Costul de reglementare: Cum calculăm taxa de eliberare a actelor permisive în domeniul mediului?

Autori:

Dumitru Pîntea

Iurie Morcotîlo

Rodica Iordanov

Decembrie 2020

Finanțat de Suedia

Cuprins

Lista de abrevieri **3**

Introducere și repere metodologice **4**

Sumar executiv **6**

Capitolul 1. Instrumente economice de protecție a mediului **8**

1.1. Instrumente economice de mediu 8

1.2. Reglementarea prin autorizare a activității de întreprinzător 10

1.2.1. Principiile de reglementare 10

1.2.2. Procedura de reglementare prin autorizare 10

1.2.3. Viziunea statului în domeniul reglementării activității de întreprinzător 10

Capitolul 2. Taxa de eliberare a actelor permisive **12**

2.1. Clasificarea costurilor de reglementare 12

2.2. Costul financiar direct 13

2.3. Costul de conformare prin prisma Modelului Costului Standard 16

Capitolul 3. Actele permisive în domeniul mediului: Legea nr. 160/2011 ..... **17**

3.1. Actele permisive de mediu din Nomenclatorul Legii nr. 160/2011 17

3.2. Acte permisive în domeniul mediului cu componente suplimentare de cost 19

3.2.1. Evaluarea periodică a stării resurselor biologice 19

3.2.2. Componenta para-fiscală 20

3.3. Taxa de eliberare a actelor permisive în domeniul mediului 20

Capitolul 4. Actele permisive în domeniul mediului în afara Legii nr. 160/2011 ..... **23**

4.1. Activitatea de vânătoare 23

4.2. Activitatea de pescuit sportiv, amator și de agrement 24

4.3. Acte în domeniul atribuirii în folosință a ariilor de subsol 26

4.4. Alte acte permisive (domeniul biodiversității) 27

Capitolul 5. Concluzii și recomandări **28**

Anexa nr.1 Matricea detaliată a instrumentelor economice de mediu 30

Anexa nr.2 Alte acte permisive în domeniul mediului (în afara Nomenclatorului la Legea nr. 160/2011) 34

Lista de abrevieri

AGRM	Agenția pentru Geologie și Resurse Minerale
ANSA	Agenția Națională pentru Siguranța Alimentelor
ANSP	Agenția Națională pentru Sănătate Publică
AM	Agenția de Mediu
FEN	Fondul Ecologic Național
IGSU	Inspectoratul General pentru Situații de Urgență
IPM	Inspectoratul pentru Protecția Mediului
MADRM	Ministerul Agriculturii Dezvoltării Regionale și Mediului
MCS	Modelul Costului Standard
OCDE	Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică
SVPM	Societatea Vânătorilor și Pescarilor din Republica Moldova
UE	Uniunea Europeană

Introducere și repere metodologice

Reglementarea activității economice este aplicată de către stat cu scopul diminuării potențialelor efecte negative pe care aceasta o poate avea asupra populației și mediului înconjurător. În Republica Moldova, activitățile economice, inclusiv cele cu impact asupra mediului, sunt reglementate prin autorizare - procedură ce presupune emiterea de acte permisive care investesc solicitantul cu o serie de drepturi și obligații. Caracteristicile actelor permisive sunt menționate și detaliate în diferite legi speciale, în funcție de componenta de mediu la care se referă. Totodată, majoritatea din ele cad sub incidența prevederilor Legii nr. 160/2011 privind reglementarea prin autorizare a activității de întreprinzător. Astfel, Nomenclatorul anexat legii date menționează lista actelor permisive, modul de eliberare/reperfectare/suspendare și retragere a actului permisiv, taxele aferente precum și principii ale controlului de stat necesar pentru emiterea actului permisiv.

Actele permisive în domeniul mediului sunt stipulate în mai multe legi, în dependență de categoria agentului căruia se atribuie. Nomenclatorul actelor permisive aferent Legii nr. 160/2011 menționează un număr de 17 acte în domeniul mediului, dintre care 15 sunt eliberate de Agenția de Mediu și 2 de Agenția pentru Geologie și Resurse Minerale. Totuși acestea nu sunt singurele acte permisive în domeniul mediului, statul urmărind reglementarea altor activități cu potențial impact negativ asupra mediului care nu reprezintă neapărat activitate de întreprinzător. Este vorba de diferite acte acordate persoanelor fizice pentru activitățile de pescuit și vânătoare, sau acte eliberate diferitor entități în scopuri științifice, culturale, educaționale, turistice, de ameliorare a sănătăți, estetice sau sportive. De asemenea, procesul de atribuire în folosință a sectoarelor de subsol prevede reglementări specifice, inclusiv eliberarea diferitor acte pentru desfășurarea activităților în domeniu.

Obținerea actelor permisive de cele mai multe ori implică anumite costuri de conformare la cerințele de protecție a mediului. La moment, clasificarea și estimarea acestor costuri nu este pe deplin realizată de autorități, taxele de eliberare neavând la bază o metodologie clară de calcul. Spre exemplu, conform Legii nr. 160/2011 deducem că aprobarea taxelor de eliberare a actelor permisive este în atribuția Parlamentului, cea ce poate duce la pierderi financiare în condițiile unor actualizări la intervale mari de timp. De cealaltă parte, o bună parte din actele permisive sunt acordate fie gratuit, fie în baza unor tarife care nu corespund nici pe departe costurilor suportate de autoritățile emitente în procesul de eliberare.

Acest studiu își propune evaluarea modului de stabilire a taxelor de eliberare a actelor permisive în domeniul mediului, în special a celor stipulate în Nomenclatorul aferent Legii nr.160/2011. Scopul este identificarea și expunerea unui mecanism rațional de stabilire a taxelor reieșind din prevederile cadrului normativ actual și angajamentele guvernului în acest sens. În rezultatul acestui exercițiu analitic în studiu sunt formulate un șir de propuneri și recomandări, care realizate într-o manieră sistemică, pot justifica aplicarea unui nivel rezonabil a acestor taxe, atât din perspectiva acoperirii efortului depus de autorități, cât și din cea a costurilor de conformare pentru beneficiari. De asemenea, mecanismul propus poate fi extins inclusiv asupra tuturor actelor permisive din domeniul mediului, ținând cont că procesul de eliberare a oricărui act are la bază prestarea unui serviciu public de către o autoritate a statului.

Documentul este structurat în cinci capitole, după cum urmează:

Capitolul I. *Stabilește tabloul general al instrumentelor economice de mediu aplicate în Republica Moldova cu accent pe actele permisive. De asemenea, Capitolul I prezintă conceptul de reglementare a activității de întreprinzător și viziunea statului în domeniu.*

Capitolul II. *Analizează cadrul conceptual al costurilor de reglementare a activității de întreprinzător. În acest capitol este prezentată clasificarea costurilor de reglementare, precum și sunt aduse modele de calculare a taxelor de eliberare a actelor permisive. De asemenea, este prezentat Modelul Costului Standard pentru evaluarea costurilor de conformare a mediului de afaceri la prevederile de reglementare.*

Capitolul III. *Prezintă procesul actual de emitere a actelor permisive în domeniul mediului și stabilește mecanismul optim de determinare a taxelor de eliberare. Acest capitol pune accent pe diferite componente ale costului de reglementare suportat de autoritățile emitente.*

Capitolul IV. *Evaluează procesul actual de eliberare a actelor permisive care nu se referă neapărat la activitatea de întreprinzător, respectiv nu sunt menționate în Nomenclatorul aferent Legii nr. 160/2011. În acest capitol este stabilit mecanismul optim de calculare a taxelor pentru eliberarea acestora.*

Capitolul V. *Prezintă o serie de recomandări ce urmează a fi realizate de autoritățile cu atribuții în domeniul protecției mediului în vederea implementării unui mecanism rațional, echilibrat și echitabil de stabilire a taxelor pentru eliberarea actelor permisive.*

În studiu este prezentată o abordare conceptuală ce ține de estimarea taxelor de eliberare a actelor permisive în domeniul mediului, fiind nevoie de efort adițional pentru determinarea cuantumului taxei pentru fiecare act separat. Numărul mare al actelor permisive și a instituțiilor implicate reprezintă o constrângere în estimarea exactă a taxei pentru fiecare act, în acest caz fiind necesar și un efort concentrat pe fiecare componentă de mediu în parte și o implicare mai aprofundată a instituțiilor de resort. Mai mult ca atât, cercetarea scoate în evidență o serie de carențe în procesul de eliberare pentru mai multe acte, fapt ce îngreunează procesul de determinare și cuantificare a tuturor costurilor efectiv suportate de autoritățile emitente. Totuși, analiza eficienței etapelor din procesul de eliberare nu se încadrează în scopul studiului, acestea necesitând o evaluare separată.

În cadrul acestui studiu sunt definite drept *acte permisive* toate actele de mediu cu funcții și caracteristici similare celor indicate în Legea nr. 160/2011 privind reglementarea prin autorizare a activității de întreprinzător, indiferent dacă acestea sunt sau nu stipulate în Nomenclatorul actelor permisive aferent legii date.

Sumar executiv

Politicile naționale în domeniul mediului țintesc mai degrabă aplicarea unor instrumente coercitive pentru a stimula un comportament responsabil din partea agenților economici și populației. Astfel, activitățile economice cu impact potențial negativ asupra mediului sunt reglementate prin aplicarea diferitor plăți, numite și *instrumente economice de mediu*. Pentru cele mai multe componente de mediu (apă, aer, sol, subsol) instrumentele economice de mediu pot fi grupate în 4 piloni, fiecare cu scop și obiective specifice, și anume:

i. *Taxe pentru eliberarea de acte permisive de mediu*
ii. *Taxe și plăți fiscale*
iii. *Amenzi și sancțiuni pentru încălcarea legislației de mediu*
iv. *Proceduri de recuperare a prejudiciului și impactului adus mediului*

Acest studiu țintește primul pilon – respectiv taxele de eliberare a actelor permisive în domeniul protecției mediului, în special cele stipulate în Nomenclatorul la Legea nr. 160/2011 privind reglementarea prin autorizare a activității de întreprinzător. Ipoteza inițială este că „taxele de eliberare a actelor permisive de mediu au un nivel destul de redus în raport cu impactul potențial negativ pe care anumite activități economice îl pot avea asupra mediului". În acest context, *scopul studiului este fundamentarea metodelor de calcul a taxelor de eliberare a actelor permisive, inclusiv prin testarea ipotezei dacă costul acestora trebuie să includă și impactul asupra mediului.* Costul total urmează a fi echilibrat în raport cu costurile de conformare suportate de mediul de afaceri, dar și echitabil în ceea ce privește efortul administrativ depus de autorități în procesul de eliberare a actelor permisive. De asemenea, mecanismul propus poate fi extins inclusiv asupra tuturor actelor permisive din domeniul mediului, ținând cont că procesul de eliberare a oricărui act are la bază prestarea unui serviciu public de către o autoritate a statului.

Prin intermediul Nomenclatorului actelor permisive statul asigură concentrarea tuturor actelor în cadrul unei liste oficiale care menționează termenul de valabilitate, taxa ce urmează a fi încasată, precum și autoritățile emitente. Totuși Nomenclatorul nu include condițiile ce urmează a fi întrunite în prealabil de către solicitant, acestea fiind detaliate în diferite legi speciale ce se referă la componente specifice de mediu. Deși este un instrument util mediului de afaceri, aprobarea prin lege a Nomenclatorului actelor permisive creează și anumite limitări, în special imposibilitatea de ajustare frecventă a cuantumul taxei de eliberare. Spre exemplu, ultima ajustare a taxelor pentru actele permisive din domeniul mediului a avut loc în anul 2017 odată cu revizuirea mai multor legi din acest domeniu. Astfel, doar corelarea cu nivelul inflației din ultimii ani determină necesitatea unei indexări cu cel puțin 10%.

Procesul de cercetare și-a concentrat atenția pe un număr de 17 acte permisive, eliberate de Agenția de Mediu și Agenția pentru Geologie și Resurse Minerale. Cele mai multe din acestea (15) sunt eliberate de Agenția de Mediu - autoritatea administrativă responsabilă de reglementarea și autorizarea activităților cu impact asupra calității mediului și eliberarea de acte permisive sub formă de autorizații, acorduri, permise, certificate și avize. Totuși acestea nu sunt singurele acte permisive în domeniul mediului, statul urmărind reglementarea altor activități cu impact asupra mediului care nu reprezintă neapărat activitate de întreprinzător. Este vorba de diferite acte acordate persoanelor fizice în vederea realizării activităților de pescuit și vânătoare, sau acte emise către diferite entități în scopuri științifice, culturale, educaționale, turistice, de ameliorare a sănătății, estetice sau sportive. De asemenea, procesul de atribuire în folosință a sectoarelor de subsol prevede reglementări specifice, inclusiv eliberarea de diferite acte.

Taxele actuale de eliberare a actelor permisive în domeniul mediului par a fi destul de mici, multe dintre acestea fiind eliberate chiar gratis. Totuși, statul nu ar trebui să urmărească acumularea de venituri de pe urma actelor permisive, ci doar acoperirea efortului depus în procesul de prestare a unui serviciu public, respectiv procesul de eliberare a acestora. Prin urmare, scopul principal al actelor permisive este de a încadra activitatea agenților economici în limitele impuse de legislația de mediu, în timp ce alte instrumente economice de mediu sunt aplicate pentru acumularea de venituri bugetare, sancționarea acțiunilor de poluare și recuperarea prejudiciului și impactului cauzat mediului înconjurător (ex. taxe fiscale și plăți pentru poluarea mediului, amenzi/sancțiuni și proceduri de calculare/recuperare a prejudiciului și impactului adus mediului).

Abordarea generală asupra taxelor de eliberare a actelor permisive se bazează pe faptul că <u>acestea reprezintă un cost financiar de reglementare și trebuie să acopere eforturile administrative ale autorităților emitente</u>. Aceasta derivă din practicile promovate de Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică (OCDE) în ceea ce privește costurile totale de reglementare a afacerilor care se împart în: (i) costurile financiare directe; (ii) costurile de conformare; și (iii) costurile structurale pe termen lung. Astfel, taxele pentru eliberarea actelor permisive se încadrează în prima componentă, respectiv *costurile financiare directe*. Acest cost rezultă din obligația agentului economic de a transfera o anumită sumă de bani către o autoritate sau instituție publică, responsabilă de domeniul reglementat. Mai mult ca atât, cele mai mari costuri pentru agenții economici sunt însă cele de conformare la prevederile de reglementare care necesită anumite investiții capitale adiționale, precum și eforturi administrative de colectare a datelor și raportare. Acest efort este cuantificat cu ajutorul Modelului Costului Standard, care trebuie aplicat la etapa analizei impactului de reglementare și luat în calcul la stabilirea taxelor de eliberare a actelor permisive.

Principiul de bază care trebuie aplicat taxelor de eliberare a actelor permisive, inclusiv celor de mediu, trebuie să fie cel de autosuficiență. Acest principiu presupune că prețul actului permisiv trebuie să acopere eforturile autorității publice de emitere a acestuia. Pentru majoritatea actelor permisive de mediu nu este recomandat de inclus alte costuri ce țin de utilizarea resurselor naturale sau un eventual impact asupra mediului, deoarece această funcție este executată de alte instrumente economice cum ar fi taxele și plățile fiscale, amenzile sau procedurile de recuperare a prejudiciului (pilonii II-IV din Matricea instrumentelor economice de mediu, Anexa nr. 1) . De asemenea, prețul actelor permisive este imperativ să se calculeze în baza unor metodologii aprobate de Guvern, cum ar fi cazul prevederilor aplicabile serviciilor publice. Formula generală care poate fi aplicată pentru calcularea taxelor de eliberare a actelor permisive se poate prezenta în felul următor:

$$Cost_i = Cost_i^{direct} + Cost_i^{indirect}$$

unde:

$\mathrm{Cost_i}$ - Costul total de eliberare a actului permisiv *„i”*

$\mathrm{Cost_i^{direct}}$ - Costurile directe de eliberare a actului permisiv *„i”*. Aceste sunt cheltuielile de personal și non-personal care pot fi atribuite direct procesului de eliberare unui act permisiv (e.g. salariile persoanelor implicate în acest proces)

$\mathrm{Cost_i^{indirect}}$ - Costurile indirecte de eliberare a actului permisiv *„i”*. Aceste sunt costurile care nu pot fi atribuite unui proces de atribuire a actului permisiv (e.g. cheltuielile de întreținere a clădirii etc.).

Aplicarea unei metodologii aprobate pentru calcularea prețului unui act permisiv de mediu este mai complexă și trebuie să țină cont de mai mulți factori instituționali și fiscali. În primul rând, în procesul de eliberare a mai multor acte permisive de mediu sunt implicate mai multe instituții, ceea ce presupune că metodologia de calculare a cuantumului taxei de eliberare trebuie să fie aplicată sincron în toate instituțiile implicate. Costurile instituțiilor terțe se vor încadra în categoria costurilor indirecte ale instituției responsabile nemijlocit de eliberarea actului permisiv, proporțional efortului acestora. De asemenea, în costul indirect vor fi incluse plățile cu caracter para-fiscal (plata de facto pentru utilizarea unui resurse naturale), stabilite actualmente pentru unele acte permisive de mediu. Finalmente, mecanismul de calculare a cuantumului taxei de eliberare a actelor permisive trebuie să conțină opțiuni de ajustare periodică, ceea ce ar permite de diminuat impactul inflației și modificarea periodică a bugetelor instituțiilor publice.

Capitolul 1. Instrumente economice de protecție a mediului

1.1. Instrumente economice de mediu

Comportamentul omului și activitatea agenților economici poate avea un impact semnificativ asupra mediului înconjurător, de multe ori în direcția poluării, utilizării resurselor naturale și distrugerii ariilor protejate. Aceste acțiuni derivă din faptul că atât populația cât și firmele au un interes privat, de multe ori îngust și nu neapărat îndreptat către protecția mediului. În acest context, interesul public de protecție a mediului poate fi asigurat într-un mod comprehensiv doar de către stat, care intervine prin politicile sale în vederea reglementării activităților cu impact asupra mediului. Odată cu accentuarea schimbărilor climatice și conștientizarea impactului negativ pe care omul îl poate avea asupra mediului, politicile în domeniu s-au dezvoltat semnificativ, orientându-se spre mecanisme și instrumente inteligente, menite să prevină impactul negativ, să mobilizeze capitalul necesar și să recupereze eventualele pierderi sau prejudiciul cauzat.

Republica Moldova are un cadru legal destul de vast pe dimensiunea de protecție a mediului, politicile în domeniu fiind bazate în special pe instrumente fiscale și para-fiscale[1], deseori denumite și *instrumente economice de mediu*. După impactul financiar asupra agenților economici și indirect asupra consumatorilor finali acestea se împart în:

i. *<u>coercitive</u> - acte permisive, taxe, penalități sau alte acte și forme de reglementare prin care se urmărește conformarea cu anumite cerințe legale;*
ii. *<u>stimulative</u> - subvenții, împrumuturi sau alte mecanisme de stimulare a schimbării activității și comportamentului față de mediu și realizării investițiilor de mediu.*

În condițiile în care resursele bugetare sunt limitate, politicile naționale în domeniul mediului țintesc mai degrabă aplicarea de instrumente coercitive asupra agenților economici care apar sub diferite forme, în special plăți fiscale și para-fiscale. Pentru cele mai multe componente de mediu (apă, aer, sol, subsol) plățile fiscale și para-fiscale pot fi grupate în 4 piloni (Tabelul 1), fiecare cu scop și obiective specifice, și anume:

Pilonul I. Acte permisive mediu *– statul reglementează și autorizează activitățile economice cu impact asupra calității mediului, eliberând agenților economici acte permisive (autorizații, acorduri de mediu, permise, certificate, notificări, avize și coordonări). Majoritatea din ele sunt prevăzute în Nomenclatorul actelor permisive și prevăd suportarea anumitor costuri financiare, fie prin taxa de eliberare în sensul în care statul oferă un serviciu public, fie prin îndeplinirea unor cerințe prealabile de conformare.*

Pilonul II. Taxele de mediu *– statul aplică anumite taxe pentru finanțarea cheltuielilor publice în domeniul protecției mediului. Conform practicii internaționale, acestea se împart în mai multe categorii și cuprind taxele pe energie, cele pe transport, de folosire a resurselor naturale și plățile pentru poluarea mediului.[2] În dependență de categorie, acestea au scopuri diferite – de la stimularea unui comportament responsabil din partea populației și firmelor, până la finanțarea cheltuielilor publice pentru explorarea, conservarea, restabilirea resurselor naturale și reducerea poluării mediului.*

Pilonul III. Amenzi și sancțiuni *– statul impune pedepsirea cazurilor de nerespectare a legislației în domeniul mediului și stimularea unui comportament responsabil atât din partea populației, cât și a agenților economici. Stabilirea răspunderii pentru daunele aduse mediului înconjurător se face în baza principiului „răspunderea pentru poluarea mediului". Există mai multe tipuri de sancțiuni cum ar fi aplicarea unor amenzi, retragerea actului permisiv sau, în cazuri grave, privarea de libertate conform prevederilor Codului Penal.*

Pilonul IV. Plăți de recuperare a prejudiciului *– statul urmărește recuperarea prejudiciului adus mediului în cazurile în care acesta poate fi demonstrat și evaluat. Evaluarea cuantumului prejudiciului se face în baza anumitor instrucțiuni și metodologii în dependență de volumul resursei naturale prejudiciate cu aplicarea unor formule și indicatori specifici componentei de mediu (apă, aer, sol, etc.).*

[1] Plată para-fiscală este definită în acest studiu orice plată care nu este stipulată în legislația fiscală, dar funcțional este echivalentă cu taxele și impozitele.

[2] Repartizarea taxelor de mediu la nivelul Uniunii Europene. Environmental taxes - A statistical guide, Eurostat, 2013 edition, https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-manuals-and-guidelines/-/KS-GQ-13-005

Tabelul 1. Clasificarea instrumentelor economice de mediu

	Pilonul I	Pilonul II	Pilonul III	Pilonul IV
Tipul plății	**Taxa pentru emiterea actelor permisive de mediu**	**Taxe și plăți pentru poluarea mediului**	**Amenzi și sancțiuni pentru încălcarea legislației de mediu**	**Proceduri pentru recuperarea prejudiciului cauzat mediului**
Autoritatea	• Agenția de Mediu • Agenția pentru Geologie și Resurse Minerale	• Ministerul Finanțelor • Serviciu Fiscal de Stat	• Inspectoratul pentru Protecția Mediului	• Inspectoratul pentru Protecția Mediului
Scopul plății	• *Conformarea agenților economici și indirect a consumatorilor finali cu cerințele normative de mediu* • *Evidența agenților economici care practică activități cu impact asupra mediului*	• *Acumularea veniturilor bugetare pentru implementarea politicilor în domeniul protecției mediului* • *Stimularea unui comportament responsabil*	• *Pedepsirea cazurilor de nerespectare a legislației de mediu* • *Stimularea unui comportament responsabil atât din partea populației, cât și a agenților economici*	• *Recuperarea prejudiciului adus mediului în rezultatul poluării sau altor acțiuni ce afectează mediul*
Cadrul legal	• *Legea privind reglementarea prin autorizare a activității de întreprinzător nr. 160/2011* • *Legea apelor nr. 272/2011* • *Legea privind protecția aerului atmosferic nr. 1422/1997* • *Legea regnului animal nr. 439/1995* • *Legea regnului vegetal nr. 239/2007* • *Legea privind deșeurile nr. 209/2016* • *Legea privind evaluarea impactului asupra mediului nr. 86/2014* • *Legea privind expertiza ecologică nr. 851/1996;* • *Legea privind fondul piscicol, pescuitul și piscicultura nr. 149/2006* • *Legea pentru aprobarea Regulamentului cu privire la regimul comercial și reglementarea utilizării hidrocarburilor halogenate care distrug stratul de ozon, nr. 852/2002* • *Etc.*	• *Codul fiscal al Republicii Moldova nr. 1163/1997* • *Legea privind plata pentru poluarea mediului nr. 1540/1998* • *Legea regnului animal nr. 439/1995* • *Legea regnului vegetal nr. 239/2007*	• *Codul Contravențional al Republicii Moldova nr. 218/2008* • *Codul Penal al Republicii Moldova nr. 985/2002*	• *Ordinul Ministerului Ecologiei, Construcțiilor și Dezvoltării Teritoriului nr. 163/2003 cu privire la aprobarea „Metodicii de evaluare a prejudiciului cauzat mediului înconjurător în rezultatul încălcării legislației apelor”* • *Ordinul Ministerului Ecologiei, Construcțiilor și Dezvoltării Teritoriului nr. 206/2003 cu privire la aprobarea Instrucțiunii de evaluare a prejudiciului cauzat resurselor piscicole* • *Instrucțiunea Ministerului Mediului nr. 381/2004 privind evaluarea prejudiciului cauzat aerului atmosferic în rezultatul poluării de către sursele staționare* • *Instrucțiunea Ministerului Mediului nr. 383/2004 privind evaluarea prejudiciului cauzat resurselor de sol* • *Instrucțiunea Ministerului Mediului nr. 384/2004 privind evaluarea prejudiciului cauzat aerului atmosferic la gestionarea deșeurilor* • *Codul silvic al Republicii Moldova nr. 887/1996* • *Codul civil al Republicii Moldova nr. 1107/2002*

Sursa: Compilația autorilor conform cadrului normativ național în domeniul protecției mediului

1.2. Reglementarea prin autorizare a activității de întreprinzător

1.2.1. Principiile de reglementare

Pentru desfășurarea anumitor activități, antreprenorii au nevoie de diferite acte de la instituțiile de stat care să demonstreze conformitatea proceselor economice pe care le realizează cu cerințele legale. Altfel spus, pentru a preveni generarea unor prejudicii și afectarea intereselor consumatorilor, a statului sau altor agenți economici, statul reglementează și autorizează anumite tipuri de activități economice. Principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător sunt stipulate în Legea nr. 235/2006 care menționează că *„inițierea și/sau desfășurarea afacerii are loc în bază de autorizație..."*, autorități ale administrației publice competente eliberând agenților economici acte cu caracter permisiv, sub formă de licență și/sau autorizație.[3]

Legea nr. 235/2006 cu privire la principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător

Art.10. Transparența actelor necesare inițierii și/ sau desfășurării afacerii

(1) Inițierea și/sau desfășurarea afacerii are loc în bază de autorizare, în cazul în care legea prevede acest lucru.

(2) Autorizarea este o acțiune prin care autoritatea administrației publice sau instituția abilitată prin lege cu funcții de reglementare și de control îi permite solicitantului să inițieze și/sau să desfășoare o afacere, eliberându-i un act cu caracter permisiv sub formă de licență... și/sau sub formă de autorizație....

(3) Noțiunea de autorizație include: autorizațiile, permisele, certificatele, avizele, aprobările, coordonările, brevetele, atestatele de calificare emise de autoritățile administrației publice sau de instituțiile abilitate prin lege cu funcții de reglementare și de control.

1.2.2. Procedura de reglementare prin autorizare

Procedura de reglementarea prin autorizare a activității de întreprinzător se realizează în baza Legii nr. 160/2011 care include și Nomenclatorul actelor permisive.[4] Elementul central al acestei legi sunt *actele permisive* - documente care investesc solicitantul cu o serie de drepturi și obligații în vederea desfășurării unei afaceri. Astfel, legea stabilește lista actelor permisive, modul de eliberare/reperfectare/suspendare și retragere a actului permisiv, taxele aferente precum și principii ale controlului de stat necesar pentru emiterea actului permisiv. În cadrul acestui studiu sunt definite drept acte permisive toate actele de mediu cu funcții și caracteristici similare celor indicate în Legea nr. 160/2011, indiferent dacă acestea sunt sau nu stipulate în Nomenclatorul actelor permisive.

Art.2 din Legea nr. 160/2011 privind reglementarea prin autorizare a activității de întreprinzător

Noțiuni generale

act permisiv *– document sau înscris constatator prin care autoritatea emitentă constată unele fapte juridice și întrunirea condițiilor stabilite de lege, atestând investirea solicitantului cu o serie de drepturi și de obligații pentru inițierea, desfășurarea și/sau încetarea activității de întreprinzător sau a unor acțiuni aferente și indispensabile acestei activități. Actul permisiv poate avea denumirea de licență, autorizație, permis, certificat, aviz, aprobare, brevet, de atestat de calificare (denumite în continuare acte permisive).*

1.2.3. Viziunea statului în domeniul reglementării activității de întreprinzător

Viziunea statului vis-a-vis de reglementarea afacerilor poate fi desprinsă dintr-un șir de documente de politici strategice de dezvoltare economică și socială. Acțiunile din ultimii ani pe dimensiunea dată au fost ancorate încă în *Strategia Națională de Dezvoltare „SND-Moldova 2020"*, care menționează necesitatea reformei cadrului de reglementare

[3] Legea nr. 235/2006 cu privire la principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=107358&lang=ro

[4] Legea nr. 160/2011 privind reglementarea prin autorizare a activității de întreprinzător, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=97971&lang=ro

prin stabilirea unor „reguli clare de joc" pentru inițierea, desfășurarea și lichidarea afacerilor.[5] În detalii, reforma este prevăzută în cadrul unui document de planificare sectorial și anume *„Strategia reformei cadrului de reglementare a activității de întreprinzător 2013-2020"*.[6] Pe dimensiunea actelor de reglementare a activității de întreprinzător **Strategia urmărește reducerea timpului și a costurilor asociate inițierii unei afaceri, prin modernizarea procesului de emitere a actelor permisive.** În același timp este menționată necesitatea reducerii numărului de acte permisive, eliberarea acestora în baza ghișeului unic și reducerea costurilor de conformare în baza Modelului Costului Standard (MCS) utilizat pe larg pe plan internațional.[7]

Viziunea statului privind actele permisive conform Strategiei reformei cadrului de reglementare a activității de întreprinzător 2013-2020

- *scăderea numărului actelor permisive cu cel puțin 20% până în 2015 și cu cel puțin 40% până în 2020;*
- *reducerea costului pentru obținerea actelor permisive cu cel puțin 20% până în 2015 și cu cel puțin 40% până în 2020;*
- *eliberarea a cel puțin 30% din volumul total al actelor permisive în baza ghișeului unic până în 2017;*
- *creșterea ponderii actelor permisive eliberate în baza declarației pe propria răspundere până la 20% până în 2015.*

Anumite obiective în ceea ce privește numărul și mecanismul on-line de eliberare, menționate în strategie, au fost atinse. La sfârșitul anului 2020 în Nomenclatorul actelor permisive erau înscrise 151 de acte permisive eliberate de 30 de autorități emitente, ceea ce este cu circa 200 de acte permisive mai puțin decât în momentul adoptării Legii nr. 160 în anul 2011. Dintre acestea, cel puțin 130 de acte permisive sunt deja configurate și operaționale în cadrul ghișeului unic, printre care și cele pe dimensiunea de mediu. În același timp, mult mai puține progrese se înregistrează la capitolul de reducere a costurilor de emitere a actelor permisive. Chiar dacă evaluarea costului suportat de antreprenori pentru obținerea actelor permisive a devenit obligatorie, prea puține autorități emitente au capacități de a elabora și ulterior implementa MCS, precum și a stabili cuantumul acelor elemente care determină costul final al unui act permisiv.[8]

[5] Strategia Națională de Dezvoltare „Moldova 2020", aprobată prin Legea nr.166/2012, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=48696&lang=ro

[6] Hotărârea Guvernului nr. 1021/2013 cu privire la aprobarea Strategiei reformei cadrului de reglementare a activității de întreprinzător 2013-2020, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=93148&lang=ro

[7] Modelul Costului Standard (în engleză - Standard Cost Model) determină costurile și timpul necesar pentru mediul de afaceri în vederea conformării cu prevederile reglementărilor selectate.

