

7 maja 2008

Przygotowania do Okrągłego Stołu (4) Przetargi Europejskie

Dyrektywa 2004/18/EU

Europejskie prawo przetargowe reguluje dyrektywa 2004/18/EU¹ z 31.03.2004 (ogólnie) oraz dla branży wodnej i energetyki dyrektywa 2004/17/EU, przy czym wg Art9 dyrektywy 2004/17/EU w przypadku nachodzenia się na siebie kompetencji tych dwóch aktów prawnych pierwszeństwo ma dyrektywa 2004/18/EU.

Dyrektywa 2004/18/EU była zmieniana rozporządzeniem KE nr 1874/2004 z dnia 28.10.2004 (m.in. kwoty progowe) oraz dyrektywa 2005/71/EU z dnia 7.9.2005.

Ogólnie dyrektywa ma zastosowanie do zamówień publicznych na roboty budowlane, usługi i dostawy jeżeli ich wartość przekroczy następujące kwoty bez podatku VAT:

- 154 tys. EUR dla zamówień publicznych innych niż budowlane składanych przez urzędy centralne (wymienione w załączniku IV dyrektywy) – Art. 7 ust.a
- 236 tys. EUR dla innych niebudowlanych zamówień publicznych – Art. 7 ust.b
- 5923 tys. EUR dla budowlanych zamówień publicznych – Art.7 ust.c

W przypadku bezpośredniej subwencji projektu będącego celem zamówienia z pieniędzy publicznych (w tym unijnych) progi wyglądają następująco (Art.8):

- 5923 tys. EUR, gdy wysokość subwencji nie przekracza 50% kwoty projektu i będą prowadzone prace budowlane z zakresu inżynierii lądowej („głębokie wykopy”)
- 154 tys. EUR, gdy dla powyższego przypadku subwencja przekroczy 50% kosztu projektu.

W przypadku przekroczenia tych kwot progowych instytucja zamawiająca musi (poza nielicznymi przypadkami: artykuły 10. 12-19, 31) ogłosić zamówienie publiczne w „elektronicznym Suplemencie do Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej” o adresie <http://ted.europa.eu/>.

Komisja Europejska przewidziała następujące, zhierarchizowane formy realizacji zamówień publicznych:

1. Procedury otwarte (otwarty przetarg europejski) - Procedury otwarte - oznaczają te procedury, w ramach których każdy zainteresowany wykonawca może złożyć ofertę.

¹ Tekst niejednolity: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:06:07:32004L0018:PL:PDF>

2. Procedury ograniczone - oznaczają te procedury, w których o udział ubiegać się może każdy wykonawca oraz w ramach których oferty mogą składać tylko wykonawcy zaproszeni przez instytucję zamawiającą.
3. Dialog konkurencyjny - oznacza procedurę, w której o udział ubiegać się może każdy wykonawca oraz w ramach której instytucja zamawiająca prowadzi dialog z dopuszczonymi do udziału kandydatami w celu wypracowania jednego lub większej liczby odpowiednich rozwiązań, spełniających jej wymogi, a na ich podstawie wybrani kandydaci są następnie zapraszani do składania ofert.
W celu skorzystania z tej procedury zamówienie publiczne uważa się za „szczególnie złożone” , w przypadku gdy instytucje zamawiające:
 - nie mogą obiektywnie określić środków technicznych, zgodnie z art. 23 ust. 3 lit. b), c) lub d), umożliwiających zaspokojenie ich potrzeb lub realizację celów,
 - lub
 - nie mogą obiektywnie określić struktury prawnej lub finansowej projektu.
4. Procedury negocjacyjne - oznaczają te procedury, w ramach których instytucje zamawiające konsultują się z wybranymi przez siebie wykonawcami i negocjują warunki zamówienia z jednym lub wieloma z nich.

W przypadku budowy MVA² najbardziej prawdopodobne wydają się procedury otwarte (ze względu na wielkość inwestycji i stopień współfinansowania ze środków unijnych) **oraz dialog konkurencyjny** (ze względu na duży stopień skomplikowania na styku problemów budowlanych, środowiskowych i społecznych).

Dialog konkurencyjny ma specjalne zabezpieczenia przed „blokadą technologii” : jeżeli firma startująca w dialogu konkurencyjnym udowodni, że ich technologia spełnia oczekiwania wymienione w specyfikacji technicznej strony zamawiającej to nie można tej firmy wykluczyć z postępowania (art. 23 ust 4).

Przetargi na utylizację odpadów komunalnych w Berlinie

Najlepiej przeanalizować alternatywy procedur przetargowych na przykładzie z Berlina.

W TASi³ z roku 1993 zostały wprowadzone drastyczne ograniczenia dla składowania odpadów komunalnych na wysypiskach komunalnych od 1 czerwca 2005 roku: tylko odpady obojętne lub przetworzone odpady wymieszane o maksymalnej stracie żarowej⁴ 3% lub 5% mogą być składowane po tej dacie. Oznaczało to, że de facto żadne odpady bez ich wcześniejszego przetworzenia lub unieszkodliwiania nie mogą trafiać na składowiska. Przepis ten pociągnął za sobą konieczność wybudowania instalacji do sortowania i biologicznego, chemicznego lub termicznego przekształcania odpadów. Do dyspozycji stały następujące technologie:

MVA – spalarnia odpadów komunalnych (termiczne przekształcanie)

MBA – mechaniczno-biologiczno przerabialnia (biologiczne przekształcanie)

² MVA z niem. Müllverbrennungsanlage – spalarnia odpadów, ZTPO (Zakład Termicznego Przekształcania Odpadów)

³ TASi – Technische Anleitung Siedlungsabfall – Federalna Specyfikacja Techniczna dla odpadów siedliskowych.

⁴ Strata żarowa (Glühverlust) – strata masy próbki w wyniku wyżarzania w temperaturze 500 C. Ilość która „ubyla” odpowiada ilości frakcji organicznej (palnej) w próbce.

MPS – mechaniczno-fizyczna przerabialnia (termiczne suszenie, produkcja EBS⁵)

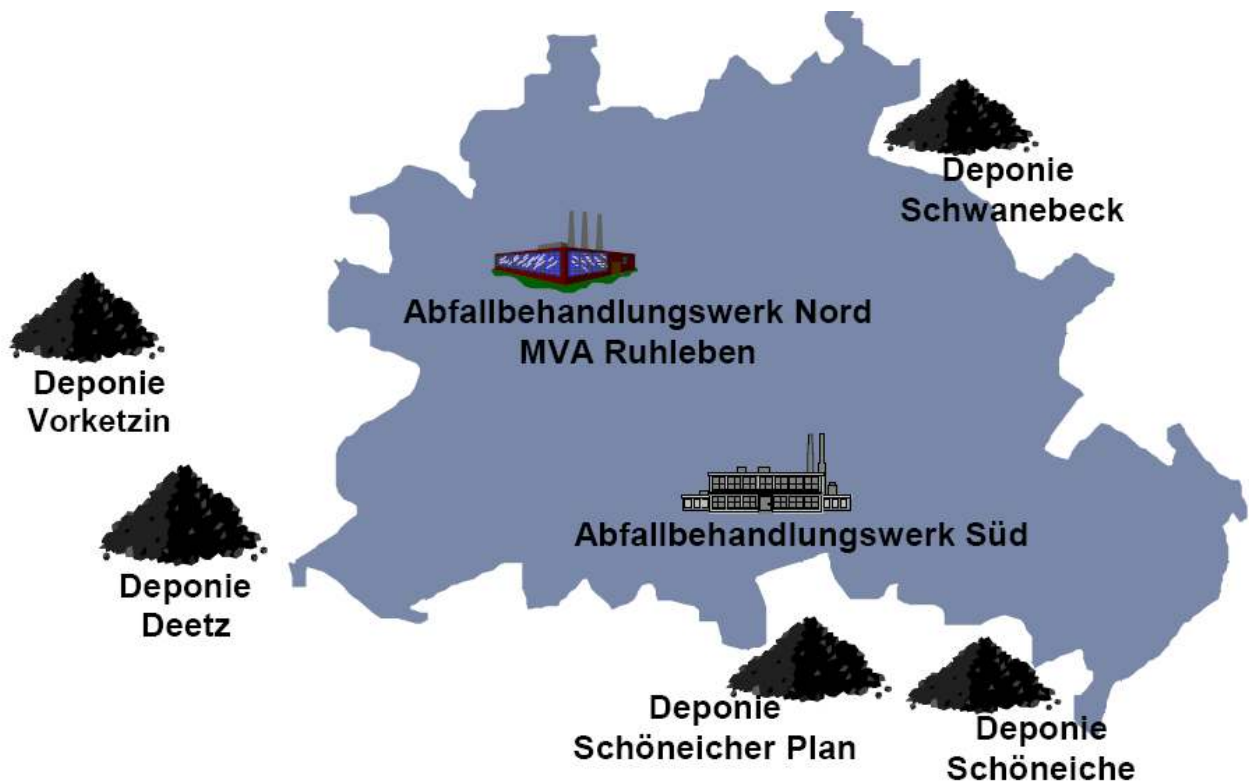
MA – mechaniczna przerabialnia (sortownia , produkcja BRAM lub EBS)

