

PR.160/2023
Cill
CEB



CENTRUL NAȚIONAL
ANTICORUPȚIE AL
REPUBLICII MOLDOVA



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ
РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА



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

Nr. 06/2/9963 din 27.06.2023
La nr.160 din 30.05.2023

Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege pentru modificarea Legii nr.1540/1998 privind plata pentru poluarea mediului (art.3, 3/1, 11, 14 și 20).

Anexă: Raportul de expertiză anticorupție – 5 (cinci) file.

Director

Digitally signed by Rusu Iulian
Date: 2023.06.27 13:50:29 EEST
Reason: MoldSign Signature
Location: Moldova



Iulian RUSU

Ex: VAMEȘ Xenia, Tel. 022 257-376

SECRETARIATUL PARLAMENTULUI REPUBLICII MOLDOVA	
D.D.P. Nr.	1645
"dt"	06 2023
Ora	



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO23/8836 din 27.06.2023

la proiectul de lege pentru modificarea Legii nr.1540/1998 privind plata pentru poluarea mediului (art.3, 3/1, 11, 14 și 20)

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 Parlamentul RM, iar autor nemijlocit este un deputat în Parlament, 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 a fost plasat pe pagina web a Parlamentului RM, cu anexarea notei informative, fiind asigurat accesul părților interesate la proiectul prenotat pentru a putea prezenta/expedia recomandări asupra acestuia.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

Potrivit notei informative, proiectul are drept scop „[...] scutirea de taxa pentru mărfurile care, în procesul utilizării, cauzează poluare mediului, a producătorilor de ambalaje care demonstrează implementarea REP conform prevederilor Legii nr.209/2016 și HG nr.561/2020.”

Autorul a precizat că, „Elaborarea proiectului de lege pentru modificarea Legii nr.1540/1998 privind plata pentru poluarea mediului [...], rezultă din necesitatea armonizării unor aspecte ce țin de aplicarea principiilor responsabilității extinse a producătorului (REP) de ambalaje, prevăzute în Legea nr.209/2016 privind deșeurile [...] și HG nr.561/2020 pentru aprobarea Regulamentului privind ambalajele și deșeurile de ambalaje [...] cu Legea nr.1540/1998. [...]

Suplimentar, elaborarea proiectului de lege pentru modificarea Legii nr.1540/1998 privind plata pentru poluarea mediului a fost condiționată de nevoia de a asigura condiții de concurență loială pentru toți actorii economici care importă sau produc bunuri ambalate în Republica Moldova”.

Analizând normele elaborate s-a constatat că prin proiect se propune modificarea Legii nr.1540/1998 privind plata pentru poluarea mediului, fiind reglementate aspectele privind uniformizarea unității de măsură la stabilirea cotei taxei pentru ambalaje, cu unitatea de măsură specificată atât în Legea nr. 209/2016 privind deșeurile, cât și în Hotărârea Guvernului nr.561/2020 pentru aprobarea Regulamentului privind ambalajele și deșeurile de ambalaje; includerea unor poziții tarifare noi, care reprezintă ambalaje fabricate din hârtie, carton, plastic, sticlă, metale și/sau lemn, care vor fi supuse taxei pentru ambalaje, excluderea pozițiilor tarifare care reprezintă ambalaje și sunt supuse taxei pentru ambalaje și actualizate definițiile în conformitate cu legislația europeană, Legea nr.209/2016 și Hotărârea Guvernului nr.561/2020 și inclus un mecanism de scutire de taxă pentru ambalaje a acelor agenți economici care recuperează și reciclează ambalajele puse pe piață.

În acest sens, autorul a indicat că, „Mărimea valorii taxei pe ambalaje a fost stabilită la un nivel care ar urma să încurajeze participarea activă a agenților economici la implementarea cât mai eficientă a sistemului REP și să stimuleze atingerea țintelor de reciclare din anexa nr.2 la Hotărârea Guvernului nr. 561/2020. [...]

