

In atenția: Mircea FECHET, Ministrul Mediului, Apelor și Pădurilor

Cc: Cosmin TEODORU, Director Direcția Gestiunea Deșeurilor

Stimate domnule Ministru,

Vă rugăm să găsiți în atașament propunerile **Alianței Producătorilor de Băuturi** privind modificarea și completarea proiectului de Hotărâre pentru stabilirea sistemului de garanție-returnare pentru ambalaje primare nereutilizabile publicat în consultare publică („**proiectul de HG**”), precum și argumentele care stau la baza acestor propuneri.

În parcurgerea propunerilor de modificare, vă rugăm să aveți în vedere următoarele aspecte pe care le considerăm esențiale în vederea finalizării proiectului de HG:

A. DATA DE LA CARE SGR DEVINE OPERAȚIONAL

Propunem ca sistemul să fie operațional după data de 31 martie 2023 pentru principalele următoare considerente:

i. necesitatea de conformare cu prevederile art. 36 TFUE

Necesitatea asigurării unui termen rezonabil de tranziție este obligatorie conform art. 36 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE), aspect întărit și în practica Curții de Justiție a Uniunii Europene. În acord cu *Comunicarea Comisiei – Ambalarea băuturilor, sisteme de garanție și libera circulație a mărfurilor (2009/C 107/01)*, trebuie să li se acorde producătorilor și distribuitorilor o perioadă de tranziție suficient de lungă pentru a se putea adapta la noile cerințe înainte de devenirea operațională a sistemului de garanție și returnare. În cazul unei tranziții complete care necesită dezvoltarea unui nou sistem, poate fi considerată ca fiind insuficientă o perioadă de șase luni între anunțul legal și intrarea în vigoare.

ii. necesitatea de conformare cu practica CJUE privind interpretarea prevederilor art. 36 TFUE

Necesitatea asigurării unui termen rezonabil de tranziție este confirmată și de interpretarea oferită de Curtea de Justiție a Uniunii Europene în Cauza C-463/01 (para. 80). În aceste împrejurări, pare a fi necesară o perioadă de cel puțin un an. Data de început a acestui termen trebuie să fie data la care toate cerințele legale și tehnice sunt clare, inclusiv cele stabilite prin actele normative adoptate pentru implementare, de ex., ordinul de stabilire a procedurii de selecție a administratorului SGR, ordinul de raportare, precum și alte acte referite în Nota de fundamentare și/sau în proiectul de HG. Doar în acest fel se asigură o eficiență efectivă a acestui termen.

iii. termenul la care SGR devine operațional trebuie să aibă în vedere timpul strict necesar pentru înființarea, selecția și organizarea administratorului SGR

Propunem ca sistemul să fie operațional după data de 31 martie 2023, având în vedere timpul necesar parcurgerii pașilor pentru:

- a. desemnarea administratorului SGR ulterior parcurgerii mai multor etape, respectiv emiterea procedurii de selecție, parcurgerea acestei proceduri, emiterea licenței,
- b. contractarea finanțării de către administratorul SGR, care va putea fi finalizată în mod normal doar ulterior obținerii licenței,
- c. obținerea avizelor/acordurilor/autorizațiilor pentru construirea și operarea centrelor de numărare,

- d. achiziționarea, configurarea și instalarea RVS-urilor de către comercianți,
- e. încheierea contractelor cu producătorii și comercianții, etc.

Atașăm prezentului document de poziție o detaliere a timpului estimat pentru parcurgerea pașilor descriși mai sus. Conform calculelor detaliate în document, este nevoie de cel puțin 2 ani de la momentul emiterii licenței pentru a definitiva activitățile premergătoare pentru ca SGR să devină operațional.

- iv. termenul necesar pentru adaptarea proceselor tehnice și contabile ale producătorilor pentru a asigura conformarea cu cerințele aferente SGR

Modificarea unui proces de producție, de ex. pentru a modifica etichetele în vederea includerii logo-ului și codului de bare (EAN) pe etichetă/ambalaj, modificarea matricelor per produs, etc., poate dura cc. 6 luni. Demararea modificării procesului de producție poate începe doar după ce producătorul dobândește drept de utilizare a mărcii SGR, adică după ce a fost desemnat administratorul SGR, a fost finalizată procedura de înregistrare a producătorului cu administratorul SGR și a fost încheiat contractul prin care producătorul dobândește, printre altele, dreptul de a folosi marca SGR pe produsele proprii.

B. OBIECTIVELE MINIME DE COLECTARE ȘI PENALITATEA AFERENTĂ – art. 4 alin.(2) și art. 21

Propunem să se ia în calcul următoarele modificări raportat la forma curentă a proiectului de HG:

- i. **modificarea obiectivelor** după cum urmează:
 - a) 65% sticlă, 60% plastic, 65% metal în al doilea an calendaristic de aplicare a sistemului de garanție-returnare (2024)
 - b) 75% sticlă, 77% plastic, 75% metal din al treilea an calendaristic de aplicare a sistemului de garanție-returnare (2025)
 - c) 85% sticlă, 90% plastic, 85% metal din al șaptelea an calendaristic de aplicare a sistemului de garanție-returnare (2029)
 - ii. **obiectivele să se raporteze la greutatea ambalajelor SUP**, pentru a asigura corecta aplicare a Directivei și a asigura corelarea cu celelalte obiective prevăzute în domeniul ambalajelor
 - iii. **stabilirea obiectivelor minime în sarcine administratorului SGR**, pentru a asigura corecta aplicare a Directivei SUP
 - iv. **lipsa unor obiective și a penalității pentru primul an de funcționare**
 - v. **stabilirea unei penalități în cazul neîndeplinirii obiectivelor care să fie nediscriminatorie raportat la producătorii de bunuri ambalate care nu intră în sfera SGR**, respectiv tot 2 lei/kg.
1. **Propunerea privind responsabilul pentru îndeplinirea obiectivelor minime se întemeiază în principal pe următoarele considerente:**
- i. Directiva SUP prevede în art. 9 lit.(b) că obiectivele de colectare pentru atingerea obiectivelor minime (de ex., 90% până în 2029) se stabilesc pentru schemele de răspundere extinsă a producătorilor. Acest articol este referit și în Nota de fundamentare a proiectului de HG, astfel că înțelegem că stabilirea obiectivelor s-a realizat având în vedere și respectivele prevederi;
 - ii. este necesară corelarea cu prevederile art. 1 alin.(3) din proiectul de HG;
2. **Propunerea privind modul de determinare a obiectivelor se întemeiază în principal pe următoarele considerente:**
- i. toate prevederile în domeniu prevăd obiective raportate doar la greutate.
- Exemple în acest sens sunt art. 14 din Legea 249/2015, art. 9 din Directiva SUP.
- Colectarea ambalajelor SGR este o componentă a obligației ce revine producătorilor conform obligației vizând răspunderea extinsă a producătorilor, astfel încât este necesar să se asigure o

corelare cu eventuale obiective stabilite pentru această activitate cu restul prevederilor care vizează răspunderea extinsă a producătorului.

Chiar dacă evidența în SGR se ține pe unități (de ex., când se stabilește tariful de administrare, când se raportează de către producător ce se introduce pe piață), la final administratorul SGR trebuie să asigure corelarea cu greutatea corespunzătoare a ambalajelor SGR gestionare, respectiv preluate în SGR, lucru care este posibil.

