



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. 06/2-3937 din 15.06.2022
La nr. 04-07/1282 din 20.05.2022

Ministerul Mediului

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege privind emisiile industriale.

Anexă: Raportul de expertiză anticorupție – ¹⁶8 (opt) file.

Director

Iulian RUSU

Anexa c-rcp



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO22/8025 din 15.06.2022

la proiectul de lege privind emisiile industriale

Prezentul raport de expertiză anticorupție a fost întocmit de Centrul Național Anticorupție al Republicii Moldova în baza Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, a Legii nr.1104/2002 cu privire la Centrul Național Anticorupție, a Legii integrității nr.82/2017 și a Metodologiei de efectuare a expertizei anticorupție a proiectelor de acte legislative și normative, aprobată prin Hotărârea Colegiului Centrului nr.6 din 20 octombrie 2017.

I. Analiza riscurilor de corupere a procesului de promovare a proiectului

I.1. Pertinența autorului, categoriei propuse a actului și a procedurii de promovare a proiectului

Autor al proiectului de act normativ este Guvernul RM, iar autor nemijlocit este Ministerul Mediului, ceea ce corespunde art.73 din Constituția Republicii Moldova și art.47 alin.(3) din Regulamentul Parlamentului, aprobat prin Legea nr.797/1996.

Categoria actului legislativ propus este Lege organică, ceea ce corespunde art.72 din Constituție și art. 6-12 din Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative.

I.2. Respectarea rigorilor de transparență în procesul decizional la promovarea proiectului

Conform art.8 al Legii nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional *"etapele asigurării transparenței procesului de elaborare a deciziilor sunt:*

- a) informarea publicului referitor la inițierea elaborării deciziei;*
- b) punerea la dispoziția părților interesate a proiectului de decizie și a materialelor aferente acestuia;*
- c) consultarea cetățenilor, asociațiilor constituite în corespundere cu legea, altor părți interesate;*
- d) examinarea recomandărilor cetățenilor, asociațiilor constituite în corespundere cu legea, altor părți interesate în procesul de elaborare a proiectelor de decizii;*
- e) informarea publicului referitor la deciziile adoptate."*

Proiectul supus expertizei a fost plasat pentru consultare publică pe pagina web oficială a Ministerului Mediului, precum și pe portalul guvernamental www.particip.gov.md, fiind asigurat accesul părților interesate la proiect, 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, transparența în procesul decizional a fost asigurată.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

Potrivit notei informative, proiectul are drept scop „[...] de a asigura promovarea unei politici orientate spre atingerea „obiectivului de reducere a poluării pentru un mediu fără substanțe toxice” stipulat în Pactul Verde European (European Green Deal), consolidarea respectării și îmbunătățirii sinergiilor cu alte acorduri multilaterale de mediu.”

Autorul a precizat că, „Proiectul legii propune instituirea unui cadru normativ destinat prevenirii și controlului poluării provocate de activitățile industriale și economice, în vederea reducerii emisiilor în aer, apă și sol, promovării dezvoltării tehnologiilor prin aplicarea celor mai bune tehnici disponibile (BAT), precum și prevenirii generării de deșeuri, pentru a se atinge un nivel înalt de protecție a mediului, acoperind următoarele domenii de activități industriale și economice: energia, producerea și prelucrarea metalelor, mineralele, substanțele chimice, gestionarea deșeurilor, producția de celuloză și de hârtie, abatoarele și creșterea intensivă a animalelor și păsărilor.

Totodată, proiectul propune crearea sistemului de autorizare integrată de mediu/autorizare de mediu, instituirea procedurii de aplicare a celor mai bune tehnici disponibile și a Regulilor generale obligatorii pentru operatori, precum și sistemul de monitorizare a respectării condițiilor din autorizația integrată de mediu/autorizația de mediu.”

Analizând normele elaborate s-a constatat că prin proiect se propune stabilirea cadrului juridic privind prevenirea și controlul poluării provocate de activitățile industriale și economice, în vederea reducerii emisiilor în aer, apă și sol, promovarea dezvoltării tehnologiilor prin aplicarea celor mai bune tehnici disponibile, precum și prevenirea generării de deșeuri, pentru a se atinge un nivel înalt de protecție a mediului în Republica Moldova.

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

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

Proiectul promovează interesul public privind perfecționarea cadrului normativ, astfel încât să fie asigurată reducerea emisiilor în apă, aer, sol și generare de deșeuri, prin implementarea măsurilor de prevenire a poluării mediului.

Or, art.37 din Constituția Republicii Moldova statuează că fiecare om are dreptul la un mediu înconjurător nepremejdios din punct de vedere ecologic pentru viață și sănătate, iar statul garantează fiecărui om dreptul la accesul liber și la răspîndirea informațiilor veridice privitoare la starea mediului natural, la condițiile de viață și de muncă, la calitatea produselor alimentare și a obiectelor de uz casnic.

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”.

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.

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: „Pentru atingerea obiectivelor, proiectul legii privind emisiile industriale, costurile pentru implementarea actului normativ pot fi divizate în 2 categorii: costuri pentru autoritățile publice și costuri pentru operatori.

Costurile administrative pentru emiterea autorizației integrate de mediu/autorizației de mediu în Republica Moldova. Costurile administrative de conformare cu prevederile proiectului de lege propus pot fi estimate de către autoritățile cu atribuții de reglementare cu ajutorul Modelului Costului Standard (MCS). În Republica Moldova a fost transpus MCS prin HG nr. 307/2016 cu privire la aprobarea Metodologiei de estimare a costurilor administrative prin aplicarea Modelului Costului Standard. [...]

Costurile pentru autoritățile publice se rezumă și la instruirea funcționarilor publici privind implementarea proiectului de lege privind emisiile industriale (crearea bazelor de date privind înregistrarea operatorilor conform nivelului de impact asupra mediului; emiterea autorizațiilor integrate de mediu/autorizațiilor de mediu, aplicarea Regulilor general obligatorii, asigurarea participării publicului la eliberarea autorizației integrate de mediu/autorizației de mediu, etc.) și la elaborarea proiectelor de acte normative care reies din prevederile Legii privind emisiile industriale. [...]

Costurile estimate pentru agenții economici din Republica Moldova. Costurile pentru operatori sunt asociate cu necesitatea modernizării echipamentelor, astfel încât emisiile de la sursă (instalație) să nu depășească valorile limită de emisie stabilite în proiectul de act normativ. Aceste costuri vor fi influențate de un număr de variabile, cum ar fi: dacă instalațiile industriale sunt vechi sau noi; dacă reînnoirea este deja planificată în ceea ce privește modernizarea unității; ce tipuri de tehnologii sunt deja instalate și cât de apropiate sunt de cerințele proiectului de lege; este necesară sau nu înlocuirea/instalarea sistemelor de monitorizare a proceselor industriale. [...]

Totodată, agenții economici vor suporta taxa pentru eliberarea autorizației integrate de mediu/autorizației de mediu, care va fi etapizată în dependență de complexitatea dosarului tehnic și etapele procedurii de emitere a actului permisiv (evaluare, examinare, consultare). Astfel,

aceste costuri vor varia în dependență de complexitatea dosarului tehnic, ținându-se cont și de numărul mediu de ore de muncă dedicate de către funcționarul public pentru prelucrarea documentelor prezentate de către operator. [...]

Costurile medii pentru operatori depind de nivelul de impact asupra mediului pe care îl generează activitatea industrială sau economică și de tehnologiile care urmează să fie implementate. Pe baza informațiilor disponibile la moment nu a fost posibil de efectuat o analiză a costurilor pentru operatori. Totuși, un impactul economic mai mare vor avea operatorii care se încadrează în lista activităților din anexa nr. 1 la proiectul de lege privind emisiile industriale și prezintă un risc semnificativ asupra mediului."

I.5.3. Efectuarea analizei impactului de reglementare.

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

Se prezintă argumentarea, în baza evaluării beneficiilor, a necesității adoptării actului normativ și, după caz, analiza de impact al acestuia asupra activității de întreprinzător, inclusiv prin prisma respectării drepturilor și intereselor întreprinzătorilor și ale statului".

Conform art.13 al Legii nr.235/2006 cu privire la principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător, „(1) Analiza impactului de reglementare reprezintă argumentarea, în baza evaluării costurilor și beneficiilor, necesității adoptării actului normativ și analiza de impact al acestuia asupra activității de întreprinzător, inclusiv asigurarea respectării drepturilor și intereselor întreprinzătorilor și ale statului, precum și corespunderea actului scopurilor politicii de reglementare și principiilor prezentei legi. (2) Actul de analiză a impactului de reglementare este parte integrantă a notei informative a proiectului de act normativ." Metodologia de analiză a impactului în procesul de fundamentare a proiectelor de acte normative a fost aprobată prin Hotărârea Guvernului nr. 23 din 18.01.2019.

Proiectul a fost supus analizei impactului de reglementare în conformitate cu prevederile Legii nr. 235/2006 cu privire la principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător și a Hotărârii Guvernului nr.23/2019. Autorul a prezentat în AIR beneficiile anticipate ale proiectului, estimarea consecințelor și evaluarea costurilor necesare pentru implementare, precum și impactul proiectului asupra activității de întreprinzător.

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 100/2017.

Însă, unele norme din proiect conțin formulări ambigue, ceea ce va permite la aplicare practici diverse de interpretate, practici care pot fi abuzive (analiza detaliată a factorilor de risc și riscuri de corupție este prezentată în compartimentul III al prezentului raport de expertiză anticorupție).

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 Guvernului, Ministerului Mediului, Agenției de Mediu, Inspectoratului pentru Protecția Mediului și a autorităților administrației publice locale, autorități cu competențe administrative și de reglementare.

Unele norme din proiect instituie atribuții improprii Agenției de Mediu de a iniția procese de judecată în cazul suspendării autorizației integrate de mediu/autorizației de mediu (analiza detaliată a factorilor de risc și riscuri de corupție este prezentată în compartimentul III al 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>Art.4 alin.(2) lit.g) potrivit proiectului de lege privind emisiile industriale</p> <p>Articolul 4. Principii de bază [...]</p> <p>(2) Operatorul unei activități industriale și economice prevăzute în anexele nr. 1 și nr. 2 realizează activitatea în conformitate cu următoarele principii: [...]</p> <p>g) se iau măsurile necesare la încetarea definitivă a activităților pentru a se evita riscul de poluare și pentru restabilirea amplasamentului unde a funcționat respectiva instalație în stare satisfăcătoare, <u>în conformitate cu art. 10.</u></p>
<p>Obiecții:</p> <p>Conform normei precitate, unul din principii în baza căruia operatorul unei activități industriale și economice își realizează activitatea este luarea măsurilor necesare la încetarea definitivă a activităților pentru a se evita riscul de poluare și pentru restabilirea amplasamentului unde a funcționat respectiva instalație în stare satisfăcătoare, în conformitate cu art. 10 din proiect.</p> <p>Analizând art.10 din proiect, acesta stabilește obligațiile generale ale operatorului, însă nu se referă la</p>

măsurile care sunt luate la încetarea definitivă a activităților, pentru a se evita riscul de poluare și pentru restabilirea amplasamentului unde a funcționat respectiva instalație în stare satisfăcătoare. Respectiv, în varianta expusă de autor există riscul ca măsurile respective să fie luate la discreția operatorului, în dependență de interesul și scopul urmărit, ceea ce va determina la aplicare consecințe negative pentru protecția mediului, iar ca urmare pentru viața și sănătatea omului.

Recomandări:

Se recomandă substituirea textului „art.10” prin indicarea expresă a normei care stabilește măsurile care necesită a fi luate de către operatorul unei activități industriale și economice la încetarea definitivă a activităților, pentru a se evita riscul de poluare și pentru restabilirea amplasamentului unde a funcționat respectiva instalație în stare satisfăcătoare.

Factori de risc:

- Norme de trimitere defectuoase

Riscuri de corupție:

- Generale
- Legalizarea actelor de:
 - abuz de serviciu

- 2 -

Art.10 alin.(1) lit.h) și i) potrivit proiectului de lege privind emisiile industriale

Articolul 10. Obligațiile generale ale operatorului [...]

(1) Operatorul este obligat: [...]

h) să asigure supravegherea construcțiilor și instalațiilor pe perioada funcționării și să ia măsuri de prevenire a accidentelor industriale și a poluării accidentale a mediului, iar în caz de producere a acestora să ia măsuri operative de înlăturare, să anunțe imediat autoritățile de mediu, să repare prejudiciile aduse mediului, componentelor lui, averii și sănătății persoanelor afectate;

i) să asigure executarea deciziei administrației publice centrale și locale referitor la cerințele de protecție a mediului, să prezinte autorităților de mediu informația veridică privind influența activității economice desfășurate asupra componentelor de mediu, să preleveze probe, să permită acestora să efectueze orice fel de inspecții și vizite la fața locului și să obțină orice informație pentru îndeplinirea obligațiilor conform prezentei legi.

Obiecții:

Norma analizată este formulată confuz cu referire la autoritățile de mediu, nefiind stabilit clar cine este subiectul căruia operatorul este obligat să anunțe imediat despre producerea accidentelor industriale și a poluării accidentale a mediului, cât și subiectul căruia îi prezintă informația veridică privind influența activității economice desfășurate asupra componentelor de mediu.

Utilizarea în textul legii a expresiei de genul „*autortățile de mediu*” induc caracter ambiguu și confuz norme cu riscul nedeterminării entității publice responsabile și cu instituirea atribuțiilor paralele. Factorii de risc identificați în acest sens vor duce la comiterea abuzurilor și depășirilor atribuțiilor de serviciu ale agenților publici din cadrul entităților publice responsabile, care vor fi în drept să aplice norma în interpretarea preferată și în dependență de interesul și scopul urmărit.

Un alt aspect, norma cuprinsă la art.10 alin.(1) lit.h) stabilește obligația operatorului de a repara prejudiciile aduse mediului, componentelor lui, averii și sănătății persoanelor afectate. În acest sens, norma respectivă are un sens confuz, nefiind suficient de clar prevăzut entitatea competentă de a stabili mărimea reparației prejudiciului cauzat și modalitatea de calcul a pagubei. Lipsa unor reglementări clare în acest sens va crea premise pentru subiectul responsabil de a stabili mărimea pagubei la latitudinea sa și conform propriilor convingeri, în lipsa unor cerințe prestabilite.

La aplicare, toate aceste deficiențe vor spori considerabil coruptibilitatea prevederilor, persoanelor responsabile de aplicare a prevederilor respective.

Recomandări:

Se recomandă substituirea textului „autoritățile de mediu” prin indicarea expresă a denumirii entităților publice competente.

La fel, se recomandă completarea proiectului cu prevederi clare cu referire la entitatea care va avea atribuția de a stabili mărimea reparației prejudiciului cauzat și modalitatea de calcul a prejudiciului pe care operatorul este obligat să îl repare.

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Lacună de drept
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Nedeterminarea entității publice responsabile/subiectului la care se referă prevederea
- Atribuții paralele

Riscuri de corupție:

- Legalizarea actelor de:
 - abuz de serviciu
 - depășire a atribuțiilor de serviciu

- 3 -

Art.15 alin.(2) lit.a) potrivit proiectului de lege privind emisiile industriale

Articolul 15. Procedura de emitere a autorizației integrate de mediu/autorizației de mediu [...]

(2) Agenția de Mediu în termen de 30 zile de la recepționarea cererii privind emiterea autorizației integrate de mediu/autorizației de mediu și a dosarului tehnic, în funcție de calitatea, complexitatea și corectitudinea informației prezentate, întreprinde următoarele, după caz:

a) lansează consultările cu autoritățile.

Obiecții:

Prevederea precitată generează incertitudinea aplicării principiului transparenței procesului decizional de către Agenția de Mediu în procesul de consultare a cererii privind emiterea autorizației integrate de mediu/autorizației de mediu și a dosarului tehnic. Este neclară expresia „consultările cu autoritățile”. Or, art. 6 și 7 din Legea nr. 239/13.11.2008 privind transparența în procesul decizional statuează că, cetățenii, asociațiile constituite în corespundere cu legea, alte părți interesate au dreptul să participe, în condițiile prezentei legi, la orice etapă a procesului decizional, iar autoritățile publice sînt obligate, după caz, să întreprindă măsurile necesare pentru asigurarea posibilităților de participare a cetățenilor, a asociațiilor constituite în corespundere cu legea, a altor părți interesate la procesul decizional.

Recomandări:

Se recomandă substituirea cuvîntului „autoritățile” prin indicarea expresă a persoanelor interesate, precum și a entităților publice competente de examinare a cererii privind emiterea autorizației integrate de mediu/autorizației de mediu și a dosarului tehnic.

Factori de risc:

- Nedeterminarea entității publice responsabile/subiectului la care se referă prevederea

Riscuri de corupție:

- Generale

Art.18 alin.(1) potrivit proiectului de lege privind emisiile industriale

Articolul 18. Planul de aliniere la cerințele de autorizare integrată de mediu/autorizației de mediu
(1) La solicitarea operatorului, Agenția de Mediu acordă un termen de tranziție pentru alinierea la cerințele prezentei legi și la condițiile din proiectul autorizației integrate de mediu/autorizației de mediu.

Obiecții:

Norma analizată este formulată de o manieră discreționară, nefiind stabilit clar termenul de tranziție pentru alinierea de către operator la cerințele prezentei legi și la condițiile din proiectul autorizației integrate de mediu/autorizației de mediu, ceea ce va determina interpretări abuzive din partea Agenției de Mediu de a aprecia și stabili în fiecare caz separat termene care îi sunt convenabile; atât pentru propriile acțiuni, cât și pentru acțiunile operatorilor, care solicită acordarea acestui termen. În sensul dat, urmare a faptului că prevederile proiectului de lege vor avea un impactiv semnificativ asupra mediului, cât și asupra vieții și sănătății persoanei, termenul de tranziție trebuie să fie unul rezonabil, astfel încât să nu afecteze interesul public.

Recomandări:

Se recomandă stabilirea unui termen concret de tranziție pentru alinierea de către operator la cerințele prezentei legi și la condițiile din proiectul autorizației integrate de mediu/autorizației de mediu.

Factori de risc:

- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Lipsa unor termene concrete/termene nejustificate/prelungirea nejustificată a termenilor

Riscuri de corupție:

- Generale
- Legalizarea actelor de:
- abuz de serviciu

Art.19 alin.(1) lit.d) și e), art.60 alin.(5) lit.b) potrivit proiectului de lege privind emisiile industriale

Articolul 19. Conținutul autorizației integrate de mediu/autorizației de mediu

(1) Autorizația integrată de mediu/autorizația de mediu conține cel puțin următoarele informații:
[...]

d) cerințe de monitorizare a emisiilor, indicând: [...]

(ii) în cazul în care se aplică art. 29 alin. (4) lit. b), că rezultatele monitorizării emisiilor sunt disponibile pentru aceeași perioadă de timp și pentru aceleași condiții de referință ca și cele corespunzătoare nivelurilor de emisii asociate celor mai bune tehnici disponibile;

e) obligația de a furniza Agenției de Mediu cel puțin o dată pe an informația urmare a monitorizării emisiilor menționate la lit. d) și alte date necesare care permit autorității competente să verifice conformitatea cu condițiile de autorizare; un rezumat al rezultatelor monitorizării emisiilor, care să permită comparația cu nivelurile de emisie asociate celor mai bune tehnici disponibile în cazul aplicării art. 29 alin. (4) lit. b). [...]

Articolul 60. Dispoziții finale [...]

(5) (5) Deținătorii autorizației pentru emisia în atmosferă a poluanților de la surse fixe de poluare eleberate în temeiul Legii nr. 1422/1997 privind protecția aerului atmosferic pînă la întrarea în vigoare a prezentei legi: [...]

b) respectă graficul și procedurile de verificare a emisiilor în aerul atmosferic, coordonate cu autoritatea emitentă.

Obiecții:

Conform normelor formulate la art.19 alin.(1) lit.d) pct.(ii) și lit.e) din proiect, autorizația integrată de

mediu/autorizația de mediu trebuie să conțină un șir de informații, inclusiv și date prevăzute la art.29 alin.(4) lit.b) din proiect.

Analizând redacția propusă la art.29 din proiect, se atestă că alin.(4) al acestuia nu este divizat în careva alineate. Ba mai mult, instituie competențe Agenției de Mediu de a stabili condiții stricte de autorizare, altfel cum sunt descrise în concluziile BAT, însă nu prevede cele mai bune tehnice disponibile care să permită comparația cu nivelurile de emisie asociate acestora, așa precum rezultă din norma analizată. Respectiv, în varianta expusă de autor, există riscul ca autorizația integrată de mediu/autorizația de mediu să conțină alte informații decât cele impuse.

Astfel, în situația în care nu se va face o referință clară a normei în cauză, va exista pericolul interpretării și aplicării discreționare a conținutului acesteia.

Un alt aspect, se referă la utilizarea la lit.e) alin.(1) de la art.19 a termenului „*autorității competente*”, care, în contextul proiectului, posedă potențial coruptibil, dat fiind faptul că nu determină cu certitudine entitatea competentă să verifice conformitatea condițiilor de autorizare, fapt care, la aplicare, va admite interpretări abuzive în acest sens. Lipsa unor reglementări clare privind entitatea responsabilă, riscă ca conformitatea cu condițiile de autorizare să fie verificată de către o entitate a cărei atribuții nu interferează cu domeniul propus reglementării, fapt care, în consecință va aduce atingere atât mediului înconjurător, cât și vieții și sănătății persoanei.

Respectiv, nedeterminarea entității publice competente de verificare a conformității autorizației integrate de mediu/autorizației de mediu duce la o ambiguitate administrativă legată de stabilirea organului competent cu astfel de atribuții și instituirea unor atribuții paralele.

Aceeași obiecție este valabilă și pentru art.60 alin.(5) lit.b) cu referire la termenul „*autoritate emitentă*”.

Recomandări:

Se recomandă substituirea textului „*art. 29 alin. (4) lit. b)*” prin indicarea expresă a normei care stabilește date/informații necesare a fi incluse în autorizația integrată de mediu/autorizația de mediu.

La fel, se recomandă substituirea cuvintelor „*autorității competente*” prin stabilirea expresă a entității publice competente să verifice conformitatea autorizației integrate de mediu/autorizației de mediu cu condițiile de autorizare.

Aceeași recomandare este valabilă și pentru art.60 alin.(5) lit.b) cu referire la termenul „*autoritate emitentă*”.

Factori de risc:

- Norme de trimitere defectuoase
- Nedeterminarea entității publice responsabile/subiectului la care se referă prevederea

Riscuri de corupție:

- Generale
- Legalizarea actelor de:
 - abuz de serviciu

Art.24 alin.(1) potrivit proiectului de lege privind emisiile industriale

Articolul 24. Reexaminarea și actualizarea condițiilor de autorizare integrată de mediu

(1) Agenția de Mediu reexaminează periodic, în conformitate cu alin. (2)-(7), toate condițiile din autorizația integrată de mediu și le actualizează, dacă acest lucru este necesar.

Obiecții:

Astfel, utilizarea cuvântului „periodic” în textul normei precitate este unul vag și generează condiții pentru Agenția de Mediu de a stabili periodicitatea reexaminării a condițiilor din autorizația integrată de mediu la propria latitudine. Există riscul ca Agenția de Mediu să dețină careva înțelegeri cu operatorul în vederea neefectuării unei reexaminări și actualizări convenabile ultimului atunci când este necesar.

În condițiile dării de mită de către operator și luării de mită de către Agenția de Mediu, ar putea fi evitate cazurie în care este necesar reexaminarea și actualizarea condițiilor din autorizația integrată de mediu.

Recomandări:

Se recomandă substituirea cuvântului „periodic” cu un termen concret.

Factori de risc:

- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Lipsa unor termene concrete/termene nejustificate/prelungirea nejustificată a termenilor

Riscuri de corupție:

Art.25 alin.(4) potrivit proiectului de lege privind emisiile industriale

Articolul 25. Suspendarea autorizației integrate de mediu/autorizației de mediu [...]

(4) Agenția de Mediu, în termen de 3 zile de la data suspendării prevăzute la alin. (1) lit. c) și d) inițiază procese de judecată. Decizia Agenției de Mediu privind suspendarea se aplică până la adoptarea hotărârii judecătorești definitive.

Obiecții:

Art.25 alin.(4) conține trimiteri defectuoase, or alin.(1) al prezentului articol este compus din litere a, b și c, nu și litera d, precum se indică de către autor.

De asemenea, se reține că norma precitată stabilește atribuții improprii Agenției de Mediu de a iniția procese de judecată în cazul suspendării autorizației integrate de mediu/autorizației de mediu.

Conform art.7 din Codul de procedură civilă, instanța-judecătorească-intentează procesul civil la cererea persoanei care revendică apărarea unui drept al său încălcat sau contestat, libertății ori a unui interes legitim.

Art.7 din proiectul de lege stabilește că Agenția de Mediu, în sensul prezentei legi este autoritatea cu atribuții de implementare a politicii și cadrului normativ în domeniul prevenirii și controlului poluării aerului, apei, solului și generării deșeurilor.

Astfel, coroborând norma legală citată supra cu norma propusă, se atestă stabilirea unei atribuții improprii Agenției, de a iniția procese de judecată, întrucât asemenea atribuții țin de competența instanței de judecată, care este unicul organ statal abilitat să înfăptuiască justiția. Or, atribuțiile improprii sau contrare statutului entității publice pot genera conflicte de interese, conflicte de competență sau conflicte ale normelor de drept în activitatea entităților înzestrate cu asemenea atribuții.

Pericolul coruptibil al reglementării defectuoase constă în faptul că entitatea publică care se bucură de

atribuții excesive sau contrare statutului său deține discreții exagerate, iar cetățenii se văd nevoiți să ofere remunerații ilicite agenților publici pentru a se „proteja” de efectele considerabile pe care aceste discreții le pot avea asupra lor.

Mai mult, analizând per ansamblu textul propus pentru alin.(4) din art.25, acesta este formulat confuz și astfel va admite interpretări abuzive la aplicare. Din textul normei rezultă că, decizia de suspendare în cazul prevăzut la lit.c) se adoptă de către Agenția de Mediu, care ulterior și contestă această decizie în instanța de judecată, ceea ce pare a fi o absurditate. Or, acțiunea de suspendare a autorizației integrate de mediu/autorizației de mediu se manifestă prin emiterea unui act administrativ de către Agenția de Mediu în defavoarea operatorului, care de fapt și este în drept să conteste legalitatea actului respectiv în instanța de judecată, conform prevederilor Codului administrativ.

La aplicare toate aceste deficiențe vor spori considerabil coruptibilitatea prevederilor, persoanelor responsabile de aplicare a procedurii respective.

Recomandări:

Se recomandă excluderea textului „și d)” din conținutul normei formulate la art.25 din proiect.

La fel, se recomandă reformularea alin. (4) din art.25 prin prisma celor sus-menționate, astfel încât norma să prevadă clar și previzibil că decizia de suspendare emisă de către Agenția de Mediu poate fi contestată de către operator în instanța de judecată competentă conform prevederilor Codului administrativ. La fel, se va prevedea că decizia privind suspendarea se aplică până la rămânerea definitivă a hotărârii instanței de judecată.

Factori de risc:

- Atribuții excesive, improprii sau contrare statutului entităților publice
- Norme de trimitere defectuoase
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Lipsa/insuficiența mecanismelor de contestare a deciziilor și acțiunilor entităților publice

Riscuri de corupție:

- Generale
- Legalizarea actelor de:
 - abuz de serviciu

- 8 -

Art.26 alin.(4) potrivit proiectului de lege privind emisiile industriale

Articolul 26. Anularea și retragerea autorizației integrate de mediu/autorizației de mediu [...]

(4) Dacă autorizația integrată de mediu/autorizația de mediu este retrasă în conformitate cu alin. (3), restituirea cheltuielilor pentru emiterea actului permisiv se realizează conform prevederilor Codului de Procedură Civilă al Republicii Moldova nr. 225/2003.

Obiecții:

Constatăm insuficiența mecanismului de recuperare a cheltuielilor pentru emiterea actului permisiv de către Agenția de Mediu în cazul în care autorizația integrată de mediu/autorizația de mediu este retrasă, ca urmare a constatării în cadrul controlului de mediu că a fost eliberată cu încălcarea prevederilor legale. Potrivit textului propus, se stabilește că restituirea cheltuielilor se realizează conform Codului de procedură civilă, fără a indica subiectul care este în drept să solicite restituirea cheltuielilor și adresarea în instanța de judecată cu o cerere de chemare în judecată. Pericolul acestei norme constă în lipsa unui mecanism de contestare complet, garantat Agenției de Mediu în restituirea cheltuielilor pentru emiterea actului permisiv în cazul descris supra.

Pericolul acestui factor constă în discreția incontestabilă a Agenției de Mediu de a trata problema privind

restituirea cheltuielilor la latitudinea sa, fără ca persoanele interesate să poată suspune acțiunile entității respective unui control.

Recomandări:

Se recomandă reformularea normei astfel încât să fie stabilit clar și fără echivoc mecanismul de contestare privind restituirea cheltuielilor pentru emiterea actului permisiv (se va indica subiectul care este drept să se adreseze cu o cerere în instanța de judecată și modul de contestare).

Factori de risc:

- Lipsa/insuficiența mecanismelor de contestare a deciziilor și acțiunilor entităților publice

Riscuri de corupție:

- Generale

- 9 -

Art.31 alin.(2) lit.g), art.33 alin.(1) lit.c) potrivit proiectului de lege privind emisiile industriale
Articolul 31. Accesul la informație [...]

(2) Urmare a luării unei decizii privind acordarea, reexaminarea sau actualizarea unei autorizații integrate de mediu/autorizației de mediu, Agenția de Mediu pune la dispoziția publicului următoarele informații:

g) în situația în care s-a acordat o derogare în conformitate cu art. 29 alin. (6)-(10), motivele specifice ale acordării acestora pe baza criteriilor prevăzute la art. 29 alin. (7) și a condițiilor impuse. [...]

Articolul 33. Participarea publicului în luarea deciziei privind emiterea autorizației integrate de mediu/autorizației de mediu

(1) Publicul interesat beneficiază din timp și în mod efectiv de posibilitatea de a participa la următoarele proceduri: [...]

c) emiterea sau actualizarea unei autorizații integrate de mediu pentru o instalație în cazul căreia s-a propus aplicarea art. 29 alin. (6) – (10).

Obiecții:

Conform normei precitate una din informații pe care Agenția de Mediu le pune la dispoziția publicului, urmare a luării unei decizii privind acordarea, reexaminarea și actualizarea unei autorizații integrate de mediu/autorizației de mediu, este inclusiv și cea cu privire la situația în care s-a acordat o derogare în conformitate cu art.29 alin.(6)-(10).

Astfel, analizând redacția propusă la art.29 din proiect, se atestă că acesta este structurat pe 8 alineate, și nu pe 10 precum a indicat autorul, ceea ce va crea incertitudine la aplicare.

Aceeași obiecție este valabilă și pentru art.33 alin.(1) lit.c).

Recomandări:

Se recomandă substituirea cifrei „10” cu cifra „8”.

Aceeași recomandare este valabilă și pentru art.33 alin.(1) lit.c).

Factori de risc:

- Norme de trimitere defectuoase

Riscuri de corupție:

- Generale

Art.38 alin.(5) potrivit proiectului de lege privind emisiile industriale

Articolul 38. Funcționarea necorespunzătoare sau defecțiuni în funcționarea echipamentului de reducere a emisiilor de la instalațiile mari de ardere [...]

(5) Fără a aduce atingere standardelor de calitate a mediului, Agenția de Mediu acordă derogări de la termenele limită prevăzute la alin. (2) și (4), în cazul când există o necesitate stringentă de a menține alimentarea cu energie sau când instalația de ardere cu defecțiuni urmează a fi înlocuită pe o perioadă limitată de timp cu o altă instalație, fapt care ar duce la o creștere totală a emisiilor.

Obiecții:

Norma analizată este formulată de o manieră discreționară, nefiind stabilit clar perioada de timp pentru care o instalație de ardere cu defecțiuni este înlocuită cu o altă instalație, ceea ce va determina interpretări abuzive din partea Agenției de Mediu de a aprecia și acorda în fiecare caz separat termene limite care îi sunt convenabile, cât și pentru operatori cărora aceste termene le sunt aplicabile. În sensul dat, urmare a faptului că măsurile aplicate față de operator afectează viața și sănătatea cetățenilor, precum și mediul înconjurător, perioada respectivă trebuie să fie prevăzută expres, astfel încât să nu prejudicieze interesul public.

Recomandări:

Se recomandă substituirea textului „*pe o perioadă limitată de timp*” prin stabilirea unui termen concret de înlocuire a instalațiilor de ardere.

Factori de risc:

- Lipsa unor termene concrete/termene nejustificate/prelungirea nejustificată a termenilor

Riscuri de corupție:

- Generale

Art.39 alin.(2) potrivit proiectului de lege privind emisiile industriale

Articolul 39. Instalații mari de ardere cu combustibil multiplu [...]

(2) Pentru instalațiile de ardere cu combustibil multiplu prevăzute la art. 37 alin. (3) care utilizează reziduurile de distilare și conversie de la rafinarea țițeiului brut pentru propriul consum, independent sau împreună cu alți combustibili, după caz, în locul valorilor limită de emisie stabilite potrivit prevederilor alin. (1) se aplică valori-limită de emisie stabilite astfel: [...]

Obiecții:

Norma analizată conține trimiteri defectuoase, or art.37 alin.(3) din proiect stabilește cerințele pe care trebuie să le întrunească autorizațiile emise pentru instalațiile care au în componența lor instalații de ardere autorizate înainte de intrarea în vigoare a prezentei legi sau ai căror operatori au depus o solicitare completă de autorizare înainte de această dată, nu și instalațiile de ardere cu combustibil multiplu, la care face referire autor la art.39 alin.(2).

Recomandări:

Se recomandă substituirea textului „*art.37 alin.(3)*” prin indicarea expresă a normei care prevede instalațiile de ardere cu combustibil multiplu.

Factori de risc:

- Norme de trimitere defectuoase

Riscuri de corupție:

- Generale

Art. 59 alin.(6), anexa nr.4 pct.1 și pct.3 potrivit proiectului de lege privind emisiile industriale
 Articolul 59. Efectele transfrontaliere [...]

(6) În contextul relațiilor bilaterale, Ministerul Mediului se asigură că, în cazurile prevăzute la alin. (1) - (3), solicitările de emiteră sau de actualizare a autorizației integrate de mediu sunt disponibile publicului statului vecin posibil a fi afectat, pentru o perioadă suficientă de timp, astfel încât să îi permită exercitarea dreptului de a transmite observații/comentarii înainte de luarea deciziei. [...]

Anexa nr. 4

Participarea publicului la luarea deciziilor

1. Publicul este informat prin anunțuri publice sau prin alte mijloace, inclusiv electronice despre demararea unei proceduri de luare a deciziei de mediu, cel târziu la începutul procedurii de luare a unei decizii sau de îndată ce pot fi furnizate informații în limite rezonabile, cu privire la următoarele aspecte: [...]

3. Procedurile de participare publică includ limite de timp rezonabil pentru informarea publicului, și timp suficient pentru ca acesta să participe efectiv pe durata procesului de luare a unei decizii.

Obiecții:

Normele analizate sunt formulate confuz cu referire la termenele în care solicitările de emiteră sau de actualizare a autorizației integrate de mediu sunt disponibile publicului statului vecin posibil a fi afectat și termenele care sunt stabilite în cadrul procedurii de participare a publicului la luarea deciziilor.

Expresiile utilizate în textul normelor precitate supra de genul „o perioadă suficientă de timp”, „în limite rezonabile”, „limite de timp rezonabil” și „timp suficient” au un sens prea larg și nu exprimă cu exactitate termenele menționate supra.

Astfel, lipsa unor termene concrete va acorda persoanelor responsabile competența de a institui și de a stabili/prelungi termene fără careva restricții sau obligații de a oferi o justificare clară pentru asemenea prelungiri.

Recomandări:

Se recomandă substituirea textelor „o perioadă suficientă de timp”, „în limite rezonabile”, „limite de timp rezonabil” și „timp suficient” și stabilirea termenelor concrete pentru fiecare caz prevăzut de normele precitate supra.

Factori de risc:

- Lipsa unor termene concrete/termene nejustificate/prelungirea nejustificată a termenilor

Riscuri de corupție:

- Generale

IV. Concluzia expertizei

Proiectul a fost elaborat de către Ministerul Mediului și are drept scop de a asigura promovarea unei politici orientate spre atingerea „obiectivului de reducere a poluării pentru un mediu fără substanțe toxice” stipulat în Pactul Verde European (European Green Deal), consolidarea respectării și îmbunătățirii sinergiilor cu alte acorduri multilaterale de mediu.

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.

Prevederile proiectului corespund scopului declarat de către autor în nota informativă și acesta este în conformitate cu interesul public.

Cu toate acestea, în normele formulate prin proiectul supus expertizei anticorupție au fost identificați factori și riscuri de corupție, generați de caracterul lacunar al prevederilor, precum:

- norme de trimitere defectuoase - cu referire instalațiile de ardere cu combustibil multiplu și măsurile necesare a fi luate de către operatorul unei activități industriale și economice la încetarea definitivă a activităților pentru a se evita riscul de poluare și pentru restabilirea amplasamentului unde a funcționat respectiva instalație în starea satisfăcătoare;
- formulare ambiguă care admite interpretări abuzive, lacună de drept, atribuții paralele, nedeterminarea entității publice responsabile/subiectului la care se referă prevederea, lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative - nedeterminarea entității publice responsabile căruia operatorul este obligat să anunțate imediat despre producerea accidentelor industriale și a poluării accidentale a mediului, subiectul căruia trebuie să prezinte informația veridică privind influența activității economice desfășurate asupra componentelor de mediu, precum și lipsa unor reglementări clare privind entitatea competentă de a stabili mărimea reparației prejudiciului cauzat și modalitatea de calcul a prejudiciului pe care operatorul este obligat să repare;
- nedeterminarea entității publice responsabile/subiectului la care se referă prevederea - privind entitățile publice competente de examinare a cererii privind emiterea autorizației integrate de mediu/autorizației de mediu și a dosarului tehnic și altor persoane interesate, care necesită a fi consultate;
- lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative, lipsa unor termene concrete/termene nejustificate/prelungirea nejustificată a termenilor - lipsa unui termen concret de tranziție pentru alinierea de către operator la cerințele prezentei legi și la condițiile din proiectul autorizației integrate de mediu/autorizației de mediu;
- norme de trimitere defectuoase, nedeterminarea entității publice responsabile/subiectului la care se referă prevederea - privind trimiterea defectuoase la o normă care stabilește alte date decât cele ce necesită a fi incluse în autorizația integrată de mediu/autorizația de mediu, precum și nedeterminarea entității publice competente să verifice conformitatea autorizației integrate de mediu/autorizației de mediu cu condițiile de autorizare;
- lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative, lipsa unor termene concrete/termene nejustificate/prelungirea nejustificată a termenilor - privind utilizarea cuvântului „*periodic*” în textul normei precitate, care este unul vag și generează condiții pentru Agenția de Mediu de a stabili periodicitatea reexaminării condițiilor din autorizația integrată de mediu la propria latitudine;
- norme de trimitere defectuoase, atribuții excesive, improprii sau contrare statutului entității publice, lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative, lipsa/insuficiența mecanismelor de contestare a deciziilor și acțiunilor entităților publice - norma cuprinsă la art.25 alin.(4) este coruptibilă prin trimiteri defectuoase la care se face referire, stabilirea unor atribuții improprii Agenției de Mediu de a iniția procese de judecată în cazul suspendării autorizației integrate de mediu/autorizației de mediu, reglementarea neclară privind modul de contestare a deciziei de suspendare în instanța de judecată competentă;
- lipsa/insuficiența mecanismelor de contestare a deciziilor și acțiunilor entităților publice - privind

insuficiența mecanismului de recuperare a cheltuielilor pentru emiterea actului permisiv de către Agenția de Mediu în cazul în care autorizația integrată de mediu/autorizația de mediu este retrasă;

- norme de trimitere defectuoase - privind informațiile ce se pun la dispoziția publicului urmare a luării unei decizii privind acordarea, reexaminarea sau actualizarea autorizației integrate de mediu/autorizației de mediu, și anume privind derogările stabilite la art.29 din proiect;

- lipsa unor termene concrete/termene nejustificate/prelungirea nejustificată a termenilor - cu referire la perioada de timp pentru care o instalație de ardere cu defecțiuni este înlocuită cu o altă instalație, termenele în care solicitările de emitere sau de actualizare a autorizației integrate de mediu sunt disponibile publicului statului vecin posibil a fi afectat și termenele care sunt stabilite în cadrul procedurii de participare a publicului la luarea deciziilor.

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.

15.06.2022

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:



Xenia VAMEȘ, Inspector principal