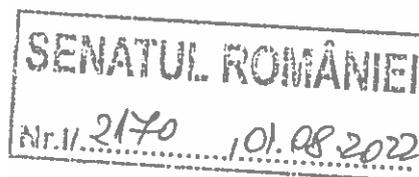
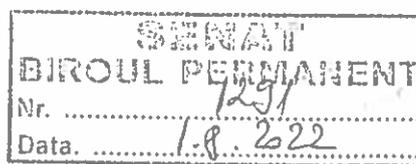




PREȘEDINTE



Doamnei Senator Alina - Ștefania Gorghiu

63834/27.07.2022

Președinte interimar

Senatul României

*Himabă Doamna Președinte*

Una dintre problemele majore cu care ne confruntăm atât la nivelul național, cât și la nivel european, este cea legată de gestionarea aspectelor ce privesc mediul înconjurător. Astfel, Curtea de Conturi a României, prin departamentul IX, a desfășurat în perioada 16 septembrie 2020 - 31 martie 2021, alături de colegi din 12 instituții supreme de audit (SAI), sub coordonarea NIK (SAI Polonia), o acțiune de audit al performanței cu tema *Evaluarea modului de gestionare a nivelului de generare a deșeurilor de plastic*.

Instituțiile auditate pe parcursul misiunilor au fost Ministerul Mediului, Apelor și Pădurilor (MMAP), Agenția pentru Protecția Mediului (ANPM), Garda Națională de Mediu (GNM), Administrația Fondului pentru Mediu (AFM) și unități administrative teritoriale. Perioada supusă auditării a fost 2015 - 2019.

Curtea de Conturi a României a concluzionat că legislația și reglementările organizaționale au fost insuficiente pentru a reduce generarea de deșeuri de plastic și pentru a asigura tratamentul adecvat al acestora. Măsurile adoptate nu au reușit să minimizeze cantitățile de deșeuri depozitate, iar acțiunile de reciclare trebuie intensificate, în perspectiva trecerii la o economie circulară.

Atașat prezentei adrese, vă transmitem **Sinteza raportului de audit al performanței cu tema *Evaluarea modului de gestionare a nivelului de generare a deșeurilor din plastic***, aprobată de Plenul Curții de Conturi a României prin HP 345 din data de 14 iulie 2022.

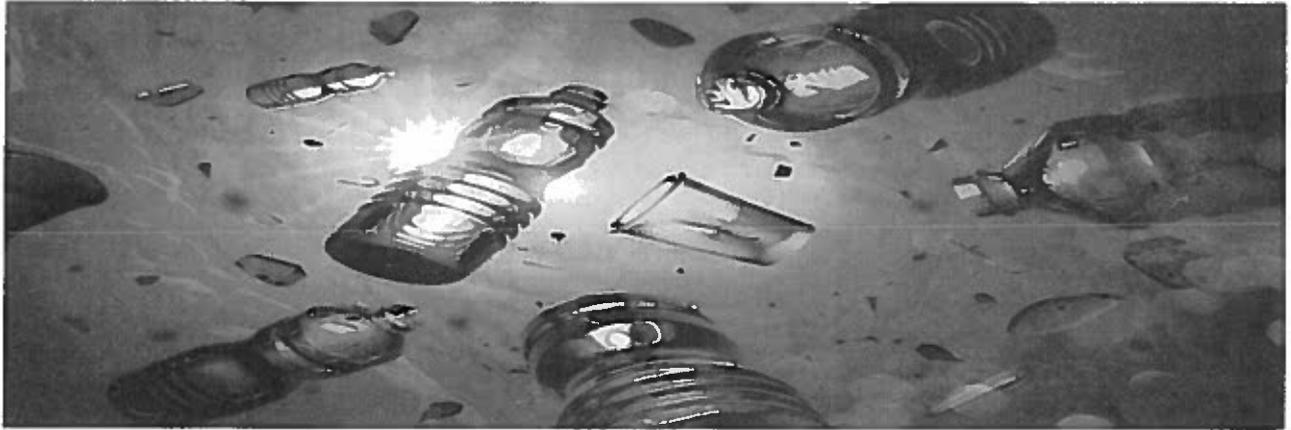
Cu aleasă considerație,

**Mihai BUSHIOC**

**PREȘEDINTELE CURȚII DE CONTURI A ROMÂNIEI**

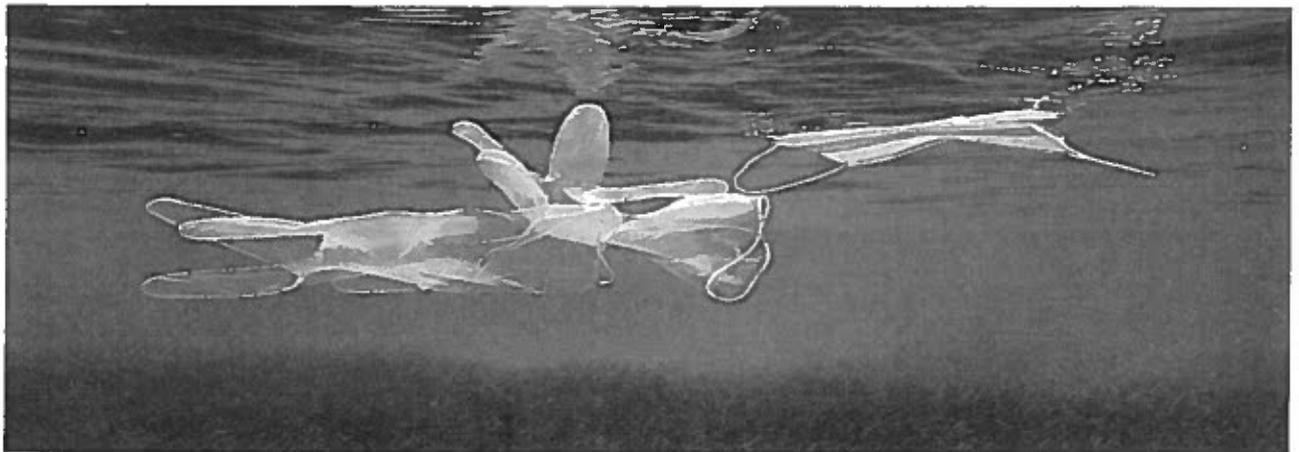


DEPARTAMENTUL IX



***SINTEZA RAPORTULUI  
DE AUDIT AL PERFORMANȚEI***

*EVALUAREA MODULUI DE GESTIONARE  
A NIVELULUI DE GENERARE  
A DEȘEURILOR DE PLASTIC*



*Iulie 2022*



Colectivul de elaborare:  
Curtea de Conturi a României  
Departamentul IX-Direcția 2

Aurel DUMITRU- Șef departament  
Anda Mihaela LĂCEANU-Director  
Corina Violeta CHIVULESCU - Auditor public extern  
Marilena BERHECI – Auditor public extern  
Victoria DAVIDOIU - Auditor public extern  
Anca BUZIERNESCU – Auditor public extern

Perioada supusă auditului: 01.01.2017 - 31.12.2019

Perioada desfășurării auditului: 16.09.2020 - 31.03.2021

Imagine coperta 1: ID [166298958](#) 202086639 © [Imasource](#) [Dreamstime.com](#) Royalty-Free Extended licenses

Imagine coperta 2: ID 107525516

Adresa:  
Curtea de Conturi a României  
Str. Lev Tolstoi nr.22-24, Sector 1, București  
Telefon:+4021 30 78 740  
E-mail: [DepartamentIX@rcc.ro](mailto:DepartamentIX@rcc.ro)

## CUPRINS

Glosar de termeni .....	4
Acronime .....	6
Sumar executiv.....	7
<b>Capitolul I</b>	
Prezentarea misiunii de audit. Obiectivul general, obiectivele specifice ale auditului.....	11
Importanța gestionării deșeurilor de plastic .....	12
Autorități responsabile pentru pregătirea și punerea în aplicare a politicii în ceea ce privește gestionarea deșeurilor .....	14
Prezentarea obiectivelor generale și specifice .....	14
Prezentarea criteriilor de audit care au fost utilizate pentru evaluarea performanței .....	15
Descrierea metodologiei de audit, a abordărilor auditului, respectiv a procedurilor de audit utilizate pentru colectarea și analizarea datelor și informațiilor .....	15
<b>Capitolul II</b>	
Sinteza principalelor constatări .....	16
Impactul reglementărilor europene și naționale asupra modului de gestionare a nivelului de generare a deșeurilor din plastic .....	17
Cadru legislativ european în domeniul deșeurilor/deșeurilor de ambalaje .....	17
Identificarea principalelor diferențe dintre legislația cadru europeană și legislația națională care reglementează ambalajele și deșeurile de ambalaje .....	18
Măsurile adoptate în vederea prevenirii generării, reutilizării, reciclării și a altor modalități de valorificare a deșeurilor.....	19
Implementarea măsurilor referitoare la colectarea separată a deșeurilor .....	25
Fondul pentru mediu – instrument economico- financiar al politicii pentru mediu .....	29
Cadru strategic și de politică publică în domeniul gestionării deșeurilor .....	33
Impactul activității de raportare a datelor privind deșeurile de plastic .....	35
<b>Capitolul III</b>	
<b>Recomandările formulate de auditorii publici externi în urma misiunii de audit al performanței .....</b>	<b>47</b>
Cadru juridic unitar privind modul de gestionare a nivelului de generare a deșeurilor din plastic.....	48
Măsuri adoptate în vederea prevenirii, reutilizării, reciclării și a altor modalități de valorificare a deșeurilor.....	48
Fondul pentru mediu – instrument economico – financiar al politicii pentru mediu.....	50
Raportarea datelor privind deșeurile de plastic .....	50

## GLOSAR DE TERMENI

Colectare	Înseamnă strângerea deșeurilor, inclusiv sortarea și stocarea preliminară a deșeurilor în vederea transportării la o instalație de tratare (Legea nr. 211/2011 privind regimul deșeurilor republicată, cu modificările și completările ulterioare, Anexa nr. 1)
Colectare separată	Înseamnă colectarea în cadrul căreia un flux de deșeuri este păstrat separat în funcție de tipul și natura deșeurilor, cu scopul de a facilita tratarea specifică a acestora (Legea nr. 211/2011 privind regimul deșeurilor republicată, cu modificările și completările ulterioare, Anexa nr. 1)
Deșeu	Înseamnă orice substanță sau obiect pe care deținătorul îl aruncă ori are intenția sau obligația să îl arunce (Legea nr. 211/2011 privind regimul deșeurilor republicată, cu modificările și completările ulterioare, Anexa nr. 1)
Deșeu reciclabil	Orice deșeu care poate constitui materie primă într-un proces de producție pentru obținerea produsului inițial sau pentru alte scopuri (O.U.G. nr. 195/2005 privind protecția mediului, cu modificările și completările ulterioare, art. 2)
Deșeuri municipale	a) deșeuri amestecate și deșeuri colectate separat de la gospodării, inclusiv hârtia și cartonul, sticla, metalele, materialele plastice, bio-deșeurile, lemnul, textilele, ambalajele, deșeurile de echipamente electrice și electronice, deșeurile de baterii și acumulatori și deșeurile voluminoase, inclusiv saltelele și mobila; b) deșeuri amestecate și deșeuri colectate separat din alte surse în cazul în care deșeurile respective sunt similare ca natură și compoziție cu deșeurile menajere. Deșeurile municipale nu includ deșeurile de producție, agricultură, silvicultură, pescuit, fose septice și rețeaua de canalizare și tratare, inclusiv nămolul de epurare, vehiculele scoase din uz și deșeurile provenite din activități de construcție și desființări.
Eliminare	Înseamnă orice operațiune care nu este o operațiune de valorificare, chiar și în cazul în care una dintre consecințele secundare ale acesteia ar fi recuperarea de substanțe sau de energie. Anexa nr. 2 la legea 211/2011 privind regimul deșeurilor republicată, cu modificările și completările ulterioare, stabilește o listă a operațiunilor de eliminare, listă care nu este exhaustivă (Legea nr. 211/2011 privind regimul deșeurilor republicată, cu modificările și completările ulterioare, Anexa nr. 1)
Gestionarea deșeurilor	Înseamnă colectarea deșeurilor generate din activitatea de producție și consum, transportul, valorificarea și eliminarea deșeurilor, inclusiv supervizarea acestor operațiuni și întreținerea ulterioară a amplasamentelor de eliminare, inclusiv acțiunile întreprinse de un comerciant sau un broker (Legea 211/2011 privind regimul deșeurilor republicată, cu modificările și completările ulterioare, Anexa nr. 1)
Reciclare	Înseamnă orice operațiune de valorificare prin care deșeurile sunt transformate în produse, materiale sau substanțe pentru a-și îndeplini funcția inițială ori pentru alte scopuri. Aceasta include retratarea materialelor organice, dar nu include valorificarea energetică și conversia în vederea folosirii materialelor drept combustibil sau pentru operațiunile de umplere (Legea 211/2011 privind regimul deșeurilor republicată, cu modificările și completările ulterioare, Anexa nr. 1)

Reutilizare	Înseamnă orice operațiune prin care produsele sau componentele care nu au devenit deșeuri sunt utilizate din nou în același scop pentru care au fost concepute ( <i>Legea 211/2011 privind regimul deșeurilor republicată, cu modificările și completările ulterioare, Anexa nr. 1</i> )
Schema REP	un set de măsuri luate de statele membre pentru a se asigura că producătorii de produse poartă responsabilitatea financiară sau financiară și organizatorică pentru gestionarea stadiului de deșeu din ciclul de viață al unui produs
Tratare	operațiunile de valorificare sau eliminare, inclusiv pregătirea prealabilă valorificării sau eliminării ( <i>Legea nr. 211/2011</i> ); procesele fizice, termice, chimice sau biologice, inclusiv sortarea, care schimbă caracteristicile deșeurilor pentru a reduce volumul sau natura periculoasă a acestora, pentru a facilita manevrarea lor sau pentru a crește gradul de recuperare ( <i>Directiva 1999/31/CE privind depozitele de deșeuri, art.2 (h)</i> )
Valorificare	Înseamnă orice operațiune care are drept rezultat principal faptul că deșeurile servesc unui scop util prin înlocuirea altor materiale care ar fi fost utilizate într-un anumit scop sau faptul că deșeurile sunt pregătite pentru a putea servi scopului respectiv în întreprinderi ori în economie în general. Anexa nr. 3 la <i>Legea 211/2011 privind regimul deșeurilor, republicată, cu modificările și completările ulterioare</i> , stabilește o listă a operațiunilor de valorificare, listă care nu este exhaustivă ( <i>Legea 211/2011 privind regimul deșeurilor republicată, cu modificările și completările ulterioare, Anexa nr. 1</i> )

ACRONIME	
ADI	Asociații de Dezvoltare Intercomunitară pentru gestionarea deșeurilor
AFM	Administrația Fondului pentru Mediu
ANPM	Agenția Națională pentru Protecția Mediului
APL	Autorități Publice Locale
APM	Agenții județene pentru Protecția Mediului
CE	Comisia Europeană
FADI	Federația Asociațiilor de Dezvoltare Intercomunitară din România
GNM	Garda Națională de Mediu
HG	Hotărâre a Guvernului
INTOSAI	Organizația internațională a instituțiilor supreme de audit
ÎCCJ	Înalta Curte de Casație și Justiție
JASPERS	Asistență comună pentru sprijinirea proiectelor în regiunile europene (Joint Assistance to Support Projects in European Regions), parteneriat între Comisia Europeană, Banca Europeană de Investiții și Banca Europeană pentru Reconstrucție și Dezvoltare
MMAP	Ministerul Mediului, Apelor și Pădurilor
MDLPA	Ministerul Dezvoltării, Lucrărilor Publice și Administrației
OG	Ordonanța Guvernului
OIREP	Organisme de implementare a răspunderii extinse a producătorului
OM	Ordinul Ministrului
OTR	Organizații de Transfer de Responsabilitate
OUG	Ordonanță de Urgență a Guvernului
PET -	Polietilenă tereftalat - plastic folosit pe scară largă pentru ambalaje, cu denumirea științifică <i>Polyethylenterephthala</i>
PIB	Produs Intern Brut
PJGD	Planul Județean de Gestionare a Deșeurilor
PNGD	Planul Național de Gestionare a Deșeurilor
PNPGD	Planul Național de Prevenire a Generării Deșeurilor
REP	Răspunderea extinsă a producătorului
SEA	Strategic environmental assessment (Evaluare strategică de mediu)
SIM	Sistem Integrat de Mediu
SMID	Sistemul de Management Integrat al Deșeurilor
SNGD	Strategia Națională de Gestionare a Deșeurilor
UAT	Unitate administrativ-teritorială
UE	Uniunea Europeană
VNB	Venit Național Brut
WGEA	Working Group on Environmental Auditing

Context și scop

I Instituțiile supreme de audit sunt actori importanți care supraveghează implementarea la nivel național a politicilor de mediu, prin efectuarea de audituri independente ale activităților guvernamentale. Prin această misiune de audit al performanței Curtea de Conturi a României și-a propus să contribuie la conștientizarea impactului negativ asupra mediului și sănătății, ca urmare a eliminării deșeurilor prin utilizarea preponderentă a unor metode și tehnologii nepotrivite, mai ales în contextul tendinței susținute de creștere a cantităților de deșeurii generate.

Scopul acestui audit a fost de a evalua modul în care politicile și acțiunile privind deșeurile din plastic sunt puse în aplicare la nivel național și de a emite concluzii și recomandări, pe această bază. Gestionarea deșeurilor din plastic este în prezent una dintre cele mai mari provocări de mediu și economice la nivel global. Închiderea pieței chineze la importul multor tipuri de deșeurii, inclusiv a deșeurilor din plastic, a adus în centrul atenției problemele sectorului european de gestionare a deșeurilor. Prin urmare, este esențial să se ia măsuri - subliniate cu fermitate în politicile de mediu ale UE - pentru a aduce schimbări semnificative în gestionarea deșeurilor, și anume utilizarea mai eficientă a resurselor și, în cele din urmă, pentru a pune în aplicare principiile economiei circulare. Acest concept prevede că materialele și resursele ar trebui să circule în economie cât mai mult timp posibil, cu rate minime ale generării deșeurilor.

Sperăm că acest raport va stimula autoritățile naționale să ia măsuri preventive și corective și să sensibilizeze publicul cu privire la poluarea cu deșeurii de plastic.

II O serie de date, colectate în vederea realizării raportului privind deșeurile din plastic, au fost utilizate într-un raport de audit al performanței ce a fost realizat în cooperare cu 12 de instituții supreme de audit din următoarele țări: Republica Albania, Republica Bulgaria, Ungaria, Republica Malta, Republica Moldova, Republica Macedonia de Nord, Republica Polonă, Republica Portugheză, România, Republica Serbia, Republica Slovacă și Republica Turcia. Aceste 12 instituții supreme de audit naționale sunt membre ale EUROSIAI WGEA. Auditul comun privind deșeurile de plastic a fost coordonat de Autoritatea Supremă de Audit din Polonia, în conformitate cu cadrul INTOSAI.

III Principalele constatări au fost referitoare la:

- Sfera reglementărilor europene și naționale asupra modului de gestionare a nivelului de generare a deșeurilor din plastic

S-a constatat faptul că România nu a transpus integral prevederile legale europene privind condițiile minime generale pe care schemele de răspundere extinsă a producătorului, implementate la nivel național, trebuie să le îndeplinească, în principal în ceea ce privește disponibilitatea sistemelor de colectare a deșeurilor și definirea clară a rolurilor și responsabilităților tuturor actorilor relevanți.

