

21 Aprilie 2008, nr. 286

RAPORT DE EXPERTIZĂ

la Legea cu privire la resursele materiale secundare

La solicitarea Curții Constituționale

Evaluarea generală

1. Scopul promovării proiectului. Deoarece raportul de expertiză a fost întocmit la o Lege în vigoare, scopul promovării acesteia la nivel de proiect nu poate fi identificat.

Fundamentarea proiectului

2. Suficiența argumentării. Deoarece raportul de expertiză a fost întocmit la o Lege în vigoare, suficiența argumentării nu poate fi evaluată.

3. Compatibilitatea cu legislația comunitară și alte standarde internaționale. Deși, Legea 787/1996 nu contravine direct prevederilor legislației europene în domeniul gestiunii deșeurilor, totuși acest act legislativ nu întrunește toate condițiile impuse de către următoarele directive: Directiva nr. 2006/12/CE privind deșeurile; Directiva 2006/66/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 6 septembrie 2006 privind bateriile și acumulatorii și deșeurile de baterii și acumulatori; Directiva nr. 91/689/EEC privind deșeurile periculoase; Directiva nr. 99/31/EC privind depozitarea deșeurilor; Directiva nr. 2000/76/EC privind incinerarea deșeurilor; Directiva nr. 94/62/EC privind ambalajele și deșeurile din ambalaje cu modificările ulterioare; Directiva nr. 93/86/EC privind etichetarea bateriilor; Directiva 2002/96/CE privind deșeurile de echipamente electrice și electronice; Reglementarea nr. 259/93 privind supervizarea și controlul transporturilor de deșeuri între țările membre UE, în și în afara Comunității Europene; Reglementarea nr. 259/93 privind supervizarea și controlul transporturilor de deșeuri între țările membre UE, în și în afara Comunității Europene).

Astfel, spre exemplu art. 7 din Directiva 2006/66/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 6 septembrie 2006 privind bateriile și acumulatorii și deșeurile de baterii și acumulatori stabilește că statele iau măsurile necesare pentru a optimiza colectarea separată a deșeurilor de baterii și acumulatori și pentru a minimiza eliminarea bateriilor și a acumulatorilor ca deșeuri municipale mixte, pentru a realiza un nivel ridicat de reciclare pentru toate deșeurile de baterii și acumulatori. Articolul 8 alin. (1) lit. (a) "Sisteme de colectare" din directiva menționată prevede că statele se asigură că există sisteme de colectare adecvate pentru deșeurile de baterii și acumulatori portabili. Aceste sisteme:

(a) permit utilizatorilor finali să elimine deșeurile de baterii sau acumulatori portabili la un punct de colectare accesibil în vecinătatea acestora, ținând seama de densitatea populației punctele de colectare stabilite în conformitate cu litera (a) din prezentul alineat nu se supun cerințelor de înregistrare sau de autorizare.

Un alt exemplu ar fi prevederile art. 3 din Directiva nr. 2006/12/CE privind deșeurile, potrivit căruia statele trebuie să ia toate măsurile adecvate pentru a încuraja prevenirea sau reducerea producerii de deșeuri și a caracterului lor nociv, în special prin:

1. dezvoltarea unor tehnologii curate care utilizează mai rațional resursele naturale;

2. utilizarea progresului tehnic și introducerea pe piață a produselor proiectate pentru a nu contribui sau a contribui în cea mai mică măsură posibilă, prin caracteristicile de fabricație, utilizarea sau eliminarea lor la creșterea cantității sau a caracterului nociv a deșeurilor și a riscurilor de poluare,
3. dezvoltarea tehnicilor adecvate pentru eliminarea definitivă a substanțelor periculoase din conținutul deșeurilor destinate recuperării,
4. recuperarea deșeurilor prin reciclare, reutilizare sau regenerare sau orice alt proces, în vederea extracției materiilor prime auxiliare sau utilizarea deșeurilor ca sursă de energie.

În contrast cu standardele europene, prevederile Legii 787/1996 transferă aceste obligații în sarcina agentului economic, statul asumându-și doar obligația de coordonare și efectuare a unor statistici ordinare despre cantitatea deșeurilor. Legea menționată nu stabilește posibilitatea unor măsuri de încurajare sau oferirea unor avantaje de a utiliza la maxim și rațional resursele naturale, eliminând astfel formarea deșeurilor de producție sau de consum.

