



Raport alternativ

privind implementarea
Convenției de la Aarhus
Moldova 2021

Revizuirea legislației,
politicilor și a practicii



TRANSITION
Transition Promotion Program

Czechia — Moldova 2021

Principali autori și redactori:

Natalia Zamfir, Ph.D.,
Šárka Havránková, LL.M.

Colaboratori:

Ilia Trombički, Martin Skalský

ISBN - 978-80-87651-43-8

Raportul a fost publicat inclusiv în
limba engleză și rusă.

Traducere și corectare:

Andrei Onea, Natalia Zamfir

Design grafic: <http://typonaut.cz>

Pentru mai multă informație vă
rugăm vizitați:

Engleză:

[https://arnika.org/en/countries/
moldova](https://arnika.org/en/countries/moldova)

Romană/rusă:

<https://www.eco-tiras.org/>

EN <https://arnika.org/en/publications/aarhus-convention-shadow-implementation-report>

RU <https://arnika.org/ru/publikatsii/otchet-o-rezultatakh-vnedreniya-reshenij-orkhusskoj-konvencsii-v-moldove-2021-g>

Acest raport este publicat grație sprijinului generos al Programului de Promovare a Tranziției al Ministerului Afacerilor Externe al Cehiei drept contribuție la cea de-a 7-a Reuniune a Părților la Convenția de la Aarhus (Geneva, octombrie 2021).



Cuprins

Indicele abrevierilor	3
Rezumat executiv	4
Introducere	6
1. Cadrul legislativ privind dreptul de acces la informații, participarea publicului la luarea deciziilor și accesul la justiție în probleme de mediu	8
1.1 Guvernarea mediului	8
1.2 Politica de mediu	10
1.3 Legislația în domeniul mediului – Accesul la informație	11
1.4 Legislația în domeniul mediului – Participarea publicului la luarea deciziilor de mediu	13
1.5 Legislația în domeniul mediului – Accesul la justiție	16
2. Implementarea practică a trei piloni ai Convenției de la Aarhus	17
2.1 Accesul la informații	17
2.2 Participarea publicului	19
2.3 Accesul la justiție	22
3. Concluzii și recomandări	24

Abrevieri

CCCA – Comitetul de Conformitate a Convenției de la Aarhus
OSC – Organizația societății civile
EIM – Evaluarea impactului asupra mediului
Eco-TIRAS – Asociația Internațională a Păstorilor Râului Eco-TIRASMM – Ministerul Mediului
UE – Uniunea Europeană
PCIP – Prevenirea și controlul integrat al poluăriiSND – Strategia Națională de Dezvoltare
ONG – Organizație non-guvernamentalăEPM – Expertiza publică de mediu
RETP – Registrul național al emisiilor și al transferurului de poluanțiCSJM – Curtea Supremă de Justiție a Moldovei
ESM – Evaluarea Strategică de Mediu ODD – Obiectivele de Dezvoltare Durabilă
SHMS – Serviciul Hidrometeorologic de StatRSM – Raportul privind starea mediului

Rezumat executiv

- Moldova urmează să implementeze integral Convenția de la Aarhus și angajamentele stipulate în Acordul de Asociere UE-Moldova (2014), care, deși este o prioritate politică, încă polarizează societatea moldovenească.
- Instabilitatea politică, corupția¹, precum și dizolvările frecvente ale Parlamentului obstrucționează eforturile legislative.
- Raportarea privind problemele legate de drepturile de mediu nu este consolidată. Din 2014, Republica Moldova nu a mai prezentat Secretariatului CA niciun raport privind implementarea Convenției de la Aarhus.
- În ultimii 10 ani, drepturile de mediu și mecanismele de protecție a acestora nu au fost pe agenda priorităților agendei guvernamentale.
- SND „Moldova 2020” dezvăluie cea mai mare discrepanță cu ODD-urile (marea majoritatea a acestor obiective nu au fost incluse în SND) în domeniul guvernării și al politicii drepturilor omului. SND
- „Moldova 2020” se axează în principal în jurul problemelor de dezvoltare economică.
- Deși Guvernul Republicii Moldova a aprobat SND „Moldova 2030” ca document principal de referință pentru strategiile sectoriale și intervențiile politice ulterioare, acesta fiind ulterior anulat și în prezent nu există un alt document privind politica de dezvoltare.
- Lipsa transparenței și corupția pe scară largă ce pătrund la nivelurile centrale și locale de guvernare este una dintre chestiunile cele mai presante ale sectorului public.
- Încrederea în instituțiile publice este extrem de scăzută, însă se atestă o tendință de îmbunătățire a situației odată cu câștigarea alegerilor parlamentare din 2021 a partidului pro-occidental PAS, pe o platformă de combatere a corupției și de realizare a reformelor.
- Potrivit Avocatului Poporului (Ombudsman), restricțiile exagerate impuse în sfera publică în 2020 au dus la încălcarea libertăților și a proceselor democratice în țară. Criza COVID-19 a dus la o mai mare ignoranță a opiniei publice, la accentuarea lipsei de transparență, a inegalității, a discriminării structurale și consolidate și la deteriorarea generală a situației drepturilor omului.¹
- Guvernarea mediului este extrem de centralizată, iar sistemul instituțional de protecție a mediului arată o lipsă de separare clară a competențelor între autoritățile guvernamentale centrale și instituțiile (agențiile) subordonate.
- Reorganizările instituționale frecvente duc la lipsa continuității; pierderea datelor și a memoriei instituționale.
- Există o înțelegere limitată în cadrul guvernului și agențiilor principale despre necesitatea comunicării și a sensibilizării.
- Factorii de decizie și oficialii guvernamentali nu dispun de cunoștințe de specialitate pentru a implementa Convenția de la Aarhus.
- Activiștii de mediu din Republica Moldova sunt limitați în accesul liber la informație. Solicitățile de informații sunt frecvent ignorate și, atunci când se răspunde, sunt incomplete, iar informațiile furnizate sunt limitate; unele baze de date publice există, deși o parte neînsemnată de informații are format electronic, nu există nici o interconexiune între aceste baze de date. Instrumentele informaționale online practic nu lipsesc
- Pentru atingerea obiectivelor Convenției de la Aarhus este necesară crearea unui mecanism eficient și funcțional de

¹ Raport privind respectarea drepturilor și libertăților omului în Republica Moldova în anul 2020, p. 4. Disponibil pe http://ombudsman.md/wp-content/uploads/2021/06/Raport-2020-FINAL-RED_18-iunie.pdf

diseminare a informațiilor de mediu și a locurilor de acces la astfel de informații.

- Pentru conformarea la acquis-ului UE de mediu, este necesar să se dezvolte treptat sisteme informatice integrate de mediu (cum ar fi RETP) care să conecteze toate bazele de date existente (digitalizarea bazelor de date stocate pe hârtie), să permită schimbul de informații între diferite baze de date instituționale, accesul public la acestea și colectarea electronică de date.
- Moldova trebuie să dezvolte un mecanism eficient de sancționare și să impună taxe prohibitive pentru accesarea informațiilor.
- Guvernul a încercat sistematic să restrângă participarea publicului la luarea deciziilor de mediu. Consultările publice ale inițiativelor normative se limitează în mare măsură la publicarea lor pe site-uri web, fără a organiza audieri publice reale și a lua în considerare comentariile publicului. Ca o excepție de la această normă, deși sporadic și de obicei pentru o perioadă foarte scurtă de timp, MM publică pentru discuții proiecte de acte.
- Este necesar să se elaboreze o procedură clară pentru a asigura implicarea publicului în luarea deciziilor la toate etapele, în special la etapele incipiente ale pregătirii proiectelor, planurilor și programelor, precum și la executare, inclusiv la monitorizarea implementării acestora.
- Moldova trebuie încă să implementeze un proces integrat de autorizare cu drepturi depline, prin care va fi eliberată o autorizație integrată de mediu pentru poluanții din aer, apă și sol și va lua în considerare impactul general al activităților economice asupra mediului.
- Trebuie elaborate proceduri pentru a decide în mod clar când și ce planuri sau programe necesită EIM, ESM (și EPM). Studiile EIM/ESM precise legate de operațiunile relevante

sunt rareori efectuate, iar audierile publice legate de acestea sunt rareori organizate.

- Majoritatea procedurilor de evaluare a impactului asupra mediului nu sunt precedate de anunțuri privind organizarea de audieri (dezbateri) publice. În consecință, chiar dacă procedurile în cele din urmă se desfășoară, ele au loc fără participarea publicului.
- Accesul la justiție este îngreunat de practici judiciare inconsecvente și a devenit deosebit de dificil în cazul procedurilor în fața autorităților administrative din cauza complicatei sarcini probării, a costurilor exagerate de expertiză tehnică, a institutului admisibilității acțiunii în contencios administrativ, sau a respingerii petiției/cererii anterioare de către autoritatea administrativă ierarhic superioară, ce poate agrava situația fără motivare.

Schimbările politice recente în urma alegerilor parlamentare din 2021, câștigate de forțele pro-occidentale, au generat speranțe de îmbunătățiri a situației în sferele menționate mai sus. Cu toate acestea, în ceea ce privește problemele de mediu, noul plan guvernamental de acțiuni prioritare pentru următorii câțiva ani, care a fost discutat recent în cadrul consultării publice organizate de MM, nu include niciun plan de acțiune pentru implementarea Convenției de la Aarhus propus a fi inclus de asociația ONG Eco-TIRAS.

Introducere

Moldova a ratificat la 7 aprilie 1999 Convenția privind accesul la informații, participarea publicului la luarea deciziilor și accesul la justiție în probleme de mediu (Convenția de la Aarhus), devenind prima țară care a făcut acest lucru și, de asemenea, una care a organizat prima întâlnire a semnatarilor la Chișinău. Între 19 și 21 aprilie 1999.²

Ca acord de mediu între autoritățile publice și publicul larg, Convenția de la Aarhus impune autorităților publice obligații de a oferi și de a facilita accesul tuturor la informațiile de mediu, de a implica publicul în procesele de luare a deciziilor de mediu și de a garanta accesul la justiție pentru persoane și ONG-uri în cazuri de încălcare a legislației de mediu și/sau a prevederilor Convenției de la Aarhus. Semnificația sa constă, de asemenea, în faptul că interconectează drepturile de mediu și drepturile omului, plasând dreptul la mediu curat printre drepturile fundamentale ale omului.³

Pentru a asigura implementarea practică și respectarea angajamentelor părților în temeiul acestui act, Convenția de la Aarhus stabilește un mecanism de monitorizare și conformare. În fiecare ciclu de raportare de 3 până la 4 ani, părțile întocmesc un raport privind stadiul implementării Convenției de la Aarhus, care este apoi examinat la reuniuni regulate ale părților (RRP). Din 2014, Moldova nu a pregătit și nici nu a prezentat niciun raport privind implementarea Convenției de la Aarhus. În ciuda solicitărilor Secretariatului Convenției de la Aarhus de a prezenta ultimele două rapoarte naționale, perioada din 2015 până în prezent rămâne neacoperită, motiv pentru care ONG-ul ceh Arnika a colaborat cu asociația ONG din Republica Moldova Eco-TIRAS pentru a umple lacuna prin elaborarea

acestui raport alternativ. Scopul nu este de a înlocui raportul oficial de implementare al guvernului, ci de a prezenta o viziune alternativă a societății civile asupra progresului în implementare a Convenției de la Aarhus în Moldova între 2015 și 2021.

Deși declarația oficială de neconformitate, ca una dintre măsurile din cadrul mecanismului de conformitate Aarhus, nu a fost emisă împotriva Moldovei, în 2009, de pildă, CCCA (Comitetul de Conformitate) a trimis Republicii Moldova o serie de recomandări, invocând neexecutarea de către țară a prevederile Convenției și determinând ameliorarea situației.⁴

Luând în considerație concluziile și recomandările CCCA, în anul 2010, prin Ordinul Ministerului Mediului, Moldova a înființat un Grup de Lucru Interministerial, care a contribuit la elaborarea proiectului Programului Național privind accesul la informație, participarea publicului la luarea deciziilor și accesul la justiție în probleme de mediu și Planul de acțiuni pentru implementarea Convenției de la Aarhus pentru anii 2011-2015, care a fost aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 471 din 28 iunie 2011. De atunci, însă, niciun document de politică ce ar prezenta un calendar clar și pași concreți de implementare. Convenția de la Aarhus a fost aprobată oficial de guvern, mai puțin însă implementată deplină a acesteia. Proiectul Planului de Acțiune pentru implementarea Convenției de la Aarhus pentru 2020-2022⁵ rămâne o simplă intenție pe hârtie și nu a fost niciodată inițiate consultări publice.