[8] Hotărârea Guvernului nr. 307/2016 cu privire la aprobarea Metodologiei de estimare a costurilor administrative prin aplicarea Modelului Costului Standard, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=109791&lang=ro#

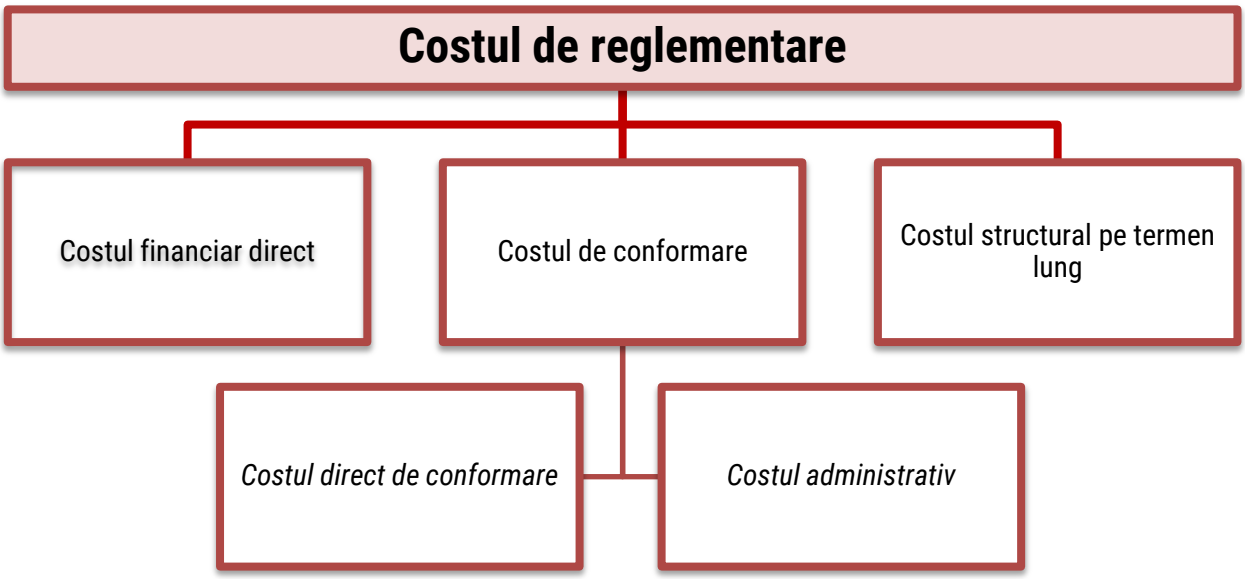
Capitolul 2. Taxa de eliberare a actelor permisive

2.1. Clasificarea costurilor de reglementare

Reglementarea activității de întreprinzător, inclusiv în domeniul mediului, este imperativă pentru excluderea sau diminuarea externalităților negative. Totodată, amplificarea complexității și numărului actelor de reglementare duce la majorarea poverii asupra mediului de afaceri, ceea ce are consecințe negative asupra creșterii economice. Din acest considerent, controlul și reducerea poverii administrative asupra mediului de afaceri este una din prioritățile de dezvoltare a multor guverne, inclusiv a autorităților naționale. Pentru a atinge concomitent ambele deziderate este important să fie alese opțiunile de reglementare cele mai optime din punct de vedere a costurilor atât pentru companii, cât și pentru societate și mediul ambiant. Astfel, procesul de adoptare a standardelor și cerințelor tot mai restrictive de protecție a mediului și folosire a resurselor naturale trebuie să fie însoțit de reducerea și optimizarea costurilor de reglementare colaterale, inclusiv a celor administrative.

Un pas important în procesul de optimizare a costurilor de reglementare este clasificarea și estimarea acestora de către autoritățile de resort. Actele de reglementare a activității de întreprinzător, inclusiv cele permisive, impun niște costuri de conformare pentru mediul de afaceri la cerințele specificate în aceste acte. Tipologia acestor costuri este variată și are caracter atât direct, cât și indirect pentru agentul economic care cade sub incidența actului de reglementare. În conformitate cu abordarea Organizației pentru Cooperare și Dezvoltare Economică (OCDE) costurile de reglementare pot fi clasificate în trei componente principale: (i) costurile financiare directe; (ii) costurile de conformare; și (iii) costurile structurale pe termen lung (Figura 1).[9]

Figura 1. Clasificarea costurilor de reglementare a activității de întreprinzător



Sursa: International Standard Cost Model Manual

Costul financiar direct rezultă din obligația agentului economic de a transfera o anumită sumă de bani către o autoritate sau instituție publică, responsabilă de domeniul reglementat. De obicei, această plată se efectuează pentru obținerea unui act permisiv care poate avea diferite denumiri (autorizație, permis, licență, etc.). În cazul multor acte permisive, *costul financiar direct* pentru agenții economici este mărimea plății indicată în Nomenclatorul din *Legea nr.160/2011*

[9] SCM Network, "International Standard Cost Model Manual. Measuring and reducing administrative burdens for businesses", 2004. https://www.oecd.org/regreform/regulatory-policy/34227698.pdf

privind reglementarea prin autorizare a activității de întreprinzător. De cele mai multe ori, acest cost financiar acoperă eforturile autorităților publice de administrare și punere în aplicare a procesului de acordare a actelor permisive. În acest proces pot fi incluse eforturile autorității publice de analiză și aprobare a cererilor depuse pentru obținerea actului permisiv, elaborarea sau ajustarea procedurilor de acordare a actelor permisive, verificarea și auditul proceselor existente, controale de stat la etapa de emitere a actului etc. Astfel, *costurile financiare directe* ale agenților economici ar trebuie să acopere eforturile statului de a reglementa și administra domeniul respectiv.

Costul de conformare rezultă din angajamentele agentului economic de a transpune în activitatea sa cerințele și standardele incluse în actele permisive sau în cadrul de reglementare general sau sectorial. Angajamentele asumate pot fi grupate în: *(i) componenta administrativă* și *(ii) componenta directă de conformare*. Componenta administrativă a angajamentelor generează costuri pentru agentul economic prin necesitatea de a compila, menține și raporta un volum minim de informație despre modul de conformare la obligațiile din actele permisive. De exemplu, aceste informații pot fi rapoartele periodice despre modul de conformare către autoritatea publică de resort sau necesitatea de a colecta și a stoca astfel de date, care pot fi solicitate în orice moment. Componenta directă de conformare însă ține de cheltuielile capitale și de personal, necesare pentru atingerea cerințelor stipulate în actele permisive sau în cadrul de reglementare. În domeniul protecției mediului, aceste costuri pot fi pentru procurarea/instalarea unor filtre și angajarea unor specialiști, de exemplu. De fapt, costul de conformare la prevederile de reglementare pot să fie semnificative, dar diferența este că aceste plăți nu merg în bugetul public ca și în cazul costului financiar direct. Pentru estimarea costului de conformare se aplică *metodologia costului standard*, care poate ajuta la cuantificarea și optimizarea acestora.

Costul structural pe termen lung pentru companii țin de schimbările pe termen lung care au loc pe piață, drept rezultat al implementării prevederilor de reglementare. De exemplu, implementarea unor prevederi mai stricte de protecție a mediului poată să ducă la scumpirea producției și la pierderea competitivității companiei în raport cu companiile din alte țări, în care standardele respective sunt mai flexibile. Pentru a diminua riscul competitivității companiile vor fi nevoite să crească cheltuielile de capital, cele de personal, de promovare, etc. Aceste costuri sunt însă greu de cuantificat, dar pot fi estimate unele consecințe pe termen lung pentru sectoarele afectate de noile reglementări.

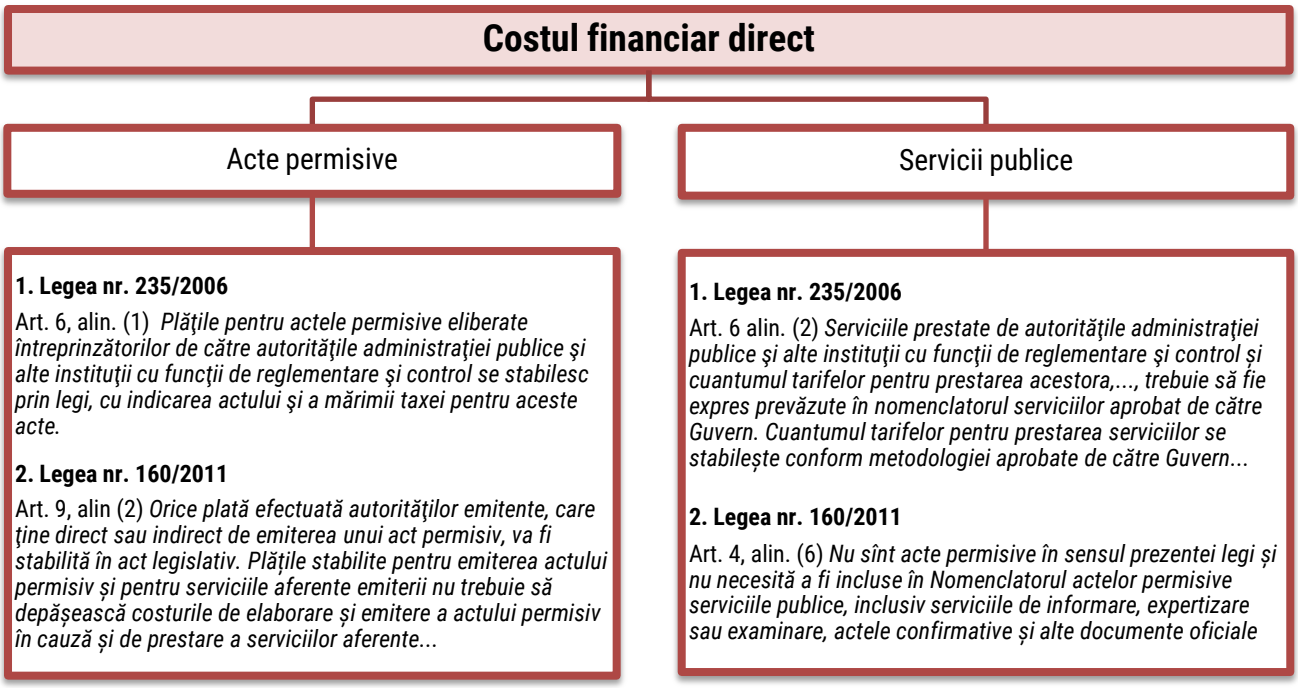
2.2. Costul financiar direct

În Republica Moldova costul financiar direct pentru agenții economici include atât plata pentru un act permisiv, cât și cheltuielile pentru accesarea serviciilor publice prestate de autoritățile sau instituțiile cu funcții de reglementare. Cadrul normativ în vigoare stabilește o divizare clară a actelor permisive și serviciilor aferente emiterii acestor acte de alte servicii publice, care sunt oferite de autoritățile sau instituțiile cu funcții de reglementare (Figura 2). În ambele cazuri trebuie să fie aplicat însă principiul "previzibilității" stipulat în Legea nr. 235/2006 (Secțiunea 1), care constă în obligativitatea includerii tuturor actelor permisive și serviciilor publice în nomenclatoarele respective, precum și în calcularea tarifelor în baza unor metodologii oficial aprobate. Situația cu stipularea expresă a acestui principiu în cadrul legal și normativ, precum și transpunerea în practică a prevederilor date, diferă la momentul actual pentru actele permisive și serviciile publice, chiar dacă eliberarea actului permisiv este de fapt un serviciu public.

În cazul actelor permisive, inclusiv pentru majoritatea actelor ce țin de protecția mediului, Nomenclatorul a fost elaborat și inclus în Anexa 1 la Legea nr. 160/2011. Totodată, în cadrul legal și normativ nu este menționat expres că cuantumul taxelor pentru actele permisive trebuie să fie calculat în baza unei metodologii aprobate de către Guvern, deci este încălcat principiul previzibilității. Ipotetic, se poate de argumentat că acest principiu este respectat, deoarece în Legea nr. 160/2011 este menționat expres că „*plățile stabilite pentru emiterea actului permisiv și pentru serviciile aferente emiterii nu trebuie să depășească costurile de elaborare și emitere a actului permisiv în cauză și de prestare a serviciilor aferente sau totalitatea veniturilor obținute din plățile respective nu trebuie să depășească costurile aferente emiterii actelor permisive*" (art. 9, alin. (2)). Cuantumul plăților pentru actele permisive au fost și sunt stabilite discreționar și fără o anumită fundamentare metodologică, deci ipotetic taxele pot fi mai mari decât costurile de emitere a acestor acte, chiar dacă aceasta este puțin probabil.

În linii generale, prevederile legale ce țin de calcularea costului serviciilor publice corespund principiului previzibilității, dar elaborarea bazei normative nu a fost finalizată. În Legea nr. 235/2006 (art. 9, alin. (2)) și Legea nr. 98/2012 (art. 15, alin. (4)) este menționat expres că serviciile publice prestate de către autoritățile sau instituțiile publice cu funcții de control trebuie să fie incluse în nomenclatorul respectiv, iar cuantumul tarifelor se calculează în baza unei metodologii. Atât nomenclatorul serviciilor, cât și metodologia de calcul a tarifelor trebuie să fie aprobate de Guvern. În conformitate cu prevederile Programului de reformare a serviciilor publice pentru anii 2014 – 2016, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 122/2014, au fost elaborate proiectul Legii cu privire la serviciile publice și Metodologia – cadru de stabilire a tarifelor pentru serviciile publice prestate contra plată, care așa și nu au fost aprobate.[10] Doar în anul 2020 a fost făcut un pas în acest sens odată cu aprobarea prin HG nr. 670/2020 a *Nomenclatorului integrat al serviciilor publice administrative și a evenimentelor de viață asociate acestora* care prezintă, inclusiv, serviciile publice pentru eliberarea actelor permisive în domeniul mediului.[11] Totodată, aprobarea acestui Nomenclator integrat nu a soluționat problema dicotomiei dintre serviciile publice și actele permisive, precum și modul de calcul a costului în baza unei metodologii, cu unele excepții sectoriale.[12] Acest vid juridic este și în domeniul protecției mediului înconjurător.