4. Fundamentarea economico-financiară.

Evaluarea de fond a coruptibilității

5. Stabilirea și promovarea unor interese/beneficii. Cu referire la această componentă, menționăm că, deși nu se poate vorbi despre promovarea concretă și directă a unor interese/beneficii, unele prevederi din Legea 787/1996 totuși pot fi considerate drept promoatoare a intereselor unui grup de persoane. Spre exemplu, prevederile alineatelor (5) și (6) din art. 8 care stabilesc că exportul și comercializarea resturilor și deșeurilor de metale feroase și neferoase, de baterii de acumuloare uzate, inclusiv în stare prelucrată, către agenții economici care se află pe teritoriul Republicii Moldova și care nu au relații fiscale cu sistemul ei bugetar se efectuează pe bază de licență, eliberată prin concurs, conform regulamentului aprobat de Guvern.

Faptul că legiuitorul a admis acordarea monopolului desfășurării unor astfel de activități unui agent economic (sau eventual doar unui număr limitat de agenți economici) se confirmă și prin prevederile Regulamentului privind modul de desfășurare a concursului pentru obținerea licenței de comercializare a resturilor și deșeurilor de metale feroase și neferoase, de baterii de acumuloare uzate, inclusiv în stare prelucrată, către agenții economici aflați pe teritoriul Republicii Moldova și care nu au relații fiscale cu sistemul ei bugetar, precum și exportul acestora, aprobat prin HG 1284/2002. În opinia noastră, Regulamentul menționat stabilește cerințe exagerate față de persoanele care solicită eliberarea licențelor pentru desfășurarea acestui gen de activitate (analiza detaliată a acestor prevederi este prezentată la o secțiune separată a prezentului raport).

O altă prevedere a Regulamentului menționat mai sus care, în opinia noastră, denotă promovarea unor interese este pct. 16 potrivit căruia Camera de Licențiere eliberează licența reperfectată persoanei juridice, învingător al concursului în baza deciziei Comisiei de Licențiere. Însă decizia comisiei, potrivit pct. 14, se adoptă cu majoritatea de voturi ai membrilor participanți la ședință în baza unui proces-verbal semnat de președinte. În caz de paritate de voturi, votul președintelui Comisiei este decisiv. Considerăm că aceste două prevederi permit funcționarului public (președintelui Comisiei) să acționeze la propria latitudine în anumite situații și să aleagă acel agent economic interesele căruia coincid cu interesul respectivului funcționar public.

De asemenea, nu sunt clare considerentele legale care au stat la baza elaborării și aprobării HG 1204/2002, în special la stabilirea restricțiilor și condițiilor pentru eliberarea licențelor, și motivele pentru care comercializarea resturilor și deșeurilor de metale feroase și neferoase, de baterii de acumuloare uzate, inclusiv în stare prelucrată, către agenții economici aflați pe teritoriul Republicii Moldova și care nu au relații fiscale cu sistemul ei bugetar, precum și exportul acestora trebuie să fie desfășurate doar de către un agent economic. Considerăm că prin promovarea acestor prevederi s-a încercat eliminarea micilor întreprinzători care creau concurență "marilor" exportatori și comercianți din acest domeniu. Totodată, credem că prin aprobarea acestor prevederi s-au încălcat prevederile Legii 906/1992 privind limitarea activității monopoliste și dezvoltarea concurenței, precum și ale Legii 1103/2000 cu privire la protecția concurenței.

6. Prejudicii aduse prin aplicarea actului. După cum am menționat mai sus, prin stabilirea unor cerințe exagerate față de persoanele juridice care intenționează să desfășoare activități legate de comercializarea

resurselor materiale secundare, poate fi afectată activitatea agenților economici care intenționează să se implice sau deja desfășoară activități în domeniul respectiv, inclusiv, pînă la încetarea definitivă a activității acestora (imposibilitatea obținerii licenței reperfectate).

7. Compatibilitatea proiectului cu prevederile legislației naționale. Legea 787/1996 contravine Legii 906/1992 privind limitarea activității monopoliste și dezvoltarea concurenței. Potrivit prevederilor art. 5 din Legea menționată sunt interzise orice acțiuni ale organelor administrației publice centrale sau locale avînd ca obiect sau puțînd avea ca efect restrîngerea, împiedicarea sau denaturarea concurenței. Astfel, organelor puterii și ale administrației publice centrale sau locale li se interzice să adopte acte și (sau) să întreprindă acțiuni îndreptate spre limitarea independenței agenților economici, spre crearea de condiții discriminatorii sau, dimpotrivă, favorabile activității unor anumiți agenți economici. Totodată, nu pot fi adoptate acte ce pot conduce la limitarea concurenței și (sau) la lezarea intereselor agenților economici. Potrivit art. 126 din Constituția Republicii Moldova și Legii 1103/2000 cu privire la protecția concurenței, statul recunoaște concurența loială drept unul dintre factorii fundamentali ai dezvoltării economiei. În domeniul concurenței, statul promovează o politică de asigurare a activității libere de întreprinzător și de protecție a concurenței loiale. Însă, prevederile alin (5) și (6) din art. 8 din Legea 787/1996 precum și Hotărîrea Guvernului nr. 1284 din 02.10.2002 stabilesc măsuri care, de fapt, stagnează promovarea politicii de stat de asigurare a activității de întreprinzător libere și de protecție a concurenței loiale. Actul normativ expertizat contravine prevederilor art. 1 alin. (1); art. 3; art. 4 alin. (3) și art. 9 din Legea 1103/2000 cu privire la protecția concurenței, precum și a principiilor de bază ale protecției concurenței potrivit cărora autoritățile administrației publice centrale și locale sînt obligate să contribuie la dezvoltarea și la protecția concurenței loiale.

8. Formularea lingvistică a prevederilor proiectului. Formulările conținute în proiect sînt suficient de clare și concise, exprimările întrunind rigorile tehnicii legislative, ale Limbajului juridic, respectă regulile de ortografie și punctuație.

9. Reglementarea activității autorităților publice. Atît Legea 787/1996, cît și HG 1284/2002 conțin norme care reglementează activități ale autorităților publice centrale și locale, însă modalitatea de exercitare a atribuțiilor acordate acestor autorități nu este clar reglementată și detaliată în cadrul acestor acte normative.

10. Analiza detaliată a prevederilor potențial coruptibile.

	Articol	Text	Obiecția	Elemente de coruptibilitate și alte riscuri	Recomandarea
1	Art. 3	Atribuțiile ministerelor, departamentelor și ale organelor administrației publice locale (1) Ministerele și departamentele: a) organizează și coordonează activitatea de utilizare a resurselor secundare ce se formează la unitățile din subordine și a celor achiziționate în scopul asigurării cu materie primă a procesului de producție; b) dau publicității efectele economice, ecologice și sociale ale utilizării resurselor secundare; c) asigură aplicarea la unitățile din subordine a experienței avansate în domeniul utilizării resurselor secundare.	Articolul este afectat de un element de coruptibilitate și anume: lipsa procedurilor administrative, deoarece nu se stabilește clar care este modalitatea de exercitare a atribuțiilor acordate acestor autorități. Astfel, reglementarea modului de exercitare a atribuțiilor autorităților publice trebuia să fi realizată prin înscrierea exactă a normelor care să reglementeze în mod detaliat procedura și termenele în care urmează să fie executate atribuțiile respective.	Coruptibilitate Norme de blanșetă Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative	n actul legislativ urmează a se prevedea, după caz, modul de exercitare a atribuțiilor acordate.

		(2) Organele administrației publice locale: a) asigură dezvoltarea unei rețele de puncte de achiziționare a materiei prime secundare, precum și crearea condițiilor pentru antrenarea populației în activitatea de colectare și predare a deșeurilor de consum; b) creează întreprinderi de prelucrare a deșeurilor de producție și de consum cu diferite tipuri de proprietate și forme			
2	Art.5 alin.(1) lit. b)	b) să inventarieze sau să <u>întocmească în timp util fișa</u> tehnică a deșeurilor de producție și de consum formate și să prezinte informația respectivă organelor statistice;	Prevederea evidențiată reprezintă o formulare lingvistică ambiguă care permite interpretări abuzive, deoarece nu este stabilit care este și cum se determină "utilitatea" timpului în care agentul economic trebuie să întocmească fișa tehnică a deșeurilor de producție și de consum formate și să prezinte informația respectivă organelor statistice. Totodată nu este stabilit termenul de prezentare a informației respective organelor statistice.	Coruptibilitate Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative Lipsa unor termene concrete Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	De stabilit expres care sunt termenele de întocmire și prezentare a informației.
3	Art.5 alin.(2)	(2) Colectarea, păstrarea, prelucrarea resturilor și deșeurilor de metale feroase și neferoase, de baterii de acumulate uzate, inclusiv în stare prelucrată, de către agenți economici din Republica Moldova se efectuează pe bază de licență, <u>eliberată în conformitate cu legislația.</u>	Nu este clar care de fapt este legislația care trebuie consultată și aplicată pentru a primi licența ce permite desfășurarea unui asemenea gen de activitate.	Coruptibilitate Norme de trimitere	De a concretiza care este legislația relevantă care reglementează modul și condițiile de eliberare a licenței în domeniu.
4	Art.6 alin.(2)	(2) Pentru ținerea evidenței și întocmirea rapoartelor statistice privind resursele secundare se utilizează <u>formulare aprobate în modul stabilit.</u>	Din această prevedere legală nu este clar care este organul competent să aprobe formularele pentru ținerea evidenței și întocmirea rapoartelor statistice privind resursele secundare și care este modalitatea de aprobare a acestor formulare.	Coruptibilitate Norme de trimitere Norme de blanșetă Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	De a concretiza care este autoritatea publică competentă să aprobe formularele pentru ținerea evidenței și întocmirea rapoartelor statistice privind resursele secundare și care este modalitatea de aprobare a acestor formulare.
5	Art.7 alin.(1)	"(5)... Licențele se eliberează agenților economici persoane juridice pe <u>bază de concurs; condițiile concursului se stabilesc de Guvern.</u> (6) Comercializarea resturilor și deșeurilor de metale feroase și neferoase, de baterii de acumulate	Suntem în prezența unei norme de blanșetă precum și atribuirea unui spectru larg de atribuții discreționare autorității publice centrale. Totodată nu este clar care sunt condițiile de bază și procedura de desfășurare a concursului pentru obținerea licenței ce permite desfășurarea unei astfel de activități.	Coruptibilitate Norme de blanșetă Atribuții extensive de reglementare	De concretizat la nivel de reglementări legislative condițiile și modalitatea de desfășurare a unui astfel de concurs.

		uzate, inclusiv în stare prelucrată, către agenți economici care se află pe teritoriul Republicii Moldova și care nu au relații fiscale cu sistemul ei bugetar se efectuează pe bază de licență, eliberată prin concurs, <u>conform regulamentului aprobat de Guvern.</u>			
6		Capitolul III. Condițiile de participare la concurs (integral pct. 9 - 11) din Hotărîrea Guvernului nr.1284 din 02.10.2002	Prevederile regulamentului stabilesc cerințe excesive față de subiectul care solicită realizarea unui drept al său. Considerăm că în astfel de situații relațiile coruptibile sînt inevitabile.	Coruptibilitate Cerințe excesive pentru exercitarea drepturilor / obligații excesive Lipsa / insuficiența transparenței funcționării autorităților publice	De stabilit cerințe ce ar permite subiectului care solicită realizarea unui drept al său să-l exercite liber și să se afle pe poziții de egalitate cu alți participanți la concurs.
7	Pct. 17 din Hotărîrea Guvernului nr.1284 din 02.10.2002	17. Rezultatele concursului pot fi contestate <u>în conformitate cu legislația în vigoare.</u>	Suntem în prezența unei norme de trimitere, deoarece legiuitorul nu stabilește care este de fapt legislația pertinentă care poate fi aplicată la contestarea rezultatelor concursului. De asemenea, nu sunt stabilite proceduri și termene de realizare a acestui drept.	Coruptibilitate Norme de trimitere Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative	De concretizat legislația precum și de stabilit expres care este procedura și termenele de depunere a contestațiilor.

Concluzii

În concluzie menționăm că unele prevederi ale Legii 787/1996 cu privire la resursele materiale secundare, precum și Hotărîrea Guvernului nr.1284/2002 (integral) au un impact negativ și afectează intereselor micilor întreprinzători care intenționează să desfășoare activități reglementate de actele normative menționate mai sus.

Totodată, considerăm că actele normative examinate mai sus nu sunt în concordanță atât cu prevederile lit. b) alin. (2) articolul 126 din Constituția Republicii Moldova, cât și cu prevederile Legii 906/1992 privind limitarea activității monopoliste și dezvoltarea concurenței precum și a Legii 1103/2000 cu privire la protecția concurenței.

Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției