AmCham Moldova
fighting for your business

AP "Camera de Comerț Americană din Moldova"
nr. 3678, cod fiscal 1009620002440
str. Pușkin 45B, MD-2005, Chișinău, Moldova
Tel.: +373 22 211 781, Fax: +373 22 211 782
info@amcham.md, www.amcham.md

Dlui Valeriu MUNTEANU
Ministru al Mediului

Dlui Octavian CALMÂC
Viceprim-ministru
Ministru al Economiei

Ref.: Comentariile A.P. „Camera de Comerț Americană din Moldova" la Proiectul Hotărîrii Guvernului cu privire la aprobarea Regulamentului privind ambalajele și deșeurile de ambalaje

Nr. 106 din 26 octombrie 2016

Stimate dle Ministru,

Prin prezenta, A. P. „Camera de Comerț Americană din Moldova" (în continuare AmCham Moldova) dorește să se expună pe marginea Proiectului de Hotărîre de Guvern privind aprobarea Regulamentului privind ambalajele și deșeurile de ambalaje.

AmCham Moldova salută inițiativa și eforturile Ministerului Mediului în elaborarea proiectului de act subsidiar cu scopul implementării Directivei 94/62/CE privind ambalajele și deșeurile de ambalaje, în vederea instituirii unor reglementări armonizate la standardele UE, în materie de gestionare a ambalajelor și a materiei de ambalaj.

Dorim să remarcăm o serie de deficiențe conceptuale ale proiectului de regulament:

- Apriori, înțelegem că reglementarea propusă este în spiritul implementării conceptului de „răspunderea extinsă a producătorului", dar care ar urma să fie. În acest caz, este ambiguă corelația și obligațiile producătorilor de ambalaje și a agenților economici ce utilizează produsele primilor în procesul de fabricație a produselor ambalate.

- Proiectul regulamentului nu dezvoltă conceptele de sistem individual (propriu) și colectiv, inclusiv prin prisma drepturilor și obligațiilor membrilor la sistem, exigențe față de organizația de gestionare a deșeurilor în sistemul colectiv, calificativele pentru obținerea statutului de membru al sistemului (schemei) colectiv. În acest sens, este ilustrativă Legea privind ambalajul și deșeurile de ambalaj, adoptată de Parlamentul Republicii Polone pe data de 13 iunie, 2013[1].

- Recomandăm revizuirea obiectivelor privind valorificarea sau incinerarea în instalații de incinerare cu valorificare de energie și respectiv, reciclarea deșeurilor de ambalaje, prin diminuarea esențială a acestora, ținând cont că incinerarea reprezintă o modalitate de bază de tratare a deșeurilor, dar nepermisă de a fi realizată pe teritoriul Republicii Moldova (cu unele excepții).

- Proiectul regulamentului nu este însoțit de elementele ce încurajează conformarea la respectivele reglementări, atât facilități de ordin fiscal, cât și sancțiuni. În acest sens, exemplificăm stimulentele fiscale prezente în România (excluderea de baza impozabilă a ambalajelor reutilizabile, declararea veniturilor rezultate din sumele colectate de organizațiile autorizate pentru îndeplinirea responsabilităților de finanțare a gestionării deșeurilor, etc.[2]). Suplimentar, s-ar putea analiza oportunitatea coparticipării statului la investițiile în infrastructura de colectare din contul veniturilor la Fondului Ecologic.

[1] Art. 28 – Art. 33
[2] Legea nr. 227/2015 privind Codul fiscal, România

AP "Camera de Comerț Americană din Moldova"
nr. 3678, cod fiscal 1009620002440
str. Pușkin 45B, MD-2005, Chișinău, Moldova
Tel.: +373 22 211 781, Fax: +373 22 211 782
info@amcham.md, www.amcham.md

- Proiectul precitat nu conține prevederi de impunere a legii prin instituirea unor sancțiuni pentru agenții economici de rea credință.

