

UNELE ASPECTE NORMATIVE CARE INFLUENȚEAZĂ NEGATIV IMPLEMENTAREA EFICIENTĂ A LEGII Nr. 209/2016 PRIVIND DEȘEURILE

Igor ȘEREMET

Doctor în drept, avocat,

Universitatea de Stat din Moldova, Chișinău, Republica Moldova

email: seremet.igor1981@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0002-9005-5974>

Crearea unui mecanism juridic operațional privind prevenirea sau reducerea efectelor adverse determinate de generarea și gestionarea deșeurilor în Republica Moldova constă nu doar în stabilirea bazelor legale preluate din practica comunitară, dar și în elaborarea sau actualizarea instrumentelor normative potrivite care asigură finalitățile necesare pentru protecția mediului și a sănătății populației.

Cuvinte-cheie: legislație Comunitară, strategie de gestionare a deșeurilor, Republica Moldova, cadru legislativ-normativ caduc, program național de gestionare a deșeurilor.

SOME NORMATIVE ASPECTS THAT NEGATIVELY INFLUENCE THE EFFICIENT IMPLEMENTATION OF LAW No. 209/2016 ON WASTE

The creation of an operational legal mechanism for the prevention or reduction of adverse effects of waste generation and management in the Republic of Moldova consists not only in establishing the legal basis for Community practice, but also in developing or updating appropriate regulatory instruments to ensure the necessary population health.

Keywords: Community legislation, waste management strategy, Republic of Moldova, obsolete legislative-normative framework, National waste management program.

QUELQUES ASPECTS RÉGLEMENTAIRES QUI INFLUENCENT NÉGATIVEMENT LA MISE EN ŒUVRE EFFICACE DE LA LOI N° 209/2016 SUR LES DÉCHETS

La création d'un mécanisme juridique opérationnel pour la prévention ou la réduction des effets néfastes de la production et de la gestion des déchets en République de Moldavie consiste non seulement à établir la base juridique de la pratique communautaire, mais également à élaborer ou à mettre à jour les instruments réglementaires appropriés pour assurer la protection de l'environnement et de l'environnement nécessaire santé de la population.

Mots-clés: législation Communautaire, stratégie de gestion des déchets, République de Moldova, cadre législatif-normatif obsolète, programme national de gestion des déchets.

НЕКОТОРЫЕ НОРМАТИВНЫЕ АСПЕКТЫ, ОТРИЦАТЕЛЬНО ВЛИЯЮЩИЕ НА ЭФФЕКТИВНУЮ РЕАЛИЗАЦИЮ ЗАКОНА № 209/2016 ОБ ОТХОДАХ

Создание действующего правового механизма для предотвращения или уменьшения неблагоприятных последствий образования и обращения с отходами в Республике Молдова заключается не только в создании правовой основы, заимствованной из практики европейского сообщества, но также в разработке или обнов-

лении соответствующих регулирующих инструментов для обеспечения охраны окружающей среды и здоровья населения.

Ключевые слова: законодательство Европейского Союза, стратегия управления отходами, Республика Молдова, устаревшая нормативно-правовая база, национальная программа управления отходами.

Introducere

Primele preocupări legislative în vederea reglementării gestionării deșeurilor de producție și menajere în scopul reducerii acestora și reintroducerii lor maximale în circuitul economic, precum și, în scopul prevenirii poluării mediului, au fost fixate prin adoptarea de către Parlamentul Republicii Moldova a Legii nr.1347-XIII din 09.10.1997 fundamentul de bază constituind Legea nr.1519/1993 privind protecția mediului înconjurător. [1]

Domeniul de reglementare al Legii nr.1347/1997, ține de relațiile care apar la gestionarea deșeurilor formate în procesul: valorificării zăcămintelor și prelucrării materiei prime minerale; fabricării, transportării și stocării articolelor tehnice, mărfurilor de larg consum, energiei și agenților energetici; efectuării lucrărilor de construcție, agricole, miniere și de altă natură; prestărilor de servicii; consumului de produse industriale și alimentare.

Astfel, la 10.04.2013, pentru asigurarea executării acțiunilor prioritare în domeniul protecției mediului, prevăzute de Programul de activitate al Guvernului „Integrarea Europeană: Libertate, Democrație, Bunăstare” 2011-2014, și în scopul executării Planului de acțiuni al Guvernului pentru anii 2012-2015, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.289 din 7 mai 2012, în scopul dezvoltării infrastructurii și a serviciilor necesare pentru a proteja în mod adecvat mediul la nivel global, național și local de efectele asociate cu managementul deșeurilor generate de cetățeni, întreprinderi și instituții, precum și pentru stabilirea cadrului legal și instituțional necesar pentru a sprijini alinierea treptată a practicilor Republicii Moldova de gestionare a deșeurilor la cele ale Uniunii Europene, prin Hotărârea Guvernu-

lui nr.248 a fost aprobată *Strategia de gestionare a deșeurilor în Republica Moldova pentru anii 2013-2027*, și respectiv, *Planul de acțiuni privind implementarea acesteia*. [2]

Metodologia de cercetare. În cadrul cercetării subiectului de față, au fost necesare și utilizarea diferitor metode dintre care menționăm: cele ale analizei, sintezei, deducției, sistemică și empirică.

