

**MINISTRIA E TURIZMIT DHE MJEDISIT**

**Raport për rezultatet e konsultimeve publike**

1. **Titulli i draft aktit**

Projektligji “Për zbatimin e përgjegjësive të zgjeruara të prodhuesit”

1. **Kohëzgjatja e konsultimeve**

Projektligji i sipërcituar, i është nënshtruar procesit të konsultimit publik nëpërmjet publikimit në regjistrin elektronik të njoftimit dhe konsultimit publik (RENJKP). Me popozim të Dhomës së tregtisë Italiane në Shqipëri është zgjatur afati i akorduar për konsultim publik (25.10-2023- 07.12.2023)

1. **Metoda e konsultimit**

Metodat e konsultimit për projektligjin ishin publikimi në regjistrin elektronik të njoftimit dhe konsultimit publik (RENJKP), Komisioni Këshillimor për Politikat e Tranzicionit të Gjelbër.

1. **Palët e interesit të përfshira**

Palët e interesit të përfshira janë bizneset, bashkimi i prodhuesve, organizatat, njësitë e qeverisjes vendore, Dhoma Italiane e Tregtisë, Dhoma Amerikane e Tregtisë, SANE27, Ministria e Turizmit dhe Mjedisit, Ministria e Financave, Ministria e Drejtesise, Ministria e Shtetit për Pushtetin Vendor dhe Ministria e Shtetit për Sipërmarrjen dhe Klimën e Binesit.

**Pasqyra e komenteve të pranuara me arsyetimin e komenteve të pranuara/ refuzuara**

Projektligji “Për zbatimin e përgjegjësive të zgjeruara të prodhuesve” është në fazën e reflektimit të komenteve.

Palët e interesit kanë shprehur komente si më poshtë:

**Komente nga Dhoma Italiane e Tregtisë dhe Dhoma Amerikane e Tregtisë**

- Taksa mbi Produktet

Projektligji në nenin 16 parashikon vendosjen e një takse të re, e quajtur "taksa mbi produktet", e cila do të jetë e zbatueshme nga viti 2025.

Sipas paragrafit 4 të nenit 16 të Projektligjit, metodologjia për përcaktimin e taksës do të jepet me një vendim të Këshillit të Ministrave, me propozimin nga ministri përgjegjës për mjedisin dhe ministri përgjegjës për financat.

Në rishikimin e këtij neni, nuk mund të mos vihen re disa shqetësime të rëndësishme nga pikëpamja e kushtetutshmërisë.

Në mënyrë të veçantë, duhet të theksohet se neni 155 i Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë parashikon se "taksat, tatimet dhe detyrimet financiare kombëtare e vendore, lehtësimi ose përjashtimi prej tyre i kategorive të caktuara të paguesve, si dhe mënyra e mbledhjes së tyre caktohen me ligj".

Për të vlerësuar nëse ekziston një shkelje e kësaj dispozitë kushtetuese me vendosjen e këtij detyrimit të ri tatimor, është thelbësore të zhvillohet një analizë e detajuar mbi të paktën dy elemente: a) nëse kjo takse është e qartë, transparente dhe e vendosur me ligj; dhe b) vlerësimi i raportit të proporcionalitetit të kësaj takse dhe të masave të tjera të parashikuara nga ky ligj i ri.

Në vijim të analizës së pikës së parë, mund të konkludohet qartë se kjo dispozitë (neni 16) nuk përmbush kërkesat e nenit 155 të Kushtetutës së Shqipërisë, për arsyet e mëposhtme:

- Neni 16 i Projektligjit nuk përcakton asnjë nivel taksimi! Në vend të kësaj, Projektligji delegon miratimin e nivelit të taksës pranë Këshillit te Ministrave, që qartazi është një kompetencë që nuk mund t'i delegohet një organi të tillë, duke marrë parasysh detyrimet e përcaktuara nga neni 155 i Kushtetutës së Shqipërisë.

- Neni 16 i Projektligjit përmban vetëm disa komente të përgjithshme në lidhje me faktin se do të vendoset një taksë e re dhe nuk ofrohen tregues të tjerë mbi (i) cilat saktësisht janë subjektet e kësaj takse të re (ii) si do të vlerësohet niveli i kësaj takse dhe cilat janë bazat mbi të cilat do të llogaritet (pra, bazat mbi të cilat ndërtohet struktura e çdo takse të re). Qasja e përgjithshme me të cilën prezantohet kjo taksë e bën atë jo transparente për industrinë e prekur dhe taksapaguesit në përgjithësi.

Në lidhje me proporcionalitetin, duhet të theksohet se vendosja e një takse të re pritet të ndryshojë situatën financiare të prodhuesve (d.m.th., përkufizimi i 'prodhuesve' është shumë i gjerë dhe përfshin subjekte të angazhuara në prodhim, përpunim, trajtim, shitje, ose import të produkteve) dhe do të ndikojë thelbësisht në planet strategjike dhe operacionale të tyre. Si i tillë, zbatimi i kësaj takse pritet të reflektohet në rritjen e çmimeve për konsumatorët përfundimtarë (biznese dhe individë).

Edhe pse Shteti ka diskercion të gjere në fushën e politikave fiskale, Gjykata Kushtetuese ka deklaruar se në të gjitha rastet diskrecioni i legjislatorit duhet të respektojë parimet e proporcionialitetit dhe sundimit te ligjit të sanksionuar në Kushtetutën e Republikës se Shqipërisë. Masat e vendosura nga shteti duhet të jenë proporcionale, në përputhje me qëllimet legjitime e të rëndësishme dhe nuk duhet të vendosin kufizime në një masë më të madhe se sa është e nevojshme për të arritur këto qëllime.

Sipas jurisprudencës së Gjykatës Kushtetuese (Vendimi i Gjykatës Kushtetuese 33/2016), proporcionaliteti vlerësohet duke analizuar: a) nëse objektivi i ligjvënësit është mjaftueshëm i rëndësishëm për të justifikuar kufizimet; b) nëse masat e marra janë të lidhura arsyeshëm me objektivin - ato nuk mund të jenë arbitrare ose të bazohen në vlerësime jologjike; c) nëse mjetet e përdorura nuk janë më të ashpra se sa është e nevojshme për të arritur objektivin e dëshiruar.

Duhet të theksohet se nga viti 2011, Parlamenti Shqiptar ka miratuar ligjin nr. 10463, datë 22.09.2011 "Për Menaxhimin e Integruar të Mbetjeve" i cili është në përputhje të plotë me Direktivën 2008/98/BE të Parlamentit Evropian mbi mbetjet. Ky ligj ka parashikuar një sërë masash dhe detyrimesh për prodhuesit me qëllim menaxhimin e mbetjeve dhe të mjedisit.

Ndërkohë, nga ana tjetër, ligji nr. 9975, datë 28.07.2008 "Mbi Taksat Kombëtare" parashikon një taksë të aplikuar specifikisht mbi paketimin e produkteve.

Për sa më sipër, as Projektligji dhe as relacioni që shoqëron këtë projekt, nuk parashikojnë një analizë specifike mbi arsyet se përse masat e ndërmarra me hyrjen në fuqi të Ligjit për Menaxhimin e Integruar te Mbetjeve dhe Taksës mbi Ambalazhet, nuk janë të mjaftueshme. Projektligji dhe relacioni përmbajnë vetëm dispozita/përshtypje të përgjithshme dhe nuk është kryer asnjë analizë mbi llojin dhe nivelet e produkteve që konsiderohen si më problematike për mjedisin dhe pse është e nevojshme një barrë financiare shtesë për prodhuesit, dhe më e rëndësishmja nga të gjitha, se si një taksë e re e vendosur mbi këto produkte do të ndihmojë mjedisin, konsumatorin individual përfundimtar dhe bizneset shqiptare.

Ashtu siç është në formën e tanishme, taksa e re mbi produktet do të shtojë thjesht një barrë financiare shtesë mbi tatimpaguesit, dhe do te këtë pak ose aspak ndikim në përmasimin e aspekteve mjedisore. Bizneset, të cilat nuk kanë ndonjë alternativë të besueshme, siç do të detajojmë më poshtë, do të jenë të gatshme të paguajnë taksën dhe nuk do të angazhohen seriozisht ose nuk do te angazhohen aspak për të trajtuar problemet mjedisore, qe ky Projektligji synon te adresoje.

Në përfundim, ne do të theksojmë se pa një arsyetim dhe analizë të duhur që mbështet ndryshimet e propozuara, Projektligji dështon te përmbushë parimet kushtetuese duke lejuar kufizime te aktivitetit ekonomik dhe duke rritur rrezikun rreth një taksimi të dyfishtë për subjekte te caktuara.

Ne do të sugjeronim që të hiqet taksa ose të paktën të bëhet alternativa e SHPZP-së, nje alternative e besueshme për prodhuesit.

- SHPZP-ja

Nën Kapitullin IV (Krijimi dhe funksionimi i SHPZP-) të Projektligjit, në nenin 19 "Themelimi i SHPZP", ligjvënësi përpiqet të rregullojë ekzistencën e SHPZP-së. Në thelb, ky nen parashikon që SHPZP-ja të jetë një shoqëri me përgjegjësi të kufizuar e themeluar nga të paktën 2 prodhues që vënë në treg produkte që gjenerojnë rryma të mbetjeve.

SHPZP-ja do të rregullohet nga dispozitat e Ligjit Shqiptar të Shoqërive Tregtare dhe do të regjistrohet në Regjistrin Tregtar, megjithatë ne kuptojmë se kjo shoqëri nuk do të lejohet të ndajë fitime për ortakët e saj.

-

Neni 3 i Ligjit për Shoqëritë Tregtare parashikon përkufizimin e mëposhtëm të zbatueshëm për shoqëritë tregtare:

“Shoqëritë tregtare themelohen nga dy ose më shumë persona fizikë dhe/ose juridikë, që bien dakord për arritjen e objektivave ekonomikë të përbashkët...”

Përkufizimi i mësipërm është në kundërshtim të qartë me dispozitën e nenit 19 të Projektligjit, duke pasur parasysh se SHPZP-ja dhe veçanërisht ortakët e saj janë të privuar nga çdo objektiv ekonomik (stimulime). Ashtu siç është paraqitur, shoqëria do të ketë vetëm 'përgjegjësi dhe objektiva për të përmbushur' (p.sh. të lidhura me PZP-të) por, nga ana tjetër, nuk do të lejohet të ndajë fitimet.

Për më tepër, kjo qasje ngre shqetësime serioze lidhur me zbatueshmërinë e nenit 19 të Projektligjit, pasi dispozita është në kundërshtim me parimet e ligjit material (Ligji për Shoqëritë Tregtare) në të cilin supozohet të themelohet dhe të rregullohet një entitet i tillë.

Ne do të sugjerojmë në këtë drejtim të merret një qasje ndryshe, e cila do të kërkojë disa ndryshime në Projektligj.

A. Duke marrë në konsideratë dispozitat e Ligjit për Bankat ne Republikën e Shqipërisë (Ligji 9662/2006), ligjvënësi mund të rregullojë veçmas dhe në detaje strukturën organizative/të ortakëve (vendimmarrje dhe menaxhim) të SHPZP-së, ashtu si në Ligjin për Bankat ne Republikën e Shqipërisë. Si në Ligjin për Bankat ne Republikën e Shqipërisë, Projektligji do të sjellë në jetë një entitet ad-hoc (SHPZP-ja) që do të kryeje misionin e PZP-së të parashikuar në Projektligj.

B. Duke pasur parasysh kapacitetet/karakteristikat specifike të përcaktuara/rregulluara në Projektligj, SHPZP-ja do të jetë një entitet ad-hoc, e cila në kuptim të rregullimit specifik të parashikuar në Projektligj, nuk do të lejohet të ndajë fitime për ortakët e saj. Kështu, Projektligji do të jetë në përputhje me dispozitat e legjislacionit të aplikueshëm dhe nuk do të ngrejë shqetësime në lidhje me zbatueshmërinë dhe detyrimin e zbatimit të dispozitave të tij.

C. Paragrafi 4 i nenit 19 të Projektligjit përcakton se: “SHPZP, në përmbushje të detyrimeve të prodhuesve të kontraktuar, ka si qëllim të ngrejë dhe mbajë në funksion skemat e grumbullimit, transferimit dhe trajtimit të produkteve PZP për të cilat është themeluar”. Fatkeqësisht, ky paragraf dhe në përgjithësi neni 19 i Projektligjit nuk parashikon ndonjë autorizim të mëtejshëm ligjor. Në fakt, Projektligji përcakton në disa nene të tjera, bashkëpunimin me autoritetet e qeverisjes vendore dhe operatorët e licencuar, por dështon të përcaktojë ose të tregoje një skemë të besueshme për mbledhjen, menaxhimin dhe trajtimin e mbetjeve.

Sugjerimi është që të parashikohet në paragrafin 4 të Projektligjit një autorizim ligjor që do t'i lejonte ligjvënësit të adoptojë skema PZP efektive për 4 llojet e rrymave të mbetjeve. Shembuj të skemave efektive dhe praktikave të mira industriale janë të shumta në vendet e BE-së dhe më gjerë. Palët e interesuara dhe subjektet e ligjit në bashkëpunim të ngushtë me qeverinë mund të ulen dhe të diskutojnë mbi një ose më shumë skema PZP që do të përfshinin të gjitha rrymat e mbetjeve të mbuluara nga Projektligji. Duke qenë se Projektligji parashikon themelimin e SHPZP-ve të ndryshme (të paktën një për çdo rrymë mbetjesh), palët e interesuara dhe subjektet e ligjit mund të propozojnë skema të ndryshme PZP-je që do të jenë të zbatueshme, për secilën nga rrymat e mbetjeve, duke siguruar kështu përmbushjen e objektivave kombëtare të parashikuara nga Projektligji dhe legjislacioni në fuqi.

Për këtë qëllim, është e rëndësishme qe qeveria në bashkëpunim me biznesin të përgatisë studime fizibiliteti të reja per zonat ku do te trajtohen mbetjet, me qëllimin vendosjen e sistemeve të përbashkëta dhe të veçanta për mbledhjen dhe trajtimin e mbetjeve specifike (sipas Vendimit te Këshillit të Ministrave nr. 418, datë 27.05.2020 "Për miratimin e dokumentit të politikave strategjike dhe të planit kombëtar për menaxhimin e integruar të mbetjeve, 2020–2035"). Këto studime të fizibiliteti do të ofrojnë një pasqyrë të qartë të situatës dhe do t'u lejojnë të gjitha palëve të përfshira të propozojnë skema të përshtatshme që do të përfshihen ne aktet nënligjore (që do të implementohen brenda 2 vitesh nga data e hyrjes së ligjit në fuqi).

Bazuar në nenin 60 i ligjit nr. 10463, datë 22.09.2011 "Për Menaxhimin e Integruar të Mbetjeve" i ndryshuar, ministria përgjegjëse për mjedisin publikon në mënyrë të rregullt (çdo 3 vjet) një raport statistikor mbi mbetjet, i cili behet i disponueshëm për publikun në faqen e internetit të ministrisë. Për vitin 2021 dhe 2022, Agjencia Kombëtare e Mjedisit ka publikuar raporte mbi statusin mjedisor në Shqipëri duke ofruar disa të dhëna mbi rrymat dhe menaxhimin e mbetjeve. Megjithatë, për të siguruar zbatimin e suksesshëm të dispozitave të ligjit, rekomandohet që të kryhen studime te posaçme fizibiliteti për çdo rrymë mbetjesh. Për shembull, për kategorinë e mbetjeve nga ambalazhet, arrihet te identifikohen disa nënkategori (si qelq, letër, alumin, plastikë, etj.). Një studim i fizibiliteti për çdo nënkategori është i nevojshëm për ligjvënësin, SHPZP-të dhe prodhuesit, me qëllimin për tu ‘njohur' me të drejtat dhe detyrimet e tyre përkatëse. Pa informacion të detajuar, të gjitha palët e prekura nga Projektligji do të ecin në një territor të panjohur dhe kështu Projektligji do të jetë i destinuar të mos jetë i suksesshëm në zbatimin e tij (p.sh. ne të dyja alternativat 'taksë mbi produktet' apo 'SHPZP').

Sugjerimi i njëjtë është i aplikueshëm edhe për nenin 27 "Bashkëpunimi me njësitë e qeverisjes vendore". Paragrafët 1 dhe 2 të nenit 27 përcaktojnë bashkëpunimin e SHPZP-së me qeverisjen vendore. Ky bashkëpunim përfshin ndër të tjera bashkëfinancimin e infrastrukturës për mbledhjen e diferencuar të mbetjeve. Më tej, paragrafi 3 i të njëjtit nen, parashikon një kontratë për bashkëpunim, e cila është e detyrueshme për tu ekzekutuar nga çdo SHPZP dhe njësi e qeverisjes vendore. Elementet kryesore të kësaj kontrate janë:

a. Kërkesat për mbledhjen e diferencuar të mbetjeve, duke përfshirë rrymën specifike të mbetjeve, numrin e popullsisë për zonën ku ofrohet shërbimi, vendndodhjen e mbetjeve, si dhe periodicitetin e ofrimit të shërbimit;

b. objektivat për mbledhjen e diferencuar, riciklimin dhe format e tjera të shfrytëzimit të mbetjeve, si dhe mënyrat e raportimit për përmbushjen e këtyre objektivave.

c. kushtet dhe afatet për monitorimin e zbatimit të kërkesave të këtij ligji, në territorin nën juridiksionin e njësisë së vetëqeverisjes vendore;

d. kushtet për zhvillimin e aktiviteteve të përshtatshme të informimit, ndërgjegjësimit, instruksionit ose trajnimit për të informuar qytetarët në territorin nën juridiksionin e njësisë së vetëqeverisjes vendore;

e. kushtet për bashkëfinancimin e infrastrukturës për mbledhjen e diferencuar të mbetjeve.

Detajet mbi kushtet dhe afatet e kontratës do të përcaktohen me urdhër të ministrit përgjegjës për mjedisin dhe ministrit përgjegjës për qeverisjen vendore (urdhri do të lëshohet brenda 2 vitesh nga hyrja në fuqi e ligjit).

Është e këshillueshme të përfshihet në këtë nen gjithashtu një referencë e gjerë mbi një skemë të unifikuar PZP (një për çdo rrymë mbetjesh) që do të adoptohet dhe zbatohet nga njësitë e qeverisjes vendore dhe SHPZP-të. Kjo qasje do t'u lejojë palëve të interesuara dhe qeverisjes vendore/qendrore gjatë periudhës 2 vjeçare, të vendosin skema PZP të kufizuara por efikase të cilat do të garantojnë përmbushjen e objektivave kombëtare të përcaktuara nga Projektligji.

Nga ana tjetër, nëse qeverisjes vendore dhe SHPZP-së do t'u lihej ‘dore e lire', në fund do të përfundonim me një sistem të fragmentuar dhe jo efikas të menaxhimit të mbetjeve që me siguri nuk do të jetë as afër përmbushjes së objektivave kombëtare të Projektligjit.

Një tjetër nen që ngre shqetësime thelbësore në lidhje me aplikimin dhe zbatimin e tij është neni 15 i Projektligjit i lidhur me Detyrimin për të Informuar. Ndërsa kjo duhet të konsiderohet pa dyshim si një nga përgjegjësitë kryesore të SHPZP-së, nuk shihet një zbatim i suksesshëm në rastet e prodhuesve që paguajnë taksën. Nëse një subjekt paguan taksën sipas përcaktimit te Projektligjit, duhet medoemos qe qeveria të ndërtojë infrastrukturën përkatëse dhe të informojë konsumatorët. Prodhuesit në rastin më të mirë duhet të bashkojnë forcat me qeverinë për te bere fushata ndërgjegjësimi, ose duke publikuar mesazhe të përgjithshme të ndërgjegjësimit në faqet e tyre të internetit, por nuk duhet të ngarkohen me një detyrim për të informuar mbi:

a) mënyrat e ripërdorimit të produktit në tërësi ose në pjesët e tij përbërëse, mënyrat e ndarjes së produktit, si dhe trajtimin e mbetjeve të gjeneruara pas përdorimit;

b) dorëzimin e produkteve që gjenerojnë mbetjet në pikat e afërta të grumbullimit të lehta për t'u arritur nga ata dhe të sugjeruara nga prodhuesit;

c) sistemet e vendosura për marrjen mbrapsht dhe grumbullimin e mbetjeve deri në shpërndarje;

d) vendin më të afërt për të dorëzuar mbetjet, në rast të refuzimit për të kthyer mbetjet;

e) ndikimin që mbetjet e gjeneruara kanë në mjedisin dhe shëndetin e njeriut.

Qartësisht, infrastruktura në kuadër alternatives të taksës mbi produktin nuk duhet të jetë në pronësi apo të menaxhohet nga prodhuesit, prandaj është jo realiste të kërkohet nga këta të fundit të informojnë konsumatorët me një nivel kaq të detajuar të informacioni.

Nga ana tjetër, edhe në rastin e SHPZP-së, mbetet ende një sfidë të kuptohet kuptimi i vërtetë i këtij detyrimi, veçanërisht për sa i përket faktit që legjislatori nuk ka parashikuar një autorizim ligjor për të detajuar më tej këtë detyrim për të informuar përmes akteve nenligjore.

Për shembull, si duhet të llogaritet "ndikimi që mbetjet e gjeneruara kanë në mjedis dhe shëndetin e njeriut".

Në lidhje me nenin 15 "Detyrimi për të Informuar", ne do të rekomandonim së pari zhvendosjen e këtij neni nën Kapitullin IV (Krijimi dhe funksionimi i SHPZP) të Projektligjit dhe të fshijmë çdo referencë për detyrimet ndaj prodhuesve që paguajnë taksën mbi produktet.

Gjithashtu, duhet të parashikohet një autorizim ligjor për të detajuar këtë detyrim në aktet nënligjore. Në këtë kontekst, së bashku me palët e interesuara dhe, shpresojmë, me SHPZP-të, qeveria do të hedhë dritë mbi çdo aspekt të ‘detyrimit për të informuar’ konsumatorin.

**Komente nga Shoqëria e Huaj**

Tek Kapitulli I / artikulli nr.4/ pika nr.2 për menaxhimin e mbetjeve, në katergorinë e këtyre mbetjeve nuk është specifikuar edhe gomat, ashtu si janë specifikuar kategoritë e tjera ku bëjnë pjesë këto mbetje.

Unë do të sugjeroja që të specifikohen saktë dhe qartë kategoritë e mbetjeve, ndër të cilat janë pra dhe Gomat, si dhe të përcaktohen rrugët ose mënyra e asgjësimit të tyre pa patur impakt në mjedis.

Duhet të ngrihet një Konsorcium, i cili monitoron dhe ndjek të gjithë situatën.

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| Çështja e adresuar  (*psh. përkufizimi i ri i…, kushtet për regjistrimin e…, rregullimi i…, etj.)* | Komenti  *(grumbulloni dhe përmblidhni komente identike/të ngjashme nga palët e ndryshme të interesuara së bashku)* | Palët e interesuara *(renditni të gjithë ata që adresuan çështjen në mënyrë të ngjashme)* | Vendimi (I pranuar/I pranuar pjesërisht/I refuzuar) | Justifikimi |