

# RAPORT DE EXPERTIZĂ

## la proiectului Legii cu privire la energetică

(înregistrat în Parlament cu numărul 284 din 23 Iunie 2016)

În temeiul Concepției de cooperare dintre Parlament și societatea civilă, aprobată prin Hotărîrea Parlamentului nr.373-XVI din 29 decembrie 2005, Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției prezintă raportul de expertiză a vulnerabilității proiectului Legii cu privire la energetică prin prisma drepturilor omului.

### Evaluarea generală

1. Autorul proiectului este Guvernul RM, autor nemijlocit - Ministerul Economiei, ceea ce corespunde art. 73 din Constituție și art. 44 din Regulamentul Parlamentului.

2. Categoria actului legislativ propus este lege organică, ceea ce corespunde art.72 din Constituție și art. 6-11, 27, 35 și 39 din Legea privind actele legislative, nr.780-XV din 27.12.2001.

3. Scopul actului (potrivit proiectului și/sau notei informative). În nota informativă la proiectul de Lege cu privire la energetică nu este indicat de o manieră expresă scopul proiectului, autorul referindu-se la evoluția cadrului normativ în vigoare în domeniul energetic și necoresponderea Legii nr.1525 din 19.02.1998 cu privire la energetică normelor din legile speciale.

Astfel, potrivit noului proiect de Lege cu privire la energetică, scopul legii constă în instituirea unui cadru juridic necesar pentru organizarea, reglementarea și asigurarea funcționării eficiente și sigure a sectoarelor energiei, pentru crearea de condiții necesare aprovizionării cu energie, cu resurse energetice, în baza unor criterii de accesibilitate, disponibilitate, fiabilitate, continuitate, competitivitate, calitate și transparență, pentru promovarea concurenței pe piețele energiei, precum și pentru monitorizarea acestora.

4. Nota informativă a proiectului de act legislativ supus expertizei conține o argumentare suficientă a promovării proiectului. În nota informativă autorul a indicat că actuala lege cadru în domeniul energiei - Legea nr.1525 din 19 februarie 1998 cu privire la energetică - instituie principiile de bază pentru reglementarea sectoarelor energiei electrice, gazelor naturale, energiei termice și produselor petroliere. Principiile și mecanismele specifice pentru sectoarele respective sunt stabilite în legile speciale, după cum urmează: Legea nr.123 din 23 decembrie 2009 cu privire la gazele naturale, Legea nr.124 din 23 decembrie 2009 cu privire la energia electrică, Legea energiei regenerabile nr.160 din 12 iulie 2007, Legea nr.92 din 29 mai 2014 cu privire la energia termică și promovarea cogenerării și în Legea nr.461 din 30 iulie 2001 privind piața produselor petroliere.

Potrivit autorului, deși în legislația specială au fost operate amendamente și chiar promovate legi speciale noi pentru a se asigura cadrul normativ care să corespundă realităților din sectoarele energiei, Legea nr.1525 din 19 februarie 1998 nu a fost modificată. Astfel, o serie de prevederi din actuala Lege cu

privire la energetică nu corespund normelor din legile speciale. În același timp, autorul a descris principalele elemente noi din proiectul de Lege.

Deși din lectura notei informative rezultă că ar fi existat o Analiză preliminară a impactului de reglementare, aceasta nu a putut fi regăsită nici pe pagina web a Ministerului Economiei, nici pe pagina web a Parlamentului. La fel, pe pagina web a Ministerului Economiei (la compartimentul «Transparența decizională») nu au putut fi identificate urme a consultărilor publice a proiectului Legii cu privire la energetică.

Totodată, trebuie să constatăm că nota informativă conține doar o analiză economico-financiară sumară a implementării proiectului.

5. Sfera de reglementare a proiectului corespunde următoarelor domenii/drepturi:

**Drepturi si libertăți social-economice:**

Dreptul la mediu înconjurător sănătos (art. 37 din Constituția RM)

Dreptul la proprietate privată și protecția acesteia (art.46 din Constituția RM)

**Drepturi garanții:**

Dreptul cetățenilor Republicii Moldova la protecția din partea statului (art. 18 din Constituția RM)

## Evaluarea de fond a proiectului

6. Respectarea principiului transparenței este asigurată suficient. Astfel, proiectul conține prevederi exprese privind transparența autorității investite cu competențe de reglementare, monitorizare și supraveghere a sectoarelor energeticii și prevederi exprese privind transparența întreprinderilor energetice. La proiectul de Lege stabilește mecanisme legale de comunicare cu populația.

7. Respectarea principiului participării este asigurată suficient. Astfel, proiectul conține prevederi care stabilesc un mecanism care să permită exprimarea opiniei și luarea în considerație a opiniei exprimate.

8. Respectarea principiului responsabilizării este asigurată suficient. Astfel, proiectul conține prevederi tacite, care permit monitorizarea autorității investite cu competențe de reglementare, monitorizare și supraveghere a sectoarelor energeticii și a politicilor elaborate de aceasta.

9. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ normelor constituționale. Proiectul/actul normativ este conform Constituției. Proiectul Legii cu privire la energetică nu conține prevederi contrare prevederilor constituționale.

10. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ legislației corelative. Proiectul/actul normativ este conform legislației corelative. Totodată, trebuie să semnalăm asupra unor prevederi din proiect, care ar trebui să fie examinate cu o atenție deosebită. Astfel, cât privește art.6 din proiect care stabilește atribuțiile autorităților publice locale, ar trebui să se țină cont de faptul că orice delegare de competențe suplimentare APL din partea statului trebuie să fie însoțită de alocarea de resurse financiare necesare pentru a acoperi costul exercițiului competenței delegate (Legea nr.436 din 28.12.2006 privind administrația publică locală).

Cît privește redacția art.15, intitulat «Controalele Agenției» ar trebui să fie luate în considerație prevederile Proiectului Legii pentru modificarea și completarea unor acte legislative (Legea cu privire la

activitatea farmaceutică – art.15, 19; Legea privind protecția mediului înconjurător – art.26; Legea privind apărarea împotriva incendiilor – art.23; ș.a.), înregistrat în Parlament cu nr.293 din 27.06.2016.

La fel, trebuie să atragem atenția asupra faptului că proiectul de Lege trebuie să corespundă prevederilor art.19 din Legea nr.780 din 27.12.2001 privind actele legislative, care stabilește regulile de limbaj, ortografie și punctuație în actul legislative. Astfel, «textul proiectului de act legislativ se elaborează în limba de stat, cu respectarea următoarelor reguli:

- a) fraza se construiește conform normelor gramaticale, astfel încât să exprime corect, concis și fără echivoc ideea, să fie înțeleasă ușor de orice subiect interesat;
- b) într-o frază este exprimată o singură idee;
- c) se utilizează termeni adecvați, compatibili cu cei utilizați în legislația comunitară ori similari lor, și de o largă circulație;
- d) noțiunea nu se redă prin definiția ei sau printr-o frazeologie, ci prin termenul respectiv;
- e) terminologia utilizată în actul elaborat este constantă și uniformă ca și în celelalte acte legislative și în reglementările legislației comunitare; se va utiliza unul și același termen dacă este corect, iar folosirea lui repetată exclude confuzia;
- f) neologismele se folosesc numai dacă sînt de largă circulație;
- g) se evită folosirea regionalismelor, a cuvintelor și expresiilor nefuncționale, idiomatice, neutilizabile și/sau cu sens ambiguu;
- h) se evită tautologiile juridice;
- i) se respectă cu strictețe regulile de ortografie și punctuație.»

11. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ standartelor internaționale. Proiectul/actul normativ este conform standardelor internaționale. Nota informativă la proiect conține trimiteri la Directivele UE din domeniul energetic. În special este vorba de asigurarea independenței ANRE, inclusiv a independenței membrilor Consiliului de administrație. Totodată, la propunerea Secretariatului Comunității Energetice, prin proiectul de Lege cu privire la energetică se modifică procedura de numire a Directorilor Consiliului de administrație și anume în bază de concurs organizat de Parlament pe principii și criterii profesionale, clare și transparente, iar Regulamentul ANRE urmează să fie aprobat de Consiliul de administrație al ANRE.

12. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ jurisprudenței Curții Constituționale. Nu există jurisprudență a Curții Constituționale în domeniul de reglementare a proiectului de act normativ expertizat. Urmare a expertizei, nu au fost identificate prevederi, care ar avea un caracter problematic prin prisma jurisprudenței Curții Constituționale.

13. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ jurisprudenței CtEDO. Nu există jurisprudență a CtEDO în domeniul de reglementare a proiectului de act normativ expertizat. În cadrul expertizei proiectului de lege din perspectiva drepturilor omului, nu a fost identificată jurisprudență a Curții Europene a Drepturilor Omului care să statueze anumite imperative referitoare la domeniul energetic.

14. Impactul proiectului/actului normativ prin prisma drepturilor omului. Proiectul/actul normativ respectă drepturile/libertățile. Proiectul Legii cu privire la energetică nu aduce atingere drepturilor și libertăților omului așa cum sunt acestea consfințite în Constituția Republicii Moldovei.

15. Impactul gender al proiectului. Proiectul/actul normativ este gender neutru. Proiectul nu influențează diferențierea gender, nu contribuie la inegalitatea gender și generează același impact atât asupra femeilor, cât și bărbaților.

16. Analiza detaliată a textului proiectului.

| Nr. | Articol | Text | Obiecții | Factorii de vulne |
|-----|---------|------|----------|-------------------|
|     |         |      |          |                   |

|   |                 |  |  |  |  |
|---|-----------------|--|--|--|--|
| 1 | Art.7 alin. (2) | <p>(2) <b><u>Organul supravegherii energetice de Stat</u></b> efectuează, în conformitate cu Legea nr. 131 din 8 iunie 2012 privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător, controlul asupra respectării actelor legislative, a actelor normative și a documentelor normativ-tehnice, inclusiv a normelor de securitate în legătură cu amenajarea, echiparea, exploatarea și funcționarea obiectelor sistemelor electroenergetic și termoeenergetic, a instalațiilor electrice și termice ale consumatorilor. Îndeplinește alte funcții stabilite în prezenta lege și în legile speciale sectoriale.</p> | <p>Autorul Legii ar trebui să indice expres denumirea organului supravegherii energetice de stat. Legea 131 din 08.06.2012 stabilește în calitate de organe abilitate cu funcții de control în domeniul energetic: Agenția Națională pentru Reglementare în Energetică și Inspectoratul Energetic de Stat.</p> | <p><b>Vulnerabilitate</b><br/>Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive</p> | <p>Indicarea expresă a denumirii organului supravegherii energetice de stat.</p>   |
| 2 | Art.7 alin. (4) | <p>(4) Controlul și supravegherea tehnică de stat în domeniul securității industriale se efectuează de <b><u>organul de control și supraveghere tehnica de stat</u></b> în modul și</p>  | <p>Autorul nu a indicat expres denumirea organului de control și supraveghere tehnica de stat în domeniul securității de stat.</p>   | <p><b>Vulnerabilitate</b><br/>Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive</p> | <p>Indicarea expresă a denumirii organului de control și supraveghere tehnica de stat în domeniul securității de stat.</p> |

|   |                  |  |   |  |  |
|---|------------------|--|---|--|--|
|   |                  | limitele stabilite în Legea nr. 116 din 18 mai 2012 privind securitatea industrială a obiectelor industriale periculoase.  |   |  |  |
| 3 | Art.8 alin.(4)   | (4) Măsura de suspendare dispusă de organul supravegherii energetice de stat în temeiul alin. (3) <b><u>se aplică pînă la adoptarea de către instanța de judecată a hotărîrii definitive și irevocabile.</u></b> | Măsura de suspendare pe toată perioada pînă la adoptarea hotărîrii judecătorești definitive și irevocabile s-ar putea să afecteze grav activitatea agenților economici, iar uneori chiar să-i ruineze. Organul supravegherii energetice de stat ar trebui să aibă un rol activ și cooperant în procesul de înlăturare a cauzelor, care a generat suspendarea, în caz contrar acesta ar trebui să suporte consecințele pierderilor suferite de agentul economic. | <b>Vulnerabilitate</b><br>Prevederi care încalcă drepturile/libertățile; | Revizuirea normei, în sensul neadmiterii afectării abuzive a drepturilor agenților economici prin termenele excesive de examinare a măsurii de suspendare. |
| 4 | Art.10 alin. (5) | d) condamnării pentru comiterea de <b><u>infrațiuni din intenție și/sau în cazul condamnării la privațiune de libertate, prin hotărîre definitivă și irevocabilă a</u></b>                                       | Termenul corect este "infrațiuni săvîrșite cu intenție" și nu "infrațiuni din intenție". Totodată, nu este clar care este raționamentul specificării infrațiunilor  | <b>Vulnerabilitate</b><br>Formulare ambiguă                              | Revizuirea textului normei. Pentru eventualele soluții vezi Compartimentul "Obiecția"  |

|   |                  |  |  |  |                                 |
|---|------------------|--|--|--|---------------------------------|
|   |                  | <u>instanței de judecată;</u>  | săvârșite cu intenție odată ce a fost adăugată și ipoteza oricărei condamnări la privațiune de libertate, prin hotărîre definitivă și irevocabilă a instanței de judecată. Astfel, dacă intenția autorilor este ca Parlamentul să revoce directorul doar pentru infracțiunile săvârșite cu intenție, atunci textul normei ar putea fi următorul "d) condamnării definitive și irevocabile pentru infracțiune săvârșită cu intenție". Dacă intenția autorilor este ca Parlamentul să revoce directorul pentru orice infracțiune, atunci textul normei ar putea fi următorul "d) condamnării la privațiune de libertate, prin hotărîre judecătorească definitivă și irevocabilă" |  |                                 |
| 5 | Art.16 alin.(10) | (10) Hotărârile și deciziile Agenției trebuie să fie întemeiate, motivate și să conțină normele legale pe care | Txtul normei abundă în precizări inutile, care în primul rînd îngreunează înțelegerea (lectura)textului și în al doilea rînd sînt  | <b>Vulnerabilitate</b><br>Prevederi inutile, generatoare de inflație legislativă | Excluderea prevederilor inutile |

se bazează, precum și scopul pentru care au fost adoptate, emise. Hotărârile și deciziile Agenției pot fi contestate în instanța de contencios administrativ în conformitate cu Legea contenciosului administrativ nr. 793-XIV din 10 februarie 2000.

**Hotărârile și deciziile Agenției produc efecte obligatorii până la o eventuală hotărâre judecătorească contrarie, emisă ca urmare a exercitării unei căi de atac. Instanța de judecată este în drept să dispună suspendarea hotărârilor și deciziilor Agenției în conformitate cu prevederile Legii contenciosului administrativ și ale Codului de procedură civilă nr. 225-XV din 30 mai 2003.**

Hotărârile Agenției prin care se aprobă actele normative de reglementare, prețurile și tarifele reglementate se suspendă doar în raport cu participantul la proces în

susceptibile de interpretări diferite. Este de la sine înțeles, că o hotărâre judecătorească va fi emisă, doar dacă va exista o acțiune în acest sens. Este de la sine înțeles că instanța de judecată are dreptul să dispună suspendarea deciziilor Agenției și că examinarea acestor cauze se va efectua în temeiul Legii contenciosului administrativ și a Codului de procedură civilă, întrucât acesta este cadrul legal existent în temeiul căreia poate fi contestat un act emis de o autoritate publică. Respectiv, aceste precizări sînt inutile.

|   |                 |  |   |  |                                     |
|---|-----------------|--|---|--|-------------------------------------|
|   |                 | favoarea căruia a fost dispusă măsura de suspendare.   |   |  |                                     |
| 6 | Art.17          | Potrivit articolului   | Acest articol este inutil. Expertiza juridică și înregistrarea se stat a actelor normative este reglementată pe larg de Legea nr.317 din 18.07.2003 privind actele normative ale Guvernului și ale altor autorități ale administrației publice centrale și locale și Hotărârea Guvernului nr.1104 din 28.11.1997. | <b>Vulnerabilitate</b><br>Prevederi inutile, generatoare de inflație legislativă | Excluderea art.17                   |
| 7 | Art.26          | Articolul 26. Transparența   | Ar fi oportun ca denumirea acestui articol să fie precizată, întrucât există deja un articol (16), care reglementează inclusiv transparența. De exemplu, denumirea art.26 ar putea fi "Transparența întreprinderilor energetice"  | <b>Vulnerabilitate</b><br>Formulare imprecisă                                    | Precizarea denumirii articolului 26 |
| 8 | Art.27 alin.(1) | (1) <b><u>Obiectele energetice au grad sporit de pericol.</u></b> Pentru asigurarea exploatării lor în siguranță se stabilesc zone de protecție. Modul de delimitare a zonelor | Redacția acestei "norme" nu corespunde exigențelor Legii nr.780 din 27.12.2001 privind actele legislative (art.29).   | <b>Vulnerabilitate</b><br>Nerespectarea regulilor de tehnică legislativă         | Revizuirea alineatului 1.           |



