VERIFICATORII RAPOARTELOR DE EMISII A GEF – O NOUĂ INSTITUȚIE JURIDICĂ ÎN DREPTUL MEDIULUI AL REPUBLICII MOLDOVA

GEF EMISSIONS REPORT VERIFIERS – A NEW LEGAL INSTITUTION IN THE ENVIRONMENTAL LAW OF THE REPUBLIC OF MOLDOVA

Pavel ZAMFIR, ORCID: 0000-0001-6772-5135
Universitatea de Stat din Moldova

CZU: 349.6:504.064.3:574(478)
e-mail: pavel.zamfir@yahoo.com

In the scope of implementation of the RM-EU Association Agreement and in conformity with para 97 of their National Action Plan, as well as for the fulfillment of the arrangements taking into account the new RM status of the EU candidate country, in order to reduce GHG emissions in a cost-effective and efficient way, it is necessary to accelerate the harmonization of national legislation with that of the EU standards, inclusive over the existing instruments for mitigating climate change, in particular, some provisions of Directive 2003/87/EC .

The elaboration and approval of a special Regulation, an effective regulatory framework will be created to regulate the process of verifying the reports of an installation operator, that generates GHG emissions, presented to the environmental authority, which must become an efficient and reliable tool in support of the control procedures and assurance of quality information provided on GHG emissions.

At the same time, the requirement of reliability, established with regard to institutions, can be violated by the operator, and the information included in the report may contain inaccuracies, irregularities and material non-conformities, the need to create a new legal institution is imposed - that of the report verifier submitted to facility operators, who must carry out the verification in the public interest, be impartial and independent of the operator or aircraft operator, as well as the responsible competent authorities.

***Cuvinte cheie**: emisii, clima, verificare, operator, poluare, armonizarea, legislația, gaze cu efect de seră, acreditare*

Schimbările climatice, ca o problemă globală de mediu, recunoscută de majoritatea specialiștilor, reprezintă una dintre cele mai eminente amenințări în adresa naturii, sferei sociale și economice. Potrivit concluziilor Grupului interguvernamental de experți privind schimbările climatice (IPCC), încălzirea climei pe scară globală reprezintă un proces incontestabil și, cu regret cu perspective îngrijorătoare pentru actuala generație și, în mod special, pentru generațiile viitoare. Conform datelor obținute, se atestă o creștere substanțială ale temperaturilor medii globale ale apei, o topire intensă și extinsă a polilor, zăpezii și ghețarilor, precum și creșterea globală medie a nivelului oceanului planetar. Totodată, se estimează, că încălzirea, preponderent este generată

de emisiile de gaze cu efect de seră (GES), provenite din activități antropice umane. În decursul ultimilor 150 de ani, temperatura medie a crescut cu aproape 0,8ºC în general și cu aproximativ 1ºC în Europa. În context, consecințele încălzirii climei s-au resimțit, cu efect pronunțat, în vara anului curent, inclusiv prin temperaturi foarte înalte, atestate pentru prima oară și în Republica Moldova.

În lipsa unui plan, cu măsuri stringente și acțiuni cu caracter global de limitare a emisiilor de gaze cu efect de seră, se preconizează, că temperaturile globale vor crește cu 1,8, până la 4,0ºC până în anul 2100, fapt care atestă majorarea temperaturii din perioada preindustrială cu peste 2°C, ceea ce prezumă probabilitatea unor schimbări climatice ireversibile și posibil catastrofice. **[1]**

Consecințele schimbărilor climatice sunt deja nu numai observate, dar devin tot mai ample și mai pronunțate. Se estimează, că fenomenele climatice extreme, inclusiv valurile de căldură, perioadele de secetă și de inundații, vor deveni mai frecvente și de intensitate tot mai mare. Aceasta condiționează un impact eminent asupra ecosistemelor naturale, sănătății umane, precum și asupra a resurselor naturale, în special celor de apă, totodată, majoritatea sectoarelor economiei (în special silvicultura, agricultura, turismul și construcțiile), vor suporta consecințe devastatoare.

Încălzirea globală implică două probleme majore pentru omenire:

- necesitatea reducerii imediate și drastice a emisiilor de GES în vederea stabilizării nivelului concentrației acestor gaze în atmosferă, care să împiedice influența antropică asupra sistemului climatic și să ofere posibilitatea ecosistemelor naturale să se adapteze în mod natural, pe de o parte, și,
- necesitatea adaptării la efectele și consecințele schimbărilor climatice, având în vedere, că acestea sunt deja vizibile și inevitabile (iar unele și ireversibile) din cauza inerției sistemului climatic, indiferent de rezultatul acțiunilor de reducere a emisiilor, pe de altă parte.

