

VITALIE RAPCEA

Contribuții la soluționarea dilemei

Cost-eficiență și responsabilitatea față de mediul înconjurător la reabilitarea drumurilor din Republica Moldova



STUDIU COMPARAT AL OPȚIUNILOR DE POLITICI PUBLICE

Autor:

VITALIE RAPCEA

dr. în științe economice, lector univ. ASEM,
ex-Viceministru al Transporturilor
și Infrastructurii Drumurilor din Moldova

Această sinteză de politici a fost realizată în baza studiului de politici publice „*Contribuții la soluționarea dilemei: cost-eficiență și responsabilitatea față de mediul înconjurător la reabilitarea drumurilor din Republica Moldova. Studiu comparat al opțiunilor de politici publice*”, elaborat de autor în cadrul Programului de Burse în domeniul Politicilor Publice, cu sprijinul financiar al Fundației Soros-Moldova.

Opiniile exprimate în acest studiu aparțin autorului și nu reflectă neapărat punctul de vedere al Fundației Soros-Moldova sau al Centrului Analitic Independent EXPERT-GRUP.

Cuprins

Lista abrevierilor	5
Rezumat	6
Introducere	8
Descrierea problemei	9
Ipoteze	12
Constatări preliminare	12
Consecințe preliminare	12
Scopurile cercetării	13
Studiul experienței României în reglementarea modului de utilizare a substanțelor minerale utile pentru lucrările de rambleiere	14
Părți interesate implicate în elucidarea problemei cercetate și managementul acestora	15
Părți interesate și roluri	15
Managementul părților interesate	16
Criteriile de evaluare a opțiunilor de politici publice	18
Opțiunile de politici publice	20
Metodologia de analiză și scalare a opțiunilor	21
Analiza opțiunilor de politici publice	22
Analiza opțiunii de politici publice nr. 1	22
Analiza opțiunii de politici publice nr. 2	34
Analiza opțiunii de politici publice nr. 3.	40
Lecția învățată din speța ”gropii de împrumut Todirești”	42
Concluzii	43
Recomandări	44
Bibliografie	45

Lista anexelor, tabelelor și figurilor

Anexe

A1. Scrisoare de răspuns a Ministerului Agriculturii, Dezvoltării Regionale și Mediului	46
A2. Lista proiectelor elaborate de asocierii Kocks-Universinț în perioada 2010-2011	48
A3. Solicitarea de informații adresată Î.S. Administrația de Stat a Drumurilor	49
A4. Sinteză argumentelor expuse în raportul de expertiză anticorupție la Inițiativa Legislativă nr. 151 din 17.05.2017 „Pentru modificarea și completarea Codului subsolului nr. 3 din 02.02.2009”	50
A5. Sinteză argumentelor expuse în Raportul Comisiei parlamentare mediu și dezvoltare regională la Inițiativa Legislativă nr. 151 din 17.05.2017 „Pentru modificarea și completarea Codului subsolului nr. 3-XVI din 02.02.2009”	51
A6. Avizul Comisiei de mediu	52
A7. Proiectul de Lege nr. 277 din 20.07.2018	54
A8. Scrisoare de răspuns a Inspectoratului Ecologic de Stat nr. 895 din 17.07.2018	57
A9. Groapa de împrumut Todirești, raionul Ungheni, vedere satelit	59

Tabele

T1. Rolurile și așteptările principalelor părți interesate	15
T2. Modul de gestiune și interacțiune cu părțile interesate	16
T3. Obiectivele de evaluare a opțiunilor de politici publice	18
T4. Analiza opțiunii de politici publice prin prisma obiectivului de eficiență	22
T5. Analiza opțiunii de politici publice prin prisma obiectivului de protecție a mediului	25
T6. Analiza opțiunii de politici publice prin prisma obiectivului de echitate	28
T7. Analiza opțiunii de politici publice prin prisma obiectivului de diminuare a externalităților.	31
T8. Analiza opțiunii de politici publice prin prisma obiectivului de fezabilitate	33
T9. Rezultatele evaluării opțiunii de politici publice nr. 1	33
T10. Rezultatele evaluării opțiunii de politici publice nr. 2	39

Figuri

F1. Inițiativele de instituire a unei proceduri simplificate de utilizare a subsolului pentru lucrările de reabilitare a drumurilor, stoparea fenomenelor geologice periculoase și construcția digurilor	8
F2. Succesiunea etapelor în procesul de obținere a dreptului de exploatare a zăcămintelor solide de substanțe minerale utile	28
F3. Etapele desfășurării concursului pentru încheierea contractului privind dreptul asupra sectorului de subsol	29
F4. Reprezentarea grafică a procedurilor reduse din Codul subsolului nr.3, prin Legea nr. 194 din 27.07.2018	34
F5. Reprezentarea grafică a opțiunilor de politici publice prin prisma impactului pe care-l generează la nivelul obiectivelor de Eficiență, Protecția Mediului înconjurător și Echitate	41

Lista abrevierilor

AGRM	Agenția pentru Geologie și Resurse Minerale
APL	Autoritățile Publice Locale
ASD	Administrația de Stat a Drumurilor
ASP	Agenția Servicii Publice
BEI	Banca Europeană pentru Investiții
BERD	Banca Europeană pentru Reconstrucții și Dezvoltare
CE	Comisia Europeană
CFM	Calea Ferată din Moldova
CNA	Centrul Național Anticorupție
FR	Fondul Rutier
HG	Hotărâre de Guvern
IFI	Instituțiile Financiare Internaționale
INP	Inspectoratul Național de Patrulare
IPOT	Institutul de Proiectări pentru Organizarea Teritoriului
Î.S.	Întreprindere de Stat
MADRM	Ministerul Agriculturii, Dezvoltării Regionale și Mediului
MM	Ministerul Mediului
MTID	Ministerul Transporturilor și Infrastructurii Drumurilor
OCDE	Organizația Pentru Cooperare Economică și Dezvoltare
ONG	Organizație Neguvernamentală
PFU	Portul Fluvial Ungheni

Rezumat

Prezentul document reprezintă un studiu comparat al opțiunilor de politici publice pentru asigurarea substanțelor minerale utile necesare la reabilitarea drumurilor din Republica Moldova, în corespundere cu obiectivele de eficiență, diminuarea impactului asupra mediului și a externalităților nedorite.

Problema utilizării substanțelor minerale utile pentru lucrările de terasament la construcția drumurilor, căilor ferate, digurilor și pentru prevenirea și stoparea fenomenelor geologice periculoase a fost mereu de actualitate, făcând subiectul investigațiilor jurnalistice sau al rapoartelor de audit ale Curții de Conturi, iar tergiversarea soluționării ei a adus numeroase prejudicii mediului înconjurător și bugetului de stat, fiind documentate multiple cazuri de exploatare ilicită a subsolului de către întreprinderi private și de stat.

Într-un astfel de context, diminuarea costului public, creșterea eficienței politicilor publice și exploatarea rațională și sustenabilă a mediului înconjurător depinde de angajamentul, agilitatea și consecvența guvernanților în identificarea timpurie a riscurilor pentru minimizarea acestora prin implementarea unor politici cost-eficiente, prietenoase față de mediul înconjurător și cu impact asupra îmbunătățirii controlului în faza de implementare.

La elaborarea documentului, pentru analiza opțiunilor de politici publice, au fost utilizate:

- Principiile de bună guvernare în elaborarea politicilor publice ale OCDE reflectate în "OCDE Best Practice Principles for Regulatory Policy, The Governance of Regulators", OECD publishing 2014 [1];
- Argumentele Comisiei Parlamentare de profil, CNA, ONG-urilor de profil, expuse în avizele la proiectele de modificare a Codului Subsolului nr. 3 din 02.02.2009 [2].

În consecință, opțiunea optimă de politici este cea care asigură, într-o măsură mai mare, realizarea telementelor necesare pentru creșterea impactului de reglementare conform bunelor practici OCDE [1, pag. 22]. Astfel, pentru problema cercetată, opțiunea optimă de politici publice trebuie să permită:

- diminuarea costurilor publice,
- creșterea eficienței utilizării subsolului,
- diminuarea impactului asupra mediului înconjurător,
- asigurarea unui cadru echitabil pentru proprietarii de cariere și companiile de reabilitare a drumurilor,
- diminuarea externalităților nedorite,
- asigurarea unui nivel înalt de acceptabilitate din partea decidenților și a publicului larg.

În urma evaluării opțiunilor, pe fiecare obiectiv, în funcție de categoriile de impact - cost și control, au fost comparate opțiunile:

- opțiunea nr. 1 – reprezentată de Codul subsolului nr. 3 din 02.02.2009 până la intrarea în vigoare a modificărilor operate de Parlament în 27 iulie 2018;
- opțiunea de politici publice nr. 2 – Legea nr. 194 din 27.07.2018;
- opțiunea nr. 3 – elaborată prin formularea recomandărilor de îmbunătățire a statu-quo-ului.

În urma analizei efectuate concluzionăm că opțiunea de politici publice nr. 1, menținută pe parcursul a mai bine de 9 ani, este cea mai indezirabilă și nu permite realizarea obiectivelor unei politici publice eficiente.

Opțiunea de politici nr. 2 este una acceptabilă, dar poate genera numeroase riscuri, printre acestea enumerăm:

- riscul gestionării inadecvate a stratului de sol fertil,
- riscul imposibilității cesionării contractului de reabilitare împreună cu cel de exploatare a subsolului către terți, în caz de faliment sau reziliere a contractului de lucrări,
- riscul neexecutării lucrărilor de recultivare a terenului și al repunerii acestuia în circuitul agricol,
- riscul de exploatare irațională a terenului prin limitarea exploatării subsolului la o adâncime mai mare de 5 m etc.

În document este expusă și o analiză comparativă a Proiectului de Lege nr. 151 din 17.05.2017, retras de Guvern în martie 2018, care este comparat cu opțiunea de politici publice nr. 2. Analiza ilustrează că opțiunea de politici publice nr. 2 cedează, sub aspectul obiectivelor de eficiență și echitate, Proiectului de Lege nr. 151. din 17.05.17.

Astfel, pentru opțiunea de politici publice nr. 2 au fost formulate recomandări, care ar permite atingerea în cea mai mare proporție a obiectivelor de eficiență, protecție a mediului, echitate, precum și o diminuare a externalităților nedorite. Generic, aceste recomandări au fost încadrate în opțiunea de politici publice nr. 3.

În concluzie, implementarea întârziată a modificărilor la Codul subsolului nr. 3 din 02.02.2009 a prejudiciat ireversibil mediul înconjurător și a generat costuri publice considerabile. Inconsecvența administrației publice centrale în promovarea unei proceduri simplificate de exploatare a subsolului, în tandem cu o abordare superficială a problemei subsolului și a ramurilor conexe dependente de reglementarea exploatării subsolului, suprimă capacitatea statului de a livra politici publice adaptate la necesitățile societății, sub aspect de cost, eficiență, protecția mediului și diminuarea externalităților nedorite.

Introducere

Subiectul privind folosirea substanțelor minerale utile larg răspândite (roci sedimentare) pentru construcția și reabilitarea drumurilor, conjugat cu impactul utilizării acestora asupra mediului înconjurător, este unul de mare actualitate. Acest subiect a ajuns în atenția opiniei publice în urma emiterii, iar ulterior abrogării Ordinului MTID și MM nr. 86/56 din 18.04.2016 *"Pentru aprobarea instrucțiunii cu privire la modul de utilizare a gropilor de împrumut"*.

Într-un interviu acordat ziarului "Timpul" în data de 30 aprilie 2018, Ministrul Mediului, dl Valeriu Munteanu, preciza că toată argila folosită la construcția drumurilor a fost extrasă ilegal, *"așa a fost în 2008 și în 2013 și în 2014 și în 2016"* [3]. Astfel, devine absolut evidentă existența unei probleme legate de imposibilitatea utilizării legale în lucrările de reabilitare a terasamentului drumurilor, căilor ferate, construcția digurilor, a resurselor minerale utile larg răspândite altele decât din carierele existente, în tandem cu practica omniprezentă, ieșită de sub control, de excavare ilegală a rocilor sedimentare, cu un impact ireversibil asupra mediului [4].

Pentru soluționarea acestei probleme, după două tentative nereușite ale unui grup de deputați de promovare a modificărilor la Codul subsolului nr. 3-XVI din 02.02.2009, în data de 17.05.2017 Guvernul înregistrează în Parlament inițiativa legislativă nr. 151 [5], prin care se încerca reglementarea unei proceduri simplificate de exploatare a subsolului pentru scopuri publice. După inițiativele nereușite ale deputaților Ghimpu, Vlas ș.a. din motive care nu au fost făcute publi-

ce, în data de 16.03.2018, Guvernul își retrage propria inițiativă și asta chiar dacă problema utilizării pământului (argila nisipoasă) pentru terasamentul drumurilor rămâne a fi nesoluționată. În aceste circumstanțe, reabilitarea drumurilor, pentru care sunt necesare lucrări de terasament cu aport de argilă nisipoasă, argilă și nisip argilos, rămâne blocată.

În luna mai 2018 demarează prezentul studiu, care avea drept scop efectuarea unei evaluări a oportunității și necesității modificării Codului subsolului pentru asigurarea cu argilă nisipoasă necesară la lucrările de terasament pentru lucrările de reabilitare și întreținerea drumurilor, de o manieră cost-eficientă și prietenoasă față de mediu.

Pe durata desfășurării studiului, în data de 20.07.2018, în Parlament a fost înregistrată inițiativa legislativă nr. 277 a deputaților S. Sirbu, C. Țuțu [5], inițiativă aproape identică cu cea a deputaților M. Ghimpu și Șt. Vlas, nr. 81 din 04.03.2016 [7], iar la 7 zile după înregistrare, pe 27.07.2018, Parlamentul Republicii Moldova aprobă proiectul 277 în 2 lecturi, care devine Legea nr. 194 din 27.07.2018.

În consecință, prin prezentul studiu sunt evaluate modificările operate la Codul subsolului prin Legea nr. 194 din 27.07.2018 publicată în Monitorul Oficial în data de 24.08.2018 și eventualele opțiuni de îmbunătățire pentru realizarea obiectivelor de politici publice enunțate de principalele părți implicate în avizele la inițiativa legislativă nr. 151 din 17.05.2017.

Figura nr. 1. Inițiativele de instituire a unei proceduri simplificate de utilizare a subsolului pentru lucrările de reabilitare a drumurilor, stoparea fenomenelor geologice periculoase și construcția digurilor



Descrierea problemei

În pofida faptului că statul dispune, din abundență, de substanțe minerale utile larg răspândite, acestea nu pot fi utilizate pentru lucrările de utilitate publică, generând costuri publice și de mediu. În contextul modificărilor operate în data de 27.07.2018 prin adoptarea Legii nr. 194 statul implementează o politică publică, pentru care nu este făcut un studiu care să demonstreze atingerea obiectivelor de eficiență, protecția mediului, diminuarea externalităților, echitate ș.a.

Lipsa de consecvență, agilitate și angajament din partea guvernanților în soluționarea de o manieră eficientă și prietenoasă față de mediu a problemei resurselor minerale necesare pentru construcția drumurilor publice declarate de *"utilitate publică națională"* a prejudiciat utilizatorii drumurilor, mediul înconjurător și bugetul de stat.

Problema pieței materialelor de construcție a fost recunoscută public și de Directorul General al Î.S. ASD, în cadrul audierii organizate în data de 14.03.2018 de Comisia parlamentară economie, buget și finanțe drept principalul impediment în implementarea contractelor de reabilitare a drumurilor.

Exploatarea subsolului din nemijlocita apropiere de șantierul drumului aflat în reabilitare, pentru excavarea rocilor sedimentare necesare pentru terasamente, reduce semnificativ cheltuielile de transportare a pământului. Stoparea exploatării gropilor de împrumut și obligarea antreprenorilor de a procura, contra plată, pământul (argila nisipoasă) necesar lucrărilor de construcție din locuri amplasate la distanțe considerabile de șantier, duce la mărirea costurilor lucrărilor rutiere, ceea ce poate face ca proiectele de reabilitare a infrastructurii să devină nefezabile. În același timp, datorită faptului că proiectele de reabilitare sunt finanțate din împrumuturile care urmează a fi rambursate din bugetul de stat, procurarea pământului pentru terasamente, pentru lucrările de reabilitare, declarate *"de utilitate publică de interes național"*, va crește, inevitabil, presiunea asupra bugetului de stat. Astfel, interesul public este prejudiciat în favoarea agenților economici proprietari de cariere.

În conformitate cu scrisoarea de răspuns a Ministerului Agriculturii, Dezvoltării Regionale și Mediului nr. 01/01-4560 din 29.09.2018 (anexa nr. 1), în perioada 2010-2017, în urma controalelor geologice și supravegherii miniere de stat asupra folosirii raționale și protecției subsolului, au fost întocmite 114 rapoarte privind evaluarea prejudiciului cauzat mediului prin **extragerea nelegitimă** a substanțelor minerale utile, valoarea prejudiciului fiind evaluată la **214 514 399** lei. Iar pe parcursul ultimilor 5 ani, Inspectoratul Ecologic de Stat, cu un efectiv de numai 4 angajați în cadrul Secției Inspectare sol, deșeuri și substanțe chimice, a identificat 277 de cariere ilegale, estimând prejudiciul cauzat mediului la valoarea de **30 543 072** lei.

Conștientizând importanța calității infrastructurii de transport pentru asigurarea unei creșteri economice stabile, începând cu anul 2010, Republica Moldova, cu susținerea U.E. (BERD, BEI, Comisia Europeană) a demarat un amplu proces de reabilitare a drumurilor.

În perioada 2010-2011 compania germană Kocks GmbH, în asociere cu Universinș SRL, au elaborat proiectele tehnice pentru drumurile naționale care urmau să fie reabilitate din împrumuturile acordate de instituțiile financiare internaționale (IFI) (anexa nr. 2). În acest proces, companiile de proiectare nu au ținut cont de prevederile Codului subsolului nr. 3 din 02.02.2009, indicând în proiecte drept surse de aprovizionare cu argilă nisipoasă pentru terasamentul drumului potențialele "gropi de împrumut" din nemijlocita apropiere a drumurilor, și nu carierele existente. În aceste circumstanțe, proiectanții au indicat drept surse de obținere a substanțelor minerale necesare pentru terasamente cariere care nu existau și care trebuiau autorizate în conformitate cu Codul subsolului nr. 3 din 02.02.2009.

Beneficiarul, reprezentat de Î.S. Administrația de Stat a Drumurilor (ASD), a recepționat proiectele de calitate austeră fără să țină cont de necesitatea ajustării acestora la prevederile legale în vigoare din 02.02.2009.

În baza proiectelor tehnice elaborate de Kocks GmbH în asociere cu Universinij SRL, au fost organizate licitații internaționale pentru contractarea antreprenorilor care urmau să implementeze contractele de reabilitare.

Antreprenorii contractați s-au pomenit într-o situație complicată. Pe de-o parte, în proiectele licate era indicată sursa de aprovizionare cu pământ pentru terasamente (roci sedimentare, preponderent argilă nisipoasă), dar de cealaltă parte această sursă de pământ era, *de jure*, indisponibilă, antreprenorul având responsabilitatea contractuală de asigurare a resurselor necesare pentru implementarea cu succes a proiectelor de reabilitare, responsabilitate care generează costuri mult mai mari decât cele cu care s-a licitat și adjudecat proiectul respectiv.

Astfel, experiența Republicii Moldova în implementarea contractelor internaționale de reabilitare a drumurilor în baza proiectelor elaborate scoate în vileag mai multe probleme care afectează ritmul de realizare a lucrărilor [8]. În consecință, nici unul din contractele de reabilitare finanțat din surse externe, semnate în perioada 2012-2015, nu a fost realizat în termen, iar în 2016 a fost reziliat primul contract finanțat din surse externe, pentru ca în perioada 2017-2018 să mai fie reziliate alte 6 contracte de reabilitare a drumurilor.

Calitatea drumurilor în Republica Moldova continuă să limiteze potențialul de creștere economică, iar în conformitate cu datele raportului despre utilizarea resurselor Fondului Rutier pentru anul 2017, doar aproximativ 34% din drumurile naționale și locale din Republica Moldova sunt în stare bună și foarte bună, iar 35.6% din drumuri sunt în stare rea și foarte rea [9]. Astfel, către finele anului 2017, infrastructura rutieră era într-o stare mai proastă decât în anul 1992, când 30% din drumurile naționale și locale erau în stare rea și foarte rea.

Precizăm aici că la construcția terasamentului drumului pot fi utilizate, drept umplutură, pământuri care respectă cerințele normativelor tehnice privind granulometria, gradul de umflare, plasticitatea și caracteristicile la compactare.

Problema pământului (rocilor sedimentare) pentru lucrările de terasament este una din problemele-cheie care limitează progresul în construcția și reabilitarea drumurilor, în special a celor care fac obiectul contractelor de reabilitare cu finanțare externă, iar autoritățile au demonstrat, de-a lungul timpului, o capacitate redusă de gestionare a situației create.

Astfel, cadrul normativ existent reprezintă una din principalele limitări în asigurarea integrității și protecției mediului înconjurător în tandem cu accelerarea ritmului de reabilitare a drumurilor naționale.

Este regretabil faptul că investițiile în reabilitarea infrastructurii nu au fost precedate de un document de analiză a riscurilor, inclusiv a celor legate de cadrul normativ existent și recomandări de politici publice în vederea reducerii și prevenirii acestora.

În conformitate cu prevederile art. 1 din Codulul subsolului nr. 3 din 02.02.2009, substanțele minerale utile reprezintă: *"acumulări, în subsol, de minerale naturale, hidrocarburi și ape subterane, a căror compoziție chimică și proprietăți fizice permit folosirea lor în sfera producției materiale și consumului imediat sau după prelucrare. La substanțe minerale utile se referă și rămășițele biologice împietrite (fosile) aflate în subsol"*.

