

Către: Guvernul Republicii Moldova

Ministerul Agriculturii, Dezvoltării Regionale și Mediului

Agenția de Mediu

Ref.: Aplicabilitatea Hotărârii de Guvern nr.561/2020

**Stimați Domni,
Stimate Doamne,**

Asociația Businessului European (EBA Moldova) adresează cele mai înalte considerațiuni și salută intenția Guvernului și a Parlamentului Republicii Moldova de a racorda cadrul legal național la cel european în domeniul de management al deșeurilor, care a rezultat prin adoptarea Legii organice nr.209/2016 privind deșeurile.

Urmare a ședinței organizate pe platforma EBA Moldova pe data de 15.07.2021, cu participarea reprezentanților Ministerului Agriculturii, Dezvoltării Regionale și Mediului (MADRM) și a Agenției de Mediu, au fost identificate o serie aspecte neclare privind cadrul normativ aferent legii sus-menționate, și anume deficiențele de implementare a Hotărârii de Guvern nr.561/2020 pentru aprobarea Regulamentului privind ambalajele și deșeurile de ambalaje (HG nr. 561/2020), care intră în vigoare pe data de 21.08.2021. În acest sens, menționăm următoarele.

1. Problema noțiunii de ambalaj.

Legea nr.209/2016 indică faptul că agentul economic este obligat să identifice tipurile de deșeu pe care le generează, în cazul nostru deșeu de ambalaj. În plus, prin HG nr.501/2018 a fost aprobată Instrucțiunea cu privire la ținerea evidenței și transmiterea datelor și a informației despre deșeurii și gestionarea acestora, care prevede expres modalitatea de completare a datelor, fiind necesar un cod.

Ca efect, agenții economici din diverse industrii, se confruntă cu dificultăți de raportare, fiind în imposibilitatea de a identifica/califica tipul de ambalaj care a devenit deșeu și care nu se regăsește în Lista deșeurilor stabilită prin HG nr.99/2018.

Prin urmare, se creează confuzie în rândul producătorilor privind prevederile HG nr.561/2020 cu referire la noțiunea de ambalaj/ambalaj compozit/deșeu de ambalaj, inclusiv prin exemplele ilustrative de la anexa nr.1 din Regulament.

A fost identificată incertitudinea în raport cu aplicarea prevederilor HG menționate privind marcarea, și anume tipurile de produse care urmează a fi marcate, caracterul obligatoriu/facultativ al marcajului și modalitatea concretă de aplicare a acestuia, pe etichetă/pe ambalaj.

Conform p.32 din HG nr.561/2020 prevede că producătorii care plasează pe piață produse chimice informează consumatorii în ceea ce privește necesitatea asigurării de curățare a ambalajelor de reziduurile produselor înainte de a fi predate la punctele de colectare ale producătorilor individuali sau ale sistemelor colective. Metoda de curățare prin aplicarea tehnicii manuale de clătire cu apă de trei ori, de clătire sub

presiune sau de clătire cu presiune integrată depinde de caracteristicile fizico-chimice ale produsului, indicate în fișa tehnică de securitate a produsului, conform art. 13 din Legea nr.277/2018 privind substanțele chimice.

Prin urmare, producătorii/importatorii produselor de uz fitosanitar și fertilizanți ale căror ambalaje sunt considerate ca periculoase, nu se regăsesc enumerate parțial cel puțin în HG nr.99/2018 pentru aprobarea listei deșeurilor, ca urmare nu poate fi efectuată raportarea corectă a acestor deșeuri de ambalaje și evidența în condițiile instrucțiunii aprobată prin HG nr.501/2018.

Pentru producătorii/importatorii produselor din tutun/produselor industriale și agro-alimentare, ce utilizează ambalaje compozite, care la fel nu sunt identificate în HG nr.99/2018, ambalajele respective care după utilizare devin deșeuri municipale, este neclar dacă responsabilitatea extinsă a producătorilor conform Legii nr.209/2016 este aplicabilă acestei categorii de producători/importatori, deoarece art.11 din Legea nr.209/2018 prevede atribuțiile autorităților publice locale: "evidența datelor și informațiilor privind deșeurile și gestionarea deșeurilor municipale colectate de la populație, de la unitățile comerciale și instituții, în bază de contract, raportând anual aceste date, prin intermediul operatorilor de gestionare a deșeurilor municipale, Ministerul Agriculturii, Dezvoltării Regionale și Mediului în conformitate cu metodologia de ținere a evidenței și de transmitere a informației, aprobată de Guvern".

