

NOTĂ INFORMATIVĂ

la proiectul hotărîrii Guvernului cu privire la aprobarea proiectului legii privind funcționarea în condiții de siguranță a obiectelor de producție și a instalațiilor tehnice potențial periculoase

1. Denumirea autorului și, după caz, a participanților la elaborarea proiectului

Ministerul Economiei și Infrastructurii

2. Condițiile ce au impus elaborarea proiectului de act normativ și finalitățile urmărite

Proiectul legii privind funcționarea în condiții de siguranță a obiectelor de producție și a instalațiilor tehnice potențial periculoase a fost elaborat întru executarea:

a) pct. 4.7.2 al Planului de acțiuni al Guvernului pentru anii 2020-2023, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 636/2019, conform căruia Ministerul Economiei și Infrastructurii este responsabil de elaborarea și aprobarea proiectului de lege pentru modificarea Legii nr.116/2012 privind securitatea industrială a obiectelor industriale periculoase; și

b) art. 24 alin. (2) lit. a) din Legea nr.108/2020 privind controlul pericolelor de accidente majore care implică substanțe periculoase, care prevede ca Guvernul, urmează să prezinte Parlamentului propuneri privind aducerea legislației în vigoare în concordanță cu noua lege menționată supra.

Domeniul de reglementare a Legii nr.116/2012 este unul destul de vast. Acesta include nu doar toate tipurile de obiecte industriale periculoase dar și o varietate foarte mare de instalații tehnice și sisteme tehnologice care pot fi calificate drept industriale periculoase. Noțiunea de obiecte industriale periculoase înglobează întreprinderile sau secțiile acestora, spații de producție la care se utilizează instalații, sisteme tehnologice și conducte ce funcționează sub o presiune excesivă; se utilizează instalații și mecanisme de ridicat; se produc, se utilizează, se prelucerează, se depozitează substanțe periculoase (chimice, combustibili lichizi sau gazoși etc.); se utilizează instalații tehnice și sisteme tehnologice la efectuarea lucrărilor miniere și de forare ș.a.m.d. Totodată la categoria instalațiilor tehnice se atribuie o varietate destul de mare de cazane, recipiente și conducte sub presiune, mecanisme de ridicat și transport (ex. ascensoare, instalații miniere, echipament de ridicare, elevatoare, scări mobile, etc.), rezervoare și depozite cu substanțe periculoase și inflamabile ș.a.

Prerogativa principală a legiuitorului și executivului în raport cu activitățile economice care au un grad sporit de risc pentru mediu, siguranța și sănătatea populației, activitățile care implică utilizarea obiectelor de producție și a instalațiilor tehnice potențial periculoase, rezidă în identificarea unui echilibru între nivelul de risc admisibil în raport cu nivelul minim de costuri/cheltuieli necesare din partea agenților economici dar și a bugetului public.

Problemele de eficiență a sistemului și practicilor actuale de asigurare a securității la obiectele industriale periculoase sunt în mare parte cauzate de un complex de factori care au la bază deficiențele cadrului de reglementare, moștenirea istorică în domeniu, abordările care nu sunt racordate la tendințele și standardele internaționale și europene dar și lipsa de schimbări/reforme necesare pentru a ține pasul cu schimbările tehnologice și noile practici în domeniu:

- lipsa de performanță și eficiență a sistemului de înregistrări și transfer de date este cauzat de însăși existența unui sistem de înregistrare subdezvoltat, în special odată ce la crearea Registrului actual al obiectelor industriale periculoase nu s-a luat în calcul

aspectul multifuncțional al acestuia și nu s-a ținut cont că Registrul poate fi utilizat într-o multitudine de activități și procese. De asemenea nu s-a încercat revizuirea construcției și modului de funcționare a Registrului, având în vedere dezvoltarea tehnologică și noile posibilități în transfer de date;

- suprapunerile și ineficiențele sistemului instituțional de supraveghere și asigurare a securității la obiectele industriale periculoase (OIP), sunt cauzate de însăși construcția și dezvoltarea acestui sistem, care s-a produs în mod sporadic și neorganizat, fără a ține cont de întreaga structură a riscurilor și modul eficient de distribuție a acestora între actorii implicați în asigurarea securității industriale. De exemplu, reformarea organismului de expertiză s-a efectuat separat de reformarea organismului de control, fără a se ține cont și contrapune funcțiile și atribuțiile acestora. Totodată, reformarea Agenției pentru Supraveghere Tehnică (Agenția) și a întregului sistem de control de stat a fost demarată anterior, totuși este încă în proces de desfășurare, iar mai multe elemente în activitatea organului de control încă urmează să fie dezvoltate și implementate (cum ar fi funcționalitatea deplină a Registrului controalelor, completarea și modificarea cadrului legislativ sectorial ș.a.m.d);

- la fel și procesul de instruire și atestare a personalului antrenat la OIP s-a construit fără o viziune clară în privința dezvoltării și încadrării acestuia în mod efectiv în structura sistemului de învățământ. În paralel și reforma sistemului de învățământ, care a fost inițiată în anii trecuți, continuă să desconsidere o mare parte de școli private, care sunt agenți economici și nu sunt înregistrați ca și instituții de învățământ, dar care prestează servicii indispensabile de formare continuă/profesională a adulților.

Costurile tranzacționale și de conformare pentru agenții economici ce lucrează la/cu OIP în mare parte se datorează eșecurilor de piață (așa ca lipsa concurenței și unele aspecte de monopol), lipsei de intervenție corespunzătoare a legiuitorului dar și cadrului normativ imperfect:

- povara financiară și administrativă majorată a serviciilor de expertiză este cauzată în special de lipsa concurenței pe piața prestării serviciilor în cauză. În același timp aceste costuri sunt amplificate de imperfecțiunea cadrului normativ în clarificarea procedurii și cerințelor pentru expertiză, a obiectelor și activităților pentru care avizul de expertiză este obligatoriu. La general, situația existentă este formată din cauza abordării conceptuale în privința serviciilor de expertiză și a rolului organismului de expertiză, acestuia fiindu-i atribuit un rol central în sistemul de supraveghere și control de stat, spre deosebire de abordarea din UE, unde rolul și responsabilitatea primară este a însăși agentului economic care deține OIP;

- incertitudinile în privința calificării obiectelor și instalațiilor tehnologice drept industriale periculoase sunt cauzate în special de cadrul normativ imperfect, care lasă loc pentru interpretări dar și nu face posibil pentru agenții economici să constate cu certitudine dacă activitatea acestora se încadrează sau nu în obiectul de reglementare a legii. Însăși imperfecțiunea cadrului normativ apare din cauza complexității conceptului de obiect industrial periculos, care include în sine o varietate mare de tipuri de activități și categorii de instalații cu o multitudine de elemente definitorii;

- deficiențele existente în regimul juridic și accesibilitatea documentelor normativ-tehnice apar din cauza stabilirii unui regim juridic incert și incomplet pentru documentele normativ-tehnice în cadrul legii, dar în primul rând din cauza alocării limitate a resurselor necesare pentru dezvoltarea, sistematizarea și publicarea cadrului normativ-tehnic.

Opțiunea recomandată presupune un set de soluții conceptuale și de ordin tehnic înglobate într-un proiect nou de lege, care vine să substituie Legea nr.116/2012.

3. Descrierea gradului de compatibilitate pentru proiectele care au ca scop armonizarea legislației naționale cu legislația Uniunii Europene.