Astfel, argila nisipoasă, argila și nisipul argilos, necesare pentru lucrările de terasament, sunt substanțe minerale utile larg răspândite, a căror extragere și utilizare se face în corespundere cu prevederile Codului.

În conformitate cu prevederile Articolului 26 și Articolului 18 ale aceluiași Cod, atribuirea în folosință a sectoarelor de subsol se face prin încheierea unui contract dintre Ministerul Mediului și câștigătorul concursului public.

Articolul 21, litera d) al Codului nr. 3 din 02.02.2009 prevede posibilitatea atribuirii în folosință a sectoarelor de subsol **fără concurs** pentru valorificarea industrială a zăcămintului, dacă cercetarea lui geologică, până la aprobarea rezervelor de substanțe minerale utile, a fost realizată din contul mijloacelor agentului economic; totuși, acest articol nu a fost aplicat în nici unul din contractele de reabilitare și nici în cazul speței Todirești, raionul Ungheni, unde substanțele minerale utile au fost cercetate geologic la comanda Î.S. Administrația de Stat a Drumurilor.

În context, prin scrisoarea nr. 129/04 din 04.02.2014, Directorul Agenției pentru Geologie și Resurse Minerale menționează că *"în conformitate cu informațiile stocate în Fondul de Stat de informații privind subsolul, în cadrul Agenției, pe teritoriul UAT Todirești, r-nul Ungheni, zăcămintele de substanțe minerale utile explorate nu există"*. În consecință, după cercetarea geologică efectuată de către Î.S. Administrația de Stat a Drumurilor și Î.S. IPOT se identifică substanțe minerale utile, care pot fi utilizate la construcția drumului de

ocolire a orașului Ungheni. Astfel, Î.S. ASD se adresează Ministerului Mediului pentru autorizarea "Gropii de împrumut Todirești". Prin scrisoarea de răspuns nr. 04-07/1393 din 28.07.2014, semnată de Viceministrul Mediului, dl Dorin Dușciac, Administrația de Stat a Drumurilor este informată despre pașii pe care urmează să-i întreprindă pentru obținerea permisiunii de exploatare a gropii de împrumut.

Ulterior, la prezentarea pachetului de documente solicitat, Ministrul Mediului, dl Valeriu Munteanu, prin scrisoarea nr. 04-07/1568 din 01.09.2015, refuză semnarea contractului pentru atribuirea în folosință a sectorului de subsol, contrar prevederilor art. 21, litera d) al Codului subsolului nr. 3 din 02.02.2009, invocând necesitatea "*desfășurării concursului pentru dreptul de folosință a subsolului*".

În conformitate cu standardul moldovenesc SM SR 4032-1:2013, noțiunea de groapă de împrumut este definită drept "*o săpătură de formă regulată, executată în afara amprizei drumului pe o suprafață bine precizată prin proiect, în vederea obținerii pământului necesar executării rambleelor*".

Chiar dacă ar fi posibilă aplicarea prevederii Codului subsolului aferentă semnării contractului de transmitere a subsolului fără organizarea unui concurs public, totuși, acesta reglementează activitatea de exploatare a substanțelor minerale utile doar din prisma întreprinderilor miniere. Codul subsolului nr. 3 din 02.02.2009 nu prevede o procedură simplificată pentru înființarea și utilizarea gropilor de împrumut, prevăzute în standardul moldovenesc în urma transpunerii standardului român SR 4032-1:2012.

În consecință, firmele cărora le-au fost adjudecate proiectele de reparație și întreținere a drumurilor, care implică lucrări de terasament, și pentru care în proiectele tehnice sunt indicate sursele de obținere a substanțelor minerale utile, sunt puse în situația să deschidă cariere și să se ocupe cu activități proprii unei întreprinderi miniere, și nu unei întreprinderi de întreținere a drumurilor sau, dacă acest lucru este posibil, să procure argilă nisipoasă din carierele existente, astfel majorând considerabil costul lucrărilor publice.

Necesită a fi menționat și faptul că problema utilizării substanțelor minerale utile nu se limitează doar la întreprinderile de întreținere a drumurilor.

În conformitate cu Articolele 13 și 14 din Codul subsolului, orice excavare a substanțelor minerale utile din subsol poate fi efectuată doar în cazul în care este acordat dreptul de folosire asupra

subsolului pentru "extragerea substanțelor minerale utile".

Cumulul factorilor care rezidă în procedura anevoioasă de obținere a dreptului de folosire a subsolului, dar și posibilitățile limitate ale organelor de control de a monitoriza utilizarea substanțelor minerale utile larg răspândite au dus la numeroase cazuri în care construcții civile sunt ridicate cu substanțe minerale utile obținute ilegal.

Un exemplu elocvent în acest sens este și construcția liniei de cale ferată Cahul-Giurgiulești în perioada 2007-2009. Cea mai mare parte a pământului utilizat la construcția terasamentului celor 50 km de cale ferată nu a fost procurată din cariere, iar constatarea exploatării ilegale a subsolului la construcția acestui obiectiv este confirmată și de Ministerul Agriculturii, Dezvoltării Regionale și Mediului prin scrisoarea nr. 01/01-4560 din 29.09.2018 (anexa nr.1). O situație similară este foarte probabil să se ateste și în cazul în care s-ar face un audit al lucrărilor efectuate la terasamentul tuturor drumurilor, la care a fost nevoie de aport de argilă nisipoasă.

Procurarea substanțelor minerale utile larg răspândite pentru efectuarea lucrărilor de terasament, de cele mai multe ori, nu se justifică din punct de vedere economic. În plus, de foarte multe ori, procurarea din cariere existente a argilei nisipoase și altor roci sedimentare nu doar crește exponențial costul reabilitării drumului, dar determină și externalități nedorite – uzura infrastructurii existente, degradarea construcțiilor civile (case de locuit amplasate în ampriza drumului), generarea unor cantități enorme de emisii de gaze cu efect de seră, cu impact devastator asupra mediului înconjurător și un risc sporit de accidente rutiere etc.

Începând cu anul 2016 au existat mai multe tentative de soluționare a acestor probleme prin modificarea Codului subsolului, astfel în 18.04.2016 a fost aprobat ordinul Miniștrilor Mediului și MTID nr. 86/56 din 18.04.2016 "Pentru aprobarea instrucțiunii cu privire la modul de utilizare a gropilor de împrumut" (ordin abrogat la insistența Ministerului Justiției, a unor ONG-uri și altor părți interesate, invocându-se motivul lipsei expertizei juridice a acestuia). În data de 15.02.17 a fost înregistrată o nouă inițiativă legislativă nr. 31 a deputaților M. Ghimpu, Șt. Vlas ș.a., inițiativă care a primit avis negativ de la Comisia parlamentară de profil și care a fost respinsă. În data de 17.05.2017, în Parlament se înregistrează inițiativa legislativă cu nr. 151 a Guvernului privind modificarea Codului Subsolului nr. 3 din 02.02.2009, retrasă de Guvern în data de **16.03.2018**.

În data de 20.07.2018 deputații Sârbu S., Țuțu C. și alții înregistrează inițiativa legislativă nr. 277 pentru modificarea articolului 28 al Codului subsolului. Acest proiect a fost aprobat în lectură finală într-un termen-record de 7 zile de la înregistrare, fără dezbateri publice și fără avizele CNA sau ale organizațiilor asociative de profil, astfel încalcându-se prevederile art. 34 din Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative.

Ipoteze

La demararea studiului au fost formulate următoarele ipoteze, clasificate în constatări preliminare și consecințe și care au fost testate pe parcursul cercetării.

Constatări preliminare

1. Cadrul legal lacunar a generat utilizarea ilegală a subsolului, aducând prejudicii considerabile mediului înconjurător și bugetului de stat.
2. Până la aprobarea Legii nr. 194 din 27.07.2018, Codul subsolului nu prevedea o procedură simplificată de autorizare a utilizării subsolului pentru alte activități decât cele ale întreprinderilor miniere, în special pentru proiectele de utilitate publică.
3. O eventuală modificare a legislației pentru simplificarea procedurii de utilizare a substanțelor minerale utile larg răspândite în construcția și reabilitarea drumurilor va fi în măsură să accelereze ritmul de implementare a proiectelor cu finanțare externă, să diminueze costurile totale pe care le suportă economia, dar și impactul negativ asupra mediului înconjurător.

Consecințe preliminare

1. Este afectat ritmul de reabilitare a drumurilor.
2. Este afectat substanțial mediul înconjurător.
3. APL ratează oportunitatea de a repune în circuitul agricol terenuri.
4. Cadrul legal existent este insuficient pentru a diminua premise de corupție.
5. Utilizatorii drumurilor și publicul larg suportă zilnic costul infrastructurii degradate și al externalităților ce derivă din mediul înconjurător afectat.

Scopurile cercetării

1. Creșterea gradului de cunoaștere a problemei de către experți și publicul larg în scopul obținerii suportului necesar pentru generarea unei evoluții pozitive în soluționarea problemei cercetate.
2. Elaborarea și analiza opțiunilor de politici publice pentru realizarea obiectivelor identificate.
3. Stimularea interesului principalilor actori și al publicului larg cu privire la subiectul exploatarei subsolului și reabilitării drumurilor de o manieră eficientă și responsabilă față de mediul înconjurător.

Metodele de cercetare utilizate au fost preponderent de tip euristic, clasice. La bază au stat recomandările Open Society Institute, Local Government Public Service Reform Initiative incluse în *„Writing Effective Public Policy Papers A Guide for Policy Advisers in Central and Eastern Europe”*, de Eóin Young și Lisa Quinn [11].

Studiul experienței României în reglementarea modului de utilizare a substanțelor minerale utile pentru lucrările de rambleiere

În conformitate cu prevederile art. 28, alineat (1), din Legea minelor, nr. 85/2003 din România, „Rocile utilizabile în construcții și acumulările de turbă pot fi extrase de către persoane fizice sau juridice în cantități determinate, pe termen de până la un an și pe bază de **permis de exploatare** emis de autoritatea competentă. Permisul se eliberează primului solicitant „[12].

În conformitate cu prevederile Ordinului președintelui Agenției Naționale pentru Resurse Minerale nr. 94 din 30 aprilie 2009 [13], pentru aprobarea Instrucțiunilor privind eliberarea permiselor de exploatare, cu completările și modificările ulterioare, eliberarea permisului de exploatare are loc în baza solicitării, care se poate face oricând pe parcursul anului calendaristic și care constă în *”scrisoare-comandă pentru acordarea permisului de exploatare și documentația tehnică”* (Memoriu tehnic).

Astfel, Legea minelor, în afară de activitatea miniерă clasică dezvoltată în bază de licență multianuală, prevede și posibilitatea exploatării substanțelor minerale utile, pentru construcții în baza **permisului** de exploatare, emis în baza scrisorii de comandă și a documentației tehnice, însoțit de plata taxelor și redevențelor către bugetul de stat.

În consecință, „substanțele utile nemetalifere” și „rocile utile” pot fi utilizate în construcția drumurilor în baza permisului de exploatare. Obținerea permisului de exploatare a unei gropi de împrumut poate fi pusă pe seama antreprenorului, acest fapt fiind menționat, în mod expres, în caietul de sarcini pentru construcția și reabilitarea drumurilor [14, 15].

În raportul Agenției Naționale pentru Resurse Minerale, printre deținătorii permiselor de exploatare active la data de 18.09.18 se regăseau și numeroase întreprinderi de întreținere a drumurilor [16]. De menționat că permisele sunt eliberate și pentru exploatarea nisipului și pietrișului, substanțe minerale utile de o valoare economică mult mai mare decât argila nisipoasă, argilă sau nisipul argilos, *”substanțe minerale utile larg răspândite”*, care fac obiectul exploatării în cazul gropilor de împrumut.

Lucrările de terasament executate în construcția și reabilitarea drumurilor trebuie să întrunească condițiile normativelor în vigoare, în speță a *”Instrucțiunii pentru controlul calității terasamentelor”* AND România 530/2012 [17]. În cadrul acestei instrucțiuni apare din nou noțiunea de *”Groapă de împrumut”* – *”săpătură de formă regulată, executată în afara amprizei drumului pe o suprafață bine precizată prin proiect, în vederea obținerii pământului necesar executării rambleelor”*.

Părți interesate implicate în elucidarea problemei cercetate și managementul acestora

Părți interesate și roluri

Pentru o mai bună înțelegere a părților interesate, dar și a rolurilor și așteptărilor acestora a fost elaborat tabelul de mai jos.

Tabelul nr. 1. Rolurile și așteptările principalelor părți interesate

Părți interesate	Rol	Așteptări
Echipa de execuție a proiectului	Elaborarea documentului de politici publice	Elucidarea constrângerii și exploatarea acesteia pentru formularea recomandărilor, a căror implementare ar permite eliminarea limitărilor existente.
Parlament	Furnizor de cadru legislativ	Cetățenii să beneficieze de drumuri bune construite în timp util și la un cost cât mai mic posibil.
Guvern	Furnizor de cadru normativ	
Administrația Publică Locală (APL)	Proprietar al terenurilor proprietate publică și proprietar al drumurilor publice	Utilizarea eficientă și rațională a terenurilor proprietate publică. Asigurarea unei infrastructuri bune de drumuri publice, la cel mai mic cost posibil.
Agenția pentru Geologie și Resurse Minerale (AGRM)	Organ de cercetare geologică și control	Respectarea de către participanți a legislației în vigoare aferente mediului înconjurător, îmbunătățirea cadrului normativ existent și a activităților de supraveghere și control al exploatarei subsolului.
Î.S. Administrația de Stat a Drumurilor	Beneficiar al lucrărilor de reabilitare și întreținere a drumurilor	Accelerarea și eficientizarea procesului de reabilitare a drumurilor.
Proprietarii carierelor	Furnizori de substanțe minerale utile contra cost	Maximizarea profitului.
Instituțiile Financiare Internaționale (BERD, BEI, CE)	Facilitatori ai reabilitării drumurilor	Credite acordate în termen, investiții în infrastructură economic fezabile, proiecte desfășurate în termen, cetățeni satisfăcuți, încasarea dobânzilor pentru creditele acordate.
Fundația pentru Dezvoltare Ecologică ECODAVA Asociația Obștească Mișcarea Națională „VOIEVOD” Centrul pentru Cooperarea Tinerilor , alte ONG-uri	Reprezentanți ai societății civile	Îmbunătățirea protecției mediului înconjurător.

Părți interesate	Rol	Așteptări
Utilizatorii drumurilor	Plătitorii de taxe de folosire a drumurilor și de accize la carburanți	Drumuri de calitate bună, costuri mai mici de întreținere a autovehiculelor, scurtarea timpului de călătorie, îmbunătățirea siguranței rutiere.
Publicul larg	Persoane afectate de externalitățile ce rezultă din procesul lent de reabilitare a infrastructurii de transport sau din impactul asupra mediului generat de utilizarea frauduloasă a substanțelor minerale utile	Scurtarea timpului de călătorie, diminuarea costurilor logistice incluse în prețul produselor consumate, îmbunătățirea siguranței rutiere, micșorarea emisiilor nocive generate de sectorul transporturilor.

Managementul părților interesate

În orice proiect este imperios necesar un management adecvat al părților interesate. Astfel, în

acest sens, gestiunea părților interesate a fost analizată în funcție de interesul pe care-l manifestă acestea, dar și în funcție de impactul pe care-l pot avea în cadrul proiectului.

Tabelul nr. 2. Modul de gestiune și interacțiune cu părțile interesate

Părți interesate	Interes	Putere de influențare a proiectului	Managementul părții interesate
● Parlament	Mic	Mare	Elucidarea argumentelor care au stat la baza avizelor negative date de comisiile parlamentare pentru modificarea Codului subsolului propuse de Guvern și deputatul Vlas în anii 2016-2017. Identificarea schimbărilor care au determinat modificarea poziției acestor actori în cazul proiectului 277 din 27.07.2018
● Guvernul	Mic	Mare	
● APL	Mediu	Medie	Se va încerca creșterea nivelului de interes pentru proiect, se va pune accent pe creșterea gradului de informare a acestor părți interesate prin publicarea studiului și dezbateră publică a acestuia.
● Instituțiile Financiare Internaționale (BERD, BEI, CE)	Mediu	Medie	
● AGRM	Mic	Medie	S-au solicitat informații de la instituție.
● Î.S. Administrația de Stat a Drumurilor	Mare	Mică	Acest participant a fost contactat pentru furnizarea informațiilor utile pentru efectuarea analizei de impact a opțiunilor de politici publice.
● Proprietarii Carierelor	Mare	Mare	Au fost analizate obiecțiile expuse în avizul MEI la proiectele de modificare a Codului Subsolului nr. 3 din 02.02.2009.

Părți interesate	Interes	Putere de influențare a proiectului	Managementul părții interesate
● Fundația pentru Dezvoltare Ecologică ECODAVA - Asociația Obștească Mișcarea Națională „VOIEVOD” - Centrul pentru Cooperarea Tinerilor, alte ONG-uri	Mare	Medie	Au fost consultate argumentele expuse în scrisoarea adresată guvernului pentru anularea ordinului comun al MTID și MM pentru aprobarea instrucțiunilor de utilizare a gropilor de împrumut.
● Utilizatorii drumurilor și publicul larg	Mare	Mică	Se va încerca informarea acestora prin publicarea documentului de analiză, organizarea dezbaterii publice a acestuia și participarea la emisiuni cu scopul sporirii interesului public față de subiect.
● Părți interesate cu atitudine ostilă față de proiect ● Părți interesate cu atitudine favorabilă față de proiect			

De menționat că Î.S. Administrația de Stat a Drumurilor, deși identificată ca parte interesată cu atitudine favorabilă față de proiect, contrar pre-

vederilor legale cu privire la accesul la informație, a refuzat să prezinte răspuns la solicitarea de informații nr. 1 din 12.06.218 (anexa nr. 3).

Criteriile de evaluare a opțiunilor de politici publice

În conformitate cu bunele practici OCDE, opțiunile de politici publice necesită a fi evaluate prin prisma unor criterii obiective. Criteriile de evaluare a opțiunilor de politici publice sunt elaborate reieșind din așteptările principalelor părți interesate, exprimate inclusiv în avizele acestora la inițiativa legislativă nr. 151 din 17.05.2017 (proiectul care a fost supus celor mai ample consultări publice), pentru completarea și modificarea Codului subsolului nr. 3 din 02.02.2009 (anexele nr. 4 și nr. 5).

Evaluarea realizării criteriilor/obiectivelor unei politici publice se reduce la măsurarea costului politicii publice pentru bugetul public, pentru mediul înconjurător, costul social etc., dar și a modului în care politica publică impactează funcția de control al statului în vederea respectării normei legale.

Astfel, obiectivele și categoriile de impact (cost și control), utilizate pentru măsurarea eficienței politicii publice pentru fiecare criteriu/obiectiv în parte, sunt sistematizate în tabelul nr. 3.

Tabelul nr. 3. Obiectivele de evaluare a opțiunilor de politici publice

Obiectiv/categorie de impact	Cost	Control
1. Eficiență	1.1.1. Diminuarea costurilor lucrărilor de reabilitare a drumurilor, căilor ferate, digurilor de protecție, lichidarea consecințelor proceselor geologice periculoase.	1.2.1. Creșterea eficienței utilizării mijloacelor Fondului Rutier.
	1.1.2. Diminuarea costurilor pe care le suportă bugetul de stat, inclusiv FR prin accelerarea ritmului de reabilitare a drumurilor.	1.2.2. Controlul reabilitării drumurilor în strictă conformitate cu proiectele tehnice.
	1.1.3. Diminuarea riscului de corupție.	1.2.3. Sporirea controlului asupra legalității utilizării subsolului.
2. Protecția mediului înconjurător	2.1.1. Diminuarea costurilor de mediu generate de cazurile de exploatare ilicită a subsolului.	2.2.1. Îmbunătățirea controlului integrității subsolului.
	2.1.2. Diminuarea costurilor publice prin asigurarea refacerii mediului după exploatarea subsolului și repunerea terenului în circuitul agricol.	2.2.2. Garantarea refacerii mediului înconjurător indiferent de circumstanțe.
	2.1.3. Reducerea hidrocarburilor emise în procesul de construcție și reabilitare a drumurilor.	
	2.1.4. Diminuarea costurilor publice prin utilizarea rațională a subsolului.	

Obiectiv/categorie de impact	Cost	Control
3. Echitate	3.1.1. Asigurarea unui cadru echitabil pentru proprietarii de cariere prin neafectarea veniturilor acestora.	3.2.1. Asigurarea controlului utilizării subsolului de către companiile constructoare în strictă corespundere cu scopurile pentru care a fost autorizat și în limita cantităților autorizate.
	3.1.2. Asigurarea echității pentru companiile de construcție a drumurilor prin posibilitatea de a organiza utilizarea subsolului pentru construcția terasamentului drumurilor.	
	3.1.3. Asigurarea echității pentru cetățeni prin neadmiterea punerii pe umerii acestora a unor costuri exagerate de reabilitare a drumurilor și de refacere a mediului.	
4. Diminuarea externalităților	4.1.1. Costuri mai mici de întreținere a vehiculelor	
	4.1.2. Creșterea ciclului de viață a drumului (duratei de exploatare) prin diminuarea gradului de uzură.	4.2.1. Diminuarea cazurilor de încălcare a sarcinii maxime admise pe osie și a regimului de circulație a camioanelor pe timp de caniculă.
	4.1.3. Diminuarea impactului asupra construcțiilor civile amplasate în nemijlocita apropiere a drumului.	
	4.1.4. Îmbunătățirea siguranței rutiere.	
5. Fezabilitate	5.1.1. Acceptabilitatea de către principalele părți implicate.	5.2.1. Îmbunătățirea controlului asupra modului de utilizare a subsolului.

În consecință, opțiunile de politici publice vor fi analizate prin prisma modului în care acestea asigură realizarea obiectivelor de **eficiență, protecție a mediului, echitate, diminuare a externalităților și fezabilitate**.

Opțiunile de politici publice

În aprilie 2018, la momentul inițierii studiului, Codul subsolului nr. 3 din 02.02.2009 prevedea exploatarea subsolului doar prin atribuirea acestuia pe bază de concurs, în baza unui proiect avizat în modul stabilit, cu includerea planului de recultivare a terenului avariat în urma activităților carierei (**opțiunea nr. 1** de politici publice).

În data de 20.07.2018 în Parlament a fost înregistrată inițiativa legislativă nr. 277 (anexa nr. 5) a deputaților S. Sîrbu, C. Țuțu ș.a. pentru modificarea Codului subsolului nr. 3 din 02.02.2009, prin care se propune exploatarea subsolului pentru construcția drumurilor *”prin derogare de la norma generală”*, fără atribuirea subsolului în folosință (**opțiunea nr. 2**).

La baza **opțiunii de politici publice nr. 3** va sta opțiunea nr. 2, intrată în vigoare în urma publicării în 24.08.2018 a Legii 194, la care vor fi făcute recomandări de îmbunătățire.

În context, se consideră oportună evaluarea celor trei opțiuni de politici publice cu scopul identificării riscurilor și aspectelor care pot fi îmbunătățite, în vederea realizării într-o proporție cât mai mare a obiectivelor enumerate.

Metodologia de analiză și scalare a opțiunilor

Analiza opțiunilor de politici publice este realizată în corespundere cu principiile OCDE de bună reglementare [1, pag. 23]. Pentru scalarea opțiunilor se va folosi scala de 4 trepte, dintre care două trepte negative și două pozitive, iar "0" va reprezenta lipsa de variație asupra categoriei de impact. Astfel, dacă opțiunea de politică publică contribuie, cel puțin parțial, la realizarea impactului scontat, atunci aceasta va fi evaluată cu (+1). În cazul în care opțiunea publică generează un impact parțial negativ, atunci aceasta va fi evaluată cu (-1). În cazurile în care impactul este mai mult decât parțial, atunci acesta este evaluat cu (+2) și respectiv (-2).

În consecință, realizarea obiectivului de către politica publică va fi măsurată prin media aritmetică a valorilor acumulate pentru categoriile de impact aferente obiectivului.

Analiza opțiunilor de politici publice

Analiza opțiunii de politici publice nr. 1

Prima opțiune de politici publice se referă la contextul dat de Codul subsolului nr. 3 din 02.02.2009 până la modificarea acestuia prin publicarea în data de 24.08.2018 a Legii 194/2018.

Tabelul nr. 4 . Analiza opțiunii de politici publice prin prisma obiectivului de eficiență

Obiectiv/categorie de impact	Cost	Control
I. Eficiență	I.1.1. Diminuarea costurilor lucrărilor de reabilitare a drumurilor, căilor ferate, digurilor de protecție, lichidarea consecințelor proceselor geologice periculoase.	I.2.1. Creșterea eficienței utilizării mijloacelor Fondului Rutier.
	I.1.2. Diminuare costurilor pe care le suportă bugetul de stat și Fondul Rutier prin accelerarea ritmului de reabilitare a drumurilor.	I.2.2. Controlul reabilitării drumurilor în strictă conformitate cu proiectele tehnice.
	I.1.3. Diminuarea riscului de corupție.	I.2.3. Sporirea controlului asupra legalității utilizării subsolului.

I.1.1. Diminuarea costurilor lucrărilor de reabilitare a drumurilor, căilor ferate, digurilor de protecție, lichidarea consecințelor proceselor geologice periculoase

În redacția Codului subsolului, de până în data de 24.08.2018, argila nisipoasă, argila și nisipul argilos necesare pentru construcția drumurilor puteau fi extrase doar din cariere autorizate.

Conform ofertei din anul 2017 a unui agent economic amplasat în UAT Răuțel, agent economic care a obținut de la Ministerul Mediului permisiunea pentru comercializarea pământului (argilă nisipoasă) pentru construcția terasamentului drumului, costul unei tone, inclusiv transportarea, constituie 84 lei. Punctul de extragere este amplasat în UAT Răuțel, raionul Fălești, pământul urmând a fi utilizat la lucrările de reparație a podului amplasat la km 29 al drumului RI6 Bălți – Fălești – Sculeni – Ungheni. Conform proiectului, pentru lucrări de terasamente sunt necesare 13 000 tone de pământ (argilă nisipoasă), care, în conformitate cu documentația de proiect, urmau

a fi excavate și transportate din gropile de împrumut amplasate la distanța de 5 km; în acest scop, în devizul de cheltuieli au fost prevăzuți circa 650 000 lei. În cazul procurării argilei nisipoase din cariera autorizată, vor fi suportate următoarele cheltuieli:

$$13\,000\text{ tone} \times 84\text{ lei/tonă} = 1\,092\,000\text{ lei},$$

ceea ce reprezintă cu aproximativ 70% mai mult față de costul prevăzut în proiect.

Pentru obiectivele proiectate de Kocks GmbH și Universin SRL în perioada 2010-2011 și care urmează a fi reabilite din surse externe, volumul total de pământ necesar pentru executarea lucrărilor de terasamente constituie circa 4 500 000 tone, ceea ce înseamnă aproximativ 378 mil. lei:

$$4\,500\,000\text{ tone} \times 84\text{ lei/tonă} = 378\text{ mil. lei},$$

ceea ce depășește costurile de proiect cu circa 153 mil. lei.

Calculul prezentat este unul indicativ, acesta excluzând situațiile de transportare a pământului la distanțe mai mari de 28 de km de șantier, cazuri în care ar spori și mai mult costul total al lucrărilor de reabilitare a drumului.

Este la fel de important a se menționa că în aceste condiții substanțele minerale utile necesare pentru construcția terasamentelor căilor ferate, a digurilor de protecție contra calamităților, dar și pentru înlăturarea proceselor geologice periculoase trebuie să fie procurate din contul mijloacelor bugetului public național, doar din carierele existente și asta în pofida destinației de interes public a obiectivelor construite și în pofida proprietății publice asupra bogățiilor subsolului. Chiar și în scopul combaterii fenomenelor geologice periculoase, care pun în pericol vieți omenești, statul (APC și APL) trebuie să procure, din cariere private, substanțe minerale utile, care reprezintă patrimoniul public.

În plus, necesită a fi menționat faptul că pentru toate cazurile enumerate mai sus, substanțele minerale utile sunt pur și simplu mutate (transportate) dintr-un loc în altul, fără să fie afectat ansamblul stocului acestora și deci fără a compromite posibilitățile generațiilor viitoare de a-și satisface propriile necesități. Aceste substanțe nu participă într-un alt proces de producție și vor putea fi reutilizate pentru oricare alte scopuri, atunci când acest lucru va fi considerat oportun.

Astfel, opțiunea nr. 1 de politici publice, la categoria de impact 1.1.1 nu generează efectul dorit, și anume cel de diminuare a costurilor de reabilitare a drumurilor, ci, din contra, un efect negativ evaluat cu (-2).

1.1.2. Diminuarea costurilor pe care le suportă bugetul de stat, inclusiv Fondul Rutier prin accelerarea ritmului de reabilitare a drumurilor

Din cauza faptului că în proiectele în baza cărora a fost organizată licitația și ulterior au fost adjudecate contractele de reabilitare este indicată sursa materialului pentru terasamente – din gropile de împrumut aflate în nemijlocita apropiere a șantierului, valoarea licitată a contractului nu include alte costuri de procurare a pământului (argilă nisipoasă).

Pentru a putea exploata subsolul conform proiectelor în baza cărora s-au adjudecat contractele de reabilitare, opțiunea de politici publice nr. 1 presupune procedura de autorizare a unei cariere.

Pentru autorizarea unei cariere, agentul economic trebuie să participe la un concurs public pentru acel dreptul de utilizare a subsolului, să semneze un contract cu MADRM, să modifice destinația terenului conform legislației funciare (fapt ce implică pregătirea de către Î.S. IPOT a dosarului cadastral, pe care îl înaintează Agenției Relații Funciare și Cadastru, care elaborează și avizează hotărârea de guvern pentru schimbarea destinației terenului [18, punct 28, al. 2]), să execute și avizeze, în modul stabilit, documentația tehnică, să obțină licență pentru activitate minieră de la Camera de Licențiere (ASP), să obțină avizele de la AGRM și autorizația de mediu, și, doar după parcurgerea acestor etape, poate să pretindă darea în exploatare a întreprinderii miniere.

În aceste circumstanțe, antreprenorii invocă drept motiv al lipsei progresului în reabilitarea drumurilor incapacitatea utilizării gropilor de împrumut în conformitate cu documentația de proiect și înaintează beneficiarului revendicări de extensie de timp și de creștere a costului contractelor de reabilitare.

Fiecare zi de întârziere nejustificată poate fi penalizată de beneficiar cu 0.05% din valoarea contractului, dar nu mai mult de 200 zile sau 10% din valoarea acestuia. În consecință, dacă solicitarea de extindere a timpului pe motivul imposibilității utilizării gropii de împrumut ajunge să fie acceptată de beneficiar sau de arbitraj, costul proiectului crește cu valoarea penalității ratate.

Este semnificativ faptul că toate contractele de reabilitare cu finanțare externă, semnate în perioada 2014, 2015, sunt în întârziere mai mare de 200 de zile.

În același timp, întârzierile înregistrate la reabilitarea drumurilor prelungesc valoarea comisionului de angajament (*commitment fee*), care este achitat din bugetul de stat pentru împrumuturile puse la dispoziția beneficiarului, dar încă nevalorificate.

Drumurile reabilite cu întârzieri generează un cost sporit și pentru utilizatorii drumurilor care sunt nevoiți să cheltuie mai mult pentru carburanți și pentru întreținerea vehiculelor, dar și pierd mai mult timp pentru parcurgerea porțiunilor de drum, pe care în alte circumstanțe le-ar fi parcurs mult mai repede.

De asemenea, sunt dese cazurile în care, pe motivul întârzierilor în implementarea proiectelor, sunt necesare intervenții din Fondul Rutier pentru îmbunătățirea condițiilor de circulație (spre exemplu: R9, R6, M3) sau pentru conservarea

anumitor lucrări, pentru a nu pierde investițiile deja făcute în drumurile pentru care nu sunt înregistrate progrese sau pentru care contractele au fost reziliate.

Astfel, în cazul opțiunii de politici publice nr. 1 nu se realizează impactul: diminuarea costurilor pe care le suportă bugetul de stat, inclusiv Fondul Rutier prin accelerarea ritmului de reabilitare a drumurilor, ceea ce conduce la o scalare a impactului 1.1.2. cu (-2).

1.1.3. Diminuarea riscului de corupție

În cazul imposibilității utilizării gropilor de împrumut, în tandem cu costul exagerat de procurare a pământului (argilă nisipoasă) din carierele existente, crește înclinația spre utilizarea frauduloasă a subsolului, care, în consecință, poate duce la amplificarea fenomenului de corupție prin mușamalizarea exploatărilor ilicite ale subsolului.

Astfel, sunt posibile cazuri în care organele de control pot să manifeste o atitudine ignorantă față de prejudiciul cauzat mediului înconjurător prin exploatarea ilicită a subsolului.

Pe de altă parte, în cazul opțiunii de politici publice nr. 1, există riscul ca factorii decidenți să prioritizeze lucrările de terasament intenționat, în apropierea nemijlocită a carierelor, pentru a spori, deloc dezinteresat, veniturile agenților economici proprietari de cariere, ceea ce ar determina, în schimb, un beneficiu material pentru decidenții respectivi.

În temeiul celor menționate mai sus, constatăm că opțiunea nr. 1 nu diminuează, ci, din contra, amplifică riscul de corupție la etapa procurării rocilor sedimentare pentru lucrările de terasament.

1.2.1. Creșterea eficienței utilizării mijloacelor Fondului Rutier

Obiectivul de eficiență pentru opțiunea de politici publice nr. 1 se poate evalua și conform categoriei de impact "Control". Astfel, în conformitate cu prevederile art. 127, al. (4) din Constituția Republicii Moldova, *"bogațiile de orice natură ale subsolului, spațiul aerian, apele și pădurile folosite în interes public, resursele naturale ale zonei economice și ale platoului continental, căile de comunicație, precum și alte bunuri stabilite de lege, fac obiectul exclusiv al proprietății publice"*. În consecință, este total inefficient ca statul să procure, din mijloace publice (contribuțiile

utilizatorilor drumurilor la Fondul Rutier), de la antreprenori privați, propriile sale *"bogații ale subsolului"* pentru întreținerea drumurilor care fac obiectul proprietății publice. Din păcate, în cazul opțiunii de politici publice nr. 1, aceasta este singura soluție valabilă din punct de vedere legal. În aceste circumstanțe, nu mai poate fi asigurat controlul creșterii eficienței utilizării mijloacelor Fondului Rutier și în consecință a bugetului public național.

Pe motiv că opțiunea de politici publice nr. 1 nu permite realizarea nici măcar parțială a impactului 1.2.1, acesta este evaluat cu (-2).

1.2.2. Controlul reabilitării drumurilor în strictă conformitate cu proiectele tehnice

În perioada 2010-2011 compania germană Kocks GmbH, în asociere cu întreprinderea locală Universin SRL, a elaborat proiectele tehnice pentru drumurile naționale care se reabilitează din banii Instituțiilor Financiare Internaționale (anexa nr. 2). Companiile de proiectare nu au ținut cont de prevederile Codului subsolului nr. 3 din 02.02.2009, indicând în proiecte drept surse de aprovizionare cu pământ pentru terasamentul drumului potențialele gropi de împrumut din nemijlocita apropiere a drumurilor, și nu carierele, așa cum ar fi fost în corespundere cu cadrul legal existent în acea perioadă.

Deși au indicat drept surse de aprovizionare cu pământ pentru terasamente gropile de împrumut din apropierea drumurilor, companiile respective nu au proiectat și gropile de împrumut propriu-zise, care, conform NCM A.07.02-2012, sunt proiecte de execuție. Astfel, proiectul gropii de împrumut trebuia elaborat de antreprenor după licitarea contractului de reabilitare, fiind necesară și autorizarea carierei și a întreprinderii miniere.

În baza proiectelor tehnice (studii de fezabilitate) au fost organizate licitații, în urma cărora s-au adjudecat contractele, iar în faza de implementare, antreprenorii s-au pomenit într-o situație dificilă. Pe de-o parte, în proiectele licate era indicată sursa de aprovizionare cu pământ (argilă nisipoasă, argilă, nisip argilos) pentru terasamente, iar de cealaltă parte această sursă de pământ era de jure indisponibilă. Cu toate acestea, antreprenorii au responsabilitatea contractuală să asigure materialele necesare pentru implementarea cu succes a proiectelor de reabilitare, responsabilitate care generează costuri mult mai mari decât cele cu care s-a adjudecat contractul de reabilitare.

În consecință, beneficiarul nu mai poate asigura controlul executării reabilitării drumurilor în strictă conformitate cu proiectele tehnice nici sub aspect de cost, nici de timp.

Dat fiind faptul că această situație se poate evita în proiectele noi prin indicarea din start a sursei de aprovizionare cu argilă nisipoasă din carierele autorizate, chiar și în pofida unui posibil cost care nu ar justifica investiția, impactul 1.2.2. este evaluat cu punctajul (-1).

1.2.3. Sporirea controlului asupra legalității utilizării subsolului

Fondul de stat de informații privind subsolul nu include informații referitoare la constatările exploatarei ilegale a substanțelor minerale utile larg răspândite (anexa nr. 6). Nu există o evidență a stocurilor de substanțe minerale utile larg răspândite, categorie de minerale din care face parte și argila nisipoasă. În astfel de circumstanțe, este cvasi imposibil să fie monitorizat întreg teritoriul Republicii Moldova, astfel încât să poată fi depistată, în timp util, exploatarea ilicită a substanțelor minerale utile larg răspândite.

În aceste circumstanțe, înclinația spre o utilizare frauduloasă a subsolului este o funcție direct dependentă de lipsa unui Registru de evidență a substanțelor minerale utile larg răspândite, lipsa capacităților de control suficiente¹, dar și de costul ridicat de procurare din surse legale a acestor substanțe.

În consecință, opțiunea nr. 1 de politici publice nu contribuie la sporirea controlului asupra legalității utilizării substanțelor minerale utile larg răspândite, ceea ce duce la evaluarea impactului 1.2.3. cu punctajul (-2).

Analiza opțiunii de politici publice nr. 1 prin prisma **obiectivului de protecție a mediului înconjurător** este prezentată în tabelul de mai jos.

Tabelul nr. 5. Analiza opțiunii de politici publice prin prisma obiectivului de protecție a mediului

Obiectiv/categorie de impact	Cost	Control
2. Protecția mediului înconjurător	2.1.1. Diminuarea costurilor de mediu generate de cazurile de exploatare ilicită a subsolului.	2.2.1. Îmbunătățirea controlului integrității subsolului.
	2.1.2. Diminuarea costurilor publice prin asigurarea refacerii mediului înconjurător după exploatarea subsolului și repunerea terenului în circuitul agricol.	2.2.2. Garantarea refacerii mediului înconjurător indiferent de circumstanțe.
	2.1.3. Reducerea hidrocarburilor emise în procesul de construcție și reabilitare a drumurilor.	
	2.1.4. Diminuarea costurilor publice prin utilizarea rațională a subsolului.	

¹ Reforma Inspectoratului pentru Protecția Mediului încă nu este finalizată, acesta activează în paralel cu Inspectoratul Ecologic de Stat, contrar prevederilor H.G. 887 din 01.11.2017.

2.1.1. Diminuarea costurilor generate de cazurile de exploatare ilicită a subsolului

Exploatarea ilicită a argilei nisipoase, argilei și nisipului argilos generează costuri de mediu, care, în cazul depistării, se calculează în conformitate cu "Instrucțiunea privind evaluarea prejudiciului cauzat mediului în rezultatul nerespectării legislației privind subsolul" nr. 385 din 08.08.2004 [19].

Fondul de stat de informații privind subsolul nu include informații referitoare la stocurile de substanțe minerale utile larg răspândite. Astfel, lipsa unei evidențe stricte a stocului de substanțe minerale utile larg răspândite, dar și intervenția factorului uman la stabilirea prejudiciului adus mediului prin exploatarea ilicită a subsolului potențează riscul exploatării ilicite a subsolului.

Date fiind capacitățile foarte limitate de control ale autorităților, dar și lipsa unei evidențe stricte a stocurilor de substanțe minerale utile larg răspândite, conjugate cu prețul înalt de procurare a acestora din cariere, opțiunea de politici publice nr. 1 creează premise pentru exploatarea ilicită a subsolului, generând costuri de mediu care sunt puse pe seama cetățenilor. În consecință, această opțiune de politici publice nu realizează obiectivul de protecție a mediului nr. 2.1.1. Prin urmare, punctajul atribuit pentru această categorie de impact este (-2).

2.1.2. Diminuarea costurilor publice prin asigurarea refacerii mediului după exploatarea subsolului și 2.2.2. Garantarea refacerii de mediu, indiferent de circumstanțe

În timpul exploatării subsolului se formează terenuri cu un relief degradat, cu pericol de perpetuare a fenomenelor geologice nedorite în cazul în care aceste terenuri nu sunt recultivate.

Pentru situațiile în care are loc o exploatare ilicită a subsolului, iar făptașii nu au fost identificați sau în cazul în care făptașii nu au capacitatea financiară necesară pentru refacerea de mediu, costul prejudiciului adus mediului înconjurător, dar și costul refacerii acestuia (reabilitării terenului afectat de exploatarea ilicită) cade pe seama cetățenilor. Astfel, opțiunea de politici publice nr. 1 nu reduce riscul materializării costului public de recultivare a terenului și repunerea acestuia în circuitul agricol.

În același timp, conștientizând că refacerea mediului înconjurător este un subiect de importanță primordială, statul trebuie să garanteze recultivarea

terenurilor avariate în urma exploatării subsolului. În cazul opțiunii de politică publică nr. 1 nici pentru carierele autorizate în conformitate cu prevederile Codului subsolului nr. 3 din 02.02.2018 nu este garantată recultivarea terenului și repunerea acestuia în circuitul agricol după finalizarea exploatării, în caz de abandon al perimetrului minier sau în cazul intrării acestuia în insolabilitate.

Practica internațională prevede pentru astfel de situații instituirea unei garanții bancare care acoperă costul recuperării de mediu a terenului avariat.

În consecință, pentru modul în care opțiunea de politică publică nr. 1 asigură realizarea obiectivului nr. 2 la nivelul impacturilor 2.1.2 și 2.2.2 atribuiam punctajul (-2).

2.1.3. Reducerea hidrocarburilor emise în procesul de construcție și reabilitare a drumurilor

În conformitate cu datele Agenției Europene de Mediu pentru anul 2014 [20], la transportarea în medie a unei tone de marfă pe cale terestră, pe o distanță de 1 km, ținând cont de starea drumurilor europene, dar și de parcul auto al statelor membre UE-28, în 2014 se generau 139.8 g de CO₂. În consecință, pentru parcul auto din Republica Moldova și ținând cont de starea drumurilor, la transportarea unei tone de argilă nisipoasă pe o distanță de 1 km nu poate fi generat mai puțin CO₂ decât media pentru Uniunea Europeană.

Astfel, la transportarea a 4 500 000 tone de argilă nisipoasă necesară pentru lucrările de reabilitare a drumurilor cu finanțare externă, pe o distanță de 28 km, s-ar elimina în atmosferă cel puțin 17 614.8 tone CO₂. Aceasta reprezintă cu 14 469 tone CO₂ mai mult decât în cazul în care argila nisipoasă ar fi achiziționată din contul gropilor de împrumut care se află la o distanță medie de 5 km de șantier.