- Cadrul de operaționalizare-măsurile adoptate în vederea prevenirii, reutilizării, reciclării și a altor modalități de valorificare a deșeurilor.

a) Legislația națională a stabilit în sarcina operatorilor economici obiective importante referitoare la marcarea ca „reutilizabil” și reciclarea anuală, însă nu s-au creat

instrumentele de raportare și verificare a respectării prevederilor legale incidente.

b) Deși nu s-a efectuat până în prezent o analiză a efectelor aplicării sistemului garanție –depozit în cazul ambalajelor reutilizabile, se poate observa totuși că reglementarea este aplicabilă unei cantități ne semnificative de ambalaje, în contextul în care volumul ambalajelor reutilizabile (pe care există inscripționat sintagma „ambalaj reutilizabil”) puse pe piață este vizibil redus în raport cu totalul ambalajelor puse pe piață.

c) Analiza impactului instrumentelor economice și de reglementare, implementate în domeniul gestionării deșeurilor, a relevat faptul că în general, acestea fie sunt relativ recente și nu și-au dovedit încă eficacitatea, fie nu sunt însoțite de măsuri coercitive și de sancționare a celor responsabili pentru neconformare sau implementarea lor nu este completă (sistemul garanție – returnare, Planul național de achiziții verzi).

d) Responsabilitățile producătorilor au fost stabilite în acord cu legislația europeană însă sunt necesare clarificări referitoare la înregistrarea operatorilor, la reglementarea modului în care se realizează transferul de responsabilitate și stabilirea condițiilor în care acesta încetează precum și stabilirea sarcinilor privind obligația de a desfășura campanii de informare și educare a publicului.

e) Costurile nete plătite atât pentru deșeurile de ambalaje din deșeurile menajere, cât și pentru deșeurile din industrie și comerț nu reflectă costurile reale ale acestor categorii de deșeuri.

f) Procedura de reglementare a activității organizațiilor care implementează obligațiile privind răspunderea extinsă a producătorului a suferit importante modificări, însă în prezent Comisiei de Supraveghere care are obligația evaluării OIREP nu este înființată iar prevederile referitoare la evaluarea OIREP depășesc cadrul legal superior și în fapt derogă de la prevederile legii.

• Implementarea măsurilor privind colectarea separată a deșeurilor

Sistemul de gestionare a deșeurilor ar putea fi descris ca fiind complex și implicând numeroși actori, atât publici, cât și privați, la nivel central, regional și local. Eficacitatea gestionării deșeurilor din plastic depinde în mod semnificativ de colaborarea dintre părțile implicate. Deși a fost adoptată o gamă largă de măsuri destinate unei gestionări adecvate a deșeurilor, rezultatele care au vizat colectarea separată a deșeurilor, inclusiv a materialelor plastice, și punerea în aplicare a schemelor de răspundere extinsă a producătorilor (REP), arată insuficiența acțiunilor întreprinse pentru a reduce generarea de deșeuri din plastic și tratarea corespunzătoare a acestora. În consecință, autorităților naționale le revine sarcina de a intensifica procesul de reforme strategice și să intensifice acțiunile de monitorizare. La nivel național, nivelul de pregătire pentru reutilizare a fost de 26,43%<sup>1</sup> iar implementarea colectării separate a deșeurilor reciclabile înregistra un nivel scăzut, conform raportului dintre cantitățile de deșeuri colectate separat și cantitatea totală de deșeuri colectată.

România nu a atins obiectivul de conectare în procent de 100% a populației la servicii de colectare separată a deșeurilor, un procent mediu național de 15% din populație neavând acces la servicii de salubritate adecvată reglementărilor europene și naționale. La un an după termenul stabilit de PNGD (respectiv anul 2019) pentru realizarea obiectivului, la nivel național obiectivul realizat a fost de 85% ,cu diferențe semnificative între gradul de conectare la serviciul de salubritate a populației din mediul urban comparativ cu același indicator calculat pentru populația din mediul rural.

<sup>1</sup> Pentru anul 2019, cel mai recent disponibil, la data elaborării raportului.

- Fondul pentru mediu – instrument economico- financiar al politicii pentru mediu  
Modificările legislative aplicabile domeniului au condus la o diluare a răspunderii producătorului, o translatăre a acesteia către operatorii economici care realizează colectarea/valorificarea iar constatarea existenței diferenței se realizează numai ca urmare a controalelor efectuate de AFM, fiind condiționată de capacitatea instituției de a realiza aceste controale. Pe de altă parte, translatărea astfel aplicată, modifică și diminuează, însăși obiectivul răspunderii, din obiectiv de reciclare în obiectiv de încredințare spre reciclare. S-a constatat existența unor diferențe între obiectivele înscrise în legislația europeană și legislația națională sau și chiar necorelări între prevederile ale unor acte normative la nivel național.

- Cadrul strategic și de politică publică în domeniul gestionării deșeurilor  
Referitor la monitorizarea măsurilor pentru implementarea PNGD, până la data prezentului raport s-a constatat faptul că entitățile responsabile cu implementarea PNGD nu au acționat nici individual, nici împreună, pentru a asigura exercitarea optimă a atribuțiilor stabilite prin PNGD.

Autoritatea centrală în domeniul protecției mediului nu a făcut dovada unui demers de actualizare a PNGD și de asigurare a faptului că PJGD elaborate sau în curs de elaborare conțin, cel puțin investițiile prezentate în PNGD, în alternativa de gestionare a deșeurilor municipale aleasă.

Politicile regionale și locale referitoare la gestionarea deșeurilor din plastic, ca parte a deșeurilor municipale precum și din fluxurile speciale de deșeuri, ca deșeuri din ambalaje, se află încă într-un stadiu incipient al adoptării. Ulterior aprobării PNGD, Comisia Europeană a adoptat un nou Plan de acțiune pentru economia circulară dar și o serie de modificări legislative a Directivei 2008/98/CE și a Directivei 94/62/CE însă, la nivel național nu s-au întreprins demersuri pentru actualizarea planului.

- Impactul activității de raportare a datelor privind deșeurile de plastic

La nivel național s-au identificat mai multe entități care colectează și gestionează date privind deșeurile, și s-a constatat existența unor diferențe semnificative între datele colectate de ANPM și datele deținute de AFM, atât în ceea ce privește cantitatea de ambalaje introdusă pe piață, cât și în ceea ce privește cantitățile de deșeuri de ambalaje reciclate/valorificate. Având în vedere diferențele semnificative între datele deținute de cele două entități, respectiv ANPM și AFM există posibilitatea raportării unor cantități de ambalaje puse pe piață subdimensionate. În același context, poate exista posibilitatea raportării unor cantități de deșeuri de ambalaje reciclate /valorificate diferite de cele reale.

#### IV Concluzia generală a misiunii de audit al performanței

Legislația și reglementările organizaționale existente sunt insuficiente pentru a reduce generarea de deșeuri de plastic și pentru a asigura tratamentul adecvat al acestora. Măsurile luate de autoritățile competente au fost insuficiente pentru a reduce generarea de deșeuri din plastic și tratarea corespunzătoare a acestora. Autorităților naționale le revine sarcina de a intensifica procesul de reforme și reglementări necesare precum și de a monitoriza și controla cu eficiență aplicarea efectivă a măsurilor adoptate.

Asigurarea unei igiene urbane de o calitate mai bună implică, în principal, minimizarea cantităților de deșeuri depozitate, care se poate realiza printr-o modalitate eficientă de gestionare a deșeurilor în general și a celor din plastic în mod deosebit, prin sistemul de

colectare selectivă a deșeurilor menajere, acțiune ce necesită nu numai o colaborare între toți factorii implicați în acest dar și participarea activă a populației.

Deși pentru perioada supusă auditului, ratele de reciclare stabilite pentru deșeurile de plastic au fost atinse, pentru a pune efectiv în aplicare principiile economiei circulare, deșeurile de ambalaje din plastic trebuie tratate mult mai bine în viitor. Aceasta este o provocare dificilă, deoarece România nu a adoptat standarde pentru proiectarea ecologică a ambalajelor din plastic.

Economia circulară începe chiar de la faza de proiectare a unui produs, urmată de procesele de producție, ambele având un impact puternic asupra aprovizionării, utilizării resurselor și generării de deșeuri pe tot parcursul vieții acestuia. Deoarece poluarea cu deșeuri de plastic este o problemă globală, autoritățile centrale trebuie să abordeze această problemă atât la nivel național, dar și să colaboreze cu partenerii regionali pentru a găsi o soluție comună pentru a contracara creșterea poluării cu deșeuri de plastic la nivel global.

## V

Recomandări formulate în urma misiunii de audit al performanței

Pe baza constatărilor și concluziilor acestui audit al performanței, au fost formulate o serie de recomandări, pentru îmbunătățirea gestionării deșeurilor din plastic:

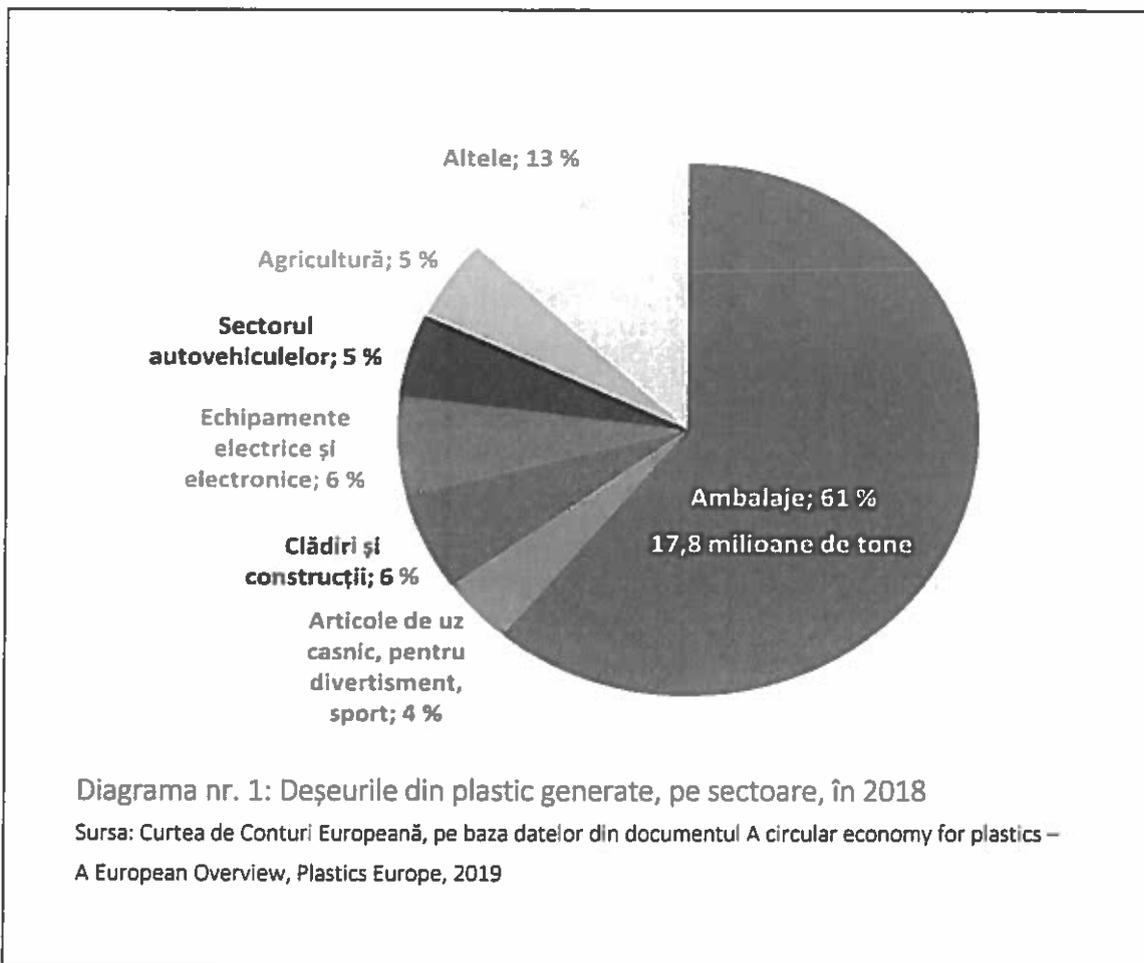
- *Revizuirea posibilităților de a pune în aplicare soluții pentru a asigura o mai bună capacitate de reciclare a produselor din plastic, în special să adopte standarde obligatorii pentru proiectarea ambalajelor din plastic.*
- *Îmbunătățirea sistemului REP și completarea soluțiilor existente în acest sens, inclusiv printr-o acoperire mai adecvată a costurilor gestionării deșeurilor de ambalaje din plastic de către producători.*
- *Întreprinderea eforturilor necesare pentru instituirea unui sistemului de garanție-depozit pentru ambalaje, inclusiv pentru ambalajele din plastic.*
- *Implementarea de soluții pentru a asigura o colectare separată mai bine organizată sau mai eficientă în special pentru fluxul de deșeuri municipale.*
- *Punerea în aplicare de soluții pentru a asigura o mai bună funcționare a sistemelor de raportare a datelor privind deșeurile, inclusiv pentru a îmbunătăți credibilitatea și caracterul complet al acestora, astfel încât acestea să poată fi utilizate pentru modelarea eficientă și corectă a politicilor și pentru pregătirea programelor de gestionare a deșeurilor, precum și pentru evaluarea rezultatelor măsurilor puse în aplicare.*
- *Intensificarea eforturilor autorităților publice de monitorizare a rezultatelor gestionării deșeurilor, în special a deșeurilor din plastic.*
- *Îmbunătățirea eficacității gestionării deșeurilor municipale care includ deșeurile de plastic, în special prin punerea unui accent mai mare pe măsurile de prevenire a generării de deșeuri urmate de măsurile care duc la tratarea deșeurilor generate, în aceste procese fiind prioritară ierarhia deșeurilor, cu scopul diminuării semnificative a cantităților eliminate prin depozitare.*
- *Intensificarea activității părților implicate, pentru măsuri educative și informative adresate societății în ansamblu.*

# 1

*Prezentarea misiunii de audit.  
Obiectivul general, obiectivele specifice  
ale auditului*

## 1. Importanța gestionării deșeurilor de plastic

Contextul global, referitor la producția de plastic arată faptul că aceasta a crescut exponențial la nivel mondial, în doar câteva decenii ajungând de la 1,5 milioane de tone în anul 1950 la 322 de milioane de tone în anul 2015.<sup>2</sup> Se așteaptă ca producția să se dubleze încă o dată pe parcursul următorilor 20 de ani.



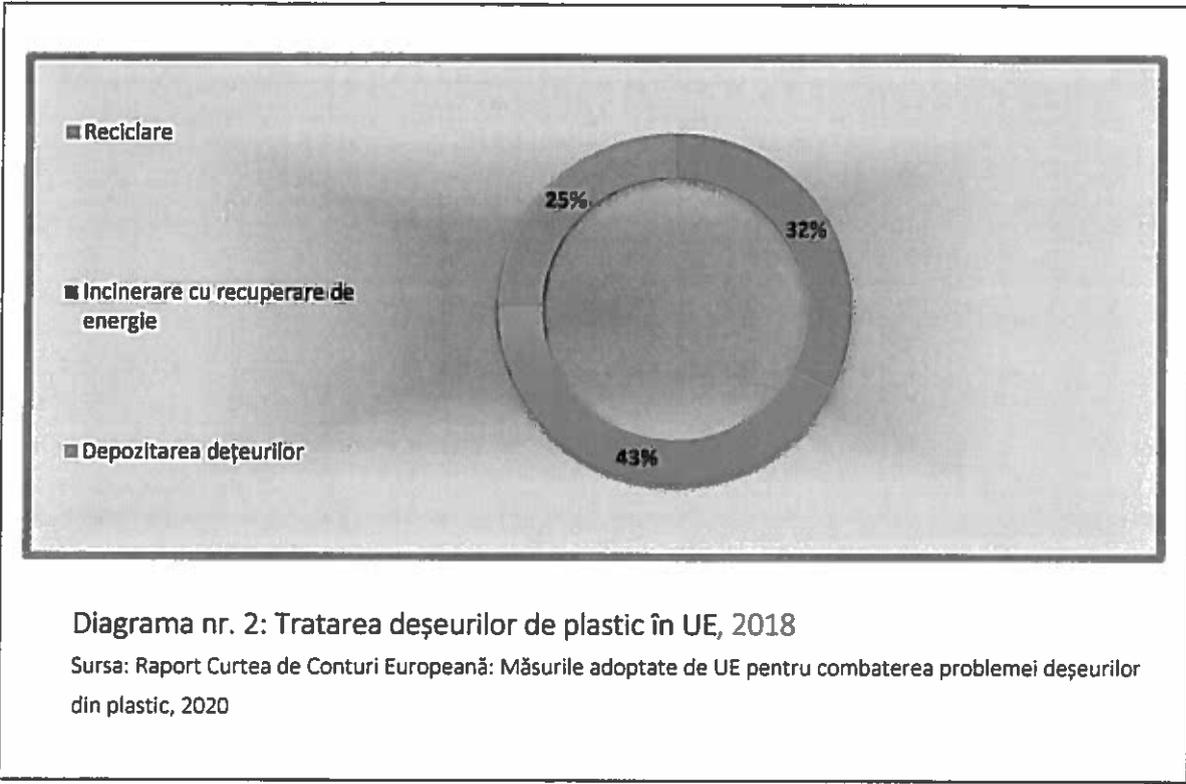
În același timp, ratele de depozitare și de incinerare ale deșeurilor din plastic rămân ridicate, 31 % și respectiv, 39 %, iar în timp ce depozitarea deșeurilor a scăzut în ultimul deceniu, incinerarea a cunoscut o ușoară creștere. Potrivit estimărilor, 95 % din valoarea ambalajelor din material plastic, adică între 70 și 105 miliarde EUR anual, este pierdută pentru economie, după un prim foarte scurt ciclu de utilizare<sup>3</sup>. În prezent, cererea de materiale plastice reciclate reprezintă doar aproximativ 6 % din cererea de materiale plastice din Europa.

La nivel mondial, în anul 2015, aproximativ 55 % din deșeurile din plastic erau în continuare eliminate la gropile de gunoi sau erau aruncate în natură. Pentru eliminarea majorității deșeurilor din plastic, în statele membre UE, se apelează la depozitarea deșeurilor și la incinerarea lor cu valorificare energetică.

<sup>2</sup> Deșeurile din plastic și reciclarea în UE, Parlamentul European, 2018 [Deșeurile din plastic și reciclarea în UE în cifre | Actualitate | Parlamentul European \(europa.eu\)](#)

<sup>3</sup> Strategia europeană pentru materialele plastice, [EUR-Lex - 52018DC0028 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](#)

Sinteza Raportului de audit al performanței: *Evaluarea modului de gestionare a nivelului de generare a deșeurilor de plastic*



În ianuarie 2018, Comisia Europeană a aprobat o Strategie privind materialele plastice, în cadrul tranziției către o economie mai circulară și cu scopul de a contribui la atingerea obiectivelor de dezvoltare durabilă ale ONU. În cursul aceluiași an, au fost modificate Directiva 98/2008/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 19 noiembrie 2008 privind deșeurile și Directiva 94/62/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 20 decembrie 1994 privind ambalajele și deșeurile de ambalaje fiind adoptate noi obiective în materie de reciclare a ambalajelor din plastic pentru 2025 (50 %) și 2030 (55 %).

Conform Planului Național de Gestionare a Deșeurilor, capacitatea de reciclare a deșeurilor de plastic în România a fost estimată la cca. 284 kt/an (din care 134 kt/an pentru deșeurile de PET și 150 kt/an pentru alte deșeuri de mase plastice). Marea provocare însă, este gestionarea eficientă prin colectarea selectivă și tratarea adecvată, prin noi modalități de reutilizare, de compostare și de reciclare care să fie la același nivel cu deșeurile generate.

România a adoptat Planul Național de Gestionare a Deșeurilor în decembrie 2017. În baza acestuia, legislația privind gestionarea deșeurilor, în special a deșeurilor de ambalaje de plastic s-a modificat substanțial.

Întrucât documentele strategice elaborate atât la nivel european cât și național au fost adoptate relativ recent, impactul acestora nu poate fi evaluat în momentul de față. Prin urmare, acest audit și-a propus să evalueze modul în care directivele europene incidente, au fost implementate la nivel național, gradul de conformare al legislației naționale la legislația europeană, măsura în care politicile naționale privind gestionarea deșeurilor de plastic asigură tratarea adecvată a deșeurilor de plastic și de a determina care sunt rezultatele măsurilor implementate cu privire la tratarea deșeurilor din plastic și ce efecte au fost obținute în contextul obiectivelor stabilite în acest domeniu.

## 2. Autorități responsabile pentru pregătirea și punerea în aplicare a politicii în ceea ce privește gestionarea deșeurilor

Cadrul legislativ național în vigoare nu tratează deșeurile de plastic în mod individual, motiv pentru care, din perspectiva gestionării deșeurilor, responsabilitățile autorităților publice sunt detaliate în actele normative privind cadrul general al regimului deșeurilor.

