

CONTROL AND STATE SUPERVISION OF WASTE MANAGEMENT

EXERCITAREA CONTROLULUI ȘI A SUPRAVEGHERII DE STAT A GESTIONĂRII DEȘEURILOR

Mihaela PASCAL¹²⁸, doctorandă

Abstract: *Waste management is one of the important issues facing the Republic of Moldova in environmental protection activities. For the purpose of exercising state control and supervision of waste management, including waste products subject to the manufacturer's extended liability regulations, the Environmental Protection Inspectorate carries out a series of activities focused on achieving the objectives and actions set to ensure a high level of surveillance and protection. the environment, the public interest, and the ecological security of the state. However, waste governance authorities do not demonstrate adequate responsibility for effective policy implementation and management, and paper-based reforms are hampering implementation.*

Keywords: *waste management, state control, surveillance, waste, illegal actions.*

JEL CLASSIFICATION: Q5

Dezvoltarea industrială din ultima perioadă, consumul mare de energie, precum și creșterea nivelului de trai al populației determină producerea unor cantități din ce în ce mai mari de deșeuri, dar și creează premise pentru a identifica cât mai multe oportunități de a le transforma în materie primă.

Gestionarea deșeurilor reprezintă una dintre problemele importante cu care se confruntă Republica Moldova în activitățile de protecție a mediului. Prevenirea generării deșeurilor, prin utilizarea unor tehnologii moderne și inovative, precum și transformarea deșeurilor generate într-o resursă, sunt obiectivele principale ale politicii de mediu, stabilite și prin legislația în domeniu, care trebuie implementată în totalitate în întreaga țară. Aceasta include aplicarea ierarhiei deșeurilor și utilizarea eficace a instrumentelor economice pentru a se asigura eliminarea progresivă a depozitelor de deșeuri, limitarea valorificării energetice numai la materiale nereciclabile, utilizarea deșeurilor reciclate ca sursă majoră și fiabilă de materii prime, gestionarea în condiții de siguranță a deșeurilor periculoase și reducerea generării acestora, eradicarea transporturilor ilegale de deșeuri și eliminarea obstacolelor de pe piața internă, astfel încât toate activitățile de reciclare să se desfășoare la cele mai înalte standarde de protecție a mediului.

Începând cu anul 2014, potrivit Acordului de Asociere RM – UE, țara noastră, pe lângă multiplele angajamente prevăzute în preambulul actului internațional, și-a asumat angajamentul de a-și apropia progresiv legislația, inclusiv în sectorul deșeurilor, de cea a UE și de a o pune în aplicare în mod eficace.

Primele reglementări legislative la nivel național care uniformizează practicile moderne de gestionare a deșeurilor au fost aprobate în anul 2016, prin noua Lege privind deșeurile nr.209/2016, adoptată prin preluarea reglementărilor din Directiva UE privind deșeurile¹²⁹, lege care stabilește bazele juridice, politica de stat și măsurile necesare pentru protecția mediului și a sănătății populației și transpune o serie de directive ale Consiliului Europei.¹³⁰

Modelul actual de gestionare a deșeurilor în Republica Moldova este unul simplu și primitiv și nu corespunde nici rigorilor de protecție a mediului, și nici principiilor economiei circulare, care de mai mulți ani este prerogativa UE.

¹²⁸ Academia „Ștefan cel Mare” a MAI, cercetător științific, IP Institutul de resurse și analize juridice

¹²⁹ Directiva 2008/98/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 19 noiembrie 2008 privind deșeurile.

¹³⁰ Anuar Inspectoratul pentru protecția mediului– 2020. Editura Pontos, Chișinău, 2021.

Conform Strategiei de gestionare a deșeurilor în Republica Moldova pentru anii 2013-2027¹³¹, sistemul integrat de management al deșeurilor, care implică în sine și managementul deșeurilor din plastic, presupune o combinație a responsabilităților autorităților centrale și locale, a operatorilor economici, precum și a metodelor utilizate pentru a minimiza costurile și a maximiza protecția mediului și beneficiul social. Astfel, „grupurile-țintă”, fiecare având rolul său în dezvoltarea managementului deșeurilor, sunt stabilite, după cum urmează:

- autoritatea de vârf, *Ministerul Mediului*, care este competent și abilitat cu responsabilități în elaborarea și promovarea politicii de stat, inclusiv a platformei legislativ-normative în domeniul gestionării deșeurilor, prin armonizarea acesteia cu legislația și practica internațională și identificarea asistenței financiare;

- *serviciile de salubritate din localitățile urbane*, cu capacități adecvate de eliminare a deșeurilor prin depozitare sau tratare mecanico-biologică;

- *agenții economici antrenați în reciclarea deșeurilor*, care trebuie să aibă acces la materia primă secundară, obținută prin colectarea selectivă a deșeurilor reciclabile (sticlă, mase plastice, hârtie, carton etc.);

- *organizațiile neguvernamentale*, în calitatea lor de reprezentanți ai societății civile, care sunt antrenate în acțiunile de informare privind noile modalități de gestionare a deșeurilor;

- *populația*, principalul beneficiar al prevederilor implementate prin accesul la servicii calitative, la condiții de viață mai sănătoase, informare și conștientizare a noilor modalități de gestionare a deșeurilor;

- *autoritățile publice locale*, care au un rol primordial în dezvoltarea sistemului integrat de management al deșeurilor, acestea fiind responsabile de: (i) crearea unui sistem eficient de colectare, de asigurare etapizată a condițiilor pentru colectare separată și de transportare a deșeurilor; (ii) amenajarea spațiilor pentru gunoiști, identificarea terenurilor; (iii) elaborarea de instrucțiuni pentru agenții economici, instituții și populație privind modul de gestionare a deșeurilor municipale în cadrul localității; (iv) elaborarea programelor locale de gestionare a deșeurilor, acțiuni fără care nu poate fi asigurată funcționalitatea domeniului deșeurilor.

Una dintre cele 7 priorități ale Strategiei Naționale de Dezvoltare Moldova 2020¹³² a fost ameliorarea climatului de afaceri prin optimizarea cadrului de reglementare și prin aplicarea tehnologiilor informaționale în serviciile publice destinate mediului de afaceri și cetățenilor. În acest context, la data de 8 iunie 2012 a fost adoptată Legea nr. 131 privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător. Legea a contribuit la revizuirea metodelor de efectuare a controalelor de stat cu schimbarea accentului de pe inspecții pe consiliere, inspecțiile fiind realizate în baza principiului riscului perceput, cu scopul de a ameliora semnificativ mediul de afaceri.

Controlul de stat asupra activității de întreprinzător prezintă o importanță indiscutabilă într-o societate democratică ca un mecanism de *checks and balances*, având *inter alia* obiective precum, asigurarea unui nivel mai înalt de protecție a mediului, vieții, sănătății și proprietății persoanelor sau supravegherea introducerii și circulației pe piață a produselor în vederea asigurării siguranței acestora.

Registrul de stat al controalelor reprezintă o resursă informațională specializată care asigură evidența centralizată a informației sistematizate cu privire la controalele de stat, planificate și efectuate, precum și la rezultatele controalelor respective, și este ținut de autoritatea administrației publice centrale de supraveghere a controalelor, în modul stabilit de Guvern.

Conform prevederilor Hotărârii Guvernului nr. 464/2018 pentru aprobarea Regulamentului privind ținerea Registrului de stat al controalelor, autoritățile publice centrale de reglementare abilitate cu funcții de control, conform anexei la Legea nr. 131 din 8 iunie 2012 privind controlul

¹³² Hotărârea Guvernului nr. 1006 din 10-12-2014 cu privire la aprobarea Strategiei naționale de dezvoltare a sectorului de tineret 2020 și a Planului de acțiuni privind implementarea acesteia. Publicat: 31.12.2014 în Monitorul Oficial Nr. 400-403 art. 1109.

de stat asupra activității de întreprinzător, utilizează Registrul de stat al controalelor la înregistrarea, supravegherea și raportarea controalelor, în măsura în care aceasta nu contravine prevederilor legale privind activitatea de control și supraveghere a autorităților respective.¹³³

În cazul în care prevederile legale privind activitatea de control și supraveghere a autorităților publice centrale de reglementare abilitate cu funcții de control prevăd utilizarea de către acestea a unor sisteme informaționale proprii de evidență a controalelor, aceste autorități furnizează în Registrul de stat al controalelor, inclusiv prin interconexiunea cu propriile sisteme informaționale de evidență a controalelor, informații privind înregistrarea, supravegherea și raportarea controalelor.

Conform prevederilor Legii privind deșeurile, responsabil de exercitarea controlului și supravegherii de stat a gestionării deșeurilor, inclusiv a deșeurilor de produse supuse reglementărilor de responsabilitate extinsă a producătorului, este Inspectoratul pentru Protecția Mediului. Astfel, în anul 2020 Inspectoratul pentru protecția mediului a elaborat proiectul Regulamentului cu privire la efectuarea controlului în domeniul protecției mediului, care include inclusiv reguli de conduită pentru inspectorii de mediu, care este în proces de definitivare și urmează a fi aprobat în anul 2021.