În urma semnării de către statele membre ale U.E. a protocolului de la Kyoto, din 1997, UE a elaborat și implementează politica publică comunitară de comercializare a emisiilor (EU-ETS). Scopul acestei politici constă în limitarea cotelor de emisii gratuite cu care sunt creditați agenții economici și comercializarea la preț de piață a emisiilor care depășesc cotele stabilite.

Costul emisiilor este conceput să corespundă contravalorii prejudiciului adus mediului înconjurător de industrie și a costului social pe care aceste emisii le generează[21].

În conformitate cu datele Market Insider pentru 16.10.2018, prețul la care era tranzacționată la bursă o tonă de CO₂ era de 17.9 euro [22].

Reieșind din aceste date, putem presupune că, în cazul opțiunii de politici publice nr. 1, emisiile de carbon, prilejuite de transportul argilei nisipoase de la cariere la locul de punere în operă, generează un cost de minim **259 mii euro**.

În concluzie, opțiunea de politici publice nr. 1. nu contribuie la reducerea emisiei de hidrocarburi și este apreciată cu (-2).

2.1.4. Diminuarea costurilor publice prin utilizarea rațională a subsolului

În cazul opțiunii de politici publice nr. 1 utilizarea rațională a subsolului se înțelege de către autorități (anexele nr. 4 și 5) în sensul utilizării integrale a stocului de zăcămintele dintr-o carieră înainte să se autorizeze o nouă exploatare a subsolului. Cu toate acestea, costul public al utilizării unei resurse care este omniprezentă pe teritoriul Republicii Moldova este mult mai mic decât costul aceleiași resurse extrase dintr-o carieră existentă, dar pentru care transportul generează un cost public suplimentar, ce depășește de câteva zeci de ori costul substanței minerale utile extrase.

În plus, necesită a mai fi menționat faptul că, spre deosebire de producția articolelor de ceramică sau producția cimentului în compoziția căruiă poate intra argila, la construcția terasamentului, substanța minerală utilă rămâne încorporată în drum exact în forma în care a fost excavată din subsol. Prin urmare, substanța minerală utilă a fost doar mutată din locul excavării în terasamentul drumului, ceea ce permite reutilizarea acestei substanțe minerale utile în perspectivă, în cazul în care apare necesitatea în viitor.

În consecință, opțiunea de politici publice nr. 1 nu contribuie la diminuarea costurilor prin utilizarea rațională a subsolului, astfel, impactul 2.1.4 pentru această opțiune de politici publice este evaluat cu (-2).

2.2.1. Îmbunătățirea controlului integrității subsolului

În cazul opțiunii de politici publice nr. 1 este foarte dificil să fie asigurat controlul integrității subsolului în ceea ce privește substanțele minerale utile larg răspândite, ale căror stocuri nici măcar nu sunt cunoscute. În cazul în care singura sursă de aprovizionare legală cu argilă nisipoasă rămân a fi

carierele, crește riscul exploatării ilegale a acestor substanțe minerale.

Chiar și anumite obiective de utilitate publică, construite de întreprinderi de stat (tronsonul de cale ferată Cahul-Giurgiulești construit de CFM), ajung să fie construite cu argilă nisipoasă exploatată cu încălcarea Codului subsolului [10]. În consecință, opțiunea de politici publice nr. 1 nu satisface condiția obiectivului de protecție a mediului înconjurător, impactul 2.2.1 fiind evaluat cu (-2).

2.2.2. Garantarea refacerii mediului indiferent de circumstanțe

În conformitate cu prevederile Codului subsolului nr. 3 din 02.02.2009, în momentul încetării activității sau în cazul exploatării integrale a zăcămintului, agenții economici sunt obligați să implementeze "*planurile de recultivare a terenurilor degradate*". Cu toate acestea, nu există nici o garanție că agentul economic va realiza această "*recultivare*".

Mai mult, recultivarea terenului reprezintă pentru agentul economic costuri, astfel este explicabilă intenția agenților economice de a amâna aceste costuri pentru o perioadă cât mai apropiată de finele exploatării carierei, prin aceasta ridicând riscul la care se expune statul.

Conform raportului de audit al Curții de Conturi nr. 39 din 15.07.2013 [10, pag. 39-40], se constată numeroase cazuri în care beneficiarii ai subsolurilor au explorat perimetrele miniere fără a executa lucrările de recultivare și reîntoarcere a acestora în circuitul agricol. În 2013, Curtea de Conturi constatare existența a 6 agenți economici aflați în proces de lichidare, insolabilitate sau cărora le-a fost retrasă licența de activitate și care nu au efectuat lucrările de recultivare pe o suprafață de peste 14 ha.

În acest context, opțiunea de politici publice nr. 1 nu vine cu îmbunătățiri la capitolul dat și nu creează premise pentru garantarea refacerii mediu după exploatarea subsolului, ceea ce înseamnă că acest risc și costul de oportunitate în cazul materializării lui se pun pe seama cetățenilor.

În consecință, din motiv că opțiunea de politici publice nr. 1 nu presupune garantarea refacerii mediului înconjurător, categoria de impact 2.2.2 este evaluată cu (-2).

Tabelul nr. 6. Analiza opțiunii de politici publice prin prisma obiectivului de echitate

Obiectiv/categorie de impact	Cost	Control
3. Echitate	3.1.1. Asigurarea unui cadru echitabil pentru proprietarii de cariere prin neafectarea veniturilor acestora.	3.2.1. Asigurarea controlului utilizării subsolului de către companiile constructoare/exploatatoare în strictă corespundere cu scopurile pentru care a fost autorizat și în limita cantităților autorizate.
	3.1.2. Asigurarea echității pentru companiile de construcție a drumurilor prin posibilitatea de a organiza utilizarea subsolului pentru construcția terasamentului drumurilor.	
	3.1.3. Asigurarea echității pentru cetățeni prin neadmiterea punerii pe umerii acestora a unor costuri exagerate de reabilitare a drumurilor.	

3.1.1. Asigurarea unui cadru echitabil pentru proprietarii de cariere prin neafectarea veniturilor acestora

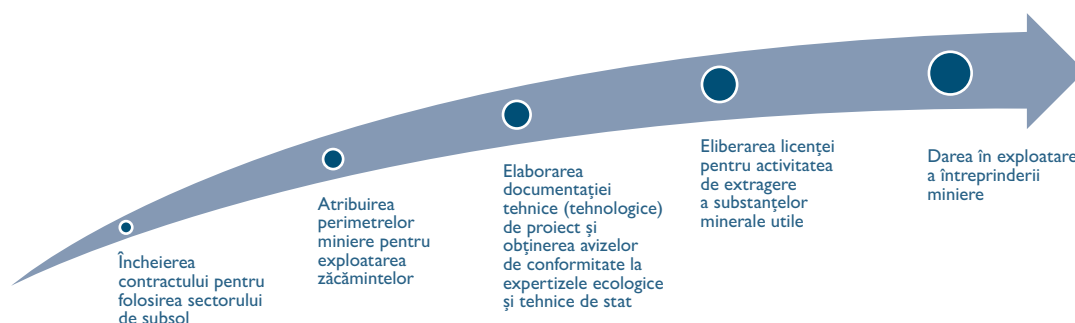
Opțiunea de politici publice nr. 1, cel puțin la nivel teoretic, asigură o echitate pentru proprietarii de cariere și eventualii proprietari. Astfel, cu toate carențele evidențiate de raportul Curții de Conturi, atribuirea în folosință a subsolului se face în bază de concurs public. În aceste circumstanțe, impactul 3.1.1, generat de opțiunea de politici publice nr. 1, este punctat cu (+2).

3.1.2. Asigurarea echității pentru companiile de construcție a drumurilor prin posibilitatea de a organiza utilizarea subsolului pentru construcția terasamentului drumurilor

Companiile de construcție a drumurilor participă la licitații publice organizate la nivel național sau chiar internațional, în urma cărora, în baza proiectelor tehnice, se adjudecă contractele de reabilitare a drumurilor sau de construcție a rambleelor și a digurilor de protecție împotriva aluviunilor. În proiecte este indicată sursa de aprovizionare cu material, care în majoritatea cazurilor sunt surse noi și nu din carierele existente.

Astfel, compania câștigătoare a concursului public este singura care este logic să solicite încheierea unui contract cu MADRM pentru atribuirea subsolului în folosință, pentru utilizarea subsolului la lucrările de terasament incluse în proiectul care a stat la baza contractului adjudecat de reabilitare a drumurilor. În conformitate cu opțiunea de politici publice nr. 1, etapele obținerii dreptului de exploatare a subsolului sunt prezentate în figura de mai jos.

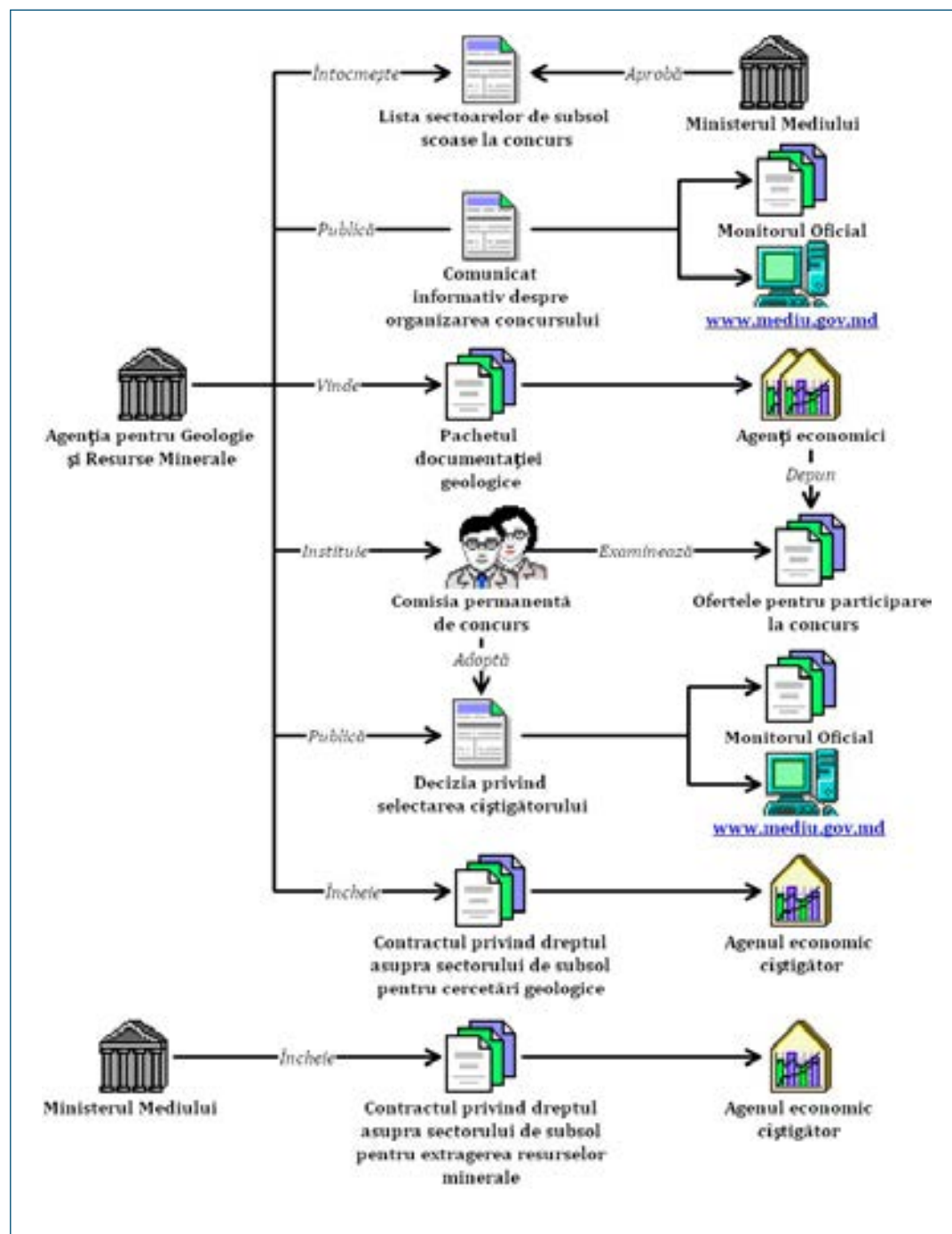
Figura nr. 2. Succesiunea etapelor în procesul de obținere a dreptului de exploatare a zăcămintelor solide de substanțe minerale utile [10, pag. 22]



După adjudecarea contractului de reabilitare sau construcție, conform opțiunii de politici publice nr. 1, este organizat un nou concurs public pentru adjudecarea contractului de transmitere în folosință a subsolului, pentru extragerea substanțelor minerale utile necesare pentru executarea contractului de construcție sau reabilitare.

Procedura de concurs pentru atribuirea subsolului este descrisă în figura nr. 3.

Figura nr. 3. Etapele desfășurării concursului pentru încheierea contractului privind dreptul asupra sectorului de subsol [10, pag. 25]



Raportul de audit al Curții de Conturi nr. 39 din 15 iulie 2013 constată ineficiența concursurilor publice pentru atribuirea subsolului: *"Generalizând ... se poate concluziona că actualul proces de desfășurare a concursurilor n-a înregistrat performanțe, fiind compromis. Exercițierea neadecvată a funcțiilor de către Comisia permanentă de concurs, precum și de către AGRM, neasigurarea implementării de către ultima a unui alt mod de efectuare a concursului, luându-se în considerație faptul că o parte dintre participanții la concurs dispun de terenuri agricole, au condiționat atribuirea și exploatarea neregulamentară a 9 din cele 10 sectoare de subsol atribuite prin concurs"*.

În contextul celor enunțate, organizarea unui nou concurs pentru atribuirea dreptului de folosire a subsolului nu este justificată și pune în pericol realizarea întregului proiect de reabilitare/construcție a drumurilor. Nu este judicios și nici echitabil ca de reabilitarea terasamentului să se ocupe compania care a câștigat licitația în baza proiectului, iar de exploatarea subsolului să se ocupe o altă companie care ar comercializa, contra cost și cu un profit, primei companii substanțele minerale utile extrase. Or, exploatarea subsolului se face doar pentru scopul și perioada prevăzute în contractul de reabilitare a drumului.

Astfel, în cazul opțiunii de politici publice nr. 1, în scopul realizării investiției se autorizează o nouă carieră pentru o perioadă ce nu poate depăși perioada contractului de reabilitare/construcție și pentru utilizarea strictă conform acestuia. În lipsa unei proceduri simplificate, pentru a asigura disponibilitatea substanțelor minerale utile înainte de începerea lucrărilor de reabilitare/construcție, pentru a nu determina costuri și întârzieri ale implementării proiectelor de reabilitare, exploatarea perimetrului minier ar trebui să fie certă până la începerea respectivelor lucrări. Aceasta înseamnă că concursul public pentru transmiterea în folosință a subsolului ar trebui început cu mult timp înaintea licitației pentru lucrările de reabilitare/construcție, ceea ce este lipsit de sens, or autorizarea carierei se face pentru scopul construcției/reabilitării drumului și devine sigură în momentul în care contractul pentru construcția drumului este adjudecat.

Antreprenorii sunt reticenți în a accepta riscul unei investiții imediate, a cărei recuperare în viitor este foarte incertă. Costurile elaborării proiectului carierei, autorizării acesteia și a întreprinderii miniere vor putea fi recuperate doar dacă este adjudecat și implementat cu succes contractul de reabilitare/construcție.

În plus, procedurile anevoioase, complexe și cu un grad redus de transparență de autorizare a unei cariere cresc riscul la care se expun agenții economici atunci când iau decizia de semnare a unui contract de reabilitare a drumurilor în Republica Moldova.

În consecință, putem concluziona că opțiunea de politici publice nr. 1 nu asigură un cadru echitabil pentru companiile de construcție a drumurilor nici sub aspect birocratic, nici economic, fiind punctată cu (-2).

3.1.3. Asigurarea echității pentru cetățeni prin neadmiterea punerii pe umerii acestora a unor costuri exagerate de reabilitare a drumurilor

În baza criteriilor de evaluare stabilite, politicile publice trebuie să fie echitabile și față de cetățeni prin faptul că asigură, la nivel de costuri, neadmiterea punerii pe seama acestora a unor costuri exagerate de reabilitare și permite livrarea la dispoziția acestora, în timp util, a unei infrastructuri publice de calitate.

În cazul opțiunii de politici publice nr. 1, proprietarii de cariere ar înregistra venituri suplimentare pentru comercializarea argilei nisipoase, argilei, nisipului argilos (materiale sterile, care nu prezintă obiectul extragerii din carieră și care, în mod normal, ar fi doar rebut pentru proprietarii carierelor), în timp ce aceste costuri urmează a fi suportate, într-un final, de public. Pentru proiectele de reabilitare din mijloacele Instituțiilor Financiare Internaționale, aceste costuri au fost estimate la o valoare de minim 153 mil. lei (echivalentul a circa trei prețuri achitate pentru compania autohtonă Air Moldova).

Astfel, recuperarea/contracarea costului mai mare al substanțelor minerale utile poate fi realizată prin: **creșterea datoriei publice, fie prin creșterea taxelor, fie prin reducerea lungimii drumurilor reabilitate** și deci suportarea, în continuare, de către public a unor costuri mai mari prilejuite de starea carosabilului sau de ritmul accelerat de uzură a vehiculelor din cauza stării drumurilor. Astfel, pentru această categorie de impact opțiunea nr. 1 de politici publice este evaluată cu (-2).

3.2.1. Asigurarea controlului utilizării subsolului de către companiile constructoare/exploatoare în strictă corespundere cu scopurile pentru care a fost autorizat și în limita cantităților autorizate

Carierele sunt autorizate pentru exploatarea anumitor substanțe minerale utile, ceea ce exclude, *apriori*, comercializarea substanțelor care nu fac obiectul contractului de exploatare a subsolului.

Astfel, o carieră autorizată pentru exploatarea nisipului nu poate comercializa o cantitate mai mare de nisip decât rezerva de nisip conform proiectului, totodată ea nu poate comercializa argilă nisipoasă sau strat fertil, pentru că acestea nu fac obiectul său de activitate.

Asigurarea controlului cantității se face manual, utilizându-se planșele proiectului, metodă care nu oferă un grad de precizie la fel de mare ca și metoda digitală în baza scanării subsolului.

Comercializarea substanțelor minerale utile care nu fac obiectul de activitate al carierei poate fi mascată prin contracte de prestări servicii. Înclinația spre comercializarea și circulația ilegală a substanțelor minerale utile solide este încurajată și de cuantumul redus al sancțiunii, care justifică riscul [23, art. 119 al. (11)].

În ambele cazuri, componenta-cheie de control este factorul uman, vulnerabil față de riscul de corupție, astfel, criteriul de evaluare 3.2.2 pentru opțiunea nr. 1 de politici publice este punctat cu (+1).

Tabelul nr. 7. Analiza opțiunii de politici publice prin prisma obiectivului de diminuare a externalităților.

Obiectiv/categorie de impact	Cost	Control
4. Diminuarea externalităților	4.1.1. Costuri mai mici de întreținere a vehiculelor.	
	4.1.2. Creșterea ciclului de viață a drumului prin diminuarea gradului de uzură.	4.2.1. Diminuarea cazurilor de încălcare a sarcinii maxime admise pe osie și a regimului de circulație a camioanelor pe timp de caniculă.
	4.1.3. Diminuarea impactului asupra construcțiilor civile amplasate în nemijlocita apropiere a drumului.	
	4.1.4. Îmbunătățirea siguranței rutiere.	

4.1.1. Costuri mai mici de întreținere a vehiculelor și 4.1.2. Creșterea ciclului de viață a drumului prin diminuarea gradului de uzură

Transportarea la distanțe mari a pământului din cariere pentru lucrările de terasament duce la uzura într-un ritm accelerat a infrastructurii rutiere existente, ceea ce ridică și mai mult costurile de întreținere a vehiculelor, suportate de utilizatorii drumurilor.

Cu cât mai deteriorate sunt drumurile, cu atât mai mari sunt și costurile suportate de utilizatori pentru piesele de schimb și reparația vehiculelor. În consecință, crește costul pe km de distanță parcursă.

În conformitate cu datele "Studiului de fezabilitate pentru implementarea punctelor de cântărire în mișcare a transportului de mare tonaj care circulă pe drumurile din Republica Moldova" [24, pag. 16], impactul cel mai mare asupra ciclului de viață (duratei de serviciu) al infrastructurii rutiere îl au camioanele de mare tonaj, iar în cazul în care sarcina maximă admisă pe osie este încălcată, prejudiciul adus drumului crește exponențial. Opțiunea de politici publice nr. 1 nu presupune diminuarea distanței parcurse de camioanele de mare tonaj pentru transportarea argilei nisipoase la locul de punere în operă a acesteia, ceea ce în consecință impactează negativ ciclul de viață al drumului.

Astfel, impacturile 4.1.1 și 4.1.2, pentru opțiunea de politici publice nr. 1, sunt apreciate cu (-2).

4.1.3. Diminuarea impactului asupra construcțiilor civile amplasate în nemijlocita apropiere a drumului

Majoritatea covârșitoare a carierelor este proiectată pentru o perioadă care depășește cu mult termenul de realizare a contractelor de reabilitare/construcție a drumurilor (24-36 de luni). Pe durata ciclului de viață al unei cariere, localitățile se dezvoltă, ceea ce duce la situații frecvente, în care drumurile de acces către cariere trec prin intravilanul localităților, fapt care aduce inconveniențe majore locuitorilor localităților limitrofe carierelor. În adresa organului central de specialitate parvin numeroase plângeri referitoare la impactul transportului de mare tonaj asupra construcțiilor civile amplasate în nemijlocita apropiere a drumului public, în care se produc crăpături sau care riscă să se surpe din cauza transportului de mare tonaj care trece prin localitate [25, 26]. În cazul gropilor de împrumut aceste probleme ar putea fi, în mare parte, evitate, deoarece gropile de împrumut se proiectează aproape de șantier, în extravilanul localităților, pentru o perioadă ce nu poate depăși perioada de reabilitare a drumului.

Astfel, opțiunea de politici publice nr. 1 nu asigură realizarea obiectivului de diminuare a impactului asupra construcțiilor civile amplasate în apropierea drumului public și deci este apreciată cu (-2).

4.1.4. Îmbunătățirea siguranței rutiere

În luna martie 2010, Republica Moldova a semnat rezoluția ONU privind declararea anilor 2011-2020 „Deceniul acțiunilor în domeniul siguranței rutiere”, asumându-și responsabilitățile ce decurg din aceasta, printre care și obiectivul de reducere cu **50% a** numărului accidentelor până în anul 2020.

Orice lucrare de întreținere curentă, periodică sau reabilitare a drumurilor implică riscuri de siguranță rutieră.

Companiile care realizează lucrările de întreținere și reabilitare a drumurilor sunt obligate să implementeze planurile de management al traficului care trebuie avizate în modul corespunzător, inclusiv de către reprezentanții INP. În cazul în care antreprenorii eșuează în implementarea planului de management al traficului, reprezentanții Inspectoratului Național de Patrulare, inginerul supervisor sau beneficiarul în persoana directorului Î.S. Administrația de Stat a Drumurilor pot interveni pentru sancționarea antreprenorului în conformitate cu prevederile legale și cele contractuale.

În perioada 2016-2017, oficiali de rang înalt din cadrul Ministerului Transporturilor și Infrastructurii Drumurilor au sesizat carențe majore în implementarea planurilor de management al traficului. În consecință, companiile constructoare au fost, pentru prima dată, amendate pentru un management al traficului extrem de defectuos [27].

În lipsa unui control adecvat asupra implementării planurilor de management al traficului, riscul se materializează în accidente rutiere, soldate uneori chiar și cu pierderi de vieți omenești [28]. Iar în conformitate cu prevederile Strategiei naționale pentru siguranță rutieră, HG 1214 din 27.12.2010, costul pierderii unei vieți omenești pentru economia Republicii Moldova este estimat la 70 mii euro [29].

Imposibilitatea exploatării subsolului printr-o procedură simplificată, alta decât cea pe care o prevede opțiunea de politici publice nr. 1, duce la extinderea timpului necesar pentru executarea lucrărilor de reabilitare, mărirea numărului de vehicule care transportă material din cariere sporind riscul de periclitate a siguranței rutiere.

În aceste circumstanțe, opțiunea de politici publice nr. 1 pentru impactul nr. 4.1.4 este apreciată cu punctajul (-2)

4.2.1. Diminuarea cazurilor de încălcare a sarcinii maxime admise pe osie și a regimului de circulație a camioanelor pe timp de caniculă

Opțiunea de politici publice nr. 1 nu se referă la modul de control al sarcinii maxime admise pe osie sau la respectarea de către vehiculele de mare tonaj a orelor de circulație pe drumurile publice pe timp de caniculă. Cu toate acestea, dacă nu se aduc modificări la mecanismele de control, o micșorare a distanței parcurse de camioane de la perimetrul minier până la șantierul unde se fac lucrările de reabilitare/construcție va contribui, în mod direct, la diminuarea cazurilor de încălcare a sarcinii maxime admise pe osie.

În cazul opțiunii de politici publice nr. 1 distanța de la carieră la șantierul de reabilitare a drumurilor crește semnificativ, în comparație cu opțiunea utilizării gropilor de împrumut din nemijlocita apropiere a șantierului. În condițiile în care ANTA nu a implementat cântărirea în dinamică, iar conform datelor din Studiul de fezabilitate „Implementarea punctelor de cântărire în mișcare a transportului auto de mare tonaj, care circulă pe drumurile publice din Republica Moldova”, către 2019 nici unul din cele 10 cântare funcționabile

În 2016 nu va mai putea fi certificat metrologic. În aceste circumstanțe, crește și probabilitatea depășirii sarcinii maxime admise pe osie și a regimului de circulație a camioanelor pe timp de caniculă.

În consecință, dat fiind faptul că impactul 4.2.1. este opus celui dorit, opțiunea de politici publice nr. 1 punctată pentru acest indicator este apreciată cu (-2).

Tabelul nr. 8. Analiza opțiunii de politici publice prin prisma obiectivului de fezabilitate

Obiectiv/categorie de impact	Cost	Control
5. Fezabilitate	5.1.1. Acceptabilitatea de către principalele părți implicate.	5.2.1. Îmbunătățirea controlului asupra modului de utilizare a subsolului.

5.1.1. Acceptabilitatea de către principalele părți implicate

Opțiunea de politici publice nr. 1 reflectă *status quo*-ul existent până în data de 24.08.2018, când în Monitorul Oficial a fost publicată Legea nr. 194 "Pentru modificarea articolului 28 din Codul subsolului nr. 3/2009" din 27.07.2018.

Din aceste considerente, acceptabilitatea opțiunii de politici nr. 1 la categoria de impact 5.1.1. se consideră a fi, teoretic, egală cu (+2). Cu toate acestea, opțiunea nu vine cu îmbunătățiri ale controlului asupra modului de utilizare a subsolului și nici nu există motive rezonabile să presupunem că acesta se va înrăutăți dacă nu se modifică *status quo*-ul, de aceea impactul 5.2.1 este apreciat cu (0).

Menționăm aici suplimentar că adoptarea Legii nr. 194 din 27.07.2018 s-a făcut, contrar normelor în vigoare, fără o consultare prealabilă a părților interesate, prin urmare, nu poate fi evaluat *a priori* gradul de acceptabilitate a prevederilor acestei legi de către părțile interesate (inclusiv publicul larg, ONG-urile de mediu etc.). Intervalul de timp care s-a scurs între momentul adoptării acestei legi și cel al scrierii acestui document nu permite o evaluare obiectivă a modului în care legea respectivă a fost recepționată *post factum* de către părțile interesate.

Ca urmare a considerentelor expuse, Tabelul de evaluare pentru opțiunea de politici nr. 1 se prezintă astfel:

Tabelul nr. 9. Rezultatele evaluării opțiunii de politici publice nr. 1

Obiectiv/categorie de impact	Cost	Control al legalității
1. Eficiență (-1,83)	(-2)	(-2)
	(-2)	(-1)
	(-2)	(-2)
2. Protecția mediului (-2)	(-2)	(-2)
	(-2)	(-2)
	(-2)	
	(-2)	
3. Echitate (-0.25)	(+2)	(+1)
	(-2)	
	(-2)	
4. Diminuarea externalităților (-2)	(-2)	
	(-2)	(-2)
	(-2)	
	(-2)	
5. Fezabilitate (+1)	5.1.1. (+2)	5.2.1. (0)

În consecință, punctajul general acumulat de opțiunea de politici publice nr. 1 este de (-1.016), ceea ce semnifică o opțiune indezirabilă de

politici publice, pe motiv că nu satisface obiectivele care vor fi realizate.

Analiza opțiunii de politici publice nr. 2

La 7 zile după înregistrare, Parlamentul aprobă Legea 194 din 27.07.2018 "Pentru modificarea articolului 28 din Codul subsolului".

Prin această modificare se instituie o excepție. Astfel, "prin derogare de la prevederile generale", se permite extragerea rocilor sedimentare, la o adâncime de până la 5 m, fără atribuirea subsolului în folosință, în baza proiectelor de execuție coordonate cu Agenția pentru Geologie și Resurse Minerale, supuse evaluării impactului asupra mediului. Totodată, controlul asupra respectării documentelor normative de protecție a mediului se realizează de către Inspectoratul de Stat pentru Protecția Mediului.

Astfel, opțiunea de politici publice nr.2 presupune eliminarea necesității încheierii contractului pentru folosirea sectorului de subsol și atribuirea permietrului minier pentru exploatarea zăcămintului figura nr. 4.

I.1.1. Diminuarea costurilor lucrărilor de reabilitare a drumurilor

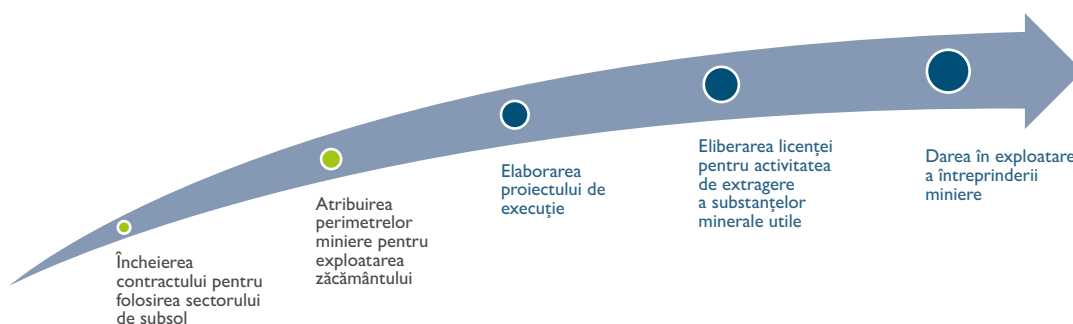
Fiind permisă excavarea substanțelor minerale utile larg răspândite fără atribuirea subsolului, legiutorul a vrut să ofere posibilitatea exploatarei, în timp util, a subsolului din nemijlocita apropiere a șantierului, ceea ce poate determina o reducere a costurilor lucrărilor de reabilitare a drumurilor, astfel fiind economisite cel puțin 153 mil. lei calculate pentru evaluarea impactului I.1.1 în cazul opțiunii de politici publice nr. 1. În aceste circumstanțe, opțiunea nr. 2 de politici publice satisface condiția de impact I.1.1 și este punctată cu (+2).

I.1.2. Diminuarea costurilor pe care le suportă bugetul de stat și Fondul Rutier prin accelerarea timpului de reabilitare a drumurilor

Opțiunea de politici publice nr. 2 permite eliminarea timpului aferent procedurii de atribuire a subsolului în folosință. Astfel, antreprenorul desemnat prin concurs pentru reabilitarea terasamentului unui drum nu mai este obligat să treacă printr-o nouă procedură de concurs, de această dată pentru dreptul de a extrage substanțele minerale utile necesare pentru acel drum.

În consecință, opțiunea de politici publice nr. 2 determină accelerarea ritmului de reabilitare care generează, drept impact, diminuarea costurilor aferente potențialelor revendicări de extensie de timp, diminuarea costurilor suportate de bugetul de stat pentru plata comisioanelor de angajament pentru creditele contractate de la Instituțiile Financiare Internaționale, dar și costurile suportate de Fondul Rutier pentru conservarea obiectelor cu termenul de execuție depășit, intrate în impas. Astfel, opțiunea de politici publice nr. 2 realizează obiectivul de impact nr. I.1.2, fapt pentru care este punctată cu (+2).

Figura nr. 4. Reprezentarea grafică a procedurilor reduse din Codul subsolului nr.3, prin Legea nr. 194 din 27.07.2018



Realizarea acestui obiectiv are loc prin diminuarea riscurilor enumerate la punctul 1.1.3 aferent opțiunii de politici publice nr. 1. Cu toate acestea, în cazul opțiunii de politici publice nr. 2 rămân nereglementate aspecte precum:

- modul în care are loc refacerea de mediu (recultivarea terenului) în cazul exploatarea subsolului fără atribuirea acestuia în folosință,
- modul de gestionare a stratului de sol fertil și cum se asigură integritatea stocului acestuia,
- cine are dreptul să execute lucrările de exploatare a subsolului fără atribuirea acestuia în folosință și în ce mod urmează a fi executate aceste lucrări?

La fel, premise de corupție pot fi create de obligativitatea respectării adâncimii maxime de 5 m la exploatarea subsolului dată fiind controlul adâncimii maxime de exploatare cu implicarea factorului uman.

În contextul celor menționate și în lipsa reglementărilor exprese există riscul unei abordări arbitrare din partea reprezentanților organelor de control, ceea ce afectează impactul 1.1.3 pentru opțiunea de politici publice nr. 2, acesta fiind punctat cu (+1).

1.2.1. Creșterea eficienței utilizării mijloacelor Fondului Rutier

În cazul opțiunii de politici publice nr. 2, antreprenorii care efectuează lucrări la terasamentul drumului au două posibilități legale de aprovizionare cu argilă nisipoasă, argilă și nisip argilos pentru lucrările de rambleiere. Antreprenorii pot opta fie pentru procurarea acestor substanțe minerale utile din carierele existente, fie pentru extragerea lor fără atribuirea sectorului de subsol, în baza proiectului de execuție, avizat în modul stabilit.

În consecință, date fiind aceste opțiuni, Consiliul Fondului Rutier sau Consiliul de Supraveghere în domeniul drumurilor are posibilitatea de a exercita un control al eficienței utilizării mijloacelor Fondului Rutier și ale celor din împrumuturile externe prin analiza comparativă a costurilor aferente celor două alternative de aprovizionare cu substanțele minerale utile necesare pentru lucrările de terasament.

Astfel, impactul 1.2.1 al opțiunii de politici publice nr. 2 este evaluat cu (+2).

1.2.2. Controlul reabilitării drumurilor în strictă conformitate cu proiectele tehnice

Spre deosebire de opțiunea de politici publice nr. 1, opțiunea nr. 2 permite posibilitatea reabilitării drumurilor prin achiziția argilei nisipoase din locurile indicate conform proiectelor de reabilitare elaborate de asocieria Kocks GmbH și Unversin SRL în perioada 2010-2011. În consecință, proiectele de reabilitare pot fi implementate fără abateri în ceea ce privește sursa cu aprovizionare a argilei nisipoase, iar beneficiarul poate exercita un control mai mare al efectuării lucrărilor de terasament în conformitate cu proiectul tehnic sub aspect de timp și de cost. Prin urmare, impactul 1.2.1 al opțiunii de politici publice nr. 2 este punctat cu (+2).

1.2.3. Sporirea controlului asupra legalității utilizării subsolului

Opțiunea de politici publice nr. 2, duce la o diminuare semnificativă a costului marginal suportat de antreprenori și, în consecință, reduce înclinația acestora pentru utilizarea frauduloasă a subsolului. În context, organele de control (Inspectoratul pentru Protecția Mediului, Agenția pentru Geologie și Resurse Minerale) pot spori controlul modului de utilizare a subsolului încă la faza de proiectare, prin evaluarea impactului asupra mediului sau la etapa expertizei ecologice a "proiectului de execuție".

Astfel, sporirea controlului legalității asupra utilizării subsolului se realizează indirect prin diminuarea motivației pentru utilizarea frauduloasă a subsolului, datorită simplificării procedurii legale.

Diminuarea cazurilor de exploatare ilicită a subsolului poate crește viteza de reacție și capacitatea de intervenție a instituțiilor de control.

Astfel impactul 1.2.3 al opțiunii de politici publice nr. 2 este punctat cu (+2).

2.1.1. Diminuarea costurilor generate de cazurile de exploatare ilicită a subsolului

Diminuarea cazurilor de exploatare ilicită a subsolului, poate condiționa o diminuare a prejudiciului cauzat mediului. În aceste circumstanțe, opțiunea de politici publice nr. 2 reduce riscurile descrise la aceeași categorie de impact pentru opțiunea de politici publice nr. 1. În consecință, pentru impactul 2.1.1 opțiunea de politici publice nr. 2 este evaluată cu (+2).

2.1.2. Diminuarea costurilor publice prin asigurarea refacerii mediului după exploatarea subsolului

Din păcate, opțiunea de politici publice nr. 2 nu prevede expres obligația antreprenorilor de recultivare a terenului după exploatarea subsolului, mai mult, ea nu prevede, în mod expres, care sunt capitolele obligatorii (conținutul) ale proiectului de execuție pentru exploatarea substanțelor minerale utile fără atribuirea subsolului în folosință, și nici nu este reglementat strict modul în care urmează a fi gestionat și dacă va fi păstrată integritatea stratului fertil decopertat.

În acest caz, există probabilitatea suportării costurilor aferente riscurilor enumerate mai sus din contul mijloacelor publice. Cu toate acestea, probabilitatea monitorizării refacerii de mediu este mai mare în cazul utilizării subsolului în nemijlocita apropiere a drumului, antreprenorul având obligația să repună terenul în circuitul agricol la finalizarea lucrărilor de terasament, care se realizează pe parcursul unei perioade de maxim 36 de luni. Aceste argumente ne fac să evaluăm impactul 2.1.2 pentru opțiuni de politici publice nr. 2 cu (+1).

2.1.3. Reducerea hidrocarburilor emise în procesul de construcție și reabilitare a drumurilor

Opțiunea de politici publice nr. 2 permite exploatarea subsolului din nemijlocita apropiere a șantierului, în cazul în care există stocuri de argilă nisipoasă care pot fi utilizate la lucrările de rambleiere. Astfel, dacă este să luăm speța gropii de împrumut Todirești, care se află la o distanță de aproximativ 5 km de șantier, în comparație cu Cariera zăcămintul Ungheni 3, care se află la o distanță de peste 10 km de șantier, atunci, în acest caz, putem presupune cel puțin înjumătățirea emisiilor de gaze cu efect de seră doar din contul distanței de transport al pământului necesar pentru terasamentul drumului de ocolire a or.

Ungheni. În marea majoritate a cazurilor diminuarea emisiilor de CO₂ ar fi mult mai mare decât în speța gropii de împrumut Todirești.

Astfel, dacă toate cele 4 500 000 tone de argilă nisipoasă necesară pentru lucrările de reabilitare a drumurilor cu finanțare externă ar fi transportate la o distanță nu mai mare de 5 km, conform metodologiei descrise la impactul 2.1.3 pentru opțiunea de politici publice nr. 1, în atmosferă ar ajunge cu cel puțin 14 469 tone CO₂ mai puțin decât în cazul în care substanțele minerale utile ar fi achiziționate din contul carierelor existente.

În consecință, impactul 2.1.3 în cazul opțiunii de politică publică nr. 2 este punctat cu (+2).

2.1.4. Diminuarea costurilor publice prin utilizarea rațională a subsolului

Argila nisipoasă, argila și nisipul argilos fac parte din categoria substanțelor minerale utile larg răspândite, aceasta însemnând că substanțele minerale din categoria dată sunt *quasi*-omniprezente pe teritoriul Republicii Moldova. Astfel, este judicios ca la construcția obiectivelor de utilitate publică (drumuri, dambe, diguri) să se utilizeze, cu predilecție integral, stocurile de argilă nisipoasă care sunt localizate cel mai aproape de obiectivul de interes public.

Opțiunea de politică publică nr. 2 conține o limitare care poate periclita utilizarea rațională a subsolului. Astfel, exploatarea subsolului fără atribuirea acestuia în folosință se poate face până la o adâncime de maxim 5 m. Singura justificare pentru această limitare este intenția de a nu admite organizarea șantierului pe paliere, organizare specifică pentru cariere. În aceste circumstanțe, există riscul ca doar pentru decopertarea stratului de sol fertil să fie nevoie de excavat mai bine de 1 m, urmând ca exploatarea subsolului să fie organizată pe o suprafață mai mare, deteriorând astfel o suprafață mai mare de teren și lăsând cantități semnificative de substanțe minerale utile nevalorificate, la o adâncime mai mare de 5 metri.

În multe situații, datorită specificului reliefului, exploatarea subsolului la o adâncime mai mare de 5 metri este posibilă fără organizarea șantierului pe nivele. Astfel, deși este posibilă organizarea excavării în condiții de siguranță la o adâncime mai mare de 5 metri aceasta este imposibilă în contextul opțiunii de politici publice nr. 2. În aceste circumstanțe, exploatarea rațională a subsolului este periclitată din cauza iar substanțe minerale utile vor fi exploatate doar parțial, eventual

de pe două terenuri distincte în locul exploatării integrale a zăcămintului dintr-un singur loc.

Astfel, impactul 2.1.4 pentru opțiunea de politică publică nr. 2 este evaluat cu (+1).

2.2.1. Îmbunătățirea controlului integrității subsolului

Posibilitatea exploatării substanțelor minerale utile larg răspândite din nemijlocita apropiere a șantierului reduce numărul potențial al cazurilor în care inspectorii din teritoriu ar trebui să intervină pentru documentarea extragerii ilegale a argilei nisipoase. În acest fel, diminuarea cazurilor de utilizare ilicită a subsolului datorită simplificării procedurii legale de aprovizionare cu substanțe minerale utile va duce, implicit, la eliberarea mai multor resurse ce pot determina îmbunătățirea controlului integrității subsolului.

Astfel, impactul 2.2.1 pentru opțiunea de politici publice nr. 2 este punctat cu (+2).

2.2.2. Garantarea refacerii mediului indiferent de circumstanțe

În cazul în care compania constructoare intră în faliment, iar activele sale nu pot acoperi cheltuielile necesare pentru recultivarea terenului și repunerea acestuia în circuitul agricol, costul recultivării terenului accidentat va fi suportat din bani publici.

În România, pentru a garanta refacerea de mediu pe cheltuiala beneficiarului subsolului, acesta formează, în numele statului, o garanție bancară sau un alt instrument financiar similar. Astfel, agentul economic nu poate demara exploatarea subsolului înainte de a prezenta dovada constituirii garanției financiare pentru recultivarea terenului.

În lipsa unei astfel de garanții, riscul financiar aferent refacerii de mediu a terenului care a făcut obiectul exploatării subsolului este pe seama statului.

În aceste circumstanțe, nici opțiunea de politici publice nr. 2 nu presupune garantarea refacerii mediului, astfel categoria de impact 2.2.2 este evaluată cu (-2).

3.1.1. Asigurarea unui cadru echitabil pentru proprietarii de cariere prin neafectarea veniturilor acestora

Din nota informativă la inițiativa legislativă nr. 277 din 27.07.2018 pentru modificarea și completarea Codului subsolului (anexa nr. 6) aflăm că, pe parcursul anului 2017, pe teritoriul Republicii Moldova argila a fost extrasă din doar 3 cariere, fiind utilizată la producerea cimentului și cărămidii *”Astfel, având în vedere numărul foarte mic de cariere din care se extrage argilă, costurile de transport până la obiectivele de construire a drumurilor, căilor ferate, prevenirii, stopării și lichidării consecințelor proceselor geologice periculoase pe tot teritoriul țării sunt exagerate, care pot să mărească costul lucrărilor de câteva ori”*.

De menționat, de asemenea, faptul că opțiunea de politici publice nr. 2 nu vizează simplificarea procedurii de exploatare a subsolului pentru extragerea substanțelor minerale utile pentru producerea cimentului, cărămidii etc.

Zăcămintul extras nu va fi utilizat pentru producerea altor materii sau bunuri care mai participă într-un proces de comerț, creând profit din revânzare către consumatorii finali sau industriali.

În acest caz, opțiunea de politici publice nr. 2 nu va distorsiona piața materiilor prime pentru producerea cimentului și cărămidii, ceramicii sau țiglei ceramice, din simplul motiv că ea exclude utilizarea argilei nisipoase pentru aceste scopuri. Prin urmare, carierele existente rămân a fi singura opțiune de materie primă pentru întreprinderile de producere a cimentului sau ceramicii, ceea ce asigură un cadru echitabil pentru proprietarii de cariere prin neafectarea veniturilor acestora.

Astfel, impactul 3.1.1 al politicii publice nr. 2 este apreciat cu (+2).

3.1.2. Asigurarea echității pentru companiile de construcție a drumurilor prin posibilitatea de a organiza utilizarea subsolului pentru construcția terasamentului drumurilor

Opțiunea de politici publice nr. 2 permite crearea unui cadru echitabil pentru companiile care au câștigat licitațiile pentru reabilitarea drumurilor în baza proiectelor care includeau drept sursă de material pentru lucrările de terasament rezervele subsolului din nemijlocita apropiere a șantierului. Astfel, după câștigarea licitației companiile pot să elaboreze proiectul tehnic de exploatare a gropii de împrumut, îl avizează în modul stabilit și exploatează substanța minerală utilă, fără transmiterea subsolului în folosință.

Cu toate cele menționate mai sus, opțiunea de politici publice nr. 2 nu se referă la situațiile frecvente, în care companiile de construcție pot face apel la antreprenori în subantrepriză pentru executarea lucrărilor de terasament sau situațiile în care companiile cesează contractele unor terțe companii. La fel, în caz de reziliere a contractului de reabilitare/construcție, o eventuală nouă companie ar trebui să execute un nou proiect pentru exploatarea subsolului și să-l avizeze din nou în modul stabilit, chiar dacă proiectul de reabilitare a drumului, de construcție a digului sau de înlăturare a fenomenelor geologice periculoase nu a suferit modificări.

Astfel, date fiind aceste limitări, impactul 3.1.2 pentru opțiunea de politici publice nr. 2 este punctat cu (+1).

3.1.3. Asigurarea echității pentru cetățeni prin neadmiterea punerii pe umerii acestora a unor costuri exagerate de reabilitare a drumurilor

Data fiind posibilitatea exploatării subsolului din nemijlocita apropiere a șantierului, se reduc, în mod esențial, costurile lucrărilor de utilitate publică, astfel, această opțiune de politici este echitabilă și pentru cetățeni, care suportă costuri mai mici pentru reabilitarea și construcția obiectivelor de utilitate publică.

În consecință, impactul 3.1.3 pentru opțiunea de politici publice nr. 2 este apreciat cu (+2).

3.2.1. Asigurarea controlului utilizării subsolului de către companiile constructoare/exploatatoare, în strictă corespundere cu scopurile pentru care a fost autorizat și în limita cantităților autorizate

Opțiunea de politici publice nr. 2 permite exercitarea controlului utilizării subsolului de către companiile constructoare în baza proiectelor tehnice și a celor de execuție avizate în modul stabilit. Cu toate acestea, rămân a fi valabile limitările aferente modalității de constatare a contravenției, cele legate de instrumentele de control, enunțate la impactul 3.2.1 pentru opțiunea de politici publice nr. 1. În plus, opțiunea de politici publice nr. 2 nu prevede reglementări exprese aferente sancțiunii pentru cazul în care exploatarea subsolului fără atribuirea acestuia în folosință are loc la o adâncime mai mare de 5 m.

Astfel, impactul 3.2.1 pentru opțiunea de politici publice nr. 2 este punctat cu (+1).

4.1.1. Costuri mai mici de întreținere a vehiculelor și 4.1.2. Creșterea ciclului de viață a drumului prin diminuarea gradului de uzură

Datorită posibilității de utilizare a subsolului în nemijlocita apropiere a șantierului fără atribuirea în folosință a subsolului, se condiționează diminuarea costurilor de întreținere a vehiculelor pentru utilizatorii drumurilor pe cel puțin două căi:

1. Camioanele de mare tonaj parcurg distanțe mult mai mici pentru a transporta substanțele minerale utile de la locul de extragere până la cel de utilizare, fapt ce generează o deteriorare mai mică a infrastructurii existente, sau transportul substanțelor minerale utile se efectuează în exclusivitate pe drumuri temporare, care se desființează după finalizarea lucrărilor de terasament și recultivarea terenului.
2. Există premise pentru accelerarea ritmului de reabilitare a drumului sau căii ferate, ceea ce înseamnă că utilizatorii pot beneficia de o infrastructură mai bună într-un termen mai restrâns, ceea ce ar genera mai puține costuri pentru întreținerea vehiculelor. În același timp, o viteză mai mare de circulație a mărfurilor pe cale ferată, datorită unei infrastructuri îmbunătățite, poate determina o migrare a transportului de marfă de pe drum pe cale ferată, determinând un grad mai mic de uzură a drumului și deci un ciclu de viață mai mare al acestuia, iar în consecință costuri mai mici pentru utilizatori.

Astfel, impacturile 4.1.1 și 4.1.2 ale opțiunii de politici publice nr. 2 sunt evaluate cu (+2).

4.1.3. Diminuarea impactului asupra construcțiilor civile amplasate în nemijlocita apropiere a drumului

Exploatarea subsolului din nemijlocita apropiere a șantierului permite diminuarea survenirii riscurilor descrise pentru impactul 4.1.3 al politicii publice nr. 1.

Astfel, impactul 4.1.3 al opțiunii de politică publică nr. 2 este evaluat cu (+2).

4.1.4. Îmbunătățirea siguranței rutiere

În cazul opțiunii de politici publice nr. 2 sunt create premisele necesare pentru ca ritmul de executare a lucrărilor de reabilitare să fie accelerat, grație procedurii simplificate de exploatare a

substanțelor minerale utile fără transmiterea în folosință a subsolului. Astfel, se reduce durata de timp în care se manifestă un risc sporit pentru siguranța circulației rutiere. În aceste circumstanțe, impactul 4.1.4 al opțiunii de politici publice nr. 2 este evaluat cu (+2).

4.2.1. Diminuarea cazurilor de încălcare a sarcinii maxime admise pe osie și a regimului de circulație a camioanelor pe timp de caniculă

În cazul exploatării subsolului în vecinătatea nemijlocită a șantierului, se proiectează drumuri temporare, din pământ, pentru facilitarea transportului rapid al substanțelor minerale de la locul de exploatare a subsolului până la locul de utilizare. Astfel, limitarea sarcinii maxime admise pe osie, dar și limitarea circulației vehiculelor de mare tonaj pe timp de caniculă nu se răsfrânge asupra drumurilor provizorii de pământ create cu scopul deplasării materialelor de la locul de extragere a acestora la locul punerii în operă, ceea ce în ultimă instanță rezultă în diminuarea cazurilor de încălcare a prevederilor legale aferente sarcinii maxime admise pe osie, dar și a celor ce țin de regimul de deplasare a camioanelor pe timp de caniculă.

În consecință, impactul 4.2.1 pentru opțiunea nr. 2 de politici publice este evaluat cu (+2).

5.1.1. Acceptabilitatea de către principalele părți implicate

Opțiunea de politici publice nr. 2 a fost implementată în data de 24.08.2018, când în Monitorul Oficial a fost publicată Legea nr. 194 din 27.07.2018 "Pentru modificarea articolului 28 din Codul subsolului nr. 3/2009".

Din aceste considerente acceptabilitatea opțiunii de politici nr. 2 la categoria de impact 5.1.1 se apreciază cu (+2).

5.2.1. Îmbunătățirea controlului asupra modului de utilizare a subsolului

Proiectul nominalizat conține și o completare a articolului 28 al Codului subsolului, care se referă la controlul proiectelor de execuție de către Inspectoratul pentru Protecția Mediului. În conformitate cu prevederile Legii nr. 887 din 01.11.2017 cu privire la Inspectoratul pentru Protecția Mediului, această instituție de control este abilitată cu mai multe drepturi decât avea până la zi Inspectoratul Ecologic de Stat, ceea ce creează premise pentru o îmbunătățire a controlului asupra modului de utilizare a subsolului.

Astfel, deși cu un efect indirect, impactul 5.2.1 pentru opțiunea de politici publice nr. 2 este considerat judicios a fi punctat cu (+1).

Astfel, punctajul general acumulat de opțiunea de politici publice nr. 2 este de 1.56 din maximum de 2 puncte.

Tabelul nr. 10. Rezultatele evaluării opțiunii de politici publice nr. 2

Obiectiv/categorie de impact	Cost	Control al legalității
1. Eficiență (+1,83)	(+2)	(+2)
	(+2)	(+2)
	(+1)	(+2)
2. Protecția mediului (+1)	(+2)	(+2)
	(+1)	(-2)
	(+2)	
	(+1)	
3. Echitate (+1.5)	(+2)	(+1)
	(+1)	
	(+2)	
4. Diminuarea externalităților (+2)	(+2)	
	(+2)	(+2)
	(+2)	
	(+2)	
5. Fezabilitate (+1.5)	5.1.1. (+2)	5.2.1. (+1)

Analiza opțiunii de politici publice nr. 3.

Opțiunea de politici publice nr. 3 are la bază opțiunea de politici publice nr. 2, pentru care se vor propune următoarele modificări și/sau completări.

Astfel, la punctul [1.1.3. Diminuarea riscului de corupție](#) se propune reglementarea suplimentară a aspectelor următoare:

Indicarea expresă în lege a termenului și etapelor de recultivare a terenului în cazul exploatării subsolului fără atribuirea acestuia în folosință.

Reglementarea expresă a **drepturilor și obligațiilor** beneficiarilor subsolului, care extrag substanțele minerale utile fără atribuirea în folosință a subsolului.

Reglementarea, prin lege, a cerințelor pentru elaborarea proiectelor de execuție și conținutului acestora pentru exploatarea subsolului fără atribuirea acestuia în folosință.

Reglementarea prin lege a obligativității recultivării terenului pentru situația de exploatare fără atribuirea în folosință a subsolului.

Reglementarea expresă a modului în care urmează a fi gestionat stratul de sol fertil și cum se asigură integritatea stocului acestuia.

Reglementarea prin lege a termenului maxim pentru care poate fi permisă exploatarea subsolului fără atribuirea subsolului în folosință.

Eliminarea obligativității respectării adâncimii maxime de excavare de 5 m la exploatarea subsolului fără atribuirea acestuia în folosință.

Pentru impactul [2.1.2. Diminuarea costurilor publice prin asigurarea refacerii mediului după exploatarea subsolului](#) se propune specificarea expresă în lege a obligației antreprenorului de a reface mediul după exploatarea subsolului fără transmiterea acestuia în folosință.

Pentru impactul [2.1.4. Diminuarea costurilor publice prin utilizarea rațională a subsolului](#) se consideră absolut necesară eliminarea prevederii care limitează extragerea substanțelor minerale utile până la o adâncime de maxim 5 metri.

Pentru asigurarea realizării impactului scontat nr. [2.2.2. Garantarea refacerii mediului indiferent de circumstanțe](#) se recomandă introducerea obligației de asigurare a fondurilor financiare necesare

refacerii mediului sub formă de depozit bancar sau scrisoare de garanție bancară irevocabilă, pentru toți agenții economici care exploatează subsolul.

Pentru asigurarea realizării integrale a impactului 3.1.2. [Asigurarea echității pentru companiile de construcție a drumurilor prin posibilitatea de organizare a utilizării subsolului pentru construcția terasamentului drumurilor](#), se consideră oportună reglementarea posibilității exploatării substanțelor minerale utile fără atribuirea subsolului în folosință și de către alți antreprenori contractați de beneficiarul proiectului de execuție sau în favoarea căruia beneficiarul proiectului de execuție a cesionat contractul fără necesitatea elaborării unui nou proiect de execuție.

Este important ca politica publică ce reglementează o modalitate simplificată de utilizare a subsolului pentru lucrări de utilitate publică să fie una integratoare și congruentă cu standardele și normativele tehnice în construcție.

Nici opțiunea de politici publice nr. 1 și nici nr. 2 nu presupun integrarea în cadrul legal a noțiunii de groapă de împrumut, prezentă în standardul moldovean în urma transpunerii standardului român SR 4032-1:2012

De menționat faptul că noțiunea de groapă de împrumut este o noțiune de specialitate utilizată pentru a descrie o *"săpătură de formă regulată, executată în afara amprizei drumului pe o suprafață bine precizată prin proiect, în vederea obținerii pământului necesar executării rambleelor"*.

Astfel, pentru opțiunea de politici publice nr. 3, se propune încadrarea acestei noțiuni în norma legală, ceea ce ar spori calitatea actului legislativ, dând sens și aplicabilitate normativului tehnic.

Opțiunea de politici publice nr. 3 ar trebui să minimizeze riscul unei interpretări arbitrare a prevederilor art. 28, alineatele (1) și (5) din Codul subsolului.

În cazul opțiunii de politici nr. 2 se operează modificări la articolul 28 din Cod: *"Atribuirea dreptului de extragere a substanțelor minerale utile larg răspândite"* și se introduce precizarea că *"extragerea, până la o adâncime de 5 metri... [...] se efectuează fără atribuirea subsolului în folosință, în baza proiectelor de execuție"*. Tot la articolul 28, la alineatul (1) se precizează că extragerea substanțelor minerale utile larg răspândite se face în bază de contract cu Ministerul Agriculturii, Dezvoltării Regionale și Mediului.

Astfel, există riscul unei tratări arbitrare, antreprenorii ar putea interpreta că pentru exploatarea substanțelor minerale utile enumerate este nevoie doar de proiectul de execuție avizat în modul stabilit, în timp ce autoritățile ar putea pretinde și semnarea unui contract cu Administrația Publică Centrală, așa cum este prevăzut la art. 28, al. (1), iar la art. 19 se prevede expres condițiile de bază și cele suplimentare de folosire a subsolului incluse în contractul pentru folosirea sectorului de subsol, printre acestea se numără și *"limitele sectorului de subsol atribuit"*.

Este destul de bizară excepția de extragere a substanțelor minerale utile și de exploatare a subsolului fără atribuirea acestuia în folosință. Astfel, pe de-o parte subsolul nu se atribuie în folosință, iar de cealaltă parte aceste se folosește pentru extragerea substanțelor minerale utile larg răspândite. Exploatarea subsolului fără atribuirea acestuia în folosință este reglementată de Cod pentru alte activități decât pentru excavarea substanțelor minerale utile.

Astfel, în cazul opțiunii de politici publice nr. 2, rămâne la fel de întemeiată solicitarea desfășurării concursului de atribuire a terenului pentru extragerea rocilor sedimentare, ca și până la intrarea în vigoare a Legii nr. 194, deoarece extragerea rocilor sedimentare până la o adâncime de 5 metri este, din perspectiva Codului, o exploatare a subsolului pentru care Codul subsolului nu prevede o altă procedură decât cea aferentă autorizării unei cariere și a întreprinderii miniere.

În aceste circumstanțe, excepția introdusă prin Legea nr. 194 din 27.07.2018, ar putea să nu fie suficientă pentru a genera efectele scontate.

În context, opțiunea de politici publice nr. 3 trebuie să elimine riscul de interpretare arbitrară a prevederilor art. 28. Din Codul subsolului nr. 3 din 02.02.2009. Astfel, aceasta trebuie să prevadă exploatarea subsolului printr-o procedură simplificată, care printre altele, ar trebuie să excludă și necesitatea schimbării destinației terenurilor utilizate pentru obținerea substanțelor minerale utile necesare pentru lucrările de terasament a drumurilor, căilor ferate construcția dambelor, barajelor sau prevenirea și stoparea fenomenelor geologice periculoase.

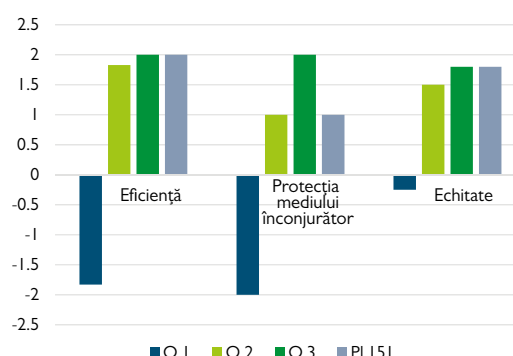
Schimbarea destinației terenului este un proces de durată, care implică costuri considerabile și care este lipsit de sens în contextul în care la finalizarea contractului de reabilitare a drumului (care are o durată maximă de 24 sau 36 luni) terenul este recultivat și repus în circuitul agricol.

În cazul în care aceste propuneri de modificări ar fi acceptate, s-ar putea condiționa îmbunătățiri la nivelul a cel puțin 3 obiective-cheie: **eficiență, care de la 1.83 ar urca până la (2), protecția mediului, care de la +1 ar crește la +2, și obiectivul de echitate, care de la 1.5 ar crește la 1.8.**

În continuare, opțiunile de politici nr. 1, 2 și 3 au fost comparate cu inițiativa legislativă a Guvernului nr. 151, din 17.05.2017, retrasă în data de 16.03.2018.

La evaluarea acestora observăm că, în afara impactului 2.2.2, aceasta generează un impact superior opțiunii de politici publice nr. 2 și similar cu opțiunea de politici publice nr. 3.

Figura nr. 5. Reprezentarea grafică a opțiunilor de politici publice prin prisma impactului pe care-l generează la nivelul obiectivelor de Eficiență, Protecția Mediului Înconjurător și Echitate



Astfel, putem concluziona că cel mai mare impact, la nivelul obiectivelor: Eficiență, Protecția Mediului Înconjurător și Echitate, îl are opțiunea de politici publice nr. 3, iar Proiectul de Lege nr. 151 din 17.05.2017 generează un impact mai mare decât opțiunea de politici publice nr. 2, la nivelul obiectivelor de Eficiență și Echitate. În plus, Proiectul de Lege nr. 151 era consecvent și cu normativele existente în construcție și venea să integreze în Codul subsolului noțiunea de groapă de împrumut, diminuând totodată riscul unor interpretări arbitrare ale necesității încheierii contractului cu Ministerul Agriculturii, Dezvoltării Regionale și Mediului.

Lecția învățată din speța ”gropii de împrumut Todirești”

Conform proiectului, la construcția drumului de ocolire a orașului Ungheni este necesar un volum de 465300 m³ de argilă nisipoasă. Sursa de argilă nisipoasă, identificată conform proiectului, se află în localitatea Todirești, raionul Ungheni.

La solicitarea Î.S. Institutul pentru Proiectări pentru Organizarea Teritoriului privind deschiderea gropii de împrumut necesară pentru obținerea argilei nisipoase pentru lucrările de terasament a drumului de ocolire a orașului Ungheni, directorul Agenției pentru Geologie și Resurse Minerale menționează, în scrisoarea nr. 129/04 din 04.02.2014, că, *”în conformitate cu informațiile stocate în Fondul de Stat de informații privind subsolul, în cadrul Agenției, pe teritoriul UAT Todirești, r-nul Ungheni, zăcămintele de substanțe minerale utile explorate nu există”*.

În context, după cercetarea geologică efectuată la comanda Î.S. Administrația de Stat a Drumurilor, se identifică substanțe minerale utile, care pot fi folosite la construcția drumului de ocolire a orașului Ungheni. Astfel, Î.S. ASD se adresează Ministerului Mediului pentru autorizarea *”Gropii de împrumut Todirești”*.

Prin scrisoarea de răspuns nr. 04-07/1393, din 28.07.2014, semnată de Viceministrul Mediului, Dorin Dușciac, Administrația de Stat a Drumurilor este informată despre pașii pe care urmează să-i întreprindă pentru obținerea permisiunii de exploatare a gropii de împrumut. Ulterior, la prezentarea pachetului de documente solicitat, Ministrul Mediului, Valeriu Munteanu, prin scrisoarea nr. 04-07/1568 din 01.09.2015, refuză semnarea contractului pentru atribuirea în folosință a sectorului de subsol, invocând necesitatea *”desfășurării concursului pentru dreptul de folosință a subsolului”*.

Astfel, apare riscul ca cei aproximativ 8 mil. euro oferiți sub formă de grant de către Comisia Europeană pentru construcția drumului de ocolire a orașului Ungheni să fie pierduți, din cauza depășirii termenului de implementare a proiectului. În cazul materializării acestui risc, angajamentele Republicii Moldova față de antreprenor urmau a fi achitate din bugetul de stat.

Totodată, fără să fie autorizată exploatarea subsolului din satul Todirești, raionul Ungheni, compania constructoare, cu buna știință a autorităților, exploatează groapa de împrumut Todirești. Sunt intentate dosare penale, fiind calculat prejudiciul adus mediului; cu toate acestea, lucrările nu sunt stopate. În consecință, se creează premise pentru ca antreprenorul să poată obține despăgubiri considerabile de la stat în cazul în care decide să meargă în arbitraj pe această cauză.

În momentul de față, în apropierea drumului de ocolire a orașului Ungheni se află o excavație neautorizată de proporții (anexa nr. 8), pentru care nu există obligație contractuală de recuperare a prejudiciului adus mediului și de recultivare a terenului. Dosarele intentate împotriva agentului economic conflictuează cu inacțiunea autorităților în vederea stopării acestei exploatare ilicite. În cazul în care antreprenorul va merge în arbitraj există riscul punerii pe seama cetățenilor a costului pentru prejudiciul adus mediului și a costului recultivării terenului.

Speța gropii de împrumut Todirești ilustrează, cât se poate de clar, cum miopia în elaborarea politicilor publice eficiente generează costuri publice deloc de neglijat.

Concluzii

- Cadrul legal existent până la aprobarea Legii nr. 194 din 27.07.2018 a dus la exploatarea ilicită endemică a subsolului chiar și de către întreprinderile de stat, determinând prejudicii considerabile bugetului public național și prejudicii de mediu care încă nu au fost cuantificate.
- Opțiunea de politici publice nr. 1 nu presupune o procedură simplificată de exploatare a subsolului pentru lucrările de reabilitare a drumurilor, căilor ferate, digurilor de protecție, dambelor sau pentru stoparea și prevenirea fenomenelor geologice periculoase și este cea mai indezirabilă. Această opțiune nu asigură realizarea obiectivelor stabile.
- Opțiunea de politici publice nr. 2 reprezintă o derogare de la norma generală, aceasta nu reglementează o procedură simplificată de exploatare a subsolului pentru lucrările de reabilitare a drumurilor, căilor ferate, digurilor de protecție, dambelor sau pentru stoparea și prevenirea fenomenelor geologice periculoase, cu toate acestea, opțiunea de politici publice nr. 2 a întrunit o acceptabilitate mai mare din partea Guvernului și a Parlamentului, chiar dacă cedează la capitolul eficiență și echitate Proiectului de Lege nr. 151 din 17.05.17.
- Promovarea opțiunii de politici publice nr. 2 a fost realizată fără consultări publice incluzive, fără avizul ONG-urilor de profil (Ecodava ș.a.), fără avizul CNA.
- Restricția de exploatare a subsolului până la o adâncime de maxim 5 metri, pentru cazurile în care exploatarea are loc fără atribuirea în folosință a subsolului, nu este justificată și limitează exploatarea rațională a acestuia.
- Opțiunea de politici publice care se pliază cel mai bine pe obiectivele de Eficiență, Protecția Mediului înconjurător și Echitate este opțiunea nr. 3.
- În contextul în care opțiunea de politici publice nr. 2 a fost aprobată, rămân înalte riscurile de corupție și cele de mediu dar și riscul privind incapacitatea aplicării prevederilor art. 28 al (4), care conflictează cu Art. 28 al. (1); Art. 18, al. (8); Art. 19, al. (1); Art. 13, al. (2) ș.a. din Codul subsolului nr 3 din 02.02.2009
- Problema privind garantarea recultivării terenului după exploatarea subsolului rămâne a fi nesoluționată.

Recomandări

- Se consideră oportună și absolut necesară **înlocuirea excepției** introduse în Codul subsolului prin Legea nr. 194 din 27.07.2018 cu o **procedură simplificată** de exploatare a subsolului pentru lucrările de terasament a drumurilor, căilor ferate construcția dambelor, barajelor sau pentru prevenirea și stoparea fenomenelor geologice periculoase.
- Exploatarea subsolului printr-o procedură simplificată pentru lucrările de infrastructură declarate de utilitate publică națională, ar trebuie să excludă necesitatea schimbării destinației terenurilor utilizate pentru obținerea substanțelor minerale utile necesare pentru lucrările de terasament a drumurilor, căilor ferate construcția dambelor, barajelor sau prevenirea și stoparea fenomenelor geologice periculoase.
- Reglementarea prin lege a obligativității refacerii mediului la finalizarea exploatarei subsolului.
- Garantarea recultivării terenului de către beneficiarii subsolului prin crearea în numele statului a unei garanții bancare suficiente să acopere costurile recultivării și repunerii terenului în circuitul agricol după exploatarea subsolului.
- Indicarea expresă în lege a termenului, procedurilor și etapelor de recultivare a terenului și repunere a acestuia în circuitul agricol în cazul exploatarei substanțelor minerale utile fără atribuirea subsolului în folosință.
- Reglementarea **drepturilor și obligațiilor** beneficiarilor subsolului în bază de proiect de execuție fără atribuirea subsolului în folosință.
- Reglementarea, prin lege, a cerințelor pentru elaborarea proiectelor de execuție și a conținutului acestora pentru exploatarea substanțelor minerale utile larg răspândite fără atribuirea în folosință a subsolului.
- Reglementarea expresă a modului în care urmează a fi gestionat stratul de sol fertil și a modului cum se asigură integritatea stocului acestuia.
- Reglementarea prin lege a termenului maxim pentru care poate fi permisă exploatarea subsolului fără atribuirea în folosință a acestuia.
- Eliminarea obligativității de respectare a adâncimii maxime de 5 m la excavarea substanțelor minerale utile fără atribuirea în folosință a subsolului.
- Integrarea în norma legală a noțiunii de groapă de împrumut prevăzută în standardul moldovenesc.
- Inițierea modificărilor legislative în baza documentelor de politici publice consultate în modul corespunzător.

Bibliografie

1. OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy The Governance of Regulators, OECD Publishing 2014, ISBN 978-92-64-20900-8
2. Avizele la proiectele de modificare a Codului subsolului nr. 3 din 02.02.2009, [nr. 31 din 15.02.2017](#) și [151 din 17.05.2017](#).
3. Timpul 30 aprilie 2017 "[Cum dosarul Chirinciuc scoate la iveală o schemă de milioane aplicată zeci de ani](#)"
4. MoldStreet, 29.04.2017 "[Cum dosarul Chirinciuc scoate la iveală o schemă de milioane aplicată zeci de ani](#)"
5. Proiectul Legii pentru modificarea și completarea Codului subsolului nr.3-XVI din 2 februarie 2009 (art. I, 2^l, 3^l ș.a.) [nr. 151 din 17.05.2017](#).
6. Proiectul Legii pentru completarea Codului subsolului 3-XVI din 02 februarie 2009 (art.28) [nr. 277 din 20.07.2018](#).
7. Proiectul de Lege [nr. 81 din 04.03.2016](#) "Pentru modificarea și completarea Codului subsolului nr. 3-XVI din 02.02.2009 (art. I, 11, 64)"
8. Ziarul de Gardă 30.04.2018 "[Reabilitarea drumurilor naționale: patru ani de stagnare](#)"
9. [Raportul](#) privind utilizarea mijloacelor fondului rutier destinate drumurilor publice naționale în anul 2017.
10. Hotărârea Curții de Conturi nr. 2 din 14.01.2011 "Privind Raportul Auditului privind Corectitudinea utilizării mijloacelor financiare publice pentru construcția liniei de cale ferată Cahul-Giurgiulești al ÎS Calea Ferată din Moldova, în perioada 2007-2009 și 2010 (primul trimestru)"
11. Eóin Young și Lisa Quinn, Writing Effective Public Policy Papers A Guide for Policy Advisers in Central and Eastern Europe, Open Society Institute, Budapest Hungary 2002, ISBN 963-9419-39-7.
12. Legea minelor [nr. 85/2003](#) din 27.03.2003.
13. Ordinul Președintelui Agenției Naționale pentru Resurse Minerale nr. 94 din 30 aprilie 2009 "[Pentru aprobarea Instrucțiunilor privind eliberarea permiselor de exploatare](#)".
14. [Caiet de sarcini](#) pentru reparația podețului pe D.N. 73, km 84+650. Cod CPV71322300-4, Contract: 144/09.08.2014.
15. [Caiet de sarcini](#) pentru construcția pasajului din Piața Presei Libere București.
16. [Raport](#): "Licențe active și în proces de aprobare" Raport generat la data: 18/09/2018, ora 10:32.
17. "[Buletin Tehnic Rutier](#)" CNADR, anul VIII, numărul 6-7 2012.
18. Hotărârea Guvernului [nr. 1170 25.10.2016](#) "Pentru aprobarea Regulamentului cu privire la modul de transmitere, schimbare a destinației și schimb de terenuri".
19. [Instrucțiunea nr. 385](#) din 08.08.2004 "Privind evaluarea prejudiciului cauzat mediului în rezultatul nerespectării legislației privind subsolul".
20. European Environment Agency, [Specific CO2 emissions per tonne-km and per mode of transport in Europe](#).
21. SAPIENS, Minh Ha Duong "[What is the price of carbon?](#)".
22. co2 European Emission Allowances for [16.10.2018](#)
23. [Cod nr. 218 din 24.10.2008](#) "Contravențional al Republicii Moldova".
24. [Studiul de fezabilitate](#) pentru implementarea punctelor de cântărire în mișcare a transportului de mare tonaj care circulă pe drumurile din Republica Moldova, Global trans Construction SRL, Chișinău, 2016.
25. Noi md, 18.04.2018 "[Locuitorii din satul Bulboaca, raionul Anenii Noi, se plâng că mașinile de mare tonaj care circulă prin localitate le distrug casele](#)".
26. Vocea Basarabiei 7.08.2018 "[Camioanele le distrug casele](#)".
27. Unimedia din 16.09.2016 "[Viceministrul Transporturilor, nemulțumit de cum se repară traseul Hâncești-Lăpușna](#)".
28. Jurnal md din 7.11.2015 "[Accident pe traseul Chișinău-Ungheni: O mașină s-a izbit în plin de un camion](#)".
29. [Hotărârea Guvernului nr. 1214](#) din 27.12.2010 "Cu privire la aprobarea strategiei naționale pentru siguranță rutieră".

Anexe

Anexa nr. I. Scrisoare de răspuns a Ministerului Agriculturii, Dezvoltării Regionale și Mediului

MINISTERUL
AGRICULTURII,
DEZVOLTĂRII REGIONALE
ȘI MEDIULUI
AL REPUBLICII MOLDOVA



МИНИСТЕРСТВО
СЕЛЬСКОГО ХОЗЯЙСТВА,
РЕГИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ И
ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ
РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА

MD-2005 mun.Chișinău, str. Constantin Tănase, 9
Tel. 20 45 81; Fax 22 07 48, E-mail: madrm@madrm.gov.md, WEB: www.madrm.gov.md

28.08.2018 nr. 01/01-4560

La nr. _____ din _____

Centrul Analitic Independent „Expert-Grup”

Ministerul Agriculturii, Dezvoltării Regionale și Mediului (MADRM) a examinat în limita competențelor solicitarea Centrului Analitic Independent „Expert-Grup” nr. 1 din 3 septembrie 2018 și urmare, inclusiv a informațiilor prezentate de către Agenția pentru Geologie și Resurse Minérale (AGRM), Inspectoratul Ecologic de Stat (IES) și Agenția „Moldsilva”, comunică următoarele.

La întrebarea 1. Câte cazuri de extragere ilegală a substanțelor minerale utile larg răspândite au fost documentate anual în perioada anilor 1996-2018 (sau altă perioadă pentru care există informație disponibilă), care a fost prejudiciul adus mediului și care este valoarea prejudiciului recuperat?, comunicăm că în perioada anilor 2010-2017 AGRM a participat la 846 de controale geologice și supraveghere minieră de stat asupra folosirii raionale și protecției subsolului, în această perioadă fiind întocmite 114 Rapoarte privind evaluarea prejudiciului cauzat mediului în rezultatul extragerii nelegitime a substanțelor minerale utile, valoarea prejudiciului a fost evaluată la suma de 214 514 399,19 lei.

Totodată, de către IES pe parcursul ultimilor 5 ani a efectuat 669 controale privind respectarea prevederilor legale în domeniul extragerii zăcămintelor minerale, la care au fost identificate 277 cariere ilegale, prejudiciul cauzat mediului fiind evaluat în mărime de 30543072 lei cu înaintare a 23 demersuri organelor de drept.

La întrebarea 2. Cîți dintre agenții economici care au exploatat perimetrele miniere, au implementat planurile de recultivare a perimetrelor miniere atribuite în folosință, cît reprezintă asta în valoare absolută și relativă?, comunicăm că, procedura de transmitere-primire a terenurilor recultivate în urma lucrărilor de extragere a substanțelor minerale utile se efectuează de către Comisii speciale în cadrul căreia participă organele administrației publice locale, serviciile relații funciare și cadastru raionale, Inspekțiile ecologice raionale și alte servicii locale de profil. Respectiv, MADRM nu dispune de informațiile solicitate, ele pot fi obținute de la organele administrației publice locale pe teritoriul cărora beneficiarii efectuează lucrări de extragere a substanțelor minerale utile din zăcămintele atribuite în folosință conform prevederilor legislației în vigoare.

La întrebarea 3. Cîte contracte pentru folosirea sectoarelor de subsol au fost semnate anual, în perioada 2009-2018, pentru exploatarea perimetrului minier și cîte dintre acestea au un termen de pînă la 24 luni (în valoare absolută și relativă)?, comunicăm că, conform registrului contractelor de către Ministerul Mediului și MADRM cu beneficiarii subsolului au fost semnate în anii: 2010 – 27 contracte, 2011 – 28 contracte, 2012 – 44 contracte, 2013 – 22 contracte, 2014 – 34 contracte, 2015 – 13 contracte, 2016 – 18 contracte, 2017 – 5 contracte, 2018 – 1 contract, în total fiind semnate 192 de contracte privind atribuirea în folosință a sectoarelor de subsol pentru extragerea substanțelor minerale utile, pe perioada exploatării zăcămintului.

La întrebarea 4. Care cariere din cele enumerate mai jos, menționate în Hotărârea Curții de Conturi nr. 2 din 14.01.2011 au fost înființate în bază de proiect și au fost recultivate conform acestor proiecte: Crihana Veche – 6,0 ha, Manta – 10,17 ha, Vadul lui Isac – 7,54 ha, Colibași – 4,99 ha, Brînza – 4,85 ha (terenuri ale Agenției "Moldsilva"), Cișlița-Prut – 1,52 ha (terenuri ale Agenției "Moldsilva"), Slobozia Mare (data semnării contractului cu ministerul și data recultivării)?", comunicăm că, astfel de zăcămintele de substanțe minerale utile nu au fost aprobate, iar conform registrului de evidență a perimetrelor miniere pentru extracția substanțelor minerale utile, AGRM nu a eliberat acte de confirmare a perimetrelor miniere pentru exploatarea carierelor sus numite, de asemenea nu a coordonat nici un proiect privind exploatarea sau recultivarea carierelor date.

Concomitent, comunicăm că de pe terenurile fondului forestier proprietate publică a statului, au fost utilizate la dobândirea materialului mineral necesar pentru construcția tronsonului de cale ferată pe segmentul Cahul - Giurgiulești.

Terenul fondului forestier proprietate publică a statului din raza u.a.t. s. Cișlița - Prut. Inițial a fost preconizat pentru explorare o suprafață de 1,52 ha din trupul de pădure Secara, u.a. 37D a ocolului silvic Slobozia din cadrul Întreprinderii de Stat „Întreprinderea pentru Silvicultură Silva-Sud, Cahul”. În realitate a fost explorată o suprafață de 0,5 ha, care nu este recultivată.

Terenul fondului forestier proprietate publică a statului din raza u.a.t. s. Slobozia Mare. Inițial a fost preconizată pentru explorare o suprafață de 5,5 ha din trupul de pădure Valea Largă, u.a. 22A a ocolului silvic Slobozia din cadrul Întreprinderii de Stat „Întreprinderea pentru Silvicultură Silva-Sud, Cahul”. În realitate a fost explorată o suprafață de 1,6 ha. Terenul explorat a fost recultivat de către Întreprinderea de Stat „Calea Ferată din Moldova” și reîmpădurit de către ocolul silvic teritorial.

Carierele din raza u.a.t. s. Crihana Veche (6,6 ha), com. Manta (10,17 ha), s. Vadul lui Isac (7,54 ha) și s. Brînza (4,85 ha), acestea nu se află pe terenurile fondului forestier proprietate publică de stat (probabil sunt ale autorităților publice locale). Referitor la terenul din raza u.a.t. s. Colibași (4,99 ha), acesta a fost transmis pentru împădurire de către primărie Întreprinderii de Stat „Întreprinderea pentru Silvicultură Silva-Sud, Cahul”. Ulterior, după plantare, o porțiune de circa 1,5 ha din acesta a fost utilizat de asemenea pentru extragerea materialului mineral pentru construcția tronsonului de cale ferată, menționat mai sus. Suprafața explorată este nerecultivată.

De menționat, că toată documentația tehnică ce ține de carierele date, a fost concentrată într-un dosar cadastral separat, care urma să fie aprobat printr-o hotărâre specială de Guvern, după finalizarea construcției tronsonului de cale ferată pe segmentul Cahul - Giurgiulești și ceea ce nu este realizat nici până în prezent.

La întrebarea 5. Care este procedura de autorizare a exploatării substanțelor minerale utile care nu fac obiectul de reglementare a Codului subsolului?", comunicăm că, la moment nu există o astfel de procedură.

La întrebarea 6. În ce mod se ține evidența stocului de substanțe minerale utile larg răspândite și unde pot fi obținute informații referitor la acesta?", comunicăm că în conformitate cu prevederile art. 54 al Codului subsolului nr.3-XVI din 02.02.2009, în scopul evidenței stării bazei de materie primă minerală, pentru fiecare tip de substanță minerală utilă aparte, se întocmesc balanțele de stat ale rezervelor de substanțe minerale utile. Balanțele de stat ale rezervelor de substanțe minerale utile se țin de AGRM.

Ministru

Nicolae CIUBUC

Ex. A. Sergenevski
Tel. 022-204-308

Anexa nr. 2. Lista proiectelor elaborate de asocierea Kocks-Universinij în perioada 2010-2011

Consulting Services for Fea- sibility Studies Joint Venture with Kocks Consult GmbH (Germany), funded by World Bank			Beneficiary	Year
			Length, km	
I	ROAD SECTOR PROGRAM SUPPORT PROJECT		State Road Administration	2010-2011
	R1 Chişinău–Ungheni–Sculeni–border to România	116.9		
	R16 Bălţi–Făleşti–Sculeni	54.6		
	R13 Bălţi–Şoldăneşti–Râbnita (area Bălţi–Gura Camencii)	39.9		
	R33 Hânceşti–Lăpuşna	39.2		
	R34 Hânceşti–Leova–Cahul–Slobozia Mare	167.6		
	R3 Chişinău–Hânceşti–Cimişlia–Basarabeasca (area Hânceşti–Cimişlia)	39.4		
	R6 M1 Ialoveni–(area M1–R3)	6		
	R9 Soroca–Arioneşti–Moghiliov Podolski (area Bălţi–Criva)	40 km		
Consulting Services for Detailed Engineering De- sign and Preparing Tender Documentation, Joint Venture with Kocks Consult GmbH (Germany), funded by World Bank			Beneficiary	Year
			Length, km	
2	Detailed Engineering Design for road rehabilitation R9 Soroca–Arionestî–Moghiliov Podolski (area Balti–Criva)	30.95	State Road Administration	2011
	Detailed Engineering Design R16 Balti–Falesti– Sculeni	54.69		
	Detailed Engineering Design R33 Hancesti– Lapusna	39.90		
	Detailed Engineering Design R34 Hancesti– Leova–Cahul–Slobozia Mare	125.10		
	Detailed Engineering Design M14 Brest–Briceni– Chisinau–Tiraspol–Odessa,	133 km		

Sursa: pagina web a companiei de proiectare Universinij SRL².

² <http://www.universinij.md/index.php?pag=alte&ids=projects>



MD-2005, Republica Moldova
Chișinău, str. Pușkin 45, et. 2
t: +373-22-929994 f: +373-22-212151
e: info@expert-grup.org
w: www.expert-grup.org

Nr.1 din 12 iunie 2018

Directorului Î.S. Administrația de Stat a Drumurilor
Domnului Gheorghe Curmei

Referință: Solicitare de informație

Stimate domnule Director,

Centrul Analitic Independent Expert-Grup realizează un studiu al cărui scop este „evaluarea oportunității și necesității modificării actelor legislative în vigoare pentru reglementarea utilizării „Gropilor de Împrumut” în vederea asigurării cu substanțe minerale utile necesare pentru construcția și reabilitarea drumurilor din Republica Moldova și diminuării impactului asupra mediului”.

