

Analiza proiectului de OUG pentru modificarea și completarea Legii nr. 211/2011 privind regimul deșeurilor și a Legii nr. 249 privind modalitatea de gestionare a ambalajelor și a deșeurilor de ambalaje

CONTINUT

1. INTRODUCERE	3
2. CE REPREZINTA EPR-UL?	5
3 SITUATIA ORGANIZATIILOR DE TRANSFER IN EUROPA	5
3.1 Configurarea pietelor si scopul activitatii organizatiilor de transfer de responsabilitate in Europa	6
3.2 Structura decizionala si juridica a organizatiilor de transfer de responsabilitate in Europa	6
3.3 Modul de operare si finantare	7
3.3 Concluzii si recomandari	8
4 ANALIZA PROIECTUII DE ORDONANTA DE URGENTA	9
4.1 Noile clasificari ale deseurilor de ambalaje - definitii	9
4.2 Introducerea garantiilor de 2 lei/buc pentru ambalajele primare reutilizabile (ambalaje tip sticla) - art.10, (2)	10
4.3 Restrictionarea solutiilor de reciclare individuala - art.16, (2)	11
4.4 De la o piata competitiva la o piata de tip monopolist sau oligopol. De ce si in beneficiul cui? – art. 16, (4)	11
4.5 Introducerea garantiilor de buna conformare pentru solutiile de reciclare individuala – art. 16, (5)	15
4.6 Introducerea garantiilor de buna conformare (OTR) – o reglementare cu doua taisuri – art. 16, (6)	16
4.7 Indicatorii de performanta ai campaniilor de comunicare – art. 16 (6)	17
4.8 Diversificarea sistemelor de colectare – intre dreptul de proprietate si eficienta economica – art. 20	17
4.9 Reglementari juridice adoptate de catre autoritatile statului pentru “alte autoritati ale statului” – autorizatiile de colectare art. 20 (3)	20
4.10 Concluzii	21

1. INTRODUCERE

Modelul economic de reciclare al ambalajelor din Romania necesita in mod evident o serie de imbunatatiri. Este un lucru pe care toti constituentii lantului de valoare il inteleg si il accepta. In contextul Economiei Circulare, modelul economic de reciclare a ambalajelor trebuie sa creeze **un minim de sinergie** intre toti actorii de pe lantul de valoare: consumatori, producatori, OTR-uri, colectori, operatori de salubritate, reciclatori.

Este extrem de laudabil efortul depus de catre autoritatile statului si constituentii mediului de afaceri pentru imbunatatirea modelului de reciclare a deseurilor de ambalaje insa orice modificare adusa modelului de reciclare trebuie sa tina cont de situatia actuala din ambele fluxuri de generare a deseurilor de ambalaje: fluxul industrial-comercial si fluxul gospodariile populatiei.

Analizand, in mod echidistant, prevederile propuse in Proiectul de OUG pentru modificarea și completarea Legii nr. 211/2011 privind regimul deșeurilor si a Legii nr. 249 privind modalitatea de gestionare a ambalajelor si a deseurilor de ambalaje constatam ca **nu avem inca o strategie pe termn lung privind colectarea si reciclarea ambalajelor in Romania.**

In forma propusa dezbaterii publice, proiectul de OUG prezinta cateva probleme de coerență in abordare, fiind pe alocuri incomplete sau unidirectionat catre anumiti actori de pe lantul de valoare si in evidenta contradictie cu alte reglementari juridice nationale si europene.

O mare parte din propunerile din Proiectul de OUG nu numai ca nu vor contribui la cresterea performantei in colectarea si reciclarea deseurilor de ambalaje dar vor acutiza si mai mult starea “conflictuala” de pe lantul de valoare.

Propunerile din proiectul de OUG:

- introducerea unor noi clasificari si definitii privind deseurile de ambalaje
- introducerea, unor reglementari specifice pietelor competitive in acelasi context si concomitent cu reglementari specifice pietelor monopolistice
- canibalizarea sistemelor de colectare a deseurilor reciclabile din gospodariile populatiei (mai nou clasificate “deseuri de ambalaje municipale”)
- introducerea unor garantii de buna conformare cu dificultati majore la implementare
- creare conditiilor pentru aparitia unor bariere in calea comertului

in contextul:

- lipsei controlului pe lantul de valoare
- lipsei de uniformitate a autorizatiilor de colectare/reciclare la nivel national
- cresterii gradului de complexitate a activitatii de raportare a datelor
- lipsei unor date valide si de actualitate la nivel national

vor genera intr-un final o **“sinucidere economica” a modelului de reciclare a ambalajelor.**

Pentru a vizualiza modificarile propuse in proiectul de OUG comparativ cu legislatia in vigoare click aici:

<https://chr Morris.com/wp-content/uploads/Proiect-OUG-de-modificare-a-legii-2492015.pdf>

Inainte de analiza punctuala a modificarilor propuse in proiectul de OUG consideram ca ar fi extrem de benefica reamintirea conceptului de EPR, inventarierea succinta a organizatiilor de transfer din Europa si analiza modului de configurare a pietelor la nivel european.

In acest sens au fost utilizate informatii publicate furnizate de catre Parlamentul European si Comisia Europeana (DG Environment).

