13/11/2024

RAPORT DE EXPERTIZĂ

La proiectul de lege privind răspunderea de mediu cu referire la prevenirea și repararea daunelor aduse mediului

Tipul actului vizat de proiect: Integral

Înregistrat cu nr. 328

Domeniul: Economie, infrastructură, agricultură și mediu

din: 13/11/2024

I. EVALUAREA GENERALĂ

1. Autor al actului normativ este , autor nemijlocit -

2. Categoria actului normativ propus: , ceea ce corespunde/nu corespunde art.72 din Constituţie şi Legii 100/2017 privind actele normative.

Proiectul de lege este promovat în calitate de lege organică, categorie de lege care corespunde exigențelor art. 72 alin. (3) lit. c) din Constituție și Legii 100/2017 privind actele normative.

Expertul nu are obiecţii la categoria actului

3. Scopul promovării proiectului

Autorul proiectului actului normativ promovează legiferarea rezonabilă a instituției prevenirii și reparării daunelor aduse mediului ambiant, în modul prevăzut în Directiva 2004/35/CE a Parlamentului European și a Consiliului.

În nota sa de fundamentare, autorul declară că proiectul de lege privind răspunderea de mediu se bazează pe principiul „poluatorul plătește” și are ca scop prevenirea și repararea daunelor aduse mediului. Conform acestui principiu, operatorii economici care cauzează daune sau amenințări imediate pentru mediul ambiant trebuie să răspundă financiar pentru acțiunile și/sau inacțiunile lor. Din aceste considerente, ei trebuie să adopte măsuri pentru a minimiza riscurile de poluare și a reduce expunerea la răspunderea financiară.

În opinia autorului notei de fundamentare, mecanismul răspunderii de mediu ar fi eficient doar în anumite condiții, id est identificarea poluatorului, existența unui prejudiciu real și cuantificabil, precum și ținând cont de legătura de cauzalitate dintre poluator și dauna produsă.

În plus, respectiva notă de fundamentare ar urmări, de asemenea, scopul de a asigura implementarea corespunzătoare a legislației de către autoritățile naționale, ținând cont de caracterul esențial al prevenirii și reparării daunelor ecologice pentru îndeplinirea obiectivelor politicii de mediu (ambiant), daunele respective referindu-se la prejudiciile aduse speciilor și habitatelor protejate, apei (din punct de vedere ecologic, chimic și cantitativ) și solului.
Astfel, ținând cont de obiectivul propus în nota de fundamentare, rezultă că proiectul de lege corespunde cu scopul enunțat.

4. Respectarea transparenței decizionale

În conformitate cu art. 8 din Legea nr. 239/2008 privind transparența în procesul decizional, etapele principale ale asigurării transparenței procesului de elaborare a deciziilor sunt:
- informarea publicului cu referire la inițierea elaborării deciziei;
- punerea la dispoziția părților interesate a proiectului de decizie și a materialelor aferente acestuia;
- consultarea cetățenilor, asociațiilor constituite în corespundere cu legea, altor părți interesate;
- examinarea recomandărilor cetățenilor, asociațiilor constituite în corespundere cu legea, altor părți interesate în procesul de elaborare a proiectelor de decizii;
- informarea publicului referitor la deciziile adoptate.

În nota de fundamentare disponibilă pe pagina web a Parlamentului, autorul menționează că a plasat proiectul de lege pe pagina web www.particip.gov.md, prezentând și un link nefuncțional în acest sens. O căutare manuală extinsă poate genera un rezultat care demonstrează că proiectul de lege a fost plasat pe pagina www.particip.gov.md la 18 octombrie 2024, consultarea publică fiind disponibilă până la 28 octombrie 2024.
În pofida acestor deficiențe logistice, rezultă că autorul a respectat prevederile Legii 239/2008 privind transparența în procesul decizional. Din aceste raționamente, ar fi judicioasă fie plasarea linkul integral în subsol, fie inserarea unui hyperlink funcțional direct în textul proiectului de lege, într-un format lizibil în acest scop.

Parlamentul a publicat proiectul de lege la 13 noiembrie 2024, împreună cu șir de documente adiționale. Ulterior, au fost plasate și avizele altor comisii parlamentare. Până la 29 noiembrie 2024, nu a fost plasat nici un aviz din partea Comisiei mediu, climă și tranziție verde, sesizată în fond.
În esență, etapele transparenței procesului decizional par să fi fost respectate, în pofida lipsei unei reacții prompte din partea Comisiei menționate supra.

În fond, Parlamentul a respectat termenele de plasare și consultare a proiectului impuse de Legea nr. 239/2008. Potrivit art. 12 alin. (2) din actul normativ citat, termenul de prezentare a recomandărilor asupra proiectelor de decizii constituie cel puțin 10 zile lucrătoare de la data mediatizării anunțului referitor la inițierea elaborării deciziei sau de la data mediatizării anunțului privind organizarea consultărilor publice.

Etapele transparenței procesului decizional nu au fost respectate

Termenele de plasare și consultare a proiectului au fost respectate

Sinteza recomandărilor pe pagina web a autorului a fost plasata

II. FUNDAMENTAREA PROIECTULUI

5. Structura notei informative

Nota de fundamentare corespunde structurii stabilite de anexa Legii 100/2017. În conformitate cu art. 30 alin. (1)-(2) din Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative, concomitent cu elaborarea proiectului actului normativ se întocmește nota de fundamentare la proiect, conform modelului indicat în anexa nr. 1 de la legea citată, care trebuie să cuprindă cel puțin următoarele compartimente: - denumirea sau numele autorului și, după caz, a participanților la elaborarea proiectului actului normativ; - condițiile ce au impus elaborarea proiectului actului normativ și finalitățile urmărite; - descrierea gradului de compatibilitate, pentru proiectele care au ca scop armonizarea legislației naționale cu legislația Uniunii Europene; - principalele prevederi ale proiectului și evidențierea elementelor noi; - fundamentarea economico-financiară; - modul de încorporare a actului în cadrul normativ în vigoare; - avizarea și consultarea publică a proiectului; - constatările expertizei anticorupție; - constatările expertizei de compatibilitate cu legislația Uniunii Europene; - constatările expertizei juridice; - constatările altor expertize. În prezentul proiect de lege, structura notei de fundamentare corespunde structurii impuse de lege.

Nota informativă corespunde structurii

6. Suficienţa argumentării.

Din perspectiva unui observator independent și rezonabil, necesitatea adoptării unei legi organice potrivit propunerilor din proiectul de lege nu este lipsită de raționament. Mai mult ca atât, argumentarea nu pare să fie insuficientă, ținând cont de faptul că autorul proiectului de lege face referire la Directiva 2004/35/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 21 aprilie 2004 privind răspunderea pentru mediul înconjurător în legătură cu prevenirea și repararea daunelor aduse mediului, publicată în Jurnalul Oficial al Comunității Europene L 143 din 30 aprilie 2004 (CELEX:32004L0035), în modul modificat prin Regulamentul (UE) 2019/1010 al Parlamentului European și al Consiliului din 5 iunie 2019 privind alinierea obligațiilor de raportare în domeniul legislației legate de mediu și de modificare a Regulamentelor (CE) nr. 166/2006 și (UE) nr. 995/2010 ale Parlamentului European și ale Consiliului, a Directivelor 2002/49/CE, 2004/35/CE, 2007/2/CE, 2009/147/CE și 2010/63/UE ale Parlamentului European și ale Consiliului, a Regulamentelor (CE) nr. 338/97 și (CE) nr. 2173/2005 ale Consiliului și a Directivei 86/278/CEE a Consiliului.

Argumentarea e suficientă

7. Compatibilitatea cu legislaţia comunitară şi alte standarde internaţionale.

Proiectul de lege presupune armonizarea legislației naționale cu prevederile legislației Uniunii Europene. Prin urmare, potrivit notei de fundamentare, proiectul se încadrează în categoria legislației naționale care ar necesita armonizarea cu legislația Uniunii Europene.

Proiectul de lege conține o serie de referiri la legislația Uniunii Europene. Autorul notei de fundamentare a menționat necesitatea ralierii legislației naționale cu Directiva 2004/35/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 21 aprilie 2004 privind răspunderea pentru mediul înconjurător în legătură cu prevenirea și repararea daunelor aduse mediului.

Proiectul de lege face referire la alte standarde internaționale relevante, id est
- Tratatul de constituire a Comunității Energetice; Decizia 2016/14/MC-EnC din 1 ianuarie 2021 a Consiliului Ministerial al Comunității Energetice, privind transpunerea în legislația naționala de către Părțile contractante a Tratatului a Directivei 2004/35/CE;
- Decizia 2023/09/MC-EnC a Consiliului Ministerial al Comunității Energetice privind nerespectarea de către Republica Moldova a Tratatului Comunității Energetice;
- Convenția internațională din 27 noiembrie 1992 privind răspunderea civilă pentru daune cauzate de poluarea cu hidrocarburi;

- Convenția internațională din 27 noiembrie 1992 privind înființarea unui fond internațional pentru acordarea de despăgubiri pentru daunele cauzate de poluarea cu hidrocarburi;
- Convenția internațională din 23 martie 2001 privind răspunderea civilă pentru daunele cauzate de poluarea cu hidrocarburi utilizate pentru propulsia navei;
- Convenția internațională din 3 mai 1996 privind răspunderea și acordarea de despăgubiri pentru daunele legate de transportul pe mare al substanțelor periculoase și nocive;
- Convenția din 10 octombrie 1989 privind răspunderea civilă pentru daunele cauzate în timpul transportului rutier, feroviar și pe cale de navigație interioară a mărfurilor periculoase.

Nota / proiectul conţine referinţe la acquis-ul comunitar

Nota / proiectul conţine referinţe la alte standarde internaţionale relevante

8. Fundamentarea economico-financiară.

Nota de fundamentare la proiectul de lege specifică eventualitatea necesității de alocare a fondurilor suplimentare din contul bugetului național pentru implementarea prevederilor propuse. Cu toate acestea, alocarea fondurilor este în dependență directă de caracterul ilicit al acțiunilor sau inacțiunilor potențialilor poluatori.

Cheltuielile financiare se referă la anumite costuri potențiale care pot surveni dacă, în pofida eforturilor depuse, nu a putut fi identificată persoana care a adus un prejudiciu mediului ambiant, care trebuie însă redresat. În acest scop, ar putea fi necesare fonduri nebugetare care pot fi obținute, spre exemplu, din fondul de intervenție al Guvernului pentru finanțarea acțiunilor de situații excepționale, anume pentru a înlătura efectele produse de daunele aduse mediului ambiant. În asemenea situații imprevizibile nu este exclusă necesitatea anumitor măsuri de reparare, realizate din contul autorităților naționale învestite cu această competență (pentru, inter alia, costurile pentru investigarea daunei cauzate mediului ambiant, evaluarea daunei și a măsurilor de reparare, încheierea contractelor cu persoane fizice sau juridice pentru îndeplinirea măsurilor de reparare, precum și cooperarea cu alte instituții, inclusiv cu țările vecine, pentru elucidarea daunelor cauzate mediului ambiant și redresarea situației).

Implementarea proiectului nu presupune cheltuieli financiare

Nota informativă nu conține fundamentarea economico-financiară

9. Analiza impactului de reglementare.

Proiectul de lege conține o analiză de reglementare, ținând cont de impactul său potențial asupra unor componente ale bugetului public național, în circumstanțele redate mai sus. Autorul proiectului de lege a remarcat lipsa necesității de a opera modificări sau reforme structurale și instituționale asupra sistemului administrației publice. Cu toate acestea, a fost menționat faptul că ar putea exista un impact asupra mediului de afaceri, deoarece acesta va trebui să-și ajusteze acțiunile pentru a fi în conformitate cu prevederile proiectului de lege, având în vedere riscul de tragere la răspundere pentru potențialele daune aduse mediului ambiant din cauza anumitor acțiuni/inacțiuni corespunzătoare.

În același timp, autorul proiectului de lege a recurs la enumerarea beneficiilor impactelor sociale și asupra mediului ambiant, subliniind caracterul pozitiv al măsurilor întreprinse de către autoritățile naționale, în special cu privire la minimizarea impactului negativ asupra sănătății umane, creșterea gradului de conștientizare pentru protecția mediului ambiant, precum și reducerea costurilor din partea statului pentru redresarea stării mediului înconjurător urmare a daunelor provocate acestuia.

De asemenea, autorul proiectului de lege a enumerat câteva beneficii pentru mediul ambiant, printre care se

numără reducerea efectelor negative asupra mediului în general, garantarea sporită a dreptului la un mediu ambiant sănătos și echilibrat, precum și reducerea pierderii ireversibile a biodiversității și habitatelor naturale.

Analiza impactului de reglementare a proiectului nu este necesară

Analiza impactului de reglementare a proiectului este suficient argumentată/documentată

10. Analiza ex-ante.

Analiza ex-ante a proiectului nu este necesară

Analiza ex-ante a proiectului nu este suficient argumentată/documentată

III. EVALUAREA DE FOND

11. Stabilirea şi promovarea unor interese / beneficii.

Prezentul proiect de lege tinde, pe de o parte, spre responsabilizarea persoanelor fizice și juridice (în special a agenților economici) cu privire la prevenirea daunelor aduse mediului ambiant, prin încurajarea acestora să adopte măsuri pro active în acest sens. Pe de altă parte, proiectul de lege vine și cu anumite elemente de sancționare urmare a provocării unor daune mediului ambiant, care, de asemenea, pot fi interpretate ca măsuri de descurajare a unor acțiuni și/sau inacțiuni reprobabile din punct de vedere a salvgardării integrității ecosistemelor și habitatelor existente. Din aceste raționamente, unicul beneficiar al intereselor prezentului proiect de lege ar fi mediul ambiant. Astfel, lipsește aparența promovării unor interese sau beneficii de grup sau particulare.

Proiectul nu promovează interese, beneficii

Promovarea intereselor/beneficiilor nu se face cu respectarea interesului public

12. Prejudicii aduse prin aplicarea actului.

Prezentul proiect de lege nu ar putea prejudicia decât interesele nejustificate ale potențialilor actori implicați în subminarea măsurilor de prevenire a daunelor aduse mediului ambiant. În orice caz, aplicarea cu bună-credință a mecanismelor prevăzute în prezentul proiect de lege nu poate decât spori respectarea dreptului de a trăi într-un mediu ambiant sănătos.

La aplicare, proiectul nu va aduce prejudicii

Prejudicierea intereselor/beneficiilor nu se face cu respectarea interesului public

13. Vulnerabilitatea proiectului din perspectiva drepturilor omului

Trebuie subliniat faptul că principiul „poluatorul plătește” este un element din practica general acceptată, conform căreia cei care poluează ar trebui să suporte costurile gestionării poluării pentru a preveni deteriorarea sănătății umane sau a mediului ambiant. Acesta face parte dintr-un set de principii mai largi pentru a ghida dezvoltarea durabilă la nivel mondial (cunoscută oficial sub numele de Declarația de la Rio din 1992) și se încadrează perfect în prevederile Articolului 8 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului. Pe cale de consecință, proiectul de lege nu pare să conțină vulnerabilități din perspectiva respectării drepturilor omului, adoptarea acestuia fiind, mai degrabă, o necesitate impusă de realitățile la nivel global pentru salvgardarea mediului ambiant. În esență, proiectul de lege respectă drepturile și libertățile omului.

Proiectul respectă drepturile/libertăţile

14. Compatibilitatea proiectului cu prevederile cadrului normativ național

Proiectul de lege nu contravine Constituției și/sau cadrului normativ național și se înscrie în eforturile autorităților naționale de a asigura durabilitatea măsurilor adoptate pentru (i) prevenirea daunelor aduse mediului ambiant și (ii) redresarea stării mediului urmare a daunelor sau, eventual, recuperarea contravalorii investițiilor pentru restabilirea situației până la producerea pagubelor respective.

Proiectul este compatibil cadrului normativ naţional

15. Analiza detaliată a prevederilor

Nr. obiecției	Art.	Text	Obiecții	Elemente de coruptibilitate/vulnerabilitate	Recomandări

IV. CONCLUZII

În circumstanțele prezentului proiect de lege, analiza principiului „poluatorul plătește” nu a identificat interese ascunse care ar putea compromite aplicarea corectă a acestui principiu sau ar putea favoriza anumite grupuri sau entități într-un mod care ar afecta interesul public.

Ținând cont de necesitatea transpunerii Directivei 2004/35/CE a Parlamentului European și a Consiliului (din 21 aprilie 2004 privind răspunderea pentru mediul înconjurător în legătură cu prevenirea și repararea daunelor aduse mediului, cu amendamentele ulterioare) în legislația Republicii Moldova, proiectul de lege nu pare să fie influențat de interese ascunse care ar putea modifica obiectivele legii în favoarea anumitor grupuri sau persoane și, implicit, în detrimentul interesului public. Nu au fost identificate elemente care ar oferi favorizări injuste.

Proiectul de lege a fost prezentat publicului larg, astfel încât toate părțile interesate au avut oportunitatea de a contribui și de a ridica eventuale preocupări. Cu toate acestea, anumite comisii parlamentare, în special Comisia mediu, climă și tranziție verde, sesizată în fond, nu și-au prezentat avizele la proiectul de lege până la momentul publicării prezentei expertize.

Astfel, din analiza efectuată nu rezultă că prezentul proiect de lege ar fi fost influențat de entități economice sau politice care ar putea beneficia de pe urma modificării legislației într-un sens care ar reduce responsabilitatea potențialilor poluatori. Principiul „poluatorul plătește”, care impune ca poluatorii să suporte costurile pentru prevenirea și remedierea daunelor ecologice cauzate de activitățile lor, este esențial pentru protejarea mediului și pentru asigurarea responsabilității în afaceri. Este binevenită situația care va impune și respectarea principiului de justiție ecologică și responsabilitate. În asemenea circumstanțe, proiectul de lege va facilita stabilirea tipului de entități care vor fi considerate „poluatori” și modalitatea în care vor fi cuantificate și aplicate sancțiunile (sau, eventual, taxele) pentru daunele aduse mediului. Respectivele măsuri nu par să fie disproporționate ori incorecte sau să favorizeze anumite grupuri economice.
Din aceste raționamente, este absolut necesar să se asigure aplicarea corectă și uniformă de către autoritățile naționale (abilitate cu aceste competențe) a prevederilor legale odată cu adoptarea prezentului proiect de lege, care ar exclude evitarea responsabilității de către eventualii poluatori.

În concluzie, proiectul de lege cu privire la punerea în aplicare a principiului „poluatorul plătește” nu pare să prezinte coruptibilitate sau să conțină interese ascunse, acesta fiind bine fundamentat și având intenția clară a unei aplicări corecte. Proiectul de lege promovează responsabilitatea ecologică fără a favoriza anumite

grupuri de interese economice sau politice. Poluatorii vor fi obligați să-și asume costurile de remediere a daunei provocate mediului, în acord cu principiile de echitate socială și ecologică. Nu au fost identificate posibile metode prin care anumite entități ar putea eluda responsabilitatea, în condițiile redacției actuale ale prevederilor propuse prin adoptarea proiectului de lege care vine să asigure transpunerea Directivei 2004/35/CE a Parlamentului European și a Consiliului. Astfel, proiectul de lege respectă standardele de transparență și corectitudine, fiind aliniat cu principiul „poluatorul plătește” și fără a încuraja practici corupte sau inechitabile. Acesta poate avansa în continuare în procesul legislativ, având în vedere că este în concordanță cu interesele publice și de mediu.