Autoritatea competentă de decizie și control în domeniul gestionării deșeurilor este Ministerul Mediului, Apelor și Pădurilor (MMA). Conform prevederilor legale, MMA realizează politica la nivel național în domeniile protecției mediului înconjurător, economiei verzi, biodiversității, ariilor naturale protejate, schimbărilor climatice, economiei circulare și gestionării deșeurilor.

Instituțiile aflate în coordonarea MMA, cu atribuții în sectorul deșeurilor, sunt:

- Agencia Națională pentru Protecția Mediului (ANPM); ANPM are competențe în implementarea la nivel național a politicilor, strategiilor și a legislației în domeniul protecției mediului. ANPM are în subordine 42 agenții județene pentru protecția mediului.
- Garda Națională de Mediu (GNM); Garda Națională de Mediu este responsabilă de asigurarea controlului implementării politicii Guvernului de aplicare a legislației naționale armonizate cu legislația comunitară în domeniul protecției mediului. GNM are atribuții în aplicarea politicii Guvernului în materia prevenirii, constatării și sancționării încălcării prevederilor legale privind protecția mediului, inclusiv a nerespectării reglementărilor prevăzute în legile specifice domeniului controlului poluării industriale și managementului riscului, substanțelor și preparatelor periculoase, biodiversității și ariilor naturale protejate, fondului de mediu și altor domenii prevăzute de legislația specifică în vigoare.
- Administrația Fondului pentru Mediu (AFM). Atribuțiile AFM sunt prezentate în OUG nr.196/2005 privind Fondul pentru mediu, fiind derivate din rolul principal al instituției publice, de gestionare a Fondului pentru mediu.

Alte autorități publice cu atribuții în domeniul gestionării deșeurilor sunt: Ministerul Sănătății, Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale, Ministerul Muncii și Solidarității Sociale, Ministerul Economiei, Ministerul Transportului și Infrastructurii, Ministerul Dezvoltării, Lucrărilor Publice și Administrației, instituțiile de ordine publică și siguranță națională și autoritățile administrației publice locale.

## 3. Prezentarea obiectivelor generale și specifice

Obiectivul general al misiunii derulate de Direcția 2 a Departamentului IX al Curții de Conturi a României l-a constituit evaluarea modului de gestionare a nivelului de generare a deșeurilor de plastic și a eficacității programelor și măsurilor întreprinse în acest domeniu.

Prin obiectivele specifice s-a urmărit:

- a) evaluarea economiilor realizate în gestionarea fondurilor alocate pentru realizarea programelor specifice activității, respectiv stabilirea măsurii în care, prin politicile și practicile de management, se asigură minimizarea costului resurselor alocate, fără a se compromite realizarea în bune condiții a obiectivelor stabilite;
- b) eficiența utilizării resurselor umane, materiale, financiare, respectiv maximizarea rezultatelor activității, în relație cu resursele utilizate, și stabilirea raportului dintre rezultatele obținute și costul resurselor utilizate în vederea obținerii acestora;
- c) eficacitatea utilizării fondurilor publice, respectiv stabilirea gradului de îndeplinire a obiectivelor declarate ale programului /proiectului/ procesului/ activității, precum și compararea impactului efectiv realizat cu impactul dorit.

#### 4. Prezentarea criteriilor de audit care au fost utilizate pentru evaluarea performanței

Criteriile de audit utilizate pentru a evalua tema auditului au fost stabilite de echipa de audit pe baza raționamentului profesional, apreciindu-le ca fiind cuprinzătoare, obiective și relevante pentru a corespunde obiectivelor misiunii. Criteriile aplicate, specifice auditului performanței, au furnizat date în raport cu care au putut fi evaluate și analizate economicitatea, eficiența și eficacitatea operațiunilor, oferind o bază pentru evaluarea probelor, elaborarea constatărilor auditului și trasarea concluziilor în raport cu obiectivele auditului. De asemenea, acestea au reprezentat un element important în comunicarea cu entitățile auditate. Acestea au fost accesibile din următoarele surse:

1. Legislația specifică pentru domeniul gestionării deșeurilor
2. Alte criterii luate în considerare de auditori pentru a fi utilizate în realizarea misiunii de audit:
  - Indicatorii raportați către Comisia Europeană;
  - Criterii înscrise în Rapoartele privind mediul (în măsura în care acestea au fost disponibile), Rapoarte de audit (financiar/al performanței) elaborate de Curtea de Conturi;
  - Standardele proprii de audit ale Curții de Conturi, elaborate în baza standardelor internaționale de audit, cadrul general și manualul de audit al performanței, elaborat de Curtea de Conturi a României;
  - Obiectivele principale reflectate în planuri/strategii elaborate de entitățile cu atribuții în domeniul auditat.

#### 5. Descrierea metodologiei de audit, a abordărilor auditului, respectiv a procedurilor de audit utilizate pentru colectarea și analizarea datelor și informațiilor

În cadrul auditului performanței probele de audit, respectiv datele și informațiile obținute din desfășurarea auditului, au fost utilizate pentru a stabili dacă managementul și personalul entităților auditate au acționat în conformitate cu principiile operaționale stabilite prin politicile și standardele adoptate și au folosit resursele în mod eficient și eficace. În funcție de natura lor, probele de audit utilizate de auditorii publici externi în misiunea de audit al performanței, au fost următoarele: *probe verbale, probele documentare și probe analitice numerice.*

Probele verbale s-au constituit din răspunsuri la interviuri. Acestea au fost obținute de la entitățile auditate.

Probele documentare, din surse externe, se referă la acte sau documente, *în formă scrisă sau electronică*, precum: răspunsuri scrise la chestionare, corespondență relevantă în domeniile auditate, contracte, rapoarte (inclusiv cele care derivă din obligații internaționale), anuare/rapoarte statistice etc. Totodată, s-au colectat probe și din documentele interne (prezentate de entitățile auditate), respectiv din documente tehnico-operative, documente financiar-contabile, corespondență, bugete anuale, rapoarte interne, sinteze statistice ale activității desfășurate, politici și proceduri interne, răspunsuri primite la chestionare.

Probele analitice numerice s-au obținut ca urmare a verificării, interpretării și analizării datelor și informațiilor privind acțiuni legate de implementarea și derularea activității în domeniul auditat de către entitatea auditată (Ministerul Mediului) și celelalte autorități cu responsabilități în domeniul auditat – gestionarea nivelului de generare a deșeurilor de plastic.

# 2

## *Sinteza principalelor constatări*

## 6. Impactul reglementărilor europene și naționale asupra modului de gestionare a nivelului de generare a deșeurilor din plastic

Legislația deșeurilor este elaborată la nivel strategic prin directivele europene și transpusă în legislația națională prin legi, acte normative emise de Guvern și ordine de ministru.

## 7. Cadrul legislativ european în domeniul deșeurilor/deșeurilor de ambalaje

La nivel european, Directivele cele mai relevante și echivalentele lor naționale sunt:

- Directiva 2008/98/CE privind deșeurile și abrogarea unor directive (Directiva 2008/98);
- Directiva 94/62/CE privind ambalajele și deșeurile de ambalaje (Directiva 94/62).

Directiva 2008/98/CE privind deșeurile și abrogarea unor directive, stabilește următoarea ierarhie a deșeurilor: prevenire; posibilitatea de a fi reutilizate; reciclare; recuperare în alte scopuri, cum ar fi energia; eliminare. În cadrul unui pachet de măsuri privind economia circulară, Directiva (UE) 2018/851 a fost modificată fiind stabilite cerințe minime generale aplicabile pentru schemele extinse de răspundere a producătorilor.

Directiva 94/62/CE privind ambalajele și deșeurile de ambalaje stabilește normele UE privind gestionarea ambalajelor și a deșeurilor de ambalaje. Directiva se aplică tuturor ambalajelor introduse pe piața europeană și tuturor deșeurilor de ambalaje, indiferent dacă acestea sunt utilizate sau provin din industrie, comerț, birouri, ateliere, servicii, gospodării sau din orice alt domeniu și indiferent de materialul utilizat.

Directiva a fost modificată, adoptându-se obiective minime de reciclare cu termene de implementare anul 2025, respectiv anul 2030 și înființarea schemelor REP pentru toate tipurile de ambalaje, de către toate statele membre UE, până la data de 31 decembrie 2024.

Tipul de deșeu	Temeiul juridic	Obiectiv				%
		Denumire	2025	2030	2035	
Deșeuri municipale	Directiva-cadru 2008/98/CE privind deșeurile	Pregătire pentru reutilizare și reciclare	55	60	65	
Deșeuri de ambalaje (orice tip de material)	Directiva 94/62/CE privind ambalajele și deșeurile de ambalaje	Reciclarea tuturor deșeurilor de ambalaje	65	70	-	
Deșeuri de ambalaje din plastic		Reciclarea deșeurilor de ambalaje din plastic	50	55	-	

Tabelul nr. 1: Obiectivele în materie de reciclare a deșeurilor prevăzute în directivele actuale ale UE

Sursa: Curtea de Conturi, pe baza datelor din directivele europene privind deșeurile

La nivel național, cadrul legislativ în vigoare nu privește deșeurile de plastic în mod individual acestea fiind reglementate integrat cu celelalte tipuri de deșeuri.

Cadrul legal aplicabil gestionării deșeurilor în România adoptat a transpus parțial prevederile Directivelor europene, așa cum rezultă din nota de fundamentare a actului normativ<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> „Totodată, proiectul de act normativ transpune parțial prevederile: Directivei (UE) 2018/851 a Parlamentului European și a Consiliului din 30 mai 2018 de modificare a Directivei 2008/98/CE privind deșeurile publicată în Jurnalul Oficial al Uniunii Sinteza Raportului de audit al performanței Evaluarea modului de gestionare a nivelului de generare a deșeurilor de plastic

Ulterior finalizării misiunii de audit al performanței, a fost elaborat și adoptat cadrul legal privind gestionarea deșeurilor, prin care au fost transpuse prevederile Directivelor europene în acest domeniu.

În paralel cu legislația privind gestionarea deșeurilor a fost adoptat cadrulul juridic privind înființarea, organizarea, gestionarea, exploatarea, finanțarea și controlul funcționării serviciului public de salubritate a localităților.

Persistă încă unele necorelări între prevederile actelor normative ale celor două domenii de reglementare, respectiv gestionarea deșeurilor aflat în competența MMAP și gestionarea și funcționarea serviciului de salubritate, aflat în competența Ministerul Dezvoltării, Lucrărilor Publice și Administrației.

Conform prevederilor Directivei europene a fost elaborat și aprobat Planul Național de Gestionare a Deșeurilor (PNGD), care cuprinde și Programul Național de Prevenire a Generării Deșeurilor (PNPGD). Perioada de planificare: 2017-2025.

Comisia Europeană a adoptat un nou Plan de acțiune pentru economia circulară dar și o serie de modificări legislative a Directivei 2008/98/CE și a Directivei 94/62/CE însă, la nivel național nu s-au întreprins demersuri pentru actualizarea PNGD în acest sens.

#### 8. Identificarea principalelor diferențe dintre legislația cadru europeană și legislația națională care reglementează ambalajele și deșeurile de ambalaje

Statele membre trebuie să adopte măsuri, pentru conformarea schemelor de răspundere extinsă a producătorilor cu noile prevederi ale directivelor europene, până la data de 5 ianuarie 2023.

La nivel național a fost analizată, în cadrul unui proiect de asistență tehnică<sup>5</sup>, posibilitatea de creare a unui sistem instituțional pentru gestionarea deșeurilor de ambalaje și a deșeurilor DEEE, identificând gradul de conformare a schemelor de răspundere extinsă a producătorului cu cerințele minime obligatorii, rezultând următoarele:

Măsura conformării	Cerința minimă obligatorie
Conformare totală	Tratamentul egal al producătorilor Mecanisme financiare sau financiare și organizatorice pentru îndeplinirea obligațiilor Mecanism de autocontrol Dialog constant între părțile interesate
Conformare parțială	Definirea clară a rolurilor și responsabilităților tuturor actorilor relevanți Obiectivele de gestionare a deșeurilor în concordanță cu ierarhia deșeurilor Sistem de raportare existent Informarea deținătorilor de deșeuri Informații publice disponibile Acoperirea costurilor Eco-modulare

Europene, seria L, nr. 150/109, din 14 iunie 2018, pct. (3) lit. (a) pct. 2b, 2c, lit. (b), lit. (d), lit. (g), lit. (h), pct. 9 alin. (1), (2), (3) și (4) lit. (a), (b) și (c)''

<sup>5</sup> Evaluarea cadrului legislativ aplicabil schemei REP în domeniul gestionării deșeurilor de ambalaje în România, Jaspers, 2020  
Sinteza Raportului de audit al performanței Evaluarea modului de gestionare a nivelului de generare a deșeurilor de plastic

	Supraveghere independentă în caz de concurență Monitorizare și aplicare
Neconformare	Domeniul clar definit în ceea ce privește aria geografică Disponibilitate adecvată a sistemelor de colectare a deșeurilor

Deși termenul de transpunere a prevederilor directivelor europene a expirat la 05 iulie 2020, actele normative adoptate la nivel național până la data prezentă, au transpus numai parțial prevederile acestora.

#### 9. Măsurile adoptate în vederea prevenirii generării, reutilizării, reciclării și a altor modalități de valorificare a deșeurilor

Conform prevederilor legale, în vederea respectării ierarhiei deșeurilor, statele membre au obligația de a promova măsuri cu caracter legislativ ori nelegislativ prin care producătorul produsului, persoana fizică autorizată sau persoana juridică ce, cu titlu profesional, proiectează, produce, prelucrează, tratează, vinde ori importă produse, este supus unui regim de răspundere extinsă a producătorului.

9.1. Măsurile adoptate la nivel național pentru a încuraja creșterea cotei de ambalaje reutilizabile introduse pe piață și a sistemelor de reutilizare a ambalajelor.

Legislația națională a stabilit în sarcina operatorilor economici două obiective importante: marcarea ca „reutilizabil” a unui minim de 5% din ambalajele utilizate într-un an la introducerea pe piață a produselor lor, incluzând ambalajele luate spre închiriere, creșterea anuală a acestui procentaj cu 5% până în anul 2025 și reciclarea (anuală) a unui procent de 80% din acestea, însă nu s-au creat instrumentele de raportare și verificare a respectării prevederilor legale incidente. În lipsa unor reglementări în acest sens, producătorii preferă să evite să își inscripționeze ambalajele cu sintagma „reutilizabil” care le-ar impune obligații în plus, astfel că reglementările nu își ating scopul pentru care au fost adoptate. Totodată, având în vedere faptul că măsurile menționate mai sus sunt relativ recent adoptate iar constatarea conformării operatorilor se poate face numai cu ocazia inspecțiilor fiscale efectuate de personalul AFM, la momentul actual nu se poate determina care este eficacitatea acestora.

9.2. Pentru implementarea sistemului garanție-depoziț nu s-a efectuat, până la data raportului, o analiză a efectelor aplicării sistemului garanție –depoziț în cazul ambalajelor reutilizabile.

Reglementarea este aplicabilă însă, unei cantități ne semnificative de ambalaje, respectiv ambalajelor reutilizabile (pe care există inscripționată sintagma „ambalaj reutilizabil”), a cărei pondere este vizibil redusă în raport cu totalul ambalajelor puse pe piață. Ulterior încheierii misiunii de audit, a fost adoptat apoi actualizat/modificat cadrul legal privind gestionarea sistemului de garanție-depoziț, însă termenele de conformare cu obiectivele minime, pe tipuri de ambalaje sunt ulterioare datei de 1 octombrie 2022, astfel încât analiza eficienței adoptării cadrului de reglementare este prematură.

9.3. Stabilirea obligațiilor pentru operatorii economici, care comercializează către consumatorii finali produse ambalate în structuri de vânzare cu suprafață medie și mare, de a asigura pentru consumatori posibilitatea de a se debarasa de ambalaje la cumpărarea produselor, fără a le solicita plată, s-a efectuat cu întârziere iar măsura conformării operatorilor economici nu a fost încă determinată, constatarea conformării nefăcând încă obiectul unui control tematic al GNM în acest sens.

9.4. Adoptarea a unui act normativ prin care se reglementează ambalajele primare nereutilizabile din sticlă, plastic sau metal, cu volume cuprinse între 0,1 l și 3 l inclusiv, utilizate pentru a face disponibile pe piața națională bere, mix-uri de bere, mix-uri de băuturi alcoolice, cidru, alte băuturi fermentate, sucuri, nectaruri, băuturi răcoritoare, ape minerale și ape de băut de orice fel, vinuri și spirtoase, s-a realizat cu întârziere de peste un an față de termenul limită, ce expirase la 01.01.2021.

9.5. Adoptarea, în acord cu strategiile europene, a reglementării privind achizițiile publice verzi.

În baza Legii nr. 69/2016 privind achizițiile publice verzi (Legea nr. 69/2016), a fost adoptat (cu o întârziere de 2 ani față de prevederile legale) Ordinul comun al ministrului mediului și președintelui Agenției Naționale pentru Achiziții Publice nr. 1068/1652/2018 din 4 octombrie 2018 pentru aprobarea Ghidului de achiziții publice verzi care cuprinde cerințele minime privind protecția mediului pentru anumite grupe de produse și servicii ce se solicită la nivelul caietelor de sarcini (Ordinul nr. 1068/2018) pentru 6 categorii de produse și servicii, respectiv: hârtie de copiat și hârtie grafică, mobilier nou de interior și de exterior, servicii de renovare/recondiționare a mobilierului și servicii de colectare și reutilizare a stocului de mobilier aflat la sfârșitul ciclului de viață, alimente și servicii de catering, autovehicule pentru transport, produse și servicii de curățenie, echipamente IT de birou.

Ulterior adoptării cadrului legal privind achizițiile publice verzi, nu a fost elaborată politica națională în domeniu și nici un Plan de achiziții publice verzi care să stabilească ținte multianuale cu caracter obligatoriu pentru toate instituțiile publice, astfel că eficiența acestei măsuri nu poate fi analizată.

9.6. Măsuri de prevenire a generării de deșeuri

Potrivit art. 43 din Legea nr. 211/2011:

*„(1) Persoana juridică ce exercită o activitate de natură comercială sau industrială, având în vedere rezultatele unui audit de deșeuri, este obligată să întocmească și să implementeze, începând cu anul 2012, un program de prevenire și reducere a cantităților de deșeuri generate din activitatea proprie sau, după caz, de la orice produs fabricat, inclusiv măsuri care respectă un anumit design al produselor, și să adopte măsuri de reducere a pericolozității deșeurilor.”*

La aproape zece ani de la adoptarea prevederilor privind măsuri de prevenire a generării de deșeuri, cadrul legal nu a fost completat cu prevederi referitoare la modul în care se poate constata conformarea persoanelor juridice responsabile și nici la sancțiunile aplicabile în situația constatării neconformării. Aceasta este încă o prevedere care asigură doar o conformare formală cu legislația europeană și nu rezolvă probleme de fond ale gestionării deșeurilor.