Conținutul de bază al cercetării

Începând cu 23.12.2017, Legea nr.1347/1997 privind deșeurile de producție și menajere nu mai este aplicabilă, deoarece a fost abrogată prin Legea nouă nr.209 din 29.07.2016 privind deșeurile. [3]

Respectiv, *Strategia de gestionare a deșeurilor 2013-2027 din Republica Moldova*, devine un act caduc, deoarece ea a fost aprobată ca mecanism de implementare în special și a Legii nr.1347-XIII din 9 octombrie 1997 privind deșeurile de producție și menajere pe lângă alte acte normative generale.

Or, Legea nouă nr. 209/2016 a fost adoptată prin preluarea majorității reglementărilor din Directiva nr.2008/98/CE a Parlamentului European și a Consiliului Europei, care uniformizează practici contemporane de gestionare a deșeurilor, total diferite de cele depășite/invechite din Legea veche nr. 1347/1997 privind deșeurile de producție și menajere.

Caducitatea este acea cauză de ineficacitate care lovește un act juridic valid, ce nu a produs încă efecte și care se datorează unui eveniment survenit după formarea valabilă a actului și independent de voința autorului actului. [4, p. 34]

Remarcabil este faptul că, la 02.07.2014, prin Legea nr. 112 adoptată de Parlamentul Republicii Moldova a fost ratificat Acordul de Asociere între

Republica Moldova, pe de o parte, și Uniunea Europeană și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și statele membre ale acestora, pe de altă parte, potrivit căruia, țara noastră, pe lângă multiplele angajamente prevăzute în Preambulul actului internațional, și-a asumat angajamentul de a-și apropia progresiv legislația în sectoarele relevante de cea a UE și de a o pune în aplicare în mod eficace. [5]

Respectiv, potrivit unui principiu din cele aplicabile activității de legiferare, conform art.3 din Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative, „Actul normativ trebuie să corespundă prevederilor Constituției Republicii Moldova, tratatelor internaționale la care Republica Moldova este parte, principiilor și normelor unanim recunoscute ale dreptului internațional, precum și legislației Uniunii Europene”. [6]

Caracterul caduc al *Strategiei de gestionare a deșeurilor 2013-2027 din Republica Moldova* este remarcat și prin constatările Curții de Conturi a Republicii Moldova din Raportul auditului de conformitate asociat auditului performanței privind gestiunea deșeurilor periculoase și de producție, impactul adițional, aprobat prin Hotărârea nr.28 din 22.06.2017, conform căruia, „Cadrul legislativ-normativ național în materie de deșeuri până la data adoptării hotărârii este **depășit, învechit, ineficient și neajustat la prevederile legislației și standardelor comunitare**”. [7]

Potrivit abordărilor doctrinare, caducitatea nu este o sancțiune, ci un incident, care zădărnicește (juridic și/sau material) desfășurarea dorită a efectelor actului juridic, deoarece lipsește actul de unul dintre elementele sale (obiect, cauză) sau chiar de subiecții vizați de efectele sale. [8, p. 518]

Generalizând constatările și concluziile de audit, prin divizarea factorilor interni și externi care au influențat impactul scontat, Curtea de Conturi a prezentat sumarul constatărilor și riscurilor care influențează funcționalitatea sistemului de gestiune

a deșeurilor din Republica Moldova proiectat prin Planul de acțiuni privind implementarea *Strategiei de gestionare a deșeurilor 2013-2027 din Republica Moldova*, după cum urmează:

- Nu a fost aprobat un Program de stat privind valorificarea deșeurilor, se tergiversează implementarea obiectivelor/indicatorilor de performanță și a termenelor stabilite în Planurile de acțiuni privind implementarea strategiilor de mediu, de gestiune a deșeurilor, de dezvoltare regională, precum și de reducere și eliminare a poluanților organici persistenti;

- În Republica Moldova nu a fost creat un sistem integrat de gestiune a deșeurilor periculoase și de producție, bazat pe activități conforme cu „ierarhia deșeurilor” și pe un mecanism de responsabilitate extinsă a producătorului pentru gestiunea deșeurilor, similar celui comunitar și angajamentelor asumate în Acordul de Asociere Republica Moldova - Uniunea Europeană.

- Cheltuielile executate din Fondul Ecologic Național pentru finanțarea proiectelor în domeniul gestiunii deșeurilor sunt ne semnificative și constituie 31,6 mil. lei, sau 4,8% din suma totală a veniturilor acumulate în ultimii trei ani și destinate în acest scop, restul mijloacelor în sumă de 623,0 mil. lei (94,1%) fiind utilizate preponderent pentru finanțarea proiectelor sistemelor de apeduct și canalizare, consolidarea digurilor, inclusiv 82,5 mil. lei aprobate în buget la Programul gestiunea deșeurilor, care au fost utilizate, contrar normelor legale, pentru finanțarea proiectelor altor domenii.

- Plățile pentru poluarea mediului încasate în anul 2016 de la poluatori în Fondul Ecologic Local au înregistrat o scădere cu 2,1 mil. lei față de perioada precedentă de gestiune. Consiliul de administrare al Fondului Ecologic Local a decis finanțarea neregulamentară a 2 proiecte în sumă de 7,8 mil. lei, iar beneficiarii proiectelor nu au prezentat documentele justificative privind utilizarea a 1,6 mil. lei transfe-

rate neregulamentar în avans, nefiind valorificate la termen 2,8 mil. lei.

- Nu sunt autorizate și nu corespund cerințelor legislației naționale și internaționale de mediu 99,7%, sau 1147 de depozite/gunoști existente, nefiind creată o infrastructură de depozite de deșeuri clasificate conform categoriilor comunitare, care să asigure protecția mediului înconjurător și a populației.

- Circa 98% din deșeurile municipale generate în țară sunt eliminate la gunoști, care reprezintă singura opțiune de eliminare a lor, iar 80,2%, sau 1164 de localități rurale și urbane, din 1451 chestionate de audit, nu sunt asigurate cu servicii de salubritate.

- Nu au fost aprobate recomandările metodologice privind crearea asociațiilor intercomunale de gestiune a deșeurilor, iar la nivel urban și la nivel rural nu există o infrastructură a serviciilor de gestiune a deșeurilor, constatându-se lipsa de întreprinderi dotate cu utilaj special pentru distrugerea deșeurilor și a mărfurilor calificate ca deșeuri, îndeosebi a celor periculoase, în scopul reducerii cantităților de deșeuri stocate.

- Nu este implementat un sistem/mecanism care să prevadă responsabilitatea extinsă a producătorului ce ține de gestiunea deșeurilor periculoase și specifice, cum ar fi cele de baterii și acumulatori, uleiuri uzate, deșeurile de echipamente electrice și electronice, deșeurile de ambalaje etc.

- Circa 80% din deșeurile de producție generate anual în țară sunt eliminate la depozite și gunoști, de rând cu cele menajere solide, excepție făcând deșeurile periculoase, care sunt stocate pe teritoriul unor întreprinderi.

- În prezent doar 10% din deșeurile reciclabile sunt recuperate, restul 90% fiind transportate la gunoști, cu riscul de a aduce prejudicii mediului.

- Deșeurile periculoase rezultate din activitățile medicale sunt eliminate la depozitele de deșeuri menajere solide, din cauza lipsei de centre regionale și

instalații de stocare/eliminare a deșeurilor rezultate din activitățile medicale conforme cerințelor comunitare, fapt care influențează situația sanitaro-epidemiologică din țară.

- Nu a fost adoptat cadrul legal și nici creat un sistem eficient de securitate chimică conform obiectivelor de politici stabilite, atestându-se cantități mari de deșeuri chimice stocate la poligoane și depozite, precum și un număr mare de terenuri contaminate cu pesticide, care prezintă un pericol sporit pentru mediu și populație.

- Din lipsa indicatorilor privind concentrația maxim periculoasă a poluanților rezultați din deșeuri, precum și a resurselor financiare suficiente, Ministerul Dezvoltării Regionale și Construcțiilor nu a elaborat și nu a aprobat normele în construcții pentru proiectarea, construcția și exploatarea depozitelor de deșeuri conform cerințelor comunitare, iar mijloacele financiare în sumă de 4,4 mil. lei, alocate la Programul gestiunea deșeurilor, au fost utilizate pentru implementarea proiectului Eliberarea izvoarelor râului Bâc în satul Temeleuți raionul Călărași.

- Autoritățile administrației publice locale nu întocmesc și nu țin Registrele locurilor de depozitare a deșeurilor, care să conțină evidența sistematică a formării, depozitării și prelucrării deșeurilor pe teritoriile din subordine, nefiind creat un sistem informațional automatizat privind managementul deșeurilor generate în țară.