2. CE REPREZINTA EPR-UL?

In contextul Pachetului de legi al Economiei Circulare, in ceea ce priveste EPR-ul, Parlamentul European comunica in Brief-ul din februarie 2017 urmatoarele:

- **Raspunderea extinsa a producatorilor** (EPR) implica faptul ca producatorii preiau cheltuielile financiare SI/SAU responsabilitatea organizarii in ceea ce priveste colectarea sau preluarea bunurilor post-consum, precum si sortarea si tratarea acestora pentru reciclare.
- **Directiva Cadru privind Deseurile stabileste principiile** privind punerea in aplicare a schemelor EPR in statele membre.
- **Desi EPR-ul este o obligatie individuala**, in practica, producatorii isi exercita acest lucru in mod colectiv prin intermediul "organizatiilor de transfer de responsabilitate" (**OTR**).
- Un raport publicat in anul 2014 de către Comisia Europeana, concluzioneaza ca, in cele mai multe cazuri, cele mai performante organizatii nu sunt si cele mai scumpe si ca **nu exista un singur model EPR cel mai eficient si cel mai rentabil**.

Briefing

EU Legislation in Progress
February 2017



Circular economy package Four legislative proposals on waste

SUMMARY

Although waste management in the EU has improved considerably in recent decades, over a quarter of municipal waste is still landfilled and less than half is recycled or composted, with wide variations between Member States. Improving waste management could deliver positive effects for the environment, climate, human health and the economy. As part of a shift towards a circular economy, the European Commission made four legislative proposals introducing new waste-management targets regarding reuse, recycling and landfilling, strengthening provisions on waste prevention and extended producer responsibility, and streamlining definitions, reporting obligations and calculation methods for targets.

Pentru detalii click aici: <https://chrmmorris.com/wp-content/uploads/EPR-2017EN.pdf>

3. SITUATIA ORGANIZATIILOR DE TRANSFER IN EUROPA

Un studiu al Comisiei European (DG Environment) realizat in anul 2014, prezinta in modul cel mai obiectiv cu putinta, diversitatea modelelor economice de tip OTR la nivel European. Studiul analizeaza transferul de responsabilitate din urmatoarele perspective:

- configurarea pietelor (competitive sau monopoliste) si scopul activitatii (profit sau non-



- profit);
- structura actionariatului: (structure publice, producatorii/importatori, investitii private);
- modul de operare (organizare) si finantare.

Pentru informatii suplimentare accesati studiului **Development of Guidance on Extended Producer Responsibility (EPR)**.

3.1 Configurarea pietelor si scopul activitatii organizatiilor de transfer de responsabilitate in Europa

La nivel European exista trei mari configuratii ale pietelor de transfer de responsabilitate:

- scheme EPR gestionate de o **SINGURA** organizatie de transfer de responsabilitate;
- scheme EPR gestionate de **MAI MULTE** organizatii de transfer de responsabilitate **NECONCURENTE** (care acopera diferite categorii de produse sau materiale);
- scheme EPR gestionate de **MAI MULTE** organizatii de transfer de responsabilitate **CONCURENTE**.

Pe langa numarul de OTR-uri concurente, trebuie luate in considerare si **schemele individuale de conformitate**, caci EPR-ul din punct de vedere teoretic este o obligatie individuala.

La ora actuala in Europa functioneaza atat organizatii de transfer de responsabilitate orientate catre **PROFIT** cat si organizatii de transfer de responsabilitate **NON-PROFIT**.

Pentru fiecare dintre situatiile mai sus prezentate, studiul a scos in evidenta o serie de aspecte negative si pozitive si a prezentat o serie de **RECOMANDARI**.

3.2 Structura decizionala si juridica a organizatiilor de transfer de responsabilitate in Europa

Studiul Comisiei Europene a identificat la nivel european trei tipuri de structuri juridice si decizionale specifice organizatiilor de transfer de responsabilitate:

- Structuri publice in care **autoritatea de reglementare are un rol dominant** si gestioneaza intreg model economic de reciclare a ambalajelor.

- Organizatii de transfer de responsabilitate NON- PROFIT **detinute in general de producatori si importatori de produse ambalate.**
- Organizatii de transfer de responsabilitate orientate catre PROFIT **detinute de catre de investitori privati** care urmaresc obtinerea de profit din aceasta activitate.

Recent in cateva state din Europa, operatorii de management al deseurilor (colectori si operatori de salubritate) considera la randul lor ca, **din considerente de eficienta economica**, ar trebui sa li se permita sa actioneze ca si organizatii de transfer de responsabilitate.

Studiul Comisiei Europene concluzioneaza printre altele ca: **nu exista dovezi clare care sa arate ca un model economic de reciclare a ambalajelor este mai eficient decat celalalt** (atingerea obiectivelor de reciclare la cele mai mici costuri).

