



CONSILIUL ECONOMIC ȘI SOCIAL

Str. Dimitrie D. Gerota nr. 7-9, sector 2, București, cod poștal: 020027

Telefoane: 021.310.23.56, 021.316.31.34

Fax: 021.316.31.31

021.310.23.57, 021.316.31.33

Cod fiscal: 10464660

E-mail: ces@ces.ro

www.ces.ro

Membru fondator al Asociației Internaționale a Consiliilor Economice și Sociale și Instituțiilor Similare (AICESIS)
Membru al Uniunii Consiliilor Economice și Sociale și Instituțiilor Similare Francofone (UCESIF)

„Consiliul Economic și Social este organ consultativ al Parlamentului și al Guvernului în domeniile de specialitate stabilite prin legea sa organică de înființare, organizare și funcționare.” (Art. 141 din Constituția României revizuită)

Nr. 7885/23.12.2025

Pitoul permanent al Senatului

658 . 5. 01. 2026

AVIZ

referitor la propunerea legislativă privind modificarea
și completarea unor acte normative din domeniul răspunderii
extinse a producătorului pentru ambalaje pentru ambalaje

(b658/08.12.2025)

Pitoul permanent al Senatului

26. 3. 02. 2026

În temeiul art. 2 alin. (1) din Legea nr. 248/2013 privind organizarea și funcționarea Consiliului Economic și Social, republicată, cu modificările și completările ulterioare, și art. 11 lit. a) din Regulamentul de organizare și funcționare, Consiliul Economic și Social a fost sesizat cu privire la avizarea *propunerii legislative privind modificarea și completarea unor acte normative din domeniul răspunderii extinse a producătorului pentru ambalaje pentru ambalaje (b658/08.12.2025)*.

CONSILIUL ECONOMIC ȘI SOCIAL

În temeiul art. 5 lit. a) din Legea nr. 248/2013 privind organizarea și funcționarea Consiliului Economic și Social, republicată, cu modificările și completările ulterioare, în ședința din data de 23.12.2025, desfășurată online, conform prevederilor Hotărârii Plenului nr.86/17.05.2022, avizează **NEFAVORABIL** prezentul proiect de act normativ, cu următoarea **motivare**:

- propunerea legislativă, deși este prezentată de inițiatori ca având drept scop transpunerea și alinierea legislației naționale la Regulamentul (UE) privind ambalajele și deșeurile de ambalaje (PPWR) și la Directiva (UE) 2019/904 (SUPD), depășește în mod nejustificat cerințele impuse de dreptul Uniunii Europene, introducând obligații suplimentare, condiționări teritoriale și sarcini financiare excesive pentru operatorii economici. Proiectul legislativ intervine asupra cadrului de reglementare existent, însă fără o viziune unitară și fără corelări clare între regimurile juridice existente, amplificând fragmentarea cadrului normativ și afectând

predictibilitatea reglementării – un element esențial pentru investiții pe termen mediu și lung;

➤ nu există un studiu de impact și nu sunt respectate cerințele Legii nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă în elaborarea actelor normative, republicată, cu modificările și completările ulterioare;

- în pofida efectelor semnificative generate de măsurile propuse, propunerea legislativă nu a fost elaborată pe baza unui studiu de impact preliminar, contrar art. 6 alin. (3) și art. 7 alin. (1) din legea mai sus enunțată;
- evaluarea impactului proiectelor de lege are scopul de a asigura o fundamentare adecvată a inițiativelor legislative și presupune identificarea și analizarea efectelor economice, sociale, de mediu, legislative și bugetare pe care le produc reglementările propuse.

