



MD-2004, mun. Chișinău, bd. Ștefan cel Mare și Sfint 198  
Tel. 24-36-41

Nr. 06/2-6994 din 04.12 2017  
Nr.352 din 14 noiembrie 2017

**Parlamentul Republicii Moldova**

Prin prezenta, Vă remitem atașat Raportul de expertiză anticorupție asupra proiectului de lege pentru modificarea și completarea Legii nr.1540/1998 privind plata pentru poluarea mediului.

Anexă: Raportul de expertiză anticorupție – 4 (patru) file.

**Director adjunct**

**Vadim COJOCARU**



## **RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE**

**Nr. ELO17/4595 din 01.12.2017**

### **la proiectul de lege pentru modificarea și completarea Legii nr.1540-XIII din 25.02.1998 privind plata pentru poluarea mediului**

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, a Legii integrității nr.82/2017 și a Metodologiei de efectuare a expertizei anticorupție a proiectelor de acte legislative și normative, aprobată prin Hotărârea Colegiului Centrului nr.6 din 20 octombrie 2017.

### **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 inițiativei legislative sunt un grup de deputați, ceea ce corespunde art.73 din Constituția Republicii Moldova și art.47 alin.(3) din Regulamentul Parlamentului, aprobat prin Legea nr.797/1996.

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."

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<sup>2</sup>) al aceleiași 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".

Proiectul supus expertizei a fost plasat pe pagina web a Parlamentului Republicii Moldova la data de 14.11.2017, fiind asigurat accesul părților interesate la proiectul prenotat pentru a putea prezenta sau expedia recomandări pe marginea proiectului. Totodată, proiectul a fost remis spre efectuarea expertizei anticorupție la 15.11.2017, respectiv nu a fost asigurat termenul de 10 zile lucrătoare pentru recepționarea propunerilor și/sau obiecțiilor.

Astfel, în procesul de promovare a proiectului nu au fost respectate rigorile de asigurare a transparenței decizionale prevăzute la art.11 alin.(2<sup>2</sup>) și art.12 alin.(2) al Legii nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional.

### I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

Potrivit notei informative: „se înaintează prezentul proiect de lege de modificare și completare a Legii nr.1540 privind plata pentru poluarea mediului, prin care se propune:

1) stabilirea taxei pentru persoanele care produc, importă și/sau procură de la agenții economici de pe teritoriul Republicii Moldova care nu au relații fiscale cu sistemul ei bugetar ambalajul primar din materiale plastice (clasificat la pozițiile tarifare 3923 21 000, 3923 29 și 3923 30), ambalaj primar confecționat din diferite materiale, precum hârtia, cartonul neondulat, materialul plastic și/sau polietilena și/sau aluminiu, care nu pot fi separate manual, clasificat la poziția tarifară 4819 20 000 (nu tot cartonul neondulat), ambalajul primar din aluminiu, care conțin produse, la bucata de ambalaj, conform art.11 alin.(4), punctele 2), 3) și 4);

2) stabilirea cotei taxei pentru produsele incluse în anexa nr. 8 diferențiat, în dependență de gradul de poluare, de la 0,5 până la 4 %;

3) scutirea de taxă pentru:

- ambalajul aferent pâinii și produselor din panificație;
- ambalajul medicamentelor și dispozitivelor medicale;
- mărfurile fabricate care, în procesul utilizării, cauzează poluarea mediului și la a căror producere au fost utilizate, în calitate de materie primă și/sau materiale, mărfurile indicate în anexa nr. 8;
- ambalajul primar din materiale plastice (clasificat la pozițiile tarifare 3923 21 000, 3923 29 și 3923

30), ambalajul primar compozit (clasificat la poziția tarifară 4819 20 000) sau ambalajul primar din aluminiu (clasificat la poziția tarifară 7612), cu condiția că ambalajele menționate au fost procurate de la persoane fizice și juridice de pe teritoriul Republicii Moldova, cu excepția celor care nu au relații fiscale cu sistemul ei bugetar, sau au fost anterior importate de către subiecții specificați la alin. (1) al art. 11, sau au fost fabricate de către subiecții specificați la art. 11, alin. (1) lit. a) cu utilizarea, în calitate de materie primă și/sau materiale, a mărfurilor indicate în anexa nr. 8".

Analizând normele elaborate s-a constatat că proiectul urmărește scopul stabilirii unui nou quantum pentru plata poluării mediului, de către agenții economici care importă, livrează sau procură produse și mărfuri ce poluează mediul.

Astfel, scopul real al proiectului corespunde cu scopul anunțat de autor în nota informativă.

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

Proiectul promovează interesele unor agenți economici, activitatea cărora au un impact asupra mediului prin stabilirea unei cote pentru poluarea mediului mai avantajoase. Totodată, prin diminuarea quantumului taxei pentru poluarea mediului, pot fi afectate interesele statului prin micșorarea veniturilor la bugetul statului parvenite din taxele pentru poluarea mediului.

Astfel, ca rezultat al afectării veniturilor publice rezultate din taxele de poluare a mediului, ar putea fi prejudiciat interesul 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."

Cu referire la datele prezentate în nota informativă anexată, menționăm că argumentele prezentate respectă parțial rigorile stipulate la art.20 al Legii nr.780/2001 privind actele legislative, autorul specificând necesitatea elaborării normelor, scopul propus și principalele prevederi ale proiectului.

Deși în notă s-a prezentat condițiile ce au impus elaborarea proiectului, cu evidențierea elementelor noi și informațiile privind deficiențele legislației cu care se confruntă agenții economici vis-a-vis de taxele aplicate pentru poluarea mediului, totuși sub aspect comparativ, menționăm că pe plan internațional se atestă o tendință de majorare a taxelor pentru poluarea mediului, pentru a disciplina întreprinzătorii privind reciclarea materialelor poluante.

Totodată, la proiectul prenotat nu a fost anexată expertiza financiară, economică și în special ecologică în scopul prevenirii și minimizării eventualului impact negativ asupra mediului înconjurător, ecosistemului și sănătății populației. Astfel, în lipsa expertizelor financiare, economice și ecologice, cotele prezentate la pct.4 și 6 din proiect riscă să micșoreze veniturile la bugetul de stat, obținute din taxele pentru poluarea mediului, fapt ce pot afecta interesele cetățenilor, iar aceste riscuri pot fi demonstrate doar în urma unei abordări complexe sub aspect economic și ecologic.

Conform art.22 alin.(1), (4), (5) și (7) din Legea nr.780/2001 "*(1) Pentru evaluarea proiectului de act legislativ, se efectuează expertiză juridică, anticorupție, economică, financiară, științifică, ecologică și de alt gen, inclusiv în ce privește compatibilitatea cu legislația comunitară, în funcție de tipul raporturilor sociale reglementate, precum și o expertiză lingvistică. [...]*

*(4) Expertiza economică are menirea de a contribui la: a) asigurarea concordanței proiectului cu principiile economiei de piață stabilite de legislația comunitară; b) coordonarea proiectului cu legislația economică în vigoare; c) evidențierea aspectelor pozitive și negative ale proiectului privind asigurarea reformelor, relevarea avantajelor economice și de altă natură, semnalarea deficiențelor economice și prognozarea consecințelor economice negative.*

*(5) Expertiza financiară are menirea de a contribui la: a) coordonarea proiectului cu legislația financiară în vigoare; b) evaluarea cheltuielilor financiare pentru realizarea noilor reglementări; c) semnalarea deficiențelor financiare și prognozarea consecințelor financiare negative ale proiectului.*

*(7) Expertiza ecologică are menirea de a contribui la: a) coordonarea proiectului cu legislația ecologică în vigoare și cu reglementările în materia respectivă ale legislației comunitare; b) asigurarea ocrotirii sănătății omului și protecția mediului înconjurător; c) prognozarea consecințelor ecologice.*

Subsidiar, Guvernul Republicii Moldova, prin semnarea Programului Operațional Comun Româno-Ucraina-Republica Moldova 2007-2013 și odată cu adoptarea Legii nr.209 din 29.07.2016 privind deșeurile (art.62), și-a asumat responsabilitatea creării - Centrului de gestionare a deșeurilor periculoase, fapt care nu a fost realizat până în prezent. Astfel, diminuarea tarifelor riscă să micșoreze veniturile în bugetul de stat, surse ce pot fi redirecționate, ulterior în proiecte de prevenire a poluării mediului (prin crearea de exemplu: centrelor de reciclare a deșeurilor, Centrului de gestionare a deșeurilor periculoase etc).

Prin urmare, recomandăm autorului de a supune proiectul expertizei financiare, economice și expertizei ecologice pentru a exclude un impact negativ ce ar putea surveni asupra bugetului public și al mediului odată cu adoptarea proiectului în cauză.

#### **1.5.2. 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*".

Reieșind din argumentele expuse de autor în nota informativă, precum și prevederile proiectului, se constată că implementarea acestuia nu presupune cheltuieli financiare suplimentare din bugetul de stat.

### **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 [...]*”.

Proiectul nu a fost supus analizei impactului de reglementare, în conformitate cu prevederile Legii nr.235/2006 cu privire la principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător 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.

Proiectul stabilește norme cu privire la taxele pentru poluarea mediului, ce urmează a fi achitate de către agenții economici din Republica Moldova. Prin urmare, prevederile propuse au impact direct asupra activității de întreprinzător, fapt ce argumentează necesitatea supunerii proiectului elaborat analizei impactului de reglementare.

Circumstanța în cauză poate constitui o încălcare a principiilor de previzibilitate a reglementării activității de întreprinzător, de echitabilitate și proporționalitate în raporturile dintre stat și 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; [...]"*.

În ansamblu, textul întrunește rigorile tehnicii legislative și ale limbajului juridic. Totuși, proiectul propune definiții (a se vedea art.I pct.2 - „*ambalaj terțiar*”) care nu sunt utilizate în procesul de reglementare, aceasta ar putea provoca practici vicioase de interpretare a sensului normelor. Aspectele date au fost analizate în conținutul secțiunii III al prezentului raport de expertiză anticorupție.

### **II.2. Coerența legislativă a proiectului**

Prevederile proiectului contravin dispoziției art.46 al Legii nr.780/2001 privind actele legislative „(1) *Actul legislativ produce efecte numai în timpul cât este în vigoare și nu poate fi retroactiv sau ultraactiv. (2) Au efect retroactiv doar actele legislative prin care se stabilesc sancțiuni mai blânde*” la compartimentul privind intrarea în vigoare a prevederilor proiectului. Aspectele date au fost analizate în conținutul secțiunii III al prezentului raport de expertiză anticorupție.

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

Prevederile propuse vor aduce atingere activității Serviciului Fiscal de Stat, ca entitate publică responsabilă de control asupra corectitudinii calculului și plenitudinii virării la buget a taxei pentru mărfurile care, în procesul utilizării, cauzează poluarea mediului, conform art.15 din Legea nr.1540/1998.

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

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 -	
<b>Art.1 pct.2 potrivit proiectului</b> Articolul 3 se completează cu patru noțiuni noi cu următorul cuprins: [...] <b>ambalaj secundar</b> - ambalaj conceput pentru a constitui la punctul de achiziție o grupare a unui număr de unități de vânzare, indiferent dacă acesta este vândut ca atare utilizatorului sau consumatorului final ori dacă ambalajul respectiv servește numai ca mijloc de umplere a rafturilor la punctul de vânzare; acest ambalaj poate fi separat de produs fără a afecta caracteristicile produsului; <b>ambalaj terțiar</b> - ambalaj conceput pentru a ușura manipularea și transportul unui număr de unități de vânzare sau ambalaje grupate, în scopul prevenirii deteriorării în timpul manipulării ori transportului.	
<b>Obiecții:</b> Autorul propune noțiunile date, fără a le utiliza ulterior în textul proiectului. Astfel, la aplicarea normelor din proiect există riscul ca subiecții interesați să nu facă o distincție clară între „ <i>ambalajul terțiar</i> ” și „ <i>ambalajul secundar</i> ”, or diferențierea vagă a 2 fenomene similare, provoacă practici vicioase de interpretare a normelor, în speță la identificarea categoriilor de ambalaj pentru care se vor percepe taxe de poluare a mediului .  Totodată, normele propuse au un caracter declarativ și nu va produce careva efecte juridice la aplicare.	
<b>Recomandări:</b> Excluderea noțiunilor de „ <i>ambalaj secundar</i> ” și „ <i>ambalaj terțiar</i> ” din textul proiectului, fie stabilirea unor norme vis-a-vis de termenii propuși, pentru a se garanta aplicabilitatea prevederilor propuse.	
<b>Factori de risc:</b> <ul style="list-style-type: none"><li>● Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive</li></ul>	<b>Riscuri de corupție:</b> <ul style="list-style-type: none"><li>● Generale</li></ul>

**Art.II alin.(3) potrivit proiectului**

(3) Persoanele juridice, indiferent de tipul de proprietate și forma juridică de organizare, și persoanele fizice care desfășoară activitate de întreprinzător pentru anul 2017 care nu au declarat și/sau nu au achitat în termenele stabilite taxa pentru mărfurile care, în procesul utilizării, cauzează poluarea mediului pentru ambalajul și mărfurile specificate în prezenta lege, dar până la data de 31 decembrie 2017 declară și achită taxa respectivă, se scutesc de aplicarea amenzilor și penalităților conform Codului fiscal pentru aceste sume.

**Obiecții:**

Conform art.76 din Constituția Republicii Moldova „*Legea se publică în Monitorul Oficial al Republicii Moldova și intră în vigoare la data publicării*”, iar potrivit art.46 al Legii nr.780/2001 privind actele legislative „*Actul legislativ produce efecte numai în timpul cât este în vigoare și nu poate fi retroactiv sau ultraactiv. Au efect retroactiv doar actele legislative prin care se stabilesc sancțiuni mai blânde*”.

Totodată, Curții Constituționale declară, potrivit Hotărârii nr.32 din 29.10.1998 că „*Intrarea în vigoare a legii conform art. 76 din Constituție semnifică: a) Legea adoptată în conformitate cu art.74 și promulgată în conformitate cu art.93 din Constituție urmează a fi publicată în mod obligatoriu în "Monitorul Oficial al Republicii Moldova"; b) legea publicată în "Monitorul Oficial al Republicii Moldova" intră în vigoare:*

*- la data publicării, inclusiv în cazurile când această dată nu este prevăzută expres în textul legii;*

*- la data prevăzută în textul ei, dar care nu poate precede data publicării legii [...]*”.

Proiectul prevede retroactiv, începând cu 01 ianuarie 2017, revizuirea cuantumului taxei pentru mărfurile care, în procesul utilizării cauzează poluarea mediului, fapt care încalcă principiul previzibilității reglementării activității de întreprinzător și stabilității normelor juridice, prevăzute la art.4 al Legii nr.235/20.07.2006 cu privire la principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător și art.4 al Legii nr.780/2001 privind actele legislative.

Circumstanța dată determină revizuirea cuantumului taxelor achitate la buget în legătură cu procurarea, livrarea și importarea mărfurilor de către agenții economici, ceea ce poate determina disproporționalitatea în raport cu veniturile obținute din etapele enunțate mai sus. Aspectul dat poate prejudicia interesele agenților economici în procesul de calculare a plății pentru poluarea mediului.

**Recomandări:**

Revizuirea termenul de intrare în vigoare prin prisma cadrului normativ citat supra.

**Factori de risc:**

- Concurența normelor de drept
- Cerințe excesive pentru exercitarea drepturilor/Obligații excesive
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative

**Riscuri de corupție:**

- Generale

#### **IV. Concluzia expertizei**

Proiectul este o inițiativă legislativă, al cărui scop constă în stabilirea unui nou quantum pentru plata poluării mediului, de către agenții economici care importă, livrează sau procură produse și mărfuri ce poluează mediul.

Autorul nu a respectat cerințele legale privind asigurarea transparenței în procesul decizional.

În proiect au fost depistați mai mulți factori de risc:

- prevederi cu caracter declarativ, care nu vor produce careva efecte juridice la aplicare,
- concurența normelor de drept, care obligă întocmirea unor expertizei (economice și ecologice) în vederea prevenirii unui impact negativ asupra veniturilor publice, precum și asupra ecosistemului național,
- stabilirea unor cerințe excesive pentru agenții economici, prin aplicarea retroactivă a prevederilor proiectului.

Prin urmare, este necesară o evaluare a prevederilor proiectului prin prisma obiecțiilor și recomandărilor înaintate în prezentul raport de expertiză anticorupție.

01.12.2017

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:  
*Cristina DIACENCO, Inspector principal*