3.3 Modul de operare si finantare al organizatiilor de transfer

Din punct de vedere al modului de operare (organizare) si finantare al organizatiilor de transfer de responsabilitate, studiul Comisiei Europene a identificat urmatoarele situatii la nivel european:

- **Responsabilitate financiară SIMPLA:** organizatiile producatorilor nu au nicio obligatie decat aceea de a finanta canalele existente de gestionare a deseurilor de ambalaje (Ex. Marea Britanie). Acest model economic are putine stimulente pentru imbunatatirea managementului deseurilor, cu exceptia stimulentele de natura financiare, dar **este foarte usor de gestionat.**
- **Responsabilitatea financiara prin CONTRACTE CU MUNICIPALITATILE:** organizatia producatorilor incheie contracte cu municipalitatile pentru colectarea și gestionarea deșeurilor. Motivatia producatorilor de a imbunatatii managementul deseurilor depinde de tipul de contract si dialogul cu municipalitatile.
- **Responsabilitatea financiara INTEGRALA si responsabilitatea organizatorica PARTIALA:** Unele activitati sunt in responsabilitatea municipalitatilor (colectarea se face de catre operatori de salubritate sau companii de management al deseurilor) si sunt sustinute financiar de catre producatori, in timp ce alte activitati (ex.: **sortarea si vanzarea materialelor recuperate catre reciclatorul final**) sunt in responsabilitatea producatorilor. **OTR-ul este proprietarul deseurilor colectate si organizatia de transfer de responsabilitate are doua surse de venit:**

- tarifele platite de catre producatori OTR-ului
- veniturile realizate de catre OTR din vanzarea deseurilor de ambalaje colectate catre reciclatorul final.
- **Responsabilitatea financiara si organizatorica INTEGRALA:** Organizatia subcontracteaza activitatile catre firme specializate de colectare a deseurilor sau detin o mare parte din infrastructura de colectare si tartare.

3.4 Concluzii si recomandari

In general, toti constituentii lantului de valoare intervievati in cadrul studiului au convenit asupra faptului ca nu exista o solutie unica sau **"un model unic si convenabil"**.

In egala masura s-a constatat ca fiecare model economic are plusuri si minusuri, se **RECOMANDA** insa ca modelul economic adoptat si implementat sa asigure:

- **Libertatea de a alege cea mai adecvata configuratie a sistemului;**
- **Conditii de concurenta echitabila** - un cadru juridic menit sa asigure o concurenta loiala impreuna cu **aplicarea eficienta a controlului;**
- **Reguli clare si standarde de-a lungul intregului lant valoric**, agreate si acceptate de catre toti constituentii lantului valoric;
- **Eliminarea complexitatii la nivel operational:**
 - evitarea mai multor infrastructuri de colectare;
 - evitarea mai multor sisteme de colectare a deseurilor;
 - pastrarea unui singur serviciu si un punct de contact pentru cetateni.

Mai mult de atat constituentii lantului valoric au fost de acord ca **este absolut necesara implementarea Clearing-house-ului pentru pietele cu competitive**. Cetatenii au nevoie de un sistem stabil: in cazul in care o companie intra in faliment, nu se poate perturba intregul sistem.

In ceea ce priveste **CONCURENTA** in transferul de responsabilitate, studiul Comisiei Europene a evidentiat o serie de argumente **PRO** si **CONTRA** si a facut urmatoarele **RECOMANDARI**:

- **Pietele operationale trebuie sa fie transparente si in concordanata cu legile antitrust;**
- **Posibilitatea ca organizatiile de transfer sa interactioneze cu ONG-urile si institutiile sociale;**

- **Elaborarea unei viziuni pe termen lung**, astfel incat toti constituentii lantului valoric sa aiba o mai mare vizibilitate si **sa le fie protejate investitiile pe termen lung in infrastructura, instalatii si inovatie.**

4. ANALIZA PROIECTULUI DE ORDONANTA DE URGENTA

4.1 Noile clasificari ale deseurilor de ambalaje

Pentru o mai buna intelegere a reglementarilor propuse in proiectul de OUG credem ca in primul rand trebuie analizate noile clasificari ale deseurilor de ambalaje (si definitiile acestora).

Intreaga constructie a proiectului de OUG pleaca de la aceste noi clasificari.

Noile clasificari ale deseurilor de ambalaje vor genera o confuzie generala pentru toti constituentii lantului de valoare, **daca nu cumva confuzia exista deja si in randul specialistilor din domeniu.**

Fara dar si poate noile clasificari si definitii propuse pentru deseurile de ambalaje trebuiesc revizuite si aliniate la definitiile stabilite in legislatia europeana, intelese si acceptate de catre toti actorii de pe lantul de valoare.

La ora actuala nu exista in nici o forma de raportare a deseurilor de ambalaje introduse pe piata nationala sub forma de ambalaje municipale si ambalaje din comert si industrie.

Cum vor reusi producatorii/importatorii de produse ambalate **sa incadreze ambalajele introduse pe piata in concordanta cu noile clasificari ale deseurilor de ambalaje**, atata timp cat de foarte multe ori consumatorul sau comerciantul este cel care da destinatia finala a unui ambalaj post-consum (deseu de ambalaj)?

Noi clasificari ale deseurilor de ambalaje:

k¹) deșeuri de ambalaje municipale – deșeuri de ambalaje provenite din gospodării și deșeuri de ambalaje similare celor din gospodării provenite din activități comerciale și din instituții.

Sunt considerate deșeuri de ambalaje municipale toate ambalajele primare și ambalajele colective care formează o unitate de vânzare cu excepția celor destinate exclusiv consumului industrial și a deșeurilor de ambalaje primare care sunt comercializate către consumatori în sistem garanție.

k²) deșeuri de ambalaje din comerț și industrie – deșeurile de ambalaje secundare și terțiare, precum și deșeurile ambalajelor primare destinate exclusiv consumului industrial.

4.2 Introducerea garantiilor de 2 lei/bucata pentru ambalajele reutilizabile (ambalajele tip sticla) – Art. 10 alineat 2

Este de apreciat introducerea sistemului depozit la ambalajele primare reutilizabile. Trebuie precizat insa ca in Romania cand ne referim la **ambalajele primare reutilizabile** ne referim doar la ambalajele tip **sticla**.

Este foarte interesant de analizat modul in care s-a stabilit **o valoare unitara de 2 lei/bucata** pentru ambalaje primare reutilizabile diferite (ex. sticlele de bere vs. sticlele de suc) si care va fi reactia producatorilor si/sau a consumatorilor.

Art. 10 alineat 2

Operatorii economici care introduc pe piata națională produse ambalate în ambalaje primare reutilizabile sunt obligați:

- a) să aplice sistemul garanție pentru ambalajele respective la o valoare unitară de 2 lei/buc.;
- b) să asigure preluarea ambalajelor reutilizabile de la utilizatori sau consumatori.

Este pregatita Romania pentru implementarea unei asemenea reglementari?

Punem aceasta intrebare deoarece aceasta reglementare nu poate fi implementata sporadic sau sub forma unui proiect pilot, intr-un oras sau doua. **O asemenea reglementare trebuie implementata integral si unitar la nivel national, in caz contrar ea va genera bariere in calea comertului.**

Daca plata garantiei de 2 lei/bucata se va face de catre consumator la momentul achizitiei atunci si recuperarea garantiei de 2 lei trebuie sa se faca fara a fi conditionata de achizitia unui produs sau de recuperarea acesteia doar de la un anumit magazin.

Au fost consultati comerciantii cu privire la modul de implementare a acestei reglementari? Detin comerciantii resursele si capabilitatile pentru implementarea la nivel operational si in mod unitar a unei asemenea reglementari?

Discutand despre ambalajele reutilizabile, trebuie sa reamintit ca la ora actuala **intreaga piata nationala** (deopotriva producatori si retailer), **se confrunta cu dificultati majore in implementarea sistemul depozit la ambalajele terriere reutilizabile (paletii de lemn) cu respectarea legii contabilitatii 82/1991.**

Poate ca grupurile de lucru implicate in proiectarea si adoptarea legislatiei ar trebui sa tina cont si de recomandarea Comisiei Europene de a elimina complexitatea la nivel operational.

4.3 Restrictionarea solutiilor de reciclare individuala – art.16

In esenta, articolul 16 **propune eliminarea solutiilor de reciclare individuala pentru ambalajele municipale.**

Art 16 alineat 2 Responsabilitățile extinse stabilite potrivit prezentei legi în sarcina operatorilor economici prevăzuți la alin. (1) se pot realiza:

a) individual;

b) prin intermediul unor organizații ale operatorilor economici responsabili prevăzuți la alin. (1), denumite în continuare OTR, autorizate de Comisia constituită potrivit Legii nr. 211/2011 privind regimul deșeurilor, republicată, cu modificările și completările ulterioare.

(3) Pentru ambalajele municipale introduse pe piața națională, responsabilitățile extinse stabilite potrivit prezentei legi se realizează de către operatorii economici prevăzuți la alin. (1) exclusiv potrivit prevederilor alin. (2) lit. b).

Datorita definitiei incomplete a ambalajelor din comert si industrie, **putem presupune doar** ca proiectul de OUG propune RESTRICTIONAREA solutiilor de reciclare individuala chiar si pentru ambalajele secundare si tertiare din comert.

Insa prin introducerea garantiilor de conformare (art. 16 alineatul 5) implementarea solutiilor de reciclare individuala devine din ce in ce mai dificila si mai complexa.

Partial intelegem dorinta autoritatilor de a diminua solutiile individuale de reciclare a ambalajelor, fiind foarte multe solutii individuale dezvoltate la nivel national si foarte greu de verificat. Insa introducerea unor programe (soft-uri) de raportare performante la AFM ar contribui la cresterea exponentiala a parghiilor de control.

Cu atat mai mult cu cat autoritatile statului au fost cele care au facilitate aceste solutii de reciclare individuala in anul 2016.

4.4 De la o piata COMPETITIVA la o piata de tip MONOPOLIST sau OLIGOPOL. De ce si in beneficiul cui?

Art 16 alineat 4 Pentru a fi autorizate, OTR-urile trebuie să îndeplinească următoarele condiții:

a) să aibă ca acționari/asociați numai operatori economici prevăzuți la alin. (1) a căror activitate principală (cod principal CAEN) să constituie fabricarea, comerțul de produse ambalate;

b) să aibă cantitatea de ambalaje introdusă pe piața națională de către acționari/asociați în anul precedent celui în care se solicită autorizarea mai mare de 50.000 tone;

c) să aibă un capital social subscris și vărsat de minimum 1.000.000 lei ca dovadă a capacității de finanțare în numele operatorilor economici, a costurilor care decurg din colectarea, valorificarea, inclusiv reciclarea tuturor deșeurilor de ambalaje pentru care preia responsabilitatea;

d) să permită potrivit actului constitutiv, primirea de noi acționari/asociați.

Introducerea anumitor criterii de eligibilitate pentru organizatiile de transfer de responsabilitate este o chestiune absolut normal. Credem insa ca mult mai importanta decat structura actionariatului unui OTR este **implementarea controlul permanent al autoritatilor statului pe lantul de valoare.**

Daca in perioada mai-decembrie 2017 autoritatile statului au aprobat licente de operare pentru inca 10 organizatii de transfer de responsabilitate, nu era prioritar ca noile propuneri juridice sa reglementeze parghiile de controlul pe lant de valoare, sa introduca programe (soft-uri) performante de raportare si implicit Clearing House-ului pentru asigurarea unui “correct level playing field”?

