

09 Noiembrie 2009, nr. 398

## RAPORT DE EXPERTIZĂ

### la proiectul Legii pentru modificarea și completarea Legii nr.1540-XIII din 25 februarie 1998 privind plata pentru poluarea mediului (art.3, 7, 8, s.a.)

(înregistrat în Parlament cu numărul 129.2009 din 26 Ianuarie 2009)

În temeiul Concepției de cooperare dintre Parlament și societatea civilă, aprobată prin Hotărârea Parlamentului nr.373-XVI din 29 decembrie 2005, Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției prezintă raportul de expertiză a coruptibilității proiectului Legii pentru modificarea și completarea Legii nr.1540-XIII din 25 februarie 1998 privind plata pentru poluarea mediului (art.3, 7, 8, s.a.) .

### Evaluarea generală

- 1. Autor al inițiativei legislative** este Guvernul RM, autor nemijlocit - Ministerul Economiei , ceea ce corespunde art. 73 din Constituție și art. 44 din Regulamentul Parlamentului.
- 2. Categoria actului legislativ** propus este lege organică, ceea ce corespunde art.72 din Constituție și art. 6-11, 27, 35 și 39 din Legea privind actele legislative, nr.780-XV din 27.12.2001.
- 3. Scopul promovării proiectului.** Reieșind din cuprinsul notei informative poate fi constatat că propunerea modificării și completării Legii nr.1540-XIII din 25 februarie 1998 privind plata pentru poluarea mediului este motivată de mai mulți factori:

- "1. aplicarea discriminatorie a prevederilor Legii nr.1540-XIII din 25 februarie 1998 privind plata pentru poluarea mediului;
2. sesizările parvenite din partea principalilor parteneri comerciali străini (Federația Rusă, Ucraina, SUA și România);
3. lipsa unor proceduri simplificate de achitare a taxelor ecologice la import etc."

Totodată, în opinia autorului proiectului, prin adoptarea modificărilor în cauză se vor găsi soluții optime de percepere a taxelor ecologice și va fi asigurată soluționarea dificultăților ce au apărut în procesul de achitare a taxelor menționate.

### Fundamentarea proiectului

- 4. Nota informativă** a proiectului de act legislativ supus expertizei este plasată pe site-ul Parlamentului.

Considerăm că în acest fel Parlamentul respectă principiul transparenței procesului legislativ și principiile de cooperare cu societatea civilă.

- 5. Suficiența argumentării.** Nota informativă ce însoțește proiectul nu conține nici o argumentare în sprijinul ideilor ce stau la baza proiectului. În mare parte ea conține doar enumerarea modificărilor propuse, dar nu conține informații privind efectuarea expertizei juridice, economice, ecologice și financiare. Expertiza ecologică la promovarea unui astfel de proiect de act normativ, implementarea căruia, va avea consecințe directe și negative asupra mediului înconjurător este obligatorie, deoarece se propune scutirea de la plata taxei pentru poluarea mediului pentru mai multe mărfuri care, în procesul utilizării, cauzează

poluarea mediului. (Vezi Hotărîrea Guvernului 487 din 19.06.2001 privind aprobarea Planului național de acțiuni pentru sănătate în relații cu mediul). Considerăm că în acest fel se încalcă dispozițiile art. 22 din Legea nr. 780/2001.

Nu poate fi explicată lipsa argumentării financiare detaliate privind implementarea proiectului, deoarece se propune un proiect de lege ce se referă la sistemul impozitelor și taxelor generale de stat. Astfel, se încalcă prevederile art. 20 lit. d) și e) din Legea 780/27.12.2001, potrivit cărora grupul de lucru, concomitent cu elaborarea proiectului de act legislativ, întocmește o notă informativă în care include fundamentarea economico-financiară, în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare și de altă natură.

Totodată, menționăm că modificările propuse dublează prevederile Hotărîrii Guvernului nr. 1296 din 20.11.2008 cu privire la modalitatea de percepere a plăților ecologice pentru importul mărfurilor care, în procesul utilizării, cauzează poluarea mediului și pentru ambalajul mărfurilor de import din plastic și/sau "tetra-pack".

**6. Compatibilitatea cu legislația comunitară și alte standarde internaționale.** Nota informativă nu face nici o referire la compatibilitatea proiectului cu prevederile legislației comunitare.

**7. Fundamentarea economico-financiară.** Din conținutul notei informative nu rezultă faptul că ar fi fost făcută o estimare a cheltuielilor sau ar fi fost efectuate anumite calcule economico-financiare, cu toate că implementarea proiectului în cauză presupune suportarea anumitor cheltuieli financiare sau, eventual, obținerea unor profituri economice.