9.7. Instrumentele de politică a deșeurilor.

La momentul elaborării PNGD au fost constatate deficiențe de implementare a instrumentelor de politică a deșeurilor, fiind elaborat un Plan de acțiune pentru îmbunătățirea eficacității instrumentelor existente ce conține măsuri, termene și responsabilități, autoritatea publică centrală în domeniul protecției mediului nu a făcut dovada analizei eficacității implementării instrumentelor de politică a deșeurilor. Obiectivul instrumentelor economice este acela de a încuraja schimbarea comportamentului generatorilor, în scopul unei gestionări corespunzătoare a deșeurilor, prietenoasă cu mediul înconjurător. Instrumentele de politică implementate în România sunt: instrumente economice (eco-taxa și taxa la depozitare), instrumente de reglementare (penalități plătite pentru neîndeplinirea obligațiilor legislative în cazul următoarelor fluxuri de deșeuri cu răspundere extinsă a producătorului (REP): deșeuri de ambalaje, anvelope uzate, deșeuri de echipamente electrice și electronice, deșeuri de baterii și acumulatori portabili; penalitatea

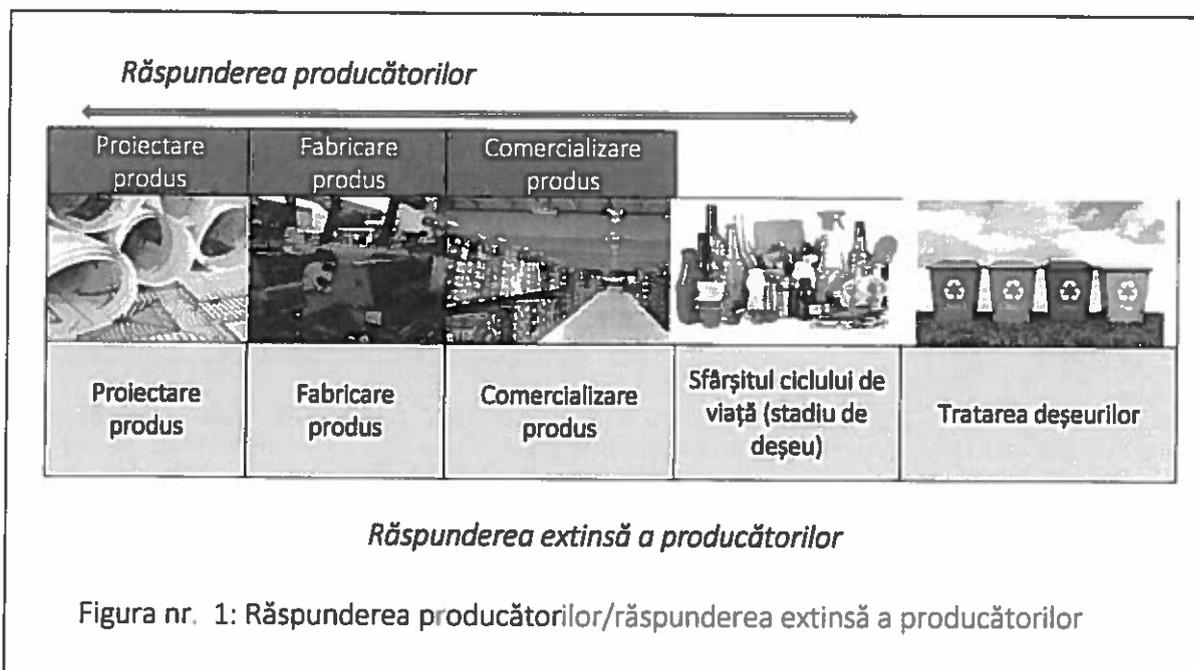
plătită de unitățile administrativ teritoriale în cazul neatingerii țintei de reducere a cantității de deșuri depozitate; restricții privind depozitarea deșeurilor) și instrumente administrative (structuri administrative și proceduri pentru autorizarea și inspectarea instalațiilor de gestionare a deșeurilor).

*Instrumentele economice și de reglementare implementate în domeniul gestionării deșeurilor:*

- fie sunt relativ recente și nu și-au dovedit încă eficacitatea (măsurile menite a încuraja creșterea cotei de ambalaje reutilizabile introduse pe piață și a sistemelor de reutilizare a ambalajelor, măsurile specifice privind pungile de transport din plastic subțire și foarte subțire și a celor din plastic dar care sunt biodegradabile și compostabile),
- fie nu sunt însoțite de măsuri coercitive și de sancționare a responsabililor, în situația constatării neconformării cu prevederile legale prin care au fost adoptate (măsuri de prevenire a generării deșeurilor),
- fie implementarea lor nu este completă încă (sistemul garanție – returnare, Planul național de achiziții verzi).
- Totodată, unele dintre acestea, au fost adoptate sub presiunea sancțiunilor Comisiei Europene, în scopul conformării legislației naționale cu prevederile legislației europene fără a fi monitorizate și evaluate pentru a li se stabili eficiența.

### 9.8. Răspunderea extinsă a producătorului

În prezent, toate sistemele de management al deșeurilor au la bază principiul „*poluatorul plătește*”. Dar cine este poluatorul? Răspunsul pare a fi simplu: CETĂȚEANUL. Doar că Uniunea Europeană, prin legislația adoptată, a stabilit că există unele excepții în care generatorul de deșuri nu este responsabil de gestionarea deșeurii respectiv ci PRODUCĂTORUL. Aceasta este situația deșeurilor de ambalaje, întrucât, deciziile luate în faza de proiectare sunt responsabile pentru până la 80% din impactul asupra mediului al produsului.<sup>6</sup> Drept urmare, a avut loc o tranziție de la principiul „*poluatorul plătește*” către principiul „*răspunderii extinse a producătorului*” (denumită în continuare REP).



Așadar, REP este o politică de mediu bazată pe extinderea responsabilităților producătorului unui produs până la stadiul post-consum al ciclului de viață al produsului (stadiul de deșeu).

<sup>6</sup> Comisia Europeană, Un nou plan de acțiune privind economia circulară pentru o Europă mai curată și mai competitivă

România a impus în sarcina agenților economici obligația de a organiza, recupera și recicla deșeurile de ambalaje, încă din anul 2002, acumulând astfel o experiență de peste 17 ani în acest sens. În această perioadă, se disting trei puncte de inflexiune: anul 2005, anul 2015 și anul 2018. În fiecare din acești ani, schema REP pentru ambalaje a fost practic „resetată” prin modificarea legislației naționale în scopul alinierii la legislația europeană.

9.8.1. Schema implementării REP (de la prima reglementare - până în anul 2018)

România a optat pentru gestionarea deșeurilor de ambalaje, utilizând modelul comun de implementare, în care operatorii economici au responsabilitatea împărțită cu autoritățile publice locale.

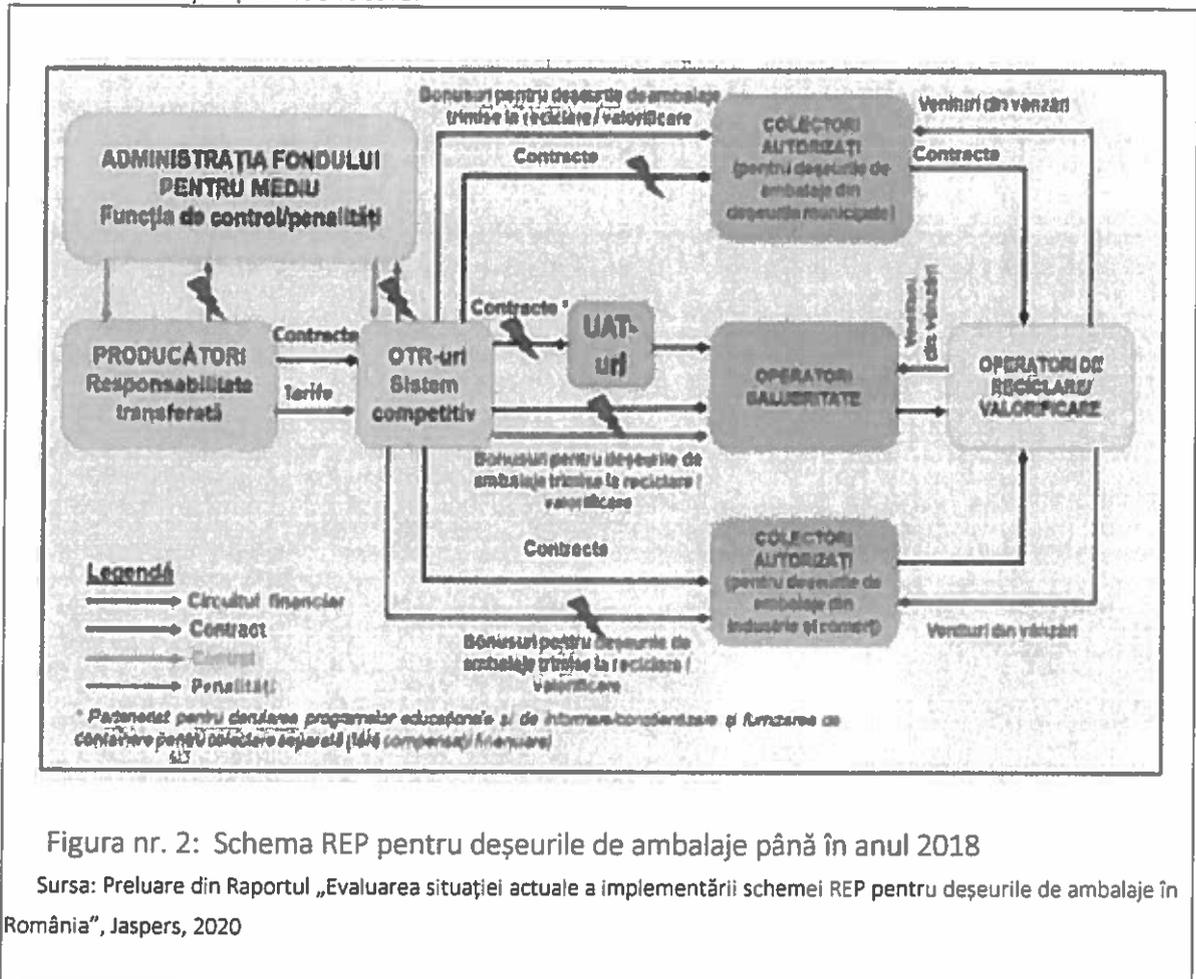


Figura nr. 2: Schema REP pentru deșeurile de ambalaje până în anul 2018

Sursa: Preluare din Raportul „Evaluarea situației actuale a implementării schemei REP pentru deșeurile de ambalaje în România”, Jaspers, 2020

În concluzie, perioada 2002-2018 a fost caracterizată astfel:

1. Responsabilitatea organizațională pentru deșeurile municipale era parțială, revenind atât OTR-urilor cât și APL. Deși OTR-urile, aveau obligația încheierii de contracte/parteneriate cu APL-uri cadrul legal nu impunea obligativitatea acestora din urmă să încheie astfel de contracte. Astfel, impactul schemei REP asupra gestionării deșeurilor din ambalaje din deșeurile municipale a fost nesemnificativ, obiectivele de reciclare/valorificare fiind realizate preponderent din deșeurile de ambalaje din industrie și comerț. Responsabilitatea financiară a schemei REP revenea exclusiv producătorilor. Odată cu adoptarea cadrului legal specific gestionării ambalajelor și deșeurilor de ambalaje, responsabilitățile producătorilor se pot realiza fie individual, fie prin „transferarea responsabilităților, pe bază de contract, către un operator economic autorizat de autoritatea publică centrală pentru protecția mediului.

2. Cadrul legal aplicabil domeniului era incomplet și nu reglementa suficient modul în care agenții economici își puteau îndeplini obligațiile și modul în care organismele de transfer de responsabilitate își desfășurau activitatea.

3. Creșterea obiectivelor minime luate în calcul la stabilirea contribuției la Fondul pentru Mediu a stimulat producătorii, ca în scopul minimizării costurilor, să încheie contracte cu organismele de transfer de responsabilitate. Acestea din urmă, deși obligate să încheie contracte/parteneriate sau alte forme de colaborare, cu și la cererea autorităților executive ale unităților administrativ-teritoriale, în lipsa implementării colectării selective se orientau preponderent către colectorii autorizați pentru deșeurile colectate din industrie și comerț. Întrucât nu au existat prevederi legale clare, care să asigure urmărirea trasabilității deșeurilor de ambalaje, în cursul anului 2015 s-au identificat o serie de nereguli în acest sistem. Controalele fiscale efectuate de Administrația Fondului pentru Mediu (AFM), au constatat raportarea de către OTR-uri a unor cantități fictive de deșeurii care, în realitate, nu au fost niciodată colectate sau reciclate. Ca atare, AFM a stabilit obligații fiscale suplimentare pentru șase din cele zece OTR-uri din România, în valoare de aproximativ 80 milioane lei.

4. În conformitate cu legislația europeană, România a creat cadrul legal care ar fi trebuit să asigure colectarea separată a deșeurilor și astfel să crească ratele de pregătire pentru reutilizare și de reciclare, însă nu a creat mecanismele prin care să stimuleze deținătorii de deșeurii să își asume răspunderea de a preda deșeurile în sisteme de colectare separată.

5. Sumele plătite de organizațiile de transfer de responsabilitate către operatorii economici care colectau, valorificau, recicla deșeurile se stabileau prin negociere și nu aveau legătură cu costurile reale de colectare, valorificare, reciclare și, în majoritatea situațiilor, nu erau luate în calculul tarifelor plătite de populație, neexistând prevederi legale în acest sens.

6. Inexistența unui sistem centralizat de raportare la nivelul AFM care să cuprindă toți actorii implicați în fluxul deșeurilor de ambalaje, și să asigure verificarea trasabilității deșeurilor. Totodată, lipseau prevederi legale clare privind verificarea de către autoritatea de mediu a datelor raportate privind ambalajele și deșeurile de ambalaje<sup>7</sup>.

7. Până în anul 2018, sistemul de colectare separată a deșeurilor de ambalaje municipale a fost slab dezvoltat la nivel național, aceasta având ca efect un grad scăzut de colectare selectivă al deșeurilor atât din cauza insuficienței infrastructurii necesare dar și al implicării foarte scăzute a cetățenilor în colectarea selectivă. Instrumentele economice, adoptate cu scopul de a reduce cantitatea de deșeurii care ajunge să fie eliminată prin depozitare, nu și-au dovedit eficiența.

9.8.2. Schema implementării REP pentru deșeurile de ambalaje după anul 2018 și în prezent

Începând cu data de 1 ianuarie 2019, schemele REP pentru deșeurii de ambalaje municipale și respectiv pentru deșeurile de ambalaje din comerț și industrie este următoarea:

<sup>7</sup> HG nr. 942/2017 – capitolul II.5.2

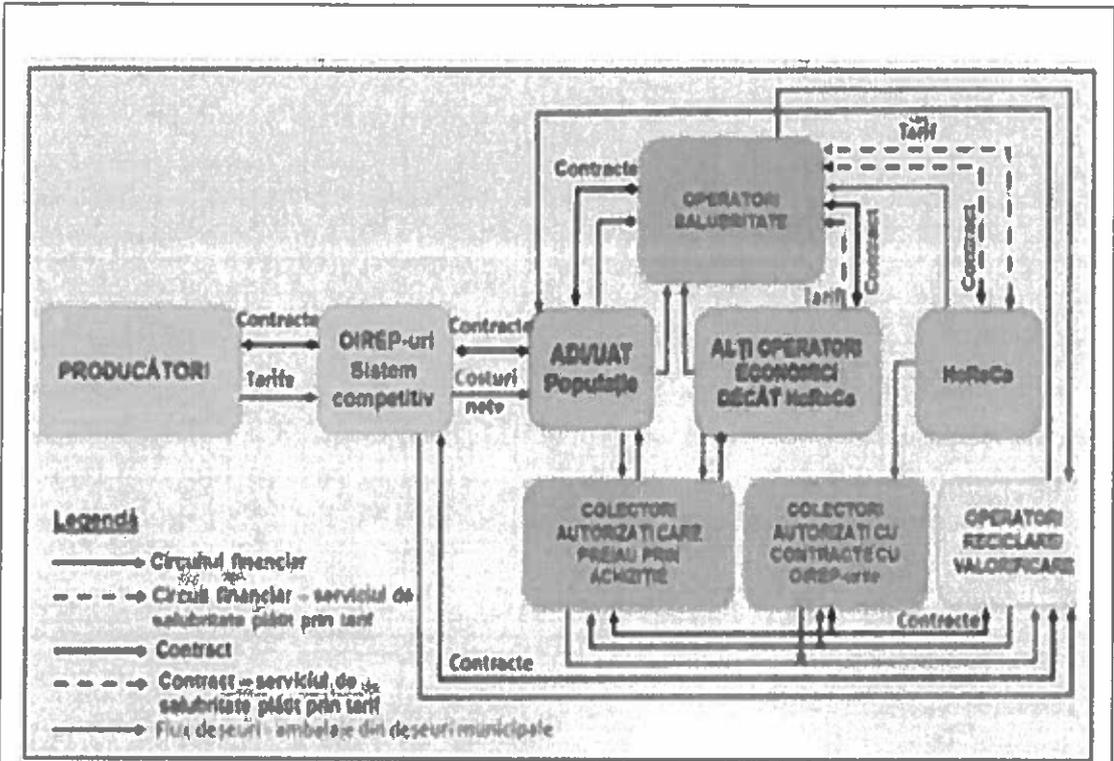


Figura nr. 3: Schema REP pentru deșeurile de ambalaje din deșeurile municipale începând cu anul 2019

Sursa: Preluare din Raportul „Evaluarea situației actuale a implementării schemei REP pentru deșeurile de ambalaje în România”, Jaspers, 2020

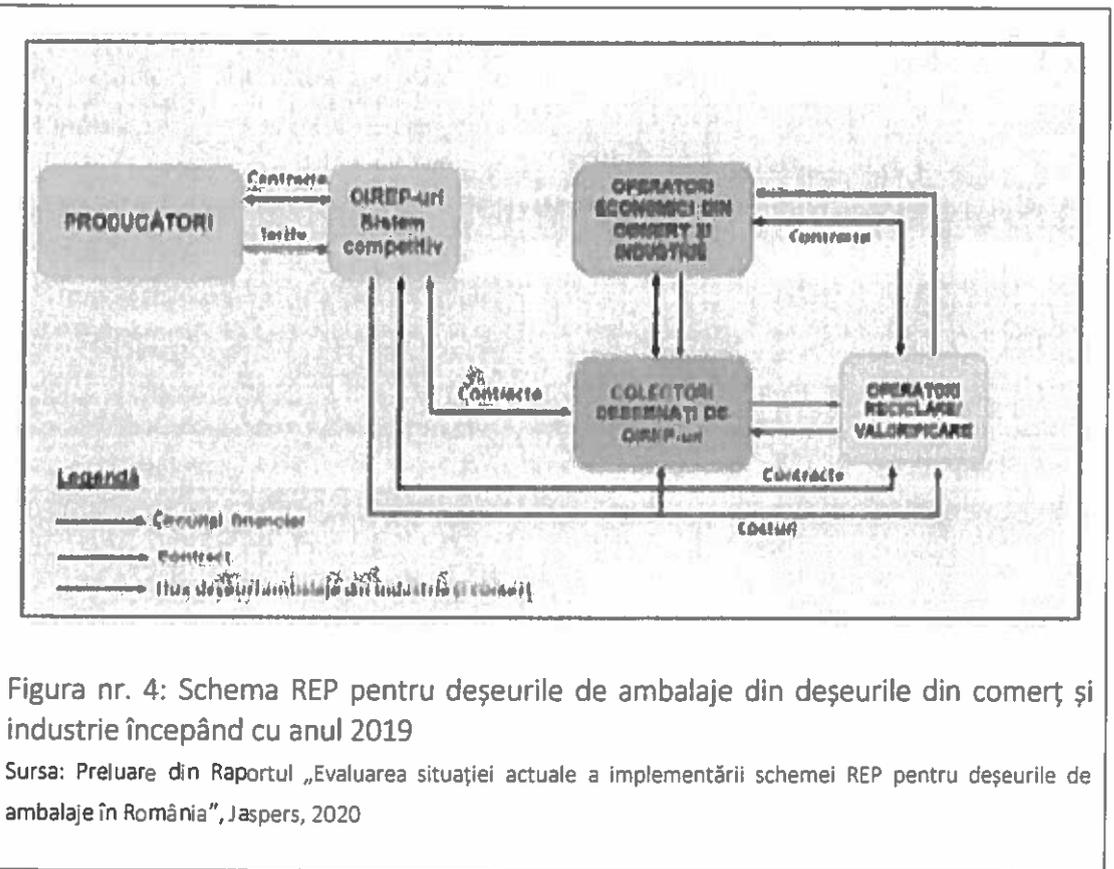


Figura nr. 4: Schema REP pentru deșeurile de ambalaje din deșeurile din comerț și industrie începând cu anul 2019

Sursa: Preluare din Raportul „Evaluarea situației actuale a implementării schemei REP pentru deșeurile de ambalaje în România”, Jaspers, 2020

În concluzie, perioada de după anul 2018 până în momentul auditului se caracterizează astfel:

1. Cadrul legal care reglementează rolurile și responsabilitățile producătorilor este în acord cu legislația europeană însă, sunt necesare clarificări referitoare la :

- înregistrarea la Administrația Fondului pentru Mediu prin depunerea primei declarații privind obligațiile la Fondul pentru mediu;
- reglementarea modului în care se realizează transferul de responsabilitate și stabilirea condițiilor în care acesta încetează;
- stabilirea în sarcina producătorilor care aleg să își îndeplinească în mod individual obligațiile privind răspunderea extinsă pentru produsele puse pe piața națională a obligației de a desfășura campanii de informare și educare a publicului.