În plus, în ceea ce privește importatorii de tutun (tot lanțul descris: importator-distribuitor-subdistribuitori-comercianți finali în retail), este neclar la cine se referă responsabilitatea, în sensul p.5 al 16 din HG nr. nr.561/2020. Astfel, dacă e să interpretăm că, în cazul în care produsul nu este supraambalat ulterior, responsabilitatea îi revine primei entități care introduce pe piață produsul ambalat (producătorul nemijlocit sau importatorul), nu e clar de ce a fost menționat ca exemplu comerciantul în p.5 al.16 al Regulamentului aprobat prin HG nr.561.2020 („*producători – în ceea ce privește ambalajele, în conformitate cu pct. 13, înseamnă producătorii, importatorii, comercianții, distribuitorii de ambalaje și produse ambalate*”).

Mai mult, în aceeași ordine de idei, dacă responsabilitatea îi revine doar importatorului, nu este clar cum acesta, în cazul sistemului individual, poate să-și execute obligațiile de responsabilitate extinsă când nu importatorul este acela care vinde produsul către consumator. Ținând cont, de exemplu, de prevederile pct.16 al Regulamentului („*Producătorii prevăzuți la pct. 13, care își îndeplinesc responsabilitățile individual, **preiau de la beneficiari și de la consumatori ambalajele folosite rezultate de la propriile produse prin intermediul propriilor puncte de colectare a acestora***”), importatorii par a fi obligați să organizeze puncte de colectare în toate magazinele în care se comercializează produsele ambalate importate. În practică, importatorul rar cunoaște punctele de comercializare unde sunt vândute produsele importate. Mai mult, care ar fi costul organizării punctelor de colectare la toate punctele de comercializare (care pot fi mai mult de 10.000 în toată țara).

În plus, marcajul acestui tip de deșeuri de ambalaj în conformitate cu prevederile p.41 din HG nr.561/2020 prezintă neclaritate pentru producătorii/importatorii produselor din tutun, deoarece cerințele de etichetare a produselor din tutun sunt menționate și impuse de Legea nr.278/2007 privind controlul tutunului care nu este corelată cu HG nr.561/2020. HG nr.561/2020 transpune parțial Directivă 94/62/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 20 decembrie 1994 privind ambalajele și deșeurile și

transpune Decizia Comisiei 97/129/CE din 28 ianuarie 1997 de stabilire a sistemului de identificare a materialelor folosite pentru ambalaje. Din art.3 a Deciziei 97/129CE vedem că marcarea este facultativă. Prin urmare este neclar dacă producătorilor/importatorilor produselor de tutun le este aplicabilă marcarea ambalajului în condițiile anexei nr.5 a HG nr.561/2020.

Suplimentar, în cazul în care producătorii de produse ambalate vor decide aplicarea sistemului de marcaj și identificare pentru ambalaje (conform Anexei nr.5 la Regulament), există neclaritatea unde anume se va aplica marcajul. De exemplu, în cazul unui pachet de țigarete, este utilizată polipropilena (folia transparentă ce acoperă pachetul), cartonul neondulat și hârtia sau folia de aluminiu din interiorul pachetului ce acoperă nemijlocit țigarele. Astfel, nu e clar unde vor fi aplicate semnele PAP 21, PAP 22 și PP 5: se aplică toate pe ambalajul de carton; se aplică PP 5 pe folia de polipropilenă (ceea ce în practică nu se întâlnește), PAP 21 pe ambalajul de carton și PAP 22 pe hârtia din interior; sau producătorul poate decide singur unde anume aplică marcarea? Această întrebare se referă nu doar la pachetele de țigarete, dar și la multe alte produse care sunt ambalate similar.

În acest sens, au parvenit propuneri de întocmire a unei liste, care ar enumera toate tipurile de ambalaje, care ar putea fi reactualizată anual și ar permite agenților economici să își identifice tipul de ambalaj/deșeu de ambalaj.

În plus, Regulamentul aprobat prin HG nr.561/2020 conține definiții neclare. De exemplu, conform pct.5 al.7, ambalajul compozit *este ambalaj confecționat din diferite materiale, care nu pot fi separate manual, fiecare nedepășind un procentaj dat din masă*. Ce anume presupune, în acest caz, „fiecare nedepășind un procentaj dat din masă”, unde poate fi găsit acest procentaj dat și care e scopul acestei sintagme? Aceeași sintagmă se regăsește și în pct.5 al.12 al Regulamentului, atunci când este definit materialul reciclabil. Ținând cont de faptul că înțelegerea noțiunilor de material compozit și materialului reciclabil este foarte importantă pentru aplicarea prevederilor Regulamentului, este necesară clarificarea acestui aspect.

