



CENTRUL NAȚIONAL
ANTICORUPȚIE AL
REPUBLICII MOLDOVA



NATIONAL ANTICORRUPTION
CENTRE OF THE REPUBLIC OF
MOLDOVA



Adresa: MD-2004, bd. Ștefan cel Mare și Sfânt 198, mun. Chișinău, Republica Moldova
tel. (+373) 22-25-72-94, email: secretariat@cna.md

Nr. 06/2/18153 din 25.10.2024

La nr. 04-07/2895 din 11.10.2024

Ministerul Mediului

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege pentru modificarea unor acte normative (ajustarea cadrului normativ în conformitatea cu Legea nr. 227/2022 privind emisiile industriale) (număr unic 820/MM/2024).

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

Director

Digitally signed by Pinzari Alexandr
Date: 2024.10.25 16:52:06 EEST
Reason: MoldSign Signature
Location: Moldova

MOLDOVA EUROPEANĂ



Alexandr PÎNZARI



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO24/10064 din 25.10.2024

la proiectul de lege pentru modificarea unor acte normative (ajustarea cadrului normativ în conformitatea cu Legea nr. 227/2022 privind emisiile industriale) (număr unic 820/MM/2024)

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."*

Proiectul supus expertizei anticorupție a fost publicat pentru consultare publică pe pagina web oficială a Ministerului Mediului, precum și pe portalul guvernamental [www. particip.gov. md](http://www.particip.gov.md), fiind asigurat accesul părților interesate la proiect pentru a putea prezenta/expedia recomandări asupra

acestui.

De asemenea, autorul a asigurat informarea publicului referitor la inițierea elaborării prezentului proiect de decizie. În consecință, se constată respectarea etapei esențiale a procesului de asigurare a transparenței procesului de elaborare a deciziilor statuată la art.8 lit.a) din Legea nr. 239/2008 privind transparența în procesul decizional.

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

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

Potrivit notei de fundamentare, proiectul are drept scop aducerea cadrului normativ în concordanță cu prevederile Legii nr. 227/2022 privind emisiile industriale, prin 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 competențelor 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 permise de mediu, inițierii procedurii de retragere și suspendare a actelor permise 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 etc.

Proiectul propune modificarea Legii nr.1515/1993 privind protecția mediului înconjurător, Legii apelor nr.272/2011, Legii nr.160/2011 privind reglementarea prin autorizare a activității de întreprinzător, Legii nr.209/2016 privind deșeurile, Legii nr.227/2022 privind emisiile industriale, Legii nr.107/2016 privind energia electrică și Legii nr.845/1992 cu privire la antreprenariat și întreprinderi.

În acest sens, autorul a precizat că, *“Ca urmare, prin intervenția propusă, cadrul normativ va fi racordat la prevederile Legii nr. 227/2022 care transpune parțial Directiva 2010/75/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 24 noiembrie 2010 privind emisiile industriale (prevenirea și controlul integrat al poluării) (reformare) (text cu relevanță pentru SEE), publicată în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene L 334 din 17 decembrie 2010, și transpune Directiva (UE) 2015/2193 a Parlamentului European și a Consiliului din 25 noiembrie 2015 privind limitarea emisiilor în atmosferă a anumitor poluanți provenind de la instalații medii de ardere (text cu relevanță pentru SEE), publicată în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene L 313 din 28 noiembrie 2015.”*

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

Proiectul promovează interesul public privind perfecționarea cadrului normativ ce reglementează emisiile în apă, aer, și sol, precum și gestionarea deșeurilor.

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 de fundamentare care cuprinde:

- a) denumirea sau numele autorului și, după caz, a/al participanților la elaborarea proiectului actului normativ;
- b) condițiile ce au impus elaborarea proiectului actului normativ;
- c) obiectivele urmărite și soluțiile propuse;
- d) analiza impactului de reglementare;
- e) compatibilitatea proiectului actului normativ cu legislația UE;
- f) avizarea și consultarea publică a proiectului actului normativ;
- h) modul de încorporare a actului în cadrul normativ existent;
- i) măsurile necesare pentru implementarea prevederilor proiectului actului normativ."

Argumentele invocate de autor în nota de fundamentare justifică necesitatea elaborării proiectului, fiind întrunite cerințele art.30 al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative.

Totodată, în nota de fundamentare, autorul a descris impacturile corespunzătoare obiectului de reglementare a proiectului de hotărâre de Guvern supus expertizei anticorupție, și anume impactul asupra sectorului public, impactul financiar și argumentarea costurilor estimative, impactul asupra sectorului privat, impactul social și impactul asupra mediului.

I.5.2. Argumentarea economică-financiară.

Conform art.30 lit.d) al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, nota de fundamentare trebuie să conțină „d) analiza impactului de reglementare”.

Potrivit notei de fundamentare: *“Implementarea prevederilor proiectului nu va necesita cheltuieli financiare din bugetul de stat sau din contul altor instituții.”*

I.5.3. Efectuarea analizei impactului de reglementare.

Conform art.30 lit.d) al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, nota de fundamentare trebuie să conțină “d) analiza impactului de reglementare”.

Potrivit pct.4 subpct.4.3. din anexa nr.1 la Lege, *„În funcție de obiectul de reglementare al proiectului actului normativ se descriu impacturile corespunzătoare, directe și indirecte, pe termen lung și scurt, ca schimbări față de situația fără adoptarea actului normativ propus, și se formulează concluzii. [...] Se descrie impactul asupra sectorului privat, după grupuri relevante, precum genuri de activități economice, mărimea afacerii, amplasamentul regional și alte caracteristici, sau se explică motivul de ce nu a fost analizat acest impact.*

Se indică costurile de conformare, inclusiv cele administrative, impacturile asupra IMM-urilor, prin care se determină pe cât de disproporționat ar putea fi afectate diferite tipuri de IMM-uri, inclusiv în comparație cu întreprinderile mari, impacturile asupra concurenței, alte impacturi relevante.”

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 a fost aprobată prin Hotărârea Guvernului nr.574/2024.

Potrivit autorului: *“De remarcat că la nivel strategic, dezvoltarea mediului economic implică armonizarea reglementărilor internaționale, deoarece atât timp cât diferite țări au diferite reglementări juridice privind siguranța și protecția mediului, aceste diferențe pot constitui bariere tehnice în calea comerțului și a investițiilor. [...]”*

Proiectul de act normativ nu este un proiect cu impact direct asupra sectorului privat, dat fiind faptul că proiectul vine cu modificări asupra cadrului normativ sectorial pentru a-l aduce în concordanță cu Legea nr. 227/2022 privind emisiile industriale, și nu aduce careva reglementări noi pentru mediul de afaceri.

Menționăm, că Analiza Impactului de Reglementare la Legea nr. 227/2022 privind emisiile industriale a descris impactul asupra sectorului privat.

Astfel, în privința costurilor din partea operatorilor economici, aceștia vor suporta costuri sub formă de taxe percepute pentru obținerea autorizației integrate de mediu/autorizației de mediu. La această etapă nu a fost posibil să se efectueze o analiză detaliată a costurilor pe baza informațiilor disponibile, or, potrivit art.12 alin.(3) din Legea nr. 227/2022, taxa pentru obținerea acestor autorizații se va calcula conform metodologiei de calculare a costului autorizației integrate de mediu și al autorizației de mediu, aprobate de Guvern.”

Prin urmare, autorul a prezentat beneficiile anticipate ale proiectului, estimarea consecințelor, precum și impactul proiectului asupra sectorului privat.

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, [...].”

Textul proiectului este expus într-un limbaj simplu, clar și concis, cu respectarea regulilor gramaticale și de ortografie, întrunind cerințele prevăzute de art.54 din Legea nr.100/2017.

II.2. Coerența legislativă a proiectului

În textul proiectului au fost identificate conflicte dintre prevederile acestuia cu reglementările art.25 al Legii nr.227/2022 privind emisiile industriale, în ce privește suspendarea autorizației integrate de mediu și autorizației de mediu (analiza detaliată a factorilor de risc și riscuri de corupție identificați în acest sens este prezentată în compartimentul III al prezentului raport de expertiză anticorupție).

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

Proiectul conține reglementări privind activitatea inspectorilor superiori de stat, inspectorilor de stat, inspectorilor superiori zonali și inspectorii zonali al mediului care, potrivit proiectului, au dreptul să inspecteze respectarea condițiilor și a cerințelor din actele permissive de mediu deținute de

persoanele fizice și juridice, să întocmească procese-verbale și alte documente despre nerespectarea condițiilor expuse în autorizația integrată de mediu, să inițieze procedura de retragere sau de suspendare a autorizației integrate de mediu și a autorizației de mediu urmare a activităților neconforme și să verifice conformitatea datelor din Raportul privind situația de referință, elaborat de operator, în sensul Legii nr. 227/2022 privind emisiile industriale.

La fel, proiectul stabilește funcțiile Agenției de Mediu de a reglementa și autoriza activitățile cu impact asupra mediului, eliberând persoanelor fizice și juridice acte permissive pentru practicarea activităților de întreprinzător cu impact asupra mediului și autorizații de mediu, autorizații integrate de mediu, prevăzute în Nomenclatorul actelor permissive, aprobat prin Legea nr.160/2011 privind reglementarea prin autorizare a activității de întreprinzător și de a stabili valorile limită de emisii și de deversări nocive în mediu.

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

Prevederile proiectului riscă să încalce accesul agentului economic la justiție, dreptul la apărare și dreptul la un proces echitabil, consacrate de art.20 și 26 din Constituția Republicii Moldova, precum și de art.6 al Convenției pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, care constă în limitarea posibilității legale de a contesta decizia de suspendare a autorizației integrate de mediu și autorizației de mediu.

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

- 1 -
<p>Art.III pct.2 potrivit proiectului de lege</p> <p>Art. III – Legea privind reglementarea prin autorizare a activității de întreprinzător nr. 160/2011 [...], se modifică după cum urmează: [...]</p> <p>2. Articolul 10: [...]</p> <p>alineatul (2) se completează cu litera c) cu următorul cuprins:</p> <p>”c) alte temeuri prevăzute de art. 25 la Legea nr. 227/2022 privind emisiile industriale în cazul suspendării autorizației integrate de mediu sau a autorizației de mediu.”</p>
<p>Obiecții:</p> <p>Conform modificărilor propuse de proiect la art.10 alin.(2) lit.c), autorizația integrată de mediu și autorizația de mediu se suspendă de către Agenția de Mediu, fără adresarea în instanța de judecată, inclusiv pe baza temeiurilor stipulate în art.25 al Legii nr.227/2022 privind emisiile industriale.</p> <p>Coroborând prevederile art.25 al Legii nr.227/2022 cu modificările propuse în proiectul de lege la art.10 din Legea nr.160/2011, se evidențiază un conflict de norme, care, la aplicare, va crea impedimente în implementarea corectă a prevederilor normative și va crea premise pentru o alegere subiectivă și abuzivă a normei ”convenabile” în contextul unei situații specifice. Se remarcă că Legea nr.227/2022 stabilește suspendarea actelor permissive respective de către Agenția de Mediu cu dreptul de adresare în instanța de judecată, în cazul care operatorul se consideră lezat într-un drept al său.</p> <p>Potrivit art.25 alin.(1) al Legii nr.227/2022, ””Autorizația integrată de mediu și autorizația de mediu <u>se suspendă de către Agenția de Mediu</u> în următoarele cazuri: a) la cererea operatorului; b) în cazul neexecutării, în termen de cel mult 90 de zile, a prescripției înaintate de către Inspectoratul pentru Protecția Mediului ca urmare a nerespectării condițiilor autorizației integrate de mediu și ale autorizației de mediu; c) în cazul în care se constată un potențial pericol imediat pentru sănătatea umană sau amenință să aibă un</p>

efect nefavorabil semnificativ imediat asupra mediului.”

În consecință, proiectul limitează, prin efectul legii, posibilitățile operatorului de a beneficia de dreptul la acces liber la justiție și dreptului la apărare, conform art.20, 26 din Constituția Republicii Moldova.

Recomandări:

Recomandăm reexaminarea modificărilor propuse la art.10 alin.(2), prin excluderea acestora ori ajustarea la art.25 al Legii nr.227/2022.

Factori de risc:

- Limitarea neîntemeiată a drepturilor omului
- Concurența normelor de drept

Riscuri de corupție:

- Generale
 - dare de mită
 - corupere pasivă
 - luare de mită
 - corupere activă
 - trafic de influență
 - conflict de interese și/sau favoritism
- Legalizarea actelor de:
 - abuz de serviciu

IV. Concluzia expertizei

Proiectul a fost elaborat de către Ministerul Mediului și are drept scop aducerea cadrului normativ în concordanță cu prevederile Legii nr. 227/2022 privind emisiile industriale, prin 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 permise de mediu, inițierii procedurii de retragere și suspendare a actelor permise 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 volumul emisiilor și deversărilor de poluanți în mediu și diminuarea formării deșeurilor, ș.a.

Proiectul propune modificarea Legii nr.1515/1993 privind protecția mediului înconjurător, Legii apelor nr.272/2011, Legii nr.160/2011 privind reglementarea prin autorizare a activității de întreprinzător, Legii nr.209/2016 privind deșeurile, Legii nr.227/2022 privind emisiile industriale, Legii nr.107/2016 privind energia electrică și Legii nr.845/1992 cu privire la antreprenoriat și întreprinderi.

Proiectul promovează interesul public privind perfecționarea cadrului normativ ce reglementează emisiile în apă, aer, și sol, precum și gestionarea deșeurilor.

Însă, în urma analizei proiectului se constată unele carențe în ceea ce privește suspendarea autorizației integrate de mediu și autorizației de mediu, norme, care, la aplicare, vor crea impedimente în implementarea corectă a prevederilor normative și vor crea premise pentru o alegere subiectivă și abuzivă a normei "convenabile" în contextul unei situații specifice. La fel, prevederile riscă să încalce accesul agentului economic la justiție, dreptul la apărare și dreptul la un proces echitabil, consacrate de art.20 și 26 din Constituția Republicii Moldova, precum și de art.6 al

Convenției pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, care constă în limitarea posibilității legale de a contesta decizia de suspendare a autorizației integrate de mediu și autorizației de mediu.

În consecință, proiectul de decizie conține factori de risc și riscuri de corupție, ceea ce sugerează revizuirea acestuia, ținând cont de obiecțiile și recomandările prezentate în prezentul raport de expertiză anticorupție.

25.10.2024

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:
Xenia VAMEȘ, Inspector principal

Digitally signed by Vameș Xenia
Date: 2024.10.25 14:33:24 EEST
Reason: MoldSign Signature
Location: Moldova
MOLDOVA EUROPEANĂ

