



În conformitate cu prevederile art. 14 alin. (2) și ale art. 27 alin. (1) din Legea nr. 101/2016 privind remediile și căile de atac în materie de atribuire a contractelor de achiziție publică, a contractelor sectoriale și a contractelor de concesiune de lucrări și concesiune de servicii, precum și pentru organizarea și funcționarea Consiliului Național de Soluționare a Contestațiilor, cu modificările și completările ulterioare, Consiliul adoptă următoarea

DECIZIE

Nr. 1402/C6/795

Data: 05.05.2026

Prin contestația nr. 1171/05.03.2026, înregistrată la Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor sub nr. 15664/06.03.2026, formulată de SA, cu sediul social în, ..., ..., înregistrată la Registrul Comerțului sub nr., având CUI RO, reprezentată prin, în calitate de Președinte al Consiliului de Administrație, împotriva documentației de atribuire, întocmită de, cu sediul în, ..., județul, în calitate de autoritate contractantă, în cadrul procedurii prin licitație deschisă, organizată în vederea atribuirii contractului având ca obiect Delegarea gestiunii activităților componente ale serviciului de salubritate privind tratarea mecano-biologică și eliminarea prin depozitare a deșeurilor municipale, în județul, s-a solicitat admiterea contestației și, în consecință, obligarea autorității contractante la de atribuire, conform prevederilor legale incidente și ale considerentelor deciziei CNSC ce urmează a fi pronunțată în prezenta cauză, potrivit motivelor de contestație dezvoltate în cele ce urmează, cu obligarea autorității contractante la prelungirea termenului de pregătire a ofertelor, raportat la volumul și complexitatea remedierilor necesar a fi aduse, respectiv la stabilirea unui nou termen de depunere a ofertelor, ce nu va fi mai scurt de 30 zile de la data postării în SICAP a anunțului de tip erată, prin care vor fi remediate neregularitățile existente în documentația de atribuire.

Cererea de suspendare a procedurii de atribuire a fost respinsă, ca nefondată, de Consiliu prin Încheierea nr. 1319/C6/795 din data de 01.04.2026.

CONSILIUL NAȚIONAL DE SOLUȚIONARE A CONTESTAȚIILOR,
asupra cauzei de față, constată următoarele:

Consiliul a fost legal sesizat și este competent, potrivit dispozițiilor art. 12 alin. (1) din Legea nr. 101/2016, să soluționeze contestația de față, prin care SA solicită cele menționate în partea introductivă a deciziei.

Consideră contestația întemeiată, deoarece valoarea estimată a procedurii nu a fost determinată în conformitate cu prevederile legale și nu s-au respectat dispozițiile art. 4 alin. (9) din Legea nr. 101/2006.

Motivarea integrală a contestației se regăsește în fișierul „[PC1003195/00008] Contestatie EcoSud-semnat.pdf.p7s”, postat de autoritatea contractantă în SEAP la 10.03.2026, anonimizată, și la 22.04.2026, în cadrul documentelor asociate anunțului de participare simplificat nr. PC1003195/23.02.2026. Reproducerea în cuprinsul deciziei a ansamblului motivării nu se justifică, din moment ce întreaga contestație poate fi vizualizată liber și gratuit în SEAP de către orice persoană interesată. Sintetizarea de mai sus a contestației nu prejudiciază nici părțile și nici terții, din moment ce oricine are la dispoziție spre vizualizare și descărcare, prin intermediul SEAP, întreaga contestație. Dimpotrivă, reproducerea unui volum foarte mare de argumente, ar încărca excesiv și, astfel, ar îngreuna parcurgerea prezentei decizii. Desigur, motivarea completă va fi avută în vedere de membrii completului la adoptarea soluției.

În probațiune a depus înscrisuri.

....., prin adresa nr. 2087/24.03.2026, înregistrată la Consiliu sub nr. 21126/25.03.2026, a formulat un punct de vedere raportat la contestația depusă de SA, prin care solicită respingerea acesteia ca nefondată și menținerea documentației de atribuire în forma publicată.

Motivarea integrală a punctului de vedere se regăsește în fișierul „[PC1003195/00009] Punct de vedere ADI Ecolect-semnat.pdf.p7s”, postat de către autoritatea contractantă în SEAP la data de 22.04.2026, în cadrul documentelor asociate anunțului de participare.

Consiliul, prin adresa nr. 22655/795/C6/30.03.2026, a solicitat autorității contractante să transmită copia dosarului achiziției, integral, iar autoritatea contractantă a transmis dosarului achiziției prin adresa nr. 2277/31.03.2026, înregistrată la Consiliu cu nr. 24376/03.04.2026.

Prin adresa cu nr. 26742/795/C6/15.04.2026, Consiliul a invitat pe SA la sediul său în data de 16.04.2026, în vederea studiului dosarului, acordând termen pentru depunerea eventualelor concluzii scrise până la data de 20.04.2026, prin e-mail, iar societatea a studiat dosarul constituit la Consiliu în data de 16.04.2026.

Ulterior, ca urmare a studierii dosarului, societatea SA a transmis prin adresa nr. 1926/20.04.2026, înregistrată la Consiliu cu nr. 28467/21.04.2026, concluzii scrise, prin care-și menține contestația.

Motivarea integrală a concluziilor scrise se regăsește în fișierul „[PC1003195/00010] Concluzii scrise EcoSud-semnat.pdf.p7s” postat de către autoritatea contractantă în SEAP la data de 22.04.2026, în cadrul documentelor asociate anunțului de participare.

....., prin adresa nr. 2730/24.03.2026, înregistrată la Consiliu sub nr. 29744/25.03.2026, a formulat un punct de vedere raportat la concluziile scrise transmise de SA, prin care completează și dezvoltă argumentele expuse prin punctul de vedere la contestație și solicită respingerea contestației ca nefondată și menținerea documentației de atribuire în forma publicată.

..... SA a constituit cauțiunea în sumă de 220.000,00 lei, conform art. 611 alin. (1) din Legea nr. 101/2016, fiind depusă la dosar recipisa de consemnare nr. 212178772/1, eliberată de CEC BANK SA, Sucursala Victoria, la data de 09.03.2026, fiind transmisă, în original, prin adresa înregistrată la Consiliu cu nr. 16561/10.03.2026.

Din analiza susținerilor părților și a documentelor existente la dosarul cauzei, Consiliul reține cele ce urmează:

....., în calitate de autoritate contractantă, a organizat procedura prin licitație deschisă, în vederea atribuirii contractului având ca obiect Delegarea gestiunii activităților componente ale serviciului de salubritate privind tratarea mecano-biologică și eliminarea prin depozitare a deșeurilor municipale, în județul, prin publicarea în SEAP a anunțului de participare nr. PC1003195/23.02.2026. Valoarea estimată a contractului de servicii este de 470.245.026,00 lei, fără TVA, iar criteriul de atribuire aplicat este „cel mai bun raport calitate-preț”.

Împotriva documentației de atribuire, ... SA a înaintat Consiliului contestația în analiză, solicitând cele menționate în partea introductivă a deciziei.

Fiind ținut, potrivit art. 26 alin. (1) din Legea nr. 101/2016 [*Consiliul se pronunță mai întâi asupra excepțiilor de procedură și de fond, cu încadrarea în termenul prevăzut la art. 24 alin. (1), iar când constată că acestea sunt întemeiate, nu mai procedează la analiza pe fond a cauzei*], la a verifica cu întâietate excepțiile invocate, Consiliul va analiza cu precădere excepțiile invocate de autoritatea contractantă privind lipsa interesului procesual a contestatoarei în formularea contestației și lipsa de obiect juridic a contestației.

Astfel, în ceea ce privește această excepție, Consiliul constată că este motivată prin aceea că autoarea contestației nu face dovada unei intenții reale de a participa la procedură, care, în opinia sa, s-a rezumat la prezentare unor nemulțumiri generice referitoare la aspecte economice, conform Studiului de fundamentare, care nu îi afectează capacitatea juridică sau tehnică de a depune o ofertă.

Din analiza contestației rezultă că petenta contestată valoarea estimată a contractului și clauzele contractuale stabilite de achizitoare în prezenta procedură de atribuire, astfel că demersul în fața Consiliului este legal, realizat în temeiul art. 8 din Legea nr. 101/2016.

Potrivit art. 2 alin. (1) din Legea nr. 101/2016:

“Orice persoană care se consideră vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim printr-un act al unei autorități contractante sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri poate solicita anularea actului, obligarea autorității contractante la emiterea unui act sau la adoptarea de măsuri de remediere, recunoașterea dreptului pretins sau a interesului legitim, pe cale administrativ-jurisdicțională sau judiciară, potrivit prevederilor prezentei legi.”,

următorii termeni având definiția regăsită la art. 3 alin. (1) din lege, astfel:

"a) act al autorității contractante - orice act, orice operațiune care produce sau poate produce efecte juridice, neîndeplinirea în termenul legal a unei obligații prevăzute de legislația în materie, omisiunea ori refuzul de a emite un act sau de a efectua o anumită operațiune, în legătură cu sau în cadrul unei proceduri de atribuire, fără a include achiziția directă care intră sub incidența Legii nr. 554/2004, prevăzute de art. 68 din Legea nr. 98/2016 privind achizițiile publice, cu modificările și completările ulterioare, de art. 82 din Legea nr. 99/2016 privind achizițiile sectoriale, cu modificările și completările ulterioare, sau de art. 50 din Legea nr. 100/2016 privind concesiunile de lucrări și concesiunile de servicii, cu modificările și completările ulterioare;

f) persoană care se consideră vătămată - orice operator economic care îndeplinește cumulativ următoarele condiții:

(i) are sau a avut un interes în legătură cu o procedură de atribuire; și

(ii) a suferit, suferă sau riscă să sufere un prejudiciu ca o consecință a unui act al autorității contractante, de natură să producă efecte juridice, ori ca urmare a nesoluționării în termenul legal a unei cereri privind o procedură de atribuire".

Drept urmare, constatând faptul că autoarea contestației înțelege să critice și urmărește ca, prin contestația înaintată Consiliului să modifice atât valoarea estimată, cât și clauzele contractuale stabilite de autoritatea contractantă, sens în care a și constituit cauțiunea necesară acestui demers, în valoare de 220.000 lei, nu se poate afirma că demersul contestatoarei este lipsit de interes procesual, aceasta îndeplinind toate condițiile necesare realizării acestuia.

În ceea ce privește lipsa de obiect a contestației, Consiliul constată că a fost invocată de autoritatea contractantă motivat de faptul că valoarea estimată a procedurii de atribuire nu este de natură a afecta legalitatea procedurii de atribuire sau de a-i împiedica contestatoarei participarea la prezenta procedură de atribuire.

Consiliul va respinge ca nefondată și această excepție, întrucât, pe de o parte, este criticat nivelul valorii estimate stabilit de achizitoare, susținându-se că a fost eronat stabilită și că nu include toate costurile necesare derulării contractului de concesiunea supus achiziției, iar pe de altă parte, incidența prevederilor art. 12 alin. (3) din Legea nr. 100/2016 invocată de achizitoare, nu poate luată în considerare în stabilirea existenței obiectului contestației în analiză, datorită naturii competitive a procedurii de atribuire și a faptului că aceasta este o situație de excepție, care intervine doar în situația în care valoarea concesiunii este mai mare cu peste 20% decât valoarea estimată, ulterior atribuirii contractului de concesiune, regula fiind cea de la alin. (1) al aceluiași articol.

În aprecierea sa, Consiliul a luat în considerare dispozițiile art. 12 alin. (1) și (3) din Legea nr. 100/2016, care stabilesc următoarele:

„(1) Valoarea unei concesiuni de lucrări sau a unei concesiuni de servicii este cifra totală de afaceri a concesionarului generată pe durata contractului, fără TVA, în schimbul lucrărilor și serviciilor care fac obiectul concesiunii, precum și pentru bunurile accesorii acestor lucrări și servicii.

(3) În sensul dispozițiilor alin. (1), în cazul în care valoarea concesiunii de lucrări sau a concesiunii de servicii în momentul atribuirii contractului de concesiune este mai mare cu peste 20% decât

valoarea sa estimată la momentul inițierii procedurii de atribuire, se va considera că estimarea valabilă este cea rezultată la momentul atribuirii contractului de concesiune.”, determinând atât ce reprezintă valoarea estimată, cât și faptul că aceasta trebuie să fie valabilă la momentul inițierii procedurii de atribuire.

Or, raportat la prevederile art. 16 alin. (1) din HG nr. 867/2016, potrivit cărora:

„(1) La realizarea studiului de fundamentare trebuie ținut seama de estimarea cheltuielilor și veniturilor pe întreaga durată a unui proiect, la care trebuie luate în calcul nu numai costurile legate de construcție, ci și totalul cheltuielilor și veniturilor aferente operării și întreținerii de-a lungul perioadei proiectului.

(2) Estimarea prevăzută la alin. (1) are un dublu scop:

a) de a furniza o perspectivă atentă asupra tuturor costurilor, veniturilor și riscurilor care pot apărea pe parcursul duratei de viață a proiectului;

b) de a furniza un reper pentru perioada de derulare a contractului de concesiune.

(3) Estimarea costurilor proiectului trebuie începută la o dată de referință care este, de regulă, data demarării procedurii de atribuire a contractului de concesiune, în acest caz această estimare neincluzând și costurile deja suportate de entitatea contractantă, legate de pregătirea proiectului.

(4) Prin excepție de la prevederile alin. (3), în cazul în care entitatea contractantă intenționează recuperarea costurilor deja suportate, legate de pregătirea proiectului, aceste costuri se includ în valoarea estimată a proiectului, entitatea contractantă având obligația de a le evidenția în mod distinct în documentația de atribuire.

(5) În cazul prevăzut la alin. (4), entitatea contractantă precizează în documentația de atribuire și în modelul de contract obligația viitorului concesionar de a rambursa costurile deja suportate de concedent, legate de pregătirea proiectului, precum și condițiile în care se va realiza această rambursare.

(6) În aplicarea prevederilor alin. (5), entitatea contractantă poate condiționa intrarea în vigoare a contractului de concesiune de rambursarea, de către concesionar, a costurilor deja suportate, legate de pregătirea proiectului respectiv.”

legiuitorul a stabilit care sunt obligațiile achizitoarei în stabilirea valorii estimate.

Prin urmare, Consiliul va respinge ca nefondată și această excepție invocată de autoritatea contractantă.

Pe fondul contestației, din analiza acesteia, Consiliul reține că autoarea ei este nemulțumită de prevederile documentației de atribuire pusă la dispoziție de autoritatea contractantă, considerând că aceasta conține aspecte restrictive, neclare și nelegale, de natură a afecta derularea procedurii în condiții de concurență reală.

În acest sens, Consiliul constată că o primă critică privește valoarea estimată a contractului stabilită de autoritatea contractantă, autoarea contestației susținând că nu a fost determinată în conformitate cu prevederile legale.

Astfel, contestatoarea afirmă că autoritatea contractantă nu a luat în calcul în determinarea valorii estimate a contractului valoarea tuturor cheltuielilor necesare pentru prestarea serviciului de tratare mecano - biologică după retehnologizare, fiind astfel acceptat un tarif maxim de 146 lei/tonă, pentru varianta retehnologizată pe durata a 9 ani din cei 10 de delegare, din care componenta salarială reprezintă 70,50% (102,93 lei) la care s-au adăugat amortizarea investiției, costul cu RDF, cheltuielile financiare și cota de profit de 7% (9.56 lei), costuri calculate, susține aceasta, prin raportare la varianta netehnologizată.

În replică, autoritatea contractantă susține că afirmațiile autoarei contestației sunt nefondate din punct de vedere tehnic, metodologic și juridic, menționând că valoarea estimată a contractului criticată nu este de

natură a afecta legalitatea procedurii de atribuire sau de a-i împiedica contestatoarei participarea la prezenta procedură de atribuire, deoarece, chiar dacă s-ar accepta (ipotetic) argumentele petentei privind omiterea unor costuri, ofertanta *poate include aceste costuri în propria ofertă tarifară, iar dacă oferta sa depășește cu peste 20% valoarea estimată, se va aplica mecanismul de actualizare prevăzut de art. 12 alin. (3) și prezintă argumente care, în opina sa, sunt de natură a infirma cele susținute de autoarea contestației.*

În soluționarea contestației, Consiliul are în vedere relevanța justificărilor prezentate de autoritatea contractantă prin punctul de vedere la contestației, raportat la criticile formulate de contestatoare, și anume:

„II.4.1. Costurile suplimentare cu energia electrică (743.043,39 lei/an) - critică nefondată

Contestatoarea susține că re tehnologizarea STMB ar genera un cost anual suplimentar cu energia electrică de 743.043,39 lei, calculat pe baza unui consum total estimat de 524.377,83 kWh/an pentru 15 echipamente, la un preț de 1,09 lei/kWh și pretinde că Autoritatea Contractantă ar fi omis să le includă în valoarea estimată. Această afirmație este eronată din punct de vedere tehnic, metodologic și juridic, după cum vom demonstra în cele ce urmează.

(a) Dubla includere a costului cu energia electrică și starea actuală a echipamentelor

Contestatoarea tratează re tehnologizarea ca pe o simplă adăugare de echipamente, ignorând total scopul și efectul real al acesteia.

Componenta Cap. 1+2 = 102.93 lei/tonă din structura tarifului de 146 lei/t include deja cheltuielile cu energia electrică aferente operării STMB. Această valoare provine din actualizarea cu IPC a costului de operare curent al stației (97,23 lei/t în martie 2025), care acoperă integral consumul energetic al instalației existente.

Trebuie subliniat un aspect tehnic esențial pe care Contestatoarea îl ignoră complet: Studiul de Fundamentare (cap. 3.1 și 3.2) documentează că echipamentele existente la STMB Sânpaul au un grad avansat de uzură și că tocmai acest lucru generează costuri energetice ridicate în operarea curentă. Echipamentele vechi și neperformante energetic - benzi transportoare uzate, prese de balotat cu randament scăzut, separatoare balistice depășite - consumă disproporționat mai multă energie față de echipamentele moderne echivalente. Tocmai din acest motiv re tehnologizarea devine necesară: noile echipamente propuse, deși suplimentare ca funcționalitate, sunt net mai eficiente energetic decât cele pe care le înlocuiesc sau completează, echipamentele actuale uzate incluzând deja în tarif consumuri mai mari.