2. Problema înregistrării.

Potrivit pct.46,47,49 din HG nr.561/2020, producătorii prevăzuți la pct.13 sunt obligați să se înregistreze în Lista producătorilor de produse supuse reglementărilor de responsabilitate extinsă a producătorilor, pentru înregistrare fiind necesar să se furnizeze o serie de documente, inclusiv: dovada unui sistem individual, planul de operare, dovada unui sistem colectiv etc.

Astfel apar incertitudini referitor la noțiunea de dovada a unui sistem individual/a unui sistem colectiv și a necesității unui plan operațional la etapa înregistrării în Lista producătorilor, în special în cazul sistemului individual, producătorul fiind obligat să respecte cu strictețe angajamentele incluse în planul de operare aprobat (pct.7 din anexa nr.3 la HG nr.561/2020).

În plus, s-a pus în discuție necesitatea obținerii unui număr la înregistrarea agentului economic în Lista producătorilor de produse supuse reglementărilor de responsabilitate extinsă a producătorilor, atunci când acesta posedă deja un număr de înregistrare individual (IDNO) prin care este identificat în toate sistemele guvernamentale.

3. Problema tratamentului discriminatoriu între producătorii de deșeuri.

Potrivit pct.22 din HG nr.561/2020 " În cazul în care producătorii prevăzuți la pct.13, care își îndeplinesc responsabilitățile individual, nu își îndeplinesc cel puțin obiectivele anuale prevăzute la anexa nr.2, este necesar să plătească în bugetul de stat către Fondul Ecologic Național o sumă egală cu costurile nete de gestionare a unei tone pentru fiecare categorie de ambalaj înmulțit cu cantitatea de deșeuri de ambalaje nevalorificată".

Prin urmare, în cazul neîndeplinirii țintelor și obiectivelor stabilite în planul operațional, apar neclarități atât cu privire la sancțiunile care ar putea fi aplicate producătorilor, cât și a discriminării dintre producătorii care își îndeplinesc responsabilitățile individual și cei care au decis să adere la un sistem colectiv, pentru ultimii nefiind prevăzute sancțiuni pentru neatingerea țintelor stabilite. Considerăm că aplicarea unor sancțiuni discriminatorii față de producătorii individuali nu corespunde obiectivelor de transpunere a prevederilor Europene și urmează a fi eliminată.

La fel, pentru producătorii de produse din materiale plastice, care deja la momentul intrării în vigoare a HG nr.561/2020 și a Legii nr.209/2016 privind deșeurile erau antrenati în colectarea ambalajului destinat transportării produs de unitățile proprii, sunt obligați să treacă din nou prin procesul de obținere a avizului expertizei ecologice de stat în conformitate cu prevederile Legii nr.86/2014 privind evaluarea impactului asupra mediului în vederea obținerii autorizației de mediu pentru activitățile de colectare a deșeurilor de ambalaje.

4. Problema sancțiunilor.

Potrivit pct.45,46,53 din HG nr.561/2020, Agenția de Mediu ține evidența producătorilor de ambalaje, întocmește Lista producătorilor de produse supuse reglementărilor de responsabilitate extinsă a producătorilor, iar producătorii prevăzuți la pct.13 fiind obligați să se înregistreze în Lista menționată în termen de 3 luni de la intrarea în vigoare a HG nr.561/2020. Totodată, pct.66 din HG nr.561/2020 stabilește ca Inspectoratul pentru Protecția Mediului va exercita funcțiile de supraveghere a pieței și a controlului respectării prevederilor prezentului Regulament.

În acest sens, s-au identificat o serie de neclarități cu privire la desfășurarea activității agenților economici generatori de deșeuri care nu s-au înregistrat în această calitate, spre exemplu cei care nu aplică marcajul în sensul HG nr.561/2020 sau cei care nu au luat măsuri pentru colectarea deșeurilor plasate. La fel, nu sunt clare reglementările privind la penalitățile/sancțiunile ce urmează să fie suportate de către producători.

5. Crearea unui mecanism REP.

În conformitate cu Legea nr.1540/1998, agenții economici importatori și/sau producători de ambalaje achită plata pentru poluarea mediului. Reiterăm că, odată cu intrarea în vigoare a HG nr.561/2020 toată povara financiară și fiscală, va cădea doar asupra agentului economic, acesta fiind în **situația să achite dublu, atât pentru sistemul REP, cât și plata pentru poluarea mediului.**

În acest sens, este necesară revizuirea principiului de fiscalizare a poluatorilor, în conformitate cu principiul "poluatorul plătește", în contextul implementării Acordului de Asociere și a angajamentelor pe care și le-a asumat Republica Moldova.