- Se recomandă inserarea normelor ce ar prevedea perceperea unei taxe de garanție pentru ambalaje la momentul introducerii pe piață, de către agenții economici care nu fac parte din sistemele de responsabilitate extinsă a producătorilor. Rambursarea acestei garanții este efectuată numai după dovedirea documentară de către companie a îndeplinirii țintelor de recuperare specifice.

- În același context, odată cu aprobarea respectivului Regulament ar trebui să fie eliminate alte taxe, precum cele stabilite prin Legea nr. 1540 din 25.02.1998 privind plata pentru poluarea mediului, care la moment se achită în Fondul Ecologic Național, pentru a evita dublarea poverii asupra agenților economici onești.

- În vederea formării unei viziuni globale privind abordarea legiuitorilor din țările europene, recomandăm consultarea următoarelor documente de referință, precum:
  a. Actul privind ambalajele și deșeurile de ambalaj, 13 iunie 2013, Polonia;
  b. Actul privind ambalajele 477/2001, Republica Cehă;
  c. Ordonanța privind ambalajele și deșeurile din ambalaj, SG. 19/9 Mar 2004, Bulgaria
  d. Proiectul de lege privind ambalajele și deșeurile de ambalaj, Ucraina[3]

În cele ce urmează dorim să ne expunem detaliat pe marginea prevederilor proiectului de regulament atât ca formă, cât și ca conținut:

1. **Pct. 1**

Se recomandă eliminarea cuvântului „interne".
Remarca este valabilă și pentru alte cazuri unde a fost utilizată sintagma „piața internă".

Argumentare:
Sintagma „piață internă" este utilizată în contextul legislativ al Uniunii Europene, fiind definită ca o piață unică, pe care este asigurată libera circulație a bunurilor, a serviciilor, a capitalurilor și a persoanelor și pe teritoriul căreia cetățenii europeni sunt liberi să locuiască, să lucreze, să studieze și să facă afaceri. Legislația Republicii Moldova utilizează termenul de „piață" pentru a defini totalitatea relațiilor de vânzare-cumpărare care au loc pe teritoriul Republicii Moldova.

2. **Pct. 3**

Se recomandă eliminarea cuvântului „națională".
Remarca este valabilă și pentru alte cazuri unde a fost utilizată sintagma „piața națională".

Argumentare:
A se vedea comentariile de la pct. 1.

3. **Pct. 5**

Se sugerează eliminarea definiției *„acord voluntar".*

Argumentare
Deși definit, respectiva sintagma nu se utilizează în cadrul proiectului de Regulament privind ambalajele și deșeurile de ambalaje.

[3] http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=58083&pf35401=393848

AP "Camera de Comerț Americană din Moldova"
nr. 3678, cod fiscal 1009620002440
str. Pușkin 45B, MD-2005, Chișinău, Moldova
Tel.: +373 22 211 781, Fax: +373 22 211 782
info@amcham.md, www.amcham.md

4. **Pct. 5**

În vederea eliminării caracterului limitativ al enumerării exhaustive, se propune substituirea sintagmei *„Sunt considerate ambalaje"* cu *„Acestea includ, dar nu se limitează la:"*.

Respectiv, se propune completarea sintagmei *„Nu constituie ambalaje"* cu *„(lista nu are caracter exhaustiv)"*.

5. **Pct. 5**

Dat fiind că legea cadru nu conține prevederi cu privire la incinerarea și coincinerarea deșeurilor, se sugerează eliminarea prevederilor referitoare la valorificarea energetică a deșeurilor din ambalaje.

6. **Pct. 5**

În vederea excluderii ambiguităților, se sugerează suplinirea pct. 5, cu următoarele propoziții:
„Distribuitor, importator, producător, punerea la dispoziție pe piață – în sensul Legii nr. 235 din 1 decembrie 2011 privind activitățile de acreditare şi de evaluare a conformității.

Comerciant, activitate de comerț – în sensul Legii nr. 231 din 23.09.2010 cu privire la comerțul interior."