Cele mai recente date furnizate de savanți cu renume, denotă schimbări fără precedent în climatul mondial. Conform celui mai recent raport **[2]** (Al șaselea raport de evaluare) al Grupului interguvernamental privind schimbările climatice (IPCC), încălzirea globală provoacă schimbări tot mai mari și, în unele cazuri, ireversibile ale modelelor de precipitații, ale oceanelor și ale vânturilor în toate regiunile lumii. Creșterea temperaturilor și intensificarea fenomenelor meteorologice vor genera, de asemenea, costuri uriașe pentru economie și vor afecta capacitatea țărilor de a produce alimente. Cu toate acestea, potrivit oamenilor de știință, acțiunea umană poate schimba cursul evenimentelor. Reducerea imediată, rapidă și pe scară largă a emisiilor de gaze cu efect de seră și atingerea unui nivel net al emisiilor de CO_2 egal cu zero au potențialul de a limita schimbările climatice și efectele acestora.

Cu titlu de concluzie, schimbările climatice sunt catalogate ca prioritate și necesită stabilirea de acțiune stringente pentru a stopa efectele potențiale dăunătoare asupra ecosistemelor, biodiversității și mijloacelor de subzistență umană **[3].**

Astfel, se impune, în mod stringent, implementarea și urmărirea mecanismelor eficiente de dezvoltare a sectoarelor - cheie industriale, cu emisii majore de dioxid de carbon, care vor asigura o dezvoltare durabilă (verde) la nivel național și internațional, prin reducerea în mod semnificativ a emisiilor globale de GES.

În acest context, un rol primordial revine acțiunilor de reducere a cantităților de emisii de GES, provenite de la instalațiile staționare energointensive, care cad sub incidența Directivei 2003/87/CE a Parlamentului European și a Consiliul din 13 octombrie 2003 de stabilire a unui sistem de comercializare a cotelor de emisii de GES în cadrul Uniunii (EU ETS) **[4]**, prin participarea la piața EU de comercializare a cotelor de emisii de gaze cu efect de seră și care reprezintă una dintre cele mai eficiente măsuri, din punct de vedere al costurilor, care contribuie la reducerea emisiilor de GES, stimulează progresul tehnologic și inovația, promovează eficiența energetică, precum și contribuie la o mai bună calitate a aerului înconjurător prin utilizarea celor mai eficiente tehnologii disponibile și renunțarea la combustibilii fosili, ceea ce duce în final, la diminuarea concentrației și volumului altor poluanți atmosferici.

Pe lângă toate instrumentele existente de diminuare a schimbărilor climatice, schema UE de comercializare a cotelor de emisii (EU ETS), reglementată de Directiva 2003/87/CE, este lansată la nivel European cu scopul de a promova reducerea emisiilor de GEF într-un mod rentabil și eficient, din punct de vedere economic, având la bază principiul „limitează și comercializează”.

Printre sarcinile de bază ale Directivei EU ETS, se numără creșterea nivelului de reducere a emisiilor de GES, generate de industria energointensivă, de producătorii de energie și de companiile aeriene, astfel încât să se contribuie la obținerea unor niveluri de reducere considerate necesare (dar nu și suficiente), din punct de vedere științific, pentru a evita schimbările climatice periculoase, și respectiv reducerea emisiilor de GEF în UE cu cel puțin 40% până în 2030 (față de nivelurile din 1990).

Odată cu implementarea Directivei 2003/87/CE EU ETS, Uniunea Europeană urmărește și un alt scop - a conecta sistemele de comercializare a emisiilor de GES în diverse state-membre. Este de notat, că actualmente, conform Acordului de Asociere RM-UE, Republica Moldova urmează să transpună în legislația națională și să pună în aplicare doar o parte a EU ETS.

Astfel, potrivit Capitolului 17 „Politici climatice”, Anexa XII la Acordul de Asociere RM-UE, precum și pct. 97 din Planul Național de Acțiuni pentru implementarea acestuia, aprobat prin Hotărârea nr. 1472/2016 **[5],** Guvernul Republicii Moldova și-a asumat obligația de a pune în aplicare unele dispoziții de bază ale Directivei 2003/87/CE EU ETS, și anume:

- instituirea unui sistem pentru identificarea instalațiilor relevante și pentru identificarea gazelor cu efecte de seră (Anexele I și II);
- crearea unui sistem de monitorizare, raportare, verificare (MRV) și asigurare a punerii în aplicare și a unor proceduri de consultare publică (art. 9, 14–17, 19 și 21).

Monitorizarea eficace a emisiilor de gaze cu efect de seră, raportarea transparentă,

periodică, asociată cu verificări ale conformității datelor raportate, este esențială pentru urmărirea progreselor înregistrate în direcția îndeplinirii angajamentelor asumate de Republica Moldova în temeiul Acordului Climatic de la Paris și tratatelor internaționale la care face parte.

Deși, la moment, Republica Moldova are statut de stat – candidat la asociere, ea nu poate participa la piața de comercializare a cotelor de emisii de GEF în cadrul Uniunii. Prin urmare, având în vedere aspirațiile Republicii Moldova de aderare la UE, rezultă că după asociere, companiile naționale, activitatea cărora cad sub incidența Directivei 2003/87/CE și îndeplinesc condițiile stabilite pentru participarea la EU ETS, vor trebui să respecte întru totul obligațiile EU ETS. Având ca punct de reper obligațiile asumate în cadrul Acordului de Asociere RM-EU, actualmente urmează, ca autoritatea centrală pentru mediu să identifice instalațiile care cad sub incidența Directivei EU ETS.

Luând în considerație importanța calității factorilor de mediu, ecosistemelor, sănătatea populației, dar și responsabilitățile privind realizarea angajamentelor internaționale asumate de Republica Moldova, necesitatea transpunerii în legislația națională a unor prevederi din Directiva 2003/87/CE este condiționată nemijlocit și de următoarele acte normative:

- art. 2 din **Legea nr. 1515/1993 privind protecția mediului înconjurător [6],** care constituie cadrul juridic de bază pentru elaborarea actelor normative speciale și instrucțiunilor în probleme aparte din domeniul protecției mediului;
- **Legea nr. 227/2022 privind emisiile industriale [7],** care instituie cadrul normativ cu privire la prevenirea poluării provocate de activitățile industriale și economice, în vederea reducerii emisiilor în aer, apă și sol, inclusiv a generării de deșeuri, precum și controlul de mediu, promovarea şi aplicarea celor mai bune tehnici disponibile pentru a se atinge un nivel înalt de protecție a mediului.

Deși legea enunțată supra nu definește noțiunea de ***"operator"*** (dar care este definită în Directiva 2003/87/CE EU ETS ca " *orice persoană care operează sau controlează o instalație sau, dacă legislația internă prevede astfel, căreia i-a fost delegată o competență economică decisivă asupra funcționării tehnice a instalației"),* art. 10 din lege pune în sarcina operatorilor un sir de obligațiuni, printre care;

- să dețină autorizația integrată de mediu pentru desfășurarea activității industriale și economice prevăzute în anexa nr. 1 sau autorizația de mediu pentru desfășurarea activității industriale și economice prevăzute în anexa nr. 2;
- să înregistreze la Agenția de Mediu activitatea industrială și economică prevăzută în anexa nr. 3 pe care o desfășoară și să aplice regulile generale obligatorii pentru această activitate;
- să elaboreze și să prezinte spre aprobare Agenției de Mediu Raportul privind situația de referință, atât pentru activitățile industriale și economice existente, cât și pentru cele care se află la etapa de închidere a amplasamentului;
- să raporteze anual Agenției de Mediu emisiile în aer, apă și sol ale oricăror substanțe poluante, transferurile în afara amplasamentului deșeurilor periculoase sau

nepericuloase pentru oricare dintre operațiunile de valorificare sau eliminare și transferurile în afara amplasamentului ale oricăror substanțe poluante prin apele uzate care sunt destinate epurării, în modul și în termenele prevăzute în Registrul național al emisiilor și al transferului de poluanți, aprobat de Guvern;

➢ **Hotărârea Guvernului RM nr.1277/2018 cu privirea la instituirea și funcționarea sistemului național de monitorizare și raportare a emisiilor de gaze cu efect de seră și altor informații relevante pentru schimbările climatice [8].**

Scopul Regulamentului constă în instituirea și funcționarea unui mecanism de reglementare a Sistemului național **de monitorizare și raportare** a emisiilor antropice de gaze cu efect de seră și altor informații relevante pentru schimbările climatice și are următoarele obiective:

- asigurarea monitorizării și raportării transparente, exacte, coerente, comparabile și integrale a gazelor cu efect de seră către Secretariatul CONUSC, prin intermediul instrumentelor de raportare prevăzute în prezentul Regulament, inclusiv a acțiunilor întreprinse în vederea adaptării la consecințele schimbărilor climatice;

- monitorizarea și raportarea progresului înregistrat la nivel național în ceea ce privește respectarea angajamentelor asumate în cadrul CONUSC, Acordului de la Paris și deciziilor adoptate în temeiul acestora.

Totodată, unul din domeniile de aplicare ale Regulamentului reprezintă monitorizarea și raportarea emisiilor de gaze cu efect de seră care au loc pe întreg teritoriul țării și provin de la sectoarele și categoriile de surse și sechestrare cuprinse în inventarul național.

Analiza actelor legislativ-normative enunțate supra (în special a Legii Nr. 227/2022 privind emisiile industriale) denotă, că pentru transpunerea Directivei 2003/87/CE EU ETS (în special, a art. 14-17), este necesar de a întreprinde și alte acțiuni, la nivel legislativ și a consolida capacitățile instituționale ale autorităților de mediu. În special, se impune transpunerea **Regulamentului de punere în aplicare 2018/2067 al Comisiei din 19 decembrie 2018 privind verificarea datelor și acreditarea verificatorilor [9]** în temeiul Directivei 2003/87/CE a Parlamentului European prin elaborarea propriului Regulament. Astfel, prin acest act normativ secundar, Republica Moldova (în persoana autorităților de mediu) va asigura nu numai transpunerea unor reglementări importante ale UE privind reducerea (inclusiv monitorizarea și raportarea) de GEF, dar și va crea un cadru normativ efectiv de reglementare a procesului de verificare a rapoartelor unui operator sau ale unui operator de aeronavă, care trebuie să devină un instrument eficient și fiabil în sprijinul procedurilor de control și de asigurare al calității, furnizând informații pe care un operator sau un operator de aeronave le poate folosi pentru a-și îmbunătăți performanța în ceea ce privește monitorizarea și raportarea emisiilor.

Raportarea corectă, obiectivă și eficientă a datelor privind emisii de gaze cu efect de seră de către operator sau operatorul de aeronave este esențială pentru punerea în aplicare a Directivei 2003/87/CE. Pentru a se asigura funcționarea corespunzătoare a procesului de monitorizare și de raportare, îmbunătățirea continuă a performanței opera-

torului sau a operatorului de aeronave ar trebui să facă parte din activitățile de verificare desfășurate de verificator.

În condițiile în care un operator de instalații, care generează GEF este obligat să prezinte autorității de mediu un raport anual privind emisiile, un raport privind datele de referință sau un raport privind datele unei instalații nou-intrate, se prezumă, că veridicitatea tuturor datelor n-ar trebui să trezească dubii. Totodată, având în vedere, că cerința fiabilității, stabilită față de instalații poate fi încălcată de către operator, se impune necesitatea de a crea o nouă instituție de drept – cea a verificatorului de rapoarte prezentate ce către operatori de instalații.

În reflecția autorilor Regulamentului UE din 19 decembrie 2018 privind verificarea datelor și acreditarea verificatorilor, **„Verificator"** înseamnă o persoană juridică sau o altă entitate juridică care desfășoară activități de verificare în conformitate cu prezentul regulament și care este acreditată de un organism național de acreditare în conformitate cu Regulamentul (CE) nr. 765/2008 și cu prezentul regulament, sau o persoană fizică autorizată în alt mod.

Verificatorul de rapoarte trebuie să fie acreditat, adică atestat de către organul național de acreditare (în cazul Republicii Moldova ar fi Centrul Național de Acreditare (”MOLDAC”), pentru faptul, că îndeplinește atât cerințele stabilite de standardele armonizate, precum și cerințele pentru a efectua verificarea raportului unui operator sau al unui operator de aeronave.

Verificatorul urmează să efectueze verificarea și să realizeze activitățile impuse cu scopul de a întocmi și furniza un raport de verificare, care să concluzioneze cu o asigurare rezonabilă, că raportul operatorului sau al operatorului de aeronave nu conține inexactități, neregularități și neconformități materiale.

Verificatorul trebuie să realizeze verificarea în interes public și să fie independent de operator sau de operatorul de aeronave și de autoritățile competente responsabile.

Pe parcursul verificării, verificatorul urmează să constate, dacă:

(a) raportul operatorului sau al operatorului de aeronave este complet și îndeplinește cerințele prestabilite;

(b) operatorul sau operatorul de aeronave a acționat în conformitate cu cerințele autorizației integrate de medi și a autorizației de mediu și ale planului de monitorizare aprobat de autoritatea competentă, în cazul în care este vorba despre verificarea raportului de emisii al unui operator, și cu cerințele planului de monitorizare aprobat de autoritatea competentă, în cazul în care este vorba despre verificarea raportului de emisii sau a raportului privind datele tonă-kilometru al unui operator de aeronave;

(c) în cazul în care este vorba despre verificarea raportului privind datele de referință al unui operator sau a raportului privind datele unei instalații nou-intrate, operatorul a acționat în conformitate cu cerințele prevăzute în planul privind metodologia de monitorizare, aprobat de autoritatea competentă;

(d) datele din raportul operatorului sau al operatorului de aeronave nu conțin inexactități materiale;

(e) pot fi furnizate informații în sprijinul activităților privind fluxul de date, al sistemului de control și al procedurilor asociate ale operatorului sau ale operatorului de aeronave, cu scopul de a îmbunătăți performanța monitorizării și a raportării acestora.

Activitățile de verificare urmează a fi realizate în baza unui plan de verificare, incusiv verificarea datele din raportul operatorului, verificarea aplicării și punerii corecte în practică a metodologiei de monitorizare aprobate de autoritatea competentă în planul de monitorizare, verificarea metodelor aplicate pentru datele lipsă, confirmarea validității informațiilor utilizate pentru a calcula nivelurile de incertitudine stabilite în planul de monitorizare aprobat.

În cursul procesului de verificare, verificatorul poate efectua vizite la fața locului pentru a evalua funcționarea dispozitivelor de măsurare și a sistemelor de monitorizare, a lua interviuri, a executa activitățile impuse n ecesare, precum și pentru a colecta suficiente informații și dovezi care să-i permită să stabilească dacă raportul operatorului sau al operatorului de aeronave conține sau nu inexactități materiale.

În final, pe baza informațiilor colectate pe parcursul verificării, verificatorul emite pentru operator sau pentru operatorul de aeronave un Raport de verificare privind fiecare raport de emisii, raport privind datele tonă-kilometru, raport privind datele de referință sau raport privind datele unei instalații nou-intrate, care a făcut obiectul verificării. Raportul de verificare include cel puțin una dintre următoarele constatări:

(a) raportul este considerat satisfăcător în urma verificării;

(b) raportul operatorului sau al operatorului de aeronave conține inexactități materiale care nu au fost corectate înainte de emiterea raportului de verificare;

(c) domeniul verificării este prea limitat, iar verificatorul nu a putut obține suficiente dovezi pentru a emite un aviz de verificare, care să ofere o asigurare rezonabilă că raportul nu conține inexactități materiale;

(d) neregularitățile, luate individual sau agregate cu alte neregularități, nu oferă suficientă claritate și împiedică verificatorul să declare cu o asigurare rezonabilă că raportul operatorului sau al operatorului de aeronave nu conține inexactități materiale.

Armonizarea legislației privind verificarea rapoartelor operatorilor sau ale operatorilor de aeronave și acreditarea verificatorilor, este necesară pentru ca să se asigure că sarcina impusă operatorilor care emit o anumită cantitate de dioxid de carbon (CO_2) pe an, operatorilor de aeronave considerați emițători de dioxid de carbon, precum și resurselor disponibile ale ale Republicii Moldova, nu este disproporționată în raport cu obiectivele urmărite.

Cu titlu de concluzie, legiferarea instituției verificatorilor pentru verificarea rapoatelor operatorilor de instalații, care emit gaze cu efect de seră, în rezultatul elaborării și aprobării unui nou Regulament va constituie nu numai o reușită a procesului de armonizare a legislației de mediu, dar și va contribui esențial la deminuarea volomurilor de emisii de GES, iar în final, la o protecție și mai eficientă a mediului.

Referințe:

1. https://www.greenfacts.org/en/climate-change-ar4/index.htm#4
2. https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2021/06/Fact_sheet_AR6.pdf
3. https://ro.wikipedia.org/wiki/Gaz_cu_efect_de_ser%C4%83#cite_note-9
4. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/?uri=CELEX%3A02003L0087-20200101
5. în Monitorul Oficial Nr. 103-108 din 31.03.2017.
6. în Monitorul Oficial Nr. 10 din 30.10.1993.
7. în Monitorul Oficial Nr. 326-333 din 21.10.2022.
8. în Monitorul Oficial Nr. 38-47 din 08.02.2019.
9. https://eurlex.europa.eu/legalcontent/RO/TXT/?uri=CELEX:32018R2067&qid=1694673183111