Reglementarile propuse in proiectul de OUG (**reglementari care creeaza conditiile de monopol/oligopolul**) pun intr-o lumina nefavorabila pe “celelalte autoritati ale statului din anul 2017” care au reglementat piata transferului de responsabilitate ca si **piata competitiva** si pun sub semnul intrebării intreaga strategie privind reciclarea ambalajelor.

Criteriile propuse in articolul 16 alineatul 4 reprezinta un **mix toxic de criterii specifice unor pietele de transfer de responsabilitate cu configuratii diferite:**

1. **Criteriile a si c** sunt criterii de eligibilitate **specifice pietelor de transfer de responsabilitate COMPETITIVE** (asa cum este piata transferului de responsabilitate din Romania din anul 2006);
2. **Criteriile b si d** sunt criterii de eligibilitate **specifice pietelor de transfer de responsabilitate MONOPOLISTE.**

Nici unul din cele patru criterii de autorizare propuse nu vor avea vreo contributie la cresterea performantei in colectarea si reciclarea deseurilor de ambalajelor in Romania, ci doar vor favoriza in mod discriminatoriu si speculativ anumite grupuri de interese si anumiti actori de pe lantul de valoare.

Este evident ca la ora actuala nici un OTR din Romania nu poate indeplini integral criteriile propuse.

Piata are insa nevoie de un sistem competitiv si stabil: trebuie create conditii ca in cazul in care o companie/organizatie intra in faliment, sa nu se poate perturba intregul sistem. Romania a trecut deja printr-o asemenea situatie de criza si ar trebui sa invete din aceasta experienta.

Ca si configurare a pietelor (si implicit a legislatiei corespunzatoare) autoritatile statului trebuie sa decida intre cele doua optiuni:

A. Daca se doreste MENTINEREA UNEI PIETE COMPETITIVE in transferul de responsabilitate atunci criteriile b si d trebuie eliminate, cu explicatiile de rigoare:

Criteriul b). Economia de scara (“economy of scale”) nu se realizeaza prin cantitatile detinute de catre actionarii OTR-ului. Economia de scara se realizeaza printr-un management rentabil al cantitatilor introduse pe piata de catre clientii OTR-ului respectiv.

- Cum s-a stabilit baremul de minim 50.000 de tone in conditiile in care in Romania daca exista una sau doua companii de acest calibru?
- Ce inseamna in acceptiunea autoritatilor statului “asociati”?

Criteriul d) Permiteea intrarii in actionariatul OTR-ului si a altor actionari este specific doar pietelor MONOPOLISTE si are drept scop evitarea comportamentelor abuzive sau discriminatorii ale actualilor actionari.

- Ce se intampla cu investitiile actualelor OTR-uri care conform legislatiei au reinvestit tot profitul inregistrat in ultimii 10 ani? Vor trebuie sa isi cedeze activele altor companii?
- Cum inteleg autoritatile statului procesul de intrare in actionariatul OTR-ului a oricarui producator sau importator, in conditiile in care OTR-urile sunt societati comerciale?

RECOMANDARI

1. Luarea in considerare a recomandarii Comisiei Europene de a proteja investitiile pe termen lung in infrastructura si inovatie.
2. Analizarea oportunitatii si eficientei economice generate de prezenta in actionariatul OTR-ului doar a producatorilor si importatorilor.
3. Analizarea optiunii de intrare in actionariatul OTR-urilor si a altor entitati juridice: colectori, investitori privati.
4. Analizarea actualei configuratii a pietei de transfer de responsabilitate NON-PROFIT si identificarea beneficiilor generate de reconfigurarea pietei catre PROFIT.

Mentinerea unei pietei competitive in transferul de responsabilitate necesita insa, in mod obligatoriu, **implementarea unui Clearing House** cu urmatoarele caracteristici:

- sa aiba o activitate permanenta (nicidecum una anuala) pentru a anticipa si preveni orice derapaje (juridice si economice) si pentru a evita plata unor penalitati exorbitante;
- sa detina resurse si competente specifice si specializate;
- sa aiba acces la pachii eficiente de monitorizare si control;
- sa asigure echidistanta fata de toti jucatorii de pe lantul de valoare;

La ora actuala in intreaga Europa, exista **un trend de trecere de la pietele monopoliste la pietele competitive**. Eliminarea monopolului din Austria, Germania si Franta, aparitia de noi OTR-uri pe pietele competitive precum si anumite decizii ale Curtii Europene de Justitie privind transferul de responsabilitate au redus drastic numarul pietelor monopoliste.

B. Daca se doreste transformarea pietei de transfer de responsabilitate intr-o piata MONOPOLISTA atunci autoritatile statului ar trebui:

- sa legifereze un set complet de conditii specifice OTR-ului monopolist;
- sa redefineasca (in intregime) modelul economic de reciclare a ambalajelor;
- sa isi **ASUME** intreaga responsabilitate care decurge din mentinerea unui model economic monopolist pe o anumita piata.