Prin urmare, adăugarea separată a unui cost suplimentar cu energia ar constitui o dublă includere - mai mult, argumentul Contestatoarei ignoră că noile echipamente sunt mai eficiente energetic decât cele vechi, astfel că impactul net al re tehnologizării asupra costului cu energia nu este neapărat aditiv față de situația actuală, ci potențial neutru sau chiar favorabil.

(b) Ipoteză speculativă cu privire la echipamentele ce vor fi achiziționate

Lista de echipamente din contestație este orientativă, nu obligatorie. Lista de echipamente prezentată de Contestatoare (Tabelul de la pag. 9 din Contestație) corespunde în mare parte listei minime de investiții din Studiul de Fundamentare (cap. 3.3.1).

Însă trebuie subliniat că soluția tehnică propusă de S.C. Adarco Invest S.R.L. - furnizorul de utilaje care a realizat inspecția la fața locului - reprezintă o referință tehnică orientativă, nu o soluție impusă. Caietul de Sarcini nu impune niciun ofertant o marcă, un model sau un furnizor anume de echipamente. Fiecare ofertant va propune propria soluție tehnică în cadrul ofertei sale. În funcție de:

° experiența proprie în operarea instalațiilor similare;

° relațiile comerciale și tehnologice cu furnizorii de echipamente;

analiza de eficiență energetică proprie, efectuată pe amplasamentul specific, mai ales că în baza soluției de propunere a re tehnologizării. etapele de proiectare (studiu de fezabilitate, proiect tehnic sunt sarcini ale Operatorului ca obligații conexe).

Consumurile energetice asumate de Contestatoare sunt propria sa estimare speculativă, elaborată pentru echipamente generice, la un preț al energiei de 1,09 lei/kWh al cărui fundament nu este justificat în Contestație. Astfel, calculul Contestatoarei pornește de la premisa falsă că:

- Toate echipamentele din listă vor fi achiziționate exact așa cum sunt acolo.
- Toate vor funcționa la capacitate maximă 24/7, în fiecare zi a anului.
- Prețul energiei electrice va fi de 1,09 lei/kWh pe întreaga perioadă.

.....
(c) Posibilitatea legală de ajustare tarifară

Tariful de 146 lei/tonă este calculat pentru primul an de operare al STMB rețehnologizate. Conform art. 33- 38 din Ordinul nr. 640/2022, operatorul are dreptul de a solicita ajustarea anuală a tarifului cu IPC și modificarea tarifului la variații de costuri justificate (inclusiv costuri energetice). Prin urmare, orice cost suplimentar verificabil va fi reflectat în tariful ajustat al anilor următori - fără nicio afectare a legalității procedurii de atribuire.

.....
De asemenea, trebuie subliniat un aspect ignorat complet de Contestatoare, și anume că un operator diligent și profesionist ar putea implementa soluții de producție proprie a energiei electrice (panouri fotovoltaice) care ar reduce semnificativ costurile energetice nete. Studiul de Fundamentare (cap. 3.2) menționează explicit posibilitatea valorificării energetice a biogazului, ceea ce demonstrează că documentația nu doar că nu ignoră problema energetică, ci o anticipează și oferă soluții pentru operator.

Calculul Contestatoarei este fundamental viciat, bazat pe ipoteze nerealiste și ignoră atât logica economică a rețehnologizării (înlocuirea ineficienței cu eficiență), cât și mecanismele legale și contractuale de ajustare tarifară. Susținerile sale sunt complet nefondate și nu pot constitui un motiv valabil de contestare a procedurii.

II.4.2. Costurile suplimentare cu mentenanța (512.649 lei/an) - critică nefondată

Contestatoarea susține că din valoarea estimată a concesiunii ar fi fost omis un cost anual de mentenanță de 512.649 lei, calculat prin aplicarea unei cote de 7,5% la valoarea investiției de rețehnologizare de 6.835.320 lei. Această susținere este, din multiple perspective, una speculativă, nefondată tehnic și contrazisă de logica economică a unui contract de concesiune.

- (a) Argumentul fundamental pe care Contestatoarea îl ignoră este acela că mentenanța face parte din categoria cheltuielilor materiale de exploatare, care sunt și au fost întotdeauna incluse în componenta de bază a tarifului inclusă în Cap. 1 din Fișa de Fundamentare. Cheltuielile cu reparațiile și întreținerea echipamentelor fac parte din categoria cheltuielilor materiale. Acestea sunt incluse în componenta de 102,93 lei/tonă a tarifului (componenta de bază, anterior aplicării amortizării și profitului) care reprezintă costul de operare al stației în configurația actuală, indexat cu inflația. Instalația existentă, cu echipamentele sale uzate, generează cheltuieli de mentenanță ridicate - deja incluse în tariful de bază. Scopul rețehnologizării este, printre altele, de a înlocui aceste echipamente vechi cu unele noi, moderne și fiabile. Este un principiu economic universal valabil că echipamentele noi au costuri de mentenanță semnificativ mai mici decât cele pe care le înlocuiesc, cel puțin în primii ani de funcționare.

.....
În realitate, impactul rețehnologizării asupra bugetului de mentenanță este, în cel mai rău caz, neutru, iar în cel mai bun caz, pozitiv (reduce costurile). Nu există niciun temei pentru a considera că mentenanța va crește cu suma propusă de Contestatoare.

- (b) Cota de 7,5% este arbitrară și nejustificată: Contestatoarea aplică o cotă uniformă de 7,5% fără nicio justificare tehnică, normativă sau de piață. Cota de mentenanță variază în funcție de tipul echipamentului, vârsta, intensitatea utilizării și existența contractelor de service. În lipsa unor date concrete despre tipurile de echipamente care vor fi efectiv achiziționate, durata lor de viață, intensitatea utilizării și politica de mentenanță a viitorului operator, o astfel de cotă este pur speculativă. Aplicarea unei cote unitare la valoarea totală a investiției este o simplificare metodologică inacceptabilă în contextul contestării unui document tehnic elaborat de specialiști certificați.

Practica standard în fundamentarea tarifelor pentru servicii publice (conform Ordinului ANRSC nr. 640/2022 și ghidurilor de bune practici) nu recomandă utilizarea unor cote procentuale fixe și arbitrar pentru costurile de mentenanță. Aceste costuri trebuie determinate pe baza datelor istorice (pentru echipamente similare), recomandărilor producătorilor de echipamente și a contractelor de service estimate sau negociate.

.....
• (c) Mecanismul de recuperare prin ajustare/modificare tarifară. Chiar dacă, în ipoteza absurdă în care am accepta că există un cost net suplimentar de mentenanță, acesta nu ar putea și nu ar trebui să fie inclus în valoarea estimată a procedurii. Legea și documentația de atribuire oferă un mecanism mult mai precis și mai corect: ajustarea și modificarea tarifelor pe baza costurilor reale. Costurile de mentenanță aferente noilor echipamente vor fi incluse de Operatorul adjudecat în Fișa

de Fundamentare a tarifului ajustat, cu ocazia primei revizuirii tarifare efectuate conform Ordinului nr. 640/2022, pe baza costurilor reale verificabile.

Potrivit art. 33-38 din Ordinul ANRSC nr. 640/2022, operatorul are obligația și dreptul de a solicita anual ajustarea tarifului cu indicele de inflație, respectiv modificarea tarifului, atunci când intervin schimbări semnificative și justificate în structura costurilor.

Prin urmare, odată ce noul operator va intra în posesia echipamentelor și va încheia contracte de service cu furnizori, el va putea fundamenta și solicita includerea în tarif a costurilor de mentenanță reale, verificate și documentate. Acesta este singurul mod corect și legal de a reflecta aceste costuri în prețul plătit de utilizatori.

.....
Este esențial de reamintit că prezentul contract este unul de concesiune, ceea ce implică, prin definiție, transferul riscului de operare către concesionar. Articolul 3 alin. (1) din Directiva 2014/23/UE și art. 5 din Legea nr. 100/2016 definesc concesiunea prin faptul că operatorul își asumă riscul exploatării, ceea ce înseamnă că acesta nu are garanția recuperării integrale a investițiilor și costurilor.

Așadar, orice potențială creștere a costurilor (energie, mentenanță) sau necesitatea unui personal suplimentar reprezintă riscuri asumate de concesionar, care trebuie să își optimizeze activitatea pentru a le menține în limitele care să îi asigure profitabilitatea. Dacă aceste costuri ar fi fost incluse în valoarea estimată și, implicit, garantate prin tarife, s-ar fi denaturat însăși natura concesiunii, transformându-se într-un contract de achiziție publică clasic, ceea ce ar fi fost ilegal, în Cauza C-348/10, Norma-A), CJUE a statuat că specificul concesiunii este transferul riscului de operare. Autoritatea nu are obligația de a garanta un tarif „confortabil, ci unul care să acopere costurile unui operator eficient. Riscul că veniturile ar putea fi mai mici sau costurile de întreținere mai mari revine, prin lege, concesionarului.

Contractul prevede clauze de indexare și revizuire a tarifelor (Art. 34 din Contract), eliminând riscul de impreviziune invocat de

Argumentul Contestatoarei privind costurile de mentenanță omite din nou esența contractului de concesiune, așa cum a fost reiterată constant de Curtea de Justiție a Uniunii Europene, în Hotărârea din cauza C-274/15, Comisia Europeană împotriva Luxemburgului, Curtea a subliniat că, pentru a fi în prezența unei concesiuni, remunerația operatorului trebuie să provină din exploatarea serviciului, iar acesta trebuie să suporte riscurile asociate exploatării. Riscul de operare include, în mod evident, riscul ca anumite costuri (inclusiv de mentenanță) să fie mai mari decât cele anticipate.

În cauza C-196/08, Acoset SpA. Curtea a statuat că transferul riscului de operare către concesionar este o condiție sine qua non pentru calificarea contractului drept concesiune. Dacă autoritatea ar fi obligată să anticipeze și să garanteze acoperirea tuturor costurilor potențiale (precum mentenanța viitoare a unor echipamente încă neselectate), riscul nu ar mai fi transferat, iar contractul și-ar pierde natura juridică.

Prin urmare, pretinsa „omisiune” a unor costuri de mentenanță speculative nu este o deficiență, ci o reflectare corectă a transferului de risc. Gestionarea eficientă a mentenanței, pentru a menține costurile la un nivel care să permită un profit rezonabil, este o responsabilitate exclusivă a concesionarului, care face parte din „riscul de ofertă” pe care și-l asumă atunci când își depune propunerea.

În concluzie, calculul Contestatoarei privind costurile de mentenanță este metodologic greșit, deoarece ignoră faptul că mentenanța este deja inclusă în tariful de bază și că noile echipamente înlocuiesc unele vechi, cu costuri mai mari, este nefundamentat, deoarece cota de 7,5% este o ipoteză arbitrară și nejustificată, este inutil din punct de vedere procedural, deoarece orice cost real de mentenanță poate și trebuie recuperat prin mecanismul de ajustare/modificare tarifară anuală și este contrar naturii concesiunii, așa cum este definită de legislația națională și de jurisprudența constantă a CJUE.

Susținerile Contestatoarei sunt, așadar, complet nefondate și nu pot constitui un motiv valabil de contestare a procedurii.

II.4.3. Costurile suplimentare cu personalul (648.000 lei/an) - critică contrazisă de documentație
Contestatoarea susține că după re tehnologizare ar fi necesar un număr de 6 salariați suplimentari (operator presă balotat, mecanic, electrician), cu un salariu mediu brut lunar de 9.000 lei, ceea ce ar genera un cost anual suplimentar de 648.000 lei, respectiv 5.832.000 lei pe durata de 9 ani de operare a STMB re tehnologizate. Această afirmație este, din multiple perspective, una vădit eronată

și contrazisă atât de documentația de atribuire, cât și de logica economică și tehnică a unui astfel de proiect.

Cel mai puternic argument împotriva acestei afirmații este furnizat chiar de documentația pe care Contestatoarea pretinde că o critică.

• (a) Structura de personal prevăzută în Caietul de Sarcini include deja personalul invocat:

Caietul de Sarcini prevede o structură minimă de personal operativ pentru STMB de 15 persoane, plus 8 persoane personal operativ comun STMB&DDN - incluzând explicit 1 mecanic de întreținere și 1 electrician. Prin urmare, atât mecanicul cât și electricianul invocați de Contestatoare există deja în structura de personal prevăzută. Costurile salariale asociate sunt incluse în componenta Cap. 2 din tarif, respectiv în componenta de 102,93 lei/t. Contestatoarea, în calitate de profesionist cu experiență în domeniu, avea obligația să consulte și să înțeleagă această anexă înainte de a formula o contestație pe această temă. Faptul că nu a făcut-o sau că a interpretat-o greșit nu poate fi imputat Autorității Contractante.

(b) Caracterul minimal, orientativ și neexclusiv al listei de personal: Caietul de Sarcini prevede explicit: "Structura de personal operativ prezentată are caracter minimal și nu este limitativă. Operatorul are libertatea și responsabilitatea de a propune și asigura personal suplimentar, în măsura în care acesta este justificat prin necesitățile reale ale activității, cu argumente clare și fără echivoc, astfel încât să fie garantată îndeplinirea în condiții optime a obligațiilor contractuale."

.....
• *Contestatoarea sau orice alt ofertant poate dimensiona structura de personal în funcție de propria soluție operațională.*

• *(c) Presa automată de balotat nu justifică 6 operatori suplimentari: Contestatoarea pretinde că ar fi necesari 6 angajați exclusiv pentru operarea prese de balotat automate, a mecanicilor și a electricianului. Aceasta este o estimare vădit nerealistă - o presă automată modernă are tocmai scopul de a reduce necesarul de personal față de echipamentele manuale. Nivelul normal de deservire al unei prese automate este de 1-2 operatori per tură, nu 6. De asemenea, așa cum am arătat la punctul 1, mecanicul și electricianul sunt deja prevăzuți în structura de personal comun.*

.....
II.4.4. Critica privind Metodologia nr. 3 de actualizare cu IPC

Contestatoarea susține că aplicarea Metodologiei nr. 3 (actualizarea costurilor cu IPC) ar fi inadecvată, deoarece re tehnologizarea ar implica o schimbare de tehnologie. Acest argument este fundamental eronat, pentru următoarele motive:

i. Retehnologizarea STMB Sânpaul nu constituie o înlocuire integrală a liniei tehnologice, ci o modernizare și completare a instalației existente. Stația existentă continuă să funcționeze, iar noile echipamente vin să completeze și să crească performanța acesteia. Principiul de funcționare (tratare mecano-biologică cu sortare, stabilizare biologică și producere RDF/CLO) rămâne neschimbat.

ii. Metodologia nr. 3 este tocmai metoda prevăzută de Ordinul ANRSC nr. 640/2022 (art. 33-34) pentru actualizarea tarifelor pe baza indicelui prețurilor de consum. Aceasta a fost utilizată pentru a stabili un tarif de referință la momentul inițierii procedurii, nu pentru a stabili costurile la o valoare fixă pentru durata contractului de 10 ani. Contestatoarea confundă momentul estimării cu mecanismul de ajustare/modificare pe durata contractului.

iii. Faptul că în structura tarifului de 146 lei/tonă se regăsesc distinct valoarea cu privire la amortizarea investiției de re tehnologizare (6,33 lei/t), cheltuielile financiare (4,31 lei/t) și cheltuielile de operare actualizate (102,93 lei/t) demonstrează că Autoritatea a tratat separat costurile legate de investiție față de costurile curente de operare, contrar susținerii Contestatoarei.

II.4.5. Invocarea art. 23 din Ordinul ANRSC nr. 640/2022 și a art. 43-44 din Legea nr. 101/2006
Contestatoarea invoca interdicția subvenționării încrucișate prevăzută de art. 23 din Ordinul ANRSC nr. 640/2022, susținând că nu se pot acoperi costurile unei activități din profitul obținut dintr-o altă activitate. De asemenea, invoca art. 44 alin. (4) și art. 43 alin. (8) din Legea nr. 101/2006, pretinzând că documentația ar face imposibilă ofertarea de tarife nici măcar minimale.

Tariful de 146 lei/tonă a fost calculat astfel încât să acopere integral costurile activității de tratare mecano- biologică, așa cum rezultă din structura prezentată în Studiul de Fundamentare (Tabel 69, pag. 114). Nu există nicio componentă de subvenționare încrucișată. Fiecare activitate delegată (TMB și DDN) are un tarif propriu, fundamentat separat.

.....
II.5. Rolul mecanismului de tarificare dinamic - argumentul final

Chiar dacă, în ipoteza în care un operator ar demonstra în mod convingător necesitatea unui personal mai numeros decât cel minimal (ceea ce, repetăm, este posibil), costurile salariale nu sunt nici ele înghețate pentru 10 ani.

Documentația de atribuire a conceput un mecanism tarifar transparent, bazat pe Ordinul nr. 640/2022, care permite ajustarea anuală a tarifului cu IPC și modificarea tarifului la variații de volum de $\pm 10\%$ (față de cantitățile programate) sau la șocuri de costuri justificate. Tariful de 146 lei/tonă reprezintă nivelul de referință al primului an de operare; toate costurile operaționale reale - inclusiv cele invocate speculativ de Contestatoare - vor fi verificate, documentate și reflectate în tarifele actualizate pe parcursul contractului.

.....
Prin urmare includerea tuturor costurilor invocate de contestatoarea ar majora artificial valoarea estimată peste necesarul real, ar descuraja operatorii eficienți care pot realiza economii și ar încălca principiul concurenței loiale (art. 18 din Legea nr. 100/2016) prin favorizarea operatorilor cu structuri costisitoare."