Figura 2. Tipologia costurilor financiare directe în Republica Moldova



Sursa: Compilația autorilor în baza cadrul legal privind reglementarea prin autorizare a activității de întreprinzător

Metodele de calculare a tarifelor pentru serviciile publice care au fost elaborate în anii precedenți pot fi extinse și asupra actelor permisive. În proiectul Metodologiei-cadru de stabilire a tarifelor pentru serviciile publice prestate contra plată elaborat în perioada 2014 – 2016 și care nu a fost aprobat, era inclus principiul că tariful se stabilește la nivelul de acoperire a costurilor de producere a serviciului. Cum a fost menționat mai sus, același principiu este aplicabil și actelor permisive (art. 9, alin. (2) din Legea 160/2011). Astfel, următoarele formulele de calcul a tarifelor pentru servicii pot fi aplicate și pentru actele permisive, inclusiv în domeniul protecției mediului:

[10] Hotărârea Guvernului nr. 122/2014 cu privire la Programul de reformare a serviciilor publice pentru anii 2014-2016, http://lex.justice.md/md/351705/

[11] Hotărârea Guvernului nr. 670/2020 cu privire la aprobarea Nomenclatorului integrat al serviciilor publice administrative și a Listei evenimentelor de viață asociate acestora, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=123053&lang=ro

[12] Prin HG nr. 90/2019 a fost aprobată Metodologia de calculare a tarifelor la serviciile prestate de Agenția Națională pentru Siguranța Alimentelor (ANSA), precum și Nomenclatorul serviciilor prestate de ANSA și a tarifelor la acestea, http://www.ansa.gov.md/uploads/files/Ordinele%20ANSA/Dispozitii%202019/dispozitie%208%20.pdf

Formula 1. Costul mediu a unui serviciu prestat sau a unui act permisiv

$$\boldsymbol{Cost_i^{med}} = \frac{\boldsymbol{Cost_i}}{\boldsymbol{N_i}}$$

Unde:

$\boldsymbol{Cost_i^{med}}$ - *Costul mediu a unui serviciu prestat sau a unui act permisiv*

$\boldsymbol{Cost_i}$ - *Costul total de producere a serviciului i sau a actului permisiv i (e.g. Permis/certificat CITES)*

$\boldsymbol{N_i}$ - *Numărul serviciilor i prestate sau a actelor permisive eliberate i în decursul unui an*

Formula 2. Costul total de producere a unui serviciu sau a unui act permisiv

$$Cost_i = Cost_i^{direct} + Cost_i^{indirect}$$

Unde:

$Cost_i$ - *Costul total de prestare a serviciului i sau de eliberare a actului permisiv i (e.g. Permis/certificat CITES)*

$Cost_i^{direct}$ - *Costurile directe de prestare a serviciului i sau de eliberare a actului permisiv i*

$Cost_i^{indirect}$ - *Costurile indirecte de prestare a serviciului i sau de eliberare a actului permisiv i*

Formula 3. Costurile directe de producere a unui serviciu sau a unui act permisiv

$$Cost_i^{direct} = Cost_i^{remun} + Cost_i^{mater} + Cost_i^{alte}$$

Unde:

$Cost_i^{remun}$ - *Costurile legate de cheltuielile de remunerare a muncii care poate fi atribuită procesului de prestare a serviciului i sau de eliberare a actului permisiv i (e.g. Permis/certificat CITES)*

$Cost_i^{mater}$ - *Costurile legate de cheltuielile pentru materiale utilizate în procesul de prestare a serviciului i sau de eliberare a actului permisiv i*

$Cost_i^{alte}$ - *Costuri legate de alte cheltuieli care contribuie la prestarea nemijlocită a serviciului i sau de eliberare a actului permisiv i*

Formula 4. Costurile legate de cheltuielile de remunerare a unui serviciu sau act permisiv

$$Cost_i^{remun} = Cost_{total}^{remun} * \frac{NT_i}{NT_{total}}$$

Unde:

$Cost_{total}^{remun}$ - *Costurile totale de remunerare a muncii în autoritatea sau instituția cu competențe de reglementare*

NT_i - *Norma de timp necesară pentru prestarea serviciului i sau eliberarea actului permisiv i, exprimată în minute*

NT_{total} - *Norma totală de timp pentru prestarea tuturor serviciilor sau eliberarea tuturor actelor permisive în cadrul în autorității sau instituției cu competențe de reglementare, exprimată în minute*

Formula 5. Norma totală de timp pentru prestarea tuturor serviciilor sau eliberarea tuturor actelor permisive

$$N_{total} = B_{ore} * 60 * P$$

Unde:

B_{ore} - *Balanța anuală de timp, exprimată în ore-om, ținând cont de durata zilei de muncă de 8 ore, determinată pe total autoritate sau instituție cu competențe de reglementare (numărul de zile lucrătoarea dintr-un an înmulțit cu 8 ore)*

P - *Numărul total de personal al autorității sau instituției cu competențe de reglementare*

Formula 6. Norma de timp pentru prestarea unui serviciu sau eliberarea unui act permisiv

NT_i - Norma de timp necesară pentru prestarea serviciului i sau eliberarea actului permisiv i, exprimată în minute, se determină în baza unei anchetări sau observații de expert în conformitate cu prevederile HG nr. 98 din 04.02.2013 pentru aprobarea Regulamentului privind modul de organizare a normării muncii în ramurile economiei naționale.[13]

Formula 7. Costurile indirecte de producere a unui serviciu sau a unui act permisiv

$$Cost_i^{indirect} = Cost_{total}^{indirect} * Pondere_i$$

Unde:

$Cost_{total}^{indirect}$ – Costurile totale pe instituție care nu pot fi atribuite direct unui serviciu sau act permisiv

$Pondere_i$ - Este ponderea timpului acordat prestării serviciului i sau emiterii actului permisiv i în totalul timpului de muncă pe instituție. Această pondere se calculează ca $\frac{NT_i}{NT_{total}}$.

2.3. Costul de conformare prin prisma Modelului Costului Standard

Actele permisive impun anumite cerințe agenților economici, care sunt obligați să investească în atingerea și respectare acestor cerințe. Cum a fost menționat mai sus, costurile de conformare la cerințele incluse în actele de reglementare pot fi clasificate în cele *directe* (e.g. investiții capitale) și *administrative* (e.g. pregătirea rapoartelor de conformare). Costurile administrative de conformare pot fi estimate de către autoritățile cu atribuții de reglementare cu ajutorul Modelului Costului Standard (MCS), aplicat în mai multe țări OCDE.[14] De asemenea, în Republica Moldova a fost transpus MCS prin HG nr. 307/2017 cu privire la aprobarea *Metodologiei de estimare a costurilor administrative prin aplicarea MCS.*[15] În această Metodologie este descrisă metoda de calculare a costurilor pentru companii ce reiese din obligațiile lor informaționale, care sunt definite drept *„obligații ce constau în obținerea, păstrarea sau transmiterea informației către autoritățile publice sau terțe părți, stipulate în reglementări. Obligațiile informaționale se interpretează în sens larg, adică includ etichetarea, raportarea, înregistrarea, monitorizarea și evaluarea*". Aplicare MCS este recomandată, cel puțin, în cazul efectuării Analizei Impactului de Reglementare, dar în Republica Moldova aceasta este o obligație anuală. Scopul utilizării MCS este diminuarea poverii de reglementare, iar costului administrativ total se estimează după următoare formulă:

Formula 8. Formula generală pentru MCS

$$Costul\ administrativ = Preț * Cantitate = (Timp * Tarif) * (Numărul\ de\ agenți\ economici * Frecvența)$$

Unde:

$Preț$ - Preţul unei activităţi administrative se calculează ca produs între timpul consumat pentru efectuarea activităţii administrative şi tariful pe o unitate de timp.

$Tarif$ - Agentul economic poate utiliza resurse interne și/sau externe pentru efectuarea activității administrative. În cazul utilizării resurselor interne, tariful pe o unitate de timp (tariful intern) constituie costul salarial pe o unitate de timp al angajatului care realizează activitate administrativă.

$Frecvența$ - Frecvenţa indică de câte ori pe an trebuie realizată o anumită obligație informațională.

[13] Hotărârea Guvernului nr. 98/2013 pentru aprobarea Regulamentului privind modul de organizare a normării muncii în ramurile economiei naționale, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=18573&lang=ro

[14] OECD (2014), "OECD Regulatory Compliance Cost Assessment Guidance", OECD Publishing, https://www.oecd-ilibrary.org/governance/oecd-regulatory-compliance-cost-assessment-guidance_9789264209657-en

[15] Hotărârea Guvernului nr. 307/2017 cu privire la aprobarea Metodologiei de estimare a costurilor administrative prin aplicarea Modelului Costului Standard, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=109791&lang=ro#

Capitolul 3. Actele permisive în domeniul mediului: Legea nr. 160/2011

3.1. Actele permisive de mediu din Nomenclatorul Legii nr. 160/2011

Statul urmărește reglementarea echilibrată a mediului de afaceri, atât din punctul de vedere al impactului economic, cât și din punctul de vedere al impactului asupra mediului ambiant. În această ordine de idei, activitățile economice cu potențial impact negativ asupra mediului sunt reglementate printr-un șir de acte permisive și alte instrumente de conformitate. Cele mai multe au fost incluse în *Nomenclatorul actelor permisive* aferent Legii nr.160/2011 în dorința statului de a concentra toate actele permisive în cadrul unei liste oficiale care să specifice termenul lor de valabilitate, taxa ce urmează a fi încasată, precum și autoritățile emitente. Astfel, Nomenclatorul dat conține 17 acte permisive în domeniul mediului eliberate de AM (15 acte) și AGRM (2 acte). Pe lângă acestea, există și alte acte permisive în domeniul protecției mediului care nu sunt incluse în Nomenclatorul menționat, analizate în capitolul 4 al prezentului studiu. Acestea nu se referă la activitatea de întreprinzător, fiind acordate fie persoanelor fizice pentru activități de agrement și recreere (ex. pescuit sportiv, vânătoare), fie diferitor instituții, agenți economici sau persoane în scopuri științifice, culturale, educaționale, turistice, de ameliorare a sănătăți, estetice sau sportive.

Agenția de Mediu este autoritatea administrativă responsabilă de implementarea politicii statului în domeniul mediului.[16] De rând cu un șir de atribuții pe diferite componente ale mediului (ex. apă, aer, sol, deșeuri, etc.) AM este responsabilă de *„reglementarea și autorizarea activităților cu impact asupra calității mediului eliberând persoanelor fizice și juridice acte permisive pentru practicarea activităților de întreprinzător cu impact asupra mediului prevăzute în Nomenclatorul actelor permisive, aprobat prin Legea nr. 160/2011 privind reglementarea prin autorizare a activității de întreprinzător”*. Conform acesteia în sarcina Agenției de Mediu intră eliberarea unui număr de 15 acte permisive de diferite tipuri, și anume: (i) autorizații, (ii) acorduri; (iii) permise; (iv) certificate; (v) avize. De asemenea, AGRM este responsabilă de alte 2 acte permisive de mediu pe dimensiunea subsolului, care confirmă perimetrul geologic și cel minier (Tabelul 2).[17]

Tabelul 2. Lista actelor permisive în domeniu mediului prevăzute de Legea nr. 160/2011

		Actul permisiv	Taxa de eliberare
AGENȚIA DE MEDIU	1.	Acord pentru exportul de animale sălbatice	0,5 – 20 MDL/kg și 2 – 500 MDL/bucată
	2.	Acord pentru exportul de plante	0,3 – 3 MDL / kg
	3.	Acord pentru importul de animale sălbatice și/sau de plante	Gratuit
	4.	Autorizație pentru colectarea obiectelor regnului vegetal (plantelor spontane, inclusiv medicinale naturale)	500 MDL – persoane fizice 2000 MDL – persoane juridice
	5.	Autorizație pentru dobândirea animalelor care nu constituie obiecte ale vânatului și pescuitului (melci, broaște, șopârle, șerpi)	3000 MDL
	6.	Permis/certificat CITES	300 – 500 MDL
	7.	Autorizație de mediu privind gestionarea deșeurilor	Gratuit
	8.	Autorizație pentru exportul/tranzitul deșeurilor	Gratuit
	9.	Autorizație pentru importul, exportul sau reexportul substanțelor care distrug stratul de ozon, al produselor și al echipamentului care conțin asemenea substanțe	Gratuit
	10.	Acord de mediu	Gratuit
	11.	Autorizație de emisie a poluanților în atmosferă de la surse fixe	500 – 4000 MDL

[16] Regulamentul cu privire la constituirea, organizarea și funcționarea Agenției de Mediu, aprobat prin HG nr. 549/2018, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=119162&lang=ro

[17] Actele permisive ce confirmă perimetrul geologici sau minier sunt eliberate doar după ce agentul economic a încheiat cu MADRM contractul cu privire la folosirea sectorului de subsol. Acest contract nu este clasificat drept act permisiv, dar de facto are scopuri și funcții similare unui act permisiv.

	12.	Autorizație de mediu pentru folosință specială a apei[18]	Durată scurtă – 1000 MDL Durată lungă – 3000 MDL
	13.	Autorizație pentru tăieri în fondul forestier și în vegetația forestieră din afara fondului forestier	Gratuit
	14.	Aviz al expertizei ecologice de stat	2000 / 5000 MDL
	15.	Certificat de atribuire a cotei de pescuit comercial	9000 de lei/per cotă/per tonă
AGRM	16.	Act de confirmare a perimetrului geologic pentru explorarea subsolului	Gratuit
AGRM	17.	Act de confirmare a perimetrului minier pentru: - extragerea substanțelor minerale utile; - extragerea apelor subterane; - construcția și exploatarea construcțiilor subterane nelegate de extragerea substanțelor minerale utile.	Gratuit

Sursa: Conform Nomenclatorului actelor permisive din Legea nr. 160/2011 privind reglementarea prin autorizare a activității de întreprinzător

În procesul de eliberare a actelor permisive în domeniul mediului, pe lângă AM sunt implicate și alte instituții care emit un aviz din perspectiva domeniului specific de competență. Astfel, în dependență de act sunt necesare avizele de la instituții precum:

i. Agenția „Apele Moldovei";
ii. Agenția pentru Geologie și Resurse Minerale (AGRM);
iii. Agenția Națională pentru Sănătate Publică (ANSP);
iv. Inspectoratul General pentru Situații de Urgență (IGSU);
v. Agenția Națională pentru Siguranța Alimentelor (ANSA);
vi. Agenția „Moldsilva";
vii. Academia de Științe a Moldovei;
viii. Inspectoratul pentru Protecția Mediului (IPM).

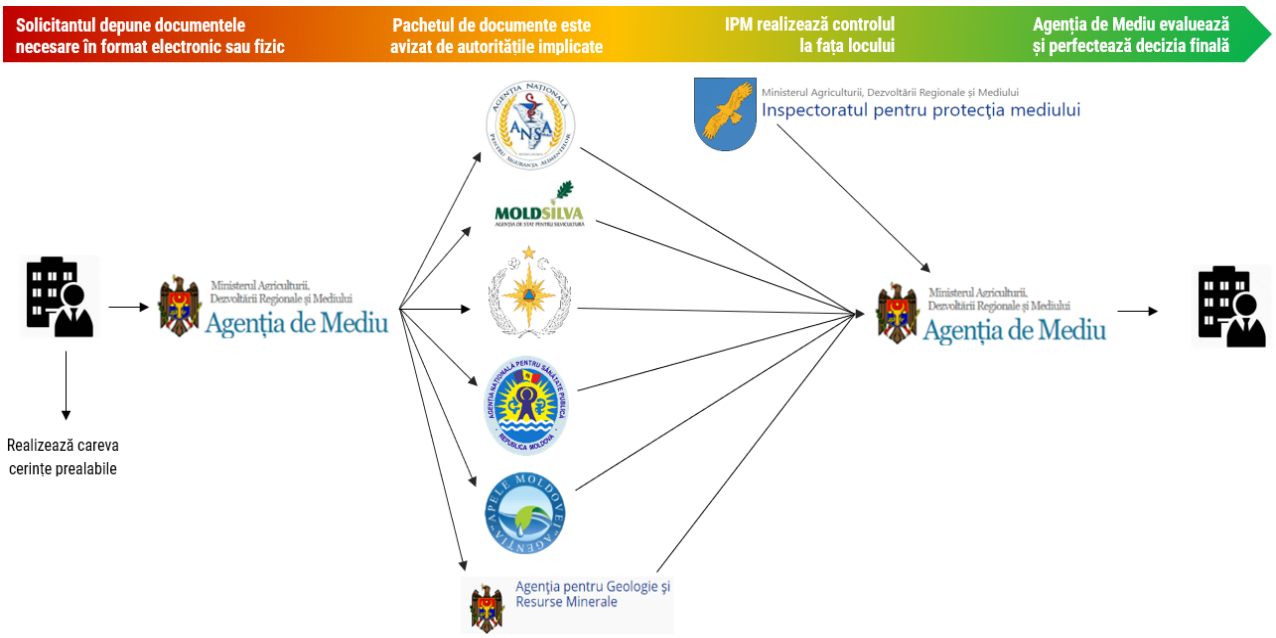
În aceeași ordine de idei, și Agenția de Mediu este implicată în emiterea unor acte permisive de către alte autorități. Astfel, AM participă la evaluarea documentației și emite avizul necesar pentru licențe acordate de Agenția Națională pentru Reglementare în Energetică (ANRE) în domeniul energiei și a diferitor acte în domeniul construcției eliberate de autoritățile publice locale. Aceeași situație se înregistrează și în cazul AGRM, care eliberează, de exemplu, avizul privind existența sau lipsa substanțelor minerale utile pe teritoriul preconizat pentru construcții. Figura 3 prezintă schematic procedura de acordare a actelor permisive conform cadrului normativ aferent.

