



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

Nr. 06/2767 din 13 07 2015

La nr.05-07/1148 din 22 iunie 2015

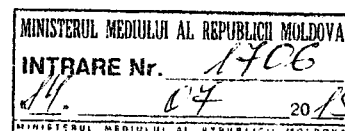
Ministerul Mediului

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție asupra nivelului coruptibilității proiectului de lege privind deșeurile.

Anexă: potrivit textului – 11 (unsprezece) file.

Director adjunct

Vadim COJOCARU





RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE asupra nivelului coruptibilității proiectului de lege privind deșeurile

I. EVALUAREA GENERALĂ A PROIECTULUI

1. Evaluarea fundamentării proiectului

1.1 Fundamentarea generală a proiectului

a. Autor al inițiativei legislative este Guvernul RM, autor nemijlocit - Ministerul Mediului, ceea ce corespunde art. 73 din Constituție și art. 47(44) din Regulamentul Parlamentului.

b. Categoria actului legislativ propus este lege organică, ceea ce corespunde art. 72 din Constituție și art.art. 6-11 din Legea privind actele legislative, nr.780-XV din 27.12.2001.

c. Scopul promovării proiectului. Proiectul de lege este elaborat în scopul armonizării legislației naționale în domeniul gestionării deșeurilor la cea europeană și optimizării funcțiilor instituției responsabile din domeniul protecției mediului ce țin de gestionarea deșeurilor. Impactul social și economic al implementării proiectului constă în gestionarea corectă a deșeurilor de producție și menajere, precum și stabilirea unor măsuri în vederea protecției mediului a sănătății populației prin prevenirea sau reducerea efectelor adverse generate de producerea deșeurilor.

d. Suficiența argumentării. Scopul și condițiile care au impus elaborarea proiectului sunt justificate. Totodată, menționăm că în proiect au fost identificate norme discreționare, fapt ce va genera manifestări de corupție la momentul interpretării și implementării corecte a acestora. Discreții sunt atestate la atribuțiile organelor de supraveghere și gestionare a deșeurilor și la cerințele de gestionare a anumitor categorii de deșeuri. Reieșind din scopul expertizei anticorupție, în raport vom înainta propuneri care, în opinia noastră, vor elimina caracterul coruptibil al normelor, iar în final, acestea vor deveni mai detaliate și mai clare.

1.2 Fundamentarea economico-financiară a proiectului

Deși aspectul economico-financiar privind atribuirea cheltuielilor ce țin de implementarea prevederilor este analizat de către autor în analiza impactului de reglementare (costul funcționării centrului de gestionare a deșeurilor periculoase, costul transportării naționale și internaționale, costul tratării sau reciclării etc.) acestea nu sunt preconizate pentru anul de gestiune, iar de stabilirea exactă a cuantumului mijloacelor bănești necesare, depinde

implementarea proiectului. Prin urmare, propunem de prevăzut mijloacele financiare pentru implementarea proiectului.

1.3 Analiza impactului de reglementare a proiectului

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. 235/20.07.2006.

1.4 Promovarea sau prejudicierea intereselor de grup ori individuale, în lipsa unei justificări a interesului public

Proiectul de lege promovează interesele titularilor care desfășoară activități de gestionare, prelucrare, evacuare și reciclare etc. a deșeurilor. Ținând cont că în proiect au fost identificate norme coruptibile care, la aplicare, vor genera pericolul comiterii unor manifestări coruptibile, precum și vor afecta exercitarea obiectivă și calitativă a organelor responsabile de implementarea legii, acesta ar putea prejudicia interesele titularilor legii prenotate. Pentru a nu admite promovarea unor interese individuale sau de grup în lipsa unei justificări a interesului public, propunem de examinat eficiența actului de reglementare prin prisma obiecțiilor invocate la compartimentul II al raportului de expertiză anticorupție.

2. Evaluarea compatibilității proiectului cu standarde anticorupție

În proiect nu au fost atestate incompatibilități cu standardele naționale și internaționale anticorupție și nu au fost identificate domenii în care proiectul nu satisface cerințele sau sînt în contradicție cu aceste standarde.

Asigurarea transparenței în procesul decizional. La momentul efectuării expertizei anticorupție, proiectul a fost regăsit pe pagina web a autorului conform prevederilor Legii privind transparența în procesul decizional nr. 239-XVI din 13.11.2008.

II. EVALUAREA ÎN FOND A PROIECTULUI

1. Formulări lingvistice ambigue

La Căpitolul I „Dispoziții generale”, art.1 „Obiectul de reglementare”.

Ca obiecție de ordin general reținem că articolul dat nu prevede expres domeniile de aplicare a legii, și anume categoriile de deșeuri și subiecții nemijlociți a raporturilor date. Totodată, propunem de prevăzut într-un articol aparte principiile de bază a gestionării deșeurilor, întrucât acestea sunt incluse la art.3 din proiect „Ierarhia deșeurilor și modalitatea aplicării acesteia” care, de fapt, nu se încadrează în conținutul prevederii date.

Considerăm că este necesar de prevăzut normele în cauză, pentru nuanțarea adecvată obiectului și domeniului de reglementare a gestionării deșeurilor.

Recomandarea: *În contextul analizei expuse mai sus, propunem de completat Capitolul I din proiect cu prevederile de rigoare.*

La art.3 alin.(4) din proiect „Organul central de mediu al administrației publice asigură un proces transparent de elaborare a legislației...”.

Utilizarea sintagmei „organul central de mediu al administrației publice” în conținutul normei date este ambiguă. Astfel, organul responsabil de asigurarea transparenței în procesul decizional este Ministerul Mediului ca autoritate a administrației publice centrale responsabilă de gestionarea resurselor naturale și protecția mediului înconjurător. De asemenea, în proiect se utilizează sintagma „autoritatea administrativă pentru exercitarea funcției de gestionare a deșeurilor”.