Or, primind aceste explicații, autoarea contestației, a formulat concluzii scrise, fără a combate fiecare dintre argumentele prezentate de autoritatea contractantă prin punctul de vedere la contestație, mai ales că, între timp, la data de 16.04.2026, a și studiat întregul dosar constituit la Consiliu, ci s-a rezumat la a relua afirmația că în determinarea valorii estimate a contractului, autoritatea contractanta nu a luat în calcul valoarea tuturor cheltuielilor necesare pentru prestarea serviciului de tratare mecano - biologică după re tehnologizare, așa cum a arătat și prin contestația depusă, susținând că nu ar fi aplicabile dispozițiile art. 12 alin. (3) din Legea nr. 100/2016, în condițiile în care:

„a) din structura tarifului au fost omise costuri semnificative cu energia electrică, mentenanța și forța de muncă;

b) în documentația de atribuire nu se prevede posibilitatea ofertării peste valoarea estimată cu până la 20%, crescând astfel riscul de descalificare a ofertei pe motiv ca nu exista fonduri disponibile;

c) pentru a se aplica suplimentarea de 20% este necesară aceeași structura a costurilor ca cea avută în vedere de autoritatea contractanta la determinarea valorii estimate inițiale",

respectiv faptul că documentația de atribuire nu susține cele afirmate de achizitoare privind includerea costurilor cu energia electrică, mentenanța și forța de muncă pentru echipamentele și construcțiile suplimentare rezultate în urma re tehnologizării.

Prezintă relevanță și faptul că și în legătură cu aceste argumente autoritatea contractantă, formulând punct de vedere la concluziile scrise formulate de contestatoare și-a prezentat poziția și a arătat motivele pentru care susținerile sale sunt lipsite de temei, iar autoarea contestației, deși a cunoscut toate aceste argumente, nu a infirmat cele susținute de achizitoare.

Principalele susțineri ale achizitoarei, considerate relevante de Consiliul sunt următoarele:

„II.3. Pretinsele costuri omise sunt fie incluse, fie constituie riscuri ale concesiionarului

Astfel cum am demonstrat detaliat în Punctul de vedere inițial, costurile cu energia electrică sunt incluse în componenta Cap. 1+2 = 102,93 lei/tonă din tariful de 146 lei/t (conform Tabelului 69, pag. 114 din Studiul de Fundamentare), costurile de mentenanță sunt incluse în aceeași componentă, personalul suplimentar invocat (mecanic, electrician) este deja prevăzut în Anexa 1 la Caietul de Sarcini (37 persoane, inclusiv mecanic de întreținere și electrician), structură cu caracter minimal și nelimitativ.

D. Contestatoarea confundă natura concesiunii cu cea a achiziției publice

Argumentul că riscul de operare ar fi aplicabil doar pe parcursul derulării contractului reflectă o înțelegere eronată a mecanismului concesiunii. Conform art. 6 alin. (1) din Legea nr. 100/2016, prevede că „atribuirea unei concesiuni de lucrări sau de servicii implică întotdeauna transferul către concesiionar a unei părți semnificative a riscului de operare de natură economică, în legătură cu exploatarea lucrărilor și/sau a serviciilor respective". Conform art. 6 alin. (3) lit. c) din Legea nr.

100/2016, riscul de operare presupune că ..concesionarului nu i se garantează. În condiții normale de exploatare, recuperarea costurilor investițiilor efectuate și a costurilor în legătură cu exploatarea lucrărilor sau a serviciilor."

Conform art. 6 alin. (4) lit. b) din Legea nr. 100/2016, riscul de operare poate consta în ..riscul de ofertă, riscul legat de furnizarea lucrărilor sau a serviciilor care fac obiectul concesiunii, în special riscul că furnizarea serviciilor nu va corespunde cererii." Tocmai în faza de ofertare operatorul evaluează aceste riscuri și își dimensionează activitățile necesare a fi întreprinse și tariful corespondent, în consecință.

Faptul că Contestatoarea invocă art. 23 din Ordinul ANRSC nr. 640/2022 și art. 44 alin. (4) din Legea nr. 101/2006 nu contrazice poziția autorității. Tariful din ofertă trebuie să acopere cheltuielile proprii ale operatorului respectiv, dar acesta este un tarif pe care fiecare ofertant îl fundamentează independent, în baza propriei analize. Estimarea autorității nu are funcția de a predefini structura de costuri a fiecărui ofertant. Mecanismul de ajustare tarifară conform prevederilor din Ordinul nr. 640/2022 garantează reflectarea oricăror costuri reale și documentate pe durata contractului.

E. Echipamentele noi pentru rețehnologizarea TMB

Afirmația Contestatoarei (pag. 5 din Concluzii) că echipamentele noi vin să completeze pe cele existente este contrazisă de Studiul de Fundamentare (cap. 3.1 și 3.2), care documentează gradul avansat de uzură al echipamentelor existente. Tariful Ipoteza 2 a fost determinat conform Metodologiei nr. 3, care integrează amortizarea investiției și cheltuielile financiare asociate (pag. 114-115 din Studiu). Conform pag. 114: „Ajustarea sau modificarea tarifului de operare aferent STMB rețehnologizat se va realiza numai în condițiile și conform procedurilor prevăzute de art. 33-38 din Ordinul nr. 640/2022.”

Lipsa de reacție a contestatoarei în fața argumentelor prezentate de autoritatea contractantă poate fi apreciată drept acceptarea a justificărilor primite din partea autorității contractante.

De asemenea, pe lângă susținerile părților și trimiterile achizitoarei la diverse informații din cadrul documentației de atribuire, Consiliul are în vedere și informațiile prevăzute de autoritatea contractantă în Strategia de contractare nr. 6623/12.12.2025, act cunoscut contestatoarei în urma studierii întregului dosar constituit la CNSC în data de 16.04.2026, în legătură cu modul de stabilire al valorii estimate:

„3.1. Determinarea și justificarea valorii estimate a Contractului, respectiv a valorii estimate a Achiziției

3.1.1. Valoarea estimată a procedurii/contractului Conform Anexei 1 la prezenta Strategie, valoarea estimată este 470.245.026 lei fără TVA.

Justificarea valorii estimate:

1. Cadru legal de referință

Estimarea valorii concesiunii se realizează cu respectarea prevederilor:

- art. 12 alin. (1)–(3) din Legea nr. 100/2016, potrivit căreia valoarea unei concesiuni este cifra totală de afaceri a concesionarului, fără TVA, generată pe întreaga durată a contractului, în schimbul lucrărilor și serviciilor ce fac obiectul concesiunii, inclusiv pentru bunurile accesorii acestora;
- art. 13 alin. (1)–(3) din Legea nr. 100/2016, care impune utilizarea unei metode obiective de calcul și interzice divizarea sau utilizarea unei metode artificiale de estimare în scopul evitării aplicării procedurilor legale;
- art. 16 alin. (1)–(3) din HG nr. 867/2016, care stabilește că estimarea costurilor și veniturilor trebuie realizată pe întreaga durată a proiectului, pornind de la o dată de referință (de regulă, data demarării procedurii), fără a include costurile deja suportate de entitatea contractantă, dacă nu se intenționează recuperarea acestora.

În acest context, valoarea estimată a concesiunii STMB & DDN este determinată ca sumă a veniturilor tarifare prognozate pe 10 ani (fără TVA), obținute de operatorul concesionar din:

- tariful de tratare mecano-biologică la STMB;
- tariful de depozitare la DDN (Celula 1 și Celula 2).

Nu se includ sume reprezentând subvenții, compensații sau alte plăți de la autoritatea contractantă, deoarece modelul de proiect nu prevede astfel de fluxuri; de asemenea, costurile deja suportate pentru pregătirea proiectului sunt tratate ca sunk costs și nu intră în baza de calcul.

2. Ipoteze generale și dată de referință

În conformitate cu capitolele 9.4-9.7 din Studiul de fundamentare, pentru determinarea valorii estimate s-au utilizat următoarele ipoteze generale:

- Data de referință: luna septembrie 2025 - toate valorile din proiecția financiară sunt exprimate la nivelul prețurilor din această lună.
- Durata contractuală: 10 ani de la T0 (luna mobilizării post-atribuire), cu operare efectivă:
 - o STMB: 9 ani (Ipoteza 1 - configurație existentă: luni 7-12; Ipoteza 2 - configurație re tehnologizată: luni 13- 120);

.....

• Inflația: în proiecțiile interne ale Studiului a fost utilizat scenariul S1 (CNSP - varianta de vară 2025), cu valori: 5,8% (2026), 3,2% (2027), apoi 3,0%/an 2028-2035.

Important: pentru determinarea valorii estimate a concesiunii, nu se indexează fluxurile cu inflația viitoare, ci se consideră valoarea agregată la prețuri constante septembrie 2025, conform cerinței art. 12-13 din Legea nr. 100/2016 (estimare valabilă la momentul inițierii procedurii).

- Profit reglementat: 7% aplicat la costurile totale (conform Ordinului nr. 640/2022).
- Costuri consolidate pe 10 ani (STMB + DDN): = 438,23 mii. lei, care includ OPEX, amortizarea investițiilor, cheltuieli financiare, fond de închidere și garanții de mediu (fără profitul operatorului, detaliat în cele ce urmează).

3. Metodologia obiectivă de calcul

3.1. Determinarea tarifelor de operare

În prima etapă au fost determinate tarifele unitare pentru fiecare activitate și ipoteză, utilizând Fișa de fundamentare prevăzută de Ordinul nr. 640/2022 și metodologiile 2 și 3 din Studiul de fundamentare:

- STMB - tratare mecano-biologică
 - o Ipoteza 1 (configurație existentă, luni 7-12): tarif = 135,00 lei/t (fără TVA), calculat prin actualizarea costurilor de operare istorice cu IPC, fără amortizare și fără cheltuieli financiare;
 - o Ipoteza 2 (STMB re tehnologizat, luni 13-120): tarif inițial = 146,00 lei/t (fără TVA), care include:
 - cheltuieli materiale + salariale;
 - amortizarea investiției de re tehnologizare;
 - cheltuieli cu valorificarea energetică (23 lei/t);
 - cheltuieli financiare (dobânzi/comisioane) aferente investiției;
 - profitul de 7%.

.....

Tarifele astfel fundamentate au fost ulterior proiectate pe întreaga durată contractuală (2026-2035), având în vedere ipotezele privind inflația, dar rezultatele au fost exprimate la prețuri constante 2025 pentru calculul valorii estimate.

3.2. Proiecția cantităților și a veniturilor pe 10 ani

Pe baza datelor transmise de ADI Ecolect și a scenariului operațional adoptat, au fost stabilite cantitățile estimate pentru fiecare perioadă:

- STMB
 - o L7-L12: 60.000 t/an; o L13-L120: 120.000 t/an;
- Cantitate totală 10 ani: 1.140.000 t.

.....

Veniturile operatorului au fost calculate prin înmulțirea tarifelor unitare (pe scenarii/ipoteze) cu cantitățile anuale, rezultând:

- Venituri STMB (10 ani): * 186.087.539 lei (fără TVA);
- Venituri DDN (10 ani): = 284.157.487 lei (fără TVA).

Total venituri tarifare (STMB + DDN) pe durata contractului:

$$V_{tarife} = 186.087.539 + 284.157.487 = 470.245.000 \text{ lei (fără TVA)}$$

Acest total corespunde valorii din tabelul de proiecție financiară elaborat ca Anexă la prezenta Strategie de Contactare (total venituri din tarife pe 10 ani = 470.245.026 lei).

4. Definirea valorii estimate a concesiunii

În sensul art. 12 alin. (1) din Legea nr. 100/2016, valoarea concesiunii de față se definește ca totalul cifrei de afaceri generate de concesionar din:

- încasările din tarifele de tratare mecano-biologică la STMB;
- încasările din tarifele de depozitare la DDN.

Modelul de proiect nu prevede:

- plăți de la autoritatea contractantă (compensații, subvenții, plăți de disponibilitate);
- granturi sau alte avantaje financiare de la terți, cunoscute la acest moment;

- venituri din vânzarea de active ale autorității.

Veniturile potențiale din valorificarea fracțiilor recuperabile (RDF/SRF, metale etc.) sunt tratate în Studiu ca elemente de optimizare a costurilor și nu sunt cuantificate distinct în valoarea estimată, întrucât:

- sunt dificil de prognozat ex-ante pe 10 ani;
- nu afectează îndeplinirea pragurilor valorice ale legii, valoarea deja depășind semnificativ pragul concesiunilor;
- nu generează obligații financiare directe pentru autoritate sau UAT-uri.

Rezultatul numeric, la nivelul prețurilor din septembrie 2025, este:

$V_{\text{(estimată concesiune)}} = 470.245.026 \text{ lei (fără TVA)}$

5. Conformitatea cu art. 12 și 13 din Legea nr. 100/2016 Metoda descrisă mai sus îndeplinește cumulativ cerințele legale:

1. Metodă obiectivă - tarifele sunt calculate pe baza Fișei de fundamentare prevăzute de Ordinul 640/2022, cu costuri transparente (OPEX, amortizare, finanțare, fond de închidere, redevență) și profit reglementat 7%.

2. Acoperire completă - sunt incluse toate veniturile tarifare pe 10 ani, în concordanță cu art. 16 HG 867/2016 privind estimarea costurilor și veniturilor pe întreaga durată a proiectului.

3. Data de referință clară - toate valorile sunt exprimate la prețurile din septembrie 2025, în concordanță cu art. 16 alin. (3) HG 867/2016; costurile deja suportate de autoritate pentru pregătirea proiectului nu sunt incluse (sunk costs).

4. Fără artificii de evitare a legii - contractul nu este divizat pe loturi, iar metoda de calcul nu urmărește reducerea artificială a valorii estimare; dimpotrivă, se utilizează un scenariu conservator care reflectă integral fluxurile tarifare.

5. Posibilitatea ajustării - dacă la momentul atribuirii contractului cifra de afaceri anualizată rezultată din oferta câștigătoare conduce la o valoare totală cu peste 20% mai mare decât estimarea prezentă, se va aplica art. 12 alin. (3) din Legea nr. 100/2016, considerându-se estimarea actualizată de la atribuirea contractului.

6. Concluzie

Valoarea estimată a concesiunii operării STMB și DDN, în sumă de aproximativ 470.245.026 mii. lei fără TVA, este rezultatul unei metodologii transparente, obiective și conservatoare, fundamentată pe:

- tarife calculate conform reglementărilor sectoriale (Ordin 640/2022);
- proiecții de cantități validate de ADI Ecolect
- integrarea tuturor costurilor relevante (inclusiv amortizare, finanțare, fond de închidere și redevență);
- respectarea prevederilor art. 12-13 din Legea nr. 100/2016 și art. 16 din HG nr. 867/2016.

Această valoare estimată va fi utilizată ca referință oficială în anunțul de concesionare, în documentația de atribuire și în strategia de contractare, asigurând un cadru legal și financiar clar pentru derularea procedurii."

Nu în ultimul rând , Consiliul are în vedere obiectul procedurii, astfel cum este invocat chiar de contestatoare prin contestația sa, descris de achizitoare în cadrul *Instructiunilor pentru ofertanti/candidati (Fisa de date)*, cap. II.1.4 *Descrierea succinta a contractului sau a achizitiei/achizițiilor după cum urmează:*

„Obiectul prezentei proceduri îl reprezintă atribuirea unui contract de concesiune de servicii pentru delegarea gestiunii activităților componente ale Serviciului de Salubritate privind tratarea mecano-biologică și eliminarea prin depozitare a deșeurilor municipale, în județul

Activitățile principale ale Contractului sunt:

- Tratarea mecano-biologică a deșeurilor reziduale;
- Transportul deșeurilor stabilizate biologic și al deșeurilor reziduale care nu mai pot fi valorificate la DDN Sânpaul;
- Transportul deșeurilor reziduale valorificabile energetic la instalațiile de valorificare energetică;
- Eliminarea prin depozitare a deșeurilor reziduale, a deșeurilor stradale, a deșeurilor de pământ și pietre provenite de pe căile publice, a reziduurilor rezultate de la SSCT Cristești, TMB Sânpaul și STZ-uri, precum și a deșeurilor care nu pot fi valorificate provenite din activități de reamenajare și reabilitare interioară și/sau exterioară a locuințelor la Depozitul de Deșeuri Nepericuloase de la Sânpaul.

Activitățile secundare (conexe) ale Contractului sunt:

- Realizarea proiectului tehnic de execuție pentru construirea Celulei nr. 2 pe amplasamentul DDN Sânpaul;

(ii) Realizarea documentației de avizare a lucrărilor de intervenții, inclusiv studii specifice necesare pentru retehnologizarea STMB Sânpaul;
(iii) Realizarea proiectului tehnic de execuție pentru retehnologizarea STMB Sânpaul;
(iv) Obținerea tuturor avizelor/acordurilor/autorizațiilor necesare pentru autorizarea lucrărilor de construcții și montaj pentru cele două infrastructuri: DDN și STMB;
(v) Execuția lucrărilor de construire a Celulei nr. 2 pe amplasamentul DDN Sânpaul;
(vi) Furnizarea utilajelor și echipamentelor industriale necesare conform Listelor de investiții (Anexa 3 și Anexa 5 la Caietul de sarcini) inclusiv montajul acestora pe amplasament;
(vii) Asistență tehnică din partea echipei/echipelor de proiectare pe tot parcursul realizării investițiilor la cele două infrastructuri;
(viii) Închiderea Celulei nr. 1 la epuizarea capacității de depozitare conform Proiectului tehnic de închidere pus la dispoziție în Anexa 6 la Caietul de sarcini;
(ix) Închiderea Celulei nr. 2 la epuizarea capacității de depozitare conform Proiectului tehnic de închidere pus la dispoziție de Consiliul Județean la atingerea capacității de depozitare de 75% în celula nr. 2.”

Analizând toate aceste date și susțineri, Consiliul constată că autoritatea contractantă a prezentat suficiente informații din prisma modului de stabilire a valorii estimate a concesiunii, a elementelor luate în considerare astfel încât să ofere operatorilor economici interesați informare clară și concretă în acest sens.

Astfel, Consiliul nu poate reține ca just raționamentul autoarei contestației în legătură cu consumul de energie suplimentar în condițiile în care acest calcul este efectuat ca și cum noile echipamente ar fi utilizate în paralel cu cele existente și astfel ar genera costuri suplimentare cu energia electrică.

În condițiile în care în Studiul de fundamentare, cap. 3.1 *Starea actuală a infrastructurii (STMB, DDN)* și 3.2 *Necesitățile de retehnologizare și extindere*, autoritatea contractantă a precizat care este situația actuală și caracteristicile infrastructurii deținute, precum și ceea ce se urmărește prin retehnologizare și extindere, este evident faptul că raționamentul contestatoarei pornește de la o premisă eronată, aceea a faptului că în continuare infrastructura existentă va fi utilizată împreună cu cea dezvoltată prin retehnologizare.

Inclusiv termenul de "retehnologizare" presupune înlocuirea unor echipamente/instalații, astfel că, așa cum arată și achiziția, operațiune care, în urma proiectării tehnice de execuție realizate de delegat, presupune că echipamentele noi, care le vor înlocui pe cele vechi, ar trebui să aibă performanțe superioare, fiind în interesul operatorului economic a avea costuri de operare și funcționare cât mai mici.

Prin urmare, adăugarea la valoarea estimată a unor astfel de costuri precum cele solicitate de contestatoare, în sensul dublării acestora, nu are nicio justificare.

În modul de stabilire a tarifului autoritatea contractantă a precizat lipsit de echivoc atât în Strategia de contractare, cât și în Studiul de fundamentare că la stabilirea tarifului s-a avut în vedere configurația retehnologizată, iar contestatoarea nu a demonstrat contrariul și nici insuficiența tarifului stabilit de achizițoare.

Prin urmare, pentru toate aceste motive, Consiliul va respinge ca nefondate criticele contestatoarei referitoare la valoarea estimată stabilită de autoritatea contractantă.

De asemenea, prin contestație, autoarea acesteia formulează critici și în legătură cu clauzele contractuale.

Astfel, petenta critică faptul că în cadrul modelului de contract la Articolul 13 – *Modalitatea de facturare*, autoritatea contractantă a introdus alin. (5) - (8), prin care a stabilit următoarele:

„(5) Factura se achită de către autoritățile administrației publice locale/Utilizatori în termenul de scadență de maxim 30 zile de la data comunicării facturii. Data comunicării facturii se consideră data la care factura electronică este disponibilă pentru descărcare din sistemul RO-eFactura.

(6) Cheltuielile cu contribuția pentru economia circulară pentru cantitățile de deșeuri municipale destinate a fi depozitate care depășesc cantitățile corespunzătoare indicatorilor de performanță prevăzuți în hotărârea de dare în administrare sau, după caz, în contractul de delegare a gestiunii, inclusiv cheltuielile aferente cu depozitarea acestor deșeuri, se suportă de către operatori, sub formă de penalități pentru neîndeplinirea indicatorilor de performanță, care nu se includ în tarifele/taxele aplicate utilizatorilor.

(7) În situația prevăzută la alin. (5), Delegatul are obligația să achite suma aferentă creanțelor nelitigioase, în termenul scadent de plată al facturii, și să notifice operatorul/operatorii în cauză cu privire la emiterea unei facturi storno pentru suma refuzată la plată, sub formă de penalități pentru neîndeplinirea indicatorului de performanță, cu mențiunea că respectivul operator/respectivii operatori nu are/nu au dreptul să calculeze penalități sau dobânzi pentru suma refuzată la plată și nici să întrerupă prestarea activității.

(8) Neachitarea facturii la scadență atrage penalitati de intarziere stabilite conform reglementarilor legale in vigoare, dupa cum urmeaza:

a) penalitatile se datoreaza incepand cu prima zi dupa data scadentei;

b) penalitatile sunt de 0,01% pe zi de întârziere;

c) valoarea totala a penalităților nu va depăși valoarea facturii și se constituie în venit al operatorului.”

În esență, autoarea contestației arată că, deoarece facturarea nu se face doar către autoritatea contractantă după cum rezultă din prevederile alin. (1) ale aceluiași articol:

„(1) Tarifele prevăzute la Articolul 12.1 se facturează direct de către Delegat astfel:

a) direct către fiecare UAT membru ADI ce constituie Delegatarul pentru cantitățile de Deșeuri Municipale care au fost generate de Utilizatori;

b) celorlalți Operatori de Salubritate care desfășoară activități pe fluxul Deșeurilor pentru fluxurile de Deșeuri ocazionale, respectiv: Deșeuri Voluminoase colectate la cerere, deșeuri provenite din locuințe, generate de activități de reamenajare și reabilitare interioară și/sau exterioară a acestora și deșeuri provenite de la evenimentele publice;

c) direct altor operatori/terțe persoane de la care sunt preluate Deșeuri numai cu aprobarea Delegatarului, în baza contractelor de prestări servicii încheiate de Delegat cu aceștia, și avizate de Delegatar”;

prin modul în care a stabilit achizitoare că se face facturare sunt încălcate dispozițiile legale privind facturarea și aplicarea penalităților de întârziere, astfel că, în opinia sa se impune modificarea acestor prevederi contractuale în sensul că:

„a) termenul de scadență este de 15 zile de la data emiterii facturilor, iar nu de 30 de zile de la data comunicării, așa cum se prevede în modelul de contract;

b) penalitatile aplicate sunt egale cu nivelul dobânzii datorate pentru neplata la termen a obligațiilor bugetare”.

În legătură cu cele criticate și solicitate de contestatoare la acest punct, prin punctul de vedere la contestație, autoritatea contractantă arată că în prezenta procedură raportul juridic care face obiectul contractului de concesiune nu este unul dintre un operator economic și un utilizator final, ci unul dintre două entități juridice distincte și profesioniste: pe de o parte, concesiionarul (operatorul economic), iar pe de altă parte, concedentul

(Autoritatea Contractantă - ADI Ecolect, care acționează în numele și pe seama UAT-urilor membre), condiții în care, clauzele contractuale criticate nu contravin dispozițiilor legale invocate de petentă, în practică termenele de plată fiind, de regulă, negociate în limitele a 30-60 de zile, în funcție de complexitatea prestațiilor și de necesitatea verificării prealabile a acestora. În ceea ce privește penalitățile de întârziere, autoritatea contractantă susține că nivelul penalităților prevăzute sunt inferioare celor legale, astfel că nu pot fi considerate abuzive.

Astfel, din analiza susținerilor celor două părți, în ceea ce privește termenele de plată, Consiliul reține că autoarea contestației invocă necesitatea respectării următoarelor prevederi legale:

- art. 4 alin. (9) din Legea nr. 101/2006 a serviciului de salubritate a localităților:

„(9) Raporturile contractuale dintre operatorii care desfășoară activități de salubritate pe fluxul deșeurilor menajere și similare se stabilesc cu respectarea termenelor de emisie și de scadență la plată ale facturii, precum și a modului de calcul al penalităților de întârziere la plata facturii, prevăzute la art. 42 alin. (9) și (10) din Legea nr. 51/2006, republicată, cu modificările și completările ulterioare.”

- art. 42 alin. (9) și (10) din Legea nr. 51/2006 a serviciilor comunitare de utilități publice:

„(9) Factura pentru serviciile furnizate/prestate se emite cel mai târziu până la data de 15 a lunii următoare celei în care prestația a fost efectuată. Utilizatorii serviciilor de utilități publice, persoane fizice sau juridice, sunt obligați să achite facturile reprezentând contravaloarea serviciilor furnizate/prestate în termenul de scadență de 15 zile de la data emiterii facturilor; data emiterii se înscrie pe factură. Termenul de scadență privind plata facturii se ia în calcul începând cu data emiterii facturii.

(10) Neachitarea facturii de către utilizator în termen de 30 de zile de la data scadenței atrage penalități de întârziere stabilite conform reglementărilor legale în vigoare, după cum urmează:

a) penalitățile se datorează începând cu prima zi după data scadenței;

b) penalitățile sunt egale cu nivelul dobânzii datorate pentru neplata la termen a obligațiilor bugetare;

c) valoarea totală a penalităților nu va depăși valoarea facturii și se constituie în venit al operatorului”,

În timp ce achizitoarea invocă pe lângă aceste dispoziții și pe cele ale art. 7 alin. (1) din Legea nr. 72/2013, privind măsurile pentru combaterea întârzierii în executarea obligațiilor de plată a unor sume de bani rezultând din contracte încheiate între profesioniști și între aceștia și autorități contractante, potrivit cărora:

„Termenul contractual de plată

*(1) Termenele de plată stabilite în contract pentru executarea obligațiilor autorităților contractante nu pot fi mai mari decât termenele stabilite potrivit art. 6 alin. (1). **În mod excepțional**, părțile pot stipula un termen de plată de maximum 60 de zile calendaristice, dacă acesta este stabilit expres în contract și în documentația achiziției și este obiectiv justificat, ținând cont de natura sau caracteristicile specifice ale contractului, sub rezerva ca această clauză să nu fie abuzivă, în sensul art. 12.”*

Alături de aceste prevederi legale, Consiliul constată că în fapt, autoritatea contractantă se raportează la prevederile art. 6 din Legea nr. 72/2013, potrivit cărora:

„1) Autoritățile contractante execută obligația de plată a sumelor de bani rezultând din contractele încheiate cu profesioniști cel târziu la:

a) 30 de zile calendaristice de la data primirii facturii sau a oricărei alte cereri echivalente de plată;
b) 30 de zile calendaristice de la data recepției bunurilor sau prestării serviciilor, dacă data primirii facturii ori a unei cereri echivalente de plată este incertă sau anterioară recepției bunurilor sau prestării serviciilor;

c) 30 de zile calendaristice de la recepție sau verificare, dacă prin lege sau prin contract se stabilește o procedură de recepție ori de verificare pentru certificarea conformității mărfurilor sau serviciilor, iar autoritatea contractantă a primit factura ori cererea echivalentă de plată la data recepției sau verificării ori anterior acestei date.