În ultimii 10 ani, mediul (și drepturile omului în general) nu au fost pe lista priorităților a agendei guvernamentale. SND

„Moldova 2030” ca principal document de referință pentru strategiile de dezvoltare a țării și intervențiile ulterioare de

² Comisia Economică a Națiunilor Unite pentru Europa, Prima reuniune a semnatarilor, nedatată, disponibilă la [<https://unece.org/DAM/env/pp/firstmos.htm>].

³ A se vedea articolul I din Convenția de la Aarhus.

⁴ Comisia Economică a Națiunilor Unite pentru Europa, Re: Proiectul de raport al Comitetului de Conformitate, Respectarea de către Republica Moldova a obligațiilor din Convenția de la Aarhus, 16 martie 2011, [<https://unece.org/DAM/env/pp/compliance/C2008-30/correspondence/7%20Jan%202011%20follow%20up/FrRMcommnetsonreport16March11.pdf>].

⁵ V. site-ul SHMS la <http://www.meteo.md/index.php/en/about/>.

politică/sectoriale, precum și SND anterioară „Moldova 2020”, marginalizează rolul publicului în procesele de dezvoltare și drepturile (omului) de mediu în detrimentul dezvoltării economice.⁶

La nivel central, tendința continuă de neglijare a drepturilor de mediu a fost evidențiată prin fuziunea singulară în Ministerul Agriculturii, Dezvoltării Regionale și Mediului în 2017, ceea ce a făcut ca ministerul mediului să-și piardă o mare parte din competența sa inițială.

Lipsa transparenței și corupția pe scară largă care pătrunde atât la nivel central, cât și la nivel local de guvernare rămâne una dintre cele mai mari probleme în dezvoltarea și reformarea sectorului public în Moldova. În 2020, de pildă, Moldova a ocupat locul 115 între 180 de țări la Indicele de percepție a corupției.⁷ În ciuda presiunilor din partea creditorilor importanți și a partenerilor de dezvoltare, cum ar fi FMI, BERD și UE, îmbunătățirea guvernantei și alinierea legislației, politicilor și practicilor la cerințele ce decurg din obligațiile internaționale (și UE) ale Moldovei – încă considerate mai degrabă o povară decât un atu – rămâne lentă.

În contextul apropierei Republicii Moldova de UE, armonizarea legislației aferente și conformitatea cu standardele UE (inclusiv de mediu), implementarea *Acordului de Asociere din 2014 dintre Uniunea Europeană și Republica Moldova*⁸ (Acordul de

6 Guvernul Republicii Moldova, Raport privind evaluarea intermediară a Strategiei Naționale de Dezvoltare „Moldova 2020”. Disponibil la: https://cancelaria.gov.md/sites/default/files/raport_ev_aluare_md_2020_eng.pdf; în ciuda dovezilor contrare, raportul ombudsmanului privind respectarea drepturilor și libertăților omului pentru a. 2017 a indicat că nu au fost încălcate dreptul la mediu sănătos (și dreptul de a accesa informații despre mediu și/sau de a participa la luarea deciziilor de mediu). În rapoartele din 2018 și 2019, dreptul la mediu sănătos nu a fost analizat deloc.

7 „Indicele de percepție a corupției” 2020 a dat Moldovei 34 din 100 de puncte. Scara este de la 0 (foarte corupt) la 100 (foarte curat). Cu acest rezultat Moldova ocupă locul 115, care în comparație cu alte țări incluse în indice este ușor sub medie; pentru mai multe informații v. <https://www.transparency.org/en/cpi/2020/index/mda>

8 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, <http://www.parlament.md/LinkClick>.

Asociere) este o prioritate politică, deși polarizează societatea moldovenească în privința alinierii țării la UE sau la Rusia.⁹

Planul de acțiuni din 2012 pentru armonizarea legislației cu directivele UE a evidențiat procesul de reformare a întregului cadru legal de mediu către o abordare mai integrată a protecției mediului. Începând cu 1 ianuarie 2016, prevederile Acordului de Asociere au început să fie implementate în toată Republica Moldova.¹⁰ Au existat întâzieri semnificative în armonizarea standardelor UE de mediu, ce nu permit integrarea tuturor componentelor în guvernarea și gestionarea mediului.

Cu toate acestea, în ciuda unor proiecte legislative serioase, procesul de apropiere de acquis-ul de mediu al Uniunii Europene este încă într-un stadiu incipient, în mare parte din cauza instabilității politice pe termen lung și a activității legislative ineficiente a Parlamentului.

Metodologia de întocmire a acestui raport s-a bazat în mare parte pe revizuirea literaturii relevante, a instrumentelor juridice internaționale, a legislației europene și naționale. De asemenea, acesta s-a bazat pe cunoștințele, experiența și observațiile experților locali ai asociației ONG din Republica Moldova Eco-TIRAS, bine familiarizată cu practicile locale și funcționarea instituțiilor publice relevante.

Nu s-au efectuat sondaje sau interviuri cu autoritățile publice, deoarece pe baza experienței anterioare a Eco-TIRAS (confirmată de alte ONG-uri locale) autoritățile ar răspunde foarte probabil într-un număr neglijabil de cazuri, ceea ce nu ar genera eșantion reprezentativ necesar pentru a face o analiză calitativă și

[aspx?fileticket=gXkOTU94I6Q%3D&tabid=203&language=ro-RO](https://www.ebrd.com/moldova.html).

9 Banca Europeană pentru Reconstrucție și Dezvoltare, Strategia pentru Moldova, p. 5 [nedat], disponibil la <http://www.ebrd.com/moldova.html>; Comisia Economică a Națiunilor Unite pentru Europa, Analiza performanței de mediu, p. 7 [2014] V. https://unece.org/DAM/env/epr/epr_studies/Synopsis/ECECEP171_Synopsis.pdf.

10 Comisia Economică a Națiunilor Unite pentru Europa, Analiza performanței de mediu, p. 5 [2014] V. https://unece.org/DAM/env/epr/epr_studies/Synopsis/ECECEP171_Synopsis.pdf.

cantitativă suficient de amănunțită în scopul prezentului raport. De fapt, în proiectele anterioare, ONG-urile s-au confruntat cu multă reticență din partea autorităților, în general, și a MM, în particular, în a lua în considerare propunerile ONG-urilor pentru a implementa mai bine Acordul de Asociere și acquis-ul de mediu al Uniunii Europene. Nu au fost efectuate sondaje în rândul ONG-urilor, deoarece experiența și rezultatele relevante din proiectele anterioare legate de mediu au putut fi aplicate și acestui raport.

1.

Cadrul legislativ privind dreptul de acces la informații, participarea publicului la luarea deciziilor și accesul la justiție în probleme de mediu

1.1 Guvernarea mediului

Guvernarea mediului în Moldova revine în principal autorităților guvernamentale centrale. Birourile regionale de mediu specializate practic nu există.

Ministerul Mediului (MM), recent (din 25 august 2021) s-a reformat prin divizarea de Ministerul Agriculturii, ca autoritate centrală de stat cu atribuția de a elabora, promova și implementa politici de protecție a mediului. De asemenea, el este responsabil pentru asigurarea implementării, monitorizării, evaluării și raportării privind implementarea angajamentelor internaționale de mediu. MM servește în continuare drept punct focal național al Convenției de la Aarhus.

Ministerul Mediului a fost precedat de fuziunea Ministerului Mediului cu Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Regionale, fuziune la care s-a opus puternic societatea civilă. Agenda de mediu a fost marginalizată în cadrul unui minister ce combina competențe într-o gamă largă de alte domenii de politică, cum ar fi managementul apei, silvicultură, pescuitul, politica regională sau planificarea spațială și urbană.

Din 2016, Guvernul a făcut un anumit progres în implementarea reformei administrației publice prin reorganizarea ministerelor și agențiilor subordonate acestora. Următoarele agenții (relevante pentru subiectul acestui raport) sunt subordonate Ministerului Mediului:

Agenția de Mediu

Agenția de Mediu a fost creată în a. 2018 prin Hotărârea Guvernului nr. 549 privind înființarea, organizarea și funcționarea Agenției de Mediu cu sfera de competență cuprinzând:

1. implementarea legislației de mediu (inclusiv cea care rezultă din Acordul de Asociere);
2. autorizarea de mediu și monitorizarea;
3. administrarea sistemului informatic integrat de mediu (când va fi implementat integral);
4. crearea și gestionarea mecanismului de evaluare a impactului asupra mediului și a mecanismului de evaluare strategică a mediului.

Agenția de Mediu nu deține în prezent toate instrumentele necesare pentru a opera cu exactitate sistemul informațional integrat de mediu (monitorizarea poluării, gestionarea bazelor de date și registrele speciale).

Din cauza lipsei de instrumente și mecanisme de îndeplinire a funcțiilor pentru care au fost create, agențiile subordonate își îndeplinesc unele sau toate funcțiile prin instituții provizorii, create în grabă și adesea necertificate. Agenția de Mediu, de pildă, emite autorizații și evaluează nivelurile de poluare prin intermediul Laboratorului de Referință de Mediu ce-și așteaptă certificarea din 2019.¹¹ Agenția însăși a primit acreditarea abia în martie 2021.¹²

¹¹ Analiza Planului de acțiuni al Guvernului RM pentru 2020-2023, 7 februarie 2020. Disponibil la https://eap-csf.eu/wp-content/uploads/Analysis-GAP_2020.pdf.

¹² Acesta a vizat certificatul de acreditare pentru standardele SS EN ISO/IEC 17025: 2018.

Inspectoratul pentru Protecția Mediului

Inspectoratul Pentru Protecția Mediului supraveghează și controlează respectarea legislației privind protecția mediului. Înainte de înființarea Agenției de Mediu, aceasta avea o dublă competență de control și autorizare, din cauza căreia era considerată mai degrabă netransparentă și extrem de coruptă.

Pe lângă agențiile menționate mai sus direct implicate în autorizarea de mediu și monitorizarea (integrată), există o serie de alte agenții subordonate cu o agendă de mediu mai largă. Agenția Apele Moldovei, de pildă, este responsabilă de protecția apelor. Agenția Moldsilva este responsabilă de implementarea politicii de stat în domeniul silviculturii și vânătorii.

Majoritatea agențiilor au site-uri web învechite cu informații limitate despre activitățile lor. De exemplu, ultimul anunț al propunerii de consultare publică plasat pe site-ul Agenției Moldsilva privind inițierea de consultări asupra unor proiecte normative este din iulie 2018.

Atât MM, cât și agențiile subordonate acestuia reflectă faptul că reforma administrației publice centrale nu a fost gândită și a fost realizată în grabă.¹³ Ea a dus la suprapunerea jurisdicției autorităților guvernamentale centrale, a structurii și organizării lor haotice.

Coordonarea la nivel instituțional (atât național, cât și local) rămâne slabă, cu informarea nesistematică între autorități și față de public.

Serviciul Hidrometeorologic de Stat

Serviciul Hidrometeorologic de Stat este o autoritate guvernamentală centrală specializată, fondată în 1998¹⁴, care

¹³ Raportul Institutului pentru Politici și Reforme Europene, disponibil la <https://ipre.md/2019/10/30/shadow-report-eu-moldova-association-agreement-five-years-of-implementation-progress-constraints-priorities/?lang=en>

¹⁴ SHMS a fost înființată prin Legea privind activitatea hidrometeorologică nr. 1536-XIII din 25 februarie 1998.

implementează politici în domeniul meteorologiei, hidrologiei și domeniilor conexe, inclusiv climatologie, agrometeorologie.

SHMS este responsabil pentru asigurarea accesului la date hidrometeorologice și la informații despre calitatea mediului înconjurător de către organele publice și centrale și locale ale administrației publice.

Institutul de Ecologie și Geografie

Institutul de Ecologie și Geografie al Academiei de Științe a Republicii Moldova a fost înființat în conformitate cu Hotărârea Guvernului Republicii Moldova „privind măsurile de optimizare a infrastructurii științei și inovării”¹⁵ prin comasarea Institutului Național de Ecologie al Ministerului Ecologiei și Resurselor Naturale și a Institutului de Geografie al Academiei de Științe a Republicii Moldova.

Institutul de Ecologie și Geografie este o organizație de cercetare și inovare de drept public, ce desfășoară activități de cercetare de bază și/sau aplicate, implementează rezultate și inovații științifice și elaborează baza informațională științifică privind factorii de risc naturali și antropici.

Una dintre sarcinile principale ale Institutului de Ecologie și Geografie constă în crearea unei baze de date informaționale pentru monitorizarea integrată a mediului.¹⁶

Unitatea de implementare a proiectelor de mediu

Instituția publică „Unitatea de Implementarea Proiectelor de Mediu” (UIPM) a fost înființată în 2018¹⁷ ca să sprijine MM și agențiile subordonate acestuia în implementarea proiectelor de

asistență financiară și tehnică în domeniul protecției mediului și utilizării resurselor naturale.

1.2 Politica de mediu

Conform prevederilor din capitolul „Mediu” din Acordul de Asociere¹⁸ Moldova este obligată să implementeze o serie de directive UE în domeniul protecției mediului, inclusiv Directiva 2003/4/UE privind accesul publicului la informațiile de mediu.¹⁹ și Directiva 2010/75/UE privind emisiile industriale (prevenirea și controlul integrat al poluării, PCIP)²⁰.

Procesul de aliniere a legislației naționale de mediu la standardele UE se desfășoară conform Strategiei naționale pentru anii 2014 – 2023 și Planului de acțiuni pentru implementarea Strategiei naționale respective, ce constituie Anexa 1, în forma aprobată de Guvern prin Hotărârea nr. 301 din 24 aprilie 2014.²¹

Procesul presupune o serie de modificări legislative, tehnice (de pildă, definirea obiectelor ce necesită autorizație integrată, crearea unui registru al poluanților) și organizatorice (în special, cadrul pentru a permite accesul publicului la informații și participarea la luarea deciziilor de mediu).

Elaborarea cadrului legislativ/ normativ în domeniul mediului a început odată cu adoptarea Legii cu privire la protecția mediului, nr. 1515-XII din 16 iunie 1993 chiar înainte ratificării de Moldova Convenției de la Aarhus și semnării Acordului de

¹⁸ Anexa la capitolul de mediu al Acordului de asociere conține 25 de directive UE privind diverse sectoare, cum ar fi guvernarea mediului, poluarea și riscurile industriale sau calitatea aerului și a apei.

¹⁹ Directiva 2003/4/CE a Parlamentului și Consiliului European din 28 ianuarie 2003 privind accesul publicului la informațiile de mediu și de abrogare a Directivei 90/313/CEE a Consiliului, disponibilă la <https://am.gov.md/ro/content/anun%C8%9Buri>.

²⁰ Directiva 2010/75/UE a Parlamentului și Consiliului European din 24 noiembrie 2010 privind emisiile industriale (prevenirea și controlul integrat al poluării), disponibilă la <https://am.gov.md/ro/content/anun%C8%9Buri>.

²¹ Hotărârea Guvernului nr. 301 din 24 aprilie 2014 privind aprobarea Strategiei de mediu pentru anii 2014 – 2023 și a Planului de acțiuni pentru implementarea acesteia, disponibilă la <http://extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/mol159048.pdf>.

¹⁵ Hotărârea Guvernului nr. 1326 din 14 decembrie 2005.

¹⁶ În mod ciudat, există o lipsă de claritate cu privire la care instituție ar trebui să fie responsabilă pentru crearea bazei de date informaționale și să informeze în mod activ publicul.

¹⁷ Hotărârea Guvernului nr. 1249 din 19 decembrie 2018.

Asociere. Aceasta reprezintă o lege-cadru, în temeiul căreia au fost elaborate circa 35 de legi mai specializate și alte reglementări subordonate (instrucțiuni, hotărâri de guvern etc.). Cu toate acestea, în ciuda existenței unei reglementări ce acoperă practic fiecare sector de mediu, acestea nu se conformează pe deplin angajamentelor internaționale ale Republicii Moldova, în special celor ce decurg din Convenția de la Aarhus și Acordul de Asociere.

Următoarele documente de politici sunt în vigoare până în 2030:

Strategia de mediu pentru 2014-2023 și Planul de acțiuni de implementare a acesteia²² asigură coerența planificării strategice pe termen lung cu reglementarea UE și oferă context pentru dezvoltarea și aprobarea strategiilor de adaptare la schimbările climatice.

Moldova are un cadru politic de adaptare la schimbările climatice în evoluție, cu multe complementarități și referințe la cadrul de politici transversale de dezvoltare durabilă. Strategia de dezvoltare cu emisii reduse a Republicii Moldova, în vigoare din 2017 până în 2030, prevede acțiuni cheie pentru diferite sectoare ale economiei naționale în vederea reducerii emisiilor de GES față de nivelurile înregistrate în 1990 (an de referință în procesul de evaluare a tendințelor în emisiile de GES). Măsurile și principiile economiei verzi precum eficiența energetică, dezvoltarea surselor regenerabile, aplicarea tehnologiilor performante pentru producția industrială (ciment, sticlă), agricultura conservatoare, împădurirea, gestionarea eficientă a deșeurilor etc. constituie acțiuni prioritare în cadrul Strategiei.

Strategia RM de gestionare a deșeurilor pe anii 2013-2027²³

²² Hotărârea Guvernului nr. 301 din 24 aprilie 2014 privind aprobarea Strategiei de mediu pentru anii 2014-2023 și a planului de acțiuni de implementare a acesteia, Monitorul Oficial nr. 104-109, disponibil la <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=352740>.

²³ Hotărârea Guvernului nr. 248 din 10 aprilie 2013.

promovează o nouă modalitate de colectare a deșeurilor menajere și industriale, recuperarea materialelor reutilizabile și realizarea unui program unitar de salubritate ce să contribuie la reducerea cantității de deșeurii eliminate prin stabilirea unui sistem adecvat de gestionare a deșeurilor pentru fiecare tip de deșeu.

1.3 Legislația în domeniul mediului – Accesul la informație

Accesul la informații constituie primul pilon al Convenției de la Aarhus – participarea efectivă a publicului la procesul de luare a deciziilor de mediu, precum și exercitarea dreptului la justiție în probleme de mediu depind în mare măsură de accesul la informații complete și corecte.

Prevederile Legii privind accesul la informație nr. 982-XIV din 11 mai 2000 sunt pe deplin aplicabile și accesului la informații de mediu. Legea cuprinde principalele garanții privind exercitarea dreptului constituțional la informare, stabilește un termen (relativ scurt) de răspuns la solicitările de informații, prevede dreptul de a recurge la căi de atac judiciare în caz de refuz sau de lipsă de cooperare (absență de răspuns).

Ulterior, prin Hotărârea Guvernului RM pentru aprobarea **Regulamentului privind accesul publicului la informații de mediu** nr. 1467 din 30 decembrie 2016 a fost creat un mecanism pentru asigurarea dreptului de acces la informații de mediu deținute de autoritățile publice, cât și au fost stabilite condițiile și modalitățile de exercitare a acestui drept. Regulamentul privind accesul public la informații de mediu nr. 1467/2016 transpune Directiva UE nr. 2003/4/UE privind accesul public la informații de mediu. Date statistice suplimentare pot fi furnizate la cerere în conformitate cu prevederile Legii cu privire la statistica oficială

nr. 93 din 26 mai 2017.²⁴

În regulamentele menționate mai sus privind accesul publicului la informațiile de mediu lipsesc prevederi exprese privind diferitele categorii de informații, ce ar trebui dezvăluite. Acest lucru duce la nevoia publicului de a depune cereri repetate sau de a face solicitări de informații din start inutile. Conform Regulamentului privind accesul public la informații de mediu, s-a dovedit dificilă, de pildă, urmărirea informațiilor privind expertiza ecologică publică asupra actelor normative, sau rezultatele consultărilor publice în cursul procedurii de aprobare a proiectelor de legi.

Problema aplicării legislației privind accesul la informații a apărut în decizia Curții Supreme de Justiție (CSJM) a Republicii Moldova, în dosarul nr. 3ra-554/20 Tătaru Ana și Asociația Obștească „Avocații pentru Drepturile Omului” vs Agenția Servicii Publice, prin care Curtea s-a pronunțat asupra problemei acțiunii (Legea accesului la informație nr. 982 din 2000). Aceasta a recunoscut principiul că legea continuă să rămână în vigoare și efectivă atât timp cât nu este abrogată, adică efectele juridice ale legii nu depind de frecvența sau continuitatea aplicării acesteia. Cu toate acestea, au existat cazuri în Moldova când legile, chiar dacă au fost promulgate și în vigoare, au fost arbitrar declarate nule și perimate din cauza lipsei de aplicare pe o perioadă îndelungată ca urmare a modificării condițiilor ce existau inițial la adoptarea unor astfel de legi, dar niciodată abrogate sau relegate oficial.

În acest caz, fiind unul din acestea, Curtea a concluzionat că, deși legiuitorul nu a abrogat în mod expres Legea privind accesul la informații, aceasta a devenit inaplicabilă, ca urmare a intrării în vigoare a Codului administrativ la 1 aprilie 2019, fără că Codul administrativ să prevadă în mod expres că adoptarea acestei legi abrogă alte acte precum Legea privind accesul la informație.

Decizia CSJM poate duce la o practică judiciară îndoielnică de

²⁴ Potrivit articolului 23 alin. (1), (2) și (6): „Producătorii de statistici oficiale sunt obligați să disemineze utilizatorilor informația statistică”, „diseminarea informației statistice prevăzută în programul de lucrări statistice tuturor categoriilor de utilizatori se efectuează gratis și în condiții egale de acces sub aspectul volumului, calității și termenelor de diseminare”, iar „informația colectată de la persoanele juridice sau de la întreprinzătorii individuali, referitoare la situația economică sau a mediului, poate fi diseminată în cazul în care este necesară informarea societății asupra problemelor de importanță majoră, iar programul de lucrări statistice prevede diseminarea ei”.

anulare nejustificată a legilor valabile pentru a împiedica aplicabilitatea acestora și, astfel, a priva societatea civilă de un mecanism eficient de contestare a refuzului autorităților de a furniza informații (de mediu).

Deși actuala **Lege privind accesul la informație 982/2000 și Regulamentul privind accesul publicului la informațiile de mediu 1467/2016** asigură realizarea dreptului de acces la informații, o problemă ce s-a revelat în implementare ține de aplicarea practică a acestor prevederi de către cei care solicită informații, deținătorii acestora, precum și de către instanțe.

Pe lângă Convenția de la Aarhus, la 24 aprilie 2013, Moldova a ratificat Protocolul RETP²⁵ ce prevede stabilirea unui „sistem coerent, la nivel național, de inventare sau registre de poluare pe o bază de date structurată, computerizată și accesibilă publicului compilată prin raportare standardizată”.²⁶ RETP-urile reprezintă un sistem integrat de informații despre eliberarea și transferul de substanțe și poluanți potențial periculoși în aer, apă și sol.

Pentru a facilita accesul la informațiile de mediu, au fost create următoarele baze de date (încă nu sunt pe deplin electronice):

- **Sistem informațional automatizat de gestionare a deșeurilor** ce conține baze de date unificate și informații despre gestionarea deșeurilor, lista operatorilor autorizați de gestionare a deșeurilor, lista notificărilor privind serviciile de transport transfrontalier de deșeuri, precum și alte informații conexe;²⁷
- Sistemul Informațional
- **„Registrul Național al Emisiilor și Transferului Poluanților” (E-RETP)**, ce este o sursă de informații privind poluarea mediului, emisiile în aer, apă, sol și sursele difuze și transferul

²⁵ Protocolul UNECE privind registrele emisiilor și transferurilor de poluanți (RETP), numit și „Protocol RETP”, adoptat la 21 mai 2003 la Kiev, Ucraina, a fost semnat de 32 de țări și de Uniunea Europeană. A intrat în vigoare la 8 octombrie 2009.

²⁶ A se vedea articolul 5 punctul 9 din Convenția de la Aarhus.

²⁷ Hotărârea Guvernului nr. 682 din 11 iulie 2018.

de deșeuri și poluanți;²⁸

- **Sistemul informațional automatizat pentru gestionarea și eliberarea documentelor de autorizare** și sistemul electronic de eliberare a autorizației de pescuit sportiv, amator și recreativ, e- Pescuit;²⁹
- Baza de date statistică – un sistem avansat de vizualizare a indicatorilor de mediu pe site-ul Biroului Național de Statistică.

Deși în ședința secretarilor de stat din 26 septembrie 2019 printr-o Hotărâre privind aprobarea Sistemului Informațional Integrat de Mediu, Guvernul a aprobat crearea și funcționarea spațiului informațional integral, RETP național își așteaptă în continuare armonizarea cu Regulamentul (CE) nr. 166/2006 de instituire a unui Registru european al emisiilor și transferurilor de poluanți.³⁰

Pentru a se conforma Protocolului RETP și Regulamentului RETP, registrul RETP trebuie să respecte următoarele:

- Datele RETP trebuie să fie ușor accesibile publicului prin mijloace electronice pentru oricine, fără a fi nevoie de declararea interesului (articolul 11, alin. 1);
- În cazul în care accesul electronic nu este disponibil, datele ar trebui furnizate prin alte mijloace eficiente, la cerere, într-o perioadă de timp rezonabilă (o lună) (articolul 11, alin. 2);
- Accesul electronic la registru ar trebui să fie facilitat în locații accesibile publicului, (de pildă în biblioteci publice, birouri ale autorităților locale sau alte locuri adecvate), în cazul în care nu există acces electronic public ușor (articolul 11, alin. 5);
- Se asigură că accesul este gratuit sau că orice taxe nu

²⁸ Hotărârea Guvernului nr. 1373 din 24 aprilie 2018.

²⁹ Hotărârea Guvernului nr. 1551 din 13 iunie 2018.

³⁰ Regulamentul (CE) nr. 166/2006 al Parlamentului și Consiliului European din 18 ianuarie 2006 privind înființarea unui registru european de emisii și transferuri de poluanți și de modificare a Directivelor Consiliului 91/689/CEE și 96/61/CE, disponibil la <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/GA/TXT/?uri=celex:32006R0166>.

depășesc o sumă rezonabilă (Articolul 11, alin. 3);

- Informațiile pot fi păstrate confidențiale numai dacă afectează negativ anumite interese legitime (cum ar fi relațiile internaționale, apărarea națională sau securitatea publică; cursul justiției; informații comerciale și industriale; drepturile de proprietate intelectuală și datele cu caracter personal), articolul 12, alin. 1;
- Să se interpreteze într-un mod restrictiv motivele de confidențialitate, ținând cont de interesul public servit de dezvăluire și dacă informațiile se referă la emisii în mediu (Articolul 12, alin. 1 și 2);
- Dezvăluirea informațiilor ce sunt considerate confidențiale, inclusiv furnizarea de informații chimice generice și motivul pentru care celelalte informații au fost sustrate (Articolul 12, alin. 3)

Cu toate acestea, registrele actuale de poluanți nu sunt baze de date disponibile

1.4 Legislația în domeniul mediului – Participarea publicului la luarea deciziilor de mediu

Conceptul de participare publică la luarea deciziilor (de mediu) – al doilea pilon al Convenției de la Aarhus – se bazează pe două principii de bază:

1. Publicare dreptul de a participa la formularea deciziilor ce le afectează viața;
2. Implicarea publicului în luarea deciziilor poate crește calitatea deciziilor politice și administrative.

Legea cu privire la protecția mediului nr. 1515-XII din 16 iunie 1993 – principalul act ce oferă temeiul juridic pentru elaborarea actelor normative și instrucțiunilor subsecvente

privind problemele specifice de mediu – a recunoscut dreptul de a participa la consultări cu privire la propunerile normative și de politici ce vizează (direct sau indirect) protecția mediului și utilizarea resurselor naturale, cât și dreptul la consultanță asupra proiectelor de construcție, zonare, urbanism și restaurare cu efecte negative asupra mediului.

Prin Hotărârea nr. 72 din 25 ianuarie 2000 Guvernul a aprobat **Regulamentul privind implicarea publicului în elaborarea și adoptarea deciziilor de mediu, în care implicarea publicului în procesul de elaborare și adoptare a deciziilor de mediu**, în care implicarea publicului în procesul de elaborare și adoptare a deciziilor de mediu este definită ca „un act social, potrivit căruia se asigură dreptul și accesul la luarea deciziilor, de a exprima opiniile privind adoptarea și implementarea proiectelor de legi și a documentației de proiect privind obiectele și activitățile prevăzute, care influențează sau pot influența mediul”.

Regulamentul nu face distincție clară între participarea publicului la elaborarea publică; doar baze de date închise în care datele sunt disponibile la cerere, dar în care foarte puțini operatori transmit vreodată informații.

planurilor, programelor și politicilor de mediu și procesul decizional în elaborarea proiectelor de legi și a altor acte normative. În consecință, aceasta îngreunează realizarea de către Regulament a funcției de punere în aplicare a mecanismului de asigurare a participării publice, prevăzută de Legea privind protecția mediului (articolul 30 litera (b)).

Noțiunea de „implicarea publicului”, așa cum este aplicată în legislația națională, și nu „participarea publicului”, poate cauza probleme de interpretare și aplicare. Acești termeni pot avea semnificații diferite în funcție de părțile interesate în proces. Dacă „participarea publicului” trebuie interpretată ca un drept de a fi implicat în procesele de luare a deciziilor de mediu, iar „implicarea publicului” e doar ca o obligație a autorităților de a consulta publicul în procesele decizionale, atunci regulamentul este din start restrictiv.

Anumite aspecte generale legate de atragerea publicului în procesul decizional, inclusiv în probleme de mediu, au fost introduse prin **Legea transparenței în procesul decizional** nr. 239 din 13 noiembrie 2008 ce stabilește rigorile pentru asigurarea transparenței în procesul decizional. a tuturor autorităților publice.

Transparența în procesul de luare a deciziilor se bazează pe următoarele principii:

1. să se informeze publicul (inclusiv persoanele fizice și asociațiile înregistrate) despre inițierea elaborării hotărârilor respective și despre consultarea publică asupra proiectelor de hotărâri respective;
2. să se asigure șanse egale pentru participarea acestora la procesul decizional.

În conformitate cu Legea privind transparența în procesul decizional (articolul 6), cetățenii, asociațiile înregistrate și alte părți interesate au dreptul:

1. să participe la orice etapă a procesului decizional;
2. să solicite și să obțină informații cu privire la procesul decizional, inclusiv pentru a primi proiectele de hotărâri în
3. conformitate cu prevederile Legii privind accesul la informații;
4. să propună autorităților publice inițierea elaborării și adoptării deciziilor;
5. să prezinte autorităților publice recomandări cu privire la proiectele de hotărâri.

În vederea transpunerii prevederilor Directivei UE 2003/35/CE (privind participarea publicului la elaborarea anumitor planuri și programatori referitoare la mediu),³¹ Moldova a promulgat

³¹ Directiva 2003/35/CE a Parlamentului și Consiliului European din 26 mai 2003 prevede participarea publicului la elaborarea anumitor planuri și programe referitoare la mediu și modifică directivele Consiliului în ceea ce privește participarea publicului și accesul la justiție 85/337/EEC și 96/61/EC, disponibile la

Legea privind evaluarea impactului asupra mediului la 29 iulie 2014 și, respectiv, **Legea privind evaluarea strategică de mediu** la 2 martie 2017. Aceste legi prevăd reglementări legate de informarea publicului cu privire la procedurile de evaluare a impactului probabil asupra mediului al planurilor, schemelor, strategiilor și conceptelor propuse înainte de a se decide asupra promovării lor și participării la acestea.

Legea cu privire la actele normative nr. 100 prevede sistemul electronic E-legislație (Art. 22) pentru a asigura transparența procesului legislativ și pentru a include toate versiunile proiectelor legislative și materialele suplimentare din diferitele etape ale acestui proces. Portalul ar fi trebuit să fie funcțional deja în 2019, dar nu a fost lansat încă.

Deși există legi ce impun EIM și ESM (și expertiza publică de mediu ca al treilea instrument de evaluare de mediu actualmente în vigoare), acestea nu încorporează prevederi privind procedurile pentru a decide în mod clar când și ce planuri sau programe necesită EIM, ESM (și EPM). Astfel, rareori sunt efectuate studii EIM și ESM precise legate de operațiunile relevante și organizarea audierilor publice aferente acestora.

Conform principiilor Directivei UE 2010/75/CE (Directiva privind emisiile industriale), Moldova ar trebui să adopte legislația relevantă și să introducă un proces *integrat de autorizare*. În prezent, procesul de acordare a autorizațiilor de mediu este dezintegrat în baza unor abordări de mediu singulare, ceea ce înseamnă că se eliberează autorizații de mediu separate pentru poluanții din aer, apă și sol și nu se ia în considerare impactul general asupra mediului al activităților economice. Ca urmare, operatorii unei activități economice ar putea avea nevoie să obțină o serie de autorizații de mediu, de obicei de la diferite autorități publice. Același sistem de autorizare este utilizat pentru toate întreprinderile, indiferent de dimensiunea și potențialul lor de poluare.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32003L0035>.

Directiva privind emisiile industriale se bazează pe premisa că nu toate operațiunile necesită autorizație de mediu, ci doar cele cu cel mai mare potențial de poluare ce se încadrează în valorile limită de emisie pentru substanțe stabilite în directivă.³²

Determinarea condițiilor de funcționare a temeiurilor obiectului, în baza cărora sunt stabilite valorile de emisie pentru un anumit obiect în autorizație, dacă în genere se eliberează vreuna, este extrem de arbitrară în prezent. Conform cadrului juridic european, valorile limită de emisie din autorizațiile de mediu se bazează pe cele mai bune tehnici disponibile (BTD) ca indicator cadru ce reflectă stadiul cel mai eficient și avansat de dezvoltare a unei anumite tehnologii, activități și metodei de funcționare a acestora, ce indică adecvarea lor practică pentru prevenirea sau reducerea emisiilor și impactul acestora asupra mediului.³³

În ciuda faptului că Moldova a ratificat amendamentul de la Almaty (2005) la Convenția de la Aarhus legat de participarea publicului la problemele OMG-urilor, acesta nu este reflectat în mod adecvat în legislație. Noul proiect de lege guvernamental pentru OMG din ianuarie 2021 nu se referă la acest amendament. Mai mult, nici măcar nu folosește termenul de „participare”, ci mai degrabă operează cu termenul de „consultări”.³⁴

Legislația națională actuală de mediu privind emisiile industriale nu are o abordare sistematică și se axează pe reglementarea protecției mediului în toate sectoarele în mod separat. O abordare integrată a respectării mediului este încă în curs de dezvoltare.

³² V. anexa II la Directiva privind emisiile industriale.

³³ Pentru definiția BTD, v. articolul 3 din Directiva privind emisiile industriale.

³⁴ A se vedea [http://www.parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiecte deactelegislative/tabid/61/LegislativId/5392/language/rRO/Default.aspx?fbclid=IwAR2qqsGJok4OjR_dAo_gNlagPfe0bL9eK9KqGUTV4E0bL9eK9KqGUTV4TQV4TQV4T](http://www.parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiecte%20deactelegislative/tabid/61/LegislativId/5392/language/rRO/Default.aspx?fbclid=IwAR2qqsGJok4OjR_dAo_gNlagPfe0bL9eK9KqGUTV4E0bL9eK9KqGUTV4TQV4TQV4T)

1.5 Legislația în domeniul mediului – Accesul la Justiție

Anumite aspecte pentru asigurarea accesului la justiție în probleme de mediu (din punct de vedere material) au fost prevăzute înainte de ratificarea Convenției de la Aarhus prin Legea privind protecția mediului nr. 1515 din 1993 (articolul 30), potrivit căreia statul recunoaște tuturor persoanelor fizice dreptul la un mediu sănătos, în care scop asigură, în conformitate cu legislația în vigoare:

1. dreptul de a interveni cu demersuri la instanțele de stat, pentru suspendarea temporară sau definitivă a activității agenților economici care aduc daune ireparabile mediului;
2. dreptul de a se adresa, direct sau prin intermediul unor organizații, partide, mișcări, asociații, autorităților pentru mediu, administrative sau judecătorești pentru a sista acțiunile care aduc daune mediului, indiferent dacă agenții economici vor fi sau nu prejudiciați în mod direct;
3. dreptul la despăgubire pentru prejudiciul suferit cu urmare a poluării sau a altor acțiuni de afectare a mediului, precum și pentru prejudiciul adus sănătății oamenilor.

Codul de procedură civilă din 26 decembrie 1964 prevedea în articolul 4 dreptul fiecărei persoane la căi de atac efective în instanțe de judecată împotriva actelor ce îi încalcă drepturile, libertățile și interesele legitime (accesul la justiție).

Anumite aspecte pentru asigurarea dreptului de acces la justiție în probleme de mediu (din punct de vedere procesual) au fost prevăzute de **Legea contenciosului administrativ** nr. 793/2000 din 10 februarie 2000, care acordă oricărei persoane care se consideră prejudiciată în drepturile sale de către o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin lipsa de răspuns la o cerere în termen legal, dreptul de a se adresa instanței de contencios administrativ pentru anularea un act,

recunoașterea dreptului pretins și repararea prejudiciului cauzat (articolul 1 alin. (2) (parțial legat de contestarea actelor administrative, emise de autorități, ce afectează drepturile și interesele, inclusiv cele legate de mediu).

De la intrarea în vigoare a **Codului administrativ, Legea contenciosului administrativ** nr. 793 din 10 februarie 2020 și **Legea petițiilor** nr. 190 din 19 iulie 1994 au fost abrogate.

În ceea ce privește cel de-al treilea pilon al Convenției de la Aarhus – accesul la justiție – la nivel național **Codul administrativ** nr. 116 din 19 iulie 2018, reglementează procedura administrativă și controlul judiciar asupra acesteia.

Codul de procedură civilă din 30 mai 2003 prevede că orice persoană are dreptul de a se adresa instanței de judecată pentru a-și apăra drepturile, libertățile și interesele legitime încălcate sau contestate (articolul 5).

O noutate legislativă în domeniul accesului la justiție a fost introdusă prin **Legea medierii** nr. 137 din 3 iulie 2015, ce stabilește, printre altele, principiile și particularitățile medierii ca metodă alternativă de soluționare a litigiilor. Această lege se aplică și problemelor de mediu și ecologice.

Pentru a asigura calitatea justiției, eficiența sistemului judiciar, repartizarea echilibrată a cauzelor între instanțe și crearea unui mediu pentru creșterea specializării judecătorilor, a fost implementată reforma specializării judecătorilor prin Legea de reorganizare a instanțelor judecătorești nr. 76 din 21 aprilie 2016.

Pentru a asigura implementarea cuprinzătoare a Acordului de Asociere, a fost aprobat Planul Național de Acțiune pentru Implementarea Acordului de Asociere UE-Moldova (PNAIAA) prin HG nr. 1472 din 30 decembrie 2016 (actualizat pentru anii 2017-2019), cuprinzând acțiuni pentru reforma sistemului judiciar.

Reforma ce urmează să fie întreprinsă pentru asigurarea independenței justiției cuprinde, printre altele, următoarele priorități: imparțialitatea, integritatea, profesionalismul și eficiența autorităților judiciare care trebuie să fie ferite de orice amestec nejustificat, politic sau de altă natură, fără toleranță față de corupție și cu proceduri transparente și bazate pe merit pentru recrutarea judecătorilor și procurorilor de către o autoritate independentă.

Datorită reformei inițiate la sfârșitul lunii august 2019, sectorul justiției a făcut progrese în domenii precum: gestionarea cauzelor, aprobarea selecției, promovarea, numirea și sancționarea. În același timp, sectorul justiției a fost afectat de implicarea unui număr semnificativ de actori în „schema rusească de spălare a banilor”³⁵ și în hotărârea controversată de a anula noile alegeri de la Chișinău, desfășurate în iunie 2018. O serie de acțiuni de asigurare a independenței în sectorul justiției au eșuat, deși peste 86% dintre acțiunile planificate în Strategia de reformă sectorială au fost raportate ca fiind în curs de implementare. Unele îmbunătățiri instituționale au fost realizate odată cu adoptarea Legii procuraturii și Legii procuraturilor specializate, însă numirea Procurorului General a stârnit rezerve. Mai mult, Inspectia Procurorilor a rămas în subordinea Procurorului General, ceea ce a alimentat numeroase suspiciuni legate de lipsa de independență și control politic asupra procuraturii și instanțelor de judecată.³⁶

³⁵ Schema rusească de spălare a banilor se referă la o inițiativă de a transfera zeci de miliarde de dolari SUA din Rusia în anii 2010 – 2014 printr-o rețea de bănci globale, multe dintre ele în Moldova și Letonia; v. <https://www.occrp.org/en/laundromat/the-russian-laundromat-exposed/>.

³⁶ Forumul Societății Civile a Parteneriatului Estic, Analiza Planului de acțiune al Guvernului RM pe a. 2020-2023 [7 februarie 2020]. V. https://eap-csf.eu/wp-content/uploads/Analysis-GAP_2020.pdf.

2.

Implementarea practică a trei piloni ai Convenției de la Aarhus

2.1 Accesul la informație

Atât în cazul acordurilor internaționale, cât și în cazul legislației naționale, negocierea și adoptarea acestora este aproape neaccesibilă publicului. Reprezentanții societății civile, de exemplu, nu au participat la procesul de negociere a Acordului de Asociere și nu au fost informați despre progresul negocierilor. În mod similar, hotărârea de aprobare a Regulamentului privind accesul publicului la informațiile de mediu nr. 1467/2016 în locul Legii privind accesul la informațiile de mediu a fost luată fără a ține cont de opinia publică.

Unele ministere și instituții guvernamentale au baze de date separate cu informații relevante pentru domeniul lor de activitate. Ele au adesea un format diferit; unele informații sunt stocate pe hârtie și nu sunt disponibile publicului. Nu există interconexiune între aceste baze de date, astfel încât schimbul de informații nu are loc, așa cum ar trebui. MM, de exemplu, întreține site-ul web, dar acesta nu este actualizat în mod regulat, la fel și site-ul web al agenției Moldsilva. Deși alte agenții, Apele Moldovei, de exemplu anunță uneori consultări pe acte normative, rezultatele acestor consultări sunt greu de urmărit. Ceeace mai îngreunează accesul public la informație este comunicarea deficitară între ministere și agențiile subordonate.

Nu există un sistem integrat de informare de mediu ce ar face posibilă conectarea tuturor bazelor de date existente, digitizarea datelor stocate pe hârtie, partajarea informațiilor între bazele de date ale diferitelor instituții și colectarea electronică a datelor.

MM întâmpină dificultăți majore în ceea ce privește utilizarea datelor și informațiilor de mediu obținute din cauza lipsei unui sistem ce să poată colecta, primi, procesa și genera rapoarte de mediu.³⁷

Au fost realizate anumite progrese în ceea ce privește accesul publicului la datele statistice, inclusiv la datele legate de mediu. Datele statistice sunt disponibile gratuit pe site-ul Biroului Național de Statistică (BNS). Din 2010, o publicație ce conține statistici legate de mediu pentru țară, „Resurse naturale și mediu”, este pregătită anual de către BNS și este disponibilă online.³⁸

Convenția de la Aarhus conține conceptul potrivit căruia, pentru ca informațiile să fie cu adevărat accesibile, el trebuie să fie și la prețuri accesibile. De asemenea, ea prevede (articolul 4 alineatul (8)) că orice taxe percepute pentru informații trebuie să fie rezonabile. Cu toate acestea, legislația națională în vigoare nu respectă liniile directoare recomandate de Convenție cu privire la (a) un calendar al taxelor; (b) criteriile pentru perceperea sau scutirea de taxe; (c) criteriile pentru condiționarea furnizării de informații de plată în avans a unei taxe. În același mod, Regulamentul privind accesul publicului la informațiile de mediu nr. 1467/2016, de pildă, prevede o regulă neclară și amplă, cu privire la informațiile de mediu pentru care autoritățile publice vor aplica taxe (taxe rezonabile).

Cu excepția taxelor administrative pentru generarea de informații din sisteme, autoritățile publice ar trebui să furnizeze

³⁷ Hotărârea Guvernului nr. 301 din 24 aprilie 2014 privind aprobarea Strategiei de mediu pe a. 2014 – 2023 și a Planului de acțiuni pentru implementarea acesteia, p. 19, la <http://extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/mol159048.pdf>.

³⁸ Comisia Economică a Națiunilor Unite p-u Europa, Analiza performanței de mediu, p. 7 [2014] V. https://unece.org/DAM/env/epr/epr_studies/Synopsis/ ECECEP171_Synopsis.pdf.

informații în mod gratuit pentru a menține accesul la informații în cea mai mare măsură posibilă. În realitate, însă, obținerea de informații ce sunt deja disponibile înseamnă să achiți literalmente sute de mii de lei moldovenești. Cazurile în care agențiile guvernamentale au solicitat sume exorbitante pentru informații nu sunt o raritate. În 2017, de exemplu ONG-ul local Eco-TIRAS a raportat că Serviciul Hidrometeorologic de Stat a solicitat 35 de mii de dolari pentru informații despre râul cu lungimea de 27 km. Acest lucru ilustrează, de asemenea, arbitrariul și o lipsă completă de metodologie în calcularea costurilor și taxelor pentru furnizarea de informații publice.

În 2008, Eco-TIRAS a raportat la CCCA dificultăți de acces la informații. Ulterior, Reuniunea Părților a adoptat recomandări în 2011, obligând Moldova să elaboreze un plan clar de suplinire a acestor lacune în implementarea Convenției. Guvernul a adoptat un plan, dar nimic nu s-a schimbat în realitate.

În lumina comunicării Comisiei de Conformitate privind costurile rezonabile CCCA/C/2017/147, Moldova nu a inițiat procedura de modificare a Regulamentului Guvernului nr. 330 din 4 martie 2006 privind aprobarea Listei serviciilor prestate gratuit și contra cost de către Serviciul Hidrometeorologic de Stat și Ghidul de utilizare a mijloacelor speciale ale Serviciului Hidrometeorologic de Stat contestat de Asociația Internațională a Păstorilor Râului Eco-TIRAS.

Autoritățile sunt în general foarte reticente în a furniza informații. Experiența practică a ONG-ului Eco-TIRAS arată că aproximativ jumătate din toate solicitările de informații sunt de obicei ignorate. Restul se întorc incomplete sau condiționate. Autoritățile refuză solicitările depuse electronic dacă nu sunt semnate, solicitând „respectarea cerințelor pentru documentele electronice” pentru ca să conțină semnătură dicală (în contextul moldovenesc, însă, aceasta constituie un obstacol semnificativ).³⁹

³⁹ Autoritatea de Mediu respectă Legea cu privire la petiție, care a fost abrogată prin Codul

Răspunsul, dacă în genere este dat, este furnizat de regulă în termen de 30 de zile și nu de 15 zile, așa cum prevede Regulamentul privind accesul publicului la informațiile de mediu nr. 1467/2016, ceea ce este rezultatul interpretării arbitrare a actelor normative. De asemenea, datorită faptului că Legea accesului la informație nr. 982-XIV/2000 nu este adaptată la realitățile actuale și recunoaște alternative la mijloacele tradiționale de comunicare între persoane fizice și autorități publice precum e-mailul și nu conține prevederi de solicitare a diferitor tipuri de informații.

Autoritățile justifică adesea refuzul de a furniza informații prin prevederile Legii privind protecția datelor cu caracter personal și ale Legii privind accesul la informații. Termenul „informații oficiale”, așa cum este aplicat în Legea privind accesul la informații, îndeosebi creează confuzie. Clasificarea cererilor mai degrabă ca „informații oficiale” și nu „informații publice” oferă autorităților moldovenești o marjă de manevră pentru a justifica convenabil refuzurile de a furniza informații prin clasificarea lor ca secrete de stat sau comerciale. Astfel, termenul mai potrivit ar fi cu siguranță „informații de interes public” sau „informații publice”, ca orice informație ce se referă la activitățile autorității publice sau la rezultatele acestor activități, indiferent de modalitatea, forma sau modul de exprimare a informației.⁴⁰

Nu există mecanisme oficiale și clare de autorizare pentru reutilizarea datelor puse la dispoziție de autoritățile publice în conformitate cu Directiva PSI (acum Directiva privind datele deschise).⁴¹

Găsirea informațiilor existente este practic destul de complicată. Agenția de Mediu publică pur și simplu autorizațiile

Administrativ; <http://www.mediugov.md/ro/content/petitie-online>.

40 Există multe lacune în implementarea prevederilor Convenției de la Aarhus privind accesul la informații menționate în proiectul Strategiei de comunicare a informațiilor de mediu 2020-2022 publicat pe site-ul web al Agenției de Mediu, dar este dificil de urmărit clar informațiile, în ce stadiu de aprobare se află și dacă și când este consultat publicul; <http://mediugov.md/sites/default/files/document/attachments/proiect.pdf>.

41 Directiva (UE) 2019/1024 a Parlamentului și Consiliului European din 20 iunie 2019 privind datele deschise și reutilizarea informațiilor din sectorul public, v. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2019.172.01.0056.01.ENG.

de mediu eșantionate luna de lună fără nici o diferențiere pe teme sau sortare geografică, ceea ce nu permite găsirea celor relevante.

2.2 Participarea publicului

Consultarea cu publicul a inițiativelor normative și a proiectelor de legislație se limitează în mare măsură la publicarea acestora pe site-uri web (www.particip.gov.md și www.justice.gov.md) fără a desfășura discuții publice.

În 2016 și 2017, mai multe OSC au înaintat Parlamentului Republicii Moldova o serie de propuneri, recomandând îmbunătățirea Legii transparenței în procesul decizional, Regulamentului Parlamentului, Legii privind accesul la informație etc. Aceste eforturi nu au indus nici o acțiune din partea autorităților publice de a anunța și de a purta discuții/consultări publice și astfel propunerile nu au condus la niciun rezultat tangibil.⁴²

În august 2020, Eco-TIRAS s-a adresat către Cancelaria de Stat⁴³ cu o propunere legislativă privind includerea în bugetul de stat a finanțării pentru activități legate de zonele naturale protejate, inclusiv rezervațiile naturale științifice. Cancelaria de Stat a redirecționat cererea Eco-Tiras către Ministerul Finanțelor.

Ministerul Finanțelor a informat că rezervația naturală științifică, în calitate de instituție de cercetare științifică, poate participa la licitații și concursuri publice și poate beneficia de finanțare publică. Avocatul Poporului a considerat ilegal răspunsul Ministerului Finanțelor la propunerea legislativă a Eco-TIRAS, constatând încălcarea legislației în vigoare.

42 Declarația Platformei Naționale RM a Forumului Societății Civile Parteneriatului Estic cu privire la Programul de activitate al Guvernului RM, 6 decembrie 2019, <https://www.eap-csf.md/en/ro-declaratia-platformei-nationale-a-republicii-moldova-a-forumului-societatii-civile-din-parteneriatul-estic-cu-privire-la-programul-de-activitate-a-guvernului-republicii-moldova/>

43 Cancelaria de Stat este autoritatea publică ce organizează activitatea guvernului pentru îndeplinirea sarcinilor sale; pentru mai multe informații despre Cancelaria de Stat: <https://cancelaria.gov.md/en/apc/chancellery-regulations>.

Răspunsul ombudsmanului a mai relevat faptul că MM, responsabil pentru implementarea convențiilor internaționale de mediu, inclusiv a Convenției pentru biodiversitate, s-a adresat de multe ori Ministerului de Finanțe cu solicitare de finanțare pe care Ministerul de Finanțe mereu a ignorat-o.

Guvernul încerca să restrângă sistematic participarea publicului la luarea deciziilor (de mediu). Programul de activitate al Guvernului RM din 6 decembrie 2019, a inclus o singură acțiune legată de societatea civilă: „Consolidarea rolului de supraveghetor al organizațiilor societății civile și interzicerea implicării acestora în activități politice”. După cum se menționează în declarația membrilor Platformei Naționale RM a Forumului Societății Civile a Parteneriatului Estic, interzicerea implicării OSC-urilor în activități politice este o restricție ce contravine standardelor internaționale și le neagă dreptul de a se angaja activ în dezbateri publice pe teme de interes public și, astfel, de a influența politicile publice.⁴⁴

La data prezentului raport, Agenția de Mediu nu a inițiat și publicat pe site-ul său niciun proiect de strategii, planuri de acțiune sau acte normative propuse spre dezbatere publică, cu excepția Tabelului Divergențelor din proiectul Setului Național de Indicatori de Mediu⁴⁵ și afișarea anunțului spre consultare publică a proiectului Strategiei comunicării de mediu 2020-2022 și a proiectului Hotărârii de Guvern pentru modificarea unor hotărâri de guvern. Totuși, din aceste rare anunțuri nu reiese cine, când și în ce condiții au informat despre inițierea procesului decizional, caracterul propunerilor, obiectivele, ce fel de comentarii publice au fost transmise etc.

Ultimul anunț de consultări publice a Agenției Apele Moldovei

⁴⁴ Declarația Platformei Naționale RM a Forumului Societății Civile Parteneriatului Estic cu privire la Programul de activitate al Guvernului RM, 6 decembrie 2019, <https://www.eapcsf.md/en/ro-declaratia-platfomei-nationale-a-republicii-moldova-a-forumului-societatii-civile-din-parteneriatulestic-cu-privire-la-programul-de-activitate-a-guvernului-republicii-moldova/>.

⁴⁵ Două ONG-uri locale de mediu și-au formulat poziția față de aceste proiecte.

cu privire la o propunere normativă datează din 30 iulie 2018. Agenția Moldsilva și SHMS nu au publicat nici o informație (pe site-ul său sau în alt mod) cu privire la consultările publice privind propunerile regulatorii planificate sau în derulare.

Ca urmare a mediatizării activităților dubioase legate de fondul forestier, Agenția Moldsilva a aprobat un *Ordin administrativ privind îmbunătățirea comunicării și prevenirea interpretărilor tendențioase ale activităților silvice în desfășurare*. Ordinul nu a fost pus la dispoziție pentru consultare publică. Agenția Moldsilva a susținut că este suficient ca ordinul să fie consultat cu autoritățile locale. În momentul de față, Asociația Eco-Contact pregătește o acțiune în anulare a actului administrativ adoptat de Agenția Moldsilva, argumentând încălcarea prevederilor privind transparența în procesul decizional.

Din raportul din iunie 2019 de pe site-ul Agenției de Mediu Eco-TIRAS a aflat despre elaborarea ordinului instituției pentru crearea Grupului de lucru pentru coordonarea procesului de elaborare a Raportului național privind starea mediului (RSM) 2020.⁴⁶

Acesta a fost publicat în 2020 și a acoperit perioada 2015-2018, iar raportul anterior a fost publicat în 2011 și a acoperit perioada 2007-2010. Este evident, au fost cinci ani între 2010 și 2015 când furnizarea informațiilor despre starea mediului a fost complet omisă.

Autoritățile au restrâns dreptul de a participa la procesele decizionale, neținând seama de opinia reprezentanților societății civile.

Asociația Eco-Contact s-a adresat recent Judecătoriei Chișinău cu privire la anularea deciziilor Fondului Ecologic Național aprobate fără participarea unui reprezentant desemnat al societății civile, care nu a fost informat și invitat la ședințe.

Pentru a crește transparența în procesul de luare a deciziilor, Agenția de Mediu a creat și Registrul de evaluare a impactului

⁴⁶ Pentru mai multe informații: http://mediu.gov.md/sites/default/files/document/attachments/Raport%20Agentia%20de%20Mediu%2010.06.2019%20-14.06.2019_0.pdf.

asupra mediului (pentru 2019 și 2020) pe site-ul său.⁴⁷, în care înregistrează proiectele activităților sale.

Totuși, din toate proiectele de activități înregistrate în Registru (în total 87 de proiecte), sunt plasate doar două anunțuri:

1. Anunțul din 5 iunie 2020 de consultare publică privind setul de indicatori naționali de mediu (36 de indicatori de mediu stabiliți în conformitate cu UNECE) evaluați în cadrul procesului de elaborare a Raportului național privind starea mediului în Republica Moldova pentru 2015-2018.

2. Anunțul public din 11 iunie 2020 privind consultarea documentației privind evaluarea impactului asupra mediului și participarea la dezbaterile publice privind posibilitatea consultării conținutului documentației privind evaluarea impactului asupra mediului pentru amplasarea proiectului Eoliană Vulcănești pe teritoriul administrativ al satului Colibași, raionul Cahul și satul Brînza, raionul Cahul.

Exemple susmenționate arată că majoritatea procedurilor de evaluare a impactului asupra mediului nu sunt precedate de anunțuri privind organizarea de audieri publice (dezbateri), iar documentația proiectului este rareori pusă la dispoziția publicului, ceea ce constituie încălcarea dreptului publicului de a participa la procesul decizional, conform Convenției de la Aarhus (articolul 6).

Deși aceste încălcări ale dreptului de a participa la luarea deciziilor de mediu ar justifica contestațiile în instanță, pe această cale există o serie de obstacole. În primul rând, publicul este de obicei pasiv și ambivalent față de treburile publice, nu are încredere în autoritățile și instituțiile publice (inclusiv în instanțe) și, prin urmare, este dezinteresat să caute ajutor judiciar. În al doilea rând, costurile litigiilor, inclusiv taxele judiciare, sunt atât de mari încât descurajează recurgerea la instanțe. În al treilea rând, legislația respectivă (atât de fond, cât și procedurală) nu este suficient de dezvoltată pentru a sprijini petițiile persoanelor

(și OSC-urilor) către instanțe pentru încălcarea Convenției de la Aarhus (și a legislației naționale respective).

Potrivit hotărârii Plenului Curții Supreme de Justiție a Republicii Moldova „Cu privire la practica aplicării de către instanțele de judecată a prevederilor legislației de mediu în examinarea cauzelor civile nr. 3 din 24 decembrie 2010”, după cum a fost modificată prin hotărârea Plenului Curții Supreme de Justiție RM nr. 31 din 4 decembrie 2017, instanțelor li s-a adus la cunoștință doar că, în cazul unor litigii legate de rezultatele expertizei ecologice de stat (și/sau, eventual, avize privind evaluarea impactului asupra mediului), se va înainta cauza privind contestația la instanța de contencios administrativ în conformitate cu Legea contenciosului administrativ nr. 793-XIV din 10 februarie 2000 (actualmente, Codul administrativ), dar fără a indica eventuala justificare a contestației, și deci despre o probabilă lipsă de jurisprudență în astfel de cauze.

Procesul de consultare a Hotărârii Guvernului nr. 635 aprobată la 19 august 2020, ce reglementează irigarea cu privire la folosința apelor subterane prin picurare a terenurilor agricole ocupate cu culturi horticole, reprezintă un caz important de încălcare a dreptului publicului la participare în contextul art. 8 din Convenția de la Aarhus (participarea publicului la procesul de elaborare a actelor legislative și normative). De asemenea, acest caz ilustrează modul în care guvernul frecvent ignoră informarea publicului cu privire la deciziile finale.

Moldova se confruntă cu condiții de stres hidric în perioada de irigare în agricultură deoarece este situată într-o regiune cu umiditate insuficientă și precipitații scăzute. Permitea irigării cu folosirea apei subterane, care joacă un rol deosebit în bilanțul apei de suprafață în RM și constituie o parte importantă a ciclului hidrologic, este o decizie vitală și necesită o analiză amănunțită a tuturor riscurilor posibile.

Inițial, proiectul de regulament (circa 70 de puncte) și o evaluare a impactului asupra mediului au fost prezentate spre discuție publică. Ulterior, în Cancelaria de Stat a fost întocmită o analiză preliminară a impactului reglementării, după care textul regulamentului a fost modificat și conținutul său a fost redus semnificativ. Noul proiect a fost pus la dispoziție pentru consultare publică (vineri), dar termenul limită pentru o consultare efectivă a fost de doar 3 zile (luni). De

47 V. <http://mediu.gov.md/ro/>.

subliniat că au fost excluse aspectele de evaluare a impactului asupra mediului și expertiza ecologică, iar opinia societății civile și argumentele acesteia au fost ignorate.

Cazul apelor subterane menționat mai sus ilustrează, de asemenea, că analiza preliminară a impactului de reglementare (AIR), dacă în genere este făcută, nu analizează de obicei inițiativele de reglementare propuse din perspectiva drepturilor omului, ci analizează politicile generale de mediu și sociale, acordându-se mai multă atenție la impactul asupra bugetului de stat și asupra intereselor economice.

Hotărârea Guvernului nr. 23 din 8 ianuarie 2019 privind metodologia analizei preliminare a impactului de reglementare nu reglementează analiza impactului asupra drepturilor de mediu; recomandă doar luarea în considerare a obiecțiilor primite în timpul procesului de consultări publice.

2.3 Accesul la Justiție

Potrivit Indicelui Statului de Drept 2019 al Proiectului Justiției Mondiale, Moldova s-a plasat pe locul 83 din 126 de țări. În acest clasament, Moldova a obținut scoruri slabe, printre altele, la aplicarea corectă a legilor – locul 107 și justiția civilă – locul 87.⁴⁸

Prevederile art. 6 din Legea expertizei de mediu cu privire la expertiza obligatorie privind proiectele de legislație și alte acte normative (și diverse instrucțiuni, metodologii și standarde) referitoare la starea mediului și/sau reglementarea activităților potențial periculoase pentru mediu 851/1996 de obicei nu se aplică deloc. Această procedură se limitează doar la feedback-ul pe care Agenția de Mediu îl oferă în timpul discuțiilor interne; cu toate acestea, nu există nici o discuție publică în cadrul expertizei de mediu.

⁴⁸ Evaluarea implementării Acordului de Asociere. IDIS „Viitorul”; <http://www.viitorul.org/files/Evaluarea%20implement%C4%83rii%20Acordului%20de%20Asociere%20in%20.pdf>

Corupția guvernamentală este încă percepută ca principala problemă; indicele de percepție a corupției s-a înrăutățit de la intrarea provizorie în vigoare a Acordului de Asociere.⁴⁹

Combaterea corupției la nivel înalt a fost însă caracterizată în mare parte prin practici judiciare selective, ce au loc în ciuda anumitor îmbunătățiri ale cadrului normativ și instituțional. Însă depolitizarea agențiilor de aplicare a legii și apropierea acestora de cetățeni întârzie.⁵⁰ Procesul de reformare a sectorului justiției se abate de la rigorile privind transparența și integritatea.

Accesul la justiție este îngreunat în principal de costurile ridicate ale efectuării expertizei tehnice de mediu și de examinarea prelungită a cauzelor de către instanțe și autorități. Neîncrederea generală în sistemul judiciar face ca oamenii să evite accesul la justiție practic în orice chestiune (inclusiv de mediu) care ar putea intra sub control judiciar sau administrativ. Codul de procedură civilă nu conține termeni clari; mai degrabă conține un termen foarte larg „aprecierea într-un interval de timp rezonabil”.

În baza unei hotărâri a Plenului Curții Supreme de Justiție RM din 24 decembrie 2010, modificată prin hotărârea Plenului Curții Supreme de Justiție RM nr. 31 din 4 decembrie 2017, instanțele de judecată au fost atenționate că o examinare incorectă a cauzelor de mediu poate afecta drepturile fundamentale ale persoanelor fizice și juridice, protejate de Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și alibertăților fundamentale, în special de art. 2 (dreptul la viață, care implică respectarea vieții și integrității fizice și dreptul la un mediu sănătos) și articolul 8 (dreptul la respectarea vieții private).⁵¹

Practica frecventă a instanțelor de judecată în soluționarea

⁴⁹ De la un scor de 35 la 33, conform Transparency International; Ibidem.p.11

⁵⁰ Ibidem.p.14

⁵¹ În acest context, în cazul Guerra și alții împotriva Italiei, CEDO a remarcat, că instanțele, atunci când examinează cauze civile privind încălcarea legislației ecologice, sunt în drept să aplice în mod direct jurisprudența CEDO.

cazurilor de încălcare a dreptului la mediu sănătos și de despăgubire a prejudiciului moral presupune acordarea de către instanțele naționale a daunelor neglijabile ce nu reflectă gravitatea prejudiciului cauzat.⁵²

Instanțele au dreptul să se pronunțe cu privire la încetarea activității agenților economici sau să refuze recunoașterea unei astfel de activități, dacă aceasta contravine legislației de mediu. În examinarea acestor cauze, instanțele deseori se concentrează doar pe stabilirea faptului dacă a fost comisă infracțiune și mai degrabă prevăd încetarea activității ce afectează negativ mediul prin închiderea unui obiect, decât acțiuni de remediere cuprinzând eliminarea sursei de influență negativă: efectuarea de reparații, reconstrucția, instalarea de noi stații de epurare a apelor uzate, dotarea și aplicarea noilor tehnologii etc.

Accesul la justiție în probleme de mediu a devenit deosebit de dificil în cazul procedurilor în fața autorităților administrative ce sunt reglementate de Codul Administrativ:

- Codul administrativ prevede taxe, ce sunt destinate să acopere cheltuielile autorității administrative, acestea sunt disproportionat de mari pentru petiționari, și astfel împiedică declanșarea procedurii administrative;⁵³
- Sarcina probei revine pe deplin fiecărui participant, care trebuie să facă dovada faptelor pe care își întemeiază

reclamația (nu doar autorității publice, ca în Legea anterioară a contenciosului administrativ);

- Autoritatea administrativă ierarhic superioară (de apel) poate decide în sensul agravării situației participantului care a depus cererea prealabilă;
- A fost introdus institutul de admisibilitate a acțiunii în contencios administrativ;
- S-a introdus obligația de prezentare a cauzei administrative, ceea ce poate conduce la tergiversarea termenelor de examinare a acțiunii și astfel la întâzieri inutile în examinarea cauzei.

Cazul locuitorilor din str. Sergiu Rădăuțanu. contra Primăriei Chișinău și Primarul Municipiului Chișinău pe a. 2020 privind anularea dispoziției Primarului examinată de Judecătoria Chișinău, Râșcani ilustrează bine aceste deficiențe.

Cazul se referă la o nouă porțiune de drum ce urmează a fi construită în zona rezidențială situată pe str. Academician Sergiu Rădăuțanu, sec. Râșcani, Chișinău (circa 100 de metri) pentru a lega str. Bucovinei. și str. Sergiu Rădăuțanu. Locuitorii au solicitat să vadă autorizație de la muncitorii în construcții realizate de Regia

„Exgrup”. Pentru a obține informații despre lucrările și copii ale documentelor justificative, la data de 30 aprilie 2020 a fost depusă o cerere colectivă la Cancelaria Primăriei Chișinău, în care locuitorii din str. Sergiu Rădăuțanu au solicitat, printre altele, ordinul Primarului de deblocare a străzii Academician Sergiu Rădăuțanu și inițierea lucrărilor de construcție, studiului de fezabilitate sau registrelor Primăriei privind consultările cu publicul.

Prin anularea unui act administrativ (dispoziție a primarului) locuitorii au urmărit oprirea oricăror lucrări și suspendarea oricăror decizii legate de această cale de acces cel puțin până la discutarea și clarificarea tuturor problemelor relevante.

La 21 mai 2020, instanța a adoptat o hotărâre prin care a respins cererea de suspendare a construcției inițiate prin ordinul primarului municipiului Chișinău. Respingerea a fost motivată în conformitate cu art. 172 alin. (2) din Codul administrativ, în care suspendarea executării actului administrativ contestat (dispoziția primarului) a fost considerată o măsură excepțională, pentru care nu era întrunită nici una dintre condițiile cerute: prezența unor suspiciuni rezonabile

⁵² A se compara, de pildă, cauza CEDO Otgon vs Moldova în care CEDO, deși a recunoscut că instanțele au oferit remediu sub forma stabilirii vinovăției furnizorului și acordării de despăgubiri, a constatat despăgubirea pentru suferința fizică și morală cauzată reclamantei (și familia ei) din cauza consumului de apă contaminată din sistemul public de alimentare cu o sumă de 5.000 lei, prea mică, și a despăgubit reclamanta cu 4.000 euro cu titlu de prejudiciu moral.

⁵³ Reglementarea anterioară – Legea contenciosului administrativ, înlocuită prin Codul administrativ, nu prevedea încasarea nici unei plăți de la petiționari. Prevederea actuală din Codul administrativ (art. 116) prevede că participantii la procedura administrativă achită costurile pentru petiție și pentru participarea la procedură, în timp ce autoritatea publică ce conduce procedura achită costurile rămase, poate duce practic la situațiile în care, în cazul în care cauza ajunge în instanță, la cererea petiționarului, instanța dispune numirea unei expertize tehnice, iar costurile expertizei precum și costurile efectuării unui studiu pentru determinarea nivelului de poluare vor fi toate suportate de petiționar.

cu privire la legalitatea actului administrativ contestat și existența pericolului iminent de prejudiciu ireparabil.

Faptul că cauza nu a fost depusă la dosar constituie un impediment pentru convocarea examinării în judecată, dezbaterea chestiunii privind dispoziția și efectuarea expertizei tehnice.

Recent cazurile de construcție ilegală în zonele verzi au devenit mai frecvente. Aceste proiecte de construcție sunt de obicei realizate fără autorizații de construcție, fără consultări publice prealabile și fără acces la rezultatul EIM.

Observăm unele impedimente identice în accesul la justiție în următoarele cazuri – construcțiilor ilegale pe adresa de pe str. Dimo 7/3, str. Coca 7, str. Maria Cebotari 20 (Cafeneaua Guguță):

- Costuri ridicate ale expertizei tehnice; instanța admite doar rezultatul expertizei tehnice efectuate de Instituția publică de Expertiză Judiciară de Stat, care, însă, face expertize pentru întreaga țară; personalul este limitat, iar lipsa capacității tehnice are ca rezultat un termen lung de examinare a cazurilor;
- Nu este aplicat instrumentul de suspendare a construcției; perioada îndelungată de examinare a cauzelor prezintă riscul ca, în cazul suspendării construcției, inițiatorul construcției să poată contesta suspendarea și să ceară despăgubiri pentru prejudiciul material. Datorită examinării în termen lung a cauzei, construcția poate fi finalizată mai devreme și ar putea exista mai puține posibilități de a obține protecția dorită a drepturilor ecologice, în această confruntare cu drepturile de proprietate privată.

3

Concluzii și recomandări

Fără întârziere, Guvernul Republicii Moldova ar trebui să promoveze adoptarea de către Parlament a legilor în domeniul de mediu pentru a implementa pe deplin acquis-ul UE de mediu conform Acordului de Asociere.

În general, Moldova, ar beneficia foarte mult de pe urma depolitizării instituțiilor publice și de crearea a mai multor oportunități pentru ca oamenii să participe în activitățile publice și să influențeze politicile publice.

Strategia „Moldova 2030” ar trebui să stabilească foaia de parcurs pentru dezvoltarea durabilă, prevenirea poluării și degradarea mediului și implicarea publicului în eforturile pentru atingerea acestor obiective.