Pentru unele acte permisive este necesară realizarea unor acțiuni specifice în afara acțiunilor de evaluare a pachetului de documente. Aici este vorba de *controlul de stat pentru emiterea actului permisiv* cu emiterea ulterioară a *actului de control.* Acțiunea dată este realizată de IPM în colaborare cu AM sau alte instituții după caz, și implică costuri de deplasare a funcționarilor la fața locului și alte costuri necesare controlului/inspecției. Chiar și așa, mecanismul actual este unul destul de complicat, mai ales din perspectiva cuantificării efortului depus. Conform Legii nr. 131/2012, IPM trebuie să planifice controalele pe care le are de realizat pe parcursul unui an și întocmește *planul anual de control* pentru care este stabilit și un anumit buget.[19] Ținând cont de faptul că nu se știe câți agenți economici vor prezenta cereri de solicitare a actelor permisive, IPM nu poate include în lista controalelor planificate cele care trebuie realizate în cadrul procedurii de eliberare a actului permisiv. Prin urmare, acest tip de control este considerat unul inopinat, iar costurile suportate pentru realizarea acestuia sunt greu de cuantificat pentru a fi incluse în costul final al actului permisiv. Totuși, la estimarea taxelor de eliberare a actelor permisive ar putea fi luate în calcul datele istorice (e.g. din anul precedent), adică se va lua în considerare numărul controalelor efectuate, indiferent de tipologia lor. Această abordare va permite de diminuat incertitudinea factorului de control în estimarea costurilor actelor permisive.

[18] Prevederile Legii nr. 160/2011 ce ține de costul autorizației de mediu pentru folosința specială a apei intră în contradicție cu Legea apelor nr. 272/2011. În art. 27, alin. (1) al Legii nr. 272/2011 este stipulat că „Autorizația de mediu pentru folosința specială a apei, inclusiv pe termen lung, se eliberează cu titlu gratuit de către instituția competentă".

[19] Legea Nr. 131/2012 privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=96045&lang=ro

Figura 3. Mecanismul obișnuit de acordare a actelor permisive în domeniul mediului



Sursa: Compilația autorilor conform cadrului normativ aferent procedurii de eliberare a actelor permisive

3.2. Acte permisive în domeniul mediului cu componente suplimentare de cost

Procesul de eliberare a unor acte permisive includ acțiuni suplimentare pe lângă efortul efectiv de evaluare a dosarului și controlul de stat în cadrul procedurii de eliberare a actului permisiv. Aici este vorba de acte specifice emise pentru folosirea florei și faunei care implică componenta de *evaluare periodică a stării resurselor biologice* în cazul dobândirii animalelor și plantelor, dar și componentă *para-fiscală* în cazul exportului plantelor sau animalelor în afara țării.[20] De fapt, pentru aceste resurse naturale flora și fauna nu este stabilit instrumentul de taxă fiscală (pilonul II conform conceptului prezentat în tabelul 1 și detaliat în anexa 1). Astfel, statul urmărește evaluarea periodică a stării resurselor biologice pentru a putea stabili acordarea unui număr rezonabil de acte permisive într-un anumit interval de timp, dar și recuperarea cheltuielilor publice pentru explorarea, conservarea și restabilirea resurselor naturale în contextul în care acestea sunt colectate, defrișate sau scoase de pe teritoriul țării.

3.2.1. Evaluarea periodică a stării resurselor biologice

Evaluarea periodică a stării resurselor biologice este necesară în cazul autorizării colectării plantelor spontane, dobândirii animalelor și acordării cotelor de pescuit comercial. Conform cadrului normativ, aceste evaluări trebuie realizate anual și ar determina cantitatea și locurile de colectare a animalelor, respectiv a plantelor (Tabelul 3).[21] Acest fapt determină de altfel perioada de 1 an pentru care se acordă actul permisiv, dar și numărul de acte ce urmează a fi emise în dependență de starea/cantitatea resurselor biologice (de animale și plante). În dependență de rezultatele evaluării, autoritatea centrală abilitată cu gestiunea resurselor naturale și protecția mediului înconjurător, în cazul dat Ministerul Agriculturii, Dezvoltări Regionale și Mediului (MADRM) poate interzice temporar sau permanent colectarea animalelor și plantelor în anumite zone în scopul menținerii echilibrului ecologic sau să stabilească anumite cote disponibile în limitele cărora se eliberează actele permisive corespunzătoare. Stabilirea de cote este caracteristică și

[20] Instrument sau plată para-fiscală este definită în acest studiu orice plată care nu este stipulată în legislația fiscală, dar funcțional este echivalentă cu taxele și impozitele.

[21] Ordinul Ministerului Mediului nr. 20/2005 cu privire la autorizarea activităților ce țin de folosirea resurselor naturale și prevenirea poluării mediului, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=49829&lang=ro

altor acte permisive, cum ar fi în cazul vânătorii sau tăierilor de masă lemnoasă în baza unor inventarieri periodice. [22] Totuși, în ceea ce privește realizarea de studii anuale, organul responsabil în persoana Academiei de Științe la moment nu realizează asemenea studii di diferite motive, iar AM este nevoită să satisfacă toate cererile de acte parvenite.

Tabelul 3. Lista actelor permisive de mediu care presupun evaluarea periodică a stării resurselor biologice

	Actul permisiv	Evaluarea periodică a stării resurselor biologice
4.	Autorizație pentru colectarea obiectelor regnului vegetal (plante spontane, inclusiv medicinale naturale)	*Autorizarea colectării plantelor spontane se face în baza studiilor de evaluare anuală a stării resurselor biologice, prin care se stabilesc cantitatea și locurile de colectare și recomandările Academiei de Științe a Moldovei*
5.	Autorizație pentru dobândirea animalelor care nu constituie obiecte ale vânatului și pescuitului (melci, broaște, șopârle, șerpi)	*Autorizarea dobândirii animalelor se face în baza studiilor de evaluare anuală a stării resurselor biologice, prin care se stabilesc cantitatea și locurile de colectare a animalelor*
15.	Certificatul de atribuire a cotei de pescuit comercial	*Autorizarea pescuitului industrial în bazinele naturale se efectuează în baza informației privind sectoarele și cotele pentru pescuitul industrial în bazinele piscicole naturale în limitele teritoriale ale Republicii Moldova*

Sursa: Compilația autorilor conform cadrului normativ aferent procedurii de eliberare a actelor permisive

3.2.2. Componenta para-fiscală

Achitarea unei taxe (componentă para-fiscală) este necesară în cazul eliberării acordului pentru exportul de plante și animale provenite din flora și fauna sălbatică a țării. Acest act permisiv este valabil pentru o singură tranzacție, iar plata se realizează în dependență de cantitatea și tipul de plante exportate, respectiv cantitatea tipul sau numărul de animale exportate (Tabelul 4). Ca și în cazul taxelor pe resurse naturale prevăzute de Codul fiscal, plățile respective reprezintă compensarea în bani de către beneficiar a cheltuielilor publice pentru explorarea, conservarea și restabilirea resurselor naturale (respectiv biologice) utilizabile.[23] Conform Legii nr. 439/1995 regnului animal și a Legii nr. 239/2007 privind regnul vegetal, suma colectată ar urma să fie utilizată pentru finanțarea programelor, strategiilor, planurilor de acțiuni privind folosința rațională a obiectelor regnului animal și cel vegetal prin transferarea acesteia la Fondul Ecologic Național (FEN). Totuși, situația nu este așa, mai multe divergențe legislative rămânând nerezolvate odată cu schimbarea modului de alocare a banilor în FEN și finanțare a cheltuielilor destinate protecției mediului. Practic, la moment aceste resurse se acumulează în bugetul de stat de rând cu alte venituri și se repartizează pentru programe și politici conform priorităților stabilite de Guvern, dar nu în mod direcționat (ceea ce se acumulează din taxe pentru animale și plante se utilizează pentru programe ce țin de domeniul conservării biodiversității).

Tabelul 4. Lista actelor permisive de mediu care conțin o componentă para-fiscală

	Actul permisiv	Componenta para-fiscală
1.	Acord pentru exportul de animale sălbatice	*Conform Legii regnului animal nr. 439/1995*
2.	Acord pentru exportul de plante	*Conform Legii regnului vegetal nr. 239/2007*

Sursa: Conform Ordinului Ministerului Mediului nr. 20/2005 cu privire la autorizarea activităților ce țin de folosirea resurselor naturale și prevenirea poluării mediului

3.3. Taxa de eliberare a actelor permisive în domeniul mediului

Costul actual al actelor permisive a fost stabilit discreționar, fără o fundamentare metodologică și nu a fost actualizat pe parcursul a mai multor ani. Spre exemplu, ultima ajustare a taxelor pentru actele permisive din domeniul mediului a

[22] Hotărârea Guvernului nr. 418/2019 cu privire la efectuarea vânătorii în sezonul de vânătoare 2019-2020, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=116456&lang=ro

[23] Codul Fiscal al Republicii Moldova nr. 1163/1997, Titlul VIII – Taxele pentru resursele naturale, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=122989&lang=ro#

avut loc în anul 2017 odată cu revizuirea mai multor legi din acest domeniu. Astfel, doar corelarea cu nivelul inflației din ultimii ani determină necesitatea unei indexări cu cel puțin 10% (nivelul inflației în perioada anilor 2017 – 2020). Această situație duce la faptul că costul de eliberare a unui act permisiv, cel mai probabil, nu acoperă cheltuielile suportate de autoritățile emitente (și altor autorități implicate) în procesul de eliberare actului respectiv, mai ales că unele sunt eliberate chiar gratis. Abordarea propusă mai sus, în Capitolul 2, ar presupune implementarea următorilor pași pentru stabilirea costurilor actelor permisive, inclusiv celor din domeniul mediului:

Formula de bază aplicabilă calculării taxei de eliberare a actelor permisive de mediu este următoarea:

$$Cost_i = Cost_i^{direct} + Cost_i^{indirect}$$

Unde:

$Cost_i$ *- Costul total de eliberare a actului permisiv i*

$Cost_i^{direct}$ *- Costurile directe de eliberare a actului permisiv i. Acestea sunt cheltuielile de personal și non-personal care pot fi atribuite direct procesului de eliberare a unui act permisiv (e.g. salariile persoanelor implicate în acest proces)*

$Cost_i^{indirect}$ *- Costurile indirecte de eliberare a actului permisiv i. Acestea sunt costurile care nu pot fi atribuite unui proces de atribuire a actului permisiv (e.g. cheltuielile de întreținere a clădirii etc.). La costurile indirecte pot fi incluse și cheltuielile care ar urma să fie recuperate de stat pentru actele permisive cu componenta para-fiscală.*

1) **Costul actelor permisive să fie fundamentat metodologic**. Este imperativ ca costul pentru actul permisiv să fie calculat în baza unei metodologii aprobate de Guvern, așa cum este stipulat și pentru serviciile publice. Aprobarea și publicarea unei astfel de metodologii ar asigura transparență și claritate privind modul de formare a prețului pentru actele permisive, inclusiv în domeniul mediului.

2) **Costul actului permisiv acoperă efortul de eliberare a acestuia**. Principiul de bază pentru stabilirea prețului actelor permisive în domeniul mediului trebuie să fie cel de autosuficiență, deci să acopere cheltuielile autorității sau instituției publice pentru emiterea acestor acte. Totodată, devieri de la acest principiu este posibil în cazul unor decizii de politici publice argumente, e.g. de susținere a întreprinderilor mici și mijlocii. Deciziile de a stabili prețul actelor permisive la un nivel mai mic sau mai mare decât pragul de autosuficiență trebuie să se bazeze, inclusiv și pe calculele obținute din aplicarea MCS. De exemplu, unele reglementări și cerințe ce generează pe termen scurt costuri înalte de conformare pot fi compensate prin măsuri de diminuarea a prețurilor actelor permisive.

3) **Toate actele permisive în domeniul mediului să fie eliberate contra unui cost**. Aplicarea principiului de autosuficiență presupune că toate serviciile publice și actele permisive să fie livrate sau emise în baza unui cost. Această abordare va permite de acoperit costurile de întreținere a sectorului public, iar diminuarea poverii asupra mediului de afaceri poate fi obținută prin optimizarea numărului actelor permisive și cerințelor informaționale, estimate în baza MCS.

4) **Toți factorii adiționali și indirecți de formare a prețului luați în calcul**. Pentru ca prețul final al actului permisiv să corespundă principiului de autosuficiență este imperativ ca să fie luați în calcul toate eforturile indirecte de emitere a actului permisiv. Printre acești factori pot fi menționați: controalele efectuate la etapa premergătoare emiterii actului permisiv, pregătirea diferitor studii de fundamentare (e.g. vânatul) etc. Multe astfel de activități sunt dispersate pe diferite instituții, ceea ce face imperativă calcularea costurilor pe tot lanțul instituțional de emitere a unui act permisiv.

5) **Ajustarea periodică a prețului actelor permisive**. Ajustarea periodică a prețului actelor permisive este necesară pentru a compensa impactul inflației și creșterii bugetelor instituțiilor și autorităților publice. De asemenea, mecanismul de ajustare periodică a prețurilor trebuie să fie sincron pentru toate actele permisive, din considerentul că la emiterea multor din ele sunt implicate mai multe instituții. O opțiune ar fi ajustarea anuală în baza unei HG, iar însăși mecanismul să fie stipulat în Legea nr. 160/2011.

6) **Uniformizarea prețului pentru actele permisive care au și componenta fiscală**. Pentru unele categorii de resurse naturale, pentru care se aplică diferite taxe sau plați de utilizare sau poluare a acestor resurse (Pilonul II), nu este rațional de aplicat diferite categorii de acte permisive. De exemplu, autorizația de mediu pentru folosință specială a apei, care se emite pe durată scurtă (1000 MDL) și durată lungă (3000 MDL), poate fi comasată într-un singur acte permisiv, indiferent de termen. Acest raționament rezultă din faptul că, prețul actului permisiv va conține eforturile autorității sau instituției emitente, iar beneficiarul va plăti ulterior pentru utilizarea resurselor acvatice. Totodată, adoptarea unei metodologii de calculare a taxei de emitere a actelor permisive oferă posibilitatea de a stabili acte permisive cu diferite perioade de valabilitate, deoarece costul acestor o să fie automat stabilit din efortul diferit pentru emiterea lor.

7) **Divizarea clară a prețului de bază și componentei para-fiscale.** În cazul actelor permisive de mediu, pentru care prețul reflectă consumul resursei naturale, deci este o plată din Pilonul II (caracter para-fiscal), în costul final al actului permisiv trebui inclus și costul de emitere. Astfel, în cazul acestor acte permisive costul final conține două elemente distincte – (i) costul actului permisiv calculat în baza unei metodologii aprobate și (ii) componenta para-fiscală care va fi taxa de-facto pentru consumul resursei respective. Sunt două opțiuni pentru legiferarea componente para-fiscale pentru actele permisive respective. O opțiune este introducerea lor în Codul Fiscal, deci ele vor obține statut echivalent cu o taxă din Pilonul II. O altă opțiune este includerea în componenta parafiscală a cheltuielilor statului pentru întreținerea infrastructurii de regenerare a resurselor de floră și faună. Aceste costuri vor merge automat ca costuri indirecte în formula de calcul a taxei de eliberare a actului permisiv.

8) **Comasarea conceptului de serviciu public și act permisiv**. De facto, actele permisive sunt rezultatul unui serviciu public. Din acest considerent, este recomandabil ca cadrul de reglementare să elimine dicotomia existentă dintre actele permisive și serviciile publice. În acest caz, costul unui act permisiv va reflecta automat costul serviciului public de emitere a acestuia. În acest sens, aprobarea prin HG nr. 670/2020 a *Nomenclatorului integrat al serviciilor publice administrative și a evenimentelor de viață asociate acestora* nu a rezolvat deloc problema cu diferența dintre actele permisive și serviciile publice, deoarece definițiile respective au rămas intacte în Legea nr. 235/2006 și în Legea nr. 160/2011. Mai mult decât atât, aprobarea Nomenclatorului menționat nu soluționează problema cu stabilirea taxei de eliberare fără aprobarea unei metodologii respective.

Capitolul 4. Actele permisive în domeniul mediului în afara Legii nr. 160/2011

Pe lângă actele permisive menționate în Nomenclatorul la Legea nr. 160/2011 există alte acte cu impact asupra mediului care nu se referă neapărat la activitatea de întreprinzător. Este vorba de acte permisive emise persoanelor fizice pentru practicarea unor activități de agrement și recreere (cum ar fi vânătoarea și pescuitul), sau acte emise către persoane fizice, instituții sau operatori economici în scopuri științifice, culturale, educaționale, turistice, de ameliorare a sănătăți, estetice sau sportive. De asemenea, procesul de atribuire în folosință a sectoarelor de subsol prevede reglementări specifice pentru desfășurarea de activități în domeniu. Astfel, având la bază conceptul de determinare a taxelor pentru eliberarea actelor permisive, în continuare vom expune viziunea care ar trebui să stea la baza celorlalte acte permisive din domeniul mediului.

4.1. Activitatea de vânătoare

Activitatea de vânătoare poate fi realizată doar cu obținerea anumitor acte permisive și în condiții specifice stabilite de lege. La momentul actual, vânătoarea este reglementată de Legea regnului animal nr. 439/1995 și Regulamentul gospodăriei cinegetice, în calitate de anexă la lege. Începând cu luna martie 2021 va intra în vigoare Legea vânătorii și fondului cinegetic nr. 298/2018 care vine să dezvolte cadrul normativ existent la moment. Conform legii noi, teritoriului Republicii Moldova urmează a fi împărțit în fonduri de vânătoare (*fonduri cinegetice)*, administrate de MADRM și acordate în gestiune unui *gestionar* care întrunește anumite condiții stabilite de lege.

Actele de reglementare a activității de vânătoare sunt acordate de mai multe entități, dintre care unele fiind entități private / necomerciale, respectiv Societatea vânătorilor și pescarilor din Republica Moldova (SPVM).[24] În competențele autoritățile statului se încadrează doar acordarea *Contractului de gestiune a fondului cinegetic* și *permisul de deținere a armelor* (Tabelul 5). Celelalte acte necesare (carnetul de vânător, permisul de vânătoare, și pașaportul câinelui de vânătoare) sunt acordate de SPVM conform unor tarife și precondiții stabilite de aceasta.

Tabelul 5. Acte necesare în activitatea de vânătoare

	Actul de reglementare	Autoritatea emitentă	Costul actual
1.	Contract de gestiune a fondului cinegetic	Ministerul Agriculturii Dezvoltării Regionale și Mediului	Gratuit
2.	Carnetul de vânător	Societatea vânătorilor și pescarilor din Republica Moldova	Conform tarifelor SPVM
3.	Permise de vânătoare	Societatea vânătorilor și pescarilor din Republica Moldova	Conform tarifelor SPVM
4.	Pașapoartele câinilor de vânătoare	Societatea vânătorilor și pescarilor din Republica Moldova	Conform tarifelor SPVM
5.	Permisele de armă	Ministerul Afacerilor Interne, Inspectoratul General de Poliție	260 MDL

Sursa: Conform cadrului normativ

Statul acordă în gestiune fondurile cinegetice (fondurile de vânătoare, care include suprafețele de terenuri și animalele care se află în acest areal) unor gestionari care pot fi Agenția „Moldsilva", în cazul terenurilor împădurite, sau asociații ale vânătorilor în cazul terenurilor acoperite cu păduri mai puțin de jumătate (la situația actuală doar SPVM este gestionar de asemenea fonduri). Chiar dacă gestionarii încasează anumite venituri de pe urma organizării activităților de vânătoare, statul nu încasează anumite plăți de la darea în arendă a fondurilor cinegetice. Practic, bunul public poate fi

[24] Societatea vânătorilor și pescarilor din Republica Moldova (SVPM). La situația actuală, SVPM este unica organizație vânătorească investită cu dreptul de a gestiona fondurile de vânătoare din Republica Moldova. Monopolul acesteia urmează a fi perpetuat inclusiv odată cu intrarea în vigoare a Legii vânătorii și fondului cinegetic nr. 298/2018, SVPM având drept de preemțiune la atribuirea în gestiune a fondurilor cinegetice. Conform statului, SVPM are dreptul de a stabili cotizații de aderare și plăți periodice pentru membrii acesteia, acumulând mijloace bănești de pe urma practicării activității de vânătoare.

transferat gratis în gestiunea unor entități private / necomerciale chiar dacă statul are anumite cheltuieli administrative, de cercetare și de control pe domeniul faună.[25] Mai mult ca atât, prin asemenea aranjamente, statul creează contradicții legislative, conform Legii nr.1102/1997 cu privire la resursele naturale, unul din principiile de bază ale gestionării resurselor naturale este *„folosirea contra plată a resurselor naturale”,* însă plata este direcționată doar către gestionar, nu și de administrator.

Interesele statului sunt prejudiciate ca urmare a ne-vărsării unei părți din mijloacele financiare obținute din gestionarea fondurilor de vânătoare. Gestionarii fondurilor de vânătoare obțin venituri de pe urma taxelor ce le aplică pentru vânarea animalelor sălbatice pe teritoriul fondului de vânătoare (permisele de vânătoare), repararea prejudiciului cauzat fondului cinegetic, confiscarea vehiculelor, armelor, munițiilor și altor mijloace utilizate în cadrul vânătoarei ilicite. De asemenea, doar 25% din cuantumul despăgubirilor pentru daunele cauzate faunei de interes cinegetic sunt transferate Administratorului, adică către MADRM.[26]

În acest context, devine rezonabilă determinarea unei *„taxe”* periodice de gestiune a fondului cinegetic care să țină cont de bonitatea fondului de vânătoare și care să acopere efortul depus de către stat în realizarea funcției de administrare și control a domeniului dat. Această *„taxă”* poate fi inclusă direct în costul actului permisiv, deci să aibă un caracter para-fiscal ca și în cazul altor acte similare din Legea nr. 160/2011. Pe lângă cheltuielile administrative de dare în gestiune, aceasta ar trebui să țină cont și de aspecte precum:

i. *efortul eventual al statului de conservare și restabilire a resurselor biologice;*
ii. *efortul de evaluare periodică stării resurselor biologice (inclusiv cantitatea);*
iii. *costurile supravegherii de stat (controlul de stat) asupra respectării prevederilor legislației în domeniul vânătorii.*

Drept rezultat, formula de stabilire a prețului actului permisiv (Contract de gestiune a fondului cinegetic) ar urma să fie în felul următor:

$$Cost_i = Cost_i^{direct} + Cost_i^{indirect}$$

Unde:

$Cost_i$ - *Costul total de eliberare a actului permisiv (Contract de gestiune)*

$Cost_i^{direct}$ - *Costurile directe de eliberare a actului permisiv (Contract de gestiune), ce ar include doar eforturile administrative*

$Cost_i^{indirect}$ - *Costurile indirecte de eliberare a actului permisiv (Contract de gestiune), ce ar include eforturile statului de conservare și restabilire a resurselor biologice, evaluările periodice etc (componenta para-fiscală).*

Drept exemplu, poate fi aplicată practica din România, unde este un tarif de gestiune a fondurilor de vânătoare care se distribuie în felul următor: 81% din tarif, proprietarilor terenurilor; 16% din tarif, bugetului de stat; 3% din tarif, Fondului pentru mediu.

4.2. Activitatea de pescuit sportiv, amator și de agrement

Activitatea de pescuit sportiv, amator și de agrement realizată în bazinele acvatice naturale poate fi realizată doar cu deținerea permisului de pescuit eliberat de Agenția de Mediu. Taxa pentru eliberarea permisului de pescuit a fost stabilită încă în anul 2017 la nivelul de 30 MDL/zi sau 300 MDL/an, cu anumite reduceri pentru pensionari (Tabelul 6). De asemenea, activitatea de pescuit poate fi realizată doar în condițiile Legii nr.149/2006 care urmăresc protecția mediului, inclusiv a resurselor biologice acvatice.[27] Pentru aceasta, legea stabilește o serie de limitări ce țin de perioadele în care este permis pescuitul, uneltele ce pot fi utilizate sau captura zilnică de pește (nu mai mare de 5 kg pe zi).

[25] Legea vânătorii și fondului cinegetic nr. 298/2018 menționează că „fondul cinegetic este un bun public, un complex unic și indivizibil, de interes național și internațional, care nu se supune privatizării sau transferării în altă formă de proprietate decât cea publică”.

[26] Mărimea despăgubirilor pentru daunele cauzate faunei de interes cinegetic din fondurile cinegetice prin fapte ce constituie infracțiuni sau contravenții se stabilește conform anexelor nr. 3, 4 și 6 la Legea regnului animal nr. 439/1995.

[27] Legea nr. 149/2006 privind fondul piscicol, pescuitul și piscicultura, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=121476&lang=ro#

Pe lângă pescuitul sportiv, amator și de agrement, Legea nr.149/2006 reglementează, prin acordarea de autorizație, pescuitul în scop științific și de control sau cel al reproducătorilor. Autorizația de pescuit în scop științific se acordă gratuit și doar în conformitate cu programele/planurile coordonate cu Ministerul Educației, Culturii și Cercetării. De cealaltă parte, autorizația pentru pescuitul reproducătorilor se acordă, de asemenea gratuit, în scopul creării fondului genetic de pești în condiții dirijate, necesar activităților de reproducere artificială a peștilor în scopul restabilirii populațiilor naturale.

Tabelul 6. Acte de reglementare în domeniul pescuitului (cu excepția pescuitului comercial)

	Actul de reglementare	Costul actual
1.	Permisul pentru pescuit sportiv, amator și de agrement	300 MDL/an sau 30 MDL/zi*
2.	Autorizație de pescuit în scop științific	Gratuit
3.	Autorizație de pescuit în scop de control	Gratuit
4.	Autorizație pentru pescuitul reproducătorilor	Gratuit

Sursa: Conform Legii nr. 149/2006 privind fondul piscicol, pescuitul și piscicultura
**reduceri pentru pensionari – 150 MDL/an sau 15 MDL/zi*

Evidențele actuale bazate pe prețurile de piață a peștelui, nivelul de braconaj și efortul autorităților de administrare a domeniului prezintă faptul că taxele actuale nu sunt în măsură să compenseze cheltuielile publice pentru explorarea, conservarea și restabilirea resurselor biologice acvatice. Aceasta derivă din faptul că, spre deosebire de alte țări, pescuitul sportiv, amator și de agrement nu este neapărat o activitate de agrement, resursa biologică dobândită nefiind întoarsă în mediul natural, dar utilizată pentru consum. Mai mult ca atât, nu de puține ori, resursele acvatice dobândite în baza unui permis de pescuit sportiv, amator și de agrement depășesc limitele zilnice, acestea fiind supuse comercializării la prețuri de piață. În cele din urmă, în lipsa unei supravegheri adecvate din partea statului, braconajul și anume utilizarea unor unelte interzise alimentează acest fenomen și adâncește impactul negativ adus mediului odată cu epuizarea resursei biologice.

Determinarea unei taxe rezonabile de eliberare a permisului pentru pescuit sportiv, amator și de agrement de pescuit are și câteva limitări. Cantitatea de pește extras din bazinele acvatice naturale nu poate fi urmărită cu exactitate, respectiv o taxă care să acopere prejudiciul efectiv adus statului trebuie să țină cont de anumite aproximări. Acestea pot fi realizate în baza unor studii și măsurători periodice privind starea resurselor biologice acvatice, care de altfel pot fi destul de greu de realizat și costisitoare.

Prin urmare, ținând cont de elementele de bază care stau la baza formării costului de eliberare a actelor permisive, pe lângă efortul direct de acordare a permisului, prețul ar trebui să includă cel puțin următoarele elemente:

i. *efortul statului de conservare și restabilire a resurselor biologice acvatice;*
ii. *efortul de evaluare periodică stării resurselor biologice acvatice (inclusiv cantitatea);*
iii. *costurile supravegherii de stat asupra respectării prevederilor legislației în domeniul fondului piscicol, pescuitului și pisciculturii.*

Drept rezultat, formula de stabilire a prețului pentru eliberarea permisului pentru pescuit sportiv, amator și de agrement (dar și a celorlalte permise menționate în Tabelul 6) ar urma să fie în felul următor:

$$Cost_i = Cost_i^{direct} + Cost_i^{indirect}$$

Unde:

$Cost_i$ - *Costul total de eliberare a actului permisiv (permisul și autorizațiile)*

$Cost_i^{direct}$ - *Costurile directe de eliberare a actului permisiv (permisul și autorizațiile), ce ar include doar eforturile administrative*

$Cost_i^{indirect}$ - *Costurile indirecte de eliberare a actului permisiv (permisul), ce ar include eforturile statului de conservare și restabilire a resurselor biologice acvatice, evaluările periodice etc (componenta para-fiscală).*

Totodată, numărul anual de permise disponibile ar trebui să țină cont de starea resurselor biologice acvatice (inclusiv cantitatea), respectiv acesta să fie limitat la capacitățile naturale reale. De asemenea, costul permiselor poate fi stabilit la un nivel mai mic de sinecost pentru anumite grupuri ale populației, precum pensionarii sau persoanele cu dizabilități.

4.3. Acte în domeniul atribuirii în folosință a ariilor de subsol

Modul de reglementare a accesului la resursele minerale diferă conceptual de modul de acordare a permiselor pentru alte resurse naturale. Permisul pentru utilizarea resurselor naturale analizate mai sus se face doar în baza unei solicitări din partea agentului economic sau persoanei fizice către autoritatea de resort. În cazul îndeplinirii unor cerințe, actul permisiv este eliberat. În cazul resurselor minerale, forma de bază de acordare a accesului de explorarea sau exploatare este concursul, deci presupune o competiție între solicitanți pentru a obține dreptul respectiv. Modul de organizare a concursului sunt stipulate în *Regulamentul cu privire la modul de atribuire în folosință a sectoarelor de subsol* și *Regulamentul cu privire la organizarea și desfășurarea concursului pentru dreptul de folosință asupra sectoarelor de subsol pentru prospecțiuni și explorări sau pentru extragerea substanțelor minerale utile*, ambele aprobate prin HG nr. 570/2009.[28] Câștigătorul concursului încheie un Contract pentru folosirea sectorului de subsol cu MADRM, iar însăși contractul este gratis pentru agentul economic. Anumite plăți se fac pe parcursul concursului – (i) taxa de participare la concurs în mărime de 200 MDL, (ii) plata pentru achiziționarea pachetului de documente (3000 MDL) și (iii) compensarea cheltuielilor pentru lucrările de explorări geologice efectuate din contul mijloacelor bugetului de stat.[29] Aceste plăți acoperă într-o anumită măsură eforturile administrative de pregătire și desfășurare a concursului.

Modul de atribuire în folosință a sectoarelor de subsol prin metoda de concurs exclude opțiunea aplicării metodei de calculare a costului actelor permisive la nivelul de autosuficiență. Valoarea contractului cu MADRM se recomandă să fie gratuită în continuare datorită faptului că costurile administrative sunt compensate parțial de plățile efectuate de agenții economici pentru participarea la concurs. De asemenea, scopul concursului este atragerea cât mai multor oferte, iar impunerea unor costuri mai înalte ar crea bariere de intrare în competiție pentru anumiți agenți economici. Desigur, costurile existente pentru concurs, în special plata pentru achiziționarea pachetului de documente, trebuie să fie fundamentate metodologic și procedura de concurs existentă să fie ajustată, din cauza mai multor deficiențe normative existente.[30] În lumina acestor argumente este recomandabil ca actele permisive în domeniul subsolului, care sunt incluse în Nomenclatorul la Legea nr. 160/2011 și în cel aprobat prin HG nr. 670/2020, să fie excepție de la regula generală aplicabilă concursului. Deci, eliberarea actelor permisive (actele de confirmare a perimetrelor geologice și miniere) să fie făcut contra plată, conform abordării menționate mai sus.

[28] Hotărârea Guvernului nr. 570/2009 cu privire la aprobarea unor acte normative în vederea implementării prevederilor Codului subsolului https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=110132&lang=ro

[29] Plata pentru achiziționarea pachetului de documente nu este stipulată nici într-un act normativ și prețul nu este fundamentat http://www.ccrm.md/hotariri-si-rapoarte-1-95?idh=638

[30] D. Budianschi, I. Morcotîlo, V. Ciobotaru, E. Ghilețchi „Valorificarea resurselor minerale utile în Republica Moldova: pe plus sau pe minus?", Expert – Grup, 2020.

4.4. Alte acte permisive (domeniul biodiversității)

Pe lângă actele permisive pe dimensiunea florei și faunei menționate în Nomenclatorul la Legea nr. 160/2011, există și alte acte permisive. Este vorba de un număr de 13 acte eliberate de asemenea de AM cu denumire de: (i) permise; (ii) decizii; (iii) autorizații, (iv) acord, (v) certificate. Acestea nu se referă la activitatea de întreprinzător, necesitatea obținerii fiind menționată în legile sectoriale, cum ar fi Legea nr. 439/1995 cu privire la regnul animal sau Legea nr. 239/2007 cu privire la regnul vegetal. Totodată, se consideră că activitățile pentru care aceste acte se eliberează nu dăunează populației corespunzătoare de animale sau plante, respectiv statul nu urmărește recuperarea unui prejudiciu sau recuperarea anumitor cheltuieli de regenerare a resurselor biologice. Prin urmare, acestea la moment se eliberează gratuit fără a lua în calcul costurile directe și indirecte suportate de emitent în vederea analizei documentației necesare.

Un prim pas în direcția cuantificării efortului depus la eliberarea acestor acte a fost realizat odată cu stabilirea listei serviciilor publice administrative, inclusiv cele acordate de AM.[31] Astfel, în procesul de eliberare AM realizează un serviciu public, costul căruia trebuie să țină cont de argumentele și conceptul de fundamentare a costurilor menționate în capitolul 2, respectiv ca și în cazul actelor permisive menționate în Nomenclatorul la Legea nr. 160/2011.

[31] Hotărârea Guvernului nr. 670/2020 cu privire la aprobarea Nomenclatorului integrat al serviciilor publice administrative și a Listei evenimentelor de viață asociate acestora, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=123053&lang=ro

Capitolul 5. Concluzii și recomandări

Cadrul existent de reglementare a activității de întreprinzător, inclusiv în domeniul mediului, este confuz și nu corespunde bunelor practici. Pe parcursul ultimilor ani s-au depus efort de optimizare a cadrului de reglementare, cu accent sporit pe actele permisive. Majoritatea actelor permisive, inclusiv cele ce țin de utilizarea resurselor naturale și protecția mediului, au fost incluse în Nomenclatorul din Legea nr. 160/2011. Problema majoră că eforturile întreprinse și includerea tuturor actelor permisive în această lege nu a soluționat toate problemele ce țin de reglementarea activității de întreprinzător. Au rămas nesoluționate problemele ce țin de modul de calculare și fundamentare a costurilor actelor permisive, frecvența de ajustare a taxelor de eliberare a acestor acte, precum și ce factori trebuie luați în calcul pentru fundamentarea costurilor. Acest aspect este deosebit de acut pentru actele permisive de mediu, din cauza impactului potențial a multor activități economice asupra mediului ambiant.

Stabilirea cuantumului taxelor de eliberare a actelor permisive de mediu trebuie să țină cont de existența mai multor instrumente economice de mediu. Instrumentarul economic al politicilor publice de mediu conțin pe lângă actele permisive și așa componente importante ca taxele de mediu, amenzi și recuperare prejudiciului. Scopul principal al actelor permisive este să stabilească anumite cerințe pentru agenții economici, iar aceste cerințe deja generează anumite costuri de conformare. Aceste costuri pot fi estimate cu ajutorul MCS, iar prețul actelor permisive trebuie să reflecte doar efortul autorităților publice de resort de a elibera actele respective. Impactul asupra mediului se poate diminua, în special, utilizând restul instrumentelor economice de mediu. Astfel, actele permisive de mediu trebuie să stabilească anumite cerințe de conformare pentru agenții economici, iar la stabilirea taxelor de eliberare a acestora se recomandă de implementat următoarele acțiuni:

1) **Costul actelor permisive să fie fundamentat metodologic**. Este imperativ ca costul pentru actul permisiv să fie calculat în baza unei metodologii aprobate de Guvern, așa cum este stipulat și pentru serviciile publice. Aprobarea și publicarea unei astfel de metodologii ar asigura transparență și claritate privind modul de formare a prețului pentru actele permisive, inclusiv în domeniul mediului.

2) **Costul actului permisiv acoperă efortul de eliberare a acestuia**. Principiul de bază pentru stabilirea prețului actelor permisive în domeniul mediului trebuie să fie cel de autosuficiență, deci să acopere cheltuielile autorității sau instituției publice pentru emiterea acestor acte. Totodată, devieri de la acest principiu este posibil în cazul unor decizii de politici publice argumente, e.g. de susține a întreprinderilor mici și mijlocii. Deciziile de a stabili prețul actelor permisive la un nivel mai mic sau mai mare decât pragul de autosuficiență trebuie să se bazeze, inclusiv și pe calculele obținute din aplicarea MCS. De exemplu, unele reglementări și cerințe ce generează pe termen scurt costuri înalte de conformare pot fi compensate prin măsuri de diminuarea a prețurilor actelor permisive.

3) **Toate actele permisive în domeniul mediului să fie eliberate contra unui cost**. Aplicarea principiului de autosuficiență presupune că toate serviciile publice și actele permisive să fie livrate sau emise în baza unui cost. Această abordare va permite de acoperit costurile de întreținere a sectorului public, iar diminuarea poverii asupra mediului de afaceri poate fi obținută prin optimizarea numărului actelor permisive și cerințelor informaționale, estimate în baza MCS.

4) **Toți factorii adiționali și indirecți de formare a prețului să fie luați în calcul**. Pentru ca prețul final al actului permisiv să corespundă principiului de autosuficiență este imperativ ca să fie luați în calcul toate eforturile indirecte de emitere a actului permisiv. Printre acești factori pot fi menționați: controalele efectuate la etapa premergătoare emiterii actului permisiv, pregătirea diferitor studii de fundamentare (e.g. vânatul) etc. Multe astfel de activități sunt dispersate pe diferite instituții, ceea ce face imperativă calcularea costurilor pe tot lanțul instituțional de emitere a unui act permisiv.

5) **Ajustarea periodică a prețului actelor permisive**. Ajustarea periodică a prețului actelor permisive este necesară pentru a compensa impactul inflației și creșterii bugetelor instituțiilor și autorităților publice. De asemenea, mecanismul de ajustare periodică a prețurilor trebuie să fie sincron pentru toate actele permisive, din

considerentul că la emiterea multor din ele sunt implicate mai multe instituții. O opțiune ar fi ajustarea anuală în baza unei HG, iar însăși mecanismul să fie stipulat în Legea nr. 160/2011.

6) **Uniformizarea prețului pentru actele permisive care au și componenta fiscală**. Pentru unele categorii de resurse naturale, pentru care se aplică diferite taxe sau plați de utilizare sau poluare a acestor resurse (Pilonul II), nu este rațional de aplicat diferite categorii de acte permisive. De exemplu, autorizația de mediu pentru folosință specială a apei, care se emite pe durată scurtă (1000 MDL) și durată lungă (3000 MDL), poate fi comasată într-un singur act permisiv, indiferent de termen. Acest raționament rezultă din faptul că, prețul actului permisiv va conține eforturile autorității sau instituției emitente, iar beneficiarul va plăti ulterior pentru utilizarea resurselor acvatice.

7) **Divizarea clară a prețului de bază și componentei para-fiscale.** În cazul actelor permisive de mediu, pentru care prețul reflectă consumul resursei naturale, deci este o plată din Pilonul II (caracter para-fiscal), în costul final al actului permisiv trebui inclus și costul de emitere. Astfel, în cazul acestor acte permisiv costul final conține două elemente distincte – (i) costul actului permisiv calculat în baza unei metodologii aprobate și (ii) componenta para-fiscală care va fi taxa de-facto pentru consumul resursei respective. Sunt două opțiuni pentru legiferarea componente para-fiscale pentru actele permisive respective. O opțiune este introducerea lor în Codul Fiscal, deci ele vor obține statut echivalent cu o taxă din Pilonul II. O altă opțiune este includerea în componenta parafiscală a cheltuielilor statului pentru întreținerea infrastructurii de regenerare a resurselor de floră și faună. Aceste costuri vor merge automat ca costuri indirecte în formula de calcul a taxei de eliberare a actului permisiv.

8) **Comasarea conceptului de serviciu public și act permisiv**. De facto, actele permisive sunt rezultatul unui serviciu public. Din acest considerent, este recomandabil ca cadrul de reglementare să elimine dicotomia existentă dintre actele permisive și serviciile publice. În acest caz, costul unui act permisiv va reflecta automat costul serviciului public de emitere a acestuia. În acest sens, aprobarea prin HG nr. 670/2020 a *Nomenclatorului integrat al serviciilor publice administrative și a evenimentelor de viață asociate acestora* nu a rezolvat deloc problema cu diferența dintre actele permisive și serviciile publice, deoarece definițiile respective au rămas intacte în Legea nr. 235/2006 și în Legea nr. 160/2011. Mai mult decât atât, aprobarea Nomenclatorului menționat nu soluționează problema cu stabilirea taxei de eliberare fără aprobarea unei metodologii respective.

Anexa nr.1 Matricea detaliată a instrumentelor economice de mediu

	I. Acte permisive	II. Taxe și plăți fiscale	III. Amenzi și sancțiuni	IV. Prejudiciu
APĂ	**1. Autorizație de mediu pentru folosința specială a apei** ***Taxa:*** *1000/3000 MDL(2017)* ***Autoritatea emitentă:*** *Agenția de Mediu* ***Cadrul legal:*** *Legea apelor nr. 272/2011*	**i. Taxa pentru apă** ***Cuantum:*** *0,06 – 16 MDL/m^3* ***Cadrul legal:*** *Codul Fiscal, Titlul VIII, Taxele pentru resursele naturale* **ii. Plata pentru deversările de poluanți** ***Cuantum:*** *Normativ x Q(tone convenționale)* ***Cadrul legal:*** *Legea nr. 1540/1998 privind plata pentru poluarea mediului*	**a) Încălcarea regimului de protecție a apelor** **b) Încălcarea regulilor de folosire a apei** **c) Încălcarea regulilor de desfășurare a activității economice în zonele de protecție a apelor** **d) Poluarea mediului cu cauzarea de prejudicii** ***Cadrul legal:*** *art.109; 110; 113; 149 din Codul Contravențional*	**Metodica de evaluare a prejudiciului cauzat mediului înconjurător în rezultatul încălcării legislației apelor** ***Cadrul Legal:*** *Ordinul Ministerului Ecologiei Construcțiilor și Dezvoltării Teritoriului nr. 163/2003*
AER	**2. Autorizație de emisie a poluanților în atmosferă de la surse fixe** ***Taxa:*** *500 - 4000 MDL(2017)* ***Autoritatea emitentă:*** *Agenția de Mediu* ***Cadrul legal:*** *Legea nr. 1422/1997 privind protecția aerului atmosferic* **3. Autorizație pentru importul, exportul sau reexportul substanțelor care distrug stratul de ozon, al produselor și al echipamentului care conțin asemenea substanțe** ***Taxa:*** *Gratuit* ***Autoritatea emitentă:*** *Agenția de Mediu* ***Cadrul legal:*** *Legea nr. 852/2002 pentru aprobarea Regulamentului cu privire la regimul comercial și reglementarea utilizării hidrocarburilor halogenate care distrug stratul de ozon;* *Legea nr. 160/2011 privind reglementarea prin autorizare a activității de întreprinzător*	**i. Plata pentru emisiile de poluanți ale surselor staționare** ***Cuantum:*** *Normativ x Q(tone convenționale)* ***Cadrul legal:*** *Legea nr. 1540/1998 privind plata pentru poluarea mediului* **ii. Taxa pentru mărfurile care, în procesul utilizării, cauzează poluarea mediului** ***Cuantum:*** *Conform legii* ***Cadrul legal:*** *Legea nr. 1540/1998 privind plata pentru poluarea mediului*	**a) Încălcarea regimului și modului de utilizare a hidrocarburilor halogenate care distrug stratul de ozon** **b) Poluarea mediului cu cauzarea de prejudicii** ***Cadrul legal:*** *art. 148; 149 din Codul Contravențional*	**Instrucțiunea privind evaluarea prejudiciului cauzat aerului atmosferic în rezultatul poluării de către sursele staționare** ***Cadrul Legal:*** *Instrucțiunea Ministerului Mediului nr. 381/2004* **Instrucțiunea privind evaluarea prejudiciului cauzat aerului atmosferic la gestionarea deșeurilor de producție și menajere** ***Cadrul Legal:*** *Instrucțiunea Ministerului Mediului nr. 384/2004*
DEȘEURI	**4. Autorizație de mediu privind gestionarea deșeurilor** ***Taxa:*** *Gratuit* ***Autoritatea emitentă:*** *Agenția de Mediu* ***Cadrul legal:*** *Legea nr. 209/2016 privind deșeurile* **5. Autorizație pentru exportul/ tranzitul deșeurilor** ***Taxa:*** *Gratuit* ***Autoritatea emitentă:*** *Agenția de Mediu* ***Cadrul legal:*** *Legea nr. 209/2016 privind deșeurile*	**i. Plata pentru depozitarea deșeurilor** ***Cuantum:*** *Conform legii* ***Cadrul legal:*** *Legea nr. 1540/1998 privind plata pentru poluarea mediului* **ii. Taxa pentru mărfurile care, în procesul utilizării, cauzează poluarea mediului** ***Cuantum:*** *Normativ x Q(t)* ***Cadrul legal:*** *Legea nr. 1540/1998 privind plata pentru poluarea mediului*	**a) Încălcarea regulilor de gestionare a deșeurilor** **b) Încălcarea regulilor de evidență, transport, păstrare, utilizare și înhumare a preparatelor biologice, chimice și a altor substanțe toxice** **c) Încălcarea regulilor de desfășurare a activităților nucleare și radiologice** **d) Încălcarea regulilor de asigurare, în modul stabilit de APL, a curățeniei în localități** ***Cadrul legal:*** *art.154; 155; 155^1; 181 din Codul Contravențional*	**Răspunderea pentru prejudiciul cauzat mediului și sănătății populației** ***Cadrul Legal:*** *art. 66 din Legea nr. 209/2016 privind deșeurile*

