



PARTNERSTWO PUBLICZNO-PRYWATNE W GOSPODARCE ODPADAMI

PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP IN WASTE MANAGEMENT

Z cyklu: Dobre praktyki PPP

PARTNERSTWO
PUBLICZNO-PRYWATNE
W GOSPODARCE
ODPADAMI

PUBLIC-PRIVATE
PARTNERSHIP IN WASTE
MANAGEMENT

PARTNERZY PUBLIKACJI: CRIDO TAXAND, BAKER & MCKENZIE, CENTRUM PPP

REDAKCJA: AGNIESZKA FEREK, MAGDALENA KOSEWSKA-KWAŚNY

AUTORZY: AGNIESZKA FEREK, MAGDALENA KOSEWSKA-KWAŚNY, ŁUKASZ PUPEK,
DR IRENA HERBST, BARTOSZ MYSIORSKI, JAN DZIEKAŃSKI, BOŻENA PRZEWOŻNA, ANNA STACHOWIAK,
KATARZYNA KRUSZKA-PYTLIK, JEAN-CLAUDE ROBOTTI, KALLE-ERKKI PENTTILÄ

PROJEKT GRAFICZNY, SKŁAD, KOREKTA:  RZECZYOBRAZKOWE.PL

WYDAWCA: CENTRUM PPP

STAN PRAWNY: PAŹDZIERNIK 2013

NUMER ISBN: 978-83-933884-1-7

WARSZAWA, GRUDZIEŃ 2013

Niniejsza publikacja została przygotowana przez Crido Taxand Sp. z o.o., Baker & McKenzie Krzyżowski i Wspólnicy Spółka Komandytowa oraz Centrum PPP i wydana przez Centrum PPP (dalej „Wydawca”), wyłącznie w celach informacyjnych i nie stanowi profesjonalnego doradztwa w tym zakresie. Wyłączną odpowiedzialność za decyzje, podjęte lub zaniechane na podstawie niniejszej publikacji lub z wykorzystaniem wniosków w niej zawartych, ponosi odbiorca. Właścicielami majątkowych praw autorskich są Autorzy.

Wydawca nie ponosi odpowiedzialności za prawdziwość i kompletność zawartych w publikacji informacji, jak również nie odpowiada za jakiegokolwiek szkody powstałe w wyniku wykorzystania niniejszej publikacji lub zawartych w niej informacji. Żadna część ani całość utworu zawarta w niniejszej publikacji nie może być powielana i rozpowszechniana (w tym także w sposób elektroniczny lub mechaniczny) na wszelkich polach eksploatacji włącznie z kopiowaniem, szeroko pojętą digitalizacją, fotokopiowaniem lub kopiowaniem, w tym także zamieszczaniem w Internecie bez pisemnej zgody Wydawcy.

This publication has been prepared by Crido Taxand Sp. z o.o., Baker & McKenzie Krzyżowski i Wspólnicy Spółka Komandytowa oraz Centrum PPP and published by Centrum PPP (further as the “Publisher”) only for informative purposes and does not constitute professional advisory services in this respect. The sole liability for any decisions taken or abandoned on the basis of this publication or conclusions from the publication shall lie with the reader. Authors hold the proprietary copyrights.

The Publisher is not liable for the truthfulness and completeness of information in the publication, or for any damage caused as a result of using the publication or information contained in it. Neither any part of, nor the entire work contained in this publication may be copied or published (also electronically or mechanically) on any fields of use, including copying, widely understood digitization, photocopying or copying, including publishing on the Internet without the written consent of the Publisher.

SPIS TREŚCI

TABLE OF CONTENTS

1. PPP W POLSCE – UWARUNKOWANIA I DOŚWIADCZENIA

1. PPP IN POLAND – REGULATIONS AND EXPERIENCE

1.1. PPP a regulacje prawne dotyczące sektora gospodarki odpadami <i>1.1. PPP and legal provisions regarding the waste management sector</i>	9
1.2. Zagadnienia finansowo-ekonomiczne w projektach PPP w sektorze gospodarki odpadami <i>1.2 Financial and economic issues in PPP projects in the waste management sector</i>	26
1.3. Finansowanie projektów PPP ze środków UE w sektorze gospodarki odpadami <i>1.3 The financing of PPP projects from the EU funds in the waste management sector</i>	39
1.4. <i>Project finance</i> i PPP w Polsce, pozyskanie finansowania dłużnego <i>1.4 Project Finance and PPP in Poland, obtaining debt financing</i>	51

2. PPP W POLSCE I NA ŚWIECIE – DOBRE PRAKTYKI

2. PPP IN POLAND AND ABROAD – BEST PRACTICES

2.1. Instalacja termicznego przekształcania odpadów komunalnych w Poznaniu <i>2.1 Municipal waste thermal treatment plant in Poznań</i>	59
2.2. Instalacja termicznego przekształcania odpadów komunalnych w Suffolk w modelu <i>project finance initiative</i> (PFI) <i>2.2 SUFFOLK WASTE PFI</i>	66
2.3. Instalacja termicznego przekształcania odpadów komunalnych w Sztokholmie – elektrociepłownia Brista II <i>2.3 The energy-from-waste plant in Stockholm – Brista II</i>	75

3. REKOMENDACJE 3. RECOMMENDATIONS

3.1. Kluczowe wskazówki dla partnera prywatnego <i>3.1 Key guidelines for a private partner</i>	85
3.2. Kluczowe wskazówki dla podmiotu publicznego <i>3.2 Key guidelines for a public entity</i>	89

WSTĘP

INTRODUCTION

SZANOWNI PAŃSTWO,

Partnerstwo publiczno-prywatne jest odmienną od tradycyjnie dotychczas stosowanej formułą (sposobem) realizacji usług publicznych. Polega na zlecaniu podmiotom gospodarczym budowy niezbędnej dla tego celu infrastruktury (lub świadczeniu takiej usługi) oraz finansowaniu ze środków prywatnych wykonania przedmiotu zlecenia.

Formuła PPP zakłada odstępianie od zasady finansowania świadczenia usług publicznych wyłącznie środkami publicznymi, a zastąpienie ich kapitałem prywatnym.

W PPP, na podstawie umowy cywilno-prawnej, **partner prywatny przejmuje na siebie obowiązek finansowania przedsięwzięcia oraz odpowiedzialność za większość działań gospodarczych związanych z realizacją projektu. Po stronie partnera publicznego pozostaje odpowiedzialność za poziom i jakość świadczenia usługi.** Taki podział praw i obowiązków pozwala na wykreowanie dla podmiotów prywatnych nowej przestrzeni osiągania dochodów, a partnerom publicznym umożliwia istotne zwiększenie skuteczności i efektywności realizacji usług publicznych, pomimo braku niezbędnych środków.

LADIES AND GENTLEMEN,

A public private partnership is a different (from the one applied traditionally) formula (method) for the performance of public services. It entails engaging economic entities in the construction of the required infrastructure (or the provision of such service) and these works being financed by private funds. **The PPP formula foresees a departure from the principle of financing the provision of public services solely using public funds in favour of private capital.** Within the PPP, pursuant to a civil law contract, the **private partner assumes the burden of financing the undertaking and responsibility for most economic transactions associated with project execution. The public partner remains responsible for service levels and quality.** Such a distribution of rights and responsibilities creates a potential for new income streams for private sector entities and allows public partners to improve the effectiveness and efficiency of public services despite lacking the necessary means.

PPP jest zatem pozytywną odpowiedzią na wyzwania cywilizacyjne, przed którymi stają wszystkie demokratyczne kraje gospodarki rynkowej – bogate i biedne: w jaki sposób, przy znacznym ograniczeniu wielkości funduszy publicznych, zaspokoić rosnące oczekiwania społeczne dotyczące wolumenu i standardu świadczenia usług publicznych. Szybkie, narastające od kilku dekad tempo oczekiwań społecznych, zderzone z możliwościami ich finansowania z pieniędzy publicznych, powoduje narastanie sytuacji kryzysowych w wymiarze społecznym i politycznym, a w konsekwencji – gospodarczym.

Co więcej, w warunkach kryzysu PPP pozwala nie tylko na uniknięcie cięć nakładów inwestycyjnych na rzecz świadczenia usług publicznych, ale i – wykorzystując kapitał prywatny – na poprawę dostępu do nich. W wymiarze makroekonomicznym oznacza to zastosowanie strategii stymulacji wzrostu popytu (pobudzenia wzrostu gospodarczego przez zwiększenie konsumpcji wewnętrznej) jako istotnego instrumentu przeciwdziałania recesji: uruchamianie inwestycje publiczne tworzą nowe miejsca pracy i tym samym zwiększają konsumpcję wewnętrzną. Można nawet zaryzykować stwierdzenie, że PPP godzi sprzeczność doktryn Keynesowskiej i neoliberalnej: wzrost inwestycji publicznych (i konsumpcji) nie prowadzi automatycznie do wzrostu wydatków publicznych, jest bowiem w dużej mierze finansowany ze środków prywatnych.

Niniejsza publikacja ma na celu nie tylko promocję udanych przykładów realizacji projektów PPP w sektorze gospodarki odpadami oraz zarysowanie możliwości stosowania PPP w Polsce, lecz również zachęcenie podmiotów publicznych i firm prywatnych do rozważenia implementacji przedsięwzięć PPP w sektorze gospodarki odpadami w Polsce. Umiejętne stosowanie tego instrumentu może przyczynić się do podniesienia jakości świadczonych usług publicznych oraz przynieść wymierne korzyści wszystkim podmiotom zaangażowanym w jego realizację.

Zachęcam do lektury.

DR IRENA HERBST
Prezes Zarządu, Centrum PPP

Thus the PPP is a positive response to civilisational challenges faced by all democratic market economies - the rich and the poor alike: how to satisfy the growing social expectations pertaining to the volume and standard of public services in light of a significant reduction to public spending. The rapid growth of social expectations witnessed over a number of decades confronted with the limited financing possibilities afforded by public funds is conducive to the ever more frequent occurrence of crises - within the political and social spheres which consequently spill over into the realm of the economy.

Furthermore, in crisis conditions, the PPP allows not only to avoid cuts to public services investment spending but to improve their availability using private capital. In the macroeconomic sense this means the application of a demand stimulation strategy (boosting growth by increasing internal consumption) as a significant instrument to overcome recession: undertaking public investments creates jobs and thus increase internal consumption. And as such one may even forge so far ahead as to claim that the PPP alleviates the contradiction of Keynesian and neoliberal doctrines - an increase in public investments (and consumption) does not automatically lead to an increase in public spending - as to a large extent it is financed by private funds.

This publication not only aims to promote successful instances of projects completed under the PPP in the waste management sector and to outline the possible uses of the PPP in Poland, but also to encourage public sector entities and private sector businesses to consider involvement in PPP undertakings within the Polish waste management sector.

A skilful application of this instrument may go a long way towards improving the quality of public services and yield meaningful benefits to all involved entities.

I hope you find it an instructive read.

IRENA HERBST PHD
Chairman of the Board, Centrum PPP



PPP W POLSCE – UWARUNKOWANIA I DOŚWIADCZENIA

PPP IN POLAND
– REGULATIONS
AND EXPERIENCE



AGNIESZKA FEREK
BAKER & MCKENZIE

1.1. PPP A REGULACJE PRAWNE DOTYCZĄCE SEKTORA GOSPODARKI ODPADAMI

REFORMA SYSTEMU GOSPODARKI ODPADAMI

Nowy system gospodarowania odpadami obowiązuje w Polsce od 1 lipca 2013 roku. Został wprowadzony Nowelizacją, w której uzasadnieniu jako główne cele reformy wskazano:

- ➔ uszczelnienie systemu gospodarowania odpadami komunalnymi;
- ➔ prowadzenie selektywnego zbierania odpadów komunalnych „u źródła”;
- ➔ zmniejszenie ilości odpadów komunalnych kierowanych na składowiska;
- ➔ zwiększenie liczby nowoczesnych instalacji do odzysku oraz unieszkodliwiania odpadów komunalnych;
- ➔ całkowite wyeliminowanie nielegalnych składowisk odpadów;
- ➔ wprowadzenie właściwego sposobu monitorowania postępowania z odpadami komunalnymi;

1.1. PPP AND LEGAL PROVISIONS REGARDING THE WASTE MANAGEMENT SECTOR

REFORM OF THE WASTE MANAGEMENT SYSTEM

The new waste management system in Poland entered into force on 1 July 2013. It was introduced by way of the Amendment which was predominantly aimed at:

- ➔ tightening the municipal waste management system;
- ➔ selective collection of municipal waste at source;
- ➔ reducing the quantity of municipal waste sent to landfills;
- ➔ increasing the number of state-of-the-art municipal waste recovery and incineration plants;
- ➔ eliminating illegal landfills completely;
- ➔ introducing an appropriate manner of monitoring the municipal waste handling procedure;
- ➔ reducing additional environmental hazards resulting from the transport of municipal waste from their place of origin to places of recovery and disposal, by dividing provinces into waste management regions in

- ➔ zmniejszenie dodatkowych zagrożeń dla środowiska wynikających z transportu odpadów komunalnych z miejsc ich powstania do miejsc odzysku lub unieszkodliwiania, przez podział województw na regiony gospodarki odpadami, w ramach których będą prowadzone wszelkie czynności związane z gospodarowaniem odpadami komunalnymi.

Aby umożliwić realizację powyższych założeń, pełne władztwo w zakresie organizacji i funkcjonowania systemu gospodarki odpadami zostało przekazane gminom. W konsekwencji każda gmina uzyskała prawo do decydowania o sposobie zagospodarowania powstających na jej terenie odpadów. Jednocześnie została podmiotem odpowiedzialnym za utrzymanie czystości i porządku oraz za stworzenie odpowiednich warunków do jego utrzymania, w tym budowy niezbędnych instalacji do odzysku i unieszkodliwiania odpadów.

Polska wprowadziła powyższy system jako jeden z ostatnich krajów europejskich. Analogiczne rozwiązania od wielu lat funkcjonują w prawie całej Europie, przynosząc znacznie lepsze rezultaty niż obowiązujący do niedawna w Polsce system oparty o zasadę odpowiedzialności właścicieli nieruchomości za wytwarzane odpady. Podczas gdy w Polsce ciągle około 95% odpadów trafia na składowiska, w krajach takich jak Niemcy czy Norwegia jest to zaledwie 3–5%. Wprowadzenie zmian było więc niezbędne.

Nowe rozwiązania prawne są zgodne z regulacjami europejskimi i opierają się o zasadę hierarchii postępowania z odpadami ustanowioną przez Dyrektywę 2008/98/WE. Dyrektywa wprowadza ideę „społeczeństwa recyklingu”, tj. zorientowanego na stopniowe zmniejszanie ilości wytwarzanych odpadów i powtórne ich wykorzystanie. W konsekwencji ustanawia hierarchię postępowania z odpadami, zgodnie z którą należy przede wszystkim zapobiegać powstawaniu odpadów, następnie przygotować odpady do ponownego użycia i poddać procesowi odzysku, a pozostałe odpady unieszkodliwić. Państwa członkowskie są zobowiązane za-

which all municipal waste management activities will be performed.

In order to achieve the above objectives, all the powers in terms of organization and the functioning of the waste management system have been entrusted to municipalities. In consequence, the municipality has obtained the right to decide how to manage its waste, at the same time becoming an entity responsible for the maintenance of cleanliness and tidiness and ensuring adequate conditions for maintenance, including the construction of required waste recovery and disposal plants.

Poland was one of the last European countries to introduce the above system. Analogous solutions have been in existence for many years in almost all European countries, yielding much better results than the previous system in Poland under which real estate owners were responsible for the waste they produced. In Poland, still as much as 95% of waste goes to landfills, whereas in countries such as Germany or Norway it is only 3 - 5%. Therefore, it was high time for changes to be introduced.

The new legal solutions comply with European laws and are based on the waste hierarchy established by Directive 2008/98/EC. The Directive introduces a concept of a recycling society, which aims at gradual reduction in the quantity of produced waste and its re-use. In consequence, it establishes a waste hierarchy under which waste should be prevented from being produced, then prepared for being re-used and recovered and eventually disposed of. The Member States are obliged to ensure that if no recovery is carried out, waste is safely disposed of in compliance with statutory environmental and health protection regulations. The European waste hierarchy has been implemented into Polish law by way of Article 17 of the Waste Act.

pewnić, że w przypadkach, gdy nie zostaje przeprowadzony odzysk, odpady podlegają bezpiecznym procesom unieszkodliwiania, przy zachowaniu ustawowych norm dotyczących ochrony środowiska i zdrowia ludzkiego. Europejska hierarchia postępowania z odpadami została implementowana do polskiego prawa w art. 17 Ustawy o odpadach.

W uzupełnieniu powyższych założeń Dyrektywa 2008/98/WE nałożyła na państwa członkowskie obowiązki w zakresie zwiększenia ilości odpadów, które powinny podlegać odzyskowi, a Dyrektywa 1999/31/WE – w zakresie zmniejszenia ilości odpadów, które mogą być kierowane na składowiska. W razie braku osiągnięcia wskazanych poziomów odzysku i składowania Polsce grożą wysokie kary finansowe. Obowiązki wynikające z dyrektyw zostały implementowane do Ustawy o utrzymaniu czystości i porządku. W konsekwencji, zgodnie z jej art. 3b i 3c, gminy są obowiązane osiągnąć do 31 grudnia 2020 roku:

- A)** poziom recyklingu i przygotowania do ponownego użycia papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła w wysokości co najmniej 50% wagowo;
- B)** poziom recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami innych niż niebezpieczne odpadów budowlanych i rozbiórkowych w wysokości co najmniej 70% wagowo.

Ponadto gminy są obowiązane ograniczyć masę odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania:

- A)** do 16 lipca 2013 roku – do nie więcej niż 50% wagowo całkowitej masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania;
- B)** do 16 lipca 2020 roku – do nie więcej niż 35% wagowo całkowitej masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania.

Mając na uwadze powyższe obowiązki nałożone na państwa członkowskie, kluczową kwestią staje się zagadnienie budowy nowoczesnych instalacji odzysku i przetwarzania

In order to supplement the above assumptions, Directive 2008/98/EC imposed obligations on the Member States to increase the quantity of recoverable waste and Directive 1999/31/EC imposed obligations to reduce the quantity of waste going to landfills. If the above recovery and landfilling targets are not met, Poland will face severe financial penalties. The obligations resulting from the Directives have been implemented into the Cleanliness and Tidiness Act. As a result, pursuant to Article 3b and 3c thereof, by 31 December 2020 municipalities are obliged to achieve the following:

- A)** a recycling target and a target for preparing paper, metals, plastics and glass for re-use to a minimum of 50% by weight;
- B)** a recycling target and a target for preparing for re-use and recovery, by using other methods, of non-hazardous construction and demolition waste to a minimum of 70% by weight.

Furthermore, municipalities are obliged to limit the weight of municipal biodegradable waste going to landfills:

- A)** by 16 July 2013 – to no more than 50% by weight of the overall municipal biodegradable waste going to landfills,
- B)** by 16 July 2020 – to no more than 35% by weight of the overall municipal biodegradable waste going to landfills.

Bearing in mind the above obligations imposed on the Member States, the core issue to construct state-of-the-art recovery and treatment plants in order to enable the fulfilment of these obligations.. New legal solutions facilitate this, by enabling the municipalities to direct a waste stream to plants which comply with the waste hierarchy, and thus enable the construction and operation of such plants.

odpadów, co pozwoli wywiązać się ze zobowiązań. Nowe rozwiązania prawne ułatwiają to zadanie, umożliwiając gminom kierowanie strumienia odpadów do instalacji najlepiej wpisujących się w hierarchię postępowania z odpadami. Tym samym umożliwiają budowę i funkcjonowanie odpowiednich instalacji.

PODSTAWOWE ZAŁOŻENIA FUNKCJONOWANIA NOWEGO SYSTEMU GOSPODAROWANIA ODPADAMI

Gmina jako organizator systemu

Najważniejsza zmiana wprowadzona Nowelizacją polega na tym, że podmiotami odpowiedzialnymi za zagospodarowanie odpadów komunalnych nie są już właściciele nieruchomości, lecz gminy. W poprzednim stanie prawnym to właściciele nieruchomości byli zobowiązani do zawarcia umowy o odbiór odpadów z podmiotem posiadającym zezwolenie na świadczenie tego typu usług na terenie danej gminy. Aktualnie to do obowiązków gminy należy organizacja przetargu na odbieranie albo na odbieranie i zagospodarowanie odpadów komunalnych. Oznacza to, że gminy według własnego wyboru mogą zlecić przedsiębiorcom bądź wyłącznie odbiór i transport odpadów do określonego miejsca, bądź też bardziej kompleksową usługę, tzn. powiązaną z ich utylizacją. Gminy są zobowiązane do zorganizowania systemu odbierania odpadów od właścicieli nieruchomości zamieszkałych, natomiast nieruchomości komercyjne mogą być tym system objęte fakultatywnie, tj. w przypadku podjęcia takiej decyzji przez gminę. Koszty funkcjonowania systemu mają być pokrywane przez opłaty za gospodarowanie odpadami uiszczane przez mieszkańców na zasadach określonych szczegółowo w regulaminach gmin.

Budowa i eksploatacja RIPOK

Aby umożliwić prawidłowe funkcjonowanie systemu gospodarki odpadami, gminy zostały zobowiązane do zapewnienia, budowy, utrzymania i eksploatacji regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych (RIPOK). Ustawa o czystości i porządku wprowadziła jednocześnie ograniczenia w stosunku do zasad ogólnych uregulowanych

BASIC ASSUMPTIONS FOR THE OPERATION OF THE NEW WASTE MANAGEMENT SYSTEM

The municipality as an administrator of the system

The most significant change introduced by the Amendment is that now municipalities, instead of real estate owners, are responsible for municipal waste management. Under the previous legal environment real estate owners were obliged to enter into a waste collection agreement with a licensed entity who provided such services across the entire municipality. Currently, municipalities have to organize a tender procedure for collection or both for collection and management of municipal waste. That means that municipalities may, at their discretion, entrust entrepreneurs with waste collection and transport to a specified place or with a more complex service of waste disposal. Municipalities are responsible for organizing the system of waste collection from owners of residential properties, whereas it is optional in the case of commercial properties, i.e. remains at the discretion of the municipality. The costs of the functioning of the system are covered by waste management fees paid by inhabitants under principles specified in detail in the municipality by-laws.

Construction and operation of the RMWTP

In order to ensure the correct functioning of the waste management system, municipalities have been obligated to provide construction, maintenance and operation of regional municipal waste treatment plants (RMWTP). The Cleanliness and Tidiness Act also introduced limitations in relation to general principles specified in the Municipal Management Act under which local government units may carry out public investments. According to general principles, municipalities may conduct public tasks either by means of their own organizational units (e.g. budgetary entities or commercial partnerships/companies) or by commissioning such tasks to external entities. In the latter case, it is necessary to apply competitive procedures governed most of all by the PPL, the PPP Act or the Concession Act. If the public tasks are carried out by organizational units, municipalities do not

w Ustawie o gospodarce komunalnej, na jakich jednostki samorządu terytorialnego mogą realizować inwestycje publiczne. Zgodnie z zasadami ogólnymi gminy mogą wykonywać zadania publiczne przy wykorzystaniu własnych jednostek organizacyjnych (np. zakłady budżetowe czy spółki prawa handlowego) lub w drodze zleceń dla podmiotów zewnętrznych. W przypadku zlecenia zadania podmiotowi zewnętrznemu konieczne jest stosowanie trybów konkurencyjnych, uregulowanych przede wszystkim w PZP, Ustawie o PPP lub Ustawie o koncesjach. Natomiast w przypadku realizacji zadań poprzez własne jednostki gminy nie muszą stosować trybów konkurencyjnych, jeśli spełnione są następujące warunki:

- ➔ podmiot powierzający zadanie sprawuje nad daną jednostką kontrolę analogiczną do tej, jaką sprawuje nad swoimi wydziałami/oddziałami, oraz
- ➔ gdy zasadnicza część działalności wykonywanej przez tę jednostkę (tzw. podmiot wewnętrzny lub „in house”) jest wykonywana na rzecz podmiotu zlecającego zadanie (orzeczenie Trybunału C-107/98 w sprawie Teckal).

Oznacza to, że na zasadach ogólnych, przy spełnieniu powyższych warunków gminy mogą zlecać wykonywanie zadań np. swoim spółkom komunalnym, z pominięciem trybów konkurencyjnych.

Jak wspomniano powyżej, ta ogólna zasada ulega pewnym ograniczeniom na gruncie Ustawy o czystości i porządku. Zgodnie z jej art. 3a oraz 6d gminy w pierwszej kolejności są zobowiązane do zastosowania jednego z trybów konkurencyjnych, i dopiero w sytuacji, gdy zakończy się on niepowodzeniem, są uprawnione do zlecenia zadania podmiotowi wewnętrznemu. Powyższe ograniczenie nie dotyczy budowy tych RIPOK wskazanych w Wojewódzkich Planach Gospodarki Odpadami, dla których przed wejściem w życie Nowelizacji, tj. przed 1 stycznia 2012 roku, wydano decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach lub decyzję o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, lub których budowa albo eksploatacja już się rozpoczęła. Takie inwestycje

have to apply competitive procedures as long as the following conditions are fulfilled:

- ➔ the contracting authority exercises a degree of control over a given organizational unit, similar to that which the authority exercises over its own departments/branches, and
- ➔ the essential part of the activity carried out by that unit (so called in house entity) is carried out for the benefit of the contracting authority (Judgment of the Court C-107/98 in the Teckal case).

That means that under general principles, when the above conditions are fulfilled, municipalities may entrust tasks to its municipal companies for instance, thus avoiding competitive tenders.

As mentioned above, such a general principle is subject to some limitations under the Cleanliness and Tidiness Act. According to its Articles 3a and 6d, in the first place municipalities are obliged to apply one of the competitive tender procedures and then, when it fails, they are entitled to commission tasks to an in-house entity. The above limitation does not apply to the construction of an RM-WTP indicated in Provincial Waste Management Plans for which, prior to the entry into force of the Amendment, i.e. 1 January 2012, the Environmental Impact Decision or planning permission had been issued or whose construction or operation had already started. Such investments may be carried out by municipal companies as in house, without tender procedures.

In other cases municipalities have to apply competitive procedures set forth in the PPL, the PPP Act or the Concession Act. In this respect municipalities may select one of the solutions indicated in Article 3a of the Cleanliness and Tidiness Act. That means that each municipality may decide which tasks to commission, i.e. only the construction or both construction and operation. In the former case, the municipality awards a contract under the PPL, whereas in

mogą być realizowane przez spółki komunalne na zasadzie „in house”, z pominięciem trybów przetargowych.

W pozostałych przypadkach gminy są zobowiązane do stosowania trybów konkurencyjnych uregulowanych w PZP, Ustawie o PPP lub Ustawie o koncesjach. W tym zakresie gminy mają możliwość dokonania wyboru jednego z rozwiązań wskazanych w art. 3a Ustawy o czystości i porządku. Oznacza to przede wszystkim, że każda gmina może podjąć decyzję co do zakresu zadania, jakie zamierza zlecić, tj. wyłącznie budowy czy też budowy i eksploatacji. W przypadku budowy gmina udzieli zamówienia w trybie PZP, natomiast w przypadku budowy i eksploatacji ma do wyboru Ustawę o PPP lub Ustawę o koncesjach.

Budowa czy budowa i eksploatacja?

Jeśli chodzi o wybór pomiędzy realizacją przedsięwzięcia polegającego wyłącznie na budowie a przedsięwzięcia, w ramach którego podmiot prywatny buduje i eksploatuje instalację, to wiele czynników przemawia za zleceniem w jednym postępowaniu budowy i eksploatacji oraz dodatkowo sfinansowania inwestycji. Szczegółowa analiza tego zagadnienia wykracza poza ramy niniejszego opracowania. Warto jednak wspomnieć, że za metodą tą przemawia przede wszystkim zlecenie pełnej usługi jednemu podmiotowi, który odpowiada przed zamawiającym za wszystkie jej elementy, brak konieczności angażowania znacznych środków budżetowych gminy w realizację inwestycji, korzystniejsze rozwiązania w zakresie długu publicznego czy zapewnienie stałego miejsca utylizacji odpadów na długi czas.

PPP czy koncesja?

Z kolei co do wyboru pomiędzy PPP a koncesją, budowa zakładu przekształcania odpadów w trybie koncesyjnym wydaje się być na gruncie aktualnie obowiązujących regulacji Ustawy o czystości i porządku rozwiązaniem czysto teoretycznym. Wynika to z faktu, że gminy jako dysponenty odpadów mają pełną kontrolę nad ich strumieniem. Mogą decydować o skierowaniu go do konkretnej instalacji według własnego uznania, a to oznacza, że są w stanie kon-

the latter case, it may choose between the PPP Act and the Concession Act.

Construction only or construction and operation?

When deciding whether to carry out an investment involving only the construction or the one in which a private partner constructs and operates the plant, a lot of factors call for the project involving both construction and operation as well as project financing. A detailed analysis of this issue goes beyond the present study. However, it is worth mentioning that such a method is supported by the fact that all the services are entrusted to one entity which is responsible with respect to the contracting authority for all elements of the services, the municipality does not need to spend substantial budgetary funds to carry out the investment, there are more advantageous solutions in terms of the public debt and there is a permanent location of waste disposal for a long period of time.

PPP or the concession?

When choosing between the PPP and a concession, the construction of a waste treatment plant under the concession procedure seems, in light of currently applicable provisions of the Cleanliness and Tidiness Act, to be a purely theoretical solution. This results from the fact that municipalities, as administrators of waste, exercise full control over the waste stream. They may choose to direct the waste stream to a specific plant at their discretion, which means that they may control the risk of supplying an adequate quantity of waste with adequate calorific value to a private partner. A concession, nonetheless, may be applied when a private sector bears a substantial part of the economic risk of the undertaking, i.e. only when the municipality does not guarantee regular payments or regular supplies of waste to a private partner. Such a solution does not seem acceptable from the viewpoint of private investors and contradicts the principle under which a given risk should lie with an entity which can administer it in a cheaper way. Even if a private investor decides to assume such a risk, the risk evaluation would substantially increase the costs of the entire project.

troliwać ryzyko dostarczenia odpadów w odpowiedniej ilości i o odpowiedniej kaloryczności partnerowi prywatnemu. Koncesję można natomiast zastosować w sytuacji, gdy sektor prywatny ponosi zasadniczą część ekonomicznego ryzyka przedsięwzięcia, tj. tylko wówczas, gdy gmina nie gwarantuje stałej płatności ani stałych dostaw odpadów partnerowi prywatnemu. Takie rozwiązanie nie wydaje się akceptowalne z perspektywy inwestorów prywatnych i jest sprzeczne z zasadą, że dane ryzyko powinien ponosić ten podmiot, który zarządza nim taniej. Nawet gdyby inwestor prywatny zdecydował się przejąć takie ryzyko, jego wycena spowodowałaby istotny wzrost kosztów całego przedsięwzięcia. Partner prywatny musiałby bowiem wkalkulować to ryzyko w cenę zaproponowaną w ofercie. Brak zatem ekonomicznego uzasadnienia dla prób przerwania tego ryzyka na sektor prywatny, który nie może mieć żadnej kontroli nad strumieniem odpadów.

Usługa przetwarzania odpadów

Przy okazji omawiania zasad realizacji zadań publicznych w sektorze gospodarki odpadami należałoby rozważyć, czy gminy mogą zlecać przetwarzanie odpadów operatorom już istniejących instalacji bez stosowania trybów konkurencyjnych. Wspomniane powyżej regulacje Ustawy o czystości i porządku wprost wskazują, że w przypadku budowy i eksploatacji nowych instalacji konieczne jest stosowanie procedur konkurencyjnych, brakuje natomiast wskazówki co do możliwości wykorzystywania istniejących instalacji. Wydaje się, że w takiej sytuacji zastosowanie powinny znaleźć zasady ogólne wynikające z Ustawy o gospodarce komunalnej, co oznaczałoby, że gminy mogą kierować odpady do instalacji zarządzanych przez ich własne jednostki, na zasadzie „in house”. Zagadnienie to wymaga jednak szerszej analizy.

Finansowanie inwestycji

Inwestycje w zakresie budowy RIPOK wiążą się z koniecznością poniesienia przez gminy znacznych nakładów finansowych. Aby umożliwić gminom realizację tego zadania, zostały one uprawnione do pobierania od właścicieli nieruchomości opłaty za gospodarowanie odpadami, zwanej potocznie „po-

A private partner would have to include the risk in the bid price. Therefore, there is no economic justification for an attempt to shift such a risk to the private sector which has no control over the waste stream.

Waste treatment service

At this point of discussing the principles of fulfilling public tasks in the waste management sector, it is advisable to consider whether municipalities may commission waste treatment to operators of plants already in operation without applying the competitive procedures. The above provisions of the Cleanliness and Tidiness Act explicitly indicate that for the construction and operation of new plants, it is necessary to apply competitive procedures, however, it has not been mentioned whether they apply to plants already in operation. It seems that in such a situation the general principles stemming from the Municipal Management Act should be applied, which would mean that municipalities may send waste to plants managed by their own units as in house services. Nonetheless, this issue requires further analysis to be performed.

Financing of the Project

Investments involving the construction of an RMWTP require considerable financial outlays to be incurred by municipalities. In order to carry out that task, municipalities are entitled to collect a waste management fee from real estate owners, known as the waste tax. This has furnished municipalities with a financial instrument enabling them to fulfil their obligations. The residents of municipalities have been obligated to pay fees for waste they produce in accordance with the European polluter-pays principle. Such a solution makes the public-private partnership model become an instrument best suited to the principles of the waste management system. Should municipalities lack sufficient funds, the investment costs will be borne by the private sector, and the availability payment due to a private partner throughout the operation period will be financed from the waste tax.

datkiem śmieciowym”. Tym samym gminy uzyskały instrument finansowy pozwalający na wywiązanie się z nałożonych na nie obowiązków. Mieszkańcy gmin natomiast zostali zobowiązani do ponoszenia opłat za wytwarzane odpady zgodnie z europejską zasadą „zanieczyszczający płaci”. Takie rozwiązanie powoduje, że model partnerstwa publiczno-prywatnego stał się narzędziem najlepiej wpisującym się w założenia funkcjonowania systemu gospodarki odpadami. W razie braku wystarczających środków własnych gmin koszty inwestycji poniesie sektor prywatny, natomiast opłata za dostępność wypłacana partnerowi prywatnemu w okresie eksploatacji będzie finansowana z „podatku śmieciowego”.

Kto jest zobowiązany do ponoszenia opłaty?

Ustawa o czystości i porządku nakłada obowiązek uiszczania opłaty na właścicieli nieruchomości. Pojęcie to nie jest jednak tożsame z pojęciem „właściciel” na gruncie kodeksu cywilnego. W rozumieniu ustawy właścicielem jest każdy podmiot władający nieruchomością, w tym najemca, dzierżawca czy użytkownik. Szczegółowe zasady uiszczania opłaty określają regulaminy gmin.

Jakiego rodzaju wydatki mogą być pokrywane z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi?

Ustawa o czystości i porządku enumeratywnie wylicza wydatki, które mogą być finansowane z opłaty za gospodarowanie odpadami. Zgodnie z art. 6r z pobranych opłat gmina pokrywa koszty funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, które obejmują koszty:

- A)** odbierania, transportu, zbierania, odzysku i unieszkodliwiania odpadów komunalnych;
- B)** tworzenia i utrzymania punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych;
- C)** obsługi administracyjnej tego systemu.

W przypadku projektów realizowanych w modelu PPP koszty odzysku i unieszkodliwiania odpadów komunalnych obejmują także koszty budowy instalacji. Wynika to z charakteru opłaty ponoszonej na rzecz partnera prywatnego. Cechą

Who is obliged to pay?

The Cleanliness and Tidiness Act imposes a payment obligation on real estate owners. The concept of an owner is not tantamount to the meaning of an “owner” under the Civil Code. In the meaning of the Act, each entity holding the real estate, including a tenant, lessee or occupant is the real estate owner. Detailed payment principles are specified in the municipality by-laws.

What kind of expenses may be covered by municipal waste management fees?

The Cleanliness and Tidiness Act enumerates expenses which may be financed with the waste management fee. Pursuant to Article 6r, the municipality spends the fees on the costs of the functioning of the municipal waste management system, which include the costs of:

- A)** collecting, transporting, recovering and disposing of municipal waste;
- B)** creating and maintaining points of separate collection of municipal waste;
- C)** system administration.

For projects fulfilled under the PPP model, municipal waste recovery and disposal costs also include plant construction costs. This results from the nature of the fee paid for the benefit of a private partner. It is a characteristic feature of PPP projects that a private partner does not receive remuneration for constructing the plant. Construction costs are included in the availability payment which is paid by the municipality only when the plant starts to operate and only on condition that it operates properly. In consequence, a private partner receives *de facto* remuneration for waste disposal, and the investment expense is only a component of remuneration. Such a view has been confirmed in the jurisprudence which states as follows:

“The above does not mean that the municipal waste management fee will be totally separated from the costs of the RMWTP investment. Entities operating an RM-

charakterystyczną dla projektów PPP jest to, że partner prywatny nie dostaje wynagrodzenia za budowę instalacji. Poniesione z tego tytułu koszty są natomiast w kalkulowane w opłatę za dostępność, którą gmina płaci dopiero, gdy instalacja zaczyna funkcjonować, i tylko pod warunkiem, że funkcjonuje prawidłowo. W konsekwencji partner prywatny otrzymuje *de facto* wynagrodzenie za unieszkodliwianie odpadów, a wydatek inwestycyjny jest jedynie tego komponentem. Pogląd taki został potwierdzony w doktrynie, gdzie stwierdzono:

Powyższe nie oznacza jednakże, iż stawka opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi będzie całkowicie oderwana od kosztów inwestycji w RIPOK. Koszty te bowiem będą uwzględniane przez podmioty prowadzące RIPOK w stawce opłaty za odzysk bądź unieszkodliwianie odpadów komunalnych, a tym samym przekładać się będą na koszty usługi odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych, której wykonawca będzie wyłaniany w organizowanym przez gminę przetargu. Kalkulacja „stawki na bramie” konkretnej instalacji uwzględniać będzie koszty nie tylko bieżącej działalności instalacji, ale także przykładowo koszty spłaty zaciągniętych kredytów związanych z jej budową.

Maciej Kiełbus, Ograniczenia w finansowaniu instalacji odpadowych, „Gospodarowanie odpadami. Poradnik prawny dla gmin”, nr 2, wrzesień 2012.

Odbiór odpadów od mieszkańców

Gmina jest zobowiązana zorganizować przetargi na wywóz odpadów z nieruchomości zamieszkałych, a w przypadku podjęcia stosownej uchwały – także z nieruchomości komercyjnych. Przepisy PZP znajdują w tym zakresie zastosowanie także w stosunku do jednostek organizacyjnych gminy (podmiotów wewnętrznych). Oznacza to, że Ustawa o czystości i porządku wprowadziła kolejny wyjątek od zasad ogólnych przewidzianych w Ustawie o gospodarce komunalnej. Spółki gminne nie mogą świadczyć usług odbioru odpadów komu-

WTP will include such costs in the fee rate for recovery or disposal of municipal waste, and will translate into the costs of collection and management of municipal waste, and the contractor of an RMWTP will be chosen in a tender procedure. The calculation of the “gate entry fee” of a specific plant will include not only the costs of current operation of the plant, but also loan repayment costs connected with the plant construction.”

Journal: Waste management. Legal guide for municipalities, no. 2 (September 2012), Maciej Kiełbus. “Limitations in financing waste plants”

Waste collection from residents

A municipality is obliged to organize tenders for waste disposal from residential properties, and if the relevant law is adopted, also from commercial properties. In this respect the PPL also applies to organizational units of the municipality (in house entities). That means that the Cleanliness and Tidiness Act has introduced yet another exception to the general principles provided for in the Municipal Management Act. Municipal companies may not render municipal waste collection services as in house entities if they are not selected in a competitive procedure under the PPL.

As opposed to the legal status from before the Amendment, entrepreneurs who collect municipal waste do not have to hold a permit, but have to be registered with a register of regulated activities. Moreover, they need to comply with some technical conditions in terms of equipment, devices or warehouse and transport facilities, as specified in the Cleanliness and Tidiness Act.

Where to take waste?

As mentioned in the introduction, the essence of the operation of the new waste management system is to strive to meet certain recovery targets and reduce the quantity of waste going to landfills. Those targets may be achieved only when modern waste recovery and disposal plants as well as regional waste treatment plants are built and up and

nalnych jako podmioty „in house”, jeśli nie zostaną wybrane w trybie konkurencyjnym na podstawie PZP.

W odróżnieniu do stanu prawnego sprzed Nowelizacji przedsiębiorcy odbierający odpady komunalne nie muszą posiadać zezwoleń, a jedynie wpis do rejestru działalności regulowanej. Ponadto muszą spełniać warunki techniczne w zakresie sprzętu, wyposażenia czy bazy magazynowo-transportowej określone w Ustawie o czystości i porządku.

Gdzie należy przekazywać odpady?

Jak wspomniano na wstępie, istotą funkcjonowania całego nowego systemu gospodarki odpadami jest dążenie do osiągnięcia odpowiednich poziomów odzysku oraz redukcja ilości odpadów składowanych na wysypiskach. Realizacja tych celów będzie możliwa jedynie w sytuacji, gdy w Polsce powstaną i zaczną funkcjonować nowoczesne instalacje odzysku i unieszkodliwiania odpadów oraz regionalne instalacje do przetwarzania odpadów. Dlatego ustawodawca nakłada na podmioty odbierające odpady od mieszkańców obowiązek transportowania ich odpowiednio:

- ➔ w przypadku odpadów zebranych selektywnie – do instalacji odzysku i przetwarzania odpadów, zgodnie z hierarchią postępowania z odpadami;
- ➔ w przypadku zmieszanych odpadów komunalnych, odpadów zielonych oraz pozostałości z sortowania – do regionalnej instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych.

Regionalne instalacje oraz regiony są zatem podstawowymi elementami funkcjonowania całego systemu gospodarki odpadami. Zgodnie z Ustawą o odpadach region gospodarki odpadami komunalnymi to obszar sąsiadujących ze sobą gmin liczących łącznie co najmniej 150 tysięcy mieszkańców i obsługiwany przez RIPOK. Regionem gospodarki odpadami komunalnymi może być również obszar gminy liczącej powyżej 500 tysięcy mieszkańców. Z kolei regionalną instalacją do przetwarzania odpadów komunalnych jest zakład zagospodarowania odpadów o mocy przerobowej wystarczającej do

running in Poland. Therefore, the legislator imposes an obligation to transport waste on entities collecting waste from inhabitants accordingly:

- ➔ waste collected separately - to waste recovery and treatment plants according to the waste hierarchy,
- ➔ mixed municipal waste, green waste and remains from sorting – to the regional municipal waste treatment plant.

Regional plants and regions are the basic elements for the functioning of the entire waste management system. According to the Waste Act, a municipal waste management region is composed of an area of neighbouring municipalities with a total population of at least 150 thousand residents, which is handled by a RMWTP. A municipal waste management region is also a municipality area with more than 500 thousand residents. A regional municipal waste treatment plant is a waste management plant with a capacity sufficient to receive and treat waste from an area inhabited by at least 120 thousand people, which fulfils the requirements of the best available technique or technology, as referred to in the Environmental Protection Act, and ensures thermal waste treatment, or:

- A) mechanical and biological treatment of mixed municipal waste and separation from mixed municipal waste of fully or partially recoverable parts, or
- B) treatment of separately collected green waste and other bio-waste and production of fertilizers or plant enhancers therefrom, which fulfil legal requirements, or material being the result of composting or fermentation which is admitted to recovery in the R10 recovery process, and which meets the requirements specified in the Waste Act, or
- C) landfilling of waste produced in the mechanical and biological treatment of mixed municipal waste and remains from the sorting of municipal waste with a capacity enabling acceptance, for a period not shorter than 15 years, of the quantity of waste equal to or greater than the one

przyjmowania i przetwarzania odpadów z obszaru zamieszkanego przez co najmniej 120 tysięcy mieszkańców, spełniający wymagania najlepszej dostępnej techniki lub technologii, o której mowa w Ustawie prawo ochrony środowiska, oraz zapewniający termiczne przekształcanie odpadów lub:

- A)** mechaniczno-biologiczne przetwarzanie zmieszanych odpadów komunalnych i wydzielanie ze zmieszanych odpadów komunalnych frakcji nadających się w całości lub w części do odzysku, lub
- B)** przetwarzanie selektywnie zebranych odpadów zielonych i innych bioodpadów oraz wytwarzanie z nich produktu o właściwościach nawozowych lub środków wspomagających uprawę roślin, spełniających wymagania określone prawem, lub materiału po procesie kompostowania lub fermentacji dopuszczonego do odzysku w procesie odzysku R10, spełniającego wymagania określone w Ustawie o odpadach, lub
- C)** składowanie odpadów powstających w procesie mechaniczno-biologicznego przetwarzania zmieszanych odpadów komunalnych oraz pozostałości z sortowania odpadów komunalnych o pojemności pozwalającej na przyjmowanie przez okres nie krótszy niż 15 lat odpadów w ilości nie mniejszej niż powstająca w instalacji do mechaniczno-biologicznego przetwarzania zmieszanych odpadów komunalnych.

Instalacja uzyskuje status regionalnej w momencie jej wpisu do Wojewódzkiego Programu Gospodarki Odpadami.

Aktualnie, wobec braku odpowiedniej liczby instalacji regionalnych, realizacja obowiązku polegającego na przekazywaniu do nich odpadów może być problematyczna. W przypadku braku instalacji w danym regionie odpady powinny zostać przekazane do instalacji zastępczej zgodnie z zasadą bliskości.

Niedochowanie analizowanych obowiązków przez podmioty odbierające odpady może skutkować nałożeniem kar finansowych, a nawet wykreśleniem z rejestru (lub wydaniem zakazu prowadzenia działalności jednostce gminnej).

produced in the mechanical and biological treatment of mixed municipal waste plant.

The plant receives a status of a regional plant upon being entered in the Provincial Waste Management Program.

At present, as there are not enough regional plants, it may prove problematic to fulfil the obligation to send waste to such plants. If a given region does not have its own plant, waste should be sent to a substitute plant, according to the principle of proximity.

Failure to perform the discussed obligations by waste collecting entities may result in financial penalties, and even in de-registration (or a ban on conducting activity imposed on a municipal unit).

Under the analysed legal regulations, there is an essential question as to whether municipalities may force waste collecting entities to send waste to specific plants. Undoubtedly, the answer should be positive, because the municipality is an administrator of waste and the unit responsible for the functioning of the entire system, and as such ensures that waste is directed to the plant with the best technology. This issue is of significant importance when the municipality carries out an investment involving the construction of a plant under the PPP model. In such a case, for the whole undertaking to be successful, it is fundamental to guarantee a waste stream. Without adequate guarantees from municipalities in this regard, private entities would not be interested in financing the investment. In consequence, it should be acknowledged that municipalities are entitled to indicate a destination of municipal waste in the Terms of Reference prepared for the purpose of waste collection tenders.

Agreement with an RMWTP operator

The waste management system completes the provision of Article 9l of the Cleanliness and Tidiness Act, which obliges the RMWTP operator to enter into an agreement for the collection of waste (mixed municipal waste, green waste

Na gruncie analizowanych regulacji prawnych pojawia się istotne pytanie, czy gminy mogą narzucić przedsiębiorcom odbierającym odpady konkretne instalacje, do których mają oni obowiązek przekazywać odpady. Bez wątpienia odpowiedź powinna być twierdząca, ponieważ to gmina jest dysponentem odpadów oraz jednostką odpowiedzialną za funkcjonowanie całego systemu i to gmina ma zagwarantować, że odpady będą trafiały do instalacji zapewniających najlepszą technologię. Kwestia ta jest szczególnie istotna w sytuacji, gdy gmina realizuje inwestycję polegającą na budowie regionalnej instalacji w modelu PPP. W takiej sytuacji zapewnienie strumienia odpadów jest kwestią podstawową dla powodzenia całego przedsięwzięcia. Bez odpowiednich gwarancji ze strony gminy w tym zakresie podmioty prywatne nie byłyby zainteresowane sfinansowaniem inwestycji. W konsekwencji należy uznać, że gminy są uprawnione do wskazywania miejsca przeznaczenia odpadów komunalnych w specyfikacjach istotnych warunków zamówienia opracowywanych na potrzeby przetargów na odbiór odpadów.

Umowa z operatorem RIPOK

System gospodarki odpadami domyka regulacja art. 91 Ustawy o czystości i porządku, nakazująca operatorowi RIPOK zawrzeć umowę na odbiór odpadów (zmieszanych odpadów komunalnych, odpadów zielonych oraz pozostałości z sortowania) z każdym podmiotem odbierającym odpady, działającym w ramach danego regionu. Zgodnie ze stanowiskiem Ministerstwa Środowiska RIPOK nie będzie miała jednak obowiązku odbioru odpadów w przypadku niewystarczających mocy przerobowych.

PPP JAKO NAJLEPSZE ROZWIĄZANIE DLA INWESTYCJI W SEKTORZE GOSPODARKI ODPADAMI

Model PPP

Jak wynika z powyższej analizy, na gruncie regulacji prawnych dotyczących systemu gospodarki odpadami możliwe są różne formy realizacji inwestycji, od tradycyjnego zamówienia publicznego po partnerstwo publiczno-prywatne. Kilka polskich miast przystąpiło już do wdrażania tych in-

and remains from sorting) with each waste collecting entity operating in a given region. According to the view of the Ministry of the Environment, an RMWTP will not be obliged to collect waste if its capacity is insufficient.

3. PPP AS THE BEST SOLUTION FOR WASTE MANAGEMENT SECTOR INVESTMENTS

PPP model

As it follows from the above analysis, under legal regulations pertaining to a waste management system, an investment may be carried out in various forms, from a traditional public procurement to a public-private partnership. A few Polish cities have already begun implementing such investments. Some of them appointed municipal companies to be responsible for the construction, others have already selected or plan to select a private partner and entrust them with a complex execution of the project. The City of Poznań pioneers in those efforts, by signing an agreement with a private partner on 8 April of this year, following a 2-year long contract award procedure (the procurement notice appeared in April 2010).

The PPP model is adjusted to the binding waste management regulations. The structure of the transaction and the roles of its participants are compliant with solutions set forth in the Cleanliness and Tidiness Act. The essence of the public-private partnership is to entrust public tasks to the private sector. A private partner finances the investment and upon its completion receives remuneration from the public entity in the form of an availability payment. Municipalities responsible for the execution of investments in the waste management sector may entrust the execution to private partners on the basis of the PPP Act. As waste administrators, municipalities are entitled to direct the entire waste stream to a plant built and operated by a private partner, thus ensuring its proper functioning. While selecting entrepreneurs who will be entrusted with services of waste collection from inhabitants by way of tender procedures, municipalities indicate a destination for waste in the

westycji. Niektóre powołały spółki komunalne, które są odpowiedzialne za budowę, inne przeprowadziły lub planują przeprowadzić wybór partnera prywatnego i jemu powierzyć kompleksową realizację projektu. Pionierską rolę odegrało zdecydowanie Miasto Poznań, które 8 kwietnia bieżącego roku podpisało umowę z partnerem prywatnym, po trwającym dwa lata postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego (w kwietniu 2010 roku pojawiło się ogłoszenie o zamówieniu).

Model PPP jest dostosowany do obowiązujących regulacji w sektorze gospodarki odpadami. Struktura transakcji i role jej uczestników wpisują się w rozwiązania przyjęte na gruncie Ustawy o czystości i porządku. Podstawowym założeniem partnerstwa publiczno-prywatnego jest przekazanie wykonywania zadań publicznych sektorowi prywatnemu. Partner prywatny finansuje inwestycję, a po jej zakończeniu uzyskuje od podmiotu publicznego wynagrodzenie w postaci opłaty za dostępność. Gminy odpowiedzialne za realizację inwestycji w sektorze gospodarki odpadami mogą powierzyć ich realizację partnerom prywatnym na podstawie Ustawy o PPP. Będąc dysponentem odpadów, są uprawnione do skierowania całego strumienia odpadów do instalacji wybudowanej i eksploatowanej przez partnera prywatnego, zapewniając tym samym jej prawidłowe funkcjonowanie. Gminy wybierając w przetargach przedsiębiorców, którym powierzają świadczenie usługi odbioru odpadów od mieszkańców, wskazują w dokumentacji przetargowej miejsce, do którego odpady mają być transportowane. Jednocześnie operator instalacji zawiera ze wszystkimi przedsiębiorcami odbierającymi odpady na terenie regionu umowę dotyczącą odbioru od nich odpadów.

Zgodnie z założeniami PPP partner prywatny buduje dla siebie, ponieważ to on będzie później eksploatować instalację. Nie ma zatem wątpliwości, że dołoży on należytej staranności na etapie budowy, aby potem zapewnić sobie niezakłóconą eksploatację i nie ponosić negatywnych konsekwencji błędów i zaniedbań na wcześniejszych etapach. Partner prywatny zapewnia także finansowanie inwestycji,

tender documentation. At the same time, a plant operator enters into an agreement for waste collection with all waste collecting entities in a given region.

According to the assumptions of the PPP, a private partner builds a plant for itself as it will operate the plant. So there is no doubt that it will exercise due diligence at the construction stage so as to provide undisturbed operation and not to suffer negative consequences of mistakes and negligence at previous stages. A private partner also finances the project, so the municipality does not have to seek adequate funds. Once the operation begins, the municipality makes payments to the private partner in parts, from the funds obtained from the waste tax. The remuneration will be reduced accordingly if the plant does not function properly. In consequence, the private partner will bear a construction and availability risk, whereas the municipality will bear a risk of delivering an adequate quantity of waste with appropriate calorific value to the plant.

Selection of a private partner

With such a risk allocation the PPP Act requires that a private partner be selected on the basis of the PPL. From among procedures provided for by the PPL, for PPP projects the most popular is a two-stage competitive dialogue. The first stage is a pre-qualification phase aimed at verification of the financial credibility and experience of the participants in terms of construction and operation of the municipal waste treatment plant. The entities with the highest score, namely those which provide the best guarantee to properly perform the contract, are invited to the second stage. The second stage involves a dialogue between a public entity and the potential private partners in respect of the future shape of the undertaking, including, in particular, risk allocation. As a result of the proposed solutions submitted by participants of the proceedings, the draft structure of the project, as prepared by the public entity, is modified, depending on whether the private sector's proposals are acceptable to the public entity. All aspects of the project, such as legal, technical and financial ones, are subject to negotiations. By

a zatem gmina nie musi zabiegać o pozyskanie odpowiednich środków. Po rozpoczęciu eksploatacji gmina zapłaci partnerowi prywatnemu w „ratach” ze środków pozyskanych z „podatku śmieciowego”. Wynagrodzenie zostanie odpowiednio pomniejszone w przypadku, gdy instalacja nie będzie funkcjonować prawidłowo. W konsekwencji partner prywatny poniesie ryzyko budowy i dostępności, a gmina ryzyko dostarczenia do instalacji odpowiedniej ilości odpadów o odpowiedniej kaloryczności.

Wybór partnera prywatnego

Przy takim rozkładzie ryzyka Ustawa o PPP wymaga dokonania wyboru partnera prywatnego na podstawie PZP. Z kolei spośród trybów, jakie przewiduje PZP, do projektów PPP zazwyczaj stosuje się dialog konkurencyjny, który jest procedurą dwuetapową. Pierwszy etap to prekwalifikacja formalna, w której trakcie weryfikowana jest wiarygodność finansowa oraz doświadczenie uczestników w zakresie budowy i eksploatacji instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych. Do drugiego etapu są zapraszane te podmioty, które uzyskały najwyższą liczbę punktów, czyli te, które dają gwarancję prawidłowego wykonania zamówienia. Drugi etap polega na dialogu pomiędzy podmiotem publicznym a potencjalnymi partnerami prywatnymi, dotyczącym przyszłego kształtu przedsięwzięcia, w tym w szczególności podziału ryzyka. W wyniku składanych przez uczestników dialogu propozycji rozwiązań wstępna struktura projektu przygotowana przez podmiot publiczny ulega modyfikacjom w takim zakresie, w jakim propozycje sektora prywatnego są akceptowalne dla podmiotu publicznego. Negocjacje podlegają wszelkie aspekty projektu, tj. prawne, techniczne i finansowe. Wykonawcy, korzystając ze swojego doświadczenia zdobytego przy podobnych projektach, są w stanie przekazać podmiotowi publicznemu potrzebną wiedzę, jak również zasugerować wiele praktycznych rozwiązań.

Po zakończeniu negocjacji podmiot publiczny opracowuje specyfikację istotnych warunków zamówienia i zaprasza wszystkich wykonawców biorących udział w postępowaniu do złożenia ofert. Co istotne, wraz z ofertami wyko-

using their experience gained in similar projects contractors may share the required knowledge with a public entity, and also suggest many practical solutions.

When the negotiations end, a public entity prepares the Terms of Reference and invites all contractors participating in the procedure to submit bids. Importantly, together with their bids, contractors should be obligated to present binding conditions for the financing of the project. This would prevent a situation where a selected private partner lacks sufficient funds to finance the undertaking. From the perspective of a public entity, this is a reasonable solution, particularly bearing in mind that Poland has already witnessed a situation where, after the completion of the dialogue procedure, banks did not provide the project financing. Therefore, contractors should invite banks to participate in the dialogue at an early stage of the procedure, inform them about the applied and negotiated solutions in order to avoid finding the project unbankable.

A competitive dialogue is rarely used in Poland. This is a considerably effective and the only solution to be applied in such complex and innovative projects as PPP, however, this is also a difficult procedure for the contracting authority. Under the procedure numerous solutions presented by the private sector need to be analysed, then a decision as to which are favourable and which are not has to be made, at the same time bearing in mind that rejecting the demands of contractors too hastily may lead to a situation where after a many-months and costly procedure no one submits a bid or that bid prices will be unacceptable. This may happen especially when too many risks are imposed on the private sector.

PPP financing sources

The construction of the infrastructure in the PPP model is generally financed by a private partner with bank loans and partner's own funds. It is also possible to finance the project partially with an EU grant which will be given to the private partner as an entity entitled to eligible expenses on behalf

nawcy powinni zostać zobowiązani do przedstawienia wiążących warunków sfinansowania projektu. Tym samym podmiot publiczny zapobiegnie sytuacji, w której wybrany partner nie będzie posiadał odpowiednich środków na sfinansowanie przedsięwzięcia. Z punktu widzenia podmiotu publicznego jest to słuszne rozwiązanie, szczególnie jeśli weźmiemy pod uwagę fakt, że w Polsce zdarzały się już sytuacje, gdzie po zakończeniu procedury dialogu okazało się, iż banki nie zdecydowały się sfinansować projektu. Stąd wniosek, że wykonawcy już na wczesnym etapie postępowania powinni włączać banki do udziału w dialogu, informować je o stosowanych i negocjowanych rozwiązaniach, aby uniknąć sytuacji, w której projekt może okazać się „niebankowalny”.

Dialog konkurencyjny jest rzadko wykorzystywanym w Polsce trybem udzielania zamówienia. Jest to rozwiązanie bardzo efektywne i właściwie jedyne możliwe do zastosowania przy tak rozbudowanych i innowacyjnych projektach jak projekty PPP, niemniej jednak jest również procedurą bardzo trudną dla zamawiającego. Musi on bowiem poddać analizie szereg rozwiązań przedstawionych przez sektor prywatny, zdecydować, które są dla niego korzystne, a które nie, mając jednocześnie cały czas na uwadze fakt, że pochopne odrzucanie postulatów wykonawców może doprowadzić do sytuacji, w której po przeprowadzeniu wielomiesięcznej i kosztownej procedury nikt nie złoży oferty lub zaproponowane ceny będą nieakceptowalne. Może to mieć miejsce szczególnie w przypadku, gdy zbyt wiele ryzyk zostanie narzuconych sektorowi prywatnemu.

Źródła finansowania PPP

Budowa infrastruktury w modelu PPP jest zazwyczaj finansowana przez partnera prywatnego z kredytów bankowych i środków własnych. Możliwe jest także częściowe sfinansowanie z dotacji unijnej, która zostanie przekazana partnerowi prywatnemu jako podmiotowi uprawnionemu do ponoszenia wydatków kwalifikowanych w imieniu beneficjenta. Tzw. finansowanie „hybrydowe” powoduje, że projekt PPP, który już z natury jest projektem trudnym, staje się jesz-

of a beneficiary. The so called hybrid financing makes the PPP project, which is difficult by nature, even more complex. Nonetheless, it is worth the effort, as thanks to the EU funds, the project will be cheaper for the municipality and its inhabitants.

Public debt

Last but not least, there is an issue of a public debt. Long-lasting discussions about the need to implement the Eurostat Decision of 2004 on the impact of the PPP on the public finance sector's debt into Polish law led to an amendment of the PPP Act. In consequence, the public debt is not burdened with those PPP projects in which the private partner assumes a majority of the construction, demand and availability risk. The amendment of the PPP Act did not end the discussion on the impact of the PPP transaction on the debt of public entities, especially when given new provisions of the Public Finance Act which will enter into force in 2014. Under those provisions, a key issue will be to appropriately classify expenses from PPP agreements, namely to determine whether such expenses are capital or current expenses. The amendment of the PPP Act did not refer to that issue. It seems reasonable to find that expenses for the construction of infrastructure are capital expenses and do not contribute to the debt of public entities, and expenses corresponding to the operation of infrastructure are current expenses affecting the debt ratios. In the case of the construction of an RMWTP in the PPP model, current expenses borne for the benefit of the private partner as part of the availability payment will be balanced by profits from the waste tax, which will positively affect the financial result of the municipality.

cze bardziej złożony. Niemniej jednak należy dołożyć starań, ponieważ dzięki środkom unijnym projekt będzie tańszy dla gminy i jej mieszkańców.

Dług publiczny

Na zakończenie należy wspomnieć o kwestii długu publicznego. Trwające od dawna dyskusje na temat konieczności implementacji do polskiego prawa Decyzji Eurostat z 2004 roku dotyczącej wpływu PPP na dług sektora finansów publicznych doprowadziły do nowelizacji Ustawy o PPP. W konsekwencji długu publicznego nie obciążają te przedsięwzięcia PPP, w których partner prywatny przejął większość ryzyka budowlanego oraz ryzyka popytu lub ryzyka dostępności. Zmiana Ustawy PPP nie zakończyła jednak dyskusji na temat wpływu transakcji PPP na dług podmiotów publicznych, szczególnie z uwagi na wchodzące w życie od 2014 roku nowe regulacje Ustawy o finansach publicznych. Na gruncie tych regulacji kluczowa będzie odpowiednia klasyfikacja wydatków z umów PPP, tj. przesądzenie, czy są to wydatki majątkowe, czy bieżące. Nowelizacja ustawy PPP nie odniosła się do tej kwestii. Rozsądnym rozwiązaniem w tym zakresie wydaje się uznanie, że wydatki odpowiadające budowie infrastruktury stanowią wydatki inwestycyjne i tym samym nie obciążają zadłużenia podmiotów publicznych, a wydatki odpowiadające jej eksploatacji stanowią wydatki bieżące, wpływając tym samym na wskaźniki zadłużenia. W przypadku budowy RIPOK w modelu PPP wydatki bieżące ponoszone na rzecz partnera prywatnego jako część opłaty za dostępność będą bilansowane wpływami z „podatku śmieciowego”, co pozytywnie wpłynie na wynik finansowy gminy.

SPIS AKTÓW PRAWNYCH WSKAZANYCH W TEKŚCIE

Ustawa o czystości i porządku – ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2012 r., Nr 391, j.t.)

Ustawa o gospodarce komunalnej – ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz.U. z 2011 r., Nr 45, poz. 236, z późn. zm.)

Dyrektywa Rady 1999/31/WE – z dnia 26 kwietnia 1999 r. w sprawie składowania odpadów (Dz.U. UE.L z dnia 16 lipca 1999 r.)

Ustawa prawo ochrony środowiska – z dnia 27 kwietnia 2001 r. prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2008, Nr 25, poz. 150, j.t.)

PZP – ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2013 r., Nr 907, j.t.)

Dyrektywa 2008/98/WE – Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2008/98/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylająca niektóre dyrektywy (Dz.U. UE.L z 2008 r., Nr 312, poz. 3)

Ustawa o PPP – ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz.U. z 2009 r., Nr 19, poz. 100, z późn. zm.)

Ustawa o koncesjach – ustawa z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi (Dz.U. z 2009 r., Nr 19, poz. 101, z późn. zm.)

Ustawa o finansach publicznych – z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2013 r., poz. 885, j.t.)

Nowelizacja – ustawa z dnia 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2011 r., Nr 152, poz. 897, z późn. zm.)

Ustawa o odpadach – ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz.U. z 2013 r., poz. 21, j.t.)

LIST OF LEGAL ACTS REFERRED TO IN THE TEXT

The PPL – the Act of 29 January 2004 on public procurement law (Journal of Laws of 2013 No. 907, consolidated text)

The PPP Act – the Act of 19 December 2008 on public-private partnership (Journal of Laws of 2009 No. 19, item 100, as amended)

The Concession Act – the Act of 9 January 2009 on concessions for construction works or services (Journal of Laws of 2009 No. 19, item 101, as amended)

The Cleanliness and Tidiness Act - the Act of 13 September 1996 on maintaining cleanliness and tidiness in municipalities (Journal of Laws of 2012 No. 391, consolidated text)

The Waste Act – the Act of 14 December 2012 on waste (Journal of Laws of 2013 item 21, consolidated text)

The Municipal Management Act – the Act of 20 December 1996 on municipal management (Journal of Laws of 2011 No. 45, item 236, as amended)

Amendment – the Act of 1 July 2011 amending the Cleanliness and Tidiness Act and other acts (Journal of Laws of 2011 No. 152, item 897, as amended)

Directive 2008/98/EC – Directive of the European Parliament and of the Council no. 2008/98/EC of 19 November 2008 on waste and repealing certain directives (OJ No L 312 22.11.2008 p 3).

The Environmental Protection Act – the Act of 27 April 2001 on environmental protection (Journal of Laws of 2008, No. 25, item 150, consolidated text)

The Public Finance Act - the Act of 27 August 2009 on public finances (Journal of Laws of 2013, item 885, consolidated text)



MAGDALENA KOSEWSKA-KWAŚNY

CRIDO TAXAND



ŁUKASZ PUPEK

CRIDO TAXAND



DR IRENA HERBST

CENTRUM PPP

1.2. ZAGADNIENIA FINANSOWO-EKONOMICZNE W PROJEKTACH PPP W SEKTORZE GOSPODARKI ODPADAMI

Zagadnienia finansowo-ekonomiczne związane z przygotowaniem projektów inwestycyjnych planowanych do realizacji w formule PPP w sektorze gospodarki odpadami¹ należy analizować w pierwszej kolejności w dwóch kluczowych obszarach.

¹ Przygotowano m.in. w oparciu o wytyczne zawarte w dokumencie *Przewodnik po materiałach informacyjnych. Zbiór tekstów źródłowych dotyczących partnerstwa publiczno-prywatnego*, wersja 2, styczeń 2011, EPEC. Ponadto uwzględniono specyfikę polskiego systemu prawnego oraz dotychczasowe doświadczenia w zakresie projektów PPP polegających na budowie instalacji do przetwarzania odpadów i współfinansowanych ze środków UE (projekt instalacji do termicznego przetwarzania odpadów w Poznaniu).

1.2. FINANCIAL AND ECONOMIC ISSUES IN PPP PROJECTS IN THE WASTE MANAGEMENT SECTOR

The financial and economic issues connected with preparing waste management sector¹ investment projects planned to be carried out in the PPP formula should primarily be analysed in two key areas.

The first issue to be determined is the verification of rationality (profitability) of a project in the PPP formula from the

¹ Prepared among others on the basis of guidelines from the Guide on informative materials. Collection of source texts regarding a public-private partnership, version 2, January 2011, EPEC. In addition this includes a specificity of the Polish legal system and experience in PPP projects consisting in the construction of a waste treatment plant and co-funded by the EU (a waste thermal processing plant project in Poznań).

Pierwszą kwestią, jaką należy rozstrzygnąć, jest weryfikacja racjonalności (opłacalności) realizacji projektu w formule PPP z ogólnospołecznego punktu widzenia (w stosunku do realizacji przedsięwzięcia w formule tradycyjnych zamówień publicznych). Drugim krokiem jest weryfikacja możliwości zapewnienia atrakcyjnych warunków transakcji PPP dla strony prywatnej, oczekującej odpowiedniej stopy zwrotu z przedsięwzięcia i zapewniającej możliwość sfinansowania projektu.

PPP CZY ZAMÓWIENIA PUBLICZNE?

Podstawową przesłanką decyzji o sposobie realizacji projektu powinna być identyfikacja potrzeb regionalnych, które mają zostać zaspokojone poprzez realizację projektu. Należy przeprowadzić analizę popytu i podaży oraz określić m.in. minimalną i zakładaną wydajność instalacji do przetwarzania odpadów, ilość odpadów dostępnych do zagospodarowania, potrzeby nowych źródeł energii elektrycznej i energii cieplnej. Podmiot publiczny powinien także ocenić i przeanalizować swoje finansowe i organizacyjne możliwości zaspokojenia tych potrzeb (środki finansowe oraz dostęp do potencjalnej lokalizacji projektu, nieruchomości). W pierwszym etapie należy porównać koszty projektu realizowanego tzw. tradycyjną ścieżką z kosztami jego realizacji w formule PPP (kalkulacji można dokonać za pomocą komparatora sektora publicznego PSC, ang. *Public Sector Comparator*), a następnie ocenić możliwości pozyskania partnera prywatnego do tak zdefiniowanego projektu.

MOŻLIWOŚĆ SFINANSOWANIA INWESTYCJI

Ocena możliwości sfinansowania projektu (zdolności do pokrycia kosztów budowy, eksploatacji i utrzymania przedmiotu projektu) powinna być oparta o staranne przeanalizowanie:

- przewidywanej wartości nakładów inwestycyjnych;
- przewidywanych kosztów eksploatacji i utrzymania instalacji do przetwarzania odpadów;
- poziomu przepływu środków pieniężnych niezbędnych do zapewnienia obsługi długu i uzyskania oczekiwanego

social-wide perspective (as compared to projects carried out in the traditional public procurement formula). The next step is to verify the possibilities of ensuring attractive conditions for the PPP transaction faced by a private party looking for an appropriate rate of return on the project, and the possibility of financing the project.

PPP OR PUBLIC PROCUREMENT?

Basic premise for a decision on the method of undertaking the project should be an identification of regional needs which are to be satisfied by the project. An analysis should be carried out to check demand and supply as well as to define the minimum and assumed capacity of the waste treatment plant, quantity of waste available to be treated, the need for new electric energy and heat sources. A public entity should also evaluate and analyse financial and organizational possibilities for satisfying such needs (sufficient funds and access to the potential location of the project). In the first stage the costs of the project executed in the traditional method should be compared with the costs of the project carried out in the PPP formula (the calculation may be made through a Public Sector Comparator), and then it should be assessed whether it is possible to find a private partner to such a project.

POSSIBILITY OF FINANCING THE INVESTMENT

The evaluation of the possibility of financing the project (ability to cover the costs of construction, operation and maintenance) should be based on a thorough analysis of:

- the expected value of investment costs,
- predicted operation and maintenance cost of the waste treatment plant;
- a level of cash flows necessary to provide debt maintenance and obtaining an anticipated return on the investment by private investors engaged in the PPP transaction.

For this purpose a financial model should be prepared to enable the assessment of particular variables in different cate-

zwrotu z inwestycji przez inwestorów prywatnych zaangażowanych w transakcję PPP.

W tym celu należy opracować model finansowy, który umożliwia dokonanie oceny poszczególnych wariantów w różnych kategoriach, takich jak: szacunkowe koszty inwestycji, eksploatacji i utrzymania, wskaźniki eskalacji kosztów, przyjęta struktura finansowania oraz wstępne warunki umowy PPP. Należy zaznaczyć, że na etapie analiz wstępnych model finansowy jest opracowywany w sposób dosyć ogólny, a dopiero później – po szczegółowym określeniu struktury transakcji PPP – następuje dalsze jego rozwinięcie i dopracowanie. W tym kontekście należy zwrócić uwagę na zagadnienie „bankowalności” projektu, stanowiące niezwykle istotny element projektów PPP, warunkujący możliwość ich faktycznej realizacji (więcej na ten temat w rozdziale *Project finance i PPP w Polsce, pozyskanie finansowania dłużnego*).

ALOKACJA RYZYK

Realizacja projektu w formule PPP jest oparta na podziale ryzyka pomiędzy strony transakcji w taki sposób, aby dane ryzyko zostało przejęte przez stronę, która jest w stanie nim taniej i skuteczniej zarządzać. Odpowiednia alokacja ryzyka, w tym gotowość do przejęcia części z nich przez stronę publiczną, warunkuje możliwość zawarcia umowy PPP i „zamknięcia finansowego” projektu. Z finansowo-ekonomicznego punktu widzenia alokacja, a następnie wycena ryzyka wpływa bezpośrednio na finalną ofertę partnera prywatnego, w tym na jego wynagrodzenie.

Proces zarządzania ryzykiem można podzielić na następujące etapy:

- A)** identyfikacja ryzyka: rozpoznanie wszystkich czynników ryzyka, które są istotne z punktu widzenia realizacji projektu;
- B)** analiza ryzyka: określenie prawdopodobieństwa wystąpienia zidentyfikowanych czynników ryzyka i rozmiaru ich potencjalnych konsekwencji;
- C)** alokacja ryzyka: przypisanie stronom umowy odpowiedzialności za zarządzanie poszczególnymi czynnikami

ryzyka, takich jak oszacowane koszty inwestycji, eksploatacji i utrzymania, wskaźniki eskalacji kosztów, przyjęta struktura finansowania oraz wstępne warunki umowy PPP. Należy zaznaczyć, że na etapie analiz wstępnych model finansowy jest opracowywany w sposób dosyć ogólny, a dopiero później – po szczegółowym określeniu struktury transakcji PPP – następuje dalsze jego rozwinięcie i dopracowanie. W tym kontekście należy zwrócić uwagę na zagadnienie „bankowalności” projektu, stanowiące niezwykle istotny element projektów PPP, warunkujący możliwość ich faktycznej realizacji (więcej na ten temat w rozdziale *Project finance i PPP w Polsce, pozyskanie finansowania dłużnego*).

RISK ALLOCATION

Undertaking of a project in the PPP formula is based on risk allocation between the parties to the transaction so that a given risk is assumed by a party who can manage it more economically and effectively. An adequate allocation of risks, including a willingness by the public party to assume part of the risks, conditions the possibility of concluding a PPP agreement and the “financial close” of the project. From the financial and economic point of view, allocation, and then estimation of risks, directly affect the final bid by a private partner, including private partner’s remuneration.

The risk management process may be divided into the following stages:

- A)** risk identification: recognizing all risk factors which are essential from the point of view of project performance;
- B)** risk analysis: determining the likelihood of identified risk factors and the extent of their potential consequences;
- C)** risk allocation: assigning responsibility for managing particular risk factors to the parties to an agreement or agreeing on a certain risk allocation mechanism;
- D)** risk mitigation: taking up activities aimed at mitigating a given risk and limiting its consequences;
- E)** monitoring and overview: monitoring and reviewing

ryzyka bądź uzgodnienie określonego mechanizmu obejmującego np. podział ryzyka;

- D)** minimalizowanie ryzyka: podejmowanie działań mających na celu zmniejszenie prawdopodobieństwa wystąpienia danego czynnika ryzyka i ograniczenie jego konsekwencji;
- E)** monitorowanie i przegląd: monitorowanie i dokonywanie przeglądu wcześniej zidentyfikowanych i nowych czynników ryzyka w miarę realizacji projektu PPP oraz zmian jego warunków (w tym analiza, alokacja, minimalizowanie i monitorowanie nowych czynników ryzyka) przez cały okres obowiązywania umowy PPP.

Wśród kluczowych ryzyk, jakie należy poddać analizie, można wskazać:

- ➔ ryzyka związane z budową, tj. ryzyka powodujące zmiany kosztów i terminów związanych z realizacją budowy, przebudowy lub rozbudowy w ramach przedsięwzięcia, jak również z funkcjonowaniem udostępnionych już składników majątkowych, w szczególności ryzyko: opóźnienia terminu zakończenia robót budowlanych, niezgodności z warunkami dotyczącymi ustalonych standardów wykonania robót, wzrostu kosztów, wpływu czynników zewnętrznych, związane z pojawieniem się lub zastosowaniem do realizacji przedsięwzięcia nowych technologii, wystąpienia wad fizycznych lub prawnych zmniejszających wartość lub użyteczność składnika majątkowego;
- ➔ ryzyka związane z dostępnością, tj. ryzyka wpływające na sposób, jakość lub ilość dostarczanych w ramach realizacji umowy o PPP usług, w szczególności: niemożności zapewnienia dostępności instalacji i/lub zapewnienia jej prawidłowego funkcjonowania, braku zgodności z normami bezpieczeństwa lub innymi normami branżowymi, wzrostu kosztów, nieodpowiednich kwalifikacji pracowników;
- ➔ ryzyka związane z popytem, tj. ryzyka powodujące zmianę popytu na określone usługi, w szczególności ryzyko: pojawienia się konkurencji, zmiany cen, zastosowania przestarzałych technologii (bezpośrednio powiązane z ryzykiem legislacyjnym w zakresie gospodarki odpadami, a także z ryzykiem działania podmiotów konkurencyjnych);

pre-identified and new risk factors as the PPP project is carried out and changes to its conditions (including an analysis, allocation, mitigation and monitoring of new risk factors) throughout the entire term of the PPP agreement.

The key risks that may be analysed include:

- ➔ construction risks, i.e. risks causing a change in costs and dates connected with the construction, re-construction or extension within the project, as well as with the functioning of already available assets and in particular the risk of: delay in finishing construction works, noncompliance with conditions regarding set standards for the performance of works, cost increase, influence of external factors, new technologies appearing, physical or legal defects diminishing the value or usefulness of an asset;
- ➔ availability risk, i.e. risks affecting the manner, quality or quantity of services delivered under the PPP agreement and in particular: impossibility of ensuring the availability of the installation and / or proper functioning of it, noncompliance with safety standards or other industry norms, cost increase, inadequate qualification of employees;
- ➔ demand risk, i.e. risks causing a change in the demand for certain services and in particular the risk of: competition, price changes, applying old technologies (directly related to the risk of waste management legislation and the risk of competitors activity);
- ➔ preparation risks, i.e. risks affecting the costs and duration of the procurement process and in particular the risk of: insufficient availability of information regarding the planned performance of the project, making changes to the specification for the selection of a private partner, related to the manner and quality of conducting the proceedings for the selection of a private partner, withdrawing from the project;
- ➔ political risk, i.e. the risk of changes to the policy connected with the development of projects carried out under the PPP;

- ➔ ryzyka związane z przygotowaniem przedsięwzięcia, tj. ryzyka wpływające na koszt i czas trwania procesu przetargowego, w szczególności ryzyko: niedostatecznej dostępności informacji dotyczących planowanej realizacji przedsięwzięcia, wprowadzenia zmian do specyfikacji wyboru partnera prywatnego, związane ze sposobem i jakością prowadzenia postępowania o wybór partnera prywatnego, rezygnacji z realizacji przedsięwzięcia;
- ➔ ryzyko o charakterze politycznym, tj. ryzyko wystąpienia zmian w sferze polityki, której kierunki są związane z rozwojem przedsięwzięć realizowanych w ramach PPP;
- ➔ ryzyko o charakterze legislacyjnym, tj. ryzyko wystąpienia zmian w przepisach prawnych, mających wpływ na realizację przedsięwzięć w ramach PPP, m.in. ustawodawstwo dotyczące: zamówień publicznych, partnerstwa publiczno-prywatnego, współfinansowania ze środków Funduszy UE, gospodarki odpadami, finansów publicznych, funkcjonowania jednostek budżetowych;
- ➔ ryzyka makroekonomiczne, tj. wpływające na sytuację ekonomiczną, w szczególności ryzyko: inflacji, zmian wysokości stóp procentowych, kursowe, zmian demograficznych, związane z tempem wzrostu gospodarczego;
- ➔ ryzyko związane ze współfinansowaniem projektu ze środków Funduszy UE, w szczególności w następujących obszarach: zmiany w projekcie powodujące konieczność sporządzania aneksów do umowy o dofinansowanie, opóźnienie w płatnościach transz dofinansowania, zmiany zasad i okresu kwalifikowalności wydatków, zmiany w harmonogramie projektu, konieczność stosowania procedur wymaganych dla projektu dofinansowanego ze środków Funduszy UE przez wykonawcę (partnera prywatnego), zmiany kwoty dofinansowania z UE² (w związku ze stosowaniem do obliczania kwoty dotacji metody luki w finansowaniu); więcej na ten temat w rozdziale *Finansowanie projektów PPP ze środków UE w sektorze gospodarki odpadami*;
- ➔ legislative risk, i.e. a risk of changes in legal provisions that affect the performance of projects under the PPP, including legislation regarding: public procurement, public-private partnership, EU co-funding, waste management, public finances, the functioning of budgetary units;
- ➔ macroeconomic risks, i.e. risks affecting the economic situation and in particular the risk of: inflation, interest rate changes, exchange rate changes, demographic changes, risk connected with economic growth;
- ➔ risk connected with the co-funding of the project from EU Funds, in particular in the following areas: changes to the project causing the need to draw up annexes to the co-funding agreement, delays in payments of co-funding tranches, changes in rules and the period of expenditure eligibility, changes to the project schedule, necessity for a contractor (private partner) to apply procedures as required by a project co-funded by the EU, changes in the amount of EU grant² (as a result of applying a funding gap method to calculate the EU grant amount); more in chapter *The financing of PPP projects from the EU funds in the waste management sector*;
- ➔ natural environment risk, i.e. risks of imposing an obligation to take action aimed at improving the natural environment prior to the commencement of a project or a risk of deterioration of the natural environment as a result of an enterprise being carried out;
- ➔ public acceptance risk, i.e. risk of protests and objections by local communities, in particular when implementing and carrying out infrastructural projects under the PPP.

PROFITABILITY ANALYSIS

A profitability analysis is carried out through a public sector comparator (PSC) method under which the PPP project is cost-effective if it costs less than the best alternative public

² To ryzyko zostanie najprawdopodobniej ograniczone w Perspektywie Finansowej UE 2014–2020 w związku z planowaną możliwością wypłaty dotacji UE przez okres eksploatacji instalacji, z zastosowaniem rachunku powierniczego oraz planowanymi zmianami w zakresie kalkulacji przychodów dla potrzeb projektów generujących dochód.

² This risk is likely to be limited within the EU Financial Framework 2014 – 2020 in connection with a possible payment of EU grant for plant operation period using the escrow account and planned changes to the calculation of revenues for the revenues-generating projects.

- ➔ ryzyka związane ze stanem środowiska naturalnego, tj. ryzyka powodujące powstanie obowiązku podjęcia działań mających na celu poprawę stanu środowiska naturalnego przed rozpoczęciem realizacji przedsięwzięcia lub ryzyka pogorszenia się stanu środowiska naturalnego w wyniku realizacji przedsięwzięcia;
- ➔ ryzyko związane z brakiem społecznej akceptacji, tj. ryzyko protestów i sprzeciwów społeczności lokalnych, w szczególności podczas wdrażania i realizacji projektów infrastrukturalnych w ramach PPP.

ANALIZA OPŁACALNOŚCI

Analiza opłacalności jest prowadzona z wykorzystaniem metody PSC, według której projekt PPP jest opłacalny, jeśli kosztuje mniej niż najlepszy projekt realizowany samodzielnie przez sektor publiczny (często jest to projekt hipotetyczny), którego rezultatem byłyby takie same lub bardzo zbliżone usługi. Co do zasady, zakłada się, że realizacja przedsięwzięcia w formule PPP jest bardziej efektywna z punktu widzenia kosztów inwestycji, eksploatacji i utrzymania niż w przypadku samodzielnej realizacji przez podmiot publiczny (przede wszystkim w związku z faktem, że partner prywatny jest odpowiedzialny za budowę instalacji, a następnie za jej wieloletnią eksploatację). Tym samym, podstawowym zadaniem przy ocenie opłacalności jest weryfikacja, czy większa efektywność projektu PPP jest w stanie przeważać nad pozostałymi czynnikami, które powodują, że wariant ten jest bardziej kosztowny (ang. VfM – *Value for Money*). Za zwiększenie kosztów projektu PPP odpowiadają przede wszystkim:

- ➔ koszty transakcji i nadzoru nad umową (tj. dodatkowe koszty przetargów, wykonawstwa i monitorowania w kontekście projektu PPP),
- ➔ koszty finansowania (tj. potencjalne koszty dodatkowe wynikające z pozyskania środków z sektora prywatnego, zwłaszcza w formie finansowania dłużnego).

sector project (often a hypothetical project) which would deliver the same or very similar services. It is generally assumed that a project carried out under PPP will be more efficient in terms of investment, operating and maintenance costs than the PSC (especially in view of the fact that the private partner is responsible for the construction of the installation, and then for its long-term maintenance). So the key question in assessing profitability is usually whether the greater efficiency of the PPP project is likely to surpass factors that might make the PPP more costly (Value for Money). Main factors which increase the costs of a PPP project are as follows:

- ➔ transaction and agreement supervision costs (i.e. additional costs of bidding, contracting and monitoring in the context of the PPP project),
- ➔ financing costs (i.e. potential additional costs due to private sector financing, especially debt financing).

From the technical perspective the PSC method means a financial model built for a reference project, ensuring the most effective manner of providing a given service (taking into account all costs during project life cycle), and then making adjustments (competitive neutrality, risks transferred and retained) (see: Figure 1).

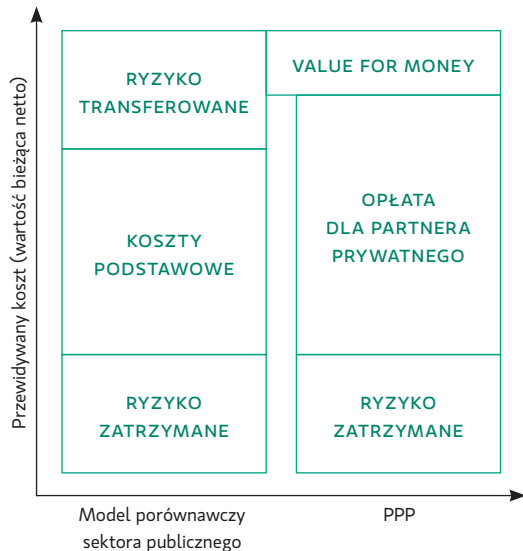
In this context, it is worth pointing out the issue of non-financial benefits of the PPP which, according to the EPEC (*European PPP Expertise Centre*), are often underestimated in value for money analyses, including, among other things, faster implementation of the investment phase of the project and improved quality of fixed assets and services (considering an entire project implementation cycle)³.

³ Widely discussed in: Non-financial benefits of PPP. A Review of concepts and methodology, June 2011, EPEC.

Z technicznego punktu widzenia metoda PSC sprowadza się do budowy modelu finansowego dla projektu referencyjnego zapewniającego najbardziej efektywny sposób świadczenia danej usługi (uwzględniającego wszystkie koszty występujące w całym cyklu życia projektu), a następnie dokonania korekt (neutralność konkurencyjna, ryzyka transferowane i zatrzymane) (patrz: Wykres 1).

W tym zakresie warto również zwrócić uwagę na zagadnienie pozafinansowych korzyści PPP, które według European PPP Expertise Centre (EPEC) często są niedoceniane w ramach prowadzonych analiz opłacalności, w tym m.in. na przyspieszoną realizację fazy inwestycyjnej projektu oraz lepszą jakość środków trwałych i świadczonych usług (w związku z podejściem do projektu w kontekście całego cyklu jego realizacji)³.

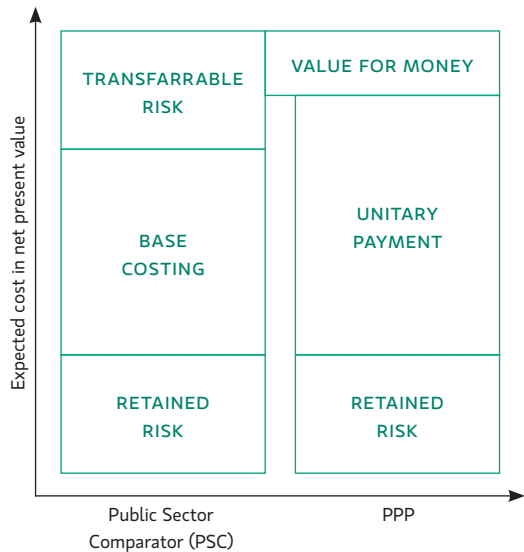
Wykres. 1. Opłacalność. Porównanie pomiędzy zamówieniami publicznymi a PPP



Źródło: Prezentacja PPPs in Spain within the Operational Programme 2014–2020, EPEC, Madrid, 17 kwietnia 2013.

³ Szerzej w: Pozafinansowe korzyści PPP. Przegląd koncepcji i metodyki, EPEC, czerwiec 2011.

Figure 1. The profitability. Comparison between procurement and PPP



Source: Presentation PPPs in Spain Within the Operational Programme 2014 - 2020, EPEC, Madrid, April 17, 2013.

Public debt

The PPP project affects the public debt and the budgetary deficit, which are classified by Eurostat, in compliance with the requirements of the European System of Accounts (ESA95) and on the basis of the regulations of the European Statistical Office, including Eurostat Decision no. 18/2004. According to the ESA95, when classifying PPP project, national statistical offices have to take into account a benefit-risk balance in respect of a given public-private partnership. That balance is assessed through an allocation analysis of two key risk categories, namely construction risk and market risk (relating to availability and demand) between the public entity and the private partner.

Dług publiczny

Wpływ projektu PPP na poziom długu publicznego i deficytu budżetowego, o której to klasyfikacji decyduje Eurostat, odbywa się zgodnie z wymogami Europejskiego Systemu Rachunków ESA95 oraz w oparciu o regulacje Europejskiego Urzędu Statystycznego, w tym o Decyzję Eurostat 18/2004. Według standardu ESA95 przy wykazywaniu wyników używanych przez projekt PPP krajowe urzędy statystyczne muszą kierować się bilansem ryzyka i korzyści dotyczących danego porozumienia publiczno-prywatnego. Bilans ten ocenia się poprzez analizę alokacji dwóch kluczowych kategorii ryzyka, tj. ryzyka związanego z budową oraz ryzyka rynkowego (dotyczącego dostępności i popytu), między podmiot publiczny a partnera prywatnego.

- ➔ **Ryzyko związane z budową** obejmuje zdarzenia odnoszące się do budowy i ukończenia realizacji środków trwałych będących przedmiotem partnerstwa publiczno-prywatnego. W praktyce dotyczy to wystąpienia takich zdarzeń, jak nieterminowa realizacja, niezgodność z określonymi normami, powstanie znacznych kosztów dodatkowych, niedociągnięcia techniczne oraz negatywne skutki zewnętrzne.
- ➔ **Ryzyko związane z dostępnością** dotyczy sytuacji, w których (w fazie funkcjonowania PPP) niska wydajność związana ze stanem środków trwałych będących przedmiotem partnerstwa publiczno-prywatnego powoduje częściową lub całkowitą niedostępność usług lub w których usługi te nie spełniają norm jakościowych określonych w umowie PPP.
- ➔ **Ryzyko związane z popytem** dotyczy zmienności popytu (tj. jego wzrostów lub spadków względem poziomu założonego przy podpisywaniu umowy PPP). Zmiana popytu może wynikać z cyklu gospodarczego, nowych tendencji na rynku, zmian legislacyjnych, zmian upodobań docelowych odbiorców czy wycofywania określonych technologii.

Poniżej przedstawiono różne warianty alokacji ryzyka pomiędzy sektor publiczny i partnera prywatnego w przypadku projektów PPP, które determinują uwzględnienie danego projektu w bilansie sektora publicznego.

- ➔ **construction risk** covers events relating to the construction and completion of fixed assets which are the subject of a public-private partnership. In practice this applies to events such as delay in implementation, noncompliance with certain norms, considerable additional costs, technical defects and negative external consequences;
- ➔ **availability risk** refers to situations when (during a PPP implementation phase) low efficiency connected with the condition of infrastructure which is the subject of the public-private partnership causes partial or total unavailability of services or when such services do not comply with quality norms specified in the PPP agreement;
- ➔ **demand risk** refers to demand fluctuations (i.e. increase or decrease in demand as compared to the level assumed at the time of signing the PPP agreement). A change in demand may be the result of an economic cycle, new market tendencies, legislative changes, changed preferences of target consumers or withdrawal of certain technologies.

A table presenting different options for risk allocation between the public and the private partner for PPP projects, which result in the PPP being classified “on” or “off” the public sector’s balance sheet is shown below.

To discuss this issue in more detail, the basic conditions for allocating the above risks either to a private or a public partner are shown below⁴:

A construction risk lies with a public entity if:

- ➔ the public entity ensures financing for the majority of overall investment costs, for instance by taking care of the majority of investment costs when the project begins or at the construction stage (the financing may, among others, take the form of grants and loans);
- ➔ the public entity is obliged to make regular payments to the private partner regardless of the real status of the project implementation;

⁴ On the basis of the checklist from *PPP in statistics – risk allocation and obligation reporting EPEC*, December 2011, EPEC.

Wykres. 2. Podział ryzyk w projekcie PPP a dług publiczny
Figure 2. Distribution of risk in PPP project and public debt.

STRONA PONOSZĄCA RYZYKO / RISK-BEARING PARTY	TYP RYZYKA / TYPE OF RISK			W BILANSIE SEKTORA PUBLICZNEGO? "ON" OR "OFF" PUBLIC SECTOR'S BALANCE SHEET
	RYZYSKO BUDOWY CONSTRUCTION RISK	RYZYSKO POPYTU DEMAND RISK	RYZYSKO DOSTĘPNOŚCI AVAILABILITY RISK	
	Sektor publiczny / Public sector	Sektor publiczny / Public sector	Sektor publiczny / Public sector	TAK / ON
			Sektor prywatny / Private sector	TAK / ON
		Sektor prywatny / Private sector	Sektor publiczny / Public sector	TAK / ON
			Sektor prywatny / Private sector	TAK / ON
	Sektor prywatny / Private sector	Sektor publiczny / Public sector	Sektor publiczny / Public sector	TAK / ON
			Sektor prywatny / Private sector	NIE / OFF
		Sektor prywatny / Private sector	Sektor publiczny / Public sector	NIE / OFF
			Sektor prywatny / Private sector	NIE / OFF

Źródło: Przewodnik po materiałach informacyjnych. Zbiór tekstów źródłowych dotyczących partnerstwa publiczno-prywatnego, wersja 2, EPEC, styczeń 2011.
 Source: The Guide to Guidance. How to Prepare, Procure and Deliver PPP Projects, Version 2, January 2011, EPEC.

Uszczegóławiając ww. zagadnienie, poniżej przedstawiono podstawowe warunki przypisania wskazanych ryzyk do partnera prywatnego lub podmiotu publicznego⁴.

Ryzyko budowy znajduje się po stronie podmiotu publicznego, jeśli:

- ➔ podmiot publiczny zapewnia finansowanie większości łącznych kosztów inwestycyjnych, np. poprzez pokrycie przeważającej części kosztów inwestycji w momencie rozpoczęcia projektu lub na etapie budowy (finansowanie może przybierać postać m.in. dotacji i pożyczek);
- ➔ podmiot publiczny jest zobowiązany rozpocząć dokonywanie regularnych płatności na rzecz partnera prywatnego bez względu na rzeczywisty stan realizacji projektu;
- ➔ podmiot publiczny dokonuje płatności mających na celu systematyczne pokrywanie wszelkich dodatkowych kosztów budowy, bez względu na ich uzasadnienie;
- ➔ podmiot publiczny jest zobowiązany do uiszczania opłat w związku z jakimikolwiek zdarzeniami, które wynikają z niewłaściwego zarządzania przez partnera prywatnego w fazie budowy;
- ➔ partner prywatny nie ponosi kosztów związanych z nieterminowym przekazaniem środka trwałego;
- ➔ partner prywatny nie ponosi na etapie budowy kosztów związanych z nieprzestrzeganiem określonych standardów;
- ➔ partner prywatny nie ponosi na etapie budowy znacznych kosztów dodatkowych;
- ➔ partner prywatny nie ponosi na etapie budowy kosztów związanych z brakami technicznymi.

Ryzyko dostępności znajduje się po stronie podmiotu publicznego, jeśli:

- ➔ podmiot publiczny dokonuje płatności niezależnie od rzeczywistego poziomu dostępności instalacji zapewnianego przez partnera prywatnego w danym okresie;
- ➔ podmiot publiczny nie jest uprawniony do znacznego zmniejszenia płatności okresowych w przypadku nie-

- ➔ the public entity makes payments aimed at regular settlement of all additional construction costs, regardless of whether they are justified;
- ➔ the public entity is obliged to make payments in connection with any events that result from mismanagement by the private sector partner at the construction stage;
- ➔ the private partner does not incur costs connected with late commissioning of a fixed asset;
- ➔ the private partner does not bear, at the construction stage, costs connected with failure to comply with certain standards;
- ➔ the private partner does not bear, at the construction stage, considerable additional costs;
- ➔ the private partner does not bear, at the construction stage, costs connected with technical defects.

Availability risk lies with the public entity if:

- ➔ the public entity makes payments regardless of the actual level of availability of the plant guaranteed by the private entity in a given period;
- ➔ the public entity is not entitled to a considerable reduction in periodic payments if the private partner does not fulfil its obligations regarding services (i.e. non-fulfilment of certain performance criteria);
- ➔ the private partner does not bear costs connected with mismanagement (i.e. improper fulfilment of obligations);
- ➔ penalties for failure to comply with quality standards or improper fulfilment of obligations are not explicitly indicated in the agreement;
- ➔ penalty mechanisms do not have a considerable impact on revenues or profits of the private partner. It is evident that penalties are insufficient when payments made by the public and local government authorities sector are reduced to the extent lower than in proportion to services not performed);
- ➔ there is no clause providing for payments to the private partner being reduced to zero if a fixed asset is not available for a long time, (this mechanism has a key role for risk allocation; the said payments may be independent of the guarantee to pay debt to financial institutions);

⁴ Na podstawie listy sprawdzającej podręcznika: *PPP w statystyce – podział ryzyk i raportowanie zobowiązań*, EPEC, grudzień 2011.

dotrzymania przez partnera prywatnego zobowiązań dotyczących świadczonych usług (tj. niespełnienia określonych kryteriów wykonania);

- ➔ partner prywatny nie ponosi kosztów związanych z niewłaściwym zarządzaniem (tj. nienależytym wykonywaniem zobowiązań);
- ➔ kary z tytułu nieprzestrzegania standardów jakościowych lub nienależytego wykonywania zobowiązań nie są w sposób jednoznaczny wskazane w umowie;
- ➔ mechanizmy stosowania kar nie mają znacznego wpływu na przychody lub zyski partnera prywatnego (dowodem na występowanie niedostatecznych kar jest zmniejszanie płatności dokonywanych przez sektor instytucji rządowych i samorządowych w stopniu znacznie mniejszym niż proporcjonalny do wartości niewykonanych usług);
- ➔ nie przewidziano obniżenia płatności dokonywanych na rzecz partnera prywatnego do zera w przypadku braku dostępności środka trwałego przez dłuższy czas (mechanizm ten odgrywa kluczową rolę przy podziale ryzyka; przedmiotowe płatności mogą być niezależne od gwarancji spłaty zadłużenia na rzecz instytucji finansowych);
- ➔ w umowie określono maksymalną kwotę lub wartość procentową kar obowiązujących w przypadku nienależytego wykonywania zobowiązań (jeśli odpowiedź brzmi „tak”, może to wskazywać, że ryzyko nie zostało w istotnym stopniu przeniesione na partnera prywatnego).

Ryzyko popytu znajduje się po stronie podmiotu publicznego, jeśli:

- ➔ płatności dokonywane przez podmiot publiczny nie są głównie powiązane z rzeczywistym wykorzystaniem środków trwałych;
- ➔ bezpośredni odbiorca nie ma swobody wyboru w zakresie usług świadczonych przez partnera (sytuacja taka występuje w przypadku braku infrastruktury będącej alternatywą dla projektu lub, jak w przypadku gospodarki odpadami komunalnymi w Polsce, gdy na podstawie obowiązujących regulacji prawnych o miejscu przetworzenia odpadów decyduje strona publiczna);

- ➔ the agreement indicates a maximum amount or a percentage value for penalties applicable as a result of improper fulfilment of obligations (if yes, this may indicate that the risk has not been transferred significantly to a private partner);

A demand risk lies with the public entity if:

- ➔ payments made by the public entity are not predominantly related to the actual use of fixed assets;
- ➔ a direct recipient is not free to choose from among the services rendered by a partner (this happens when there is no alternative infrastructure for the project or, as in the case of municipal waste management in Poland, where under the applicable regulations of the place of processing waste is defined by public party decides;
- ➔ the public entity is obliged to ensure a certain degree of payments to the private partner regardless of the actual demand from direct recipients (which means that demand fluctuations are irrelevant from the perspective of the private partner's profits).

It is essential while carrying out the analysis of the distribution of risk and its impact on the level of public debt account to include appropriate national regulations on the classification of debt instruments to the public debt should be considered. In this context, it should be stressed that the new provisions of the Public Finance Act will enter into force in 2014 (more in the chapter *PPP and legal provisions regarding the waste management sector*). Moreover, it should be noted that using EU grant in a PPP project requires a separate analysis and, according to EPEC, even legal regulations dedicated to this issue. Generally in the EU Member States PPP projects are perceived as a way to initiate new infrastructure investments, without affecting their financial stability and debt ratios in connection with transferring the majority of risks (connected with the provision of services, ensuring the functioning and maintenance of resources) in such projects to private partners. At the same time Eurostat's statistical rules provide that each PPP project which receives a public contribution of over 50% (including EU grant) must be included in the balance sheet of the public partner.

- ➔ podmiot publiczny jest zobowiązany do zapewnienia określonego poziomu płatności na rzecz partnera prywatnego niezależnie od faktycznego popytu ze strony bezpośrednich odbiorców (co oznacza, że wahania popytu nie są istotne z punktu widzenia zysków partnera prywatnego).

Istotne jest, by przeprowadzając analizę podziału ryzyk i jego wpływu na poziom długu publicznego, uwzględnić odpowiednie regulacje krajowe w zakresie klasyfikacji tytułów dłużnych do państwowego długu publicznego. W tym kontekście należy szczególnie pamiętać o wchodzących w życie od 2014 roku zmianach w ustawie o finansach publicznych (więcej na ten temat w rozdziale *PPP a regulacje prawne dotyczące sektora gospodarki odpadami*). Dodatkowo należy wskazać, że wykorzystanie w projekcie PPP dotacji ze środków Funduszy UE wymaga odrębnej analizy, a nawet – według EPEC – dedykowanych temu problemowi uregulowań prawnych. Co do zasady, w państwach członkowskich UE projekty PPP są postrzegane jako sposób na inicjowanie nowych inwestycji w infrastrukturę, bez wpływu na ich stabilność finansową i wskaźniki zadłużenia w związku z przekazaniem większości ryzyk (związanych ze świadczeniem usług, zapewnieniem funkcjonowania oraz utrzymaniem zasobów) w projektach na rzecz partnerów prywatnych. Jednocześnie reguły statystyczne Eurostatu przewidują, że każdy projekt PPP, który otrzymuje wkład ze środków publicznych (ang. *public contribution*) w wysokości ponad 50% (w tym dotacja) musi być uwzględniany w bilansie partnera publicznego. Należy mieć przy tym na uwadze, że powyższa interpretacja nie jest zgodna z intencją zasady stabilności ustanowionej Traktatem z Maastricht – kierując się nią, dofinansowanie ze środków Funduszy UE należałoby traktować jako neutralne w stosunku do długu publicznego.

WYNAGRODZENIE PARTNERA PRYWATNEGO

W przypadku projektów w zakresie gospodarki odpadami wynagrodzenie partnera prywatnego będzie pochodzić od podmiotu publicznego biorącego udział w projekcie PPP oraz z innych źródeł (np. ze sprzedaży energii elektrycznej i ciepła).

However, it should be remembered that the above interpretation is not compatible with a stability principle established in the Maastricht Treaty – by following it, the EU co-funding should be treated as neutral in relation to public debt.

REMUNERATION OF THE PRIVATE PARTNER

For waste management projects the remuneration of the private partner, comes from the public entity which participates in the PPP project and from other sources (e.g. from the sale of electricity and heat in case of waste thermal treatment plants). As part of the project preparation, the public entity should assess its potential of co-financing the project. The remuneration of the private partner under the PPP project in waste management will come from the revenues of the public entity for the waste management fee paid by citizens.

At this point it should be emphasised that a change in the municipal waste management system introduced by the Amendment transferred obligations in respect of organising and maintaining the system to municipalities, and at the same time created a financing mechanism in the form of collecting a waste management fee (a detailed description of the new system can be found in chapter *PPP and legal provisions regarding the waste management sector*). This mechanism facilitated real boom of large investment projects in the waste management sector in connection with the possibility of guaranteeing an adequate waste stream for newly built waste treatment plants with a simultaneous guarantee of a cash stream for municipalities.

The mechanism of remunerating the private partner should include at least three elements, namely a fixed part, a variable part and other adjustments (including, among others, contractual penalties and reductions obtained in connection with additional revenues obtained by the private partner).

Given the specificity of municipal waste management projects in Poland, it seems that the actual interest of a private entity will depend on risk allocation.

nej w przypadku instalacji do termicznego przetwarzania odpadów). W ramach przygotowywania projektu podmiot publiczny powinien ocenić swoje możliwości uczestnictwa finansowego w takim projekcie. Wynagrodzenie partnera prywatnego w ramach projektu PPP w gospodarce odpadami będzie w znaczącej części pochodzić z przychodów podmiotu publicznego z opłaty za gospodarowanie odpadami.

W tym miejscu należy zaznaczyć, że zmiana systemu gospodarki odpadami komunalnymi wprowadzona nowelizacją przeniosła na gminy obowiązki związane z organizacją i utrzymaniem systemu, a jednocześnie stworzyła mechanizm jego finansowania w postaci możliwości pobierania opłaty za gospodarowanie odpadami (szczegółowy opis nowego systemu znajduje się w rozdziale *PPP a regulacje prawne dotyczące sektora gospodarki odpadami*). Ten mechanizm znacząco ułatwił faktyczny rozwój dużych projektów inwestycyjnych w sektorze gospodarki odpadami, w związku z możliwością zagwarantowania odpowiedniego strumienia odpadów dla nowo budowanych instalacji przetwarzania odpadów, przy równoczesnym zapewnieniu gminom dodatkowego strumienia środków pieniężnych.

W zakresie mechanizmu wynagrodzenia partnera prywatnego należy uwzględnić przynajmniej trzy elementy, tj. część stałą opłaty, część zmienną opłaty oraz pozostałe korekty (w tym m.in. kary umowne oraz pomniejszenia uzyskane w związku z dodatkowymi przychodami uzyskiwanymi przez partnera prywatnego).

Z uwagi na specyfikę projektów w gospodarce odpadami komunalnymi w Polsce wydaje się, że faktyczne zainteresowanie strony prywatnej będzie uwarunkowane podziałem ryzyk w projekcie.



MAGDALENA KOSEWSKA-KWAŚNY
CRIDO TAXAND



ŁUKASZ PUPEK
CRIDO TAXAND

1.3. FINANSOWANIE PROJEKTÓW PPP ZE ŚRODKÓW UE W SEKTORZE GOSPODARKI ODPADAMI

DOSTĘPNOŚĆ ŚRODKÓW

Jednym z możliwych wariantów finansowania projektu PPP w obszarze gospodarki odpadami komunalnymi jest wykorzystanie środków unijnych dostępnych na inwestycje infrastrukturalne, przede wszystkim w ramach Funduszu Spójności. Projekty PPP finansowane w ten sposób są nazywane „projektami mieszanymi” (ang. *blended projects*). Podstawowym źródłem finansowania dotacyjnego dla projektów w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi w latach 2007–2013 z Funduszu Spójności było Działanie 2.1 Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko „Gospodarka odpadami i ochrona powierzchni ziemi” (dalej: Działanie 2.1 PO IS), z budżetem w wysokości ponad 4,1 miliarda złotych (972,78 miliona euro). Środki na realizację projektów

1.3. THE FINANCING OF PPP PROJECTS FROM THE EU FUNDS IN THE WASTE MANAGEMENT SECTOR

AVAILABILITY OF FUNDS

One of the possible options for financing of PPP projects in the municipal waste management area is to use EU funds available for the infrastructure investments mainly under the Cohesion Fund. PPP projects financed in such manner are referred to as blended projects”. A basic source of financing for municipal waste management projects between 2007 – 2013 by the Cohesion Fund was Measure 2.1 of the Operational Programme Infrastructure and Environment “Waste management and the protection of earth” (further as: Measure 2.1 OPI&E) with a budget of over PLN 4.1 billion (EUR 972.78m). The funds for the implementation of waste management projects were also available within the Regional Operational Programmes (ROP) – in this case the

związanych z gospodarką odpadami były dostępne również w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych (RPO) – w tym przypadku źródłem finansowania wkładu UE jest Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego. Źródło finansowania inwestycji (RPO czy Działanie 2.1 PO IS) było uzależnione przede wszystkim od skali projektu, zgodnie z tzw. „linią demarkacyjną”¹.

W ramach Perspektywy Finansowej UE 2014–2020 nie ma obecnie (październik 2013) wiążących decyzji co do kierunków i wysokości wsparcia dla inwestycji związanych z gospodarką odpadami. Niemniej, projekt Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014–2020² w ramach II osi priorytetowej „Ochrona środowiska, w tym adaptacja do zmian klimatu” przewiduje następujący priorytet inwestycyjny: „inwestycje w sektorze gospodarki odpadami w celu wypełnienia wymogów wynikających z prawa unijnego oraz zaspokojenia wykraczających poza te wymogi potrzeb inwestycyjnych określonych przez państwa członkowskie”. Zgodnie z programem wspierany będzie przede wszystkim rozwój systemu gospodarki odpadami komunalnymi, mający na celu zastąpienie przeważającego obecnie sposobu zagospodarowania tych odpadów (poprzez składowanie) innymi, bardziej zrównoważonymi metodami. Realizowane będą projekty, w ramach których będą wykorzystywane energetyczne właściwości odpadów, poprzez ich termiczne przekształcanie z odzyskiem energii, wraz z budową infrastruktury pozwalającej na wykorzystywanie właściwości materiałowych odpadów. Finansowanie jest przewidywane w formie bezzwrotnej dotacji oraz ewentualnie rozważane jest wykorzystanie zwrotnych form finansowania dla inwestycji związanych z instalacjami do termicznego przetwarzania odpadów. Analogicznie jak w okresie 2007–2013, środki na inwestycje w zakresie gospo-

EU contribution was financed by the European Regional Development Fund. A funding source for the investment (ROP or Measure 2.1 OPI&E) was predominantly conditional upon the scale of the project in compliance with a so called “demarcation line”¹.

Within the EU Financial Framework 2014 – 2020, at the moment (October 2013) there are no binding decisions regarding directions and amounts of support for waste management-related investments. However, the draft Operational Programme Infrastructure and Environment 2014 – 2020² within Priority Axis 2 “Protection and improvement of the environment” provides for the following investment priority: *investments within the waste management sector in order to fulfil the requirements resulting from the EU law and to meet investment needs specified by the Member States beyond those requirements*. The programme provides for the development of the municipal waste management system under which the most common current method of waste management (landfilling) will be replaced by other and more sustainable methods. The projects to be implemented will involve the use of energy properties of waste through waste thermal treatment with energy recovery along with the construction of infrastructure in order to use waste as material. The financing will take the form of a non-refundable grant or alternatively as refundable funding for investments related to waste thermal treatment plants. Analogously to EU budget period 2007 – 2013, the funds for waste management investments will probably also be available within the ROP. As regards the available budgets, at the current level the Polish government plans to expend approx. EUR 5.5 billion for activities aiming at enhancing the effectiveness of using

¹ Według dokumentu *Linia demarkacyjna pomiędzy Programami Operacyjnymi Polityki Spójności, Wspólnej Polityki Rolnej i Wspólnej Polityki Rybackiej z dnia 18 października 2011 r.* (dostępny na stronie internetowej Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, http://www.mrr.gov.pl/fundusze/fundusze_europejskie/Linia_demarkacyjna/Documents/Linia-dem7_10_13.pdf, dostęp dnia 4 listopada 2013).

² Projekt z dnia 26 sierpnia 2013.

¹ According to the document entitled *A demarcation line between Operational Programmes of the Cohesion Policy, Common Agricultural Policy and Common Fisheries Policy dated 18 October 2011* (available on the website of the Ministry of Regional Development). http://www.mrr.gov.pl/fundusze/fundusze_europejskie/Linia_demarkacyjna/Documents/Linia-dem7_10_13.pdf [access: 04.11.2013 r.].

² Draft dated 26 August 2013.

darki odpadami będą również najprawdopodobniej dostępne w ramach RPO. Co do poziomu dostępnych budżetów, to na obecnym etapie polski rząd planuje przeznaczyć około 5,5 miliarda euro na zadania z zakresu zwiększania efektywności wykorzystania zasobów naturalnych oraz kulturowych (oprócz sektora gospodarki odpadami zadania te obejmują: gospodarkę wodno-ściekową, różnorodność biologiczną, środowisko miejskie/tereny zdegradowane, zasoby kulturowe).

ZALETY I WADY „PROJEKTÓW MIESZANYCH”

W przypadku realizacji w formule PPP projektów dotyczących dużych instalacji do przetwarzania odpadów przewaga korzyści nad trudnościami co do zasady nie budzi wątpliwości (szczególnie w związku z limitem zadłużenia wprowadzonym ustawą o finansach publicznych i jednocześnie potrzebą inwestycji infrastrukturalnych). Kwestia ta komplikuje się jednak w przypadku uwzględnienia w źródłach finansowania projektu środków unijnych. Jako korzyści związane z inwestycją wdrażaną w formule „projektu mieszanego” należy wymienić:

- ➔ niższe wynagrodzenie przekazywane partnerowi prywatnemu w związku z zaangażowaniem mniejszych środków na etapie inwestycyjnym (dotacja UE przekazywana partnerowi prywatnemu za pośrednictwem strony publicznej w trakcie budowy instalacji pomniejsza następnie wynagrodzenie partnera prywatnego na etapie eksploatacyjnym)³;
- ➔ zwiększenie szans na tzw. „zamknięcie finansowe” projektu („bankowalność”) w związku z dużym prawdopodobieństwem przepływów finansowych z tytułu dotacji UE – pozytywny wpływ na wykonalność finansową projektu przy jednoczesnym ryzyku nieotrzymania dotacji (więcej o wpływie dotacji na „bankowalność” w rozdziale *Project finance i PPP w Polsce, pozyskanie finansowania dłużnego*);

natural and cultural resources (apart from the waste management sector such activities cover: water and wastewater management, biological diversity, urban environment / degraded land, cultural resources).

ADVANTAGES AND DISADVANTAGES OF “BLENDED PROJECTS”

In case of large waste treatment installations the advantages over obstacles in their implementation under the PPP formula (in particular in connection with a debt limit introduced by the Public Finance Act and a simultaneous demand for infrastructural investments) raises no doubts. However, this issue becomes more complex if the project funding sources involve EU funds. The advantages of carrying out an investment as a “blended project” include:

- ➔ lower remuneration for a private partner due to the fact that the investment level involves lower funds (the EU grant given to a private partner through a public entity during the plant construction reduces the remuneration of a private partner received at the operating level)³;
- ➔ increased chances of a so called “financial close” of the project (“bankability”) as a result of a high probability of financial flows from the EU grant – a positive impact on the project financial viability with a simultaneous risk of not obtaining the grant (more about EU grant’s impact on “bankability” in chapter *Project Finance and PPP in Poland, obtaining debt financing*);
- ➔ a potential element decisive for project viability (mainly the financial viability) as a result of the reduced risk susceptibility on the part of the private sector.

While identifying impediments connected with the application of the PPP formula and the EU grant, all additional restrictions and regulations should be indicated, and above all:

³ W dalszej części rozdziału wskazano prawdopodobną zmianę przepisów w tym zakresie w Perspektywie Finansowej UE 2014–2020.

³ The next sections indicate the likely change in legislation in this area within the EU Financial Framework 2014 – 2020.

- potencjalny element decydujący o wykonalności projektu (w tym głównie wykonalności finansowej) w związku ze zmniejszoną obecnie skłonnością do ryzyka po stronie sektora prywatnego.

Identyfikując natomiast trudności związane z wykorzystaniem formuły PPP i dotacji UE, należy wskazać wszystkie dodatkowe obostrzenia i regulacje, tj. przede wszystkim:

- konieczność realizacji projektu w ramach Perspektywy Finansowej UE 2007–2013, tzn. zgodnie z zasadą N+2 koszty kwalifikowane mogą być ponoszone najpóźniej do 31 grudnia 2015 roku (do akceptacji przez Komisję Europejską pozostaje kwestia możliwości „dokończenia” realizacji projektu ze środków własnych po 31 grudnia 2015 roku); analogicznej sytuacji należy spodziewać się w ramach Perspektywy Finansowej UE 2014–2020, czyli konieczności wydatkowania środków do końca 2022 roku, co obecnie wydaje się odległą perspektywą, jednak biorąc pod uwagę skomplikowany charakter procesu przygotowania projektu, a następnie jego realizacji, kwestia ta może okazać się istotna;
- konieczność ponoszenia i dokumentowania wydatków projektu zgodnie z regułami dotyczącymi kwalifikowalności wydatków w ramach Funduszy UE;
- wymóg zapewnienia trwałości projektu, co oznacza, że projekt nie może zostać poddany znaczącym modyfikacjom⁴:
 - mającym wpływ na warunki lub charakter realizacji lub powodującym uzyskanie nieuzasadnionej korzyści przez przedsiębiorstwo, oraz
 - wynikającym ze zmiany charakteru własności infrastruktury albo z zaprzestania działalności produkcyjnej;
- alokacja ryzyka dotacji i wycena tego ryzyka, szczególnie istotna, gdy kwota dotacji jest znacząca (nawet kilkaset milionów złotych), a proces rozliczania dofinansowania jest prowadzony wspólnie przez partnerów prywatnego i publicznego;

⁴ W tym zakresie przewidywane są ułatwienia dla projektów PPP w Perspektywie Finansowej UE 2014–2020, polegające głównie na możliwości uznania partnera prywatnego za beneficjenta pomocy i możliwości jego zmiany w trakcie trwania umowy PPP.

- the need to implement the project within the EU Financial Framework 2007 – 2013, i.e. according to the “N+2” rule, eligible costs may be incurred until 31 December 2015 (the European Commission decides whether the project can be finished with one’s own resources after 31 December 2015); an analogous situation may be expected under the EU Financial Framework 2014 – 2020, namely, the need to expend the funds by the end of 2022 which, at the moment, seems a distant perspective, however, given the complex nature of the project preparation, and then its implementation, this issue may prove essential;
- the need to incur and document project expenditure in accordance with the principles of eligibility applicable for projects co-funded with EU funds;
- the need to ensure the project durability, which means that the project may not be subject to serious modifications which⁴:
- affect the conditions or nature of implementation or cause undue advantage to be obtained by a company or a public body, and
- result from a change in infrastructure ownership or from a cessation of a production activity;
- funding risk allocation and assessment is especially essential when the funding amount is significant (even a few hundred PLN million), and the EU grant settlement is carried out together by the private and public partner;
- an impact of the co-funding on the classification of the PPP transaction from the public debt perspective if the co-funding exceeds 50% of expenditure.

A preparation phase of a “blended project” also entails an additional challenge. The process needs to be carried out as a two-way process, on the one hand there is a procedure for the selection of a private partner, and on the other hand –

⁴ In this area facilitations for the PPP projects in the EU Financial Framework 2014 – 2020 are expected, consisting mainly in the possibility that the private partner is a beneficiary of the EU grant and may be even replaced during the course of the PPP contract.

- kwestia wpływu dofinansowania na klasyfikację transakcji PPP z perspektywy długu publicznego, w sytuacji gdy dofinansowanie przekracza 50% wydatków.

Faza przygotowawcza „projektu mieszanego” wiąże się również z dodatkowym wyzwaniem. Wymagane jest dwutorowe prowadzenie procesu, tzn. z jednej strony prowadzone jest postępowanie w sprawie wyboru partnera prywatnego, a z drugiej – proces ubiegania się o dofinansowanie z Funduszy UE. Te trudności znajdują swoje odzwierciedlenie także w fazie inwestycyjnej, kiedy to strona publiczna i prywatna muszą ściśle współpracować przy rozliczaniu dofinansowania z UE dla projektu.

Przedstawione powyżej czynniki można traktować jako wstęp do indywidualnej analizy danego projektu z punktu widzenia potencjalnych korzyści i zagrożeń w przypadku realizacji inwestycji w formule „projektu mieszanego”. Może się okazać, że dofinansowanie z Funduszy UE „blokuje” projekt w związku z dodatkowymi wymogami – lub odwrotnie, może mieć decydujący wpływ na wykonalność finansową przedsięwzięcia.

KALKULACJA KWOTY DOTACJI UE (MECHANIZM LUKI W FINANSOWANIU) – REGUŁA

W przypadku Działania 2.1 PO IS kwota dotacji UE jest obliczana w oparciu o mechanizm luki finansowej⁵. Metoda luki w finansowaniu ma zastosowanie do szacowania wysokości dofinansowania z Funduszy UE w przypadku projektów generujących dochód, tj. projektów, w których zdyskontowane przychody przewyższają zdyskontowane koszty operacyjne⁶. Metoda ta ma na celu określenie poziomu wydatków

a process of applying for the EU co-funding. Those obstacles are also reflected in the investment phase when both the public and the private entity have to cooperate closely to successfully use the EU grant.

The above factors may be treated as an introduction to an individual analysis of a given project from the perspective of potential benefits and hazards for investments carried out in the “blended project” formula. It may turn out that EU co-funding will halt a project due to additional requirements or vice versa and that it has decisive impact on the financial viability of the project.

CALCULATION OF THE AMOUNT OF THE EU GRANT (FUNDING GAP MECHANISM) – RULE

For Measure 2.1 OPI&E, the amount of the EU grant is calculated on the basis of the funding gap mechanism⁵. A funding gap mechanism is applicable to assess an amount of EU co-funding for revenue-generating projects, namely projects in which discounted revenues exceed discounted operating costs⁶. This method aims at determining the level of eligible expenditure, which is the basis for determining the co-funding level. This will be the value corresponding to the difference between the discounted expenditures on the project implementation and the sum of the discounted net revenue (i.e. revenues less operating expenses and increased residual value). The latter on the one hand guarantees sufficient financial means for project

⁵ According to the guidelines on selected issues related to the preparation of investment projects, including revenue-generating projects, Ministry of Regional Development, Warsaw, September 27, 2011.

⁶ The full definition of revenue-generating projects in accordance with the *Guidelines on selected issues...*: any operation co-financed by the European Regional Development Fund and the Cohesion Fund, with total cost exceeding EUR 1 million, involving an investment in infrastructure the use of which is subject to charges borne directly by users and or any operation involving the sale of land or buildings or land lease or rental of building, or any other provision of services against payment, for which the discounted revenues within the meaning of Article 55.1 Council Regulation (EC) No 1083/2006 exceeds discounted costs.

⁵ Zgodnie z Wytycznymi w zakresie wybranych zagadnień związanych z przygotowaniem projektów inwestycyjnych, w tym projektów generujących dochód, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, 27 września 2011.

⁶ Pełna definicja projektów generujących dochód zgodnie z Wytycznymi w zakresie wybranych zagadnień...: „wszelkie projekty współfinansowane z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego lub Funduszu Spójności, których całkowity koszt przekracza 1 mln EUR, obejmujące

kwalifikowanych, stanowiącego podstawę ustalenia poziomu dofinansowania. Będzie to wartość odpowiadająca różnicy pomiędzy zdyskontowanymi nakładami na realizację projektu a sumą zdyskontowanych przychodów netto (czyli przychody pomniejszone o koszty operacyjne i powiększone o wartość rezydualną). Z jednej strony gwarantuje to, że projekt będzie miał wystarczające zasoby finansowe na realizację, z drugiej zaś pozwala uniknąć przyznania nienależnych korzyści odbiorcy pomocy, czyli finansowania projektu w wysokości wyższej, niż jest to konieczne.

Dodatkowo należy zaznaczyć, że zgodnie z *Wytycznymi dla projektów generujących dochód* zmiana wysokości dotacji UE nastąpi w dwóch podstawowych sytuacjach powodujących konieczność ponownego obliczenia luki w finansowaniu, tj.:

- ➔ każdorazowo w przypadku zmiany wysokości kosztów kwalifikowanych projektu;
- ➔ w przypadku wystąpienia innych lub nowych źródeł przychodów, które nie zostały uwzględnione, lub wystąpienia istotnych zmian w polityce taryfowej, które jednocześnie powodują, że wskaźnik luki w finansowaniu wskazany we wniosku o dofinansowanie jest wyższy od nowego wskaźnika luki w finansowaniu, obliczonego przy uwzględnieniu tych okoliczności.

Inne aspekty, takie jak stwierdzone różnice pomiędzy faktycznym a oszacowanym w studium wykonalności popytem lub zmiany innych zewnętrznych czynników ekonomicznych, np. znaczący wzrost cen w gospodarce, którego nie można było przewidzieć na etapie przygotowywania wniosku o dofinansowanie, nie powinny powodować zmiany wysokości dotacji.

inwestycję w infrastrukturę, korzystanie z której podlega opłatom ponoszonym bezpośrednio przez korzystających oraz wszelkie projekty pociągające za sobą sprzedaż gruntu lub budynków lub dzierżawę gruntu lub najem budynków, lub wszelkie inne odpłatne świadczenie usług, dla których wartość bieżąca przychodów w rozumieniu art. 55 ust. 1 rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 przewyższa wartość bieżącą kosztów operacyjnych”.

implementation, and on the other hand prevents undue benefits from being awarded to the recipient of the grant, namely prevents the financing of the project in the amount higher than necessary.

Additionally, it should be pointed out that in accordance with the *Guidelines on selected issues...*, the amount of the EU grant will be changed in two basic situations making it necessary to re-calculate the funding gap, i.e.:

- ➔ each time the eligible costs of the project change,
- ➔ in the event of other or new sources of revenues which have not been taken into account, or essential changes in the tariff policy, which at the same time cause the funding gap ratio indicated in an EU grant application is higher than a new funding gap ratio calculated under such circumstances.

Other aspects such as differences found between the actual demand and the demand estimated in the feasibility study or changes in other external economic factors, e.g. a high increase in economic prices, which could not have been predicted at the time of preparing an EU grant application should not lead to changes in the grant amount.

It should also be noted that the EU Financial Framework 2014 – 2020, it is planned to include the possibility of calculating income using a flat percentage rate for the given sector.

Jednocześnie należy wskazać, że w Perspektywie Finansowej UE 2014–2020 planowana jest m.in. możliwość kalkulacji przychodów z zastosowaniem zryczałtowanej procentowej stawki dla danego sektora.

WDRAŻANIE PROJEKTU MIESZANEGO

Planowanie procesu (ubieganie się o dotację UE vs. wybór partnera prywatnego)

Realizacja „projektu mieszanego” wymaga dodatkowej koordynacji na etapie jego przygotowania, tzn. podmiot publiczny prowadzi równoległe proces wyboru partnera prywatnego oraz ubiega się o dofinansowanie z funduszy UE. Co więcej, oferta wybranego partnera prywatnego może wpływać na parametry projektu przedstawionego we wniosku o dofinansowanie. W tym świetle kluczowe dla powodzenia fazy przygotowawczej „projektu mieszanego” jest jego odpowiednie zaplanowanie z co najmniej kilkunastomiesięcznym wyprzedzeniem. W tej kwestii zastosowanie mają Zalecenia IZ PO IS nr 14/2011 „w sprawie procedur łączenia środków UE z modelem PPP w projektach odpadowych w działaniu 2.1. PO IS”, zgodnie z którymi proces przygotowania „projektu mieszanego” przedstawia się jak na wykresie 3⁷.

IMPLEMENTATION OF A BLENDED PROJECT

The planning of the process (applying for the EU grant vs. selection of the private partner)

The implementation of a “blended project” requires additional coordination at the preparation stage, i.e. a public entity simultaneously conducts a process of selecting the private partner and applies for the EU co-funding. What is more, a bid by a chosen private partner may affect the project parameters presented in the co-funding application. In that light, a key issue for the successful completion of the preparation phase of a “blended project” is to adequately plan the project at least a few months in advance. In this respect one should follow the Recommendations of the OPI&E Managing Authority no. 14/2011 *on the procedures for combining the EU funds with the PPP model in waste management projects under Measure 2.1 OPI&E*, according to which the process of preparing a “blended project” is outlined below⁷.

⁷ W ramach Perspektywy Finansowej UE 2014–2020 można spodziewać się analogicznego schematu z ewentualną modyfikacją uwzględniającą możliwość uznania partnera prywatnego za beneficjenta pomocy.

⁷ Within the Financial Framework 2014 – 2020 the same scheme can be expected with a modification taking into account the possibility that the private partner is a beneficiary.

Wykres 3. Aplikowanie o dofinansowanie z Funduszy UE oraz wybór partnera prywatnego

Figure 3. Applying for EU co-funding and the selection of the private partner



Źródło: Zalecenia IZ PO IS nr 14/2011 w sprawie procedur łączenia środków UE z modelem PPP w projektach odpadowych w działaniu 2.1 PO IS.

Source: Recommendations of OPI&E Managing Authority no. 14/2011 on procedures for the combining of the EU funds with the PPP model in waste management projects under Measure 2.1 OPI&E

Organizacja procesu obsługi dotacji UE pomiędzy partnerami

Partner prywatny, będąc odpowiedzialnym za fazę inwestycyjną projektu, na podstawie umowy o dofinansowanie jest upoważniony do ponoszenia wydatków kwalifikowanych. Tym samym to on bezpośrednio dokonuje płatności na rzecz wykonawców i dostawców. Następnie partner prywatny przekazuje dokumentację (dokumenty księgowe, dokumentację wyboru dostawców/wykonawców) stronie publicznej, która jest bezpośrednio odpowiedzialna za rozliczenie projektu. Dotacja zostanie przekazana na rachunek bankowy strony publicznej, która przekazuje te środki partnerowi prywatnemu.

Jak widać z powyższego, wyzwaniem dla partnerów jest więc odpowiednia organizacja współpracy na etapie realizacji inwestycji. Podmiot publiczny, na podstawie umowy o dofinansowanie, jest odpowiedzialny za realizację projektu zgodnie z regułami dotyczącymi wydatkowania środków z Funduszy UE, a jednocześnie inwestycja faktycznie prowadzona jest przez partnera prywatnego.

W szczególności strony powinny wspólnie działać w celu wypełnienia obowiązków wynikających z umowy o dofinansowanie w następującym zakresie:

- ➔ ponoszenie i dokumentowanie wydatków zgodnie z odpowiednimi wytycznymi w zakresie kwalifikowalności wydatków, a następnie sporządzanie wniosków o płatność;
- ➔ udostępnienie dokumentacji projektu oraz lokalizacji inwestycji dla potrzeb monitorowania i kontroli wydatkowania środków z Funduszy UE;
- ➔ zachowanie zasad i terminów dotyczących informowania instytucji odpowiedzialnej za udzielenie dotacji UE o opóźnieniach i planowanych do wprowadzenia zmianach w projekcie;
- ➔ stosowanie wyodrębnionego systemu księgowego;
- ➔ prawidłowe wypełnianie obowiązków dotyczących informacji i promocji projektu.

Organizing the process of EU grant management between partners

A private partner who is responsible for the investment phase of the project is authorized, on the basis of the co-funding agreement, to incur eligible expenditure. Therefore, he directly makes payments to contractors and suppliers. Then, the private partner provides the documentation (accounting documents, documentation regarding the selection of suppliers/contractors) to the public entity who is directly responsible for the project settlement. The grant will be paid to a bank account of the public entity who transfers such funds to the private partner.

As it follows from the above, it is a challenge for partners to adequately organize cooperation at the level of implementing the investment. On the basis of the co-funding agreement, a public entity is responsible for the performance of the project in compliance with the rules for expending EU funds, but in fact the investment is carried out by a private partner.

In particular the parties should cooperate in order to fulfil obligations resulting from the co-funding agreement in the following scope:

- ➔ expending and documenting expenditure in accordance with appropriate guidelines on the eligibility, and then preparing requests for payment;
- ➔ making the project documentation and investment location available for the purpose of monitoring and controlling how EU funds are expended;
- ➔ complying with rules and dates in respect of informing an institution responsible for awarding the EU grant about delays and planned changes to the project;
- ➔ applying a separate accounting system;
- ➔ duly fulfilling obligations regarding project information and promotion.

Tym samym, przygotowując się do realizacji „projektu mieszanego”, ale także w trakcie prowadzenia inwestycji, warto rozważyć następujące działania minimalizujące ryzyka związane z prawidłowym prowadzeniem projektu z punktu widzenia wymogów nakładanych umową o dofinansowanie:

- ➔ przed rozpoczęciem fazy inwestycyjnej – stworzenie i wdrożenie procedur związanych z realizacją projektu z punktu widzenia wymagań projektu dofinansowanego ze środków Funduszy UE do stosowania przez partnerów publicznego i prywatnego;
- ➔ przed rozpoczęciem fazy inwestycyjnej – szkolenie dla wszystkich podmiotów/osób zaangażowanych w realizację projektu z punktu widzenia wymagań dofinansowania projektu ze środków Funduszy UE;
- ➔ zewnętrzne regularne audyty sposobu realizacji projektu przez partnerów z punktu widzenia wymagań dofinansowania projektu ze środków Funduszy UE, wraz z rekomendacjami w zakresie działań naprawczych, jeżeli są wymagane;
- ➔ bieżący kontakt z instytucją odpowiedzialną za udzielenie dotacji z UE w celu sygnalizowania wszelkich potencjalnych trudności w realizacji projektu,
- ➔ monitoring wszelkich regulacji/wytycznych/rekomendacji właściwych dla projektu dofinansowanego ze środków Funduszy UE, decydujących o warunkach prawidłowej realizacji projektu.

Zasygnalizowane powyżej zagadnienia związane z wdrażaniem projektu PPP z jednoczesnym wykorzystaniem środków Funduszy UE mogą stanowić istotną trudność w fazie inwestycyjnej. Niemniej jednak w przypadku odpowiedniego zaplanowania i podziału obowiązków pomiędzy partnera publicznego i prywatnego możliwe jest skuteczne zarządzanie „projektem mieszanym”. Kluczowe dla powodzenia takiego projektu jest zatem planowanie i natychmiastowe reagowanie na wszelkie potencjalne trudności i zagrożenia mogące wystąpić w toku realizacji projektu.

While preparing for the implementation of a “blended project” and also while carrying out an investment, it is worth considering the following risk-mitigation activities connected with due performance of the project from the perspective of the requirements imposed by the co-funding agreement:

- ➔ prior to the commencement of the investment phase, creation and implementation of procedures for the performance of the project from the perspective of the requirements of a project co-funded by the EU, to be applied by a private and public partner;
- ➔ prior to the commencement of the investment phase, a training for all entities/persons engaged in the performance of a project, from the perspective of the requirements of a project co-funded by the EU;
- ➔ external regular audits of project performance by partners from the perspective of requirements for the co-financing of a project from EU funds along with recommendations on corrective measures, if required;
- ➔ regular contact with an institution responsible for awarding the EU grant in order to signal any potential impediments to project implementation,
- ➔ monitoring all regulations/guidelines/recommendations appropriate for a project co-funded by the EU, which determine the correct implementation of the project.

The above mentioned issues connected with the implementation of a PPP project with the use of EU funds may become a serious impediment in the investment phase. Nonetheless, if obligations are properly planned and divided between the public and private partner, it is possible to effectively manage a “blended project”. Therefore, for such a project to be successful, it is of key importance to plan and immediately respond to any potential difficulties and hazards that may occur within the performance of the project.

Wyzwania dla „projektów mieszanych”

Uwzględniając wszelkie czynniki warunkujące skuteczną realizację projektu PPP z wykorzystaniem dotacji UE, należy wskazać następujące kwestie wymagające szczególnej uwagi, a jednocześnie kluczowe dla powodzenia przedsięwzięcia:

- ➔ finansowanie ze środków Funduszy UE odbywa się w perspektywie siedmioletnich okresów budżetowych, natomiast projekty PPP mają charakter długookresowy (regulacje dotyczące Funduszy UE są niedostosowane do cyklu życia projektu PPP);
- ➔ potencjalne ryzyko konieczności stosowania przez partnera prywatnego w trakcie realizacji inwestycji Prawa Zamówień Publicznych (w przypadku gdy beneficjent, tj. podmiot publiczny również jest zobowiązany do stosowania przepisów tej ustawy);
- ➔ podział ryzyk w projekcie pomiędzy partnerów prywatnego i publicznego i wpływ powyższego na klasyfikację statystyczną danego projektu PPP oraz ujęcie dotacji UE w projekcie PPP w kontekście klasyfikacji statystycznej danego projektu PPP.

Regulacje prawne w okresie programowania 2014–2020

Zgodnie z propozycją Parlamentu Europejskiego⁸ do porządku prawnego regulującego kwestie udzielania pomocy ze środków Funduszy Strukturalnych UE wprowadza się wprost możliwość współfinansowania projektów PPP. Co więcej, propozycje te obejmują również:

⁸ Zgodnie z projektem rezolucji ustawodawczej Parlamentu Europejskiego w sprawie zmienionego wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady, ustanawiającego wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego, objętych zakresem wspólnych ram strategicznych, oraz ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego i Funduszu Spójności, oraz uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 19 lipca 2013.

Challenges for “blended projects”

While taking into account all factors conditioning an effective implementation of a PPP project with the use of an EU grant, it is worth indicating the following issues which require special attention and at the same time are crucial for the success of the project:

- ➔ EU co-funding is effected within 7-year budget periods, whereas PPP projects are long-term (regulations on the EU Funds are not adjusted to the lifetime cycle of the PPP project);
- ➔ the potential risk of the obligatory application of the Public Procurement Law by a private partner during the implementation of an investment (if the beneficiary – the public entity – is also obliged to apply the provisions of the Public Procurement Law);
- ➔ project risk allocation between the private and public partner and an influence of the above on the statistical classification of a given PPP project and including an EU grant in a PPP project in the context of the statistical classification of a given PPP project.

Legal regulations for the programming period 2014 - 2020

According to the proposal of the European Parliament⁸, a possibility of co-funding PPP projects will be directly introduced to the legal order governing the issues of awarding aid from the EU Structural Funds. In addition, those proposals will also include:

⁸ According to the proposed resolution of the European Parliament on the amended proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council laying down common provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund, the Cohesion Fund, the European Agricultural Fund for Rural Development and the European Maritime and Fisheries Fund covered by the Common Strategic Framework and laying down general provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund and the Cohesion Fund and repealing Council Regulation (EC) No 1083/2006 dated 19 July 2013.

- ➔ możliwość uznania partnera prywatnego za beneficjenta pomocy;
- ➔ możliwość zmiany partnera prywatnego jako beneficjenta pomocy podczas realizacji projektu, jeżeli jest to wymagane, zgodnie z warunkami PPP lub umowy o finansowaniu między partnerem prywatnym a instytucją finansową współfinansującą daną operację (niezwykle istotny element z punktu widzenia instytucji finansujących);
- ➔ możliwość przekazywania dofinansowania na rachunek powierniczy, z którego środki są następnie wykorzystywane na płatności zgodne z umową PPP, wraz z wszelkimi płatnościami, które mają zostać dokonane w przypadku rozwiązania umowy PPP (stosowalne w przypadku ponoszenia przez podmiot publiczny opłaty za dostępność w fazie operacyjnej projektu).

Wskazane rozwiązania są częściową odpowiedzią na trudności związane z realizacją projektów PPP współfinansowanych ze środków UE, przy czym obecnie zaproponowane zmiany nie są obowiązujące.

Podsumowanie

Każde ze wskazanych powyżej zagadnień wymaga szczegółowej analizy w przypadku konkretnego projektu PPP. Jak więc widać, uzupełnienie finansowania projektu PPP o środki z Funduszy UE generuje znaczącą liczbę dodatkowych obowiązków i trudności, niemniej jednak korzyści wynikające z dofinansowania zarówno dla partnera publicznego, jak i prywatnego mogą okazać się istotniejsze.

- ➔ a possibility of recognizing a private partner as a beneficiary of the aid;
- ➔ a possibility of replacing the private partner as a beneficiary of the aid during project execution if this is required according to PPP conditions or the co-funding agreement between a private partner and a financial institution co-funding a given operation (an extremely important element from the perspective of financing institutions);
- ➔ a possibility of transferring the co-funding to a trust from which the funds are used for payments according to the PPP agreement, along with all payments to be made in the event of termination of the PPP agreement (applicable if a public entity incurs an availability fee during a project operation phase).

The indicated solutions are a partial reply to difficulties connected with the performance of PPP projects co-funded by the EU, and currently the proposed changes are not binding.

Summary

Each of the above mentioned issues requires a thorough analysis for a given PPP project. As can be seen, co-funding a PPP project by the EU generates a considerable number of additional obligations and difficulties, however, benefits resulting from the co-funding for a public and private partner may prove to be more important.



JAN DZIEKAŃSKI

BANK GOSPODARSTWA KRAJOWEGO

1.4. *PROJECT FINANCE I PPP W POLSCE, POZYSKANIE FINANSOWANIA DŁUŻNEGO*

RYNEK PPP W POLSCE

Polski rynek projektów PPP dopiero rozpoczyna prawdziwe funkcjonowanie. Po zmianie ustawy o PPP przez kilka lat mieliśmy do czynienia z dwoma zjawiskami.

Pierwsze zjawisko to rosnąca liczba projektów ogłaszanych w tej formule. W przestrzeni publicznej funkcjonuje kilka list projektów, zarządzanych przez instytucje prywatne i publiczne, przy czym przynajmniej dwie z nich pretendują do miana listy oficjalnej. Liczba projektów na poszczególnych listach waha się między 200 a 300. Liczby te mają świadczyć o skali polskiego rynku PPP, wskazującej na dziesiątki miliardów złotych. I choć bez wątpienia potencjał tego rynku jest ogromny, zwłaszcza jeśli weźmiemy pod uwagę zapotrzebowanie na inwestycje infrastrukturalne i ograniczone zasoby finansowe sektora publicznego, to jednak rynek tworzą projekty bankowalne, gdyż inne po prostu się nie zmateriaлизują i pozostaną w sferze marzeń. Pomijam tutaj małe projekty, które nie zawsze wymagają finansowania dłużnego. Polski rynek PPP to zatem około 20 projektów, w większości nie-dużych, które pozyskały finansowanie, i około 50 projektów ze wzmiankowanych list, które mają realną szansę na pozyskanie finansowania dłużnego.

1.4. *PROJECT FINANCE AND PPP IN POLAND, OBTAINING DEBT FINANCING*

THE PPP MARKET IN POLAND

The Polish market of PPP projects has just started to develop. Following the amendment of the PPP Act, we have been observing two phenomena for a number of years.

The first phenomenon is that more and more projects are announced as to be carried out in the PPP formula. A couple of lists of projects managed by private and public institutions, with at least two of them aspiring to be an official list, operate in the public domain. The number of projects on the respective lists ranges from 200 to 300. Such numbers demonstrate the scale of the Polish PPP market as being at a level of tens of billions of PLN. Although the potential of the market is tremendous, especially given the demand for infrastructure investments and the limited financial resources of the public sector, the real market mainly consists of bankable projects since others would not be feasible. At this point I do not mean small projects as they do not always require debt financing. The Polish PPP market consists of around 20 projects that have obtained financing, but most of them are relatively small. In addition, there are around 50 projects from the above mentioned lists that have a real possibility of obtaining debt financing.

Drugie zjawisko to duża liczba konferencji o PPP w Polsce, podczas których z braku przykładu projektów, które uzyskały zamknięcie finansowe, dyskutowano o projektach zagranicznych, problemach polskiego PPP, a w kuluarach część zaniepokojonych panelistów (w tym autor) wspólnie zastanawiała się, o czym – przy braku bankowalnych projektów – będziemy dyskutować następnym razem. Wygląda na to, że ten etap mamy już za sobą.

Bez wątpienia przełomowy dla polskiego PPP jest projekt spalarni w Poznaniu, gdyż jako pierwszy duży projekt uzyskał zamknięcie finansowe w formule *project finance*. Jest bezprecedensowy na polskim rynku ze względu na okres i strukturę finansowania, ale przede wszystkim ze względu na to, że skupiono się nie na rzekomym czwartym P, ale na pierwszym, czyli na Partnerstwie, które zaowocowało współpracą i niezbędnymi kompromisami.

BANKOWALNOŚĆ

Pozyskanie finansowania dla projektu PPP to zadanie partnera prywatnego. Polscy samorządowcy nadmiernie ulegli magii i czarowi tej myśli, zapominając, że ogłoszenie projektu niebankowalnego wiąże się z brakiem możliwości jego realizacji. Stąd pokaźna liczba ogłoszonych projektów z góry skazanych na niepowodzenie. Warto przy okazji nadmienić, że słowo „bankowalność” jest na tyle nowe, że nie pojawia się w najnowszym słowniku języka polskiego PWN.

Co to znaczy, że projekt jest bankowalny? Projekt bankowalny to taki, który zostanie zaakceptowany przez banki. Na bankowalność składa się więc szereg umiarkowanie mierzalnych kryteriów związanych z ekonomiczno-finansową jakością przedsięwzięcia oraz parametry w dużej mierze uznaniowe i niemierzalne, takie jak np. apetyt banków na ryzyko, dostępność finansowania i skłonność do pożyczania na długi termin, ryzyka regulacyjne itp. Ta obszerna definicja jest powodem, dla którego każdy projekt PPP, który ma być finansowany długiem, wymaga dogłębnej znajomości funkcjonowania rynku długu, a w szczególności rynku *project finance*.

The second phenomenon is the large number of conferences in Poland regarding PPP. As there were no examples of projects that received a financial close in Poland, such conferences were dedicated to foreign projects and problems being faced by Polish PPP, with some worried panellists (including the author), unofficially, wondering what they would discuss the next time due to the lack of bankable projects. This though seems to be a thing of the past.

Undoubtedly the incineration plant in Poznań is a landmark project for Polish PPP, as it is the first large project to receive financial closing under *project finance*. It is unprecedented on the Polish market due to its term and financing structure, but most of all because the project concentrated on the “first P” which means partnership and not on the alleged “fourth P” associated with prosecutors. This resulted in cooperation and necessary compromises.

BANKABILITY

It is the task of the private partner to obtain financing for the PPP project. Polish municipal authorities were under the influence of that magic thought, forgetting that announcing unbankable projects would mean that such projects would not be carried out. Hence, a large number of announced projects were doomed to failure from the very outset.

What does it mean that a project is bankable? A bankable project is one which is accepted by banks. This means that bankability consists of a number of relatively measurable criteria connected with the economic and financial quality of the project and as well as discretionary and non-measurable parameters such as banks' appetite for risk, the availability of long term financing, regulatory risks, etc. This wide definition means that each PPP project to be financed through debt requires a thorough knowledge of how the debt market, and in particular the *project finance* market, operates.

Project finance

Project finance to jedna z najprostszych koncepcyjnie i najmniej złożonych technicznie form finansowania przedsięwzięć, które w opinii uczestników projektu wygenerują przepływy finansowe umożliwiające realizację planowanego przedsięwzięcia, w szczególności umożliwią spłatę zobowiązań finansowych. Podstawą dobrej strukturyzacji projektów w tej formule jest prawidłowy podział ryzyk między uczestników projektu, dlatego *project finance* jest w naturalny sposób stosowane do PPP, którego podstawą jest również właściwa alokacja ryzyk.

Istnieje kilka fundamentalnych zasad, którymi kierują się banki przy ocenie projektów. Do niektórych odnoszę się w dalszej części rozdziału.

DOSTĘPNOŚĆ FINANSOWANIA

Choć na polskim rynku długu dostępne jest finansowanie o okresie 10–12 lat, poszukujący finansowania dłuższego niż siedmioletnie napotykają na problem związany z dużą selektywnością banków. Uzyskanie finansowania powyżej 15 lat wymaga bardzo dobrego przygotowania projektu i należy liczyć się z tym, że tylko kilka banków będzie skłonnych podjąć rozmowy. Projekt PPP w Poznaniu realizowany przez SITA Zielona Energia, który uzyskał dwudziestodwuletnie finansowanie, ma charakter przełomowy m.in. ze względu na okres finansowania.

CO SPRZYJA POZYSKANIU FINANSOWANIA

Pełna lista i opis znacząco wykraczałby poza zakres tego opracowania. Postanowiłem ograniczyć się tylko do tych zagadnień, których, jak wynika z moich obserwacji, strony realizujące projekty najczęściej nie biorą pod uwagę.

- A) *Debt tail*, nie krótsze niż dwa–cztery lata w zależności od projektu. Czas trwania umowy PPP musi być o dwa–cztery lata dłuższy niż okres finansowania, choć z oczywistych względów na polskim rynku nie wyrobiła się jeszcze w tej mierze praktyka.

Project finance

Project finance is conceptually one of the simplest and technically least complex forms of financing projects, which, in the opinion of project participants, will generate cash flows enabling the performance of the given project and, in particular, will enable the repayment of financial liabilities. Good structuring of a project in such a model should be based on appropriate risk allocation between the participants of the project, therefore, *project finance* is commonly applied to a PPP which is also characterized by appropriate risk allocation.

There are a few fundamental principles used by banks to evaluate projects. I refer to some of them below.

THE AVAILABILITY OF FINANCING

The Polish debt market provides the opportunity to obtain financing for a period of up to 10 – 12 years, however, those seeking financing for more than 7 years will face problems associated with the high level of selectiveness of banks. Debt financing for more than 15 years requires that the project be well structured with stable and sound cash flow. Only a few banks will be willing to start talks in this regard. The PPP project in Poznań implemented by SITA Zielona Energia, which obtained 22-year financing, is a landmark project due to, among other things, the financing period.

WHAT COUNTS IN FAVOUR OF OBTAINING FINANCING

A full list and description would considerably exceed the scope of this work. I decided to limit this article only to issues which, based on my observations, are generally not taken into account by entities implementing projects.

- A) *'Debt tail'*, not shorter than 2 – 4 years, depending on the project. The term of the PPP agreement must be longer than the financing period by 2-4 years, however, for obvious reasons, such practice has not been set yet on the Polish market;

- B)** *Termination*, czyli sposób rozliczenia się stron w przypadku rozwiązania umowy oraz jej zakończenia, gwarantujący pokrycie poniesionych kosztów, na ogół uzależnione od przyczyny rozwiązania umowy oraz tego, z czyjej winy umowa jest rozwiązywana.
- C)** *Step in right* – prawo przejęcia projektu przez bank w przypadku, gdy partner prywatny nie wykonuje projektu właściwie (brak odpowiednich rozwiązań prawnych w tym zakresie jest bolączką polskiego PPP).
- D)** Jeżeli partnerem publicznym jest spółka komunalna, oczekiwane może być wsparcie przez samorząd będący jej właścicielem, w przypadku gdy jej sytuacja finansowa może mieć wpływ na możliwość wypłaty wynagrodzenia partnerowi prywatnemu.
- E)** W szczególności w przypadku koncesji oczekiwane będzie zobowiązanie się partnera publicznego do określonej polityki działania w obszarze funkcjonowania projektu, zmierzające do ograniczenia konkurencji.
- F)** W przypadku projektów realizowanych przez spółkę celową partnera prywatnego wymagane jest zapewnienie wsparcia korporacyjnego i finansowego przez spółkę matkę.
- G)** Stabilność dochodów dla projektu oraz racjonalny poziom kar umownych.

CO SPRZYJA NIEPOZYSKANIU FINANSOWANIA

Tak jak powyżej, ograniczam się tylko do tych istotnych zagadnień, których zgodnie z moimi obserwacjami strony realizujące projekty najczęściej nie biorą pod uwagę.

- A)** Brak lub ograniczenia co do zawierania umów bezpośrednich pomiędzy bankiem a stronami projektu.
- B)** Brak limitów na kary umowne bądź nieproporcjonalne do błędów kary umowne.
- C)** Brak zabezpieczenia dodatkowych środków w przypadku nieotrzymania środków z UE, opóźnień w ich otrzymaniu lub konieczności ich zwrotu (jeżeli inwestycja jest współfinansowana ze środków Funduszy UE).
- D)** Podział ryzyk nieuwzględniający zasady, że każdy zarządza i odpowiada za to ryzyko, na które ma wpływ.

- B)** *'Termination'* means a method of settlement between the parties in the case of agreement termination and which guarantees the coverage of costs depending on the cause for termination and on who is responsible for termination;
- C)** *'Step in right'* – a right to take over the project by the bank if the private partner has not performed appropriately (satisfactory legal solutions in this respect are yet not in place, this is a weak point of the Polish PPP);
- D)** If a municipal company is a public partner, the local authority, which is the owner of such a company, will most probably be requested by the financing institutions to provide financial support, if the company's financial situation may affect the possibility of remuneration being paid to the private partner;
- E)** In particular, in the case of a concession, the public partner will be expected to undertake to abide by a given policy of action during the course of the project in order to limit competition;
- F)** For projects carried out by a Special Purpose Vehicle of the private partner – corporate and financial support should be provided by its parent company;
- G)** Stability of income for the project and a reasonable level of contractual penalties.

WHAT COUNTS AGAINST OBTAINING THE FINANCING

As mentioned above, I only include those essential issues which, based on my observations, are often omitted by entities who implement a project.

- A)** Direct agreements between the bank and the parties to the project are not concluded at all or are subject to certain limitations;
- B)** There are no limits for contractual penalties or contractual penalties are incommensurate to faults committed;
- C)** No alternative source of funding is secured in the event EU funds are not received, are delayed or need to be repaid (if an investment is co-financed from EU funds);

- E) Brak ostrożności przy podziale tych ryzyk, na które żadna ze stron nie ma wpływu.
- F) Ogłaszanie PPP w oparciu o koncesję dla przedsięwzięć, które w oczywisty sposób nie będą spłacone z generowanych przychodów.

SPALARNIA W POZNANIU

Projekt spalarni w Poznaniu, realizowany przez SITA Zielona Energia, to pierwszy w Polsce *project finance* w PPP. Łączne finansowanie dłużne wyniesie około 900 milionów złotych, na okres do 22 lat. Finansowania udzieliło konsorcjum trzech banków: BGK, PKO BP i Pekao SA. Wszystkie funkcje agencyjne pełni BGK. Capex projektu wynosi 725 milionów złotych, projekt uzyskał wsparcie środków unijnych w kwocie 352 milionów złotych.

Dużym wyzwaniem była niepewność związana z zasilaniem projektu przez środki unijne. Z punktu widzenia instytucji finansujących, źródła finansowania projektu muszą być zagwarantowane, a nie obiecane. Duży udział środków unijnych w projekcie oznacza konieczność zaplanowania finansowania dłużnego na wypadek, gdyby środki unijne nie wpłynęły na czas, gdyby wpłynęły w innej kwocie lub gdyby nie pojawiły się w ogóle. Podstawowym scenariuszem rozpatrywanym przez banki jest zatem scenariusz bez środków unijnych. Dofinansowanie – czyli to, co może być dobrodziejstwem wielu przedsięwzięć – może być zatem także ich zmorem, gdyż banki będą oczekiwały, że projekt jest w stanie obsłużyć dług w scenariuszu bez środków unijnych (skoro mogą projektu nie zasilić). Z punktu widzenia bankowości to jeden z podstawowych problemów związanych z łączeniem finansowania projektowego i środków unijnych – wiele projektów bez uwzględnienia w nich środków unijnych nie jest w stanie obsłużyć długu.

Podstawowe przyczyny sukcesu projektu poznańskiego to: akceptowalny dla wszystkich stron podział ryzyk, mechanizm płatności oparty o opłatę za dostępność, ograniczona ekspozycja na ryzyko rynkowe, odpowiednie otoczenie

- D) Risk allocation does not comply with the principle that each entity manages and is liable for the risk over which it has influence;
- E) Lack of caution in the allocation of risks that go beyond the influence of both parties;
- F) Announcing the PPP on the basis of the concession for projects which will not be repaid with generated profits.

WASTE INCINERATION PLANT IN POZNAŃ

A waste incineration plant project in Poznań implemented by SITA Zielona Energia is the first *project finance* under the PPP model in Poland. The total debt financing will be around PLN 900m for a period of up to 22 years. The financing has been provided by a consortium of three banks: BGK, PKO BP and PEKAO SA. BGK (The Polish State Development Bank) is responsible for all agency functions. Project Capex amounts to PLN 725m and was supported by an EU grant of PLN 352m. Project structuring was a serious challenge because of usual uncertainty related to EU funds. From the viewpoint of the financing institutions, the sources of financing of the project have to be committed and not simply promised. A substantial contribution of EU funds to the project means that debt financing should be planned in case EU funds are not received on time, if they are paid in a different amount or are not paid at all. Therefore, banks basically consider a scenario without EU funds. That means that financial support – which is a benefit for many businesses, may at the same time be their curse, as generally banks expect the project to be feasible without EU funds (since there is a risk that they may not be obtained). From the bankability point of view, this is one of the most essential problems connected with combining *project financing* with EU funds – many projects are not able to service the debt without EU funds.

The project in Poznań has been successfully carried out thanks to the following reasons: risk allocation acceptable to all parties, a payment mechanism based on an availability

legislacyjne w sektorze, zadowalająca sytuacja finansowa Miasta Poznania, rozpoznawalni i doświadczeni sponsorzy projektu, główni wykonawcy oraz operator. Kluczowe było też ogromne zaangażowanie czasowe i finansowe sponsorów, zaangażowanie doświadczonych zespołów doradczych oraz otwartość partnera publicznego na zmiany dokumentacji w okresie dialogu konkurencyjnego, co zaowocowało trzema ofertami, które otrzymał Poznań.

fee, limited market risk exposure, adequate legislative environment in the sector, satisfactory financial standing of the City of Poznań, acknowledged and experienced sponsors of the project, main contractors and operator. The following issues also had a key impact on the project: significant contribution of sponsors in terms of time and finances, involvement of experienced advisory teams and willingness of the public partner to make changes in documentation during the competitive dialogue, which resulted in three bids being presented to Poznań.

2

PPP W POLSCE
I NA ŚWIECIE
– DOBRE PRAKTYKI

PPP IN POLAND
AND ABROAD
– BEST PRACTICES



BOŻENA PRZEWOŹNA
URZĄD MIASTA POZNANIA
POZNAŃ CITY HALL



ANNA STACHOWIAK
URZĄD MIASTA POZNANIA
POZNAŃ CITY HALL



KATARZYNA KRUSZKA-PYTLIK
URZĄD MIASTA POZNANIA
POZNAŃ CITY HALL

2.1. INSTALACJA TERMICZNEGO PRZEKSZTAŁCANIA ODPADÓW KOMUNALNYCH W POZNANIU

GENEZA I TŁO POWSTANIA PROJEKTU, KONSULTACJE SPOŁECZNE

Historia budowy poznańskiej instalacji termicznego przekształcania zmieszanych odpadów komunalnych (dalej ITPOK) sięga 2004 roku, kiedy to Miasto Poznań podjęło decyzję o dostosowaniu systemu gospodarki odpadami do przepisów UE i wszczęło proces aplikacji o środki UE (Fundusz Spójności). Pomimo wielokrotnych zmian w projekcie, zawsze jego głównym elementem była ITPOK. Od tamtego roku trwały prace nad przygotowaniem dokumentacji aplikacyjnej, której głównymi elementami było studium wykonalności i decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach inwestycji na środowisko (decyzja środowiskowa). W okresie od sierpnia 2009 roku do

2.1. MUNICIPAL WASTE THERMAL TREATMENT PLANT IN POZNAŃ

THE ORIGIN AND BACKGROUND OF THE PROJECT, PUBLIC CONSULTATION

The history of constructing the mixed municipal waste thermal treatment plant in Poznań (further as “EfW facility”) dates back to 2004 when the City of Poznań decided to adjust the waste management system to the EU regulations and started the application procedure for EU funds (the Cohesion Fund). Although the project underwent numerous changes, the EfW facility has always been at its core. Since that year, works have been carried out to draw up the application documents and their main elements, such as the feasibility study and the Environmental Impact Assessment decision (“EIA decision”). Between August and October of

października 2009 roku Miasto prowadziło konsultacje społeczne w sprawie lokalizacji ITPOK; brali w nich udział mieszkańcy Poznania i gminy Czerwonak (położonej najbliżej terenu ITPOK). Konsultacje polegały na spotkaniach z mieszkańcami, badaniach sondażowych, organizacji punktów konsultacyjnych itp. W 2010 roku Miasto z sukcesem pozyskało zarówno decyzję środowiskową, jak i lokalizacyjną dla budowy ITPOK, a także złożyło wniosek o dofinansowanie z Funduszu Spójności. W 2011 roku podpisano warunkową umowę o dofinansowanie na kwotę 352 milionów złotych.

ZAKRES RZECZOWY I WYSOKOŚĆ NAKŁADÓW INWESTYCYJNYCH

Podstawowym elementem Projektu „System gospodarki odpadami dla Miasta Poznania” jest budowa ITPOK realizowana w ramach Kontraktu Nr 1 oraz dwa kontrakty usługowe dotyczące pomocy technicznej, promocji projektu i edukacji ekologicznej. Wartość nakładów inwestycyjnych na ITPOK wynosi 725 milionów złotych netto.

TECHNOLOGIA

Do najistotniejszych parametrów i przyjętych rozwiązań należą: palenisko rusztowe, kocioł odzysknicowy zintegrowany z paleniskiem rusztowym, zapewniający optymalny odzysk energii zawartej w odpadach współpracujący z turbozespołem kondensacyjno-upustowym, pozwalającym na zasilanie miejskiej sieci w ciepło i energię elektryczną. Wydajność instalacji to 210 tysięcy megagramów rocznie, nominalny czas pracy linii to 7,8 tysiąca godzin rocznie. Instalacja będzie wyposażona w dwie linie termicznego przekształcania, nominalna wydajność każdej z nich to 13,5 megagrama na godzinę.

LOKALIZACJA

ITPOK jest zlokalizowana w północnej części Miasta Poznania, przy jego granicy administracyjnej z terenami gminy Czerwonak (miejscowość Koziegłowy), w pobliżu głównej elektrociepłowni Poznania, która jest odbiorcą energii elektrycznej

2009 the City carried out public consultation with respect to the location of the EfW facility, with participation of the residents of Poznań and the municipality of Czerwonak (the latter situated in the immediate vicinity of the EfW facility). The consultation involved meetings with residents, sample surveys, organization of consultation points etc. In 2010 the City was successful in obtaining both the EIA decision and the location decision for the construction of the EfW facility, and it also applied for funding to the Cohesion Fund. In 2011, a conditional financing agreement for PLN 352,000,000 was signed.

MATERIAL SCOPE AND CAPITAL EXPENDITURE

The core element of the Project entitled “Waste Management System for the City of Poznań” entails construction of the EfW facility under Contract No. 1 and two service contracts for technical assistance, promoting the project and ecological education. The net capital expenditure for the EfW facility amounts to PLN 725m.

TECHNOLOGY

The most fundamental parameters and adopted solutions include: grate furnace, waste-heat recovery boiler integrated with the grate furnace which ensures optimal recovery of energy contained in waste, and which mates with the extraction condensing turbine unit, enabling the supply of heat and electricity to the municipal grid. The capacity of the plant is 210 thousand Mg/year, and the rated time of operation of the line is 7800 h/year. The facility will be equipped with 2 thermal treatment lines, each with a rated capacity of 13.5 Mg/h.

LOCATION

The EfW facility is located in the northern part of the City of Poznań, close to the administrative border with the Czerwonak municipality (the town of Koziegłowy), in the vicinity of the main heat and power plant for the City of Poznań,

i energii cieplnej z ITPOK. Rejon planowanej ITPOK to tereny o dominującej zabudowie przemysłowo-magazynowej.

TERMIN REALIZACJI

Termin realizacji projektu jest zdeterminowany graniczną datą kwalifikowalności wydatków w okresie programowania na lata 2007–2013 do końca 2015 roku. Dlatego w warunkach SIWZ, stanowiącej załącznik do zaproszenia do składania ofert, ujęty był wymóg zakończenia realizacji inwestycji w ciągu 43 miesięcy od podpisania umowy PPP. Umowa została zawarta 8 kwietnia 2013 roku, w związku z tym zakończenie budowy i rozpoczęcie eksploatacji jest planowane na 8 listopada 2016 roku, przy czym wydatkowanie środków kwalifikowanych powinno nastąpić najpóźniej do końca 2015 roku, do czego partner prywatny został zobowiązany w umowie PPP.

INWESTOR

SITA Zielona Energia Sp. z o.o. jest spółką celową, utworzoną przez SITA Polska (50% udziałów) i Marguerite Waste Polska (50% udziałów). SITA Polska jest spółką zależną SUEZ ENVIRONNEMENT, światowego lidera w rozwiązaniach środowiskowych, który zarządza w Europie 48 zakładami termicznego przekształcania odpadów, przetwarzając rocznie 7,3 miliona ton odpadów komunalnych. SITA jest obecna w Polsce od 1992 roku jako lider na rynku gospodarki odpadami i utrzymania czystości. Marguerite Waste Polska należy do funduszu inwestycyjnego Marguerite Fund.

Tryb wyboru partnera prywatnego, forma prawna i zakres umowy (budowa, finansowanie, zarządzanie), czas trwania umowy

Na przełomie 2010 i 2011 roku Miasto Poznań podjęło ostateczną decyzję o realizacji ITPOK na swoim terenie w modelu PPP. Decyzja o realizacji ITPOK w partnerstwie publiczno-prywatnym była podyktowana brakiem doświadczenia w realizacji tego typu projektów (również w Polsce) i chęcią pozyskania doświadczonego partnera również na etapie eksploatacji ITPOK. Wybór partnera prywatnego został dokonany na pod-

which is to be the recipient of electric and thermal energy from the EfW facility. The EfW facility is planned to be situated on land mainly developed with warehouse and industrial buildings.

COMPLETION DATE

The Project completion date is determined by the final date of the eligibility of expenditure within the programming period for the years 2007–2013 up to the end of 2015. Therefore, the Terms of Reference constituting an appendix to an invitation to tender included a requirement to close the investment within 43 months of signing the PPP agreement. The PPP agreement was concluded on 8 April 2013, and as a result the completion of the construction and the commissioning are scheduled for 8 November 2016, however, eligible funds should be expended by the end of 2015, to which the Private Partner is obliged in the PPP agreement.

INVESTOR

Sita Zielona Energia Sp. z o.o. is a SPV created by SITA Polska (50% stake) and Marguerite Waste Polska (50% stake). SITA Polska is a subsidiary of SUEZ ENVIRONNEMENT, a global leader in environmental solutions, which manages 48 waste thermal treatment plants in Europe, treating 7.3m tpa of municipal waste. SITA has been active in Poland since 1992 as a leader on the waste management and cleaning services market. Marguerite Waste Polska belongs to the investment fund Marguerite Fund.

Private partner selection procedure, legal form and scope of the agreement (construction, financing, management), term of the agreement

At the turn of 2010 the City finally decided to carry out the EfW facility project in Poznań in the PPP model. The decision to build the EfW facility as a public-private partnership was dictated by the lack of experience in carrying out such projects (also in Poland) and the desire to gain an experienced partner also at the level of EfW facility oper-

stawie Ustawy o PPP, zgodnie z art. 4 ust. 2 Ustawy o PPP, tj. w trybie Prawa zamówień publicznych. Wybór ten nastąpił w ramach procedury dialogu konkurencyjnego. Należy podkreślić, że Miasto świadomie wybrało tryb dialogu konkurencyjnego, bowiem w tym przypadku mogło w pełni wykorzystać możliwości prawne, które stwarza PZP, aby – z korzyścią dla interesu publicznego – wypracować ostateczny zakres tej skomplikowanej inwestycji. Postępowanie na wybór partnera prywatnego, który będzie odpowiedzialny za zaprojektowanie, wybudowanie, sfinansowanie oraz zarządzanie i utrzymanie kompletnej ITPOK, było prowadzone od 4 kwietnia 2011 roku i zostało zakończone 8 kwietnia 2013 roku podpisaniem Umowy PPP (dialog konkurencyjny trwał od listopada 2011 roku do lipca 2012 roku). Niniejsza umowa została zawarta na czas określony i dzieli się na okres budowy, liczony jako 43 miesiące od podpisania Umowy PPP, oraz okres eksploatacji, określony jako 25 lat od zakończenia budowy.

WARUNKI UDZIAŁU W POSTĘPOWANIU I KRYTERIA OCENY OFERT

W ogłoszeniu o zamówieniu Miasto wskazało, że do etapu dialogu konkurencyjnego zakwalifikują się podmioty, które wykazą się największym doświadczeniem w zakresie budowy i eksploatacji instalacji termicznego przekształcania odpadów oraz zdolnością finansową gwarantującą realizację projektu. W ogłoszeniu o zamówieniu Miasto wskazało, że zgodnie z przepisami PZP do postępowania zostanie zakwalifikowanych pięć podmiotów. W ogłoszeniu wskazano również, że w przypadku, gdy liczba partnerów prywatnych spełniających warunki udziału w postępowaniu będzie większa niż pięć, Miasto zakwalifikuje partnerów prywatnych, którzy uzyskają największą liczbę punktów, stosując kryterium największego doświadczenia w eksploatacji, zgodnie z zasadami wskazanymi w ogłoszeniu. Dialog był prowadzony zgodnie z opracowanymi przez Miasto „Zasadami prowadzenia dialogu z Partnerami Prywatnymi w postępowaniu »System gospodarki odpadami dla Miasta Poznania – kontrakt I«, w sposób zapewniający pełną konkurencję. W wyniku przeprowadzonego dialogu konkurencyjnego Miasto wypracowało ostateczną Specyfikację

ation. The Private Partner was selected on the basis of the Act on Public-Private Partnership (“PPP Act”), pursuant to Article 4 paragraph 2 of the PPP Act, i.e. under the Public Procurement Law (PPL). The choice was made by way of a competitive dialogue procedure. It should be highlighted that the City knowingly chose competitive dialogue, as it could fully make use of the legal possibilities created by the PPL in order to shape the final structure of that complex investment for the benefit of the public interest. The procedure to select a private partner responsible for designing, building, financing, managing and maintaining the complete EfW facility started on 4 April 2011 and ended on 8 April 2013 in concluding the PPP Agreement (the competitive dialogue went on from November 2011 to July 2012). This agreement is entered into for a definite period of time and is divided into the construction period constituting the 43 months as of signing the PPP Agreement and the period of operation determined to be 25 years as of the construction completion.

CONDITIONS FOR PARTICIPATING IN THE PROCEDURE AND BID EVALUATION CRITERIA

In the public procurement notice the City indicated that only entities which could prove to have the most extensive experience in the construction and operation of a waste thermal treatment facility and the financial capacity ensuring project completion would be classified to the competitive dialogue stage. In the public procurement notice the City stated that, according to the PPL, five entities would be classified to participate in the procedure. The notice also said that if the number of eligible private partners exceeded five, the City would allow private partners with the highest score, at the same time taking into account the experience criterion, as defined in the notice. The dialogue was held in accordance with the “Principles of conducting a dialogue with Private Partners in the procedure called “Waste management system for the City of Poznań - contract I”. The dialogue was held in a way ensuring full competition. As a result, the City worked out the final Terms of Reference that defined the

Istotnych Warunków Zamówienia, w której zostały określone kryteria oceny ofert wypracowane przez Komisję Przetargową przy zastosowaniu analizy wielokryterialnej AHP. Kryteria zostały opracowane w taki sposób, aby kryterium cenowe było przeważające w stosunku do pozostałych kryteriów (pozacenowych), dzięki czemu Miasto otrzymało obiektywnie weryfikowalne i konkurencyjne oferty, w ramach których można było jasno zidentyfikować wartość nakładów inwestycyjnych, które mają zostać współfinansowane dotacją unijną. Oprócz wynagrodzenia ocenie podlegały następujące kryteria: podział zadań i ryzyk związanych z przedsięwzięciem pomiędzy Miastem a partnerem prywatnym, terminy, wysokość przewidywanych płatności lub innych świadczeń Miasta.

Podział ryzyk (w tym w szczególności ryzyko popytu odpadów i w tym kontekście krótka informacja o systemie gospodarki odpadami komunalnymi w danym kraju)

Warunkiem przystąpienia do procedury PPP był brak wpływu podpisanej umowy PPP na dług publiczny Miasta. Natomiast już na etapie testów rynkowych z instytucjami finansującymi i potencjalnymi partnerami prywatnymi stało się jasne, że ryzyka popytu nie da się przerzucić na partnera prywatnego. Na podstawie prowadzonego dialogu Miasto wypracowało ostateczny model podziału ryzyk. Przyjęto strukturę, w ramach której ryzyko budowy i dostępności zostało przeniesione na partnera prywatnego, natomiast ryzyko popytu, rozumiane jako ryzyko ilości i kaloryczności odpadów, ponosi strona publiczna. Partner prywatny będzie ponosił odpowiedzialność za prawidłowe utrzymanie i eksploatację instalacji w całym okresie życia projektu.

STRUKTURA FINANSOWANIA (ŹRÓDŁA)

Warunkiem złożenia ważnej oferty było przedstawienie dokumentów poświadczających posiadanie przez partnera prywatnego finansowania na całą inwestycję. Tak też się stało. SITA Zielona Energia uzyskiwała na swoją inwestycję kredyty (m.in. inwestycyjne i obrotowe) w wysokości ponad 900 milionów złotych od konsorcjum banków BGK, PKO BP i Pekao SA. Łączny okres spłaty – do 22 lat.

bid evaluation criteria determined by the Adjudication Committee, by applying an AHP multi-criteria analysis. The criteria were set to ensure that a price criterion would be superior to the other (non-price) criteria, thanks to which the City received objectively verifiable and competitive bids in which it was easy to identify the value of capital expenditure to be co-financed by the EU grant. Apart from remuneration, the following criteria were considered: undertaking-related task and risk allocation between the City and the private partner as well as dates and amounts of anticipated payments or other amounts to be paid by the City.

Risk allocation (including, in particular, waste availability risk and, in this context, short information about waste management system in a given country)

Joining the PPP procedure was conditional upon the assumption that the signed PPP agreement would not become public debt of the City. However, at the level of market testing with financing institutions and potential private partners it became clear that a demand risk could not be shifted to the Private Partner. Based on the conducted dialogue, the City worked out the final risk allocation model. It was agreed that the construction and availability risk would be transferred to the private partner whereas the demand risk understood as the risk of quantity and calorific value of waste would lie with the public entity. The private partner would be responsible for the proper maintenance and operation of the EfW facility throughout the whole duration of the project.

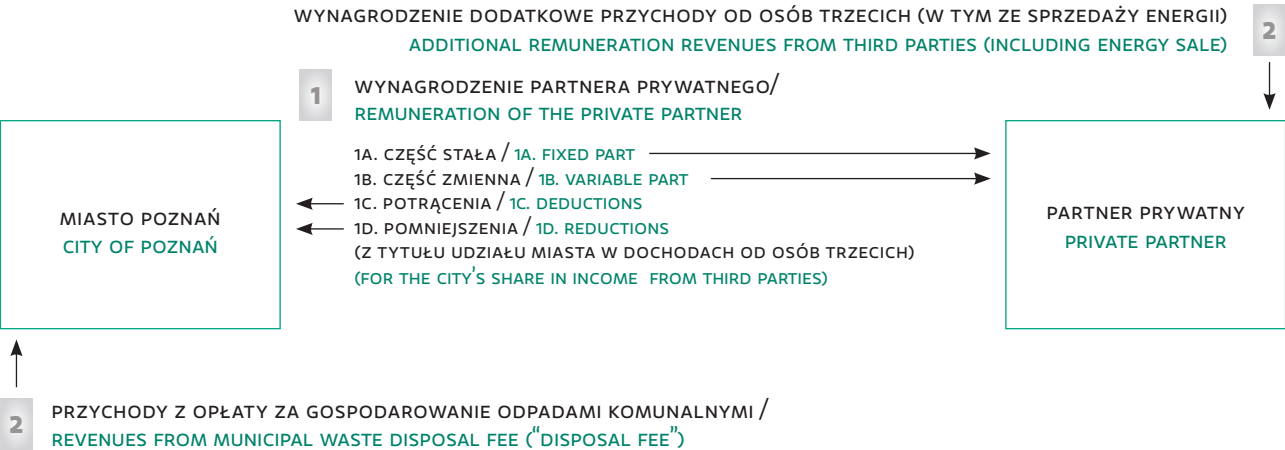
FINANCING STRUCTURE (SOURCES)

A bid was deemed to be valid if a Private Partner presented documents to confirm having available funds for the entire investment. So it happened. Sita Zielona Energia obtained loans for its investment (among others, investment and working capital loan) exceeding PLN 900m from the consortium of BGK, PKO BP and PEKAO SA banks. The total repayment period up to 22 years.

Wykres 4. Ogólne zasady płatności wynagrodzenia partnera prywatnego

Figure 4. General principles for paying remuneration to the Private Partner

Opracowanie E&Y / Prepared by E&Y



Wynagrodzenie partnera prywatnego zostało wyliczone w oparciu o szacowane koszty eksploatacji instalacji w podziale na koszty stałe i koszty zmienne, obsługę zadłużenia (raty i koszty finansowe) oraz planowany zysk partnera prywatnego. Wynagrodzenie to będzie pomniejszane o przychody uzyskiwane ze sprzedaży energii elektrycznej i energii cieplnej oraz certyfikaty.

Płatność wynagrodzenia na rzecz partnera prywatnego będzie pochodzić z budżetu Miasta. Miasto przekaże partnerowi prywatnemu dotację unijną jako tzw. wkład własny w przedsięwzięcie w rozumieniu Ustawy o PPP. Wkład własny w postaci dotacji służy pokryciu wyłącznie kosztów budowy instalacji. Płatność wynagrodzenia będzie dokonywana na podstawie przedkładanego Miastu przez partnera prywatnego szczegółowego wyliczenia należnego mu za dany miesiąc, zgodnie z mechanizmem wynagradzania (stanowiącym załącznik do Umowy PPP określający szczegółowe zasady wyliczenia wszystkich składników wynagrodze-

The Private Partner's remuneration was computed on the basis of estimated costs of the EfW facility operation, broken into fixed and variable costs, debt service (principal instalments and financial costs) and the planned profit of the Private Partner. The remuneration will be reduced by revenues gained from the sale of electric and thermal energy and certificates.

The remuneration due to the private partner will be paid from the City's budget. The City will provide the private partner with an EU grant as a so called own contribution to the project in the meaning of the PPP Act. The own contribution in the form of a grant serves to cover only the costs of construction of the facility. The remuneration will be paid on the basis of a detailed settlement of accounts submitted by the Private Partner to the City, which is due for a given month according to the Payment Mechanism (which constitutes a schedule to the PPP Agreement, specifying the detailed principles of calculating all components

nia). Kalkulacja poszczególnych elementów wynagrodzenia nastąpi na podstawie szczegółowych danych przekazywanych Miastu przez partnera prywatnego. W ten sposób Miasto będzie mogło w pełni kontrolować poprawność przedstawionych obliczeń.

PODSUMOWANIE, WNIOSKI, REKOMENDACJE

Największe problemy przy realizacji tego projektu to słaba akceptowalność społeczna oraz w wielu aspektach wysoka innowacyjność projektu, uniemożliwiająca stosowanie standardowych rozwiązań.

Innowacyjność projektu polega przede wszystkim na tzw. hybrydowym finansowaniu, tj. połączeniu środków UE, partnera prywatnego oraz Miasta – jest to pierwszy tego typu projekt w Polsce. Dodatkowe utrudnienie to brak doświadczeń w zakresie budowy obiektów spalarniowych w Polsce.

Trudność tego projektu polega również na tym, że ustalenie jego struktury, tj. ustalenie zasad współpracy z partnerem prywatnym na 25 lat, odbyło się w niepewnym otoczeniu prawnym, ponieważ w 2012 roku zostały zmienione przepisy w zakresie gospodarki odpadami w Polsce, powodując całkowitą rewolucję w tym zakresie.

Kolejny aspekt to brak ciągłości we współpracy z doradcami w związku z długim okresem przygotowania projektu.

Brakuje również przygotowania różnych instytucji publicznych do zagadnienia, jakim jest zachowanie tajemnicy przedsięwzięcia w świetle współpracy z prywatnym inwestorem.

Po podpisaniu umowy z partnerem prywatnym zostało uaktualnione studium wykonalności w celu wyliczenia wysokości dotacji z Funduszu Spójności (na podstawie oferty złożonej przez partnera prywatnego). Dotacja ta pozwoli na zmniejszenie płatności Miasta za przekształcanie odpadów komunalnych w ITPOK, a w konsekwencji umożliwi obniżenie opłat od mieszkańców za zagospodarowanie odpadów.

of the remuneration). The calculation of individual elements of the Remuneration will be made on the basis of detailed data provided by the Private Partner to the City. That way the City will be able to fully control the correctness of the submitted calculations.

SUMMARY, CONCLUSIONS AND RECOMMENDATIONS

The major problems with project fulfilment are poor public acceptability and the innovative nature of the project which in many respects makes the application of standard solutions impossible.

The innovative nature of the project consists most of all in hybrid financing, i.e. combining the funds of the EU, a Private Partner and the City – it is the first project of this kind in Poland. An additional impediment is the lack of experience in terms of constructing incineration plants in Poland.

Another difficulty resulted from the fact that the process of determining the structure of the project, i.e. the principles of cooperation with the private partner for 25 years, was made in an uncertain legal environment, as in 2012 waste management regulations in Poland were amended, causing a revolution in this respect.

Another issue is connected with the lack of continuity in contacts with advisors as a result of the long project planning period.

Certain public institutions are not prepared to keep a trade secret in light of cooperation with a private partner.

After signing the agreement with the private partner, the feasibility study has been updated in order to calculate the grant amount from the Cohesion Fund (on the basis of a bid submitted by the private partner). The grant will reduce the fee paid by the City for municipal waste treatment in the EfW facility, and in consequence, will reduce waste management fees paid by the residents.



JEAN-CLAUDE ROBOTTI
SUEZ ENVIRONNEMENT

2.2. INSTALACJA TERMICZNEGO PRZEKSZTAŁCANIA ODPADÓW KOMUNALNYCH W SUFFOLK W MODELU *PROJECT FINANCE INITIATIVE* (PFI)

GENEZA I TŁO POWSTANIA PROJEKTU

Budowa instalacji termicznego przekształcania odpadów komunalnych (ITPOK) w Suffolk w modelu PFI jest projektem infrastrukturalnym o znaczeniu krajowym. Jego realizacja zakończyła się w październiku 2010 roku. Po raz pierwszy w ramach projektu PFI wykorzystano modelową dokumentację zwaną *Waste Infrastructure Delivery Program* (WIDP, program rozbudowy infrastruktury dla utylizacji odpadów), opracowaną przez DEFRA (brytyjski Departament ds. Środowiska, Żywności i Rolnictwa). Program WIDP, którego celem była standaryzacja dokumentacji, zapewnił władzom lokalnym modelowe umowy dla sektora odpadów komunalnych, w tym specyficzny dla tego sektora mechanizm płatności oparty o efektywność.

Projekt jest realizowany w oparciu o umowę DBFOM (*Design, Build, Finance, Operate, and Maintain* – Zaprojektuj, Wybuduj, Sfinansuj, Eksploataj i Utrzymuj), zawartą na 25 lat pomiędzy Radą Hrabstwa Suffolk a SITA UK, spółką należącą do grupy SUEZ ENVIRONNEMENT, działającą w sektorze gospodarki odpadami w Wielkiej Brytanii. Jego założeniem jest zagospodarowanie wszystkich odpadów komunalnych z gospodarstw domowych w Suffolk, rolniczym hrabstwie we wschodniej Anglii.

2.2. SUFFOLK WASTE PFI

OVERVIEW AND BACKGROUND OF THE PROJECT

Suffolk Waste PFI is a major waste infrastructure project of national significance. It closed in October 2010 and was the first PFI (Project Finance Initiative) to close on DEFRA's Waste Infrastructure Delivery Program model form (for the sake of standardisation, WIDP provided local authorities with the required and guidance on drafting of residual waste treatment contracts, including performance- based payment mechanism specific to the waste industry).

The project is a 25-year DBFOM Contract (Design, Build, Finance, Operate and Maintain) entered into between Suffolk County Council and SITA UK, the waste management arm of Suez Environnement in the United Kingdom. It is meant to manage all residual household waste produced in Suffolk, a rural County in East Anglia (UK).

The contract was supported by a £102 m waste infrastructure credits commitment (the PFI grants) which will be procured by DEFRA (Department for Environment, Food and Rural Affairs) during the course of the operating period in order to back the payments made by Suffolk County Council to SITA.

Projekt został wsparty bezzwrotną dotacją o wartości 102 milionów funtów brytyjskich, przeznaczoną na finansowanie infrastruktury przetwarzania odpadów (dotacja PFI), która zostanie udzielona przez DEFRA w trakcie okresu eksploatacji w celu sfinansowania płatności dokonywanych przez Radę Hrabstwa Suffolk na rzecz SITA.

Wartość cieplna odpadów z Suffolk zostanie odzyskana w formie energii elektrycznej przesłanej do krajowej sieci energetycznej (National Grid), w ilości wystarczającej dla 30 tysięcy gospodarstw domowych i firm. Instalacja termicznego przekształcania odpadów została zaprojektowana na tyle elastycznie, aby umożliwić w przyszłości również wytwarzanie energii cieplnej i tym samym zmaksymalizować potencjał odnawialnych źródeł energii. Instalacja przyczyni się do zmniejszenia corocznie emisji CO₂ o 75 tysięcy ton.

Rada Hrabstwa Suffolk oszacowała, że termiczne wytwarzanie energii z odpadów spowoduje w ciągu dwudziestoletniego okresu obowiązywania kontraktu oszczędności na poziomie co najmniej 350 milionów funtów w porównaniu do składowania odpadów na wysypiskach. Powyższe korzyści finansowe związane z zastosowaniem technologii termicznego uzyskiwania energii z odpadów są spowodowane przede wszystkim nagłym wzrostem stawek podatku za składowanie odpadów na wysypiskach w Wielkiej Brytanii, nakładanego na każdą tonę odpadów dostarczonych przez władze lokalne. Niezależnie od powyższego, korzystanie przez Radę Hrabstwa Suffolk ze składowisk odpadów nie będzie wkrótce możliwe z uwagi na fakt, że ich pojemność wyczerpie się w latach 2014–2016, a zaostrzone ograniczenia prawne powodują, że mało prawdopodobne będzie uzyskanie pozwoleń na otwarcie nowych składowisk odpadów.

ZAKRES PRAC I NAKŁADY INWESTYCYJNE

Wydajność zakładu zaprojektowano tak, aby sprostać zapotrzebowaniu władz i zapewnić odbiór wszystkich dostarczonych przez nie odpadów (240 tysięcy ton rocznie) oraz dodatkowo przetworzyć określoną ilość odpadów dostar-

The thermal value of Suffolk's waste will be recovered to export electricity on the National Grid (enough for 30,000 local homes and businesses). The Energy-from-Waste plant (EfW) has been flexibly designed so as to allow heat to be exported in the future in order to maximise the potential of renewables. The plant will contribute to a 75,000 tonne reduction of CO₂ per annum.

Suffolk County Council has calculated that switching to energy-from-waste over a 25-year operating period of the contract will be at least £350 million cheaper than continuing to dispose waste to landfills. This financial advantage gained by moving to energy-from-waste technology is mainly driven in the UK by the sharp increase in the landfill tax rate applied to each and every tonne of active waste that local authorities dispose of at landfills. In any event, SCC's ability to continue to rely on landfill was coming to an end because existing capacities were estimated to become exhausted between 2014-2016 and tighter regulatory controls meant that licences for opening new landfill capacities were unlikely to be granted.

SCOPE OF WORKS AND INVESTMENT OUTLAYS.

The plant has been sized to accommodate the maximum tonnage needs of the authority (240,000 tpa) and to allow some third party waste treatment capabilities (19,000 tpa of non-contract waste guaranteed by SITA).

There was no facility other than the building of the twin-line energy-from-waste plant together with an on-site bottom ash recovery facility. The design also includes an educational center to explain the incineration process to the wider community.

The local authority was prescriptive on the plant's architecture which was meant to be "iconic", the intention being to make this facility a landmark EfW in the UK. Grimshaw, one of the most recognised international practices, has been appointed by SITA to carry out the architecture works on this project.

czonych przez osoby trzecie (rocznie 19 tysięcy ton odpadów nieobjętych umową, gwarantowanych przez SITA).

Jedynym możliwym do zastosowania rozwiązaniem była budowa bliźniaczej instalacji termicznego przekształcania odpadów wraz z lokalną instalacją utylizacji żużla. Projekt obejmuje także centrum edukacyjne, którego celem jest wyjaśnianie szerszej społeczności procesu spalania.

Władze lokalne narzuciły szczególne wymagania co do projektu instalacji, która miała stać się „ikoną” oraz modelową instalacją w Wielkiej Brytanii. Prace projektowe zostały zlecone przez SITA spółce Grimshaw, jednej z najbardziej rozpoznawalnych firm międzynarodowych.

Z kolei prace budowlane zlecono podwykonawcy konsorcjum CNIM (francuski dostawca technologii) oraz Lagan (wykonawca robót budowlanych). Całkowita wartość budowy wynosi około 150 milionów funtów.

TECHNOLOGIA

Przed przystąpieniem do realizacji projektu władze lokalne w porozumieniu z doradcami technicznymi rozważały różne rozwiązania w zakresie technologii i wydajności planowanej infrastruktury: składowisko odpadów, zakład termicznego przekształcania odpadów (ang. *Energy from Waste*, EfW), zaawansowane przekształcanie termiczne, takie jak piroliza lub zgazowanie, mechaniczno-biologiczne przetwarzanie odpadów. W trakcie analizy możliwych rozwiązań zwracano uwagę na takie czynniki, jak: wydajność, koszty, ryzyka techniczne i ekonomiczne, wykonalność oraz „bankowalność”. Mimo że Rada Hrabstwa była świadoma ryzyka związanego z pozyskaniem zezwoleń administracyjnych oraz potencjalnych problemów z akceptowalnością społeczną, ostatecznie podjęto decyzję o budowie tradycyjnego zakładu termicznego przekształcania odpadów (EfW) w oparciu o technologię z ruchomym paletnikiem rusztowym.

The construction works have been subcontracted to a joint venture between CNIM (a French-based technology provider) and Lagan (civil works). The overall construction value is around £150m.

TECHNOLOGY

Before launching the procurement of the project, the local authority has considered with its technical advisors a wide range of technology and performance options (landfill, EfW, Advanced thermal treatments like pyrolysis or gasification, Mechanical and Biological Treatment). In appraising this long list of options, attention has been paid to factors like performance, cost, technical and commercial risks, deliverability and bankability. Whilst the County Council was mindful of the planning risk and potential public acceptability issues, a conventional EfW facility based on moving grate technology has eventually been defined as the Reference Case.

The fact that the awarding authority has been prescriptive as early as the prequalification stage on the technology which was the most deliverable, the most reliable and delivering the higher performance in terms of landfill diversion has proven to be a key factor of success in the efficiency of the procurement process.

LOCATION

The project is located in Great Blackenham, Suffolk, on a site made available by the local authority.

The site was a former highways maintenance depot in the ownership of the local authority. Bidders were allowed to make alternative site proposals if it provided value for money for the authority.

Here again, the fact that a site was proposed by the awarding authority has contributed to levelling the playing field between competitors.

Fakt, że zamawiający już na etapie prekwalfikacji uczestników postępowania narzucił najbardziej efektywną, niezawodną i zapewniającą największą wydajność w porównaniu do składowania odpadów technologię, okazał się kluczowym czynnikiem powodzenia procesu udzielenia zamówienia publicznego.

LOKALIZACJA

Instalacja została wybudowana w Great Blackenham, na terenie udostępnionym przez władze lokalne.

Teren ten w przeszłości należał do władz lokalnych i był wykorzystywany jako magazyn na cele związane z utrzymaniem autostrady. Oferenci mogli składać alternatywne propozycje lokalizacji inwestycji, jeżeli stanowiły one wartość dodaną dla władz lokalnych.

Ostatecznie fakt, że teren, na którym miała zostać zlokalizowana inwestycja, należał do władz lokalnych, przyczynił się do wyrównania szans pomiędzy konkurentami.

Ponieważ na etapie składania ofert nie uzyskano jeszcze pozwolenia na budowę dla inwestycji, obowiązek jego uzyskania nałożono na podmiot, który wygra przetarg.

HARMONOGRAM BUDOWY

Projekt charakteryzował się między innymi tym, że w momencie zamknięcia finansowego nie było pewne, czy organy administracyjne wydadzą pozwolenie na budowę. Władze zgodziły się na przeliczenie kosztów budowy zgodnie z ustaloną wcześniej formułą obowiązującą od zamknięcia finansowego do dnia wydania pozwolenia na budowę oraz na odpowiednie dostosowanie płatności w okresie eksploatacji.

Strony uzgodniły ostateczny termin, po którego upływie nastąpi zakończenie projektu, jeśli pozwolenie na budowę nie zostanie uzyskane. Partner prywatny był zobowiązany jedynie do dołożenia najwyższej staranności w celu uzyskania

However, the site was not granted any planning permission at bid stage and the application to such building permit has been included within the scope of obligations of the successful tenderer.

CONSTRUCTION TIMETABLE.

One of the main feature of the project was that, at the time when Financial Close occurred, there was no certainty that planning will eventually be granted by the planning authorities to pursue with the project. The authority accepted that the construction price will be revised according to pre-agreed escalation formulae running from Financial Close until the date when planning permission is granted, and that the payment during the operating period will be recalibrated accordingly.

A planning longstop date has been agreed between the parties beyond which termination of the project would occur. The private partner, though being responsible for getting the approval, had only an obligation to use all reasonable endeavours to get planning permission, thus more an obligation of means than an obligation in the outcome.

Once planning is obtained, the private partner committed to a 36-month construction timetable, including the demolition of existing infrastructures and full commissioning of the plant. The risk of delay in the construction has been flown down to the construction subcontractor, together with the risk of performance, subject to appropriate monetary caps.

INVESTOR

The financing of the project has been made by SITA UK through a corporate loan procured by its parent company, Suez Environnement. Usually, the Suez Environnement group policy is to develop such EfW facilities on the basis of project finance, with the debt element being non-recourse to the shareholders and remaining off balance sheet. The

pozwolenia na budowę, co stanowiło raczej zobowiązanie do starannego działania niż do osiągnięcia rezultatu.

Po uzyskaniu pozwolenia na budowę partner prywatny zobowiązał się do wykonania robót budowlanych w ciągu 36 miesięcy, z uwzględnieniem wyburzenia istniejącej infrastruktury i pełnego rozruchu instalacji. Ryzyko opóźnień oraz nieprawidłowego wykonania robót budowlanych zostało przeniesione na podwykonawcę, z zastrzeżeniem odpowiednich limitów odpowiedzialności.

INWESTOR

Projekt został sfinansowany przez SITA UK ze środków uzyskanych z pożyczki udzielonej przez spółkę matkę, czyli SUEZ ENVIRONNEMENT. Zazwyczaj polityka grupy SUEZ ENVIRONNEMENT przewiduje finansowanie obiektów EfW w modelu *project finance* bez regresu do wspólników i w taki sposób, aby zadłużenie pozostało poza bilansem grupy. Przypadek z Suffolk był oczywistym wyjątkiem od tej reguły i został zrealizowany w celu utrzymania konkurencyjności i dostępności finansowania.

W momencie wydania pozwolenia na budowę SUEZ ENVIRONNEMENT wypełnił swoje zobowiązania finansowe poprzez wniesienie wkładu własnego (ang. *private placement*) w funtach brytyjskich.

Rodzaj procedury wyboru partnera prywatnego, forma prawna i zakres umowy PPP (budowa, finansowanie i eksploatacja)

Zamówienia udzielono w trybie dwuetapowego dialogu konkurencyjnego.

Zazwyczaj władze lokalne prowadzą wieloetapowy proces zamówienia publicznego, w którym część oferentów odpada, a pozostali są zapraszani do kolejnego etapu.

W trybie dialogu konkurencyjnego zamawiający przeprowadzają proces wstępnej kwalifikacji, a następnie zapra-

Suffolk case was clearly an exception to the rule and has been entertained to maintain competitiveness and funding deliverability.

At the time when the planning permission had been granted to the project, Suez Environnement has fulfilled its funding obligations through a private placement in GBP.

Type of procedure for choosing the Private Partner, legal form and scope of the PPP contract (build, finance, operate)

The procurement of the contract has been made through a two-stage competitive dialogue.

Normally, the local authorities undertake a multi-stage procurement process during which some bidders are de-selected and the others are invited for the next round.

Under the competitive dialogue procedure, the contracting authorities undertake a pre-qualification process and then invite the short listed candidates to participate in a dialogue process during which various aspects of the project may be discussed and technical solutions developed. The contracting authority can continue the dialogue until it identifies one or more solutions that are capable of meeting its requirements. Only limited discussions are permitted once the dialogue has closed in order to avoid creeping negotiation. Usually, the competitive dialogue phase comprises two stages: after prequalification stage, bidders are invited to ISOS (Invitation to Submit Outline Solution) where bidders are relatively free to make proposals in terms of alternative sites, number of facilities, various technologies, etc. After ISOS, selected bidders are invited to ISDS (Invitation to Submit Detailed Solution) where the technology and the capital costs are discussed with greater scrutiny.

On the Suffolk case, the client had streamlined the procurement process by going straight from prequalification stage to ISDS and inviting four bidders to discuss the detailed solution as the authority was already prescriptive on the

szają wybranych kandydatów do uczestniczenia w dialogu, w trakcie którego mogą być omawiane różne aspekty projektu i opracowywane rozwiązania techniczne. Zamawiający może kontynuować dialog do czasu wskazania jednego lub więcej rozwiązań, które odpowiadają jego wymaganiom. Po zakończeniu dialogu dozwolone są wyłącznie rozmowy w ograniczonym zakresie, aby uniknąć negocjacji naruszających zasady uczciwej konkurencji. Z reguły dialog konkurencyjny składa się z dwóch etapów: po prekwalifikacji oferenci otrzymują ISOS (zaproszenie do przedstawienia wstępnych rozwiązań) i mogą składać propozycje dotyczące alternatywnych miejsc inwestycji, liczby obiektów, różnych technologii itd. Po ISOS wybrani oferenci otrzymują ISDS (zaproszenie do przedstawienia szczegółowego rozwiązania), w trakcie którego bardziej szczegółowo omawiane są technologia i koszty inwestycyjne.

W przypadku Suffolk podmiot publiczny przyspieszył procedurę przetargu, przechodząc bezpośrednio od wstępnej kwalifikacji do ISDS i zapraszając czterech oferentów do omówienia szczegółowego rozwiązania, gdyż władze zdecydowały wcześniej o konkretnej technologii i terenie inwestycji. Pod koniec etapu ISDS do złożenia ostatecznych wiążących ofert zaproszono tylko dwóch oferentów.

Po ocenie ostatecznych ofert przez władze i ich doradców (przy zastosowaniu transparentnych kryteriów oceny ofert) władze wybrały SITA jako „uprzywilejowanego” oferenta (ang. *preferred bidder*). Do czasu podpisania umowy drugi oferent pozostał oferentem „rezerwowym” (ang. *reserved bidder*).

Ostatecznie umowa PPP została podpisana w ciągu 26 miesięcy, licząc od wstępnej kwalifikacji do zamknięcia finansowego.

PODZIAŁ RYZYK POMIĘDZY RADĄ HRABSTWA SUFFOLK A SITA

- **Ilość odpadów:** z reguły przy projektach PFI w Wielkiej Brytanii w sektorze odpadów większość ryzyka zmiany ilości odpadów biorą na siebie władze, poprzez zobo-

technical solution and the site. At the end of the ISDS stage, only two bidders have been invited to submit final binding tenders (Call for Final Tenders).

After the evaluation of the final tenders by the authority and its advisers (through a transparent evaluation criteria scoring mechanism), the authority selected SITA as preferred bidder. The other bidder remained as the reserved bidder until contract signature.

All in all it took 26 months to ink the contract, from pre-qualification to financial close.

RISK ALLOCATION BETWEEN SCC AND SITA

- **Volumes:** As is typical under the UK waste PFI, most of the volume risk is endorsed by the authority through the commitment to pay for minimum guaranteed tonnages of contract waste (170 ktpa) and the exclusivity on all contract waste up to the base case volumes (240 ktpa). The private partner takes the risk on volumes used to saturate the plant's capacity over base case volumes.
- **Electricity:** SITA is at risk on both the volumes of electricity exported on to the grid but also on the price per megawatt-hour. This risk is usually mitigated through an electricity off-take agreement with a local power distribution company.
- **Bottom ashes:** the risk of bottom ashes becoming, in whole or part, hazardous waste has been dealt with as an amendment to the waste law list. Would such event occur, it would be treated as a change in law.
- **FX Risk:** the risk of foreign exchange risk on the capital expenditures is endorsed by SCC from bid submission until financial close. At financial close, a quite unique and sophisticated compound option (an option on an option) has been incepted to cope with the uncertainties attached to the planning period.
- **Interest rate risk:** given the corporate nature of the project's financing, SITA had to take the risk of any adverse movement in interest rates from bid submission

wiązanie do zapłaty za minimalny gwarantowany tonaż odpadów kontraktowych (170 kiloton rocznie) oraz zobowiązanie do wyłączności w zakresie wszystkich odpadów kontraktowych do wielkości bazowej przyjętej dla danej instalacji (240 kiloton rocznie). Partner prywatny przejmuje ryzyko w zakresie ilości odpadów potrzebnej do wykorzystania mocy przerobowych zakładu ponad ilości bazowe danej instalacji.

- ➔ **Energia elektryczna:** SITA ponosi ryzyko zarówno w zakresie ilości energii elektrycznej przesyłanej do sieci, jak i ceny za megawatogodzinę. Ryzyko to na ogół ulega zmniejszeniu poprzez zawarcie umowy o odbiór energii z lokalnym przedsiębiorstwem energetycznym.
- ➔ **Popioły dennie:** ryzyko przekształcenia się popiołów dennych w całości lub w części w odpady niebezpieczne zostało wskazane w załączniku do wykazu regulacji prawnych dotyczących odpadów. W razie zaistnienia takiej sytuacji zostanie to potraktowane jako zmiana regulacji prawnej.
- ➔ **Ryzyko walutowe:** ryzyko walutowe dotyczące nakładów kapitałowych przejmuje Rada Hrabstwa Suffolk od chwili złożenia oferty do zamknięcia finansowego. W chwili dokonywania zamknięcia finansowego przyjęto dość unikalną i złożoną opcję (opcja na opcji), z uwagi na niepewną sytuację w okresie pozyskiwania pozwolenia na budowę.
- ➔ **Ryzyko [zmiany] stóp procentowych:** przy założeniu korporacyjnego charakteru finansowania projektu (*corporate finance*) SITA musiała podjąć ryzyko w zakresie niekorzystnej zmiany stóp procentowych w okresie następującym po złożeniu oferty. Ryzyko to zostało ocenione przez wydział finansowy SUEZ ENVIRONNEMENT oraz odzwierciedlone w cenie.
- ➔ **Inflacja:** ryzyko inflacji w trakcie okresu pozyskiwania pozwolenia na budowę zostało przeniesione na Radę Hrabstwa Suffolk. W trakcie eksploatacji ryzyko to przejmie SITA, lecz będzie ono zmniejszone dzięki zastosowaniu koszyka indeksów stosowanych do skorygowania płatności bazowych, poprzez odzwierciedlenie podstawowej struktury kosztów.

onwards. This risk has been evaluated by Suez Environment's treasury department and reflected in the price.

- ➔ **Inflation:** the risk of inflation during the planning period is passed onto SCC. During operation, the inflationary risk is taken by SITA but mitigated through a basket of indices applied to the baseline payments, reflecting the underlying cost structure.
- ➔ **Market Testing:** due to the very lengthy duration of the contract, it is impossible to secure long-run terms and conditions for the disposal of the various outlets of the plant (like air pollution control residues for instance). Therefore, landfill gate fees, flue gas treatment costs and / or haulage costs are market tested every 5 years over the operating period (with the exclusion of the first 5-year period where SITA is at risk).

PAYMENT MECHANISM

The payment mechanism has been developed in accordance with WIDP guidance. It comprises the following elements:

- ➔ Commissioning payment (rate per tonne of waste delivered during the hot commissioning of the plant, before the operation starts)
- ➔ Base Payment: A Banding Mechanism is proposed as part of the baseline payment calculations. The Base Payment is calculated based on a rate per tonne, which is applied to the tonnages of Contract Waste falling within each Base Price Band. The first band corresponds to the guaranteed minimum tonnage and is secured by the private partner, irrespective of the number of tons actually delivered on site.
- ➔ Landfill Payment: reimbursement by the authority of all disposal and landfill costs incurred by the contractor up to the guaranteed landfill diversion performance with an incentive for SITA to exceed guaranteed performance (diversion performance bonus).
- ➔ Performance deductions (a performance regime has been negotiated to ensure that the targets are measurable and not subjective)

- ➔ **Badanie rynku:** z uwagi na długi okres obowiązywania kontraktu nie jest możliwe zapewnienie stałych zasad i warunków sprzedaży różnorodnych produktów powstających w związku z funkcjonowaniem instalacji (jak np. pozostałości procesu przeciwdziałania zanieczyszczeniu powietrza). Dlatego opłaty pobierane za wywóz na składowisko, koszty oczyszczania gazów spalinowych oraz/lub koszty przewozu będą poddawane wycenie rynkowej co pięć lat przez okres eksploatacji (z wyjątkiem pierwszego okresu pięcioletniego, kiedy ryzyko ponosi SITA).

MECHANIZM PŁATNOŚCI

Mechanizm płatności opracowano zgodnie z zaleceniami WIDP. Obejmuje on następujące elementy:

- ➔ wynagrodzenie w okresie rozruchu (opłata za tonę odpadów dostarczanych w trakcie rozruchu gorącego, przed rozpoczęciem eksploatacji);
- ➔ opłata bazowa: zaproponowano mechanizm płatności oparty o podział na szczeble opłaty bazowej. Wysokość opłaty bazowej jest obliczana w oparciu o stawkę za tonę odpadów przypisanych do poszczególnych szczebli. Szczebel pierwszy obejmuje gwarantowaną minimalną ilość odpadów, dla której opłata bazowa jest stała niezależnie od ilości dostarczonych odpadów;
- ➔ opłata za składowanie: zwrot przez władze wszelkich kosztów wywozu i składowania poniesionych przez wykonawcę do wysokości gwarantowanego poziomu ograniczenia składowania odpadów, z zachętą dla SITA do zmniejszenia tego poziomu (premia za wydajność w ograniczaniu składowania odpadów);
- ➔ pomniejszenia za brak efektywności (wymagania w zakresie efektywności zostały wynegocjowane tak, aby zapewnić obiektywną, a nie subiektywną możliwość weryfikacji, czy cele zostały zrealizowane);
- ➔ pomniejszenia za kilometry: należne władzy z uwagi na koszty transportu odpadów do instalacji zastępczej w przypadku, kiedy instalacja zostanie nieoczekiwanie zamknięta;

- ➔ Mileage deduction: due to the authority to reflect haulage costs incurred in delivering waste to the contingency delivery point in the event where the plant is unexpectedly shut down
- ➔ Non acceptance deduction: in the event where the plant is not available and some contract waste is not accepted, a non acceptance deduction shall apply to reflect the costs incurred by SCC in handling, treating or otherwise disposing of the tonnage of contract waste not accepted to the extent these costs are in excess of what would have been paid to SITA to accept and treat it
- ➔ Substitute waste adjustment: the private partner has an obligation to use reasonable endeavours to secure third party waste to substitute any shortfall in the guaranteed minimum tonnages. If successful, the private partner has to reimburse the authority for the payments made by SCC whereas actual tonnages of contract waste were not delivered.
- ➔ Third Party income deduction: when the private partner generates more third party income (from the sale of electricity, steam, non-contracted waste gate fees) than guaranteed under the base case, the excess revenue is shared 50:50 with the authority on a 5-year cumulative basis.
- ➔ The aggregate of deductions in a given year is capped to a monetary amount.

DURATION OF THE CONTRACT

The duration of the contract was 28 years from the date of obtaining a satisfactory planning permission. Given the construction of the facility was 3 years, it led to a 25-year operating period (with an option for the authority to extend by 5 years), to be reduced in the event of a delay in the construction.

The plant is about to be under cold commissioning. The taking-over and start of the operating period is scheduled to take place in October 2014.

- ➔ pomniejszenie za nieprzyjęcie odpadów: w razie, gdy zakład jest nieczynny i część odpadów kontraktowych nie została przyjęta, zostanie zastosowane potrącenie odzwierciedlające nadwyżkę kosztów poniesionych przez Radę Hrabstwa Suffolk z tytułu obsługi, utylizacji lub innego sposobu zagospodarowania odpadów kontraktowych nieprzyjętych do instalacji, ponad kwotę, która zostałaby zapłacona SITA za ich przyjęcie i utylizację;
- ➔ odpady zastępcze: partner prywatny ma obowiązek dołożenia najwyższej staranności, aby zapewnić odpady od osób trzecich w razie jakichkolwiek niedoborów w gwarantowanym minimalnym tonażu. W razie powodzenia partner prywatny zwróci władzom wysokość płatności dokonanych przez Radę Hrabstwa Suffolk w czasie, gdy nie dostarczono rzeczywistego tonażu odpadów przewidzianego umową;
- ➔ podział dochodu uzyskanego dzięki osobom trzecim: jeżeli partner prywatny wygeneruje więcej dochodu z tytułu odpadów od osób trzecich (ze sprzedaży elektryczności, pary czy opłat za przyjęte odpady), niż zagwarantowano zgodnie z przyjętym założeniem wyjściowym, nadwyżka przychodów jest dzielona po połowie z władzami, w sposób narastający przez okres pięciu lat;
- ➔ łącznie pomniejszenia, jakich można dokonać w danym roku, są ograniczone do określonej kwoty pieniężnej.

OKRES OBOWIĄZYWANIA UMOWY

Umowa została zawarta na okres 28 lat od dnia uzyskania pozwolenia na budowę. Ponieważ wybudowanie zakładu zajęło trzy lata, okres eksploatacji wyniesie 25 lat (przy czym władze mają możliwość przedłużenia go o pięć lat), a w razie opóźnień w budowie zostanie skrócony.

Zakład znajduje się przed fazą rozruchu zimnego i przyjmowania odpadów. Przejęcie i rozpoczęcie okresu eksploatacji jest planowane na październik 2014 roku.



KALLE-ERKKI PENTTILÄ
FORTUM POWER AND HEAT POLSKA

2.3. INSTALACJA TERMICZNEGO PRZEKSZTAŁCANIA ODPADÓW KOMUNALNYCH W SZTOKHOLMIE – ELEKTROCIEPŁOWNIA BRISTA II

OGÓLNY OPIS PROJEKTU

Przegląd i tło projektu

W Sztokholmie działalność ciepłownicza Fortum jest prowadzona przez Fortum Värme samägt med Stockholms stad AB – firmę będącą wspólnym przedsięwzięciem Fortum i miasta Sztokholm. Do podstawowej działalności spółki należy wytwarzanie ciepła i dostarczanie go poprzez lokalną sieć ciepłowniczą na obszarze Sztokholmu. W regionie metropolitalnym Sztokholmu Fortum Värme obsługuje pięć dużych elektrociepłowni, które dostarczają ciepło do 600 tysięcy gospodarstw domowych oraz większości budynków biurowych i handlowych.

Obecnie Fortum Värme kończy budowę zakładu Brista II w technologii kogeneracyjnej, w którym odpady będą wykorzystywane jako paliwa (ang. *Waste to Energy*, WtE) i który zostanie oddany do użytku pod koniec 2013 roku.

Brista II ma sprostać coraz większemu zapotrzebowaniu na lokalne ciepło i zastąpić bieżące dostawy pochodzące z innego zakładu działającego w ramach Systemu Sieci Ciepłowniczej Północno-Zachodniej Dzielnicy Sztokholmu, który wykorzystuje droższe paliwa.

2.3. THE ENERGY- FROM-WASTE PLANT IN STOCKHOLM – BRISTA II

GENERAL DESCRIPTION OF THE PROJECT

Overview and background of the project

In Stockholm, Fortum's heat business is operated by "Fortum Värme samägt med Stockholms stad AB", which is a partnership between Fortum and the city of Stockholm. The core business of the company is to generate heat and deliver it via the district heating network across the region of Stockholm. Fortum Värme operates 5 large CHP plants in the greater Stockholm area which supply heat to 600 000 households and to the majority of office and commercial buildings.

At present, Fortum Värme is developing the Brista II WtE CHP plant, which will be operational at the end of 2013.

Brista II will meet the increasing demand for district heat and replace the current supply coming from another plant in the North West District Heating System of Stockholm, which uses more expensive fuels.

Zakres prac i nakłady inwestycyjne

Zakres zadań po stronie partnera prywatnego w związku z realizacją projektu Brista II obejmuje projektowanie, budowę, finansowanie i eksploatację, a także przejęcie zakładu na własność (czyli formuła DBFOO: *Design, Build, Finance, Own, and Operate* – Zaprojektuj, Wybuduj, Sfinansuj, Posiadaj, Eksploatuj). Zakład zostanie podłączony do istniejącej sieci ciepłowniczej i w ramach Systemu Sieci Ciepłowniczej Północno-Zachodniej Dzielnicy Sztokholmu będzie produkował ciepło w podstawie. Całkowity koszt inwestycji wyniesie 200 milionów euro.

Technologia

Podstawowe informacje techniczne dotyczące zakładu:

PARA	60 barów, 415 C
MOCE PRODUKCYJNE	20,5 MW(e) / 48,5 MW(t) + 12 MW(t) FGC + 2 MW(t) odzysk ciepła 240 000 Mg/a
KOCIOŁ	Ruszt Martina o działaniu zwrotnym chłodzony powietrzem, ciąg poziomy pusty, poziome przegrzewacze pary, pionowy podgrzewacz (ekonomizer), 29 Mg/h
TURBINA	Turbina przekładniowa osiowa typu Siemens SST 300. Dwa wyloty pary z oddzielnymi skraplaczami oraz dwa upusty pary do wstępnego podgrzewania powietrza do spalania oraz wody zasilającej
FGT (OCZYSZCZANIE GAZÓW ODLOTOWYCH)	Dwa równoległe reaktory produkcji Alstom NID (w technologii półmokrej)
ODZYSK CIEPŁA	2 MW(t) odzysk ciepła z systemów chłodzenia przy użyciu pomp ciepła
SPRAWNOŚĆ	Z FGC – 101% / bez FGC – 86%

Scope of works and investment outlays

The scope of works for the Brista II WtE CHP plant development includes design, construction, financing, ownership and operation (i.e. DBFOO: design, build, finance, own and operate). The plant will be connected to the existing district heating network and will constitute the base heat load production unit in the North West District Heating System of Stockholm. Its total investment cost will reach a level of euro 200 million.

Technology

Plant basic technical information:

STEAM	60 bar, 415 C
CAPACITIES	20.5 MW(e) / 48,5 MW(t) + 12 MW(t) FGC + 2 MW(t) heat recovery 240 000 Mg/a
BOILER	Martin air cooled reverse acting grate. horizontal empty draught, horizontal super heaters, vertical economizer, 29 Mg/h
TURBINE	Siemens SST 300 geared axial turbine. Two steam outlets with separate condensers and two steam bleeds for preheating of combustion air and feed water
FGT	Two parallel Alstom NID semi wet reactors
HEAT RECOVERY	2 MW(t) heat recovery from cooling plant systems by using heat pumps
EFFICIENCY	With FGC 101% / w/o FGC 86%

Lokalizacja

Zakład jest zlokalizowany w północnej części obszaru metropolitalnego Sztokholmu.

Zakład obejmuje obszar 7,7 hektara (łącznie z budynkiem odzysku ciepła). Brista II Inv KB dzierżawi grunt od Fortum Värme, a umowa dzierżawy została zawarta na 25 lat.

Harmonogram realizacji

Na wiosnę 2009 roku Fortum Värme złożyła wniosek o wydanie decyzji środowiskowej dotyczącej rozbudowy zakładu Bristaverket CHP.

Decyzję inwestycyjną podjęto w październiku 2010 roku, po czym rozpoczął się etap przygotowania projektu. Pierwsze umowy na dostawę odpadów sfinalizowano do końca 2011 roku. Zakład Brista II znajduje się w końcowej fazie realizacji, a eksploatacja rozpocznie się przed końcem 2013 roku.

Inwestor

Fortum Värme oraz komunalna spółka energetyczna Sollentuna Energi AB podpisały umowę, na podstawie której Sollentuna Energi posiada 15% udziałów w Brista II.

Spółka celowa Fortum Brista Inv KB została utworzona w celu obsługi inwestycji, pozyskiwania niezbędnych pozwoleń itp.

Celem współpracy pomiędzy Fortum Värme i Sollentuna Energi jest zapewnienie długoterminowej i zrównoważonej pod względem ekonomicznym i środowiskowym bazowej produkcji ciepła dla lokalnych sieci ciepłowniczych oraz zapewnienie odpowiedniej mocy przerobowej dla przetwarzania odpadów w regionie.

PPP

Struktura partnerstwa publiczno-prywatnego

Projekt Brista II jest realizowany w oparciu o kilka umów pomiędzy partnerem publicznym i prywatnym:

Location

The plant is situated in the northern part of the greater Stockholm area.

The plant is situated on an area of 7.7 ha. (including the heat recovery building). Brista II Inv KB leases the land from Fortum Värme under a 25 year contract.

Implementation schedule

In spring 2009 Fortum Värme applied for an environmental permit for an extension of the Bristaverket CHP plant.

The investment decision was taken in October 2010 and the project development started straight after that. The first waste supply agreements were finalised by 2011. The Brista II WtE CHP is in its final stages of development and will be operational by the end of 2013.

Investor

Fortum Värme and the municipal energy company Sollentuna Energi AB have signed an agreement pursuant to which Sollentuna Energi has a 15% stake in Brista II.

A Special Purpose Vehicle, Fortum Brista Inv KB has been established to deal with investments, permits, etc.

The purpose of the cooperation between Fortum Värme and Sollentuna Energi is to ensure a long term economically and environmentally sustainable base production of heat for the respective district heat networks and to secure sufficient capacity for waste treatment in the region.

PPP

Structure of the public private partnerships

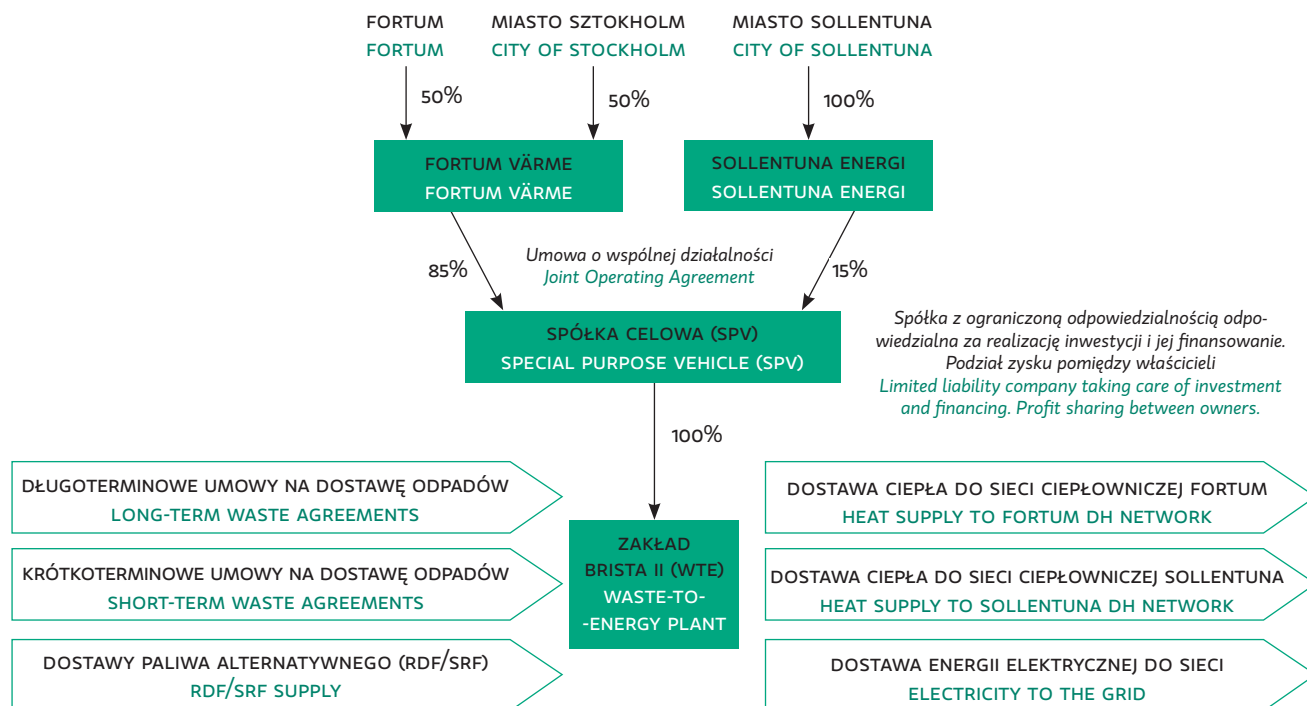
The Brista II project development is based on several Public Private Partnership agreements:

- **Fortum Värme**, a limited liability energy company owned by Fortum and the City of Stockholm,

- ➔ **Fortum Värme Sp. z o.o.**, spółka energetyczna należąca do Fortum i miasta Sztokholm;
- ➔ **umowa na dostawę lokalnego ciepła do Sollentuna Energi z zakładu Brista II i z innych zakładów Fortum Värme;**
- ➔ Fortum Brista Inv KB, spółka celowa utworzona przez komunalną spółkę energetyczną Sollentuna Energi i Fortum Värme, posiadające odpowiednio 15% i 85% udziałów, w celu realizacji projektu Brista II (budowa, eksploatacja, własność);
- ➔ **umowa na przetwarzanie stałych odpadów komunalnych, zgodnie z którą Brista II stanowi punkt dostawy dla gminy Sigtuna**, zawarta przez Fortum Värme w wyniku przetargu nieograniczonego (na podstawie szwedzkiej ustawy o zamówieniach publicznych – LOU).
- ➔ **the contract for the delivery of district heat to Sollentuna Energi from a jointly owned CHP plant and from Fortum Värme.**
- ➔ Fortum Brista Inv KB, the Special Purpose Vehicle established by the municipal energy company Sollentuna Energi and Fortum Värme holding 15 and 85% of shares respectively to deal with construction, co-ownership and operations of Brista II.
- ➔ **the municipal solid waste treatment contract with Brista II as a delivery point with the municipality of Sigtuna** awarded to Fortum Värme as part of an open public procurement procedure (based on the Swedish Public Procurement Act (LOU)).

Wykres 5. Struktura spółki celowej (Fortum Brista Inv KB)

Figure 5. The structure of the Special Purpose Vehicle (SPV) company



Podział ryzyk

Fortum posiada wymagane doświadczenie i wiedzę na temat inwestowania w instalacje termicznego przekształcania odpadów, w związku z czym przejęła ryzyka związane z budową oraz ciągłością dostaw ciepła.

Ryzyko związane z popytem w zakresie przetwarzania odpadów jest zbilansowane poprzez odpowiednie zarządzanie portfelem umów na dostawę odpadów.

Fortum Värme posiada portfel umów na przetwarzanie stałych odpadów komunalnych, zawartych z kilkoma gminami w trybie zamówień publicznych. Na podstawie tych umów Högdalenverket, inny zakład wykorzystujący odpady jako paliwo należący do Fortum Värme, jest obecnie punktem dostaw odpadów. Aby zwiększyć elastyczność, umowy można renegotjować tak, aby włączyć elektrociepłownię Brista II jako alternatywny punkt dostaw odpadów w przyszłości.

Inne istotne umowy gwarantujące dostawę odpadów do Brista II zostały zawarte z prywatnymi spółkami zajmującymi się zagospodarowaniem odpadów pochodzących z obiektów handlowych i przemysłowych.

Fortum jest przygotowana do samodzielnego przejęcia ryzyka związanego z odbiorem ciepła i energii.

W Szwecji odpowiedzialność za gospodarkę odpadami komunalnymi leży po stronie gmin. Producenci różnego rodzaju dóbr zajmują się zagospodarowaniem odpadów adekwatnie do swojej działalności, natomiast przedsiębiorstwa zajmują się odpadami innymi niż te pochodzące z gospodarstw domowych.

Gminy mogą samodzielnie zająć się przetwarzaniem odpadów komunalnych lub zlecić taką usługę w ramach procedury zamówień publicznych.

Risk distribution

Fortum has all the necessary experience and know how to invest in waste to energy facilities and thus take on construction and availability related risks.

The waste treatment demand risk in Fortum Värme is balanced through waste fuel supply contract portfolio management.

Fortum Värme has a portfolio of municipal solid waste treatment contracts with several municipalities awarded to Fortum Värme through public procurement processes. As part of those contracts, Högdalenverket, which is another WtE plant owned by Fortum Värme, has been defined as a delivery point. To increase flexibility the contracts might be renegotiated to include Brista II as an alternative delivery point in future.

Other significant contracts securing the supply of waste to Brista II include commercial and industrial waste treatment contracts awarded by private waste management companies.

As for the risk connected with heat and electricity off take, Fortum is prepared to deal with it on its own.

In Sweden municipalities are responsible for household waste management; producers deal with their respective product groups waste and enterprises handle all non-household waste. Municipalities may decide to deal with its household waste treatment on their own or contract the service out through a public procurement procedure

Private Partner remuneration – general rules

Fortum Värme receives the remuneration for its services through dividends from the SPV.

Duration of the contract

The Joint Operating Agreement between Fortum Värme and Sollentuna Energi has been signed for a period of 25 years.

Wynagrodzenie partnera prywatnego – zasady ogólne

Fortum Värme otrzymuje wynagrodzenie za swoje usługi w formie dywidend od spółki celowej.

Okres obowiązywania umowy

Umowa o wspólnej eksploatacji pomiędzy Fortum Värme a Sollentuna Energi została zawarta na okres 25 lat.

Rekomendacje Fortum odnośnie do realizacji projektów inwestycyjnych związanych z instalacjami termicznego przekształcania odpadów w Polsce

- ➔ Fortum uważa, że oszczędne i bezpieczne dla środowiska rozwiązania dotyczące przetwarzania odpadów mogą w istotny sposób wpłynąć na zrównoważony ekonomicznie rozwój obszarów miejskich.
- ➔ Rozwiązania dotyczące przetwarzania odpadów należy realizować w oparciu o solidne, sprawdzone i przejrzyste rozwiązania rynkowe, aby jak najlepiej sprostać oczekiwaniom mieszkańców, gminy i inwestora.
- ➔ Utworzenie zakładów termicznego przekształcania odpadów na zasadach rynkowych jest ważną alternatywą dla typowego modelu partnerstwa publiczno-prywatnego. W naszej opinii jest to rozwiązanie mniej czasochłonne i łatwiejsze w realizacji oraz bardziej elastyczne w razie zmian w zewnętrznym środowisku biznesowym. Pozwala ono w razie potrzeby na modyfikację podstawowych elementów umowy pomiędzy partnerami publicznymi i prywatnymi. Stwarza też możliwość określenia najważniejszych kwestii, takich jak podział ryzyk, finansowanie i udział w zyskach w ramach odpowiednich umów pomiędzy współnikami.
- ➔ Tryb dialogu konkurencyjnego pochłania czas i środki gminy oraz zaangażowanych w ten proces spółek, co powoduje znaczne koszty, które są ostatecznie przerzucane na klientów.
- ➔ Komercyjna i techniczna koncepcja dla zakładu termicznego przekształcania odpadów – podobnie jak ma to miejsce w przypadku każdej elektrociepłowni – może zostać opracowana w oparciu o uwarunkowania panujące na lokalnym rynku ciepła oraz warunki dostawy odpadów. Dla

Fortum's recommendations for developing WtE investment projects in Poland

- ➔ Fortum's position is that economically sound and environmentally efficient waste-to-energy solutions can significantly contribute to sustainable and economic development of urban areas.
- ➔ Waste-to-energy solutions should be developed based on robust, proven and transparent merchant solutions to best meet the expectations of the inhabitants, municipality and investor.
- ➔ The establishment of a merchant waste-to-energy plant is an important alternative to a typical Public-Private-Partnership (PPP) model. Our view is that it is less time consuming and easier to develop and it is more flexible to changes in the external business environment. The basic conditions can be agreed between public and private partners and adjusted whenever needed. The most relevant issues such risk sharing, financing and profit sharing targets need to be agreed in shareholder's or other corresponding agreements.
- ➔ The competitive dialogue procedure involves time and resources of the municipality and several companies resulting in significant costs finally transferred onto by the customers.
- ➔ The commercial and technical concept for a waste-to-energy plant can be developed - similarly to that for any other combined heat and power plant (CHP) - based on local heat market and waste supply conditions. Therefore, the expertise in energy production in addition to waste market expertise becomes critical if an optimal solution is to be found.
- ➔ The division of risks in a merchant type of a project is typically as outlined below:
 - waste fuel supply is fully or partially guaranteed by short term and long-term waste supply agreements,
 - heat off-take is secured by heat supply contracts,
 - and electricity is to be sold on an open market.
- ➔ The priority for heat off-take from waste-to-energy plants should be secured as part of the RES support scheme and/or general Energy market related legislation.

tego w celu znalezienia optymalnego rozwiązania oprócz wiedzy w zakresie rynku odpadów konieczna wydaje się być wiedza specjalistyczna w zakresie produkcji energii.

- ➔ Podział ryzyk w modelu zakładu termicznego przetwarzania odpadów na zasadach rynkowych zazwyczaj przyjmuje następującą formę:
 - **dostawę paliwa z odpadów w pełni bądź częściowo gwarantują krótkoterminowe i długoterminowe umowy na dostawę odpadów;**
 - **odprowadzanie ciepła jest zabezpieczone umowami na dostawę ciepła;**
 - **energia elektryczna jest sprzedawana na wolnym rynku.**
- ➔ Pierwszeństwo w odbiorze ciepła z zakładów WtE należy zabezpieczyć w ramach regulacji dotyczących wsparcia energii z odnawialnych źródeł energii (OZE) i/lub w ramach ustawodawstwa dotyczącego rynku energii w ogóle.
- ➔ W czysto rynkowym rozwiązaniu Fortum zakłada budowę zakładu, którego jest w 100% właścicielem, co nie wyklucza jednak współpracy w formie *joint venture* z partnerem publicznym, jak w opisanym powyżej przypadku w Szwecji.
- ➔ Każda spółka, która miałaby zostać partnerem prywatnym przy realizacji projektu zakładu termicznego przetwarzania odpadów, powinna posiadać odpowiednią wiedzę w dziedzinie finansów, zarządzania projektem i produkcji energii, jak również zasoby umożliwiające jej samodzielne opracowanie projektu, zapewnienie finansowania, budowy i/lub eksploatacji takiego obiektu.
- ➔ Gminy mogą rozważyć wykorzystanie dotacji UE lub innych alternatywnych funduszy do realizacji pozostałych elementów łańcucha gospodarki odpadami, w celu zmniejszenia kosztów całego procesu. Niemniej jednak każdy zakład WtE powinien samodzielnie generować zyski ze swojej działalności.
- ➔ Zasadniczo cena za ciepło wytwarzane z odpadów w technologii kogeneracyjnej powinna być ustalana na zasadach rynkowych, tj. powinna być konkurencyjna względem najlepszej dostępnej alternatywy. Taki model określania

- ➔ In a pure merchant solution, Fortum's approach is to construct a 100% Fortum owned plant but a joint venture with a public partner is also possible, as in the Swedish case described above.
- ➔ Any company considered for a private partner to a waste to energy project development should have sufficient financial, project management and energy production related knowledge as well as capacity to deal with the design, financing, building and/or operating processes on its own.
- ➔ Municipalities may decide to use EU subsidies and grants or any alternative funds to develop other elements of the waste management sector to decrease the costs in the whole process. Any WtE merchant plant should however be profitable in itself.
- ➔ Principally heat produced from a waste fuelled CHP should be priced on a commercial basis, i.e. the price should be competitive when compared to the best available alternative. Such a pricing model is widely used in Sweden and Finland. Any price setting framework for heat produced from waste-to-energy plants should be approved by all parties involved if it is to trigger investments in this type of energy production capacity.
- ➔ Sustainable heat deliveries from WtE CHP plants are the answer to the upcoming EU requirements expressed in both the Landfilling Directive well as the Energy Efficiency Directive. The prerequisite for an investor who is considering to establish such a plant will always be an attractive incentive mechanism. In case of a Waste to Energy CHP production, a predictable, stable and investor friendly legal environment seems to be what any investor would wish for.

cen ciepła jest powszechnie stosowany w Szwecji i Finlandii. Trzeba jednak zaznaczyć, że schemat ustalania ceny dla ciepła wytwarzanego w zakładach WtE musi zostać zaakceptowany przez wszystkie zaangażowane strony. W przeciwnym razie trudno będzie znaleźć chętnych do inwestowania w tego typu projekty.

- ➔ Zrównoważone dostawy ciepła z zakładów WtE w technologii kogeneracyjnej stanowią odpowiedź na wymogi UE pojawiające się zarówno w Dyrektywie dotyczącej składowania odpadów, jak i w Dyrektywie dotyczącej efektywności energetycznej. Warunkiem zasadniczym dla inwestora rozważającego budowę takiego zakładu zawsze będzie atrakcyjny mechanizm wsparcia. W przypadku produkcji energii w elektrociepłowniach opalanych odpadami takim wsparciem byłoby przewidywalne, stabilne i przyjazne inwestorom środowisko prawne.



REKOMENDACJE

RECOMMENDATIONS



AGNIESZKA FEREK
BAKER & MCKENZIE



ŁUKASZ PUPEK
CRIDO TAXAND



BARTOSZ MYSIORSKI
CENTRUM PPP

3.1. KLUCZOWE WSKAZÓWKI DLA PARTNERA PRYWATNEGO

Poniżej wskazano wybrane kwestie, na które partner prywatny powinien zwrócić szczególną uwagę na etapie konstruowania struktury przedsięwzięcia i umowy PPP. Zagadnienia te mogą być kluczowe dla powodzenia przedsięwzięcia i zapewnienia partnerowi prywatnemu zaplanowanego zysku.

- A)** Dialog techniczny. W przypadku, gdy na etapie analiz przedrealizacyjnych doradcy podmiotu publicznego będą prowadzić rozeznanie rynku w celu weryfikacji potencjalnego zainteresowania projektem PPP w sektorze prywatnym, warto określić brzegowe warunki transakcji w zakresie podziału ryzyk oraz źródeł finansowania wynagrodzenia partnera prywatnego.
- B)** Przygotowanie projektu. W związku ze skomplikowanym charakterem procesu warto rozważyć korzystanie z usług

3.1. KEY GUIDELINES FOR A PRIVATE PARTNER

Primary guidelines for a private partner selected issues which a private partner should pay particular attention to during the PPP agreement and undertaking structure design phase are depicted below. These concepts may be of key importance to the success of the undertaking and securing the forecast profit for a private partner.

- A)** Technical dialogue. In the event that at the stage of pre-implementation analysis the advisors of the public entity conduct market research to verify the potential interest in the PPP formula in the private sector, the boundary conditions of the transaction should be determined in relation to the distribution of risks and sources of financing the remuneration of the private partner.

doradców zewnętrznych (w szczególności w przypadku braku doświadczeń w realizacji przedsięwzięć w formule PPP i/lub braku odpowiednich zasobów ludzkich).

- c) Publikacja ogłoszenia o zamówieniu. Partner prywatny powinien dokonać szczegółowej analizy ogłoszenia o zamówieniu i odpowiednio wcześniej przygotować się do złożenia wniosku. Przede wszystkim należy zweryfikować, czy jest w stanie samodzielnie spełnić warunki udziału w przetargu, czy też konieczne będzie zawiązanie konsorcjum lub też uzyskanie potencjału od osób trzecich. W przypadku konsorcjum ustawa o PPP przewiduje korzystne dla uczestników przetargu rozwiązania poprzez wyłączenie regulacji PZP dotyczącej solidarnej odpowiedzialności wykonawców. Wynika to z faktu, że projekty PPP zazwyczaj trwają wiele lat i uczestniczą w nich zarówno firmy budowlane, jak i operatorzy. Przyjęcie zasady ich odpowiedzialności solidarnej prowadziłoby do sytuacji, w której firma budowlana odpowiadałaby wraz z operatorem wobec podmiotu publicznego przez cały okres eksploatacji, np. 25 lat. W przypadku podjęcia decyzji o skorzystaniu z potencjału podmiotów trzecich, np. poprzez przekazanie ich doświadczenia czy zdolności kredytowej, należy pamiętać o wskazaniu w oświadczeniu, w jaki sposób potencjał zostanie przekazany oraz w jakim charakterze podmioty te wezmą udział w projekcie, np. jako podwykonawcy. Jeśli partner prywatny podejmie decyzję o udziale w projekcie w formie spółki projektowej, co jest zasadą przy projektach PPP, spółka taka będzie musiała uzyskać cały potencjał od osób trzecich, ponieważ sama nie będzie posiadać ani doświadczenia, ani prawdopodobnie zdolności kredytowej. Zazwyczaj potencjał finansowy jest przekazywany przez wspólników. W takiej sytuacji będą oni musieli zobowiązać się do udostępnienia partnerowi prywatnemu środków niezbędnych dla sfinansowania projektu, co często będzie sprzeczne z rzeczywistym modelem finansowania, tj. *project finance*. PZP nie jest w tym zakresie dostosowane do projektów PPP. W przypadku niejasnych zapisów ogłoszenia rekomendowane jest skierowanie zapytania do

- b) Project preparation. Due to the complex nature of the process, using the services of external advisors should be considered (particularly faced with a lack of experience in the implementation of PPP projects and / or lack of adequate human resources).

- c) The publication of a contract tender - the private partner should make a detailed analysis of a contract tender and, in good time in advance, prepare for the application. First of all, the private partner should verify that he is able to meet the conditions for participation in the tender or that the formation of a consortium or an involvement of a third-party potential is necessary. In case of a consortium the PPP act provides favourable conditions for the bidders by excluding the effect of the PZP regulation concerning joint and several liability of contractors. This is due to the fact that PPP projects usually last for many years and both construction companies and operators are involved. The adoption of the principle of joint and several liability would lead to a situation in which a construction company together with the operator would be liable before the public entity for the whole exploitation process of e.g. 25 years. In the event of making use of third parties, e.g. by transferring their experience and creditworthiness it must be remembered to indicate in a statement how the potential of these third parties will be transferred and the capacity in which these entities will participate in the project e.g. as subcontractors. If the private partner decides to participate in the project in the form of a "project company" [a company created for the implementation of the project], which is the principle of PPP projects, the company will have to gain its whole potential from a third party because it will not have neither the experience nor probably the creditworthiness itself. Typically, the financial potential will be transferred by partners. In such a case they will have to undertake to provide the necessary resources to the private partner to finance the project which will often conflict with the real financial model i.e. project finance. In this scope PZP is not suitable for PPP projects. In case

podmiotu publicznego. Należy pamiętać, że w przypadku projektu współfinansowanego ze środków Funduszy UE postępowanie po jego zakończeniu podlega kontroli prezesa UZP, dlatego w sytuacji, gdy regulacje prawne są niejasne, a w doktrynie prezentowane są na dany temat rozbieżne stanowiska, bezpieczniej będzie przyjąć bardziej rygorystyczną interpretację, nawet wówczas, gdy zamawiający prezentuje odmienne stanowisko (np. lepiej załączyć zbędny dokument niż narazić się na zarzut, że nie załączono dokumentu wymaganego prawem). Na tym etapie partner prywatny powinien zgromadzić jak najwięcej referencji oraz wykazać się jak najszerzym doświadczeniem, ponieważ do dialogu zostaną zaproszone te podmioty, które uzyskały najwięcej punktów.

- D) Dialog konkurencyjny.** Partner prywatny powinien rozpocząć wstępne rozmowy z podwykonawcami oraz bankami i zaprosić ich do udziału w spotkaniach z podmiotem publicznym. Na tym etapie partner prywatny powinien zażądać, aby podmiot publiczny udostępnił dokumentację dotyczącą nieruchomości, na której będzie realizowany projekt, w tym wyniki badań gruntowych oraz przedstawienie decyzji administracyjnych, którymi dysponuje i poddać je szczegółowej analizie. Konieczna jest weryfikacja stanu prawnego nieruchomości, jak również prawidłowości wydanych decyzji i ewentualnej dopuszczalności ich przeniesienia na partnera prywatnego. Należy mieć na uwadze np. fakt, że decyzja lokalizacyjna nie może być przeniesiona na partnera prywatnego, dlatego jeśli jest ona wydana dla podmiotu publicznego, podmiot publiczny powinien wystąpić o pozwolenie budowlane, i dopiero to pozwolenie może zostać przeniesione na partnera prywatnego. Partner prywatny powinien dopilnować, aby ryzyko uzyskania wszelkich niezbędnych pozwoleń pozostało po stronie publicznej, ponieważ potrafi ona lepiej kontrolować to ryzyko. Z perspektywy partnera prywatnego istotne jest także, aby po stronie publicznej pozostało ryzyko dostarczenia odpowiedniej ilości odpadów o odpowiedniej kaloryczności, wszelkie ryzyka związane z nieruchomością,

of ambiguity in tender specification it is recommended to refer the inquiry to the public entity. It should be remembered that in case of projects co-financed from the EU Funds, inquiry proceedings, after their completion, remain under the control of the President of the UZP, so when regulations are ambiguous, and the doctrine presents divergent opinions on the topic, it would be safer to follow a more rigorous interpretation even when a contracting party presents a different view (e.g. it is better to attach an unnecessary document and avoid the accusation that a document required by law has not been attached). At this stage, the private partner should gather as many references as possible and demonstrate his experience to the fullest because the dialogue will include those entities which have received the most points.

- D) Competitive dialogue -** the private partner should begin preliminary discussions with suppliers and banks and invite them to participate in the meetings with the public entity. At this stage, the private partner should request that the public entity provides documentation regarding the real estate on which the project will be delivered, including the results of groundwater inspection and administrative decisions available to the public entity and subject them to detailed analysis. It is necessary to verify the legal status of the real estate as well as the correctness of decisions and possible admissibility for the transfer to the private partner. It should be noted, for example, that the location decision cannot be transferred to the private partner and therefore when it is delivered to the public entity then the public entity must apply for a building permit and only the building permit may be transferred to the private partner. The private partner should ensure that the risks of obtaining all necessary permits remain with the public entity because it is able to control the risks better. From the perspective of the private partner is also important that the risks of adequate quantities of waste with adequate calories, all risks associated with real estate, the risk of industrial action, risks stemming from changes in ener-

ryzyko akcji protestacyjnej, zmian cen energii, wzrostu opłaty marszałkowskiej czy zmian w prawie. Dla partnera prywatnego i „bankowości” projektu kluczowe jest zapewnienie wypłaty partnerowi prywatnemu odpowiedniej kwoty na wypadek wcześniejszego rozwiązania umowy. Kwota powinna być wyliczona w oparciu o zainwestowane przez partnera prywatnego środki. Partner prywatny powinien odpowiednio wcześniej rozpocząć negocjacje z podwykonawcą EPC, operatorem oraz bankami, aby możliwe było złożenie oferty w terminie.

- E)** SIWZ sporządzona po zakończeniu dialogu. W przypadku jakichkolwiek wątpliwości partner prywatny powinien zwracać się do podmiotu publicznego o wyjaśnienie treści SIWZ. Na tym etapie istnieje jeszcze możliwość wprowadzania zmian do umowy w wyniku sugestii otrzymanych przez podmiot publiczny od wykonawców, dlatego należy skorzystać z tej szansy. Przed ostatecznym przygotowaniem oferty partner prywatny powinien opracować matrycę ryzyk, w której zostaną uwzględnione wszystkie ryzyka przewidziane umową PPP, ich podział pomiędzy partnera prywatnego a podmiot publiczny, a także ich dalszy transfer na podwykonawców (np. ryzyko budowy), banki czy ubezpieczycieli. Jest to niezbędne dla dokonania prawidłowej wyceny wszystkich ryzyk, jakie pozostają po stronie partnera prywatnego, i ustalenia ceny w ofercie. Przygotowując ofertę, partner prywatny powinien zastosować się do wskazówek zawartych w SIWZ oraz zastrzec jako poufne wszelkie informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa.
- F)** Ocena ofert. Partner prywatny powinien zażądać udostępnienia ofert pozostałych uczestników i dokonać ich weryfikacji pod kątem zgodności z prawem i SIWZ. W przypadku uznania przez partnera prywatnego, że pozostali oferenci zastrzegali informacje niezgodnie z prawem, może on zażądać ich odtajnienia przez KIO. W przypadku, gdy zdaniem partnera prywatnego oferty wykonawców, którzy uzyskali większą liczbę punktów, zawierają błędy, może on wnieść odwołanie do KIO.

gy prices, growth rates marshal or changes in the law remain with the public entity. For the private partner and “bankability” of the project it is crucial to ensure the payment of the appropriate amount to the private partner in the event of early termination, calculated on the basis of funds invested by the private partner. The private partner should in start negotiations with the EPC subcontractor, operators and banks in good time to be able to submit a bid within the deadline.

- E)** Terms of Reference (ToR) prepared at the end of the dialogue - in case of doubt, the private partner should ask the public entity to explain the ToR. At this stage it is still possible to make changes to the contract following suggestions received by the public entity from contractors, therefore the advantage of this opportunity should be made use of. Before the final preparation of the bid, the private partner should develop a risk matrix, which will take into account all the risks foreseen in the PPP agreement, their division between the private partner and the public entity, and their further transfer to subcontractors (e.g. construction risks), banks and insurers. It is necessary to make a proper evaluation of all risks that remain with the private partner and set a bid price. In preparing a bid the private partner should follow the instructions given in the ToR and keep all information constituting a company's trade secret confidential.
- F)** Evaluation of tenders - the private partner should make a request for bids of other participants and review them for compliance with the law and the Terms of Reference (ToR). In the event that the private partner believes that the other bidders have kept information unlawfully the private partner may submit a request for declassification to the KIO. If, in the opinion of the private partner, bids provided by operators who have obtained a greater number of points contain errors the private partner may appeal to the KIO.



AGNIESZKA FEREK
BAKER & MCKENZIE



ŁUKASZ PUPEK
CRIDO TAXAND



BARTOSZ MYSIORSKI
CENTRUM PPP

3.2. KLUCZOWE WSKAZÓWKI DLA PODMIOTU PUBLICZNEGO

Poniżej wskazano wybrane kwestie, o których podmiot publiczny powinien pamiętać, realizując projekt PPP, a które zwykle okazują się decydujące dla pozyskania partnera prywatnego i tym samym pozwalają na skuteczne „zamknięcie” całej transakcji.

- A)** Podmiot publiczny powinien zlecić wykonanie analiz przedrealizacyjnych przez doradców zewnętrznych, których pierwszym zadaniem będzie ustalenie, czy dany projekt może zostać zrealizowany w modelu PPP (weryfikacja, na ile korzyści z PPP równoważą lub przewyższają dodatkowe koszty organizacyjne oraz finansowe w stosunku do realizacji w trybie zamówienia publicznego) i czy jest to najlepsze w danym wypadku rozwiązanie, ze szczególnym uwzględnieniem następujących kwestii:

3.2. KEY GUIDELINES FOR A PUBLIC ENTITY

Selected issues which a public entity should bear in mind in performing a PPP project and which usually turn out to be decisive for the attraction of a private partner and consequently permit for an effective “finalisation” of the entire transaction are depicted below.

- A)** The public entity should contract the performance of pre-implementation analyses by third party consultants, whose primary task will be the determination of whether a given project may be implemented under the PPP model (verification of the extent to which benefits stemming from the PPP equal or exceed the additional organisational and financial costs associated with implementation by way of a public procurement) and whether in a given case this is the best solution considering the following issues:

- ➔ określenie warunków brzegowych, tj. identyfikacja ryzyk, których podmiot publiczny nie może ponosić (według zasady, że dane ryzyko powinna ponosić strona, która jest w stanie taniej nim zarządzać), co pozwoli ustalić potencjalne zaangażowanie partnerów prywatnych – jedynie w takiej sytuacji podmiot publiczny zapewni sobie uzyskanie akceptowalnych ofert (jeśli założeniem podmiotu publicznego jest brak wpływu projektu na dług publiczny, konieczne jest przestrzeganie odpowiednich wytycznych EUROSTAT i EPEC dotyczących podziału ryzyk);
 - ➔ wpływ projektu na budżet podmiotu publicznego (czy projekt może obciążać dług publiczny, czy stan finansów podmiotu publicznego pozwala na dokonywanie wydatków bieżących na rzecz partnera prywatnego);
 - ➔ źródła finansowania wynagrodzenia partnera prywatnego (jeżeli brakuje wystarczających środków, projekt się nie powiedzie, muszą więc one zostać uwzględnione w Wieloletniej Prognozie Finansowej);
 - ➔ weryfikacja założeń popytowo-podażowych projektu (zapewnienie odpowiedniego wsadu do instalacji vs. konkurencyjne instalacje w regionie realizacji inwestycji; w przypadku termicznego przetwarzania odpadów – zapotrzebowanie na energię elektryczną i ciepłą wytwarzaną w ramach instalacji);
 - ➔ weryfikacja zagadnienia występowania pomocy publicznej w projekcie.
- B)** Zakładając współfinansowanie projektu ze środków Funduszy UE, podmiot publiczny powinien jak najwcześniej przygotować dokumentację aplikacyjną (wniosek o dofinansowanie wraz ze studium wykonalności) oraz doprowadzić do zawarcia warunkowej umowy o dofinansowanie, o ile dany program operacyjny takie rozwiązanie przewiduje (szczególnie istotne w przypadku projektów, których dofinansowanie wymaga udziału w procedurze konkursowej, gdzie dofinansowanie otrzymują najlepsze projekty z listy rankingowej).
- ➔ determination of boundary conditions, i.e. identification of risks which the public entity cannot retain (according to the principle that a given risk should be allocated to the party which is able to manage it cheaper), which will permit for a determination of the potential commitment of private partners – only under such conditions will a public entity ensure the receipt of acceptable bids (if one of the assumptions of the public entity is for the project not to affect public debt, appropriate EUROSTAT and EPEC guidelines on risk allocation need to be observed),
 - ➔ the effect that the project will have on the public entity's budget (whether the project may burden public debt, whether the financial state of the public entity is such that it is able to make current expenditures for the benefit of the private partner),
 - ➔ financing sources for the private partner's remuneration (in the event of a lack of sufficient funds the project will not be successful, they have to be accounted for in the Long Term Financial Prognosis),
 - ➔ project supply and demand assumptions verification (ensuring appropriate fuel for the installation vs. competitive installations in the region, for thermal waste processing - the demand for electricity and heat produced within the scope of the installation),
 - ➔ verification of the public aid constituting a part of the project issue.
- B)** Assuming project co-financing from EU Funds the public entity should draw up the application documentation as early as possible (application for financing and a feasibility study) and conclude a conditional co-financing agreement, as long as a given operational programme takes into account such a solution (of particular importance for projects where the co-financing entails participation in tender proceedings, where the financing is awarded to the top ranking projects).

- c) Co więcej, na gruncie obowiązujących regulacji prawnych możliwa jest jedynie konstrukcja, w ramach której najpierw zostaje zawarta warunkowa umowa o dofinansowanie. Kolejnym krokiem jest wybór partnera prywatnego, a następnym – dokonanie przez podmiot publiczny aktualizacji wniosku o dofinansowanie. Po tych czynnościach należy oczekiwać na ostateczną decyzję Komisji Europejskiej o przyznaniu dotacji. Decyzja taka nie może zostać wydana przed zawarciem umowy PPP, ponieważ beneficjent musi wykazać, że dysponuje wystarczającym wkładem własnym (w projektach PPP wkładem tym są środki partnera prywatnego) oraz istotnymi założeniami, np. w zakresie technologii, które mogą być uzależnione od wybranej oferty.

 - d) W przypadku projektu PPP partner prywatny zazwyczaj będzie wybierany w dialogu konkurencyjnym na podstawie ustawy PZP. Kryteria prekwalfikacji wstępnej należy ustalić tak, aby do dialogu zostały zaproszone podmioty z największym doświadczeniem oraz o odpowiedniej wiarygodności finansowej. Z uwagi na wątpliwości prawne bezpieczniej jest wymagać wykazania potencjału finansowego, a nie ekonomicznego (wątpliwości doktrynalne co do możliwości korzystania z potencjału osób trzecich). Rozwiązanie to umożliwi udział w postępowaniu spółkom projektowym, które zawsze korzystają z potencjału innych podmiotów. Pomimo braku takiego obowiązku rekomendowane jest odpowiadanie na ewentualne pytania wykonawców, niezależnie od daty wpłynięcia zapytania, aby zapewnić sobie złożenie prawidłowych wniosków przez jak najszerszą grupę wykonawców. Nie należy narzucać formy prawnej wykonawcom, którzy wezmą udział w postępowaniu, gdyż jest to sprzeczne z prawem, a mimo to nadal spotykane w niektórych postępowaniach. Podmiot publiczny powinien wyznaczyć dostatecznie długi czas na złożenie wniosków o dopuszczenie do udziału w postępowaniu, tj. około dwóch miesięcy, aby umożliwić wszystkim zainteresowanym utworzenie ewentualnych spółek projektowych i przekazanie im niezbędnego potencjału. Aby uniknąć
- c) Furthermore, pursuant to the currently binding legal regulations the only type of a permissible set-up is one where a conditional co-financing agreement is concluded a-priori. The next step is the selection of a private partner followed by the public partner updating its co-financing application. Once these tasks are completed, the final European Commission decision on funding will be made. The said decision cannot be issued prior to concluding the PPP agreement as the beneficiary has to indicate that they have sufficient own contribution (in PPP projects it is the private partner's funds which constitute this contribution) and significant assumptions within the scope of technology for example, which could be conditional upon the selected bid.

 - d) For PPP projects the private partner is usually selected by way of a competitive dialogue pursuant to the PZP (Public Procurement Act). Initial pre-qualification criteria should be set in such manner so that entities with the most extensive experience and appropriate financial credibility are invited. Due to legal uncertainties it is safer to require the demonstration of financial rather than economic potential (there are doubts as to the doctrinal prescription pertaining to the use of third party potential). Such a solution will allow project companies to take part in the proceedings which always use the potential of third parties. Despite the lack of such a requirement, replying to any questions posed by contractors is recommended, regardless of the date the question was received, so that submission of correct applications by as wide a group of contractors as possible is ensured. A legal form should not be imposed on contractors taking part in the proceedings, as such would be contrary to the law despite being seen in some proceedings. The public entity should allow sufficient time for submitting applications for admission to the proceedings, i.e. approx. 2 months so as to permit the incorporation of project specific partnerships and the transfer of necessary potential thereto. And so as to avoid any doubts the public entity should indicate what information should be included in the declaration by entities

wątpliwości, podmiot publiczny powinien wskazać, jakie informacje podmioty przekazujące potencjał powinny zamieścić w oświadczeniu, a najlepiej zamieścić pełny wzór oświadczenia o przekazaniu potencjału. Ogłoszenie powinno zostać sformułowane w sposób jasny i kompletny, tak aby nie było wątpliwości co do wymagań zamawiającego w zakresie przygotowania wniosków przez wykonawców. W tym celu zalecany jest udział doradców wewnętrznych na wszystkich etapach postępowania.

- E)** Dialog konkurencyjny powinien być prowadzony w taki sposób, aby zapewnić wszystkim uczestnikom równy dostęp do informacji oraz taką samą liczbę spotkań. Podmiot publiczny powinien przygotować wstępną dokumentację, w tym w szczególności: memorandum informacyjne dotyczące projektu, zasady prowadzenia dialogu oraz projekt umowy PPP. Dla zapewnienia maksymalnej konkurencyjności podmiot publiczny powinien udostępnić nieruchomości oraz narzucić technologię, którą partner prywatny będzie musiał zastosować. W trakcie dialogu podmiot publiczny powinien dopuścić możliwość udziału w spotkaniach przedstawicieli banków oraz podwykonawców, a partnerzy prywatni powinni mieć możliwość przekazywania tym podmiotom dokumentacji projektu. W ten sposób podmiot publiczny zapewni sobie zapoznanie się ze stanowiskiem najważniejszych uczestników projektu. W przypadku współfinansowania ze środków Funduszy UE w dialogu powinni brać udział także przedstawiciele organów odpowiedzialnych za udzielanie dofinansowania. Dla zwiększenia efektywności prowadzonego postępowania podmiot publiczny po każdym spotkaniu powinien uaktualniać pierwotny projekt umowy, tak aby było jasne, które uwagi podmiotów prywatnych zostały uwzględnione. Z uwagi na fakt, że w trakcie dialogu są omawiane różnorodne zagadnienia, rekomenduje się podział uczestników spotkania na grupy: prawną, finansową i techniczną. Podmiot publiczny powinien prowadzić dialog tak długo, aż wszystkie wątpliwe kwestie zostaną wyjaśnione, aby w miarę możliwości uniknąć dużej liczby pytań do SIWZ.

transferring potential as well as a comprehensive template for the declaration on transfer of potential. The announcement should be formulated in a clear and complete manner so as there are no doubts with regards to the Procuring Authority's requirements within the scope of the applications drawn up by the contractors. To this end the participation of third party advisors is recommended at all stages of the proceedings.

- E)** The competitive dialogue – should be run in such manner as to ensure equal access to information for all participants and the same number of meetings. The public entity should prepare initial documentation and in particular: an information memorandum pertaining to the project, rules of dialogue and the PPP draft agreement. In order to ensure maximum competitiveness the public entity should provide access to the real property and impose the technology to be used by the private partner. During the course of the dialogue the public partner should allow bank representatives and subcontractors to participate in meetings, and private partners should be able to provide project documents to these entities. In this way the public entity will ensure that it is familiar with the positions of the major project participants. In the event of co-financing from EU Funds representatives of appropriate bodies responsible for granting co-financing should also participate in the meetings. To improve the effectiveness of the proceedings, after every meeting the public entity should update the original draft agreement so that it is clear which comments by private partners have been taken into account. Due to the fact that during the dialogue stage various issues are discussed, it is recommended to split the participants into groups: legal, financial and technical. The public entity should continue the dialogue for as long as necessary to clarify all uncertainties and, as far as possible, avoid large numbers of questions to the ToR.
- F)** As to the allocation of tasks and risks, it is primarily the public entity which ensures that the design, construction and availability risks are transferred to the private part-

- F)** Co do podziału zadań i ryzyk, to podmiot publiczny powinien przede wszystkim dopilnować, aby na partnera prywatnego zostało przeniesione ryzyko projektowania, budowy i dostępności. Tym samym powinien zapewnić sobie możliwość stosowania obniżek wynagrodzenia w sytuacji, gdy instalacja jest niedostępna i występuje konieczność dostarczenia odpadów do instalacji zastępczej. W takiej sytuacji wszystkie dodatkowe koszty z tym związane powinien pokryć partner prywatny. Partner prywatny powinien odpowiadać także za wszelkie wynikające z jego winy lub z winy jego podwykonawców opóźnienia w projektowaniu i budowie, błędy w dokumentacji projektowej, przekroczenie założonych kosztów, błędy konstrukcyjne, a także za naprawy, remonty, zagospodarowanie odpadów poprocesowych, produkcję energii na gwarantowanym poziomie (jeśli podmiot publiczny dostarczył odpowiednią ilość odpadów, o odpowiedniej kaloryczności) oraz ubezpieczenie instalacji. Do umowy powinien zostać załączony mechanizm wynagradzania partnera prywatnego. Wynagrodzenie powinno być tak skonstruowane, aby składało się z części stałej (tj. opłaty bazowej, płaconej miesięcznie niezależnie od ilości przyjętych odpadów, pokrywającej koszty operacyjne oraz koszty obsługi finansowania określone w modelu finansowym) oraz części zmiennej (tj. opłaty zmiennej, płaconej miesięcznie zależnie od ilości przyjętych odpadów, pokrywającej koszty zmienne działania instalacji, np. zagospodarowanie pozostałości poprocesowych). Wynagrodzenie partnera prywatnego powinno być ponadto pomniejszane o przychody uzyskane ze sprzedaży energii elektrycznej, ciepłej oraz świadectw pochodzenia. Partner prywatny nie powinien jednak ponosić ryzyka cen energii, ponieważ jest to ryzyko niezależne od niego.
- G)** SIWZ sporządzona po zakończeniu dialogu powinna zawierać szczegółowe wskazówki co do zasad sporządzania ofert, kryteria ich oceny oraz projekt umowy PPP, który po wyborze partnera prywatnego może ewentualnie podlegać jedynie nieistotnym zmianom. W celu zapewnienia sobie jak największej liczby ofert podmiot

ner. By that it should ensure that it is able to apply remuneration reductions in a situation where the installation is not available and it is necessary to deliver waste to a backup installation. In such a situation all additional costs associated with this process should be covered by the private partner. The private partner should also be liable for all delays in the design and construction, errors in the design documentation, exceeding cost limits, construction errors which are attributable to it or its subcontractors as well as repairs, overhauls, post processing waste management, generation of energy at the guaranteed level (subject to the public entity supplying an appropriate quantity of wastes of appropriate calorific value) and installation insurance. A remuneration mechanism for the private partner should constitute a part of the agreement. The remuneration should be structured in such manner as to be composed of a fixed part (i.e. base fee payable monthly regardless of the quantity of accepted waste, covering the operating costs and costs associated with the servicing of finance as defined in the financial model) as well as a variable part (i.e. variable fee payable monthly depending on the quantity of waste accepted, covering the variable costs of running the installation e.g. post processing waste management). Additionally, the private partner's remuneration should be reduced by the incomes achieved on account of the sale of electricity and heat as well as certificates of origin. However, the risk of energy prices should not be allocated to the private partner as they have no influence over it.

- G)** The ToR as drawn up following completion of the dialogue - should contain detailed guidelines as to the principles for preparing bids, the criteria of their assessment and the draft PPP agreement, which, following the selection of the private partner, may only be subject to minor amendments. In order to ensure the highest possible number of bids the public entity should answer all ToR questions despite it being obligatory to answer questions posed only prior to the half point of the time

publiczny powinien odpowiedzieć na wszystkie pytania do SIWZ, pomimo obowiązku udzielania odpowiedzi jedynie do połowy terminu składania ofert. Termin ten powinien być dostatecznie długi, aby umożliwić partnerom prywatnym zamknięcie negocjacji z bankami i podwykonawcami oraz złożenie ofert – nie mniej niż 3,5 miesiąca. Podmiot publiczny powinien wymagać złożenia wraz z ofertami wiążących oświadczeń banków co do udzielenia partnerowi prywatnemu finansowania, aby uniknąć sytuacji, w której po podpisaniu umowy okazuje się, że partner prywatny nie ma środków na jej realizację. Ponadto projekt powinien opierać się o model finansowy również dołączany do oferty, który w określonych sytuacjach ulega aktualizacji, tj. przelicza się wynagrodzenie partnera prywatnego. Dotyczy to np. wystąpienia zdarzeń odszkodowawczych, uzyskania dofinansowania z Funduszy UE czy zmiany stóp procentowych. Model finansowy powinien podlegać audytowi niezależnego audytora.

allowed for submitting bids. This time should be sufficiently long to allow private partners to finalise negotiations with banks and subcontractors and to submit their bids - no less than 3.5 months. The public entity should demand that binding declarations by banks are submitted together with the bids pertaining to granting financing to the given private partner so as to avoid a situation where, after concluding the agreement, it turns out that the private partner does not have the means to perform it. Furthermore the project should be based on a financial model included with the bid, which in certain defined circumstances is subject to a recalculation, i.e. the private partner's remuneration is recalculated. The aforementioned circumstances include the occurrence of compensation events, obtaining EU Fund co-financing or changes in interest rates. The financial model should be audited by an independent auditor.

O AUTORACH

ABOUT AUTHORS



**AGNIESZKA FEREK, Partner,
Baker & McKenzie Krzyżowski i Wspólnicy
Spółka Komandytowa**

Radca prawny. Odpowiedzialna za praktykę partnerstwa publiczno-prywatnego działającą w ramach grupy infrastrukturalnej. Specjalizuje się w prawie zamówień publicznych, PPP i koncesjach. Zajmuje się w szczególności kompleksową obsługą podmiotów publicznych i partnerów prywatnych biorących udział w przedsięwzięciach PPP. Przez ostatnie dwa lata m.in. doradzała partnerowi prywatnemu na wszystkich etapach projektu budowy spalarni odpadów komunalnych w Poznaniu, zakończonego podpisaniem umowy PPP w kwietniu 2013 roku. Projekt poznański jest największym projektem PPP na polskim rynku (wartość projektu 3,5 miliarda złotych) i jednym z pierwszych z zamkniętym finansowaniem.

**AGNIESZKA FEREK, Partner, Baker & McKenzie
Krzyżowski i Wspólnicy sp. k.**

Agnieszka Ferek is responsible for the Public-Private Partnership practice within the Infrastructure Group. She specializes in public procurement law, PPP and concessions. In particular, Agnieszka provides comprehensive advice to public entities and private partners involved in PPP projects. For the last two years Agnieszka, among other things, advised a private partner throughout all stages of a project entailing the construction of a waste incineration plant in Poznan, which was completed by signing a PPP agreement in April 2013. The Poznan project is the largest PPP project on the Polish market (project value: PLN 3.5 billion) and one of the first projects where financial closing was reached.



**MAGDALENA KOSEWSKA-KWAŚNY,
Partner, Dział Doradztwa Europejskiego
Crido Taxand**

W Crido Taxand pracuje od listopada 2005 roku.

Wcześniej doświadczenie zawodowe zdobywała w ramach pracy w Ernst & Young w biurach w Warszawie i Brukseli. Sprawuje nadzór merytoryczny nad realizacją projektów z zakresu pomocy publicznej i pozyskania finansowania, konsultingu oraz projektów z zakresu społecznej odpowiedzialności biznesu (ang. *Corporate Social Responsibility*, CSR). Od ponad 10 lat wspiera podmioty w procesie pozyskania finansowania bezzwrotnego lub zwrotnego na preferencyjnych warunkach, w tym finansowania projektów w formule PPP oraz zagadnieniach związanych z prawidłowym wykorzystaniem środków finansowych przez beneficjentów. Posiada wiedzę ekspercką z zakresu pomocy publicznej oraz Funduszy Unii Europejskiej.

**MAGDALENA KOSEWSKA-KWAŚNY, Partner, European
Advisory Services, Crido Taxand**

She has been working at Crido Taxand since November 2005. Her previous professional experience comes from working at Ernst & Young in Warsaw and Brussels. She provides content related supervision over the execution of projects within the scope of state aid and financial procurement as well as consulting and projects within the scope of Corporate Social Responsibility (CSR). For the past ten years, she has been supporting entities in securing non-refundable financing, preferential repayable financing, as well as project financing under the PPP format as well as the effective use of received financial assistance by the beneficiaries. She has expert know-how in the scope of the state aid regulations and European Union funds.



ŁUKASZ PUPEK, Manager, Dział Doradztwa Europejskiego, Crido Taxand

W Crido Taxand pracuje od 2007 roku. Specjalizuje się w pozyskiwaniu preferencyjnego finansowania zwrotnego oraz bezzwrotnego, w tym w zakresie finansowania projektów w formule PPP. Doradza wielu polskim i zagranicznym przedsiębiorcom działającym w sektorze produkcyjnym, gospodarki odpadami i energetyki (w tym OZE). Finansowanie pozyskane przy jego udziale przekroczyło 600 milionów złotych. Zaangażowany również w projekty restrukturyzacyjne dla podmiotów o obrotach przekraczających 100 milionów złotych. Absolwent nauk politycznych. Doświadczenie zawodowe zdobywał w Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości oraz Urzędzie Komitetu Integracji Europejskiej. Posiada certyfikat zarządzania projektami PRINCE2.

ŁUKASZ PUPEK, Manager, European Advisory Services, Crido Taxand

At Crido Taxand since 2007. He specializes in obtaining preferential repayable and non-repayable funds, including funding of PPP projects. He counsels a number of Polish and foreign entrepreneurs in the manufacturing sector, waste management and power industry (including renewable energy sources). Funding obtained with his participation exceeds PLN 600 million. He has also been involved in restructuring projects for companies with a turnover in excess of PLN 100 million. A graduate of political science. He gained his experience at the Polish Agency for Enterprise Development and the Office of the Committee for European Integration. He is certified in PRINCE2 project management.



DR IRENA HERBST, Prezes Zarządu, Centrum PPP

Przez wiele lat związana z sektorem publicznym: w latach 2002–2005 podsekretarz stanu w Ministerstwie Gospodarki, w latach 1996–2002 wiceprezes Zarządu BGK, w latach 1992–1996 podsekretarz stanu w Ministerstwie Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa. Autorka rządowych programów finansowania mieszkalnictwa (1992–2002) i wspierania przedsiębiorczości „Kapitał dla Przedsiębiorczych” (2002) oraz ustaw: o niektórych formach wspierania budownictwa mieszkaniowego (1995), o Funduszu Rozwoju Inwestycji Komunalnych (2003), o Funduszu Poręczeń Unijnych (2004) oraz o Krajowym Funduszu Kapitałowym i PPP (2005). Równocześnie autorka kilkudziesięciu publikacji poświęconych budownictwu mieszkaniowemu, partnerstwu publiczno-prywatnemu, finansowaniu podmiotów ekonomii społecznej. Obecnie prezes Zarządu Fundacji Centrum PPP (od 2008 roku), członek Krajowej Rady Przedsiębiorczości (przy Ministrze Gospodarki), przewodnicząca grupy finansowej Zespołu ds. Ekonomii Społecznej (przy Ministrze Pracy i Spraw Społecznych), członek Zarządu Fundacji im. Stefana Batorego.

PHD IRENA HERBST, Chairman of the Board, Centrum PPP

She has been working for the public sector for many years now; at the Ministry of Economy (2002-2005) as Undersecretary of State, at BGK Bank (1996-2002) as Vice Chairman of the Board and at the Ministry of Construction and Land Development (1992-1996). The author of government programs on Social Housing Financing (1992-2002) and Supporting Entrepreneurship (2002). The author of legal acts on Social Housing (1995), the Communal Investment Development Fund (2003), the European Funds Warranty (2004) as well as the National Capital Fund and Public-Private Partnership (2005). The author of numerous publications on social housing and the PPP. Currently, Chairman of the Board at Centrum PPP (since 2008), a member of the government Entrepreneurship Council at the Ministry of Economy, Chairman of the government Social Economy Financial Group at the Ministry of Labour and Social Policy and a member of the Board at the Stefan Batory Foundation.



**BARTOSZ MYSIORSKI, Wiceprezes
Zarządu, Centrum PPP**

Absolwent Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie, gdzie ukończył również podyplomowe studia z Zarządzania Projektami PPP. Pracuje w Centrum PPP od powołania jednostki w 2008 roku. Autor i współautor wielu analiz, opinii i publikacji z zakresu PPP. Prelegent na krajowych i zagranicznych konferencjach, szkoleniach i warsztatach poświęconych PPP. Bierze udział w pracach grup roboczych ds. PPP, przygotowujących ramowe zasady postępowania (dobre praktyki PPP) przy realizacji przedsięwzięć PPP w poszczególnych sektorach gospodarki. Jest odpowiedzialny za współpracę z zagranicznymi jednostkami zajmującymi się tematyką PPP. Został nominowany do reprezentowania Centrum PPP na forum Organizacji Narodów Zjednoczonych w zespole specjalistów ds. PPP (UNECE Team of PPP Specialists).

**BARTOSZ MYSIORSKI, Vice Chairman of the Board,
Centrum PPP**

Bartosz Mysiorski graduated from the Warsaw School of Economics, has been working at Centrum PPP from the outset, ever since it was established in July 2008. Bartosz has a 5 year experience in the emerging Polish PPP market including not only promoting the idea of PPP and best practices, preparing PPP guidelines and publications, organizing PPP conferences and workshops, but also carrying out feasibility studies and analyses. Furthermore, Bartosz is responsible for the cooperation with PPP Units all over the world and has been working in the Team of Specialists on PPP in the United Nations Economic Commission for Europe (UNECE). Bartosz Mysiorski has a postgraduate degree from the Warsaw School of Economics in the area of "Preparation and implementation of PPP projects".



**JAN DZIEKAŃSKI, Bank Gospodarstwa
Krajowego**

Ma dwudziestoletnie doświadczenie związane z praktyką w bankowości i doradztwie. W dotychczasowej pracy zawodowej brał udział w finansowaniu ponad 80 projektów na łączną kwotę ponad siedmiu miliardów euro. W 2008 roku dołączył do BGK z zadaniem utworzenia profesjonalnego zespołu *project & structured finance*. W BGK zajmował się również rządowym programem restrukturyzacyjnym dla samorządów i szpitali oraz tworzeniem publicznej jednostki PPP o charakterze doradczym. Posiada doświadczenie zarządcze i transakcyjne związane z finansowaniem projektów w sektorach: telekomunikacja, infrastruktura, transport, media, energetyka w formule *project finance* oraz korporacyjnej. Zanim dołączył do BGK, pracował w KPMG, WestLB, Société Générale i BPH.

JAN DZIEKAŃSKI, The Polish State Development Bank

Jan Dziekański has 20 years of banking and advisory practice under his belt. He participated in over 80 transactions amounting to over 7 billion euro. Jan is experienced in the fields of corporate, project and export finance. He joined BGK (The Polish State Development Bank) in 2008 with the objective of creating and developing the Structured Finance and Advisory team, participating in governmental restructuring programs and establishing of a special public PPP advisory unit. Jan has managerial and transactional experience related to financing of: telecoms, infrastructure, transport, media and energy both in project and corporate finance. Prior to joining BGK he worked for KPMG, WestLB, SG and BPH S.A.



**BOŻENA PRZEWOŹNA, Dyrektor Wydziału
Gospodarki Komunalnej i Mieszaniowej
Urząd Miasta Poznania**

Absolwentka Wydziału Ekonomiki Produkcji w Wyższej Szkole Ekonomicznej w Poznaniu. W latach 1990–1994 zastępca burmistrza Gminy i Miasta Jarocin, następnie prezes Przedsiębiorstwa Energetyki Ciepłej we Wrześni. Od 2000 roku związana z Urzędem Miasta Poznania, najpierw jako dyrektor Wydziału Inżyniera Miasta, a od 2004 roku dyrektor Wydziału Gospodarki Komunalnej i Mieszaniowej. W 2008 roku powołana Zarządzeniem Prezydenta Miasta Poznania na stanowisko pełnomocnika ds. realizacji projektu (Measure Authorising Officer, MAO) dla projektu „System gospodarki odpadami dla Miasta Poznania”, objętego dofinansowaniem Unii Europejskiej z Funduszu Spójności. Obecnie nadzoruje także prace Jednostki Realizującej Projekt „System Gospodarki Odpadami dla Miasta Poznania”. W latach 2011–2013 przewodnicząca Komisji Przetargowej prowadzącej postępowanie w trybie dialogu konkurencyjnego ds. wyboru partnera prywatnego, który zaprojektuje, wybuduje, sfinansuje i będzie zarządzał spalarnią odpadów komunalnych w Poznaniu.

**BOŻENA PRZEWOŹNA, Department of Municipal
and Housing Administration Director, Poznań City Hall**

Bożena Przewoźna – graduate of the Faculty of Production Economics at the Poznań University of Economics. During 1990 - 1994 deputy Mayor of the Town and Commune of Jarocin, subsequently President of Energetyka Ciepła in Września. Her association with Poznań City Hall began in 2000, initially as the City Engineer Department Director and since 2004 as the Department of Municipal and Housing Administration Director. In 2008, by virtue of the Mayor of Poznań Resolution appointed as a Measure Authorising Officer - MAO for the “Waste Management System for the City of Poznań” project co-financed by the Cohesion Fund. Currently she also oversees the operations of the Entity Executing the “Waste Management System for the City of Poznań” Project. During 2011 - 2013 the Chairwoman of the Tender Committee conducting competitive dialogue proceedings for the selection of a private partner to design, construct, finance and manage the waste incineration facility in Poznań.



**ANNA STACHOWIAK, Zastępca Dyrektora
Wydziału Gospodarki Komunalnej
i Mieszaniowej ds. Inwestycji,
Urząd Miasta Poznania**

Absolwentka Wydziału Budownictwa na Politechnice Poznańskiej. Od 1984 roku pracowała w firmie budowlanej zajmującej się budownictwem komunikacyjnym. Od 1994 roku związana z Urzędem Miasta Poznania, obecnie na stanowisku zastępcy dyrektora Wydziału Gospodarki Komunalnej i Mieszaniowej ds. Inwestycji. Od 2010 roku kierownik Jednostki Realizującej Projekt „System Gospodarki Odpadami dla Miasta Poznania”. W latach 2011–2013 zastępca przewodniczącego Komisji Przetargowej prowadzącej postępowanie w trybie dialogu konkurencyjnego ds. wyboru partnera prywatnego, który zaprojektuje, wybuduje, sfinansuje i będzie zarządzał spalarnią odpadów komunalnych w Poznaniu.

**ANNA STACHOWIAK, Department of Municipal
and Housing Administration Deputy Investment Director,
Poznań City Hall**

Anna Stachowiak – graduate of the Construction Faculty at the Poznań University of Technology. In 1984 she began working at a construction company involved in the communication sector. Her association with Poznań City Hall started in 1994, currently the Department of Municipal and Housing Administration Deputy Investment Director. She has been a manager at the Entity Executing the “Waste Management System for the City of Poznań” Project since 2010. During 2011 - 2013 the Deputy Chairwoman of the Tender Committee conducting competitive dialogue proceedings for the selection of a private partner to design, construct, finance and manage the waste incineration facility in Poznań.



KATARZYNA KRUSZKA-PYTLIK, Koordynator prac Zespołu Jednostki Realizującej Projekt „System Gospodarki Odpadami dla Miasta Poznania”, Urząd Miasta Poznania

Absolwentka Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu. Od 2008 roku związana z Urzędem Miasta Poznania, początkowo przy realizacji unijnych projektów infrastrukturalnych. W 2010 roku powołana Zarządzeniem Prezydenta Miasta Poznania do pracy w Jednostce Realizującej Projekt „System Gospodarki Odpadami dla Miasta Poznania” na stanowisku specjalisty ds. prawnych. W latach 2011–2013 sekretarz Komisji Przetargowej, prowadzącej postępowanie w trybie dialogu konkurencyjnego ds. wyboru partnera prywatnego, który zaprojektuje, wybuduje, sfinansuje i będzie zarządzał spalarnią odpadów komunalnych w Poznaniu. Od 2012 roku koordynator prac zespołu Jednostki Realizującej Projekt „System Gospodarki Odpadami dla Miasta Poznania”.

KATARZYNA KRUSZKA-PYTLIK, Works Coordinator for the Team at the Entity Executing the “Waste Management System for the City of Poznań” Project, Poznań City Hall

Katarzyna Kruszk-Pytlik – graduate of the Faculty of Law and Administration at the Adam Mickiewicz University in Poznań. Her association with Poznań City Hall started in 2008, initially involved with the performance of infrastructure projects. In 2010, by virtue of the Mayor of Poznań Resolution appointed to work for the Entity Executing the “Waste Management System for the City of Poznań” Project (hereinafter the JRP) as a legal officer. During 2011 - 2013 the secretary to the Tender Committee conducting competitive dialogue proceedings for the selection of a private partner to design, construct, finance and manage the waste incineration facility in Poznań. Since 2012 the JRP team Coordinator.



JEAN-CLAUDE ROBOTTI, Senior Project Analyst, Dział Finansowania i Opracowywania Modeli Projektów Suez Environnement, Paryż

Jean-Claude Robotti uczestniczył w przygotowaniu wielu ofert w tym w szczególności w opracowaniu ich struktury finansowej w ramach projektów polegających na odzysku energii z odpadów (zarówno w zakresie finansowania długiem jak i kapitałem), składanych w wyniku przeprowadzonej procedury dialogu konkurencyjnego w Wielkiej Brytanii i w Polsce. Dotyczy to w szczególności następujących projektów: *project finance initiative* (PFI) Merseyside Recovery (partner prywatny został wybrany), West London Waste PPP (partner prywatny został wybrany), Spalarnia Odpadów w Poznaniu PPP (umowa PPP podpisana, zamknięte finansowanie), PFI South Tyne and Wear (umowa PPP podpisana, zamknięte finansowanie), PFI Suffolk Waste (umowa PPP podpisana, zamknięte finansowanie). Jean-Claude Robotti opracował wewnętrzne narzędzie do tworzenia modeli finansowych, wykorzystywane przez różne podmioty zależne do ustalania cen ofertowych. Jean-Claude Robotti jest absolwentem Uniwersytetu w Aix-Marseille II, gdzie uzyskał tytuł magistra ekonomii.

JEAN-CLAUDE ROBOTTI, Senior Project Analyst, Project Finance & Modeling Department Suez Environnement, Paris

Jean-Claude has been involved in the preparation, submission and financial structuring (both debt and equity side) of several waste-to-energy projects tenders procured under competitive dialogue in the UK and in Poland. Projects include: Merseyside Recovery PFI (Preferred Bidder status, in course of closing), West London Waste PPP (Preferred Bidder status, in course of closing), Poznan PPP Incineration Plant (PPP agreement signed, financing closed), South Tyne and Wear PFI (PPP agreement signed, financing closed), Suffolk Waste PFI (PPP agreement signed, financing closed). He has also developed internal business modeling tools which are used across various subsidiaries to set out bid tariffs. Jean-Claude is a graduate of the University of Aix-Marseille II, with a Master Degree in Macroeconomics.



**KALLE-ERKKI PENTTILÄ, Vice President
Business Development, Fortum Power
and Heat Polska**

W latach 1979–1980 asystent na Helsinki University of Technology. Stamtąd trafił do IVO, początkowo do departamentu mechaniki, a następnie do departamentu badawczego. W 1989 roku został kierownikiem laboratorium w tej fińskiej spółce, a później członkiem zespołu zarządzającego pracą laboratorium. W latach 1995–1997 kierownik ds. utrzymania ruchu w elektrociepłowni Inkoo, a następnie dyrektor zarządzający w spółkach Raaseporin Kunnossapito Oy i Lohjan Kunnossapito Oy, IVO Service Uusimaa Oy i Fortum Service Uusimaa Oy. W 2000 roku objął stanowisko dyrektora elektrociepłowni Hämeenlinna (Finlandia). W latach 2005–2009 wiceprezes Fortum Heat. Od 2009 roku odpowiada za inwestycje i akwizycje w Fortum Power and Heat Polska.

**KALLE-ERKKI PENTTILÄ, Vice President, Business
Development, Fortum Power and Heat Polska**

Kalle-Erkki Penttilä worked as an assistant at Helsinki University of Technology in 1979-1980. He continued his career at IVO, first at the mechanics department and later at the research department. In 1989 he became the head of laboratory at IVO and later a member of the laboratory management team. In 1995-1997 he was the maintenance manager at Inkoo CHP. Afterwards he worked as managing director at Raaseporin Kunnossapito Oy and Lohjan Kunnossapito Oy, IVO Service Uusimaa Oy and Fortum Service Uusimaa Oy. In the year 2000 Penttilä assumed the position of the Director of Hämeenlinna CHP (Finland). Between 2005 and 2009 he was vice-president of Fortum Heat. From 2009 he has been in charge of investments and acquisitions at Fortum Power and Heat Polska.

O PARTNERACH

ABOUT PARTNERS

Baker & McKenzie jest jedną z największych kancelarii prawnych na świecie, obecną zarówno na rynkach rozwiniętych, jak i obszarach charakteryzujących się największym potencjałem rozwoju gospodarczego. Aktualnie ponad 4000 prawników z 74 biur świadczy usługi w 46 krajach, łącząc wiedzę i doświadczenie biznesowe, aby sprostać wysokim oczekiwaniom klientów.

Baker & McKenzie jako pierwsza spośród międzynarodowych kancelarii rozpoczęła działalność w Europie Środkowej i Wschodniej. Biuro w Warszawie powstało w 1992 roku i aktualnie zatrudnia ponad 90 prawników i doradców podatkowych, dzięki czemu należy do ścisłego grona największych kancelarii w Polsce. Kancelaria Baker & McKenzie świadczy kompleksowe usługi w następujących obszarach: rynki finansowe, fuzje i przejęcia, własność intelektualna i nowoczesne technologie, nieruchomości, infrastruktura oraz energetyka, partnerstwo publiczno-prawne, prawo handlowe, prawo podatkowe, prawo konkurencji, rozstrzyganie sporów i arbitraż, prawo pracy, zagraniczne inwestycje bezpośrednie i prawo farmaceutyczne.

Baker & McKenzie jest jedną z najczęściej rekomendowanych kancelarii w Polsce i na świecie, o czym świadczy wysoka pozycja zajmowana w prestiżowych rankingach, m.in. Financial Times, Chambers Global, Chambers Europe i Legal500.

Baker & McKenzie is one of the world's largest law firms with presence in both developed markets and in the areas with the highest economic growth potential. Currently more than 4000 lawyers from 74 offices render services in 46 countries, combining knowledge and business expertise to meet their clients' high expectations.

Baker & McKenzie was the first international law firm to start operations in the Central and Eastern Europe. The Warsaw office opened in 1992. It currently employs 90 lawyers and tax advisors, and therefore belongs to the elite of the largest law firms in Poland. Baker & McKenzie offers full legal services in the following areas of expertise: financial markets, mergers and acquisitions, intellectual property and new technologies, real estate, infrastructure and energy, public-private partnerships, commercial law, tax law, competition law, dispute resolution and arbitration, labour law, foreign direct investments and pharmaceutical law.

Baker & McKenzie is one of the most frequently recommended law firms in Poland and worldwide, as shown by its high position in prestigious rankings, such as Financial Times, Chambers Global, Chambers Europe and Legal500.

Crido Taxand to polska firma konsultingowa należąca do międzynarodowej organizacji podatkowej Taxand. Na rynku usług doradczych działamy od 2005 roku. Doradzamy międzynarodowym korporacjom, rodzimym firmom oraz przedsiębiorcom w zakresie podatków, pozyskiwania finansowania (dotacje UE, *project finance*) i prawa. W zależności od potrzeb klientów łączymy kompetencje naszych ekspertów, którzy pracując w ramach interdyscyplinarnych zespołów, pomagają klientom w różnych obszarach ich działania.

PRAKTYKA PPP W CRIDO TAXAND

Posiadamy praktyczne doświadczenie w zakresie doradztwa ekonomiczno-finansowego, podatkowego i związanego z pomocą publiczną dla projektów realizowanych w formule PPP. Doradzamy na każdym etapie – od przedinwestycyjnego do wdrożeniowego. Wykonujemy analizy podaży i popytu, a także sondaże inwestorskie. Pomagamy przy postępowaniach o zamówienia publiczne – w zakresie tworzenia ofert i ich prezentacji zamawiającemu oraz uczestnictwa w negocjacjach.

Crido Taxand is exclusively Taxand Poland. We have been active on the advisory services market since 2005. We advise multinational corporations, Polish companies and entrepreneurs in the fields of taxation, financial services (EU grants, project finance) and law. Depending on the needs of our clients, we combine the competences of our experts, working in interdisciplinary teams, to better help our clients in the various areas of their activities.

PPP PRACTICE IN CRIDO TAXAND

We have a practical advisory experience in the fields of economics and finance, taxes and state aid for public-private partnership projects (PPP). We advise our clients at each stage – from pre-investment to implementation. We carry out analyses of supply and demand as well as conduct investor surveys. We support our clients in tendering for public contracts – through the preparation of offers and their presentation to the awarding body or through direct participation in negotiations.

Centrum Partnerstwa Publiczno-Prywatnego jest niezależną instytucją obywatelską, która stawia sobie za cel zaspokajanie ważnych potrzeb publicznych poprzez znaczące przyspieszenie inwestycji prywatnych w tej części, na które państwo nie ma pieniędzy. Fundację Centrum PPP powołano aktem notarialnym 10 lipca 2008 roku w Warszawie.

Założycielami Centrum PPP są: banki, kancelarie prawne, firmy doradcze, przedsiębiorstwa, regionalne agencje rozwoju, fundacje, związki, izby i stowarzyszenia gospodarcze – łącznie ponad 40 podmiotów prywatnych i publicznych. Są one zainteresowane przełamywaniem marazmu, jaki panuje w Polsce w zakresie przygotowania inwestycji publiczno-prywatnych w przedmiocie świadczenia usług publicznych. Obok założycieli współpracują z nami inne podmioty zainteresowane partnerstwem publiczno-prywatnym w Polsce. Centrum PPP współpracuje z Ministerstwem Finansów, Ministerstwem Gospodarki, Ministerstwem Rozwoju Regionalnego i Infrastruktury, jak również JST.

Głównym celem Centrum PPP jest promowanie partnerstwa publiczno-prywatnego oraz zachęcanie, głównie podmiotów publicznych, do rozważania możliwości stosowania tego narzędzia.

Centrum PPP is a non-profit NGO which aim is to significantly accelerate private investments in public infrastructure and services. More investment in public infrastructure, together with simultaneous improvement in the quality of its positive impact on the economic growth will improve the quality of everyday life.

Centrum PPP was founded in 2008 by more than 40 public and private entities including banks, law firms, consulting companies, firms, regional development agencies, foundations, associations, chambers and business agencies. Centrum PPP is given government support from Ministry of Finance, Ministry of Economy, Ministry of Infrastructure, as well as the local authorities.

Centrum PPP main aim is to promote the idea of PPP and encourage public and private entities to consider PPP tool in order to provide people with not only quality public infrastructure but also quality public services.

