



AVIZ
**referitor la propunerea legislativă privind
reciclarea ambalajelor**

Analizând **propunerea legislativă privind reciclarea ambalajelor**, transmisă de Secretarul General al Senatului cu adresa nr.B440 din 16.09.2016,

CONSILIUL LEGISLATIV

În temeiul art.2 alin.(1) lit.a) din Legea nr.73/1993, republicată și art.46(3) din Regulamentul de organizare și funcționare a Consiliului Legislativ,

Avizează negativ propunerea legislativă, pentru următoarele considerente:

1. Propunerea legislativă are ca obiect de reglementare instituirea taxei de reciclare pentru ambalajele utilizate în comerțul din România, cu scopul de a asigura un nivel ridicat de protecție a mediului și a sănătății publice.

După cum rezultă din cuprinsul Expunerii de motive, reglementarea urmărește gestionarea eficientă a deșeurilor, astfel încât să se reducă efectele negative ale acestora asupra mediului, creșterea gradului de reciclare și de valorificare a deșeurilor colectate selectiv, precum și creșterea gradului de informare și de conștientizare în rândul comercianților și al consumatorilor cu privire la colectarea selectivă și managementul deșeurilor.

Prin obiectul său de reglementare, propunerea legislativă se înscrie în categoria legilor ordinare, prima Cameră sesizată fiind Senatul, în conformitate cu prevederile art.75 alin.(1) din Constituție, republicată.

2. Din punct de vedere al dreptului european, prezentul demers legislativ intră sub incidența reglementărilor statuate la nivelul Uniunii Europene subsumate Politicii europene în domeniul mediului, integrate segmentului legislativ – Spațiu, mediu și resurse naturale, sectorul - Gestionarea deșeurilor.

La nivelul **dreptului european derivat**, din perspectiva *obiectului de reglementare* al prezentului proiect, prezintă relevanță directă **Directiva 94/62/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 20 decembrie 1994 privind ambalajele și deșeurile de ambalaje**, astfel cum a fost modificată prin **Directiva 2004/12/CE a Parlamentului European și a Consiliului din data de 11 februarie 2004**, prin **Directiva 2013/2/UE a Comisiei din 7 februarie 2013 de modificare a anexei I la Directiva 94/62/CE a Parlamentului European și a Consiliului privind ambalajele și deșeurile de ambalaje**, precum și prin **Decizia 97/129/CE a Comisiei din 28 ianuarie 1997 de stabilire a sistemului de identificare a materialelor folosite pentru ambalaje**, în conformitate cu **Directiva 94/62/CE a Parlamentului European și a Consiliului privind ambalajele și deșeurile provenite din ambalaje** și prin **Decizia 2005/270/CE a Comisiei din 22 martie 2005 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**.

Menționăm că, în prezent, *cadrul legal național este pe deplin armonizat* cu normele și exigențele europene incidente în *materia ambalajelor și a deșeurilor de ambalaje*, **Directiva nr.94/62/CE privind ambalajele și deșeurile de ambalaje**, *actul european de bază în domeniu, în forma sa consolidată*, fiind transpusă, integral, la nivelul legislației naționale de profil, concomitent adoptării **Legii nr.249/2015 privind modalitatea de gestionare a ambalajelor și a deșeurilor de ambalaje**, *cu modificările și completările ulterioare*, reglementare amplă și complexă ce statuează asupra *gestionării ambalajelor și a deșeurilor de ambalaje*, în vederea prevenirii sau a reducerii impactului acestora asupra mediului.

Față de acest context legislativ, în raport de măsurile vizate de către inițiator potrivit Expunerii de motive, dar și de conținutul propunerii legislative avansate, se impun a fi formulate următoarele observații, atât de *ordin formal*, cât și de *fond*:

a) în considerarea obiectului său specific de reglementare, prezentul demers legislativ ar fi trebuit să se raporteze la actul normativ relevant în materie, respectiv **Legea nr.249/2015, cu modificările și completările ulterioare**, care a transpus la nivelul dreptului intern prevederile directivei de bază în materie, respectiv, **Directiva nr.94/62/CE privind ambalajele și deșeurile de ambalaje**.

