



NOTĂ DE POZIȚIE

asupra proiectului Hotărârii Guvernului cu privire la aprobarea Regulamentului cu privire la garanția financiară pentru refacerea mediului la exploatarea resurselor minerale

Confederația Națională a Patronatului din Republica Moldova (CNPM) a examinat proiectul Hotărârii Guvernului cu privire la aprobarea Regulamentului cu privire la garanția financiară pentru refacerea mediului la exploatarea resurselor minerale, elaborat în vederea implementării Codului subsolului nr. 246/2024 și a alinierii cadrului normativ național la acquis-ul Uniunii Europene.

CNPM susține obiectivul de asigurare a refacerii mediului după desfășurarea activităților miniere și principiul responsabilității operatorului pentru impactul generat de activitatea sa. Existența unui mecanism efectiv care să garanteze executarea lucrărilor de închidere, ecologizare, recultivare și, după caz, monitorizare postînchidere este necesară și justificată.

Totodată, măsurile instituite în acest scop trebuie să respecte principiile legalității, proporționalității, predictibilității reglementării și echilibrului dintre obiectivele de protecție a mediului și viabilitatea economică a întreprinderilor.

În urma examinării proiectului și a observațiilor formulate de reprezentanții sectorului extractiv, CNPM consideră necesară reanalizarea următoarelor aspecte.

1. Cumularea garanției financiare cu contribuția obligatorie de 0,25%

Proiectul prevede, pe de o parte, obligația beneficiarilor subsolului de a constitui și menține o garanție financiară corespunzătoare valorii lucrărilor necesare pentru refacerea mediului, iar, pe de altă parte, obligația achitării unei contribuții suplimentare de 0,25% din valoarea garanției financiare.

Contribuția urmează să fie transferată într-un cont special trezorerial gestionat de Agenția de Mediu și, potrivit proiectului, nu se restituie operatorului economic, inclusiv în situația în care acesta și-a executat integral obligațiile de refacere a mediului.

CNPM consideră că această construcție necesită o fundamentare suplimentară sub aspectul proporționalității.

Operatorul economic care constituie garanția financiară își asumă deja costul aferent asigurării executării obligației de refacere a mediului. Aplicarea concomitentă a unei contribuții obligatorii, nerestituibile și distincte de garanția constituită generează două sarcini financiare aferente aceluiași risc de neexecutare. Problema este cu atât mai relevantă în cazul întreprinderilor care respectă integral obligațiile de recultivare și pentru care garanția financiară nu va trebui executată niciodată.

În opinia CNPM, principiul responsabilității pentru impactul asupra mediului nu trebuie interpretat în sensul instituirii unei răspunderi financiare colective nediferențiate, prin care operatorii conformi finanțează consecințele neexecutării obligațiilor de către alți operatori.

2. Necesitatea clarificării naturii juridice a contribuției de 0,25%

Contribuția analizată are caracter obligatoriu, se calculează procentual în raport cu valoarea garanției financiare, este achitată periodic, nu se restituie plătitorului și este destinată finanțării unor lucrări care pot privi inclusiv neexecutarea obligațiilor de către alți beneficiari ai subsolului.



În aceste condiții, CNPM consideră necesară clarificarea expresă a naturii juridice a acestei plăți, precum și a raportului său cu sistemul general al obligațiilor fiscale și nefiscale.

În Tabelul de sinteză, autorul proiectului argumentează că această contribuție nu reprezintă un impozit sau o taxă și că obligația rezultă deja din Codul subsolului nr. 246/2024.

Această explicație nu elimină însă necesitatea evaluării regimului juridic al contribuției din perspectiva caracterului său obligatoriu, nerestituibil și a destinației mijloacelor colectate.

CNPM consideră că o obligație financiară permanentă impusă mediului de afaceri trebuie să dispună de o fundamentare juridică și economică deosebit de clară, iar elementele sale esențiale – baza de calcul, destinația mijloacelor, condițiile de utilizare, administrarea, raportarea și controlul – trebuie să fie reglementate într-o manieră care exclude interpretările neuniforme.

3. Principiul proporționalității și tratamentul operatorilor de bună-credință

Mecanismul propus trebuie să distingă între:

- operatorii care constituie garanția financiară și execută corespunzător lucrările de refacere a mediului;
- operatorii care nu își îndeplinesc obligațiile;
- situațiile de insolvabilitate, lichidare sau abandon al exploatarei.

Aplicarea aceleiași contribuții tuturor beneficiarilor, independent de istoricul de conformare și de riscul concret asociat activității lor, poate conduce la o repartizare disproporționată a costurilor.

În special, apare necesitatea de a justifica de ce un operator care își constituie integral garanția, menține această garanție și realizează toate lucrările prevăzute trebuie să suporte suplimentar și finanțarea unui mecanism destinat intervenției în cazurile în care alți operatori nu își respectă obligațiile.

CNPM propune examinarea unor mecanisme bazate într-o măsură mai mare pe risc și pe comportamentul de conformare al operatorului, astfel încât sarcina financiară să fie raportată la probabilitatea reală de neexecutare și la impactul potențial asupra mediului.

4. Corelarea mecanismului național cu obiectul reglementării europene

Proiectul declară transpunerea Deciziei 2009/335/CE a Comisiei, referitoare la orientările tehnice pentru constituirea garanției financiare în contextul Directivei 2006/21/CE privind gestionarea deșeurilor din industriile extractive.

Tabelul de concordanță prezentat de autor corelează în mod direct cerințele europene privind calcularea garanției cu prevederile pct. 20 din Regulament, referitoare în special la impactul instalațiilor de gestionare a deșeurilor, costurile de reabilitare și măsurile necesare la închiderea și postînchiderea acestora.

În același timp, proiectul național reglementează mai larg garanția financiară pentru refacerea mediului în cadrul exploatarei resurselor minerale.

CNPM nu contestă dreptul statului de a institui cerințe naționale suplimentare atunci când acestea sunt necesare pentru protecția mediului. Totuși, considerăm important ca în documentele de fundamentare să fie făcută o delimitare transparentă între obligațiile care rezultă nemijlocit din acquis-ul UE și soluțiile de politică publică adoptate suplimentar la nivel național.

O asemenea delimitare este esențială pentru evaluarea proporționalității intervenției și pentru evitarea atribuirii unor obligații naționale suplimentare procesului de transpunere a legislației europene.



5. Impactul economic al mecanismului trebuie cuantificat

Nota de fundamentare estimează că aproximativ 160 de agenți economici din domeniul minier vor fi obligați să se conformeze mecanismului propus.

Documentul confirmă totodată că întreprinderile vor suporta costuri legate atât de constituirea și menținerea garanției financiare, cât și de contribuția anuală de 0,25%.

În opinia CNPM, înainte de operaționalizarea mecanismului este necesară prezentarea unei evaluări cantitative care să includă cel puțin:

- valoarea estimată totală a garanțiilor care urmează a fi constituite;
- costurile asociate garanțiilor bancare și polițelor de asigurare;
- valoarea anuală estimată a contribuțiilor de 0,25%;
- impactul asupra lichidității întreprinderilor;
- efectele asupra investițiilor și costurilor de producție;
- impactul diferențiat asupra întreprinderilor mici, mijlocii și mari;
- efectul cumulativ al noilor obligații asupra competitivității sectorului.

În lipsa unei asemenea evaluări, este dificil de demonstrat că mecanismul ales reprezintă soluția cu cel mai redus cost pentru atingerea obiectivului de mediu.

6. Constituirea garanției trebuie corelată cu suprafața efectiv afectată și cu etapele exploatării

Sectorul minier include exploatări foarte diferite ca suprafață, durată, tehnologie și modalitate de recultivare.

Solicitarea constituirii unor resurse financiare raportate la întreaga suprafață a perimetrului de exploatare poate genera o presiune disproporționată, în special în cazul întreprinderilor aflate la începutul activității, care suportă concomitent costurile de explorare, proiectare, evaluare de mediu și inițiere a exploatării.

CNPM consideră oportună aplicarea unui mecanism etapizat, în care valoarea garanției să reflecte, în măsura posibilului, suprafața efectiv afectată, volumul lucrărilor executate, etapa proiectului și obligațiile de refacere care ar deveni efectiv exigibile în cazul încetării activității la momentul respectiv.

O asemenea abordare ar menține integral protecția mediului, reducând în același timp blocarea nejustificată a capitalului necesar activității economice.

7. Transparența administrării mijloacelor colectate

Având în vedere caracterul obligatoriu și nerestituibil al contribuției de 0,25%, CNPM consideră indispensabilă instituirea unui nivel sporit de transparență privind administrarea acesteia.

Regulamentul trebuie să permită identificarea clară a:

- mijloacelor acumulate anual;
- soldului contului;
- lucrărilor finanțate;
- operatorilor pentru ale căror obligații au fost utilizate mijloacele;
- costurilor administrative;
- procedurilor de achiziție desfășurate;
- rezultatelor lucrărilor de refacere finanțate.



CNPM propune instituirea obligației Agenției de Mediu de a publica un raport anual privind constituirea și utilizarea mijloacelor aferente mecanismului, astfel încât întreprinderile care contribuie la acesta și publicul să poată verifica destinația fondurilor.

8. Perioada de tranziție

Versiunea actualizată a proiectului prevede un termen de 24 de luni pentru refacerea sau actualizarea planului de refacere a mediului în cazul drepturilor de folosință dobândite anterior intrării în vigoare a Regulamentului.

CNPM apreciază extinderea termenului față de variantele precedente, însă consideră necesară verificarea, împreună cu reprezentanții sectorului, a caracterului efectiv realizabil al acestuia.

Adaptarea presupune nu doar întocmirea unor documente administrative, ci poate implica revizuirea proiectelor tehnologice, actualizarea devizelor, contractarea specialiștilor atestați și parcurgerea procedurilor de coordonare.

Perioada de tranziție trebuie stabilită astfel încât să permită conformarea reală, fără blocarea activității operatorilor care dețin drepturi valabile de folosință a subsolului.

Propunerile CNPM

În baza celor expuse, CNPM solicită:

1. Reevaluarea mecanismului contribuției de 0,25%, inclusiv sub aspectul proporționalității, naturii juridice și impactului economic asupra beneficiarilor subsolului.
2. Examinarea oportunității revizuirii corespunzătoare a Codului subsolului nr. 246/2024, în cazul în care soluționarea problemelor identificate depășește competența normativă a Regulamentului.
3. Evitarea cumulării unor sarcini financiare disproporționate pentru operatorii care constituie garanția și își execută integral obligațiile de refacere a mediului.
4. Examinarea unui mecanism diferențiat, bazat pe riscul de mediu, istoricul de conformare și amploarea reală a activității operatorului.
5. Corelarea valorii garanției cu suprafața efectiv afectată și cu etapele de dezvoltare a exploatării, cu menținerea permanentă a unei acoperiri suficiente pentru obligațiile de refacere exigibile.
6. Completarea analizei de impact cu estimări financiare cuantificate privind efectele garanției și ale contribuției asupra întreprinderilor din sector.
7. Delimitarea expresă, în documentele de fundamentare, între cerințele care rezultă din transpunerea acquis-ului UE și soluțiile naționale suplimentare.
8. Instituirea unui mecanism de raportare publică anuală privind acumularea, administrarea și utilizarea contribuțiilor de 0,25%.
9. Reevaluarea perioadei de tranziție în consultare cu întreprinderile vizate și stabilirea unui calendar realist de conformare.
10. Organizarea unei ședințe de lucru cu participarea Ministerului Mediului, Ministerului Dezvoltării Economice și Digitalizării, Ministerului Finanțelor, Agenției de Mediu, CNPM și reprezentanților sectorului extractiv, înainte de definitivarea mecanismului.



Concluzie

CNPM susține necesitatea existenței unui mecanism eficient care să garanteze refacerea mediului afectat de activitățile miniere și consideră legitim principiul potrivit căruia operatorul trebuie să dispună de resursele necesare pentru executarea obligațiilor sale de mediu.

În același timp, protecția mediului și competitivitatea economică nu trebuie tratate ca obiective contradictorii. Un mecanism eficient trebuie să asigure refacerea mediului, dar și să evite blocarea disproporționată a capitalului, dublarea sarcinilor financiare și transferarea către operatorii conformi a costurilor generate de neexecutarea obligațiilor de către alți beneficiari.

În forma actuală, CNPM consideră că mecanismul contribuției obligatorii de 0,25% necesită o reevaluare suplimentară, inclusiv la nivelul cadrului legislativ primar, astfel încât soluția finală să fie clară, proporțională, predictibilă, transparentă și fundamentată economic.

CNPM solicită **continuarea consultărilor cu mediul de afaceri** înainte de operaționalizarea deplină a mecanismului.