Considerăm ca studiul va putea servi ca fundamentare și material analitic în vederea perfecționării cadrului de reglementare existent pentru sporirea eficienței resurselor alocate pentru reabilitarea drumurilor. Avem ferma convingere că Administrația de Stat a Drumurilor susține o astfel de inițiativă și contăm mult pe susținerea Dumneavoastră. În acest context, vă rugăm respectuos să ne prezentați următoarele informații:

1. Care este costul mediu de procurare din carierele existente a unui m3 de argilă nisipoasă necesară pentru lucrările de terasament a drumurilor și cât costă, în mediu, transportul unui m3 la distanța de 1 km?
2. Care este formula de calcul a eficienței economice a investiției în reabilitarea drumurilor și care sunt intervalele în care investiția se consideră justificată sau fezabilă, în conformitate cu metodologia aplicată de BM (Proiectul de Reabilitare a Drumurilor Locale) pe de-o parte și BERD BEI CE de cealaltă parte?
3. Reabilitarea căror drumuri finanțate din surse externe ar deveni nejustificată din punct de vedere economic, dacă materialul pentru lucrările de terasament s-ar procura din carierele existente?
4. Care erau sursele de aprovizionare cu pământ pentru lucrările de terasament din 1992 până în 2009 și care erau prevederile legale de care se ghidau proiectanții și constructorii pentru proiectarea și aprovizionarea cu argila nisipoasă necesară pentru lucrările de rambleiere?
5. Care sunt cantitățile de pământ necesare pentru executarea lucrărilor de terasament a drumurilor finanțate din Fondul Rutier în 2017 și 2018 și care sunt sursele de aprovizionare conform proiectelor de reabilitare?
6. Câte contracte de exploatare a perimetrului minier a semnat ÎS ASD cu Ministerul Mediului și câte contracte de acest gen sunt semnate de firmele constructoare în domeniul întreținerii drumurilor S.A. Drumuri?
7. Câte solicitări de recuperare a prejudiciului adus mediului i-au fost înaintate Î.S. ASD, până la zi,

În speranța unui răspuns pozitiv din partea Dumneavoastră și cu deosebit respect,

Adrian Lupușor

Director executiv

Centrul Analitic Independent „Expert-Grup”

Anexa nr. 4. Sinteza argumentelor expuse în raportul de expertiză anticorupție la Inițiativa Legislativă nr. 151 din 17.05.2017 „Pentru modificarea și completarea Codului subsolului nr. 3 din 02.02.2009”

Argument expus în aviz	Codificare argument	Comentarii
Prin stabilirea unor reglementări generale și incerte cu privire la „groapa de împrumut” și din lipsa expertizei ecologice a proiectului se creează suspiciuni că proiectul poate să aducă atingere dreptului la un mediu înconjurător sănătos, stipulat de art. 37 din Constituția Republicii Moldova. Totodată, asupra proiectului urmează să fie efectuată expertiză ecologică în vederea adoptării unui act legislativ argumentat în scopul prevenirii sau minimizării eventualului impact atât direct, cât și indirect al activităților economice preconizate asupra mediului înconjurător, componentelor lui, ecosistemelor și sănătății populației.	Argument de mediu	
...proiectul este în detrimentul interesului public prin instituirea unui mecanism care compromite gestionarea rațională și eficientă a resurselor subterane ale statului, cu un impact negativ atât asupra sănătății omului, cât și asupra diversității biologice, solului, subsolului, apei, aerului, climei, bunurilor materiale și patrimoniului cultural.	Argument de mediu și de externalități nedorite	
Analiza impactului de reglementare reprezintă argumentarea, în baza evaluării costurilor beneficiilor, necesității/ adoptării actului normativ și analiza de impact al acestuia asupra activității de întreprinzător, inclusiv asigurarea respectării drepturilor și intereselor întreprinzătorilor și ale statului, precum și corespunderea actului cu scopurile politicii de reglementare și principiile prezentei legi. (2) Actul de analiză a impactului de reglementare este parte integrantă a notei informative a proiectului de act normativ. “	Argument de echitate și asigurare a unui impact minim asupra activității de întreprinzător.	În nota proiectului este menționat că argila nisipoasă nu urmează a fi utilizată în activitățile productive ci doar va fi strămutată exact în aceeași stare, în terasamentul drumului, digului, dambei.
Există suspiciuni că proiectul poate fi în detrimentul agenților economici, creând condiții inechitabile și netransparente la utilizarea substanțelor minerale utile. Astfel, proiectul legalizează o procedură netransparentă de folosire a subsolului, ceea ce va crea condiții inegale și discriminatorii pentru favorizarea potențialilor beneficiari ai gropilor de împrumut.	Argument de echitate	

Anexa nr. 5. Sinteza argumentelor expuse în Raportul Comisiei parlamentare mediu și dezvoltare regională la Inițiativa Legislativă nr. 151 din 17.05.2017 „Pentru modificarea și completarea Codului subsolului nr. 3-XVI din 02.02.2009”

Argument	Codificare argument	Comentarii
...proiectul de lege în cauză stabilește unele proceduri administrative privind folosirea subsolului pentru realizarea și utilizarea gropilor de împrumut fără atribuirea perimetrului minier. Acest fapt contravine art. 13 alin. (2) din Codul subsolului, care prevede că: ”Dreptul de folosință asupra sectoarelor de subsol se realizează în limitele sectorului atribuit beneficiarului sub formă de perimetru minier sau geologic, potrivit clauzelor prevăzute în contract.”	Acceptabilitate	Comisia manifestă o rezistență față de propunerea exploatării subsolului fără atribuirea perimetrului minier, fără să explice de ce. Argumentul este mai mult de formă. Or, autorul proiectului poate aduce modificări și la articolul 13 pentru a elimina restricția legislativă și neconcordanța existentă.
fără atribuirea perimetrului minier și organizarea concursurilor publice pentru acordarea dreptului de folosință asupra subsolului. De asemenea, după părerea membrilor Comisiei, proiectul legalizează o procedură netransparentă de acordare a dreptului de extragere a substanțelor minerale utile în scopul construcției, reparației, reparației capitale, modernizării și extinderii drumurilor publice	Echitate pentru agenții economici și proprietarii de cariere	Argumentul referitor la lipsa de transparență în atribuirea perimetrului minier nu rezistă. Și asta pe motiv că groapa de împrumut nu poate fi utilizată de către o altă întreprindere decât cea care administrează, gestionează, repară sau construiește drumul, iar substanțele minerale utile extrase nu pot fi utilizate pentru alte scopuri decât pentru lucrările de construcție, reparație, reparație capitală, modernizare și extindere a drumului. Este la fel de important a se menționa că selecția companiilor care realizează reabilitarea drumurilor se face prin concurs public, transparent, realizat în strictă conformitate cu prevederile legale naționale și internaționale
în detrimentul interesului public, deoarece creează condiții pentru gestionarea irațională și ineficientă a resurselor subterane ale statului, cu un impact negativ atât asupra sănătății omului, cât și asupra diversității biologice, solului, subsolului, apei, aerului, climei, bunurilor materiale și patrimoniului cultural	Impact asupra mediului	Membrii Comisiei parlamentare invocă argumente legate de mediu, fără însă a explica modul în care gropile de împrumut înființate conform unei proceduri reglementate, cu avizul instituțiilor de mediu, în baza unui proiect, pot afecta negativ mediul și sănătatea omului.



PARLAMENTUL REPUBLICII MOLDOVA

Comisia mediu și dezvoltare regională

MD-2073, Chișinău, bd. Ștefan cel Mare și Sfânt 105

www.parlament.md

14 februarie 2018

CMD-6 nr. 35

RAPORT

la proiectul de Lege pentru modificarea și completarea Codului subsolului nr. 3-XVI din 02.02.2009

(nr. 151 din 17.05.2017)

Comisia mediu și dezvoltare regională a examinat proiectul de Lege pentru modificarea și completarea Codului subsolului nr. 3-XVI din 02.02.2009, înaintat cu titlu de inițiativă legislativă de către Guvernul Republicii Moldova și comunică următoarele.

Procedura de înaintare a proiectului corespunde cerințelor art. 73 din Constituție și art. 47 din Regulamentul Parlamentului.

Potrivit autorilor, prin inițiativa dată se propune completarea Codului subsolului cu prevederi ce reglementează realizarea și folosirea gropilor de împrumut, și anume definirea gropilor de împrumut, identificarea beneficiarilor, scopul și domeniul de reglementare, participanții, tipurile, termenele, dreptul și transmiterea dreptului de utilizare a gropilor de împrumut, proiectarea gropilor de împrumut, precum și controlul asupra utilizării gropilor de împrumut și răspunderea pentru încălcarea legislației cu privire la utilizarea gropilor de împrumut.

Examinînd proiectul de lege în cauză, Comisia constată că proiectul de lege în cauză stabilește unele proceduri administrative privind folosirea subsolului pentru realizarea și utilizarea gropilor de împrumut fără atribuirea perimetrului minier și organizarea concursurilor publice pentru acordarea dreptului de folosință asupra subsolului. Acest fapt contravine art. 13 alin. (2) din Codul subsolului, care prevede că: "Dreptul de folosință asupra sectoarelor de subsol se realizează în limitele sectorului atribuit beneficiarului sub formă de perimetru minier sau geologic, potrivit clauzelor prevăzute în contract."

De asemenea, după părerea membrilor Comisiei, proiectul legalizează o procedură netransparentă de acordare a dreptului de extragere a substanțelor minerale utile în scopul construcției, reparației, reparației capitale, reabilitării,

modernizării și extinderii drumurilor publice și este în detrimentul interesului public, deoarece creează condiții pentru gestionarea irațională și ineficientă a resurselor subterane ale statului, cu un impact negativ atât asupra sănătății omului, cât și asupra diversității biologice, solului, subsolului, apei, aerului, climei, bunurilor materiale și patrimoniului cultural.

Comisia sesizată în fond remarcă că în procedura legislativă se află un proiect de lege similar, nr. 31 din 15.02.2017, elaborat de către un grup de deputați în Parlament, care a primit avizul negativ al Guvernului Republicii Moldova.

La fel, a mai fost o încercare de a legaliza aspecte ce țin de utilizare a gropilor de împrumut și anume prin Ordinul Ministerului Transporturilor și Infrastructurii Drumurilor nr. 86/56 din 18.04.2016 pentru aprobarea instrucțiunii cu privire la modul de utilizare a gropilor de împrumut, care stabilea prevederi ce contravin Codului subsolului, ulterior fiind abrogat.

Proiectul de lege a fost supus examinării și avizării de către comisiile permanente și Direcția generală juridică a Secretariatului Parlamentului.

Comisia cultură, educație, cercetare, tineret, sport și mass-media și Comisia protecție socială, sănătate și familie îl propune spre examinare și aprobare de către Parlament.

Comisia drepturile omului și relații interetnice nu susține proiectul și a expus opinia, precum că prevederile acestuia comportă riscuri care pot genera consecințe negative atât pentru fondul funciar, cât și pentru mediu în întregime, iar prin elucidarea procedurilor de acordare a subsolului pentru extragerea zăcămintelor minerale vor fi aduse prejudicii economiei naționale.

Comisia agricultură și industrie alimentară s-a pronunțat pentru respingerea proiectului.

Și Centrul Național Anticorupție în avizul său indică că conflictul de norme și lipsa clară a mecanismului de supraveghere și control asupra exploatarei subsolului și utilizării resurselor minerale în proiectul de lege pentru modificarea și completarea Codului subsolului creează riscul legalizării unei proceduri imperfecte de folosire a substanțelor minerale utile, care poate aduce prejudicii intereselor sociale și economice ale statului.

Urmare a celor expuse mai sus, Comisia mediu și dezvoltare regională propune respingerea proiectului de lege pentru modificarea și completarea Codului subsolului nr. 3-XVI din 02.02.2009, înregistrat cu nr. 151 din 17.05.2017.



Radu MUDREAC
Președintele Comisiei



DEPUTAT ÎN PARLAMENTUL REPUBLICII MOLDOVA

MD-2073, Chișinău, bd. Ștefan cel Mare și Sfânt 105

www.parlament.md

20 07 2018

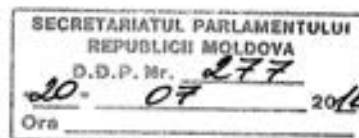
SS nr. 40

Biroului Permanent al
Parlamentului Republicii Moldova

În temeiul art. 73 din Constituția Republicii Moldova și conform art. 47 din Regulamentul Parlamentului, se înaintează cu titlu de inițiativă legislativă, proiectul de lege pentru completarea Codului subsolului nr. 3-XVI din 02 februarie 2009.

Anexe:

1. Proiectul de lege – 1 filă;
2. Nota informativă – 2 file.



Deputat în Parlament:

[Signatures]
E. Ilich / S. Ștefan / I. S. Ștefan / N. Ciocan / C. Tatu / K. Kopren

LEGE

pentru completarea Codului subsolului nr. 3-XVI din 02 februarie 2009

Parlamentul adoptă prezenta lege organică.

Articol unic. – Articolul 28 al Codului subsolului nr. 3-XVI din 02 februarie 2009 (Monitorul Oficial nr. 75-77/197 din 17.04.2009) se completează cu aliniatul (4) cu următorul cuprins:

”(4) Extragerea rocilor sedimentare, neconsolidate, de argilă, argilă nisipoasă, nisip argilos, pînă la o adîncime de 5 metri, pentru construcția, reparația, modernizarea și extinderea drumurilor publice, a căilor ferate, digurilor de protecție contra inundațiilor, prevenirii, stopării și lichidării consecințelor proceselor geologice periculoase, se permite fără atribuirea în folosință a subsolului, în baza proiectelor de execuție, coordonate cu Agenția pentru Geologie și Resurse Minerale, supuse expertizei ecologice de stat sau evaluării impactului asupra mediului, cu acordul proprietarului terenului. Conținutul obligatoriu al proiectului de execuție în baza căruia se permite extragerea rocilor se stabilește de Agenția pentru Geologie și Resurse Minerale prin Ordin.”

PREȘEDINTELE PARLAMENTULUI

NOTĂ INFORMATIVĂ

la proiectul de lege pentru completarea Codului subsolului

În conformitate cu prevederile Codului subsolului, folosirea subsolului, inclusiv extragerea substanțelor minerale utile, se permite în temeiul Hotărârii Guvernului sau a Ministerului Agriculturii, Dezvoltării Regionale și Mediului, după caz.

Totodată, Codul subsolului prevede unele excepții de la regula generală, la folosirea subsolului și anume extragerea apelor subterane cu destinație de apă potabilă pentru uz casnic și tehnică de producție cu limitele de captare mai puțin de 1000 m³ pe zi se efectuează în baza Autorizației de mediu pentru folosirea specială a apei, iar construirea obiectivelor subterane nelegate de extragerea substanțelor minerale utile pentru necesitățile gospodăriilor individuale se permite fără atribuirea perimetrului minier pînă la o adîncime de 5 metri.

La construcția, reparația, modernizarea și extinderea drumurilor publice, căilor ferate, digurilor de protecție contra inundațiilor, prevenirii, stopării și lichidării consecințelor proceselor geologice periculoase se folosesc substanțe minerale utile și anume argilă, argilă nisipoasă, nisip argilos ș.a. În conformitate cu prevederile Codului subsolului, acestea pot fi extrase doar din cariere autorizate.

Conform Balanței de stat a rezervelor de substanțe minerale utile, în Republica Moldova argilele din zăcămintele de substanțe minerale utile sînt aprobate pentru a fi utilizate ca materie primă pentru producerea cărămizii și țiglei, ceramicii, cimentului, cheramzitului, etc. Conform datelor în anul 2017 argila a fost extrasă doar din 3 zăcămintele, care a fost folosită în calitate de materie primă la producerea cimentului și cărămizii. La moment practic nu se mai produce cheramzit, ceramică, țiglă.

Astfel, avînd în vedere numărul foarte mic de cariere din care se extrage argilă, costurile de transport pînă la obiectivele de construire a drumurilor, căilor ferate, prevenirii, stopării și lichidării consecințelor proceselor geologice periculoase, pe tot teritoriul țării sînt exagerate, care pot să mărească costul lucrărilor de cîteva ori. Pe de altă parte, folosirea argilei din care poate fi produs ciment, cărămidă, țiglă, etc. la obiectivele menționate mai sus este o folosire irațională și contrar destinației a substanțelor minerale utile.

De menționat că cadrul legal nu oferă o claritate proiectanților și constructorilor de drumuri cu privire la modalitatea legală de asigurare cu substanțe minerale utile, aceștia fiind în situația de a încălca normele statuate în Codul subsolului.





MINISTERUL AGRICULTURII, DEZVOLTĂRII REGIONALE
ȘI MEDIULUI AL REPUBLICII MOLDOVA
INSPECTORATUL ECOLOGIC DE STAT

MD 2005, mun. Chișinău, str. Constantin Tănase, 9
tel. 022-22-69-41, 022-21-16-21, tel. fax 022-22-69-13
e-mail: mcs@ies.gov.md; www.ies.gov.md



17.07.2018 Nr. 895

La nr. _____ din _____

Doamnei Natalia CHITH
Centrul Analitic Independent
Expert-Grup
natalia@expert-grup.org

Urmare examinării solicitării D-voastre, referitor la prezentarea unor informații pe un șir de întrebări, pentru realizarea unui studiu cu scopul evaluării oportunității și necesitatea modificării actelor legislative în vigoare pentru reglementarea utilizării „Gropilor de împrumut” în vederea asigurării cu substanțe minerale utile necesare pentru construcția și reabilitarea drumurilor din Republica Moldova și diminuării impactului asupra mediului, Vă informăm:

- privitor la valoarea prejudiciului adus mediului din exploatarea „Gropii de împrumut Todirești”, recuperarea acestui prejudiciu, menționăm că în extravilanul s. Todirești, r. Ungheni, a fost depistată extragerea ilegală a sedimentelor de argilă, unde, după evaluarea volumului extras și calcularea prejudiciului cauzat mediului, materialele acumulate au fost îndreptate în adresa organelor de drept pentru identificarea persoanelor făptașe, atragerea lor la răspundere și recuperarea prejudiciului cauzat mediului;
- privitor la dificultățile Inspectoratului Ecologic de Stat în constatarea exploatărilor ilegale a resurselor minerale larg răspândite, includerea acestora în Fondul de stat de informații privind subsolul, sancțiunile aplicate și eficiența lor, precum și metodologia de calcul a prejudiciului, Inspectoratul vă aduce la cunoștință, că în cadrul realizării reformei administrației publice, inițiate de Guvern în conformitate cu cerințele Legii nr.136 din 07.07.2017 cu privire la Guvern, controlul asupra respectării cerințelor normative privind folosirea subsolului a fost atribuit Inspectoratului pentru Protecția Mediului, care este succesorul de drepturi și obligații al Inspectoratului Ecologic de Stat (IES).

În procesul de realizare a reformei instituționale au fost inițiate elaborarea amendamentelor pentru ajustarea cadrului instituțional și juridic, care este în desfășurare.

Fondul de stat de informații privind subsolul include totalitatea materialelor geologice informaționale privind cercetarea, folosirea și protecția subsolului. Includerea în baza de date a constatărilor exploatărilor ilegale a resurselor minerale larg răspândite ar înlesni monitorizarea acestui proces.

Capitolul XI al Codului Subsolului din 02.02.2009 determină răspunderea pentru încălcarea legislației cu privire la subsol și soluționarea litigiilor legate de folosirea subsolului. Calculul prejudiciului cauzat mediului în rezultatul extragerii ilegale se efectuează în conformitate cu cerințele Instrucțiunii privind evaluarea prejudiciului cauzat mediului în rezultatul nerespectării legislației privind subsolul, publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova din 22.10.2004, nr. 189 - 192, art.385.

Referitor la lista gunoiștilor autorizate în Republica Moldova Vă informăm că, conform datelor acumulate de către IES pentru Anuarul IES 2017 „Protecția mediului în Republica Moldova”, în localitățile Republicii Moldova sunt gestionate 1146 depozite de deșeuri municipale, care au fost organizate de autoritățile administrației publice locale (APL) în localitățile respective.

În anexă, conform Anuarului IES 2017, Vă prezentăm numărul și suprafața de depozite de deșeuri municipale existente, amplasate în localitățile urbane și rurale ale Republicii Moldova.

Cît privește impactul, dar și prejudiciul adus mediului prin înființarea gunoiștilor neautorizate, cum se calculează și pe seama cui se pune recuperarea acestuia Inspectoratul vă aduce la cunoștință, că de către subdiviziunile teritoriale ale IES, în comun cu APL anual sunt organizate mai multe acțiuni de salubritate a localităților. În timpul campaniilor de salubritate inspectorii de mediu organizează raiduri ecologice în comun cu reprezentanții primăriilor din localitățile urbane și rurale, pentru monitorizarea lichidării gunoiștilor stihionice formate și amenajarea depozitelor de deșeuri municipale gestionate de către APL.

Ca rezultat al controalelor efectuate sunt depistate cazuri de nerespectare a modului de depozitare și gestionare a deșeurilor industriale, municipale, periculoase și de altă proveniență, neasigurarea de către persoanele responsabile a colectării selective și evacuării deșeurilor, admiterea stocării deșeurilor de orice proveniență în locuri neautorizate. Prin urmare, de către subdiviziunile teritoriale ale IES sunt încheiate procese-verbale cu privire la contravenție în privința persoanelor fizice, juridice și cu funcții de răspundere (primari/viceprimari), care au admis încălcări ale normelor de drept prevăzute de Codul contravențional al Republicii Moldova.

Menționăm că, în corespundere cu prevederile art.69 al Legii nr.1515 din 16.06.1993 privind protecția mediului înconjurător și art.11 al Legii nr.209 din 29.07.2016 privind deșeurile, autoritățile administrației publice locale au obligația gestionării adecvate a deșeurilor, inclusiv să asigure depozitarea deșeurilor municipale doar în locurile special amenajate în corespundere cu documentația de urbanism și să verifice/controleze permanent în intravilan și extravilan, inclusiv pe terenurile din perimetrele obiectivelor economice și sociale, modul de respectare a legislației cu privire la protecția mediului, să sancționeze persoanele fizice și juridice responsabile de încălcarea acestora.

Prin urmare, reieșind din prevederile art.89 al Legii nr.1515 din 16.06.1993 privind protecția mediului înconjurător și art. art. 65, 66 ale Legii nr.209 din 29.07.2016 privind deșeurile, răspunderea pentru încălcarea legislației în domeniul gestionării inadecvate a deșeurilor revine persoanelor, care au admis nerespectarea cerințelor legii, în domeniul lor de competență.

În partea ce ține de calcularea prejudiciului cauzat mediului, inclusiv prin depozitarea deșeurilor la gunoiștile neautorizate, Vă informăm că acestea se calculează conform Instrucțiunii privind evaluarea prejudiciului cauzat resurselor de sol prin poluarea cu substanțe chimice (MO nr.189-192 din 22.10.2004) și în baza datelor analizelor de laborator.

Anexa - 2 (două) file.

Șef adjunct al Inspectoratului



Vadim STÎNGACI

Anexa nr. 9. Groapa de împrumut Todirești, raionul Ungheni, vedere satelit