Recomandarea: *Propunem de substituit sintagma „organul central de mediu al administrației publice” cu sintagma „autoritatea administrației publice centrale în domeniul mediului”.*

Această obiecție este valabilă în tot cuprinsul proiectului.

La art.10 alin.(1) din proiect „autoritatea administrativă pentru exercitarea funcției de gestionare a deșeurilor...”.

Din analiza normei date nu este clar cine va exercita funcția de gestionare a deșeurilor. Deși titlul articolului face trimitere la atribuțiile „autorităților administrative din subordinea organului central de mediu”, în lista dată se includ mai multe instituții publice din subordinea Ministerului Mediului, cum ar fi: Agenția „Apele Moldovei”, Agenția Națională de Reglementare a Activităților Nucleare și Radiologice, Inspectoratul Ecologic de Stat etc., potrivit Hotărârii de Guvern nr.847 din 18.12.2009 privind organizarea și funcționarea Ministerului Mediului.

Reieșind din domeniul de aplicare a legii, este oportun de prevăzut expres organul din subordinea Ministerului Mediului care va fi responsabil de gestionarea deșeurilor, pentru a nu admite confuzii în procesul de implementare a prevederilor, precum și atribuții paralele în exercitarea funcției date.

Această confuzie o constatăm și la alin.(2) al aceluiași articol, care nu prevede expres organul responsabil de exercitarea funcției de supraveghere și control al gestionării deșeurilor.

Recomandarea: *În vederea gestionării eficiente a deșeurilor, propunem de prevăzut organele care vor fi responsabile de gestionarea și supravegherea deșeurilor.*

La art.12 din proiect „Răspunderea extinsă a producătorilor de produse”.

Instituirea conceptului de „răspundere extinsă a producătorilor de produse” este unul confuz din punct de vedere procedural. Deși titlul capitolului III din proiect face trimitere la cerințele generale privind gestionarea deșeurilor, articolul dat, de fapt, reglementează regimul de răspundere extinsă a producătorului. Ținem să menționăm că forma dată de răspundere juridică nu este prevăzută de legislația în vigoare, motiv pentru care este dificil de a ne expune referitor la necesitatea și oportunitatea formei date. Totuși, considerăm că acestea sunt niște cerințe generale pe care trebuie să le respecte producătorul în procesul de prelucrare, producere, importare etc., iar răspunderea juridică survine în cazul nerespectării cerințelor date.

Recomandarea: Pentru a nu admite confuzii și discreții în procesul de implementare a prevederilor, propunem de analizat suplimentar conceptul de răspundere extinsă a producătorilor de produse, întrucât acestea sunt niște cerințe generale privind gestionarea deșeurilor.

Această obiecție este valabilă în tot cuprinsul proiectului.

La art.12 alin.(5) lit.b) din proiect „poartă răspundere financiară pentru organizarea sistemelor individuale sau colective...”.

Se prevede că producătorul de produse este obligat să poarte răspundere financiară pentru organizarea sistemelor individuale sau colective a produselor care au devenit deșeuri. Considerăm că în cazul dat se face confuzie între noțiunile de obligație și răspundere. Astfel, în situația în care producătorul nu respectă obligațiile instituite prin lege, atunci survine răspunderea civilă, contravențională sau penală, dar nu financiară cum se propune prin proiect.

Recomandarea: Prin prisma analizei expuse mai sus, propunem de substituit sintagma „poartă răspundere financiară pentru” cu sintagma „să asigure”.

2. Conflicte ale normelor de drept

La art.25 alin.(9) din proiect „Autorizația de mediu pentru gestionarea deșeurilor...este valabilă pe o perioadă de cinci ani, cu posibilitatea de reînnoire”.

Utilizarea sintagmei „reînnoire” este în contradicție cu prevederile art.6 al Legii privind reglementarea prin autorizare a activității de întreprinzător nr.160 din 22.07.2011 care stipulează că în cazul în care titularul intenționează să desfășoare genul de activitate indicat în actul permisiv după expirarea termenului de valabilitate, acesta este în drept să solicite „prelungirea” acestui termen.

Recomandarea: În vederea nuanțării adecvate a termenilor prevăzuți în legislația în vigoare, propunem de substituit cuvântul „reînnoire” cu cuvântul „prelungire”.

La art.41 alin.(2) din proiect „organul central de mediu al administrației...prezintă Guvernului o dată în doi ani raportul privind implementarea programului național pentru gestionarea deșeurilor”.

Pe lângă faptul că nu susținem ca raportarea să fie efectuată la perioada dată, concluzii generale sunt expuse la tipologia „Acces limitat la informație, lipsa transparenței” din raport, norma dată este în contradicție cu prevederile art.14 alin.(2) din proiect, care prevede că raportarea privind implementarea programului să fie efectuată o dată la trei ani. Este necesar de exclus aceste conflicte de norme de drept, întrucât în procesul de implementare a prevederilor vor oferi responsabililor de aplicarea actului posibilitatea alegerii abuzive a noimei aplicabile.

Recomandarea: Astfel, în vederea asigurării procesului de monitorizare și raportare a implementării programelor naționale pentru gestionarea deșeurilor, propunem de exclus această tratare contradictorie în cadrul proiectului, iar termenul de raportare privind stadiul îndeplinirii obiectivelor politicii de stat în gestionarea eficientă a deșeurilor să fie efectuat anual.

3. Norme de trimitere, de blanchetă și norme în alb

obiecție generală,

Proiectul conține un număr mare de norme de în alb (norme de drept care urmează a fi adoptate). Pericolul acestor norme se manifestă prin faptul că reglementarea detaliată a raporturilor de drept, de regulă modalitatea și termenele de exercitare a unor atribuții se lasă în competența unei autorități. Astfel, autoritatea este „provocată” să-și creeze la propria discreție condiții, care-i va facilita activitatea, chiar în detrimentul interesului public.

Astfel, o mare parte din reglementări care urmează a fi aprobate prin hotărâre de Guvern necesită a fi prevăzute în legea specială ca norme primare, în special procedura de gestionare a deșeurilor, procedura de colectare a deșeurilor de metale feroase și neferoase, cerințele de gestionare și criteriile specifice de depozitar, iar ulterior de reglementat procedurile și condițiile de aplicare a prevederilor. O atenție deosebită atragem la următoarele norme în alb: art.6 alin.(4), 7 alin.(1), (2), 10 alin.(1), 11 alin.(1), 12 alin.(7), (8), (14), 17 alin.(3), (4), 32 alin.(3), 33 alin.(2), 49 alin.(11), 50 alin.(5) lit.c), (6), (7), 51 alin.(8), (9), 52 alin.(2), (3), (6), 54 alin.(7), (8), 55 alin.(1), (4), (5), 58 alin.(6), (7), 59 alin.(2), (6), 61 alin.(2), (4), (5).

Recomandarea: Propunem autorului ca în procesul de elaborare a normelor date să se analizeze minuțios legislația pertinentă în domeniul dat.

4. Discreții excesive ale autorităților publice

La art. 12. alin. (3) din proiect „Activitățile menționate la alin. (2) sunt însoțite de măsurile necesare pentru a încuraja proiectarea ecologică și producerea de produse...”

Se prevede că activitățile pentru aplicarea răspunderii extinse a producătorului care vizează măsuri de acceptare a produselor returnate și deșeurilor care rămân după utilizarea acestora vor fi însoțite de măsuri necesare pentru a încuraja proiectarea ecologică și producerea de produse. În cazul dat, discreția este manifestată prin utilizarea sintagmei „măsuri necesare”, ceea ce va duce la aplicarea discreționară a prevederii din partea producătorilor. Astfel, pentru a preveni unele efecte negative care ar putea dăuna sănătății și mediului înconjurător, precum și ar responsabiliza producătorii în vederea utilizării componentelor și materialelor care să aibă un efect redus asupra mediului și care să genereze o cantitate scăzută de deșeuri în timpul producerii acestora, propunem de completat proiectul cu măsuri/cerințe concrete care trebuie să le îndeplinească producătorul în procesul dat (utilizare, returnare, colectare etc.).

Recomandarea: În contextul analizei expuse mai sus, propunem de analizat suplimentar normă, astfel încât să fie expres prevăzute măsurile care trebuie să le întrunească producătorul în activitățile expuse mai sus.

La art.12 alin.(9) din proiect „Sistemele colective care acționează în numele producătorilor...sunt obligate să constituie un comision în baza garanțiilor financiare...”.

Norma este generală și confuză, deoarece nu este clar care este statutul juridic al sistemelor colective care vor acționa în numele producătorilor (cine sunt subiecții acestor sisteme) și care este regimul juridic al instituirii comisionului care va acoperi sumele necesare finanțării operațiilor de colectare, tratare, eliminare a deșeurilor. În lipsa acestor norme persistă riscul

ca autoritatea responsabilă de implementarea prevederilor să interpreteze la propria latitudine aspectele date.

Recomandarea: Pentru a nu admite confuzii și interpretări preferențiale în procesul de implementare a prevederilor, propunem de analizat suplimentar norma dată, astfel încât să fie clar stipulat care sunt subiecții sistemelor colective și care este procedura de constituire a comisionului.

La art. 56 alin. (1) din proiect „Organul central de mediu al administrației publice conform prezentei legi identifică și stabilește, dacă este cazul, măsuri de stimulare...”

Norma este una generală și discreționară, datorită faptului că acordă autorității centrale pentru resurse naturale și mediu de a aplica, după caz, măsuri de stimulare pentru colectarea și tratarea bio-deșeurilor, fără a stabili cazurile și modul de realizare a acestor măsuri.

Pe lângă faptul că norma nu relevă expres modul de realizare a măsurilor de stimulare, considerăm că stimularea economică trebuie să se răsfrângă nu numai asupra bio-deșeurilor, dar și asupra utilizării și prelucrării deșeurilor. De asemenea, este necesar de prevăzut sursele de finanțare, ne referim aici la alocarea fondurilor din bugetul de stat și bugetele unităților administrativ-teritoriale. Lipsa acestor prevederi va acorda persoanelor responsabile de implementarea legii, dreptul de a interpreta și a aplica norma la propria discreție, în dependență de situație sau caz.

Recomandarea: În vederea nuanțării adecvate a normei, propunem de analizat suplimentar articolul dat, astfel încât modul de realizare a măsurilor de stimulare economică să fie inclus într-un articol separat și să se răsfrângă asupra persoanelor fizice și juridice care utilizează și prelucrează deșeuri.

La art. 57 alin.(7) din proiect „Cuantumul tarifelor, modul de aplicare și baza de calcul a acestora trebuie să fie puse la dispoziția celor care le solicită”.

Considerăm oportun ca sistemul de tarifare pentru acoperirea costurilor aferente instalațiilor portuare de preluare a deșeurilor generate de nave, inclusiv pentru preluarea și gestionarea deșeurilor sau a reziduurilor să fie „echitabile și nediscriminatorii”, însă cuantumul tarifelor, modul de aplicare și baza de calcul a acestora trebuie să fie aprobate prin hotărâre de Guvern. În lipsa acestui mecanism există riscul ca autoritatea în domeniul transportului naval să instituie/aplice tarifele la propria discreție, fără a avea la bază o metodologie de bază în acest sens, ceea ce ar putea duce la prejudicierea intereselor administrației navale.

Recomandarea: Se recomandă autorului de a stabili cuantumul tarifelor, modul de aplicare și baza de calcul a acestora prin hotărâre de Guvern.

La art.61 alin.(5) din proiect „Colectarea deșeurilor de metale feroase și neferoase se efectuează separat cu folosirea unei rețele de colectare a acestora, conform prezentei legi și cerințelor aprobate de Guvern”.

Considerăm că unele norme speciale privind procedura de colectare a deșeurilor de metale feroase și neferoase și procedura de gestionare a acestora trebuie să fie reglementate (alin.(2) art.61 din proiect) în legea specială ca fiind norme primare, iar modalitatea de funcționare și aplicare a cerințelor să fie aprobată prin hotărâre de Guvern.

Ținând cont că activitățile de gestionare a deșeurilor de metale feroase și neferoase, și anume transportarea, recuperarea, reciclarea și colectarea deșeurilor sunt cu un risc sporit de coruptibilitate, ar fi oportun de reglementat în lege regimul juridic al activităților date, în caz contrar riscăm ca autoritatea responsabilă de implementarea prevederilor să-și instituie

prin actele subordonate legii cerințe/condiții în dependență de interesele promovate.

Recomandarea: Pentru ca prevederile legii respective să își atingă scopul urmărit, precum și în vederea respectării tehnicii legislative, propunem de prevăzut în lege procedura, cerințele care vor fi aplicate activităților de gestionare a deșeurilor de metale feroase și neferoase (transportarea, recuperarea, reciclarea și colectarea).

La art. 62 din proiect „Centrul de gestionare a deșeurilor periculoase”.

Se propune de a institui un centru de gestionare a deșeurilor periculoase care va fi subordonat Ministerului Mediului. Din analiza articolului dat nu constatăm careva norme privind misiunea, funcțiile și atribuțiile de bază ale Centrului în cauză. Prin urmare, lipsa acestor norme va admite discreții din partea fondatorului Centrului în procesul de gestionare a deșeurilor periculoase. De asemenea, nu este prevăzut temeiul legal în baza căruia va fi aprobat modul de organizare și funcționare al Centrului dat.

Recomandarea: Dat fiind faptul că nu sunt stabilite competențele funcționale ale acestui Centru, precum și reieșind din politica statului în ceea ce privește optimizarea cheltuielilor publice, propunem de analizat suplimentar oportunitatea instituirii Centrului în cauză.

5. Cerințe excesive pentru exercitarea drepturilor persoanelor

Nu sînt identificate cerințe excesive, care să depășească cadrul rezonabil pentru realizarea drepturilor sau obligațiilor subiecților vizați.

6. Accesul limitat la informație, lipsa transparenței

La art.14 alin.(2) din proiect „la fiecare trei ani, autoritatea administrației publice centrale...înaintează Guvernului rapoarte privind stadiul îndeplinirii obiectivelor...”

Considerăm că raportarea către Guvern din partea Ministerului Mediului privind stadiul îndeplinirii obiectivelor politicii de stat în gestionarea eficientă a deșeurilor trebuie să fie efectuată anual, deoarece domeniul dat reprezintă un interes sporit față de societate. Astfel, prin raportarea anuală a realizării acțiunilor în domeniul dat, va fi posibil de identificat efectele/impactul scontat al implementării programelor naționale pentru gestionarea deșeurilor.

Recomandarea: Pentru a se respecta principiul accesului la informație a persoanelor interesate, precum și a responsabiliza Ministerul Mediului în ceea ce privește realizarea la timp a acțiunilor din programele naționale pentru gestionarea deșeurilor, propunem de substituit sintagma „la fiecare trei ani” cu cuvântul „anual”.

7. Lipsa sau insuficiența mecanismelor de control

La art.10 alin.(2) lit.a) din proiect „exercită controlul de stat, supravegherea și monitorizarea gestionării deșeurilor...”.

Deși se instituie procedura de supraveghere și monitorizare a gestionării deșeurilor, proiectul nu conține prevederi privind mecanismul de implementare a acestor două funcții. Lipsa normelor date va lăsa la discreția autorităților responsabile de a decide vis-a-vis de

condițiile/criteriile de supraveghere și control a deșeurilor, precum și de rezultatele raportării respectării prevederilor legii.

Recomandarea: Considerăm oportun de completat proiectul cu prevederi privind desfășurarea procedurii de supraveghere și monitorizare a gestionării deșeurilor.

La art.31 alin.(2) din proiect „Autoritățile teritoriale pentru sănătate vor exercita supravegherea departamentală a deșeurilor...”.

Norma dată este generală și discreționară, deoarece nu prevede clar careva măsuri de supraveghere din partea autorității responsabile de sectorul dat. Ținând cont că una din atribuțiile autorității centrale pentru resursele naturale și mediu este supravegherea și monitorizarea gestionării deșeurilor, este oportun să fie prevăzute măsurile/procedurile de supraveghere pe care le va aplica autoritatea în cauză. În caz contrar, riscăm ca norma să fie aplicată discreționar din partea persoanelor responsabile, în dependență de situație sau interes.

Recomandarea: În contextul analizei expuse mai sus, propunem de completat norma cu măsuri/procedee de supraveghere în domeniul gestionării deșeurilor.

La art. 10, Capitolul II potrivit proiectului „Competența autorităților administrației publice centrale și locale”

Ca obiecție de ordin general reținem că la capitolul dat lipsesc norme privind atribuțiile altor autorități ale administrației publice centrale care poartă răspundere de domeniul sănătății și dezvoltării regionale și construcțiilor.

Dat fiind faptul că gestionarea, prelucrarea deșeurilor ține nemijlocit de respectarea anumitor cerințe sanitaro-epidemiologice, sanitaro-igienice, respectarea acestora trebuie monitorizată și supravegheată de organele responsabile de domeniul dat (Ministerul Sănătății). De asemenea, în cazul proiectării, construcției și exploatării depozitelor de deșeuri este necesar ca autoritatea responsabilă de acest domeniu (Ministerul Dezvoltării Regionale și Construcțiilor) să avizeze și coordoneze procesele date. Prin urmare, este oportun de prevăzut în legea dată atribuțiile altor autorități ale administrației publice centrale cărora le revin competențe și responsabilități în ceea ce privește regimul deșeurilor.

Recomandarea: În scopul implementării corecte a legislației în domeniul gestionării deșeurilor, propunem de completat Capitolul II din proiect cu un articol nou care să prevadă atribuțiile altor autorități ale administrației publice centrale care au atribuții și responsabilități în ceea ce privește regimul deșeurilor, de exemplu:

1) Ministerul Sănătății are următoarele atribuții:

- evaluează impactul produs de deșeuri asupra sănătății populației;
- elaborează reglementări pentru gestionarea deșeurilor provenite de la unitățile sanitare, de asistență medicală, de cercetare medicală și de învățământ medical;
- supraveghează respectarea cerințelor sanitaro-igienice de utilizare a produselor fabricate din deșeuri sau cu utilizarea acestora;
- efectuează supravegherea de stat a sănătății publice și autorizarea sanitară a obiectivelor care gestionează, utilizează și valorifică deșeurile;
- controlează activitățile de gestionare a deșeurilor în conformitate cu atribuțiile și competențele stabilite prin prezenta lege și Legea nr. 10-XVI din 3 februarie 2009 privind supravegherea de stat a sănătății publice etc.

2) Ministerul Dezvoltării Regionale și Construcțiilor are următoarele atribuții:

- acordă asistență administrației publice locale privind organizarea sistemului de gestionare a deșeurilor, privind implementarea

**proiectelor de dezvoltare regională a infrastructurii inclusiv celei
inginerești;**

- **elaborează normele de construcții și documentele normative privind proiectarea, construcția și exploatarea depozitelor de deșeuri;**
- **elaborează reglementări specifice pentru gestionarea deșeurilor etc.**

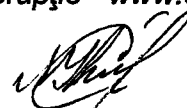
8. Responsabilitate și sancțiuni necorespunzătoare

Proiectul nu implică careva responsabilități și nu necesită referințe exprese la responsabilitate și sancțiunile aplicate pentru încălcarea prevederilor sale.

Expertiza a fost efectuată în temeiul Regulamentului cu privire la organizarea procesului de efectuare a expertizei anticorupție a proiectelor de acte legislative și normative, adoptat prin Hotărârea Guvernului nr. 977 din 23.08.2006, în condițiile Metodologiei de efectuare a expertizei anticorupție a proiectelor de acte legislative și normative, aprobată prin ordinul directorului Centrului Național Anticorupție nr. 62 din 19.04.2013, de către

Natalia Cheptea
inspector principal al Direcției legislație și expertiză anticorupție
08 Iulie 2015

*Prezentul raport este publicat pe pagina oficială a
Centrului Național Anticorupție - www.cna.md*



**Anexa la raportul de expertiză anticorupție
asupra nivelului coruptibilității proiectului
de lege privind deșeurile**

Nr.	Norma	Factori de coruptibilitate și alte obiecții	Analiza	Recomandarea
1	La Capitolul I „Dispoziții generale”, art.1 „Obiectul de reglementare”.	Formulări cu sens neclar sau echivoc (ambiguitate semantică)	Ca obiecție de ordin general reținem că articolul dat nu prevede expres domeniile de aplicare a legii, și anume categoriile de deșeuri și subiecții nemijlociți a raporturilor date. Totodată, propunem de prevăzut într-un articol aparte principiile de bază a gestionării deșeurilor, întrucât acestea sunt incluse la art.3 din proiect „Ierarhia deșeurilor și modalitatea aplicării acestora” care, de fapt, nu se încadrează în conținutul prevederii date. Considerăm că este necesar de prevăzut normele în cauză, pentru nuanțarea adecvată obiectului și domeniului de reglementare a gestionării deșeurilor.	În contextul analizei expuse mai sus, propunem de completat Capitolul I din proiect cu prevederile de rigoare.
2	La art.3 alin.(4) din proiect „Organul central de mediu al administrației publice asigură un proces transparent de elaborare a legislației...”.	Utilizarea termenilor diferiți pentru același fenomen sau invers	Utilizarea sintagmei „organul central de mediu al administrației publice” în conținutul normei date este ambiguă. Astfel, organul responsabil de asigurarea transparenței în procesul decizional este Ministerul Mediului ca autoritate a administrației publice centrale responsabilă de gestionarea resurselor naturale și protecția mediului înconjurător. De asemenea, în proiect se	Propunem de substituit sintagma „organul central de mediu al administrației publice” cu sintagma „autoritatea administrației publice centrale în domeniul mediului”. Această obiecție este

			utilizează sintagma „autoritatea administrativă pentru exercitarea funcției de gestionare a deșeurilor”.	valabilă în tot cuprinsul proiectului.
3	La art.10 alin.(1) din proiect „autoritatea administrativă pentru exercitarea funcției de gestionare a deșeurilor...”.	Formulări cu sens neclar sau echivoc (ambiguitate semantică)	<p>Din analiza normei date nu este clar cine va exercita funcția de gestionare a deșeurilor. Deși titlul articolului face trimitere la atribuțiile „autorităților administrative din subordinea organului central de mediu”, în lista dată se includ mai multe instituții publice din subordinea Ministerului Mediului, cum ar fi: Agenția „Apele Moldovei”, Agenția Națională de Reglementare a Activităților Nucleare și Radiologice, Inspectoratul Ecologic de Stat etc., potrivit Hotărârii de Guvern nr.847 din 18.12.2009 privind organizarea și funcționarea Ministerului Mediului.</p> <p>Reieșind din domeniul de aplicare a legii, este oportun de prevăzut expres organul din subordinea Ministerului Mediului care va fi responsabil de gestionarea deșeurilor, pentru a nu admite confuzii în procesul de implementare a prevederilor, precum și atribuții paralele în exercitarea funcției date.</p> <p>Această confuzie o constatăm și la alin.(2) al aceluiași articol, care nu prevede expres organul responsabil de exercitarea funcției de supraveghere și control al gestionării deșeurilor.</p>	În vederea gestionării eficiente a deșeurilor, propunem de prevăzut organele care vor fi responsabile de gestionarea și supravegherea deșeurilor.
4	La art.12 din proiect „Răspunderea extinsă a producătorilor de produse”.	Utilizarea termenilor neconsacrați în legislație / neaplicați în practică	Instituirea conceptului de „răspundere extinsă a producătorilor de produse” este unul confuz din punct de vedere procedural. Deși titlul capitolului III din proiect face trimitere la cerințele generale privind gestionarea deșeurilor, articolul dat, de fapt, reglementează regimul de răspundere	Pentru a nu admite confuzii și discreții în procesul de implementare a prevederilor, propunem de analizat suplimentar conceptul de răspundere

			extinsă a producătorului. Ținem să menționăm că forma dată de răspundere juridică nu este prevăzută de legislația în vigoare, motiv pentru care este dificil de a ne expune referitor la necesitatea și oportunitatea formei date. Totuși, considerăm că acestea sunt niște cerințe generale pe care trebuie să le respecte producătorul în procesul de prelucrare, producere, importare etc., iar răspunderea juridică survine în cazul nerespectării cerințelor date.	extinsă a producătorilor de produse, întrucât acestea sunt niște cerințe generale privind gestionarea deșeurilor. Această obiecție este valabilă în tot cuprinsul proiectului.
5	La art.12 alin.(5) lit.b) din proiect „poartă răspundere financiară pentru organizarea sistemelor individuale sau colective...”.	Utilizarea termenilor diferiți pentru același fenomen sau invers	Se prevede că producătorul de produse este obligat să poarte răspundere financiară pentru organizarea sistemelor individuale sau colective a produselor care au devenit deșeuri. Considerăm că în cazul dat se face confuzie între noțiunile de obligație și răspundere. Astfel, în situația în care producătorul nu respectă obligațiile instituite prin lege, atunci survine răspunderea civilă, contravențională sau penală, dar nu financiară cum se propune prin proiect.	Prin prisma analizei expuse mai sus, propunem de substituit sintagma „poartă răspundere financiară pentru” cu sintagma „să asigure”.
6	La art.25 alin.(9) din proiect „Autorizația de mediu pentru gestionarea deșeurilor...este valabilă pe o perioadă de cinci ani, cu posibilitatea de reînnoire”.	Prevederi incompatibile cu legislația în vigoare	Utilizarea sintagmei „reînnoire” este în contradicție cu prevederile art.6 al Legii privind reglementarea prin autorizare a activității de întreprinzător nr.160 din 22.07.2011 care stipulează că în cazul în care titularul intenționează să desfășoare genul de activitate indicat în actul permisiv după expirarea termenului de valabilitate, acesta este în drept să solicite „prelungirea” acestui termen.	În vederea nuanțării adecvate a termenilor prevăzuți în legislația în vigoare, propunem de substituit cuvântul „reînnoire” cu cuvântul „prelungire”.
7	La art.41 alin.(2) din proiect „organul central de mediu al administrației...prezintă	Prevederi contradictorii în proiect	Pe lângă faptul că nu susținem ca raportarea să fie efectuată la perioada dată, concluzii generale sunt expuse la tipologia „Acces limitat la	Astfel, în vederea asigurării procesului de monitorizare și raportare

	<p>Guvernului o dată în doi ani raportul privind implementarea programului național pentru gestionarea deșeurilor”.</p>		<p>informație, lipsa transparenței” din raport, norma dată este în contradicție cu prevederile art.14 alin.(2) din proiect, care prevede că raportarea privind implementarea programului să fie efectuată o dată la trei ani. Este necesar de exclus aceste conflicte de norme de drept, întrucât în procesul de implementare a prevederilor vor oferi responsabililor de aplicarea actului posibilitatea alegerii abuzive a normei aplicabile.</p>	<p>a implementării programelor naționale pentru gestionarea deșeurilor, propunem de exclus această tratare contradictorie în cadrul proiectului, iar termenul de raportare privind stadiul îndeplinirii obiectivelor politicii de stat în gestionarea eficientă a deșeurilor să fie efectuat anual.</p>
8	<p>obiecție generală,</p>		<p>Proiectul conține un număr mare de norme de în alb (norme de drept care urmează a fi adoptate). Pericolul acestor norme se manifestă prin faptul că reglementarea detaliată a raporturilor de drept, de regulă modalitatea și termenele de exercitare a unor atribuții se lasă în competența unei autorități. Astfel, autoritatea este „provocată” să-și creeze la propria discreție condiții, care-i va facilita activitatea, chiar în detrimentul interesului public. Astfel, o mare parte din reglementări care urmează a fi aprobate prin hotărâre de Guvern necesită a fi prevăzute în legea specială ca norme primare, în special procedura de gestionare a deșeurilor, procedura de colectare a deșeurilor de metale feroase și neferoase, cerințele de gestionare și criteriile specifice de depozitar, iar ulterior de reglementat procedurile și condițiile de aplicare a prevederilor. O atenție deosebită atragem la următoarele norme în alb: art.6 alin.(4), 7 alin.(1), (2), 10 alin.(1), 11 alin.(1), 12 alin.(7),</p>	<p>Propunem autorului ca în procesul de elaborare a normelor date să se analizeze minuțios legislația pertinentă în domeniul dat.</p>

			(8), (14), 17 alin.(3), (4), 32 alin.(3), 33 alin.(2), 49 alin.(11), 50 alin.(5) lit.c), (6), (7), 51 alin.(8), (9), 52 alin.(2), (3), (6), 54 alin.(7), (8), 55 alin.(1), (4), (5), 58 alin.(6), (7), 59 alin.(2), (6), 61 alin.(2), (4), (5).	
9	La art. 12. alin. (3) din proiect „Activitățile menționate la alin. (2) sunt însoțite de măsurile necesare pentru a încuraja proiectarea ecologică și producerea de produse...”	Competența de a aplica prevederea/luarea deciziei fără criterii clare	Se prevede că activitățile pentru aplicarea răspunderii extinse a producătorului care vizează măsuri de acceptare a produselor returnate și deșeurilor care rămân după utilizarea acestora vor fi însoțite de măsuri necesare pentru a încuraja proiectarea ecologică și producerea de produse. În cazul dat, discreția este manifestată prin utilizarea sintagmei „măsuri necesare”, ceea ce va duce la aplicarea discreționară a prevederii din partea producătorilor. Astfel, pentru a preveni unele efecte negative care ar putea dăuna sănătății și mediului înconjurător, precum și ar responsabiliza producătorii în vederea utilizării componentelor și materialelor care să aibă un efect redus asupra mediului și care să genereze o cantitate scăzută de deșuri în timpul producerii acestora, propunem de completat proiectul cu măsuri/cerințe concrete care trebuie să le îndeplinească producătorul în procesul dat (utilizare, returnare, colectare etc.).	În contextul analizei expuse mai sus, propunem de analizat suplimentar norma, astfel încât să fie expres prevăzute măsurile care trebuie să le întrunească producătorul în activitățile expuse mai sus.
10	La art.12 alin.(9) din proiect „Sistemele colective care acționează în numele producătorilor...sunt obligate să constituie un comision în baza garanțiilor financiare...”.	Competența de a aplica prevederea/luarea deciziei fără criterii clare	Norma este generală și confuză, deoarece nu este clar care este statutul juridic al sistemelor colective care vor acționa în numele producătorilor (cine sunt subiecții acestor sisteme) și care este regimul juridic al instituirii comisionului care va acoperi sumele necesare finanțării operațiilor de colectare,	Pentru a nu admite confuzii și interpretări preferențiale în procesul de implementare a prevederilor, propunem de analizat suplimentar

			<p>tratare, eliminare a deșeurilor. În lipsa acestor norme persistă riscul ca autoritatea responsabilă de implementarea prevederilor să interpreteze la propria latitudine aspectele date.</p>	<p>norma dată, astfel încât să fie clar stipulat care sunt subiecții sistemelor colective și care este procedura de constituire a comisionului.</p>
11	<p>La art. 56 alin. (1) din proiect „Organul central de mediu al administrației publice conform prezentei legi identifică și stabilește, dacă este cazul, măsuri de stimulare...”</p>	<p>Competența de a aplica prevederea/luarea deciziei fără criterii clare</p>	<p>Norma este una generală și discreționară, datorită faptului că acordă autorității centrale pentru resurse naturale și mediu de a aplica, după caz, măsuri de stimulare pentru colectarea și tratarea bio-deșeurilor, fără a stabili cazurile și modul de realizare a acestor măsuri.</p> <p>Pe lângă faptul că norma nu relevă expres modul de realizare a măsurilor de stimulare, considerăm că stimularea economică trebuie să se răsfrângă nu numai asupra bio-deșeurilor, dar și asupra utilizării și prelucrării deșeurilor. De asemenea, este necesar de prevăzut sursele de finanțare, ne referim aici la alocarea fondurilor din bugetul de stat și bugetele unităților administrativ-teritoriale. Lipsa acestor prevederi va acorda persoanelor responsabile de implementarea legii, dreptul de a interpreta și a aplica norma la propria discreție, în dependență de situație sau caz.</p>	<p>În vederea nuanțării adecvate a normei, propunem de analizat suplimentar articolul dat, astfel încât modul de realizare a măsurilor de stimulare economică să fie inclus într-un articol separat și să se răsfrângă asupra persoanelor fizice și juridice care utilizează și prelucrează deșeuri.</p>
12	<p>La art. 57 alin.(7) din proiect „Cuantumul tarifelor, modul de aplicare și baza de calcul a acestora trebuie să fie puse la dispoziția celor care le solicită”.</p>	<p>Competența de a aplica prevederea/luarea deciziei fără criterii clare</p>	<p>Considerăm oportun ca sistemul de tarifare pentru acoperirea costurilor aferente instalațiilor portuare de preluare a deșeurilor generate de nave, inclusiv pentru preluarea și gestionarea deșeurilor sau a reziduurilor să fie „echitabile și nediscriminatorii”, însă cuantumul tarifelor, modul de aplicare și baza de calcul a acestora trebuie să fie aprobate prin</p>	<p>Se recomandă autorului de a stabili cuantumul tarifelor, modul de aplicare și baza de calcul a acestora prin hotărâre de Guvern.</p>

			hotărâre de Guvern. În lipsa acestui mecanism există riscul ca autoritatea în domeniul transportului naval să instituie/aplice tarifele la propria discreție, fără a avea la bază o metodologie de bază în acest sens, ceea ce ar putea duce la prejudicierea intereselor administrației navale.	
13	La art.61 alin.(5) din proiect „Colectarea deșeurilor de metale feroase și neferoase se efectuează separat cu folosirea unei rețele de colectare a acestora, conform prezentei legi și cerințelor aprobate de Guvern”.	Competența de a aplica prevederea/luarea deciziei fără criterii clare	Considerăm că unele norme speciale privind procedura de colectare a deșeurilor de metale feroase și neferoase și procedura de gestionare a acestora trebuie să fie reglementate (alin.(2) art.61 din proiect) în legea specială ca fiind norme primare, iar modalitatea de funcționare și aplicare a cerințelor să fie aprobată prin hotărâre de Guvern. Ținând cont că activitățile de gestionare a deșeurilor de metale feroase și neferoase, și anume transportarea, recuperarea, reciclarea și colectarea deșeurilor sunt cu un risc sporit de coruptibilitate, ar fi oportun de reglementat în lege regimul juridic al activităților date, în caz contrar riscăm ca autoritatea responsabilă de implementarea prevederilor să-și instituie prin actele subordonate legii cerințe/condiții în dependență de interesele promovate.	Pentru ca prevederile legii respective să își atingă scopul urmărit, precum și în vederea respectării tehnicii legislative, propunem de prevăzut în lege procedura, cerințele care vor fi aplicate activităților de gestionare a deșeurilor de metale feroase și neferoase (transportarea, recuperarea, reciclarea și colectarea).
14	La art. 62 din proiect „Centrul de gestionare a deșeurilor periculoase”.	Competența de a aplica prevederea/luarea deciziei fără criterii clare	Se propune de a institui un centru de gestionare a deșeurilor periculoase care va fi subordonat Ministerului Mediului. Din analiza articolului dat nu constatăm careva norme privind misiunea, funcțiile și atribuțiile de bază ale Centrului în cauză. Prin urmare, lipsa acestor norme va admite discreții din partea fondatorului Centrului în procesul de	Dat fiind faptul că nu sunt stabilite competențele funcționale ale acestui Centru, precum și reieșind din politica statului în ceea ce privește optimizarea

			gestionare a deșeurilor periculoase. De asemenea, nu este prevăzut temeiul legal în baza căruia va fi aprobat modul de organizare și funcționare al Centrului dat.	cheltuielilor publice, propunem de analizat suplimentar oportunitatea instituirii Centrului în cauză.
15	La art.14 alin.(2) din proiect „la fiecare trei ani, autoritatea administrației publice centrale...înaintează Guvernului rapoarte privind stadiul îndeplinirii obiectivelor...”		Considerăm că raportarea către Guvern din partea Ministerului Mediului privind stadiul îndeplinirii obiectivelor politicii de stat în gestionarea eficientă a deșeurilor trebuie să fie efectuată anual, deoarece domeniul dat reprezintă un interes sporit față de societate. Astfel, prin raportarea anuală a realizării acțiunilor în domeniul dat, va fi posibil de identificat efectele/impactul scontat al implementării programelor naționale pentru gestionarea deșeurilor.	Pentru a se respecta principiul accesului la informație a persoanelor interesate, precum și a responsabiliza Ministerul Mediului în ceea ce privește realizarea la timp a acțiunilor din programele naționale pentru gestionarea deșeurilor, propunem de substituit sintagma „la fiecare trei ani” cu cuvântul „anual”.
16	La art.10 alin.(2) lit.a) din proiect „exercită controlul de stat, supravegherea și monitorizarea gestionării deșeurilor...”.	Lipsa procedurilor clare de control a implementării prevederilor din proiect	Deși se instituie procedura de supraveghere și monitorizare a gestionării deșeurilor, proiectul nu conține prevederi privind mecanismul de implementare a acestor două funcții. Lipsa normelor date va lăsa la discreția autorităților responsabile de a decide vis-a-vis de condițiile/criteriile de supraveghere și control a deșeurilor, precum și de rezultatele raportării respectării prevederilor legii.	Considerăm oportun de completat proiectul cu prevederi privind desfășurarea procedurii de supraveghere și monitorizare a gestionării deșeurilor.
17	La art.31 alin.(2) din proiect „Autoritățile teritoriale pentru sănătate vor exercita	Lipsa procedurilor clare de control a implementării prevederilor din proiect	Norma dată este generală și discreționară, deoarece nu prevede clar careva măsuri de supraveghere din partea autorității responsabile	În contextul analizei expuse mai sus, propunem de completat

	supravegherea departamentală deșeurilor...".	a	de sectorul dat. Ținând cont că una din atribuțiile autorității centrale pentru resursele naturale și mediu este supravegherea și monitorizarea gestionării deșeurilor, este oportun să fie prevăzute măsurile/procedurile de supraveghere pe care le va aplica autoritatea în cauză. În caz contrar, riscăm ca norma să fie aplicată discreționar din partea persoanelor responsabile, în dependență de situație sau interes.	norma cu măsuri/procedee de supraveghere în domeniul gestionării deșeurilor.
18	La art. 10, Capitolul II potrivit proiectului „Competența autorităților administrației publice centrale și locale”	Lipsa procedurilor clare de control a implementării prevederilor din proiect	Ca obiecție de ordin general reținem că la capitolul dat lipsesc norme privind atribuțiile altor autorități ale administrației publice centrale care poartă răspundere de domeniul sănătății și dezvoltării regionale și construcțiilor. Dat fiind faptul că gestionarea, prelucrarea deșeurilor ține nemijlocit de respectarea anumitor cerințe sanitaro-epidemiologice, sanitaro-igienice, respectarea acestora trebuie monitorizată și supravegheată de organele responsabile de domeniul dat (Ministerul Sănătății). De asemenea, în cazul proiectării, construcției și exploatării depozitelor de deșeuri este necesar ca autoritatea responsabilă de acest domeniu (Ministerul Dezvoltării Regionale și Construcțiilor) să avizeze și coordoneze procesele date. Prin urmare, este oportun de prevăzut în legea dată atribuțiile altor autorități ale administrației publice centrale cărora le revin competențe și responsabilități în ceea ce privește regimul deșeurilor.	În scopul implementării corecte a legislației în domeniul gestionării deșeurilor, propunem de completat Capitolul II din proiect cu un articol nou care să prevadă atribuțiile altor autorități ale administrației publice centrale care au atribuții și responsabilități în ceea ce privește regimul deșeurilor, de exemplu: 1) Ministerul Sănătății are următoarele atribuții: - evaluează impactul produs de deșeuri asupra sănătății populației; - elaborează reglementări pentru gestionarea deșeurilor provenite de la unitățile sanitare, de asistență medicală, de

cercetare medicală și de învățământ medical;

- supraveghează respectarea cerințelor sanitaro-igienice de utilizare a produselor fabricate din deșeuri sau cu utilizarea acestora;

- efectuează supravegherea de stat a sănătății publice și autorizarea

sanitară a obiectivelor care gestionează, utilizează și valorifică deșeurile;

- controlează activitățile de gestionare a deșeurilor în conformitate cu atribuțiile și competențele stabilite prin prezenta lege și Legea nr. 10-XVI din 3 februarie 2009 privind supravegherea de stat a sănătății publice etc.

2) Ministerul Dezvoltării Regionale și Construcțiilor are următoarele atribuții:

- acordă asistență administrației publice locale privind organizarea sistemului de gestionare a