Având în vedere experiențele țărilor europene, dar și conform calculelor la nivel național, implementarea instrumentului financiar descris mai sus va avea ca rezultat reducerea poluării provenite de la deșeurile de ambalaje, în special deșeurile de plastic și deșeurile care nu pot fi reciclate, manifestată prin reintroducerea lor în circuitul economic ca materie secundară, care la rândul ei ar permite o utilizare mai eficientă a resurselor naturale, reducând astfel volumul de deșeuri care ajung în depozitele de deșeuri, protejând atât mediul cât și sănătatea oamenilor”.

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

Proiectul promovează interesele cetățenilor de a beneficia de un grad ridicat de protecție a mediului și sănătății prin prevenirea sau reducerea efectelor negative ale generării și gestionării deșeurilor de ambalaje, ceea ce este conform 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, autorul justifică necesitatea promovării proiectului, fiind expuse condițiile ce au impus elaborarea acestuia, finalitățile urmărite și consecințele realizării normelor elaborate.

Cu toate acestea, nota informativă nu prezintă o analiză corespunzătoare și complexă care să cuprindă evaluarea tuturor deficiențelor și identificarea obiectivelor/soluțiilor clare și raționale sub toate aspectele în ce privește mărimea taxei stabilite pentru ambalaje conform modificărilor operate la art.11 alin.(4) pct.2, și dacă schimbarea sistemului de plată pentru poluarea mediului nu va favoriza importarea produselor în detrimentul produselor locale, iar ca ca urmare va afecta producătorul autohton.

La fel, autorul nu a justificat modificările propuse la art.14 alin.(4) în ce privește prezentarea dării de seamă de către două categorii de subiecți vizați la art.11 alin.(1) din Legea nr.1540/1998, cei care fac parte din sistem colectiv sau s-au înregistrat ca sistem individual și cei care nu fac parte din sistem colectiv sau nu s-au înregistrat ca sistem individual. În acest caz, este incert instituirea unui tratament diferențiat a categoriilor de subiecți vizați în ce privește periodicitatea prezentării dării de seamă, într-un caz fiind stabilit prezentarea lunară și în alt caz prezentarea anuală. Stabilirea unor astfel de prevederi, în lipsa unor argumente pertinente riscă să creeze o situație anumită în avantajul unui subiect/categorie de subiecți, însă în dezavantajul altui subiect/categorie de subiecți, iar care urmare va genera, la aplicare, sentimente de nedreptate și va semăna dubii în privința credibilității și imparțialității politicienilor.

Subsidiar, conform art.27 alin.(1) al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative: „La elaborarea unui proiect de act normativ, autorul proiectului sau autoritatea responsabilă de elaborarea proiectului poate să formeze un grup de lucru, alcătuit din specialiști în domeniu, precum și din reprezentanți ai societății civile.” Respectiv, considerăm că în procesul de promovare a proiectului este necesară consultarea mediului de afaceri în domeniu, precum și altor persoane interesate.

La fel, proiectul transpune Directiva 94/62/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 20.12.1994 privind ambalajele și deșeurile de ambalaje, publicată în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene L 365, 31.12.1994, ceea ce impune efectuarea unei expertize de compatibilitate a proiectului de lege propus cu legislația Uniunii Europene. Potrivit art.36 din Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative, „(1) Proiectul de act normativ cu sigla „UE” se expediază Centrului de Armonizare a Legislației pentru efectuarea expertizei de compatibilitate cu legislația Uniunii Europene. (2) Expertiza de compatibilitate cu legislația Uniunii Europene este obligatorie pentru toate proiectele actelor normative, inclusiv pentru cele ale autorităților administrației publice centrale de

specialitate și ale autorităților publice autonome, care au fost elaborate în scopul armonizării legislației naționale cu legislația Uniunii Europene.”

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”.

Potrivit notei informative: *„Proiectul prevede introducerea taxelor pentru poluare pentru unele categorii de deșeuri de ambalaje care nu se taxau anterior, cum ar fi ambalajele compozit. Totodată, în proiectul legii este prevăzută scutirea de până la 100% din taxa pentru poluarea mediului pentru acei agenți economici care ating țintele de colectare și valorificare prevăzută la anexa nr. 2 din HG 561/2020. Astfel, având în vedere noile poziții tarifare adăugate și scutirea de taxa introdusă, conform calculului Ministerului Mediului, veniturile la Bugetul de Stat nu urmează să se modifice substanțial.*

Experiența statelor care au implementat sistemul REP și au oferit scutiri de taxe agenților economici care ating țintele de reciclare arată că REP contribuie la reducerea costurilor de gestionare a deșeurilor pentru autoritățile publice, crește eficiența și competitivitatea economică, întrucât producătorii trebuie să ia în considerare costurile asociate cu gestionarea deșeurilor de la începutul procesului de producție, iar acest lucru încurajează inovația și eficiența în producție, făcând produsele mai competitive pe piață. Sistemul REP promovează economia circulară prin încurajarea producției durabile a produselor reutilizabile și reciclabile, aceasta duce la creșterea cererii pentru produsele care sunt proiectate să fie reutilizate și reciclate, reducând astfel consumul de resurse și costurile asociate cu gestionarea deșeurilor. Totodată, introducerea REP-ului creează mii de locuri de muncă noi care nu sunt concentrate în aglomerațiile urbane, aduc plus-valoare produselor incluse în sistemul REP și duc la o competitivitate mai mare a companiilor care îl aplică, iar conform experiențelor statelor EU, REP este cel mai eficient instrument de protecție a naturii din punct de vedere a costurilor, care în cele din urmă duc la scăderea cheltuielilor bugetare destinate regenerării mediului.

Conform datelor prezentate de către SFS, în anul 2022 în baza articolului 11 a Legii nr.1540/1998 au fost colectate taxe în mărime de 412,0 mil. lei, dintre care – 67,2 mil. lei constituie încasări din taxa pe ambalaje. Modelările economice arată că conform modificărilor propuse, taxa pentru ambalajele care sunt taxate în prezent, ar urma să constituie 40,3 mil. lei, la care se mai adaugă și taxa pentru ambalajele care nu sunt taxate în prezent. Având în vedere lipsa datelor primare, pentru modelarea încasărilor la bugetul de stat din contul ambalajelor pentru care se propune taxarea, s-au folosit date secundare și aproximări generate atât de instituțiile publice cât și de ONG-urile din domeniul mediului. Conform acestor date, încasările pentru ambalajele nou-introduse, urmează să oscileze în anul 2024 între 18 și 20 mil. lei. Astfel, propunerile de modificare a legii urmează să ofere o ușoară relaxare a condițiilor de taxare asupra agenților economici, în sumă de circa 10-15,0 mil. lei anual. Totodată, în situația în care absolut toți agenții economici care furnizează produse ambalate pe piața Republicii Moldova ating țintele de reciclare conform anexei nr.2 din Hotărârea Guvernului nr. 561/2020, bugetul de stat nu ar înregistra nici un venit din taxa pe ambalaje.”

Art.7 alin.(2) din Codul fiscal prevede că pe parcursul anului fiscal, stabilirea de noi impozite, modificarea cotelor și aplicarea facilităților fiscale se permit numai concomitent cu modificarea corespunzătoare a bugetului de stat și a bugetelor locale. Mai mult, Legea nr.181/2014 finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale, în art.17 alin.(2) stabilește o normă prin care pot fi puse în aplicare decizii care conduc la reducerea veniturilor și/sau majorarea cheltuielilor bugetare, dacă impactul financiar al acestora nu este prevăzut în buget.

Potrivit art.34 alin.(5) din Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative, „Expertiza financiară este

efectuată de către Ministerul Finanțelor, este obligatorie pentru proiectele care au impact asupra bugetului public și are menirea de: a) a asigura concordanța prevederilor proiectului cu legislația din domeniul financiar; b) a evalua cheltuielile pentru realizarea noilor reglementări; c) a semnala deficiențele cu caracter financiar și a prognoza consecințele în domeniul financiar".

Proiectul de lege propus este însoțit de nota informativă, care conține principalele prevederi ale proiectului, însă se poate observa lipsa unei analize aprofundate, fără prezentarea unor calculele economice.

Prin urmare, întru respectarea prevederilor art.131 din Constituția Republicii Moldova, precum și a Hotărârii Curții Constituționale nr.29/2001 privind interpretarea prevederilor art.131 alin.(4) din Constituția Republicii Moldova, care trebuie respectate în cazul proiectelor de acte legislative cu impact financiar asupra bugetului de stat, având în vedere caracterul preponderent financiar al prevederilor formulate, pentru adoptarea acestuia este necesar ca modificările propuse să fie acceptate de Guvern. Conform art.131 din Constituție: „4) Orice propunere legislativă sau amendament care atrag majorarea sau reducerea veniturilor bugetare, precum și majorarea sau reducerea cheltuielilor bugetare pot fi adoptate numai după ce sunt acceptate de Guvern".

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. 23/2019.

Ca urmare, întrucât proiectul de lege are tangență cu activitatea de întreprinzător, devin aplicabile cerințele cuprinse la art.3 alin.(2), art.25 alin.(2), art.30, pct.2 din anexa nr.1 din Legea nr.100/2017, precum și art.13 din Legea nr.235/2006, conform căror prevederi, actul de analiză a impactului de reglementare este parte integrantă a notei informative la proiectul de act normativ.

În concluzie, lipsesc informațiile privind analiza impactului de reglementare, aceasta fiind obligatorie în baza art.3 alin.(3/1) din Codul fiscal, art.4 și art.13 din Legea nr.235/2006 și Hotărârea Guvernului nr.23/2019. În așa mod, semnalăm că proiectul de lege examinat urmează a fi remis spre expertiză grupului de lucru al Comisiei de stat pentru reglementarea activității de întreprinzător, împreună cu analiza impactului de reglementare. Conform art.34 alin.(4) al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, „Proiectele actelor normative ce reglementează activitatea de întreprinzător se remit spre expertiză grupului de lucru al Comisiei de stat pentru reglementarea activității de întreprinzător, împreună cu analiza impactului de reglementare.”

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 mare parte, 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.

Însă, unele norme din proiect conțin formulări ambigue și astfel vor permite interpretări abuzive la aplicare (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.2. Coerența legislativă a proiectului

În textul proiectului au fost identificate conflicte dintre prevederile acestuia cu reglementările altor acte normative interne și internaționale.

Astfel, evidențiem că definirea noțiunilor de „*ambalaj nereciclabil*” și „*ambalaj reciclabil*” contravine atât art.3 pct.17 din Directiva 20008/98/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 19.11.2008 privind deșeurile și de abrogare a anumitor directive, publicată în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene L 312 din 22.11.2008, cât și Legii nr.209/2016 privind deșeurile.

La fel, proiectul contravine Legii nr.105/2003 privind protecția consumatorilor și Legii nr. 422/2006 privind securitatea generală a produselor în ce privește termenul de „*punere la dispoziție pe piață*”.

Aspectele date au fost analizate detaliat în compartimentul III al prezentului raport de expertiză anticorupție.

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

Proiectul nu conține reglementări privind activitatea agenților publici și/sau a entităților publice.

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 -

Art.I pct.1 potrivit proiectului de de lege pentru modificarea Legii nr.1540/1998

Art. I. – Legea nr.1540/1998 privind plata pentru poluarea mediului [...], se modifică după cum urmează:

1. La Articolul 3. Noțiuni generale: [...]

1.2. se completează cu următoarele noțiuni: [...]

„*deșeuri de ambalaje* - cantitatea de ambalaje sau materiale de ambalare care devin deșeuri după ce acestea au fost utilizate pentru a conține, a proteja, a livra și a prezenta produse și pe care deținătorul îl aruncă sau are intenția ori obligația să îl arunce. Deșeurile de ambalaje generate nu includ reziduurile de orice fel, rezultate din producția de ambalaje și de materiale de ambalare ori din orice alt proces de producție.

Ambalaj nereciclabil – ambalaj care, odată devenit deșeu, poate fi folosit doar pentru valorificare energetică sau eliminare;

Ambalaj reciclabil - ambalaj care odată devenit deșeu poate fi transformat prin operațiunile de valorificare din anexa nr. 2 din Legea deșeurilor nr. 209 din 29.07.2016 în produse, materiale sau substanțe pentru a-și îndeplini funcția lor inițială sau pentru alte scopuri. Aceasta include retratarea materialelor organice, dar nu include valorificarea energetică sau conversia în vederea folosirii materialelor drept combustibil sau drept umplutură și nu include nici eliminarea”.

Obiecții:

În definiția noțiunii de „*deșeuri de ambalaje*” proiectul utilizează noțiunea de „*deșeuri de ambalaje generate*”, noțiune ce nu se regăsește nici în proiectul de lege, nici în Legea nr.1540/1998. Acest fapt va genera la aplicare practici diverse de interpretare a acestor norme, practici care pot fi abuzive, iar ca urmare riscul ca subiecții de drept privat să prevaleze de asemenea formulări defectuoase pentru a-și promova interese nelegitime.

La fel, în ce privește prevederile formulate la art.1 pct.1, prin care se propune definirea a două noțiuni noi „*ambalaj nereciclabil*” și „*ambalaj reciclabil*”, se reține că acestea vor crea situații incerte la aplicare. În acest sens, analizând per ansamblu prevederile proiectului, cât și Legea nr.1540/1998, nu este reglementat un mecanism clar privind modalitatea de stabilire a tipului de ambalaj nereciclabil/reciclabil, criteriile, potrivit cărora ambalajul se va încadra la categoria reciclabil și nereciclabil, subiectul responsabil de atribuirea acestui calificativ și alte aspecte relevante în acest sens.

Totodată, evidențiem că definirea noțiunilor de „*ambalaj nereciclabil*” și „*ambalaj reciclabil*” contravine atât art.3 pct.17 din Directiva 20008/98/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 19.11.2008 privind deșeurile și de abrogare a anumitor directive, publicată în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene L 312 din 22.11.2008, cât și Legii nr.209/2016 privind deșeurile, care definesc acțiunea de „*reciclare*”, nu materialul/obiectul care se consideră reciclabil/nereciclabil. Neconcordanța normelor propuse de proiect cu actele normative interne și internaționale în domeniu riscă să creeze situații abuzive la aplicare în ce privește înțelesul termenilor respectivi.

Potrivit art.3 pct.17 din Directiva 20008/98/CE, „*reciclare*” înseamnă orice operațiune de valorificare prin care deșeurile sunt transformate în produse, materiale sau substanțe pentru a-și îndeplini funcția lor inițială sau pentru alte scopuri. Aceasta include retratarea materialelor organice, dar nu include valorificarea energetică și conversia în vederea folosirii materialelor drept combustibil sau pentru operațiunile de umplere.”

Lipsa unor reglementări clare cu referire la ambalajul reciclabil și ambalajul nereciclabil va crea premise

pentru aplicarea abuzivă a normei în vederea aprecierii discreționare a ambalajului, în dependență de scopul/iinteresul urmărit, iar ca urmare favorizarea unui sau altui agent economic.

Recomandări:

Se recomandă completarea art.I pct. 1 din proiect cu prevederi care definesc noțiunea de „deșeuri de ambalaje generate”.

La fel, se recomandă stabilirea unui mecanism clar privind modalitatea de stabilire a tipului de ambalaj nereciclabil/reciclabil, criteriile, potrivit cărora ambalajul se va încadra la categoria reciclabil și nereciclabil, subiectul responsabil de atribuirea acestui calificativ și alte aspecte relevante în acest sens.

Totodată, se recomandă reformularea noțiunilor de „ambalaj reciclabil” și „ambalaj nereciclabil” și ajustarea acestora la reglementările Directivei 2008/98/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 19.11.2008 privind deșeurile și de abrogare a anumitor directive, cât și Legii nr.209/2016 privind deșeurile.

Factori de risc:

- Introducerea termenilor noi care nu au o definiție în legislație sau în proiect
- Lacună de drept
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Concurența normelor de drept
- Nedeterminarea entității publice responsabile/subiectului la care se referă prevederea

Riscuri de corupție:

- Generale
- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - conflict de interese și/sau favoritism
- Legalizarea actelor de:
 - abuz de serviciu

- 2 -

Art.I pct.2, 3 potrivit proiectului de de lege pentru modificarea Legii nr.1540/1998

Art. I. – Legea nr.1540/1998 privind plata pentru poluarea mediului [...], se modifică după cum urmează: [...]

2. Legea se completează cu articolul (3/1) cu următorul conținut:

„Articolul 3/1. Plasarea pe piață

„În sensul prezentei legi, plasare pe piață înseamnă orice tip de furnizare a unui produs pe piață pentru prima dată, cu titlu profesional, spre distribuire, consum sau utilizare în cursul unei activități comerciale, fie contra cost, fie gratuit. Importul pe teritoriul vamal național se consideră plasare pe piață”. [...]

3. La articolul 11 [...]

la alineatul (3) cuvântul „importului” se înlocuiește cu cuvintele „plasării pe piață”. [...]

5.

Se completează cu Articolul 20, care va avea următorul cuprins:

„Articolul 20. Pentru anul 2023, țintele de colectare și reciclare se calculează având ca bază de calcul ambalajele pute pe piață începând cu data intrării în vigoare a prezentei legi”.

Obiecții:

În urma analizei prevederilor precitate, se atestă caracterul lacunar al reglementărilor propuse, acestea sunt formulate de o manieră ambiguă, acordând posibilități de aplicare a normei în interpretarea preferată și în dependență de interesul urmărit de către responsabilii de implementare al aplicării.

În primul rând este de reținut că, normele precitate supra conțin prevederi ce vor admite interpretări abuzive la aplicare referitor la înțelesul cuvintelor „plasarea pe piață”.

Atât Legea nr.105/2003 privind protecția consumatorilor, cât și Legea nr.422/2006 privind securitatea generală a produselor operează în textul legii cu termenul de „punere la dispoziție pe piață a produselor”,

noțiune modificată prin Legea nr.231/2015 pentru modificarea și completarea unor acte legislative și Legea nr.187/2016 pentru modificarea și completarea Legii nr.105/2003. În acest sens, cuvintele „*plasat pe piață*” și „*plasare pe piață*” au fost substituite cu cuvintele „*pus la dispoziție pe piață*” și „*punere la dispoziție pe piață*”. Modificările respective transpun Directiva 1999/44/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 25.05.1999 privind anumite aspecte ale vânzării de bunuri de consum și garanțiile conexe, publicată în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene L 171 din 07.07.1999.

Un alt aspect, art.3/1 definește noțiunea de „*plasare pe piață*” ca fiind „*orice tip de furnizare a unui produs pe piață pentru prima dată, cu titlul profesional*”. În sensul dat, utilizarea expresiilor „*pentru prima dată*” și „*cu titlul profesional*” generează atribuții discreționare pentru subiectul responsabil de a stabili conform propriilor convingeri situații în care produsul se va considera plasat sau nu pentru prima dată pe piață și dacă titlul acestuia este profesional sau nu. Mai mult, o astfel de abordare contravine înțelesului termenului de „*import*”, care potrivit art.31 alin.(1) din Codul vamal reprezintă „*regimul vamal în care mărfurile introduse pe teritoriul vamal primesc statutul de mărfuri puse în liberă circulație numai după ce sînt plătite drepturile de import și sînt aplicate măsurile de politică economică.*”

Recomandări:

Se recomandă excluderea normelor citate din proiect.

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Utilizarea neuniformă a termenilor
- Concurența normelor de drept

Riscuri de corupție:

IV. Concluzia expertizei

Proiectul a fost elaborat de un deputat în Parlamentul Republicii Moldova și are drept scop scutirea de taxă pentru mărfurile care, în procesul utilizării, cauzează poluare mediului, a producătorilor de ambalaje care demonstrează implementarea REP conform prevederilor Legii nr.209/2016 și HG nr. 561/2020. În acest sens, elaborarea proiectului de lege pentru modificarea Legii nr.1540/1998 privind plata pentru poluarea mediului a fost condiționată de nevoia de a asigura condiții de concurență loială pentru toți actorii economici care importă sau produc bunuri ambalate în Republica Moldova.

Lipsește informațiilor privind analiza impactului de reglementare, aceasta fiind obligatorie în baza art.3 alin.(3/1) din Codul fiscal, art.4 și art.13 din Legea nr.235/2006 și Hotărârea Guvernului nr.23/2019. În așa mod, semnalăm că proiectul de lege examinat urmează a fi remis spre expertiză grupului de lucru al Comisiei de stat pentru reglementarea activității de întreprinzător, împreună cu analiza impactului de reglementare.

Întru respectarea prevederilor art.131 din Constituția Republicii Moldova, precum și a Hotărârii Curții Constituționale nr.29/2001 privind interpretarea prevederilor art.131 alin.(4) din Constituția Republicii Moldova, care trebuie respectate în cazul proiectelor de acte legislative cu impact financiar asupra bugetului de stat, având în vedere caracterul preponderent financiar al prevederilor formulate, pentru adoptarea acestuia este necesar ca modificările propuse să fie acceptate de Guvern.

Nota informativă nu cuprinde o analiză corespunzătoare și complexă care să cuprindă evaluarea tuturor deficiențelor și identificarea obiectivelor/soluțiilor clare și raționale sub toate aspectele în ce privește mărimea taxei stabilite pentru ambalaje conform modificărilor operate la art.11 alin.(4) pct.

2, și dacă schimbarea sistemului de plată pentru poluarea mediului nu va favoriza importarea produselor în detrimentul produselor locale, iar ca ca urmare va afecta producătorul autohton.

La fel, se recomandă revizuirea proiectului de decizie prin prisma obiecțiilor și recomandărilor prezentate în raportul de expertiză anticorupție.

Subsidiar, conform art.27 alin.(1) al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative: „*La elaborarea unui proiect de act normativ, autorul proiectului sau autoritatea responsabilă de elaborarea proiectului poate să formeze un grup de lucru, alcătuit din specialiști în domeniu, precum și din reprezentanți ai societății civile.*” Respectiv, considerăm că în procesul de promovare a proiectului este necesară consultarea mediului de afaceri în domeniu, precum și altor persoane interesate.

Totodată, proiectul transpune Directiva 94/62/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 20.12.1994 privind ambalajele și deșeurile de ambalaje, publicată în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene L 365, 31.12.1994, ceea ce impune efectuarea expertizei de compatibilitate a proiectului de lege propus cu legislația Uniunii Europene.

27.06.2023

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

Digitally signed by Vameș Xenia
Date: 2023.06.27 13:34:20 EEST
Reason: MoldSign Signature
Location: Moldova