De asemenea este imperativă lansarea și aplicarea în practică a mecanismului ce ține de REP (responsabilitatea extinsă a producătorului), prin aprobarea hotărârii de guvern care este la moment în proiect, precum și modificarea cadrului legislativ aferent. (Legea 1540/1998, Legea 209/2016.)

6. Problema sistemului de returnare și colectare.

Potrivit p.33,35,36 din HG nr.561/2020, producătorii care fabrică și/sau comercializează produse ambalate în ambalaje reutilizabile aplică sistemul depozit în vederea asigurării unui număr optim de cicluri de utilizare a acestora. Producătorii care plasează pe piață sau care distribuie produse ambalate în ambalaje reutilizabile primesc ambalajele reutilizabile și rambursează valoarea de depozit. Producătorii care comercializează către consumatorii finali produse ambalate în ambalaje reutilizabile organizează puncte de colectare a acestora, primesc ambalajele reutilizabile la schimb și, după caz, rambursează valoarea de depozit.

În acest sens, apar neclarități referitor la:

- mecanismul fiscal al acestui sistem de depozit, luând în considerație că aplicarea acestuia va avea impact asupra sine-costului produsului final.
- valoarea maximă a depozitului care poate fi aplicată produselor comercializate, în sumă fixă sau în cotă procentuală.
- când agenții economici sunt obligați să ramburseze valoarea de depozit și când se aplică acest după caz indicat la punctul 36 al regulamentului.

Cum a fost menționată supra problema taxării duble în prezenta adresare, se evidențiază și problema costurilor suplimentare în implementarea sistemului de depozit.

Prin urmare, atât în actele normative în domeniul gestionării deșeurilor, cât și cele cu caracter fiscal, nu a fost identificată posibilitatea atribuirii costurilor de implementare a sistemului de depozit la cheltuieli deductibile aferente activității de întreprinzător.

În plus s-au identificat următoarele incertitudini referitor la :

- Actele suplimentare care necesită a fi eliberate la aplicarea sistemului de depozit, fiindcă eliberarea bonului fiscal sau a facturii fiscale presupune și transferul dreptului de proprietate asupra bunului comercializat.
- Termenul în care persoana fizică sau juridică poate solicita rambursarea valorii de depozit și soarta mijloacelor bănești în cazul în care nu a fost rambursată valoarea de depozit drept urmare a ne-adresării din partea persoanelor fizice sau juridice.
- Cui este adresat sistemul de depozit, în cazul aplicării acestuia de către producători: persoanelor fizice sau și persoanelor fizice și juridice care procură/achiziționează produse în ambalaje reutilizabile de la producători în sensul HG nr.561/2020.
- Cum va avea loc rambursarea valorii de depozit, în cazul aplicării sistemului de depozit la colectarea deșeurilor de ambalaje reutilizabile în cadrul sistemelor colective care intervin din numele membrilor asociați.

7. Poziția autorităților publice.

Conform pct. 6 din HG nr.561/2020 „Competența elaborării și promovării programelor de prevenire a generării deșeurilor îi revine organului central de mediu al administrației publice.” Pentru comunitatea de afaceri rămâne neclar planul de acțiuni al autorităților și implicarea acestora în perioada de raportare și post-raportare. Totodată, considerăm important să fie în mod transparent anunțate și discutate cu mediul de afaceri acțiunile întreprinse în vederea impulsivării sistemelor colective de colectare a deșeurilor.

În contextul celor expuse, reprezentanții instituțiilor de resort au prezentat clarificări la unele deficiențe enunțate, în special ce ține de :

1. Problema aplicabilității HG nr.561/2020/marcajului/noțiunii de ambalaj.

În ceea ce privește noțiunea de ambalaj, a fost concretizat că exemplele de la anexa nr.1 a Regulamentului adoptat prin HG nr.561/2020, reprezintă o enumerare exemplificativă, această listă fiind pasibilă de completare doar printr-un act cu aceeași valoare legală.(HG sau modificare a HG existente).

Cu referire la marcaj, nici Regulamentul sus menționat, nici Directiva nu prevăd expres obligația marcajului.

Prin urmare, este la discreția producătorului, așa cum este definit în Regulament, de a marca, ținând cont de destinația marcajului, și anume informarea consumatorului final, în vederea utilizării eficiente a deșeurilor de ambalaje. Conform anexei nr.5 din Regulament, marcarea are loc atât prin abreviere, cât și prin numerotare sau de comun, cu posibilitatea de a indica alte simboluri decât cele specificate expres în anexă.

2. Problema înregistrării.

Obligația de înregistrare apare în termen de 3 luni de la data intrării în vigoare HG nr.561/2020, respectiv 21 august 2021. Conform pct.53 din Regulamentul privind ambalajele și deșeurile de ambalaje, începând cu 1 ianuarie 2023, pot plasa pe piață ambalaje numai producătorii înregistrați în Lista producătorilor prevăzută la pct.45 din Regulament.

În consecință, producătorii enumerați la pct.13 care plasează pe piață produse ambalate și respectiv au obligația de a colecta ambalajul și de a-l gestiona până la etapa de valorificare a acestuia, au obligația de a se înregistra, manifestând astfel intenția de a implementa responsabilitatea extinsă a producătorilor. Producătorii care plasează pe piață produse ambalate, dar nu se înregistrează, își asumă consecințele, în conformitate cu legislația în vigoare.

În altă ordine de idei, a fost clarificat că în cazul sistemului individual de gestionare a deșeurilor este solicitat un plan operațional individual, care se depune la înregistrarea în Lista producătorilor, cu scopul de a responsabiliza agenții economici. În cazul sistemului colectiv, se elaborează un plan de operare comun pentru toți membrii, care ulterior poate fi completat cu un acord adițional la planul de operare, dacă adera alți producători.(ex. extinderea rețelei de colectare, date referitor la cantitatea de ambalaje colectate etc.), în conformitate cu prevederile p.49 din HG nr.561/2020.

Referitor la dovada stipulată în pct.49 din Regulament, au elucidate următoarele: dovada unui sistem individual, reprezintă contractul direct dintre agentul economic și întreprinderea autorizată pentru

reciclare și valorificare, aprobat prin ordinul Agenției de mediu, iar dovada unui sistem colectiv reprezintă contractul de aderare semnat dintre sistemul colectiv și producătorul care a aderat.

În privința necesității unui număr de înregistrare, a fost indicat că IDNO reprezintă numărul de identificare de stat a unității de drept, care se ține la ASP, deținut de toți agenții economici din RM, pe când numărul de înregistrare în lista producătorilor reprezintă confirmarea precum că agentul economic are intenția de a implementa responsabilitatea extinsă a producătorilor.

3. Problema sancțiunilor.

Controlul privind respectarea Regulamentului menționat îi revine Inspectoratului pentru Protecția Mediului, care este agentul constatator, cu dreptul de a aplica sancțiuni, în conformitate cu prevederile pct.66 din Regulamentul vizat, și a actelor normative de care se conduce el.

Sancțiunile, în cazul nerespectării prevederilor, vor începe a fi aplicate începând cu 1 ianuarie 2024, potrivit pct.2 din HG nr.561/2020.

4. Poziția autorităților publice.

În ceea ce privește planului de acțiuni pentru implementarea HG nr.561/2020 și a acțiunilor întreprinse de către autoritățile publice, acestea au comunicat următoarele. Începând cu luna august, pe pagina electronică a Agenției de mediu, vor fi plasate anunțuri, în scopul solicitării de la agenții economici a informațiilor în vederea elaborării listei ambalajelor reutilizabile, care urmează să fie aprobată prin ordinul directorului Agenției de Mediu, autoritățile publice exprimând-și deschiderea pentru dialog, bazat pe argumente economic-financiare.

Urmare a ședinței desfășurate, precum și a unor propuneri care au fost vociferate și enunțate supra, propunem elaborarea unei instrucțiuni/unui ghid care ar putea explica prevederile HG nr. 561/2020 mai detaliat, inclusiv cu exemple ce ar putea fi luate drept o referință pentru anumite industrii.

În plus, reiterăm necesitatea organizării, împreună cu MADRM, a unor consultații privind sistemul de depozit pentru ambalaje. Considerăm importantă stabilirea listei de ambalaje supuse sistemului de depozit, stabilirea, de comun acord, a cuantumului depozitului pentru fiecare tip de ambalaj vizat, găsirea unor soluții de reglementare pentru a încuraja participarea comercianților la funcționarea sistemului de depozit. În acest sens, este nevoie de clarificarea modului în care depozitul va fi încadrat în bonurile de plată, reflectarea acestuia în documentele contabile, precum și clarificarea modului în care vor putea fi organizate puncte de colectare a ambalajului contra depozit ca entități economice separate.

Cu respect,

Mariana RUFA,
Director Executiv
Asociația Businessului European