Sușținem că a fost creat un cadru legal favorabil, dar general, pentru dezvoltarea măsurilor de protecție a drepturilor omului, dar pot fi observate și anumite constrângeri în dezvoltarea durabilă. Există o multitudine de strategii, programe, planuri de activitate și lipsă a unui cadru legal special. Responsabilitățile actorilor publici în acest domeniu sunt fragmentate, ceea ce duce la o gestionare și politici dezintegrate care sunt de nerealizat și adesea nesprijinite de proprii autori. În ciuda anumitor bune practici ce au fost dezvoltate de-a lungul anilor, autoritățile competente nu au suficiente instrumente la dispoziție pentru a preveni încălcările drepturilor omului și mecanismele de înlăturare a consecințelor negative ale acestora.

Planul de acțiuni privind implementarea Convenției de la Aarhus cel puțin până în 2025 ar trebui elaborat (și aprobat prin Hotărâre de Guvern) pe baza unei metodologii clare de analiză a factorilor ce nu au permis realizarea planului anterior pe a. 2011-2015.

Recomandăm ca adoptarea fiecărei politici (promulgarea fiecărei legi) să fie precedată de o analiză amănunțită a impactului normativ al politicilor și actelor normative propuse (expunere de motive),

care să stabilească temeiurile reglementării propuse și să explice necesitatea adoptării acesteia. Aceasta ar trebui pusă la dispoziția publicului. În acest sens, guvernul ar trebui să modifice Hotărârea Guvernului nr. 23 din 8 ianuarie 2019 pentru a introduce obligație, anume de a filtra inițiativele nepotrivite sau potențial dăunătoare mediului.

Propunem utilizarea noii abordări în elaborarea politicii și legislației de mediu, inclusiv convergența cu principiile cheie ce guvernează legislația-cadru a UE și identificate modalități de depășire a decalajelor dintre legile strict orientate pe elemente singulare de mediu. Ar trebui, de asemenea, elaborate documente de orientare, note de bune practici sau alte informații privind metodele de lucru adecvate.

La adoptarea strategiilor respective de protecție a mediului, Guvernul trebuie să revizuiască structura autorităților centrale de mediu (și agențiilor subordonate acestora) pentru a evita suprapunerea funcțiilor și pentru eficientizarea structurii instituționale, în special, prin separarea funcțiilor de autorizare și de inspecție și crearea unei agenții (entități) executive pentru monitorizare, schimb de informații și autorizare din cadrul Ministerului Mediului.

Reforma instituțională ar trebui să se concentreze și pe reducerea cheltuielilor pentru funcționarea instituțiilor publice,

creșterea capacității și responsabilizarea în cadrul instituțiilor publice, cât și îmbunătățirea calității și accesibilității serviciilor publice.

Pentru a implementa obligațiile care decurg din Convenția de la Aarhus și Acordul de Asociere, Moldova trebuie să întreprindă următoarele:

1. Transpunerea completă în legislația națională a amendamentului de la Alma Ata privind OMG-urile (2005) la Convenția de la Aarhus;
2. Transpunerea integrală a Regulamentului (CE) nr. 1367/2006 privind aplicarea prevederilor Convenției de la Aarhus⁵⁴ și Directivei privind emisiile industriale.

Este demult așteptată adoptarea unei noi legi privind protecția mediului care să introducă un sistem integrat de autorizare pentru obiectele cu impact semnificativ asupra mediului cu valori limită de emisie stabilite direct în legislație, în conformitate cu abordarea Directivei privind emisiile industriale ca reper. Permisele integrate trebuie să includă cerințe de auto-monitorizare pentru întreprinderi. Ar trebui, de asemenea, introdusă o schemă simplificată de autorizare pentru alte obiecte care, din cauza nivelurilor lor de emisii de poluare, nu intră sub incidența Directivei privind emisiile industriale. Cele mai bune tehnici disponibile (BTD) trebuie introduse ca bază pentru autorizare. De asemenea, se recomandă să se pună la dispoziția publicului rezumate ale solicitărilor de autorizații și ale autorizațiilor eliberate.

În ceea ce privește accesul la informații ca prim pilon al Convenției de la Aarhus, Moldova ar trebui să întreprindă următoarele:

⁵⁴ Regulamentul (CE) nr. 1367/2006 al Parlamentului și Consiliului European din 6 septembrie 2006 privind aplicarea în Comunitate a prevederilor Convenției de la Aarhus privind accesul la informații, participarea publicului la procesul decizional și accesul la justiție în probleme de mediu instituții și entități.

1. Transpunerea Directivei (UE) 2019/1024 a Parlamentului și Consiliului European din 20 iunie 2019 privind datele deschise și reutilizarea informațiilor din sectorul public și, în acest sens, elaborarea condițiilor de autorizare pentru promovarea utilizării și reutilizării datelor de mediu;
 2. Modificarea legislației privind accesul la informații, în special, Legea nr. 982/2000 privind accesul la informație; Legea nr. 133/2011 privind protecția datelor cu caracter personal; Legea nr. 171/1994 privind secretele comerciale; Legea nr. 245/2008 privind secretul de stat, cât și formularea și delimitarea de prevederi clare privind categoriile de informații de interes public;
 3. Elaborarea Hotărârii de Guvern privind categoriile datelor de mediu prin care va fi stabilită lista datelor pe care statul le poate colecta și este obligat să le furnizeze publicului;
 4. Îmbunătățirea Regulamentului privind accesul publicului la informațiile de mediu nr. 1467 prin includerea registrelor de informații pentru publicul interesat și clarificarea definiției privind costurile rezonabile;
 5. Revizuirea reglementărilor privind costurile pentru furnizarea de informații precum Legea 1536/1998 privind activitatea hidrometeorologică sau Hotărârea Guvernului nr. 330 pentru aprobarea tipurilor de servicii prestate gratuit și contra cost de către Serviciul Hidrometeorologic de Stat pentru a se asigura că furnizarea informației în sine este gratuită, permițând în același timp perceperea costurilor administrative (căutarea datelor, copierea) pentru generarea informațiilor;
 6. Dezvoltarea mecanismelor de control al calității datelor de mediu pentru a determina exactitatea și relevanța datelor;
 7. Crearea unui portal online accesibil publicului cu informații de mediu și sisteme electronice aferente (interconectate) ale autorităților de mediu.
 8. Crearea bazei de date a poluatorilor, un echivalent al Registrului european de emisii și transferuri de poluanți (RETP) în conformitate cu Regulamentul RETP.
- Pentru a asigura accesul deschis la informație, ar trebui introdus un mecanism eficient de executare (inclusiv sancțiuni) pentru a preveni încălcarea arbitrară din partea autorităților publice a legislației privind accesul la informație și cu privire la petiționare (Codul contravențional nr. 218/2008).
- În ceea ce privește participarea publicului ca al doilea pilon al Convenției de la Aarhus, Moldova ar trebui să realizeze următoarele:
1. Elaborarea și adoptarea unei noi Hotărâri guvernamentale privind participarea publicului la luarea deciziilor de mediu în conformitate cu legislația UE pentru a crește aplicabilitatea și eficiența acesteia;
 2. Progrese în implementarea integrală a Regulamentului Guvernului din 2000 privind participarea publicului la elaborarea și adoptarea deciziilor în domeniul mediului și completarea Legii privind protecția mediului și includerea prevederilor relevante detaliate privind participarea publicului la emiterea autorizării de mediu, stabilirea standardelor de mediu și elaborarea modalităților de includere a reprezentanților societății civile în comisii guvernamentale pentru politica de mediu și dezvoltare durabilă;
 3. Modificarea Legii privind evaluarea impactului asupra mediului din 29 iulie 2014 și a Legii privind evaluarea strategică de mediu din 2 martie 2017 astfel încât să permită publicului să participe la primele etape ale procesului decizional și nu numai la ultimele etape când nu mai este posibilă efectuarea unor modificări semnificative.

Moldova ar trebui să îmbunătățească și mai mult funcționarea mecanismului de participare a publicului la evaluarea impactului asupra mediului (EIM) prin: (a) stabilirea unei proceduri detaliate, inclusiv a unei proceduri de consultare publică, pentru revizuirea de către public a documentației EIM privind activitățile propuse; (b) asigurarea faptului că comentariile și opiniile publicului sunt luate în considerare în procesul decizional.

Ar trebui și mai mult îmbunătățite utilizarea celor trei instrumente de evaluare a mediului existente (SEE, EIM și EPM), aducându-le mai aproape de principiile Directivei UE EIM și de alte mecanisme de asigurare a conformității și sporind implicarea publicului în deciziile de evaluare a mediului.

În ceea ce privește accesul la justiție ca al treilea pilon al Convenției de la Aarhus, Moldova ar trebui să realizeze următoarele:

1. Modificarea Legii nr. 198 din 26 iulie 2007 privind asistența judiciară garantată de stat în ceea ce privește condițiile și principiile privind compensarea parțială sau integrală a asistenței (juridice) calificate (avocat sau mediator) în mediere, precum și formele convenționale de examinare a cauzelor de mediu.

Costurile exorbitante ale litigiilor, lipsa avocaților specializați în cazurile de mediu și lipsa asistenței juridice rămân probleme cheie care împiedică accesul la justiția de mediu în Moldova. Statul prin compensarea costurilor, chiar și o parte din costurile litigiilor ar putea încuraja oamenii să solicite asistență juridică și să aducă probleme de mediu în fața instanțelor.

Având în vedere caracterul lor unic și, în special, complexitatea din punct de vedere aspectelor tehnice, din cauza cărora nu sunt prea solicitate spre rezolvare pe calea judiciară, este recomandabil să se dezvolte institutul de mediere în cauzele de mediu, ce ar putea fi examinate mai rapid și pentru un

cost accesibil. În acest context se poate începe cu campanii de sensibilizare între publicul obișnuit și ONG-uri axate pe:

- Motivarea ONG-urilor pentru activități de promovare a medierii;
 - Elaborarea și difuzarea de materiale informative complete pentru explicarea avantajelor medierii în cauze de mediu și informații despre instituțiile ce prestează astfel de servicii.
2. Analiza amănunțită a practicilor judiciare, în special a celor ale Curții Europene a Drepturilor Omului, ce ar trebui aplicate în context național, în special în ceea ce privește cauzele ce implică persoane care dețin funcții publice.



Arnika – Centrul de sprijin a cetățenilor (Cehia) Înființat în 1996, Centrul de sprijin a cetățenilor are o experiență îndelungată în promovarea accesului la informații, în sprijinirea participării publicului la luarea

deciziilor și în aplicarea justiției de mediu. Experții săi asistă diverse organizații ale societății civile, municipalități și persoane în soluționarea cazurilor legate de poluarea industrială, protecția râurilor și bazinelor acvaticice, a peisajului, planificarea urbană și dreptul comunităților locale de a trăi într-un mediu sănătos. Arnika lucrează în proiecte internaționale împreună cu partenerii săi din Europa Centrală și de Est, Caucaz și mai multe țări din Asia. Arnika este membru al Asociației ONG-urilor de mediu din Cehia – Cercul Verde, Biroul European de Mediu, Forumul European ECO, Rețeaua internațională de Poluare și Rețeaua internațională a Râurilor.

Contacte:

Arnika
 Dělnická 13
 170 00 Praga 7 Cehia
 Tel./fax: +420 774 406 825
 E-mail: cepo@arnika.org

Mai multe informații:

<https://arnika.org/en/countries/moldova>



Eco-Tiras (Moldova) a fost format dintr-un grup de ONG-uri din Moldova și Ucraina și este o asociație a peste 50 de organizații neguvernamentale de mediu din bazinul transfrontalier al Nistrului (Moldova și Ucraina). Misiunea sa este de a promova implementarea managementului

integrat al bazinului fluviului Nistru prin implicarea părților interesate, inclusiv a publicului, în procesul decizional, activitățile științifice și de impact asupra legislației de mediu.

Contacte:

Eco-TIRAS
 Str-la Teatră 11A
 Chișinău 2012 Moldova
 Tel./Fax: +373 22 225615
 E-mail: ecotiras@mail.ru
<http://eco-tiras.org>

