să se ia în considerare caracteristicile specifice ale fiecărui sector. La stabilirea profitului rezonabil, statul membru poate introduce criterii de stimulare privind, printre altele, calitatea serviciului prestat și creșterea productivității.”.*

Potrivit art. 5 alin. (5) din Decizia Comisiei Europene, profitul rezonabil reprezintă *rata rentabilității capitalului de care ar avea nevoie, pe întreaga perioadă de atribuire, o întreprindere obișnuită ce analizează dacă să furnizeze sau să nu furnizeze serviciul de interes economic general, ținând seama de nivelul de risc. „Rata de rentabilitate a capitalului” înseamnă rata rentabilității interne obținută de întreprindere din capitalul pe care l-a investit, pe toată durata de valabilitate a actului de atribuire. Nivelul de risc depinde de sectorul vizat, de natura serviciului și de caracteristicile compensației.*

Potrivit punctului 61 din Comunicarea Comisiei Europene, *„Prin <profit rezonabil> ar trebui să se înțeleagă rata rentabilității capitalului permanent²² tipică care analizează dacă să furnizeze sau nu serviciul de interes economic general pe întreaga durată de atribuire, ținând cont de nivelul de risc.*

Înțelesul principal al dispozițiilor vizate în decizie și cadru este că compensarea poate include, de asemenea, o rentabilitate adecvată a capitalului propriu (ROC) angajat în

²² Rata rentabilității capitalului permanent este definită aici ca rata internă a rentabilității (IRR) obținută de întreprindere din capitalul investit pe durata de viață a proiectului, adică IRR raportată la fluxurile de trezorerie ale contractului.

furnizarea SIEG în cauză. Această rentabilitate nu trebuie să depășească rata medie a pieței, ținând seama de poziția de risc a furnizorului SIEG.

În sensul Deciziei Comisiei Europene nr. C (2011) 9380, profitul este rezonabil atunci când nu depășește rata SWAP²³ relevantă plus 100 de puncte de bază²⁴.

Pe lângă rentabilitatea capitalului propriu, în practică există și sunt acceptate diferite metode de calcul al profitului rezonabil²⁵.

Metodele recunoscute ca fiind fiabile diferă atât în ceea ce privește definițiile profitului, cât și baza lor de calcul.

Pentru comparația profiturilor în interiorul și între sectoare, „*câștigurile înainte de dobândă, impozite și amortizare (EBITA)*” este o definiție frecvent utilizată. EBITA oferă o indicație fiabilă a profitului operațional al unei întreprinderi și poate fi comparat cu cel al altor întreprinderi. EBITA poate fi utilizat pentru a exprima o serie de rapoarte diferite (de exemplu, ca procent din vânzări, din active, din capitalul utilizat sau din capital și rezerve). Randamentul vânzărilor este adesea utilizat pentru comparații într-un sector. Pentru comparații intersectoriale, rentabilitatea activelor (ROA) sau rentabilitatea capitalului angajat (ROCE) sunt mai des utilizate.

Nivelul relevant al profitului rezonabil trebuie ales, în consecință, ținând seama de diferenți parametri, inclusiv rata medie pentru sectorul în cauză, riscul asociat activităților întreprinderii și, după caz, criteriile de stimulare legate de întreprinderea în cauză²⁶.

Pentru a stabili un nivel al profitului rezonabil trebuie avute în vedere activitățile specifice serviciului economic de interes general vizat, nivelul de risc la care se expune operatorul încredințat cu gestionarea serviciului respectiv, analizat de la caz la caz.

Chiar dacă atât Decizia, cât și Cadrul de reglementare SIEG definește profitul rezonabil ca rentabilitatea capitalului propriu, este posibil ca aceste cifre să nu fie disponibile sau adecvate pentru un exemplu concret, în timp ce alte date, precum rentabilitatea vânzărilor, pot fi disponibile și mai adecvate.

²³ Rata SWAP este echivalentul cu scadență mai mare al ratei interbancare de referință (rata IBOR). Este utilizată pe piețele financiare ca rată de referință pentru stabilirea ratei de finanțare.