(2) Procedura de recepție sau verificare prevăzută la nu poate depăși 30 de zile calendaristice alin.

(1) lit. c) de la data primirii bunurilor sau prestării serviciilor. Prin excepție, în cazuri justificate în mod obiectiv de natura sau caracteristicile contractului, procedura de recepție sau verificare poate avea o durată mai mare de 30 de zile calendaristice, dacă sunt stabilite expres în contract și în documentația achiziției atât termenul de recepție, cât și motivele obiective, sub rezerva ca această clauză să nu fie abuzivă, în sensul art. 12.

(3) Părțile nu pot conveni cu privire la data emiterii/primirii facturii. Orice clauză prin care se stipulează un termen de emitere/primire a facturii este lovită de nulitate absolută.

(4) În cazul instituțiilor publice din domeniul sănătății și entităților publice care furnizează servicii medicale de sănătate, termenul legal de plată pentru obligațiile bănești rezultând din contracte încheiate cu profesioniști este de cel mult 60 de zile calendaristice, care se calculează potrivit prevederilor alin. (1)."

Astfel, Consiliul constată că autoarea contestației se raportează la legea specială aplicabilă obiectului contractului de concesiune, în timp ce autoritatea contractantă se raportează în cererea sa la o lege generală, aplicabilă oricărui contract comercial între profesioniști și autorități contractante.

Prin urmare, dat fiind obiectul contractului, Consiliul constată necesitatea modificării termenelor de plată în concordanță cu dispozițiile aplicabile unui contract precum cel de față.

De altfel, chiar conduita de urmat a autorității contractante este regăsită de Consiliu în propriile prevederi ale documentației de atribuire, achizitoarea fiind cea care a prevăzut, în mod corect, în cadrul *Instructiunilor pentru ofertanti/candidati (Fisa de date)*, la cap. III.1.9) *Legislatia aplicabila*, că în cadrul procedurii de față sunt incidente, printre altele, dispozițiile:

„E) Legea 101/2006 serviciului de salubritate a localităților

H) Legea 51/2006 serviciilor comunitare de utilități publice”

și nu cele ale Legii nr. 72/2013, situație în care se aplică prevederile legii speciale.

De altfel, constată Consiliul, justificările autorității contractante nu țin cont prevederile art. 1 din Legea nr. 101/2006, potrivit cărora:

„(1) Prezenta lege are ca obiect stabilirea cadrului juridic unitar privind înființarea, organizarea, gestionarea, exploatarea, finanțarea și controlul funcționării serviciului public de salubritate a localităților.

(2) Prevederile prezentei legi se aplică serviciului public de salubritate a localităților, înființat și organizat de către autoritățile administrației publice locale la nivelul comunelor, orașelor, municipiilor, județelor și al sectoarelor municipiului”

respectiv cele ale Legii nr. 51/2006, care stabilește la art. 1 următoarele:

„(1) Prezenta lege stabilește cadrul juridic și instituțional unitar, obiectivele, competențele, atribuțiile și instrumentele specifice necesare înființării, organizării, gestionării, finanțării, exploatarei, monitorizării și controlului furnizării/prestării reglementate a serviciilor comunitare de utilități publice.

Prevederile prezentei legi se aplică serviciului public de salubritate a localităților, înființat și organizat de către autoritățile administrației publice locale la nivelul comunelor, orașelor, municipiilor, județelor și al sectoarelor municipiului”

Prin urmare, Consiliul va admite criticile contestatoarei în legătură cu modificarea clauzelor contractuale privind termenele de plată.

În ceea ce privește criticile contestatoarei referitoare la penalizările stabilite de achizitoare la art. 13 alin. (8) din cadrul modelului de contract pentru neachitarea facturilor la scadență, Consiliul are în vedere că aceleași norme aplicabile în speță stabilesc neîndeplinirea obligației de plată de către utilizator în termen de 30 de zile de la data scadenței atrage penalități de întârziere egale cu nivelul dobânzii datorate pentru neplata la termen a obligațiilor bugetare.

Or, conform propriilor susțineri ale achizitoarei, Codul de procedură fiscală, la art. 174 alin. (1) și (5) stabilește fără echivoc nivelul dobânzii:

„(1) Dobânzile se calculează pentru fiecare zi de întârziere, începând cu ziua imediat următoare termenului de scadență și până la data stingerii sumei datorate, inclusiv.

(5) Nivelul dobânzii este de 0,02% pentru fiecare zi de întârziere.”

Prin urmare, înjumătățirea valorii penalităților de către autoritatea contractantă contravine dispozițiilor legale care guvernează desfășurarea unui astfel de contract.

În fapt, Consiliul constată că autoritatea contractantă chiar susține că nivelul penalităților de întârziere este o clauză extrem de favorabilă pentru debitorii plători (UAT-urile membre), fără însă a invoca în sprijinul acestei conduite și temeiul legal care i-ar putea face vreo derogare de la dispozițiile legale aplicabile în speță.

Astfel fiind, Consiliul va admite criticile formulate de contestatoare și în ceea ce privește nivelul penalităților de întârziere.

Cât privește ceea ce autoritatea contractantă numește a fi un aspect esențial, respectiv faptul că petenta nu ar justifica un interes legitim și niciun prejudiciu actual în ceea ce privește cele două clauze, Consiliul nu poate lua în considerare astfel de susțineri, motivat de faptul că este în interesul delegatului, oricare ar fi el, ca beneficiarii serviciilor prestate de acesta să-și achite facturile în termenul prevăzut de lege, iar atunci când nu o fac să plătească penalitățile de întârziere prevăzute de lege, fără a fi diminuate de achizitoare unilateral pe baza propriei sale voințe în dezacord cu dispozițiile legale care reglementează cadrul acestei proceduri.

În ceea ce privește solicitarea contestatoarei de prelungire a termenului de depunere a ofertelor cu 30 de zile de la data postării în SEAP a modificărilor aduse documentației de atribuire, Consiliul o va respinge ca nefondată, deoarece modificările aduse clauzelor contractuale nu sunt de natură a determina prelungire termenului de depunere a ofertelor de a o asemenea manieră.

Luând în considerare aspectele de fapt și de drept evocate, în baza art. 26 alin. (2) și (5) din Legea nr. 101/2016 privind remediile și căile de atac în materie de atribuire a contractelor de achiziție publică, a contractelor sectoriale și a contractelor de concesiune de lucrări și concesiune de servicii, precum și pentru organizarea și funcționarea Consiliului Național de Soluționare a Contestațiilor, Consiliul va admite, în parte, contestația depusă de SA, în contradictoriu și va obliga autoritatea contractantă la

continuarea procedurii de atribuire și , cu respectarea prevederilor legale, să remedieze documentația de atribuire în sensul celor stabilite de Consiliu prin motivarea sa în legătură cu clauzele contractuale de la art. 13 alin. (5) – (8) din modelul de contract, să aducă modificările efectuate la cunoștința operatorilor economici interesați de participarea la procedură prin publicarea acestora în SEAP și, în temeiul art. 53 alin. (3) din HG nr. 867/2016, să stabilească un nou termen de depunere a ofertelor, astfel încât, între data publicării remedierilor și data depunerii ofertelor, să fie asigurată o perioadă de timp suficientă pentru elaborarea și prezentarea unor oferte care să respecte toate cerințele documentației de atribuire, astfel cum este modificată ca urmare a prezentei decizii, în termen de 15 zile de la primirea deciziei Consiliului.

În baza art. 26 alin. (6) din Legea nr. 101/2016, Consiliul va respinge ca nefondate celelalte critici.

Pentru aceste motive,
în baza legii și a mijloacelor de probă aflate la dosar,

CONSILIUL DECIDE:

Admite, în parte, contestația depusă de SA, în contradictoriu

Obligă autoritatea contractantă la continuarea procedurii de atribuire și, cu respectarea prevederilor legale, să remedieze documentația de atribuire în sensul celor stabilite de Consiliu prin motivarea sa în legătură cu clauzele contractuale de la art. 13 alin. (5) – (8) din modelul de contract, să aducă modificările efectuate la cunoștința operatorilor economici interesați de participarea la procedură prin publicarea acestora în SEAP și, în temeiul art. 53 alin. (3) din HG nr. 867/2016, să stabilească un nou termen de depunere a ofertelor, astfel încât, între data publicării remedierilor și data depunerii ofertelor, să fie asigurată o perioadă de timp suficientă pentru elaborarea și prezentarea unor oferte care să respecte toate cerințele documentației de atribuire, astfel cum este modificată ca urmare a prezentei decizii, în termen de 15 zile de la primirea deciziei Consiliului.

Respinge ca nefondate celelalte critici.

Prezenta decizie este obligatorie pentru părți, în conformitate cu dispozițiile art. 28 alin. (1) din Legea nr. 101/2016.

Împotriva ei se poate formula plângere, în termen de 10 zile de la comunicare pentru părțile cauzei, respectiv de la data luării la cunoștință de către alte persoane vătămate, în temeiul art. 29 din Legea nr. 101/2016.

PREȘEDINTE,

...

MEMBRU,

...

MEMBRU,

...

Redactată practicaua deciziei ...

Redactată în 4 exemplare, conține 18 pagini.