Expunerea de motive:

- nu explică modul de stabilire a valorii contribuțiilor de 4 lei/kg;
 - nu analizează impactul acestora asupra operatorilor economici și populației;
 - nu demonstrează proporționalitatea măsurilor cu scopul urmărit;
 - lipsește documentarea comparativă privind soluții similare adoptate în alte state membre UE, iar proiectul nu a fost precedat de o analiză de conformare cu legislația UE în materie de concurență;
- existența unui cadru de reglementare armonizat la nivel european privind gestionarea deșeurilor de ambalaje, proiectul reprezentând o supratranspunere („gold-plating”) a normelor europene;
- Regulamentul (UE) 2025/40 privind ambalajele și deșeurile de ambalaje (PPWR), de directă aplicare pentru statele membre, reglementează deja în mod extensiv aspecte ce țin de gestionarea deșeurilor de ambalaje, printr-o serie de mecanisme și ținte variate, aducând astfel o abordare unitară la nivel european. Regulamentul introduce ținte concrete pentru reducerea cantității de ambalaje, interdicții cu privire la anumite tipuri de ambalaje (cele foarte ușoare, imposibil de reciclat, ambalajele de unică folosință pentru anumite tipuri de produse), ținte de reutilizare și reguli de design pentru creșterea posibilității de reciclare a ambalajelor;
 - de asemenea, PPWR vine cu obligații de raportare anuală și trasabilitate, dar și cu ținte specifice pentru conținutul minim reciclat pentru ambalajele din plastic. PPWR și Directiva SUPD stabilesc obiective graduale și flexibile

privind utilizarea conținutului reciclat, lăsând statelor membre o marjă de apreciere în alegerea instrumentelor de implementare;

- cu toate acestea, propunerea legislativă:
 - introduce cote obligatorii suplimentare pentru ambalajele din sticlă și metal (25% începând cu 2026 și 30% din 2030), care nu sunt prevăzute explicit în legislația UE;
 - anticipează și rigidizează obligații înainte de finalizarea cadrului de aplicare al PPWR, aflat încă în proces de clarificare tehnică și metodologică;
 - art. 7 alin. (15) din PPWR prevede în mod expres că eventuala stabilire de obiective pentru alte materiale decât plasticul va fi analizată de Comisia Europeană până cel târziu în anul 2032. În acest context, statele membre nu pot stabili unilateral astfel de cerințe, ce ar depăși cadrul de reglementare armonizat la nivel european. Această abordare contravine principiului proporționalității consacrat de art. 5 din Tratatul privind Uniunea Europeană (TUE) și jurisprudenței Curții de Justiție a Uniunii Europene, inclusiv cauza C-309/02 Radlberger Getränkegesellschaft, potrivit căreia măsurile naționale:
 - trebuie să fie adecvate scopului urmărit;
 - nu trebuie să depășească ceea ce este necesar pentru atingerea acestuia;
 - trebuie să permită operatorilor economici un termen rezonabil de adaptare;
 - aplicarea obligației începând cu anul 2026 este cu atât mai disproporționată cu cât PPWR prevede anul 2030 drept termen pentru conținutul minim de plastic reciclat;
- inițiativa legislativă introduce o contribuție financiară cu caracter parafiscal, fără fundament adecvat;
- contribuția de 4 lei/kg, aplicată diferențelor dintre cantitățile prevăzute și cele efectiv utilizate sau reciclate, are în fapt natura unei sancțiuni fiscale, fără:
 - evaluare de impact economic;
 - corelare cu costurile reale ale sistemului de gestionare a deșeurilor;
 - garanții privind utilizarea transparentă a fondurilor colectate;
 - această contribuție:
 - dublează obligațiile deja existente în cadrul răspunderii extinse a producătorului;

