RAPORT DE EXPERTIZĂ

La proiectul de lege pentru modificarea unor acte normative (ajustarea cadrului normativ în conformitate cu prevederile Legii nr.227/2022 privind emisiile industriale)

Tipul actului vizat de proiect:

Înregistrat cu nr.

Domeniul:

din:

I. EVALUAREA GENERALĂ

1. Autor al actului normativ este Guvernul , autor nemijlocit - Ministerul Mediului

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

Expertul nu are obiecţii la categoria actului

3. Scopul promovării proiectului

Analizând normele elaborate s-a constatat că prin proiect se propune modificarea a 8 legi care au în comun domeniul protecției mediului înconjurător.

Potrivi notei de fundamentare, „Prezentul proiect, își propune să aducă în concordanță actele normative cu prevederilor Legii nr. 227/2022 privind emisii industriale și să soluționeze următoarele probleme identificate: 1. Actele normative incluse în prezentul proiect conțin prevederi care sunt în conflict cu noile prevederi în domeniul emisiilor industriale. (...) 2. Lipsa reglementărilor uniforme privind obligația operatorilor de a obține autorizație integrată de mediu/autorizația de mediu pentru desfășurarea activităților industriale și economice”. Totodată, se mai menționează că „Obiectivul de bază al proiectului este aducerea cadrului normativ în concordanță cu prevederile Legii nr. 227/2022 privind emisiile industriale. Prin urmare, se urmăresc următoarele rezultate:

- ajustarea cadrului normativ cu competențele autorităților publice în vederea prevenirii sau, în cazul în care aceasta nu este posibilă, reducerii emisiilor în aer, apă și sol în conformitate cu prevederile Legii nr. 227/2022 privind emisiile industriale;
- excluderea competenței autorităților publice centrale și locale de a stabili limitele de emisii și deversări nocive, or, acestea țin de competența Agenției de Mediu;

- actualizarea competențelor inspectorilor de mediu cu includerea competențelor de a verifica respectarea actelor permisive de mediu, inițierii procedurii de retragere și suspendare a actelor permisive de mediu;
- excluderea din cadrul normativ actual a autorizației pentru emisia în atmosferă a poluanților de la surse fixe de poluare și înlocuirea cu autorizația integrată de mediu sau autorizația de mediu;
- reducerea poluării mediului;
- micșorarea volumului emisiilor și deversărilor de poluanți în mediu și diminuarea formării deșeurilor ș.a.”
Adițional, se mai informează că, „reieșind din faptul că de la momentul adoptării legii nr. 227/2022 privind emisiile industriale au fost aprobate mai multe acte normative care transpun Directivele UE, a intervenit necesitatea de a opera unele modificări la Legea nr. 227/2022 pentru a corela termenii utilizați în legislația din domeniu”.

4. Respectarea transparenței decizionale

Autorul proiectului a asigurat informarea publicului referitor la iniţierea elaborării prezentului proiect, condiţie prevăzută de art. 9 alin. (1) al Legii nr. 239/2008, care prevede că „După iniţierea procesului de elaborare a deciziei, autoritatea publică va plasa, în termen de cel mult 15 zile lucrătoare, anunţul respectiv pe pagina web oficială [...]".

Anunțul privind organizarea consultărilor publice, proiectul și nota informativă au fost plasate pe portalul guvernamental www.particip.gov.md la data de 05.08.2024, 18.09.2024 și la 11.11.2024, fiind asigurat accesul părților interesate la actele menționate.

De asemenea, proiectul supus expertizei a fost plasat pe pagina web oficială a Parlamentului Republicii Moldova, cu anexarea actelor din dosarul de însoțire.

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 nr. 1 a Legii nr. 100/2017 cu privire la actele normative.

Nota informativă corespunde structurii

6. Suficienţa argumentării.

În ansamblu, argumentarea proiectului respectă cerințele de fundamentare formală stabilite de legislație, informația fiind structurată în mod clar.

Totuși, în proiect au fost identificate 2 cazuri de norme juridice formulate lacunar, al căror sens exact nu poate fi dedus nici măcar cu sprijinul informațiilor furnizate în nota de fundamentare. În acest context, se au în vedere normele ce reglementează procedura de eliberare a autorizației pentru gestionarea deșeurilor, precum și modalitatea de plasare pe piață de către persoanele de pe teritoriul Republicii Moldova care nu au legătură fiscală cu sistemul bugetar național.

Argumentarea e suficientă

7. Compatibilitatea cu legislaţia comunitară şi alte standarde internaţionale.

Prin intermediul proiectului expertizat nu se transpune nemijlocit legislația UE, întrucât scopul de bază al acestuia este adaptarea cadrului normativ la dispozițiile Legii nr. 227/2022 privind emisiile industriale. Totuși, Legea nr. 227/2022 a fost elaborată și adoptată în vederea transpunerii parțiale a Directivei nr. 2010/75/UE privind emisiile industriale.

Nota / proiectul nu conţine referinţe la acquis-ul comunitar

Nota / proiectul nu conține referinţe la alte standarde internaţionale relevante

8. Fundamentarea economico-financiară.

Potrivit datelor expuse la compartimentul 4.2 din nota de fundamentare, implementarea prevederilor proiectului nu va necesita cheltuieli financiare din bugetul de stat sau din contul altor instituții.

Implementarea proiectului nu presupune cheltuieli financiare

Nota informativă nu conține fundamentarea economico-financiară

9. Analiza impactului de reglementare.

Nota de fundamentare conține analiza impactului de reglementare, care este obligatorie în virtutea prevederilor art. 4 lit. c) și art. 13 din Legea nr. 235/2006 cu privire la principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător, având în vedere că proiectul poate afecta persoanele care practică activitate de întreprinzător.

Compartimentul 4.1 din nota de fundamentare, dedicat impactului asupra sectorului public, nu oferă informații și nu explică împuternicirea delegată Guvernului de a reglementa modul de plasare pe piață a produselor de către persoanele de pe teritoriul Republicii Moldova care nu au relații fiscale cu sistemul bugetar național. Norma juridică ce conferă împuternicirea respectivă este interpretabilă și nu conturează limitele de acțiune pentru Guvern. În lipsa unor explicații și orientări în nota de fundamentare în acest sens, proiectul oferă un „mandat în alb” Guvernului. Analiza detaliată este expusă la compartimentul dedicat analizei detaliate a prevederilor din prezentul Raport.

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.

În rezultatul analizei notei de fundamentare și a proiectului de lege propus spre examinare Parlamentului, nu au fost identificate elemente care să sugereze că proiectul ar fi fost conceput ca să promoveze interese sau beneficii de grup ori particulare.

Proiectul nu promovează interese, beneficii

Promovarea intereselor/beneficiilor nu se face cu respectarea interesului public

12. Prejudicii aduse prin aplicarea actului.

La aplicare, proiectul nu va aduce prejudicii

Prejudicierea intereselor/beneficiilor nu se face cu respectarea interesului public

13. Vulnerabilitatea proiectului din perspectiva drepturilor omului

Proiectul respectă drepturile/libertăţile

14. Compatibilitatea proiectului cu prevederile cadrului normativ național

Proiectul este compatibil cadrului normativ naţional

15. Analiza detaliată a prevederilor

Nr. obiecției	Art.	Text	Obiecții	Elemente de coruptibilitate/vulnerabilitate	Recomandări
1	Obiecție generală asupra proiectului		În textul proiectului au fost identificate 2 cazuri de carențe redacționale, care în ansamblu pot genera riscuri de vulnerabilitate prin diminuarea clarității și previzibilității normelor, ceea ce poate conduce la dificultăți în interpretare și aplicare, favorizând arbitrarul și lipsa de uniformitate în implementare. În acest sens, relevăm carențele depistate: (1) la art. VI pct. 6 din proiect (art. 12 din Legea nr. 209/2016) se utilizează expresia „Punerea în circulație (importul)”, însă potrivit art. 192 și Capitolului I din Codul vamal este corectă expresia „Punerea în liberă circulație (importul)”; (2) la art. VI pct. 13 din proiect (art. 25 alin. (6), alin. (7) și alin. (8) din Legea nr. 209/2016) se utilizează expresia „autorizația de mediu pentru gestionarea deșeurilor”, însă prin proiect se propune o nouă denumire a acestei autorizații, și anume „autorizația pentru gestionarea deșeurilor”.	Array	La art. VI pct. 6 din proiect (art. 12 din Legea nr. 209/2016) se va substitui expresia „Punerea în circulație (importul)” cu „Punerea în liberă circulație (importul)”. La art. VI pct. 13 din proiect (art. 25 alin. (6), alin. (7) și alin. (8) din Legea nr. 209/2016) se va substitui expresia „autorizația de mediu pentru gestionarea deșeurilor” cu „autorizația pentru gestionarea deșeurilor”.

2	Art. VI pct. 5 din proiect (art. 11 alin. (2) din Legea nr. 209/2016)	Art. VI. – Legea nr. 209/2016 privind deșeurile (...), se modifică după cum urmează: 5. Articolul 11 alineatul (2), literele a)-h) devin literele a)-f) cu următorul cuprins: „a) Regiunea 1 – Cahul, Cantemir, Taraclia, Ceadâr-Lunga, Vulcănești și Comrat; b) Regiunea 2 – Leova, Cimişlia, Basarabeasca, Căuşeni și Ştefan Vodă; c) Regiunea 4 – mun. Chişinău, Străşeni, Ialoveni, Hîncești, Criuleni, Cocieri, Anenii Noi și Orhei; d) Regiunea 5 – Ungheni, Nisporeni, Criuleni e) Regiunea 7 – mun. Bălţi, Drochia, Rîșcani, Glodeni, Florești, Fălești, Sângerei, Soroca, Șoldănești, Rezina și Telenești” f) Regiunea 8 – Briceni, Ocnița, Edineț și Dondușeni.”;	Implementarea normei citate va genera o contradicție dintre prevederilor aceleiași legi. Pe de o parte, art. 11 alin. (2) din Legea nr. 209/2016 stabilește (și va stabili în continuare) că țara este divizată teritorial în 8 regiuni de management al deșeurilor, iar pe de altă parte, la același alineat vor fi reglementate doar 6 regiuni și componența acestora (la moment fiind reglementate 8 regiuni și componența acestora). Astfel, modificarea propusă de autor nu a fost realizată integral prin modificarea inclusiv a normelor juridice conexe. Conflictul normelor de drept este un impediment în aplicarea corectă a prevederilor normative.	Array	La art. VI pct. 5 din proiect se va modifica art. 11 alin. (2) din Legea nr. 209/2016 prin precizarea faptului că țara este divizată teritorial în 6 regiuni de management al deșeurilor.

3	Art. VI pct. 13 din proiect (art. 25 alin. (1) lit. c) și d) din Legea nr. 209/2016)	Art. VI. – Legea nr. 209/2016 privind deșeurile (...), se modifică după cum urmează: 13. Articolul 25 va avea următorul cuprins: „Articolul 25. Procedura de solicitare și eliberare a autorizației pentru gestionarea deșeurilor, a autorizației integrate de mediu și a autorizației de mediu (1) Operatorul instalației şi/sau al activității de gestionare a deșeurilor depune, personal sau prin reprezentantul său legal, în formă electronică, prin intermediul portalului guvernamental unic al serviciilor publice sau la ghișeul unic al Agenției de Mediu, cererea de eliberare a autorizației pentru gestionarea deșeurilor, a autorizației integrate de mediu și a autorizației de mediu pentru: c) comercializarea deșeurilor (autorizația pentru gestionarea deșeurilor conform prevederilor legii); d) implementarea responsabilității extinse a producătorului (autorizația pentru gestionarea deșeurilor conform prevederilor legii).	Norma citată, și anume alineatele c) și d), conțin trimiteri incerte la „prevederile legii” fără a face referință la vreun act normativ concret. Această modalitate de expunere a normei juridice generează riscuri de vulnerabilitate prin lipsa de claritate și predictibilitate, ceea ce poate conduce la interpretări divergente și aplicări arbitrare, favorizând astfel încălcarea principiilor statului de drept și promovarea intereselor private în detrimentul interesului public.	Array	La art. VI pct. 13 din proiect (art. 25 alin. (1) lit. c) și d) din Legea nr. 209/2016) se va preciza expres legea la care se face trimitere.