- Organele administrației publice locale, organele de drept și societatea civilă nu conlucrează eficient cu organele de mediu în vederea contracarării și depistării contravențiilor în domeniul gestiunii deșeurilor, care afectează mediul înconjurător și populația din teritoriu.

- Nu au fost implementate tehnologii non-poluante în domeniul utilizării, neutralizării și eliminării deșeurilor, pentru prevenirea și limitarea influenței negative a deșeurilor periculoase asupra mediului și populației.

- Autoritățile administrației publice locale nu au adoptat măsuri de protecție civilă la obiectivele economice generatoare de deșeuri periculoase din țară, iar cele existente sunt insuficiente și urmează a fi revizuite.

- S-a constatat un nivel redus al acțiunilor de conștientizare ecologică a populației și agenților economici privind gestiunea deșeurilor, precum și insuficiența promovării problemelor, programelor și acțiunilor de mediu

Mai mult decât atât, potrivit pct. 3.3 din Raportul Curții de Conturi aprobat prin Hotărârea nr.28 din 22.06.2017 s-a mai constatat faptul că, „... în prezent, în cele 8 regiuni strategice de gestionare a deșeurilor derulează procesul de elaborare a Studiilor de fezabilitate pentru construcția depozitelor regionale și a stațiilor de transfer în cadrul unor proiecte de modernizare a serviciilor publice locale, cu suportul unor parteneri externi.

Pentru regiunea Sud de management nr. 1, Studiul de fezabilitate s-a finalizat în anul 2015, iar pentru celelalte 7 regiuni termenul a fost prelungit până la finele anului 2017. În același timp, auditul relevă tergiversarea elaborării Studiilor de fezabilitate pentru regiunile Nord și Centru, care urmau a fi elaborate în anii 2013-2014, în acest sens fiind prevăzute 10,6 mil. lei, inclusiv surse din Fondul Ecologic Național.

Astfel, prevederile Planului de acțiuni privind implementarea Strategiei de mediu și a Strategiei de gestionare a deșeurilor la aceste acțiuni rămân nerealizate”.

În confirmarea caracterului caduc al *Strategiei de gestionare a deșeurilor 2013-2027 din Republica Moldova*, este adusă și Legea nr. 22 din 11.03.2019, prin care a fost modificat art. 35 alin. (2) din Legea nr. 209/2016 privind deșeurile, și anume: textul, „pentru fiecare dintre cele 8 zone de management integrat al deșeurilor cu respectarea prevederilor art.11 alin.(2) din prezenta lege și a Strategiei de gestionare a deșeurilor în Republica Moldova pentru anii 2013–2027,

aprobată de Guvern”, a fost exclus și substituit cu cuvintele „în conformitate cu prezenta lege”. [9]

Astfel, prin excluderea din Legea nr.209/2016 a sintagmei - *Strategia de gestionare a deșeurilor în Republica Moldova pentru anii 2013–2027, aprobată de Guvern*, s-a introdus un alt instrument normativ de implementare al domeniului de reglementare, care conform art.1 alin. (1), „... stabilește bazele juridice, politica de stat și măsurile necesare pentru protecția mediului și a sănătății populației prin prevenirea sau reducerea efectelor adverse determinate de generarea și gestionarea deșeurilor și prin reducerea efectelor generale ale folosirii resurselor și creșterea eficienței folosirii acestora”.

Instrumentul multilateral de implementare planificată a Legii nr. 209/2016 privind deșeurile reprezintă *Programul național de gestionare a deșeurilor* care în sensul art. 34 alin. (2) „cuprinde o analiză a situației actuale a gestionării deșeurilor pe teritoriul țării, măsurile care trebuie luate pentru îmbunătățirea condițiilor de mediu în cazul pregătirii pentru reutilizare, al reciclării, valorificării și eliminării deșeurilor, precum și o evaluare a modului în care programul va ajuta la punerea în aplicare a obiectivelor și dispozițiilor prezentei legi”.

În scopul eliminării eficiente a deșeurilor în condiții ce nu pun în pericol sănătatea populației și calitatea mediului, prin *Programul național pentru gestionarea deșeurilor* se stabilește o rețea integrată și corespunzătoare de unități de eliminare a deșeurilor și de instalații de valorificare a deșeurilor municipale mixte, colectate din gospodăriile private, inclusiv în cazul în care această colectare vizează și deșeurile provenite de la alți producători, luând în considerare cele mai bune tehnici disponibile.