- nu este necesară pentru atingerea obiectivelor de protecție a mediului, în condițiile în care legislația UE nu impune rate de reciclare de 100%;
 - este disproporționată inclusiv prin raportare la contribuția UE de 0,8 EUR/kg pentru plastic nereciclat, în contextul în care România beneficiază de o reducere forfetară anuală, ceea ce face ca valoarea/kg a contribuției datorată de România la bugetul UE să fie mai mică de 0,8 EUR;
- proiectul nu este corelat cu infrastructura și capacitățile reale de implementare. Obligațiile impuse nu sunt corelate cu capacitatea actuală a României de colectare, sortare și reciclare și transferă integral responsabilitatea asupra operatorilor economici, în absența unor investiții publice coerente în infrastructură. În lipsa unei piețe funcționale a materialelor reciclate, impunerea cotelor obligatorii riscă să genereze creșteri de costuri, blocaje în aprovizionare și, în final, majorări de preț pentru consumatori;
- prevederile propunerii legislative pot genera riscuri de denaturare a concurenței;
- deși dreptul de preempțiune poate fi util în principiu, reglementarea propusă:
 - creează dependență economică față de OIREP sau administratorul SGR;
 - interzice revânzarea materialelor și transferul acestora în cadrul grupurilor multinaționale;
 - discriminează operatorii care nu produc direct ambalaje;
 - impune obligații administrative excesive de trasabilitate;
 - această abordare contravine obiectivelor PPWR și Directivei 94/62/CE privind evitarea denaturării concurenței și a obstacolelor în calea comerțului;
 - de asemenea, proiectul prevede aplicarea criteriilor de reciclabilitate din Anexa II a PPWR, deși:
 - cadrul UE privind modularea tarifelor trebuie adoptat de Comisia Europeană până în 2028;
 - criteriile respective sunt aplicabile cel mai devreme din 2030.
 - aplicarea prematură la nivel național este contrară PPWR și riscă să conducă la subiectivism și discriminare;
 - legislația europeană nu stabilește obiective privind conținutul reciclat al sticlei sau al metalului. Art. 5 alin. (1) al Directivei (UE) 2015/1535 prevede că statele membre comunică imediat Comisiei orice proiect de reglementare tehnică, definită drept *„textul unei specificații tehnice sau al unei alte cerințe sau norme privind serviciile, inclusiv dispozițiile administrative, formulat în scopul adoptării sale ca*

reglementare tehnică, textul fiind într-un stadiu de elaborare în care pot fi făcute încă modificări substanțiale”;

- considerăm că sunt necesare discuții cu fabricanții de ambalaje din metal sau sticlă în legătură cu posibilitatea de a îndeplini obiectivele propuse. Până la 1 ianuarie 2028, după luarea în considerare a standardelor elaborate de organizațiile europene de standardizare, Comisia Europeană va adopta acte delegate pentru a stabili criteriile de proiectare în vederea reciclării și clasele de performanță în ceea ce privește reciclabilitatea. Ulterior, la 18 luni de la data intrării în vigoare a acestor acte delegate, contribuțiile financiare plătite de producători pentru îndeplinirea obligațiilor în materie de răspundere extinsă a producătorului vor fi modulate în conformitate cu clasele de performanță privind reciclabilitatea;
- taxarea suplimentară nu poate reduce, în sine, nivelul poluării cu plastic, ci riscă să devieze resurse de la alte instrumente care contribuie la dezvoltarea unui sistem de gestionare durabilă a tuturor deșeurilor din plastic.
- suprataxarea nu trebuie să înlocuiască măsurile care sprijină în mod real reciclarea și reciclabilitatea plasticului, precum și reducerea consumului de produse din plastic, cum ar fi:
 - stimulentele pentru prevenirea generării de deșeuri;
 - aplicarea restricțiilor în vigoare privind comercializarea anumitor produse din plastic de unică folosință;
 - încurajarea proiectării ecologice printr-un sistem de bonificare bazat pe reciclabilitatea materialelor;
 - implementarea sistematică a colectării separate a tuturor deșeurilor reciclabile din fluxul municipal;
 - dezvoltarea schemelor de răspundere extinsă a producătorului pentru alte categorii de produse care conțin plastic (textilele, produsele din plastic de unică folosință enumerate în anexa la Legea nr. 150/2025 pentru aprobarea Ordonanței Guvernului nr. 6/2021 privind reducerea impactului anumitor produse din plastic asupra mediului etc.);
 - extinderea capacităților de sortare sau stimularea investițiilor în instalații de reciclare prin facilități fiscale, în urma unei evaluări corespunzătoare a necesarului de creștere a capacităților disponibile pentru anumite formate și/sau materiale.

Președinte,

Sterică FUDULEA



Digitally signed
by Fudulea
Sterica
Date:
2025.12.31
12:18:08 EET