4	Art. VI pct. 13 din proiect (art. 25 alin. (11) și alin. (13) din Legea nr. 209/2016)	Art. VI. – Legea nr. 209/2016 privind deșeurile (...), se modifică după cum urmează: 13. Articolul 25 va avea următorul cuprins: „Articolul 25. Procedura de solicitare și eliberare a autorizației pentru gestionarea deșeurilor, a autorizației integrate de mediu și a autorizației de mediu (11) Agenția de Mediu verifică dacă setul de documente pentru obținerea autorizației pentru gestionarea deșeurilor este complet și informațiile prezentate sunt conforme cerințelor stabilite prin prezenta lege. În cazul în care se constată că setul de documente este incomplet sau informațiile sunt neconforme, Agenția de Mediu suspendă curgerea termenului stabilit pentru eliberarea autorizației și notifică solicitantul despre suspendare, îl informează despre cerințele care nu sunt îndeplinite și indică ce trebuie să prezinte și/sau să efectueze solicitantul pentru ca cererea să poată fi examinată. Suspendarea termenului încetează din ziua în care solicitantul a prezentat documentele sau informația necesară. (13) Autorizația pentru gestionarea deșeurilor se eliberează contra plată, în conformitate cu taxele stabilite în anexa nr. 31 tabelul 5, în termen de 20 de zile lucrătoare de la data depunerii cererii, însoțită de toate documentele menționate, și este valabilă pentru o perioadă de până la 5	Potrivit alin. (13) din norma citată, autorizația pentru gestionarea deșeurilor se eliberează în termen de 20 de zile lucrătoare de la data depunerii cererii însoțită de toate documentele. Însă la alin. (11) din norma citată se prescrie că termenul stabilit pentru eliberarea autorizației se suspendă, dacă setul de documente este incomplet. În condițiile în care termenul stabilit pentru eliberarea autorizației este de 20 de zile lucrătoare de la data prezentării cererii și tuturor actelor necesare, nu este clar care termen se suspendă, atunci când nu sunt prezentate toate actele. Totodată, nu este reglementat termenul în care Agenția de Mediu trebuie să verifice dacă setul de acte este complet. Prin urmare, proiectul reglementează în mod ambiguu procedura administrativă care are ca rezultat eliberarea sau refuzul eliberării autorizației pentru gestionarea deșeurilor. Lipsa preciziei și a previzibilității normelor juridice constituie premise pentru apariția riscurilor de corupție și de lezare a drepturilor omului.	Array	La art. VI pct. 13 din proiect (art. 25 alin. (11) și alin. (13) din Legea nr. 209/2016), fie se vor unifica într-un singur alineat prevederile alin. (11) și alin. (13), fie se va completa fiecare alineat pentru a fi coerente. În orice caz, se recomandă ca termenul de eliberare a autorizației să fie de 20 de zile lucrătoare, așa cum e stabilit la alin. (13), însă termenul de curgere să înceapă de la data depunerii cererii, iar dacă se constată în acest termen că setul de acte este incomplet sau neconform, atunci termenul procedurii se va suspenda conform alin. (11).

5	Art. VI pct. 6 din proiect (art. 12 alin. (1/1) din Legea nr. 209/2016)	Art. VI. – Legea nr. 209/2016 privind deșeurile (...), se modifică după cum urmează: 6. Articolul 12: se completează cu alineatul (1/1) cu următorul cuprins: „(1/1) Pentru persoanele fizice și juridice de pe teritoriul Republicii Moldova care nu au relații fiscale cu sistemul bugetar al acesteia, înregistrate la Agenția Servicii Publice, plasarea pe piață se efectuează în baza regulamentului aprobat de Guvern, cu condiția plasării pe piață pe teritoriul necontrolat de către organele constituționale ale Republicii Moldova.”,	Nu vom aborda norma citată din perspectiva oportunității privind necesitatea sau inutilitatea promovării unei asemenea reglementări ce rezultă din contextul social obiectiv existent în Republica Moldova. Într-o altă ordine de idei, normei juridice în cauză îi sunt imputabile 2 observații: (1) - mandatul acordat Guvernului este de o amploare considerabilă, depășind chiar obiectul de reglementare al Legii nr. 209/2016. Plasarea pe piață a produselor și importul acestora în țară este un domeniu vast, fiind reglementat de mai multe legi. Prin urmare, competența delegată Guvernului reprezintă un veritabil „mandat în alb”, care permite posibilitatea derogării de la cadrul normativ legislativ existent, în absența unor restricții sau orientări clare pentru exercitarea acestui mandat. Pericolul acestei norme din perspectiva analizată consistă în interpretarea extensivă a împuternicirii respective și abuzul Guvernului de a întreprinde acțiuni care de fapt nu-i sunt specifice. Totodată, nu este neglijabil riscul creării unui vid de control parlamentar asupra reglementărilor ulterioare adoptate de Guvern, ceea ce poate conduce la derogări arbitrare de la legislația existentă și promovarea intereselor politice contrar interesului public, în absența. (2) - maniera de redactare a normei juridice este confuză și imprecisă. Este dificil să se identifice cu claritate viziunea autorului cu privire la soluția propusă. Pe de o parte, se menționează că plasarea pe piață (piața Republicii Moldova) se efectuează în baza unui regulament, iar pe de altă parte, este reglementată condiția ca plasarea pe piață să se realizeze pe teritoriul necontrolat de către organele constituționale. Altfel spus, într-o interpretare, pentru plasarea pe piață (pe întreg teritoriul) sunt stabilite 2 condiții: aprobarea	Array	Se va revedea textul art. VI pct. 6 din proiect (art. 12 alin. (1/1) din Legea nr. 209/2016) din punct de vedere al formulării, astfel încât să fie expus cât mai cu precizie posibil. Totodată, norma juridică se va completa în ceea ce privește împuternicirea acordată Guvernului astfel încât să limiteze clar competențele delegate Guvernului, prin stabilirea unor orientări precise, restricții clare și definirea exactă a obiectului de reglementare.

IV. CONCLUZII

Prin intermediul proiectului se propune modificarea a 8 legi care au în comun domeniul protecției mediului înconjurător. Proiectul nu vizează o revizuire complexă a legislației de mediu, însă are drept scop primar adaptarea cadrului normativ la prevederile Legii nr. 227/2022 privind emisiile industriale care a intrat în vigoare la 21.10.2024.

În proiect au fost identificate reglementări ce constituie elemente de coruptibilitate și de vulnerabilitate de natură să compromită implementarea proiectului în corespundere cu interesul public. Procedura administrativă de eliberare a autorizației pentru gestionarea deșeurilor este reglementată ambiguu, în special în ceea ce privește termenele procedurale. Proiectul conține și alte carențe, care analizate în ansamblu, pot să împiedice atingerea obiectivelor proiectului, cum sunt conflictul normelor de drept privind numărul de regiuni de management al deșeurilor, trimiteri incerte la „prevederile legii”, precum și deficiențe redacționale.

Derogarea referitoare la persoanele de pe teritoriul țării care nu au legături fiscale cu sistemul bugetar național este reglementată deficitar, nefiind clare condițiile de aplicare. De asemenea, mandatul amplu acordat Guvernului permite derogări de la cadrul normativ existent și generează riscul unor interpretări abuzive, lipsa controlului parlamentar și promovarea unor interese în detrimentul interesului public.

Cu excepția omisiunii oferirii explicațiilor și informațiilor relevante referitoare la derogarea în favoarea persoanelor de pe teritoriul Republicii Moldova care nu au legături fiscale cu sistemul bugetar național și a competențelor delegate Guvernului în acest sens, precum și referitoare la procedura de eliberare a autorizației pentru gestionarea deșeurilor, argumentarea proiectului din nota de fundamentare respectă cerințele stabilite de legislație, informația fiind structurată în mod clar.

În concluzie, autorul urmează să redacteze proiectul și să completeze nota de fundamentare prin prisma aspectelor și recomandărilor expuse în prezentul Raport de expertiză.