Potrivit lit. d) a art.20 din Legea 780/2001 privind actele legislative, nota informativă trebuie să conțină informații privind „fundamentarea economico-financiară în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare și de altă natură”. Potrivit art.47 alin.(6) din Regulamentul Parlamentului, în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare, materiale și de altă natură, se anexează fundamentarea economico-financiară.

**8. Analiza impactului de reglementare a proiectului.** Proiectul de lege nu a fost supus analizei impactului de reglementare, așa cum este prevăzut de cerințele normelor art. 20 din Legea nr. 780-XV din 27.12.2001 privind actele legislative, art. 4 și art.13 din Legea nr.235-XVI din 20.07.2006 privind principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător, precum și a Metodologiei de analiză a impactului de reglementare și de monitorizare a eficienței actului de reglementare, aprobată prin Hotărîrea Guvernului nr. 1230 din 24.10.2006. Lipsa analizei impactului de reglementare, nu poate fi explicată, deoarece se propune un proiect ce va modifica reglementarea activității de întreprinzător, prin urmare, analiza de impact al acestuia asupra asigurării respectării drepturilor și intereselor întreprinzătorilor și ale statului este obligatorie.

## Evaluarea de fond a coruptibilității

**9. Stabilirea și promovarea unor interese/beneficii.** Din analiza modificărilor propuse se poate presupune că acesta are drept scop promovarea intereselor importatorilor de produse farmaceutice, de materiale de construcție, în special a agenților economici care importă materiale izolante, precum și a marilor întreprinderi din industria alimentară a Republicii Moldova care, pe parcursul ultimilor 7 - 8 ani, au efectuat investiții capitale în valoare de cca 95 mln. lei pentru însușirea modului de ambalare a producției finite lichide în ambalaje de carton, pungi de polietilenă, caserole și pahare din polistiroil, ambalaje din plastic și/sau "tetra-pack". Este evident că, în astfel de situații, plata taxelor pentru poluarea mediului nu sunt convenabile întreprinderilor care folosesc mărfuri ce în procesul de utilizare duc la poluarea mediului.

**10. Prejudicii aduse prin aplicarea actului.** Proiectul nu conține prevederi care să prejudicieze în mod direct interesul general al societății. Însă, modificarea Legii nr.1540/1998 va aduce, indirect, prejudicii societății și, în special, dreptului la un mediu înconjurător sănătos, care poate să afecteze în mod direct condițiile de viață și sănătatea populației, precum și capacitățile de dezvoltare durabilă a societății pe viitor, astfel, încălcându-se prevederile art. 37 din Constituția R. Moldova.

**11. Compatibilitatea proiectului cu prevederile legislației naționale.** Prevederile proiectului nu sînt concurente cu alte prevederi ale legislației.

**12. 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.

**13. Reglementarea activității autorităților publice.** Proiectul nu stabilește noi atribuții ale autorităților publice, nici proceduri administrative noi sau alte chestiuni vizînd activitatea acestora.