Deficientele in reciclarea ambalajelor in Romania nu sunt generate de actionariatul OTR-urilor si/sau numarul OTR-urilor active ci de urmatoarele aspecte:

- Ineficienta controlului pe lantul de valoare si inexistentia unei institutii de tip Clearing House;
- In procesul de modificare a legislatiei nu sunt implicati/chemati toti actorii de pe lantul de valoare (producatori, colectori, salubristi, reciclatori, consumatori);
- Lipsa de coerență a cadrului juridic (ex. autorizatiile de colectare, fiscalitate, etc.);
- Lipsa de comunicare, cooperare si transparenta intre actorii de pe lantul de valoare. **Economia Circulara nu este doar un concept cu care sa aparem la televizor (“sexy topic”), Economia Circulara presupune in primul rand o sinergie intre toti actorii de pe lantul de valoare.**

4.5 Introducerea garantiilor de buna conformare pentru solutiile de reciclare individuala – intre blocarea resurselor financiare si deficiente in implementare

Reglementarile propuse la articolul 16 alineta 5 literele e), f) si g) vor genera pe langa **blocaje financiare majore si foarte multe interpretari si nemulumiri ale producatorilor.**

Art. 16 alineat 5

e) să constituie/actualizeze, până la data de 1 mai a fiecărui an o garanție de bună conformare sub forma unei scrisori de garanție bancară la dispoziția Administrației Fondului pentru Mediu;

f) valoarea garanției de la lit. e) se calculează ca produsul dintre valoarea medie, stabilită de Administrația Fondului pentru Mediu, a tarifelor practicate de organizațiile prevăzute la alin. (2) lit. b) pentru ambalajele secundare și terțiare la 1 ianuarie a fiecărui an și 10% din cantitatea de ambalaje introdusă pe piața națională în anul precedent;

g) în primul an de activitate garanția de la lit. e) se constituie până la data începerii activității luând în calcul cantitățile de ambalaje preconizate a fi introduse pe piața națională în anul respectiv și se ajustează pe parcursul anului în cazul în care cantitățile de ambalaje introduse pe piața națională depășesc cantitatea preconizată.

Daca valoarea garantiei este calculata ca **media dintre tarifele OTR pentru ambalajele secundare si terțiare** trebuie specificat ce reprezinta cei **“10% din cantitatea de ambalaje introdusa pe piata”**? Ambalaje totale, primare, secundare sau terțiare?

De ce valoarea garantiilor se raporteaza la tarifele OTR-urilor?

Litera g) din acest alineat creaza si mai multe confuzii:

- Pentru ce ambalaj se calculeaza garantia in primul an de functionare (primare, secundare, terțiare sau totale)?
- Cum si cand se ajusteaza aceste garantii in timpul anului?
- Daca ajustarea este valabila doar pentru depasirea cantitatilor prognozate de ce ajustarea nu se aplica si pentru scaderea (asa ar fi echitabil) cantitatilor prognozate?
- In baza caror considerente a fost fundamentat procentul de 10%?

Din punct de vedere al perspectivei pe termen lung apar si alte neclaritati:

- Nu s-ar putea implementa un model mai simplu si mai predictibil de calculare a acestor garantii?
- Care este impactul fiscal al acestei reglementari?

4.6 Introducerea garantiilor de buna conformare (OTR) – o reglementare cu doua taisuri

Art 16. Alineat 6

l) să constituie, până la data de 1 mai a anului următor celui în care și-a desfășurat activitatea, o garanție de bună conformare în cuantum de 10% din veniturile totale încasate de la operatorii economici prevăzuți la alin. (1) în anul precedent sub forma unei scrisori de garanție bancară la dispoziția Administrației Fondului pentru Mediu;

m) în primul an de activitate garanția de la lit. l) se constituie la data începerii activității în cuantum de 10% din nivelul veniturilor totale preconizate pentru anul respectiv și se ajustează pe parcursul anului dacă veniturile realizate depășesc cele preconizate;

n) să aloce anual o sumă în cuantum de 5% din veniturile încasate de la operatorii economici prevăzuți la alin. (1) pentru desfășurarea împreună cu autoritățile executive ale unităților administrativ-teritoriale, a campaniilor prevăzute la art. 21 alin. (1);

Fiind vorba de o piața competitivă, cu modificări permanente ale tarifelor și ale portofoliului de clienți (clienții migrând de la un OTR la altul în funcție de raportul “calitate servicii – pret”) garanția de bună conformare va fi asigurată de către OTR-uri, fără dar și poate, din tarifele practicate în anul precedent.

Fără dar și poate în primul an de aplicare al unei asemenea reglementări tarifele tuturor OTR-urilor vor crește artificial cu 10%.

Litera m) certifică tendința autorităților de a elimina competiția din transferul de responsabilitate și reîntoarcerea la o piață monopolistă.

Astfel, conform proiectului de OUG fiecare OTR nou autorizat, în primul an de activitate ar trebui să dețină prin acționari un minim de 50.000 de tone licențiate și să depună o garanție de conformare de minim 550.000 de euro.

Garantie de conformare = 50.000 tone*0,1*110 Euro (tarif mediu OTR)

Trebuie clarificate anumite aspecte:

- Cum și când se ajustează aceste garanții în timpul anului?
- Instituirea garantiilor de bună conformare impune și controlul anual al Administrației Fondului pentru Mediu la toate OTR-urile. Va avea acesta loc?

Garantiile de bună conformare, fără doar și poate, nu vor contribui la creșterea performanței în colectarea și reciclarea ambalajelor. Dimpotrivă.