2. În continuare, sumele plătite pentru deșeurile de ambalaje din deșeurile menajere, cât și pentru deșeurile din industrie și comerț, nu reflectă costurile reale ale gestionării acestor categorii de deșeuri.

3. Deși aparent legislația cuprinde prevederi relativ simetrice, prin care UAT și OIREP să colaboreze și să încheie contracte în vederea gestionării deșeurilor, reglementarea curentă nu generează efecte care să-i confirme suficiența, pentru îndeplinirea corespunzătoare a acestor obligații.

4. Cadrul legal care reglementează activitatea de autorizare, avizare și retragere a dreptului de operare al organizațiilor care implementează obligațiile privind răspunderea extinsă a producătorului a fost modificat substanțial, prin:

- adăugarea unor noi activități ce sunt permise OIREP, respectiv posibilitatea OIREP de a contracta direct cu colectorii înregistrați și/sau autorizați la unitatea administrativ teritorială pe raza căreia aceștia funcționează, care preiau deșeuri de ambalaje prin achiziție de la populație, precum și cu colectorii autorizați care preiau ambalaje din industria HORECA;
- adoptarea unei Grile de evaluare a OIREP în vederea autorizării. Aceasta dă posibilitatea unei OIREP de a încălca sau de a nu respecta, cu bună știință, una sau mai multe obligații legale stabilite prin cadrul legal superior fără a suporta sancțiunea reglementată de acesta. Așa zisa sancțiune aplicată OIREP, în aceste condiții, este aceea de a o așeza pe un nivel inferior, în cadrul unei ierarhii bazată pe punctajele obținute conform grilei. Altfel spus, au fost relaxate condițiile de funcționare și evaluare a activității OIREP pentru obținerea avizării anuale. Consecința directă și previzibilă a măsurii este neasigurarea continuității organizării serviciilor de gestionare a deșeurilor de ambalaje pe parcursul întregului an, alături de riscul de a nu se atinge obiectivele de gestionare a deșeurilor de ambalaje. În concluzie, ierarhizarea obligațiilor OIREP, fără impunerea în integralitate a acestora, sunt prevederi care exced cadrului legal superior, derogând de la prevederile sale.

## 10. Implementarea măsurilor referitoare la colectarea separată a deșeurilor

În Raportul de alertă timpurie pentru România<sup>8</sup> publicat în data 24.09.2018 s-a precizat faptul că în 2016, România a raportat către Eurostat o rată de reciclare (inclusiv compostarea) de 13 %, în timp ce rata sa de eliminare prin depozitare a fost de 69 %, una dintre cele mai mari din Europa. În urma unei analize a politicilor existente și a celor planificate în domeniul gestionării

<sup>8</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/PDF/?uri=SWD:2018:423:FIN&qid=1537874175431&from=EN>  
Sinteza Raportului de audit al performanței Evaluarea modului de gestionare a nivelului de generare a deșeurilor de plastic

deșeurilor, Comisia Europeană considera că România riscă să nu își îndeplinească obiectivul de a pregăti pentru reutilizare/reciclare 50 % din deșeurile municipale până în 2020.

*Prin evaluarea care a stat la baza raportului de alertă timpurie s-au concluzionat următoarele:*

- în România, serviciul de colectare separată a deșeurilor, inclusiv a celor biologice, nu este pus în practică în suficientă măsură;
- nu există suficiente stimulente economice pentru a renunța la eliminare;
- în ceea ce privește ambalajele, schemele de răspundere extinsă a producătorilor nu sunt eficiente și nu acoperă integral costurile colectării separate;
- lipsește în continuare infrastructura necesară;
- sunt necesare investiții mai mari în proiecte aflate pe trepte mai înalte ale ierarhiei deșeurilor (de exemplu, reciclarea), care să nu se limiteze la tratarea deșeurilor reziduale și
- implicarea cetățenilor în colectarea separată este foarte scăzută.

Gestionarea deșeurilor municipale în România este prevăzută a se realiza integrat la nivel de județ, respectiv municipiul București, prin sisteme de management integrat al deșeurilor (SMID). Responsabilitatea pregătirii proiectelor SMID este a consiliilor județene, respectiv a municipiului București, iar implementarea este în responsabilitatea asociațiilor de dezvoltare intercomunitară (ADI), care au ca membri toate sau majoritatea unităților administrativ teritoriale din județ. La data elaborării raportului, în România erau aprobate proiecte de finanțare pentru un număr de 34 de SMID. Aceste sisteme nu sunt însă funcționale în totalitate nici în prezent, termenele de finalizare a acestora fiind prelungite în mod repetat.

Implementarea Responsabilității Extinse a Producătorului (REP) a dat posibilitatea autorităților locale de a-și acoperi o parte a costurilor serviciului de colectare a deșeurilor și de derulare a unor campanii de educare și informare la nivel local. Însă, această sursă de finanțare depinde de cantitățile de deșeuri reciclabile pe care autoritățile locale reușesc să le colecteze, acestea având obligația de a asigura colectarea separată a deșeurilor municipale, și de a atinge până la data de 31 decembrie 2020 un nivel de pregătire pentru reutilizare și reciclare de minimum 50% din masa totală generată.

La nivel național, în anul 2019, se înregistra un nivel de pregătire pentru reutilizare de 26,43% și o implementare a colectării separate a deșeurilor reciclabile foarte scăzută, respectiv 10,65%.<sup>9</sup>

Tabelul nr. 2: Situația cantităților de deșeuri colectate de operatorii de salubritate în perioada 2016-2018

Tip deșeu	2016		2017		2018	
	Colectare selectivă a deșeurilor (%)	Colectare în amestec a deșeurilor (%)	Colectare selectivă a deșeurilor (%)	Colectare în amestec a deșeurilor (%)	Colectare selectivă a deșeurilor (%)	Colectare în amestec a deșeurilor (%)
Total	7.2	92.4	7.7	91.7	7.2	91.9
STICLA - DESEURI MENAJERE	0.6	99.3	0.6	99.3	2.8	97.2
AMBALAJ DE STICLA	15.9	74.8	13.6	74.8	15.2	76.4

<sup>9</sup> Sursa: Raportul anual privind starea mediului în România-2020, ANPM

HARTIE SI CARTON	3.5	96.5	1.8	98.2	4.8	93.5
AMBALAJ DE HARTIE SI CARTON	33.9	63.2	30.4	65.1	25.8	70.5
LEMN - DESEURI MENAJERE	1.7	98.3	1.4	98.6	2.6	97.2
AMBALAJ DE LEMN	10.8	87.5	10.4	89.3	8.6	91.3
METALE - DESEURI MENAJERE	2.3	97.7	0.7	99.3	2.1	97.6
AMBALAJE DE METAL	17.9	81.5	12.4	86.7	16.1	83.5
PLASTIC - DESEURI MENAJERE	2.2	97.8	1.9	98.0	3.5	96.3
AMBALAJE DE PLASTIC	21.5	74.3	22.9	69.4	22.0	71.6
BIODEGRADABIL - ALIMENTATIE	2.4	97.6	7.1	92.9	3.4	96.6
BIODEGRADABIL - GRADINA	1.8	98.2	5.4	94.6	6.8	93.2
DESEURI VOLUMINOASE	100.0	0.0	100.0	0.0	99.6	0.0
DESEURI INERTE	28.1	71.9	8.9	91.1	11.9	85.8
ALTE DESEURI	2.1	97.4	12.4	87.5	29.1	70.7

Sursa: Raportul de audit al performanței *Analiză și diagnostic în gestionarea deșeurilor menajere*, Curtea de Conturi a României, 2020

În consecință, gradul scăzut de colectare separată a deșeurilor determină o rată de depozitare excesiv de ridicată a acestora, de peste 66%.

10.1. Din verificările efectuate de Garda de Mediu la un număr de 2869 UAT, a rezultat că în peste 85% din numărul de UAT inspectate, se asigură colectarea separată pentru deșeurile de hârtie, metal, plastic și sticlă din deșeurile municipale. În cazul a 2148 UAT, respectiv 75% dintre entitățile verificate, s-au inclus în contractele de salubritate indicatori de performanță pentru serviciul prestat.

Verificarea s-a rezumat însă, la constatarea existenței contractelor de salubritate și a conformității conținutului acestora cu prevederile legale în vigoare. Existența indicatorilor de performanță a activității operatorului economic care realizează serviciul de salubritate, într-un procent ce reprezintă 75% din UAT verificate, indică un procent care ar trebui să ne asigure despre realizarea conformă a serviciului. Însă, simpla prevedere contractuală nu a fost urmată de monitorizarea, de către autoritățile publice locale, a îndeplinirii acestor indicatori.

Realizarea unei igiene urbane de o calitate mai bună implică, în principal, minimizarea cantităților de deșeurii depozitate, care se poate realiza prin sistemul de colectare selectivă a deșeurilor menajere, acțiune ce necesită nu numai o colaborare între toți factorii implicați în acest proces dar și participarea activă a populației.

Conform nivelului de realizare al indicatorilor de performanță în gestionarea deșeurilor, monitorizat și raportat în urma inspecțiilor realizate de reprezentanții GNM, starea de salubritate a localităților este departe de a fi considerată nici măcar „satisfăcătoare”, unul din fenomenele cel mai des întâlnite îl reprezintă depozitarea necontrolată a deșeurilor și incinerarea acestora.

Garda Națională de Mediu a constatat nenumărate situații de încălcare a reglementărilor aplicabile cu privire la gestionarea neconformă a deșeurilor însă, în cele mai multe situații, nu a încadrat faptele constatate în conformitate cu gravitatea acestora și legislația incidentă, limitându-se în a aplica măsuri ce nu conduc la descurajarea practicii nelegale de depozitare necontrolată a deșeurilor.

10.2. Este necesară o comunicare intensivă între autoritatea publică locală, operatorul de salubritate, operatorii care prelucreează materialele valorificabile, pe de-o parte, și pe de altă parte, cetățenii, agenții economici, precum și unitățile de comercializare și de producție, în calitate de producători de deșeuri.

De altfel, această nevoie de informare corectă a populației a fost conștientizată fiind creat cadrul legal aferent desfășurării unor astfel de activități. În acest scop Administrația Fondului pentru Mediu are în desfășurare Programul vizând educația și conștientizarea publicului privind gestionarea deșeurilor. Scopul programului este de a conștientiza publicul cu privire la colectarea selectivă a deșeurilor de ambalaje, deșeurilor de echipamente electrice și electrocasnice (DEEE), deșeuri voluminoase, deșeurilor provenite din construcții și demolări, cu privire la drepturile și obligațiile ce revin persoanelor fizice în circuitul gestionării deșeurilor, precum și cu privire la posibilitățile de colectare existente la nivel local. Bugetul programului este de 25 milioane lei, beneficiarii fiind Ministerul Mediului, pe de o parte, care trebuie să realizeze conceptul campaniei de informare și activități de promovare și conștientizare, iar pe de altă parte unitățile administrativ – teritoriale, inclusiv Municipiul București, care trebuie să realizeze activități proprii de informare și conștientizare în baza respectivului concept, prin campanii de informare a publicului, prin realizarea de materiale cu caracter informativ și difuzarea, transmiterea, publicarea, afișarea acestora, inclusiv în mediul on-line și mass-media.

Ca urmare a evaluării proiectului depus de Ministerul Mediului, urma a fi semnat un contract de finanțare nerambursabilă în valoare de 10 milioane de lei, în baza căruia trebuia să se elaboreze conceptul campaniei de informare și conștientizare, integrat la nivel național, acesta urmând a fi preluat de către unitățile administrativ – teritoriale, inclusiv Municipiul București în vederea depunerii cererilor de finanțare, însă, după doi ani de la lansarea programului, contractul de finanțare nu a fost încă semnat.

10.3. Educația timpurie poate constitui un element de bază în promovarea campaniilor de conștientizare și informare cu privire la educația ecologică.

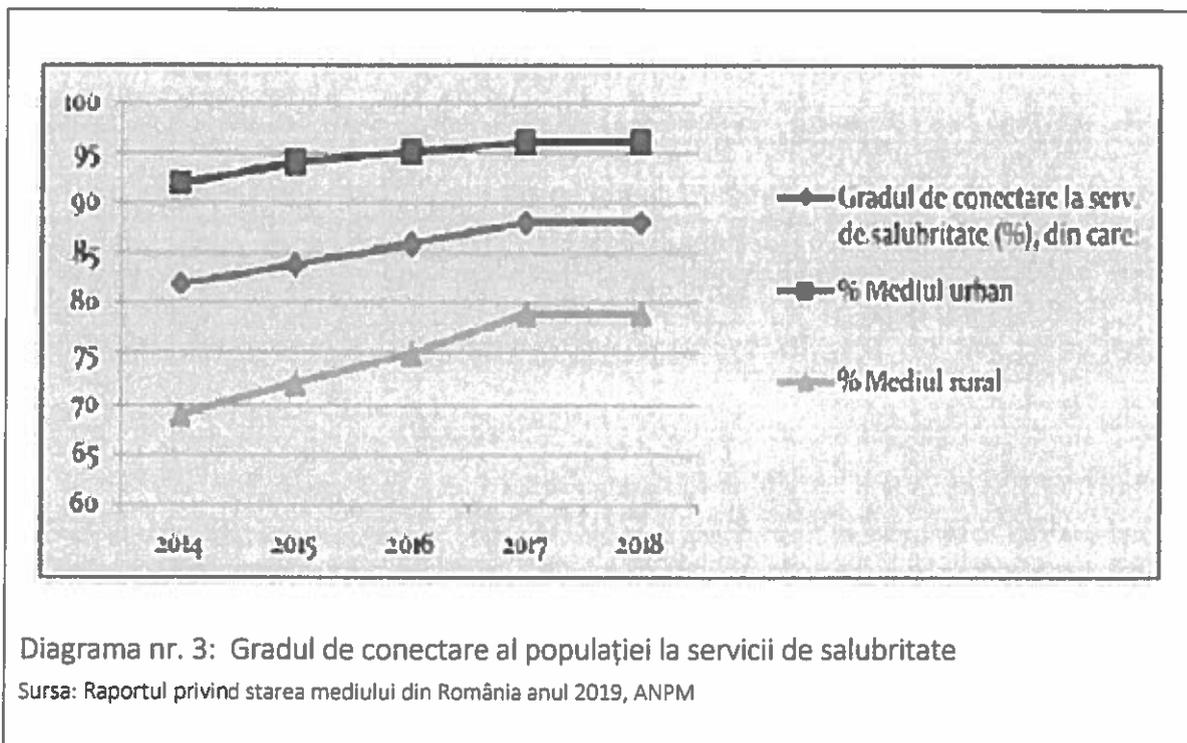
Acțiunea de conștientizare a copiilor și a tinerilor pleacă de la ideea ca aceștia sunt adulții și factorii de decizie de mâine, iar atitudinea și educația pe care o primesc în prezent le va influența comportamentul pe viitor. În vederea prevenirii generării deșeurilor Planul Național de Gestionare a Deșeurilor a prevăzut ca măsură, începând cu anul 2019: „Introducerea în programa școlară pentru învățământul preuniversitar de tematici cu privire la prevenirea generării deșeurilor menajere”.

Până la data prezentului raport, din discuțiile purtate cu reprezentanții ministerului această măsură nu a fost implementată, însă, există situații în care școlile promovează și desfășoară activități de conștientizare a importanței colectării separate, a reciclării, a protecției mediului, în general. Însă, aceste practici sunt izolate și discontinue, dar trebuie generalizate și

desfășurate constant, repetitiv, copiii putându-și construi ușor o conduită de protejare a mediului și pot influența, astfel, comportamentul adulților cu care vin în contact.

10.4. România nu a atins obiectivul de conectare în procent de 100% a populației la servicii de colectare separată a deșeurilor, un procent mediu național de 15% din populație neavând acces la servicii de salubritate adecvată reglementărilor europene și naționale.

La un an după termenul stabilit de PNGD (respectiv anul 2019) pentru realizarea obiectivului, nivelul acestuia era de 85% ,cu diferențe semnificative între gradul de conectare la serviciul de salubritate a populației din mediul urban comparativ cu același indicator calculat pentru populația din mediul rural, așa cum este prezentat în *Raportul privind starea mediului din România anul 2019* și cum rezultă din graficul de mai jos.



### 11. Fondul pentru mediu – instrument economico-financiar al politicii pentru mediu

**Fondul pentru mediu** a fost instituit în vederea realizării proiectelor prioritare în domeniul protecției mediului și pentru îndeplinirea angajamentelor asumate prin Tratatul de aderare al României la Uniunea Europeană.

Veniturile Fondului pentru mediu se constituie din contribuții și taxe, destinate pentru a fi utilizate în susținerea și realizarea proiectelor prioritare pentru protecția mediului, excedentul anual fiind parte componentă a bugetului general consolidat al statului. Regimului juridic al veniturilor din care se constituie Fondul pentru mediu, derivă din atribuțiile Administrației Fondului pentru Mediu în ceea ce privește activitatea privind declararea, constatarea, controlul, colectarea, soluționarea contestațiilor și executarea silită a taxelor și contribuțiilor datorate la Fondul pentru mediu.

11.1. AFM a constatat în numeroase rânduri, prejudicierea bugetului Fondului pentru mediu prin eludarea legislației de mediu, ce a afectat semnificativ gradul de realizare al încasărilor la acest fond, iar acțiunile judiciare întreprinse de AFM au făcut obiectul unei sesizări de interpretare și aplicarea unitară a legii.

Ca urmare a activității de inspecție fiscală derulată de Direcția de specialitate, pe baza constatărilor semnificative de omisiune, în tot sau în parte, a evidențierii, în actele contabile ori în alte documente legale, a operațiunilor comerciale efectuate sau a veniturilor realizate, ce constituiau bază impozabilă pentru obligații ale unor contribuabili la fondul pentru mediu, AFM, prin serviciul Contencios, conform prerogativelor pe care aceasta le are, a procedat la introducerea de plângeri, acțiuni, memorii și alte acte procedurale, folosind toate căile de atac posibile la nivelul instanțelor judecătorești, arbitrajelor, organelor de urmărire penală, organelor administrative în scopul apărării și valorificării drepturilor AFM. Legea nr. 241 din 15 iulie 2005 *pentru prevenirea și combaterea evaziunii fiscale* definește la art.2 litera a) și respectiv litera e) noțiunile de:

- a) buget general consolidat - ansamblul tuturor bugetelor publice, componente ale sistemului bugetar, agregate și consolidate pentru a forma un întreg;(.....)*
- e) obligații fiscale - obligațiile prevăzute de Codul fiscal și de Codul de procedură fiscală;*

OUG nr. 196/2005 reglementează faptul că toate contribuțiile și taxele ce se constituie venit la bugetul Fondului pentru mediu se gestionează și urmează regimul juridic al impozitelor, taxelor, contribuțiilor și al altor sume datorate bugetului general consolidat, reglementat de Legea 207/2015 *privind Codul de procedură fiscală (Legea 207/2015)*, republicată, cu modificările și completările ulterioare.

AFM are prerogativa de a gestiona contribuțiile și taxele datorate bugetului general consolidat, așa cum s-a detaliat destinația finală a excedentului bugetar al Fondului pentru mediu, în acord cu dispozițiile Codului de procedură fiscală, act normativ ce reglementează modalitatea de stabilire și urmărire a încasării creanțelor fiscale datorate bugetului general consolidat, indiferent de autoritatea care le administrează.

Decizia Înaltei Curți de Casație și Justiție nr. 9 din data de 6 aprilie 2020 în dosarul nr. 3144/1/2019, în vederea pronunțării unei hotărâri prealabile pentru dezlegarea unor chestiuni de drept, a stabilit faptul că veniturile la Fondul pentru mediu, constând în contribuția de 2% din veniturile realizate din vânzarea deșeurilor, obținute de către deținătorul deșeurilor, persoană fizică sau juridică (de 3% din veniturile realizate din vânzarea deșeurilor metalice feroase și neferoase, obținute de către generatorul deșeurilor, persoană fizică sau juridică), nu constituie obligație fiscală, nefiind prevăzută în Codul fiscal sau Codul de procedură fiscală dar nu și din perspectiva normelor conținute de O.U.G. nr. 196/2005, care consacră vocația Codului de procedură fiscală, respectiv a Codului fiscal, de a reprezenta dreptul comun aplicabil sub toate aspectele care interesează administrării contribuțiilor și taxelor de mediu.

Impactul economic negativ generat de efectele Deciziei, asupra bugetului Fondului pentru mediu, ca urmare a stopării acțiunilor de cercetare penală demarate împotriva contribuabililor, a produs prejudicii bugetului acestuia, fiind afectat gradul de realizare al încasărilor.

Scoaterea acestor obligații din sfera răspunderii penale pentru infraacțiunea de evaziune fiscală, prin decizia ÎCCJ, vine la acest moment în contradicție și cu dispozițiile art. 3 alin. 3 lit. m) din OUG nr. 196/2005, potrivit cărora una dintre principalele atribuții ale Administrației Fondului pentru Mediu, entitatea care răspunde de gestionarea Fondului, este aceea de a preveni evaziunea fiscală în ceea ce privește taxele și contribuțiile la Fondul pentru mediu, dispoziție introdusă în anul 2016 prin OUG 39/2016.

Se impune, mai ales raportat la scopul adoptării OUG 196/2005, care a fost determinat și de necesitatea clarificării regimului juridic al veniturilor din care se constituie Fondul pentru mediu, prin instituirea aplicabilității prevederilor Codului de procedură fiscală, modificarea normelor legale, în sensul de a prevedea în Codul fiscal și de Codul de procedură fiscală faptul că toate contribuțiile și taxele la Fondul pentru mediu reprezintă obligații fiscale sau să fie modificată legea evaziunii, prin includerea și acestor contribuții și taxe privind Fondul de mediu. Fapta prevăzută de dispozițiile art. 9 din Legea nr. 241/2005, implică existența scopului sustragerii de la îndeplinirea obligațiilor fiscale, iar obligațiile fiscale sunt cele definite de art. 2 lit. e din aceeași lege ca fiind "obligațiile prevăzute de Codul fiscal și de Codul de procedură fiscală", în care nu se încadrează în acest moment contribuțiile la Fondul pentru mediu.

În concluzie, rămâne nereglementat, prin prisma deciziei ÎCCJ, faptul că, taxele și contribuțiile la Fondul pentru mediu trebuie să fie prevăzute ca obligații fiscale în Codul fiscal și Codul de procedură fiscală, pentru a fi în acord cu definiția din art. 2 din Legea nr. 241/2005, în scopul securității juridice și respectării legii, corelat cu una din principalele atribuții ale Administrației Fondului pentru Mediu, de a preveni evaziunea fiscală în ceea ce privește taxele și contribuțiile la Fondul pentru mediu.

11.1. Din analiza modificărilor survenite asupra cadrului legal național privind gestionarea deșeurilor de plastic și a celui privind gestionarea fondului pentru mediu<sup>10</sup>, cu privire la contribuțiile generate de implementarea schemei de răspundere extinsă a producătorului, au rezultat următoarele constatări:

11.1.1. Modificările legislative au condus la situația în care, în prezent, cele două contribuții respectiv pentru bunurile ambalate introduse pe piața națională și pentru preluarea obligațiilor anuale de valorificare a deșeurilor de ambalaje, se calculează prin raportare la cantitățile încredințate și nu la cele real gestionate (reciclate/valorificate).

Acest mod de calcul exclude efectiv operațiunile de valorificare și reciclare din responsabilitatea producătorului, ea fiind transferată OIREP, ceea ce contravine principiului răspunderii extinse a PRODUCĂTORULUI. Are loc, în fapt, o diluare, pe de o parte a răspunderii sau mai degrabă o translatare a acesteia către operatorii economici care realizează colectarea/valorificarea. În plus, constatarea existenței diferenței și aplicarea contribuției se realizează numai ca urmare a controalelor efectuate de AFM și este condiționată de capacitatea instituției de a realiza aceste controale. Pe de altă parte, translatarea astfel aplicată, modifică și diminuează, însăși obiectivul răspunderii translatate din obiectiv de reciclare în obiectiv de încredințare spre reciclare.

<sup>10</sup> Legea nr.249/28.10.2015 privind modalitatea de gestionare a ambalajelor și a deșeurilor de ambalaje, modificată și completată și Ordonanța de urgență a Guvernului nr.196/22.12.2005 privind Fondul pentru mediu, cu modificările și completările ulterioare.

Rezultatele controalelor efectuate de reprezentanții AFM, arată faptul că operatorii valorificatori și colectori prezintă un interes scăzut în realizarea obiectivelor de valorificare/reciclare a producătorilor, cu consecințe semnificative în nivelul atingerii obiectivelor anuale de reciclare/valorificare la nivel național.

11.1.2. Existența unor diferențe între obiectivele înscrise în legislația europeană și legislația națională și chiar în interiorul acesteia.

11.1.3. Conform prevederilor Legii nr. 249/2015 operatorii economici responsabili pentru preluarea și valorificarea de la consumatori/utilizatori finali a ambalajelor/deșeurilor de ambalaje erau obligați să îndeplinească cel puțin obiectivele minime de valorificare și, respectiv, reciclare a deșeurilor de ambalaje. OUG nr. 196/2005 prevede la rândul său, obiective minime a căror nerealizare atrage, în condițiile reglementate, aplicarea unei contribuții de 2 lei/kg pentru diferența dintre cantitățile de deșeurii de ambalaje corespunzătoare obiectivelor minime de valorificare sau incinerare în instalații de incinerare cu recuperare de energie și de valorificare prin reciclare și cantitățile de deșeurii de ambalaje încredințate spre valorificare sau incinerare în instalații de incinerare cu recuperare de energie și valorificate prin reciclare.

Obiectivele prevăzute în cele două acte normative au fost modificate în cursul anului 2019 fiind, în prezent, corelate. Însă, necorelarea obiectivelor a condus la faptul că valorile minime ale obiectivelor stabilite de OUG nr. 196/2005 sunt inferioare celor stabilite de Legea nr. 249/2015 pentru perioada 01.01.2019-01.07.2019 iar valorile luate în calculul contribuțiilor datorate la Fondul pentru mediu au fost inferioare obiectivelor stabilite de cadrul legal superior, fără ca metodologia de calcul a acestor contribuții să clarifice acest aspect.

11.1.4. Directiva (UE) 2018/852, parte a pachetului economiei circulare, prevede noi obiective de reciclare și valorificare, care trebuie atinse până la data de 31 decembrie 2030 pe care, însă, România nu le-a transpus în legislația națională, respectiv în Legea nr. 249/2015 și OUG nr. 196/2005.

11.1.5. Consiliul European a adoptat DECIZIA (UE, EURATOM) 2020/2053 din 14 decembrie 2020 privind sistemul de resurse proprii ale Uniunii Europene și de abrogare a Deciziei 2014/335/UE, Euratom, aplicabilă de la 01.01.2021, conform căreia ar trebui introdusă o nouă categorie de resurse proprii bazată pe o contribuție națională calculată pe baza deșeurilor de ambalaje din plastic nereciclate.

11.1.6. Această resursă proprie este bazată pe contribuții naționale care sunt proporționale cu greutatea deșeurilor de ambalaje din plastic nereciclate din fiecare stat membru și va constitui un stimulent pentru reducerea consumului de ambalaje din plastic de unică folosință, va încuraja reciclarea și va stimula economia circulară.

Statele membre sunt libere să ia măsurile cele mai adecvate pentru realizarea obiectivelor respective, în conformitate cu principiul subsidiarității iar pentru a evita un impact regresiv excesiv asupra contribuțiilor naționale, urmează să se aplice un mecanism de ajustare cu o reducere anuală forfetară asupra contribuțiilor statelor membre cu un VNB pe cap de locuitor în 2017 sub media UE. Reducerea ar trebui să

corespundă unei valori de 3,8 kilograme înmulțite cu populația din 2017 a statelor membre în cauză.

Resursa proprie înregistrată în bugetul Uniunii ca venituri provenite din aplicarea unei cote de apel uniforme greutății deșeurilor de ambalaje din plastic generate în fiecare stat membru și care nu sunt reciclate. Cota de apel uniformă este de 0,80 EUR pe kilogram. Se aplică o reducere anuală forfetară pentru anumite state membre, România fiind nominalizată cu 60 de milioane EUR.

Greutatea deșeurilor de ambalaje din plastic care nu sunt reciclate se calculează ca fiind diferența dintre greutatea deșeurilor de ambalaje din plastic generate într-un stat membru într-un anumit an și greutatea deșeurilor de ambalaje din plastic care sunt reciclate în anul respectiv, stabilită în temeiul Directivei 94/62/CE.

Conform datelor aferente anului 2020, puse la dispoziție de către AFM, valoarea estimativă a acestei taxe, pe care România va trebui să o plătească, după aplicarea reducerii anuale forfetare, este de aproximativ 100 milioane euro.

Baza de calcul, a contribuției României, o constituie diferența între ambalajele puse pe piață (100%) și cantitatea efectiv reciclată (care este aproximativ egală cu cea aferentă obiectivului de 22,5%). Chiar dacă obiectivul efectiv de reciclare realizat la nivel național tinde să depășească obiectivul minimal, diferența taxată cu cota de apel rămâne una semnificativă. Menținerea unui obiectiv inferior procentului de 100% aferent răspunderii extinse transferă răspunderea financiară de la responsabil (producător, importator) către bugetul de stat.

Obiectivele minimale naționale de reciclare a deșeurilor de plastic nu constituie un stimulent pentru reducerea consumului de ambalaje din plastic și nu degrevează contribuția națională la cota de apel unică care este calculată pe baza deșeurilor de ambalaje din plastic nereciclate.

Stabilit la nivel minimal, obiectivul nu contribuie la evitarea impactului regresiv, excesiv, asupra contribuției naționale, transferând costul răspunderii extinse a producătorului, pentru care nu există obiectiv, către constituirea cotei de apel suportată din bugetul de stat.

La momentul auditului, autoritățile române nu au publicat niciun proiect legislativ și nici nu au anunțat modul în care vor fi implementate aceste măsuri cu privire la taxa pe plastic de 0,8 euro/kg de deșeurii de ambalaje din plastic nereciclate.

## 12. Cadrul strategic și de politică publică în domeniul gestionării deșeurilor

- 12.1. Aspecte referitoare la documentele programatice din domeniul gestiunii deșeurilor
- Începând din anul 2008, România are în vigoare Strategia Națională pentru Dezvoltare Durabilă a României Orizonturi 2013–2020–2030. Potrivit Institutului European din România, până la finele anului 2019 nu a fost identificat un raport cu privire la stadiul implementării Strategiei Naționale pentru Dezvoltare Durabilă a României orizonturi 2013–2020–2030.

- Prin Hotărârea Guvernului nr. 870 din 06/11/2013 a fost aprobată *Strategia națională de gestionare a deșeurilor 2014-2020* (SNGD).
- SNGD a stabilit politica și obiectivele strategice ale României în domeniul gestionării deșeurilor pe termen scurt (anul 2015) și mediu (până în anul 2020). Pentru implementarea pe termen scurt a SNGD începând cu anul 2016 prin Hotărârea Guvernului nr. 942 din 20 decembrie 2017 (HG nr. 942/2017) a fost adoptat Planul național de gestionare a deșeurilor (PNGD).
- Conform prevederilor legale, autoritățile administrației publice locale urmau să elaboreze, adopte și revizuiască Planurile Județene de Gestionare a Deșeurilor (PJGD). PJGD-urile parcurg etapa aprobării din partea agențiilor județene pentru protecția mediului, astfel încât, măsurile propuse să se coreleze cu prevederile PNGD-ului. Pentru o elaborare unitară a planurilor județene și în concordanță cu prevederile PNGD a fost aprobată *Metodologia pentru elaborarea, monitorizarea, evaluarea și revizuirea planurilor județene de gestionare a deșeurilor și a planului de gestionare a deșeurilor pentru municipiul București*. Ordinul prevedea ca termen de elaborare și aprobare a planurilor județene un interval de 6 luni de la intrarea sa în vigoare, inclusiv parcurgerea etapei de realizare a evaluării de mediu. Astfel, se poate constata faptul că acest termen este unul nerealist confirmat și de faptul că, din datele publicate de MMAP, au fost evaluate și ulterior aprobate toate PJGD, dar abia în cursul anului 2021, la aproape 4 ani de la adoptarea PNGD.

12.2. Referitor la monitorizarea măsurilor pentru implementarea PNGD s-au constatat următoarele:

1. Entitățile responsabile cu implementarea PNGD nu și-au exercitat rolul și nu au acționat, nici individual, nici împreună pentru a asigura exercitarea optimă a atribuțiilor stabilite prin PNGD.
2. Investițiile incluse în varianta considerată fiabilă urmau să facă obiectul Planurilor Județene de Gestionare a Deșeurilor, însă, până la data prezentului raport, dat fiind stadiul elaborării/adoptării PJGD, nu se poate stabili încă dacă acestea au fost/vor fi avute în vedere la elaborarea PJGD. Totodată, având în vedere că ne aflăm deja la peste patru ani de la elaborarea PNGD putem spune că necesitățile de investiții ar fi putut să se modifice astfel ca această alternativă să nu mai fie de actualitate. Autoritatea centrală în domeniul protecției mediului nu a făcut dovada unui demers de actualizare a PNGD și de asigurare a faptului că PJGD, elaborate sau în curs de elaborare, conțin cel puțin investițiile prezentate în PNGD în alternativa de gestionare a deșeurilor municipale aleasă.
3. Nu a fost creată și adoptată, prin hotărâre a Guvernului, Comisia interministerială, a cărei activitate trebuia să includă monitorizarea măsurilor de urgență adoptate prin PNGD.
4. Nu a fost efectuată monitorizarea și raportarea anuală a îndeplinirii obiectivelor și a măsurilor cuprinse în, Ministerul Mediului fiind autoritatea care avea obligația preluării tuturor responsabilităților privind reglementarea, monitorizarea și controlul gestionării deșeurilor municipale.
5. Politicile regionale/locale referitoare la gestionarea deșeurilor din plastic, ca parte a deșeurilor municipale precum și din fluxurile speciale de deșeuri, ca deșeuri din ambalaje, se află încă într-un stadiu incipient al implementării. Ulterior aprobării PNGD, Comisia Europeană a adoptat un nou Plan de acțiune pentru economia circulară dar și o serie de modificări legislative ale Directivelor 2008/98/CE și 94/62/CE însă, la nivel național nu s-au întreprins demersuri pentru actualizarea PNGD.

### 13. Impactul activității de raportare a datelor privind deșeurile de plastic

În procesul de management al deșeurilor, colectarea, gestionarea și raportarea datelor este o activitate esențială și necesară atât pentru luarea deciziilor de politică a gestionării deșeurilor cât și pentru stabilirea nivelului taxelor/contribuțiilor la Fondul pentru mediu.

#### 13.1. Legislația europeană relevantă pentru activitatea de colectare a datelor privind deșeurile

- **Regulamentul (CE) nr. 2150/2002 referitor la statisticile privind deșeurile, conform căruia țările membre UE trebuie să transmită date statistice către EUROSTAT în termen de 18 luni de la sfârșitul perioadelor de referință, în format electronic, în conformitate cu un standard de schimb propus de Comisie (Eurostat).**

La fiecare trei ani, Comisia raportează Parlamentului European și Consiliului cu privire la statisticile pregătite în baza acestui regulament și calitatea acestora.

- **Decizia nr. 2005/270/CE de stabilire a tabelelor corespunzătoare sistemului de baze de date în conformitate cu Directiva 94/62/CE a Parlamentului European și a Consiliului privind ambalajele și deșeurile de ambalaje, stabilește formularele-tip pentru raportarea precum și regulile pentru calcularea, verificarea și raportarea datelor în temeiul directivei menționate.**

#### 13.2. Legislația națională privind gestiunea deșeurilor

Având în vedere reglementările legale adoptate la nivel european, a fost creat un cadru legal național în baza căruia se pot identifica trei entități care colectează și gestionează date privind deșeurile, respectiv: MMAP, ANPM și AFM.

Aceasta conține prevederi referitoare la obligațiile de raportare a informațiilor rezultate din evidența gestiunii deșeurilor, cu privire la obligativitatea fiecărei instituții publice de evidențiere a cantităților de deșeuri colectate selectiv, dar și de a raporta lunar către ANPM a cantităților de deșeuri colectate selectiv precum și existența documentelor suport aferente cântărilor la predarea deșeurilor.

Totodată, este reglementată categoria de responsabili și obligațiile de asigurare a evidenței cronologice a gestiunii deșeurilor pentru fiecare tip de deșeu, precum și a cantității, naturii și originii deșeurilor și, după caz, a destinației, a frecvenței colectării, a mijlocului de transport și a metodei de tratare, respectiv operațiunii de valorificare sau eliminare a deșeurilor, potrivit prevederilor europene și să o pună la dispoziția autorităților competente de control, la cererea acestora.

13.3. Până în prezent nu a fost elaborat/aprobat un ordin al conducătorului autorității publice centrale pentru protecția mediului care să reglementeze obligativitatea, procedura și formatul de raportare a informațiilor necesare, raportarea realizându-se conform „Ghidului de Utilizare a sistemului SIM. Deșeuri. Statistica Deșeurilor. Public” publicat pe site-ul instituției.

Autoritatea centrală a stabilit, ca obiectiv de guvernanță pentru implementarea PNGD, „Creșterea gradului de disponibilitate a datelor privind generarea și gestionarea deșeurilor”, măsura stabilind accesibilitatea datelor din sistemele de gestiune a datelor, pentru factorii interesați. Îndeplinirea măsurii era în sarcina ministerului cât și a ANPM, ambele instituții contribuind la nerealizarea obiectivului. În prezent, ordinul privind procedura de raportare, tipul datelor și informațiilor privind gestionarea ambalajelor și a deșeurilor de ambalaje nu

este emis și în continuare rapoartele generate de SIM sunt accesibile numai generatorilor acestora respectiv ANPM/APM.

Totodată, ANPM, ca autoritate de execuție și implementare, în subordinea autorității publice centrale pentru protecția mediului, realizează colectarea și prelucrarea datelor însă numai în scop statistic și nu așa cum este prevăzut în actul normativ de organizare și funcționare. Conform acestuia, ANPM exercită funcția de suport tehnic pentru fundamentarea proiectelor de acte cu caracter normativ, a strategiilor și politicilor sectoriale, precum și a planurilor de acțiune în domeniul protecției mediului și a funcția de implementare a politicilor, strategiilor și legislației din domeniul protecției mediului, la nivel național.

La momentul elaborării PNGD (2016-2017) s-au scos în evidență aspecte referitoare la *calitatea scăzută a datelor și informațiilor privind generarea și gestionarea deșeurilor, inclusiv a deșeurilor industriale nepericuloase* dar și faptul că acestea nu sunt disponibile la un nivel suficient de detaliat pentru a putea fi utilizate la fundamentarea unor decizii în domeniu. Rapoartele elaborate prin SIM nu sunt accesibile decât personalului din cadrul ANPM/APM care, prelucrează aceste informații numai în scop statistic și nu pentru a fi utilizate de factorii de decizie în formularea unor decizii în domeniu. Singura interacțiune cu informațiile a autorității centrale în domeniul protecției mediului este referitor la avizarea datelor centralizate care urmează a fi raportate către Comisia Europeană, Agenția Europeană de Mediu, Agenția Europeană pentru Chimicale, EUROSTAT și de către secretariatele convențiilor și protocoalelor în domeniul protecției mediului la care România este parte.

**13.4. Rapoartele sistemelor de gestiune a datelor (SIM și ELSYS) nu sunt accesibile tuturor factorilor interesați, pe categorii de deșeuri, categorii de operațiuni.**

Astfel, prelucrarea datelor colectate se realizează primordial în scop statistic, în termenul prevăzut de legislația europeană pentru raportarea către EUROSTAT, iar prin actul normativ de organizare și funcționare al ANPM nu este reglementată procedura de validare, prelucrarea și raportare a datelor către autoritatea centrală, astfel încât acestea să fie actuale și disponibile în termen optim pentru formularea unor decizii de politică națională a deșeurilor.

**13.5. Autoritatea centrală în domeniu, întârzie însă să adopte elaborarea unei noi metodologii de raportare și gestionare a datelor privind ambalajele și deșeurile de ambalaje.**

Legea nr. 249/2015 prevedea adoptarea, în termen de 120 de zile de la data intrării sale în vigoare, a unui ordin al Ministrului mediului referitor la formatul și procedura de raportare a datelor. Având în vedere completările aduse de Legea nr. 249/2015 referitoare la modalitățile de colectare a deșeurilor municipale, prin operatori de salubritate și colectori autorizați și la modul de implementare al obligațiilor privind răspunderea extinsă a producătorului (distinct pentru deșeurile de ambalaje din comerț și industrie și pentru deșeurile de ambalaje din deșeurile municipale) a devenit necesară elaborarea unei metodologii de raportare adecvată și gestionare a datelor privind ambalajele și deșeurile de ambalaje.

