

ACHIZIȚIILE ECOLOGICE – UNA DIN PREMISELE ĂSIGURĂRII DREPTULUI OMULUI LA UN MEDIU SĂNĂTOS

ECOLOGICAL PURCHASES - ONE OF THE PREMISES OF INSURANCE HUMAN RIGHT TO A HEALTHY ENVIRONMENT

[https://doi.org/10.52327/1813-8489.2022.1\(113\).04](https://doi.org/10.52327/1813-8489.2022.1(113).04)

CZU: 351.712:502/504

Mariana ODAINIC,
doctor, conferențiar universitar,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

The right to a healthy environment is one of the fundamental rights enshrined in the Constitution of the Republic of Moldova. The institution of public procurement, on the other hand, is one that can make a significant contribution to setting clear guidelines for environmental protection through appropriate regulations and public procurement policies that would give environmental standards a leading place. In the article below we emphasize that the regulation of environmental criteria in public procurement law is only a necessary condition, but by no means sufficient. There is a whole set of prerequisites that should be met for effective regulations in terms of environmental benefits.

Keywords: Public procurement, the right to a healthy environment.

REZUMAT

Dreptul la un mediu sănătos este unul dintre drepturile fundamentale consacrate de Constituția Republicii Moldova. Instituția achizițiilor publice, pe de altă parte, este una care poate contribui esențial asupra trasării unor direcții clare orientate spre protecția mediului înconjurător prin reglementări corespunzătoare și prin politici de achiziții publice ce ar oferi standardelor de mediu un loc de frunte. În articolul de mai jos accentuăm că reglementarea criteriilor de mediu în legislația achizițiilor publice este doar o condiție necesară, însă nicidecum suficientă. Există un set întreg de premise ce ar trebui îndeplinite pentru ca reglementările existente, la care ne referim în text, să fie și eficiente sub aspectul de generare a efectelor benefice de mediu.

Cuvinte-cheie: achiziții publice, dreptul la un mediu înconjurător sănătos.

Conform poziției exprimate de Comisia Europeană, achizițiile ecologice sunt menite să dea un exemplu și să influențeze piața. Prin promovarea achizițiilor ecologice, autoritățile publice pot oferi industriei stimulente reale pentru dezvoltarea de tehnologii ecologice. În unele sectoare de produse, lucrări și servicii, impactul poate fi semnificativ, deoarece achizitorii publici comandă o mare parte a pieței (în domeniul calculatoarelor, clădirilor eficiente din punct de vedere energetic, transportului public etc.). Dacă se iau în considerare costurile aferente unui întreg ciclu de viață al unui contract, achizițiile publice ecologice dau posibilitatea de a economisi bani și de a proteja mediul în același timp. Achiziționând înțelept, se pot economisi materiale și energie, se pot reduce deșeurile și poluarea și se pot încuraja modele de comportament durabile.¹

În Republica Moldova, propagarea conceptului de achiziție publică durabilă în rândul autorităților contractante rămâne și astăzi o prioritate, astfel încât este absolut necesar ca gradul de conștientizare și implementare de către autoritățile contractante a standardelor de durabilitate în procesele de achiziționare de produse, servicii și lucrări să crească. Nu putem nega faptul că, în particular, legislația achizițiilor publice, împreună cu cadrul constituțional și subsecvent al legislației naționale de mediu, reglementează standarde importante care, fiind implementate,

ar crește impactul pozitiv al achizițiilor publice asupra mediului înconjurător. Iar acest lucru devine o urgență globală în condițiile în care deja fiecare participant la globul pământesc resimte, mai intens sau mai atenuat, efectele schimbărilor climatice ce au devenit o realitate trăită astăzi de fiecare dintre noi.

