

NOTĂ DE FUNDAMENTARE

Secțiunea 1: Titlul proiectului de act normativ

HOTĂRÂRE A GUVERNULUI privind implementarea sistemului de garanție-returnare pentru ambalaje primare nereutilizabile

Secțiunea a 2-a: Motivul emiterii actului normativ

1. Descrierea situației actuale

Ambalajele constituie atât o parte esențială în manipularea mărfurilor, cât și una dintre problemele acute ale societății moderne. În vederea limitării impactului ambalajelor asupra mediului și pentru a reduce eliminarea finală, se impune identificarea unor soluții de optimizare a gestionării durabile a acestora, pentru a conserva și a îmbunătăți calitatea mediului, pentru a proteja sănătatea umană și pentru a asigura utilizarea prudentă, eficientă și rațională a resurselor naturale.

În România, dintre deșeurile abandonate atât în mediul rural, cât și în mediul urban, aproximativ 38% sunt reprezentate de plastic, sticlă și metal.

Prevenția, în ceea ce privește generarea de deșeuri, este cea mai bună metodă de a îmbunătăți utilizarea resurselor și de a reduce impactul deșeurilor asupra mediului. Prin urmare, este important ca la nivel național să fie implementate măsuri adecvate și oportune pentru prevenirea generării de deșeuri și pentru monitorizarea și evaluarea progreselor înregistrate.

Prin OUG nr. 74/2018 pentru modificarea și completarea Legii nr. 211/2011 privind regimul deșeurilor, a Legii nr. 249/2015 privind modalitatea de gestionare a ambalajelor și a deșeurilor de ambalaje și a Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 196/2005 privind Fondul pentru mediu, aprobată prin Legea nr. 31/2019 s-a introdus cadrul general de funcționare a sistemului de garanție-returnare, cu aplicare din anul 2019 pentru ambalajele reutilizabile și s-a instituit în sarcina autorităților obligația ca, până la data de 1 ianuarie 2021, să traseze liniile generale de funcționare a sistemului de garanție-returnare pentru ambalaje nereutilizabile, urmând ca implementarea efectivă a acestuia să se realizeze cel târziu la data de 31 martie 2022.

La momentul actual, pentru ambalajele reutilizabile, consumatorul plătește o garanție în valoare de 0,50 lei la cumpărarea unui produs în ambalaj reutilizabil. La returnarea ambalajului și în baza bonului fiscal, garanția este returnată de către comerciant către consumator.

Prin Legea nr. 249/2015 se impune preluarea ambalajelor reutilizabile astfel încât să realizeze un procentaj de returnare de minimum 80%. Având însă în vedere cantitatea preeminentă a ambalajelor nereutilizabile introduse pe piața națională, actualul sistem de garanție-returnare nu asigură procentajul național de valorificare, care, pentru perioada 2019-2022 este de 60%.

La nivel european, cel mai târziu până în anul 2025, se impune a fi reciclat:

- minimum 65% din greutatea tuturor deșeurilor de ambalaje;
- 50 % pentru plastic;
- 77% pentru plasticul de unică folosință;
- 50 % pentru aluminiu;
- 70 % pentru sticlă;

- 75 % pentru hârtie și carton;
- 70 % pentru metale feroase;
- 25 % pentru lemn.

Conform „Studiului privind evaluarea sistemului de garanție, componentă a sistemului de gestionare a deșeurilor în România”, elaborat de Academia de Studii Economice din București în anul 2020, în România se colectează aproximativ 5,2 milioane de tone de deșeu municipal dintre care:

- 4,3 milioane de tone de deșeuri provin din deșeuri menajere;
- 700.000 tone de deșeuri provin din servicii municipale.

Peste 86% din cantitățile colectate sunt tratate prin eliminare și numai un procent de 13% din cantitatea totală de deșeuri este reciclată.

Începând cu data de 1 ianuarie 2019, obligațiile privind răspunderea extinsă a producătorului se realizează:

- a) individual, prin gestionarea propriilor ambalaje introduse pe piață națională;
- b) prin intermediul unei organizații care implementează obligațiile privind răspunderea extinsă a producătorului (OIREP), pe tip de material și pe tip de ambalaj.

Ținând cont de situația națională și de pragul de reciclare actual, trebuie inclusă în schema de răspundere extinsă a producătorilor inclusiv implementarea și gestionarea sistemului de garanție-returnare pentru ambalaje nereutilizabile, în legătură cu care producătorii trebuie să poarte responsabilitatea financiară și organizatorică.

Astfel, producătorii vor avea obligația de a asigura costurile necesare pentru îndeplinirea obiectivelor minime de colectare, inclusiv costurile privind valoarea garanțiilor aferente ambalajelor nereutilizabile introduse sau făcute disponibile pe piața națională și a tarifului de administrare. Sunt asimilați producătorilor și importatorii de produse în ambalaje SGR.

Prezentul proiect de act normativ instituie regulile necesare, suficiente și posibile pentru implementarea sistemului de garanție-returnare pentru ambalajele primare nereutilizabile din sticlă, plastic sau metal, cu volume cuprinse între 0,1 l și 3 l inclusiv, utilizate pentru bere, mixuri de bere, mixuri de băuturi alcoolice, cidru, alte băuturi fermentate, sucuri, nectaruri, băuturi răcoritoare, ape minerale și ape de băut de orice fel, vinuri și spirtoase introduse sau făcute disponibile pe piața din România.

De la aplicarea sistemului de garanție-returnare vor fi excluse produsele exportate, produsele comercializate în magazine tip duty-free și cele comercializate în mijloacele de transport internațional.

Înființarea Administratorului își propune uniformizarea și menținerea unei coerențe în implementarea sistemului de garanție-returnare, la nivel național. Mai mult, fiind o entitate ce va funcționa pe întreg teritoriul României, este satisfăcut dezideratul de a da posibilitatea consumatorilor finali să își poată recupera garanția indiferent de locul inițial de cumpărare. În acest mod, returnarea va fi mai facilă, ceea ce va conduce la creșterea cantității de materiale colectate.

Activitatea Administratorului nu va putea fi desfășurată astfel încât să urmărească obținerea de profit, acesta având obligația de a reinvesti și de a utiliza toate veniturile înregistrate în scopul implementării, funcționării și creșterii performanței sistemului de garanție-returnare.

Administratorul sistemului va acționa în condiții nediscriminatorii atât față de operatorii economici cu care va contracta, cât și față de consumatorii finali, care trebuie să fie stimulați și sprijiniți să adopte un comportament responsabil prin campanii de sensibilizare promovate de către toți operatorii economici implicați.

1^a În cazul proiectelor de acte normative care transpun legislație comunitară sau creează cadrul pentru aplicarea directă a acesteia.	<i>Proiectul de act normativ nu se referă la acest subiect.</i>
2. Schimbări preconizate	Articolul 35 din Constituția României intitulat „Dreptul la mediu sănătos”, prevede: (1) Statul recunoaște dreptul oricărei persoane la un mediu înconjurător sănătos și echilibrat ecologic. (2) Statul asigură cadrul legislativ pentru exercitarea acestui drept. (3) Persoanele fizice și juridice au îndatorirea de a proteja și a ameliora mediul înconjurător. Prin urmare, chiar la nivel constituțional, se instituie obligația persoanelor fizice și juridice de a proteja și de a ameliora mediul înconjurător. În acest sens, întrucât ambalajul are o economică vitală, implementarea sistemului de garanție-returnare presupune nu numai implicarea tuturor operatorilor economici, dar și statului și a tuturor cetățenilor. Pasivitatea sau implicarea necorespunzătoare ar conduce la blocaje constante ale sistemului, care nu va putea funcționa altfel decât prin strânsa cooperare a tuturor partenerilor, într-un spirit de responsabilitate comună. Astfel, se instituie obligații exprese și bine delimitate între toți operatorii economici implicați în implementarea și în buna funcționare a sistemului de garanție-returnare. În acest sens, sunt delimitate inclusiv obligațiile comercianților HoReCa, a operatorilor de platforme on-line și inclusiv a comercianților având structuri de vânzare cu o suprafață mai mică de 50 m². Pentru activitatea Administratorului și pentru o mai bună gestionare a sistemului de garanție-returnare, vor fi înființate puncte de returnare și centre de numărare, care vor fi obligate să țină o evidență informatică a tuturor ambalajelor returnate și care fac parte din sistemul de garanție-returnare. Pentru claritate, se introduc o serie de definiții, astfel încât acestea să poată fi uzitate și interpretate în contextul implementării sistemului de garanție-returnare și pentru o mai bună înțelegere a modului său de funcționare, printre care: „administrator al sistemului de garanție-returnare”, „ambalaj supus sistemului de garanție-returnare”, „consumator final” sau „garanție de returnare”. Valoarea garanției stabilită prin prezentul proiect de act normativ este în cuantum de 0,50 lei pentru fiecare ambalaj, având scopul de a încuraja consumatorii finali să returneze ambalajele incluse în sistemul de garanție-returnare. La momentul returnării ambalajelor, în cazul în care consumatorul final solicită restituirea garanției în numerar, comerciantul are obligația restituirii integrale a acesteia. În urma evaluării impactului economic și social, se consideră că suma percepută cu titlul de garanție este în măsură să mențină stabilitatea operatorilor economici și în același timp să fie un impuls în vederea creșterii gradului de colectare. În ceea ce privește consumatorul final, valoarea acesteia este stabilită astfel încât să nu provoace o scădere a cererii și în același timp să stimuleze returnarea ambalajului în vederea redobândirii

cuantumului acesteia.

În ceea ce privește schema de rambursare a garanției, aceasta are în vedere ansamblul măsurilor organizaționale, administrative și financiare implementate de administrator cu scopul de a rambursa garanțiile pe care consumatorii finali le plătesc atunci când achiziționează produse în ambalaje SGR.

Consumatorul final poate restitui ambalajul SGR în cadrul oricărui punct de returnare organizat pe teritoriul României, indiferent de locul din care a fost achiziționat produsul și fără a fi condiționat de prezentarea bonului fiscal în vederea recuperării garanției.

Operatorilor economici care comercializează către consumatorii finali le este interzis să refuze nejustificat sau să condiționeze preluarea de ambalaje nereutilizabile returnate, excepțiile fiind strict și limitativ prevăzute de proiectul de act normativ.

Pentru primul an de funcționare, obiectivele sistemului de garanție-returnare pentru ambalajele nereutilizabile se raportează la stadiul actual al programelor de gestionare a deșeurilor și la deschiderea populației cu privire la acest aspect.

Având în vedere instrumentul economic „plătește pentru cât arunci” și aplicarea principiului „răspunderii extinse a producătorului” proiectul de act normativ prevede o serie de obligații pentru:

(i) Administratorul sistemului de garanție-returnare, printre care:

- a. să își desfășoare activitatea în mod nediscriminatoriu în relațiile cu operatorii economici;
- b. să asigure colectarea deșeurilor de ambalaje de la punctele de returnare cu o frecvență și într-o manieră care să nu perturbe buna funcționare a comercianților;
- c. să gestioneze și să finanțeze transportul deșeurilor de ambalaje returnate de către consumatorii finali, de la punctele de preluare către centrul de numărare, respectiv centrul logistic, și ulterior către reciclator;
- d. să se asigure că sunt îndeplinite obiectivele de colectare prevăzute de prezenta reglementare;
- e. să desfășoare campanii educaționale și publicitare de informare și conștientizare a populației cu privire la funcționarea sistemului de garanție-returnare;