Prezentul proiect nu are drept scop armonizarea legislației naționale cu legislația Uniunii Europene

4. Principalele prevederi ale proiectului și evidențierea elementelor noi

Proiectul legii privind funcționarea în condiții de siguranță a obiectelor de producție și a instalațiilor tehnice potențial periculoase vine să rectifice deficiențele expuse și analizate mai sus și va conține următoarele elemente de bază:

a) Identifică mult mai clar obiectul de reglementare, fiind excluse în mod expres reglementarea rețelelor și instalațiilor folosite în activitatea de generare, transport și distribuire a energiei electrice; instalațiilor și rețelelor de gaze naturale sau lichefiate sub presiunea de până la 0,005 MPa, inclusiv rețelelor de distribuție și de consum a gazelor; instalațiilor reglementate prin Legea nr.132/2012 de reglementare a activităților nucleare și radiologice; și corelată cu Legea 108/2020 privind controlul pericolelor de accidente majore care implică substanțe periculoase.

b) Se stabilesc mai multe detalii și aspecte definitorii pentru o identificare mai certă a obiectelor de producție și instalațiilor tehnice potențial periculoase (OIP), inclusiv fiind separate într-o categorie distinctă instalațiile tehnice din cadrul obiectelor social-comunale.

c) Cu referire la cadrul de reglementare se propune ca acesta să fie de 3 nivele (nu de două cum este în prezent): a) Legi; b) Hotărâri de Guvern și c) reguli de securitate aprobate de MEI. Astfel normele aprobate de MEI să fie doar cele cu caracter tehnic, care să stabilească cerințe și proceduri concrete care sunt proprii fiecărui tip/categorii de obiecte sau instalații. Normele aprobate de Guvern în primul rând să fie regulile inter-sectoriale și normele procedurale care nu țin de cerințe tehnice, dar detaliază procedurile din lege (obținerea unor acte permissive sau parcurgerea unor proceduri permissive, premise de exercitare și instruire, procesele de lucru ale AST, regimul de lucru al Registrului și modul de înregistrare a obiectelor, persoanelor și instalațiilor, etc.).

d) Conform proiectului, Registrul de stat al obiectelor de producție și a instalațiilor tehnice potențial periculoase (Registrul de stat) va reprezenta o bază de date, formată după tipul unui catalog complex unde sunt incluse (și arhivate) în mod inter-conex, în bază de codificări, obiectele, instalațiile, personalul (ingineri, muncitoresc), centrele de instruire, organele de inspecții, obiecte conexe – clădiri, vehicule etc., evenimentele ce se întâmplă cu toate acestea. Baza de date va fi creată pe platforma unui sistem informațional automatizat cu acces prin internet. În proiect sunt inserate norme ce se referă la modul de transmitere a informației către Registrul de stat din partea persoanelor implicate. Registrul de stat va avea în special următoarele funcții de bază:

validare juridică – însăși faptul includerii în registru și mențiunile corespunzătoare, care înlocuiesc avizele, recunoașterile, autorizările, rapoarte și alte acte permissive. Ca și abordare, în dependență de riscuri, pot fi înregistrări/mențiuni în baza unei simple notificări sau informări, alte înregistrări pot fi în baza unui proces de analiză și control (cu caracter permisiv), dar pot exista și mixte, adică legea prevede simpla notificare precum și dreptul Agenției de a reacționa într-un termen restrâns (fixat) la incoerențe în informația transmisă.

informare – să existe accesul informațional pentru publicul larg în privința la fiecare obiect, niște date generale importante, să fie scos extras în privința la orice obiect, instalație, starea actuală a acestora și istoricul lor (juridic și tehnologic). Diverse autorități, agenți

economici și consumatori vor putea cunoaște, în orice moment, informația privind starea tehnologică și juridică în privința fiecărui obiect și instalație.

supraveghere și analiza riscurilor – Agenția va utiliza Registrul de stat în cauză ca instrument principal de analiză a evenimentelor și apreciere a schimbării nivelului de risc la fiecare obiect în parte. În baza acestei informații se va decide modul de intervenție prin supraveghere și control, măsuri ce pot fi aplicate, dar și comunicarea cu agentul economic. Agenția va efectua validarea și includerea în registru, va schimba statutul obiectelor și instalațiilor, precum și va reflecta măsurile restrictive aplicate ca și organ de control.

interconexiune cu alte registre afiliate – este recomandabil ca baza de date să fie inter-conexă cu cele din domeniul anti-incendiar, protecția mediului, construcții, Registrul de stat al controalelor ș.a.

e) În privința Agenției proiectul include un spectru mult mai larg de norme care se referă la activitatea acesteia. Instrumentarul principal al Agenției rezidă în gestionarea Registrului de stat și utilizarea datelor din acesta, controlul de stat și aplicarea măsurilor restrictive și constatarea încălcărilor, după caz. Se expune în mod sistematizat care sunt măsurile restrictive ce pot fi aplicate de Agenție, în ce situații poate fi aplicată fiecare măsură în parte și care sunt procedurile (inclusiv restricțiile procedurale) pentru aplicarea și realizarea fiecărei măsuri restrictive. Actul principal emis de Agenție este procesul-verbal de control, în baza acestuia se vor face înregistrări și mențiuni în Registru, și acesta este actul în care se examinează și constată conformitatea și funcționalitatea fiecărui obiect și instalație supravegheată. Astfel se elimină alte acte permissive posibile. Totodată se prevede o delimitare mai clară între activitatea Agenției și cea a organismului de inspecție.

f) Pentru a putea prelua și aplica o mare parte de reglementări și standarde procedurale din cadrul EN/ISO se înlocuiește termenul și conceptul de „expertiză” cu cel de „inspecție”, care la rândul ei se efectuează de un „organism de inspecție” (acreditat în limita cerințelor EN ISO/IEC 17020). Se prevăd obligații procedurale mai clare în privința modului de efectuare a inspecției și când este obligatorie inspecția.

g) În privința instruirii și atestării personalului se prevede dreptul agenților economici de a atesta muncitorii în cadrul întreprinderii și se exclude obligația de a-i atesta la centrele de instruire. Totodată se stabilește expres că centrele de instruire trebuie să se ghideze de cerințele și standardele stabilite de cadrul normativ în domeniul educației. Experții (control distructiv și nedistructiv) și sudorii vor fi certificați de organisme de certificare de personal acreditate, conform standardelor EN/ISO.

h) Se include un Nomenclator al obiectelor de producție și a instalațiilor tehnice potențial periculoase în redacție nouă.

Se includ prevederi exprese cu privire la obligațiile de utilizare și mentenanță a instalațiilor tehnice, în special modul de inspecții și încercări la intervale de timp prestabilite, în privința fiecărei categorii de instalații.

5. Fundamentarea economico-financiară

Proiectul de lege nu conține prevederi, care ar avea efecte negative asupra economiei Republicii Moldova.

Totodată novațiile propuse în cadrul proiectului de lege presupun o serie de costuri suplimentare, necesare pentru dezvoltarea tehnologică, instituțională dar și a cadrului normativ, după cum urmează:

a) Unul din cele mai importante costuri țin de reformarea sistemului de înregistrări și schimb de date, și anume dezvoltarea unui Registru nou în baza unui sistem informațional automatizat. În urma analizei proiectelor dezvoltate de Banca Mondială (în țară și în

regiune¹), a proiectelor dezvoltate de Agenția Guvernare Electronică și a proiectului² recent dezvoltat în cadrul Institutului Național de Metrologie, putem stabili în prealabil că dezvoltarea unui Registru nou OIP și sistem informațional dedicat, presupun cheltuieli între 50 mii USD și 80 mii USD, în dependență de complexitatea sistemului, varietatea de funcționalități și nivelul de interconexiune cu alte sisteme. Luând în calcul funcționalitățile descrise, costul Registrului ar putea fi mai aproape de 80 mii USD, adică 1408,0 mii lei ($80000 \times 17,6$)³.

b) Implementarea noului concept de schimb informațional și înregistrări va presupune obligații suplimentare pentru agenții economici de a transmite mai multe informații către Registrul OIP, însă digitalizarea proceselor și implementarea transferului online va aduce scăderi în povara administrativă actuală, ceea ce va compensa în principiu din efortul depus de agenții economici. Astfel schimbări esențiale în privința efortului depus de agenții economici pentru a interacționa cu Agenția nu se vor atesta, însă vor fi beneficii substanțiale pentru Agenție în privința colectării, procesării informației și interacțiunii cu agenții economici.

La implementarea proiectului, nu este necesară instituirea unor noi structuri, angajarea personalului adițional, respectiv nu vor fi necesare careva cheltuieli din bugetul de stat.

6. Modul de încorporare a actului în cadrul normativ în vigoare

Proiectul legii privind funcționarea în condiții de siguranță a obiectelor de producție și a instalațiilor tehnice potențial periculoase este un act normativ nou.

Pentru asigurarea implementării prevederilor prezentului proiect va fi necesară modificarea suplimentară a actelor normative care reglementează aspecte vizate de prezentul proiect de lege.

Prin urmare, odată cu adoptarea Legii privind funcționarea în condiții de siguranță a obiectelor de producție și a instalațiilor tehnice potențial periculoase, urmează a fi ajustate la prevederile prezentului proiect: Legea nr. 461/2001 privind piața produselor petroliere; Codul contravențional nr.218/2008; Codul subsolului nr. 3/2009; Legea nr. 160/2011 privind reglementarea prin autorizare a activității de întreprinzător; Legea nr. 108/2016 cu privire la gazele naturale; Legea nr. 174/2017 cu privire la energetică și Legea nr. 108/2020 privind controlul pericolelor de accidente majore care implică substanțe periculoase

7. Avizarea și consultarea publică a proiectului

În scopul respectării prevederilor Legii nr.239 din 13 noiembrie 2008 privind transparența în procesul decizional, anunțul privind inițierea elaborării proiectului a fost plasată pe pagina web oficială a Ministerului Economiei și Infrastructurii, compartimentul „Transparența”, directoriul *Transparență decizională/Anunțuri privind consultările publice*, (www.mei.gov.md) și pe portalul guvernamental [particip.gov.md.\(https://particip.gov.md/proiectview.php?l=ro&idd=7030\)](https://particip.gov.md/proiectview.php?l=ro&idd=7030)

Proiectul hotărârii de Guvern și nota informativă vor fi plasate pe pagina web oficială a Ministerului Economiei și Infrastructurii (www.mei.gov.md) și pe portalul guvernamental particip.gov.md.

Proiectul legii se prezintă spre examinare și avizare în modul stabilit autorităților publice și instituțiilor interesate (Ministerul Finanțelor, Ministerul Educației, Culturii și

¹ Costul primei variante a Registrului de stat al controalelor – cca 60 mii USD, un sistem automatizat mai complex pentru controlul de stat în Ucraina a costat cca 80 mii USD, Registrul actelor permissive (fără digitalizarea proceselor) în Kosovo a costat cca 60 mii USD.

² INM a dezvoltat un sistem de înregistrare a buletinelor metrologice, care a costat cca 50 mii USD.

³ A fost utilizat un curs mediu BNM în perioada ianuarie-iulie 2020, de 17,60 lei pentru 1 USD.

Cercetării, Ministerul Sănătății, Muncii și Protecției Sociale, Ministerul Agriculturii, Dezvoltării Regionale și Mediului, Ministerul Afacerilor Interne, Agenția pentru Supraveghere Tehnică, Agenția Națională pentru Reglementare în Energetică, Comisia Națională a Pieței Financiare, Inspectoratul de Stat al Muncii, Inspectoratul pentru Protecția Mediului, Confederația Națională a Patronatului, Confederația Națională a Sindicatelor, Grupul de lucru pentru reglementarea activității de întreprinzător, Centrul Național de Acreditate „MOLDAC”, Centrul Național Anticorupție și Ministerul Justiției).
8. Constatările expertizei anticorupție
Informația privind rezultatele expertizei anticorupție va fi inclusă după recepționarea raportului de expertiză anticorupție
9. Constatările expertizei de compatibilitate
Proiectul nu conține norme privind armonizarea legislației naționale cu legislația Uniunii Europene.
10. Constatările expertizei juridice
Compartimentul respectiv se va completa ulterior prezentării avizului.
11. Constatările altor expertize
Nu este aplicabil

Secretar general al ministerului

Lilia PALII