Hans Bruyninckx, director executiv al Agenției Europene de Mediu, menționează că *planeta noastră se confruntă cu provocări fără precedent în ceea ce privește mediul și clima, iar cumulate, acestea reprezintă o amenințare la adresa bunăstării noastre. Dar încă nu este prea târziu pentru a lua măsuri ferme. Chiar dacă sarcina poate părea intimidantă, avem încă posibilitatea să reversăm unele tendințe negative, să ne adaptăm pentru a minimiza daunele, să refacem ecosistemele esențiale și să protejăm cu mai multă hotărâre ceea ce încă avem. Pentru a ne asigura durabilitatea pe termen lung, este necesar să percepem mediul, clima, economia și societatea ca părți inseparabile ale aceluiași întreg.*² Iar când raportăm această idee la conceptul de achiziții publice și la impactul acestui segment asupra economiei și a mediului, ne dăm perfect seama că, deși este doar un element dintr-o multitudine, este unul foarte important cu impact sensibil asupra producției și asupra efectelor de mediu.

De menționat e și faptul că la prima Conferință ONU privind mediul, ținută la Stockholm în anul 1972, s-a pus problema unui drept fundamental la

¹ Ghidul achizițiilor publice ecologice, p. 5. https://ec.europa.eu/environment/archives/gpp/buying_green_handbook_ro.pdf

² Hans Bruyninckx. Un mediu sănătos este indispensabil pentru o economie durabilă și o societate echitabilă. // <https://www.eea.europa.eu/ro/articles/un-mediu-sanatos-este-indispensabil>.

libertate, egalitate și condiții de viață satisfăcătoare într-un mediu a cărui calitate îi permite omului să trăiască în mod demn și în prosperitate. Cu toate că această Conferință nu realiza nici măcar circumscrierea noțiunii și nici recunoașterea internațională propriuzisă a dreptului la un mediu sănătos, ea a constituit totuși un pas foarte important în consacrarea ulterioară a unui astfel de drept.³

Pentru cadrul juridic intern al statului nostru, este important că art. 37 din Constituția Republicii Moldova consfințește dreptul fundamental la un mediu sănătos: (1) Fiecare om are dreptul la un mediu înconjurător nepriemnic din punct de vedere ecologic pentru viață și sănătate, precum și la produse alimentare și obiecte de uz casnic inofensive. (2) Statul garantează fiecărui om dreptul la accesul liber și la răspândirea informațiilor veridice privitoare la starea mediului natural, la condițiile de viață și de muncă, la calitatea produselor alimentare și a obiectelor de uz casnic. (3) Tăinuirea sau falsificarea informațiilor despre factorii ce sunt în detrimentul sănătății oamenilor se interzice prin lege. (4) Persoanele fizice și juridice răspund pentru daunele pricinuite sănătății și avutului unei persoane, ca urmare a unor contravenții ecologice.

Din punct de vedere juridic, dreptul

la un mediu sănătos este un drept fundamental din categoria drepturilor social-economice, drepturi cetățenești care asigură dezvoltarea materială, fizică și culturală a persoanei, permițând acesteia să participe cât mai activ posibil, la viața socială.⁴

Mediul sănătos este mediul protejat de poluare, cel care devine curat și corespunzător dezvoltării armonioase - fizice și intelectuale - a omului, anume prin eforturile acestuia. Eforturile respective este necesar a fi întreprinse atât individual, cât și în comun de către subiectele de drept.

Considerat ca un ecosistem complex aflat în strânsă interacțiune cu natura, omul este valoarea supremă ce trebuie ocrotită prin toate mijloacele, inclusiv cele juridice, fapt ce presupune recunoașterea unanimă și garantarea acestui drept fundamental.⁵

Dreptul „la un mediu înconjurător sănătos” din art. 37 din Constituție are la bază argumentul conform căruia acest drept reprezintă premisa realizării altor drepturi fundamentale (cum ar fi: dreptul la viață, la sănătate, la integritate fizică și morală, la proprietate etc.).⁶

Exact în același sens, conform opiniei prof. N. Osmochescu, articolul 37 al Constituției Republicii Moldova are un caracter complex și el întotdeauna urmează să fie examinat, interpretat și