²⁴ Art. 5 alin. (7) din Decizia Comisiei Europene

²⁵ COMISIA EUROPEANĂ Bruxelles, 29.4.2013 SWD(2013) 53 final/2 - DOCUMENT DE LUCRU AL SERVICIILOR COMISIEI - Raport privind ajutoarele de stat acordate pentru compensarea serviciilor de interes economic general (SIEG).

²⁶ Decizia Comisiei din 25 ianuarie 2012 privind măsura SA.14588 (C 20/09) pusă în aplicare de Belgia în favoarea De Post-La Poste (în prezent „bpost”) [notificată cu numărul C(2012) 178] (Numai textele în limbile franceză și neerlandeză sunt autentice) (Text cu relevanță pentru SEE) (2012/321/UE)

În astfel de circumstanțe, este întotdeauna posibil să se utilizeze alte rate de rentabilitate, precum cele indicate mai sus, pentru a furniza referințe solide și fiabile pentru calcularea profitului rezonabil.

Cu toate acestea, în astfel de cazuri, potrivit Documentului de Lucru al Personalului Comisiei²⁷, se impune formularea unei notificări trebuie împreună cu o explicație a motivului pentru care ROC nu este relevant și de ce o metodă alternativă de calcul este justificată pe baza elementelor specifice cazului respectiv.

Concluzii

1. Față de acestea, considerăm că prestarea serviciului de salubritate, dacă nu este asociată unui risc comercial sau contractual substanțial, profitul rezonabil nu poate depăși nivelul ratei SWAP relevante corespunzătoare duratei și monedei prevăzute în actul de atribuire, la care se adaugă o primă de 100 de puncte procentuale (1%).

Prestarea serviciului de salubritate nu este asociată unui risc comercial sau contractual substanțial atunci când sunt compensate integral *ex post* costurile operatorului. Având în vedere că, și în situația îndeplinirii condițiilor de risc, pierderile operatorului serviciului de salubritate sunt suportate integral de acționar, din bugetele locale, putem concluziona că în orice situație alocarea riscurilor este împărțită între operatorul privat și acționarul său principal - unitatea administrativ-teritorială.

2. În situația în care gestiunea directă a serviciului de salubritate nu este asociată unui risc substanțial (cum ar fi o componentă investițională majoră), rata profitului acordat operatorului nu ar trebui calculată spre nivelul său maxim.

3. În orice situație, autoritatea publică locală se va asigura că și în situația stabilirii unei cote de profit rezonabile (care nu depășește nivelul ratei SWAP relevante corespunzătoare duratei și monedei prevăzute în actul de atribuire, la care se adaugă o primă de 100 de puncte procentuale), tarifele la care operatorul va furniza serviciul de salubritate nu sunt mai mari decât cele înregistrate de alt operator cu capital integral privat, care ar presta serviciul public de salubritate, în aceleași condiții de risc.

4. Nivelul total al compensațiilor, inclusiv cota de profit rezonabil acordată operatorului, trebuie să asigure tarife ale serviciului de salubritate la nivelul de suportabilitate al utilizatorului, calculat prin Studiul de oportunitate întocmit pentru fundamentarea și stabilirea soluțiilor optime de delegare a gestiunii serviciului. În acest sens poate fi utilizată și Macheta de suportabilitate elaborată de către Asistența tehnică pentru Consolidarea capacității instituționale și îmbunătățirea funcționalității proiectelor în sectorul deșeurilor, prin care s-a acordat suport de specialitate AM POIM de către Banca Europeană de Investiții

²⁷ Ghid pentru aplicarea normelor Uniunii Europene privind ajutorul de stat, achizițiile publice și piața internă pentru serviciile de interes economic general și, în special, pentru serviciile sociale de interes general

pentru a facilita implementarea proiectelor din sectorul de deșeuri, dar și orice alte instrumente disponibile.

Tabel - Nivelurile maxime ale tarifelor populației. conform recalculării pe baza creșterii veniturilor populației (inclusiv TVA)

	An	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029
Tarife maxime pentru orizontul 2019 - 2029 (TVA-ul inclus)	Tarif maximal pentru mediul urban (lei/pers/luna)	11.64	12.62	13.59	14.61	15.71	16.89	18.16	19.52	20.99	22.57	24.27
	Tarif maximal pentru mediul rural (lei/pers/luna)	7.16	7.76	8.35	8.98	9.66	10.38	11.16	12.00	12.91	13.88	14.92

ANEXA 1

METODOLOGIA DE STABILIRE/DETERMINARE A PROFITULUI REZONABIL ACORDAT OPERATORULUI PENTRU PRESTAREA ACTIVITĂȚILOR SPECIFICE SERVICIULUI DE SALUBRIZARE A LOCALITĂȚILOR

Capitolul I

Scop

Art. 1. - Prezenta metodologie este elaborată în conformitate cu prevederile art. 21 alin. (1) lit. a din Legea serviciilor comunitare de utilități publice nr. 51/2006 și ale art. 6 alin. (1) lit. l din Legea serviciului de salubritate a localităților nr. 101/2006.

Art. 2. - Metodologia reglementează modul de determinare a ratei rezonabile a profitului generat de prestarea serviciului de salubritate de către operatorul serviciului de salubritate, în condițiile unei gestiuni directe, în conformitate cu art. 12 alin. (1) lit. a din Legea 101/2006, raportat la art. 28 alin. (2) din Legea 51/2006.

Art. 3. - Profitul rezonabil, determinat conform prezentelor norme, trebuie să asigure viabilitatea economică a operatorilor, și, drept consecință, să realizeze un raport calitate-cost cât mai eficient pentru serviciul de salubritate prestat pe perioada angajată.

Capitolul II

Domeniul de aplicare

Art. 4. - Serviciul public de salubritate a localităților face parte din sfera serviciilor comunitare de utilități publice și se desfășoară sub controlul, conducerea sau coordonarea autorităților administrației publice locale sau ale asociațiilor de dezvoltare intercomunitară, în scopul salubrității localităților și pentru satisfacerea nevoilor comunităților locale ale unităților administrativ-teritoriale.

Art. 5. - Serviciul de salubritate cuprinde următoarele activități:

- a) colectarea separată și transportul separat al deșeurilor municipale 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) colectarea și transportul deșeurilor provenite din locuințe, generate de activități de reamenajare și reabilitare interioară și/sau exterioară a acestora;
- c) organizarea prelucrării, neutralizării și valorificării materiale și energetice a deșeurilor;



- d) operarea/administrarea stațiilor de transfer pentru deșeurile municipale și deșeurile similare;
- e) sortarea deșeurilor municipale și a deșeurilor similare în stațiile de sortare;
- f) măturatul, spălatul, stropirea și întreținerea căilor publice;
- g) curățarea și transportul zăpezii de pe căile publice și menținerea în funcțiune a acestora pe timp de polei sau de îngheț;
- h) colectarea cadavrelor animalelor de pe domeniul public și predarea acestora către unitățile de ecarisaj sau către instalațiile de neutralizare;
- i) organizarea tratării mecano-biologice a deșeurilor municipale și a deșeurilor similare;
- j) dezinsecția, dezinsecția și deratizarea.

Capitolul III

Definiții

Art. 6. - Termenii folosiți în cadrul prezentelor norme metodologice au următoarele semnificații:

- a) gestiunea directă - modalitatea de gestiune în care autoritățile deliberative și executive, în numele unităților administrativ-teritoriale pe care le reprezintă, își asumă și exercită nemijlocit toate competențele și responsabilitățile ce le revin potrivit legii cu privire la furnizarea/prestarea serviciului de salubritate, prin intermediul unor operatori de drept privat, astfel cum sunt definiți la art. 2 lit. g) și h) din legea nr. 51/2006;
- b) modificarea profitului rezonabil - operațiunea de corelare a nivelului profitului existent acordat anterior operatorului, aplicabilă în situațiile când intervin schimbări în structura cotei de profit acordate, care conduc la recalcularea profitului.
- c) operator de serviciu de salubritate - societate reglementată de Legea nr. 31/1990, republicată, cu modificările și completările ulterioare, cu capital social integral al unităților administrativ-teritoriale, înființate de autoritățile deliberative ale unităților administrativ-teritoriale respective, care asigură nemijlocit gestiunea serviciului;
- d) operator regional - operatorul societate reglementată de Legea societăților nr. 31/1990, republicată, cu modificările și completările ulterioare, cu capital social integral al unora sau al tuturor unităților administrativ-teritoriale membre ale unei asociații de dezvoltare intercomunitară având ca scop serviciul de salubritate;
- e) profit - beneficiu financiar acordat operatorilor direct sau indirect din resurse de stat în perioada de punere în aplicare a unei/unor obligații de serviciu public sau în legătură cu perioada respectivă și care are influență asupra tarifelor pentru activitățile specifice serviciului de salubritate;
- f) risc - riscul asociat activității de prestare a serviciului de salubritate poate fi general/sistematic sau specific;

g) risc general - riscul aferent realizării activității de prestare a serviciului de salubritate care conține doar componentele de mentenanță și întreținere. Riscul sistematic este acoperit de costurile generate de prestarea serviciului de salubritate la care se adaugă o cotă de profit potrivit art. 9 din prezenta Metodologie;

h) risc specific - riscul asociat activității de modernizare a serviciului de salubritate, care nu este acoperit de prețul contractual;

i) stabilirea/determinarea profitului rezonabil - operațiunea de stabilire a structurii și nivelului profitului inițial, pentru serviciul de salubritate, potrivit prevederilor prezentelor norme, prin care se stabilesc structura și nivelul profitului.

Capitolul IV

Acte normative de referință

Art. 7. - Prezentele norme metodologice au la bază și se completează cu următoarele acte normative de referință:

- a) Legea serviciilor comunitare de utilități publice nr. 51/2006;
- b) Legea serviciului de salubritate a localităților nr. 101/2006;
- c) Legea privind regimul deșeurilor nr. 211/2011;
- d) Normele metodologice de stabilire, ajustare, sau modificare a tarifelor pentru activitățile specifice serviciului de salubritate a localităților din 09.07.2007;
- e) Ordonanța de Urgență 57/2019 privind Codul administrativ;

Capitolul V

Principiile profitului rezonabil

Art. 8. - La acordarea profitului rezonabil operatorilor pentru prestarea activităților de salubritate a localităților se au în vedere următoarele principii generale:

- a) stabilirea profitului rezonabil în prealabil, în mod obiectiv și transparent;
- b) asigurarea unui mediu de afaceri concurențial, transparent și loial;
- c) promovarea rentabilității și a eficienței economice a operatorului;
- d) evitarea supracompensării în beneficiul operatorului.

Capitolul VI

Profitul rezonabil

Art. 9. - (1) Prin profit rezonabil se înțelege rata rentabilității capitalului pe întreaga perioadă de valabilitate a actului de atribuire, care ar fi cerută de o întreprindere tipică, care analizează dacă să presteze sau nu serviciul de salubritate, ținând seama de nivelul de risc suportat.

(2) Nivelul de risc depinde de tipul de activitate a serviciului de salubritate și de caracteristicile mecanismului de compensare.

(3) În cazuri temeinic justificate, se pot utiliza alți indicatori ai nivelului profitului decât rata rentabilității capitalului pentru a se stabili care ar trebui să fie profitul rezonabil, cum ar fi: rata medie de rentabilitate a capitalurilor proprii pe durata de valabilitate a actului de atribuire, rentabilitatea capitalului angajat, randamentul activelor sau rata rentabilității comerciale.

Art. 10. - (1) Pentru a fi considerată rezonabilă, cota de profit maxim ce va fi acordată operatorului serviciului de salubritate nu va depăși rata SWAP relevantă, majorată cu o primă de 100 de puncte de bază. Rata SWAP relevantă este rata SWAP a cărei scadență și monedă corespund duratei și monedei prevăzute în actul de atribuire.

(2) Autoritatea publică locală se va asigura că și în situația stabilirii unei cote de profit rezonabile, în sensul alin.(1), tarifele la care operatorul va furniza serviciul de salubritate nu sunt mai mari decât cele înregistrate de alt operator cu capital integral privat, care ar presta serviciul public de salubritate, în aceleași condiții de risc.

Art. 11. - Profitul rezonabil acordat operatorului serviciului de salubritate a localităților se consideră o parte componentă a compensației acordate acestuia din resursele de stat în perioada de punere în aplicare a unei/unor obligații specifice serviciului de salubritate, pentru acoperirea costurilor nete aferente îndeplinirii obligației respective.

Art. 12. - În cazul în care o întreprindere prestează mai multe servicii de interes general, aceasta trebuie să demonstreze prin intermediul conturilor interne, pentru fiecare serviciu public în cauză, că nu există supracompensare. În acest sens, operatorul are obligația de a evidenția în documentele contabile costurile și veniturile aferente activității de prestare a serviciului de salubritate în mod distinct de orice activități pe care acesta le prestează.

Art. 13. - (1) Managementul riscului presupune următoarele etape:

- a) Identificarea riscului - se realizează prin întocmirea unei liste a riscurilor (matricea riscurilor);
- b) Analiza riscului - determinarea cantitativă sau calitativă a valorii de risc legată de o situație concretă și o amenințare cunoscută, ținând cont de magnitudinea de potențiale pierderi și de probabilitatea ca pierderea să se producă;
- c) Reacția la risc - cuprinde măsuri pentru diminuarea, eliminarea sau repartizarea riscului;

(2) Analiza riscurilor va fi evidențiată în cadrul Studiului de oportunitate pentru alegerea modalității de gestiune a serviciului de salubritate.

Art. 14. - Exemple de riscuri asociate cu gestiunea serviciului de salubritate sunt prevăzute în Anexa 2.



Art. 15. - Cota rezonabilă de profit acordată operatorului pentru prestarea serviciului de salubritate, se poate stabili, ajusta, modifica de către autoritățile locale competente, numai pe baza prezentelor norme cadru, care se vor adapta corespunzător, în funcție de condițiile concrete și specifice prevăzute în actul de atribuire.





UNIUNEA EUROPEANĂ



ANEXA 2

Exemple de riscuri asociate cu gestiunea serviciului de salubritate

Categoriea de risc	Descriere	Alocarea riscului			Tipul ricolui	
		Operator	APL	Risc comun	General	Specific
Riscuri juridice și de mediu						
Modificări legislative relevante	Modificări legislative și/sau de reglementare care pot avea impact asupra activității serviciului de salubritare și/sau asupra situației financiare a operatorului					
Ținte privind recuperarea și reciclarea diferitelor fracțiuni de deșeuri	Imposibilitatea de a atinge țintele naționale și județene privind recuperarea și reciclarea					
Conformitatea cu prevederile legale	Imposibilitatea de a respecta alte prevederi legale/reglementari relevante privind gestiunea deșeurilor					
Poluarea mediului	Contaminarea mediului înconjurător ca urmare a împrăstierii deșeurilor în timpul colectării și transportului, cu impact asupra costurilor și a activității operatorului					
Plângeri/reclamații	Costul reclamațiilor și a procedurilor legale ca urmare a desfășurării neconforme a activității operatorului					
A treia parte prejudiciata	Rănirea persoanelor și pierderea sau prejudicierea proprietății în timpul colectării și transportului deșeurilor					





UNIUNEA EUROPEANĂ



Culpa operatorului	Consecințe financiare care rezultă din culpa operatorului					
Culpa autorității	Consecințe financiare care rezultă din culpa Autorității					
Forța majora	Riscuri neasigurabile în legătura cu evenimente de forță majora					
Riscuri privind cantitățile de deșeuri generate și colectate						
Cantitatea totală de deșeu mixt generat și colectat/transportat	Riscul ca aceste cantități să difere de cele estimate de către Autoritate					
Cantitatea de deșeuri reciclabile generate și colectate/transportate	Cantitățile de deșeuri reciclabile rezultate din colectarea selectivă diferă de cantitățile estimate					
Capacitate neadecvată a eurocontainerelor puse la dispoziția Operatorului	Dimensionarea neconformă a capacității eurocontainerelor, pe fracțiuni de deșeuri, necesită reajustarea programului de colectare și a numărului de goliri					
Campanii de conștientizare și informare limitate și/sau ineficiente	Colectarea selectivă a deșeurilor reciclabile insuficientă și/sau incorectă					





UNIUNEA EUROPEANĂ



Schimbări demografice	Schimbările demografice conduc la schimbări în programul de colectare					
Riscul colectării altor categorii de deșeuri decât cele solide	Deteriorarea eurocontainerelor și a vehiculelor de colectare rezultată din depunerea, de către clienți, a unor tipuri de deșeuri neadecvate					
Cantitatea totală de deșeu mixt generat și colectat/transportat	Riscul ca aceste cantități să difere de cele estimate de către Autoritate					
Riscuri operaționale						
Creșterea costului cu forța de muncă	Creșteri neprevăzute de costuri cu personalul					
Calitatea serviciilor de colectare	Calitatea și sincronizarea serviciului de colectare diferite de obligațiile contractuale					
Siguranța muncii și sănătatea salariaților	Respectarea reglementărilor existente și responsabilitatea pentru rănirea sau îmbolnăvirea salariaților operatorului					
Deșeuri solide plasate în afara eurocontainerelor în puncte de colectare	Tipuri de deșeuri plasate în afara eurocontainerelor, în puncte de colectare prevăzute în contract					





UNIUNEA EUROPEANĂ



Alte tipuri de deșeuri plasate în sau în afara eurocontainerelor	Volume mari, deșeuri din construcții, deșeuri periculoase sau alte tipuri de deșeuri, altele decât solide, plasate la vedere în sau în afara eurocontainerelor					
Capacitatea vehiculelor de colectare	Capacitatea insuficientă de colectare și transport a vehiculelor de colectare					
Curățarea punctelor de colectare	Curățarea punctelor de colectare în urma deversării deșeurilor, după fiecare golire, sau în urma altor situații asemănătoare					
Repararea și întreținerea eurocontainerelor	Repararea și întreținerea eurocontainerelor pentru a asigura o folosire corespunzătoare;					
Repararea și întreținerea punctelor de colectare	Întreținerea regulată a punctelor de colectare pentru asigurarea unei folosiri corespunzătoare;					
Deteriorarea punctelor de colectare	Riscuri de deteriorare, inclusiv actele de vandalism ale punctelor de colectare;					
Riscuri financiare						
Disponibilitatea resurselor financiare	Fonduri necesare pentru investițiile angajate în scopul asigurării activității și a capitalului de lucru necesar					





UNIUNEA EUROPEANĂ



Schimbări legislative generale sau specifice serviciului	Modificări legislative care conduc la creșteri de prețuri					
Modificări ale ratei inflației	Costurile în cazul inflației actuale diferă de acelea rezultate prin indexarea costurilor					
Indisponibilitatea finanțării	Autoritatea locală nu este capabilă să asigure resursele financiare necesare în timp util					
Insolvabilitatea operatorului	Operatorul devine insolvabil					
Finanțare suplimentară	Sunt necesare finanțări suplimentare pentru costuri neprevăzute					
Modificări ale dobânzilor bancare	Variația dobânzilor poate schimba costurile finanțării					
Evoluții neproгноzate ale cursului de schimb	Cursul de schimb poate schimba costul finanțării					





Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin
Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020!

Titlul proiectului: Întărirea capacității administrative a Autorității Naționale de
Reglementare pentru Serviciile Comunitare de Utilități Publice pentru reglementarea,
autorizarea, evaluarea și monitorizarea serviciilor comunitare de utilități publice

Codul proiectului: 127462

Denumirea beneficiarului: Autoritatea Națională de Reglementare pentru Serviciile Comunitare de Utilități
Publice

Data publicării: iulie 2021

Conținutul acestui raport nu reprezintă în mod
obligatoriu poziția oficială a Uniunii Europene sau a Guvernului României.

