



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr.ELO17/4358 din 08.08.2017

la proiectul de lege pentru modificarea și completarea Legii nr.209 din 29.07.2016 privind deșeurile

Prezentul raport de expertiză anticorupție a fost întocmit de Centrul Național Anticorupție al Republicii Moldova în baza Legii nr.780/2001 privind actele legislative, a Legii nr.1104/2002 cu privire la Centrul Național Anticorupție și a Metodologiei de efectuare a expertizei anticorupție, aprobată prin Ordinul nr.179 din 17 noiembrie 2016 a directorului Centrului Național Anticorupție.

I. Analiza riscurilor de corupere a procesului de promovare a proiectului

I.1. Pertinența autorului, categoriei propuse a actului și a procedurii de promovare a proiectului

Autor al proiectului de act normativ este Guvernul, autor nemijlocit – Ministerul Agriculturii, Dezvoltării Regionale și Mediului, ceea ce corespunde art.102 din Constituție.

Categoria actului legislativ propus este lege organică, ceea ce corespunde art.72 din Constituție și art.6-11 din Legea nr.780/2001 privind actele legislative.

I.2. Respectarea rigorilor de transparență în procesul decizional la promovarea proiectului

Conform art.8 al Legii nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional „*etapele asigurării transparenței procesului de elaborare a deciziilor sunt:*

- a) informarea publicului referitor la inițierea elaborării deciziei;*
- b) punerea la dispoziția părților interesate a proiectului de decizie și a materialelor aferente acestuia;*
- c) consultarea cetățenilor, asociațiilor constituite în corespundere cu legea, altor părți interesate;*
- d) examinarea recomandărilor cetățenilor, asociațiilor constituite în corespundere cu legea, altor părți interesate în procesul de elaborare a proiectelor de decizii;*
- e) informarea publicului referitor la deciziile adoptate.”*

Potrivit art.12 alin.(2) al legii, „*Termenul de prezentare a recomandărilor asupra proiectelor de decizii va constitui 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.*” Mai mult ca atât, art.11 alin.(2/2) al aceleași legi prevede că „*Anunțul privind organizarea consultărilor*

publice și materialele aferente sunt făcute publice cu cel puțin 15 zile lucrătoare înainte de definitivarea proiectului de decizie.”

Cu referire la proiectul de lege privind modificarea și completarea Legii nr.209 din 29.07.2016 privind deșeurile, autorul a respectat parțial etapele asigurării transparenței decizionale. Astfel, normele propuse au fost plasate pentru consultare publică pe pagina web oficială a Ministerului Mediului: www.mediu.gov.md și pe portalul informativ: www.particip.gov.md la data de 27 iunie 2017, fiind respectat termenul de 10 zile lucrătoare pentru prezentarea recomandărilor pe marginea proiectului, de către părțile interesate.

Cu toate acestea, în compartimentul „Anunțuri de inițiere a elaborării deciziilor” autorul proiectului nu a asigurat informarea publicului referitor la inițierea elaborării prezentului proiect de decizie. În consecință, constatăm omiterea unei etape esențiale al procesului de asigurare a transparenței procesului de elaborare a deciziilor, statuată la art.8 lit.a) din Legea nr.239 din 13.11.2008 privind transparența în procesul decizional.

Astfel, având în vedere că proiectul a fost plasat pe paginile oficiale web indicate supra, precum și apreciind termenele pentru consultări publice, transparența în procesul decizional a fost, în mare parte, asigurată.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

În nota informativă, autorul susține că: *„Scopul principal al elaborării proiectului de lege privind modificarea și completarea Legii nr.209 din 29.07.2016 constă în:*

- *restabilirea în legea sus-menționată a prevederilor legate de incinerarea și co-incinerarea deșeurilor, anterior fiind aprobate de către Guvern de trei ori, totodată, au fost excluse de către Parlamentul Republicii Moldova pe parcursul lecturii a II-a din proiectul de lege privind deșeurile; și*
- *crearea platformei necesare pentru dezvoltarea cadrului normativ.”*

Potrivit proiectului, scopul acestuia constă în reglementarea normativă a domeniului privind incinerarea și co-incinerarea deșeurilor, precum și operarea modificărilor în vederea îmbunătățirii Legii nr.209/2016.

Analizând proiectul și nota informativă, se stabilește că scopul anunțat coincide cu scopul real al proiectului.

I.4. Interesul public și interesele private promovate prin proiect

Prevederile proiectului promovează interesele:

- *societății*, de a beneficia de cadrul normativ eficient care să le asigure protecția sănătății și a mediului înconjurător la gestionarea deșeurilor prin incinerare și co-incinerare;
- *operatorilor economici*, de a beneficia de reglementări clare în vederea organizării și realizării activităților de incinerare și co-incinerare a deșeurilor care să le permită să efectueze activitatea în mod legal;
- *organului central de mediu, precum și a altor autorități administrative din subordinea organului central de mediu*, de a beneficia de norme coerente pentru a reglementa, monitoriza și controla

activitatea de incinerare și coincinerare a deșeurilor.

Prin urmare, se consemnează că interesele promovate sunt conforme interesului public.

I.5. Justificarea soluțiilor proiectului

I.5.1. Suficiența argumentării din nota informativă. În conformitate cu art.20 al Legii nr.780/2001 privind actele legislative, proiectele de acte legislative sunt însoțite de „*nota informativă care include:*
a) condițiile ce au impus elaborarea proiectului, inclusiv necesitatea armonizării actului legislativ cu reglementările legislației comunitare, finalitățile urmărite prin implementarea noilor reglementări;
b) principalele prevederi, locul actului în sistemul legislației, evidențierea elementelor noi, efectul social, economic și de altă natură al realizării lui;
c) referințele la reglementările corespondente ale legislației comunitare și nivelul compatibilității proiectului de act legislativ cu reglementările în cauză.”

În nota informativă autorul relevă condițiile ce au impus elaborarea proiectului, evidențiază principalele prevederi și elementele noi ale proiectului. Sunt prezentate efectele benefice ale acestuia asupra cadrului juridic, precum și impactul economic, social și de mediu la implementarea prevederilor proiectului.

Examinând conținutul proiectului, se stabilește necesitatea efectuării expertizei ecologice pentru o apreciere prealabilă a influenței activității de incinerare sau coincinerare a deșeurilor asupra stării mediului, ecosistemelor și sănătății populației, precum și a corespunderii parametrilor acestor activități actelor legislative și altor acte normative, normelor și standardelor în vigoare.

I.5.2. Argumentarea economică-financiară. Conform art.20 lit.d) al Legii nr.780/2001 privind actele legislative, nota informativă trebuie să conțină „*d) fundamentarea economico-financiară în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare și de altă natură”*.

La implementarea proiectului nu sunt necesare cheltuieli financiare.

I.5.3. Efectuarea analizei impactului de reglementare. Potrivit art.20 lit.e) al Legii nr.780/2001 privind actele legislative, nota informativă trebuie să conțină „*e) actul de analiză a impactului de reglementare, în cazul în care actul legislativ reglementează activitatea de întreprinzător. Analiza impactului de reglementare reprezintă argumentarea, în baza evaluării costurilor și beneficiilor, a necesității adoptării actului normativ și analiza de impact al acestuia asupra activității de întreprinzător, inclusiv asigurarea respectării drepturilor și intereselor întreprinzătorilor și ale statului.”*

Conform art.13 al Legii nr.235/2006 cu privire la principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător, „(1) *Analiza impactului de reglementare reprezintă argumentarea, în baza evaluării costurilor și beneficiilor, necesității adoptării actului normativ și analiza de impact al acestuia asupra activității de întreprinzător, inclusiv asigurarea respectării drepturilor și intereselor întreprinzătorilor și ale statului, precum și corespunderea actului scopurilor politicii de reglementare și principiilor prezentei legi. (2) Actul de analiză a impactului de reglementare este parte integrantă a notei informative a proiectului de act normativ.”* Metodologia de analiză a impactului de reglementare și de monitorizare a eficienței actului de reglementare, potrivit art.21 alin.(2) al aceleiași legi, a fost aprobată prin Hotărârea Guvernului nr.1230/2006.

Proiectul nu a fost supus analizei impactului de reglementare, în conformitate cu prevederile Legii cu privire la principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător nr.235/2006 și a Hotărârii Guvernului nr.1230/2006 cu privire la aprobarea Metodologiei de analiză a impactului de reglementare și de monitorizare a eficienței actului de reglementare.

Se remarcă necesitatea efectuării analizei impactului de reglementare asupra proiectului de lege pentru modificarea și completarea Legii 209/29.07.2016, a necesității intervenției Ministerului Mediului prin reglementare și, prin urmare, a adoptării actului legislativ, precum și evaluarea impactului acestuia asupra activității de întreprinzător, analiza modului de asigurare a respectării drepturilor și intereselor întreprinzătorilor și ale statului, corespunderea actului cu scopurile politicii de reglementare și principiile de reglementare a activității de întreprinzător.

Nota informativă urmează a fi completată cu actul de analiză a impactului de reglementare cu avizul Grupului de lucru al Comisiei de stat pentru reglementarea activității de întreprinzător.

II. Analiza generală a factorilor de risc ale proiectului

II.1. Limbajul proiectului

Potrivit art.19 al Legii nr.780/2001 privind actele legislative „*textul proiectului de act legislativ se elaborează [...] cu respectarea următoarelor reguli: [...]*

c) se utilizează termeni adecvați [...] și de o largă circulație; [...]

e) terminologia utilizată în actul elaborat este constantă și uniformă ca și în celelalte acte legislative și în reglementările legislației comunitare; se va utiliza unul și același termen dacă este corect, iar folosirea lui repetată exclude confuzia; [...]

g) se evită folosirea [...] cuvintelor și expresiilor [...] neutilizabile și/sau cu sens ambiguu;

h) se evită tautologiile juridice; [...]”

Proiectul este expus în limbă simplă, însă unele prevederi sunt confuze și ambigui necesitând a fi reformulate pentru a preveni factorii și riscurile de corupție.

II.2. Coerența legislativă a proiectului

În textul proiectului nu au fost identificate norme contradictorii sau conflicte dintre prevederile acestuia cu reglementările altor acte legislative în vigoare.

II.3. Activitatea agenților publici și a entităților publice reglementată în proiect

Proiectul reglementează activitatea Ministerului Agriculturii, Dezvoltării Regionale și Mediului, Agenției de Mediu, precum și a Inspectoratului pentru Protecția Mediului în scopul gestionării sigure a deșeurilor prin incinerare și co-incinerare.

II.4. Atingeri ale drepturilor omului care pot fi cauzate la aplicarea proiectului

Prevederile proiectului vin să asigure dreptul la ocrotirea sănătății și dreptul la un mediu înconjurător sănătos stipulate la art.36-37 din Constituția Republicii Moldova.

Astfel, prevederile proiectului nu aduc atingere drepturilor fundamentale ale omului consacrate de Constituția Republicii Moldova, Declarația Universală a Drepturilor Omului și Convenția Europeană a Drepturilor Omului.

III. Analiza detaliată a factorilor de risc și a riscurilor de corupție ale proiectului

1.	Pct.3 din proiect (art.17 alin. (1))
	Articolul 17. (1) Amplasarea pe teritoriul Republicii Moldova a instalațiilor de incinerare și coincinerare a deșeurilor și realizarea <u>operațiunilor de incinerare și coincinerare a deșeurilor</u> se restricționează prin lege, se reglementează și supun controlului sever.
	Obiecții: Analizând norma prenotată și Legea nr.209/2016 privind deșeurile, se remarcă că sintagmele „incinerarea deșeurilor”, „coincinerarea deșeurilor”, „control sever” nu sunt definite/redate în legislație, fapt ce denotă ambiguitate. Este imperativ necesar ca incinerarea și coincinerarea să nu pună în pericol sănătatea oamenilor, precum și calitatea mediului. Lipsa definițiilor pentru noțiunile utilizate în text generează riscuri de interpretare și aplicare neconformă. Astfel, dacă o noțiune sau un termen nu este consacrat sau poate avea înțelesuri diferite, semnificația acestuia în context se stabilește prin actul normativ ce le instituie, în cadrul dispozițiilor generale sau într-o anexă expresă, și devine obligatoriu pentru actele normative în aceeași materie. Totodată, evidențiem utilizarea echivocă a sintagmei „control sever”, deoarece potrivit Legii 131/08.06.2012 privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător nu este prevăzut și reglementat un așa tip de control. Formularea neclară a atribuțiilor entității publice, determină posibilitatea de a le interpreta diferit în diferite situații, fără a ține seama de cadrul normativ. Așadar, normele acordă posibilitatea autorităților responsabile, să aplice prevederile selectiv și abuziv, generând o interpretare discreționară care poate permite favorizarea unor subiecți în ceea ce privește gestionare deșeurilor. Lipsa unor formulări clare facilitează săvârșirea actelor de corupție prin favorizarea anumitor subiecți, făcând imposibilă atragerea la răspundere pentru abuz de serviciu, deoarece formularea normei permite discreții de interpretare ce depășesc cadrul legal. Recomandări: Definirea termenilor „incinerarea deșeurilor” și „coincinerarea deșeurilor” Excluderea cuvântului „sever”.