MBS – mechaniczno-biologiczna stabilizacja (biologiczne suszenie, produkcja EBS)

PIR – wieża pirolityczna (chemiczne i termiczne przekształcanie)

SVZ – uwadnianie gazu syntetycznego (chemiczne przekształcanie, produkcja metanolu)

Sytuacja w Berlinie przed rokiem 2005 wyglądała następująco⁶:



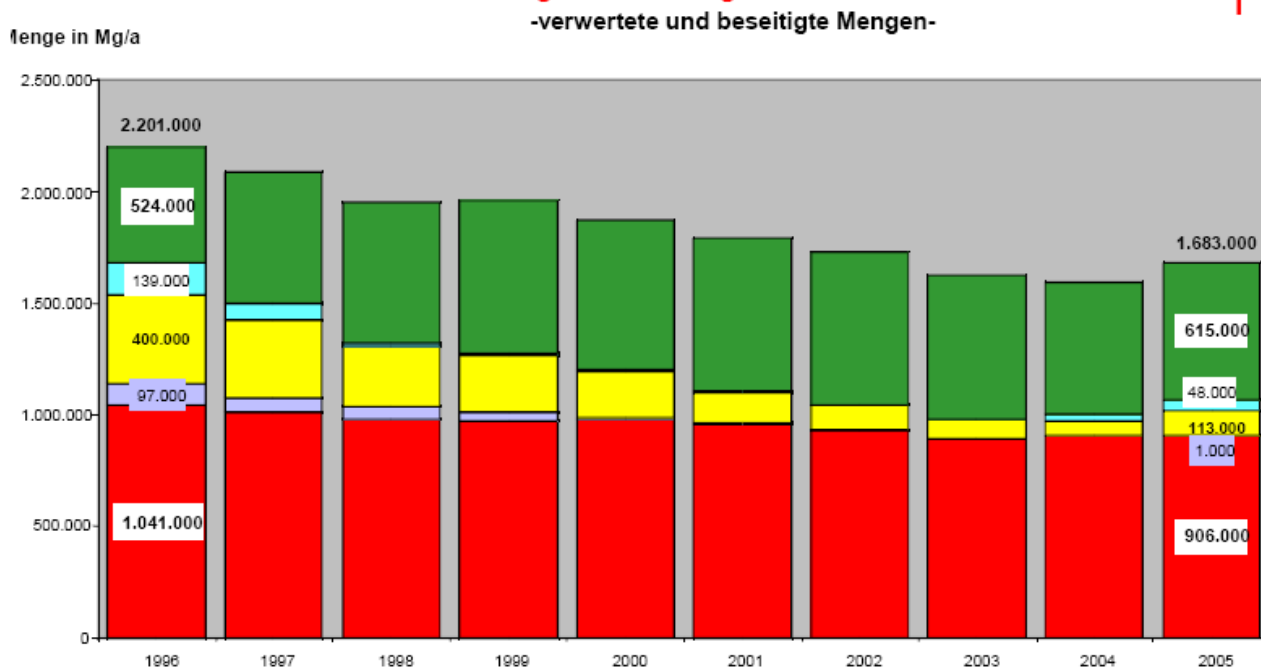
Grafika1: Instalacje gospodarki odpadami w Berlinie przed rokiem 2005

W Berlinie Zachodnim na wskutek blokady terytorialnej i ekonomicznej wybudowano w latach 60-tych spalarnie odpadów (MVA) Ruhleben o wydajności po modernizacjach 520 tys. Mg/a oraz prasę do odpadów (Abfallbehandlungswerk Süd)w dzielnicy Tempelhof do przygotowywania odpadów do ich transportu kontenerowego na składowiska odpadów w okolicach Berlina. Odpady ze wschodniej części miasta w całości były wywożone i składowane.

Ilość odpadów wytwarzanych w Berlinie ilustruje poniższa tabela:

⁵ Skróty paliw zastępczych produkowanych z przetworzonych odpadów: EBS 16-18 MJ/kg, BRAM – heterogeniczna wysokokaloryczna frakcja palna, ok. 12 MJ/kg, SPS ok. 20 MJ/kg (wartość opałowa)

⁶ Źródło: http://www.infraneu.de/manfred_breitenkamp_berlin.pdf



Grafika2: Ilość odpadów wytwarzanych w Berlinie. Kolorem zielonym zaznaczono odpady zbierane selektywnie (surowce wtórne i kompost), kolorem czerwonym odpady wymieszane do unieszkodliwienia, innymi kolorami odpady do unieszkodliwienia z handlu i rzemiosła.

Dla ustalenia potrzeb inwestycyjnych założono⁷ w oparciu o tą tabelę ilość odpadów do unieszkodliwienia na 983 tys. Mg/a, z czego 520 tys. Mg/a jest już utylizowanych w spalarni odpadów w Ruhleben zgodnie z wytycznymi TASI.

Pozostała ilość 463 tys. Mg/a odpadów do unieszkodliwienia, która nie może dłużej trafiać na okoliczne składowiska. Uchwałą Senatu Berlińskiego z dnia 1.4.2003 ustalono, że los tych odpadów rozstrzygnie się w **dwóch** procedurach przetargowych, które w mieniu Senatu zamówi BSR:

- jedno postępowanie przeprowadzono jako procedurę otwartą (dla 233 tys. Mg/a),
- drugie zaś jako procedurę negocjacyjną po wcześniejszym dialogu negocjacyjnym (dla 230 tys. Mg/a).

W obydwu przypadkach chodziło o przetargi o otwartą opcją technologiczną i lokalizacyjną.

W dalszej części porównawczy opis tych przetargów. Ilość odpadów w każdym z nich odpowiada ilości odpadów, jakie wg krakowskiego KZK⁸ powinna zostać poddana termicznemu unieszkodliwianiu w ZTPO (MVA).

Przetarg na utylizację 233 tys. Mg/a w otwartej procedurze europejskiej

⁷ Źródło: Berliński Zakład Komunalny (Berliner Stadtbetriebe BSR)
http://www.brandenburg.de/cms/media.php/2322/ws04_bsr.pdf

⁸ Ocena Strategiczna Systemu Gospodarki Odpadami Miasta Krakowa wraz z wyborem wariantów lokalizacji ZTPO, Południe II sp. z o.o., 12.10.2007

Otwarta procedura europejska składała się z przetargu na zagospodarowanie odpadów wymieszanych do unieszkodliwienia z opcją zerwania współpracy lub jej przedłużenia ze strony BSR do maksymalnie 2015 roku. Przetarg podzielono na dwie odrębne części (tzw. losy wagowe) po 100 tys. i 133 tys. Mg/a.

Dla obydwu części obowiązywały takie same wymagania co do ilości i ilości zamawianych na drodze przetargowej usług:

- przejęcie odpadów z istniejącej stacji przeładunkowej (Abfallbehandlungswerk Süd) i transport odpadów do instalacji transportem szynowym lub kombinowanym.
- Przetwarzanie odpadów w instalacji łącznie z dalszymi krokami obróbki, odzysku i unieszkodliwiania wraz recyklingiem lub utylizacją produktów z przetwarzania odpadów lub resztek z recyklingu.

Kryteria relewantne dla przetargu nie składały się jedynie z oceny ceny całkowitej usługi, ale także w 30% z oceny różnych aspektów środowiskowych. Na samym początku jednak sprawdzono, czy oferent spełnia minimalne wymagania formalne: zaświadczenie solidności, wiedzy fachowej i możliwości technicznych oraz czy cena nie jest nienaturalnie niska. W dalszej części wyliczono tzw. wartość porównawczą, dzięki której możliwe jest wyłonienie najlepszej oferty, z następujących kryteriów:

1. Cena całkowita usługi, która zawierała w sobie konkretne dane cenowe podane przez oferentów. Oprócz ceny jednostkowej na tonę przejętych odpadów wg planu (EUR/Mg) ujęto także ceny jednostkowe w przypadku mniejszej ilości odpadów, cenę jednostkową w przypadku przedłużenia umowy i dopłaty za krótkoterminową dyspozycyjność logistyczną.
2. Aspekty środowiskowe dla usługi. W tej części oceniano koszt energetyczny transportu (liczony wg odległości i specyficznego zużycia energii dla różnych środków transportu), stopień odzysku energii (oceniany na bazie uproszczonego bilansu energetycznego dla wszystkich etapów recyklingu, transportu i unieszkodliwiania) i stopień recyklingu materiałowego (ocenianego po ilości odzyskanych surowców).

Wartość porównawcza została wyliczona przez iloczyn tych dwóch punktów.

W połowie sierpnia 2003 roku ogłoszono otwarty przetarg europejski w Europejskim Dzienniku Urzędowym oraz na stronach internetowych dodatku internetowego do tego dziennika (<http://ted.europa.eu>), także w sierpniu wysłano materiały przetargowe. Na wniosek wielu oferentów termin składania ofert był dwa razy przesuwany i został definitywnie ustalony na 13.11.2003. W trakcie wstępnej oceny ofert okazało się, że niektóre aspekty technologiczne wymagają dalszych objaśnień lub brakowało zaświadczeń. Dlatego ogłoszenie zwycięzców przetargu nastąpiło dopiero w marcu 2004 roku.

W sumie wpłynęło 6 ofert na wykonanie usługi, w tym że jeden oferent zaproponował rozwiązanie tylko dla jednej części przetargu. Przedstawione koncepcje oferowały mechaniczno-fizyczne (MPS), mechaniczno-biologiczne (MBA) i termiczne przekształcanie odpadów (MVA).

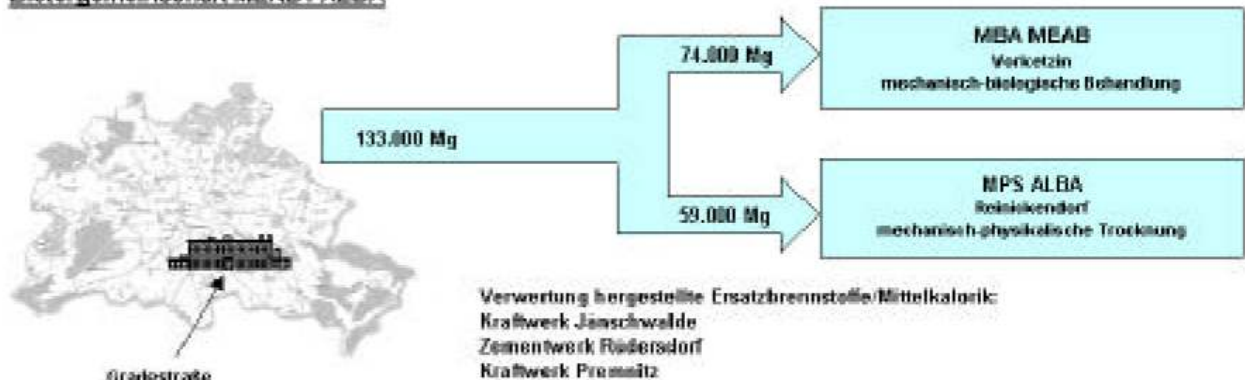
Zwycięskie koncepcje przedstawia grafika⁹:

⁹ http://www.brandenburg.de/cms/media.php/2322/ws04_bsr.pdf

Otto-Rüdiger Schulze (ORS)



Bietergemeinschaft MEAB / ALBA



Grafika3 : strumienie odpadów z obydwu części otwartej procedury przetargowej w Berlinie, rok 2004

Los1 (część przetargu na 100tys Mg/a odpadów do zagospodarowania) wygrała oferta firmy Otto-Rüdiger-Schulze GmbH & Co. (ORS). Koncepcja przewiduje mechaniczne przerabianie odpadów w MA w Wilmersdorf w celu produkcji paliwa zastępczego dla cementowni w Rüdersdorf . Wydzielona frakcja biologiczna (mokra) jest kierowana do mechaniczno-biologicznej przerabiani (MBA) firmy MEAB w miejscowościach Schöneiche lub Vorketzin w celu dalszej biologicznej obróbki. Popioły, żużle i inne frakcje mineralne nie wracają do Berlina.

Los2 (na pozostałe 133tys Mg/a odpadów) otrzymało konsorcjum firm Alba i MEAB. W ich koncepcji odpady zostały podzielone między obie firmy. MEAB wywozi odpady do mechaniczno-biologicznej przerabialni w Vorketzin w celu intensywnej obróbki biologicznej w kompostowniach komorowych. Wydzielona tzw. „frakcja średniokaloryczna” jest wykorzystana energetycznie w elektrowni w Promnitz. Frakcja wysokokaloryczna zostaje przewieziona do innej instalacji typu MBA firmy MEAB w Schöneiche w celu wytworzenia paliwa EBS, który jest oferowany cementowni w Rüdersdorf. Mniejsza część odpadów kierowana jest do mechaniczno-fizycznej przerabialni (MPS) firmy Alba w dzielnicy Reinickendorf gdzie jest poddana termicznemu podsuszaniu w celu produkcji paliwa zastępczego typu EBS, które jest oferowane elektrowni w Jämschwalde oraz cementowni w Rudersdorf.

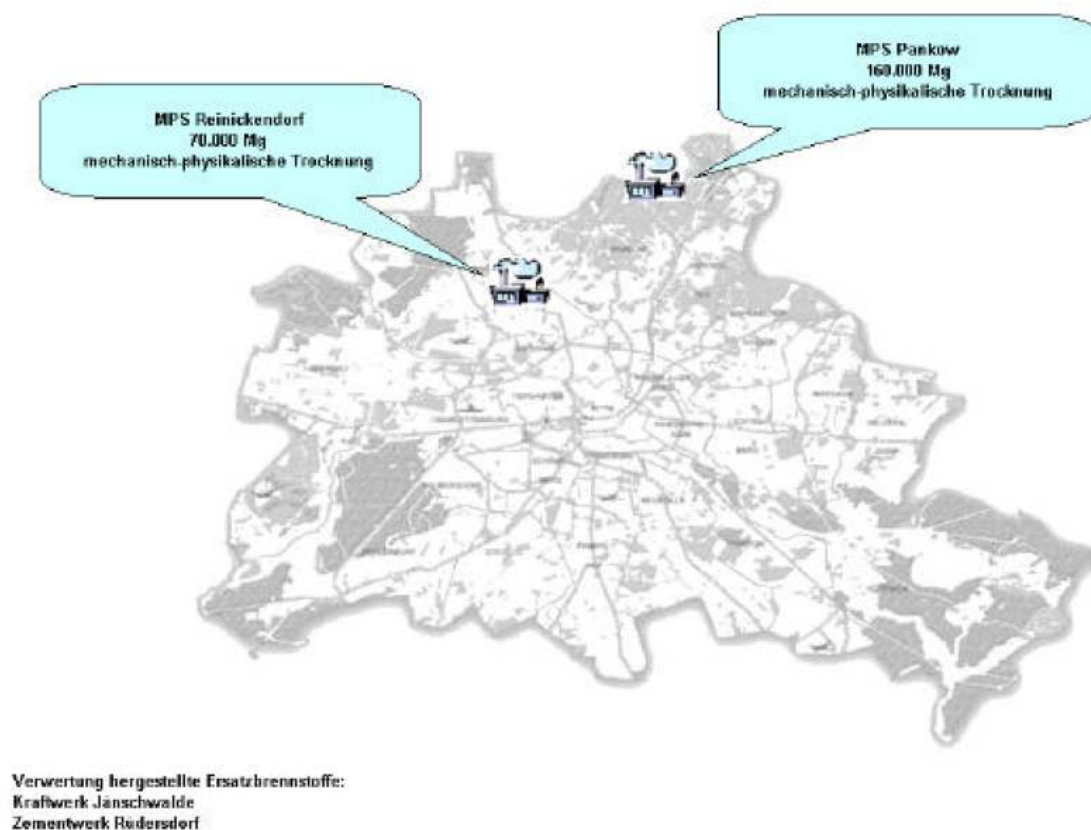
Przetarg na utylizację 230 tys. Mg/a w procedurze negocjacyjnej z dialogiem konkurencyjnym.

Celem tego przetargu było wyłonienie udziałowca do PPP (Partnerstwa Publiczno-Prywatnego) z BSR oraz zlecenie tej spółce utylizację ok. 230 tys. Mg/a pozostałych odpadów między rokiem 2005 a 2015. Kolejnym celem była chęć zakupu jednej lub większej ilości instalacji do przetwarzania odpadów, w której nowo powstała spółka mogłaby realizować swoje cele. Instalacje te zostałyby bezpłatnie przekazane ze strony właściciela (BSR) spółce PPP, która jednak sama będzie musiała organizować dalszą utylizację odpadów i produktów utylizacji.

W Przetargu ustalono widełki ilościowe na poziomie 220-240tys Mg/a. Przekazanie odpadów będzie następować na stacji przeładunkowej (Abfallbehandlungswerk Süd) , transport do instalacji powinien być szynowy, chyba że spółka PPP udowodni, że transport bezpośredni nie zwiększy ilości transportu śródmiejskiego ponad to, co teraz jest transportowane do spalarni w Ruhleben i stacji przeładunkowej.

Obwieszczenie europejskie dla dialogu konkurencyjnego nastąpiło trochę wcześniej niż obwieszczenie dla otwartego przetargu, bo w lipcu 2003 roku. W wyniku tego wpłynęło 14 wniosków o uczestnictwo w dialogu i negocjacjach, z których wg kryteriów finansowych, technicznych i jakościowych wybrano 6 firm do dalszej części procedury negocjacyjnej. Tym firmom wysłano w październiku 2003 materiały przetargowe, z czego 5 nadesłało w połowie grudnia pierwsze oferty. Także w tym wypadku na wniosek wielu oferentów trzeba było przedłużać procedury przetargowe, w wyniku czego dopiero w styczniu 2004 zaczęto prowadzić negocjacje. W ich wyniku czterech oferentów nadesłało marcu 2004 swoje ostateczne oferty przetargowe, wg których dokonano wyboru zwycięzcy.

Kryteria ekonomiczno-ekologiczne były takie same jak w procedurze otwartej. Także w tym przetargu oferowano koncepcje w technologii MPS, MVA lub MBA.



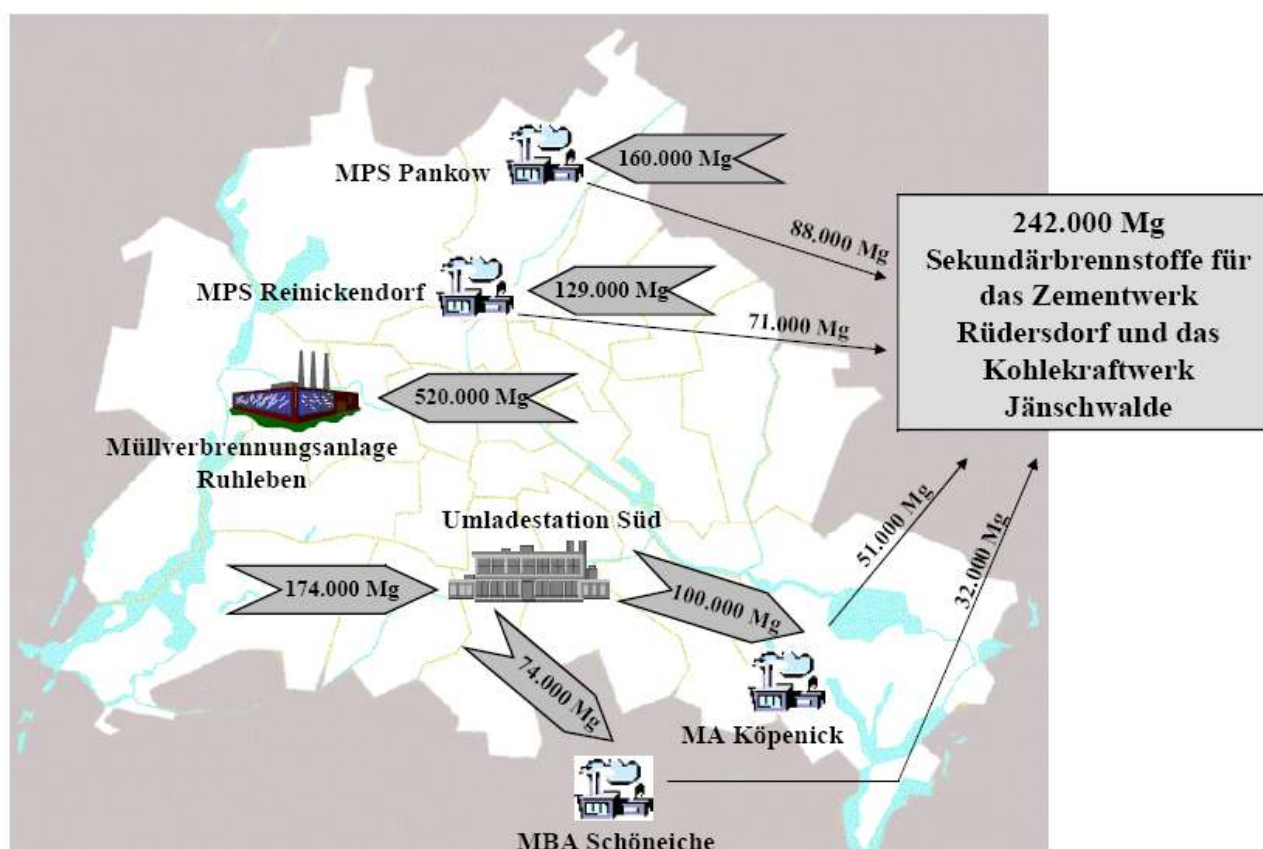
Grafika4 : strumienie odpadów z negocjacyjnej procedury przetargowej w Berlinie, rok 2004

Oprócz kryterium cenowego i środowiskowego jak w procedurze otwartej wprowadzono ocenę kosztów kapitałowych dla instalacji użytkowanej przez spółkę PPP jak i bonus za dostarczanie dodatkowych odpadów do instalacji w przypadku jej niepełnego wykorzystania. Iloczyn tych kryteriów stworzył wartość porównawczą, która zdecydowała o wyborze.

Negocjacje wygrała firma Alba GmbH & Co., która zaproponowała termiczne suszenie odpadów w mechaniczno-fizycznych przerabialniach w MPS Pankow i MPS Reinickendorf. Produkowane tam paliwo zastępcze EBS jest wywożone do elektrowni w Jänschwalde oraz cementowni w Rüdersdorf.

Ponieważ zostało udokumentowane, że dowóz bezpośredni nie zwiększy dodatkowo obciążenia ruchu drogowego, zrezygnowano z warunku odbioru odpadów ze stacji przeładunkowej.

Aktualnie sytuacja w Berlinie po przetargach wygląda tak:



Grafika 5 : Instalacje gospodarki odpadami w Berlinie po roku 2005

Do czasu wybudowania instalacji MPS i MA odpady były wywożone do spalarni MVA w Hamburgu, Laucie, Helmstedt oraz do MBA w Cöbern.

Podsumowanie

Przykład z Berlina pokazuje, że w przypadku przetargu na zagospodarowanie odpadów w Krakowie nie trzeba się upierać przy otwartej procedurze przetargowej.

Ważne jednak by sam przetarg nie był na konkretną instalację, a na rozwiązanie problemu odpadów („zagospodarowanie odpadów”). Taki przetarg można, a nawet powinno się połączyć z częściową prywatyzacją krakowskiego KZK i całkowitą prywatyzacją MPO. W takiej procedurze z całą pewnością

nie dojdzie do przeszacowania ilości odpadów do utylizacji, gdyż firmy zajmujące się gospodarką odpadami znają wzrost kosztów utylizacji tony odpadów przy niewykorzystanych mocach przerobowych.

Miasto ze swej strony powinno realnie ocenić potencjał recyklingowy mieszkańców (w przybliżeniu 50% ilości produkowanych odpadów komunalnych), w czym pomoc może prywatyzacja MPO oraz rozpisanie drugiego przetargu na strumień odpadów do odzyskania i formy sortowania u źródła.

Z całą pewnością jednak należy nie ograniczać oferentów ani pod względem technologii ani w sprawie wyboru miejsca dla instalacji, może się przecież okazać, że wygra koncepcja innowacyjnego odzysku materiałowego lub energetycznego w instalacji całkowicie poza granicami Krakowa. Ograniczanie takie z jednej strony jest pretekstem do zaskarżenia procedury przetargowej przed sądem krajowym lub europejskim, jest korupcyjogenne i może się okazać ze szkodą dla środowiska i kosztowne dla budżetu miejskiego.

Niech odpadami zajmują się profesjonaliści a nie urzędnicy!

Przedstawiony przykład pokazuje też, jak ważna jest społeczna dyskusja na temat zintegrowanej koncepcji gospodarki odpadami w mieście, tylko w ten sposób będzie można znaleźć nie tylko optymalną i zgodną z dyrektywą IPPC¹⁰ koncepcję na przyszłe lata, ale także pomoże administracji miejskiej jako zamawiającej przetarg w poprawnym wyborze najlepszej oferty.

Na zakończenie zdjęcia opisywanych instalacji w Berlinie.



Zdj. 1 MVA Ruhleben wraz z oczyszczalnią ścieków Ruhleben.

¹⁰ Dyrektywa 2003/35/EU o Ocenie oddziaływania na środowisko (IPPC, UVP) wraz z dyrektywą 2003/4/EU o informacji środowiskowej



Zdj. 2 MPS Reinickendorf (termiczne suszenie)



Zdj. 3 MPS Pankow (termiczne suszenie)



Zdj. 4 MA Köpenick (mechaniczna przerabialnia z nową suszarnią do produkcji paliwa EBS)



Zdj. 5 MBA Schöneiche (mechaniczno-biologiczno przerabialnia, obok zrekultywowane składowisko)

Tomasz Wollny
STE Silesia Opole

hydroxy@o2.pl