



**CENTRUL NAȚIONAL  
ANTICORUPȚIE AL  
REPUBLICII MOLDOVA**



**НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР  
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ  
РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА**



MD-2004, mun. Chișinău, bd. Ștefan cel Mare și Sfânt, nr.198  
Tel.: (+373) 22-25-72-94

Nr.06/2 - 6280 din 27.10. 2022  
La nr.05-07/2327 din 07 octombrie 2022

**Ministerul Mediului**

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege privind gazele fluorurate cu efect de seră (număr unic 394/MM/2022).

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

**Director**

**Iulian RUSU**

MINISTERUL MEDIULUI AL REPUBLICII MOLDOVA		
Intrare Nr.	4943	
"27" 10		2022





## **RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE**

**Nr. ELO22/8280 din 26.10.2022**

### **la proiectul de lege privind gazele fluorurate cu efect de seră**

Prezentul raport de expertiză anticorupție a fost întocmit de Centrul Național Anticorupție al Republicii Moldova în baza Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, 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 proiectului de act normativ este Guvernul RM, iar autor nemijlocit este Ministerul Mediului, 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. 6-12 din Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative.

#### **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."*

În contextul normei de la art.9 al Legii nr.239 din 13 noiembrie 2008 privind transparența în procesul decizional, potrivit căreia: *„După inițierea procesului de elaborare a deciziei, autoritatea publică va plasa, în termen de cel mult 15 zile lucrătoare, anunțul respectiv pe pagina web oficială [...]”,* menționăm că autorul proiectului n-a asigurat informarea publicului referitor la inițierea elaborării

prezentului proiect de hotărâre.

Totodată, proiectul supus expertizei anticorupție a fost plasat pentru consultare publică pe pagina web oficială a ministerului, care face trimitere la portalul guvernamental [www.particip.gov.md](http://www.particip.gov.md), la 24 aprilie 2022. Prin urmare, în procesul de promovare a proiectului, 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**

În nota informativă autorul a menționat că proiectul are drept scop atenuarea schimbărilor climatice și protejarea mediului înconjurător prin reducerea emisiilor de gaze fluorurate cu efect de seră și luarea măsurilor de prevenire a emisiilor de gaze F pe toată durata ciclului de viață al acestora.

Analizând normele elaborate s-a constatat că prin proiect se propune crearea cadrului juridic privind punerea în aplicare a măsurilor de atenuare a schimbărilor climatice și de protecție a mediului înconjurător prin reducerea emisiilor de gaze fluorurate cu efect de seră.

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

Prevederile proiectului promovează interesele statului în ceea ce privește onorarea angajamentelor asumate prin semnarea Convenției-cadru a ONU cu privire la schimbarea climei și Acordului de la Paris – stabilizarea concentrațiilor de gaze cu efect de seră în atmosferă la un nivel care să împiedice orice perturbare antropogenă periculoasă a sistemului climatic.

De asemenea, proiectul promovează interesele populației, cu referire la trecerea la tehnologiile noi (verzi), care sunt și mai eficiente din punctul de vedere al consumului de energie, astfel fiind utilizate pe scară largă alternativele prietenoase mediului. Prin urmare, promovarea intereselor menționate supra nu este în detrimentul interesului public.

### **I.5. Justificarea soluțiilor proiectului**

#### **I.5.1. Suficiența argumentării din nota informativă.**

În conformitate cu art.30 al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, proiectele de acte normative sunt însoțite de „*nota informativă care cuprinde:*

- a) denumirea sau numele autorului și, după caz, a participanților la elaborarea proiectului actului normativ;*
- b) condițiile ce au impus elaborarea proiectului actului normativ și finalitățile urmărite;*
- c) descrierea gradului de compatibilitate, pentru proiectele care au ca scop armonizarea legislației naționale cu legislația Uniunii Europene;*
- d) principalele prevederi ale proiectului și evidențierea elementelor noi;*
- f) modul de încorporare a actului în cadrul normativ în vigoare”.*

În nota informativă sunt specificate: denumirea autorului, condițiile care au impus elaborarea proiectului și finalitățile urmărite prin implementarea noilor reglementări, descrierea gradului de compatibilitate 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.

Astfel, considerăm că nota informativă conține o justificare suficientă a necesității promovării

proiectului de act normativ.

### **I.5.2. Argumentarea economică-financiară.**

Conform art.30 lit.e) al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, nota informativă trebuie să conțină „e) fundamentarea economico-financiară”.

Implementarea în practică a normelor proiectului nu necesită alocarea mijloacelor financiare suplimentare din bugetul de stat, fapt confirmat și de către autor în nota informativă.

### **I.5.3. Efectuarea analizei impactului de reglementare.**

Potrivit art.30, pct.2 din anexa nr.1 la Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative, „În cazul proiectelor actelor normative ce reglementează activitatea de întreprinzător, suplimentar se descriu concluziile și propunerile înaintate în cadrul studiilor de cercetare, precum sau rezultatele analizei ex ante sau ale analizei impactului de reglementare.

Se prezintă argumentarea, în baza evaluării beneficiilor, a necesității adoptării actului normativ și, după caz, analiza de impact al acestuia asupra activității de întreprinzător, inclusiv prin prisma 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 în procesul de fundamentare a proiectelor de acte normative a fost aprobată prin Hotărârea Guvernului nr.23 din 18 ianuarie 2019.

Proiectul 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.23/2019.

## **II. Analiza generală a factorilor de risc ale proiectului**

### **II.1. Limbajul proiectului**

Potrivit art.54 al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative „textul proiectului actului normativ se elaborează [...] cu respectarea următoarelor reguli: [...]

a) se expune într-un limbaj simplu, clar și concis [...]

c) terminologia utilizată este constantă, uniformă și corespunde celei utilizate în alte acte normative, în legislația Uniunii Europene și în alte instrumente internaționale la care Republica Moldova este parte, cu respectarea prevederilor prezentei legi; [...]

e) se interzice folosirea neologismelor dacă există sinonime de largă răspândire, [...]

f) se evită folosirea [...] a cuvintelor și expresiilor [...] care nu sînt utilizate sau cu sens ambiguu;

g) se evită tautologiile juridice;

h) se utilizează, pe cât este posibil, noțiuni monosemantice, [...]”.

În textul proiectului a fost depistată o formulare ambiguă care la aplicare va admite interpretări abuzive. Mai detaliat la acest aspect ne vom referi la compartimentul III din prezentul raport de expertiză anticorupție.

## II.2. Coerența legislativă a proiectului

În textul proiectului au fost identificate mai multe conflicte atât între prevederile acestuia, cât și cu reglementările altor acte normative în vigoare. Mai detaliat la acest aspect ne vom referi la compartimentul III din prezentul raport de expertiză anticorupție.

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

În domeniul reducerii emisiilor de gaze fluorurate cu efect de seră, prevederile proiectului reglementează atribuțiile și responsabilitățile:

- ) Guvernului;
- ) Ministerului Mediului – în calitate autoritate centrală abilitată cu gestiunea resurselor naturale și cu protecția mediului înconjurător;
- ) Agenției de Mediu;
- ) Inspectoratului pentru Protecția Mediului;
- ) Comisiei de repartizare a contingentelor anuale pentru introducerea pe piața a hidroclorofluorcarburilor și hidrofluorcarburilor.

## 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 -
<p><b>La art.8 lit.e) din proiect</b> <i>„Agenția de Mediu are următoarele atribuții și responsabilități: ... e) retrage sau revocă autorizațiile emise în cazul încălcării de către întreprinderi a condițiilor autorizării conform Legii nr. 235/2006 cu privire la principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător și Legii nr. 160/2011 privind reglementarea prin autorizare a activității de întreprinzător;”</i></p>
<p><b>Obiecții:</b></p> <p>Norma dispune de un înalt potențial coruptibil, deoarece stabilește dreptul Agenției de Mediu de a revoca autorizațiile emise în cazul încălcării de către întreprinderi a condițiilor autorizării. Însă, spre deosebire de procedura retragerii autorizațiilor, proiectul nu conține prevederi suplimentare în acest sens care să reglementeze propriu-zis procedura revocării.</p> <p>Cu referire la modalitatea de revocare a autorizațiilor/actelor permissive, sunt lacunare inclusiv Legile nr. 235/2006 și nr.160/2011. Prin urmare, Agenției de Mediu i se stabilește competența de a efectua revocarea autorizațiilor emise în, lipsa unei proceduri clare și transparente, ceea ce poate avea ca efect aplicarea subiectivă, discreționară și abuzivă a atribuției respective.</p> <p>Totodată, menționăm că art.21 din proiect, pe lângă retragere, reglementează și procedura de suspendare a autorizației, prevederi similare fiind stabilite și în Legea nr.160/2011.</p>

**Recomandări:**

Substituirea textului „revocă” cu textul „suspendă”.

**Factori de risc:**

- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Concurența normelor de drept

**Riscuri de corupție:**

- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
  - corupere activă
  - corupere pasivă
  - trafic de influență
  - conflict de interese și/sau favoritism
  - îmbogățire ilicită
  - influențare necorespunzătoare
  - nerespectare a regimului cadourilor
  - evaziune fiscală
  - escrocherie
- Legalizarea actelor de:
  - abuz de serviciu

- 2 -

**La art.9 lit.e) din proiect**

*„Inspectoratul pentru Protecția Mediului are următoarele atribuții și responsabilități: ... e) informează Ministerul Mediului și Agenția de Mediu în cazul constatării unor neconformități cu impact major asupra mediului înconjurător sau, la solicitarea acestora, prezintă informații referitor la rezultatele controalelor efectuate; propune sistarea/retragerea autorizațiilor emise în cazurile de neconformare constatate.”*

**Obiecții:**

Potrivit art.54 alin.(1) lit.a) din Legea nr.100/2017, la elaborarea textului proiectului de act normativ: „conținutul proiectului se expune într-un limbaj simplu, clar și concis, pentru a se exclude orice echivoc [...]”.

În acest context, menționăm că din proiect nu pot fi deduse situațiile care pot fi catalogate drept „neconformități cu impact major asupra mediului”, precum și criteriile în baza cărora pot fi determinate acestea. Cu alte cuvinte, în lipsa unor prevederi clare, reprezentanții Inspectoratului pentru Protecția Mediului vor fi puși în situația de a aprecia de sine stătător, subiectiv, împrejurările care pot fi considerate drept „neconformități cu impact major asupra mediului”, ceea ce va avea ca efect interpretarea și aplicarea diferențiată a normei legale.

Totodată, ca și în cazul obiecției de mai sus, proiectul este lacunar în ceea ce privește procedura de „sistare” a autorizațiilor eliberate de Agenția de Mediu, procedură pe care Inspectoratul pentru Protecția Mediului urmează să o propună Agenției în cazurile de neconformare constatate.

**Recomandări:**

- 1) Completarea proiectului cu prevederi care să reglementeze situațiile care constituie neconformități cu impact major asupra mediului sau criteriile în baza cărora pot fi determinate situațiile prenotate, sau urmează a fi făcută trimiterea la actul normativ care conține prevederi în acest sens.
- 2) Substituirea textului „sistarea” cu textul „suspendarea”.

**Factori de risc:**

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Concurența normelor de drept

**Riscuri de corupție:**

- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
  - corupere pasivă
  - trafic de influență
  - conflict de interese și/sau favoritism
  - îmbogățire ilicită

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- influențare necorespunzătoare</li> <li>- corupere activă</li> <li>- nerespectare a regimului cadourilor</li> <li>- evaziune fiscală</li> <li>- escrocherie</li> <li>● Legalizarea actelor de: <ul style="list-style-type: none"> <li>- abuz de serviciu</li> </ul> </li> </ul>
--	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

- 3 -

**La art.20 alin.5) din proiect**

*„În cazul în care întreprinderea a depus cererea și setul de documente în format electronic, autoritatea emitentă poate solicita prezentarea, la momentul eliberării autorizației, a originalelor documentelor, copiile de pe care au fost anexate la cererea transmisă la distanță, pentru a verifica autenticitatea copiilor respective.”*

**Obiecții:**

Prevederea analizată este discreționară, în ceea ce privește verificarea, de către responsabilii din cadrul Agenției de Mediu, a originalelor documentelor, copiile de pe care au fost anexate în format electronic la cererea transmisă la distanță.

În caz contrar, stabilirea unui drept al entității publice în loc de obligație poate avea ca efect discreția agenților publici de a utiliza formulările permissive ale competențelor lor după bunul plac, astfel încât să evite realizarea obligațiilor ce ar trebui să le revină. Asemenea discreții pot fi folosite în mod abuziv de către agentul public pentru a obține recompense necuvenite pentru a fi determinat să-și exercite sau să omită exercitarea obligațiilor legale.

Factorul de risc al acestor norme crește în cazul în care lipsesc criteriile care să stabilească în ce cazuri agentul public „este în drept” sau „poate” și în ce cazuri este scuzat să nu-și realizeze competențele. Astfel, dacă verificarea originalelor documentelor urmează să fie efectuată doar în anumite condiții, acestea trebuie specificate expres în proiect sau în actele normative ale Guvernului, cu menționarea în proiect a aspectului respectiv.

**Recomandări:**

*Completarea proiectului cu prevederi suplimentare care să stabilească expres obligativitatea verificării originalelor copiilor de pe actele anexate în format electronic la cerere depusă on-line sau condițiile în care verificarea în cauză urmează a fi efectuată. Dacă aceste condiții sunt sau urmează a fi enumerate în alte acte normative, în prevederea analizată este necesară specificarea aspectului respectiv.*

**Factori de risc:**

- Stabilirea unui drept al entității publice în loc de o obligație

**Riscuri de corupție:**

- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
  - conflict de interese și/sau favoritism
  - influențare necorespunzătoare

**La art.21 alin.2) lit.b) din proiect**

*„Autorizația se retrage în temeiul art.11 din Legea nr.160/2011 privind reglementarea prin autorizare a activității de întreprinzător, precum și în toate cazurile în care se constată că: [...] b) s-au furnizat indicații false sau înșelătoare despre datele din cererea solicitantului și documentele anexate pe baza cărora a fost acordată autorizația.”*

**Obiecții:**

În esență, prevederea analizată dublează norma de la art.11 alin.11 alin.(1) lit.c) din Legea nr.160/2011 privind reglementarea prin autorizare a activității de întreprinzător, potrivit căreia *„drept temei pentru efectuarea acțiunilor prevăzute de lege în vederea retragerii actului permisiv fără adresare în instanța de judecată servesc: [...] depistarea unor date neautentice în documentele prezentate autorității emitente”*.

În scopul asigurării implementării eficiente a prevederilor proiectului, precum și întru evitarea ducerii în eroare a persoanelor interesate, considerăm necesară excluderea dublării inoportune a reglementărilor normative.

**Recomandări:**

*Excludere normei din proiect.*

**Factori de risc:**

- Concurența normelor de drept

**Riscuri de corupție:**

- Generale

## IV. Concluzia expertizei

Proiectul legii privind gazele fluorurate cu efect de seră a fost elaborat de către Ministerul Mediului, în scopul atenuării schimbărilor climatice și protejarea mediului înconjurător prin reducerea emisiilor de gaze fluorurate cu efect de seră și luarea măsurilor de prevenire a emisiilor de gaze F pe toată durata ciclului de viață al acestora.

În cadrul procesului de elaborare au fost respectate prevederile legale cu privire la transparența în procesul decizional și proiectul corespunde normelor de tehnică legislativă.

Proiectul corespunde interesului public general, deoarece va contribui la:

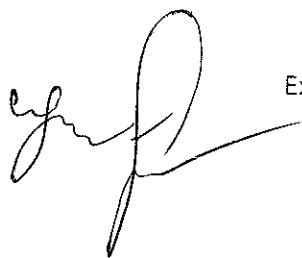
- a) stabilizarea concentrațiilor de gaze cu efect de seră în atmosferă la un nivel care să împiedice orice perturbare antropogenă periculoasă a sistemului climatic;
- b) trecerea la tehnologiile noi (verzi), mai eficiente din punctul de vedere al consumului de energie și prietenoase mediului.

În normele proiectului supus expertizei anticorupție au fost identificați următorii factori de corupție:

- formulare ambiguă care admite interpretări abuzive;
- concurența normelor de drept;
- atribuții care admit derogări și interpretări abuzive;
- stabilirea unui drept al entității publice în loc de o obligație;
- lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative.

În scopul preîntâmpinării apariției manifestărilor de corupție la aplicarea în practică a prevederilor proiectului, considerăm oportună redactarea acestuia în contextul obiecțiilor și recomandărilor din prezentul raport de expertiză anticorupție.

26.10.2022

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'Vadim Gheorghita', written in a cursive style.

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:  
*Vadim Gheorghita , Inspector principal*