	<p>Factori de risc:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive • Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive 	<p>Riscuri de corupție:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Generale • Legalizarea actelor de: <ul style="list-style-type: none"> - abuz de serviciu - favoritism și/sau conflict de interese • Încurajarea sau facilitarea actelor de: <ul style="list-style-type: none"> - corupere activă - corupere pasivă
2.	<p>Pct.3 din proiect (art.17 alin. (2))</p> <p>[...]</p> <p>(2) În sensul prezentei legi:</p> <p>a) instalație de incinerare a deșeurilor înseamnă orice echipament sau unitate tehnică staționară sau mobilă destinată tratării termice a deșeurilor, cu sau fără recuperarea căldurii generate, prin incinerarea prin oxidare precum și prin orice alt procedeu de tratare termică cum ar fi piroliza, gazeificarea sau procesele cu plasmă, cu condiția ca substanțele rezultate în urma tratării să fie incinerate ulterior;</p> <p>b) instalație de coincinerare a deșeurilor înseamnă orice unitate tehnică staționară sau mobilă al cărei scop principal este generată de energie sau producerea de produse materiale și care utilizează deșeuri drept combustibil uzual sau suplimentar sau în care deșeurile sunt tratate termic în vederea eliminării lor prin incinerare prin oxidare, precum și prin alte procedee de tratare termică, cum ar fi piroliza gazeificarea sau procesele cu plasmă, în măsura în care substanțele care rezultă în urma tratării sunt incinerate ulterior;</p> <p>c) instalațiile de incinerare și de coincinerare a deșeurilor menționate în alineatul (1) includ:</p> <p>a) toate liniile de incinerare sau de coincinerare;</p> <p>b) instalațiile de recepție, de stocare și de tratare prealabilă a deșeurilor existente pe amplasament;</p> <p>c) sistemele de alimentare cu deșeuri, combustibil și aer;</p> <p>d) cazanele;</p> <p>e) instalațiile de tratare a gazelor reziduale;</p> <p>f) instalațiile de tratare sau de stocare pe amplasament a reziduurilor și a apelor uzate;</p> <p>g) coșurile de fum;</p> <p>h) aparatele și sistemele de comandă ale operațiunilor de incinerare sau coincinerare;</p> <p>i) aparatele și sistemele de înregistrare și monitorizare a condițiilor de incinerare sau coincinerare.</p> <p>[...]</p> <p>Obiecții:</p> <p>Formularea normei nu corespunde tehnicii legislative, potrivit art.24 și art.28 alin.(1) lit.c) din Legea nr.780/2001 privind actele legislative. Noțiunile „instalație de incinerare a deșeurilor” și „instalație de coincinerare a deșeurilor” urmează să fie incluse la art.2 „Noțiuni” în conformitate cu cerințele impuse privind elaborarea dispozițiilor generale ale unui act legislativ. Totodată, sistematizarea elementelor structurale în conținutul normei, nu sunt corect ordonate.</p> <p>Remarcăm că expunerea noilor termeni în contextul art.17 și enumerarea neordonată, vine în contradicție cu principiile de bază ale legiferării, fapt ce afectează coerența între reglementările concurente, precum și sistematizarea normelor juridice.</p> <p>Astfel, formularea ambiguă a normei constituie un impediment în elaborarea coerentă a prevederilor normative care vor transpune în practică noile reglementări.</p>	

Recomandări: Completarea art.2 cu noțiunile „instalație de incinerare a deșeurilor” și „instalație de coincinerare a deșeurilor” și excluderea acestora de la art.17.	
Factori de risc: <ul style="list-style-type: none"> • Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive 	Riscuri de corupție: <ul style="list-style-type: none"> • Generale

IV. Concluzia expertizei

Proiectul de lege pentru modificarea și completarea Legii nr.209/29.07.2016 are drept scop reglementarea incinerării și coincinerării deșeurilor în vederea ajustării cadrului normativ la prevederile comunitare.

În cadrul procesului de elaborare au fost asigurate, în mare parte, rigorile de transparență decizională. Se constată lipsa expertizei ecologice de stat și a analizei impactului de reglementare asupra activității de întreprinzător.

Prevederile promovate referitor la noțiunea, procedura de incinerare și coincinerare, precum și instalațiile de incinerare și coincinerare conțin formulări ambigue care admit derogări și interpretări abuzive, legalizând abuzul de serviciu și favoritismul și încurajând actele de corupere activă/pasivă.

Prin urmare, proiectul necesită a fi revizuit prin prisma recomandărilor înaintate întru excluderea factorilor și riscurilor de corupție identificați.

08 august 2017

Experți ai Direcției legislație și expertiză anticorupție:
Dorina Galamaga, inspector *Dorina Galamaga*