³ <https://legalup.ro/dreptul-la-un-mediu-sanatos/>

⁴ Osmochescu Nicolae. *Dreptul la un mediu înconjurător sănătos în Republica Moldova – reglementări constituționale. In: Integrare prin cercetare și inovare. Științe juridice. Științe economice. . 26-28 septembrie 2013, Chișinău. Chișinău, Republica Moldova: CEP USM, 2013, pp. 156-158*

⁵ <https://legalup.ro/dreptul-la-un-mediu-sanatos/>

⁶ Tania Diaconu. *Despre dreptul nostru la un mediu sănătos – drept fundamental.* // <https://legalup.ro/dreptul-la-un-mediu-sanatos/>

comentat în strictă dependență cu alte articole, prin drepturile și libertățile fundamentale ale omului, dar, și cu art. 59, care prevede că protecția mediului înconjurător constituie o obligație a fiecărui cetățean.⁷ Respectiv, dreptul la un mediu sănătos nu exclude ideea de obligații aferente asigurării unui exercițiu firesc și deplin al acestuia de către fiecare dintre noi, ci dimpotrivă, aceste obligații au titulari diverși – de la fiecare individ până la instituția statului. Și desigur, pentru ca fiecare individ să își exercite acest drept fundamental și să dispună de toate instrumentele necesare pentru îndeplinirea obligațiilor corelative, statul este cel care trebuie să le asigure. Iar atunci când ne referim la stat și instituțiile acestuia, după asigurarea unui cadru legal adecvat, ele trebuie să reprezinte primul exemplu în materie de implementare a standardelor de mediu, exemplu care ar putea fi preluat și urmat ulterior de fiecare individ.

În acest context, menționăm că pe dimensiunea internă a Republicii Moldova, orientarea către accentuarea implementării criteriilor de mediu în diverse domenii se regăsește atât în cadrul legal intern, cât și în ultimele declarații ale reprezentanților Ministerului Mediului din Republica Moldova. Astfel, unul dintre secretarii de stat ai ministerului nominalizat, afirma recent că „*Actualul Guvern al Republicii Moldova și-a asumat angajamente pentru a consolida dimensiunea de mediu în dezvoltarea durabilă a țării, trecând către economia verde, atingând obiective-*

le Agendei 2030 și îndeplinind alte angajamente internaționale. Astăzi avem o mare oportunitate de a ne împărtăși experiența și de a învăța lecții în consolidarea democrației ecologice și de a confirma angajamentele Guvernului Republicii Moldova în a asigura drepturile omului de a trăi într-un mediu curat și sănătos și de a fi siguri în apărarea acestor drepturi, precum și de a reaminti încă o dată că deciziile noastre de astăzi vor fi un fundal pentru generațiile viitoare. Convenția de la Aarhus este un instrument cheie pentru democrația ecologică pentru incluziune, cunoaștere, acțiuni comune atunci când activitățile umane trebuie evaluate și trebuie luate decizii. Acest instrument permite împuternicirea tuturor pentru a face față schimbărilor cu încredere. În prezent, Moldova îmbunătățește cadrul legislativ pentru evaluarea impactului asupra mediului și evaluarea strategică de mediu, împreună cu stabilirea unor reguli clare pentru a furniza informațiile relevante, pentru a deschide ușile largi participării societății și a părților interesate relevante la luarea deciziilor privind anumite activități economice, planificarea infrastructurii. Cred că aceste schimbări legislative vor avea un fundal puternic pentru a îmbunătăți punerea în aplicare a convenției de la Aarhus, care oferă autorităților instrumente intersectoriale în primul rând pentru a găsi soluții durabile. Provocarea cea mai importantă constă în consolidarea capacităților comunităților locale de a-și îndeplini drepturile, or, planificarea spațială și dezvoltarea infrastructurii afectează în primul rând oamenii