7. **Pct. 5**

În vederea eliminării dubiilor privind aplicarea „sistemului depozit" în raport cu ambalajele reutilizabile (returnabile), se sugerează inserarea cuvântului *„reutilizabil"* după cuvântul *„ambalajul"*, din cadrul lit. a), definiția „sistem depozit".

8. **Pct. 5**

Se recomandă substituirea sintagmei *„la sfârșitul duratei utile de viaţă"* cu *„la momentul constatării imposibilității returnării"*, sau elaborarea criteriilor și a specificațiilor tehnice în vederea determinării duratei utile a unui ambalaj.

9. **Capitolul II**

Prevederile Capitolului II sunt ambigui, acordând organului împuternicit, drept discreționar de acțiune, fapt ce contravine principiului previzibilității şi transparenței reglementării activității de întreprinzător, consacrat de art. 4 al Legii nr. 235 din 20 iulie 2006 şi art. 4 al Legii nr. 317 din 18 iulie 2003.
Se recomandă reformularea sintagmei *„Agenții economici prevăzuți la punctul 14 au obligaţia de a include în politica de dezvoltare măsuri de prevenire a generării de deșeuri, inclusiv privind reducerea consumului specific de material pe tip de ambalaj şi produs*", după cum urmează: *„Agenții economici prevăzuţi la punctul 14 au obligaţia de a implementa măsuri de prevenire a generării de deșeuri, inclusiv privind reducerea consumului specific de material pe tip de ambalaj şi produs*".

Argumentare

Conceptul de "politică de dezvoltare" nu este definit nici în Regulament, nici în alte legi organice. Totodată, legislația în vigoare nu prevede obligaţia agenţilor economici de a avea / elabora politici de dezvoltare.

10. **Pct. 8**

În vederea uniformizării termenilor utilizați, se propune substituirea sintagmei *„plasarea pe piață"* cu *„punerea la dispoziție pe piață"*, termen definit în cadrul Legii nr. 235 din 01.12.2011.
Remarca este valabilă și pentru alte cazuri unde a fost utilizată sintagma *„piața națională"*.

11. **Pct. 9**

Se propune următoarea redacției a pct. 9:
„Se permite punerea la dispoziție pe piață a ambalajelor care îndeplinesc cerințele esențiale stipulate în Legea privind deșeurile."

AP "Camera de Comerț Americană din Moldova"
nr. 3678, cod fiscal 1009620002440
str. Pușkin 45B, MD-2005, Chișinău, Moldova
Tel.: +373 22 211 781, Fax: +373 22 211 782
info@amcham.md, www.amcham.md

Art. 54 din proiectul Legii privind deşeurile nu conţine prevederi privind cerinţele esenţiale. A se substitui cu prevederea relevantă.

12. **Pct. 10**

Se sugerează completarea pct. 10 cu următoarea sintagmă:
„sau standardele naţionale ale statelor membre ale Uniunii Europene, care adoptă standarde europene armonizate."

13. **Pct. 12**

Se sugerează o revizuire minuțioasă a obiectivelor privind valorificarea sau incinerarea în instalații de incinerare cu valorificare de energie şi respectiv, reciclarea deşeurilor de ambalaje, prin diminuarea esențială a acestora, ținând cont că incinerarea reprezintă o modalitate de bază de tratare a deșeurilor. Art. 12 urmează a fi adus în conformitate cu prevederile art. 6 din Directiva 94/62/CE a Parlamentului European şi a Consiliului din 20 Decembrie 1994 privind ambalajele și deșeurile de ambalaje.

14. **Pct. 13**

Se propune inserarea unui punct nou, după pct. 12, cu următorul conținut:
„Ambalajul este considerat a fi realizat dintr-un singur material, în cazul în care materialul constituie cel puţin 51% din masa ambalajului."

Argumentare:

Dată fiind complexitatea și amalgamul de materiale utilizate în procesul de confecționare a unor ambalaje, se propune instituirea unei formule simple de recunoaștere a ambalajului, în baza materialului preponderent utilizat la confecționarea acestuia.

15. **Pct. 14**

Se recomandă reformularea pct. 14, astfel încât să fie delimitate atribuțiile fiecărui participant al lanțului de distribuție: producător, importator, distribuitor (comerț cu ridicata și amănuntul). Obligarea distribuitorilor cu amănuntul de a asigura recepționarea și transmiterea către proprietarii ambalajelor reutilizabile ale companiilor membre ale sistemelor colective.

Necesitatea delimitării clare a responsabilităților derivă şi din art. 21 al. (3) al proiectului de Lege privind deșeurile, care prevede că „(3) Prin actele normative pentru implementarea prevederilor prezentei legi se va stabili, în conformitate cu art. 17, dacă responsabilitatea cu privire la organizarea activităților de gestionare a anumitor deșeurilor revine parţial sau în totalitate producătorului produsului din care derivă deșeul respectiv și daca distribuitorii respectivului produs trebuie sa împartă această responsabilitate".

16. **Pct. 18**

Se recomandă revizuirea esențială a pct. 18.

Argumentare

Nu este clar căror „agenţi economici" le revine obligația de returnare a ambalajelor reutilizate, precum şi căror agenţi economici urmează a fi returnate ambalajele respective. De asemenea, este neclar căror „agenţi economici" le revine obligaţia de colectare a deşeurilor de la distribuitori. Redacţia existentă a clauzei date, este formulată foarte ambiguu şi modalitatea de aplicare a acestei va fi neclară pentru agenţii economici şi pentru autorităţi.

17. **Pct. 19**

Nu este clar raționamentul legiuitorului de a impune sistemelor colective obligația de colaborare cu stațiile de sortare a deșeurilor, subordonate autorităților administrativ-teritoriale. Respectiva normă vine în

AP "Camera de Comerț Americană din Moldova"
nr. 3678, cod fiscal 1009620002440
str. Pușkin 45B, MD-2005, Chișinău, Moldova
Tel.: +373 22 211 781, Fax: +373 22 211 782
info@amcham.md, www.amcham.md

contradicție cu prevederile alin. (1) art. 8 din Legea cu privire la antreprenoriat şi întreprinderi care stabilește că: *„Statul creează tuturor întreprinderilor condiții juridice şi economice egale de gospodărire, garantează respectarea drepturilor şi intereselor lor legitime, contribuie la dezvoltarea concurenței libere, conștiincioase între aceștia, le asigură posibilități egale de a folosi resurse tehnico-materiale, naturale, de muncă, financiare şi informative neadmițând monopolizarea piețelor acestor resurse, şi reglementează activitatea de antreprenoriat în baza legislaţiei în vigoare.”*.

18. **Pct. 21**

Se recomandă eliminarea sintagmei *„și să se asigure de reciclarea sau valorificarea lor, în cazul în care nu pot fi reciclate”.*

Argumentare:
Agenții economici nu au pârghii legale de a impune careva activități colectorului autorizat. Conform art. 24, Legea privind deșeurile, autorităţii administrative din subordinea organului central de mediu al administraţiei publice îi revine atribuția de a autoriza activitatea de gestionare a deșeurilor.

19. **Pct. 22**

Se recomandă înlocuirea sintagmei „Agenții economici, alții decât operatorii de salubrizare” cu sintagma „colectorii autorizaţi”.

A introduce noţiunea de „colector autorizat” şi de „operator de salubrizare”.
Argumentare: Clauza este formulată ambiguu, întrucât nu este clar cine sunt „Agenții economici, alții decât operatorii de salubrizare”. Dacă clauza se referă la „colectori autorizaţi”, în text urmează a fi introdusă noţiunea corespunzătoare. De asemenea, din Regulament nu rezultă clar care este delimitarea atribuţiilor „colectorilor autorizaţi” şi „operatorilor de salubrizare”. În Regulament lipseşte definiţia noţiunilor de „colector autorizat” şi de „operator de salubrizare”.