**13.6. Deși cadrul legal privind raportarea datelor privind gestionarea deșeurilor de ambalaje de către OIREP a fost creat, în prezent aceste reglementări nu sunt puse în aplicare.**

În conformitate cu obligațiile privind răspunderea extinsă a producătorului, în cadrul Raportului anual privind activitatea desfășurată pentru anul anterior, pe care fiecare OIREP trebuie să-l prezinte *Comisiei de autorizare* constituită la nivelul Ministerului Mediului, Apelor și Pădurilor în vederea autorizării, sunt cuprinse informații la nivel național pentru evidența gestiunii deșeurilor.

Deși cadrul legal privind raportarea către autoritatea publică centrală a datelor privind gestionarea deșeurilor de ambalaje de către OIREP a fost creat, în prezent aceste reglementări nu sunt puse în aplicare.

Sintetizând, obligațiile de raportare referitoare la deșeuri în conformitate cu prevederile legale în vigoare menționate mai sus, se prezintă astfel:

Entități cu obligații de raportare	Obligația de raportare	Autoritatea care primește raportarea	Termen de raportare/Baza legală
Operatori economici responsabili pentru gestionarea ambalajelor și deșeurilor de ambalaje	<ul style="list-style-type: none"> <li>Operatorii economici care transferă <u>responsabilitatea la OTR (OIREP)</u> - cantitățile de ambalaje totale și pe fiecare tip de material pentru care a predat responsabilitatea îndeplinirii obiectivelor anuale prin contract, cantitățile de deșeuri de ambalaje totale și din fiecare tip de material declarate de operatorul economic cu care au încheiat contractul pentru realizarea obiectivelor anuale de valorificare sau incinerare în instalații de incinerare cu recuperare de energie ca valorificate prin reciclare, respectiv valorificate prin alte forme decât reciclarea și incinerate în instalații de incinerare cu recuperare de energie</li> </ul>	AFM	Lunar, până la data de 25 a lunii ulterioare celei pentru care se întocmește declarația. OM nr.578/2006, art. 26 lit. c), art. 23 alin. (3)
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Operatorii economici care își îndeplinesc în mod <u>individual obiectivele anuale de valorificare</u> - cantitățile de ambalaje introduse pe piața națională, cantitățile de deșeuri de ambalaje valorificate prin reciclare, prin alte forme de valorificare sau incinerate în instalații de incinerare cu recuperare de energie, totale și pe fiecare tip de material, precum și informații cu privire la operatorii economici care au efectuat operațiunea de reciclare sau valorificare</li> </ul>		
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Operatori economici care își îndeplinesc în mod <u>individual obiectivele și operatori economici care transferă obligațiile la OTR numai pentru o parte din cantitatea de ambalaje pentru care sunt responsabili sau numai pentru o perioadă dintr-un an calendaristic</u> cantitățile de ambalaje introduse pe piața națională pe tip de ambalaj și cantitățile de ambalaje gestionate</li> </ul>	APM/ANPM	Anual, 25 februarie an în curs, pentru anul anterior OM nr.794/2012, art. 1, anexa1, Tabelele 1 și 2
OIREP	<ul style="list-style-type: none"> <li>Situația contractelor încheiate și/sau reziliate cu operatori economici care introduc pe piața națională bunuri ambalate și ambalaje de desfacere</li> </ul>	AFM	Trimestrial, până la data de 25 a lunii ulterioare celei pentru care se întocmește declarația OUG nr. 196/2005, art. 10 alin (4 <sup>1</sup> )

	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Cantitățile de ambalaje totale și pe fiecare tip de material, cantitățile de deșeuri de ambalaje din fiecare tip de material valorificate sau incinerate în instalații de incinerare cu recuperare de energie și cantitățile de deșeuri de ambalaje din fiecare tip de material valorificate prin reciclare</li> </ul>		Semestrial, până la data de 25 a lunii ulterioare celei pentru care se întocmește declarația OM nr.578/2006, art. 71 lit. a)
	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Cantitățile totale de ambalaje pentru care au încheiat contracte cu operatorii economici responsabili,</li> <li>▪ Cantitățile de deșeuri de ambalaje gestionate,</li> <li>▪ Cantitățile de ambalaje pentru care au preluat responsabilitatea de la fiecare operator economic</li> </ul>	ANPM	Anual, 25 februarie an în curs, pentru anul anterior OM nr. 794/2012, art. 2, anexa 2A- Tabele 1 și 2 și anexa 2B
	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Cantitatea de ambalaje primare, pe tip de material, și cantitatea de ambalaje secundare și pentru transport, pe tip de material, pentru care a preluat obligațiile</li> <li>▪ Cantitatea de deșeuri de ambalaje din deșeurile municipale, pe tip de material, colectate prin serviciile de salubritate și/sau cantitatea de deșeuri de ambalaje din deșeurile municipale preluate la solicitarea asociațiilor de dezvoltare intercomunitară sau, după caz, a unităților administrativ-teritoriale sau subdiviziunilor administrativ-teritoriale ale municipiilor;</li> <li>▪ Cantitatea totală, pe tip de material, aferentă ambalajelor care devin deșeuri în fluxul municipal, preluată prin achiziție de la populație de către operatori economici autorizați din punctul de vedere al protecției mediului;</li> <li>▪ Cantitatea totală de deșeuri de ambalaje din comerț și industrie, pe tip de material, colectate;</li> <li>▪ Cantitatea totală și pe tip de material de deșeuri valorificate și, distinct, cantitatea valorificată prin reciclare separat pentru deșeurile de ambalaje din deșeurile municipale, respectiv pentru deșeurile de ambalaje din comerț și industrie;</li> </ul>	Comisia de autorizare	Până la data de 1 iunie a fiecărui an pentru anul anterior
Operatori economici colectori, reciclatori, valorificatori și comercianți de deșeuri de ambalaje	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <u>Colector/comercianți</u> – cantitatea de deșeuri colectată pe tip de material, proveniența și cantitatea de deșeuri de ambalaje comercializate/trimise la reciclare/valorificare/exportate</li> <li>▪ <u>Reciclatori/valorificatori</u> – cantitatea de deșeuri de ambalaje preluate, proveniența, cantitatea de deșeuri reciclat, valorificată, precum și metoda de reciclare/valorificare</li> </ul>	APM/ANPM	Anual, 25 februarie an în curs, pentru anul anterior OM nr. 794/2012, art. 4, anexa 3
UAT - uri	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Cantitatea de deșeuri de ambalaje colectate separat/sortate din deșeurile municipale, prin sistemul de salubritate</li> </ul>	APM/ANPM	Anual, 25 februarie an în curs, pentru anul anterior OM nr. 794/2012, art. 5, anexa 4, Tabele 1 și 2
Operatori economici	Statistica deșeurilor – chestionarele	APM/ANPM	Anual, aprilie an în curs,

colectori de deșuri și operatori de salubritate	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ GDCOLECTARE_TRATARE – completat de colectorii de deșuri</li> <li>▪ GD_MUN – completat de operatorii de salubritate</li> </ul>		pentru anul anterior Legea nr. 211/2011
-------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--	--------------------------------------------

Sursa: prelucrare după JASPERS – *Evaluarea situației actuale a implementării schemei REP pentru deșeurile de ambalaje în România* - Sprijin consultativ pentru gestionarea deșeurilor în România, Task 2 și completări ale echipei de audit conform legislației naționale

**13.7. Existența unor diferențe semnificative, între cele două surse de date la nivel național analizate, respectiv ANPM care transmite datele la EUROSTAT și AFM care administrează contribuțiile și taxele datorate de contribuabili pentru ambalajele gestionate.**

Statele membre UE raportează anual Comisiei (în anul n pentru anul n-2) cu privire la ratele de reciclare a ambalajelor din plastic, ca procent din totalul ambalajelor din plastic introduse pe piață. În perioada mai – decembrie 2020 Ministerul Mediului, Apelor și Pădurilor (MMA) a beneficiat de asistență tehnică în domeniul gestionării deșeurilor, aprobată de Comisia Europeană prin Programul de Sprijin a Reformei Structurale (SRSP) și implementată cu sprijinul Băncii Europene de Investiții (BEI) – JASPERS. În documentele elaborate, referitoare la datele privind cantitățile de ambalaje și deșuri de ambalaje gestionate, s-a evidențiat existența unor diferențe semnificative între cele două surse de date la nivel național analizate, respectiv ANPM care transmite datele la EUROSTAT și AFM care administrează contribuțiile și taxele datorate de contribuabili pentru ambalajele gestionate. Spre exemplu: Pentru anul 2017, conform AFM, cantitatea de ambalaje introdusă pe piață este de 1.724.613 tone, cu peste 22% mai mult față de cantitatea ANPM/EUROSTAT. În ceea ce privește cantitatea de ambalaje introdusă pe piață în anul 2018, datele preliminare ale ANPM prezintă o cantitate de 1.560.198 tone, în timp ce AFM prezintă o cantitate de 1.868.491 tone.

Conform situațiilor transmise atât de ANPM cât și de AFM, cantitățile de ambalaje introduse pe piață de către operatorii economici și reciclate sau valorificate, în cursul anului 2018, se prezintă astfel:

Tabelul nr. 3: Diferențele dintre datele colectate și gestionate de ANPM și AFM (2018)

- tone

TOTAL	Total ambalaje pt. care există obligația gestionării					Cantități reciclate				Cantități valorificate energetic			
	ANPM	AFM	DIFERENȚE ANPM-AFM	ANPM (cantități raportate la EUROSTAT) -	AFM	DIFERENȚE ANPM-AFM	ANPM (cantități raportate la EUROSTAT) -	AFM	DIFERENȚE ANPM-AFM	ANPM (cantități raportate la EUROSTAT) -	AFM	DIFERENȚE ANPM-AFM	
	1	2	3=1-2	5	6	7=5-6	8	9	10=8-9				
0	272,122,950.00	310,826,445.00	-38,703,495.00	166,377,000.00	191,395,346.00	-25,018,346.00	0	424,965.00	-424,965.00				
TOTAL PLASTIC	391,375,267.00	435,416,766.00	-44,041,499.00	168,270,000.00	237,244,856.00	-68,974,856.00	10,281,000.00	28,276,059.00	12,995,059.00				
HARTIE SI CARTON	482,539,668.00	575,350,158.00	-92,810,490.00	429,037,000.00	447,674,667.00	-18,637,667.00	12,557,000.00	20,521,651.00	-7,964,651.00				
TOTAL METAL	77,913,259.00	84,762,769.00	-6,849,510.00	45,723,000.00	48,011,125.00	-2,288,125.00	0	642,622.00	-642,622.00				
LEMN	343,156,464.00	462,134,721.00	-118,978,257.00	97,420,000.00	314,115,792.00	-216,695,792.00	10,610,000.00	12,158,979.00	-1,548,979.00				
ALTELE	247	0	247.00		0								
TOTAL GENERAL	1,567,107,855.00	1,868,490,859.00	-301,383,004.00	906,827,000.00	1,238,441,786.00	-331,614,786.00	33,448,000.00	57,624,276.00	23,576,276.00				

Sursa: Realizat de echipa de audit prin prelucrarea datelor furnizate de ANPM și AFM

Diferențele rezultate nu pot fi justificate, deoarece datele se colectează direct de la entitățile responsabile cu raportarea, respectiv operatori economici, autorități publice locale, organizații care implementează răspunderea extinsă a producătorilor, datele raportate fiind sursa comună de prelucrare a ambelor instituții.

Având în vedere diferențele semnificative între datele deținute și raportate de cele două entități, există posibilitatea raportării către EUROSTAT a unor cantități de ambalaje puse pe piață, subdimensionate. În același context, este creată premisa raportării unor cantități de deșuri de ambalaje reciclate /valorificate diferite de cele reale.

13.8. Indicatori de dezvoltare durabilă privind deșeurile municipale, industriale și deșeurile de ambalaje.

Indicatorii de dezvoltare durabilă privind deșeurile se referă la deșeurile generate, deșeurile tratate prin valorificare energetică, depozitare, reciclare (exclusiv compostare și digestie anaerobă), compostare.

#### 13.8.1. Deșuri municipale

Colectarea deșeurilor municipale nu este organizată la nivelul tuturor UAT. Gradul de conectare a populației la serviciul de salubritate se menține în jurul valorii de 88%. Cantitățile de deșuri generate de populația care nu este deservită de servicii de salubritate se calculează utilizând indici de generare prevăzuți în Planul național de gestionare a deșeurilor: 0,65 kg/loc/zi pentru mediul urban și 0,3 kg/loc/zi pentru mediul rural.

Tabelul nr. 4 : Generarea și tratarea deșeurilor municipale în perioada 2016-2018

mii tone

Indicator	An		
	2016	2017	2018
Generare deșuri municipale, total:	5.260	5.311	5.296
Deșuri municipale reciclate	700,1	621,3	586,4
Deșuri municipale tratate prin alte forme de valorificare și eliminare	906,2	813,6	816,6
Deșuri municipale eliminate prin depozitare	3653	3759,6	3893,09

Sursa: Raport privind starea mediului, anul 2019, 2018, 2017

Din datele prezentate în tabelul de mai sus rezultă următoarele:

- cantitățile de deșuri municipale generate manifestă o ușoară tendință de creștere, ce poate fi explicată prin creșterea gradului de conectare a populației la servicii de salubritate;
- se manifestă, însă, o tendință de reducere a cantităților de deșuri municipale reciclate (cu 17% mai puțin în anul 2018 față de anul 2016) și o tendință de creștere a cantităților de deșuri municipale depozitate (cu 6,5% mai mult în anul 2018 față de anul 2016) ceea ce denotă faptul că modalitatea preponderentă de colectare a deșeurilor este în amestec.

În concluzie, în cazul deșeurilor municipale, tendințele înregistrate în ceea ce privește generarea și tratarea deșeurilor municipale relevă o inversare a ierarhiei opțiunilor de gestionare a deșeurilor, în sensul preponderenței eliminării prin depozitare, ceea ce

contravine scopului și obiectivelor PNGD conform căruia: „Prevederile PNGD completează prevederile Strategiei Naționale de Gestionare a Deșeurilor ca și modalitate principală de abordare, anume îndreptarea României către o societate a reciclării și aplicarea ierarhiei deșeurilor, pentru toate tipurile de deșuri care fac obiectul planificării.”

### 13.8.2. Deșuri industriale

Responsabilitatea gestionării deșeurilor industriale revine operatorilor economici generatori. Aceștia trebuie să asigure gestionarea deșeurilor conform prevederilor actelor de reglementare pe care le dețin, prin valorificare (reciclare și co-incinerare) sau eliminare (depozitare și incinerare).

Tabelul nr. 5: Generarea și tratarea deșeurilor industriale în perioada 2016-2018

mii tone

Indicator	An		
	2016	2017	2018
Generare deșuri industriale, total, din care:	177562,90	219477,52	203203,45
Generare deșuri industriale nepericuloase, din care:			
industria extractivă	153675,84	204157,76	178357,24
industria prelucrătoare	6743,23	6303,41	7799,53
producția, transportul și distribuția de energie electrică și termică, gaze și apă	6725,16	7638,69	6820,78
captarea, tratarea și distribuția apei	59,52	41,02	54,31
Generare deșuri industriale periculoase, din care:			
industria extractivă	241,99	277,22	244,91
industria prelucrătoare	226,32	213,16	234,60
producția, transportul și distribuția de energie electrică și termică, gaze și apă	1,06	4,08	1,95
captarea, tratarea și distribuția apei	5,42	2,88	5,65
Cantitate de deșuri industriale valorificate	10118,73	7106,59	8983,54
Cantitate de deșuri industriale eliminate	165380,22	212418,01	191044,25

Notă: Diferența dintre cantitățile valorificate și eliminate și cantitatea generată este determinată de existența stocurilor la începutul, respectiv sfârșitul anului

Sursa: Raport privind starea mediului, anul 2017, 2018, 2019, ANPM

Și în cazul acestor tipuri de deșuri – deșuri industriale - se manifestă aceleași tendințe inversate față de ierarhia deșeurilor, respectiv de creștere a cantităților de deșuri eliminate prin depozitare și de scădere a cantităților de deșuri valorificate.

### 13.8.3. Rata de reciclare a deșeurilor de plastic

Pentru anii 2017 și 2018 (informațiile pentru anul 2019 nu au fost furnizate) cantitățile totale de deșuri colectate la nivel național și rata de reciclare a acestora se prezintă astfel:

Tabelul nr. 6: Colectarea și tratarea deșeurilor municipale și a deșeurilor industriale

No.	Categoriea	Deșeuri municipale			Alte categorii de deșeuri		
		2017	2018	2019	2017	2018	2019
1	2	3	4	5	6	7	8
<b>Cantitatea totală a deșeurilor</b>							
1	Deșeuri generate (în mil tone) incluzând: *	5,333	5,296		214,144	197,907	
1.1	Deșeuri colectate în amestec	4,248	4,388		nu este cazul - deșeurile generate din activități de producție sunt colectate separat		
2	Rata de reciclare (planificat)	nu sunt stabilite obiective intermediare la nivel național			nu sunt stabilite obiective în legislația europeană și națională		
3	Rata de reciclare (realizat) **	13.98	11.07		2.38	3.11	
<b>Deșeuri din plastic</b>							
4	Suma totala de deșeuri din plastic generate (în mil tone): *****	600	646		204	216	
4.1	Deșeuri colectate separat	94	86		204	216	
4.2	Pondere deșeurilor de plastic în cantitatea totala de deșeuri amestecate colectate***	11.89	12.77				
5	Tratamentul deșeurilor (în mil tone):*****	600	646		204	216	
5.1	Pregătirea pentru reutilizare și reciclare	60	66		163	154	
5.2	Recuperarea energiei	1	1		25	14	
5.3	Alte recuperări ****	142	161		10	43	
5.4	Depozite de deșeuri	348	391		1	1	
5.5	Alte eliminări ****	49	27		4	3	
5.6	Incinerare				1	1	

\* în cazul deșeurilor municipale, deșeurile generate cuprind, pe lângă deșeurile colectate în amestec și deșeurile colectate separat, și cantitatea de deșeuri care este estimată ca fiind generată și necolectată, corespunzătoare populației care nu este deservită de servicii de salubritate

\*\* rata de reciclare realizată este calculată prin raportarea cantității de deșeuri reciclate la total deșeuri generate

\*\*\* reprezintă ponderea deșeurilor de plastic în deșeurile colectate în amestec (cantitatea de la pct. 1,1); se calculează în funcție de datele estimate și raportate de operatorii de salubritate

\*\*\*\* reprezintă deșeuri supuse unor operațiuni de valorificare / eliminare intermediară

\*\*\*\*\* în cazul deșeurilor municipale, suma totală include și deșeurile din plastic colectate în amestec cu alte deșeuri, ulterior sortate și tratate prin diferite metode, care practic nu se regăsesc în statistici ca "deșeuri din plastic" (cod statistic 07.4), ele având codificări diferite. Acesta este motivul pentru care valorile din coloanele 6 și 7 sunt mai mici decât cele din coloanele 3 și 4 - în coloanele 6 și 7 se regăsesc numai deșeurile de plastic codificate la codul 07.4.

Sursa: ANPM

#### 13.8.4. Analiza informațiilor referitoare la colectarea și tratarea deșeurilor relevă următoarele:

1. Indicele de generare a deșeurilor, înregistrat la nivelul României, se situează la jumătatea indicelui mediu înregistrat la nivel european. Această situație se poate datora, fie raportării de către operatorii de salubritate a unor cantități de deșeuri

mult subdimensionate (având în vedere și faptul că în România există încă depozite neconforme unde nu se realizează cântărirea cantităților de deșeuri depozitate) fie, subdimensionării cantității de deșeuri estimată ca fiind generată și necolectată, corespunzătoare populației care nu este deservită de servicii de salubritate.

2. România înregistrează o rată de reciclare a deșeurilor sub 14% din cantitatea totală de deșeuri generată. În cazul deșeurilor industriale rata de reciclare este mult mai mică decât în cazul deșeurilor municipale, situându-se sub 3,5 % din totalul cantităților generate.

3. În cazul deșeurilor municipale, ponderea deșeurilor de plastic este în jur de 13% și doar 1,95 % se colectează separat, restul colectându-se în amestec cu alte deșeuri ulterior sortate și tratate prin diferite metode.

4. Din cantitatea totală de deșeuri de plastic din deșeurile municipale, colectată separat și în amestec, cca. 33% este supusă operațiunilor de valorificare, diferența fiind eliminată, preponderent prin depozitare. În cazul deșeurilor de plastic din deșeuri industriale, aproape întreaga cantitate este valorificată, datorită colectării separate a acestora.

În concluzie, România nu și-a îndeplinit propriile ținte cu privire la gestionarea deșeurilor dar, nici țintele stabilite la nivel european. Cantitățile de deșeuri menajere generate se determină prin aplicarea unor indicatori de generare care sunt mult sub media europeană dar și în scădere față de anul 2010<sup>11</sup>. Această situație nu este aliniată cu tendința consumului generat de populație, care este într-o continuă creștere. Pe de altă parte, în ceea ce privește deșeurile de plastic, cantitățile de deșeuri colectate, deși sunt raportate de operatorii de salubritate, din lipsa determinărilor de compoziție, cantitățile de deșeuri reciclabile (din care face parte și plasticul) se consideră a fi de 33%. Lipsa determinărilor exacte a cantităților, alături de lipsa unui control al datelor raportate de operatori și chiar absența raportărilor, conduce la concluzia că datele raportate de România la EUROSTAT pot fi afectate de marje de eroare considerabile.

#### 13.8.5. Deșeurile de ambalaje

Responsabilitatea pentru preluarea și valorificarea de la consumatori/utilizatori finali a ambalajelor/deșeurilor de ambalaje revine conform prevederilor legale în vigoare, operatorilor economici după cum urmează:

- a) operatorii economici care introduc pe piața națională produse ambalate, operatorii economici care importă/ achiziționează intracomunitar produse ambalate pentru utilizare/ consum propriu sunt responsabili pentru deșeurile generate de ambalajele primare, secundare și terțiare folosite pentru ambalarea produselor lor, cu excepția ambalajelor de desfacere care sunt folosite pentru ambalarea, la locul de vânzare, a produselor;
- b) operatorii economici care supra ambalează produse ambalate individual în vederea revânzării/redistribuirii sunt responsabili pentru deșeurile generate de ambalajele secundare și terțiare pe care le introduc pe piața națională;
- c) operatorii economici care introduc pe piața națională ambalaje de desfacere, inclusiv pungi de transport din plastic, sunt responsabili pentru deșeurile generate de respectivele ambalaje;
- d) operatorii economici care dau spre închiriere, sub orice formă, cu titlu profesional, ambalaje sunt responsabili pentru respectivele ambalaje.

<sup>11</sup> PNGD, Generarea deșeurilor municipale

Tabelul nr. 7 : Generarea și tratarea deșeurilor de ambalaje în perioada 2016-2018

tone

Indicator	2016		2017		2018		Obiectiv reglementat
	Val. absolută	%	Val. absolută	%	Val. absolută	%	
Ambalaje introduse pe piață, total, din care:	1350168		1408810		1567108		
ambalaje din plastic	348794		360463		391376		
Deșeuri de ambalaje valorificate, total, din care:	841184	62,30	885846	62,90	940275	60,00	60
ambalaje din plastic	173972	49,90	186375	51,70	178551	45,62	
Deșeuri de ambalaje reciclate, total, din care:	815033	60,37	850620	60,40	906827	57,87	55
ambalaje din plastic	162351	46,50	171603	47,60	168270	42,99	22,5

Sursa: Raport privind starea mediului, anul 2019, 2018, 2017, ANPM

Se constată faptul că, în valori absolute, se manifestă o creștere a cantității de deșeuri de ambalaje introduse pe piață, creștere manifestată și în cazul deșeurilor de ambalaje de plastic. Această creștere a cantităților puse pe piață (cu 16% mai mult în anul 2018 față de anul 2016) a depășit creșterea cantităților de deșeuri de ambalaje valorificate (cu 11 % mai mult în anul 2018 față de anul 2016) astfel că rata de reciclare și de valorificare a deșeurilor de ambalaje de plastic a înregistrat o scădere de la 60,37% în anul 2016 la 57,87 % în anul 2018.

13.8.6. Cantitatea de deșeuri de ambalaje de plastic transferată în UE și în afara UE  
 Conform Deciziei 2005/270/CE, cu modificările și completările ulterioare cantitatea de deșeuri de ambalaje exportată în afara UE/transferată în UE în vederea reciclării se raportează către EUROSTAT și se ia în calcul pentru atingerea țintelor pentru țara de expediție. Adăugând cantitatea exportată/transferată s-au modificat și cantitățile de deșeuri reciclate.

Tabelul nr. 8: Cantitatea de deșeuri de ambalaje de plastic transferată în UE și în afara UE

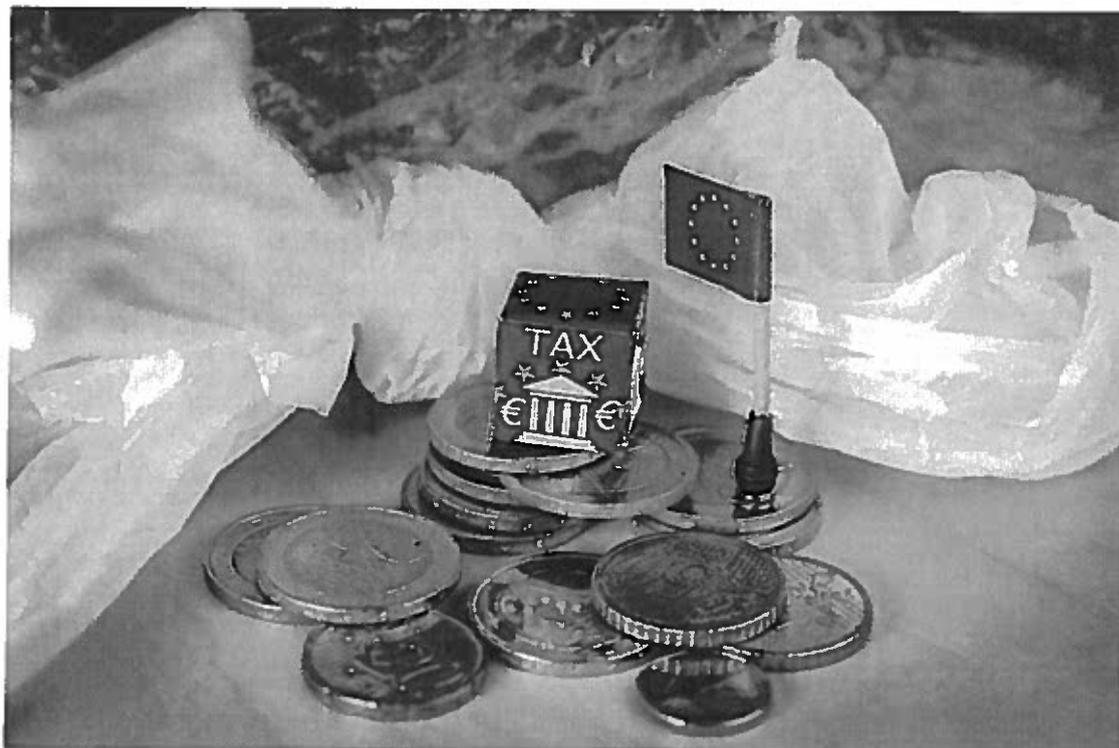
Nr. crt.	Specificații/categoriile	Import			Export			
		2017	2018	2019	2016	2017	2018	2019*
1	Cantitatea totală de deșeuri de ambalaje din plastic (tone)	0	0	0	10323	14851	11522	
Top 5 țări care participă la mișcarea transfrontalieră a deșeurilor de plastic (tone)								
2	Italia	0	0	0	2453	2552	198	
3	Bulgaria	0	0	0	2234	4459	7182	
4	Grecia	0	0	0	1089	0	0	
5	Germania	0	0	0	1066	1301	887	
6	Ungaria	0	0	0	977	2767	213	

	Turcia				0	1156	1894	
Cantitatea de deșeuri de plastic exportată în CHINA (tone)								
7		0	0	0	389	421	0	

Sursa: ANPM

România a transferat în afara țării, în anul 2016 cantitatea de 10.323 tone, în anul 2017, cantitatea de 14.851 tone echivalentul a 8,6% din totalul cantității reciclate iar în cursul anului 2018 cantitatea de 11.522 tone, echivalentul a 6,8% din totalul cantității reciclate.

În ceea ce privește importurile, informațiile prezentate de ANPM referitoare la introducerea deșeurilor pe teritoriul național, au arătat faptul că transportul transfrontalier de deșeuri se realizează conform Regulamentului 1013/2006 privind transferurile de deșeuri, și potrivit reglementărilor aplicabile, transferurile deșeurilor de pe lista „verde” nu necesită aprobarea din partea autorităților competente implicate, ci se realizează prin libera circulație, conform art.18 din Regulament. În consecință, cadrul legislativ nu prevede obligații de raportare, către autoritățile competente de mediu, a informațiilor cu privire la importurile ce nu fac obiectul procedurii de notificare și acord preliminar scris, astfel încât cantitățile nule raportate la import au fost stabilite având în vedere doar categoria de deșeuri cu notificare și acord prealabil.



# 3

*Recomandările formulate de auditorii  
publici externi în urma misiunii de audit al  
performanței*

Pe baza constatărilor și concluziilor acestui audit al performanței, au fost formulate o serie de recomandări, pentru îmbunătățirea gestionării deșeurilor din plastic, referitoare la:

#### 14. Cadrul juridic unitar privind modul de gestionare a nivelului de generare a deșeurilor din plastic

14.1. Autoritatea publică centrală în domeniul protecției mediului se va asigura, în procesul legislativ de adoptare a *Legii privind gestionarea deșeurilor și de modificare a Legii privind ambalajele și deșeurile de ambalaje*, de transpunerea integrală și sub toate aspectele a prevederilor legislației europene, respectiv ale Directivei 2008/98/CE privind deșeurile (modificată de Directiva 851/2018/CE) și ale Directivei 94/62/CE (modificată de Directiva 852/2018/CE). Actele normative ce se vor adopta vor avea în vedere respectarea întocmai a principiului răspunderii extinse a producătorului, având în vedere faptul că, în prezent, această răspundere este translatată către OIREP și de la aceștia către colectori/valorificatori.

#### 15. Măsurile adoptate în vederea prevenirii, reutilizării, reciclării și a altor modalități de valorificare a deșeurilor

15.1. Autoritatea publică centrală în domeniul protecției mediului va adopta un act administrativ prin care se vor crea mecanismele de raportare și control a obligației prevăzute la art. 11 din Legea nr. 249/2015, respectiv : *„Operatorii economici care introduc pe piața națională produse ambalate prevăzute la art. 10 alin. (5) sunt obligați să aibă, începând cu data de 1 ianuarie 2020, un procentaj mediu al greutății ambalajelor reutilizabile din greutatea ambalajelor utilizate într-un an la introducerea pe piață a produselor lor, incluzând și ambalajele luate spre închiriere de la operatorii prevăzuți la art. 16 alin. (1) lit. d), de cel puțin 5%, dar nu mai puțin decât procentajul mediu realizat în perioada 2018-2019 și să crească acest procentaj cu 5%, anual, până în anul 2025 inclusiv.”*

15.2. Elaborarea, conform prevederilor legale, a Planului național de achiziții verzi, conform prevederilor Legii nr. 69 din 25 aprilie 2016 *privind achizițiile publice verzi*.

15.3. Efectuarea demersurilor legale ce se impun pentru adoptarea, cu celeritate, a unei Hotărâri de Guvern pentru stabilirea sistemului de garanție-returnare pentru ambalaje primare nereutilizabile, în conformitate cu prevederile Legii nr. 249/2015.

15.4. Efectuarea unei analize a eficacității implementării instrumentelor de politică a deșeurilor și utilizarea rezultatelor acesteia la actualizarea PNGD.

15.5. Pentru asigurarea continuității organizării serviciilor de gestionare a deșeurilor de ambalaje pe parcursul întregului an și pentru asigurarea acoperirii cu prioritate a costurilor nete pentru deșeurile de ambalaje gestionate prin serviciul de salubritate se impune efectuarea unei analize atât a cadrului legal cât și a practicii curente a OIREP și după caz se va proceda astfel:

- ✓ fie se va menține actualul cadru legal aplicabil OIREP dublat de obligativitatea APL/ADI de a încheia contracte cu toate OIREP și respectiv aplicarea sancțiunilor pentru nerespectarea acestuia;
- ✓ fie se vor identifica cauzele care conduc la un regim de preluare discreționară a deșeurilor de ambalaje de către OIREP, și se va crea cadrul legal aplicabil, în consecință.

15.6. Ministrul Mediului Apelor și Pădurilor se va asigura de efectuarea tuturor demersurilor pentru aprobarea structurii specifice și a regulamentului de funcționare a Comisiei de supraveghere a răspunderii extinse a producătorilor și de funcționarea fără sincope a activității acesteia.

15.7. Se vor corecta inadvertențele dintre prevederile Legii nr. 249/2015 conform cărora se retrage licența de operare acordată unei organizații care implementează obligațiile privind răspunderea extinsă a producătorului, în cazul în care aceasta nu respectă obligațiile legale ce-i revin și prevederile Ordinului 1362/2018 conform cărora evaluarea îndeplinirii obligațiilor se realizează pe bază de punctaj, în baza grilei prevăzute în anexa nr. 3 la Procedura de autorizare, avizare anuală și de retragere a dreptului de operare a organizațiilor care implementează obligațiile privind răspunderea extinsă a producătorului cu ignorarea caracterului obligatoriu al reglementărilor aplicabile OIREP.

15.8. Se vor corecta inadvertențele dintre prevederile Legii nr. 211/2011 referitoare la asigurarea continuității organizării serviciilor de gestionare a deșeurilor de ambalaje pe parcursul întregului an, chiar dacă obiectivele minime în sarcina lor au fost îndeplinite și prevederile Ordinului 1362/2018 care limitează desfășurarea activității la cantitățile de ambalaje devenite deșeuri în fluxul municipal preluate prin contract de la operatorii economici responsabili.

15.9. Ministrul mediului apelor și pădurilor se va asigura de respectarea prevederilor articolului 21 al Legii nr. 249/2015 conform căruia: *„Autoritatea publică centrală pentru protecția mediului se va asigura sau unitățile subordonate ale acesteia și asociațiile de dezvoltare intercomunitară sau, după caz, unitățile administrativ-teritoriale/subdiviziunile administrativ-teritoriale ale municipiilor, după caz, împreună cu organizațiile prevăzute la art. 16 alin. (5) lit. b) cu care colaborează pentru îndeplinirea prevederilor art. 16 alin. (1) promovează campanii de informare și educare a publicului și a operatorilor economici privind:*

*a) sistemele de returnare, colectare și valorificare a ambalajelor și a deșeurilor de ambalaje care le sunt disponibile;*

*b) contribuția lor la reutilizarea, valorificarea și reciclarea ambalajelor și a deșeurilor de ambalaje;*

*c) sensul și semnificația marcajelor de pe ambalajele existente pe piață;*

*d) elementele corespunzătoare ale planurilor de gestionare a ambalajelor și a deșeurilor de ambalaje prevăzute la art. 23;*

*e) impactul dăunător asupra mediului al consumului excesiv de ambalaje, inclusiv de pungi de transport din plastic subțire;*

*f) măsuri de prevenire a generării deșeurilor de ambalaje.”*

15.10. Conducătorul autorității publice centrale se va asigura de stabilirea costurilor necesare gestionării eficiente din punct de vedere economic a deșeurilor în conformitate cu prevederile articolului 12 alin. 5 al Legii nr. 211/2011 conform cărora:

*„Pentru schemele de răspundere extinsă a producătorului promovate sau, după caz, propuse potrivit prevederilor alin. (1), autoritatea publică centrală pentru protecția mediului:*

*h) asigură, în cazul îndeplinirii în mod colectiv a obligațiilor de răspundere extinsă a producătorului:*

.....

(ii) ca toate costurile de gestionare a deșeurilor să nu le depășească pe cele necesare gestionării eficiente din punct de vedere economic, iar acestea să fie stabilite în mod transparent.”

## 16. Fondul pentru mediu – instrument economico- financiar al politicii pentru mediu

16.1. Pentru a se preîntâmpina apariția unei practici judiciare nefavorabile instituțiilor publice care administrează obligații fiscale, de natură a anula eforturile depuse de inspectorii cu atribuții de control a obligațiilor fiscale, cu atribuții legale de sesizare a organelor de urmărire penală ori de câte ori constată că există indicii privind săvârșirea unor infracțiuni în legătură cu situații de fapt ce intră în competența de constatare a organelor fiscale, se impune corelarea actelor normative menționate, în sensul completării codului de procedură fiscală, cu menționarea expresă a categoriei de creanțe fiscale ce constituie bugetul fondului pentru mediu, așa cum sunt detaliate următoarele surse, respectiv „ bugetului de stat, bugetului asigurărilor sociale de stat, bugetului Fondului național unic de asigurări sociale de sănătate și bugetului asigurărilor pentru șomaj”, cu atribuirea prerogativelor de gestionare Administrației Fondului pentru Mediu, așa cum prin OUG 196/2005 este reglementat.

16.2. Efectuarea unei analize pertinente asupra modificărilor aduse OUG nr. 196/2005 prin schimbarea sintagmei „efectiv valorificate” cu sintagma „încredințate spre valorificare” care contravin principiului răspunderii extinse a PRODUCĂTORULUI și chiar a prevederilor Directivei 852/2018 și promovarea actelor normative de modificare a acesteia. Totodată se va proceda la modificarea (completarea) OUG nr. 196/2005 în sensul reglementării obiectivelor de reciclare și valorificare, care trebuie atinse până la data de 31 decembrie 2030 și care trebuie să fie cel puțin egale cu cele prevăzute de Directiva (UE) 2018/852.

## 17. Raportarea datelor privind deșeurile de plastic

17.1. Ministerul Mediului, Apelor și Pădurilor se va asigura de aprobarea prin ordin al conducătorului autorității publice centrale pentru protecția mediului a procedurii și formatului de raportare a datelor privind gestionarea ambalajelor și a deșeurilor de ambalaje în conformitate cu prevederile Legii nr. 249/2015. Raportarea și prelucrarea datelor nu va fi efectuată numai în scop statistic, urmând să îmbrace forma unei declarații angajante din partea raportorilor cu privire la conținutul acesteia.

17.2. Completarea cadrului legal de organizare și funcționare a ANPM cu prevederi referitoare la modalitatea de gestionare a bazei de date privind deșeurile/ambalajele și deșeurile de ambalaje,- rapoartele ce vor fi prelucrate pe baza datelor colectate și intervalele de timp/termenele la care aceste rapoarte vor fi furnizate/accesibile autorității centrale cu atribuții în domeniul gestionării deșeurilor și a altor entități astfel încât să fie utile și actuale pentru formularea/adoptarea unor decizii privind politica gestionării deșeurilor.

17.3. În vederea asigurării unei baze de date exhaustive/corecte privind gestionarea ambalajelor și deșeurilor de ambalaje, care să stea la baza raportărilor naționale către Comisia Europeană/EUROSTAT, Ministerul Mediului Apelor și Pădurilor se va asigura de elaborarea unei proceduri privind efectuarea periodică (cel puțin anuală, pentru anul anterior) a comparabilității bazelor de date deținute de ANPM, AFM și Comisia de supraveghere a răspunderii extinse a producătorilor.

17.4. Ministerul Mediului Apelor și Pădurilor se va asigura de completitudinea listei operatorilor economici înregistrați drept contribuabili pentru ambalaje și de transmiterea acestuia Agenției Naționale pentru Protecția Mediului astfel încât aceasta să poată identifica absența declarațiilor voluntare ale contribuabililor și să procedeze la notificarea acestora pentru conformare.

17.5. Având în vedere multiplele sincope ale funcționării aplicațiilor informatice prin care se realizează gestionarea datelor privind deșeurilor/ambalajele și deșeurile de ambalaje, Ministerul Mediului Apelor și Pădurilor va asigura sursele bugetare necesare pentru asigurarea mentenanței permanente ale aplicațiilor și pentru up - gradarea acestora, dacă este cazul.