Pe cale de consecință, invocarea în cuprinsul **art.1** a unui alt act european, respectiv **Directiva nr.2008/98/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 19 noiembrie 2008 privind deșeurile și de abrogare a anumitor directive**, ale cărei obiective sunt vizate a fi transpuse, este cel puțin nepotrivită, dacă nu chiar *fundamental eronată*, atâta vreme cât există, astfel cum am menționat mai sus, **reglementări speciale** care vizează strict problematica *ambalajelor* derivate din activități de comerț, ce acoperă inclusiv procesul de „reciclare” a acestora.

Semnalăm că prevederile Directivei nr.2008/98/CE, inclusiv *obiectivele* pe care aceasta le statuează, **au fost preluate** integral la nivelul legislației naționale de profil prin adoptarea **Legii nr.211/2011 privind regimul deșeurilor, republicată, actul normativ cadru în domeniul deșeurilor**, prin intermediul căruia **se stabilesc măsurile cu caracter general** necesare pentru protecția mediului și a sănătății populației, prin prevenirea sau reducerea efectelor adverse determinate de generarea și gestionarea deșeurilor.

De asemenea, precizăm că, potrivit normelor de tehnică legislativă, **trimiterile se fac la actele normative din dreptul intern care au transpus acte ale Uniunii Europene** și nu la actele europene care au fost transpuse în legislația națională.

b) cu referire la **instituirea taxei de reciclare pentru ambalaje**, menționăm că potrivit prevederilor **art.16 alin.(13) din Legea nr.249/2015, cu modificările și completările ulterioare**, **„gestionarea ambalajelor și a deșeurilor de ambalaje trebuie să fie astfel organizată încât să nu introducă bariere în calea comerțului”**.

Totodată, potrivit dispozițiilor **art.7 alin.(1) din Directiva nr.94/62/CE privind ambalajele și deșeurile de ambalaje**, forma consolidată, **„statele membre trebuie să ia măsurile necesare în vederea stabilirii sistemelor (de returnare, colectare și recuperare), astfel încât să asigure:**

(a) *returnarea și/sau colectarea ambalajelor folosite și/sau a deșeurilor de ambalaje de la consumator, alt utilizator final sau de pe fluxul deșeurilor pentru a-l îndrepta spre cea mai bună alternativă de gestionare a deșeurilor;*

(b) *refolosirea sau recuperarea, inclusiv reciclarea ambalajelor și/sau a deșeurilor de ambalaje colectate”.*

Mai mult, potrivit aceluiași prevederi ale **alin.(1)**, *„aceste sisteme sunt deschise participării agenților comerciali din sectoarele interesate și autorităților publice competente”, fiind aplicabile „și produselor importate, în condiții nediscriminatorii, inclusiv modalitățile detaliate și orice tarife impuse accesului la respectivele sisteme și sunt proiectate astfel încât să evite barierele în calea comerțului sau denaturarea concurenței, în conformitate cu dispozițiile tratatului”.*

De asemenea, potrivit prevederilor **alin.(2) ale aceluiași art.7 din directivă**, *„măsurile menționate la alineatul (1) trebuie să facă parte dintr-o politică care va reglementa toate ambalajele și deșeurile de ambalaje și iau în considerare în special cerințele privind protecția mediului și a sănătății, securității și igienei consumatorului ...”.*

Ca urmare, în raport de aceste considerații de ordin legislativ ce pun în evidență **principalele exigențe** în privința *organizării sistemelor de reciclare a deșeurilor de ambalaje*, statuate ca atare la nivelul dreptului european și proiectate adecvat și în spațiile juridice ale statelor Uniunii Europene, implicit al României, ca efect al aplicării prevederilor **Directivei nr.94/62/CE**, în contextul procesului implementării legislației armonizate, precum și în raport de prevederile **Tratatului privind Funcționarea Uniunii Europene (TFUE)**, apreciem că **instituirea unei asemenea taxe de reciclare, într-un quantum stabilit la valoarea de 0,5% din cifra de afaceri realizată într-un an calendaristic de către fiecare comerciant, astfel cum se propune prin prezentul proiect, este susceptibilă de a fi considerată a fi o barieră în calea comerțului, atâta vreme cât ea este aplicată într-o manieră discriminatorie, cel puțin prin prisma diferențierii tarifare, dacă nu și a categoriei comercianților, afectând totodată, libera circulație a mărfurilor.**

În acest sens, menționăm că în conformitate cu dispozițiile **art.34 și 35 din TFUE** *„între statele membre sunt interzise*

*restricțiile cantitative la import/export, precum și orice măsuri cu efect echivalent ...”. Totodată, potrivit art.36 din același Tratat „dispozițiile articolelor 34 și 35 nu se opun interdicțiilor sau restricțiilor la import, export sau de tranzit, justificate pe motive de morală publică, de ordine publică, de siguranță publică, de protecție a sănătății și a vieții persoanelor.... Cu toate acestea, **interdicțiile sau restricțiile respective nu trebuie să constituie un mijloc de discriminare arbitrară și nici o restricție disimulată în comerțul dintre statele membre**”.*

3. Având în vedere că, în prezent, gestionarea ambalajelor și a deșeurilor de ambalaje este reglementată, astfel cum am menționat mai sus, prin **Legea nr.249/2015, cu modificările și completările ulterioare**, act normativ care vizează potrivit **art.2** „toate ambalajele introduse pe piață, indiferent de materialul din care au fost realizate și de modul lor de utilizare în activitățile economice, comerciale, în gospodăriile populației sau în orice alte activități, precum și toate deșeurile de ambalaje, indiferent de modul de generare” și care reglementează noțiunea de „**sistem – depozit**” ca fiind „sistemul prin care cumpărătorul, la achiziționarea unui produs ambalat, plătește vânzătorului o sumă de bani care îi este rambursată atunci când ambalajul este returnat”, pentru respectarea normelor de tehnică legislativă privind asigurarea integrării organice a reglementării în sistemul legislației, **unicitatea reglementării** în materie pe nivele normative și **evitarea paralelismelor** în procesul de legiferare, instituite prin Legea nr.24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, demersul normativ propus trebuie raportat la actualele realități legislative în domeniu.

4. Analizând prezenta propunere legislativă, precizăm că nu sunt respectate dispozițiile art.41 alin.(1) din Legea nr.24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, existând neconcordanță între titlul și conținutul acesteia. Astfel, **titlul** se referă la **reciclarea ambalajelor**, iar la **art.1** se precizează că prin prezentul proiect se introduce **taxa de reciclare pentru ambalajele utilizate în comerțul din România**, fără ca această noțiune să fie definită în cuprinsul proiectului.

Totodată, semnalăm că la **pct.18 din anexa nr.1 la Legea nr.211/2011, republicată**, termenul „**reciclare**” este definit ca fiind „orice operațiune de valorificare prin care deșeurile sunt transformate

în produse, materiale sau substanțe pentru a-și îndeplini funcția inițială ori pentru alte scopuri”. Or, măsurile propuse prin prezentul proiect nu vizează operațiunea de reciclare a ambalajelor, ci **operațiunea de colectare a acestora**, astfel cum este definită la **pct.6 și 7 din anexa nr.1** la actul normativ invocat mai sus și, prin urmare, promovarea acestora în forma actuală ar crea confuzii în aplicarea dispozițiilor actului normativ.

5. Propunerea legislativă nu răspunde nici exigențelor impuse de normele de tehnică legislativă, astfel:

a) având în vedere că **art.1** este alcătuit dintr-o singură ipoteză juridică, cifra „(1)” din debutul textului nu este necesară;

b) pentru mai multă rigoare normativă, **art.2** ar fi trebuit să debuteze, astfel:

„**Art.2. – Pentru aplicarea prezentei legi, termenii și expresiile de mai jos semnifică, după cum urmează:**”.