20. **Pct. 23**

Întrucât sintagma *„alte activităţi decât cele comerciale, industriale sau de producție”* este una confuză, în vederea asigurării respectării principiului previzibilității şi transparenței reglementării activității de întreprinzător, consacrat de art. 4 al Legii nr. 235 din 20 iulie 2006 şi art. 4 al Legii nr. 317 din 18 iulie 2003, se sugerează efectuarea trimiterilor la Clasificatorul Activităţilor din Economia Moldovei.

În același timp, se recomandă substituirea sintagmei „agenților economici autorizați pentru colectarea lor” cu sintagma „colector autorizat”.

Argumentare:
Sintagma „activitate de comerț” este definită în cadrul art. 3, Legea nr. 231 din 23.09.2010, cu privire la comerţul interior.

21. **Pct. 26**

Mecanismul de aplicare a prevederii din cadrul pct. 26, este netransparent, întrucât nu este clară modalitatea în care agenții economici vor fi informați vizavi de data încetării utilizării ambalajelor reutilizabile.

22. **Pct. 27**

Conform prevederilor pct. 27, agenții economici urmează să utilizeze un nou sistem de identificare și marcare (la modul practic: trecerea de la PET la nr.1 etc.). În același context, potrivit Deciziei 97/129/CE 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, utilizarea sistemului de identificare (numerotare și de abreviere) are caracter facultativ.

AP "Camera de Comerț Americană din Moldova"
nr. 3678, cod fiscal 1009620002440
str. Pușkin 45B, MD-2005, Chișinău, Moldova
Tel.: +373 22 211 781, Fax: +373 22 211 782
info@amcham.md, www.amcham.md

23. **Pct. 28**

Se propune următoarea redacție a pct. 28:
„Marcarea se aplică direct pe ambalaj sau pe etichetă şi trebuie să fie vizibilă, lizibilă şi durabilă, chiar şi după deschiderea ambalajului. Aceste prevederi se vor aplica la 12 luni de la data intrării în vigoare a prezentului regulament."

Argumentare:
În vederea minimizării costurilor de conformare la prevederile regulamentului, prin neutilizarea etichetelor deja comandate, se propune oferirea agenților economici un termen rezonabil de epuizare a stocurilor de etichete existente.

24. **Pct. 33**

Se sugerează excluderea pct. 33.

Argumentare:
Norma respectivă este contrară principiului fundamentale ale controlului, în speță „prezumția respectării legislaţiei de către persoana supusă controlului", declarat în cadrul art. 3, Legea nr. 131 din 08.06.2012 privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător. Suplimentar, invocăm principiul dreptății, conținut în art. 7, Codul Contravențional: *„Persoana poate fi sancţionată numai pentru contravenţia în a cărei privinţă este dovedită vinovăţia sa, cu respectarea normelor prezentului cod."*

Suplimentar, invocăm art. 21 din Constituția Republicii Moldova: *„Orice persoană acuzată de un delict este prezumată nevinovată până când vinovăția sa va fi dovedită în mod legal, în cursul unui proces judiciar public, în cadrul căruia i s-au asigurat toate garanțiile necesare apărării sale."*

25. **Pct. 35**

Se propune stipularea expresă în cadrul Regulamentului a procedurii de raportare privind gestionarea ambalajelor şi a deșeurilor de ambalaje.

26. **Capitolul IX**

Se sugerează substituirea sintagmei *„6 luni"* cu *„un an"*.

Argumentare:
Deși stabilirea unor termini cât mai restrânși de aplicare a Regulamentului privind ambalajele și deșeurile din ambalaje, reprezintă o acțiune nobilă, dat fiind necesitatea creării infrastructurii necesare, cât și alocarea unor resurse considerabile din partea producătorilor, nu permit agenților economici realizarea respectivelor obiective în cadrul aceluiași an financiar.

În speranța unei colaborări fructuoase pe viitor, ne exprimăm disponibilitatea pentru detalierea comentariilor şi recomandărilor adresate în contextul unei întrevederi.

Cu respect,

Mila Malairău
Director Executiv
A. P. „Camera de Comerț Americană din Moldova"