



CONSILIUL ECONOMIC ȘI SOCIAL

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

Telefoane: 021.310.23.56, 021.316.31.34

Fax: 021.316.31.31

021.310.23.57, 021.316.31.33

Cod fiscal: 10464660

E-mail: ces@ces.ro

www.ces.ro

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

Membru al Uniunii Consiliilor Economice și Sociale și Instituțiilor Similare Francofone (UCESIF)

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

Nr. 6947/19.11.2025

AVIZ

referitor la propunerea legislativă privind modificarea și completarea Legii nr.249/2015 privind modalitatea de gestionare a ambalajelor și a deșeurilor de ambalaje (b543/30.10.2025)

În temeiul art. 2 alin. (1) din Legea nr. 248/2013 privind organizarea și funcționarea Consiliului Economic și Social, republicată, cu modificările și completările ulterioare, și art. 11 lit. a) din Regulamentul de organizare și funcționare, Consiliul Economic și Social a fost sesizat cu privire la avizarea *propunerii legislative privind modificarea și completarea Legii nr.249/2015 privind modalitatea de gestionare a ambalajelor și a deșeurilor de ambalaje (b543/30.10.2025)*.

CONSILIUL ECONOMIC ȘI SOCIAL

În temeiul art. 5 lit. a) din Legea nr. 248/2013 privind organizarea și funcționarea Consiliului Economic și Social, republicată, cu modificările și completările ulterioare, în ședința din data de 19.11.2025, desfășurată online, conform prevederilor Hotărârii Plenului nr.86/17.05.2022, avizează **NEFAVORABIL** prezentul proiect de act normativ, cu următoarea **motivare**:

- Sistemul de Garanție-Returnare din România, administrat de RetuRO Sistem Garanție Returnare SA, reprezintă un proiect național de mare complexitate, care implică producători, importatori, comercianți, autorități și consumatori. Lansat ca mecanism central al tranziției către economia circulară, sistemul a presupus investiții semnificative și o infrastructură operațională extinsă la nivel național. De la demarare, SGR a colectat peste 7 miliarde de ambalaje din plastic, sticlă și metal, contribuind la crearea unor fluxuri stabile de materiale reciclabile;

- în paralel, implementarea și dezvoltarea continuă a sistemului au necesitat un efort financiar considerabil din partea producătorilor de băuturi, inclusiv garantarea unui credit bancar de 90 milioane EUR și planuri suplimentare de investiții de aproximativ 70 milioane EUR până în anul 2029. Deși interesul crescut față de performanța SGR este firesc și de înțeles, orice propunere de extindere a principiilor sale către alte tipuri de ambalaje trebuie analizată cu prudență și numai în baza unei evaluări temeinice, din punct de vedere tehnic, economic și logistic. Orice modificare a cadrului actual, fără o fundamentare solidă și fără consultarea prealabilă a tuturor părților implicate, ar putea genera disfuncționalități operaționale, riscuri financiare și dezechilibre în atingerea obiectivelor naționale și europene privind reciclarea și economia circulară;
- referitor la propunerea de extindere a scopului cu alte produse de ambalaje nereutilizabile:
 - propunerile de extindere a sferei de aplicare a SGR către alte tipuri de ambalaje nereutilizabile trebuie analizate în raport cu:
 - cadrul legal de desemnare a administratorului sistemului;
 - mandatul existent al acestuia, stabilit prin legislația în vigoare;
 - SGR a fost dezvoltat și operaționalizat de RetuRO:
 - în conformitate cu documentația de acreditare prevăzută de lege (inclusiv planul financiar anual);
 - în baza actului constitutiv și a cadrului legislativ existent la momentul desemnării;
 - cu responsabilitatea de a gestiona ambalajele din plastic, sticlă și metal aferente industriei băuturilor, pentru produsele expres menționate în reglementările legale;
 - orice inițiativă de extindere a sistemului către alte tipuri de ambalaje sau produse implică:
 - necesitatea de adaptare majoră a infrastructurii logistice și IT;
 - modificări semnificative ale fluxurilor de colectare, transport și sortare;
 - investiții suplimentare considerabile;
 - regândire a comportamentului de returnare la nivelul consumatorilor și comercianților.
 - în acest context, considerăm că o extindere a sistemului ar trebui realizată doar pe baza unei evaluări tehnice, economice și logistice detaliate. O potențială soluție echilibrată ar putea fi desemnarea unui administrator dedicat pentru noile categorii de ambalaje sau produse, care ar putea adapta

modelul operațional la specificul acestor fluxuri, valorificând experiența și standardele dezvoltate de RetuRO;

- experiența internațională confirmă că sistemele de garanție-returnare au fost concepute pentru creșterea gradului de colectare și reciclare a ambalajelor de băuturi, iar eficiența lor se datorează concentrării acestor fluxuri specifice, gestionate prin procese operaționale clare și bine definite;

➤ referitor la propunerea de extindere a scopului cu ambalajele reutilizabile:

- introducerea ambalajelor reutilizabile în SGR ar genera o complexitate operațională semnificativ crescută, cu riscuri majore pentru funcționarea coerentă a sistemului actual. O astfel de măsură ar putea genera efecte precum:
 - o complexitate operațională crescută a sistemului, necesitând logistică separată și manipulare delicată, ceea ce ar bloca fluxurile actuale ale SGR și ar conduce la ineficiențe;
 - gestionarea sistemului IT ar deveni excesiv de complicată, necesitând procese distincte de trasabilitate și dezvoltări software complexe;
 - impactul de mediu al includerii ambalajelor reutilizabile în sistem ar fi negativ, întrucât includerea lor ar genera un impact suplimentar asupra mediului, determinat de manipulările și transporturile adiționale între punctele de colectare și producători. În prezent, producătorul recuperează ambalajele la furnizarea produsului finit;
 - infrastructura pentru reutilizare este descentralizată, funcționând individual la nivelul fiecărui producător, cu rezultate demonstrabile;
 - presiunea financiară asupra producătorilor, comercianților și administratorului SGR ar crește semnificativ, subminând, în acest moment, funcționarea coerentă a SGR, în etapa sa critică de maturizare;
- din perspectiva consumatorilor, diferențierea vizuală între ambalajele reutilizabile și cele nereutilizabile este adesea dificilă, ceea ce ar putea crea confuzie la returnare și ar putea diminua încrederea în sistem. Totodată, riscul de erori în colectare ar putea afecta participarea și corectitudinea returnărilor;
- din perspectivă comparativă europeană, subliniem faptul că statele cu performanțe ridicate în reciclare și reutilizare (de ex. Germania, Norvegia, Țările de Jos) au sisteme distincte pentru ambalaje nereutilizabile și reutilizabile. Această abordare asigură claritate, eficiență și protejarea modelelor deja funcționale;

- din perspectiva fezabilității tehnice, în ceea ce privește ambalajul de sticlă, pentru unele categorii de produse, reutilizarea s-a dovedit a fi eficientă, fiabilă și acceptată de către consumatori, însă pentru ambalajele de plastic sau metal nu există încă soluții tehnologice sigure și conforme cu standardele UE privind siguranța alimentară. În consecință, nici consumatorii, nici operatorii economici nu sunt pregătiți să adopte astfel de ambalaje;
- subliniem faptul că performanța actualului sistem voluntar de reutilizare este confirmată prin date concrete. De exemplu, peste 15% din volumul total de bere vândut în România în 2024 este comercializat în ambalaje reutilizabile, procentul depășind ținta europeană de 10% stabilită pentru anul 2030 prin Regulamentul privind ambalajele și deșeurile de ambalaje (PPWR);
- în concluzie, includerea ambalajelor reutilizabile în SGR, în forma actuală, ar putea genera riscuri operaționale, financiare și reputaționale, cu impact direct asupra performanței și stabilității sistemului existent. Considerăm, prin urmare, că menținerea separată a sistemelor reprezintă cea mai echilibrată și eficientă soluție, care permite continuarea optimizării modelului voluntar de reutilizare deja funcțional și asigură continuitatea, predictibilitatea și eficiența proceselor implementate în cadrul SGR.

Președinte,
Sterică FUDULEA