⁷ Ibidem;

care trăiesc în vecinătatea schimbărilor atât în zonele urbane, cât și în cele rurale - care pot asigura accesul la serviciile zilnice esențiale și pot satisface nevoile zilnice vitale, și creează, de asemenea, un acces la oportunități economice. Dar, de asemenea, aceste schimbări pot avea un impact negativ asupra ecosistemelor, un efect negativ asupra mediului și sănătății umane. Astfel, comunitățile locale trebuie să fie pregătite să participe la luarea deciziilor”⁸

Astfel, în sarcina statului, au fost stabilite atât obligații cu caracter constituțional (art. 37 din Constituția Republicii Moldova), cât și obligații cuprinse în alte acte normative, legi (Legea nr. 1515 din 16.06.1993 privind protecția mediului înconjurător) și alte acte normative interne. Și Acordul de Asociere Republica Moldova - Uniunea Europeană, în titlul IV denumit Cooperarea economică și alte tipuri de cooperare sectorială, stabilește directorii de cooperare în diferite sectoare: de la pescuit, transporturi și energie până la servicii financiare, sănătate publică și politici climatice; iar în titlul V se stabilește alinierea la practicile UE și la cele internaționale inclusiv în ceea ce privește drepturile de proprietate intelectuală, concurența și energia, precum și la standardele internaționale în domeniul mediului și al ocupării forței de muncă („comerț și dezvoltare durabilă”).⁹

În acest context, integrând dome-

niul achizițiilor publice și a politicilor ce sunt reflectate în legislația de domeniu, vom aduce exemple relevante de texte specializate din cadrul normativ de domeniu în care se arată eforturile legislative ale statului nostru întru asigurarea implementării standardelor de mediu în sectorul achizițiilor publice. Totuși, deși este un pas important și necesar, așa cum se poate observa în practica autorităților contractante, acest pas nu este suficient. Iar acest lucru se deduce nu doar din practică, dar și din inexistența unei corelări absolute a reglementărilor de mediu și a achizițiilor publice cu reglementările din celelalte domenii, astfel încât și furnizorii de bunuri, servicii și lucrări să fie racordați în activitatea lor pe deplin la ceea ce presupune implementarea standardelor de mediu la toate etapele de producere de bunuri, prestare a serviciilor, efectuare a lucrărilor, deci inclusiv la etapa de executare a contractului de achiziții publice.

Astfel, legea 131 cu privire la achizițiile publice, la art. 7, reglementează principiile achizițiilor publice, printre care figurează și cel al protecției a mediului și promovarea unei dezvoltări durabile prin intermediul achizițiilor publice.¹⁰ La fel și art. 28 al Legii privind achizițiile sectoriale, între principiile aplicabile achizițiilor sectoriale stabilește că entitățile contractante se asigură că, în executarea contractelor

⁸ Mesajul secretarului de stat al Ministerului Mediului din R. Moldova - Iordanca-Rodica IORDANOV în cadrul celei de-a șaptea sesiune a reuniunii părților la Convenția de la Aarhus și a cea de-a patra sesiune a Protocolului privind registrele emisiilor și transferului de poluanți (PRTR), 22.10.2021;

⁹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/LSU/?uri=CELEX%3A22014A0830%2801%29>

¹⁰ Art. 7, lit. D, LAP

de achiziții sectoriale, operatorii economici respectă obligațiile aplicabile în domeniul mediului, instituite prin actele normative naționale sau prin dispozițiile internaționale de drept în domeniul mediului la care Republica Moldova este parte.

Art. 18 al legii achizițiilor publice stipulează criteriile de calificare și selecție a operatorilor economici, stabilind în calitate de criteriu important ce va fi luat în considerație de către autoritatea contractantă, și cel de respectare a standardelor de protecție a mediului. În același context, legea stabilește că autoritatea contractantă are obligația de a exclude din procedura de atribuire a contractului de achiziții publice orice ofertant sau candidat care se află în oricare dintre următoarele situații:e) a încălcat obligațiile aplicabile în domeniul mediului,, în cazul în care autoritatea contractantă demonstrează, prin orice mijloace adecvate, acest fapt.

Cât privește achizițiile sectoriale, art. 75, al. (9) al legii achizițiilor sectoriale stipulează că entitatea contractantă are dreptul să nu atribuiască un contract ofertantului care a depus cea mai bună ofertă dacă stabilește că oferta nu este conformă cu obligațiile referitoare la impozite, la protecția mediului, în Republica Moldova, care vor fi aplicate lucrărilor efectuate sau serviciilor prestate în decursul perioadei de executare a contractului.

Legislația achizițiilor publice prevede că dacă autoritatea contractantă

solicită prezentarea unor certificate, emise de organisme independente, prin care se atestă faptul că operatorul economic respectă anumite standarde de protecție a mediului, aceasta trebuie să se raporteze:

a) fie la Sistemul Comunitar de Management de Mediu și Audit (EMAS);

b) fie la standarde de gestiune ecologică bazate pe seriile de standarde europene sau internaționale în domeniul, certificate de organisme conforme cu legislația comunitară ori cu standardele europene sau internaționale privind certificarea.

În baza principiului recunoașterii reciproce, autoritatea contractantă are obligația de a accepta certificatele echivalente emise de organismele stabilite în statele membre ale Uniunii Europene. În cazul în care operatorul economic nu deține un certificat de mediu astfel cum este solicitat de autoritatea contractantă, aceasta din urmă are obligația de a accepta orice alte certificări prezentate de operatorul economic respectiv, în măsura în care acestea confirmă asigurarea unui nivel corespunzător al protecției mediului.¹¹ În continuare, cadrul legal specializat oferă autorității contractante dreptul de a impune în documentația de atribuire, condiții speciale de executare a contractului, prin care se urmărește obținerea unor efecte de ordin social sau în legătură cu protecția mediului și promovarea dezvoltării durabile.¹² Aceste condiții speciale nu trebuie să contravină cadrului legal autohton și

¹¹ Art. 24 LAP

¹² Art. 37, al. 14 LAP

celui internațional la care statul nostru este parte. Același drept al autorității (entității) contractante se regăsește și în legea achizițiilor sectoriale, la art. 52, al. (11).

Nu este mai puțin important și faptul că între principiile de atribuire a contractului de achiziții publice, la fel se regăsește asigurarea protecției mediului, la art. 72 al legii 131.

Alt act normativ ce vine să completeze cadrul de implementare a standardelor de mediu în domeniul achizițiilor publice este Ordinul ministrului finanțelor nr.115 din 15 septembrie 2021, care, în anexa nr.1, stipulează că la solicitarea autorității contractante, ofertantul urmează să prezinte documentele care demonstrează capacitatea tehnică și/sau profesională pentru executarea viitorului contract numai în măsura în care aceste informații sunt relevante pentru îndeplinirea contractului și nu sunt disponibile în bazele de date ale autorităților publice sau ale părților terțe:.....8) dacă este cazul, informații privind măsurile de protecție a mediului pe care operatorul economic le poate aplica în timpul îndeplinirii contractului de bunuri/servicii. Iar la p. 38 regăsim o serie de criterii generale privind durabilitatea pentru livrarea bunurilor și prestarea serviciilor pe care autoritățile contractante le pot utiliza (de ex.: utilizarea sistemelor și schemelor de management de mediu (de exemplu EMAS, ISO 14001); reducere ale emisiilor de CO2 și a altor gaze prin scăderea frecvenței livrării și opțiuni noi de ambalare; reciclarea sau reutilizarea ambalajelor care însoțesc produsele; introducerea specificațiilor

pentru vehicule cu cel mai mic nivel posibil de emisii de CO2 pentru categoria și dimensiunile respective, standarde EURO privind emisiile de particule și de Nox; încurajarea utilizării vehiculelor cu combustibili alternativi și a variantelor electrice sau hibride; achiziționarea vehiculelor cu sisteme de aer condiționat cu agenți de răcire cu nivel scăzut de GWP (potențial de încălzire globală) etc.).

În final, analiza cadrului legal ne dovedește că premisele legale cele mai importante ale asigurării dreptului la un mediu înconjurător sănătos sunt îndeplinite, în partea ce ține de reglementarea achizițiilor publice. Totuși, menționăm că posibilitatea aplicării criteriului de atribuire cel mai mic preț, în egală măsură cu celelalte criterii de atribuire, se aplică de către autoritățile contractante cel mai frecvent. În contextul reglementărilor la care ne referim, aceste condiții legale permit obținerea de la operatorii economici a bunurilor, serviciilor și lucrărilor ce implementează standardele de mediu doar dacă autoritatea contractantă va include în documentația de atribuire criterii generale privind durabilitatea pentru livrarea bunurilor și prestarea serviciilor. Or, aceasta nu este o obligație expres denumită de lege, deși este cu valoare de principiu pentru întreaga instituție a achizițiilor publice. Pe de altă parte, faptul că este un principiu al achizițiilor publice ar trebui deja să echivaleze cu obligația autorităților contractante de a include aceste criterii în documentația de atribuire. Totuși, insuficiența resurselor financiare, ca factor obiectiv ce influențează deciziile

autorităților contractante, face ca activitatea practică, de cele mai multe ori, să nu se conformeze acestei idei fundamentale.

Opinăm că recurgerea la criteriul de atribuire cel mai mic preț, ar fi binevenit să fie o oportunitate a autorității

contractante în condițiile în care este îndeplinită premisa luării în considerare a criteriilor de mediu. Iar acest lucru ar trebui să se deducă dintr-o strategie de durabilitate a achizițiilor publice, elaborată pentru întreg sistemul de achiziții publice pentru perioada următoare.

BIBLIOGRAFIE

1. Acordul de asociere Republica Moldova – Uniunea Europeană. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/LSU/?uri=CELEX%3A22014A0830%2801%29> (accesat la 18 noiembrie 2021).
2. Ghidul achizițiilor publice ecologice. https://ec.europa.eu/environment/archives/gpp/buying_green_handbook_ro.pdf (accesat la 20 noiembrie 2021).
3. Hans Bruyninckx. Un mediu sănătos este indispensabil pentru o economie durabilă și o societate echitabilă. <https://www.eea.europa.eu/ro/articles/un-mediu-sanatos-este-indispensabil> (accesat la 22 noiembrie 2021).
4. Legea nr. 131/ 03.07.2015 privind achizițiile publice. https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=125108&lang=ro# (accesat la 17 noiembrie 2021).
5. Legea nr. 74 din 21-05-2020 privind achizițiile în sectoarele energeticii, apei, transporturilor și serviciilor poștale. https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=121896&lang=ro (accesat la 17 noiembrie 2021).
6. Mesajul secretarului de stat al Ministerului Mediului din R. Moldova - Iordana-Rodica IORDANOV în cadrul celei de-a șaptea sesiune a reuniunii părților la Convenția de la Aarhus și a cea de-a patra sesiune a Protocolului privind registrele emisiilor și transferului de poluanți (PRTR), 22.10.2021.
7. Ordinul ministrului finanțelor nr.115 din 15 septembrie 2021 cu privire la aprobarea Documentației standard pentru realizarea achizițiilor publice de bunuri și servicii. https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=127989&lang=ro (accesat la 20 august 2021).
8. Osmochescu Nicolae. Dreptul la un mediu înconjurător sănătos în Republica Moldova – reglementări constituționale. Integrare prin cercetare și inovare. Științe juridice. Științe economice. 26-28 septembrie 2013, Chișinău, Republica Moldova: CEP USM, 2013, pp. 156-158.
9. Tania Diaconu. Despre dreptul nostru la un mediu sănătos – drept fundamental. <https://legalup.ro/dreptul-la-un-mediu-sanatos/> (accesat la 20 noiembrie 2021).

Prezentat: 28.02.2022.

E-mail: mariaodainic@gmail.com