Aceste garanții de bună conformare vor reprezenta instrumentul prin care OTR-urile care nu își vor îndeplini obiectivele își vor “plati” non-performanța în relația cu

AFM (evident din tariful aplicat clientilor), iar AFM-ul isi va asigura “garantii financiare” de minim 12-14 milioane de euro.

Insa sumele colectate de catre Administratia Fondului pentru Mediu pentru neindeplinirea obiectivelor de catre OTR-uri nu se vor mai intoarce in lantul de valoare al reciclarii ambalajelor.

Ideea de baza era aceea de a **preveni** situatiile de non-performanta si nu de a le accepta tacit si de a le stabili un pret.

RECOMANDARE

Poate ca Administratia Fondului pentru Mediu ar trebui sa faca publice sumele colectate si le directioneze in fonduri alocate lantului de valoare al colectarii si reciclarii deseurilor de ambalaje.

4.7 Indicatorii de performanta in campaniile de comunicare

Stabilirea unor indicatori de performanta in campanii de comunicare este pentru orice marketer sau comunicator experimentat o sarcina provocatoare.

Proiectul de OUG nu prezinta indicatorii de performanta (acestia se stabilesc prin ordin de ministru) dar va fi extrem de interesant de urmarit:

Art. 16 alineatul 6

- i. rezultatele indicatorilor de performanță din campaniile de informare și educare a publicului și operatorilor economici realizate conform art. 21 alin. (1);

- Cum vor fi stabiliți indicatorii de performanta pentru campaniile de educare si informare a consumatorilor?
- Cum se vor calcula si evalua indicatorii de performanta ai acestor campanii?
- Rezultatele inregistrate vor afecta licenta de operare?
- Cum se va asigura unitatea in comunicarea cu consumatorul la nivel national?

4.8 Diversificarea sistemelor de colectare – intre dreptul de proprietate si eficienta economica

Articolul 20 al acestui proiect de OUG creaza o anumita confuzie intre modelele economice de colectare a deseurilor de ambalaje. Eliminarea sau revizuirea fundamentala a acestui articol este absolut necesara. Trecerea de la **colectarea separata voluntara** la **colectarea separata cu incentive** nu trebuie sa creeze

situatii de **CANIBALIZARE** între sistemele de colectare ci doar sinergie si **COMPLEMENTARITATE**.

În ceea ce privește alineatul 1 litera a) reglementarea este una absolut normală dar autoritățile statului trebuie să se asigure că aplicarea garanțiilor pentru ambalajele primare reutilizabile se va face în mod unitar și la nivel național, altfel va genera bariere în calea comerțului.

În ceea ce privește litera b) toți comercianții oferă clienților la ora actuală posibilitatea ca la momentul achiziției să se debaraseze de anumite ambalaje ale produselor cumpărate. Această reglementare a fost introdusă cu mulți ani în urmă iar comercianții s-au conformați.

Art 20

1) Operatorii economici care comercializează către consumatorii finali produse în structuri de vânzare cu suprafață medie și mare, prevăzute la art. 4 lit. m) și n) din Ordonanța Guvernului nr. 99/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, au următoarele obligații:

- a) să comercializeze produse ambalate atât în ambalaje reutilizabile cât și nereutilizabile, în măsura în care producătorul/importatorul introduce pe piața națională produse ambalate astfel;
- b) să asigure pentru consumatorii/utilizatorii finali posibilitatea de a se debarasa de ambalajele produselor cumpărate, fără a le solicita plată.

Reglementarea propusă la art. 20 alin. 2 este una nesustenabilă.

Implementarea unei asemenea reglementări reprezintă o **sinucidere economică**.

Conform legislației naționale colectarea deșeurilor de ambalaje din gospodăriile populației (sau mai nou deșeurile de ambalaje municipale) se face de către operatorii de salubritate desemnați. Tot conform legislației naționale în vigoare autoritățile locale au obligația implementării principiului **“platești cât arunci”** prin intermediul operatorilor economici desemnați să colecteze deșeurile din gospodăriile populației.

Art 20

(2) Operatorii economici prevăzuți la alin. (1) sunt obligați, la solicitarea OTR, să organizeze împreună cu aceștia în cadrul structurii de vânzare sau în imediata vecinătate, **puncte de colectare a ambalajelor folosite din gospodărie**.

Operatorii de salubritate au obligația de a investi în sisteme de colectare ușor de monitorizat din punct de vedere al performanței (volum, frecvență, cantități, saci de colectare etc.).

Conform principiului “*platesti cat arunci*” prin aceste sisteme **cetatenii ar trebui sa fie recompensati (incentivati) pentru cantitatile de deseuri de ambalaje colectate separat in gospodarii** (ex. sistemul de colectare cu “sacul galben”). Neindeplinirea obiectivelor de reciclare stabilite pentru autoritatile locale atrage dupa sine sanctionarea operatorilor de salubritate cat si a autoritatilor locale pentru neindeplinirea obligatiilor de reciclare (plata unor penalitati la AFM).

In aceste circumstante de ce se impune crearea unor puncte de colectare a deseurilor din gospodarii in interiorul magazinelor sau in imediata vecinatate (indiferent de ce a vrut sa spuna proiectul de OUG cu “puncte de colectare” si “imediata vecinatate”)?