|   |                  |  |  |  |   |
|---|------------------|--|--|--|---|
|   |                  | respective, dimensiunile și regimul lor se stabilesc prin regulamentele aprobate de Guvern în conformitate cu legile speciale sectoriale.                    |  |  |   |
| 9 | Art.28 alin..(2) | (2) Lista obiectelor energetice de importanță majoră se stabilește de <u>organul central de specialitate al administrației publice în domeniul energiei.</u> | Denumirea organului central de specialitate al administrației publice în domeniul energiei ar trebui să fie indicată expres. | <b>Vulnerabilitate</b><br>Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive | Indicarea expresă a denumirii organului central de specialitate al administrației publice în domeniul energiei. |

## Concluzii

Potrivit proiectului de Lege cu privire la energetică, scopul legii constă în instituirea unui cadru juridic necesar pentru organizarea, reglementarea și asigurarea funcționării eficiente și sigure a sectoarelor energiei, pentru crearea de condiții necesare aprovizionării cu energie, cu resurse energetice, în baza unor criterii de accesibilitate, disponibilitate, fiabilitate, continuitate, competitivitate, calitate și transparență, pentru promovarea concurenței pe piețele energiei, precum și pentru monitorizarea acestora.

Nota informativă conține o argumentare suficientă pentru promovarea proiectului de lege.

Deși din lectura notei informative rezultă că ar fi existat o Analiză preliminară a impactului de reglementare, aceasta nu a putut fi regăsită nici pe pagina web a Ministerului Economiei, nici pe pagina web a Parlamentului. La fel, pe pagina web a Ministerului Economiei (la compartimentul «Transparența decizională») nu au putut fi identificate urme a consultărilor publice a proiectului Legii cu privire la energetică.

Totodată, trebuie să constatăm că nota informativă conține o analiză economico-financiară sumară a implementării proiectului.

În cazul adoptării proiectului de Lege cu privire la energetică de către Parlament, respectarea principiilor transparenței, participării și responsabilizării va fi asigurată suficient.

În proiectul Legii cu privire la energetică nu au fost identificate prevederi care să nu fie conforme Constituției Republicii Moldova, standartelor internaționale în domeniul energetic, jurisprudenței Curții Constituționale și a Curții Europene pentru Drepturile Omului.

Totuși, unele prevederi din proiect ar trebui să fie examinate cu o atenție deosebită. Astfel, cât privește

art.6 din proiect care stabilește atribuțiile autorităților publice locale, ar trebui să se țină cont de faptul că orice delegare de competențe suplimentare APL din partea statului trebuie să fie însoțită de alocarea de resurse financiare necesare pentru a acoperi costul exercițiului competenței delegate (Legea nr.436 din 28.12.2006 privind administrația publică locală).

Cît privește redacția art.15, intitulat «Controalele Agenției» ar trebui să fie luate în considerație prevederile proiectului Legii pentru modificarea și completarea unor acte legislative (Legea cu privire la activitatea farmaceutică – art.15, 19; Legea privind protecția mediului înconjurător – art.26; Legea privind apărarea împotriva incendiilor – art.23; ș.a.), înregistrat în Parlament cu nr.293 din 27.06.2016.

Totodată, proiectul de Lege nu corespunde prevederilor art.19 din Legea nr.780 din 27.12.2001 privind actele legislative, care stabilește regulile de limaj, ortografie și punctuație în actul legislative.

Proiectul nu aduce atingere drepturilor și libertăților omului așa cum sunt acestea consfințite în Constituția Republicii Moldova și este gender neutru.

**Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției**