



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. 06/2-6145 din 05.10.2020

La nr. 13-07/4376 din 23.09.2020

**Ministerul Agriculturii, Dezvoltării  
Regionale și Mediului**

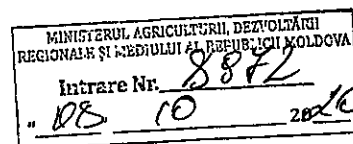
Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege privind calitatea aerului atmosferic.

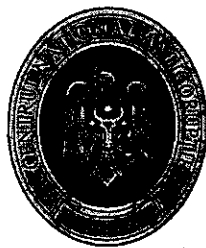
Anexă: Raportul de expertiză anticorupție – 4 (patru) file.

Director

**Ruslan FLOCEA**

Ex: VAMEȘ Xenia, Tel. 022 257-376





## **RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE**

**Nr. ELO20/6852 din 05.10.2020**

### **la proiectul de lege privind calitatea aerului atmosferic**

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 Agriculturii, Dezvoltării Regionale și 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 a fost plasat pentru consultare publică pe pagina web oficială a Ministerului Agriculturii, Dezvoltării Regionale și Mediului, precum și pe portalul [www.particip.gov.md](http://www.particip.gov.md) la data de 25.06.2020, fiind asigurat accesul părților interesate la proiect, de minim 10 zile lucrătoare pentru a putea prezenta/expedia recomandări asupra acestuia.

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 informative, proiectul este elaborat în scopul *"[...] consolidării capacităților instituționale în identificarea și punerea în aplicare a celor mai eficiente măsuri de reducere a emisiilor la niveluri care să minimizeze efectele nocive asupra sănătății umane și a mediului ca întreg, în scopul de a îmbunătăți monitorizarea și evaluarea calității aerului și de a garanta furnizarea informațiilor cu privire la calitatea aerului atmosferic publicului, în corespundere cu prevederile Directivelor Europene."*

Autorul a mai precizat că, *"Elaborarea proiectului Legii privind calitatea aerului atmosferic este fundamentată prin necesitatea transpunerii la nivel național a Directivelor Europene incluse în Acordul de Asociere Republica Moldova - Uniunea Europeană, ratificat prin Legea nr.112/2014, și anume:*

*- Directiva 2008/50/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 21 mai 2008 privind calitatea aerului înconjurător și un aer mai curat pentru Europa, publicată în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene nr.L 152 din 11 iunie 2008, așa cum a fost modificată ultima oară prin Directiva (UE) 2015/1480 a Comisiei din 28 august 2015;*

*- Directiva 2004/107/EC a Parlamentului și a Consiliului din 15 decembrie 2004 privind arsenicul, cadmiul, mercurul, nichelul și hidrocarburile aromatice policiclice în aerul înconjurător, publicată în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene nr.L 23 din 26 ianuarie 2005, așa cum a fost modificată ultima oară prin Directiva (UE) 2015/1480 a Comisiei din 28 august 2015. [...]*

*La fel, elaborarea proiectului legii privind calitatea aerului atmosferic a fost dictată de necesitatea aducerii în concordanță a legislației Republicii Moldova și implementării uniforme a Convenției asupra poluării atmosferice transfrontaliere pe distanțe lungi, ratificată prin Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova nr.399 din 16.03.1995.*

*Necesitatea elaborării și adoptării proiectului Legii privind calitatea aerului atmosferic este condiționată și de atingerea obiectivului privind crearea unui sistem integrat de management al calității aerului și reducerea emisiilor de poluanți în atmosferă cu 30% până în anul 2023, prevăzut în Strategia de mediu pentru anii 2014-2023 (Hotărârea Guvernului 301/2014)."*

Analizând normele elaborate s-a constatat că prin proiect se propune aprobarea legii privind calitatea aerului atmosferic, care va contribui la realizarea Obiectivelor de Dezvoltare Durabilă și ținte: - ODD 3 Sănătate și stare de bine/ținta - până în 2030, reducerea mortalității și morbidității provocate de produsele chimice periculoase și poluarea și contaminarea aerului și apei; - ODD 11 Orașe și comunități durabile/ținta - până în 2030, reducerea pe cap de locuitor a impactului negativ asupra mediului în orașe, inclusiv prin acordarea unei atenții deosebite a calității aerului și gestionării deșeurilor municipale și de alt tip.

Prin urmare, se constată că scopul declarat de către autor în nota informativă corespunde scopului real al proiectului.

#### **1.4. Interesul public și interesele private promovate prin proiect**

Proiectul promovează interesul public privind protejarea sănătății umane și a mediului prin reglementarea măsurilor eficiente destinate menținerii calității aerului acolo unde aceasta corespunde standardelor privind calitatea aerului atmosferic și îmbunătățirea acesteia.

#### **1.5. Justificarea soluțiilor proiectului**

##### **1.5.1. 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”.*

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

##### **1.5.2. 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: *”Pentru atingerea obiectivelor legii privind calitatea aerului atmosferic, aplicarea acesteia trebuie sprijinită adecvat. Cele mai mari cheltuieli pentru aplicarea legii se referă la crearea Rețelei Naționale de Monitorizare a Calității Aerului.*

*Conform estimărilor efectuate de către experții GIZ, pentru aplicarea integrală și uniformă a legii urmează a fi procurate și instalate 18 stații de monitoring automate și 1 stație mobilă, ceea ce implică cheltuieli în sumă de 915000 EURO. Costul analizatorilor, care vor asigura funcționarea stațiilor și efectuarea măsurărilor, este de 1940000 EURO. Cheltuielile pentru laboratorul de referință sunt în jur de 195000 EURO, iar pentru mentenanță și deservirea echipamentului - 25000 EURO. Centrul de monitoring cu echipament TIC (hard și soft) va costa 300000 € (± 50%). Astfel, în total, construcția sistemului de monitoring al calității aerului pentru întreg teritoriul țării, conform standardelor internaționale/europene va costa aproximativ 3400000 EURO.*

*Rețeaua Națională de Monitorizare a Calității Aerului va fi creată eșalonat, deoarece sumele necesare procurării echipamentului sunt mari. Astfel, pentru prima etapă este necesară procurarea și instalarea 1 stații urbane, 1 stații de trafic și a 1 stații mobile. Ulterior vor fi procurate următoarele stații de monitoring. Se planifică că cheltuielile de procurare a stațiilor, analizatorilor, laboratorului de referință și a centrului de monitoring se vor efectua cu suportul partenerilor de dezvoltare. În acest sens, Ministerul colaborează cu GIZ, Delegația Uniunii Europene în Moldova, Ambasada Suediei la Chișinău, Secretariatului Convenției asupra poluării atmosferice transfrontaliere de distanțe lungi și alți actori internaționali în scopul identificării instituțiilor finanțatoare. Astfel, până în prezent Ministerul are confirmată disponibilitatea Ambasadei Suediei de a procura 1 stație de monitoring a*

*calității aerului mobilă, care va permite lansarea procesului de evaluare prealabilă a calității aerului și divizarea teritoriului țării în zone și aglomerări. Din partea Guvernului vor fi asigurate costurile pentru mentenanța și deservirea echipamentului.”*

## **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 nu au fost identificate norme contradictorii sau conflicte dintre prevederile acestuia cu reglementările altor acte normative în vigoare

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

Proiectul reglementează activitatea autorităților competente cu atribuții în domeniul mediului (Guvernul, Ministerul Agriculturii, Dezvoltării Regionale și Mediului, Ministerul Sănătății, Muncii și Protecției Sociale, Ministerul Economiei și Infrastructurii, Agenția de Mediu, Inspectoratul pentru Protecția Mediului, Serviciul Hidrometeorologic de Stat, Agenția “Moldsilva” și autoritățile administrației publice locale).

De asemenea, unele norme din proiect sunt lacunare referitor la termenul de examinare a condițiilor în care se pot desfășura activități sau lucrări cu caracter temporar în zona de protecție, precum și termenul în care solicitantul este informat despre aceste condiții. Acest fapt poate admite situații în care acești termeni vor fi stabiliți la propria discreție de către autoritatea publică locală în comun cu autoritatea teritorială pentru protecția mediului (analiza detaliată a factorilor de risc și riscuri de corupție identificați în acest sens este prezentată în compartimentul III a prezentului raport de expertiză anticorupție).

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

Prevederile proiectului nu aduc atingere drepturilor fundamentale ale omului consacrate de Constituția Republicii Moldova, Declarația Universală a Drepturilor Omului și Convenția Europeană a Drepturilor Omului.

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

- 1 -	
<p><b>Art.26 alin.(4) potrivit proiectului de lege privind calitatea aerului atmosferic</b>  Articolul 26. Zona de protecție a stațiilor de monitorizare a poluanților atmosferici [...]  (4) În cazul necesității efectuării unor lucrări cu caracter temporar, autoritatea publică locală în comun cu autoritatea teritorială pentru protecția mediului examinează demersul <u>în cel mai scurt timp posibil</u> de la data informării și transmite solicitantului condițiile în care se pot desfășura activități sau lucrări în zona de protecție.</p>	
<p><b>Obiecții:</b>  În conținutul normei precitate nu este prevăzut un termen concret de examinare a condițiilor în care se pot desfășura activități sau lucrări cu caracter temporar în zona de protecție, precum și termenul în care solicitantul este informat despre aceste condiții. Astfel, lipsa unor termene concrete în acest sens poate admite situații în care acești termeni vor fi stabiliți la propria discreție de către autoritatea publică locală în comun cu autoritatea teritorială pentru protecția mediului. Or, autoritățile cu competențe în domeniul mediului sunt acelea care trebuie să întreprindă toate măsurile întru neadmiterea executării oricăror lucrări sau desfășurarea oricăror activități care ar putea influența reprezentativitatea datelor de calitate a aerului atmosferic în zona de protecție.</p> <p>Respectiv, expresia "<i>în cel mai scurt timp posibil</i>" va lăsa loc de interpretări abuzive din partea autorităților competente de examinarea a demersului solicitantului, în cazul necesității efectuării unor lucrări cu caracter temporar, iar ca urmare va apărea discreția excesivă de a aprecia și stabili în fiecare caz separat termene care le sunt convenabile, atât pentru propriile acțiuni, cât și pentru acțiunile altor subiecți de drept cărora aceste termene le sunt aplicabile.</p>	
<p><b>Recomandări:</b>  Revizuirea normelor propuse la art.26 alin.(4), astfel încât să fie stipulat un termen concret de examinare de către autoritatea publică locală în comun cu autoritatea teritorială pentru protecția mediului a condițiilor în care se pot desfășura activități sau lucrări cu caracter temporar în zona de protecție, precum și termenul în care solicitantul este informat despre aceste condiții.</p>	
<p><b>Factori de risc:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive</li> <li>● Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative</li> <li>● Lipsa unor termene concrete/termene nejustificate/prelungirea nejustificată a termenilor</li> </ul>	<p><b>Riscuri de corupție:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Generale</li> <li>● Încurajarea sau facilitarea actelor de: <ul style="list-style-type: none"> <li>- dare de mită</li> <li>- corupere pasivă</li> <li>- conflict de interese și/sau favoritism</li> </ul> </li> <li>● Legalizarea actelor de: <ul style="list-style-type: none"> <li>- depășire a atribuțiilor de serviciu</li> </ul> </li> </ul>

**Art.36 alin.(1) potrivit proiectului de lege privind calitatea aerului atmosferic****Articolul 36. Informarea publicului**

(1) Autoritățile publice pentru protecția mediului asigură informarea publicului, cât și instituțiile interesate în mod adecvat și în timp util privind: [...].

**Obiecții:**

Potrivit normei analizate, autoritățile publice pentru protecția mediului sunt obligate să asigure informarea publicului, cât și instituțiile interesate privind calitatea aerului atmosferic, programul național de control al poluării atmosferice, planurile de calitate a aerului, măsurile de protecție a aerului atmosferic. Însă, expresia utilizată în textul normei de genul "în mod adecvat și în timp util" este formulată confuz și astfel va admite interpretări abuzive la aplicare cu referire la aspectul furnizării și accesului informațiilor menționate supra. Legislația privind accesul la informație și alte acte legislative prevăd mai multe posibilități de furnizare și acces la informația cu caracter public. Unul din cele mai eficiente instrumente de diseminare a informațiilor publice este pagina web.

**Recomandări:**

Stabilirea termenului și modului de informare a publicului, cât și a instituțiilor interesate privind calitatea aerului atmosferic, programul național de control al poluării atmosferice, planurile de calitate a aerului, măsurile de protecție a aerului atmosferic.

**Factori de risc:**

- Lipsa/insuficiența transparenței funcționării entităților publice
- Lipsa/insuficiența accesului la informația de interes public
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Lipsa unor termene concrete/termene nejustificate/prelungirea nejustificată a termenilor

**Riscuri de corupție:**

- Generale

## IV. Concluzia expertizei

Proiectul de lege a fost elaborat de către Ministerul Agriculturii, Dezvoltării regionale și Mediului în scopul consolidării capacităților instituționale în identificarea și punerea în aplicare a celor mai eficiente măsuri de reducere a emisiilor la niveluri care să minimeze efectele nocive asupra sănătății umane și a mediului ca întreg, în scopul de a îmbunătăți monitorizarea și evaluarea calității aerului și de a garanta furnizarea informațiilor cu privire la calitatea aerului atmosferic publicului, în corespundere cu prevederile Directivelor Europene.

Proiectul respectă rigorile de transparență impuse de Legea nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional, autorul a asigurat informarea publicului despre inițierea elaborării proiectului de decizie, precum și consultarea publică a acestuia.

Cu toate acestea, în cadrul proiectului expertizat au fost identificați factori de risc, precum sunt:

- atribuții care admit derogări și interpretări abuzive; lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative; lipsa unor termene concrete/termene nejustificate/prelungirea nejustificată a termenilor - referitor la termenul de examinare a condițiilor în care se pot desfășura activități sau lucrări cu caracter temporar în zona de protecție, precum și termenul în care solicitantul este informat despre aceste condiții;

- lipsa/insuficiența transparenței funcționării entităților publice; lipsa/insuficiența accesului la informația de interes public; lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative; lipsa unor termene concrete/termene nejustificate/prelungirea nejustificată a termenilor - referitor la modul și termenul de informare a publicului, cât și instituțiile interesate privind calitatea aerului atmosferic, programul național de control al poluării atmosferice, planurile de calitate a aerului, măsurile de protecție a aerului atmosferic.

Prin urmare, pentru aplicarea eficientă a normelor propuse prin proiect, inclusiv în scopul diminuării nivelului de coruptibilitate, este necesară revizuirea și excluderea unor norme potențial coruptibile reflectate în raportul de expertiză anticorupție.

05.10.2020

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:



*Xenia VAMEȘ, Inspector principal*