- De ce ar trebui sa se deplaseze cetateanul de acasa la magazin cu deseurile de ambalaje generate in gospodarie (caserole, conserve, cutii de carton, folii de la ambalajele colective, blisterele de la medicamente, sticlele, flacoanele detergentilor, etc.)?
- In baza carei prevederi juridice magazinul este obligat la “solicitarea OTR-ului”? Vom avea un singur OTR in Romania?
- Ce se intampla cu dreptul de proprietate al retailer-ului asupra spatiilor pe care le detine?
- Au fost consultati comerciantii cu privire la aceste propuneri?
- De ce magazinul ar trebui sa devina un “container pentru colectat deseuri de ambalaje municipale”?
- Ce tip de infrastruktura va fi implementata in punctele de colectare?
- Cine va achizitiona infrastruktura, OTR-ul, magazinul?

Referitor la ultima intrebare probabil ca alineatul 2 tocmai asta comunica:

“comerciantul la solicitarea OTR, sa organizeze impreuna cu acestia in cadrul structurii de vanzare sau in imediata vecinatate, puncte de colectare a ambalajelor folosite din gospodarii.”

Insa, in baza dreptului de proprietate, comerciantul este singurul care decide modul in care isi gestioneaza spatiul comercial. Acesta isi poate implementa sisteme de colectare a ambalajelor in functie de obiectivele strategice, de resursele si competentele pe care le detine. In mod evident OTR-ul nu poate si nu are nici un drept in a interveni in aceasta decizie!

Sau poate ca propunerea supusa dezbaterei publice nu corespunde cu ideea de la care s-a plecat.

La ora actuala mai exista in Romania un sistem de colectare cu incentivare a anumitor **deseuri de ambalaje primare** in vecinatatea unor magazine si gestionat

de o singura companie de management al deeurilor. **Sistemul nu este obligatoriu** si este implementat in 43 de locatii conform datelor publicate pe site-ul companiei.

Sistemul are la baza incentivarea cu vauchere a consumatorilor si utilizeaza o infrastructura de tip Reverse Vending Machine (RVM). Valorificarea vaucherelor este conditionata de achizitia unor produse din magazinele unde aceste RVM-uri au fost implementate.

Utilizarea sistemului este voluntara iar colectarea targeteaza cu precadere extragerea din fluxul gospodariile populatiei a deeurilor de ambalaje primare PET, Aluminiu (materiale cu valoare de piata mare) si sticla.

Poate ca prin “organizarea unor puncte de colectare a deeurilor de ambalaje din gospodari” in magazine, autoritatile statului se refereau de fapt tocmai la extinderea sistemul RVM?

Chiar si asa retailer-ul isi poate implementa si gestiona singur un **sistem RVM voluntar** (si doar pentru anumite tipuri de ambalaje) in functie de obiectivele sale in relatia cu consumatorul, de spatiul disponibil si de resursele si competentele pe care le detine.

Cei care cunosc modelele de colectare a deeurilor de ambalaje in Europa stiu inasa ca **eficienta economica a sistemului RVM se realizeaza prin introducerea sistemului depozit OBLIGATORIU la ambalajele tip sticla, pet si aluminiu.**

4.9 Reglementari juridice adoptate de catre autoritatile statului pentru alte autoritati ale statului – autorizatiile de colectare

Modul in care este formulat acest alineat este unul tendentios. Nu cumva exista deja operatori economici prevazuti la alin. (1) care detin asemenea autorizatii eliberate de autoritatile romane?

Care este motivatia (economica, juridica, operationala) care sta la baza acestei formulari **“nu trebuie sa detina”**?

(3) Operatorii economici prevăzuți la alin. (1) nu trebuie să dețină autorizație de colectare pentru preluarea, în cursul activităților lor, a ambalajelor folosite sau a deeurilor de ambalaje provenite de la bunurile de consum comercializate.

Alineatul 6 este inca o dovada a faptului ca intreg articolul 20 lipsit de coerenta si in consecinta trebuie eliminat si regandit in totalitate.

(6) Colectarea deșeurilor de ambalaje municipale, se face prin sistemele de colectare selectivă a deșeurilor municipale, de către operatorii prevăzuți în Legea serviciului de salubritate a localităților nr. 101/2006, republicată

4.10 Concluzii

In baza celor analizate desprindem urmatoarea concluzie: **este necesara retragerea si regandirea acestui proiect de OUG.**

Modelul economic de reciclare al ambalajelor din Romania necesita in mod evident multe imbunatatiri. Aceste imbunatatiri inasa tebuie sa genereze sinergie intre toti actorii de pe lantul de valoare. Alfel nu vom face altceva decat sa distrugem si putinul care s-a a construit pana in acest moment.

Insa inainte de orice actiune, autoritatile statului vor trebui sa decida, impreuna cu actorii de pe lantul de valoare, asupra urmatoarelor aspecte:

1. **Modul de configurare a pietei nationale (competitie vs. monopol) si scopul activitatii organizatiilor de transfer din Romania (profit vs. non-profit);**
2. **Structura decizionala si juridica a organizatiilor de transfer de responsabilitate (structuri publice, producatorii/importatori, investitori privati, colectori);**
3. **Modul de operare (organizare) si finantare (unul cele patru modele economice existente);**
4. **Alinierea integrala si uniforma a cadrului juridic national la cel european (inclusiv clasificari si definitii) si implementarea recomandarilor Comisiei Europene.**
5. **Stabilirea si comunicarea unui timp just pentru implementare.**

Doar asa vom putea avea un cadru juridic menit sa genereze performanta in colectarea si reciclarea deșeurilor de ambalaje.