FLORA ȘI FAUNA	**6. Autorizație pentru dobândirea animalelor care nu constituie obiecte ale vânatului și pescuitului (melci, broaște, șopârle, șerpi)** ***Taxa:*** *3000 MDL (2017)* ***Autoritatea emitentă:*** *Agenția de Mediu* ***Cadrul legal:*** *Legea regnului animal nr. 439/1995* *Ordinul Ministerului Ecologiei și Resurselor Naturale nr. 20/2005 cu privire la autorizarea activităților ce țin de folosirea resurselor naturale și prevenirea poluării mediului* **7. Autorizație pentru colectarea obiectelor regnului vegetal (plante spontane, inclusiv medicinale naturale)** ***Taxa:*** *500/2000 MDL(2017)* ***Autoritatea emitentă:*** *Agenția de Mediu* ***Cadrul legal:*** *Legea regnului vegetal nr. 239/2007* *Ordinul Ministerului Ecologiei și Resurselor Naturale nr. 20/2005 cu privire la autorizarea activităților ce țin de folosirea resurselor naturale și prevenirea poluării mediului* **8. Acord pentru exportul de animale sălbatice** ***Taxa:*** *0,5 – 500 MDL/kg/bucată (2017)* ***Autoritatea emitentă:*** *Agenția de Mediu* ***Cadrul legal:*** *Legea regnului animal nr. 439/1995* **9. Acord pentru exportul de plante** *(2017)* ***Taxa:*** *0,3 – 3 MDL/kg* ***Autoritatea emitentă:*** *Agenția de Mediu* ***Cadrul legal:*** *Legea regnului vegetal nr. 239/2007* **10. Acord pentru importul animalelor sălbatice și/sau plante** ***Taxa:*** *Gratuit* ***Autoritatea emitentă:*** *Agenția de Mediu* ***Cadrul legal:*** *Legea regnului animal nr. 439/1995* *Legea regnului vegetal nr.239/2007* **11. Permis / certificat CITES** *(2017)* ***Taxa:*** *300 – 500 MDL* ***Autoritatea emitentă:*** *Agenția de Mediu* ***Cadrul legal:*** *Legea regnului animal nr. 439/1995* *Legea regnului vegetal nr.239/2007*	**i. Taxe pentru eliberarea Acordului pentru exportul de animale sălbatice *(inclusă în actul permisiv)*** ***Cuantum****: 0,5 – 500 MDL/kg/bucată* ***Cadrul legal:*** *Legea regnului animal nr. 439/1995* **ii. Taxe pentru eliberarea Acordului pentru exportul de plante *(inclusă în actul permisiv)*** ***Cuantum****: 0,3 – 3 MDL/kg* ***Cadrul legal:*** *Legea regnului vegetal nr. 239/2007*	**a) Încălcarea prevederilor actelor normative privind folosirea și protecția fondului cinegetic** **b) Distrugerea sau deteriorarea intenționată a vizuinilor, mușuroaielor de furnici, cuiburilor de păsări și altor locuri de viețuire a faunei de pe terenurile fondului forestier** **c) Încălcarea modului prevăzut de legislație de creare/ completare/păstrare/folosire/evidență/ comercializare/achiziție sau expediere a colecțiilor zoologice** **d) Încălcarea modului stabilit de folosire a regnului animal în rezervațiile naturale și în alte arii naturale protejate de stat** **e) Colectarea/nimicirea plantelor, capturarea/nimicirea animalelor incluse în Cartea Roșie a Republicii Moldova și în anexele la Convenția privind comerțul internațional cu specii sălbatice de faună și floră pe cale de dispariție (CITES)** ***Cadrul legal:*** *art.128; 129; 138; 139; 140 din Codul Contravențional*	**Lista speciilor faunistice incluse în Cartea Roșie a Republicii Moldova și taxele de încasare pentru pagubele cauzate de către persoanele fizice și juridice prin vânare, pescuit, dobândire, colectare, comercializare, posesiune și export ilicite sau prin nimicire** ***Cadrul Legal:*** *Legea regnului animal nr. 439/1995* **Lista speciilor și grupelor sistematice faunistice relativ rare (monumente ale naturii) protejate de stat și taxele de încasare pentru pagubele cauzate de către persoanele fizice și juridice prin vânare, pescuit, dobândire, colectare, comercializare, posesiune și export ilicite sau prin nimicire** ***Cadrul Legal:*** *Legea regnului animal nr. 439/1995* **Taxe de încasare pentru pagubele cauzate de către persoanele fizice și juridice prin vânare, dobândire, comercializare, posesiune și export ilicite sau prin nimicire a animalelor de vânat din republică** ***Cadrul Legal:*** *Legea regnului animal nr. 439/1995*

PĂDURI	**12. Autorizație pentru tăieri în fondul forestier și în vegetația forestieră din afara fondului forestier** ***Taxa:*** *Gratuit* ***Autoritatea emitentă:*** *Agenția de Mediu* ***Cadrul legal:*** *Legea regnului vegetal nr. 239/2007* *Regulamentului cu privire la autorizarea tăierilor în fondul forestier și vegetația forestieră din afara fondului forestier, aprobat prin HG nr.27/2004*	**i. Taxa pentru lemnul eliberat pe picior** ***Cuantum:*** *2 – 52 MDL/m^3* ***Cadrul legal:*** *Codul Fiscal, Titlul VIII, Taxele pentru resursele naturale*	**a) Efectuarea unor exploatări forestiere contrar scopurilor sau cerințelor prevăzute în autorizația (dispoziția) de tăiere a arborilor ori în biletul silvic** **b) Tăierea ilegală sau vătămarea arborilor și arbuștilor** **c) Distrugerea și vătămarea culturilor silvice/arboretului tânăr provenit prin regenerare naturală, a semințișului natural și preexistent** **d) Distrugerea și vătămarea puieților și butașilor din pepiniere și plantații silvice** **e) Încălcarea regulilor de folosire a obiectelor fondului forestier** ***Cadrul legal:*** *art.121; 122; 123; 124; 127 din Codul Contravențional*	**Instrucțiunea privind cuantumul plății pentru prejudiciul cauzat spațiilor verzi ale localităților urbane și rurale** ***Cadrul Legal: Ordinul Ministerului Ecologiei și Resurselor Naturale nr. 34/2008*** **Prejudiciul adus spațiului forestier prin poluarea cu deșeuri menajere și de producție, cu ape reziduale și chimicale** ***Cadrul Legal:*** *Codul silvic, art. 85*
IMPACT ASUPRA MEDIULUI	**13. Acord de mediu** ***Taxa:*** *Gratuit* ***Autoritatea emitentă:*** *Agenția de Mediu* ***Cadrul legal:*** *Legea nr. 86/2014 privind evaluarea impactului asupra mediului* **14. Avizul expertizei ecologice de stat** ***Taxa:*** *2000 – 5000 MDL(2017)* ***Autoritatea emitentă:*** *Agenția de Mediu* ***Cadrul legal:*** *Legea nr. 851/1996 privind expertiza ecologică* *Legea nr. 86/2014 privind evaluarea impactului asupra mediului*	**Nu există**	**a) Neîndeplinirea prevederilor legislației privind expertiza ecologică de stat și evaluarea impactului asupra mediului** ***Cadrul legal:*** *(art.156 din Codul Contravențional)*	
PESCUIT	**15. Certificatul de atribuire a cotei de pescuit comercial** ***Taxa:*** *9000 MDL/cotă/tonă(2017)* ***Autoritatea emitentă:*** *Agenția de Mediu* ***Cadrul legal:*** *Legea nr. 149/2006 privind fondul piscicol, pescuitul și piscicultura*	**Nu există**	**a) Încălcarea regulilor de protecție a resurselor piscicole și a regulilor de pescuit** ***Cadrul legal:*** *(art.114 din Codul Contravențional)*	**Instrucțiunea de evaluare a prejudiciului cauzat resurselor piscicole** ***Cadru Legal:*** Ordinul Ministerului Ecologiei, Construcțiilor și Dezvoltării Teritoriului nr. 206/2003

SOL / SUBSOL	**16. Act de confirmare a perimetrului geologic pentru explorarea subsolului** ***Taxa:*** *Gratuit* **17. Act de confirmare a perimetrului minier pentru:** **– extragerea substanțelor minerale utile** **– extragerea apelor subterane** **– construcția și exploatarea construcțiilor subterane nelegate de extragerea substanțelor minerale utile** ***Taxa:*** *Gratuit* ***Notă:*** *Actele permisive ce confirmă perimetrul geologici sau minier sunt eliberate doar după ce agentul economic a încheiat cu MADRM contractul cu privire la folosirea sectorului de subsol. Acest contract nu este clasificat drept act permisiv, dar de facto are scopuri și funcții similare unui act permisiv.*	**i. Taxa pentru efectuarea prospecțiunilor geologice** ***Cuantum:*** *2% din valoarea contractuală* **ii. Taxa pentru efectuarea explorărilor geologice** ***Cuantum****: 5% din valoarea contractuală* **iii. Taxa pentru extragerea mineralelor utile** ***Cuantum****: % din costul mineralelor utile* **iv. Taxa pentru folosirea spațiilor subterane în scopul construcției obiectivelor subterane, altele decât cele destinate extracției mineralelor utile** ***Cuantum:*** *3% din valoarea contractuală* **v. Taxa pentru exploatarea construcțiilor subterane în scopul desfășurării activității de întreprinzător, altele decât cele destinate extracției mineralelor utile** ***Cuantum:*** *0,2% din valoarea contabilă a construcției subterane* ***Cadrul legal:*** *Codul Fiscal, Titlul VIII, Taxele pentru resursele naturale*	**Amenzi legate de contravenții privind fondul funciar** ***Codul Contravențional 2018/2008, art.947*** Decopertarea și distrugerea neautorizată a litierei/păturii vii/stratului superior de sol fertil spre a le folosi în alte scopuri decât cele silvice, art.120. **a) Poluarea mediului cu cauzarea de prejudicii**	Instrucțiunea privind evaluarea prejudiciului cauzat mediului în rezultatul nerespectării legislației privind subsolul ***Cadru legal: Instrucțiunea Ministerului Mediului nr. 385/2004*** Instrucțiunea privind evaluarea prejudiciului cauzat resurselor de sol ***Cadru legal: Instrucțiunea Ministerului Mediului nr. 383/2004***

Sursa: Compilația autorilor conform cadrului de legislativ și normativ în vigoare

Anexa nr.2 Alte acte permisive în domeniul mediului (în afara Nomenclatorului la Legea nr. 160/2011)

	Actul permisiv	Autoritatea emitentă
1.	Acord pentru folosința obiectelor regnului vegetal în scopuri culturale, educaționale, turistice, de ameliorare a sănătății, recreative, estetice și sportive	Agenția de Mediu
2.	Acord pentru folosința obiectelor regnului vegetal proprietate publică în scopuri științifice, cu sau fără extragerea obiectelor regnului vegetal și a părților acestora din mediul lor de creștere	Agenția de Mediu
3.	Acord pentru introducerea și/sau aclimatizarea, în scopuri științifice și economice, a obiectelor regnului vegetal în flora sălbatică a Republicii Moldova	Agenția de Mediu
4.	Acord pentru strămutarea, aclimatizarea și încrucișarea animalelor	Agenția de Mediu
5.	Autorizație pentru cazurile excepționale de vânătoare în scopuri științifice, cultural-educative și estetice în termenele și locurile interzise pentru vânătoare sau a animalelor a căror dobândire este limitată, precum și întreținerea acestora în captivitate pentru scopurile menționate	Agenția de Mediu
6.	Autorizație pentru folosința specială a animalelor sau a plantelor incluse în Cartea Roșie a Republicii Moldova în scopuri științifice, de selecție, inclusiv de reproducere, răspândire, cultivare/creștere, aclimatizare a fiecărui reprezentant în parte, în scopuri culturale (circ, expoziții zoologice, acvarii etc.), precum și în caz de epizootii	Agenția de Mediu
7.	Certificat de înregistrare a colecțiilor de plante și animale din flora și fauna sălbatică	Agenția de Mediu
8.	Decizie pentru efectuarea evaluării prealabile a impactului asupra mediului al activităților planificate	Agenția de Mediu
9.	Decizie pentru importul, exportul, strămutarea, întreținerea în captivitate, reproducerea, aclimatizarea și încrucișarea animalelor în scopuri economice și de cercetări științifice	Agenția de Mediu
10.	Decizie pentru introducerea de specii alohtone, intervențiile asupra speciilor invazive, precum și reintroducerea speciilor indigene	Agenția de Mediu
11.	Permis pentru fotografierea, filmarea video sau cinematografică a animalelor în perioada de reproducere (de la 1 martie până la 31 iunie) în apropierea cuiburilor, vizuinilor, bârlogurilor etc., precum și în locurile de hibernare	Agenția de Mediu
12.	Permis pentru prinderea păsărilor și aflarea lângă cuib în scopul inelării	Agenția de Mediu
13.	Permis pentru reproducerea în captivitate a speciilor de animale de interes vânătoresc în gospodăria cinegetică complexă	Agenția de Mediu
14.	Contractul cu privire la folosirea sectorului de subsol	Ministerul Agriculturii, Dezvoltării Regionale și Mediului
15.	Contract de gestiune a fondului cinegetic	Ministerul Agriculturii Dezvoltării Regionale și Mediului
16.	Carnetul de vânător	Societatea vânătorilor și pescarilor din Republica Moldova
17.	Permise de vânătoare	Societatea vânătorilor și pescarilor din Republica Moldova
18.	Pașapoartele câinilor de vânătoare	Societatea vânătorilor și pescarilor din Republica Moldova
19.	Permisele de armă Ministerul Afacerilor Interne, Inspectoratul General de Poliție	Ministerul Afacerilor Interne, Inspectoratul General de Poliție
20.	Autorizație pentru vânătoare	Agenția „Moldsilva”
21.	Permisul pentru pescuit sportiv, amator și de agrement	Agenția de Mediu
22.	Autorizație de pescuit în scop științific	Agenția de Mediu
23.	Autorizație de pescuit în scop de control	Agenția de Mediu
24.	Autorizație pentru pescuitul reproducătorilor	Agenția de Mediu

Sursa: Compilația autorilor conform Legislației în domeniul protecției mediului