Potrivit art.34 alin. (3) din Legea nr. 209/2016, *Programul național pentru gestionarea deșeurilor* va conține, luând în considerare nivelul geografic și acoperirea zonei de planificare, următoarele:

a) tipul, cantitatea și sursa deșeurilor generate în

limitele teritoriului, deșeurile care pot fi transportate pe sau de pe teritoriul național, precum și o evaluare a evoluției fluxurilor de deșuri;

b) schemele existente de colectare a deșeurilor și principalele instalații de valorificare și eliminare, inclusiv orice aranjamente speciale pentru uleiurile utilizate, deșeurile periculoase sau alte fluxuri de deșuri formate;

c) evaluarea necesarului de noi scheme de colectare, închiderea instalațiilor de deșuri existente, infrastructura suplimentară pentru instalațiile de deșuri, și, după caz, investițiile legate de acestea;

d) informațiile despre criteriile de identificare a amplasamentelor și informațiile despre capacitatea viitoare de eliminare sau de operare a instalațiilor majore de valorificare, după caz;

e) politicile generale de gestionare a deșeurilor, inclusiv tehnologiile și metodele planificate de gestionare a deșeurilor, sau politicile privind deșeurile care ridică probleme specifice de gestionare a acestora;

f) aspectele organizatorice legate de gestionarea deșeurilor, inclusiv distribuirea responsabilităților între actorii publici și privați care se ocupă cu gestionarea deșeurilor;

g) o analiză a utilității și a adecvării utilizării instrumentelor economice și de altă natură pentru rezolvarea diverselor probleme legate de deșuri, luând în considerare necesitatea menținerii unei bune funcționări a pieței interne;

h) desfășurarea unor campanii de sensibilizare și de informare adresate publicului larg sau unor grupuri-țintă de public;

i) amplasamentele contaminate istoric prin operațiuni de eliminare a deșeurilor și măsurile de reabilitare a acestora;

j) capitolul specific privind gestionarea ambalajelor și a deșeurilor de ambalaje.

La fel, *Programul național pentru gestionarea deșeurilor*, aprobat de Guvern conține măsurile corespunzătoare pentru a promova:

a) reutilizarea produselor și activitățile de pregătire pentru reutilizare, în special prin măsuri de stimulare a creării unor rețele de reparare și reutilizare și prin sprijinirea acestora, prin utilizarea instrumentelor economice și a criteriilor referitoare la achizițiile publice, prin obiective cantitative stabilite de acte normative aprobate de Guvern;

b) reciclarea de înaltă calitate și introducerea, în acest scop, a sistemelor de colectare separată a deșeurilor, în cazul în care acest lucru este posibil din punct de vedere tehnic, economic și al protecției mediului, iar aceste sisteme respectă standardele de calitate stabilite pentru sectoarele de reciclare corespunzătoare.

Aceste măsuri, în mare parte, conform art. 14 alin. (1), vor contribui la realizarea următoarelor obiective minime ale politicii de stat:

a) până în 2018 – introducerea sistemelor de colectare separată a hârtiei, sticlei, metalelor și maselor plastice în cazul în care acest lucru este posibil din punct de vedere tehnic, economic și al protecției mediului, și nu se amestecă cu alte deșuri sau materiale cu proprietăți diferite;

b) până în 2020 – pregătirea pentru reutilizarea și reciclarea deșeurilor, cum ar fi, cel puțin, hârtia, sticla, metalele și masele plastice provenind din produsele casnice și, eventual, din alte surse, în măsura în care aceste fluxuri de deșuri sunt similare deșeurilor care provin din consumul casnic, se mărește la un nivel minim de 30% din masă totală;

c) până în 2020 – pregătirea pentru reutilizare și alte operațiuni de valorificare materială, inclusiv operațiuni de rambleiere, care utilizează deșuri pentru a înlocui alte substanțe, deșuri nepericuloase provenite din activități de construcție și demolări, cu excepția materialelor geologice naturale, se mărește la un nivel minim de 55% din masa totală.

În sensul art. 35 din Legea nr. 209/2016, autoritățile administrației publice locale vor contribui la elaborarea *Programului național pentru gestionarea deșeurilor*, în baza căruia vor aproba și respectivele

programe locale în corespundere cu obiectivele și măsurile prevăzute de Programul național.

Programul național pentru gestionarea deșeurilor, care cuprinde și Programul de prevenire a generării deșeurilor la nivel național, vor prevedea măsuri pentru următoarele obiective:

- a) diminuarea sau limitarea generării de deșeuri și a gradului de pericolozitate a acestora;
- b) reciclarea, regenerarea sau alte forme de utilizare a deșeurilor;
- c) neutralizarea deșeurilor prin metode sigure pentru protecția mediului;
- d) remedierea suprafețelor poluate.