(ii) Producătorii de ambalaje care introduc sau fac disponibile pe piața națională ambalaje nereutilizabile supuse plății unei garanții, printre care:

- a. să țină evidența numărului total al produselor în ambalaje SGR introduse pe piața națională, precum și evidența numărului total al produselor în ambalaje SGR care au fost returnate producătorului de către distribuitori sau comercianți, pe tip de material și volum;

	b. să plătească administratorului valoarea garanției aferente produselor în ambalaje SGR introduse pe piața națională; c. să țină o evidență contabilă separată a prețurilor produselor în ambalaje SGR și a valorii garanției aferente fiecăruia; d. să marcheze ambalajele SGR. (iii) Comercianți, printre care: a. să contracteze cu Administratorul sistemului în vederea participării la sistemul de garanție-returnare; b. să aplice garanția pentru produsele supuse sistemului de garanție-returnare; c. să indice distinct cuantumul garanției de returnare pe eticheta de preț și pe documentele fiscale aferente produsului ambalat; d. să preia ambalajele nereutilizabile supuse plății unei garanții fără restricții asupra cantității returnate și fără a fi necesară dovada achiziționării ambalajelor din cadrul structurii de vânzare unde este organizat punctul de returnare a ambalajelor; De asemenea, se instituie în sarcina autorităților publice competente, atribuții specifice pentru constatarea încălcării obligațiilor prevăzute de prezenta hotărâre. În acest sens, vor avea competența de a supraveghea funcționarea conformă a sistemului de garanție-returnare Comisia de supraveghere a răspunderii extinse a producătorilor, Garda de Mediu, Agenția Națională pentru Protecția Consumatorului și Agenția Fondului pentru Mediu.
3. Alte informații	Nu au fost identificate.
Secțiunea a 3-a: Impactul socio-economic al proiectului de act normativ	
1. Impactul macroeconomic	Creșterea ratelor de colectare va determina, la nivel național, inclusiv o mai bună eficiență economică. Costurile implementării și funcționării sistemului de garanție-returnare vor fi suportate în integralitate de către producători, nefiind necesare implicații economice din partea celorlalți operatori economici sau din partea statului. Mai mult, sistemul de garanție-returnare va oferi posibilități de economisire pentru operatorii economici implicați, prin reducerea volumului de deșeuri și implicit a costurilor derivate din gestiunea acestora.
1 ¹ . Impactul asupra mediului concurențial și domeniului ajutoarelor de stat	<i>Proiectul de act normativ nu se referă la acest subiect.</i>
2. Impactul asupra mediului de afaceri	<i>Proiectul de act normativ nu se referă la acest subiect.</i>
2 ¹ Impactul asupra sarcinilor administrative	Administratorul sistemului este singura entitate responsabilă economic, logistic și operațional de implementarea și funcționarea sistemului de garanție-returnare, iar acesta se va constitui exclusiv prin grija producătorilor. Atribuțiile statului și ale autorităților publice centrale și locale vor fi limitate la supravegherea și controlul implementării și a raportării conforme.

2 ² Impactul asupra întreprinderilor mici și mijlocii	<i>Proiectul de act normativ nu se referă la acest subiect.</i>
3. Impactul social	Implementarea și funcționarea sistemului de garanție-returnare va avea un efect primordial asupra comportamentului consumatorilor finali. În acest sens, finalitatea și eficiența sistemului va fi direct influențată de conduita acestora, care au obligația de a returna toate ambalajele nereutilizabile aparținând sistemului de garanție-returnare. În acest sens, trebuie să se asigure conștientizarea și responsabilizarea consumatorilor finali asupra faptului că sistemul de garanție-returnare reprezintă nu doar o metodă de protecție a mediului, dar și o modalitate eficientă de implicare și responsabilitate socială. În ceea ce privește impactul asupra forței de muncă, sistemul de garanție-returnare este susceptibil a crea numeroase locuri de muncă. Astfel cum rezultă din „<i>Studiul privind evaluarea sistemului de garanție, componentă a sistemului de gestionare a deșeurilor în România</i>”, elaborat de Academia de Studii Economice din București, 1.000 de tone de deșeu generează 0,1 locuri de muncă în cazul în care deșeurile sunt eliminate prin depozitare și între 10-15 locuri de muncă, în cazul tratării și reciclării deșeurilor.
4. Impactul asupra mediului	Prezentul proiect de act normativ aprobă măsuri pentru îmbunătățirea managementului ambalajelor și ulterior a deșeurilor de ambalaje, asigurând totodată protecția mediului prin creșterea ratelor de colectare. Implementarea sistemului de garanție-returnare va asigura o durată mai mare a ciclului de viață a materialelor din care sunt realizate ambalajele nereutilizabile, va reduce emisiile de gaze cu efect de seră produse în procesul de fabricație al unui ambalaj valorificat, va reduce consumul de resurse naturale prin reciclare, va implica costuri reduse la transportul ambalajelor compactate și va facilita implementarea mai rapidă a colectării separate a deșeurilor municipale. Impactul asupra mediului va fi cu atât mai mic, cu cât rata de returnare a ambalajelor nereutilizabile va fi mai mare. Astfel, gestionarea adecvată a deșeurilor rămâne esențială pentru prevenirea producerii tuturor tipurilor de deșeuri. Prin introducerea sistemului de garanție-returnare, se apreciază că aproximativ 100.000 tone de ambalaj (estimat anual ca litter) nu vor mai ajunge în mediu înconjurător, ci vor fi returnate de către consumatorii finali, în vederea reciclării.
5. Alte informații	Nu au fost identificate.
Secțiunea a 4-a: Efectele proiectului de act normativ asupra legislației în vigoare	
1. Măsuri normative necesare pentru aplicarea prevederilor proiectului de act normativ: a) acte normative în vigoare ce vor fi modificate sau abrogate, ca urmare a intrării în vigoare a proiectului de act normativ; b) acte normative ce urmează a fi elaborate în vederea implementării noilor dispoziții	Având în vedere impactul social și economic al implementării sistemului de garanție-returnare, dar și complexitatea acestuia, este necesară emiterea unui Ordin al Ministrului Mediului, Apelor și Pădurilor, cu privire la: 1. procedura de selecție și acordare a licenței de funcționare a administratorului, de reînnoire și revocare a licenței de funcționare, precum și procedura de control al modului de îndeplinire a rolului de administrator; 2. marcajul care indică apartenența la sistemul de garanție-returnare; 3. frecvența și metodologia raportărilor către Ministerul Mediului, Apelor și Pădurilor gradul și modalitatea de aducere la îndeplinire a obligațiilor.
1 ¹ Compatibilitatea proiectului de act normativ cu legislația în domeniul achizițiilor publice: a) impact legislativ - prevederi de modificare și completare a cadrului normativ în domeniul achizițiilor publice, prevederi derogatorii; b) norme cu impact la nivel operațional/tehnic - sisteme electronice utilizate în desfășurarea procedurilor de	<i>Proiectul de act normativ nu se referă la acest subiect.</i>