De asemenea, pentru evitarea paralelismelor în domeniu, **art.2** trebuia să aibă în vedere că, termenii și expresiile de la **lit.a) – d)** sunt definiți/definite la **art.4 lit.a) – d)** din Ordonanța Guvernului nr.99/2000 privind comercializarea produselor și serviciilor de piață, republicată, cu modificările și completările ulterioare. Pentru sublinierea conexiunilor legislative, ar fi trebuit utilizată norma de trimitere conform **art.16 alin.(1)** din Legea nr.24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare.

c) la **art.4 alin.(2)**, cu privire la formularea „Taxa de reciclare este recuperată de consumator”, precizăm că în cuprinsul proiectului nu se regăsește reglementată obligația cumpărătorului de a achita așa - zisa taxă de reciclare, pe care ar urma să o recupereze ulterior.

De asemenea, semnalăm caracterul ambiguu al expresiei „Criteriile de întocmire și repartizare se stabilesc”.

Referitor la textul propus pentru **teza finală a alin.(2)**, în acord cu uzanțele normative, sintagma „ordin comun al Ministerului Mediului, Apelor și Pădurilor, Ministerului Finanțelor Publice, Autorității Naționale pentru Protecția Consumatorilor” trebuia redată sub forma „**ordin comun al ministrului mediului, apelor și pădurilor, al ministrului finanțelor publice și al președintelui Autorității Naționale pentru Protecția Consumatorilor**”, fiind necesară și stabilirea unui termen ferm de la data intrării în vigoare a prezentei legi pentru emiterea respectivului ordin comun.

d) la **art.5 alin.(1)**, pentru precizia normei, ar fi fost necesară reformularea sintagmei „Ministerul Mediului, Apelor și Pădurilor sau **autoritățile subordonate**, Ministerul Finanțelor Publice sau **autoritățile subordonate**”.

Referitor la textul propus pentru **alin.(2)**, semnalăm că acesta are caracter pur declarativ, fără eficiență juridică, deoarece pentru a produce efectele juridice specifice răspunderii penale/contravenționale, trebuia să prevadă fapta ce constituie infracțiune/contravenție, precum și sancțiunea corespunzătoare.

e) semnalăm că din proiect lipsesc art.6 și 7;

f) la **actualul art.8**, pentru o exprimare proprie stilului normativ, textul ar fi trebuit să aibă următoarea formulare: „**În termen de 30 de zile de la data publicării prezentei legi, ministerul ... elaborează normele metodologice de aplicare a acesteia, care se aprobă prin hotărâre a Guvernului**”;

g) la **actualul art.9**, pentru utilizarea unui limbaj normativ consacrat, sintagma „de la publicarea în” trebuia înlocuită cu sintagma „de la **data publicării în**”.

6. Față de cele de mai sus, în redactarea actuală, propunerea legislativă nu poate fi promovată.


PREȘEDINTE
dr. Dragoș **ILIESCU**

București

Nr. 982/13.10.2016.

L. nr. 249/2015

M. Of. nr. 809/30 oct. 2015

Lege privind modalitatea de gestionare a ambalajelor și a deșeurilor de ambalaje

- 1 promulgată prin D. nr. 783/2015 M. Of. nr. 809/30 oct. 2015
Decret pentru promulgarea Legii privind modalitatea de
gestionare a ambalajelor și a deșeurilor de ambalaje
- 2 rectificare M. Of. nr. 869/20 nov. 2015 *rectifică anexa nr. 4*
RECTIFICARE
- 3 modificări prin O.U.G. nr. 38/2016 M. Of. nr. 489/30 iun. 2016 *modifică art. 13 alin. (2), art. 16 alin. (2)
lit. a), art. 26 alin. (1) lit. f) pct. 1, art. 26
alin. (4);*
introduce alin. (5_1) la art. 16;
*abrogă art. 16 alin. (12), art. 18 alin. (2),
art. 26 alin. (5)*

982

L. nr. 211/2011

M. Of. nr. 837/25 nov. 2011

Lege privind regimul deșeurilor

¹ republicare cu
renumerotare

M. Of. nr. 220/28 mar. 2014

Lege privind regimul deșeurilor