Implementarea *Programului național pentru gestionarea deșeurilor* și a Programului de prevenire a generării deșeurilor la nivel național se realizează prin aprobarea programelor locale de gestionare a deșeurilor și a programelor de prevenire a generării deșeurilor.

Acestea din urmă includ:

- a) analiza situației și prognozarea tipului, proprietăților și cantităților de deșeuri generate și ale celor supuse valorificării sau eliminării;
- b) obiectivele, etapele și termenele pentru implementarea programelor;
- c) metodele, tehnologiile și instalațiile de tratare, valorificare și eliminare a deșeurilor;
- d) descrierea metodelor, tehnologiilor și instalațiilor de tratare, valorificare și eliminare a deșeurilor, precum și a amplasamentelor destinate acestora;
- e) deciziile privind amenajarea amplasamentelor, aplicarea tehnologiilor și exploatarea instalațiilor de tratare, valorificare și eliminare a deșeurilor;
- f) resursele pentru implementarea programelor;
- g) măsurile pentru sprijinirea, încurajarea și raționalizarea activităților de valorificare a deșeurilor;
- h) informații despre interacțiunea cu alte programe sectoriale din punctul de vedere al dezvoltării durabile, de rând cu realizarea obiectivelor Programului național pentru gestionarea deșeurilor;

i) măsuri de implementare a unui sistem de raportare și control, de intervenție imediată, de evaluare a rezultatelor și de actualizare a Programului național pentru gestionarea deșeurilor;

j) planificarea dezvoltării amplasamentelor pentru instalațiile de tratare, valorificare și eliminare a deșeurilor, specificate la lit.c) și d);

k) date privind implicarea publicului și a organizațiilor neguvernamentale.

Programul național pentru gestionarea deșeurilor și programele de prevenire a generării deșeurilor se evaluează de către Ministerul Agriculturii, Dezvoltării Regionale și Mediului o dată la 2 ani și se revizuiesc o dată la 5 ani sau la necesitate.

Însă, cele locale se elaborează, se evaluează, se revizuiesc și se aprobă de către autoritățile administrației publice locale în termen de un an de la data aprobării Programului național pentru gestionarea deșeurilor.

În pofida prevederilor detaliate privind condițiile Programului național pentru gestionarea deșeurilor, până la momentul de față, Guvernul Republicii Moldova, contrar art. 68 alin. (1) lit. b) abz. 3, nu numai că nu a aprobat dar nici nu l-a elaborat.

Astfel, Guvernul Republicii Moldova, în termen de 6 luni, începând cu 23.12.2017, momentul intrării în vigoare a Legii nr. 209/2016 privind deșeurile, era obligat să elaboreze și să aprobe Programul național privind gestionarea deșeurilor.

Potrivit art. 8 lit. b) prin coroborarea art. 9 alin. (2) lit. a) și art. 10 alin. (1) lit. b) din Legea nr. 209/2016, lipsa unui *Program național pentru gestionarea deșeurilor*, care urma să fie elaborat și aprobat cel târziu pe 23.06.2018, demonstrează un lanț consecutiv de omisiuni din partea organelor competente în îndeplinirea competențelor sau atribuțiilor oferite de legea specială, și anume:

- Guvernul aprobă Programul național pentru gestionarea deșeurilor;
- Ministerul Agriculturii, Dezvoltării Regionale

și Mediului elaborează, pregătește spre aprobare și coordonează realizarea Programului național pentru gestionarea deșeurilor și implementarea tratatelor internaționale la care Republica Moldova este parte;

- Agenția de Mediu asigură implementarea sistemului integrat de gestionare a deșeurilor.

Concomitent, *Strategia de gestionare a deșeurilor în Republica Moldova pentru anii 2013-2027*, aprobată prin Hotărârea de Guvern nr. 248 din 10.04.2013, a devenit caducă din cauza că, în pofida competenței Guvernului prevăzută de art. 8 lit. b) din Legea nr. 209/2016, aceasta nu a fost revizuită/actualizată nici o dată, baza legală constituind un șir de acte deja abrogate sau chiar unele din ele revizuite fundamental.

Mai mult decât atât, conform art. 68 alin. (1) lit. b) abz. 2 din Legea nr. 209/2016, Guvernul Republicii Moldova, până la 23.06.2018 urma să aducă actele sale normative în concordanță cu prezenta lege, domeniul cărora îl formează și *Strategia de gestionare a deșeurilor în Republica Moldova pentru anii 2013-2027*.

În cazul de față, rolul cheie îl joacă Ministerul Agriculturii, Dezvoltării Regionale și Mediului, autoritate competentă căreia îi revin atribuții și responsabilități în ceea ce privește regimul gestionării deșeurilor.

În sensul art. 9 alin. (2) din Legea nr. 209/2016 privind deșeurile, Ministerul Agriculturii, Dezvoltării Regionale și Mediului:

a) elaborează, pregătește spre aprobare și coordonează realizarea Strategiei naționale de gestionare a deșeurilor și implementarea tratatelor internaționale la care Republica Moldova este parte;

b) inițiază și asigură elaborarea, promovarea spre aprobare și coordonarea realizării actelor legislative și actelor normative ale Guvernului în domeniul gestionării deșeurilor.

Astfel, se constată și anumite domenii lacunare ale legii ca, de exemplu „*omisiunea legii de a rezol-*

va o problemă care ar trebui, în mod necesar, să fie rezolvată. Această omisiune ar trebui înțeleasă într-un sens larg: este vorba atât de reglementarea pură și simplă a unei probleme, cât și de reglementarea insuficientă a acesteia. Necesitatea reglementării unei probleme trebuie, pentru a fi în prezența unei lacune, să fie de ordin logic sau sistemic, și nu de ordin moral, social sau economic”. [10, p. 415]

Concluzii

1. Caducitatea unui act normativ subînțelege ineficacitatea acestuia ca urmare a survenirii unui eveniment ulterior adoptării lui.

Cu referire la *Strategia de gestionare a deșeurilor în Republica Moldova pentru anii 2013-2027*, aprobată prin Hotărârea de Guvern nr. 248 din 10.04.2013, menționăm că aceasta este caducă, deoarece, ulterior adoptării ei, în pofida faptului că cadrul legal național care a stat la baza Strategiei s-a revizuit esențial (prin abrogare sau modificare sistematică), aceasta nu a fost ajustată la cadrul legal actualizat.

Mai mult decât atât, nu a mai fost executată Hotărârea nr. 28 din 22.06.2017 a Curții de Conturi a Republicii Moldova, conform căreia, „ca în scopul realizării obiectivelor și stabilirii direcțiilor prioritare în domeniul gestiunii deșeurilor de orice natură, Guvernul Republicii Moldova trebuie să urgenteze aprobarea actelor normative pentru asigurarea implementării Legii nr. 209/2016 privind deșeurile, precum și intensificarea monitorizării întreprinderii măsurilor concrete de către autoritățile de resort privind realizarea integrală a Planului național de acțiuni pentru implementarea Acordului de Asociere Republica Moldova - Uniunea Europeană pe domeniile gestiunii deșeurilor”.

2. Lipsa la nivel național a unui Program de gestionare a deșeurilor, și respectiv, de prevenire a generării deșeurilor produce un impact negativ asupra următoarelor aspecte:

- elaborarea măsurilor necesare pentru protecția mediului și a sănătății populației prin prevenirea sau reducerea efectelor adverse determinate de generarea și gestionarea deșeurilor și prin reducerea efectelor generale ale folosirii resurselor și creșterea eficienței folosirii acestora,

- analiza situației actuale a gestionării deșeurilor pe teritoriul țării,

- luarea măsurilor necesare pentru îmbunătățirea condițiilor de mediu în cazul pregătirii pentru reutilizare, al reciclării, valorificării și eliminării deșeurilor,

- evaluarea modului în care programul va ajuta la punerea în aplicare a obiectivelor și dispozițiilor Legii nr. 209/2016 privind deșeurile,

- aprobarea de către administrațiile publice locale a programelor locale de gestionare a deșeurilor și a programelor de prevenire a generării deșeurilor,

- elaborarea, aprobarea și implementarea unui sistem integrat național și regional de gestionare a deșeurilor,

- eliberarea autorizației de mediu pentru gestionarea deșeurilor, în special, pentru activitățile de tratare a deșeurilor.

Conform art. 25 alin. (4) lit. c) și alin. (5) pct. 3) lit. a) din Legea nr. 209/2016 privind deșeurile, „În scopul obținerii autorizației de mediu pentru gestionarea deșeurilor urmează a fi prezentat și conținutul-cadru al memoriului tehnic, în al cărui rezumat se precizează dovada că instalația de tratare este în conformitate cu Programul național de gestionare a deșeurilor și cu programele regionale de gestionare a deșeurilor”.

Totodată, același condiții sunt aplicabile în cazul eliberării autorizației de mediu pentru gestionarea deșeurilor prin eliminarea lor în conformitate cu art.17 alin.(8) din Legea nr.209/2016 privind deșeurile, care prevede incinerarea și coincinerarea ca modalități de tratare (operațiuni de valorificare sau eliminare, inclusiv pregătirea prealabilă valorificării sau eliminării).

- identificarea potențialilor donatori sau investitori cu experiență suficientă în implementarea unor astfel de Programe care corespund legislației naționale actualizate și mecanismelor internaționale.

3. Chiar și dacă până la moment, cu depășire sporită a termenilor legali, nu este aprobat la nivel național Programul de gestionare a deșeurilor, și respectiv, de prevenire a generării deșeurilor, care ar condiționa implementarea lor imperativă la nivel local, autoritățile administrației publice locale, conform art.11 alin. (1) din Legea nr. 209/2016, în vederea implementării legislației în domeniul gestionării deșeurilor, în limita resurselor financiare aprobate în acest scop de către consiliul local pe anul bugetar respectiv, sunt obligate să realizeze următoarele activități:

a) crearea unui sistem eficient de colectare, de asigurare etapizată a condițiilor pentru colectare separată și de transportare a deșeurilor și stabilirea modului de funcționare a acestuia, în conformitate cu prevederile prezentei legi și ale altor acte normative;

b) alocarea terenurilor necesare pentru colectarea separată a deșeurilor, inclusiv pentru colectarea deșeurilor de produse supuse reglementărilor de responsabilitate extinsă a producătorului, dotarea acestora cu containere specifice tipurilor de deșeuri, precum și funcționalitatea acestora;

d) amenajarea unor spații speciale pentru depozitarea deșeurilor colectate separat, dimensionate corespunzător, pentru a asigura protecția mediului și a sănătății populației;

e) depozitarea deșeurilor municipale doar în locurile special amenajate în corespundere cu documentația de urbanism;

g) evidența datelor și informațiilor privind deșeurile și gestionarea deșeurilor municipale colectate de la populație, de la unitățile comerciale și instituții, în bază de contract, raportând anual aceste date, prin intermediul operatorilor de gestionare a deșeurilor municipale, Ministerului Agriculturii, Dezvoltării

Regionale și Mediului în conformitate cu metodologia de ținere a evidenței și de transmitere a informației, aprobată de Guvern.

Ca soluție în acest caz, ar fi elaborarea și aprobarea la nivel local a unei *Strategii de mediu*, care cuprinde în principal următoarele componente:

- Reglementarea juridică a gestionării deșeurilor:
 - Cadrul normativ comunitar;
 - Cadrul normativ național.
- Cele mai bune practici și tehnologii disponibile privind gestionarea deșeurilor.
 - Instrucțiuni tehnico-legale pentru responsabilii de mediu din cadrul organului administrației publice locale.
 - Planului de implementare a Strategiei locale de gestionare a deșeurilor.
 - Regulamentul privind colectarea selectivă a deșeurilor de pe teritoriul localității.
 - Lista principalelor documente de organizare a activităților de protecție a mediului întocmite la nivelul subdiviziunilor din cadrul organului administrației publice locale.
 - Identificarea și clasificarea deșeurilor istorice și ale celor curente.
 - Strategie/cadru instituțională de management al deșeurilor pentru operatori locali specializați în acest domeniu.

4. Actualizarea *Strategiei de gestionare a deșeurilor în Republica Moldova pentru anii 2013-2027*, în conformitate cu reglementările din Legea nr. 209/2016 privind deșeurile și altor legi modificate, și respectiv, adoptarea Programului național pentru gestionarea deșeurilor, prin implicarea tuturor organelor competente investite cu astfel de competențe și

atribuții directe și indirecte, ar da un imbold semnificativ în realizarea uniformă și constantă a măsurilor necesare pentru protecția mediului și a sănătății populației în vederea prevenirii sau reducerii efectelor adverse determinate de generarea și gestionarea deșeurilor, precum și, în vederea reducerii efectelor generale ale folosirii resurselor și creșterii eficienței folosirii acestora.

Referințe bibliografice

1. Publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 16-17, art. 101 din 05.03.1998, abrogată la 23.12.2017 prin intrarea în vigoare a Legii nr. 209/2016.
2. Publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 82, art. 306 din 12.04.2013, în vigoare din momentul publicării.
3. Publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 459-471, art. 916 din 23.12.2016, în vigoare din 23.12.2017.
4. FLORESCU, G. *Nulitatea actului juridic civil*. București: Editura Hamangiu, 2008.
5. Publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 185-199, art. 442 din 18.07.2014.
6. Publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 7-17, art. 34 din 12.01.2018.
7. Publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 277-288, art. 13 din 04.08.2017, în vigoare din momentul publicării.
8. REGHINI, I., DIACONESCU, Ș., VASILESCU, P. *Introducere în dreptul civil*. Cluj-Napoca: Sfera Juridică, 2008.
9. Publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 101-107, art. 174 din 22.03.2019, în vigoare din momentul publicării.
10. NEGRU, B., NEGRU, A. *Teoria generală a dreptului și statului*, Bons Offices, Chișinău, 2006.