achiziție publică, unități centralizate de achiziții publice, structură organizatorică internă a autorităților contractante.	
2. Compatibilitatea proiectului de act normativ cu legislația comunitară în materie	<i>Proiectul de act normativ nu se referă la acest subiect.</i>
3. Măsuri normative necesare aplicării directe a actelor normative comunitare	<i>Proiectul de act normativ nu se referă la acest subiect.</i>
4. Hotărâri ale Curții Europene de Justiție a Uniunii Europene	<i>Proiectul de act normativ nu se referă la acest subiect.</i>
5. Alte acte normative și/sau documente internaționale din care decurg angajamente	<i>Proiectul de act normativ nu se referă la acest subiect.</i>
6. Alte informații	Nu au fost identificate.
Secțiunea a 6-a: Consultările efectuate în vederea elaborării proiectului de act normativ	
1. Informații privind procesul de consultare cu organizații neguvernamentale, institute de cercetare și alte organisme implicate	Proiectul de act normativ nu se referă la acest subiect.
2. Fundamentarea alegerii organizațiilor cu care a avut loc consultarea, precum și a modului în care activitatea acestor organizații este legată de obiectul proiectului de act normativ	Proiectul de act normativ nu se referă la acest subiect.
3. Consultările organizate cu autoritățile administrației publice locale, în situația în care proiectul de act normativ are ca obiect activități ale acestor autorități, în condițiile Hotărârii Guvernului nr. 521/2005 privind procedura de consultare a structurilor asociative ale autorităților administrației publice locale la elaborarea proiectelor de acte normative	Proiectul de act normativ nu se referă la acest subiect.
4. Consultările desfășurate în cadrul consiliilor interministeriale, în conformitate cu prevederile Hotărârii Guvernului nr. 750/2005 privind constituirea consiliilor interministeriale permanente	Proiectul de act normativ nu se referă la acest subiect.
5. Informații privind avizarea către: a) Consiliul Legislativ b) Consiliul Suprem de Apărare a Țării c) Consiliul Economic și Social d) Consiliul Concurenței e) Curtea de Conturi	Proiectul de act normativ urmează a fi avizat de Consiliul Legislativ.
6. Alte informații	Nu au fost identificate.
Secțiunea a 7-a: Activități de informare publică privind elaborarea și implementarea proiectului de act normativ	
1. Informarea societății civile cu privire la necesitatea elaborării proiectului de act normativ	Pentru proiectul de hotărâre a Guvernului privind implementarea sistemului de garanție-returnare pentru ambalaje primare nereutilizabile au fost îndeplinite condițiile referitoare la procedura de transparență decizională prevăzută de Legea nr. 52/2003, republicată.
2. Informarea societății civile cu privire la eventualul impact asupra mediului în urma implementării proiectului de act normativ, precum și efectele asupra sănătății și securității cetățenilor sau diversității biologice	Proiectul de act normativ nu se referă la acest subiect.

3. Alte informații	Nu au fost identificate.
Secțiunea a 8-a: Măsuri de implementare	
1. Măsurile de punere în aplicare a proiectului de act normativ de către autoritățile administrației publice centrale și/sau locale – înființarea unor noi organisme sau extinderea competențelor instituțiilor existente	Proiectul de act normativ prevede atribuții de supraveghere și de control în vederea implementării și a funcționării sistemului de garanție-returnare în sarcina: a. Comisiei de supraveghere a răspunderii extinse a producătorilor; b. Gărzii Naționale de Mediu; c. Agenției Naționale pentru Protecția Consumatorului; d. Administrației Fondului pentru Mediu.
2. Alte informații	Nu au fost identificate.

Pentru considerentele de mai sus, am elaborat proiectul de Hotărâre de Guvern ***pentru stabilirea sistemului de garanție-returnare pentru ambalaje primare nereutilizabile*** care în forma prezentată a fost avizat de către ministerele interesate și de Consiliul Legislativ și pe care îl supunem spre adoptare.

MINISTRUL MEDIULUI, APELOR ȘI PĂDURILOR

Mircea FECHET

Avizăm favorabil:

**AGENȚIA NAȚIONALĂ PENTRU
PROTECȚIA CONSUMATORULUI**

**PREȘEDINTE
Eduardt COZMINSCHI**

**MINISTRUL ECONOMIEI, ENERGIEI
ȘI MEDIULUI DE AFACERI**

Virgil – Daniel POPESCU

MINISTRUL FINANTELOR PUBLICE

Vasile-Florin CÎȚU

MINISTRUL AFACERILOR EXTERNE

Bogdan Lucian AURESCU

MINISTRUL JUSTIȚIEI

Marian Cătălin PREDOIU