Activitățile Inspectoratului s-au axat pe realizarea obiectivelor și acțiunilor stabilite pentru asigurarea unui nivel înalt de supraveghere și protecție a mediului, a intereselor publice, a siguranței ecologice a statului, precum și pe implementarea politicilor statului în domeniul protecției mediului, utilizarea rațională a resurselor naturale, exercitarea controlului și supravegherii de stat, prevenirea și contracararea încălcărilor de mediu.¹³⁴

În ceea ce privește controlul și monitorizarea conformării/respectării de către agenții economici a condițiilor de protecție a mediului specificate în actele permissive de mediu eliberate de către Agenția de Mediu, au fost efectuate 79 de controale la agenții economici, solicitanți ai autorizației de mediu pentru gestionarea deșeurilor în cadrul procedurii de eliberare a autorizației de mediu. Au fost întocmite 79 de procese-verbale de control, cu recomandările respective. De către Agenția de Mediu au fost eliberate 60 de autorizații de mediu pentru gestionarea deșeurilor.

În anul 2020, controalele privind starea depozitelor de deșeuri și a depozitelor de substanțe și produse chimice și de uz fitosanitar privind modul de gestionare și respectare a normelor de exploatare a acestora au fost efectuate prin intermediul a 1 200 de raiduri de salubritate, în cadrul cărora au fost inspectate depozite de deșeuri din localitățile rurale și urbane.

De către Inspectoratul pentru protecția mediului au fost efectuate controale la 20 de agenții economici titulari ai autorizației de mediu pentru gestionarea deșeurilor privind modul de gestionare și respectare a condițiilor de autorizare, inclusiv la cei care sunt supuși regimului de responsabilitate extinsă a producătorului și au fost întocmite 20 de procese verbale de control.¹³⁵

După cum s-a menționat și mai sus, de mai mult timp țările europene promovează și implementează principiul de „prevenire” a generării deșeurilor, stabilind reglementări de diminuare a cantităților de pungă și vesală de unică folosință din plastic plasate pe piață, pentru a diminua povara acestora asupra mediului, inclusiv asupra solului, apelor și, nu în ultimul rând, asupra aerului.¹³⁶

¹³³ Legea nr. 131 din 08.06.2012 privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător. Publicat: 31.08.2012 în Monitorul Oficial Nr. 181-184 art. 595.

¹³⁴ Anuar Inspectoratul pentru protecția mediului – 2020. Editura Pontos, Chișinău, 2021.

¹³⁵ Raport privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător pentru anul 2020. Cancelaria de Stat, 2021.

¹³⁶ Directiva (UE) 2015/720 a Parlamentului European și a Consiliului din 29 aprilie 2015 de modificare a Directivei privind ambalajele și deșeurile din ambalaje în ceea ce privește reducerea consumului de pungă de transport din plastic subțire.

Republica Moldova a depus efort în acest sens și, în anul 2016, a operat modificări la Legea cu privire la comerțul interior¹³⁷. Astfel, a fost interzisă, *începând cu 1 ianuarie 2019*, utilizarea/comercializarea pungilor de transport fabricate din plastic, cu grosimea peretelui egală sau mai mare de 50 de microni; *începând cu 1 ianuarie 2020* – subțiri, cu grosimea peretelui mai mică de 50 de microni, cu excepția celor care sunt utilizate ca ambalaj, iar *din anul 2021*, odată cu cele foarte subțiri (cu grosimea peretelui mai mică de 15 microni), cu excepția celor care sunt utilizate ca ambalaj, s-a interzis și utilizarea/comercializarea farfuriilor, paharelor, altor accesorii ale serviciilor de masă și bețișoarelor, de unică folosință, fabricate din plastic, cu excepția celor biodegradabile.

Astfel, evidențiez ambiguitățile unor prevederi normative cu referință la interzicerea comercializării pungilor de transport din anii 2020/2021, *cu excepția celor care sunt utilizate ca ambalaj*, dat fiind că, potrivit Regulamentului privind ambalajele și deșeurile de ambalaje¹³⁸, *pungile din plastic* concepute pentru a fi umplute la punctul de vânzare *se consideră ca ambalaje*.

În același timp, interzicerea comercializării pungilor de transport cu grosimea peretelui mai mică de 15 microni vine în contradicție cu prevederile Legii privind deșeurile nr.209/2016, care *interzice distribuirea gratuită a pungilor din plastic, cu excepția pungilor din plastic foarte subțire*¹³⁹, premisă ce permite atât comercializarea, cât și distribuirea gratuită a acestora.

Aceste neconcordanțe ale actelor normativ-legale din domeniu creează, pe de o parte, neclarități pentru comercianți, iar, pe de altă parte, condiționează vânzarea pe piață în continuare a pungilor din plastic. Potrivit observațiilor auditului, în unele centre comerciale distribuția pungilor din plastic are loc până la moment, majoritatea fiind introduse pe bonul de plată ca „pungi bio”.

În aceeași ordine de idei, deși au fost introduse interdicții cu privire la comercializarea pungilor din plastic, legiuitorul a omis să numească responsabilii de control și sancțiuni pentru încălcarea acestor prevederi juridice. În consecință, în anul 2019 nu au fost realizate activități de supraveghere și control, prin ce au fost ratate venituri la bugetul de stat ca urmare a contravențiilor neaplicate.

Abia în martie 2020 au intrat în vigoare modificările introduse la Codul contravențional¹⁴⁰, prin care au fost stabilite competențe, în acest sens, Agenției pentru Protecția Consumatorilor și Supravegherea Pieții și Ministerul Afacerilor interne, precum și a fost determinat cuantumul contravențiilor ce urmează a fi aplicat la identificarea unor astfel de nereguli.

Cu toate acestea, potrivit Agenției, din lipsa procedurii de verificare a pungilor din plastic pentru determinarea grosimii pereților pungilor, aceasta a fost în imposibilitate de a aplica contravenții, iar pentru anul 2020 nu au fost identificate resurse financiare pentru achiziționarea mijlocului de verificare metrologică.

Potrivit Raportului Curții de conturi 2021, la capitolul conlucrarea între Agenția de mediu și Inspectoratul pentru protecția mediului, pentru funcționarea eficientă a sistemului nu sunt descrise clar procedurile de monitorizare și de constrângere a operatorilor, care nu se conformează noilor reguli¹⁴¹. În același timp, prevederile ce reglementează executarea controalelor de către Inspectoratul pentru protecția mediului¹⁴² nu sunt ajustate cu riscuri ce urmează a fi evaluate după

¹³⁷ Legea nr. 231 din 23.09.2010 cu privire la comerțul interior. Publicat: 19.08.2016 în Monitorul Oficial Nr. 265-276 art. 571.

¹³⁸ Hotărârea de Guvern nr. 561 din 31.07.2020 pentru aprobarea Regulamentului privind ambalajele și deșeurile de ambalaje. Publicat: 21.08.2020 în Monitorul Oficial Nr. 212-220 art. 743.

¹³⁹ Legea nr. 209 din 29.07.2016 privind deșeurile. Publicat: 23.12.2016 în Monitorul Oficial Nr. 459-471 art. 916.

¹⁴⁰ Legea nr. 10 din 13.02.2020 pentru modificarea Codului contravențional al RM nr.218/2018. Publicat: 14.03.2020 în Monitorul Oficial Nr. 84 art. 80.

¹⁴¹ Hotărârea Guvernului nr. 501 din 29.05.2018 pentru aprobarea Instrucțiunii cu privire la ținerea evidenței și transmiterea datelor și informațiilor despre deșeuri și gestionarea acestora. Publicat: 01.06.2018 în Monitorul Oficial Nr. 176-180 art. 552.

¹⁴² Hotărârea Guvernului nr. 963 din 03.10.2018 „Pentru aprobarea Metodologiei privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător în baza analizei riscurilor aferente domeniilor de competență ale Inspectoratului pentru Protecția Mediului”. Publicat: 02.11.2018 în Monitorul Oficial Nr. 410-415 art. 1111.

criteriile de raportare a datelor statistice. În această ordine de idei, Agenția de mediu în ianuarie 2020 a înaintat către MADRM propuneri de modificare a normelor regulamentare privind inițierea procedurii contravenționale de către Inspectoratul pentru protecția mediului la notificarea Agenției de mediu, la care nu a fost inițiate acțiuni.¹⁴³

Potrivit informațiilor cuprinse în Raportul privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător pentru anul 2020, în anul 2020 Inspectoratul pentru protecția mediului a efectuat 664 controale planificate și 1417 controale inopinate.

În încercarea de a combate poluarea cu materiale plastice, guvernul Republicii Moldova a priorizat domeniul managementul deșeurilor ca sector cheie, care necesită intervenții urgente și consistente pentru implementarea Strategiei de gestionare a deșeurilor. Cu toate acestea, sistemul actual de gestiune a deșeurilor din țara noastră nu este integrat și bazat pe activități conforme cu ierarhia deșeurilor și pe un mecanism de responsabilitate extinsă a producătorului pentru gestiunea deșeurilor, similar celui comunitar, urmare cărui fapt acesta nu asigură minimalizarea potențialelor amenințări pentru mediul înconjurător și populație.

De asemenea, autoritățile însărcinate cu guvernarea în domeniul deșeurilor nu demonstrează responsabilitatea corespunzătoare în materie de realizare eficientă a politicilor și de gestionare a domeniului, iar reformele realizate pe hârtie întâmpină dificultăți în procesul de implementare.

Gestionarea deșeurilor în Republica Moldova trebuie să fie îmbunătățită și transformată în gestionarea durabilă a materialelor pentru a proteja, a conserva și a îmbunătăți calitatea mediului, pentru a proteja sănătatea umană, pentru a asigura utilizarea prudentă, eficientă și rațională a resurselor naturale, pentru a promova principiile economiei circulare, pentru a spori utilizarea energiei din surse regenerabile, pentru a crește eficiența energetică, pentru a reduce gradul de dependență față de resursele importate, pentru a crea noi oportunități economice și pentru a stimula competitivitatea pe termen lung.

Pentru a contribui la realizarea obiectivelor prevăzute în legislația autohtonă, Republica Moldova trebuie să utilizeze instrumente economice și alte măsuri în scopul de a promova aplicarea ierarhiei deșeurilor care includ, printre altele, descurajarea eliminării deșeurilor prin depozitare și incinerare, schemele de plată în funcție de cantitatea de deșeuri generată, schemele de răspundere extinsă a producătorilor.

Bibliografie

1. Anuar Inspectoratul pentru protecția mediului– 2020. Editura Pontos, Chișinău, 2021.
2. Directiva 2008/98/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 19 noiembrie 2008 privind deșeurile.
3. Directiva 2015/720 a Parlamentului European și a Consiliului din 29 aprilie 2015 de modificare a Directivei privind ambalajele și deșeurile din ambalaje în ceea ce privește reducerea consumului de pungi de transport din plastic subțire.
4. Hotărârea de Guvern nr. 248 din 10.04.2013 cu privire la aprobarea Strategiei de gestionare a deșeurilor în Republica Moldova pentru anii 2013-2027. Publicat: 12.04.2013 în Monitorul Oficial Nr. 82 art. 306.
5. Hotărârea de Guvern nr. 561 din 31.07.2020 pentru aprobarea Regulamentului privind ambalajele și deșeurile de ambalaje. Publicat: 21.08.2020 în Monitorul Oficial Nr. 212-220 art. 743.
6. Hotărârea Guvernului nr. 501 din 29.05.2018 pentru aprobarea Instrucțiunii cu privire la ținerea evidenței și transmiterea datelor și informațiilor despre deșeuri și gestionarea acestora. Publicat: 01.06.2018 în Monitorul Oficial Nr. 176-180 art. 552.
7. Hotărârea Guvernului nr. 963 din 03.10.2018 „Pentru aprobarea Metodologiei privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător în baza analizei riscurilor aferente domeniilor de competență ale Inspectoratului pentru Protecția Mediului”. Publicat: 02.11.2018 în Monitorul Oficial Nr. 410-415 art. 1111.
8. Hotărârea Guvernului nr. 1006 din 10-12-2014 cu privire la aprobarea Strategiei naționale de dezvoltare a sectorului de tineret 2020 și a Planului de acțiuni privind implementarea acesteia. Publicat: 31.12.2014 în Monitorul Oficial Nr. 400-403 art. 1109.

¹⁴³ Raportul auditului performanței de mediu în domeniul managementului deșeurilor din plastic. Curtea de Conturi, Chișinău, 2021.

9. Legea nr. 10 din 13.02.2020 pentru modificarea Codului contravențional al RM nr.218/2018. Publicat: 14.03.2020 în Monitorul Oficial Nr. 84 art. 80.
10. Legea nr. 131 din 08.06.2012 privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător. Publicat: 31.08.2012 în Monitorul Oficial Nr. 181-184 art. 595.
11. Legea nr. 209 din 29.07.2016 privind deșeurile. Publicat: 23.12.2016 în Monitorul Oficial Nr. 459-471 art. 916.
12. Legea nr. 231 din 23.09.2010 cu privire la comerțul interior. Publicat: 19.08.2016 în Monitorul Oficial Nr. 265-276 art. 571.
13. Legea nr. 1515 din 16.06.1993 privind protecția mediului înconjurător. Publicat: 30.10.1993 în Monitorul Oficial Nr. 10 art. 283.
14. Raport privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător pentru anul 2020. Cancelaria de Stat, 2021.
15. Raportul auditului performanței de mediu în domeniul managementului deșeurilor din plastic. Curtea de Conturi, Chișinău, 2021.