#### 14. Analiza detaliată a prevederilor potențial coruptibile.

	Articol	Text	Obiecția	Elemente de coruptibilitate și alte riscuri	Recomandarea
1	pct.1	„declarație ecologică – document administrativ tipizat, prezentat de declarant (importator) la depunerea declarației vamale, ce conține datele necesare percepției plăților pentru poluarea mediului la importul mărfurilor. Modul de completare și utilizare a declarației ecologice, precum și formularul acesteia se aprobă de Guvern”	Noțiunea declarației ecologice este diferită decît definiția expusă în Hotărîrea Guvernului nr. 1296 din 20.11.2008 cu privire la modalitatea de percepere a plăților ecologice pentru importul mărfurilor care, în procesul utilizării, cauzează poluarea mediului și pentru ambalajul mărfurilor de import din plastic și/sau "tetra-pack". Astfel, considerăm că se încalcă prevederile art. 19 din Legea 780/2001 potrivit căruia terminologia utilizată în actul elaborat trebuie să fie constantă și uniformă ca și în celelalte acte legislative. Ținem totodată să menționăm că prin Hotărîrii Guvernului nr. 1296/2008 a fost aprobat modelul declarației ecologice precum și aprobată instrucțiunea de completare și utilizare a declarației ecologice. Astfel, considerăm că trebuia de indicat expres în textul articolului care este actul normativ ce reglementează modelul declarației ecologice precum și instrucțiunea de completare și utilizare a declarației ecologice.	<b>Coruptibilitate</b> Norme de trimitere Concurența normelor de drept Lipsa / insuficiența accesului la informația despre actul subordonat legii	Utilizarea definiției specificate în Hotărîrea Guvernului nr. 1296/2008 precum și indicarea expresă în textul articolului care este actul normativ ce reglementează modelul declarației ecologice, precum și instrucțiunea de completare și utilizare a declarației ecologice.
2	pct.4, aliniatul 2	(11) Plata pentru ambalajul din plastic și/sau tetra-pack care conține produse se achită pînă la sau în momentul plasării sub regim vamal de import, în baza declarației ecologice prezentate de importator. Agenții economici importatori de produse ambalate în recipiente din plastic sau tetra-pack, cu excepția celor specificate în alin.(21), achită 0,5% din valoarea facturală a mărfurilor importate, dar nu mai mult de 20 mii lei la o declarație ecologică.	Datorită lipsei unei argumentări financiare detaliate privind implementarea proiectului nu este clar din ce considerente autorul a limitat plata pentru ambalajul din plastic și/sau tetra-pack la suma de 20 mii lei. Această limitare nu este explicabilă din moment ce în procesul utilizării ambalajele din plastic și/sau "tetra-pack" este provocată poluarea mediului, indiferent de cantitatea acestora. Menționăm că taxa pentru poluarea mediului are ca scop compensarea cheltuielilor pe care le suportă statul pentru înlăturarea consecințelor provocate de utilizarea produselor ce cauzează poluarea mediului și restabilirea mediului. În cazul în care se face o limitare a plății taxei pentru poluarea mediului este evident că statul va fi obligat să suporte cheltuieli suplimentare, din bugetul de stat, pentru a înlăturarea consecințele provocate de utilizarea produselor ce cauzează poluarea mediului. Astfel, prin această excepție se încalcă principiul dreptului mediului "Poluatorul plătește" precum și principiul stabilit în art. 3 al Legii nr. 1515 din 16.06.1993 privind protecția mediului înconjurător "Responsabilitatea tuturor persoanelor fizice și juridice pentru prejudiciul cauzat mediului; prevenirea, limitarea, combaterea poluării, precum recuperarea pagubei, cauzate mediului și	<b>Coruptibilitate</b> Norme care stabilesc derogări neîntemeiate Promovarea intereselor contrar interesului public Prejudicierea intereselor contrar interesului public	Excluderea limitării plății taxei pentru poluarea mediului și respectarea principiilor dreptului mediului: 1. "Poluatorul plătește"; 2. "Responsabilitatea tuturor persoanelor fizice și juridice pentru prejudiciul cauzat mediului; prevenirea, limitarea, combaterea poluării, precum recuperarea pagubei, cauzate mediului și componentelor lui din contul persoanelor fizice și juridice care au admis (chiar și inconștient sau din neglijență) dauna".

			componentelor lui din contul persoanelor fizice și juridice care au admis (chiar și inconștient sau din neglijență) dauna". Considerăm că această limitare se face pentru a proteja interesele marilor întreprinderi din industria alimentară a Republicii Moldova.		
3	pct.4, aliniatul 4	Textul integral.	Datorită lipsei unei argumentări financiare detaliate privind implementarea proiectului, precum și lipsa unei expertize ecologice, nu este clar din ce considerente autorul proiectului scutește subiecții vizați în punctul menționat de plata taxei pentru poluarea mediului.	<b>Coruptibilitate</b> Norme care stabilesc derogări neîntemeiate	Stabilirea unor scutiri în dependență de rapoartele de expertiză ecologică, precum și de consecințele provocate de utilizarea produselor ce cauzează poluarea mediului și restabilirea mediului
4	pct.4, aliniatul 4, lit.f)	f) ambalajul produselor lactate și farmaceutice;	Datorită lipsei unei argumentări financiare detaliate privind implementarea proiectului, precum și lipsa unei expertize ecologice, juridice nu este clar din ce considerente autorul proiectului exclude ambalajul produselor lactate și farmaceutice de la plata taxei pentru poluarea mediului. Aceste ambalaje, ca și altele, în procesul utilizării dăunează mediului înconjurător. Astfel, toți subiecții care utilizează ambalaje care în procesul de utilizare cauzează poluarea mediului trebuie să achite taxa pentru poluarea mediului. Această obligație este fixată în lit.c) art. 3 al Legii 1515/1993. Totodată, menționăm că această prevedere este una discriminatorie, deoarece o categorie de agenți economici au anumite drepturi și avantaje pe baza unor considerente neîntemeiate și neargumentate încălcându-se astfel prevederile art. 8 din Legea 845/1992 cu privire la antreprenoriat și întreprinderi, potrivit căruia statul creează tuturor întreprinderilor condiții juridice și economice egale de gospodărire, garantează respectarea drepturilor și intereselor lor legitime, contribuie la dezvoltarea concurenței libere, conștiințioase între aceștia, le asigură posibilități egale de a folosi resurse tehnico-materiale, naturale, de muncă, financiare și informative neadmițând monopolizarea piețelor acestor resurse, și reglementează activitatea de antreprenoriat în baza legislației în vigoare. Considerăm că această limitare se face pentru a proteja interesele întreprinderilor farmaceutice și a marilor întreprinderi din industria alimentară.	<b>Coruptibilitate</b> Norme care stabilesc derogări neîntemeiate	Excluderea prevederilor în cauză.
5	pct.4, alineatul 4, lit. j)	j) mărfurile care în procesul utilizării cauzează poluarea mediului, importate de către agenții economici din stînga Nistrului și din mun. Bender, înregistrați în conformitate cu condițiile stabilite de Guvern.	Această prevedere este una discriminatorie, deoarece o categorie de cetățeni ai statului au anumite drepturi pe baza unor considerente neîntemeiate și neargumentate. Prin această reglementare se încalcă prevederile art. 8 din Legea 845/1992 cu privire la antreprenoriat și întreprinderi, potrivit căruia statul creează tuturor întreprinderilor condiții juridice și economice egale de gospodărire, garantează respectarea drepturilor și intereselor lor legitime, contribuie la dezvoltarea concurenței libere, conștiințioase între aceștia, le asigură posibilități egale de a folosi resurse	<b>Coruptibilitate</b> Concurența normelor de drept Norme care stabilesc derogări neîntemeiate	Excluderea prevederilor în cauză.