- ii. acest lucru rezultă și din interpretarea corelată a prevederilor proiectului de HG, de ex., având în vedere că proiectul impune în sarcina producătorilor raportarea la înregistrare în SGR atât a numărului de unități de produse în ambalaje SGR, cât și a cantității în kilograme a ambalajelor SGR;
 - iii. stabilirea obiectivelor pe greutate va permite corelarea obiectivelor de colectare stabilire prin proiectul de HG cu obiectivele de reciclare/valorificare stabilite în art. 14 din Legea 249/2015, lucru necesar pentru a reflecta poziția deja exprimată de reprezentanții Ministerului anterior, respectiv că nu va exista o dublare a penalităților;
 - iv. este necesară corelarea acestui articol cu art. 21 din proiectul de HG privind consecința neîndeplinirii obiectivelor minime.
3. **Propunerea privind obiectivele minime ce trebuie atinse de SGR** se întemeiază în principal pe următoarele considerente:
- i. nivelul obiectivelor propuse se raportează la maximum prevăzut de legislația europeană și urmărește creșterea progresivă până la nivelul de 90% în anii următori și asigurarea conformării cu Directiva SUP;
 - ii. această abordare este similară celei aplicate de state membre UE care au implementat SGR (de ex., Estonia, Lituania), respectiv etapizat și diferențiat pe tip de ambalaj;
 - iii. primul an de funcționare este un an de construcție și adaptare la particularitățile pieței locale, cu ajustări inerente a căror identificare nu va fi posibilă decât după ce SGR devine operațional.
Există mulți factori care vor influența modul de funcționare și rezultatele pe care SGR le poate atinge în mod realist în primul an după ce SGR devine operațional, inclusiv:
 - perioada de timp necesară pentru a face trecerea de la comercializarea produselor SGR înainte de data la care devine SGR operațional la produsele marcate conform regulilor SGR. De regulă, timpul scurs de la vânzare la returnare este estimat la 2 - 2,5 luni (de ex., în țările nordice), dar poate fi și mai mare în funcție de specificul produsului;
 - cel puțin în primele 6 luni ale primului an de funcționare a SGR, în piață vor exista ambalaje ce nu intră în SGR, respectiv (a) cele făcute disponibile pe piață înainte ca SGR să devină operațional și (b) stocurile ce mai pot fi făcute disponibile pe piață în perioada de tranziție stabilită prin HG;
 - iv. canalele prin care produsele sunt cumpărate/consumate - mai ales în contextul pandemiei curente, aceste canale s-au modificat semnificativ (crescând amprenta comerțului online) și este probabil ca tendințele să se mențină. Relevanța acestei modificări și impactul asupra funcționării SGR va putea fi evaluat și cuantificat doar în perioada următoare;
 - v. eficiența sistemului va depinde în mod decisiv și de comportamentul consumatorilor, fiind necesare educarea acestora și crearea de noi comportamente. Modul în care vor reacționa consumatorii, respectiv dacă măsurile luate (de ex., nivelul garanției, efortul de informare/educare, modul în care comercianții reflectă informațiile privind garanția la raft, etc.) sunt suficiente pentru a stimula returnarea sau dacă trebuie luate măsuri suplimentare, se vor putea vedea în practică doar după ce SGR devine operațional;
 - vi. timpul necesar pentru implementarea măsurilor de ajustare posibil a fi identificate conform celor de mai sus poate fi semnificativ.

Acest interval nu depinde doar de administratorul SGR, ci și de demersurile autorităților. De ex., dacă se ajunge la concluzia că trebuie modificată valoarea garanției (de ex., pentru a motiva consumatorii să returneze ambalajele SGR), administratorul SGR poate iniția procesul, dar depinde de acțiunile autorităților pentru definitivarea acestui demers (de ex., inițierea propunerii de modificare de către Minister, adoptarea hotărârii de guvern aferente, etc.).

În susținerea celor de mai sus, este în curs de pregătire și vă vom comunica în cel mai scurt timp posibil un material cu informații suplimentare privind practica sistemelor similare implementate deja în alte state membre UE, precum și abordarea avută în vedere pentru implementarea sistemelor aflate în prezent în curs de aprobare.

4. Corelarea obiectivelor cu sancțiunea prevăzută la art. 21 pentru neîndeplinirea obiectivelor minime

Considerăm că stabilirea obiectivelor pentru SGR și a sancțiunii pentru o eventuală neîndeplinire a acestor obiective trebuie realizată ținând cont de următoarele imperative:

- i. asigurarea unui cadru nediscriminatoriu între producătorii de bunuri ambalate vizați de acest cadru de reglementare și alți producători ce introduc pe piață alte tipuri de bunuri ambalate, respectiv proportional între sarcinile impuse producătorilor, dificultățile de implementare a sistemului și sancțiunile pentru neîndeplinirea obiectivelor.

Producătorii de bunuri ambalate ce intră în sfera SGR vor avea obligații suplimentare raportat la cadrul introdus de HG, precum:

- asigurarea finanțării pentru crearea și funcționarea SGR;
- adaptarea proceselor interne de producție și contabile pentru a asigura respectarea cerințelor noi ce derivă din prezentul HG (de ex., modificarea etichetelor, includerea marcajelor SGR, efortul logistic de gestionare a stocurilor înainte și după momentul în care SGR va deveni operațional, etc.). Acest efort va genera costuri pentru fiecare producător vizat de SGR, suplimentare celor menționate mai sus;
- atingerea în timp a unor obiective minime mai stricte decât cele stabilite pentru alți producători ce introduc pe piață produse ambalate, dar nu vizați de domeniul de aplicare al prezentului HG;
- atingerea obiectivelor impuse și condiționat de acceptarea sistemului de către consumatori, aspect care necesită o perioadă de educare și pregătire, inclusiv după ce SGR devine operațional.

În chiar Nota de fundamentare pentru proiectul de HG se evidențiază că introducerea acestui sistem este menită să suplinească neîndeplinirea de către alți actori a obligațiilor ce le reveneau în domeniul gestionării deșeurilor de ambalaje. În acest sens, Nota de fundamentare subliniază că printre considerentele avute în vedere pentru introducerea SGR sunt:

- situația națională și rata de reciclare actuale, ce sunt semnificativ influențate de modul în care este gestionat deșeurile municipale, respectiv faptul că numai un procent de 13% din cantitatea totală de deșeurile municipale este reciclată, în condițiile în care autoritățile administrației publice locale ale unităților administrativ-teritoriale au obligația să atingă, până la data de 31 decembrie 2020, un nivel de pregătire pentru reutilizare și reciclare de minimum 50% din masa totală generată, cel puțin pentru deșeurile de (printre altele) metal, plastic și sticlă provenind din deșeurile menajere sau din alte surse, în măsura în care aceste fluxuri de deșeurile sunt similare deșeurilor care provin din gospodării;
- neconformarea utilizatorilor finali cu obligațiile de a colecta separat sau returna ambalajele, rezultatul fiind că în România, aproximativ 38% dintre deșeurile abandonate atât în mediul rural, cât și în mediul urban, sunt reprezentate de plastic, sticlă și metal.

Cu toate acestea, **cuantumul propus pentru contribuția datorată în cazul neatingerii obiectivelor impuse în sarcina SGR în art. 21 este de până la de 15 ori mai mare decât contribuția similară impusă în prezent prin art. 9 lit.(d) din OUG 196/2005 pentru**

producători/organizații care implementează obligațiile privind răspunderea extinsă a producătorului.

Proportionalitatea cuantumului poate fi discutată și prin raportare la alte contribuții, de ex., cea de 50 lei/tonă, datorată de unitățile administrativ-teritoriale a obiectivului sau în cazul neîndeplinirii obiectivului anual de reducere a cantităților de deșeuri eliminate prin depozitare din deșeurile municipale.

- ii. asigurarea unui raport echilibrat între obiectivele minime stabilite pentru SGR și cuantumul unor eventuale penalități în cazul neîndeplinirii acestor obiective minime, astfel încât să se evite riscul unei decapitalizări a sistemului înainte de crearea și funcționarea eficientă a acestuia.

Crearea sistemului este un efort ce se va întinde pe mai mulți ani. Aceasta include atât acțiunile premergătoare datei la care SGR devine operațional, cât și acțiunile ulterioare acestei date, când se analizează modul de funcționare și se identifică și implementează măsuri de ajustare pentru a asigura maturizarea sistemului.

5. Corelarea cu obiectivele stabilite în prezent prin Legea 249/2015 și contribuția stabilită prin OUG 196/2005

Înțelegerea noastră, inclusiv pe baza precizărilor făcute în spațiul public de reprezentanții Ministerului și a altor prevederi din proiectul de HG (de ex., art. 23 alin.(1)), este că nu se dorește dublarea penalităților pentru neîndeplinirea obiectivelor stabilite pentru SGR și cele stabilite în prezent prin OUG 196/2005.

Sușinăm această abordare, sens în care vă rugăm să puneți la dispoziție pentru consultare în cel mai scurt posibil propunerile de modificare ale Legii 249/2015 și OUG 196/2005 care să reflecte abordarea de mai sus.

C. FORMA DE ORGANIZARE A ADMINISTRATORULUI SGR

Propunem modificarea proiectului de HG pentru a preveni forma de organizare a unei societăți pe acțiuni pentru administratorul SGR, având în vedere cel puțin următoarele motive:

- i. Această formă de organizare este compatibilă cu modul de desfășurare a activității administratorului SGR, inclusiv din punct de vedere fiscal.
- ii. Pentru clarificare, entitatea care administrează SGR este o persoană juridică care va desfășura activități exclusiv economice, având astfel scop lucrativ.

Aceste activități sunt multiple ca tipologie, de ex., prestarea serviciilor de către producători, contractarea serviciilor de recuperare prestate de comercianți, organizarea logisticii pentru preluarea ambalajelor SGR și transportul până la reciclatori, etc.

Veniturile obținute din aceste activități sunt necesare și vor fi folosite pentru finanțarea activității sale conform HG. Asigurarea controlului privind modul în care este reinvestit profitul se poate realiza în modalitatea detaliată mai jos.

- iii. Organizarea sub forma de societate comercială este cea mai adecvată formă având în vedere că implementarea sistemului SGR implică angajarea într-o multitudine de operațiuni comerciale, cum ar fi înființarea unui centru de colectare/numărare, încheierea contractelor cu producători/comercianți/ reciclatori.
- iv. Din punct de vedere al organizării și administrării, o societate comercială beneficiază de organe statutare reglementate cu atribuții specifice de management/administrare, respectiv supraveghere. Acestea asigură implicit un anumit grad de delimitare a managementului și a administrării sistemului față de acționari (respectiv, asociațiile producătorilor și, după caz, ale comercianților).

- v. În cadrul unei asociații, organul de conducere este reprezentat de adunarea asociaților, și nu de conducerea executivă, cum este cazul într-o societate pe acțiuni. Astfel, considerăm că se poate asigura o autonomie funcțională mai adecvată în cadrul unei societăți pe acțiuni unde acționarii nu au o implicare efectivă în conducerea operațională a societății.
- vi. Având în vedere structura organelor statutare, în cadrul unei societăți pe acțiuni se poate asigura un control mai ridicat asupra accesului la informații comerciale sensibile ale concurenților, evitându-se riscul ca producătorii să aibă acces la informații despre concurenții lor. Acest aspect este critic din punct de vedere concurențial în condițiile în care administratorul SGR va deține informații privind activitatea producătorilor de produse SGR din toată țara, sistemul fiind unic la nivel național.
- vii. Implementarea sistemului SGR implică accesarea unor resurse financiare semnificative și înființarea administratorului sistemului SGR sub forma unei asocieri fără scop patrimonial va îngreuna accesarea fondurilor necesare.
- viii. Organizarea ca societate pe acțiuni este similară cu forma utilizată în toate celelalte state membre UE unde este deja implementat sistemul și acesta este gestionat de producători și, după caz, comercianți sau distribuitori – *a se vedea materialul atașat în care sunt incluse detalii privind acest aspect.*

Din perspectiva **respectării principiului de reinvestire a profitului în cazul unei societăți pe acțiuni**, următoarele prevederi pot asigura atingerea acestui deziderat dacă administratorul SGR va fi organizat ca societate pe acțiuni:

- i. condiționarea expresă ca în actul constitutiv să se prevadă că entitatea nu va distribui dividende pe durata deținerii calității de administrator SGR – acest aspect poate fi trecut expres ca criteriu de desemnare a administratorului SGR, urmând să fie verificat atât în procedura de selecție, cât și cu ocazia verificărilor periodice prevăzute de HG după desemnarea societății ca administrator SGR; acest aspect urmează să se clarifice și în Legea nr. 249/2015 ce urmează să fie modificată, conform Notei de fundamentare, pentru implementarea SGR.
- ii. existența cerinței legale exprese ca entitatea să fie supusă auditului financiar, respectiv să organizeze auditul intern – a se vedea art. 160 alin.(1¹) și alin.(2) din Legea 31/1990 privind societățile.

Propunerile pentru reflectarea tuturor aspectelor de mai sus sunt reflectate în tabelul din anexă.

Tot în acest tabel am reflectat și alte propuneri de modificare și/sau completare a proiectului de HG, ținând cont de aspecte operaționale și legale pe care le-am considerat relevante.

Reiteram propunerea ca odată cu proiectul de HG, sau cât mai aproape de data promovării acestuia, să fie inițiată și OUG pentru modificarea legislației primare în domeniul gestionării deșeurilor din ambalaje, astfel încât să existe un cadru complet de reglementare care să permită punerea în aplicare a noilor prevederi privind sistemul SGR, respectiv demararea investițiilor pentru crearea entității care va gestiona acest mecanism.

Ne exprimăm speranța ca propunerile de modificări și completări formulate pe marginea proiectului de HG vor fi avute în vedere în elaborarea textului final.

Rămânem la dispoziția dvs. pentru orice clarificări suplimentare privind componenta operațională a SGR, astfel încât reglementările elaborate să permită funcționarea optimă a acestuia în România.

Julia Leferman

Asociația Berarii României

Alice Nichita

Asociația Națională pentru Băuturi Răcoritoare