			tehnico-materiale, naturale, de muncă, financiare și informative neadmițând monopolizarea piețelor acestor resurse și reglementează activitatea de antreprenariat în baza legislației în vigoare.		
6	pct.5	Anexa nr.4 se exclude.	Anexa nr. 4 la Legea 1540/1998 stabilește normativele de plată pentru emisiile de poluanți de la autovehiculele neînmatriculate în Republica Moldova și modul de calcul al acesteia. Datorită lipsei unei argumentării financiare detaliate privind implementarea proiectului, precum și lipsa unei expertize ecologice, juridice nu este clar din ce considerente autorul proiectului dorește scutirea de la plata taxei pentru emisiile de poluanți a proprietarilor de autovehicule neînmatriculate în Republica Moldova. Trebuie de menționat că sursele principale de poluare a aerului atmosferic sunt reprezentate de: producerea energiei electrice la termocentrale, traficul auto și activitatea industrială. Potrivit Hotărârii Guvernului nr.487 din 19.06.2001 privind aprobarea Planului național de acțiuni pentru sănătate în relații cu mediul unul din obiectivele statului este micșorarea riscului legat de impactul aerului atmosferic poluat cu substanțe nocive asupra sănătății populației și reducerea emisiilor de substanțe nocive în aerul atmosferic. Astfel, prin propunerea scutirii de la plata taxei pentru emisiile de poluanți a proprietarilor de autovehicule neînmatriculate în Republica Moldova, autorul proiectului nu numai că nu contribuie la realizarea Planului național de acțiuni pentru sănătate în relații cu mediul, prin crearea unui sistem de măsuri profilactice îndreptate spre prevenirea poluării și asanarea aerului atmosferic, dar dimpotrivă contribuie la poluarea acestuia.	<b>Coruptibilitate</b> Concurența normelor de drept Norme care stabilesc derogări neîntemeiate	A lăsa în vigoare anexa nr. 4 la Legea nr. 1540/1998
7	pct.6	Anexa nr.8	Nu este explicabil din ce cauză autorul proiectului propune republicarea anexei nr. 8 la Legea 1540/1998, odată ce a modificat doar câteva puncte din anexa menționată (la poziția tarifară 3907 a fost micșorat normativul de plată; la poziția tarifară 3917 a fost adăugate ca excepții subpozițiile noi 391710 și 391732910; a fost exclusă poziția tarifară 320643000; 4819; 481920101; 481930000; 481940000; 481950000; 6806). Considerăm că prin republicarea integrală a anexei se încalcă prevederile art. 41 din Legea 780/2001, potrivit căruia republicarea survine dacă actul normativ a suferit modificări esențiale (a peste o treime din articole). Astfel, printr-o confruntare a argumentelor invocate de autor și a modificărilor propuse, putem concluziona că scopul real al republicării anexei este de a distra atenția legiuitorului de la modificările efectuate în textul anexei care, de fapt, vizează excluderea unor produse de la plata taxei pentru poluarea mediului, protejind în modul acesta interesele întreprinderilor farmaceutice, de construcții și a marilor întreprinderi din industria alimentară	<b>Coruptibilitate</b> Norme care stabilesc derogări neîntemeiate Promovarea intereselor contrar interesului public Prejudicierea intereselor contrar interesului public	Revizuirea modificărilor propuse în anexă.

## Concluzii

Considerăm că proiectul Legii nu poate fi adoptat în redacția propusă Parlamentului spre adoptare, deoarece promovează în mod evident interesele unor mari producători din industria alimentară, prin scutirea acestora de plata pentru poluarea mediului în detrimentul dreptului fiecărui cetățean la un mediu înconjurător sănătos.

**Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției**